
September 2023

Kommunernes brug af forældrebetaling og børne- og ungebetaling



Ankestyrelsen

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	4
Formål med undersøgelsen	5
Hovedresultater	8
DEL 1 PRAKSISUNDERSØGELSE	17
KAPITEL 2 KOMMUNERNES PRAKSIS FOR MEDDELELSE AF PÅLÆG	18
Kommunens vurdering af personkredsen	19
Hvilke oplysninger ligger til grund for meddelelsen af pålæggene?	26
Hvad består handlepligterne af?	30
Pålæggenes proportionalitet	38
Er pålæggene tidsmæssigt afgrænsede?	40
Tydelighed om konsekvenser	41
KAPITEL 3 KOMMUNERNES PRAKSIS FOR AT TRÆFFE AFGØRELSE OM MANGLENDE EFTERLEVELSE	44
Manglende efterlevelse af handlepligter	45
Undskyldelige omstændigheder	49
Kommunerne skal være opmærksomme på at træffe afgørelse for de Korrekte tidsperioder	51
DEL 2 INTERVIEWUNDERSØGELSE	53
KAPITEL 4 ÅRSAGER TIL KOMMUNERNES ANVENDELSE AF FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG	54
Problemer i samarbejdet er typisk årsag til, at kommunerne udsteder et pålæg	55
Skolefravær, kriminalitet og adfærds- og tilpasningsproblemer	57
KAPITEL 5 KOMMUNERNES PRÆVENTIVE ANVENDELSE AF FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG	63

KAPITEL 6	KOMMUNERNES VURDERING AF MÅLGRUPPEN FOR FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG	67
	Forhold der påvirker kommunernes vurdering af målgruppen	69
	Familiens kulturelle baggrund kan have betydning for kommunernes brug af pålæg	74
KAPITEL 7	EFFEKT AF FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG	76
	Effekt af forældre pålæg	77
	Effekt af børne- og unge pålæg	84
KAPITEL 8	ORGANISERING OG SOCIALFAGLIGHED	87
	Socialfaglighed	88
	Erfaring og kultur er afgørende for, om pålæg bliver brugt	90
	Kommunernes brug af ressourcer ved anvendelse af forældre pålæg og børne- og unge pålæg	93
BILAG 1	METODE- OG DATAGRUNDLAG	96
	Juridisk sagsgennemgang	96
	Gruppeinterview med kommuner	98
	Generalisering og repræsentativitet	100

ANKESTYRELSEN

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-490-7

Sammenfatning

Social-, Bolig- og Ældreministeriet (tidligere Social- og Ældreministeriet) har bedt Ankestyrelsen om at undersøge, om kommunerne anvender reglerne om forældreplæg og børne- og ungeplæg efter hensigten.

Undersøgelsen er bestilt i forbindelse med justeringen af servicelovens §§ 57 a og 57 b om forældreplæg og børne- og ungeplæg, som indgik i *Aftale om en reform af indsatsen mod ungdomskriminalitet – Alle handlinger har konsekvenser* fra 2018, jf. pkt. 22 i aftaleteksten. Justeringen betød, at kravet om at foretage en børnefaglig undersøgelse forud for udstedelsen af et plæg blev fjernet, og at målgruppen for børne- og ungeplægget (det tidligere ungeplæg) blev udvidet til at omfatte børn på 10 og 11 år. Derudover betød justeringen, at kommunerne i højere grad end før skal pålægge unge ned til 13 år at udføre samfundsnyttigt arbejde som en del af børne- og ungeplægget.

FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG

Det fremgår af servicelovens § 57 a, at kommunalbestyrelsen *skal* træffe afgørelse om at meddele forældremyndighedsindehaveren et forældreplæg, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar. Dette kalder vi en *meddelelsesafgørelse* i denne rapport.

Et **forældreplæg** angiver en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan for eksempel være at sikre, at barnet eller den unge møder i skolen ved personligt at følge vedkommende i skole, at deltage i forældremøder og konsultationer vedrørende barnets eller den unges skolegang, eller at sikre, at barnet eller den unge er hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt. Hvis forældrene ikke overholder handlepligterne for forældreplægget, skal kommunen træffe afgørelse om manglende efterlevelse, en såkaldt *efterlevelsesafgørelse*. Manglende efterlevelse

af et forældrepålæg medfører et økonomisk fratræk i forældrenes børne- og ungeydelse og boligstøtte, medmindre der foreligger undskyldelige omstændigheder¹.

Det fremgår af servicelovens § 57 b, at kommunalbestyrelsen *skal* træffe afgørelse om at meddele et barn eller en ung i alderen 10-17 år et **børne- og ungepålæg**, når barnet eller den unge har adfærdsproblemer eller udviser negativ adfærd af en sådan karakter, at der er risiko for, at barnets eller den unges udvikling er i fare, og når det vurderes, at et frivilligt samarbejde med barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaveren om støtte efter § 52, stk. 3, ikke er tilstrækkeligt til at afhjælpe barnets eller den unges problemer.

Der er ingen økonomiske sanktioner knyttet til børne- og ungepålægget. Kommunen kan dog anmode om politiets bistand til at gennemføre et børne- og ungepålæg. Et børne- og ungepålæg kan gives sammen med et forældrepålæg.

For at kommunen kan meddele et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg forudsætter det, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, er mistænkt eller sigtet for kriminalitet, at barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpavningsproblemer, eller at forældremyndighedsindehaveren og/eller barnet eller den unge nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

FORMÅL MED UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen har et todelt formål.

I undersøgelsens **del 1** belyser vi, om udvalgte kommuner anvender reglerne efter servicelovens §§ 57 a og 57 b om henholdsvis forældrepålæg og børne- og ungepålæg efter hensigten og i overensstemmelse med regler og praksis.

I undersøgelsens **del 2** belyser vi, hvilke forhold der har betydning for kommunernes brug af forældrepålæg og børne- og

¹ En undskyldelig omstændighed kan for eksempel være, at en forældremyndighedsindehaver ikke kan deltage i et familieprogram en given dag, men kan fremvise en lægeerklæring, som viser, at udeblivelsen var undskyldelig. Det er kommunen, der vurderer, om der foreligger undskyldelige omstændigheder.

FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGE PÅLÆG BRUGES MINIMALT

ungepålæg, og hvordan kommunerne anvender pålæggene, herunder om de anvender bestemmelserne præventivt². På trods af den føromtalt justering, hvis formål var at styrke og effektivisere anvendelsen og håndhævelsen af pålæggene, viser nedenstående tabel, at kommunernes brug af de to bestemmelser var faldende i perioden 2019 til 2021. Formålet med undersøgelsens anden del er derfor blandt andet at afdekke, hvad der er årsagen til dette fald, og den i det hele taget minimale brug, der er af forældre pålæg og børne- og ungepålæg.

TABEL 1: KOMMUNERNES ANVENDELSE AF FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG I PERIODEN 2019-2021

Type	2019	2020	2021	I alt
Forældre pålæg	93	79	49	221
Børne- og ungepålæg	7	5	9	21
I alt	100	84	58	242

Note: Én person kan have modtaget flere afgørelser inden for det samme år. Statistikken viser altså det samlede antal af meddelelses- og efterlevelseseftagelser om forældre pålæg og børne- og ungepålæg truffet i perioden 2019-2021. Statistikken tæller kun personer, der har været at finde i befolkningsregistret ved udgangen af det pågældende år.

Kilde: Danmarks Statistiks registerdata

Arbejdsspørgsmål

Undersøgelsen belyser følgende arbejdsspørgsmål:

1. Anvender kommunerne reglerne om forældre pålæg og børne- og ungepålæg i overensstemmelse med regler og praksis?
2. Hvordan bruger kommunerne forældre pålæg og børne- og ungepålæg, og bruges muligheden for at udstede et pålæg præventivt?
3. Hvilke forhold har ifølge kommunerne betydning for deres brug af forældre pålæg og børne- og ungepålæg?

² *Præventiv* anvendelse af bestemmelserne betyder, at kommunen gør forældrene, barnet eller den unge opmærksomme på muligheden for, at de kan få udstedt et forældre pålæg eller et børne- og ungepålæg.

METODE- OG DATAGRUNDLAG

Del 1 er baseret på:

En juridisk gennemgang af 18 sager om forældrebetaling og to sager om børne- og ungebetaling.

Del 2 er baseret på:

Fire gruppeinterview med teamledere, én fagspecialist og én konsulent fra i alt 10 kommuner.

Udvælgelse af kommuner

Da brugen af forældrebetaling og børne- og ungebetaling er relativt begrænset på tværs af alle landets kommuner (se tabel 1), har vi til sagsgennemgangen indkaldt sager fra ni kommuner, som i perioden 2020 til første halvår af 2022 traf relativt mange afgørelser om forældrebetaling og børne- og ungebetaling i forhold til landsgennemsnittet.

Derudover har vi udvalgt kommunerne på baggrund af overvejelser om geografisk og størrelsesmæssig variation.

Til den juridiske sagsgennemgang har vi indkaldt sager ud fra følgende kriterier:

- Der skal være truffet afgørelse om servicelovens §§ 57 a eller 57 b om forældrebetaling eller børne- og ungebetaling.
- Afgørelsen skal være truffet i perioden 1. januar 2020 til 1. juli 2022.
- Kommunen må ikke sende flere sager ind om den samme familie. Hvis der er afgørelser om flere søskende i en familie, skal kommunen kun sende sag og sagsakter om det ældste barn.

For alle sager gælder det, at sagen ikke må have været anket til og/eller afgjort af Ankestyrelsen. Sagerne må heller ikke være behandlet af Ankestyrelsen på baggrund af en underretning eller som en egen drift-sag.

Afgrænsning

Undersøgelsens resultater er baseret på et begrænset antal sager og interview med et mindre antal kommuner, og er derfor ikke repræsentativ for alle landets kommuner.

Yderligere er forældrepålæg og børne- og ungepålæg bestemmelser, der sjældent finder anvendelse i kommunerne, hvilket fremgår af tabel 1. Derfor vil vi understrege, at kommunernes udsagn baserer sig på begrænset erfaring med at bruge bestemmelserne om forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

Begrebsafklaring

Kommunernes begrænsede erfaring med at anvende forældrepålæg og børne- og ungepålæg betyder, at de sommetider udtaler sig om bestemmelserne på et mere generelt plan. Derfor bruger vi i rapporten "pålæg" som en samlebetegnelse i de tilfælde, hvor kommunerne ikke differentierer mellem forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

I den del af rapporten, som bygger på interview, benytter vi betegnelsen "forældrene/forælderen" om forældremyndighedsindehaveren.



Bemærkning: Denne type bemærkningsboks bliver løbende brugt i tilfælde, hvor Ankestyrelsen forholder sig til kommunernes udsagn.

HOVEDRESULTATER

Inden vi præsenterer hovedresultaterne af undersøgelsens to dele, beskriver vi, hvad undersøgelsen overordnet set viser:

OVERORDNEDE RESULTATER

I undersøgelsens del 1, som er en praksisundersøgelse, viser den juridiske gennemgang af sager, at kommunerne på flere parametre anvender reglerne om forældrepålæg og børne- og ungepålæg i overensstemmelse med regler og praksis. Det gør de blandt andet i forhold til handlepligternes egnethed, pålæggenes proportionalitet, og i forhold til at tydeliggøre, hvilke handlepligter der ikke er efterlevet, når kommunerne træffer afgørelse om manglende efterlevelse af et forældrepålæg. I praksisundersøgelsen ser vi dog også områder, hvor kommunerne har udfordringer med at efterleve regler og praksis. I den juridiske sagsgennemgang ser vi eksempler på, at kommunerne har truffet en forkert personkredsvurdering.

Derudover ser vi også eksempler på, at kommunen ikke har været opmærksom på at træffe afgørelse inden for den korrekte tidsperiode, når de træffer afgørelse om manglende efterlevelse af pålæg.

I undersøgelsens del 2, som er en interviewundersøgelse, fortæller kommunerne, at samarbejdsvanskeligheder er den primære årsag til, at de udsteder et forældreplæg eller et børne- og ungeplæg. Flere kommuner oplever dog, at et forældreplæg eller et børne- og ungeplæg i nogle tilfælde kan forværre samarbejdet med forældrene, barnet eller den unge. Desuden ser vi, at det varierer på tværs af kommunerne, hvorvidt de anvender plæggene præventivt.

I interviewundersøgelsen ser vi også, at der er mange forskellige forhold, der kan have betydning for kommunernes brug af forældreplæg og børne- og ungeplæg. Dette kan for eksempel være socialfaglige principper og erfaring med at benytte forældreplæg og børne- og ungeplæg i det enkelte team. Derudover ser vi også, at kommunernes vurdering af, om et forældreplæg eller et børne- og ungeplæg vil bidrage til at løse forældrene, barnets eller den unges udfordringer, er afgørende for, om de vælger at benytte et af plæggene.

I det følgende præsenterer vi undersøgelsens hovedresultater. Først præsenterer vi hovedresultaterne af undersøgelsens del 1, praksisundersøgelsen. Herefter præsenterer vi hovedresultaterne af undersøgelsens del 2, interviewundersøgelsen.

JURIDISK GENNEMGANG AF SAGER

Hovedresultater fra praksisundersøgelsen

I det følgende præsenterer vi hovedresultaterne fra vores juridiske gennemgang af de 20 sager om forældreplæg og børne- og ungeplæg. Denne del af undersøgelsen belyser, om kommunerne anvender reglerne om forældreplæg og børne- og ungeplæg i overensstemmelse med regler og praksis.

Der er flere eksempler på sager med forkert personkredsvurdering

Blandt de 20 sager, vi har gennemgået om forældreplæg og børne- og ungeplæg, er der flere eksempler på sager, hvor kommunen har foretaget en forkert personkredsvurdering. I flere sager om forældreplæg ser vi for eksempel, at forældremyndighedsindehaveren har psykiske problemer eller på anden måde mangler tilstrækkelige ressourcer til at kunne påtage sig deres forældreansvar, hvilket ikke er i overensstemmelse med

den målgruppe, der er beskrevet i vejledningen til serviceloven.

Vejledningen til serviceloven beskriver blandt andet, at forældre med individuelle vanskeligheder, for eksempel fordi de er udviklingshæmmede eller psykisk syge, som udgangspunkt ikke vil være omfattet af målgruppen, idet de på grund af deres særlige forhold ikke kan forventes til enhver tid at opfylde deres forældreforpligtelser.

I visse tilfælde kan der være tale om normalt begavede forældre, som er både fysisk og psykisk raske, men som ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forældre for eksempel på grund af manglende forståelse for børneopdragelse og eventuelt manglende forståelse af danske normer og adfærd. Et forældreoplæg vil ikke kunne stå alene over for disse forældre, idet det ikke alene vil kunne bidrage til løsning af problemerne i familien. Disse forældre og børn vil ofte også have brug for rådgivning og vejledning omkring forældrerollen, hvorfor de bør støttes på anden vis, for eksempel ved at kommunen tilbyder familien at deltage i et nærmere tilrettelagt familieprogram.

De typiske årsager til forældreoplæg er skolefravær og samarbejdsvanskeligheder, mens årsagerne til børne- og ungeoplæg er mange

De typiske årsager til at kommunerne udsteder et forældreoplæg er, at forældremyndighedsindehaveren ikke sørger for, at barnet eller den unge kommer i skole, eller som en følge af, at forældremyndighedsindehaveren ikke samarbejder med kommunen om at løse barnets eller den unges problemer. I de to sager om børne- og ungeoplæg ser vi, at kommunen har truffet afgørelse på baggrund af en række forskellige problemstillinger, heriblandt ulovligt skolefravær, kriminel adfærd og misbrugsproblemer.

Handleplanerne er egnede til at bidrage til løsningen af problemerne i familien eller i forhold til barnet eller den unge

Et forældreoplæg eller et børne- og ungeoplæg angiver én eller flere konkrete handleplaner for forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge. Oplægget skal være egnet til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og skal stå i rimeligt forhold til formålet.

I alle 20 sager vurderer vi, at handleplanerne er egnede til at bidrage til løsningen af problemerne i familien eller i forhold til barnet eller den unge, og at de generelt er tilstrækkeligt præcist beskrevet.

Handlepligterne for forældre pålæg består for eksempel af, at forældremyndighedsindehaveren skal følge barnet eller den unge i skole, eller at forældremyndighedsindehaveren skal deltage i møder med forvaltningen. Handlepligterne for de to børne- og unge pålæg består i at modtage foranstaltninger efter § 52, stk. 3, og at være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt.

Pålæggene er proportionelle, tidsmæssigt afgrænsede og tydelige om konsekvenserne ved manglende efterlevelse

Vi vurderer, at pålægget proportionalt i alle de 20 sager. Det vil sige, at pålæggets indhold står i et rimeligt forhold til formålet med pålægget, og de problemer, der søges løst. Derudover er pålæggene tidsmæssigt afgrænsede. Endelig fremgår konsekvenser ved manglende efterlevelse generelt tydeligt af afgørelserne om forældre pålæg.

Det fremgår tydeligt, hvilke handlepligter forældremyndighedsindehaveren ikke har efterlevet

I de gennemgåede sager, hvor kommunen har truffet afgørelse om manglende efterlevelse af forældre pålæg, fremgår det tydeligt, hvilke handlepligter forældremyndighedsindehaveren ikke har efterlevet. Den hyppigste årsag, til at kommunen har truffet afgørelse om manglende efterlevelse, er, at forældremyndighedsindehaveren ikke har overholdt et meddelt pålæg om at sikre, at barnet eller den unge kommer i skole eller institution. Herudover ser vi også eksempler på sager, hvor forældremyndighedsindehaveren ikke har overholdt et meddelt pålæg om at deltage i møder med forvaltningen.

I enkelte sager har kommunen ikke været opmærksom på at træffe afgørelse om manglende efterlevelse inden for den korrekte tidsperiode

I de gennemgåede sager om manglende efterlevelse af forældre pålæg er der enkelte eksempler på sager, hvor kommunen ikke har været opmærksom på at træffe afgørelsen inden for den korrekte tidsperiode.

Hovedresultater fra interviewundersøgelsen

I det følgende præsenterer vi hovedresultaterne af interviewundersøgelsen. I denne del belyser vi, hvordan kommunerne anvender forældre pålæg og børne- og unge pålæg, og hvilke forhold der gør sig gældende for deres brug af de to bestemmelser.

Samarbejdsvanskeligheder er den primære årsag til, at kommunerne udsteder et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg

De kommuner, vi har interviewet, beskriver alle, at det oftest er samarbejdsvanskeligheder, der udløser et pålæg. Samar-

bejdsvanskeligheder er et af de fire kriterier for, hvornår kommunerne kan udstede et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg. Samarbejdsvanskelighederne handler ofte om, at forældrene ikke samarbejder om eksisterende indsatser, der skal modvirke ulovligt skolefravær eller kriminel adfærd.

Derudover beskriver nogle kommuner, at ikrafttrædelsen af servicelovens § 155 c kan gøre et pålæg overflødigt i sager, hvor barnet eller den unge har meget ulovligt skolefravær. Bestemmelsen siger, at kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen, når en elev har ulovligt skolefravær på 15 procent eller derover inden for et kvartal. Derfor oplever nogle kommuner, at § 155 c er lettere at bruge end et pålæg i sager om ulovligt skolefravær, da der i denne bestemmelse er fastsat en procentuel grænse for, hvor meget ulovligt fravær et barn eller en ung må have, før forældremyndighedsindehaveren sanktioneres.

Flere kommuner beskriver desuden, at ulovligt skolefravær er en kompleks udfordring, der ikke nødvendigvis kan løses med et pålæg. For eksempel kan skolefraværet skyldes bagvedliggende årsager såsom psykologiske problemstillinger. Derfor oplever kommunerne, at der ofte er en god grund til, at barnet eller den unge ikke møder i skole.

Endelig beskriver flere kommuner, at oprettelsen af Ungdomskriminalitetsnævnet betyder, at de er mindre tilbøjelige til at benytte et pålæg i sager, hvor et barn eller en ung er sigtet eller straffet for at have begået kriminalitet. Dette skyldes, at sager om ungdomskriminalitet ofte overgår til Ungdomskriminalitetsnævnet, og at dennes behandling af sagen blandt andet involverer en række handlepligter, som minder om dem, der er beskrevet i servicelovens §§ 57 a og 57 b.

Kommunerne har fokus på mentale, sociale og økonomiske ressourcer, når de vurderer, hvem der er i målgruppen for et pålæg

Når kommunerne skal vurdere, om forældrene, barnet eller den unge er i målgruppen for et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg, har de fokus på forældrene, barnet eller den unges ressourcer. Dette kan både være mentale, sociale og økonomiske ressourcer. Kommunerne lægger også vægt på, om forældrene mangler intentioner eller ressourcer i forhold til at kunne opfylde deres forældresansvar.

Når kommunerne vurderer, om forældrene, barnet eller den unge er inden for målgruppen af et pålæg, lægger de også vægt på den forventede effekt af et pålæg

I kommunernes vurdering af om forældrene, barnet eller den unge er i målgruppen for et forældrepålæg eller et børne- og

ungepålæg, tager de stilling til, om et pålæg vil have den ønskede effekt i forhold til at skabe en adfærdsændring. Denne vurdering er afgørende for, om kommunen vurderer, at forældrene, barnet eller den unge er i målgruppen for et pålæg.

Flere kommuner oplever, at forældrenes kulturelle baggrund kan have indflydelse på, om et forældreoplæg har en effekt. Dette aspekt er derfor med i deres vurdering af, om forældrene er i målgruppen for et forældreoplæg.



Bemærkning: Forventet effekt er ikke et kriterie, der skal indgå i vurderingen af, om der skal udstedes et forældreoplæg eller børne- eller ungepålæg. Derimod skal det vurderes, om handlepligterne i et pålæg kan anses for egnede til at løse barnet eller den unges problemer.

Nogle kommuner bruger forældreoplæg som en indgang til familien

Flere kommuner fortæller, at de bruger forældreoplæg som en indgang til familier, de ikke kan komme i kontakt med. I disse tilfælde har kommunen ikke grundlag for at vurdere, om forældrene er i målgruppen for et pålæg.



Bemærkning: Før der meddeles et forældreoplæg, skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter jf. *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340*. Hvis kommunen ikke har kendskab til familien og forældremyndighedsindehaverens forhold, vil de ikke have haft mulighed for at lave en vurdering af, om forældremyndighedsindehaveren er i målgruppen, og de kan derfor ikke udstede et forældreoplæg.

Nogle kommuner anvender pålæg præventivt

Nogle kommuner anvender pålæg præventivt til at markere omfanget af deres bekymring og alvoren af barnets eller den unges problemer over for forældre, der ikke har været villige til at samarbejde. Det vil sige, at kommunen varsler forældrene, barnet eller den unge om, at den overvejer at træffe afgørelse om et forældreoplæg eller et børne- og ungepålæg, hvis den problematiserede adfærd ikke ændres.

Ifølge disse kommuner reagerer forældrene, barnet eller den unge i nogle tilfælde på varslingen i sig selv, og ændrer adfærd derefter. I disse tilfælde er formålet opnået, hvorfor det ikke længere er nødvendigt at træffe afgørelse om et pålæg. I andre tilfælde reagerer forældrene, barnet eller den unge ikke på varslingen, hvorved dette ikke har nogen præventiv virkning.

Nogle kommuner oplever, at et pålæg ikke vil have en effekt i de tilfælde, hvor den præventive virkning udebliver, og undlader af samme årsag at træffe afgørelse om et pålæg i disse sager.

Forældrenes forståelse af de udfordringer, der ligger til grund for pålægget, er afgørende for den længerevarende effekt af et pålæg

Nogle kommuner beskriver, at forældrenes forståelse af de udfordringer, der ligger til grund for forældre pålægget, er afgørende for, om pålægget vil have den ønskede effekt. Nogle forældre vil efterleve pålæggets handlepligter på grund af truslen om en sanktion, men efterfølgende fortsætte den u hensigtsmæssige adfærd, hvis ikke de har en forståelse for de problemer, der lå til grund for pålægget.

Truslen om en sanktion kan ifølge nogle kommuner få forældrene til at følge handlepligterne, hvilket i nogle tilfælde kan have den effekt, at forældrene får øjnene op for indsatsernes virkning. Andre kommuner beskriver dog, at forældrene oftest ikke vil ændre holdning til de indsatser, som kommunen ønsker, at de skal deltage i, hvis forældrene grundlæggende er uenige i behovet for dem.

Forældrenes mentale ressourcer er afgørende for effekten af et pålæg

Nogle kommuner nævner, at forældrenes, barnets eller den unges evne til at konsekvensberegne er afgørende for, om et pålæg har en effekt. Derfor er vurderingen af denne evne hos forældrene, barnet eller den unge afgørende for, om disse kommuner udsteder et pålæg.



Bemærkning: Før der meddeles et forældre pålæg, skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og handlepligter, jf. Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340. Hvis forældremyndighedsindehaveren ikke er i stand til at konsekvensberegne, vil de som udgangspunkt ikke være omfattet af målgruppen.

Et forældre pålæg kan forværre kommunens samarbejde med forældrene

Flere kommuner oplever, at anvendelsen af forældre pålæg kan forværre eller helt afbryde kommunens samarbejde med forældrene, så målet om en adfærdsændring hos forældrene, barnet eller den unge ikke opnås.



Bemærkning: Jf. servicelovens § 57 a, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at meddele forældremyndighedsindehaveren et forældrepålæg, jf. stk. 3, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar.

En økonomisk sanktion kan gøre familien mere udsat og få konsekvenser for børnene

Flere kommuner udtrykker bekymring for, at det kan øge familiens udsathed, hvis de tager børne- og ungeydelsen og noget af boligstøtten fra forældre, der i forvejen er pressede økonomisk. Flere kommuner beskriver, at de frygter, at en økonomisk sanktion kan have konsekvenser for børnene, hvis forældrene ikke har råd til at opfylde deres basale behov, såsom at give børnene mad eller betale deres husleje.



Bemærkning: Før der meddeles et forældrepålæg, skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter, jf. *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340*. Kommunen skal derfor vurdere, om forældremyndighedsindehaveren er i stand til at udføre handlepligterne, og ikke hvilke økonomiske konsekvenser det vil have, hvis det ikke sker.

Manglende effekt af børne- og ungepålæg kan skyldes, at der ikke er nogen sanktionsmulighed, eller at barnet eller den unges udfordringer er for omfattende

Nogle kommuner oplever, at børne- og ungepålægget ikke har en effekt, da de ikke har mulighed for at sanktionere barnet eller den unge i tilfælde, hvor barnet eller den unge ikke overholder handlepligterne. Således vil barnet eller den unge ikke opleve en forskel, når de frivillige indsatser overgår til at blive et børne- og ungepålæg.

Nogle af kommunerne påpeger derudover, at effekten af et børne- og ungepålæg afhænger af, hvor omfattende barnets udfordringer er. Hvis barnets udfordringer er for komplekse, mener disse kommuner ikke, at et børne- og ungepålæg vil have en effekt.

Kommunerne oplever sanktionerne ved pålæg som kontrast til frivillighed og samarbejde

Flere kommuner oplever, at forældrepålæg indebærer en trussel om sanktioner, der står i modsætning til deres idealer om samarbejde og frivillighed i det sociale arbejde.

Manglende viden, erfaring og kultur i teamet har betydning for, hvor ofte kommunerne anvender pålæggene

Flere kommuner beskriver, at den begrænsede brug af pålæggene kan skyldes, at der mangler viden om og erfaring med, hvordan og hvornår de skal anvende forældreplæg og børne- og ungeplæg. På grund af den manglende erfaring er pålæggene ikke blevet en fast del af den socialfaglige værktøjskasse i disse kommuner.

Nogle kommuner mangler en klar definition af de forskellige myndigheders ansvarsområder ved anvendelse af plæg

Nogle kommuner oplever, at det kan være besværligt at anvende plæggene, da der ikke er en klar ansvarsfordeling i forhold til, hvilken myndighed der skal følge op på, om de konkrete handlepligter bliver overholdt. Kommunerne beskriver særligt dette i forhold til samfundsnyttigt arbejde, som i praksis er svært at udføre inden for de nuværende rammer.

LÆSEVEJLEDNING

Undersøgelsen består af to dele:

Del 1 er en praksisundersøgelse, som belyser kommunernes brug af reglerne om forældreplæg og børne- og ungeplæg, og om denne er i overensstemmelse med gældende regler og praksis. Denne del af undersøgelsen er baseret på en juridisk gennemgang af 18 sager om forældreplæg og to sager om børne- og ungeplæg.

Del 2 er en interviewundersøgelse som belyser, hvordan kommunerne anvender forældreplæg og børne- og ungeplæg, deriblandt deres præventive brug af bestemmelserne. I denne del afdækker vi også, hvilke forhold der har betydning for kommunernes brug af forældreplæg og børne- og ungeplæg. Denne del af undersøgelsen tager udgangspunkt i gruppeinterview med repræsentanter fra ni kommuner, som suppleres af resultaterne fra vores juridiske gennemgang af sager.

Del 1

Praksisundersøgelse

I denne del af undersøgelsen belyser vi kommunernes anvendelse af reglerne om forældrebetaling og børne- og ungebetaling baseret på en juridisk gennemgang af 20 sager, hvori der er truffet afgørelse efter servicelovens §§ 57 a og 57 b.

De 20 sager fordeler sig således:

TABEL 2: FORDELING AF SAGER

Type	Antal
Børne- og ungebetaling (§ 57 b)	2
Forældrebetaling – meddelelsesafgørelse (§ 57 a, stk. 1)	10 (18)
Forældrebetaling – efterlevelseshafgørelse (§ 57 a, stk. 8)	8
I alt	20 (28)

I de otte sager, vi har gennemgået om forældrebetaling efter § 57 a, stk. 8 (efterlevelseshafgørelsen), har vi også gennemgået den del af sagen, der relaterer sig til den foregående afgørelse efter § 57 a, stk. 1 (meddelelseshafgørelsen). På den måde har vi i praksis gennemgået 18 sager, hvori der er blevet truffet afgørelse om at meddele et forældrebetaling, og otte sager, hvori der er blevet truffet afgørelse om manglende efterlevelse af forældrebetaling. På den måde har vi gennemgået i alt 28 afgørelser om forældrebetaling og børne- og ungebetaling, hvilket fremgår af ovenstående tabel.

I kapitel 2 belyser vi kommunernes praksis for at træffe afgørelse om at meddele forældrebetaling og børne- og ungebetaling.

I kapitel 3 belyser vi kommunernes praksis for at træffe afgørelse om manglende efterlevelse af forældrebetaling. Eftersom der ikke er økonomiske sanktioner knyttet til børne- og ungebetaling, kan kommunerne ikke træffe afgørelse om manglende efterlevelse i disse sager.

Da vores juridiske gennemgang baserer sig på et begrænset antal sager, vil vi i de følgende to kapitler ikke udtale os i kvantitative termer, men i højere grad beskrive eksempler på, hvad vi ser i sagerne.

I løbet af kapitel 2 og 3 vil vi beskrive henholdsvis gode og dårlige eksempler på kommunernes praksis for at anvende forældrebetaling og børne- og ungebetaling. Derudover vil vi undervejs beskrive, hvilke retlige mangler vi ser i sagerne.

KAPITEL 2

Kommunernes praksis for meddelelse af pålæg

I dette kapitel belyser vi, på baggrund af vores gennemgang af 20 sager om forældrepålæg og børne- og ungepålæg, om kommunerne anvender bestemmelserne i overensstemmelse med regler og praksis, når de har truffet afgørelse om at meddele en forældremyndighedsindehaver, et barn eller en ung et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg.

I det følgende afdækker vi således:

- Om kommunernes vurdering af personkreds er korrekt
- Hvilke oplysninger der ligger til grund for meddelelsen af pålæggene
- Hvad handlepligterne består af, og om de er beskrevet tilstrækkeligt præcist
- Om pålæggene er tidsmæssigt afgrænsede
- Om der er tydelighed om konsekvenserne ved ikke at efterleve pålægget i afgørelserne.

I boksen nedenfor kan du læse udvalgte hovedpointer fra kapitlet:

HOVEDPUNKTER

- Årsagerne til, at kommunerne har anvendt forældrepålæg i de gennemgåede sager, er primært, at forældremyndighedsindehaveren ikke sørger for, at barnet eller den unge kommer i skole, eller at forældremyndighedsindehaveren ikke samarbejder med kommunen om at løse barnets eller den unges problemer.
- I de to sager, hvor der er blevet anvendt et børne- og ungepålæg, er årsagerne massivt skolefravær, kriminalitet, mistanke om stofmisbrug og adfærds- og tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge.
- Blandt de 20 gennemgåede sager er der eksempler på både korrekte og forkerte vurderinger af personkredsen. I flere sager har kommunen truffet en forkert personkredsvurdering. Dette skyldes at, forældremyndighedsindehaveren har psykiske problemer eller på anden vis ikke har tilstrækkelige ressourcer til at kunne påtage sig deres forældreansvar. I en sag om børne- og ungepålæg vurderer vi, at den unges problematikker er

for massive og tunge til, at den unge kan anses for at være i stand til at tage ansvar for sin egen udvikling.

- Handlepligterne i de gennemgåede sager er generelt beskrevet tilstrækkeligt præcist. Handlepligterne består typisk i at sikre, at barnet eller den unge kommer i skole, deltager i møder med forvaltningen eller relevante fagpersoner om barnets eller den unges problemer, eller deltager i indsatser, der har til formål at løse af barnets eller den unges problemer.
- I alle de 20 gennemgåede sager vurderer vi, at handlepligterne er egnede til at bidrage til at løse de problemer, der ligger til grund for, at kommunen har udstedt et pålæg.
- I alle de 20 gennemgåede sager er pålægget proportionalt. Det vil sige, at vi vurderer, at der er et rimeligt forhold mellem, hvor indgribende pålægget er, og omfanget af de problemer, der har ført til, at kommunen har udstedt et pålæg.
- Pålæggene er generelt tidsmæssigt afgrænsede. Det vil sige, at det generelt fremgår af afgørelserne, hvilken periode pålægget gælder for.
- Det fremgår generelt tydeligt af afgørelserne om forældrepålæg, hvilke konsekvenser der er ved ikke at efterleve pålægget.

PERSONKREDS

Personkredsen er en fastsat målgrupperamme for en given bestemmelse. Personkredsen definerer, hvilke borgere bestemmelsen omfatter.

KOMMUNENS VURDERING AF PERSONKREDSEN

Når kommunerne vurderer, om de skal meddele forældremyndighedsindehaveren et forældrepålæg eller et barn eller en ung et børne- og ungepålæg, er de forpligtede til at vurdere, om henholdsvis forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge er omfattet af personkredsen³ for det pågældende pålæg.

I dette afsnit beskriver vi indledningsvist, hvem der er omfattet af personkredsen for de to pålæg. Dernæst beskriver vi den målgruppe, vi ser i de gennemgåede sager. Endelig vurderer vi, om kommunerne har foretaget en korrekt vurdering af, om borgeren er omfattet af personkredsen i de 20 sager, vi har gennemgået om forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

³ Personkredsen for forældrepålæg er nærmere beskrevet i *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier* (vejledning nr. 9142 af 26. februar 2019).

Personkredsen for forældreplæg

Inden kommunen meddeler et forældreplæg, skal de foretage en personkredsvurdering. Det betyder mere præcist, at kommunen skal vurdere, om det vil hjælpe barnet eller den unge til at ændre adfærd, hvis forældrene udfører nogle konkrete handlepligter. Dertil skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete pligter, og om de vil blive styrket i deres forælderrolle, hvis de efterlever plægget.

Personkredsen for forældreplæg fremgår af servicelovens § 57 a, stk. 1:

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 1

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om at meddele forældremyndighedsindehaveren et forældreplæg, jf. stk. 3, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar.

I *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340* fremgår det, at personkredsen for forældreplæg er de forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men som af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det.

Desuden fremgår det, at forældre med individuelle vanskeligheder, som for eksempel udviklingshæmning eller psykisk sygdom, som udgangspunkt ikke vil være omfattet af personkredsen, idet de på grund af deres særlige forhold ikke kan forventes til enhver tid at opfylde deres forældreforpligtelser.

I visse tilfælde kan der være tale om normalt begavede forældre, som er både fysisk og psykisk raske, men som ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forældre for eksempel på grund af manglende forståelse for børneopdragelse og eventuelt manglende forståelse af danske normer og adfærd. Et forældreplæg vil ikke kunne stå alene over for disse forældre, idet det ikke alene vil kunne bidrage til løsning af problemerne i familien. Disse forældre og børn vil ofte også have brug for rådgivning og vejledning omkring forælderollen,

hvorfor de bør støttes på anden vis, for eksempel ved at kommunen tilbyder familien at deltage i et nærmere tilrettelagt familieprogram.

Kommunerne har en varierende praksis for at lave korrekte personkredsvurderinger i forbindelse med, at de træffer afgørelse om forældrepålæg

Blandt de 18 sager om forældrepålæg, vi har gennemgået, er der flere sager, hvor vi er enige i kommunens vurdering af, at forældremyndighedsindehaveren er i personkredsen for forældrepålæg.

I disse sager vurderer vi, at forældremyndighedsindehaveren er i stand til at kunne varetage deres forældreansvar, idet der er oplysninger i sagen om, at der alene er tale om manglende vilje eller intentioner om at påtage sig deres forældreansvar. Dette er sammenholdt med, at der i sagerne ikke er oplysninger om, at forældremyndighedsindehaveren mangler evnerne til at kunne påtage sig deres forældreansvar. I nogle af disse sager er der direkte oplysninger om, at forældremyndighedsindehaveren ikke vil eller ikke har intentioner om at leve op til deres forældreansvar.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVEREN TIDLIGERE HAR VIST, AT DE KAN LEVE OP TIL DERES FORÆLDREANSVAR

Sagen handler om et barn med meget højt skolefravær. Forud for udstedelsen af forældrepålægget har kommunen en dialog med forældremyndighedsindehaveren om barnets høje skolefravær. Kommunen taler også med forældremyndighedsindehaveren om, hvilken betydning det har for barnets faglige og sociale udvikling. Til trods for, at forældremyndighedsindehaveren giver udtryk for at have forstået vigtigheden af, at barnet kommer i skole, for ikke at komme bagud rent fagligt og for fortsat at kunne være en del af det sociale fællesskab i klassen, sørger forældremyndighedsindehaveren ikke for, at barnet kommer i skole. På baggrund af dette udsteder kommunen et forældrepålæg. Forældrepålægget har den effekt, at barnet i løbet af de næste seks måneder ikke har noget skolefravær. Som følge heraf træffer kommunen afgørelse om, at forældrepålægget er efterlevet og derfor ophører.

Efter ophør af forældrepålægget begynder barnet igen at have meget højt skolefravær i en længere periode. I

denne periode har kommunen en dialog med forældremyndighedsindehaveren, men det forbedrer ikke barnets fremmøde i skolen. Kommunen træffer derfor på ny en afgørelse om et forældreoplæg, hvilket igen har den effekt, at barnet passer sin skole uden skolefravær.

Personkredsbedømmelsen i denne sag baserer sig primært på oplysninger, der fremkommer under kommunens dialog med forældremyndighedsindehaveren forud for udstedelsen af forældreoplægget.

I nogle af de gennemgåede sager vurderer Ankestyrelsen i modsætning til kommunen, at forældremyndighedsindehaveren ikke er i stand til at påtage sig deres forældreansvar, og derfor ikke tilhører personkredsen for forældreoplæg. Det er for eksempel forældremyndighedsindehavere, som har psykiske problemer af en grad, der betyder, at de ikke kan leve op til deres forældreansvar. Vi ser også eksempler på sager, hvor forældremyndighedsindehaveren ikke har de nødvendige ressourcer til at kunne leve op til deres forældreansvar. Dette skyldes typisk at forældremyndighedsindehaveren har egne udfordringer, og/eller at de mangler forståelse for barnets eller den unges behov for omsorg.

I de sager, vi har beskrevet ovenfor, lider kommunens afgørelse af en retlig mangel, da forældrene ikke er omfattet af personkredsen for forældreoplæg. Ankestyrelsen ville ophæve kommunens afgørelse i de pågældende sager, hvis de havde været behandlet i Ankestyrelsen.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVEREN IKKE ER I PERSONKREDSEN FOR FORÆLDREOPLÆG GRUNDET PSYKISKE VANSKELIGHEDER

I denne sag er forældremyndighedsindehaveren under udredning i psykiatrien. Der er mistanke om betydelige psykiske problemer, der kan have betydning for forældremyndighedsindehaverens evne til at kunne varetage sit forældreansvar. Der er oplysninger i sagen om, at forældremyndighedsindehaveren undgår kontakt med kommunen, samt at barnet beskrives som havende dårlig hygiejne og ofte kommer i skole uden madpakke.

Forældremyndighedsindehaveren er på den baggrund ikke i målgruppen for et forældreoplæg. Der er således

tale om en forkert vurdering. Hvis sagen havde været behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse derfor være blevet ophævet.

Personkredsen for børne- og ungepålæg

Personkredsen for børne- og ungepålæg fremgår af servicelovens § 57 b, stk. 1.

§

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 1

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om at meddele et barn eller en ung i alderen 10-17 år et børne- og ungepålæg, når barnet eller den unge har adfærdsproblemer eller udviser negativ adfærd af en sådan karakter, at der er risiko for, at barnets eller den unges udvikling er i fare, og når det vurderes, at et frivilligt samarbejde med barnet eller den unge og forældremyndighedsindehaveren om støtte efter § 52, stk. 3, ikke er tilstrækkeligt til at afhjælpe barnets eller den unges problemer, jf. dog §§ 12 og 13 i Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet.

I Vejledning om indsatser og særlige støtte til børn og unge og deres familier pkt. 362 fremgår det, at det er en forudsætning for at træffe afgørelse om børne- og ungepålæg, at barnet eller den unge grundlæggende vurderes at være i stand til at bidrage til og tage ansvar for sin egen udvikling.

Det fremgår desuden, at børn eller unge, der eksempelvis lider af udviklingshæmning eller psykisk sygdom, som udgangspunkt ikke vil være omfattet af personkredsen, idet de netop på grund af deres særlige forhold ikke kan forventes at kunne tage ansvar for deres egen udvikling.

Kommunen har ikke foretaget en korrekt personkredsvurdering i den ene sag om børne- og ungepålæg

I de to sager om børne- og ungepålæg er der tale om unge, der har udfordringer såsom massivt skolefravær, mistanke om eller sigtelse for kriminel adfærd og mistanke om stofmisbrug.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at kommunen i den ene sag har foretaget en korrekt personkredsvurdering, da vi vurderer, at den unge er i stand til at kunne tage ansvar for sin egen udvikling.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR KOMMUNEN HAR LAVET EN KORREKT VURDERING I FORHOLD TIL PERSONKREDS FOR BØRNE- OG UNGEPÅLÆG

I denne sag har den unge været kendt af kommunen gennem mange år, da den unge tidligere har udvist kriminel adfærd. Hun er tidligere dømt for vold, og i den forbindelse træffer Ungdomskriminalitetsnævnet afgørelse om et forbedringsforløb. Kommunen modtager senere flere underretninger med bekymrende oplysninger om uhensigtsmæssig adfærd, såsom at den unge er kommet i dårligt selskab, episoder med politi, højt skolefravær og mistanke om hashmisbrug.

Den unge er ikke beskrevet som så dårlig, at hun ikke er i stand til at tage ansvar for sin egen udvikling. Hun vurderes derfor at være i personkredsen for et børne- og ungepålæg, som omhandler deltagelse i misbrugsbehandling og faste hjemkomsttider.

I denne sag har kommunen korrekt vurderet, at den unge er i personkredsen for et børne- og ungepålæg. Hvis sagen havde været behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse være blevet stadfæstet, da den heller ikke i øvrigt lider af retlige mangler, der ville kunne medføre et andet resultat.

I den anden sag har kommunen truffet afgørelse om at meddele et børne- og ungepålæg, selvom barnet eller den unge ifølge vores vurdering er uden for personkredsen for et børne- og ungepålæg. Grunden til det er blandt andet at der er mistanke om psykiske problemer hos den unge og bekymringer om forholdene i hjemmet.

I den sag, vi har beskrevet ovenfor, har kommunen truffet en forkert vurdering, der ville have medført, at Ankestyrelsen ville have ophævet afgørelsen, hvis den var blevet påklaget.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR KOMMUNEN HAR LAVET EN FORKERT VURDERING I FORHOLD TIL PERSONKREDS FOR BØRNE- OG UNGEPÅLÆG

I denne sag har den unge været kendt af kommunen i en længere periode, hvor kommunen også har modtaget underretninger med bekymringer for forholdene i hjemmet.

Der beskrives i øvrigt mistrivsel hos den unge. Der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, og der har været iværksat forskellige støtteforanstaltninger, herunder praktisk pædagogisk støtte, kontaktperson og flere akut-anbringelser på opholdssted. Forud for afgørelsen om børne- og ungepålæg har kommunen igennem en lang periode modtaget underretninger om, at den unge udviser tegn på psykiske vanskeligheder. Desuden peger underretningerne på, at den unge har massivt skolefravær, kriminel adfærd, og at den unge har været udsat for vold i hjemmet. Der er oplysninger i sagen om, at den unge skal udredes i psykiatrien, da der er mistanke om psykiske problemer.

Den unges problematikker er alt for massive til, at den unge kan forventes at kunne påtage sig et ansvar for sin egen udvikling. Den unge er derfor ikke omfattet af personkredsen for et børne- og ungepålæg.

Kommunen har derfor foretaget en forkert vurdering af, at den unge er omfattet af personkredsen for et børne- og ungepålæg. Hvis sagen havde været behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse være blevet ophevet.

På baggrund af de ovenstående eksempler anbefaler vi i nedenstående boks, at kommunerne laver en grundig undersøgelse af, om forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge er i personkredsen for et pålæg.



ANKESTYRELSEN ANBEFALER: GRUNDIG UNDERSØGELSE AF FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVERENS OG BARNETS ELLER DEN UNGES FORHOLD I FORHOLD TIL PERSONKREDSVURDERINGEN

Oplysningerne, der kan indgå i denne vurdering, er for eksempel:

- Hvilke udfordringer der er i hjemmet og hos barnet eller den unge.
- Oplysninger, der belyser forældremyndighedsindehaverens forældreevne.

- Hvilke oplysninger forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge selv oplyser om årsagen til problemerne, og hvordan de ser på løsningen af problemerne.
- Oplysninger fra fagprofessionelle og andre omkring familien, der kan bidrage til at afdække, om forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge er omfattet af personkredsen for et pålæg. Det kan for eksempel være oplysninger, der stammer fra udtalelser fra læge, skole, daginstitution eller underretninger.

HVILKE OPLYSNINGER LIGGER TIL GRUND FOR MEDDELELSEN AF PÅLÆGGENE?

I dette afsnit beskriver vi, hvilke oplysninger der ligger til grund for, at kommunen har truffet afgørelse om at meddele et pålæg i de 20 sager om forældrepålæg og børne- og ungepålæg, som vi har gennemgået. Med andre ord beskriver vi, hvilke problemer hos barnet, den unge og/eller forældremyndighedsindehaveren, der ligger til grund for, at de pågældende kommuner udsteder et pålæg.

Samarbejdsvanskeligheder og ulovligt skolefravær er typiske årsager til, at kommunerne meddeler et forældrepålæg

Kommunernes brug af forældrepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om en række problemstillinger, der relaterer sig til forældremyndighedsindehaverens og/eller barnets eller den unges adfærd. Forhold, der kan begrunde forældrepålæg fremgår af servicelovens § 57 a, stk. 2.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 2

Meddelelse af et forældrepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om,

- 1) at barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes,
- 2) at barnet eller den unge er mistænkt eller sigtet for en overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våbenloven eller knivloven eller er mistænkt eller

sigtet for anden kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed,

3) at barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller

4) at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

Af gennemgangen af de 18 sager om forældrepålæg fremgår det, at meddelelsen af pålægget i mange af sagerne baserer sig på en eller begge af følgende oplysninger:

- Barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller undervisningspligten opfyldes ikke.
- Forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnet eller den unges problemer.

Vi ser også eksempler på, at kommunen meddeler forældremyndighedsindehaveren et forældrepålæg, fordi barnet ikke kommer i dagsinstitution.

I sagerne, hvor der er tale om ulovligt skolefravær, er der typisk tale om skolefravær på over 25 procent over en periode på minimum et halvt år.

I de sager, hvor forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer, er der typisk tale om, at forældremyndighedsindehaveren ikke deltager i møder med forvaltningen, skolen eller familiebehandlere, og/eller at forældremyndighedsindehaveren ikke i øvrigt samarbejder om de støtteforanstaltninger, kommunen har iværksat.

Eksempler på sager, hvor kommunen har beskrevet grunden til pålægget henholdsvis tilstrækkeligt og utilstrækkeligt

Når de problemer hos forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge, der ligger til grund for, at kommunen udsteder et pålæg, ikke er beskrevet i afgørelsen, er denne ikke begrundet tilstrækkeligt.

Herunder fremlægger vi to eksempler på sager, hvor årsagen til forældrepålægget er beskrevet tilstrækkeligt i kommunens afgørelse. Derefter beskriver vi et eksempel på en sag, hvor kommunen ikke har beskrevet årsagen til pålægget tilstrækkeligt i begrundelsen for afgørelsen.



EKSEMPEL PÅ TO SAGER, HVOR GRUNDEN TIL PÅLÆGGET ER TILSTRÆKKELIGT BESKREVET

Eksempel på en sag, hvor forældremyndighedsindehaveren er uenige om barnets undervisningstilbud

I denne sag begrundes kommunens afgørelse om meddelelse af forældrepålæg med, at barnet ikke kommer i skole, da den ene forældremyndighedsindehaver, som også er bopælsforælder, hjemmeunderviser barnet. Forældremyndighedsindehaveren kan imidlertid ikke udmelde barnet af skolen, da den anden forældremyndighedsindehaver ikke er indforstået med, at barnet udmeldes af dets nuværende skoletilbud. I begrundelsen redegør kommunen for, at forældrene skal være enige om barnets undervisnings-/skoletilbud, når de har fælles forældremyndighed. Derfor konkluderer kommunen i begrundelsen, at der er tale om ulovligt skolefravær, når den ene forældremyndighedsindehaver holder barnet hjemme fra skolen.

Begrundelsen for afgørelsen indeholder en tydelig beskrivelse af de forhold, der begrundes meddelelsen af forældrepålægget. Hvis sagen blev behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse blive stadfæstet, da afgørelsen ikke i øvrigt lider af nogen retlige mangler.

Eksempel på en sag, hvor forældremyndighedsindehaveren ikke samarbejder med de relevante myndigheder om løsning af barnets problemer

I denne sag deltager forældremyndighedsindehaveren ikke i møder med relevante myndigheder om løsning af barnets problemer. Forældremyndighedsindehaveren samarbejder heller ikke med kommunen om flere forskellige iværksatte støtteforanstaltninger.

Begrundelsen for meddelelsen af pålægget fremgår tydeligt af sagen. Hvis sagen blev behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse være blevet stadfæstet, da den heller ikke i øvrigt lider af retlige mangler.

Nedenfor præsenterer vi et eksempel på en sag, hvor begrundelsen for afgørelsen ikke fremgår af sagen.



EKSEMPEL PÅ SAG, HVOR KOMMUNEN IKKE HAR BESKREVET GRUNDEN TIL PÅLÆGGET

I denne sag meddeler kommunen et forældrepålæg om, at forældremyndighedsindehaveren skal samarbejde med familierådgivningen, skolen og hjemmestøtten om at sikre barnets sundhed, trivsel og udvikling. Det fremgår dog ikke af begrundelsen for kommunens afgørelse, hvilke konkrete forhold der begrundes, at de har meddelt et pålæg.

Afgørelsen lever dermed ikke op til begrundelseskravet i forvaltningsloven. Kommunens afgørelse ville derfor være blevet ophævet, hvis sagen var blevet behandlet i Ankestyrelsen.

På baggrund af de ovenstående eksempler anbefaler vi i nedenstående boks, at kommunerne tydeliggør årsagerne i afgørelsen, når de udsteder et pålæg.



ANKESTYRELSEN ANBEFALER: ÅRSAGERNE TIL PÅLÆGGET SKAL VÆRE TYDELIGE I AFGØRELSEN

- Det er vigtigt, at det fremgår tydeligt af begrundelsen for afgørelsen, hvad der er årsagen til, at kommunen har meddelt pålægget, jf. servicelovens § 57 a, stk. 2 og § 57 b, stk. 2.
- Det er ikke tilstrækkeligt, at det fremgår af sagens øvrige bilag, hvad der er baggrunden for, at kommunen har meddelt et pålæg, da begrundelsen for en afgørelse skal fremstå som en forklaring på resultatet af afgørelsen. Resultatet er her selve pålægget.

Der foreligger oplysninger om skolefravær, kriminel adfærd og adfærds- eller tilpasningsproblemer i de to sager om børne- og ungepålæg

Kommunernes brug af børne- og ungepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om tilstedeværelsen af en eller flere af de problemstillinger, som fremgår af servicelovens § 57 b, stk. 2.

§

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 2

Meddelelse af et børne- og ungepålæg forudsætter, at der foreligger oplysninger om, at barnet eller den unge

- 1) har ulovligt skolefravær, eller at undervisningspligten i øvrigt ikke opfyldes,
- 2) er mistænkt eller sigtet for en overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våbenloven eller knivloven eller er mistænkt eller sigtet for anden kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed,
- 3) har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer eller
- 4) nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

I de to sager om børne- og ungepålæg begrundede kommunen meddelelsen af pålægget med følgende problemstillinger:

- Barnet eller den unge har ulovligt skolefravær, eller opfylder ikke undervisningspligten
- Barnet eller den unge er mistænkt eller sigtet for en overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våbenloven eller knivloven eller er mistænkt eller sigtet for anden kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed
- Barnet eller den unge har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer

I den ene af de to sager skyldes det desuden, at barnet eller den unge nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om at løse egne problemer.

I de to sager om børne- og ungepålæg ligger der væsentligt flere årsager til grund for kommunens afgørelse, end vi ser i de sager om forældrepålæg, vi har gennemgået.

HVAD BESTÅR HANDLEPLIGTERNE AF?

I dette afsnit beskriver vi ud fra gennemgangen af de 20 sager om forældrepålæg og børne- og ungepålæg, hvilke handlepligter de deltagende kommuner har bedt forældremyndighedenshaveren, barnet eller den unge om at følge i forbindelse med meddelelsesafgørelsen. Derudover vurderer vi, om handlepligternes indhold er tilstrækkeligt konkret, og om de er egnede til at løse barnets eller den unges problemer.

Handlepligter ved forældre pålæg

Af servicelovens § 57 a, stk. 3, fremgår det, at kommunen i forbindelse med meddelelsen af et forældre pålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 3

Et forældre pålæg angiver en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan herunder fastsættes, at forældremyndighedsindehaveren skal

- 1) sikre barnets eller den unges fremmøde i skolen ved personligt at følge barnet eller den unge i skole,
- 2) deltage i forældremøder og konsultationer vedrørende barnets eller den unges skolegang,
- 3) sikre barnets eller den unges deltagelse i konkrete fritidsaktiviteter ved at følge barnet eller den unge til det pågældende sted,
- 4) sikre, at barnet eller den unge er hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt,
- 5) deltage i et af kommunen tilbudt forældreprogram eller
- 6) deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer.

Angivelsen af handlepligter er uddybet i *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier* punkt 349. I vejledningen fremgår det, at det er en konkret vurdering, hvilke handlepligter der er egnede til at løse problemerne i den konkrete sag. Det er også en konkret vurdering, om det er tilstrækkeligt at lade forældre pålægget indeholde én handlepligt, eller om det skal være en sammensætning af flere handlepligter. Kommunen har således mulighed for at fastlægge de konkrete pålæg inden for visse rammer, som afgrænses af:

- At pålæggene skal være egnede til at bidrage til en løsning af problemerne i den konkrete sag. Det vil sige, at der skal

være en direkte sammenhæng mellem pålæggenes indhold og den adfærd eller ændring i adfærd, som man ønsker hos barnet eller den unge.

- At efterlevelsen af pålægget skal være realistisk for forældrene. Det betyder, at der ved fastlæggelsen af pålægget for eksempel skal tages højde for barnets eller den unges alder i forhold til, om forældrene har reel mulighed for at efterleve pålægget.
- At pålæggets indhold skal stå i rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst. Det vil sige, at der skal være et rimeligt forhold mellem, hvor indgribende pålægget er, og hvor omfattende problemet er.
- At forældrene kun kan pålægges at foretage handlinger eller lignende, som ligger inden for rammerne af ansvarlig forældremyndighedsudøvelse. Det vil eksempelvis sige, at forældrene naturligvis ikke kan pålægges at låse deres børn inde.
- At forældre pålæggene skal være sagligt velbegrundede og i øvrigt ligge inden for formålet i lov om social service. Det vil sige, at forældre pålægget skal være egnet til at løse problemet, således at barnet gives samme udviklingsmuligheder som andre børn.
- At pålæggets indhold i den konkrete sag skal fastlægges, så forældrene har mulighed for at opfylde deres øvrige forpligtelser for eksempel i forhold til familiens øvrige børn og i forhold til arbejdspladsen eller uddannelsesinstitutionen.

Handlepligterne ved forældre pålæg handler om at sikre barnets fremmøde i skoletilbud, samt deltagelse i myndighedsmøder og forældreprogram

I de 18 sager om forældre pålæg er der i mange af dem, beskrevet en eller flere af følgende handlepligter eller en kombination af følgende handlepligter, der består i at:

- Sikre barnets eller den unges fremmøde i skolen ved personligt at følge barnet eller den unge i skole
- Deltage i møder med relevante myndigheder om løsningen af barnets eller den unges problemer
- Deltage i et forældreprogram tilbudt af kommunen.

Vi ser også eksempler på, at handlepligterne handler om at:

- Sikre barnets fremmøde i daginstitution
- Sikre at barnet kommer i seng i rimelig tid
- Samarbejde med og om familierådgivning, familiebehandling, hjemmestøtte, praktisk pædagogisk støtte eller forvaltningen
- Sikre, at barnet får morgenmad inden skole og en madpakke med i skole.

Handlepligter ved børne- og ungepålæg

Af servicelovens § 57 b, stk. 3, fremgår det, at kommunen i forbindelse med meddelelsen af et børne- og ungepålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for barnet eller den unge, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet.

§

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 3

Et børne- og ungepålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for barnet eller den unge, som vurderes at være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan herunder fastsættes, at barnet eller den unge skal:

- 1) modtage en eller flere foranstaltninger efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 6, 8 eller 9,
- 2) være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt,
- 3) bidrage til at genoprette forrettet skade eller
- 4) deltage i andre aktiviteter med genoprettende formål, herunder udføre samfundsnyttigt arbejde.

Angivelsen af handlepligter er uddybet i *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 367-369*. I vejledningens pkt. 367 har kommunen mulighed for at fastlægge de konkrete pålæg inden for visse rammer, som afgrænses af:

- at pålæggene skal være klart formulerede, så det er tydeligt for barnet eller den unge, hvad pågældende skal gøre for at efterleve pålægget,
- at pålæggene skal være egnede til at bidrage til en løsning af problemerne i den konkrete sag. Det vil sige, at der skal være en direkte eller indirekte sammenhæng mellem pålæggets indhold og den adfærd eller ændring i adfærd, som man ønsker hos barnet eller den unge. Handlepligterne skal i forlængelse heraf hjælpe barnet eller den unge til at handle anderledes,
- at de konkrete handlepligter, barnet eller den unge pålægges, er realistiske at efterleve,
- at pålæggets indhold skal stå i rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst og
- at pålæggene skal være sagligt velbegrundede og i øvrigt ligge inden for formålet i serviceloven.

Af vejledningens pkt. 368 fremgår det, at barnet eller den unge efter servicelovens § 57 b for eksempel kan pålægges at:

- tage i mod en foranstaltning efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 6, 8 eller 9, for eksempel:
- tage imod et klubtilbud,
- deltage i et kursus i vredeshåndtering, hvis barnet eller den unge udviser udadreagerende adfærd og ikke kan udtrykke eller håndtere sine følelser på anden vis,
- deltage i et relevant socialpædagogisk behandlingstilbud, for eksempel i tilfælde hvor der er behov for en samlet indsats i familien for at undgå anbringelse, men hvor barnet eller den unge ikke gider deltage, selvom forældrene er indstillede på det,
- tage imod en kontaktperson, hvis barnet eller den unge har behov for stabil og vedvarende voksenkontakt at støtte sig til for at holde fokus på de rette ting, for eksempel uddannelse og beskæftigelse, men ikke umiddelbart ønsker at samarbejde med en kontaktperson,
- tage imod et praktiktilbud, hvis barnet eller den unge vurderes i øvrigt at være klar til arbejdsmarkedet, men ikke umiddelbart er motiveret til at arbejde,
- være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt, hvis barnet eller den unge flere gange har begået småkriminalitet eller udvist negativ adfærd i bestemte tidsrum, for eksempel fredag og lørdag aften, eller
- bidrage til at genoprette forrettet skade, for eksempel ved at deltage i oprydning i lokalområdet efter hærværk eller lignende, så det bliver tydeligt, at barnets eller den unges handlinger har negative konsekvenser for lokalområdet.

Handlepligterne ved børne- og ungepålæg handler om at modtage foranstaltninger og hjemkomsttidspunkter

I de to gennemgåede sager om børne- og ungepålæg fremgår det, at handlepligterne drejer sig om en kombination af, at den unge skal:

- Modtage en eller flere foranstaltninger efter § 52, stk. 3
- Være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt.

ER HANDLEPLIGTERNE PRÆCIST BESKREVET?

De 20 sager, vi har gennemgået om forældreoplysning og børne- og ungepålæg, indeholder beskrivelser af de handlepligter, forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge skal følge for at overholde pålægget. I alle sager på nær én er handlepligterne tydelige og mulige for forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge at følge.

Hvis en handlepligt ikke er tilstrækkeligt konkret beskrevet i kommunens afgørelse, vil det kunne føre til hel eller delvis ophævelse af afgørelsen, da denne del af afgørelsen ikke er tilstrækkeligt begrundet og derfor lider af en begrundelsesmangel.

I det nedenstående fremlægger vi et eksempel på en sag, hvor handlepligterne er beskrevet tilstrækkeligt præcist.



EKSEMPEL PÅ HANDLEPLIGTER I EN SAG, HVOR BAGGRUNDEN FOR FORÆLDREPÅLÆGGET ER MANGLENDE SAMARBEJDE OM EN LØSNING AF BARNETS PROBLEMER

I denne sag meddeler kommunen et forældrepålæg, da forældremyndighedsindehaveren ikke samarbejder om den iværksatte støtte, melder afbud til møder med forvaltningen, og at barnet har et højt fravær fra daginstitution. Det er vurderet nødvendigt, at barnet kommer i dagpleje af hensyn til barnets udvikling og trivsel.

Handlepligterne er:

- Forældremyndighedsindehaveren skal sikre stabilt fremmøde i daginstitution
- Forældremyndighedsindehaveren skal tage imod kommunens iværksatte støtte
- Forældremyndighedsindehaveren skal deltage i møder med forvaltningen.

Handlepligterne er tilstrækkeligt konkret beskrevet.

Nedenfor præsenterer vi et eksempel på en sag, hvor handlepligterne ikke er beskrevet tilstrækkeligt præcist.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR HANDLEPLIGTERNE IKKE ER BESKREVET TILSTRÆKKELT PRÆCIST

I denne sag har barnet gennem en længere periode haft et højt skolefravær og er kommet bagud fagligt. Kommunen træffer derfor afgørelse om et forældrepålæg.

Handlepligterne er:

- Forældremyndighedsindehaveren skal sørge for, at barnet kommer i skole.

- Ved lovligt fravær skal forældremyndighedsindehaveren kontakte skolen.
- Barnet skal deltage i alle timer i skolen.

De to første handlepligter er tilstrækkeligt konkrete, hvorimod den sidstnævnte handlepligt er mere ukonkret. Dette skyldes, at det ikke er klart beskrevet, hvad det vil sige, at "barnet skal deltage i alle timer i skolen". I denne handlepligt er det således ikke defineret, om formuleringen alene betyder, at barnet skal være til stede i skolen, hvilket allerede er indeholdt i den første handlepligt, eller om det betyder, at barnet skal være aktivt deltagende i timerne. Af den grund, er denne handlepligt ikke tilstrækkelig konkret.

Hvis sagen var blevet behandlet i Ankestyrelsen, ville kommunens afgørelse delvist være blevet ophævet for så vidt angår den del af afgørelsen, der fastsætter den for ukonkrete handlepligt. Denne del af afgørelsen er ikke tilstrækkeligt begrundet og lider derfor af en begrundelsesmangel.

Handlepligternes egnethed

Vi vurderer, at pålægget og handlepligterne er egnede til at bidrage til løsninger af problemerne i familien/i forhold til barnet eller den unge i alle 20 sager. Det vil sige, at der er en direkte sammenhæng mellem pålæggenes handlepligter og den adfærd, kommunen ønsker, at barnet eller den unge skal ændre.

Før kommunen udsteder et pålæg, skal den sikre sig, at det er realistisk for forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge at efterleve pålægget. Det betyder, at kommunen skal tage stilling til, om forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge reelt har mulighed for at efterleve pålægget.

Nedenfor præsenterer vi to eksempler på sager, hvor kommunen har angivet handlepligter, der er egnede til at bidrage til løsningen af problemet.



EKSEMPLER PÅ TO SAGER, HVOR KOMMUNEN HAR ANGIVET EGNEDE HANDLEPLIGTER FOR FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVERNE, BARNET ELLER DEN UNGE

Eksempel på en sag hvor barnet har højt skolefravær

I denne sag har barnet meget højt skolefravær, og der træffes derfor afgørelse om et forældrepålæg. Handlepligten handler om, at forældremyndighedsindehaveren skal sikre, at barnet kommer i skole.

Der er her en direkte sammenhæng mellem den ændring i adfærd hos barnet, der ønskes, og selve handlepligten, og der er tale om en handlepligt, som forældremyndighedsindehaveren i den konkrete sag har mulighed for at efterleve. Vi vurderer derfor, at handlepligterne er egnede.

Eksempel på en sag, hvor den unge har en uhenigtsmæssig adfærd

I denne sag har den unge gennem en længere periode haft en uhenigtsmæssig adfærd med dårligt selskab, episoder med politi, stoffer og højt skolefravær. Den unge vil ikke deltage i misbrugsbehandling.

Der træffes afgørelse om et børne- og ungepålæg, hvor handlepligterne er, at den unge skal deltage i misbrugsbehandling og være hjemme på bestemte tidspunkter om aftenen.

Vi vurderer, at handlepligterne er egnede, da der er en direkte sammenhæng mellem den ændring i adfærd, der ønskes hos den unge, og selve handlepligterne. Der er desuden tale om handlepligter, som den unge har mulighed for at efterleve.

På baggrund af de gennemgåede sager kommer vi i nedenstående boks med anbefalinger til, hvad kommunen skal være opmærksom på i forhold til at udforme handlepligter, der er egnede.

ANKESTYRELSEN ANBEFALER: PÅLÆGGET OG HANDLEPLIGTERNE SKAL VÆRE REALISTISKE

- Handlepligten skal være konkret formuleret, så forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge ved præcis, hvad det er, de skal gøre.
- Handlepligten skal være egnet til at bidrage til den ønskede ændring i adfærd hos barnet eller den unge.
- Efterlevelse af pålægget skal være realistisk for forældremyndighedsindehaverne, barnet eller den unge. Det vil sige, at det skal være muligt for forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge reelt at efterleve pålægget.

PÅLÆGGENES PROPORTIONALITET

Indholdet af et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg skal stå i et rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der skal løses. Det vil sige, at der skal være et rimeligt forhold mellem, hvor indgribende pålægget er, og hvor omfattende problemerne med barnet eller den unges adfærd er. Et forældre pålæg skal i øvrigt levne forældremyndighedsindehaveren mulighed for at opfylde deres øvrige forpligtelser, for eksempel i forhold til andre børn, arbejde og uddannelse.

At et pålæg skal være proportionelt fremgår af servicelovens § 57 a, stk. 3, 1. pkt., for så vidt angår forældre pålæg, og servicelovens § 57 b, stk. 3, 1. pkt., for så vidt angår børne- og unge pålæg.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 3, 1. PKT.

Et forældre pålæg angiver en eller flere konkrete handlepligter for forældremyndighedsindehaveren, som skal være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet.

Kravet om proportionalitet er uddybet i *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 349 og pkt. 367.*

I vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 349 fremgår det, at det også er en konkret



vurdering, om det er tilstrækkeligt at lade forældrepålægget indeholde én handlepligt, eller om det skal være en sammensætning af flere handlepligter. Forældrepålægget skal dog stå i rimeligt forhold til formålet, og det er samtidig vigtigt at holde sig for øje, at forældrepålæg kan være en indgribende foranstaltning for den enkelte forælder.

Kommunen har således mulighed for at fastlægge de konkrete pålæg inden for visse rammer, som afgrænses af:

- At pålæggets indhold skal stå i rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst. Det vil sige, at der skal være et rimeligt forhold mellem, hvor indgribende pålægget er, og hvor omfattende problemet er.
- At pålæggets indhold i den konkrete sag skal fastlægges, så forældrene har mulighed for at opfylde deres øvrige forpligtelser for eksempel i forhold til familiens øvrige børn og i forhold til arbejdspladsen eller uddannelsesinstitutionen.

§

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 3, 1. PKT.

Et børne- og ungepålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for barnet eller den unge, som vurderes at være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet.

I vejledningen om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 367 fremgår det, at kommunen har mulighed for at fastlægge de konkrete pålæg inden for visse rammer, som afgrænses af at pålæggets indhold skal stå i rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst.

Pålæggene er proportionelle i alle 20 sager

I alle de 20 gennemgåede sager om forældrepålæg og børne- og ungepålæg er pålægget proportionalt. Det vil sige, at pålæggets indhold står i et rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst. Der er således udelukkende set eksempler på, at pålægget ikke er mere indgribende, end hvad formålet med pålægget tilsiger sammenholdt med, hvor omfattende problemet er.



EKSEMPLER PÅ TO SAGER, HVOR PÅLÆGGENE ER PROPORTIONALE

Eksempel på sag, hvor pålægget om hjælp til at mindske skolefravær, stemmer overens med problemet

I denne sag har barnet været kendt af forvaltningen i en længere periode. Der er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, som peger på, at barnet har behov for særlig støtte, og desuden har barnet et højt skolefravær. Barnet får tildelt en støtte-kontaktperson, der blandt andet skal hjælpe barnet med at komme i skole. På trods af dette, fortsætter barnet med at have højt skolefravær. Der træffes derfor afgørelse om et forældrepålæg, hvor handlepligterne for forældremyndighedsindehaveren er, at de skal sørge for, at barnet kommer i skole, og ved lovligt fravær skal de kontakte skolen og støtte-kontaktpersonen.

Forældrepålæggets indhold står her i et rimeligt forhold til formålet med pålægget og de problemer, der søges løst med pålægget.

Eksempel på en sag, hvor handlepligterne om misbrugsbehandling og faste hjemmetider stemmer overens med problematikkerne

I denne sag har den unge gennem en længere periode haft en uhensigtsmæssig adfærd med dårligt selskab, og den unge har i øvrigt medvirket til hærværk, haft højt skolefravær og der er mistanke om misbrug

Der træffes afgørelse om et ungepålæg, hvor handlepligterne er, at den unge skal deltage i misbrugsbehandling og være hjemme om aftenen på bestemte tidspunkter.

Handlepligterne i ungepålægget er ikke mere indgribende, end hvad formålet med pålægget tilsiger, sammenholdt med hvor omfattende problemet, der søges løst, er.

ER PÅLÆGGENE TIDSMÆSSIGT AFGRÆNSEDE?

Et forældrepålæg og et børne- og ungepålæg skal være tidsmæssigt afgrænset. Det vil sige, at det skal fremgå af afgørelsen, hvilken periode pålægget gælder. Uanset den fastsatte

periode, skal kommunen dog træffe afgørelse om bortfald af pålægget, hvis forholdene, der begrundede pålægget, ikke længere eksisterer, eller pålægget ikke længere er egnet til at løse barnets eller den unges problemer. Servicelovens § 57 a, stk. 6, og servicelovens § 57 b, stk. 6, fastlægger rammerne for den tidsmæssige afgrænsning af pålægget.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 6 OG 9

Stk. 6

Afgørelsen om forældrepålæg træffes for en afgrænset periode af højst 12 måneders varighed. Forældrepålægget kan forlænges med højst 6 måneder ad gangen.

Stk. 9

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om bortfald af pålægget, hvis kommunalbestyrelsen vurderer,

- 1) at forholdet, der lå bag pålægget, ikke længere eksisterer, eller
- 2) at forældrepålægget ikke længere er egnet til at løse barnets eller den unges problemer.

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 6

§ 57 a, stk. 6 og 9, finder tilsvarende anvendelse på børne- og ungepålægget efter stk. 1.

I vores gennemgang af de 18 sager om forældrepålæg vurderer vi, at næsten alle sagerne er tidsmæssigt afgrænsede. Dog er der enkelte eksempler på sager om forældrepålæg, hvor den tidsperiode, som forældrepålægget er gældende i, ikke er nærmere angivet og begrundet. Kommunens afgørelse ville derfor være blevet ophævet, hvis sagen var blevet behandlet i Ankestyrelsen.

I begge sager om børne- og ungepålæg er pålæggene tidsmæssigt afgrænsede.

Perioden er i de fleste tilfælde afgrænset til 3-6 måneder. I én enkelt sag er der fastsat en periode på 12 måneder.

TYDELIGHED OM KONSEKVENSER

Kommunen skal i afgørelsen tydeligt angive, hvad konsekvenserne er ved ikke at efterleve forældrepålægget. Det skal således være tydeligt, at overholdelse af pålægget er en betingelse

for at modtage børne- og ungeydelsen og for, at det pågældende barn eller den unge medregnes ved beregningen af boligstøtten.

I forhold til børne- og ungepålægget fremgår det ikke direkte af bestemmelsen i servicelovens § 57 b, stk. 8, at kommunen skal oplyse barnet eller den unge om de mulige konsekvenser der er, hvis pålægget ikke bliver overholdt. Det er dog en del af kravet om begrundelse af afgørelsen, jf. forvaltningslovens §§ 22 og 24.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 7 OG 8

Stk. 7

Kommunalbestyrelsen skal oplyse forældremyndighedsindehaveren om, at overholdelse af pålægget er en betingelse for at modtage børne- og ungeydelsen, jf. lov om en børne- og ungeydelse, og for, at det pågældende barn eller den pågældende unge medregnes ved beregningen af boligstøtten, jf. lov om individuel boligstøtte.

Stk. 8

Hvis kommunen vurderer, at den, der er meddelt et forældrepålæg efter stk. 1, ikke efterlever pålægget, og at den manglende efterlevelse ikke beror på undskyldelige omstændigheder, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om dette. Afgørelsen er gældende for ét kvartal.

SERVICELOVENS § 57 B, STK. 8

Overholder barnet eller den unge ikke et børne- og ungepålæg, skal kommunalbestyrelsen, når det vurderes relevant, straks underrette politiet og anmode om bistand til kommunens udøvelse af beføjelser efter § 64, stk. 2.

I alle de 18 gennemgåede sager om forældrepålæg er der oplyst om konsekvenserne ved ikke at efterleve pålægget.

I de to sager om børne- og ungepålæg har kommunen ikke oplyst, hvilke konsekvenser det har for barnet eller den unge, hvis vedkommende ikke overholder pålæggets handlepligter. I begge sager indeholder afgørelserne ikke oplysninger om, at kommunen, når det er relevant, straks skal underrette politiet og anmode om bistand til kommunens udøvelse af beføjelser efter § 64, stk. 2.

§

SERVICELOVENS § 64, STK. 2 OG 5

Stk. 2

Kommunen har mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til forældremyndighedens indehavers bolig, rum eller gemmer for at eftersøge og medtage et barn eller en ung med henblik på at fuldbyrde de afgørelser, der er nævnt i stk. 1. Kommunen kan hente og bringe barnet eller den unge til stedet, hvor børne- og ungepålægget skal opfyldes, med henblik på at fuldbyrde afgørelser efter § 57 b eller stedet, hvor en straksreaktion, jf. § 12 i Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, eller et forbedringsforløb, jf. § 13, stk. 3 eller 4, i Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, skal gennemføres.

Stk. 5

Politiet yder bistand til kommunen ved udøvelsen af beføjelser efter stk. 2-4. Social- og ældreministeren fastsætter efter aftale med justitsministeren nærmere regler i en bekendtgørelse om politiets bistand til kommunen.

I de to sager er begrundelsen derfor mangelfuld. Kommunens afgørelser i de to sager ville dog ikke af denne grund være blevet ophævet, hvis sagerne var blevet behandlet i Ankestyrelsen. Det skyldes, at manglen ikke kan anses for så væsentlig, at afgørelsen af denne grund vil være ugyldig.

KAPITEL 3

Kommunernes praksis for at træffe afgørelse om manglende efterlevelse

I dette kapitel belyser vi, om kommunerne anvender reglerne om forældrepålæg i overensstemmelse med regler og praksis, bedømt på deres efterlevelsessaftagelser.

I kapitlet kommer vi ind på:

- Om det fremgår tydeligt, hvilke handlepligter der ikke er overholdt, når der træffes afgørelse om manglende efterlevelse af et forældrepålæg.
- Om kravet om dokumentation overholdes, når der træffes afgørelse om manglende efterlevelse, og om dokumentationen er tilstrækkelig.
- Om der foreligger undskyldelige omstændigheder i de sager, hvor der træffes afgørelse om manglende efterlevelse.
- Om afgørelserne om manglende efterlevelse træffes inden for de korrekte tidsperioder.

I boksen nedenfor kan du læse udvalgte hovedpointer fra kapitlet:

HOVEDPUNKTER

- I alle de gennemgåede sager om efterlevelsessaftagelse fremgår det klart, hvilke handlepligter der ikke er efterlevet.
- I de gennemgåede sager er den primære årsag til efterlevelsessaftagelsen, at forældrene ikke har overholdt et meddelt pålæg om at sikre, at barnet eller den unge kommer i skole eller institution. Herudover ser vi også en del eksempler på, at forældrene ikke har overholdt det meddelte pålæg om at deltage i møder med forvaltningen.
- I gennemgangen af de otte sager vurderer vi, at der i syv af sagerne ikke er oplysninger om undskyldelige omstændigheder. I den sidste sag fremgår der oplysninger om mulige undskyldelige omstændigheder. I denne sag har kommunen vurderet, at forholdet ikke kan anses for at være undskyldelige omstændigheder.

- Generelt lever efterlevelsessaftørelserne i de gennemgÅede sager op til lovgivningens krav om at vÅre prÅcise omkring, hvilke handlepligter der ikke er overholdt, og hvorfor. Der er generelt ogsÅ dokumentation for den manglende overholdelse af pÅlÅegget. Kommunerne har ogsÅ vÅret opmÅrksomme pÅ at forholde sig til oplysninger om eventuelle undskyldelige forhold. I en enkelt sag er officialprincippet dog ikke overholdt, da der ikke i sagen foreligger dokumentation for den manglende overholdelse af handlepligten.
- I et par af sagerne har kommunerne ikke vÅret opmÅrksomme pÅ at trÅffe afgørelsen for den korrekte tidsperiode. Der er i disse sager tale om en hjemmelsmangel.

MANGLENDE EFTERLEVELSE AF HANDLEPLIGTER

Hvis kommunen vurderer, at forÅldremyndighedsindehaveren ikke efterlever en handlepligt, som er meddelt i et forÅldrepÅlÅeg, og den manglende efterlevelse ikke beror pÅ undskyldelige omstÅndigheder, skal kommunen trÅffe afgørelse herom. Dette fremgÅr af servicelovens § 57 a, stk. 8.

§

SERVICELOVENS § 57 A, STK. 8

Hvis kommunen vurderer, at den, der er meddelt et forÅldrepÅlÅeg efter stk. 1, ikke efterlever pÅlÅegget, og at den manglende efterlevelse ikke beror pÅ undskyldelige omstÅndigheder, skal kommunalbestyrelsen trÅffe afgørelse om dette. Afgørelsen er gældende for Åt kvartal.

Handlepligter

I alle de otte sager, vi har gennemgÅet om efterlevelse af pÅlÅeg, fremgÅr det klart, hvilke handlepligter der ikke er efterlevet.

I de otte sager, hvor forÅldremyndighedsindehaveren ikke har efterlevet det udstedte forÅldrepÅlÅeg, drejer handlepligterne sig om at sikre barnets eller den unges fremmøde i skole eller institution og om at deltage i møder med relevante myndigheds personer. Der er ogsÅ et eksempel pÅ en sag, hvor en handlepligt om at samarbejde om praktisk støtte i hjemmet ikke er blevet efterlevet.

Hvis det ikke fremgår klart af efterlevelseseftersøgelsen, hvilken handlepligt, der ikke er overholdt, så er der tale om en begrundelsesmangel, hvilket er en retlig mangel.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR FORÆLDREMYNDIGHEDSINDEHAVEREN UDEBLIVER FRA MØDER

Sagen handler om en familie, hvor der gennem en længere periode har været bekymring for parrets tre børn og for forholdene i hjemmet, ligesom børnene har været ustabile i deres fremmøde i skolen. Det har været meget vanskeligt for kommunen at få etableret et samarbejde med forældremyndighedsindehaveren. De er derfor blevet meddelt et forældreopdrag, der indeholder tre forskellige handlepligter:

- De skal fremmøde til alle indkaldte samtaler med forvaltningen
- Børnene skal møde i skole hver dag
- De skal give samtykke til at deltage i intensiv familiebehandling.

Børnenes fremmøde i skolen bliver mere stabilt, men forældremyndighedsindehaveren er stadig modvillige i forhold til at samarbejde. De udebliver stadig fra møder med forvaltningen uden at melde afbud, og de vil ikke deltage i familiebehandling. Kommunen træffer derfor afgørelse om, at det meddelte pålæg ikke er efterlevet. Det fremgår udtrykkeligt af efterlevelseseftersøgelsen, at de handlepligter, som ikke er overholdt, er:

- De er udeblevet fra konkrete møder.
- De har ikke villet deltage i familiebehandling.

Det fremgår således helt klart af kommunens efterlevelseseftersøgelse, hvilke handlepligter, der ikke er overholdt.

Dokumentation for manglende efterlevelse af handlepligter

Kravet om dokumentation ved manglende efterlevelse betyder, at det skal være tydeligt, hvilke oplysninger der har ført til vurderingen af, at det meddelte pålæg ikke er efterlevet. Hvis handlepligten er, at forældremyndighedsindehaveren skal møde op til en række specifikke møder, skal det altså fremgå af sagens oplysninger, hvilke af disse møder forældremyndighedsindehaveren er udeblevet fra. Hvis handlepligten er, at forældremyndighedsindehaveren skal sørge for, at barnet

kommer i skole hver dag, skal det fremgå af sagens oplysninger, hvornår og i hvilket omfang barnet har haft skolefravær. Hvis den manglende efterlevelse ikke er dokumenteret i en sag om manglende efterlevelse af et forældrepålæg, er officialprincippet ikke overholdt. Det er en retlig mangel, der kan føre til afgørelsens ugyldighed.

I syv af de otte gennemgåede sager, er der tilstrækkelig dokumentation for den manglende efterlevelse af handlepligterne. I de sager, hvor kravet om dokumentation er opfyldt, ser vi blandt andet eksempler på, at kommunen har indhentet udtalelser eller en fraværsoversigt fra barnets skole. Der er også eksempler på, at kommunen har lagt vægt på kommunens journalnotater. Der er andre eksempler på, at det i afgørelsen udtrykkeligt fremgår, hvilke faktuelle oplysninger der ligger til grund for vurderingen af, at pålægget ikke er efterlevet. Det kan eksempelvis være, hvilke konkrete møder forældremyndighedsindehaveren er udeblevet fra, eller hvilken foranstaltning forældremyndighedsindehaveren ikke har deltaget i.



EKSEMPEL PÅ EN SAG, HVOR DEN MANGLENDE EFTERLEVELSE ER DOKUMENTERET

Denne sag omhandler en familie, hvor der gennem en periode har været en bekymring for situationen i hjemmet. Kommunen vil gerne have et samarbejde med forældremyndighedsindehaveren i gang og udarbejde en børnefaglig undersøgelse. Forældremyndighedsindehaveren giver udtryk for, at ville deltage, men samarbejder reelt ikke. Forældremyndighedsindehaveren er derfor blevet meddelt et forældrepålæg i form af at deltage i konkrete møder i forbindelse med udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse. Det fremgår udtrykkeligt af kommunens afgørelse, hvilke konkrete møder forældremyndighedsindehaveren er udeblevet fra.

I den ene sag, hvor kommunen ikke har dokumenteret, at forældremyndighedsindehaveren ikke har efterlevet deres handlepligter, kan vi ikke se nogen oplysninger i sagen om skolefraværrets størrelse. Denne sag uddyber vi i følgende eksempel:



EKSEMPEL PÅ SAG, HVOR KOMMUNEN IKKE HAR DOKUMENTERET DEN MANGLENDE EFTERLEVELSE

I denne sag er forældremyndighedsindehaveren blevet pålagt at sørge for, at deres børn kommer i skole. På

trods af det fortsætter deres børn med at have et højt skolefravær. Kommunen træffer derfor en afgørelse om manglende efterlevelse af pålægget.

Kommunen angiver i sin afgørelse, hvornår børnene har været fraværende, og hvor meget fravær de har haft, men det fremgår ikke tydeligt af sagen, hvilke oplysninger om fravær, skolen har givet til kommunen.

Der er her tale om en retlig mangel i form af manglende overholdelse af officialprincippet. Hvis sagen var blevet behandlet i Ankestyrelsen, ville afgørelsen være blevet ophævet. Dette begrundes i, at der ikke foreligger dokumentation i sagen for fraværet. Oplysningerne herom er alene noteret i selve afgørelsen. Kommunen ses således ikke at have modtaget noget på skrift fra skolen ligesom der ikke er journalført notat om mundtligt modtagne oplysninger herom. Den underliggende dokumentation for det, kommunen skriver i afgørelsen, mangler således.



ANKESTYRELSEN ANBEFALER: TYDELIG DOKUMENTATION FOR MANGLENDE OVERHOLDELSE AF HANDLEPLIGTER

Ankestyrelsen bemærker, at det er vigtigt, at forældremyndighedsindehaveren kan se præcist, hvilke handlepligter de ikke har overholdt, og at der er dokumentation for dette i sagen. Det kan man blandt andet sikre ved at gøre følgende:

- Vi anbefaler, at kommunen i forbindelse med partshøringen og i afgørelsen formulerer sig tydeligt om, hvilke handlepligter der ikke er overholdt, og hvorfor man ikke anser dem for overholdt. Det er en god ide at være helt specifik, eksempelvis ved at nævne hvilke konkrete møder, forældremyndighedsindehaveren er udeblevet fra, hvor meget ulovligt skolefravær, der er, og hvornår det har været.
- Vi anbefaler, at kommunen i forbindelse med ulovligt skolefravær sørger for, at der er dokumentation herfor, eksempelvis gennem fraværsoversigter eller mails fra skolen.

UNDSKYLDELIGE OMSTÆNDIGHEDER

I dette afsnit beskriver vi, om der har været undskyldelige omstændigheder i de otte gennemgåede sager, hvor der er blevet truffet en efterlevelseseftersøgelse. Det er en forudsætning for at træffe afgørelse om manglende efterlevelse, at der ikke foreligger undskyldelige omstændigheder. Det kan for eksempel være, at en forældremyndighedsindehaver ikke kan deltage i et familieprogram en given dag, men kan fremvise en lægeerklæring, som viser, at udeblivelsen var undskyldelig. Det er kommunen, der vurderer, om der foreligger undskyldelige omstændigheder. Dette fremgår af vejledningen til serviceloven pkt. 358.

Hvis kommunen ikke har forholdt sig til oplysninger om mulige undskyldelige forhold, så er der tale om en begrundelsesmangel, hvilket er en retlig mangel.

§

SERVICELOVENS § 57A, STK. 8

Hvis kommunen vurderer, at den, der er meddelt et forældreopdrag efter stk. 1, ikke efterlever pålægget, og at den manglende efterlevelse ikke beror på undskyldelige omstændigheder, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om dette. Afgørelsen er gældende for ét kvartal.

I flere af de gennemgåede sager, er der ikke oplysninger om undskyldelige omstændigheder. I den sidste sag fremgår der oplysninger om undskyldelige omstændigheder. I denne sag har kommunen forholdt sig til disse omstændigheder. Det fremgår af deres afgørelse, at de er opmærksomme på de pågældende forhold, men at kommunen vurderer, at det ikke kan anses for at være undskyldelige omstændigheder.



EKSEMPEL PÅ SAG, HVOR KOMMUNEN HAR FORHOLDT SIG TIL UNDSKYLDELIGE OMSTÆNDIGHEDER

I denne sag er børnene ikke kommet i skole dagligt og til tiden, hvorfor der er meddelt forældrepålæg om, at forældremyndighedsindehaveren skal sørge for dette.

Børnene kommer fortsat ikke i skole, og der gives ikke besked om hvorfor. Den ene forældremyndighedsindehaver oplyser i forbindelse med afgørelsen om manglende efterlevelse af forældrepålægget, at børnenes fravær skyldes, at vedkommende er nervøs på grund af høje smittetal med coronavirus, og at der har været meget sygdom i familien. Kommunen forholder sig i afgørelsen til de anførte grunde, og vurderer, at der ikke er tale om undskyldelige omstændigheder.



ANKESTYRELSEN ANBEFALER: GOD PRAKSIS VED VURDERING AF UNDSKYLDELIGE OMSTÆNDIGHEDER

Kommunen skal i forbindelse med en afgørelse om manglende efterlevelse af et meddelt forældrepålæg være opmærksom på, om der foreligger undskyldelige omstændigheder. Hvis der er oplysninger om, hvorfor et meddelt forældrepålæg ikke er efterlevet, skal kommunen forholde sig til, om oplysningerne kan anses for at være undskyldelige forhold. Kommunen kan blandt andet sikre en god praksis ved at:

- Være opmærksom på, om der foreligger undskyldelige omstændigheder. Typisk vil det i forvejen fremgå af sagens oplysninger eller være oplysninger, der kommer frem i forbindelse med partshøring
- Forholde sig udtrykkeligt til eventuelt oplyste grunde til, at pålægget ikke er efterlevet
- Forklare hvorfor de anførte forhold ikke kan begrunde et andet resultat.

KOMMUNERNE SKAL VÆRE OPMÆRKSOMME PÅ AT TRÆFFE AFGØRELSE FOR DE KORREKTE TIDSPERIODER

I dette afsnit beskriver vi, om kommunerne har været opmærksomme på at træffe afgørelse for de korrekte tidsperioder for afgørelserne.

Manglende efterlevelse af et forældreplæg træffes med virkning for det førstkommande kvartal og for et kvartal ad gangen.

Af vejledningen til serviceloven punkt 358 fremgår det, at efter servicelovens § 57 a, stk. 8, skal en afgørelse om manglende efterlevelse af et plæg træffes med virkning for det førstkommande kvartal og for ét kvartal ad gangen. Når der er gået et kvartal, hvor der har været stoppet for udbetaling af børne- og ungedyldelsen og reduktion af boligstøtte, og hvis forældremyndighedsindehaveren stadig ikke efterlever pålægget, skal kommunen vurdere, om betingelserne for at opretholde pålægget stadig er gældende. Hvis kommunen vurderer, at betingelserne for at opretholde pålægget stadig er gældende, skal de træffe en ny afgørelse med efterfølgende stop for udbetaling af børne- og ungedyldelsen og reduktion af boligstøtten for det næste kvartal også.

Gennemgangen af de otte sager viser, at der er to sager, hvor kommunen ikke har været opmærksom på at træffe afgørelsen for de korrekte tidsperioder. Hvis kommunen ikke træffer afgørelsen for den korrekte tidsperiode, så er der tale om en hjemmelsmangel. Det er en retlig mangel, der typisk vil medføre, at afgørelsen er ugyldig.

I seks af sagerne har kommunen imidlertid været opmærksom på at træffe afgørelse for de korrekte tidsperioder.



ANKESTYRELSEN ANBEFALER: FOKUS PÅ TIDSPERIODEN VED AFGØRELSE OM MANGLENDE EFTERLEVELSE

Afgørelsen om manglende efterlevelse af et meddelt forældrepålæg skal træffes med virkning fra førstkommende kvartal og for ét kvartal ad gangen.

- Forud for hvert kvartal bør kommunen forholde sig til, om det meddelte forældrepålæg er efterlevet. Kommunen bør foretage denne vurdering i tilstrækkelig god tid til, at kommunen kan nå at træffe afgørelse om manglende efterlevelse.
 - I forbindelse med ovenstående skal kommunen være opmærksom på den tid, det tager at indhente oplysninger og foretage partshøring over oplysninger i sagen.
-

Del 2

Interviewundersøgelse

I denne del af undersøgelsen, som bygger på gruppeinterview med ni kommuner, afdækker vi, hvordan kommunerne anvender forældrebetaling og børne- og ungebetaling, herunder deres præventive brug af bestemmelserne. I kapitlet belyser vi også, hvilke forhold der har betydning for kommunernes brug af forældrebetaling og børne- og ungebetaling, herunder anden lovgivning, kommunernes organisering og deres vurdering af effekt.

Årsager til kommunernes anvendelse af forældre pålæg og børne- og unge pålæg

I dette kapitel beskriver vi, hvilke problemstillinger der oftest ligger til grund for, at kommunerne anvender forældre pålæg eller børne- og unge pålæg. Derudover beskriver vi, hvornår i et sagsforløb kommunerne typisk tager pålæggene i brug, samt hvordan pålæggene fungerer sammen med andre foranstaltninger.

DELKONKLUSIONER

- Forældre pålæg og børne- og unge pålæg indgår typisk som et led i andre indsatser, og typisk som sidste udvej, når kommunen har forsøgt sig med andre indsatser.
- Alle de kommuner, vi har interviewet, beskriver, at det oftest er samarbejdsproblemer, der leder til, at kommunen anvender et pålæg.
- Samarbejdsproblemerne baseres oftest på, at forældrene ikke samarbejder i forhold til frivillige foranstaltninger, som kommunen allerede har iværksat. Disse frivillige indsatser bruges typisk ved udfordringer som adfærdsvanskeligheder, ulovligt skolefravær eller kriminel adfærd.
- Kommunerne beskriver, at det kan være svært at definere, hvor alvorlige samarbejdsvanskelighederne skal være, før der er grundlag for at udstede et pålæg.
- I forhold til ulovligt skolefravær og kriminalitet beskriver nogle kommuner, at de ikke så hyppigt anvender pålæg ved disse udfordringer. Kommunerne beskriver, at servicelovens § 155 c er mere anvendelig i forhold til at håndtere ulovligt skolefravær. Derudover gør Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet kommunernes brug af pålæg overflødig i de fleste sager, hvor barnet eller den unge har udvist kriminel adfærd. Kommunerne oplever derudover, at ulovligt skolefravær ofte er en kompleks problematik, der ikke nødvendigvis kan løses med et pålæg.

- Ved kriminalitetssager kan et børne- og ungepålæg benyttes som tiltag, inden en kriminalitetssag kommer i Ungdomskriminalitetsnævnet.

PROBLEMER I SAMARBEJDET ER TYPISK ÅRSAG TIL, AT KOMMUNERNE UDSTEDER ET PÅLÆG

På tværs af de fire gruppeinterview ser vi, at kommunerne grundlæggende baserer deres praksis på frivillighed og samarbejde. Dette er i overensstemmelse med de principper om frivillighed før tvang, som vejledningen til serviceloven foreskriver. Kommunerne vil derfor altid forsøge at motivere forældrene, barnet eller den unge til at indgå i et samarbejde om de frivillige foranstaltninger, kommunen har forsøgt at iværksætte for at løse barnet eller den unges problemer, inden de træffer afgørelse om et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg.

§

VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER, PKT. 337

Det generelle udgangspunkt er, at frivillighed går forud for tvang. Det følger af det almindelige proportionalitetsprincip. Det skal således først vurderes, om en frivillig løsning er mulig, inden der træffes afgørelse om forældrepålæg eller børne- og ungepålæg.

Som følge af den praksis, vi beskriver ovenfor, vil problemer i samarbejdet mellem kommunen og forældrene, barnet eller den unge typisk være det, der udløser et pålæg i sidste ende. Dette uddyber Assens Kommune i nedenstående citat:

“Vi prøver at gøre alt muligt andet, inden vi overhovedet vil bruge et pålæg. Det er kun til sidst, hvor vi tænker, at vi simpelthen har gjort alt, at vi bruger det.”
(Teamleder, Assens Kommune)

Samarbejdsvanskeligheder kan for eksempel indebære, at forældrene, barnet eller den unge ikke møder op til de aftalte møder med forvaltningen eller familiebehandleren, eller på anden måde afviser at deltage i de indsatser, kommunen har sat i værk for at løse det pågældende problem.

I den juridiske gennemgang af de 18 sager om forældrepålæg fremgår det også, at vanskelighederne i samarbejdet mellem

forældre og kommune handler om, at forældremyndighedsindehaveren ikke deltager i møder med forvaltningen, skolen eller familiebehandleren, og/eller at forældremyndighedsindehaveren i øvrigt ikke samarbejder om de støtteforanstaltninger, kommunen har sat i værk.

I den ene af sagerne om børne- og ungepålæg skyldes pålægget desuden, at barnet eller den unge nægter at samarbejde med de relevante myndigheder om løsningen af sine problemer.



Samarbejdsvanskeligheder kan være vanskelige at definere

Aalborg og Faaborg-Midtfyn Kommune oplever, at det kan være svært at vurdere, hvornår det pågældende problem er så massivt, at kommunen skal anvende et pålæg. Det kan særligt være svært at vurdere, hvornår et samarbejde er så vanskeligt, at det er nødvendigt at udstede et pålæg. Dette beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune:

”Det vanskelige forældresamarbejde, det kan der være mange nuancer af. Og det kan være svært at måle på, hvad et svært forældresamarbejde er.”

(Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Aalborg Kommune beskriver samme problemstilling i forhold til at vurdere forældresamarbejdet:

”Hvis vi to sad og vurderede den samme sag, ville vi sandsynligvis ikke komme til den samme konklusion. (...) Måske kunne man få nogle retningslinjer for, hvornår man vurderer, at et forældresamarbejde ikke kan lade sig gøre.”

(Konsulent, Aalborg Kommune)

Aalborg Kommune oplever altså, at deres nuværende praksis for brug af pålæg i forbindelse med eksempelvis samarbejdsvanskeligheder i høj grad er baseret på rådgiverens skøn. Derfor efterspørger kommunen nogle klarere retningslinjer for, hvornår samarbejdsvanskeligheder er på et niveau, hvor det er passende at bruge et pålæg.

I forlængelse af ovenstående påpeger Faaborg-Midtfyn Kommune, at de blandt andet vurderer graden af samarbejdsvanskeligheder ved at kigge på antallet af gange, den pågældende borger er udeblevet fra møder. På den måde kan de nemmere

kvalificere, hvornår der er tale om et samarbejde, der er så dårligt, at der er grundlag for at udstede et pålæg.



Bemærkning: Vurderingen af, om der skal udstedes et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg, beror på en konkret vurdering af forholdene i den enkelte sag. I denne vurdering skal indgå, om forældrene henholdsvis barnet eller den unge er i personkredsen for et pålæg, om der foreligger en eller flere af de i servicelovens § 57 a, stk. 2, henholdsvis § 57 b, stk. 2, nævnte grunde for at udstede et pålæg, samt at en eller flere pålagte handlepligter vurderes egnede til at bidrage til en løsning af barnet eller den unges problemer.

SKOLEFRAVÆR, KRIMINALITET OG ADFÆRDS- OG TILPASNINGSPROBLEMER

Det er altså typisk vanskeligheder i samarbejdet, der udløser et pålæg. Samarbejdsvanskeligheder opstår i de fleste sager, fordi forældrene, barnet eller den unge har problemer, som kommunen har forsøgt at samarbejde med dem om at løse.

I det følgende afsnit beskriver vi, hvordan kommunerne anvender forældrepålæg og børne- og ungepålæg i relation til de problemstillinger, serviceloven beskriver som årsager til at udstede et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg, foruden samarbejdsvanskeligheder. Disse problemstillinger er:

- Ulovligt skolefravær
- Adfærds- og tilpasningsproblemer
- Kriminel adfærd

I interviewene fortæller kommunerne både om ulovligt skolefravær og kriminel adfærd som årsager til at anvende et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg. Kommunerne beskriver dog ikke, at de har anvendt forældrepålæg eller børne- og ungepålæg for at komme generelle adfærds- eller tilpasningsproblemer til livs. Dette billede stemmer overens med, hvad vi ser i den juridiske gennemgang af de 20 sager om forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

I den juridiske gennemgang af de 18 sager om forældrepålæg fremgår det, at meddelelsen af pålægget i mange af sagerne baserer sig på enten samarbejdsvanskeligheder, ulovligt skolefravær eller en kombination af disse.

I de to sager om børne- og ungepålæg begrundede kommunen meddelelsen af pålægget med ulovligt skolefravær, at barnet

eller den unge er mistænkt eller sigtet for at have begået kriminalitet eller at barnet eller den unge har alvorlige adfærd- eller tilpasningsproblemer. I en af sagerne er dette i kombination med samarbejdsvanskeligheder.

Ulovligt skolefravær er sjældent årsag til at kommunerne overvejer at udstede et pålæg

Flere kommuner beskriver, at de sjældent overvejer at benytte sig af et pålæg i sager om ulovligt skolefravær. Nogle kommuner beskriver, at dette blandt andet skyldes servicelovens § 155 c, som i nogen grad gør de to pålæg overflødige i forhold til at nedbringe barnet eller den unges ulovlige skolefravær. Andre kommuner beskriver, at ulovligt fravær ofte er en kompleks problematik, de ikke nødvendigvis kan løse ved at udstede et pålæg.

Ulovligt fravær kan være et for komplekst problem til, at det er relevant at anvende et pålæg

Flere kommuner beskriver, at ulovligt fravær er et komplekst problem, der af forskellige årsager kan være svært for forældrene, barnet eller den unge at løse. Forældre kan være investerede i at hjælpe deres børn med at passe deres skole, men forældrenes engagement hjælper ikke nødvendigvis, så længe barnet eller den unge ikke er motiveret for at komme i skole. Det er årsagen til, at kun nogle af kommunerne har brugt eller overvejer at bruge et af pålæggene i sager om ulovligt skolefravær.

SKOLEFRAVÆR KAN SKYLDES SKOLEVÆGRING

Flere kommuner beskriver, at skolefraværet kan skyldes bagvedliggende årsager, såsom mobning eller angst. Dette er forhold, som gør det svært for forældrene, barnet eller den unge at sørge for barnets fremmøde. Ifølge flere kommuner er der på den måde ofte en god grund til, at barnet eller den unge ikke møder i skole. I de tilfælde, hvor det forholder sig sådan, oplever kommunerne derfor ikke, at det hjælper at anvende et pålæg. Dette beskriver Holstebro Kommune blandt andet:

”Det handler jo også om at se på, hvilke udfordringer der gør, at barnet ikke møder i skole. I langt de fleste tilfælde er der en god grund til, at de ikke gør det. Det er i hvert fald vores erfaring.” (Teamleder, Holstebro Kommune)

Glostrup Kommune nævner også, at det i mange sager om ulovligt skolefravær handler om skolevægring, hvor barnet eller den unge føler et psykologisk betinget ubehag ved at være i skole. Derfor vurderer kommunen, at et pålæg om at barnet eller den unge eksempelvis skal møde i skole eller deltage i samfundsnyttigt arbejde, ikke nødvendigvis er den rette indsats ved denne type udfordring.



Bemærkning: Meddelelse af et forældre pålæg skal, jf. § 57 a, bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar. I de tilfælde, hvor forældremyndighedsindehaveren forsøger at motivere barnet til at gå i skole og gør alt for at leve op til sit forældreansvar, men det ulovlige skolefravær bunder i andre bagvedliggende problematikker for barnet, som for eksempel skolevægning, skal kommunen ikke anvende et forældre pålæg.

Serviceovens § 155 c mindsker kommunernes brug af pålæg ved ulovligt skolefravær

Nogle af kommunerne beskriver, at den nylige ikrafttrædelse af serviceovens § 155 c, i nogle situationer gør forældre pålæg og børne- og unge pålæg overflødige i forhold til løse problemer med ulovligt skolefravær.



SERVICELOVENS § 155 C

Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om, at en elev har ulovligt skolefravær på 15 pct. eller derover inden for et kvartal, jf. § 153, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om standsning af børne- og ungeydelsen.

Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver for eksempel, at det kan være nemmere at anvende § 155 c ved skolefravær end forældre pålæg og børne- og unge pålæg:

”Det er lidt nemmere, fordi der er lavet en lovgivning, som er fuldstændig klar og tydelig. Når der er x-antal procent fravær, så har vi ret til at gøre det her, hvor pålægget hele tiden er en vurdering. Vi kan godt komme til at vakle lidt i: ’Arh, måske skal vi træffe afgørelse om det her, eller måske skal vi ikke.’” (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Faaborg-Midtfyn Kommune og to andre kommuner beskriver altså, at § 155 c er nemmere for kommunerne at anvende i sager med ulovligt skolefravær, da der i denne bestemmelse er fastsat en procentuel grænse for, hvor meget ulovligt fravær et barn eller en ung må have, før der kommer en sanktion.

Glostrup Kommune fortæller også, hvordan der kan opstå tvivl om, hvor alvorlig fraværspromatikken er, da et højt ulovligt fravær både kan dække over, at barnet eller den unge ofte kommer for sent i skole, og at barnet ofte er fraværende.

Mistanke eller viden om kriminalitet er sjældent årsag til, at kommunerne udsteder et pålæg

I interviewene fortæller flere kommuner, at deres brug af forældrepålæg og børne- og ungepålæg i sager, hvor et barn eller en ung er mistænkt eller sigtet for at have begået kriminalitet, er forholdsvist begrænset. Samme billede gør sig gældende i de 18 sager om forældrepålæg, der indgår i den juridiske sags gennemgang, hvor kriminel adfærd hos barnet eller den unge ikke ligger til grund for en eneste af de udstedte pålæg. Kriminel adfærd er dog en af flere årsager til, at kommunen har truffet afgørelse i de to sager om børne- og ungepålæg, som vi har gennemgået.

Blandt de kommuner vi har interviewet, er der imidlertid tre kommuner; Esbjerg, Faaborg-Midtfyn og Aalborg Kommune, der har udstedt et pålæg i sager, hvor et barn eller en ung er mistænkt eller sigtet for at have begået kriminalitet. For eksempel udtaler Faaborg-Midtfyn Kommune, at begyndende kriminel adfærd hos barnet eller den unge er den mest hyppige årsag til, at de anvender et pålæg.

Ungdomskriminalitetsnævnet mindsker kommunernes brug af forældrepålæg og børne- og ungepålæg

Flere kommuner beskriver, at oprettelsen af Ungdomskriminalitetsnævnet er med til at mindske deres brug af forældrepålæg og børne- og ungepålæg i sager om ungdomskriminalitet.

UNGDOMSKRIMINALITETSNÆVNET

Ungdomskriminalitetsnævnet skal behandle sager om børn og unge i alderen 10 til 17 år, der er særligt udsatte for at havne i den hårde kerne af unge kriminelle. Det kan for eksempel være, hvis de har deres kriminelle debut meget tidligt, eller fordi de er kendetegnet ved en række risikofaktorer i forhold til at begå yderligere kriminalitet.

Ungdomskriminalitetsnævnet skal behandle sager om børn og unge, der er dømt eller mistænkt for at have begået personfarlig kriminalitet. Det kan for eksempel være vold, røverier, trusler eller ildspåsættelse.

Kommunerne skal fortsat yde særlig støtte til børn og unge – der ikke er i Ungdomskriminalitetsnævnets målgruppe – efter lov om social service. Børn og unge, der begår kriminalitet, der ikke er omfattet af reformen, vil

UKN KAN MINDSKE BRUGEN AF PÅLÆG

således fortsat uændret skulle tilbydes støtte efter lov om social service.⁴

Ifølge flere kommuner betyder oprettelsen af Ungdomskriminalitetsnævnet (UKN), at sager, hvor et barn eller en ung er mistænkt eller sigtet for at have begået kriminalitet, ofte ender hos Ungdomskriminalitetsnævnet. Ungdomskriminalitetsnævnet kan blandt andet træffe afgørelse om, at barnet eller den unge skal følge en handleplan, hvis indhold i nogen udstrækning minder om de handlepligter, der hører til de to pålæg. Dette beskriver Glostrup Kommune i følgende citat:

”Hvis de er i Ungdomskriminalitetsnævnet, og de har et forbedringsforløb, så tror jeg ikke, at man træffer afgørelse om et børne- og ungepålæg taget i betragtning af, at man meget sjældent gør det i forvejen. (...) Den ramme, der ligger i Ungdomskriminalitetsnævnets beslutninger om forbedringsforløb, gør jo grundlæggende det, man tidligere forvaltede med et børne- og ungepålæg eller med andre former for retningslinjer. Så der tænker jeg ikke, at man ville supplere med et børne- og ungepålæg.”

(Teamleder, Glostrup Kommune)

Glostrup Kommune udtrykker altså, at Ungdomskriminalitetsnævnet har gjort børne- og ungepålægget overflødigt som redskab til at bekæmpe ungdomskriminalitet. Desuden udtrykker Ishøj Kommune, at de sanktioner, der hører til *Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet*, er så alvorlige, at det ikke giver mening også at udstede et pålæg. Som det fremgår af nedenstående lovboks, er der dog ikke noget i Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, der forhindrer kommunerne i dette.

§

LOV OM BEKÆMPELSE AF UNGDOMSKRIMINALITET § 13, STK 5

Ungdomskriminalitetsnævnet kan i afgørelsen henstille til den ansvarlige kommune at vurdere, om der er grundlag for at meddele et forældrepålæg som opfølgning på nævnets afgørelse efter reglerne i § 57 a i lov om social service.

⁴ Ud af kriminalitet og tilbage i trivsel – Håndbog til behandling af sager omfattet af Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet. Ungdomskriminalitetsnævnet.dk 21-03-2023

Det kan være relevant at anvende pålæg i mindre alvorlige sager om kriminalitet, eller inden en sag kommer i Ungdomskriminalitetsnævnet

Lolland Kommune beskriver, at der kan være sager med mindre alvorlig ungdomskriminalitet, hvor det kan være relevant at anvende et børne- og ungepålæg:

"Vi bruger dem selvfølgelig også over for unge, som ikke er voldsomt kriminalitetstruede, (...) hvor de måske har stjålet for 5,75 kr. i Fakta, til at sige: 'Hvis I ikke overholder nogle af de ting som vi siger, I skal, såsom at passe skole, fritidsaktiviteter eller andet, så kan vi komme ud i et børne- og ungepålæg'." (Teamleder, Lolland Kommune)

På den måde bruger Lolland Kommune altså børne- og ungepålæg præventivt, for at minde unge med begyndende kriminel adfærd om alvoren af deres handlinger. Det har dog aldrig ført til, at kommunen har truffet en afgørelse om at udstede et børne- og ungepålæg som følge af kriminel adfærd. I tråd med det fortæller Aalborg Kommune, at et pålæg kan få den unge til at indse alvoren af sin adfærd og ændre den fremadrettet. Modsat Lolland Kommune har de dog valgt at udstede selve pålægget ved at træffe en afgørelse herom.

Endelig beskriver Esbjerg Kommune, at de har benyttet sig af et børne- og ungepålæg i en situation, hvor de ventede på, at en sag kom i Ungdomskriminalitetsnævnet:

"Vi har brugt det i nogle af vores kriminalitetssager. (...) Det var før, den kom i Ungdomskriminalitetsnævnet. Men der kørte en strafferetssag, og den skal selvfølgelig behandles i retten først. Og så er det retten, der træffer afgørelse om, hvorvidt den skal køre videre i Ungdomskriminalitetsnævnet. Der brugte vi et børne- og ungepålæg ind imellem." (Teamleder, Esbjerg Kommune)

**ET BØRNE- OG
UNGE PÅLÆG KAN
BRUGES INDEN EN
SAG KOMMER I UKN**

KAPITEL 5

Kommunernes præventive anvendelse af forældre pålæg og børne- og unge pålæg

**FRIVILLIGHED
FØR TVANG**

I dette kapitel beskriver vi, hvordan kommunerne anvender forældre pålæg og børne- og unge pålæg præventivt.

Som vi tidligere har beskrevet, bygger serviceloven på et princip om frivillighed før tvang⁵. I sager, hvor forældrene, barnet eller den unge gentagende gange har vist tegn på modvillighed over for at samarbejde med kommunen, kan kommunen fremlægge muligheden for at meddele et pålæg over for forældrene, barnet eller den unge. Denne brug af forældre pålæg og børne- og unge pålæg, hvor kommunen blot fortæller forældrene, at den potentielt vil træffe afgørelse om et pålæg, hvis forældrene, barnet eller den unge ikke ændrer deres adfærd, kalder vi for *præventiv* anvendelse.

DELKONKLUSIONER

- Kommunerne fortæller i interviewene, at de altid orienterer forældrene, barnet eller den unge om et muligt forestående pålæg, inden de træffer afgørelse om et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg.
- Nogle af de interviewede kommuner anvender, i nogle tilfælde, forældre pålægget præventivt med henblik på at præsentere en alternativ forståelsesramme for forældre, der ikke er villige til at samarbejde om at løse deres egne, barnets eller den unges problemer. Den præventive brug er således et redskab, disse kommuner bruger til at markere alvoren af deres bekymring for barnet eller den unge.
- Nogle kommuner beskriver, at de ved at varsle et forældre pålæg eller børne- og unge pålæg får indblik i, om forældrene er modtagelige over for den nye forståelsesramme, de er blevet præsenteret for. Forældrene, barnet eller den unges reaktion på varslingen om et pålæg

⁵ Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier

kan være med til at indikere, om en afgørelse om et pålæg vil have en effekt på deres adfærd.

- I de tilfælde, hvor forældrene, barnet eller den unge reagerer på en varsling om forældreoplysning og børne- og ungeoplysning, og ændrer deres adfærd, kan selve afgørelsen om et pålæg være overflødig.
- Andre kommuner beskriver dog, at de kun varsler et forældreoplysning eller et børne- og ungeoplysning i de tilfælde, hvor de har besluttet at benytte sig af det.

**KOMMUNERNE
ORIENTERER
ALTID INDEN EN
AFGØRELSE OM
PÅLÆG**

Blandt de kommuner, vi har interviewet, er der enighed om, at de aldrig træffer en afgørelse om et forældreoplysning eller et børne- og ungeoplysning uden forinden at have orienteret forældrene, barnet eller den unge om, at det er et redskab, de overvejer at anvende, hvis forældrene, barnet eller den unge ikke ændrer den adfærd, som kommunen finder bekymrende. Assens Kommune beskriver det på følgende måde:

"Man tager selvfølgelig en snak med dem [forældrene, barnet eller den unge] om det, når man tænker, at det er her vi er, inden vi bare sender en afgørelse afsted."

(Teamleder, Assens Kommune)

Blandt kommunerne er der dog forskel på, hvilket formål den præventive brug af bestemmelserne har. Glostrup, Ishøj og Holstebro Kommune udtaler, at de anvender forældreoplysning præventivt med henblik på at præsentere en alternativ forståelsesramme for forældre, der ikke er villige til at samarbejde om at løse deres egne, barnets eller den unges problemer. Det kan for eksempel være i situationer, hvor forældrene ikke forstår alvoren af deres barns adfærd eller ikke formår at forstå sammenhængen mellem deres egen adfærd og barnets eller den unges adfærd. Om denne praksis siger Glostrup Kommune:

"Jeg prøver at appellere til en anden forståelsesramme (...). På en eller anden måde at snakke alvor og sige: 'Vores bekymringer ser sådan her ud, og når vi presser på, så presser vi på med et formål'. Så det med at sige: 'Jo, vi mener det faktisk så alvorligt, at vi overvejer at udstede et pålæg'." (Teamleder, Glostrup Kommune)

De kommuner, der bruger forældreoplysning som et redskab til at markere alvoren af deres bekymring for barnet eller den

unge, fortæller samtidig, at de sjældent når til at træffe en afgørelse om et forældrepålæg. Dette skyldes, at de oplever, at de ved den præventive anvendelse af bestemmelsen får indblik i, om forældrene er modtagelige over for den nye forståelsesramme, de er blevet præsenteret for. I sager, hvor forældrene reagerer som ønsket, efter kommunen har præsenteret dem for muligheden for at udstede et forældrepålæg, behøver kommunen ikke efterfølgende at træffe en afgørelse om et forældrepålæg. På den måde har bestemmelsen tjent sit formål, uden at kommunen har været nødt til at træffe en afgørelse. Denne tendens beskriver Ishøj Kommune i det nedenstående eksempel:



"Effekten kommer i fase ét [præventiv brug], og hvis den ikke kommer der, så tror jeg heller ikke, den kommer. (...) Hvis ikke det virker ved snakken om, at det er en mulighed, så har vi ikke super gode erfaringer med, at det kommer til at virke efterfølgende." (Teamleder, Ishøj Kommune)

**PRÆVENTIV BRUG
KAN SYNLIGGØRE
FORÆLDRENE
GRUNDE TIL IKKE
AT SAMARBEJDE**

Det ovenstående citat illustrerer altså, at Ishøj Kommune undlader at træffe afgørelse om forældrepålæg, hvis forældrene ikke reagerer som ønsket på at blive præsenteret for kommunens overvejelser om at bruge bestemmelsen. Dette er en brug af forældrepålæg, som Glostrup Kommune og Holstebro Kommune tilslutter sig. I forlængelse af den betragtning beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune, at den præventive brug af forældrepålægget oftest vil synliggøre forældrenes grunde til ikke at samarbejde med kommunen.

Modsat den praksis, vi beskriver ovenfor, udtaler Assens Kommune, at de ikke nævner muligheden for at udstede et pålæg, medmindre de har tænkt sig at træffe afgørelse om et pålæg. I tråd med dette, nævner Faaborg-Midtfyn og Esbjerg Kommune, at de ikke bruger bestemmelserne præventivt, før de har undersøgt til bunds, om sagen opfylder kriterierne for at træffe en afgørelse om et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg. Denne undersøgelse ser de som nødvendig for ikke at efterlade borgeren med et indtryk af, at deres trusler er tomme, og at deres praksis er useriøs. I forlængelse af denne pointe understreger de samme kommuner, at de ikke bruger forældrepålæg og børne- og ungepålæg præventivt som et værktøj, der kan gøre borgere modtagelige over for at modtage de foranstaltninger, som de er blevet tilbudt. Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver det således:

"Det er ikke sådan, at vi bruger det som værktøj til at gøre dem modtagelige for støtte. (...) Det er slet ikke sådan. Jeg tænker virkelig, at vi skal langt ud, før vi begynder at varsle det." (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)


**DET GIVER IKKE
MENING AT
BRUGE BØRNE-
OG UNGEPÅLÆG
PRÆVENTIVT**

Hvad angår børne- og ungepålæg udtrykker flere kommuner, at bestemmelsen i sig selv lider under dens mangel på muligheder for at sanktionere barnet eller den unge økonomisk, og at der derfor ikke er nogen konsekvens ved ikke at efterleve handlepligterne. Derfor giver det, ifølge kommunerne, generelt ikke mening at anvende børne- og ungepålæg præventivt. Aalborg Kommune beskriver dog et eksempel, hvor de har benyttet et børne- og ungepålæg præventivt, hvilket betød at barnet eller den unge ændrede adfærd.

KAPITEL 6

Kommunernes vurdering af målgruppen for forældre pålæg og børne- og unge pålæg

Når kommunerne overvejer at anvende et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg, skal de forholde sig til, om forældrene, barnet eller den unge er i målgruppen for at modtage et af de to pålæg. I dette kapitel beskriver vi, hvordan kommunerne vurderer dette.

DELKONKLUSIONER

- Når kommunerne vurderer målgruppen for forældre pålæg og børne- og unge pålæg, har de fokus på forældrenes, barnets eller den unges ressourcer, og på om de forventer, at et pålæg vil have en effekt hos forældrene, barnet eller den unge.
- Kommunerne inddrager både forældrenes, barnets og den unges mentale, sociale og økonomiske ressourcer, i deres vurdering af, om de er i målgruppen i forhold til at anvende et pålæg.
- Forældre med psykiske vanskeligheder er ikke en del af målgruppen, men kommunerne udsteder alligevel i nogle tilfælde et pålæg til denne målgruppe.
- Kommunerne skelner mellem, om forældrene mangler intentioner eller ressourcer, når de vurderer, om forældrene er i målgruppen for et forældre pålæg. Dette gør de for at vurdere, om forældrene har evnerne til at påtage sig forældreansvar og herved er i målgruppen for et pålæg.
- Flere kommuner fortæller, at de bruger pålæg som en indgang til familier, de ikke har formået at skabe kontakt til på anden vis. I disse tilfælde har kommunen ikke viden til at vurdere, om forældrene eller barnet eller den unge er inden for målgruppen af et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg.
- Kommunerne oplever, at familiens kulturelle baggrund kan have indflydelse på, om et pålæg har en effekt. Dette aspekt er derfor med i kommunernes vurdering af, om forældrene, barnet eller den unge er inden for

målgruppen af et forældre pålæg eller et børne- og unge pålæg.

I *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340* beskrives målgruppen for forældre pålæg og børne- og unge pålæg på følgende måde:

§

VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER, PKT. 340

Målgruppen for forældre pålæg er de forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men som af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det.

Før der meddeles et forældre pålæg, skal kommunen for det første vurdere, at det vil hjælpe det konkrete barn eller ung i forhold til eksempelvis at få en god skolegang eller at stoppe en kriminel udvikling, hvis forældrene udfører nogle konkrete pligter eller opgaver. For det andet skal det vurderes, at forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter, og at de vil blive styrket i deres forælderrolle, hvis de efterlever pålægget.

Forældre med individuelle vanskeligheder, for eksempel fordi de er udviklingshæmmede eller psykisk syge, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af målgruppen, idet de netop på grund af deres særlige forhold ikke kan forventes til enhver tid at opfylde deres forældreforpligtelser.

I visse tilfælde kan der være tale om normalt begavede forældre, som er både fysisk og psykisk raske, men som ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forældre for eksempel på grund af manglende forståelse for børneopdragelse og eventuelt manglende forståelse af danske normer og adfærd. Et forældre pålæg vil ikke kunne stå alene over for disse forældre, idet det ikke alene vil kunne bidrage til løsning af problemerne i familien.

FORHOLD DER PÅVIRKER KOMMUNERNES VURDERING AF MÅLGRUPPEN

I de følgende afsnit beskriver vi, hvilke forhold kommunerne ser på, når de vurderer om forældre, børn eller unge er omfattet af målgruppen for et pålæg.

Kommunerne har fokus på ressourcer og forventet effekt i deres vurdering af målgruppen

De kommuner, vi har interviewet, beskriver, at de vurderer forældrenes, barnets eller den unges ressourcer og mulighed for at efterleve handdepligterne i et pålæg, når de vurderer, om forældrene, barnet eller den unge er inden for målgruppen af et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg. Dertil beskriver alle kommunerne, hvordan deres målgruppevurdering også baserer sig på, om de vurderer, at pålægget vil have en adfærdssædrende effekt på forældrene og/eller barnet eller den unge.

I vejledningen til serviceloven står der skrevet følgende om reglerne for kommunernes målgruppevurdering:



VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER, PKT. 340

Før der meddeles et forældrepålæg, skal kommunen for det første vurdere, at det vil hjælpe det konkrete barn eller ung i forhold til eksempelvis at få en god skolegang eller at stoppe en kriminel udvikling, hvis forældrene udfører nogle konkrete pligter eller opgaver. For det andet skal det vurderes, at forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter, og at de vil blive styrket i deres forælderrolle, hvis de efterlever pålægget.

I interviewene fortæller kommunerne, at de både inddrager forældrenes, barnets eller den unges mentale, sociale og økonomiske ressourcer i deres vurdering af, om det giver mening at udstede et forældrepålæg eller et børne- og ungepålæg i den specifikke sag.

I de følgende afsnit beskriver vi kommunernes overvejelser om disse forskellige faktorerens betydning for, om kommunerne vurderer, at forældrene, barnet eller den unge er inden for målgruppen af et pålæg.

Kommunerne har fokus på forældrenes mentale ressourcer, når de vurderer, om de er omfattet af målgruppen

Af vejledningen til serviceloven fremgår det, at forældre med individuelle vanskeligheder, eksempelvis psykisk sygdom, som udgangspunkt ikke er omfattet af målgruppen for et forældre-pålæg eller et børne- og ungepålæg.



VEJLEDNING OM INDSATSER OG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES PAMILIER PKT 340

Forældre med individuelle vanskeligheder, for eksempel fordi de er udviklingshæmmede eller psykisk syge, vil som udgangspunkt ikke være omfattet af målgruppen, idet de netop på grund af deres særlige forhold ikke kan forventes til enhver tid at opfylde deres forældreforpligtelser.

Flere kommuner inddrager forældrenes mentale ressourcer, når de overvejer at udstede et pålæg, ligesom vejledningen foreskriver. Der er dog også en kommune, der har praksis for at udstede pålæg til forældre med psykiske udfordringer:

”Det var egentlig bare for at sige, at vi også tænker på deres psykiske udfordringer og deres ressourcer og muligheder for overhovedet at kunne gennemføre det ønskede for barnet. Selvom de måske har en psykisk sygdom eller et misbrug af en eller anden karakter, så er det faktisk det sidste vi gør, før vi er der, hvor vi tænker, at de ikke kan varetage barnets tarv, så vi er nødt til at anbringe. Så laver vi det her forældre-pålæg inden, for at se om det kan have en effekt, hvor de tænker: ’Nu er jeg nødt til at lave om på nogle ting på mig selv, for at jeg kan tage vare på mit barn, og barnet skal blive hos mig’.”

(Teamleder, Assens Kommune)

På den måde anvender Assens Kommune forældre-pålæg som et sidste redskab for at afprøve, om det er nødvendigt at anbringe det pågældende barn. Dertil beskriver kommunen, hvordan denne praksis særligt er noget, de gør brug af i familier, hvor der er psykisk sygdom eller misbrug hos forældrene, og at det primært er den målgruppe, de udsteder forældre-pålæg til.



Bemærkning: Før der meddeles et forældre-pålæg, skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete handleplaner. Forældre med individuelle vanskeligheder som for eksempel psykisk sygdom vil som udgangspunkt ikke være omfattet af målgruppen.

I sagsgennemgangen ser vi også nogle eksempler på, at forældremyndighedsindehaveren har psykiske problemer i en grad, der betyder, at de ikke kan leve op til deres forældreansvar og dermed ikke er omfattet af målgruppen.

Kommunerne skelner mellem evne og vilje

Af *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340* fremgår det, at målgruppen for forældrepålæg er de forældre, som er i stand til at påtage sig deres forældreansvar, men ikke har intentionen om at gøre det.



VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER, PKT. 340

Det skal vurderes, at forældrene er i stand til at udføre konkrete opgaver og pligter, og at de vil blive styrket i deres forældrerolle, hvis de efterlever pålægget.

Mere specifikt er målgruppen for forældrepålæg de forældre, der faktisk er i stand til at påtage sig deres ansvar som forældre, men som af forskellige årsager ikke vil eller ikke har intentioner om at gøre det.

Således beskriver nogle af kommunerne også, at en del af vurderingen af, om de skal anvende et pålæg i en given sag, handler om at vurdere, om forældrene er i stand til at påtage sig deres forældreansvar. På den måde vurderer de, om der er tale om manglende intentioner hos forældrene eller mangel på ressourcer i en sådan grad, at det ikke giver mening at give et pålæg. Denne praksis beskriver Lolland Kommune på følgende måde:

”Hos os går vi ind og vurderer målgruppen og ser på, om de faktisk har evnen til at kunne omsætte noget af det her.”
(Teamleder, Lolland Kommune)

KOMMUNERNE SKELNER MELLE EVNE OG VILJE HOS FORÆLDRENE

Denne vurdering omtaler Lolland Kommune også som en skelnen mellem forældrenes *”evne og vilje”*, hvilket Aalborg Kommune ligeledes beskriver som en afgørende faktor for, om de vurderer, at det er relevant at give et pålæg eller ej.

I forlængelse af det beskriver Lolland og Faaborg-Midtfyn Kommune, hvordan et pålæg i sager, hvor forældrene har evnerne og ressourcerne til at varetage deres forældreansvar, kan bruges til at sætte skub i samarbejdet med kommunen. Denne praksis uddyber Faaborg-Midtfyn Kommune i det nedenstående citat:

"De [forældrene] formår bedre at ringe og sige: 'Vi vil gerne, nu hvor I siger det her, så kommer vi næste gang'. Vi kan have de meget dårlige familier, som ikke engang læser vores breve, og så er det nok derfor, at vi ikke har kunne komme i kontakt med dem."

(Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Således beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune forskellen på forældre, der har ressourcerne til at efterleve et pålæg, og hvor pålægget kan fungere som et skub i samarbejdet med kommunen, og forældre, der ikke har evnerne eller ressourcerne til at ændre deres egen eller barnets adfærd.

I den juridiske gennemgang af de 18 sager om forældreplæg, ser vi også eksempler på, at der er forældre, der ikke har de nødvendige ressourcer til at kunne leve op til deres forældreansvar, og derfor ikke er en del af målgruppen for et forældreplæg.

I vurderingen af forældrenes ressourcer, og dermed evne til at varetage deres forældreansvar, lægger flere af kommunerne også vægt på forældrenes, barnets eller den unges evne til at konsekvensberegne som afgørende for, om et pålæg vil have en effekt. For eksempel vil truslen om en økonomisk sanktion ikke have en adfærdsendende effekt på borgere, der ikke er i stand til at koble deres egen adfærd til den økonomiske sanktion, der er ved ikke at efterleve pålæggets handlepligter. Blandt andet nævner Assens og Haderslev Kommune, at det er essentielt for pålæggets virkning, at forældrene har overblik over deres økonomi og således forstår, hvilken indvirkning det ville have for dem at miste deres børne- og ungeydelse og noget af deres boligstøtte.

Når et forældreplæg anvendes som indgang til familien, kan kommunerne ikke vurdere, om forældrene er omfattet af målgruppen

Flere kommuner beskriver, at de bruger pålæg som en indgang til familien i de sager, hvor kommunen ikke har kunne opnå kontakt til forældrene på anden vis. Da kommunen på dette tidspunkt ikke har været i dialog med forældrene, er de ikke i stand til at vurdere, om forældrene er omfattet af målgruppen for et forældreplæg. Kommunerne kan for eksempel ikke vide, om forældrene har individuelle udfordringer såsom psykisk sygdom eller på anden måde ikke har ressourcerne til at varetage deres forældreansvar. Denne problemstilling i forhold til målgruppevurdering beskriver Faaborg Midtfyn Kommune:

"Der, hvor jeg oplever, at det giver mening at bruge forældreplægget, det er i nye sager, hvor vi ikke kan komme i



kontakt med familien. Der (...) ved vi jo ikke noget om deres økonomiske situation og psykiske ressourcer. I disse sager er det lidt svært at gå ind og lave en vurdering, hvis vi ikke har været i kontakt med familien. (...) Der bruger vi det lidt til at sige: 'Vi har prøvet at komme i kontakt med jer rigtig mange gange, og nu er det alvor', uden egentlig at vide, hvor stor bekymringsgraden er, fordi vi ikke har mødt dem endnu." (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

I citatet beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune, hvordan de ikke kan vurdere målgruppen, inden de benytter pålægget, når pålægget bruges som en indgang til familien. Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver også, hvordan de sommetider i denne proces bliver klogere på, hvorfor forældrene ikke formår at samarbejde, og at en grund til dette kan være, "at de simpelt-hen har det for dårligt til at kunne mødes med familiebehandlaren". Holstebro Kommune beskriver samme problemstilling:

"Hvis det er en helt ny familie, som vi over tid har forsøgt at indkalde og ikke ved så meget om, andet end hvad vi får af viden gennem en underretning, så kan det være svært at vurdere, hvorvidt de er i stand til at leve op til en sanktion eller en indsats lige nu." (Teamleder, Holstebro Kommune)

På den måde beskriver Holstebro Kommune - ligesom Faaborg Midtfyn Kommune - hvordan det ikke altid er muligt at vurdere målgruppen på forhånd, når kommunen benytter et pålæg som indgang til familien.



Bemærkning: Før der meddeles et forældreplæg, skal kommunen vurdere, om pålægget vil hjælpe det konkrete barn eller ung, hvis forældrene udfører nogle konkrete pligter eller opgaver. Desuden skal kommunen vurdere, om forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter, og at de vil blive styrket i deres forælderrolle, hvis de efterlever pålægget, jf. Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340.

Hvis kommunen ikke har kendskab til familien og forældremyndighedsindehavernes forhold, vil de ikke have haft mulighed for at lave en vurdering af, om forældremyndighedsindehaverener i målgruppen, og de kan derfor ikke udstede et forældreplæg.

FAMILIENS KULTURELLE BAGGRUND KAN HAVE BETYDNING FOR KOMMUNERNES BRUG AF PÅLÆG

Nogle kommuner beskriver, at familiens kulturelle baggrund kan spille ind i kommunens brug af forældre pålæg. Disse kommuner fortæller, at et forældre pålæg kan have en effekt i forhold til at ændre adfærd hos forældre, som har en anden etnisk baggrund end dansk.

§

VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER PKT. 340

I visse tilfælde kan der være tale om normalt begavede forældre, som er både fysisk og psykisk raske, men som ikke har de nødvendige ressourcer til at varetage opgaven som forældre for eksempel på grund af manglende forståelse for børneopdragelse og eventuelt manglende forståelse af danske normer og adfærd. Et forældre pålæg vil ikke kunne stå alene over for disse forældre, idet det ikke alene vil kunne bidrage til løsning af problemerne i familien. Disse forældre og børn vil ofte også have brug for rådgivning og vejledning omkring forælderrollen, hvorfor de bør støttes på anden vis, for eksempel ved at kommunen tilbyder familien at deltage i et nærmere tilrettelagt familieprogram.

Assens Kommune beskriver, at der kan være nogle kulturelle aspekter der gør, at familier med anden etnisk baggrund end dansk, ikke har en adfærd der stemmer overens med det som vejledningen til serviceloven beskriver som danske normer. I disse tilfælde, beskriver Assens Kommune, at det har været effektivt, at anvende et forældre pålæg over for disse familier, da økonomien opleves at have en stor betydning i deres hverdag, som de ifølge Assens Kommune, bedre forstår end forklaringen af de danske normer og regler:

“Som jeg sagde før, har vi oplevet bedre effekt ved de forældre og familier, som har en anden kulturel baggrund end dansk. Jeg oplever, at kulturen er meget bærende, fordi de måske ikke har forståelsen af vigtigheden af at komme i skole hver dag eller at have en madpakke med hver dag. (...) Når man så prøver flere gange at fortælle og give hjælp og støtte, siger de: ‘Ja, ja, det er fint nok, det gør vi’. Det er lige indtil vi træffer afgørelse om forældre pålæg, hvor de risikerer at miste deres ydelser - så får de en anden forståelse.” (Teamleder, Assens Kommune)

Assens Kommune mener altså, at det, der har en indvirkning i forhold til disse familier, er varslingen om den potentielle økonomiske sanktion. Varslingen er med til at give familierne en anden forståelse af problemets omfang. Assens Kommune påpeger dog også, at den ændrede adfærd også kan handle om, at de er så økonomisk afhængige af børne- og ungeydelsen, at de ikke har andet valg end at efterleve pålæggets handlepligter.

I tråd med det, Assens Kommune beskriver, har Haderslev Kommune en oplevelse af, at det oftest er meningsfuldt at udstede forældrepålæg i sager, hvor forældrenes adfærd snarere handler om kulturelle forskelle og viljen til at følge danske normer i forhold til eksempelvis barnet eller den unges skolegang, end det har rod i mere komplekse sociale problemstillinger. Således ser Haderslev Kommune, hvordan denne specifikke målgruppe typisk ikke vil have besvær ved at forstå årsags-sammenhænge – i det her tilfælde sammenhængen mellem adfærd og pålæg – og hvad en eventuel sanktion vil betyde for deres økonomi.

I relation til det ovenstående beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune, at det i sager, hvor der hersker forskellige forståelser af børneopdragelse mellem kommune og forældre, handler om at være konkret og tydelig i forhold til de krav, man stiller til forældrene. Det handler ikke nødvendigvis om den økonomiske sanktion, men mere om, at formen på et pålæg er med til at understrege alvoren af situationen. Assens Kommune beskriver også dette aspekt, og lægger vægt på, at det er vigtigt at få kommunikeret budskabet tydeligt til forældrene for eksempel ved at bruge en tolk, hvis der også er tale om sproglige barrierer i kommunikationen med forældrene.



Effekt af forældre pålæg og børne- og unge pålæg

I dette kapitel beskriver vi, hvordan kommunernes oplevelse af og antagelse om effekten af forældre pålæg og børne- og unge pålæg er et forhold, som har betydning for, om de vælger at anvende dem.

DELKONKLUSIONER

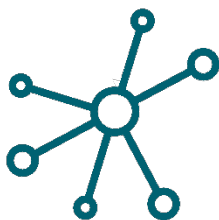
- Nogle kommuner beskriver, at forældrenes forståelse af de problemer, der ligger til grund for forældre pålægget, er afgørende for, om pålægget har en effekt.
- Truslen om en sanktion kan i nogle tilfælde, få forældrene til at efterleve handlepligterne. I nogle tilfælde resulterer det også i, at forældrene får øjnene op for indsatsernes virkning.
- Nogle kommuner oplever, at forældre, som er uenige i kommunens vurdering af barnets problemer, sjældent ændrer deres holdning til dette ved at få udstedt et pålæg.
- Nogle kommuner nævner, at forældrenes evne til at konsekvensberegne er afgørende for, om et forældre pålæg har en effekt.
- Flere kommuner oplever, at anvendelsen af forældre pålæg kan forværre eller helt afbryde kommunens samarbejde med familien, så målet om en adfærdsændring hos barnet eller den unge ikke opnås.
- Flere kommuner er bekymrede for, at fratagelsen af børne- og ungeydelsen blandt familier, der i forvejen er økonomisk pressede, kan øge familiens udsathed.
- Nogle kommuner oplever, at forældre pålæg ikke har en effekt på økonomisk ressourcestærke forældre, da de ikke er afhængige af børne- og ungeydelsen.
- At der ikke er en sanktionsmulighed ved børne- og unge pålægget, kan føre til manglende motivation i forhold til at efterleve pålægget. Kommuner oplever, at således ikke vil have en effekt at anvende børne- og unge pålægget.

- Nogle af kommunerne påpeger, at effekten af et børne- og ungepålæg afhænger af, hvor omfattende barnets udfordringer er. Hvis barnets udfordringer er for komplekse, oplever disse kommuner, at et børne- og ungepålæg ikke har en effekt.

EFFEKT AF FORÆLDREPÅLÆG

I dette afsnit beskriver vi, hvilke positive og negative effekter kommunerne oplever og antager, at der er ved at anvende forældre-pålæg.

Forældrenes forståelse af problemerne er afgørende for effekten af et forældre-pålæg



Nogle kommuner beskriver, at forældrenes forståelse af de problemstillinger, der ligger til grund for forældre-pålægget, har betydning for pålæggets effekt på længere sigt. Nogle forældre vil efterleve pålægget på grund af truslen om en sanktion, men det vil ikke nødvendigvis skabe en forståelse for de problemstillinger, der ligger til grund for pålægget. Hvis de frivillige indsatser ikke har skabt en forståelse hos forældrene, i forhold til de problemstillinger kommunen er bekymret for, oplever kommunerne, at et forældre-pålæg i de fleste tilfælde heller ikke vil gøre det. Forældrene kan på den måde blive motiveret af truslen om en sanktion, men det ændrer ikke på deres forståelse af situationen. Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver det som sådan:

”Jeg synes problemet er, at de som regel ikke forstår baggrunden for pålægget. Det bliver meget den der med, at kommunen siger, at: ‘I skal gøre det her, ellers tager vi pengene’. Og ikke så meget, at kommunen siger, at: ‘I skal gøre det her, fordi der er stor bekymring for jeres barns trivsel’. Det har man jo snakket med dem om inden, og det har tydeligvis ikke ændret noget. Det er også derfor, at vi tænker, at et forældre-pålæg ikke gavner, for vores bekymring er, at det virker ikke på deres forståelse af situationen.” (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Holstebro Kommune deler denne opfattelse og beskriver, at nogle forældre oplever, at udfordringerne ligger hos barnet, og at det dermed er barnets adfærd, man skal forsøge at ændre. Kommunen beskriver, at før der kan ske en ændring i adfærd, må forældrene have en erkendelse af deres eget ansvar i forhold til barnets udvikling. Hvis dette ikke er tilfældet, vil et

**PÅLÆG FÅR IKKE
NØDVENDIGVIS
FORÆLDRENE TIL
AT FORSTÅ
KOMMUNENS
BEKYMRING**

forældrepålæg ikke skabe den forståelse, og vil dermed heller ikke have den ønskede effekt:

”Ofte møder vi forældre, der tænker, at det er barnet, der er problemet. Så kan vi fikse barnet, så er alt løst. Hvorimod det faktisk handler mere om deres forældreevner. Så hvis de ikke selv anskuer det på samme måde, så kommer vi simpelthen ikke til at lykkes, heller ikke med denne her sanktion.” (Teamleder, Holstebro Kommune)

Ishøj Kommune italesætter i forlængelse af dette, at pålægget er et værktøj, hvis virkning ikke realiserer dets formål om at skabe en forståelse for kommunens bekymring og herigennem opnå en positiv udvikling hos barnet. Således oplever kommunen, at fokus på kommunens bekymringer bliver fjernet, når der bliver blandet økonomi ind i billedet. På den måde bliver chancerne for at forældrene erkender deres egne og barnets udfordringer mindre:

”Det bliver sådan en sammenblanding af, at vi står og taler om alvorlige sociale bekymringer, og så pludselig blander vi økonomi ind i det. Det er sådan lidt pærer og bananer. Nogle gange kan det måske have en fin effekt, men i bund og grund så handler det om, at vi gerne vil have dem til at forstå den bekymring, vi har for deres børn og unge, og så begynder vi at tale om deres penge i stedet.”
(Teamleder, Ishøj Kommune)

Kommunerne oplever, at forældrepålægget i visse tilfælde kan få forældrene til at indgå et samarbejde, men at det sjældent skaber en forståelse for den problemstilling, der i første omgang gjorde kommunen bekymret og som senere fik dem til at udstede et pålæg.

I nogle tilfælde kan et forældrepålæg skabe en forståelse for indsatsernes virkning

Der er dog visse tilfælde, hvor pålægget har vist sig at være en øjenåbner for forældrene, som ender med at værdsætte de indsatser de er blevet pålagt.

Nogle kommuner beskriver, at muligheden for at blive sanktioneret i første omgang kan få forældrene til at efterleve de pålagte handlepligter. Hvis familierne tidligere har været tøvende og udvist modstand over for kommunens tilbud om foranstaltninger, får de – gennem deres pålagte deltagelse – en forståelse af, at indsatserne er gavnlige. I sådanne tilfælde kan et pålæg være med til at skabe en adfærdsændring på længere sigt. Faaborg-Midtfyn kommune beskriver, at et forældrepålæg for eksempel kan medføre, at forældrene opdager det positive ved samarbejdet med en familiebehandler:

"Der hvor jeg tænker, at det måske kan have en effekt er, når familierne ikke overholder aftalerne med en familiebehandler. Måske fordi de ikke selv kan se, hvad det skal til for. (...) Men hvis vi så udsteder et forældreplæg om, at de skal overholde de næste fem aftaler, og de gør det, og de pludselig får en forståelse for, at det faktisk har en effekt, og at det faktisk hjælper, at hende her [familiebehandleren] kommer på besøg – det er der, jeg tænker, at det faktisk kan være gavnligt."

(Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver altså, at et plæg i nogle tilfælde kan fungere som en øjenåbner for forældrene, der kan få dem til at samarbejde med en familiebehandler.

Forældre ændrer ikke nødvendigvis deres holdning til kommunens indsatser ved at få et plæg

Nogle kommuner beskriver, at de forældre, som har udtrykt uenighed i forhold til kommunens bekymringer eller løsningsstrategier, ikke vil ændre holdning, blot fordi indsatserne overgår fra at være frivillige til at blive et plæg. Forældrene vil fortsat have den opfattelse, at det ikke er det bedste for barnet, og derfor oplever kommunerne, at forældreplæg i de tilfælde ikke har den ønskede effekt. Glostrup kommune beskriver det som følger:

"Typisk er det jo også familier, hvor det der gør, at de ikke samarbejder, handler om, at vi ser meget forskelligt på løsningsstrategierne i forhold til de konkrete problemer. (...) Sidste gang der var en der truede med et forældreplæg, sagde forælderen: 'Det kan du da bare gøre'. Fordi han grundlæggende havde det sådan, at: 'Det kan ikke få mig til at ændre holdning – det handler om mine børn'."

(Teamleder, Glostrup Kommune)

Således ser vi, at en forælder holder fast i, ikke at ville samarbejde med kommunen, selvom han bliver meddelt et forældreplæg, da han fortsat er uenig i kommunens forslag til, hvordan barnets problemer skal løses.



Bemærkning: Forældrens holdning er ikke et moment, der skal indgå i vurderingen af, om der skal udstedes et plæg. Afgørende er alene de momenter, der fremgår af servicelovens § 57 a.

Evnen til at konsekvensberegne er afgørende for, om pålægget virker

Nogle kommuner nævner også, at det er væsentligt, at forældre er i stand til at konsekvensberegne, hvis et forældreoplæg skal have en effekt. Haderslev Kommune beskriver det således:

“Der skal være en forståelse af årsag og sammenhæng. De skal forstå, hvorfor vi gør det her. De skal kunne regne konsekvenspædagogikken ud, for at vi kan opnå formålet med paragraffen.” (Teamleder, Haderslev Kommune)

Haderslev Kommune beskriver altså, at effekten af et forældreoplæg er afhængig af, at forældrene forstår og går med på præmissen om kommunens konsekvenspædagogik.



Faaborg-Midtfyn Kommune deler denne opfattelse af, at forældre skal kunne konsekvensberegne. Kommunen beskriver, at evnen til at konsekvensberegne også er et spørgsmål om ressourcer og overskud. Kommunen påpeger, at evnen til at konsekvensberegne hænger sammen med at have ressourcerne til at skabe en ændring. Hvis forældrene allerede er i en uoverskuelig livssituation, vil de ikke nødvendigvis have overskuddet til at overskue konsekvenser langt ude i fremtiden.

De kommuner, der finder forældrenes evne til at konsekvensberegne central for virkningen af et forældreoplæg, finder at det samme gør sig gældende, når det kommer til brugen af børne- og ungeoplæg.

Et forældreoplæg kan skabe yderligere samarbejdsvan- skeligheder

Alle de kommuner, vi har interviewet, oplever, at det kan forværre samarbejdet med forældrene at anvende forældreoplægget. I forlængelse af det, italesætter flere kommuner, at brugen af pålæggene strider mod den måde, kommunerne ellers forsøger at samarbejde med familierne og motivere til et samarbejde, hvilket er et tema, vi vil behandle nærmere i kapitel 8.

Flere kommuner beskriver, at den måde, pålægget virker i forhold til at motivere forældrene, barnet eller den unge til at samarbejde, øger afstanden mellem kommune og borger. Det kommer til udtryk i nedenstående citat:

“Det forstyrrer jo grundlæggende, hvordan vi egentlig gerne vil samarbejde med familien. (...) Det er sjældent, at det medfører, at vi pludselig derefter siger: ‘Nu kan jeg selvfølgelig se, hvad du mener, og hvor er det godt, at du tog den beslutning’. Det taler typisk ind i, at det er med til at skabe

ET PÅLÆG KAN FORVÆRRE SAMARBEJDET MED FAMILIEN

en afstand i forhold til, at der er borgere og der er myndighed.” (Teamleder, Glostrup Kommune)

Samme kommune beskriver også, at det kan forstyrre samarbejdet i en sådan grad, at kommunen i mange tilfælde vælger ikke at benytte pålæggene. Ishøj Kommune oplever lige sådan, at anvendelsen af forældreplæg i nogle tilfælde har en negativ effekt på samarbejdet med forældrene. Kommunen beskriver derfor, at det er vigtigt kun at benytte pålægget i sager, hvor de er sikre på, at samarbejdet kan bære det, og at pålægget har en effekt:

”Det er lidt at trække fronterne op, tænker jeg. Hvis vi først begynder at sige, at det er den vej, vi går, så bliver vi jo modstanderen. Uanset hvad, er det en mere konfrontatorisk tilgang, end at arbejde med samarbejdet. Derfor skal man jo også være sikker på, at relationen kan holde til det, for at man kan opnå en effekt.” (Teamleder, Ishøj Kommune)

Glostrup og Ishøj Kommune fortæller, at de vurderer, om brugen af forældreplægget potentielt vil have en negativ indflydelse på samarbejdet med familien, inden de benytter sig af det. Det gør de på grund af risikoen for, at brugen af pålæggene forværrer samarbejdet i en sådan grad, at forældrene dropper samarbejdet med kommunen. Assens Kommune beskriver, at de har oplevet et brud i samarbejdet, hvor en familie valgte at flytte kommune. Kommunen antager, at flytningen skyldes afgørelsen om et forældreplæg.



Bemærkning: At kommunen oplever modstand fra forældrene i forbindelse med udstedelsen af et pålæg, og at dette eventuelt kan forværre samarbejdet med forældrene, giver ikke efter loven mulighed for at undlade at anvende et forældreplæg.

Kommunerne inddrager betragtninger om de økonomiske effekter af et forældreplæg

I dette afsnit beskriver vi de betragtninger kommunen har, i forhold til hvad en økonomisk sanktion kan have af betydning for forældrenes økonomi og situation, samt effekten af et forældreplæg.

[Et forældreplæg kan øge familiens udsathed](#)

Flere kommuner italesætter, at den økonomiske sanktion forældrene risikerer, hvis de ikke efterlever handlepligterne, har konsekvenser for forældrenes samlede ressourcemængde, hvis de i forvejen er pressede økonomisk. Kommunerne frygter, at en økonomisk sanktion forværrer forældrenes og barnets situation, hvilket i sidste ende er kontraproduktivt i forhold til

ØKONOMISKE SANKTIONER KAN FÅ KONSEKVENSER FOR BØRNENE

kommunens mål om at forbedre familiens livssituation. Assens Kommune beskriver denne overvejelse:

"Vi har nogle forældre, som er på overførselsindkomst, og de har ikke mange midler i forvejen. Derfor er der nogle dialoger om, hvorvidt det vil gavne noget [med et forældre pålæg], inden vi træffer de her afgørelser. Hvis vi gør det, kommer det også til at gå ud over børnene, fordi der så også er færre midler til at give børnene det, de skal bruge."
(Teamleder, Assens Kommune)

Assens Kommune beskriver altså en bekymring for, at en økonomisk sanktion vil få negative konsekvenser for børnene. Lolland Kommune beskriver også, at forældrenes økonomiske situation er med i deres overvejelser om, hvorvidt det er relevant med et pålæg:

"Vi går ind og vurderer, om det giver mening, at vi trækker nogle ydelser, så det går ind og påvirker ungerne. Meget konkret, alt efter hvilken overførselsindkomst de er på."
(Teamleder, Lolland Kommune)

I tråd med det, Lolland Kommune udtrykker, beskriver nogle kommuner, at de frygter, at en økonomisk sanktion hos de mest økonomisk pressede forældre resulterer i, at forældrene ikke har råd til at sørge for barnets basale behov, som for eksempel at give dem madpakker med i skole eller betale husleje, så de har tag over hovedet. Dette beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune blandt andet:

"Jeg tror også for os, at det er bekymringen om, at det gør det værre, at vi tager pengene. Hvis vi så tager pengene, så har de ikke råd til at give børnene madpakke med i skole. Så er vi lidt med til at skabe problemer og gøre dem endnu værre. Det giver jo ikke så meget mening."
(Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver altså, at hvis de giver økonomiske sanktioner til forældre, der er så pressede økonomisk, at det ender med at gå ud over børnene, risikerer de at stå i en situation, hvor de som kommune har været med til at skabe problemer for familien, frem for at løse dem. Denne problemstilling sætter Haderslev Kommune også ord på:

"Hvis det er for komplekse eller for fattige familier, man giver forældre pålægget. Hvis forældrene begge er på kontanthjælp, så vil de være pressede, hvis de ikke også modtager børne- og ungeydelsen. Det er jo bare almindelig matematik. Og der vil vi være utroligt varsomme med at spænde ben for dem, vi samarbejder med, og som vi prøver

**KOMMUNERNE
FRYGTER, AT
ØKONOMISKE
SANKTIONER GÅR
UD OVER
BØRNE-
NES
SUNDHED OG
TRIVSEL**

at skabe en forandring hos.”
(Teamleder, Haderslev Kommune)

Således er Haderslev Kommune også bekymret for, at en økonomisk sanktion vil spænde ben for den forandring, de forsøger at skabe hos familien.

Lolland Kommune beskriver samme risiko for, at en økonomisk sanktion hos meget fattige forældre, potentielt kan have så store konsekvenser for deres økonomi, at det kan gå ud over børnenes sundhed og trivsel. Glostrup Kommune beskriver i forlængelse af det, at de økonomiske sanktioner, ud over at skabe et økonomisk pres, også kan skabe et mentalt pres hos forældrene. Således kan økonomisk underskud generere et mentalt underskud hos forældrene, så de får endnu dårligere muligheder for at præge barnets udvikling i en positiv retning. Ved at udstede et forældreplæg til økonomisk udsatte forældre, kan de blive mere udsatte og på den måde vil plægget have den modsatte effekt, end hvad det oprindeligt har til formål:

”Man træder på folk, der ligger ned, hvis vi har at gøre med mennesker, der har svært ved at få tingene til at hænge sammen. Det viser sig både i deres økonomi, i deres overskud og i alt muligt andet. Vi ved allesammen godt, at hvis du bekymrer dig om penge og tag over hovedet, så ryger dine kompetencer til at tage vare på nogle af alle de her andre ting, som vi jo i virkeligheden sidder og håber på, at du skal løfte dig i, i forhold til dine børn. Så det er en smule selvmodsigende at sige: ’at hvis jeg giver dig større økonomiske problemer, så bliver du bedre til at passe dine børn’.”
(Teamleder, Glostrup Kommune)

Vi ser altså, at forældrenes økonomi er et forhold flere kommuner inddrager i deres overvejelser om, hvorvidt de skal udstede et forældreplæg.



Bemærkning: Før der meddeles et forældreplæg skal kommunen vurdere, at forældrene er i stand til at udføre de konkrete opgaver og pligter, og at de vil blive styrket i deres forælderrolle, hvis de efterlever plægget, jf. Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier pkt. 340.

Kommunerne skal derfor vurdere, om forældremyndighedsindehaveren er i stand til at udføre handlepligterne, og om der er proportionalitet mellem plægget og det, der ønskes opnået med plægget, og ikke hvilke konsekvenser det vil have, hvis de ikke gør dette.

Variierende effekt af forældrepålæg i økonomisk ressourcestærke familier

Nogle af de interviewede kommuner har også overvejelser om, hvilken effekt et pålæg kan have i familier, de beskriver som økonomisk ressourcestærke. Blandt andet udtaler Ishøj Kommune følgende:

”Og så er der dem, der måske har rigeligt med penge, og som bare siger: ’Tag pengene, det kommer ikke til at ændre noget’. Og så har vi sådan en lille smal midtergruppe tilbage, hvor det måske kunne have en effekt.”

(Teamleder, Ishøj Kommune)

Ishøj Kommune pointerer altså, at familier, der ikke baserer deres økonomi på børne- og ungeydelsen, i de fleste tilfælde ikke vil være tilbøjelige til at ændre deres adfærd, hvis kommunen udsteder et forældrepålæg. Uden at specificere det nævner kommunen dog, at der kan være en relativt smal målgruppe, for hvem et pålæg kunne have den ønskede effekt.

Modsat oplever Faaborg-Midtfyn Kommune, at ressourcestærke forældre kan være tilbøjelige til at ændre deres adfærd efter at have modtaget et pålæg. Dette handler ikke om økonomien i det, men om skammen over at have en aktiv sag i kommunen. Dette på trods af, at de er uenige i kommunens bekymringer om deres egen, barnets eller den unges adfærd.



Bemærkning: Kommunen *skal* træffe afgørelse om et forældrepålæg, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar, jf. servicelovens § 57 a. Kommunen skal derfor ikke inddrage familien økonomiske baggrund i vurderingen af, om et pålæg vil være relevant at anvende, men alene i stedet vurdere om forældremyndighedsindehaveren lever op til sit ansvar.

EFFEKT AF BØRNE- OG UNGEPÅLÆG

I dette afsnit beskriver vi, hvilke effekter kommunerne oplever og antager, at der er ved at anvende børne- og ungepålæg.

Manglende sanktionsmulighed kan føre til manglende motivation hos barnet eller den unge

En afgørende forskel mellem forældrepålæg og børne- og ungepålæg er, at man ved børne- og ungepålæg ikke kan sanktionere barnet eller den unge, hvis de ikke efterlever de pålagte handlepligter. Flere af kommunerne oplever, at den manglende sanktionsmulighed gør, at barnet eller den unge ikke har noget



incitament til at udføre handlepligterne. Kommunerne beskriver derfor, at de ikke oplever at børne- og ungepålægget har en effekt. Ishøj Kommune beskriver det på følgende måde:

"Pålæggene er jo en trussel – en sanktion – og der er bare ikke nogen konsekvens ved børne- og ungepålægget. Så det bliver lidt tomme trusler, og det tænker jeg egentlig ikke nødvendigvis har den ønskede effekt. I forhold til børn og unge appellerer vi jo til samarbejde, og hvis den unge stejler helt og totalt, (...) så bliver det ikke bedre af, at vi siger: 'Fordi jeg siger det'." (Teamleder, Ishøj Kommune)

Nogle af de interviewede kommuner italesætter, at børne- og ungepålægget på grund af den manglende sanktionsmulighed ikke adskiller sig væsentligt fra eksempelvis handleplanen eller andre frivillige initiativer. Således vil barnet eller den unge ikke opleve en forskel, når de frivillige indsatser overgår til at blive et børne- og ungepålæg, da de ikke vil opleve en sanktion ved ikke at engagere sig i dem:

"Jeg ville måske prøve at sammenligne det lidt med, når vi laver en handleplan for eksempel. (...) Hellere få det i handleplanen, så vi ikke kommer ud i sådan et børne- og ungepålæg, for det er jo lidt det samme, man gør med at sige: 'Det er det her, du skal, og det er det her, du gerne vil - nu laver vi bare et pålæg om, at du skal gøre det'. Så hellere beholde det i handleplanen, hvor de kan være motiverede for det." (Teamleder, Assens Kommune)

I tråd med det, Assens Kommune bekræfter, har Faaborg-Midtfyn Kommune en antagelse om, at andre metoder som for eksempel at italesætte, at barnet eller den unge ikke længere kan bo hjemme, hvis pågældende ikke ændrer sin problematiske adfærd, har større effekt, da der her netop er en konsekvens:

"Jeg tænker bare, at vi har så mange andre måder at gøre det på, hvor man kan sige, at konsekvensen er større. Det kan være i sager, hvor vi siger: 'Hvis du ikke overholder de og de ting, så kan det være, at du ikke kan bo hjemme'. Det er en større konsekvens for dem, end at vi laver et eller andet pålæg, hvor de ikke engang kommer til at kunne mærke det." (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)

Effekt afhænger af barnets eller den unges udfordringer

Nogle af de interviewede kommuner udtrykker, at effekten af et børne- og ungepålæg afhænger af, hvor omfattende barnets udfordringer er. For eksempel vurderer Aalborg Kommune, at chancerne for, at barnet eller den unge kommer til at efterleve et børne- og ungepålæg vil være små, hvis vedkommende har

en større misbrugsproblematik eller befinder sig i en kriminel løbebane, der er mere omfattende end, hvad der kan betegnes som småkriminalitet.

"Jamen det vil jo være unge, hvor det ikke er så komplekst, kan man sige. (...) De unge kan have så udfordrende en tilværelse herunder massiv kriminalitet og/eller misbrug, og derfor være lige glade med, hvad vi som kommune gør for at forsøge at nå og hjælpe dem. (...) De unge, som vi ender med at anbringe på sikrede institutioner for eksempel - dem vil det ikke have en effekt på."

(Konsulent, Aalborg Kommune)

Imidlertid udtrykker Aalborg Kommune erfaring med, at et børne- og ungepålæg kan have god effekt i sager, hvor barnet eller den unges problematikker med kriminalitet eller misbrug er i et tidligt stadie, og hvor vedkommende stadig er i stand til at indgå i dialog med kommunen.

Organisering og socialfaglighed

I dette afsnit beskriver vi, hvordan kommunernes organisering og socialfaglige principper har indflydelse på brugen af forældre- og børne- og ungepålæg.

DELKONKLUSIONER

- Flere kommuner beskriver, at deres socialfaglighed bygger på frivillighed og samarbejde, hvilket altid går forud for anvendelsen af pålæg.
- Kommunerne oplever det som modstridende at anvende forældre- og ungepålæg, da disse indebærer truslen om sanktioner.
- Nogle kommuner oplever, at de ved at benytte et børne- og ungepålæg lægger ansvaret over på barnet frem for forældrene. Kommunernes holdning er, at det er forældrene, der bør have ansvaret for barnet eller den unge, hvorfor børne- og ungepålægget er overflødig.
- Manglende viden, erfaring og kultur i teamet har betydning for, om pålæggene anvendes. Den lave brug kan skyldes, at kommunerne mangler viden om, hvordan forældre- og børne- og ungepålæg bedst anvendes, og at det ikke er blevet en integreret del af den måde, rådgiverne tænker på i deres daglige arbejde.
- Arbejdsgangsbeskrivelser gør det lettere at anvende pålæggene i en specifik sag, men gør det ikke nødvendigvis lettere at vide i hvilke sager, det er relevant at anvende pålæggene.
- Klar definition af de forskellige myndigheders ansvar i forhold til opfølgning ved brug af pålæg gør det nemmere at anvende pålæggene.
- Hvis samfundsnyttigt arbejde skal fungere i praksis, kræver det, at der skabes et system med flere ressourcer, samt et øget samarbejde på tværs af forskellige myndigheder.

SOCIALFAGLIGHED

I dette afsnit beskriver vi, hvordan kommunerne beskriver deres socialfaglighed som værende bygget på principper om frivillighed og inddragelse, og at dette står i kontrast til at anvende forældreplæg.

Kommunernes praksis bygger på, at frivillighed går forud for tvang

Flere kommuner beskriver, at deres socialfaglighed bygger på pædagogiske redskaber og frivillighed. Kommunerne vil derfor altid anvende andre indsatser, før de anvender et eventuelt plæg. Denne generelle praksis, stemmer overens med vejledningen på området.



VEJLEDNING OM INDSATSER OG SÆRLIG STØTTE TIL BØRN OG UNGE OG DERES FAMILIER PUNKT 337

Det generelle udgangspunkt er, at frivillighed går forud for tvang. Det følger af det almindelige proportionalitetsprincip. Det skal således først vurderes, om en frivillig løsning er muligt, inden der træffes afgørelse om forældreplæg.

Holstebro Kommune beskriver blandt andet, at de klare socialfaglige idealer for samarbejdet med familien kan opleves som modstridende med det at give et forældreplæg. Kommunen beskriver, at udgangspunktet for kommunikationen ikke bør være en trussel, men i stedet samarbejde. Derfor italesætter kommunen, at man ikke bør benytte forældreplæg, før alle andre muligheder er udtømt.

Kommunerne beskriver sanktioner som i kontrast til socialfaglige principper

I interviewene bliver det desuden tydeligt, at der blandt flere kommuner eksisterer en generel skepsis i forhold til at benytte krav og økonomiske sanktioner på socialområdet:

”Man kan sige, at vi alle sammen [socialrådgivere] er opdraget til, i det her fag, at arbejde ud fra et princip om, at folk sjældent motiveres til forandring med krav og trusler.”
(Teamleder, Glostrup Kommune)

Glostrup Kommune oplever altså, at et plæg kan virke modstridende i forhold til nogle socialfaglige principper om inddragelse og frivillighed. Lolland Kommune deler dette syn og beskriver i forlængelse heraf, at socialrådgivernes skepsis er rodfæstet helt tilbage fra socialrådgiveruddannelsen:

"Hele vores grunduddannelse er jo baseret på, at vi prøver at samarbejde og vi godt ved, at trusler ikke hjælper noget som helst. Børnene får det i hvert fald ikke bedre af, at vi truer dem." (Teamleder, Lolland Kommune)

Ishøj Kommune deler ligeledes dette syn på trusler. Kommunen beskriver, at den socialfaglige baggrund netop kan være en af grundene til, at pålæggene ikke bliver anvendt i særlig høj grad.

Dertil påpeger nogle kommuner, at sanktioner er et atypisk værktøj på socialområdet. Aalborg Kommune beskriver blandt andet, at rådgivere på socialområdet har sværere ved at acceptere sanktioner som redskab. Kommunen oplever, at dette handler om deres socialfaglige viden om, at der kan være store menneskelige omkostninger ved at sanktionere mennesker i en sårbar eller udsat livssituation. Aalborg Kommune tilføjer desuden, at den lave brug af forældreplæg derudover skyldes, at de mangler viden om, og mere retningsgivende anvisninger for, hvornår et forældreplæg skal anvendes.

Esbjerg kommune beskriver, at de oplever det som modstridende i forhold til det fokus, der er på inddragelse af barnet i forbindelse med udviklingen af Barnets Lov.



Bemærkning: Kommunen *skal* træffe afgørelse om et forældreplæg, når der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, og det vurderes at bero på, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit forældreansvar, jf. servicelovens § 57 a. Det er derfor ikke op til den enkelte rådgiver at vurdere, om det er det bedste værktøj at benytte, men noget kommunen *skal* benytte, når betingelserne er opfyldt.

Børne- og ungeplæg giver ansvaret til barnet frem for forældrene

I forlængelse af ovenstående principper for socialfaglighed beskriver nogle kommuner, hvordan børne- og ungeplægget flytter ansvaret væk fra forældrene og over på barnet eller den unge selv. Aalborg Kommune beskriver, hvordan de anskuer dette som et børnesyn, hvor barnet eller den unge får tillagt mere ansvar og kompetence for eget liv. Faaborg-Midtfyn Kommune beskriver hvordan dette, i deres optik, er med til at gøre børne- og ungeplægget overflødigt:

"Jeg tænker også, at det er sådan, at hvis vi skal ind og lave et plæg over for den unge, så er det fordi, at vi har

vurderet, at det ikke er forældrenes ansvar, eller at forældrene ikke kan tage det ansvar, og så er vi jo tit ude i nogle anbringelsessager alligevel. For hvorfor skulle det ikke være forældrene, der skulle have det pålæg om at sikre, at den unge kom i misbrugsbehandling, selvom de kan være 16-17 år?” (Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)



Ifølge Faaborg-Midtfyn Kommune er det som udgangspunkt forældrene, der har ansvaret for den unge. Hvis forældrene ikke formår at tage dette ansvar, mener Faaborg-Midtfyn Kommune ikke, at man skal overdrage ansvaret til den unge, men derimod overveje andre foranstaltninger. Dette perspektiv på forældrenes ansvar kommer også til udtryk i Assens Kommune:

”Vi anvender ikke børne- og ungepålæg, da vi har en generel holdning om, at det er forældrene til de unge der har ansvaret for, at de trives, kommer i skole og kan fungere i hverdagen.” (Teamleder, Assens Kommune)

Assens Kommune udtrykker altså også, at de anser problemerne hos barnet eller den unge som forældrenes ansvar, hvorfor et børne- og ungepålæg ikke er en fast del af de indsatser, de benytter sig af. Holstebro Kommune påpeger ligeledes, at hvis man giver den unge ansvaret ved et børne- og ungepålæg, fratager man samtidig ansvar fra forældrene. Holstebro Kommune beskriver, at de anser det for forældrenes ansvar eksempelvis at sikre, at den unge er hjemme på et bestemt tidspunkt, og man derfor lige så vel kan benytte et forældrepålæg i stedet for et børne- og ungepålæg.



Bemærkning: Et børne- og ungepålæg skal ikke nødvendigvis stå alene, men kan udstedes i kombination med et forældrepålæg. Børne- og ungepålæg kan derfor betragtes som et redskab til at gøre barnet eller den unge medansvarlig for løsning af egne problematikker. Udstedelse af et børne- og ungepålæg fratager dermed ikke forældrene deres forældreansvar.

ERFARING OG KULTUR ER AFGØRENDE FOR, OM PÅLÆG BLIVER BRUGT

Flere kommuner udtrykker, at en af årsagerne til, at de sjældent gør brug af forældrepålæg og børne- og ungepålæg, er, at kommunerne mangler erfaring med at benytte pålæggene og at der ikke er skabt en kultur for at benytte sig af det:

"Jeg tror, det skal mere ind i den generelle sagsbehandling og tænkning, hvis man skal begynde at bruge det mere."
(Fagspecialist, Faaborg-Midtfyn Kommune)



I citatet beskriver Faaborg-Midtfyn Kommune, hvordan forældre- og ungepålæg ikke er kommet ind i den generelle sagsbehandling. Det er hermed ikke blevet en integreret del af den måde, rådgiverne tænker på i deres daglige arbejde. Flere af de interviewede kommuner fortæller også, at de mangler erfaring med at bruge pålæggene. Når pålæggene i forvejen ikke bliver benyttet i særlig høj grad, og der i de tilfælde, hvor det kunne være relevant at benytte, ikke er en erfaring at trække på i afdelingen, opstår der således ikke en kultur, hvor pålæggene bliver benyttet. Holstebro Kommune beskriver, at i deres tilfælde skyldes den manglende viden og erfaring med at benytte forældre- og ungepålæg blandt andet en stor udskiftning af medarbejdere og mange nye rådgivere. Aalborg Kommune påpeger også, at anvendelsen af forældre- og ungepålæg er meget personbåret, i forhold til hvilke medarbejdere der benytter bestemmelserne. Det vil sige, at det typisk er de samme medarbejdere, hvor bestemmelserne er en fast del af deres praksis, og der samtidig eksisterer en gruppe af medarbejdere, som ikke på samme måde har integreret bestemmelserne i deres arbejde.

Arbejdsgangsbeskrivelser og faglig sparring kan gøre det lettere at bruge pålæg



To kommuner beskriver, at de har gode erfaringer med at bruge skabeloner, faste sagsgange, procedurebeskrivelser eller eksempler på tidligere afgørelser i arbejdet med forældre- og ungepålæg.

Faaborg-Midtfyn fortæller imidlertid, at det ikke er nok, at kommunen har en nedskrevet sagsgang, da det blot er én sagsgang ud af mange. For at pålæggene skal blive en del af kommunens praksis, kræver det, at der er en person, som er tovholder på det, og når der drøftes en sag husker at spørge de andre: "Har du overvejet forældre- og ungepålæg?". Faaborg-Midtfyn Kommune oplever altså, at sagsgangen er anvendelig, når man har besluttet sig for at bruge pålægget, men den hjælper ikke til at huske rådgiverne på, at indsatsen findes.

Samarbejde mellem myndigheder kan være relevant for at sikre, at den unge eller forældrene efterlever handlingerne

Flere kommuner beskriver, at de samarbejder med skole eller dagtilbud i forhold til efterlevelse af pålæg. Det varierer fra kommune til kommune, hvor organiseret samarbejdet er, og

hvor meget ansvar de kan lægge over på skolen eller dagtilbuddet i forhold til at holde øje med, at pålægget opfyldes.

§

SERVICELOVEN §§ 57 B, STK. 8 OG 64, STK. 2

§ 57 b, stk. 8

Overholder barnet eller den unge ikke et børne- og ungepålæg, skal kommunalbestyrelsen, når det vurderes relevant, straks underrette politiet og anmode om bistand til kommunens udøvelse af beføjelser efter § 64, stk. 2

§ 64, stk. 2

Kommunen har mod behørig legitimation og uden retskendelse adgang til forældremyndighedens indehavers bolig, rum eller gemmer for at eftersøge og medtage et barn eller en ung med henblik på at fuldbyrde de afgørelser, der er nævnt i stk. 1. Kommunen kan hente og bringe barnet eller den unge til stedet, hvor børne- og ungepålægget skal opfyldes, med henblik på at fuldbyrde afgørelser efter § 57 b eller stedet, hvor en straksreaktion, jf. § 12 i Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, eller et forbedringsforløb, jf. § 13, stk. 3 eller 4, i lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet, skal gennemføres.

**DET KAN VÆRE
UKLART, HVEM DER
SKAL SIKRE AT ET
PÅLÆG BLIVER
EFTERLEVET**

To kommuner beskriver, at det kan være svært at holde øje med, om den unge efterlever pålægget i praksis ved et børne- og ungepålæg. Esbjerg Kommune beskriver, at de ikke fastsætter handlepligter som hjemkomsttidspunkter, når de udsteder børne- og ungepålæg, da der ikke er et system til rådgivning, der kan føre tilsyn med, om barnet eller den unge er hjemme på det pålagte tidspunkt. Glostrup Kommune beskriver også, hvordan der kan være uklare forventninger i forhold til, hvem der sikrer, at den unge efterlever pålægget:

"Jeg kan ikke have en sanktion, der er, at du skal i institution, og så have en forventning om, at institutionen sikrer, at du kommer der. Det kan jeg ikke bede institutionen om, medmindre de prøver at bakke op om det. Det er jo hardcore at have et pålæg liggende på dig, hvor de parter, der skal få det pålæg til at finde sted, ikke rigtig er der. Så de ting skal jo spille sammen."

(Teamleder, Glostrup Kommune)

Nogle kommuner oplever altså, at der er uklarheder i forhold til, hvordan man sikrer, at et pålæg efterleves. Nogle kommu-

ner udtrykker derudover også tvivl om, hvilke andre myndigheder man kan forvente tager ansvar i forhold til at sikre at et pålæg bliver efterlevet.

KOMMUNERNES BRUG AF RESSOURCER VED ANVENDELSE AF FORÆLDREPÅLÆG OG BØRNE- OG UNGEPÅLÆG

I dette afsnit beskriver vi, hvordan kommunerne oplever, at der kan være visse ressourcemæssige barrierer forbundet med at anvende forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

Det kræver ressourcer og samarbejde på tværs af myndigheder at sætte samfundsnyttigt arbejde i værk

I justeringen af loven om forældrepålæg og børne- og ungepålæg i 2018 blev det indskrevet, at handlepligterne i børne- og ungepålægget kan bestå af at udføre samfundsnyttigt arbejde, eksempelvis at vaske brandbiler eller udføre arbejde i den boligforening, den unge bor i.

§

SERVICELOVEN § 57 B, STK. 3

Et børne- og ungepålæg skal angive en eller flere konkrete handlepligter for barnet eller den unge, som vurderes at være egnede til at bidrage til en løsning af barnets eller den unges problemer, og som står i rimeligt forhold til formålet. Det kan herunder fastsættes, at barnet eller den unge skal

- 1) modtage en eller flere foranstaltninger efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 6, 8 eller 9,
- 2) være hjemme på et nærmere fastsat tidspunkt,
- 3) bidrage til at genoprette forrettet skade eller
- 4) deltage i andre aktiviteter med genoprettende formål, herunder udføre samfundsnyttigt arbejde.

I de to sager om børne- og ungepålæg, der indgår i den juridiske sagsgennemgang, er der ingen eksempler på samfundsnyttigt arbejde som handlepligt. De interviewede kommuner beskriver også, at de ikke har erfaring med at bruge samfundsnyttigt arbejde som handlepligt. Nogle kommuner beskriver i interviewene, at dette dels skyldes den generelt lave brug af børne- og ungepålæg, men også skyldes, at der mangler



ressourcer og organisering omkring det samfundsnyttige arbejde for, at det kan lade sig gøre i praksis.

Assens Kommune beskriver, at samfundsnyttigt arbejde særligt kan give mening i tilfælde, hvor den unge har begået kriminalitet og ødelagt ting. I de tilfælde kan den unge blive bedt om at komme ud og udbedre det ødelagte. Faaborg-Midtfyn Kommune påpeger, at dette ofte sker allerede, fordi politiet eller SSP beder den unge om det. Glostrup Kommune beskriver dog, at de specifikke problemstillinger har indflydelse på, om det giver mening at bruge samfundsnyttigt arbejde eller ej.

Flere kommuner beskriver, at hvis de skal bruge samfundsnyttigt arbejde i praksis, kræver det, at der bliver sat et system op, så det bliver muligt at gennemføre i praksis:

“Jeg vil jo aldrig træffe en afgørelse, hvor det indgik, at et barn skulle nogle konkrete ting, uden at jeg havde et netværk eller et lokalmiljø, der bakkede op om den mulighed.”
(Teamleder, Glostrup Kommune)

Kommunerne beskriver også, at hvis samfundsnyttigt arbejde skal kunne lade sig gøre i praksis, er der et afgørende aspekt i forhold til arbejdsmiljøregler, forsikringer og sikkerhedsforanstaltninger til den unge. Kommunerne beskriver altså, at før man kan pålægge de unge at udføre samfundsnyttigt arbejde, skal der først tilføres nogle ressourcer til organiserede tilbud, da det ikke er anvendeligt i sin nuværende form. Haderslev Kommune pointerer, at hvis det skal lade sig gøre med samfundsnyttigt arbejde, skal det være tydeligere, hvem der er ansvarlig for, at handlepligten om samfundsnyttigt arbejde kan udføres i praksis.

To kommuner pointerer dog, at det samfundsnyttige arbejde kan have samme effekt for den unge som eksempelvis et praktikforløb. Forskellen er her, at ved et praktikforløb, som udgangspunkt har et mere positivt fortegn og man kan motivere den unge til at deltage i det. Et børne- og ungepålæg hvor den unge pålægges samfundsnyttigt arbejde kan derimod opleves som en straf eller en konsekvens for den unge.

Der kan være betydelige administrative omkostninger ved at træffe en efterlevelseseftersøgelse

Nogle kommuner oplever, at der er en stor administrativ byrde forbundet med at træffe en efterlevelseseftersøgelse, hvilket ifølge Lolland Kommune antageligt kan få nogle rådgivere til at undgå at anvende muligheden for at sanktionere forældrene økonomisk.



Aalborg Kommune forklarer, at denne administrative byrde bunder i, at det er besværligt at anvende efterlevelseseftersøgelsen. Dette skyldes, at kommunen skal holde øje med eller registrere, om forældrene overholder handlepligterne i de måneder meddelelseseftersøgelsen står ved magt. Dertil skal de ved afgørelse om manglende efterlevelse af pålægget henvende sig til Udbetaling Danmark, der skal stoppe udbetalingen af børne- og ungedydelsen, og nedjustere boligstøtten for at efterlevelseseftersøgelsen kan effektueres. Endelig skal de følge op på, om forældrene følger handlepligterne i de tre måneder, forældrene sanktioneres, og hvis de ikke gør det, skal de træffe en ny afgørelse, mens de endnu engang skal henvende sig til Udbetaling Danmark. Dette aspekt giver kommunen anledning til at overveje, om den administrative indsats står mål med effekten af at pålægge.

Endelig oplever Esbjerg Kommune, at det er svært at sætte et system op for at tjekke, om handlepligterne bliver overholdt, når det for eksempel gælder faste hjemkomsttidspunkter, fritidsaktiviteter eller lektier den unge skal lave.

Metode- og datagrundlag

I dette kapitel beskriver vi undersøgelsens metode og datagrundlag.

Undersøgelsen er baseret på følgende datakilder:

- En juridisk gennemgang af 20 sager, hvor der er truffet afgørelse om forældreoplyggelse eller børne- og ungeoplyggelse (praksisundersøgelse).
- Fire gruppeinterview med ansatte i ni kommuner (interviewundersøgelse).

JURIDISK SAGSGENNEMGANG

I forbindelse med første del af undersøgelsen, har vi gennemført en juridisk gennemgang af 20 sager om forældreoplyggelse og børne- og ungeoplyggelse.

Sagsgennemgangen består blandt andet af en juridisk vurdering af, om oplysningsgrundlaget er tilstrækkeligt, om de materielle regler er fulgt, og om afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis. I rapporten beskriver vi eksempler på korrekt og mangelfuld sagsbehandling i kommunerne.

Formålet med den juridiske gennemgang af sager er at få viden om, hvorvidt kommunerne anvender reglerne i servicelovens §§ 57 a og 57 b om forældreoplyggelse og børne- og ungeoplyggelse efter hensigten og i overensstemmelse med regler og praksis.

Udvælgelse af kommuner

Da brugen af forældreoplyggelse og børne- og ungeoplyggelse er relativt begrænset på tværs af alle landets kommuner, har vi til sagsgennemgangen indkaldt sager fra ni kommuner, som i perioden 2020 til første halvår af 2022 har truffet relativt mange afgørelser om forældreoplyggelse og børne- og ungeoplyggelse i forhold til landsgennemsnittet.

Derudover har vi udvalgt kommunerne på baggrund af overvejelser om, at der skal være variation i kommunernes størrelse og geografiske placering.

Indkaldelse af sager

Til den juridiske sagsgennemgang har vi indkaldt sager ud fra følgende kriterier:

- Der skal være truffet afgørelse om servicelovens §§ 57 a eller 57 b om forældreoplyggelse eller børne- og ungeoplyggelse.

- Afgørelsen skal være truffet i perioden 1. januar 2020 til 1. juli 2022.
- Kommunen må ikke sende flere sager ind om den samme familie. Hvis der er afgørelser om flere søskende i en familie, skal kommunen kun sende sag og sagsakter om det ældste barn.

For alle sager gælder det, at sagen ikke må have været anket til og/eller afgjort af Ankestyrelsen. Sagerne må heller ikke være behandlet af Ankestyrelsen på baggrund af en underretning eller som en egen drift-sag.

Relevante sagsakter

Ved indkaldelsen af sager, har vi bedt kommunerne om at sende alle relevante akter i den enkelte sag.

I sagsgennemgangen vurderer vi alene sagerne på baggrund af de indsendte sagsakter, og vi indhenter ikke yderligere akter. Det vil sige, at hvis der mangler oplysninger i de sagsakter, der er blevet sendt ind, kan det have indflydelse på vores vurdering af sagen.

Fordeling af de indkaldte sager

Tal fra Danmarks Statistik⁶ viser, at forældre pålæg bliver brugt væsentligt mere end børne- og unge pålæg, hvorfor vi indkalder 18 sager om forældre pålæg og to sager om børne- og unge pålæg. En gennemgang af to sager om børne- og unge pålæg vil give et indblik i kommunernes brug af reglerne over for denne målgruppe, som blev udvidet med justeringen af reglerne.

I indkaldelsen har vi desuden sørget for, at der også indgår sager, hvor der er truffet afgørelse efter § 57 a, stk. 8 om, at forældre pålægget ikke er efterlevet – en såkaldt efterlevelseseftersøgelse.

Tabel 1 viser, hvordan de sager der indgår i sagsgennemgangen fordeler sig på henholdsvis meddelelsesafgørelser om forældre pålæg, efterlevelseseftersøgelser om forældre pålæg samt meddelelse om børne- og unge pålæg. I parentes tilføjes desuden tallet for antallet af afgørelser, da der i nogle sager indgik flere afgørelser:

⁶ Antal forældre pålæg og børne- og unge pålæg, der er iværksat i årene 2019-2021. Der kan være truffet flere afgørelser om pålæg for en person samme år. Kilde: Danmarks Statistiks registerdata.

TABEL 3: FORDELING AF SAGER

Type	Antal
Børne- og ungepålæg (§ 57 b)	2
Forældrepålæg – meddelelsesafgørelse (§ 57 a, stk. 1)	10 (18)
Forældrepålæg – efterlevelselsesafgørelse (§ 57 a, stk. 8)	8
I alt	20 (28)

I de otte sager, vi har gennemgået om forældrepålæg efter § 57 a, stk. 8 (efterlevelselsesafgørelsen), har vi også gennemgået den del af sagen, der relaterer sig til den foregående afgørelse efter § 57 a, stk. 1 (meddelelsesafgørelsen). På den måde har vi i praksis gennemgået 18 sager, hvori der er blevet truffet afgørelse om at meddele et forældrepålæg.

Analyseskema og vurderingsgrundlag

Den juridiske gennemgang af sager er blevet foretaget gennem et analyseskema, som vi har udfyldt for hver sag. Analyseskemaet er blevet udarbejdet specifikt til denne undersøgelse, og tager udgangspunkt i reglerne for forældrepålæg og børne- og ungepålæg, som de står beskrevet i serviceloven og vejledningen dertil. Dertil er analyseskemaet udformet til at påpege retlige mangler i sagsbehandlingen.

Analyseskemaet fremgår af bilagsrapporten.

GRUPPEINTERVIEW MED KOMMUNER

Til undersøgelsen har vi gennemført fire gruppeinterview med repræsentanter fra 10 forskellige kommuner. De fire gruppeinterview foregik online i november 2022.

Vi har foretaget de fire gruppeinterview med henblik på at få indblik i, hvordan kommunerne bruger forældrepålæg og børne- og ungepålæg, herunder om de bruger muligheden for at udstede et pålæg præventivt. Derudover kan vi gennem kvalitative gruppeinterview belyse, hvilke forhold der, ifølge kommunerne, har betydning for deres brug af forældrepålæg og børne- og ungepålæg.

Udvælgelse af kommuner

De kommuner der deltager i interviewundersøgelsen er udvalgt ud fra følgende udvælgelseskriterier:

- Geografisk spredning, således at der er kommuner med fra forskellige dele af landet.

- At der er variation i kommunernes størrelse, således at der både er mindre og større kommuner repræsenteret.
- At der er variation blandt kommunerne, i forhold til antallet af afgørelser om forældrebetaling og børne- og ungebetaling i perioden 2019 til 2021.
- Hvis en kommune har truffet mindre end fem afgørelser om forældrebetaling eller børne- og ungebetaling, fremgår de ikke af statistikken over kommuner der har anvendt forældrebetaling eller børne- og ungebetaling. Disse kommuner har vi, foruden de andre kriterier, også udvalgt på baggrund af forekomsten af ungdomskriminalitet og ulovligt skolefravær. Ved udvælgelsen har vi prioriteret kommuner med en relativt høj forekomst af ungdomskriminalitet og ulovligt skolefravær, da begge disse aspekter kan være årsag til udstedelse af forældrebetaling eller børne- og ungebetaling.

På baggrund af de ovenstående kriterier, har vi udvalgt følgende kommuner til de fire gruppeinterview:

- Esbjerg Kommune
- Faaborg-Midtfyn Kommune
- Lolland Kommune
- Assens Kommune
- Holstebro Kommune
- Glostrup Kommune
- Ishøj Kommune
- Aalborg Kommune
- Haderslev Kommune
- Sorø Kommune

De udvalgte kommuner blev inddelt i tre interviewgrupper; én gruppe med kommuner, der i perioden 2019-2021 traf over fem afgørelser om forældrebetaling og to grupper med kommuner, der i samme periode traf under fem afgørelser om forældrebetaling. Vi inddelte deltagerne i de forskellige grupper ud fra antallet af afgørelser kommunen havde truffet om forældrebetaling og børne- og ungebetaling. Da vi i interviewprocessen oplevede tekniske problemer undervejs i et interview og havde et afbud fra en enkelt kommune til et andet interview, lavede vi et opsamlingsinterview.

I analysen af interviewmaterialet har vi frasorteret Sorø Kommune, da kommunen stillede med en repræsentant, som ikke havde erfaring med forældrebetaling eller børne- og ungebetaling, da dette ikke lå inden for vedkommendes arbejdsområde.

Databehandling

Alle interviewene blev optaget og efterfølgende transskriberet og kodet i databehandlingsprogrammet NVivo med henblik på

at identificere hovedpointer og mønstre på tværs af interviewene.

De citater og udsagn der indgår i rapporten har været i høring hos den relevante interviewdeltager, som har haft mulighed for at komme med rettelser og input til deres udsagn og citater.

GENERALISERING OG REPRÆSENTATIVITET

Den juridiske sagsgennemgang baserer sig på et begrænset antal sager. Undersøgelsen er derfor ikke repræsentativ for alle landets kommuner, og resultaterne kan ikke bruges til at generalisere om brugen af bestemmelserne er korrekt blandt andre af landets kommuner.

I forbindelse med interviewundersøgelsen har vi ligeledes interviewet et mindre antal af landets kommuner, hvorfor det heller ikke her er muligt at generalisere på baggrund af resultaterne. Dertil er der generelt en begrænset brug af forældre-pålæg og børne- og ungepålæg blandt de kommuner, vi har interviewet, herunder dem som bruger det mest. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på, at kommunerne udtaler sig på baggrund af begrænset praktisk erfaring med at anvende forældre-pålæg og børne- og ungepålæg.