

NOTAT OM ULOVLIG SPAREPLAN PÅ OMRÅDET FOR UDSATTE BØRN OG UNGE

DATO: Tirsdag den 17. maj 2016

VEDR.: Sag nr. 146 (spareplan på familieområdet) på Randers Byråds møde tirsdag den 17. maj 2016

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	SIDE 3
FORSLAG	SIDE 7
INITIATIV 1 - Føringelse af løn til plejefamilier	SIDE 8
INITIATIV 3 - Screening af alle forebyggelsessager	SIDE 25
INITIATIV 4 - Færre anbringelser	SIDE 32

FORORD

For noget tid siden gav Velfærdslisten mig den opgave at undersøge lovligheden af forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge, som Randers Byråd skal behandle på sit møde i dag. Arbejdet har ført til dette notat, der efter min opfattelse klart dokumenterer, at flere af spareplanens tiltag er ulovlige.

Jeg skal med det samme understrege, at jeg gerne havde set, at notatet var blevet færdigt noget tidligere, at flere af problemstillingerne var blevet behandlet grundigere, og at fremstillingen var mere pædagogisk og ligetil. Men det har tiden ikke tilladt. Desværre!

Imidlertid mener jeg, at det ulovlige i tre af spareplanens initiativer fremtræder så tydeligt, at byrådet bør afvise sagen fra dagsordenen, fordi den indeholder ulovlige forslag.

På byrådsmødet i dag vil Velfærdslisten derfor foreslå, at byrådet afviser sagen fra dagsordenen.

Notatet har også ført til et forslag om en undersøgelse af, om alle 12-14-årige børn har modtaget korrekt korrekt klagevejledning. Det skyldes, at vi er blevet opmærksomme på, at spareforslaget indeholder en såkaldt retsvildfarelse vedrørende børns ret til at klage. Forvaltningen skriver nemlig i spareplanen, at børn, der er mindst 15 år, har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse til forældrene. Det er imidlertid ikke korrekt.

Børn, der er mindst 12 år, har nemlig ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse - og de fleste andre afgørelser, der vedrører dem.

Notatet læner sig meget op ad en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand om en lignende spareplan fra Guldborgsund Kommune (FOB 2014-9). Jeg skal derfor opfordre alle, der interesserer sig for emnet, til at læse ombudsmandens udtalelse i sin helhed.

Det er vigtigt for mig at slå én ting fast. Og det er, at Velfærdslisten også ville have været imod spareplanen, hvis lovgivningen havde set anderledes ud, og spareplanen var lovlig.

Uanset hvordan man vender og drejer det, vil spareplanen nemlig være gift for de udsatte børn og unge i kommunen.

Lige nu svigter Randers Kommune udsatte børn og unge. Det har både Socialstyrelsens Task Force og senest revisionsfirmaet BDO konkluderet. Samtidig er arbejdsmiljøet i familieafdelingen så dårligt, at det ifølge arbejdstilsynet er sundhedsskadeligt.

Og hvad er så byrådsflertallets svar?

At lægge op til en nedskæring på intet mindre end 23 millioner kroner om året.

Det er - sagt på jysk - hul i hovedet!

Den indsats, der skulle skabe eventyr som eventyret om Klods Hans, der trods alle odds imod sig scorer prinsessen og det ganske danske kongerige, ender i stedet som en ulykkelig tragedie med det randrusianske byrådsflertal i rollen som den onde skurk, der forviser Klods Hans fra slottet, så han må hoppe op på gedebukken og ride hjem til sin udsigtsløse skæbne som udstødt.

Familieområdet i Randers Kommune befinder sig i et krydspres.

På den ene side er området presset af de velbeskrevne faglige udfordringer.

På den anden side er området presset på økonomien, hvor budgettet er overskredet med mere end 23 millioner kroner om året.

Og økonomien presses yderligere af den faglige genopretning, der har ført til, at man har fået øje på en række sager, hvor børnene ikke har fået den hjælp, de har brug for.

På den tredje side har Arbejdstilsynet adskillige gange påbudt Randers Kommune at forbedre det psykiske arbejdsmiljø i familieafdelingen, der især lider under et for stort arbejdspress. Randers Kommune lever fortsat ikke op til tilsynets krav.

Det er opskriften på noget, der kan kun ende galt. Meget galt.

I Velfærdslisten er vi af den klare overbevisning, at den faglige genopretning kun kan lykkes, hvis området får den økonomi, det har brug for.

Den økonomiske hovedpine, som familieafdelingen står med i dag, er resultatet af mange års gold nedskæringspolitik, der har efterladt området sønderrevet i en ond spiral af nedskæringer, budgetoverskridelser, medarbejderflugt, arbejdsmiljøproblemer og svigt af udsatte børn.

Den onde spiral er byrådet nødt til at bryde, hvis vi skal gøre os håb om at skabe den indsats for udsatte børn og unge, som de fortjener.

Derfor bliver byrådet nødt til at droppe inkasso-indkrævningen i forbindelse med underskuddet, eftergive gælden og give området en pose penge, der passer til de vigtige opgaver, det skal løse.

Den spareplan, som forvaltningen nu lægger op til, indeholder fem spareinitiativer. De er:

1. En forringelse af lønnen for plejefamilier (5,8 millioner kroner om året fra 2017)
2. Lukning af døgninstitution Egehøjvej (4,8 millioner kroner om året fra 2017)
3. Alle forebyggende sager skal gennemgås med henblik på at forringe hjælpen, så udgifterne nedbringes (6 millioner kroner om året fra 2017)
4. Anbringelsen skal stoppes for ca. 10 anbragte børn (5 millioner kroner om året fra 2017)
5. Investering i forebyggende indsats (1,2 millioner kroner om året fra 2017)

Velfærdslisten modsætter sig på det bestemteste de fire første initiativer, mens vi hilser enhver investering i en bedre tidlig indsats for udsatte børn og unge og derfor også initiativ 5 velkommen. Vi tvivler dog på, at den investering vil betale sig så hurtigt hjem som antaget og frygter derfor, at initiativet blot vil føre til endnu flere nedskæringer.

For at det hele ikke skal drukne i tør jura, vil jeg kort gennemgå de væsentligste politiske argumenter for, at Velfærdslisten stemmer imod initiativ 1-4:

Forvaltningen lægger i initiativ 1 op til at skære ned på lønnen til plejefamilier. Forvaltningen vurderer selv, at det kan føre til, at nogle af de allermest sårbare børn og unge vil miste den plejefamilie, der igennem flere år har været børnenes nærmeste voksne.

Forskning viser, at det skader anbragte børn at blive udsat for skift af plejefamilie. Det forringer blandt andet børnenes evne til at skabe tætte relationer og danne venskaber og parforhold. Forskningen viser også, at de vil få sværere ved at tage en uddannelse eller få et job.

Forvaltningen vil med initiativ 2 lukke døgninstitutionen Egehøjvej, der blandt andet udreder nogle af de allermest sårbare børn. Det er vigtigt for, at børnene kan få den rigtige hjælp og støtte.

Der har imidlertid været tomme pladser i 2016 – og det bruger man nu til at begrunde en lukning af institutionen.

Men det holder ikke. For familieafdelingen, der skal henvise børn og familier til døgninstitutionen, har været og er stadig præget af huller i sagsbehandlingen. De tomme pladser siger derfor mere om problemerne i familieafdelingen end behovet for en specialiseret døgninstitution som Egehøjvej.

I Velfærdslisten er vi overbeviste om, at en kommune af Randers' størrelse har brug for en institution, der kan sikre, at nogle af de allermest sårbare børn får den hjælp, de har brug for. Derfor vil det være en katastrofe for børnene, hvis Venstre og Dansk Folkeparti lukker Egehøjvej og dermed smider al den ekspertise og viden, medarbejderne har opbygget, væk.

Forvaltningen lægger med initiativ 3 op til at forringe den forebyggende indsats med intet mindre end 6 millioner kroner. Man behøver imidlertid ikke være ekspert for at regne ud, hvad det vil føre til. Nemlig at flere børn ikke vil få den hjælp og støtte, de har brug for. Det vil føre til, at problemer, der ellers kunne løses i hjemmet, vokser sig så store, at det bliver nødvendigt at tvangsfjerne barnet.

Men ikke nok med det. I strid med al logik vil forvaltningen med initiativ 4 samtidig skære ned på antallet af anbringelser.

Man fristes til at bruge et jysk udtryk igen: Det er hul i hovedet!

I Velfærdslisten vil vi derfor gøre alt, hvad vi kan, for at sikre, at spareplanen havner der, hvor den hører hjemme: i skraldespanden.

Dette notat beskæftiger sig imidlertid kun med initiativ 1, 3 og 4. Årsagen er klar: Selv om det vil en katastrofe, hvis et flertal i byrådet lukker Egehøjvej, så er det næppe ulovligt. Og da dette notat alene forholder sig til det juridiske spørgsmål om lovlighed, giver det i denne snævre sammenhæng ikke mening at beskæftige sig med initiativ 2.

Skulle et flertal i byrådet vedtage spareplanen, vil Velfærdslisten med det samme sende dette notat til Folketingets Ombudsmand.

Selv om notatet er tørt og tungt, er det skrevet med det klare mål for øje at skabe bedre forhold for kommunens udsatte børn og unge.

Målet er at skabe en indsats, der er så god, at den sikrer, at lille Hans, der er blevet svigtet af sine nærmeste, ikke også svigtes af kommunen, men i stedet får den rigtige hjælp og støtte, så han kan vokse op og score prinsessen og det ganske danske kongerige - eller hvad det nu er, han går og drømmer om.

Venligst

Kasper Fuhr Christensen

Medlem af Randers Byråd for Velfærdslisten

FORSLAG

Velfærdslisten stiller flg. forslag til sag nr. 176:

1. Proceduremæssige forslag

Velfærdslisten foreslår, at byrådet afviser sag nr. 176 (*behandlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet*) fra dagsordenen, idet handlingsplanen indeholder flere ulovlige initiativer, og det vil derfor være ulovligt, hvis byrådet behandler sagen.

Subsidiært foreslår Velfærdslisten, at byrådet udsætter sag nr. 176 (*behandlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet*) med henblik på at indhente en vurdering af handlingsplanens lovlighed fra en uafhængig juridisk ekspert på området.

Velfærdslisten foreslår derfor, at byrådet indledningsvist drøfter og tager stilling til ovennævnte proceduremæssige forslag.

2. Øvrige forslag

Med henvisning til forvaltningens retsvildfarelse vedrørende børns klageret, jf. nærværende notat, foreslår Velfærdslisten, at byrådet beslutter at iværksætte en undersøgelse af, om alle børn, der på afgørelsestidspunktet har været 12-14 år, har modtaget korrekt klagevejledning og i øvrigt er blevet korrekt oplyst om deres rettigheder. Børn- og skoleudvalget får til opgave at udmønte denne beslutning.

3. Mindretalsbemærkning

Hvis et flertal i byrådet beslutter at vedtage spareplanen, anmoder Velfærdslisten om at få ført flg. til referat:

Velfærdslisten stemmer imod, idet vi finder, at spareplanen indeholder flere ulovlige tiltag, jf. vedhæftede notat af dags dato, og at den vil være gift for kommunens udsatte børn og unge. Velfærdslisten vil derfor med det samme sende vedhæftede notat til Folketingets Ombudsmand.

Initiativ 1 - Forringelse af løn til plejefamilier

Det går forslaget ud på

Medio 2015 indførte man en ny lønmodel for nye plejefamilier. Forvaltningen foreslår nu, at byrådet indfører samme model for alle eksisterende plejefamilier. Forvaltningen vurderer, at lønforringelsen kan føre til, at der er plejefamilier, der opsiger samarbejdet. Forslaget kan derfor føre til, at udsatte børn tvinges til at forlade deres nuværende plejefamilie, og at børnene i stedet skal placeres i en anden foranstaltning.

Sparemål

Forvaltningen vurderer, at lønforringelsen vil føre til et provenu på 1,5 millioner kroner i 2016 og 5,8 millioner kroner om året fra 2017.

Konklusion

Forslaget er i strid med loven, fordi Randers Kommune ikke har hjemmel til at hjemgive et barn eller ændre anbringelsesstedet, fordi barnets plejeforældre ikke vil sluge kommunens krav om lønnedgang.

Loven slår fast, at en kommune skal sikre, at et anbragt barn oplever størst mulig kontinuitet i opvæksten, et trygt omsorgsmiljø og nære og stabile relationer til voksne. Det vil således være i strid med barnets tarv, hvis en kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet, hovedsageligt fordi barnets plejeforældre ikke vil gå ned i løn.

Forslaget er derfor også i strid med FN's Børnekonvention, der slår fast, at barnets tarv altid skal komme i første række.

Det giver anledning til bekymring, at forvaltningen ikke har beskrevet, hvilke processuelle regler der gælder for klager over afgørelser om hjemgivelse eller ændring af anbringelsessted, især set i lyset af forvaltningens beskrivelse heraf under initiativ 4 (færre anbringelser).

Forvaltningen burde have nævnt, at en ændring af et barns anbringelsessted forudsætter, at forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, samtykker. I modsat fald er det kun børn og unge-udvalget (tvangsanbringelsesudvalget), der kan beslutte, at anbringelsesstedet skal ændres. Børn og unge-udvalget må i den forbindelse ikke tage hensyn til Randers Kommunes sparemål.

Såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse, ændring af anbringelsesstedet eller valg af et nyt anbringelsessted.

En klage over en hjemgivelse eller valg af et nyt anbringelsessted har opsættende virkning og kan derfor først gennemføres, når Ankestyrelsen har taget stilling til klagen.

Set i sammenhæng med den retsvildfarelse om børns klageret, der forekommer i forvaltningens beskrivelse af initiativ 4 (se side 33), giver den manglende beskrivelse af klagereglerne grund til alvorlig bekymring.

Begrundelse

I. Manglende hjemmel til at hjemgive eller ændre anbringelsessted af økonomiske grunde

Reglerne for at hjemgive et anbragt barn fremgår af § 68 i serviceloven, mens reglerne for at ændre anbringelsesstedet fremgår af § 69 i serviceloven.

I.I Servicelovens regler om ophør af en anbringelse

Reglerne for at hjemgive et anbragt fremgår af § 68 i serviceloven. Bestemmelsen lyder:

§ 68. Foranstaltninger efter § 52, stk. 3, skal ophøre, når formålet er nået, når de ikke længere opfylder deres formål, eller når den unge fylder 18 år, jf. dog §§ 76 og 76 a.

Stk. 2. Et anbragt barn eller en anbragt ung kan først hjemgives, efter at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om hjemgivelse og om hjemgivelsesperiodens længde, jf. stk. 4. I særlige tilfælde kan kommunalbestyrelsen beslutte, at der ikke skal være en hjemgivelsesperiode.

Stk. 3. I tilfælde, hvor forældremyndighedsindehaveren anmoder om at få hjemgivet et barn eller en ung, der er anbragt med samtykke efter § 52, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen tage stilling til spørgsmålet om hjemgivelse, senest 7 dage fra anmodningen fremsættes. Det samme gælder, såfremt en ung over 15 år, der er anbragt med samtykke efter § 52, stk. 1, anmoder om at blive hjemgivet.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte længden af en hjemgivelsesperiode. Hjemgivelsesperioden kan vare op til 6 måneder, og længden fastsættes under hensyn til:

- 1) muligheden for at sikre en skånsom og planlagt hjemgivelse for barnet eller den unge,
- 2) forberedelse af eventuel støtte til barnet eller den unge eller forældrene efter hjemgivelsen efter § 52, stk. 3, nr. 1, 3, 5 eller 6, og
- 3) kommunens mulighed for at foretage en vurdering af, om der er grundlag for at træffe afgørelse efter § 58 eller § 68 a i situationer, hvor forældrene har tilbagekaldt et samtykke til en frivillig anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7.

Stk. 5. Hjemgivelsesperioden er en videreførelse af den eksisterende anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7.

Stk. 6. Hvis kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om hjemgivelse af et barn eller en ung, der er anbragt efter § 58 eller § 68 a, skal kommunalbestyrelsen umiddelbart orientere børn og unge-udvalget herom. Hvis kommunalbestyrelsen ikke kan imødekomme en begæring om hjemgivelse, forelægges sagen til afgørelse i børn og unge-udvalget, jf. § 58 eller § 68 a.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen kan afvise at behandle en begæring fra forældrene om hjemgivelse af et barn eller en ung, der er anbragt efter

- 1) § 58 med en længere genbehandlingsfrist efter § 62, stk. 5, hvis der ikke er sket væsentlige ændringer af forholdene hos forældrene, anbringelsesstedet, barnet eller den unge, eller
- 2) § 68 a, hvis der ikke er sket væsentlige ændringer af forholdene hos anbringelsesstedet, barnet eller den unge.

Stk. 8. Afvises begæringen om hjemgivelse ikke, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om hjemgivelse.

Stk. 9. Hvis kommunalbestyrelsen ikke kan imødekomme begæringen om hjemgivelse, forelægges sagen til afgørelse i børn og unge-udvalget.

Stk. 10. Kommunalbestyrelsen har ikke pligt til at behandle en begæring om hjemgivelse i den periode, hvor en sag er under behandling i Ankestyrelsen eller ved retten.'

Stk. 11. Forud for hjemgivelse skal kommunalbestyrelsen revidere handleplanen, jf. § 140, og angive den videre indsats i forbindelse med hjemgivelsen. I forbindelse med en sanktion efter straffelovens § 74 a skal revisionen særlig vedrøre, hvordan målene om uddannelse eller beskæftigelse nås.

Stk. 12. Kommunalbestyrelsen i den unges opholdskommune skal senest 6 måneder forud for ophør af en anbringelse ved det fyldte 18. år træffe afgørelse om, hvorvidt den unge har behov for efterværn eller opretholdt anbringelse, jf. § 76 a, og i givet fald træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes efter §§ 76 eller 76 a. Kommunalbestyrelsen skal forinden da i samarbejde med den unge have revideret handleplanen og herunder have taget stilling til den unges videre forløb med hensyn til uddannelse og beskæftigelse samt øvrige relevante forhold.

Stk. 13. Hvis en ung i alderen 18 til 22 år, der har været anbragt indtil sit fyldte 18. år, eller som har haft en fast kontaktperson indtil sit fyldte 18. år, skifter opholdskommune, skal den hidtidige opholdskommune forud for skiftet oversende den unges reviderede handleplan, jf. stk. 12, til den nye opholdskommune, medmindre der er truffet afgørelse om foranstaltninger efter § 76 a. Oversendelse af handleplanen skal ske med samtykke fra den unge og forældremyndighedsindehaveren.

Stk. 14. Den nye opholdskommune skal inden 30 dage fra modtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt den unge har behov for støtte efter § 76, og i givet fald træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal iværksættes. Hvis der iværksættes støtte efter § 76, skal der udarbejdes en ny handleplan, jf. § 140.

Bestemmelsen slår fast, at formålet med anbringelsen er det centrale kriterium, hvis en anbringelse skal bringes til ophør. Bestemmelsen giver således ikke Randers Kommune hjemmel til at hjemgive et anbragt barn, fordi plejeforældrene ikke vil acceptere en ny lønmodel.

1.2 Servicelovens regler om ændring af anbringelsested

Reglerne for at ændre anbringelsesstedet fremgår af § 69 i serviceloven. Bestemmelsen lyder:

§ 69. I det omfang det må anses for nødvendigt under hensynet til formålet med anbringelsen, skal kommunalbestyrelsen på baggrund af det løbende tilsyn med barnet

eller den unge på anbringelsesstedet, jf. § 70 stk. 2, og § 148, træffe afgørelse om ændret anbringelsessted, behandling, uddannelse m.v. under opholdet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse om ændring af anbringelsessted kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 12 år, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Kan samtykke til ændret anbringelsessted ikke opnås, jf. stk. 2, skal børn og unge-udvalget træffe afgørelse om ændring af anbringelsessted. Ved afgørelsen skal børn og unge-udvalget under hensyn til formålet med anbringelsen og barnets eller den unges behov for kontinuitet i opvæksten vurdere, om barnets eller den unges behov for støtte bedst imødekommes ved en ændring af anbringelsessted. Afgørelse om valg af konkret anbringelsessted træffes herefter af kommunalbestyrelsen, jf. § 68 b, stk. 1.

Stk. 4. Til brug for børn og unge-udvalgets afgørelse om ændring af anbringelsessted, jf. stk. 3, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en indstilling, der indeholder

- 1) den seneste handleplan, jf. § 140,
- 2) barnets eller den unges holdning til ændringen af anbringelsesstedet, jf. § 48,
- 3) en beskrivelse af, hvorvidt supplerende støtte til barnet eller den unge, jf. § 52, stk. 3, nr. 9, under fortsat ophold på det aktuelle anbringelsessted kan imødekomme barnets eller den unges behov for støtte,
- 4) en beskrivelse af et nyt anbringelsessteds forventede egnethed til at imødekomme barnets eller den unges behov for støtte og for nære og stabile voksenrelationer,
- 5) en udtalelse fra det aktuelle anbringelsessted, jf. stk. 5, og
- 6) øvrige nødvendige oplysninger.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal, inden der træffes afgørelse om ændret samvær samt afgørelse om hjemgivelse eller ændret anbringelsessted, indhente udtalelse fra det aktuelle anbringelsessted til belysning af sagen.

Bestemmelsen slår fast, at formålet med anbringelsen er det centrale kriterium. Bestemmelsen giver derfor ikke Randers Kommune hjemmel til at fjerne et barn fra en plejefamilie, fordi plejeforældrene ikke vil ikke acceptere en ny lønmodel.

1.3 Ombudsmandens udtalelse om en lignende sag

Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om en lignende sag fra Guldborgsund Kommune.

I sin udtalelse om sagen (FOB 2014-9) udtaler han:

5. Ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted

Reglerne om ophør af en foranstaltning og reglerne om ændring af børns og unges anbringelsessted findes i servicelovens §§ 68 og 69.

5.1 Servicelovens regler om ophør af en foranstaltning

Serviceovens bestemmelse om ophør af en foranstaltning, f.eks. en anbringelse uden for hjemmet, har følgende ordlyd:

'§ 68. Foranstaltninger efter § 52, stk. 3, skal ophøre, når formålet er nået, når de ikke længere opfylder deres formål, eller når den unge fylder 18 år, jf. dog §§ 76 og 76 a.'

Ifølge servicelovens § 68, stk. 11, skal kommunen – før et barn eller en ung hjemgives – revidere barnets/den unges handleplan og angive den videre indsats i forbindelse med hjemgivelsen. Det skal ske for at sikre, at børn og unge ikke hjemgives, før der er taget stilling til det videre forløb, og at der er planlagt tiltag, som barnet eller den unge kan komme hjem til. Handleplanen skal så vidt muligt revideres i samarbejde med barnet/den unge og forældremyndighedsindehaveren. Jeg henviser til pkt. 611 i vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven).

5.2 Servicelovens regler om ændring af anbringelsessted

Servicelovens bestemmelse om ændring af et barns eller en ungs anbringelsessted har følgende ordlyd:

'§ 69. I det omfang det må anses for nødvendigt under hensynet til formålet med anbringelsen, skal kommunalbestyrelsen på baggrund af det løbende tilsyn med barnet eller den unge på anbringelsesstedet, jf. § 70, stk. 2, og § 148, træffe afgørelse om ændret anbringelsessted, behandling, uddannelse m.v. under opholdet.'

5.3 Ombudsmandens bemærkninger om hjemmelen til at træffe afgørelse om hjemgivelse af børn og unge eller ændring af et barn eller en ungs anbringelsessted

Som det fremgår af de ovenfor citerede bestemmelser, indeholder serviceloven ikke nogen fakultative eller såkaldte 'kan'-bestemmelser om hjemgivelse af børn og unge eller ændring af børns/unges anbringelsessted.

Både servicelovens § 68 og § 69 er såkaldte 'skal'-bestemmelser. Dvs. bestemmelser, der forpligter kommunen til at træffe en bestemt afgørelse – henholdsvis ophør af en foranstaltning og ændring af et anbringelsessted – når det konstateres, at betingelserne i bestemmelsen er opfyldt (serviceloven giver dog mulighed for, at en anbringelse i visse tilfælde kan videreføres, selvom betingelserne for anbringelsen ikke længere er opfyldt, jf. afsnit 6 nedenfor).

I både servicelovens § 68 og § 69 er formålet med foranstaltningen/anbringelsen det centrale kriterium i forbindelse med en vurdering af, om betingelserne for at anvende bestemmelserne er opfyldt (medmindre der er tale om, at den unge fylder 18 år). Ved ophør af foranstaltninger skal det således vurderes, om formålet med foranstaltningen er nået, eller om foranstaltningen ikke længere opfylder formålet. Ved ændring af anbringelsessted skal det vurderes, om det af hensyn til formålet med anbringelsen er nødvendigt at ændre anbringelsesstedet.

Sådan som bestemmelserne er udformet, er kommunerne ikke overladt et frit skøn i forbindelse med afgørelser om f.eks. hjemgivelse og ændring af anbringelsessted. Skønnet er derimod begrænset til vurderingen af, om de kriterier, der er angivet i bestemmelsen, er opfyldt.

At der ikke er overladt kommunerne et frit skøn i forbindelse med afgørelser om ophør af anbringelser og ændring af anbringelsessted, harmonerer med formålet og principperne bag lov nr. 318 af 28. april 2009 (lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen mv.)).

Jeg henviser til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor der bl.a. er anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 318 af 28. april 2009, lovforslag nr. L 116 af 28. januar 2009 til lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen), Folketingstidende 2008-09, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1 og 3):

'1. Indledning

(...) Særligt børn og unge, der er anbragt udenfor hjemmet, er en udsat gruppe, som – selvom de ikke længere bor sammen med forældrene under utilstrækkelige forhold – fortsat har en række særlige behov, som det er vigtigt, at de kommunale myndigheder er opmærksomme på i tilrettelæggelsen af den fortsatte indsats. Et af de helt centrale behov for anbragte børn og unge er behovet for at få stabilitet i deres liv.

Regeringen og satspuljepartierne blev i forbindelse med satspuljeaftalen for 2009 enige om at forbedre de kommunale myndigheders muligheder for at give anbragte børn og unge øget stabilitet og kontinuitet under anbringelsen. (...)

Dette lovforslag udmønter denne del af satspuljeaftalen. Samtidig er lovforslaget første del af et større udspil om en styrket indsats over for udsatte børn og unge og deres forældre, Barnets Reform, som partierne bag forhandlingerne om satspuljen er enige om at drøfte i 2009. Et af de centrale elementer i både dette lovforslag og i Barnets Reform er at sikre et større fokus på hensynet til barnets bedste (barnets tarv) frem for hensynet til forældrene.

...

3.2 Forskning mv.

Forskning viser, at manglende stabilitet og mange genanbringelser blandt andet forringer anbragte børn og unges muligheder for at etablere en stærk tilknytning til deres nærmeste omsorgspersoner. Det forringer deres evner til og muligheder for at indgå i sociale sammenhænge, herunder evnen til at etablere venskaber og netværk. Forskningen viser også, at der er en tæt sammen- hæng mellem disse vilkår og børnenes/de unges muligheder for at klare sig i uddannelsessystemet og dermed muligheden for på sigt at blive i stand til at klare sig selv. Samtidig viser forskningen, at mange anbragte børn de facto oplever ustabilitet i deres anbringelser. Resultaterne fra SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærds undersøgelse 'Anbragte børns udvikling og vilkår' (08:23) fra 2008 viser således, at hvert tiende anbragte barn har været anbragt på mindst 3 forskellige steder, inden de fylder 11 år. Årsagen hertil er blandt andet, at nogle børn og unge hjemgives til forældrene uden tilstrækkelig forberedelse, uden hensyntagen til barnets tilknytning til anbringelsesstedet, og uden at der er sikkerhed for, at forældrene på længere sigt er i stand til at tage vare på barnet eller den unge. Samme forskning viser, at 46 procent af alle hjemgivelser af børn under 11 år efterfølges af en genanbringelse.'

Jeg henviser også til de centrale principper bag Barnets Reform, som fremgår af lovforslaget bag reformen, og som er citeret ovenfor under pkt. 2.1 (jf. lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1-3).

Det anførte er ensbetydende med, at der ikke – ud over de tilfælde, der er beskrevet i servicelovens § 68 og § 69 – er hjemmel til at træffe afgørelser om hjemgivelse af børn/unge eller ændring af deres anbringelsessted.

Det følger heraf, at det ikke vil være i overensstemmelse med reglerne i serviceloven, hvis en afgørelse om ophør af en foranstaltning (herunder en anbringelse uden for hjemmet) eller en afgørelse om at ændre et barns eller en ungs anbringelsessted f.eks. hovedsageligt træffes, fordi det nuværende

anbringelsessted ikke vil nedsætte anbringelsesprisen med 10-15 % – sådan som materialet om revisitationsprocessen i Guldborgsund Kommune lægger op til.¹

Det er værd at lægge mærke til, at Folketingets Ombudsmand finder, at §§ 68 og 69 i serviceloven er obligatoriske bestemmelser (dvs. skal-bestemmelser), og at serviceloven ikke indeholder nogen fakultative bestemmelser (dvs. kan-bestemmelser) om hjemgivelse af et anbragt barn eller ændring af anbringelsesstedet.

Det betyder, at det eneste lovlige kriterium for en afgørelse om hjemgivelse eller ændring af anbringelsessted vedrører formålet med anbringelsen.

1.4 Mine bemærkninger

Forslaget er i strid med loven, fordi Randers Kommune ikke har hjemmel til at hjemgive et barn eller ændre anbringelsesstedet, fordi barnets plejeforældre ikke vil sluge kommunens krav om lønnedgang, jf. §§ 68 og 69 i serviceloven.

Folketingets Ombudsmand giver i FOB 2014-9 udtryk for, at ovennævnte bestemmelser er obligatoriske, og at serviceloven ikke indeholder nogen fakultative bestemmelser, der giver en kommune hjemmel til at hjemgive et barn eller ændre anbringelsesstedet, fordi plejefamilien ikke vil acceptere den nye lønmodel.

2. Barnets tarv

Artikel 3, stk. 1 i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) slår fast, at offentlige myndigheder skal sikre, at barnets tarv kommer i første række i alle foranstaltninger vedrørende børn. Bestemmelsen lyder:

Artikel 3

1. I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række.

2.1 Servicelovens formålsbestemmelse for særlig støtte til børn og unge

§ 46 i serviceloven fastsætter, hvilke formål støtten til udsatte børn og unge skal have. Bestemmelsen lyder:

- § 46.** Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at
- 1) sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, bl.a. ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk,
 - 2) sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk,

¹ FOB 2014-9 s. 21-24.

- 3) understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse,
- 4) fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel og
- 5) forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv.

Stk. 2. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold.

Stk. 3. Støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken. Hvis dette ikke er muligt, skal foranstaltningens baggrund, formål og indhold tydeliggøres for forældremyndighedsindehaveren og for barnet eller den unge.

2.2 Ombudsmandens udtalelse om en lignende sag

Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om en lignende sag fra Guldborgsund Kommune.

I sin udtalelse om sagen (FOB 2014-9) udtaler han:

2. Formål og principper

...

Det er målsætningen med reformen at understøtte udsatte børn og unges muligheder for at trives og få et godt liv, herunder at udvikle og opretholde deres personlige og faglige kompetencer samt deres sundhed og forberedelse til et godt selvstændigt voksenliv. Det er målet, at flere udsatte børn og unge gennemfører en ungdomsuddannelse, at flere oplever stabilitet i indsatsen og i deres kontakt med voksne, og at de dermed rustes til at opbygge sociale relationer, deltage i fritids- og kulturliv mv. Det er også et mål, at udsatte børn og unges helbred og sundhed forbedres, og at de i mindre udstrækning får problemer med misbrug, fejler næring eller lign. Endelig har reformen et mål om, at udsatte børn og unges problemer opfanges tidligt, så alvoren af deres problemer mindskes ved, at man sætter ind tidligere i forløbet.

For at nå målene sættes der ind på en række områder. Mulighederne for tidlig indsats forbedres, børn og unges rettigheder styrkes og det præciseres, at indsatsen altid skal tilrettelægges ud fra en vurdering af barnets eller den unges behov. Der er flere initiativer, som skal understøtte udsatte børn og unges sociale relationer og kvaliteten af indsatsen både i forvaltningen og i behandlingstilbuddene. Endvidere understreges det med reformen, at indsatsen over for den enkelte altid skal tilrettelægges med et klart formål, der tager afsæt i barnets eller den unges behov. Kontinuitet i indsatsen understøttes endvidere af et forslag om bedre samarbejds muligheder mellem myndigheder og nye tiltag om støtte til de 18-22 årige i form af efterværn.

Det er et centralt princip i reformen, at alle børn skal have mulighed for nære og omsorgsfulde relationer. I de tilfælde, hvor forældrene ikke kan tilbyde dette, må der gives barnet en støtte, som sikrer, at barnet på anden vis vokser op i et trykt

omsorgsmiljø. Der skal altid tages højde for, at barnet eller den unge samtidig får den specialiserede behandling, der er behov for.

Et andet centralt princip er, at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen, og at indsatsen altid skal målrettes barnets udvikling og trivsel. I de tilfælde, hvor der er en modsætning mellem f.eks. barnets og forældrenes interesser, skal det sikres, at det er barnets behov, der er i centrum. I langt de fleste tilfælde vil det dog være til barnets bedste, at støtten gives med udgangspunkt i et tæt samarbejde med forældrene, herunder at forældrene får hjælp til at bakke op om barnets opvækst.

Endeligt har det været afgørende at rette fokus på kvaliteten i den indsats, der gives. Det er ikke tilstrækkeligt, at der træffes de rette afgørelser om børnene. Det er helt afgørende, at den støtte, der iværksættes, er af en sådan kvalitet, at barnet eller den unge udvikler sig og får opfyldt sine behov for nære, stabile relationer til voksne, opbygning af sociale relationer og netværk, skolegang, sundhed, trivsel og forberedelse til et selvstændigt voksenliv.

...

3. Lovforslagets indhold

3.1 Tryghed i opvæksten

3.1.1 Formålet med indsatsen

...

3.1.1.3 Den foreslåede ordning

Det foreslås at præcisere den gældende formålsbestemmelse for indsatsen over for børn og unge med særlig støtte. Forslaget viderefører delvist indholdet i den gældende § 46, dog fremhæves en række opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets udvikling og som derfor bør være i fokus for indsatsen. Opmærksomhedspunkterne retter fokus på følgende forhold som opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet.

Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål. Endvidere vil børn, unge og familier kunne henvise til bestemmelsen, når de modtager hjælp efter servicelovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge, eller hvis de klager over kommunernes afgørelser herefter. Bestemmelsens enkelte formål er ligestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen og være fokuspunkter for kommunernes tilrettelæggelse af indsatsen. De fem punkter afspejler de forhold, som efter serviceloven skal indgå, når der iværksættes en undersøgelse af barnets forhold efter den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Disse forhold skal også indgå i handleplanerne, samt i godkendelse af og tilsyn med døgntilbud og opholdssteder. Med bestemmelsen understreges det dermed, at der skal være sammenhæng i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge og dennes familie, og at den kommunale myndighed i hver enkelt del af indsatsen nøje skal holde sig for øje, om de forskellige dele hænger sammen, og om de tilsammen sigter mod at opfylde det ønskede formål.

Formålet med ændringen er at signalere vigtigheden af, at indsatsen over for udsatte børn og unge iværksættes med et klart formål for øje, og at kommunen særligt skal fokusere på centrale forhold som opvækstvilkår og nære, kontinuerlige

omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet, således at barnet eller den unge kan udvikle sig inden for hvert af disse centrale områder. ’

I lovforslagets specielle bemærkninger er der bl.a. anført følgende til § 1, nr. 5:

’Forslaget til en ny formulering af formålsbestemmelse i lovens § 46 har til formål at præcisere bestemmelsens indhold. Der er tale om en delvis videreførelse af indholdet i den gældende formålsbestemmelse, jf. § 46. Dog er der som noget nyt formuleret fem konkrete formål i stk. 1, som støtten skal sigte mod. De fem formål går i høj grad igen i de 6 punkter, som skal undersøges i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse efter lovens § 50.

Det præciseres i stk. 1, nr. 1, at barnet eller den unge så vidt muligt skal sikres kontinuitet i opvæksten og vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det skal så vidt muligt sikres, at barnet eller den unge indgår i en sammenhæng, hvor der kan skabes stabil og god voksenkontakt med så få brudte anbringelsesforløb som muligt. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb.

Det følger af stk. 1, nr. 2, at støtten til det enkelte barn eller unge skal tilrettelægges, så der tages højde for, at barnets eller den unges mulighed for personlig udvikling og opbygning af sociale relationer sikres. Det understreges dermed, at barnet eller den unge kan have behov for hjælp til at udvikle personlige og sociale kompetencer, f.eks. ved at få støtte til at opretholde venskaber og indgå i forskellige sociale netværk, fritidsaktiviteter mv.

Støtten skal efter stk. 1, nr. 3, tilrettelægges, så den understøtter barnets eller den unges skolegang og integration i uddannelsessystemet. I forlængelse af nr. 2 skal støtten altså også omfatte hensynet til udviklingen af barnets eller den unges faglige kompetencer, så barnet eller den unge så vidt muligt kan få en uddannelse og senere hen et arbejde. Det er med udgangspunkt heri vigtigt, at indsatsen fokuserer på, hvordan barnet eller den unge kan få en ’god skolegang’. Med ’understøtte’ menes således at sikre, at barnet eller den unges skolefremmøde er stabilt, sikre lektiehjælp og generelt hjælpe barnet eller den unge til en god skolegang både socialt og fagligt. Endvidere er det vigtigt at undgå, at barnet – f.eks. pga. af nyt anbringelsessted eller lignende – har lange perioder, hvor det af forskellige årsager ikke går i skole. ’

I vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven) er der i pkt. 13-14 anført følgende om servicelovens § 46:

’13. I servicelovens § 46, stk. 1, understreges det, at kommunens opgave over for den gruppe af børn og unge, herunder også børn og unge med funktionsnedsættelse, og deres familier, som har behov for særlig støtte, er at forsøge at sikre disse børns og unges opvækstvilkår, så de kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste. Begrebet ’barnets bedste’ er et af de vigtige principper i FN’s konvention om barnets rettigheder. Ved anvendelsen af bestemmelserne om særlig støtte skal der således lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste. Hvis der er konflikt mellem forældrenes interesser og hensynet til barnets bedste, skal der lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste. Hensynet til hvad der er bedst for barnet eller den unge, vejer altså

tungest. I denne sammenhæng skal der lægges vægt på, at barnet eller den unge får en stabil og god voksenkontakt og kontinuitet i opvæksten. Det er i denne forbindelse vigtigt ikke at se barnet eller den unge som en adskilt del af familien, da hele barnets eller den unges situation skal vurderes, herunder bl.a. forholdene i familien og det nære miljø. Det er også vigtigt at se barnets eller den unges situation i et langsigtet perspektiv.

Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål. I § 46, stk. 1, nr. 1-5 fremhæves en række opmærksomhedspunkter, som er centrale forhold i barnets udvikling og som skal være i fokus for indsatsen. Opmærksomhedspunkterne retter fokus på følgende forhold: Opvækstvilkår og nære, kontinuerlige omsorgsrelationer, personlig udfoldelse, skolegang, sundhed og forberedelse til voksenlivet. De enkelte formål er ligestillede, og skal tilsammen danne en fælles ramme for indsatsen og være fokuspunkter for kommunalbestyrelsernes tilrettelæggelse af indsatsen. De fem punkter afspejler de forhold, som efter serviceloven skal indgå, når der iværksættes en undersøgelse af barnets forhold efter den børnefaglige undersøgelse efter § 50. Disse forhold skal også indgå i handleplanerne, samt i godkendelse af og tilsyn med døgntilbud og opholdssteder. Med bestemmelsen understreges det dermed, at der skal være sammenhæng i indsatsen over for det enkelte barn eller den unge og dennes familie. Kommunalbestyrelsen skal i hver enkelt del af indsatsen holde sig for øje, om de forskellige dele hænger sammen, og om de tilsammen sigter mod at opfylde det ønskede formål.

14. Det præciseres i § 46, stk. 1, nr. 1, at barnet eller den unge så vidt muligt skal sikres kontinuitet i opvæksten og mulighed for at vokse op i et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile omsorgsrelationer. Det er i den forbindelse centralt, at de familiemæssige relationer understøttes under hensyn til, hvad der er barnets bedste, og at barnet eller den unge så vidt muligt bevarer et stabilt netværk i et eventuelt anbringelsesforløb. Der skal altså lægges vægt på at give barnet eller den unge en stabil og god voksenkontakt. Det er vigtigt at den nødvendige kontinuitet i opvækstforløbet sikres, fordi brud i opvæksten, f.eks. gennem gentagne anbringelser, er en af de faktorer, der meget stærkt kan påvirke barnets eller den unges udviklingsbetingelser i negativ retning.

...'

2.2 FN's Børnekonvention

At støtte til børn og unge skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste, følger også af art. 3 i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen). Ifølge Børnekonventionens art. 3, stk. 1, skal offentlige myndigheder lade barnets tarv komme i første række ved alle foranstaltninger vedrørende børn.

FN's Børnekomité, som overvåger landenes overholdelse af Børnekonventionen, har udarbejdet en række generelle bemærkninger ('General Comments') til konventionens bestemmelser. De generelle bemærkninger indeholder vejledning om anvendelsen af konventionen og er udtryk for FN's Børnekomités fortolkning af konventionen og komiteens opfattelse af retstilstanden på området.

I 2013 offentliggjorde FN's Børnekomité generelle bemærkninger til Børnekonventionens art. 3, stk. 1 (General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)). I de generelle bemærkninger anføres der bl.a. følgende i indledningen (afsnit I., A., 6.):

'6. The Committee underlines that the child's best interests is a threefold concept:

(a) A substantive right: The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general. Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court.

(b) A fundamental, interpretative legal principle: If a legal provision is open to more than one interpretation, the interpretation which most effectively serves the child's best interests should be chosen. The rights enshrined in the Convention and its Optional Protocols provide the framework for interpretation.

(c) A rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a specific child, an identified group of children or children in general, the decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations, be they broad issues of policy or individual cases. '

I afsnit IV., A., 3. og 4., anføres der følgende:

'3. 'The best interests of the child'

32. The concept of the child's best interests is complex and its content must be determined on a case-by-case basis. It is through the interpretation and implementation of article 3, paragraph 1, in line with the other provisions of the Convention, that the legislator, judge, administrative, social or educational authority will be able to clarify the concept and make concrete use thereof. Accordingly, the concept of the child's best interests is flexible and adaptable. It should be adjusted and defined on an individual basis, according to the specific situation of the child or children concerned, taking into consideration their personal context, situation and needs. For individual decisions, the child's best interests must be assessed and determined in light of the specific circumstances of the particular child. For collective decisions – such as by the legislator –, the best interests of children in general must be assessed and determined in light of the circumstances of the particular group and/or children in general. In both cases, assessment and determination should be carried out with full respect for the rights contained in the Convention and its Optional Protocols.

33. The child's best interests shall be applied to all matters concerning the child or children, and taken into account to resolve any possible conflicts among the rights enshrined in the Convention or other human rights treaties. Attention must be placed on identifying possible solutions which are in the child's best interests. This implies that States are under the obligation to clarify the best interests of all children, including those in vulnerable situations, when adopting implementation measures.

...

4. 'Shall be a primary consideration'

36. The best interests of a child shall be a primary consideration in the adoption of all measures of implementation. The words 'shall be' place a strong legal obligation on States and mean that States may not exercise discretion as to whether children's best interests are to be assessed and ascribed the proper weight as a primary consideration in any action undertaken.

37. The expression 'primary consideration' means that the child's best interests may not be considered on the same level as all other considerations. This strong position is justified by the special situation of the child: dependency, maturity, legal status and, often, voicelessness. Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.

38. In respect of adoption (art. 21), the right of best interests is further strengthened; it is not simply to be 'a primary consideration' but 'the paramount consideration'. Indeed, the best interests of the child are to be the determining factor when taking a decision on adoption, but also on other issues.

39. However, since article 3, paragraph 1, covers a wide range of situations, the Committee recognizes the need for a degree of flexibility in its application. The best interests of the child – once assessed and determined – might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public, parents, etc.). Potential conflicts between the best interests of a child, considered individually, and those of a group of children or children in general have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise. The same must be done if the rights of other persons are in conflict with the child's best interests. If harmonization is not possible, authorities and decision-makers will have to analyse and weigh the rights of all those concerned, bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best.

40. Viewing the best interests of the child as 'primary' requires a consciousness about the place that children's interests must occupy in all actions and a willingness to give priority to those interests in all circumstances, but especially when an action has an undeniable impact on the children concerned.²

Blandt andet på baggrund af ovenstående konkluderer ombudsmanden flg.:

7. Konklusion

Gennem de senere år har der været gennemført en række ændringer af serviceloven. Ændringernes udtrykkelige formål har været at sikre bl.a. kontinuitet i anbringelserne, og at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen.

Det er naturligvis positivt, at Guldborgsund Kommune – på baggrund af en BDO-analyse fra sommeren 2013, der viste, at der i en større del af kommunens anbringelsessager ikke var udarbejdet de lovpligtige børnefaglige undersøgelser og handleplaner, og at opfølgningen i sagerne var utilstrækkelig – har iværksat tiltag, der skal sikre, at der bliver tilvejebragt et opdateret oplysnings- og opfølgningsgrundlag i de enkelte sager.

² FOB 2014-9, s. 4-13.

Imidlertid efterlader det materiale, som jeg har modtaget om Guldborgsund Kommunes igangværende 'revisitationsproces', det indtryk, at selve processen er blevet iværksat alene med henblik på at finde besparelsesmuligheder.

Det bekymrer mig således, at det materiale, som jeg har modtaget fra Guldborgsund Kommune, ikke indeholder nogen beskrivelse af den retlige ramme, dvs. de materielle og processuelle regler, der gælder i forbindelse med f.eks. ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted. De overordnede principper og hensyn, der ifølge lovgivningen skal inddrages i sager om anbragte børn – f.eks. hensynet til barnets tarv, kontinuitet i anbringelsen og egnethed af iværksatte foranstaltninger – er ikke nævnt noget sted.

Derudover mener jeg ikke, at Guldborgsund Kommunes såkaldte 'mindsteindgrebsprincip' svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

Uanset at det i Guldborgsund Kommunes udtalelse understreges, at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende ret, giver den manglende beskrivelse af den retlige ramme, som revisitationsprocessen skal foregå under, mig samlet set anledning til alvorlig bekymring for, om de allermest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i processen.

Ud over det, der er anført ovenfor, hænger det anførte sammen med, at forældre til tvangsanbragte børn efter mit indtryk som oftest ønsker deres børn hjemgivet – uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. På tilsvarende måde er det mit indtryk, at forældre til frivilligt anbragte børn også ofte vil være indforstået med at få deres børn hjemgivet. Forældrene vil derfor normalt ikke klage over en afgørelse om hjemgivelse af deres børn.

I langt de fleste tilfælde vil et anbragt barn heller ikke klage over at blive hjemgivet til sine forældre – igen uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. Er der tale om børn under 12 år, vil barnet/den unge i øvrigt slet ikke være klageberettiget i forhold til en afgørelse om hjemgivelse.

Det indebærer, at selvom en kommunes afgørelse om hjemgivelse måtte være i strid med barnets tarv, vil en hjemgivelse ikke nødvendigvis blive forhindret, eftersom der ikke vil være nogen, der indbringer sagen for klageinstanser.

Jeg har i dag bedt Guldborgsund Kommune om – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – at genoverveje såvel fremgangsmåden som principperne i den 7-trinsproces, der udgør rammen for kommunens planlagte besparelser på anbringelsesområdet. Jeg har endvidere bedt Guldborgsund Kommune om at underrette mig om, hvad kommunen foretager sig i anledning af min redegørelse.

Da jeg som nævnt er alvorligt bekymret for, om de allermest udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i forbindelse med den igangværende proces og udmøntningen af de planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune, har jeg i dag sendt et eksemplar af min redegørelse til Ankestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, der er de statslige myndigheder, som anbringelse af børn uden for hjemmet hører under.

Jeg har endvidere sendt et eksemplar af redegørelsen til Folketingets Socialudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering. ”

Den 15. maj 2014 modtog jeg den underretning fra Guldborgsund Kommune, som jeg havde bedt om i mit brev af 10. april 2014. I underretningen oplyste

borgmesteren bl.a., at det materiale, som jeg i november 2013 havde modtaget fra en anonym medarbejder, ikke var blevet anvendt som ramme for den revisitationsproces, som kommunen gennemførte i løbet af januar 2014. Kommunen redegjorde samtidig for, hvorledes revisitationerne var blevet tilrettelagt, og oplyste, at revisitationsprocessen ikke havde resulteret i en ændring af børnenes foranstaltninger. Derudover indeholdt underretningen oplysninger om tiltag, som kommunen ville iværksætte med henblik på opkvalificering af anbringelsesområdet.

I et brev af 4. juni 2014 til Guldborgsund Kommune kvitterede jeg for underretningen og meddelte, at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.³

2.3 Mine bemærkninger

Serviceovens formålsbestemmelse for støtten til udsatte børn og unge slår fast, at en kommune skal sikre, at et anbragt barn oplever størst mulig kontinuitet i opvæksten, et trygt omsorgsmiljø og nære og stabile relationer til voksne, jf. § 46, stk. 1, nr. 1 i serviceoven. Det vil således være i strid med barnets tarv, hvis en kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet, hovedsageligt fordi barnets plejeforældre ikke vil gå ned i løn.

Forslaget er derfor også i strid med FN's Børnekonvention, der slår fast, at barnets tarv altid skal komme i første række, jf. art. 3, stk. 1 i Børnekonventionen.

3. Serviceovens regler om samtykke eller BU-behandling i forbindelse med sager om ændring af anbringelsessted

Ifølge § 69, stk. 2 og 3 i serviceoven kan forvaltningen kun træffe afgørelse om at ændre et anbringelsessted, hvis både indehaveren af forældremyndigheden og barnet, der er fyldt 12 år, samtykker. Ellers er det kun børn og unge-udvalget, der kan beslutte, at anbringelsesstedet kan ændres. Bestemmelserne lyder:

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens afgørelse om ændring af anbringelsessted kræver samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 12 år, jf. dog stk. 3.

Stk. 3. Kan samtykke til ændret anbringelsessted ikke opnås, jf. stk. 2, skal børn og unge-udvalget træffe afgørelse om ændring af anbringelsessted. Ved afgørelsen skal børn og unge-udvalget under hensyn til formålet med anbringelsen og barnets eller den unges behov for kontinuitet i opvæksten vurdere, om barnets eller den unges behov for støtte bedst imødekommes ved en ændring af anbringelsessted. Afgørelse om valg af konkret anbringelsessted træffes herefter af kommunalbestyrelsen, jf. § 68 b, stk. 1.

3.1 Mine bemærkninger

Forvaltningen burde have nævnt, at en ændring af et barns anbringelsessted forudsætter, at forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, samtykker. I modsat fald er det kun børn og unge-udvalget (tvangsanbringelsesudvalget), der kan beslutte, at anbringelsesstedet skal ændres, jf. § 69, stk. 2 og 3 i serviceoven. Børn og unge-udvalget må i den forbindelse ikke tage hensyn til Randers Kommunes sparemål.

³ FOB 2014-9, s. 27-29

Såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om ændring af anbringelsesstedet, jf. § 168, stk. 1, 1. pkt. i serviceloven.

Hvis børn og unge-udvalget beslutter at ændre anbringelsesstedet, skal forvaltningen herefter træffe afgørelse om konkret anbringelsessted efter § 68 b, stk. 1 i serviceloven, jf. § 69, stk. 3, 3. pkt i serviceloven. Såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om nyt anbringelsessted, jf. nedenstående afsnit.

4. Regler om klager over afgørelser om hjemgivelse og valg af nyt anbringelsessted

4.1 Servicelovens regler om ret til at klage over afgørelse om hjemgivelse og valg af nyt anbringelsessted

Det fremgår af §§ 166 og 167, stk. 1, nr. 3 og 4 i serviceloven, at både forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse eller valg af anbringelsessted. Bestemmelserne lyder:

§ 166. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan, medmindre andet er fastsat i denne lov eller i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

§ 167. Følgende afgørelser kan af barnet eller den unge, der er fyldt 12 år, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område:

- 1) Forebyggende foranstaltninger samt anbringelse uden for hjemmet efter § 52, stk. 3.
- 2) Ungepålæg efter § 57 b.
- 3) Hjemgivelse og hjemgivelsesperiode efter § 68, stk. 2.
- 4) Valg af anbringelsessted efter § 68 b, stk. 1.
- 5) Behandling og uddannelse m.v. efter § 69, stk. 1.
- 6) Samvær og kontakt efter § 71, stk. 2.
- 7) Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer efter § 123 d.
- 8) Indskrænkning i adgang til telefon og internet efter § 137 g.

Stk. 2. I det omfang afgørelsen efter stk. 1, nr. 5 og 6, angår den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, kan afgørelsen af denne på samme måde indbringes for Ankestyrelsen.

Stk. 3. Afgørelser i sager om bisidder til børn og unge efter § 48 a kan af barnet eller den unge indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 4. Afgørelser om efterværn efter § 76 eller opretholdt anbringelse efter § 76 a, der træffes i medfør af § 68, stk. 12 og 14, inden den unge fylder 18 år, kan af den unge indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

4.2 Retssikkerhedslovens regler om opsættende virkning

Det følger af § 72, stk. 2, 1. pkt i retssikkerhedsloven, at en klage over hjemgivelse eller valg af anbringelsessted har opsættende virkning. Bestemmelsen lyder:

§ 72. Klage over en afgørelse har ikke opsættende virkning, jf. dog stk. 2-6.

Stk. 2. Klage efter §§ 166 eller 167 i lov om social service over afgørelser om hjemgivelse og hjemgivelsesperiode efter § 68, stk. 2, i lov om social service og afgørelser om valg af anbringelsessted efter § 68 b, stk. 1, i lov om social service har opsættende virkning. Hvis særlige forhold gør det påkrævet, træffer kommunalbestyrelsen samtidig med afgørelse om valg af anbringelsessted eller ændret anbringelsessted afgørelse om at iværksætte afgørelsen straks. Afgørelsen om, at en afgørelse iværksættes straks, kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 3. Klage over en afgørelse om, at anbringelse uden for hjemmet ikke skal opretholdes, jf. § 76, stk. 3, nr. 1, og § 76 a, stk. 2, i lov om social service, har opsættende virkning.

Stk. 4. Ankestyrelsen kan efter begæring tillægge en klage over en afgørelse om botilbud efter kapitel 20 i lov om social service opsættende virkning.

Stk. 5. Klage til Ankestyrelsen over optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter § 129 i lov om social service har opsættende virkning. Hvis særlige forhold gør det påkrævet, træffer statsforvaltningen samtidig med afgørelsen om optagelsen i et særligt botilbud afgørelse om at iværksætte optagelsen straks. Afgørelsen om at ophæve en opsættende virkning kan ikke indbringes for Ankestyrelsen.

Stk. 6. Klager over Udbetaling Danmarks krav om tilbagebetaling af for meget udbetalt boligstøtte i medfør af § 47 i lov om individuel boligstøtte har opsættende virkning.

Stk. 7. Hvis Ankestyrelsen ændrer en afgørelse til skade for ansøgeren, træffer Ankestyrelsen samtidig beslutning om, fra hvilket tidspunkt ændringen skal ske.

Stk. 8. Ankestyrelsen kan ved afgørelser om støtte til køb af bil, jf. § 114, stk. 1 og 2, i lov om social service, samtidig træffe afgørelse om bortfald af bevilling, opsigelse af lån m.v.

Det skal bemærkes, at Randers Kommunes sparemål ikke er et særligt forhold, der kan begrunde en straks-iværksættelse efter § 72, stk. 2, 2. pkt.

4.3 Mine bemærkninger

Forvaltningen burde have nævnt, at såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse eller valg af et nyt anbringelsessted, jf. §§ 166 og 167, stk. 1, nr. 3 og 4 i serviceloven.

Forvaltningen burde også have nævnt, at en klage over en hjemgivelse eller valg af et nyt anbringelsessted har opsættende virkning og derfor først kan gennemføres, når Ankestyrelsen har taget stilling til klagen, jf. § 72, stk. 2, 1. pkt i retssikkerhedsloven.

Initiativ 3 - Screening af alle forebyggelsessager

Det går forslaget ud på

Forvaltningen vil nedsætte to rejsehold, der skal "screene" (dvs. gennemgå) alle sager med forebyggende foranstaltninger og sager om eksternt anbragte. Formålet er at finde sager, hvor indsatsen kan reduceres, eller børnene kan flyttes til billigere løsninger.

Sagerne vil i den forbindelse blive grupperet i flg. grupper:

- 1) forebyggelsessager børn,
- 2) forebyggelsessager ung og
- 3) eksternt anbragte.

Rejseholdet skal for at skåne sagsbehandlerne på myndighedsområdet primært bestå af medarbejdere fra de to udførerområder.

Forvaltningen oplyser kun ganske lidt om, hvad formålet med at gennemgå alle sager med eksternt anbragte er, men det fremgår dog, at mulighederne for hjemtagelse af børn og unge fra institutioner og opholdssteder til plejefamilier skal undersøges. Forvaltningen anerkender dog, at det vil være svært at hjemtage flere, da Randers Kommune allerede har hjemtaget i stor stil.

Sparemål

Forvaltningen vurderer, at rejseholdenes sagsgennemgang vil føre til en udgiftsreduktion på 4 millioner kroner i 2016 og 6 millioner kroner i 2017.

Forvaltningen forventer, at udgiftsreduktionen vil fordele sig på flg. måde:

Initiativer	Potentiel reduktion af udgifter i 2016	Potentiel reduktion af udgifter i 2017
Forbyggelsessager børn	2.000	3.000
<i>Familiebehandling §52,3,3</i>	500	750
<i>Døgnophold for familier §52, 3, 4</i>	400	600
<i>Aflastningsophold §52 stk. 3 nr. 5</i>	500	750
<i>Økonomisk støtte efter §52a</i>	600	900
Forbyggelsessager ung	2.000	3.000
<i>Familiebehandling §52,3,3</i>	200	250
<i>Aflastningsophold §52 stk. 3 nr. 5</i>	100	150
<i>Kontaktperson for barnet §52,3,6 m.fl.</i>	1.300	1.900
<i>Økonomisk støtte efter §52a</i>	400	700

Forvaltningen skriver, at den øgede støtte i hjemmet - og dermed en betydelig merudgift til forebyggende foranstaltninger - som følge af de ca. 10 færre anbringelser under initiativ 4 er regnet ind i. Set i det lys fremstår sparemålet meget voldsomt og stærkt betænkeligt.

Det er velkendt, at en tidligt forebyggende indsats, herunder fx aflastning, kan være med til at forebygge anbringelser. Der er derfor stor risiko for, at problemer, der ellers kunne løses i hjemmet, vokser sig så store, at det bliver nødvendigt at anbringe barnet uden for hjemmet.

Der er således stor risiko for, at forslaget vil føre til merudgifter til anbringelser.

Konklusion

Forslaget er i strid med loven, fordi Randers Kommune ikke har hjemmel til at iværksætte en særlig sagsgennemgang med henblik på at finde sager, hvor der kan spares penge ved at reducere indsatsen eller anvende billigere, mindre indgribende løsninger. Ifølge loven skal Randers Kommune løbende følge op på sagerne, men det skal ske med det formål, at kommunen vælger den bedst egnede foranstaltning - og ikke nødvendigvis den billigste eller mindst indgribende.

Forslaget er også i strid med loven, fordi Randers Kommune vil gennemgå alle sager med eksternt anbragte børn med henblik på at hjemtage børn og unge fra institutioner og opholdssteder til plejefamilier.

Loven slår i den forbindelse fast, at en kommune skal sikre, at et anbragt barn oplever størst mulig kontinuitet i opvæksten, et trygt omsorgsmiljø og nære og stabile relationer til voksne. Det vil således være i strid med barnets tarv, hvis en kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet, hovedsageligt fordi kommunen finder, at anbringelsen er for dyr.

Forslaget er derfor også i strid med FN's Børnekonvention, der slår fast, at barnets tarv altid skal komme i første række.

Det vil også være i strid med loven, hvis en kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet uden at overveje, hvilke konsekvenser det vil have for barnet, herunder om barnet har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Hvis det sidste er tilfældet for et barn, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, skal forvaltningen anmode børn og unge-udvalget om at træffe afgørelse om, at barnet fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse - også selv om anbringelsesbetingelserne ikke længere er opfyldt.

Det giver anledning til bekymring, at forvaltningen ikke har beskrevet, hvilke processuelle regler der gælder for klager over afgørelser om hjemgivelse eller ændring af

anbringelsessted, især set i lyset af forvaltningens beskrivelse heraf under initiativ 4 (færre anbringelser).

Forvaltningen burde have nævnt, at en ændring af et barns anbringelsessted forudsætter, at forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, samtykker. I modsat fald er det kun børn og unge-udvalget (tvangsanbringelsesudvalget), der kan beslutte, at anbringelsesstedet skal ændres. Børn og unge-udvalget må i den forbindelse ikke tage hensyn til Randers Kommunes sparemål.

Såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse, ændring af anbringelsesstedet eller valg af et nyt anbringelsessted.

En klage over en hjemgivelse eller valg af et nyt anbringelsessted har opsættende virkning og kan derfor først gennemføres, når Ankestyrelsen har taget stilling til klagen.

Set i sammenhæng med den retsvildfarelse om børns klageret, der forekommer i forvaltningens beskrivelse af initiativ 4 (se side 33), giver den manglende beskrivelse af klagereglerne grund til alvorlig bekymring.

Begrundelse

1. Manglende hjemmel til at iværksætte en særlig sagsgennemgang med henblik på udgiftsreduktion

Jeg skal her henvise til pkt. 1.1 og 1.3, der beskriver reglerne for at stoppe en foranstaltning efter servicelovens § 52, stk. 3.

1.1 Ombudsmandens udtalelse i en lignende sag

Folketingets Ombudsmand udtaler sig i FOB 2014-9 om en lignende sag fra Guldborgsund Kommune. Det fremgår af det materiale, ombudsmanden har modtaget, at Guldborgsund Kommune vil indføre et mindsteindgrebsprincip i arbejdet med anbringelser.

I Randers Kommunes spareplan skriver forvaltningen:

Der etableres to rejsehold, primært fra de to udførerområder, der får til opgave at screene alle sager med forebyggende foranstaltninger og afdække muligheder for reduktion i den allerede etablerede støtte eller flytning til andre mindre indgribende og dermed billigere løsninger.⁴

Ovenstående formulering kan sammen med spareplanen i øvrigt ikke undgå at give en indtryk, at Randers Kommune i arbejdet med foranstaltninger på børn og unge-området vil indføre et "mindsteindgrebsprincip", der minder om mindsteindgrebsprincippet i Guldborgsund Kommune.

⁴ 4 Forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge ("Handlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet, 2.0"), s. 6.

Om Guldborgsunds mindsteindgrebsprincip udtaler ombudsmanden:

3.2 Ombudsmandens bemærkninger til Guldborgsund Kommunes anvendelse af 'mindsteindgrebsprincippet'

Det fremgår af det materiale, jeg har modtaget, at Guldborgsund Kommune vil indføre 'mindsteindgrebsprincippet' i arbejdet med anbringelser. Jeg går ud fra, at kommunen vil anvende 'mindsteindgrebsprincippet' i både eksisterende og kommende anbringelsessager.

Materialet indeholder ikke en beskrivelse af, hvad der mere præcist menes med 'mindsteindgrebsprincippet'. Men en række udsagn i notatet indikerer, at der ved indførelsen af 'mindsteindgrebsprincippet' vil blive fokuseret på, at foranstaltninger gøres så begrænsede som muligt og så billige som muligt, og at 'mindsteindgrebsprincippet' dermed hovedsageligt er et økonomisk kriterium.

Det anføres f.eks. i notatet, at der ikke er 'dokumentation for, at en dyr anbringelse, er bedre end en billig. Samt mange støtte og vejledningstimer, er bedre end få timer'. Det anføres endvidere, at alle anbringelsessager skal inddeles i tre kategorier med hver deres økonomiske bevillingsramme 'for at sikre, at det billigste tilbud og kun det nødvendige antal timer benyttes'.

Som anført ovenfor fremgår det af forarbejderne til servicelovens § 52, stk. 1, 2. pkt., at den foranstaltning, der træffes afgørelse om, altid skal være egnet til at løse det formål, den skal opfylde, og at det betyder, at en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt.

Dette egnethedskriterium er ikke nævnt i notatet, og jeg mener derfor ikke, at kommunens såkaldte 'mindsteindgrebsprincip' svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.⁵

Med andre ord kommer ombudsmanden altså frem til, at Guldborgsund Kommunes mindsteindgrebsprincip er i strid med loven, fordi det følger af loven, at den forvaltningsretlige grundsætning om egnethed skal tillægges større vægt end en af økonomiske sparehensyn motiveret og forvrænget misforståelse af proportionalitetsprincippet. Ombudsmanden kommer foruden citatstykket i pkt. 2.2 under initiativ 1 frem til resultatet på baggrund af følgende:

3. Iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge

3.1 Servicelovens regler om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge

Reglerne om iværksættelse af foranstaltninger over for børn og unge findes i servicelovens § 52. Bestemmelsens stk. 1 har følgende ordlyd:

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

⁵ FOB 2014-9, s. 15

68 a. En afgørelse efter stk. 3, nr. 7, kræver tillige samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år. ’

Som det fremgår af § 52, stk. 1, 1. pkt., skal kommunen træffe afgørelse om foranstaltninger efter stk. 3 – f.eks. støtte i hjemmet, familiebehandling, anbringelse uden for hjemmet mv. – når det må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller en ungs særlige behov for støtte.

Ifølge servicelovens § 52, stk. 1, 3. og 4. pkt., træffes en afgørelse om anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7, med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Ønsker forældrene og den unge ikke at give samtykke til, at barnet/den unge anbringes uden for hjemmet, kan børn og unge-udvalget i medfør af servicelovens § 58 træffe afgørelse om, at barnet/den unge skal anbringes uden for hjemmet uden samtykke – forudsat at betingelserne herfor er opfyldt. Det er i den forbindelse et krav, at der er en begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den ungs fortsatte ophold i hjemmet.

Det fremgår af servicelovens § 52, stk. 1, 2. pkt., at kommunen skal vælge den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse efter § 50.

Denne passus blev indføjet i servicelovens § 52 i forbindelse med Barnets Reform. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der anført følgende herom:

’Det foreslås at præcisere, at kommunalbestyrelsen skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne imødekomme barnets behov på tilstrækkelig vis og som må anses som værende mest formålstjenlig for barnets eller den unges tarv. Den nye bestemmelse understreger, at kommunen altid skal vælge den foranstaltning, der er nødvendig og tilstrækkelig for at sikre, at barnet eller den unge får den hjælp, der reelt er behov for. Kommunen skal således ikke etablere den mindst indgribende foranstaltning, hvis barnet har behov for et mere omfattende tiltag, da det ikke er hensigtsmæssigt at etablere en foranstaltning, som på lang sigt ikke afhjælper barnet eller den unges problem. Det betyder, at der f.eks. kan iværksættes en anbringelse, hvis dette vurderes bedst at kunne løse barnets problem. Det forvaltningsretlige princip, om at foranstaltningen skal være proportionel med formålet, vil stadig være gældende.

Formålet med lovforslaget er at sikre, at der vælges den rette foranstaltning til at løse barnets eller den unges problemer, og at der tages nøje hensyn til, om den valgte foranstaltning vil medføre den virkning, der er planlagt. ’

Jeg henviser til forslaget til lov nr. 628 af 11. juni 2010, lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010 til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform), Folketingstidende 2009-10, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.1.3.

I lovforslagets specielle bemærkninger er der anført følgende til § 1, nr. 18:

’Efter den gældende formulering af lovens § 52, stk. 2, skal kommunalbestyrelsen ved valg af foranstaltning i den konkrete sag altid vælge den eller de mindst indgribende foranstaltninger, som kan opfylde de behov for støtte hos barnet eller den unge, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse. Formuleringen illustrerer, at proportionalitetsprincippet er et særligt vigtigt princip at tage i anvendelse i børnesager, fordi de mulige foranstaltninger kan være indgribende for både børn, unge og forældre. Princippet er som forvaltningsretligt grundprincip gældende, uanset om det står udtrykkeligt i lovtæksten.

Det foreslås, at der om valg af foranstaltning i stedet kommer til at stå i § 52, stk. 1, at kommunalbestyrelsen altid skal vælge en foranstaltning, som må forventes at kunne

imødekomme de problemer og behov hos barnet eller den unge, som er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse. Ændringen afspejler den forvaltningsretlige grundsætning om egnethed, hvorefter en foranstaltning altid skal være egnet til at løse det formål, den skal opfylde. Kommunalbestyrelsen bør således sikre, at afgørelsen som middel er egnet til at opnå målet.

Samlet set betyder det, at en afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt. Samtidig bør det altid sikres, at foranstaltningen ikke er så indgribende, at den har større bivirkninger end fordele for barnet eller den unge. Der er således tale om, at sagsbehandleren i de enkelte tilfælde nøje må overveje balancen imellem disse forvaltningsretlige og faglige hensyn. Forslaget understreger dermed betydningen af, at den valgte foranstaltning træffes på grundlag af en grundig vurdering af barnet eller den unge og familiens situation og konkrete problemer, samt de deraf afledte behov for støtte.⁶

1.2 Mine bemærkninger

Set i lyset af ombudsmandens vurdering af Guldborgsund Kommunes mindsteindgrebsprincip i FOB 2014-9 kan der ikke herske tvivl om, at det "mindsteindgrebsprincip", spareplanen vil indføre for de to rejsehølds sagsgennemgang, er i lige så klar strid med loven, som Guldborgsunds mindsteindgrebsprincip var.

Det fremgår klart af lovens forarbejder, at netop kommuners spareiver har animeret Folketinget til at fremhæve det forvaltningsretlige princip om egnethed på bekostning af et misforstået proportionalitetsprincip, der i virkeligheden ikke har fungeret som andet end et figenblad for kommunalpolitisk dikterede nedskæringer og forringelser.

Jeg skal derudover henvise til mine bemærkninger i pkt. 1.3 under initiativ 1, hvoraf det fremgår, at Randers Kommune ikke har hjemmel til at iværksætte en særlig sagsgennemgang med henblik på at identificere udgiftsreduktioner. At der i så arbejdet med denne særlige sagsgennemgang skulle anvendes et lovstridigt mindsteindgrebsprincip, skærper blot alvorligheden af det påtænkte lovbrud.

2. Eksternt anbragte

Jeg skal her henvise til samtlige pkt. under initiativ 1 og initiativ 4, der fyldestgørende dokumenterer, at det vil være i strid med loven og barnets tarv, hvis Randers Kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet, hovedsageligt fordi kommunen finder, at anbringelsen er for dyr.

Det vil også være i strid med loven, hvis en kommune stopper en anbringelse eller ændrer anbringelsesstedet uden at overveje, hvilke konsekvenser det vil have for barnet, herunder om barnet har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Hvis det sidste er tilfældet for et barn, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, skal forvaltningen anmode børn og unge-udvalget om at træffe afgørelse om, at barnet fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse - også selv om anbringelsesbetingelserne ikke

⁶ FOB 2014-9, s. 13-15

længere er opfyldt. Jeg skal her henvide til mine bemærkninger i pkt. 2.2 under initiativ 4.

Det giver anledning til bekymring, at forvaltningen ikke har beskrevet, hvilke processuelle regler der gælder for klager over afgørelser om hjemgivelse eller ændring af anbringelsessted, især set i lyset af forvaltningens beskrivelse heraf under initiativ 4 (færre anbringelser).

Forvaltningen burde have nævnt, at en ændring af et barns anbringelsessted forudsætter, at forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 12 år, samtykker. I modsat fald er det kun børn og unge-udvalget (tvangsanbringelsesudvalget), der kan beslutte, at anbringelsesstedet skal ændres. Børn og unge-udvalget må i den forbindelse ikke tage hensyn til Randers Kommunes sparemål. Jeg skal her henvide til pkt. 3 og 3.1 under initiativ 1.

Såvel det anbragte barn, der er fyldt 12 år, som forældremyndighedsindehaverne har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse, ændring af anbringelsesstedet eller valg af et nyt anbringelsessted. En klage over en hjemgivelse eller valg af et nyt anbringelsessted har opsættende virkning og kan derfor først gennemføres, når Ankestyrelsen har taget stilling til klagen, jf. pkt. 4, 4.1, 4.2 og 4.3 under initiativ 1.

Set i sammenhæng med den retsvildfarelse om børns klageret, der forekommer i forvaltningens beskrivelse af initiativ 4 (se side 33), giver den manglende beskrivelse af klagereglerne grund til alvorlig bekymring.

Forvaltningen skriver i spareplanen:

Gennemsnitsprisen på vores anbringelser er lav (ca. kr. 508.000,00/år). Det afspejler, at en stor del af vores anbragte børn er placeret i en plejefamilie. Der er derfor begrænsede muligheder for at hjemtage børn og unge fra institutioner og opholdssteder til plejefamilier, da denne mulighed allerede er udnyttet.⁷

Bemærkningen ovenfor giver anledning til bekymring for, om det forvaltningsretlige princip om egnethed i alle tilfælde finder anvendelse i forbindelse med valg af anbringelsessted.

⁷ Forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge ("Handlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet, 2.0"), s. 7.

Initiativ 4 - Færre anbringelser

Det går forslaget ud på

Forvaltningen vil gennemgå anbringelsessagerne og stoppe ca. 10 anbringelser og hjemgive børnene til en eller begge forældre.

Sparemål

Forvaltningen vurderer, at 10 færre anbringelser vil medføre en udgiftsreduktion på 5 millioner kroner i 2017. I 2016 regner forvaltningen med at stoppe 4 anbringelser, hvilket giver et provenu på 2 millioner kroner.

Forvaltningen begrundes dog initiativet med, at Randers Kommune har meget høj andel anbragt i plejefamilie (75,8 %), og vi må derfor antage, at målgruppen er børn anbragt i en plejefamilie.

I spareplanen oplyser forvaltningen, at gennemsnitsprisen for et barn anbragt i plejefamilie er mellem 400.000-430.000 kroner om året.

Det virker derfor urealistisk, at 10 færre anbringelser kan føre til en besparelse på 5 millioner kroner om året fra 2017.

Forvaltningen skriver, at anbringelsen skal erstattes af støtte i hjemmet, og forslaget vil derfor føre til merudgifter til den forebyggende indsats. Disse merudgifter er ikke fraregnet provenuet under initiativ 4, men er medtaget i udgiftsreduktionen under initiativ 3. Set i det lys fremstår sparemålet under initiativ 3 meget voldsomt og stærkt betænkeligt.

Konklusion

Forslaget er i strid med loven, fordi Randers Kommune ikke har hjemmel til at gennemgå anbringelsessagerne med henblik på at finde sager, hvor der kan spares penge ved at stoppe anbringelsen. Ifølge loven skal Randers Kommune løbende følge op på anbringelsessagerne, og anbringelser, der ikke længere opfylder anbringelsesbetingelserne, burde derfor være allerede være stoppet, medmindre der er grundlag for at lave en videreført anbringelse.

Loven slår fast, at en kommune skal sikre, at et anbragt barn oplever størst mulig kontinuitet i opvæksten, et trygt omsorgsmiljø og nære og stabile relationer til voksne.

Det vil således være i strid med barnets tarv, hvis en kommune stopper en anbringelse uden at overveje, hvilke konsekvenser det vil have for barnet, herunder om barnet har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Hvis det sidste er tilfældet for et barn, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, skal forvaltningen anmode børn og unge-udvalget om at

træffe afgørelse om, at barnet fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse - også selv om anbringelsesbetingelserne ikke længere er opfyldt.

Spareforslaget giver anledning til alvorlig bekymring for udsatte børns retssikkerhed, fordi et anbragt barn eller forældrene til et anbragt barn i langt de fleste tilfælde ikke vil klage over en hjemgivelse - også selv om det ud fra en faglig vurdering ikke vil være i overensstemmelse med barnets tarv. Hvis barnet er yngre end 12 år, vil hun slet ikke have ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse.

Det betyder, at en afgørelse om hjemgivelse, der strider mod barnets tarv, ikke nødvendigvis vil blive forhindret, fordi der ikke er nogen, der klager over afgørelsen.

Derfor er forslaget formentlig i strid med FN's Børnekonvention, der slår fast, at barnets tarv altid skal komme i første række.

Forvaltningen anfører, at børn, der er fyldt 15 år, har ret til at klage. Det er imidlertid i klar strid med loven, der slår fast, at børn, der er mindst 12 år, har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse. Det er en bekymrende retsvildfarelse, der bør give anledning til en undersøgelse af, om alle 12-14-årige børn har modtaget korrekt klagevejledning.

Begrundelse

1. Manglende hjemmel til at hjemgive et barn af økonomiske grunde

Reglerne for at hjemgive et anbragt barn fremgår af § 68 i serviceloven. Jeg skal derfor henvise til pkt. 1.1-1.3 under initiativ 1.

1.1 Mine bemærkninger

Forslaget er i strid med loven, fordi Randers Kommune ikke har hjemmel til at gennemgå anbringelsessagerne med henblik på at identificere mulige udgiftsreduktioner, jf. § 68 serviceloven.

Folketingets Ombudsmand giver i FOB 2014-9 udtryk for, at ovennævnte bestemmelse er obligatorisk, og at serviceloven ikke indeholder nogen fakultative bestemmelser, der giver en kommune hjemmel til at følge op på anbringelsessagerne med henblik på at identificere sager, hvor der kan spares penge ved at iværksætte en hjemgivelse.

Opfølgningen i anbringelsessagerne skal derfor ske ud fra de regler og kriterier, der følger af loven - og ikke med et sparemål for øje.

2. Kontinuitet og videreført anbringelse

Vedrørende servicelovens formålsbestemmelse, der slår fast, at en kommune skal sikre, at udsatte børn oplever størst muligt kontinuitet i opvæksten, et trygt omsorgsmiljø og nære og stabile relationer til voksne, henviser jeg til pkt. 2.1 og 2.2 under initiativ 1.

Reglerne om videreført anbringelse fremgår af § 68 a i serviceloven:

§ 68 a. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om, at et barn eller en ung, der efter § 52, stk. 3, nr. 7, har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse, hvis barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Afgørelser om videreførelse af en anbringelse efter 1. pkt. skal ikke forelægges for børn og unge-udvalget til fornyet afgørelse efter § 62.

Stk. 2. For et barn eller en ung, der er fyldt 15 år, kan der kun træffes afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, hvis barnet eller den unge samtykker i afgørelsen.

Stk. 3. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, uanset at betingelserne i § 52, stk. 1, eller § 58, stk. 1, ikke længere er opfyldt.

Stk. 4. Til brug for børn og unge-udvalgets afgørelse om videreførelse af anbringelsen, jf. stk. 1, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en indstilling, der indeholder

- 1) en revideret undersøgelse af barnets forhold, jf. § 50,
- 2) en revideret handleplan, jf. § 140,
- 3) en psykologisk, lægefaglig eller anden børnesagkyndig helhedsvurdering af barnets eller den unges tilknytning til anbringelsesstedet og
- 4) barnets eller den unges holdning til videreførelse af anbringelsen.

2.1 Ombudsmandens udtalelse om en lignende sag

Folketingets Ombudsmand har udtalt sig om en lignende sag fra Guldborgsund Kommune.

I sin udtalelse om sagen (FOB 2014-9) udtaler han:

6. Servicelovens regler om videreført anbringelse

Servicelovens § 68 a indeholder en bestemmelse, der giver mulighed for at opretholde en anbringelse uden for hjemmet, selvom betingelserne i servicelovens § 52, stk. 1, eller § 58, stk. 1, ikke længere er opfyldt.

Bestemmelsen har følgende ordlyd:

§ 68 a. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om, at et barn eller en ung, der efter § 52, stk. 3, nr. 7, har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, fortsat skal være anbragt uden for hjemmet i en videreført anbringelse, hvis barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere og længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Afgørelser om videreførelse af en anbringelse efter 1. pkt. skal ikke forelægges for børn og unge-udvalget til fornyet afgørelse efter § 62.

Stk. 2. For et barn eller en ung, der er fyldt 15 år, kan der kun træffes afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, hvis barnet eller den unge samtykker i afgørelsen.

Stk. 3. Børn og unge-udvalget kan træffe afgørelse om videreførelse af en anbringelse efter stk. 1, uanset at betingelserne i § 52, stk. 1, eller § 58, stk. 1, ikke længere er opfyldt.

Stk. 4. (...)'

Bestemmelsen blev indsat i serviceloven ved lov nr. 318 af 28. april 2009. I de almindelige bemærkninger til lovforslaget er der bl.a. anført følgende (jf. forslaget til lov nr. 318 af 28. april 2009, lovforslag nr. L 116 af 28. januar 2009 til lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen), Folketingstidende 2008-09, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 5):

'5.3 Videreførelse af en anbringelse på grund af barnets eller den unges tilknytning til anbringelsesstedet.

5.3.1 Gældende ret

Som nævnt ovenfor skal et barn eller en ung, der er anbragt med forældrenes samtykke efter de gældende regler, som udgangspunkt hjemgives, hvis forældrene trækker samtykket tilbage. Desuden skal barnet eller den unge hjemgives, når der ikke længere er et anbringelsesgrundlag (dvs. når barnet eller den unge ikke længere har behov for særlig støtte, jf. § 52, stk. 1). Der skal ske hjemgivelse, uanset hvor lang tid barnet eller den unge har været anbragt, medmindre betingelserne for at fastsætte en hjemgivelsesperiode er opfyldt.

Det betyder, at der med de gældende regler ikke er mulighed for at tage tilstrækkeligt hensyn til for eksempel den tilknytning til plejeforældrene, som barnet eller den unge måtte have opbygget over en årrække. Der er således ikke mulighed for at opretholde en anbringelse alene på grund af barnet eller den unges tilknytning til for eksempel plejefamilien. Det kan være et problem særligt i de sager, hvor barnet eller den unge oplever plejefamilien som sin familie og plejefamiliens bolig som sit hjem. En række børn og unge risikerer således at opleve alvorlige brud i deres hverdag med risiko for – endnu engang – at få afbrudte og utrygge opvækstvilkår.

5.3.2 Velfærdsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

For i højere grad at vægte hensynet til barnet og den unge foreslås det derfor at give børn og unge-udvalget mulighed for at træffe afgørelse om at videreføre en anbringelse, selvom der ikke længere er grundlag for en anbringelse med eller uden samtykke. Forslaget gælder børn og unge, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst tre år, hvor det vurderes, at barnet eller den unge har opnået en så stærk tilknytning til anbringelsesstedet, at det på såvel kort som længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet.'

I de specielle bemærkninger til § 1, nr. 19, er der anført følgende:

'Det foreslås, at en eksisterende anbringelse skal kunne videreføres, hvis barnet eller den unge har været anbragt i mindst tre år, og efter denne periode har opnået så stærk en tilknytning til anbringelsesstedet, at det på kortere såvel som længere sigt må antages at være af væsentlig betydning for barnet eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet. Afgørelsen kan træffes, uanset om barnet eller den unge har været anbragt frivillig eller tvangsmæssigt efter hhv. § 52 eller § 58, og uanset om barnet stadig har et støttebehov.

Kommunalbestyrelsen kan indstille til børn og unge-udvalget, at der skal træffes en afgørelse efter den foreslåede bestemmelse, uanset om forældrene anmoder om at få barnet eller den unge hjemgivet. For børn og unge, der har været anbragt mere end 3 år, vil muligheden for at træffe en sådan afgørelse, når som helst under anbringelsen, medvirke til at give børn og unge tryghed i anbringelsen, så de ikke

skal være usikre på, om de kan blive boende eller ej, hvis de føler sig tæt knyttet til anbringelsesstedet.

Bestemmelsen forventes fortrinsvist anvendt i forhold til børn og unge, der er anbragt i plejefamilier, men vil også kunne anvendes i forhold til børn og unge, der er anbragt på en døgninstitution eller på et opholdssted. Et barn eller en ung kan således godt have en stærk tilknytning til et opholdssted eller en institution, dels i form af tilknytning til en eller flere pædagoger eller andet personale, dels i forhold til selve stedet og omgivelserne. Det vigtige er, at barnet eller den unge oplever anbringelsesstedet som sit hjem og føler et stærkt tilhørsforhold til stedet og de omsorgspersoner, der er på stedet. Barnet eller den unge kan også være tæt knyttet til andre børn på anbringelsesstedet, skolen, fritidsaktiviteter mv. Barnet eller den unges følelsesmæssige tilknytning til en eller flere personer, er en forudsætning for, men er ikke eneafgørende i forhold til, at kunne træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

En afgørelse om anbringelse uden for hjemmet efter denne bestemmelse kan træffes, ikke kun for børn og unge, der har været anbragt på samme anbringelsessted i hele anbringelsesperioden, men også for børn og unge, der har været anbragt på flere anbringelsessteder. Det afgørende er barnets eller den unges tilknytning til det aktuelle anbringelsessted sammenholdt med tilknytningen til forældrene.

Et barn eller en ungs tilknytning til et anbringelsessted kan ikke i almindelighed antages at ophøre, fordi en ansat, som barnet eller den unge er særlig knyttet til for eksempel barnets eller den unges kontaktpædagog, forlader stedet. I vurderingen af barnets eller den unges tilknytning til opholdsstedet eller institutionen bør imidlertid indgå, om det kan forventes, at opholdsstedet eller institutionen har rammer, der sikrer, at der fortsat vil være omsorgspersoner, som vil kunne være en del af barnets eller den unges tilværelse gennem hele anbringelsen. Det er også baggrunden for, at det forventes, at bestemmelsen fortrinsvis anvendes i forhold til børn i plejefamilier, da man her har større sikkerhed for, at de personer, som barnet er tilknyttet, forbliver på anbringelsesstedet hele barndommen igennem. ⁸

En kommune skal altid vurdere, om det må antages at være af væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste at forblive på anbringelsesstedet, hvis barnet/den unge har været anbragt uden for hjemmet i tre år eller mere.⁸

2.2 Mine bemærkninger

Det må betragtes som en klar mangel, at reglerne om videreført anbringelse ikke omtales i forvaltningens udkast til spareplan, ligesom det bør kritiseres, at forvaltningen ikke omtaler den store vægt, der ifølge serviceloven og især lovbemærkningerne hertil bør lægges på at skabe kontinuitet i opvæksten for anbragte børn og unge.

3. Bekymring for udsatte børns retssikkerhed

Min bekymring for, at man med spareforslaget sætter udsatte børns retssikkerhed under pres, følger især af ombudsmandens udtalelse om en lignende sag fra Guldborgsund Kommune (FOB 2014-9).

I den forbindelse udtalte ombudsmanden:

⁸ FOB 2014-9, s. 24-27

7. Konklusion

Gennem de senere år har der været gennemført en række ændringer af serviceloven. Ændringernes udtrykkelige formål har været at sikre bl.a. kontinuitet i anbringelserne, og at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen.

Det er naturligvis positivt, at Guldborgsund Kommune – på baggrund af en BDO-analyse fra sommeren 2013, der viste, at der i en større del af kommunens anbringelsessager ikke var udarbejdet de lovpligtige børnefaglige undersøgelser og handleplaner, og at opfølgningen i sagerne var utilstrækkelig – har iværksat tiltag, der skal sikre, at der bliver tilvejebragt et opdateret oplysnings- og opfølgningsgrundlag i de enkelte sager.

Imidlertid efterlader det materiale, som jeg har modtaget om Guldborgsund Kommunes igangværende 'revisitationsproces', det indtryk, at selve processen er blevet iværksat alene med henblik på at finde besparelsesmuligheder.

Det bekymrer mig således, at det materiale, som jeg har modtaget fra Guldborgsund Kommune, ikke indeholder nogen beskrivelse af den retlige ramme, dvs. de materielle og processuelle regler, der gælder i forbindelse med f.eks. ophør af foranstaltninger og ændring af anbringelsessted. De overordnede principper og hensyn, der ifølge lovgivningen skal inddrages i sager om anbragte børn – f.eks. hensynet til barnets tarv, kontinuitet i anbringelsen og egnethed af iværksatte foranstaltninger – er ikke nævnt noget sted.

Derudover mener jeg ikke, at Guldborgsund Kommunes såkaldte 'mindsteindgrebsprincip' svarer til den retstilstand, som serviceloven lægger op til.

Uanset at det i Guldborgsund Kommunes udtalelse understreges, at det i den videre udmøntning af processen ikke er intentionen at tilsidesætte gældende ret, giver den manglende beskrivelse af den retlige ramme, som revisitationsprocessen skal foregå under, mig samlet set anledning til alvorlig bekymring for, om de allermost udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i processen.

Ud over det, der er anført ovenfor, hænger det anførte sammen med, at forældre til tvangsanbragte børn efter mit indtryk som oftest ønsker deres børn hjemgivet – uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. På tilsvarende måde er det mit indtryk, at forældre til frivilligt anbragte børn også ofte vil være indforstået med at få deres børn hjemgivet. Forældrene vil derfor normalt ikke klage over en afgørelse om hjemgivelse af deres børn.

I langt de fleste tilfælde vil et anbragt barn heller ikke klage over at blive hjemgivet til sine forældre – igen uanset om det ud fra en fagkyndig vurdering vil være i overensstemmelse med barnets tarv eller ej. Er der tale om børn under 12 år, vil barnet/den unge i øvrigt slet ikke være klageberettiget i forhold til en afgørelse om hjemgivelse.

Det indebærer, at selvom en kommunes afgørelse om hjemgivelse måtte være i strid med barnets tarv, vil en hjemgivelse ikke nødvendigvis blive forhindret, eftersom der ikke vil være nogen, der indbringer sagen for klageinstanser.

Jeg har i dag bedt Guldborgsund Kommune om – i lyset af det, som jeg har anført ovenfor – at genoverveje såvel fremgangsmåden som principperne i den 7-trinsproces, der udgør rammen for kommunens planlagte besparelser på anbringelsesområdet. Jeg har endvidere bedt Guldborgsund Kommune om at underrette mig om, hvad kommunen foretager sig i anledning af min redegørelse.

Da jeg som nævnt er alvorligt bekymret for, om de allermost udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres i forbindelse med den igangværende proces og udmøntningen af de planlagte besparelser på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune, har jeg i dag

sendt et eksemplar af min redegørelse til Ankestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold, der er de statslige myndigheder, som anbringelse af børn uden for hjemmet hører under.

Jeg har endvidere sendt et eksemplar af redegørelsen til Folketingets Socialudvalg og Folketingets Retsudvalg til orientering.”

Den 15. maj 2014 modtog jeg den underretning fra Guldborgsund Kommune, som jeg havde bedt om i mit brev af 10. april 2014. I underretningen oplyste borgmesteren bl.a., at det materiale, som jeg i november 2013 havde modtaget fra en anonym medarbejder, ikke var blevet anvendt som ramme for den revisitationsproces, som kommunen gennemførte i løbet af januar 2014. Kommunen redegjorde samtidig for, hvorledes revisitationerne var blevet tilrettelagt, og oplyste, at revisitationsprocessen ikke havde resulteret i en ændring af børnenes foranstaltninger. Derudover indeholdt underretningen oplysninger om tiltag, som kommunen ville iværksætte med henblik på opkvalificering af anbringelsesområdet.

I et brev af 4. juni 2014 til Guldborgsund Kommune kvitterede jeg for underretningen og meddelte, at jeg herefter ikke foretog mig mere i sagen.⁹

3.1 Barnets tarv

Jeg skal henvise til pkt. 2 og 2.2 under initiativ 1, der redegør for reglen i FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) om, at barnets tarv altid skal komme i første række.

3.2 Forvaltningens forbehold

Forvaltningen udtrykker i beskrivelsen af initiativ 4 en række forbehold:

Den store andel plejeaanbragte er med til at Randers kommunes gennemsnitspris for en anbringelse er forholdsvis lav set i forhold til andre kommuner.¹⁰

(...)

De ca. 35 mio. der er sparet i perioden 2009-14 er primært sket ved at nedbringe anbringelsestallet. Det er usikkert, hvorvidt det er realistisk at bringe det meget længere ned.

Det er en udfordring, at vi særligt på ungeområdet løbende identificerer sager, hvor den indsats der er blevet givet hidtil har været åbenlyst utilstrækkelig, og sagen derfor kalder på en langt mere indgribende og dermed dyrere foranstaltning.¹¹

3.3 Mine bemærkninger

Med afsæt i ombudsmandsudtalelsen FOB 2014-9 er der grund til alvorlig bekymring for, at udsatte børns retssikkerhed vil komme under pres, og at der er risiko for, at der som følge af spareforslaget vil blive truffet afgørelser om hjemgivelse, der i strid med

⁹ FOB 2014-9, s. 27-29

¹⁰ Forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge ("Handlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet, 2.0"), s. 7.

¹¹ Forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge ("Handlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet, 2.0"), s. 8.

barnets tarv, men ikke nødvendigvis vil blive omgjort, fordi der ikke er nogen, der klager over afgørelsen.

Jeg skal her henvise til ombudsmandens udtalelse, hvoraf det fremgår, at det er ombudsmandens erfaring, at det i langt de fleste tilfælde vil være sådan, at hverken det anbragte barn eller dets forældre vil klage over en hjemgivelse - også selv om det ud fra en faglig vurdering ikke vil være i overensstemmelse med barnets tarv. Hvis barnet er yngre end 12 år, vil hun slet ikke have ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse.

Det betyder, at en afgørelse om hjemgivelse, der strider mod barnets tarv, ikke nødvendigvis vil blive forhindret, fordi der ikke er nogen, der klager over afgørelsen.

Derfor er forslaget formentlig i strid med art. 3, stk. 1 i FN's Børnekonvention, der slår fast, at barnets tarv altid skal komme i første række.

Forvaltningens bemærkninger, jf. pkt. 3.2, skærper alvorligheden af det potentielle lovbrud.

4. Retsvildfarelse vedrørende børns ret til at klage

Forvaltningen skriver i spareplanen:

En realisering af dette initiativ forudsætter, at vi kan identificere børn og unge, der med fordel og frivilligt kan hjemgives til en hjemmebaseret løsning. Er forældrene eller barnet der er fyldt 15 år ikke enig, har de mulighed for at klage, hvilket har opsættende virkning. Det betyder, at det kan være vanskeligt at realisere potentialet i 2016, også selv om vi identificerer sager, hvor det ud fra en faglig vurdering kunne give mening at arbejde på en anden løsning.¹²

4.1 Servicelovens regler om børns ret til at klage

Servicelovens regler om børns ret til at klage fremgår af § 167, stk. 1, nr. 3 i serviceloven. Bestemmelsen lyder:

§ 167. Følgende afgørelser kan af barnet eller den unge, der er fyldt 12 år, indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område:

- 1) Forebyggende foranstaltninger samt anbringelse uden for hjemmet efter § 52, stk. 3.
- 2) Ungepålæg efter § 57 b.
- 3) Hjemgivelse og hjemgivelsesperiode efter § 68, stk. 2.
- 4) Valg af anbringelsessted efter § 68 b, stk. 1.
- 5) Behandling og uddannelse m.v. efter § 69, stk. 1.
- 6) Samvær og kontakt efter § 71, stk. 2.
- 7) Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer efter § 123 d.
- 8) Indskrænkning i adgang til telefon og internet efter § 137 g.

¹² Forvaltningens forslag til spareplan på området for udsatte børn og unge ("Handlingsplan for økonomisk stabilisering på familieområdet, 2.0"), s. 8.

Stk. 2. I det omfang afgørelsen efter stk. 1, nr. 5 og 6, angår den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, kan afgørelsen af denne på samme måde indbringes for Ankestyrelsen.

Stk. 3. Afgørelser i sager om bisidder til børn og unge efter § 48 a kan af barnet eller den unge indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Stk. 4. Afgørelser om efterværn efter § 76 eller opretholdt anbringelse efter § 76 a, der træffes i medfør af § 68, stk. 12 og 14, inden den unge fylder 18 år, kan af den unge indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Forvaltningens bemærkning om, at børn, der er fyldt 15 år, har ret til at klage over en afgørelse om hjemgivelse, er således udtryk for en retsvildfarelse, jf. servicelovens § 167, stk. 1, nr. 3, hvoraf det klart fremgår, at børn, der er fyldt 12 år, har ret til at klage.

4.2 Mine bemærkninger

Spareplanen må formodes at være udarbejdet af familieafdelingens ledelse under inddragelse og godkendelse af direktionen. Det er derfor svært bekymrende, at retsvildfarelsen vedrørende børns klageret optræder i spareplanen. Det giver grund til bekymring for, at udsatte børn og unge, der på afgørelsestidspunktet var fyldt 12 år, men ikke endnu ikke 15 år, ikke har modtaget korrekt klagevejledning. Jeg finder derfor, at byrådet bør undersøge, om alle børn, der på afgørelsestidspunktet har været 12-14 år, har modtaget korrekt klagevejledning og i øvrigt er blevet korrekt oplyst om deres rettigheder.