



Guldborgsund Kommune  
Parkvej 37  
4800 Nykøbing F

8. december 2021

**Tilsynsudtalelse om besparelser på familie- og børneområdet i Guldborgsund Kommune – kommunens sagsnr. 20/40913**

J.nr. 20-56012

Ankestyrelsen vender hermed tilbage i sagen om Guldborgsund Kommunes besparelser i Center for Familie og Forebyggelse.

Ankestyrelsen  
7998 Statsservice

**Resumé**

Tel +45 3341 1200

Ankestyrelsen finder anledning til at udtale, at Guldborgsund Kommunes beslutning, om at der kun kan iværksættes én foranstaltning efter servicelovens § 52, ikke er lovlig.

[ast@ast.dk](mailto:ast@ast.dk)  
[sikkermail@ast.dk](mailto:sikkermail@ast.dk)

EAN-nr:  
57 98 000 35 48 21

Ankestyrelsen forstår Guldborgsund Kommunes hørings svar af 21. januar 2021 sådan, at kommunen fastholder instruksen om, at der kun kan visiteres til én foranstaltning efter servicelovens § 52.

Åbningstid:  
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen vurderer derfor, at Guldborgsund Kommune bør genoptage samtlige sager, hvori der siden den 17. november 2020 er truffet afgørelse om kun at iværksætte én foranstaltning efter servicelovens § 52.

Ankestyrelsen beder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen vurderer herudover, at der ikke er anledning til at foretage yderligere vedrørende Guldborgsund Kommunes besparelser i Center for Familie og Forebyggelse. Guldborgsund Kommune har oplyst, at instruksen om besparelser er trukket tilbage, og at kommunen behandler

og træffer afgørelse i de enkelte sager på familie- og børneområdet efter en konkret og individuel vurdering.

## **Sagens oplysninger**

Ankestyrelsen modtog den 15. december 2020 en anonym henvendelse, som indeholdt to mails, som en centerchef havde sendt til medarbejderne i Center for Familie og Forebyggelse i Guldborgsund Kommune den 17. november 2020 kl. 12:57 og kl. 14:12.

De to mails handlede om besparelser på familie- og børneområdet på baggrund af dårlig økonomi i Center for Familie og Forebyggelse.

Følgende fremgår bl.a. af mailen, som var sendt kl. 12:57:

“Vi tror stadig på, at nogle af de ting, vi har iværksat allerede samt yderligere tiltag, der skal ændre vores tilgang til mere tidligt forebyggende indsatser kommer til at slå igennem i løbet af 2021, men lige nu er vi nødt til at gøre noget akut.

Derfor sættes følgende i værk fra dags dato:

[...]

- Alle dobbeltforanstaltninger skal stoppes. Der kan kun være 1 foranstaltning pr. sag.
- Alle skal gennemgå deres sagsstammer og finde aktuelle besparelser for 100.000 kr. Hvordan I finder dem er en faglig vurdering fra jeres side. Det kan være på at slette dobbeltforanstaltninger, det kan være på hjemgivelse, det kan være på afslutning eller decimering af sager....det styrer i. Men inden 30.11. skal alle have afleveret en plan for, hvordan de 100.000 på sagsstammen kan hentes. Og det er meget vigtigt for mig at pointere her, at økonomi IKKE kan være jeres begrundelse, når I skriver afgørelser. Økonomi er altid en præmis, men det er jeres faglige vurdering, der danner baggrund for afgørelsen. Bare så vi ikke igen kommer ud i noget med, at nogen har begrundet afgørelse om ophør af indsatser med "Chefen har besluttet, at der skal spares penge".

[...]

Men der vil være børn, unge og familier, som fremover ikke vil kunne få hjælp, selvom vi umiddelbart synes, de har behov herfor.”

Følgende fremgår bl.a. af mailen, som var sendt kl. 14:12:

"[...]Jeg har foreslået Morten og koordinatorene, at der tilstræbes at hente 10 % på alle sagsstammer samlet set.

[...]

Når jeg foreslår 10% reduktioner er det fordi, jeg har en forventning om, at det vil kunne hentes i sager, hvor der fx ikke har været opfølgning længe, hvor massive indsatser ikke har vist sig at have virkning osv. Dette er altså ikke udelukkende en øvelse, der skal sikre et bedre økonomisk fundament på den korte bane - det er også en øvelse, der skal sikre, at de indsatser vi har i gang stemmer overens med et serviceniveau og bygger på reelle faglige vurderinger og ikke på automatik.

[...]

Her er et par tænkte eksempler på reduktioner:

- En familie får familiebehandling til en værdi af 250.000 kr. årligt. Samtidig får barnet kontaktpersonsstøtte til 200.000 kr. årligt. Da der kun må være en foranstaltning i gang, vælger rådgiver at hun tror mest fagligt på familiebehandlingen, hvorfor kontaktpersonsopgaven opsiges. Dermed henter rådgiveren 200.000 kr. i reduktion på sagen."

Ankestyrelsen bad den 18. december 2020 Guldborgsund Kommune om en udtalelse. Vi bad byrådet redegøre for følgende:

- Hvordan byrådet sikrer, at borgerne får den hjælp, de har ret til efter lovgivningen, herunder at der ikke træffes ulovlige afgørelser over for borgerne.
- At der i henvendelsen til Ankestyrelsen ses en instruks om, at der kun må være én foranstaltning i gang pr. sag. Hvis Guldborgsund Kommune administrerer reglerne ud fra en sådan retningslinje, bad vi byrådet redegøre for, om dette efter byrådets opfattelse er i overensstemmelse med den forvaltningsretlige grundsætning om, at en myndighed ikke lovligt kan opstille regler, der afskærer eller begrænser den skønsmæssige afvejning.

Guldborgsund Kommune sendte den 22. januar 2021 en udtalelse. Udtalelsen er dateret den 21. januar 2020. Vi lægger til grund, at kommunen mener den 21. januar 2021.

Følgende fremgår bl.a. af udtalelsen:

”Centerchefen blev klar over, at instruksens i de to mails af 17. december 2020 var ulovlig og ikke lever op til ordentlig forvaltning af lovgivningen umiddelbart efter udsendelsen af de to mails. Centerchefen korrigerede derfor i en tredje mail af 18. november 2020, som er vedlagt som bilag 1. I denne mail uddybes og afklares instruksens. Af mailen af 18. november 2020 fremgår det klart og tydeligt, at instruksens formål er – på baggrund af store rådgivermæssige divergenser – at ensarte service- niveauet, samt at instruksens formål om at tilpasse udgiftsniveauet ikke må være på bekostning af den enkelte rådgivers konkrete socialfaglige vurdering i den konkrete sag. Heri fremgår det også, at der - for så vidt angår flerforanstaltninger - er tale om en instruks, der både har en socialfaglig og en økonomisk bevæggrund. Det fremgår desuden, at instruksens først og fremmest henfører til et servicetjek af forvaltningens sags-stammer som kan medføre økonomiske tilpasninger – ikke omvendt.

[...]

Ad 1) [...] Det er et vilkår, at området skal varetages økonomisk fornuftigt, og styring er en uomtvistelig præmis i forvaltningen heraf. Men det understreges i den tredje mail til medarbejderne og på de efterfølgende møder, at eventuelle tilpasninger først og fremmest skal ske på baggrund af rådgivernes konkrete socialfaglige vurderinger.

[...]

Processen i forvaltningen fra d. 17. november 2020 og frem til udgangen af november 2020 har således været, at afdelingens koordinators sammen med medarbejderne har gennemgået sags-stammerne med henblik på at 1) at opnå et mere ensartet serviceniveau, 2) at tilpasse indsatser og foranstaltninger til borgerens konkrete behov og 3) på baggrund af det at finde evt. økonomiske tilpasninger.

[...]

Ad 2) Det er korrekt, at det er udmeldt, at der fremover kun kan visiteres til én foranstaltning, og at det på møde den 1. december 2020 er understreget, at instruksen kun gælder for igangværende sager, såfremt den socialfaglige vurdering tilsiger, at borgeren profiterer af én foranstaltning.

[...]

Bevæggrunden for instruksen er således [...], at kommunen så vidt det er muligt vil sikre, at det enkelte barn og de enkelte familier møder så få fagprofessionelle som muligt. Dette for at sikre kontinuitet, koordinering og relationer til den enkelte borger.

Bevæggrunden for instruksen er ligeledes [...], at lovgivningen giver brede rammer for, at kommunen inden for de konkrete indsatsstyper jf. §52.3 kan iværksætte helhedsorienterede og fleksible indsatser, der er tilpasset den konkrete udfordringer.

[...]

Administrationen vurderer således, at kommunen ikke sætter skøn under regel. Det er tværtimod administrationens opfattelse, at det fremgår tydeligt, at retningslinjerne i centeret fungerer som overordnede styringsværktøjer i relation til både borgernes behov og retssikkerhed som til økonomiske faktorer, men at skønnet – den konkrete socialfaglige vurdering – har vidde rammer inden for de respektive retningslinjer.”

Ankestyrelsen blev gennem omtale i pressen den 2. marts 2021 opmærksom på, at Guldborgsund Kommune havde fået udarbejdet en analyse, der undersøgte forløbet op til, under og efter, at centerchefen for familie og forebyggelse sendte mailen om besparelser til medarbejderne den 17. november 2020. Vi bad den 5. marts 2021 Guldborgsund Kommune om at sende analysen til os, så den kunne indgå i Ankestyrelsens behandling af sagen.

Guldborgsund Kommune sendte den 10. marts 2021 analysen, som er udarbejdet af konsulentvirksomheden Komponent, til Ankestyrelsen.

På baggrund af Guldborgsund Kommunes udtalelse af 21. januar 2021 bad Ankestyrelsen den 19. marts 2021 kommunen om en supplerende udtalelse. Vi modtog udtalelsen den 21. maj 2021.

I udtalelsen har Guldborgsund Kommune beskrevet sine retningslinjer for, hvordan en sag behandles i kommunen, og hvordan der foretages en konkret og individuel vurdering af barnets/den unges behov for støtte.

## Reglerne

Følgende fremgår af servicelovens § 52 om foranstaltninger til børn og unge med behov for særlig støtte:

**”§ 52.** Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte. Kommunalbestyrelsen skal vælge den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren, jf. dog §§ 56, 57 a, 57 b og 58, § 68, stk. 2 og 3, og § 68 a. En afgørelse efter stk. 3, nr. 7, kræver tillige samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år.

*Stk. 2.* Støtte efter stk. 3 kan kun iværksættes efter gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50. Hvis særlige forhold taler herfor, kan der dog iværksættes foreløbig eller akut støtte efter stk. 3 sideløbende med undersøgelsen.

*Stk. 3.* Kommunalbestyrelsen kan iværksætte hjælp inden for følgende typer af tilbud:

- 1) Ophold i dagtilbud, fritidshjem, ungdomsklub, uddannelsessted el.lign.
- 2) Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.
- 3) Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer.
- 4) Døgnophold, jf. § 55, for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien i en plejefamilie, i en kommunal plejefamilie, på et godkendt opholdssted eller på en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1, 2, 5 og 6, eller i et botilbud, jf. § 107.
- 5) Aflastningsordning, jf. § 55, i en plejefamilie, kommunal plejefamilie eller netværksplejefamilie eller på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, 5 og 6.
- 6) Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller for hele familien.
- 7) Anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.

8) Formidling af praktiktilbud hos en offentlig eller privat arbejdsgiver for den unge og i den forbindelse udbetaling af godtgørelse til den unge.

9) Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte.

*Stk. 4.* Kommunalbestyrelsen skal under en graviditet træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3, nr. 2, 3, 4, 6 eller 9, og § 52 a, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets særlige behov for støtte efter fødslen. Afgørelsen træffes med samtykke fra forældrene. Stk. 2 finder anvendelse ved afgørelsen."

I vejledning nr. 9142 af 26. februar 2019 om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier er der om § 52 bl.a. beskrevet følgende:

*"Det materielle kriterium for at iværksætte frivillige foranstaltninger*

**242.** Kommunen skal efter servicelovens § 52, stk. 1, træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3, når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets eller den unges særlige behov for støtte. Hermed fastlægges det materielle kriterium for iværksættelse af frivillige foranstaltninger. Det er således ikke ethvert behov, der udløser støtte efter servicelovens § 52, stk. 3. Det udtrykkes ved, at det skal være af væsentlig betydning og ved, at det skal være af hensyn til et særligt behov for støtte. Derudover så må der ikke efter denne lovgivning varetages hensyn, der hører til andre sektorer, som f.eks. undervisningssektoren.

[...]

*Valg af foranstaltninger, servicelovens § 52, stk. 1*

**245.** [...] Ved valget af foranstaltning er det derfor afgørende at tage udgangspunkt i det enkelte barn, den enkelte unge eller den enkelte familie og vælge en løsning, der bedst muligt imødekommer netop deres behov. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis kommunen er åben over for en bred vifte af løsningsmuligheder.

[...]

Kommunen har mulighed for at iværksætte flere sideløbende foranstaltninger efter servicelovens § 52, hvis det skønnes formålstjenligt for at hjælpe barnet eller den unge bedst muligt. Bestemmelsen i servicelovens § 52, stk. 1, skal ses i sammenhæng med formålsbestemmelsen i servicelovens § 46, stk. 2, hvorefter problemerne så vidt muligt skal afhjælpes i hjemmet eller det nære miljø.

[...]

Samlet set betyder det, at en afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt. Samtidig bør det altid sikres, at foranstaltningen ikke er så indgribende, at den har større bivirkninger end fordele for barnet eller den unge. Der er altså tale om, at sagsbehandleren i de enkelte tilfælde nøje må overveje balancen imellem disse forvaltningsretlige og faglige hensyn.

[...]

Opregningen af mulige foranstaltninger i servicelovens § 52, stk. 3, er således ikke et udtryk for en form for rangfølge, hvor det påhviler kommunen at gennemprøve rækken af mulige foranstaltninger eventuelt afsluttende med en anbringelse uden for hjemmet.

[...]

Hvis man har valgt at sætte en eller flere foranstaltninger i værk, skal der, jf. servicelovens § 70 efterfølgende foretages en opfølgning af indsatsen, for at undersøge, om det er den eller de rigtige foranstaltning(-er), som man har valgt at sætte i værk. Sagsbehandleren skal senest 3 måneder efter, at der er iværksat en foranstaltning overfor barnet, den unge eller de vordende forældre, vurdere, om indsatsen skal ændres og om handleplanen jf. § 140 skal revurderes. Sagsbehandleren skal herefter med højst 6 måneders mellemrum, foretage en sådan vurdering. [...]

*De enkelte foranstaltninger, servicelovens § 52, stk. 3*

[...]



## 246. [...]

Derfor er der i servicelovens § 52, stk. 3, oplyst en række forskellige typer af foranstaltninger. Oplistingen betyder ikke, at der kun findes én bestemt 'værktøjskasse' med ni forskellige, givne, støttemuligheder, man skal vælge mellem i den enkelte sag. Hver enkelt type af foranstaltning kan have forskelligt indhold. De oplyste foranstaltningstyper kan og skal tilpasses behovene i den enkelte sag.

De enkelte typer af foranstaltninger har hver især et indbygget formål - en kerne - men samtidig nogle fleksible ydre grænser. Det betyder, at indsatsen kan udvikles inden for de givne rammer, således at oplistingen ikke forhindrer udviklingen af nye tilbud.  
[...]

Med henblik på at sammensætte den rigtige hjælp i den konkrete situation kan foranstaltningerne både tilbydes enkeltvis, i kombination med hinanden eller i forlængelse af hinanden. De forskellige typer af foranstaltninger kan derfor godt anvendes samtidig, således at der f.eks. ydes familiebehandling, mens barnet eller den unge er anbragt uden for hjemmet.

[...]

*Anden hjælp og støtte, servicelovens § 52, stk. 3, nr. 9*

**256.** Ud over de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 3 nr. 1-8, er det muligt at iværksætte anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling, praktisk eller pædagogisk støtte. Formålet med bestemmelsen er at give kommunen vide rammer i forhold til tilrettelæggelsen af indsatsen, så det er muligt at etablere nye foranstaltningstyper, der ikke er taget højde for i de foregående bestemmelser. [...]"

### **Sådan vurderer vi sagen**

Ankestyrelsen forstår Guldborgsund Kommunes hørings svar af 21. januar 2021 sådan, at kommunen fastholder instruksen om, at der kun kan visiteres til én foranstaltning efter servicelovens § 52.

Ankestyrelsen finder på den baggrund anledning til at udtale, at Guldborgsund Kommunes beslutning om, at der kun kan iværksættes én foranstaltning efter servicelovens § 52, ikke er lovlige.

Der skal i hver enkelt sag foretages en konkret og individuel vurdering af, om det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte, at der iværksættes én eller flere foranstaltninger.

Det er på den baggrund Ankestyrelsens opfattelse, at en generel praksis hvorefter der i alle sager kun kan iværksættes én foranstaltning, vil være i strid med kravet om en konkret og individuel vurdering.

Guldborgsund Kommune har den 25. maj 2021 oplyst til Ankestyrelsen, at den alene har forholdt sig til de klager over afgørelser efter servicelovens § 52, der er indkommet i en periode på seks måneder før november 2020.

Ankestyrelsen vurderer, at Guldborgsund Kommune bør genoptage samtlige sager, hvori der siden den 17. november 2020 er truffet afgørelse om kun at iværksætte én foranstaltning efter servicelovens § 52.

Ankestyrelsen beder byrådet i Guldborgsund Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Ankestyrelsen vurderer, at der herudover ikke er anledning til at foretage yderligere vedrørende Guldborgsund Kommunes besparelser i Center for Familie og Forebyggelse.

Vi lægger vægt på Guldborgsund Kommunes oplysninger om, at kommunen anser den udmeldte instruks om besparelser for ulovlig.

Vi lægger også vægt på, at det er understreget over for medarbejderne, der behandler sager på familie- og børneområdet, at der er tale om et "servicetjek" af sagerne, der skal sikre, at borgere med sammenlignelige problemer får samme hjælp, herunder at eventuelle tilpasninger først og fremmest skal ske på baggrund af rådgivernes socialfaglige vurderinger.

Vi lægger derudover vægt på Guldborgsund Kommunes nærmere redegørelse for, hvordan familie- og børnesager i kommunen behandles, herunder at kommunen behandler og træffer afgørelse i de enkelte sager på familie- og børneområdet efter en konkret og individuel vurdering.

Vi offentliggør dette brev på [www.ast.dk](http://www.ast.dk).

### **Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed**

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsens tilsyn er et fremadrettet tilsyn. Når vi overvejer at rejse en tilsynssag, kan det have betydning, om sagen har aktuel betydning, og om kommunen har en forkert forståelse af lovgivningen.

Formålet med at rejse en tilsynssag vil typisk være at standse en aktuel ulovlig handling i kommunen. Det kan også være at gennemtvinge en lovlig handling i de tilfælde, hvor kommunen har undladt at opfylde en handlepligt.

Venlig hilsen

Linda Søndergaard Christensen

**Vi har anvendt:**

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven)  
nr. 47 af 15. januar 2019

Lov om social service (serviceloven) nr. 1548 af 1. juli 2021

Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres  
familier nr. 9142 af 26. februar 2019