



KØBENHAVNS KOMMUNE

Socialforvaltningen

Adm. direktør

Borgerrådgiveren
Vester Voldgade 2A
1552 København V

15. august 2016

Sagsnr.
2016-0226514

Dokumentnr.
2016-0226514-25

Socialforvaltningens screening af sager om samvær og sager om anbringelser af udsatte børn og unge

Borgerrådgiveren har iværksat en undersøgelse af anbringelsessager samt samvær i forbindelse med anbringelser af udsatte børn og unge. Undersøgelsen er iværksat på baggrund af Borgerrådgiverens bekymring for området, blandt andet på baggrund af nogle konkrete sager i Socialforvaltningen. Derudover har Socialforvaltningen selv foreslået samvær som et muligt undersøgelsesområde for Borgerrådgiveren.

Socialforvaltningen har udtaget 78 børnesager til brug for Borgerrådgiverens undersøgelse på baggrund af kriterier stillet af Borgerrådgiveren. Forvaltningen har valgt at screene sagerne ud fra et læringsperspektiv, og Borgerrådgiveren har ønsket at få resultatet af denne screening. Dette brev beskriver de udfordringer, som forvaltningen har set i forbindelse med screeningen.

Forvaltningen vedlægger desuden supplerende materiale, som Borgerrådgiveren har efterspurgt i brev af 29. juli 2016.

Konklusion

Lovgivningen på anbringelsesområdet er meget kompleks, og der er tale om en landsdækkende udfordring, som senest er blevet fremhævet i en rapport fra Statsrevisorerne, som kritiserer, at kommunerne ikke får lavet børnesamtaler, og udarbejdet børnefaglige undersøgelser og handleplaner.

Socialforvaltningens screening af 78 sager viser, at der i en stor del af sagerne bliver holdt børnesamtaler. Der er dog behov for en bedre dokumentation af børnesamtalerne eller forklaring i de sager, hvor børnesamtalen er undladt med henvisning til barnets alder eller modenhed. Derudover viser screeningen, at der stadig er udfordringer ift. at få vejledt børn og unge om muligheden for en bisidder, men at der er sket en fremgang efter at forvaltningen har sat fokus på det. Det bekræftes af det seneste ledelsestilsyn i Borgercenter Børn og Unge og udtalelser fra Børns Vilkår.

I stort set alle sager (76) er der foretaget korrekt partshøring af forældremyndighedsindehaver forud for anbringelsen. Til gengæld har screeningen vist, at der i en stor del af sagerne mangler en begrundelse

Direktionen

Rådhuset
1599 København V.

Telefon
33 66 33 66

Direkte telefon
33 66 24 55

E-mail
NinaEg.Hansen@sof.kk.dk

www.kk.dk

for de afgørelser, der er truffet. Det gælder afgørelse om valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.

Screeningen viser, at der bliver givet klagevejledning, hver gang forvaltningen træffer skriftlige afgørelser. Der er dog udfordringer i forhold til at få vejledt forældrene, så de giver informeret samtykke til anbringelsen af deres barn.

Socialforvaltningen har udvidet screeningen ift. Borgerrådgiverens kriterier, så den også omfatter børnefaglige undersøgelser, handleplaner og støttet samvær. Screeningen viser, at der er børnefaglige undersøgelser i alle sager, men at der mangler handleplaner i nogen af sagerne, og at der ikke altid er en handleplan forud for anbringelsen. Derudover viser screeningen, at der er udfordringer ift. at skelne mellem støttet samvær og overvåget samvær.

Plan for styrket myndighedsindsats

Socialforvaltningens screening har vist, at der er behov for en handleplan for at styrke den faglige kvalitet i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge.

Socialforvaltningen er i gang med at udarbejde en plan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet, som tager afsæt i det resultat, som denne screening af sagerne har vist. Handleplanen har fokus på faglig ledelse og øget brug af ledelsestilsyn og indebærer bl.a. kompetenceudvikling af ledere og medarbejdere. Desuden vil forvaltningen udvikle en faglig standard for god sagsbehandling, som skal udgøre ramme og vilkår for området.

Socialforvaltningen vil inddrage Borgerrådgiveren i forhold til det videre arbejde med at kvalificere handleplanen. Desuden vil forvaltningen gerne i dialog med Borgerrådgiveren om, hvordan Borgerrådgiverens kompetencer udnyttes bedst muligt i samspil med forvaltningens egne ressourcer og kompetencer. Derudover vil forvaltningen trække på erfaringerne fra Socialstyrelsens "Den Permanente Task Force" på børneområdet.

Socialforvaltningens screeningskriterier

Socialforvaltningens har screenet 78 børnesager fra Borgercenter Børn og Unge, som er udtaget til brug for Borgerrådgiverens undersøgelse.

Screeningen har fokuseret på de to overordnede emner, som Borgerrådgiverens undersøgelse omhandler – sager om anbringelser og sager om samvær. Borgerrådgiveren har oplyst, at undersøgelsen som udgangspunkt vil fokusere på nedenstående temaer, som også har været udgangspunktet for forvaltningens screening af sagerne:

- Børnesamtaler
- Bisidder
- Inddragelse og høring
- Begrundelse
- Klagevejledning
- Vejledning

På baggrund af Borgerrådgiverens temaer har forvaltningen konkret set på samværsproblematikker, overholdelse af forvaltningslovens regler om afgørelser, relevant beslutningskompetence i sagerne samt vejledning i forbindelse med samtykke eller ikke-samtykke til anbringelse, bisidder, støttepersoner mv. Under begrundelse har forvaltningen valgt at fokusere på afgørelser om samvær og valg af anbringelsessted, og har dermed ikke medtaget alle former for afgørelser, som indgår i en anbringelsessag.

Socialforvaltningen har valgt at udvide screeningens områder ved også at undersøge, om der er en børnefaglig undersøgelse og handleplaner i alle anbringelser, da Socialforvaltningen vurderer, at det i den forbindelse er afgørende at se på de børnefaglige undersøgelser og handleplaner. Derudover har forvaltningen også valgt at udvide screeningen vedr. samvær til at omhandle afgørelser om støttet samvær.

Sagernes fordeling på type af sager

Halvdelen af de undersøgte sager er tvangsmæssige anbringelser og der er dermed en overrepræsentation af denne type sager i forhold til, at de normalt kun udgør ca. 10-12 procent af Socialforvaltningens børnesager.

Tvangsmæssig/frivillig	Antal
Tvangsmæssige anbringelser	39, herunder en flygtning
Frivillige anbringelser	39
Total	78

Den store andel af tvangsmæssige anbringelsessager har betydning for screeningens resultater, da det øger andelen af akutte anbringelser.

Der kan laves forskellige definitioner for, hvornår en anbringelse er akut eller planlagt. Det fremgår således ikke eksakt ud fra lovgivningen. Det ligger implicit i de tvangsmæssige afgørelser truffet af formanden for Børn og Unge-udvalget, at der er tale om en akut anbringelse, idet et af kriterierne er, at sagens behandling ikke kan afvente behandling på et ordinært møde.

Type anbringelse

Planlagt/akut	Antal
Planlagte anbringelser	24
Akutte anbringelser	52

Andre – f.eks. efter Ankestyrelsens afgørelse	2
Total	78

Ud af de 52 akutte anbringelser er 30 af dem uden samtykke fra forældremyndighedsindehaveren. I relation til de øvrige 22 akutte sager, er disse vurderet akutte ud fra beskrivelsen af forløbet op til anbringelsen.

I det følgende gennemgås screeningsresultater fordelt på de temaer, som Borgerrådgiveren har angivet for sin undersøgelse. Efterfølgende beskrives resultaterne for emner, som forvaltningen selv har tilføjet til screeningen.

Tema: Børnesamtaler

Der skal afholdes en børnesamtale (§ 48) forud for en anbringelse, således at man kender barnets eller den unges holdning til den påtænkte anbringelse. Forvaltningen er opmærksom på, at der også er andre bestemmelser, der omhandler inddragelse af barnet eller den unge, f.eks. i undersøgelsesfasen efter servicelovens § 50, stk. 3, samt ved de løbende tilsyn med barnet eller den unge på anbringelsesstedet. Dog er fokus her valgt på samtalen i forbindelse med selve anbringelsen efter servicelovens § 48, grundet undersøgelsens omfang, og idet denne samtale tidsmæssigt ligger senest i forløbet.

Ofte vil samtalen efter § 50, stk. 2, og § 48, kunne slås sammen i én samtale, hvilket også sker i praksis. Der er desuden muligheder for at undlade at afholde en børnesamtale, hvis barnets modenhed eller alder tilsiger dette.

Der er i 36 af sagerne holdt en samtale med barnet inden anbringelsen, hvoraf de 19 er holdt alene med barnet. Derudover viser screeningen, at der er 10 sager, hvor der ikke er holdt børnesamtale, og hvor der heller ikke er nogen begrundelse for, at den ikke er holdt.

I de øvrige sager er samtalen holdt efter anbringelsen (6 sager), eller samtalen er undladt på grund af barnets alder eller modenhed (20 sager). Desuden er der i 6 sager angivet andre grunde til, at samtalen ikke er holdt.

Det er forvaltningens vurdering, at de 10 sager uden børnesamtaler ikke er tilfredsstillende. Børnesamtalen er helt afgørende af hensyn til barnets retssikkerhed og skal altid gennemføres, eller der skal eksplicit tages stilling til, hvorfor dette ikke kan finde sted. Der er følgelig behov for opstrammende tiltag på dette område.

Tema: Bisidder

Bisidder til barnet eller den unge

I 75 af sagerne er der ikke dokumentation for, at barnet er blevet vejledt om muligheden for en bisidder. Nogle af disse sager vedhører små børn, hvor det må formodes, at børnene vil blive vejledt om dette i takt med, at de bliver ældre og deres modenhed stiger.

46 af anbringelserne er sket i 2014 eller tidligere, hvor forvaltningen ikke havde samme fokus på vejledning om reglerne for bisidder, som tilfældet er i dag. Forvaltningen har øget fokus på området efter Borgerrådgiverens undersøgelse af det personrettede tilsyn for børn og unge anbragt i plejefamilie, hvor det blev konstateret, at Socialforvaltningen har en udfordring ift. at få vejledt børnene og de unge om deres ret til bisidder.

I perioden 10. maj til 10. juni 2016 har forvaltningen foretaget ledelsestilsyn i 102 sager vedr. det personrettede tilsyn i Borgercenter Børn og Unge. Her kunne forvaltningen konstatere et øget fokus på at vejlede børnene og de unge om deres ret til bisidder, ligesom Børns Vilkår har oplyst, at der er et godt samarbejde og at de kan se en stigning i brugen af deres bisidderordning. Det er således forvaltningens vurdering, at det store arbejde, der er lavet for at løfte niveauet med det personrettede tilsyn samt kendskabet til og brugen af reglerne om bisidder har båret frugt.

Det er dog forvaltningens vurdering, at der fortsat er behov for et stærkt og styrket fokus på at sikre, at vejledningen finder sted, samt at det dokumenteres i sagen.

Tema: Inddragelse og høring

Partshøring

I 76 af sagerne er det dokumenteret, at der er foretaget korrekt partshøring af forældremyndighedsindehaver forud for anbringelsen.

Tema: Begrundelse

Samvær

Det fremgår af servicelovens § 71, stk. 2, 1. pkt., at kommunen om fornødent skal træffe afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kontakten, samt at kommunen kan fastsætte nærmere vilkår for samværet og kontakten.

Forvaltningen har tidligere været i mundtlig dialog med Social- og Indenrigsministeriet for at få uddybet, hvornår forvaltningen skal træffe afgørelser i sagerne. I denne vejledning blev det oplyst, at rammen for samvær blot skal fremgå af handleplanen, og at der ikke behøves at blive truffet en egentlig afgørelse efter forvaltningslovens bestemmelser, med mindre dette var nødvendigt, f.eks. fordi forældrene ikke

var enige med forvaltningen omkring samværets omfang, hvor det skulle foregå eller lignende.

Forvaltningen har allerede været i dialog med Borgerrådsgiverne omkring denne tolkning af reglerne, herunder fremsendt det materiale, som forvaltningen underviser efter på dette område.

Screeningen af sagerne viser, at i 16 sager er det vurderet, at der er truffet en egentlig afgørelse om samvær. Af disse vurderes der at være 8, der er tilstrækkeligt begrundet. I 14 sager fremgår rammen for samvær af handleplanen. I de øvrige 48 sager er der ikke truffet afgørelse om samvær samtidig med, at rammen for samvær ikke fremgår af handleplanen.

Afgørelse om valg af anbringelsessted (§ 68b)

Efter servicelovens § 68 b, skal kommunen i forbindelse med en anbringelse også træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted i overensstemmelse med handleplanen, jf. § 140.

I seks sager er der truffet afgørelse om valg af anbringelsessted, hvoraf de tre vurderes at være tilstrækkelig begrundet.

Samlet set er det forvaltningens vurdering, at der skal ske en opstramning i forhold til dokumentationspraksis, således at det klart fremgår af sagerne, hvilke overvejelser der har ligget til grund for valg af anbringelsessted og i afgørelser om samvær.

Tema: Klagevejledning

Forvaltningens screening af de 78 sager viser, at der er givet klagevejledninger i de tilfælde, hvor der er truffet en skriftlig afgørelse i sagen.

Tema: Vejledning

Vejledning af forældre

Når man som kommune vælger, at et barn eller ung skal anbringes uden for hjemmet, er det vigtigt, at forældrene giver det, der juridisk kaldes et *informeret* samtykke. For at et samtykke kan karakteriseres som informeret, bør forældrene have oplyst, hvilke konsekvenser det har, hvis de ikke samtykker – altså at sagen vil blive forelagt Børn og Unge-udvalget og de afledte rettigheder, dette betyder for forældrene, jf. servicelovens § 72 og § 73.

I 17 af sagerne er det dokumenteret, at forældrene er korrekt vejledt om reglerne. I 61 sager er det ikke dokumenteret, at der er givet en sådan vejledning. Det skal dog bemærkes, at forældrene kan have modtaget vejledningen mundtligt, men at det ikke er noteret på sagerne.

Vejledning efter § 72 og § 73

I 37 ud af 39 tvangssager er det dokumenteret på sagen, at forældrene er vejledt om deres rettigheder efter servicelovens § 72 og § 73 (advokat mv.).

En sag omhandler et uledsaget flygtningebarn, hvor der er en særlig problematik, idet det ikke har en værge, når det ankommer hertil.

Det er forvaltningens vurdering, at der bør iværksættes tiltag, der sikrer, at den fornødne dokumentation ift. vejledningen varetages.

Socialforvaltningens egne emner

Børnefaglige undersøgelser efter § 50

Der er børnefaglige undersøgelser i alle sagerne, og de peger enten på, at der er et anbringelsesgrundlag eller grundlag for at iværksætte forebyggende foranstaltninger.

I en enkelt sag har det ikke været muligt at lokalisere den pågældende undersøgelse på sagen, hvilket er beklageligt.

I lovgivningen er der ikke skemakrav til undersøgelsen, men der er krav om, at den skal indeholde visse elementer, der fremgår af servicelovens § 50, ligesom Ankestyrelsen i tidligere praksisundersøgelse har udtalt, at det skal være tydeligt for borgeren, at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse. Det fremgår videre af Socialministeriets vejledning på området, at der skal laves nye eller supplerende undersøgelser i følgende situationer:

- Hvis der er bekymring i en sag med forebyggende foranstaltning, der ikke har den ønskede effekt, og hvor man derfor overvejer anbringelse.
- Hvis der er bekymring for et barn, der allerede er anbragt, men hvor der kommer helt nye og væsentlige oplysninger frem i sagen, f.eks. at barnet har været udsat for seksuelt misbrug.
- Hvis den oprindelige undersøgelse er forældet, fordi der er gået lang tid siden, den er udarbejdet, f.eks. hvor en ung i en mangeårig plejeanbringelse nu ønsker anbringelse på eget værelse.

Ifølge Socialministeriet vejledning betyder det ikke, at der skal laves en helt ny undersøgelse, men at nye oplysninger eller forhold omkring barnet eller den unge skal tilføjes den oprindelige undersøgelse af sagen.

Er der tale om en akut-anbringelse, er det ikke tidsmæssigt muligt at lave hverken en undersøgelse eller handleplan, hvorfor der efterfølgende skal laves en børnefaglig undersøgelse for at afklare, om der er

et mere varigt anbringelsesgrundlag, ligesom den skal danne grundlag for den efterfølgende handleplan.

Kommer sagen i Børn og Unge-udvalget, vil anbringelsesgrundlaget være beskrevet i forvaltningens oplæg til udvalget, hvorfor dette i opgørelsen er godtaget som værende en undersøgelse. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der hverken fra udvalget eller Ankestyrelsen er kommet bemærkninger omkring manglende børnefaglige undersøgelser i denne type sager.

Anbringelsesgrundlag i børnefaglig undersøgelse

Forvaltningen har i sin screening lagt vægt på, at der skal være en børnefaglig undersøgelse, der peger på et anbringelsesgrundlag forud for, at kommunen anbringer et barn. Da de udvalgte sager indeholder et stort antal tvangsmæssige og akutte anbringelser, får det betydning for dette kriterium. I en stor del af sagerne er der efter anbringelsen blevet udarbejdet en børnefaglig undersøgelse, som peger på anbringelse.

Screeningen viser, at der er 11 planlagte anbringelser, hvor der mangler en børnefaglig undersøgelse, som peger på et anbringelsesgrundlag.

I de øvrige sager er der forskellige grunde til, at der ikke er udarbejdet en egentlig undersøgelse, der peger på anbringelsesgrundlag. Det skyldes bl.a., at:

- Der ofte er tale om sager, hvor der er handlet akut, hvorefter sagen forelægges Børn og Unge-udvalget og grundlaget fremgår af indstillingen hertil
- Barnet hjemgives, inden det er muligt at lave en undersøgelse
- Anbringelsen sker på baggrund af beslutning fra Ankestyrelsen

Det er forvaltningens vurdering, at der skal iværksættes tiltag til sikring af, at de børnefaglige undersøgelser laves og dokumenteres forud for anbringelserne i alle planlagte anbringelser.

Handleplan (§ 140)

Ligesom med de børnefaglige undersøgelser er der som udgangspunkt krav om, at der skal være udarbejdet en handleplan forud for anbringelsen. Der kan være de samme hensyn som ved de børnefaglige undersøgelser, der kan begrunde, at en handleplan først udarbejdes efter anbringelsen. Ved de akutte anbringelser, skal formålet med anbringelsen fremgå af sagen, såfremt det ikke er muligt at nå at udarbejde en egentlig handleplan.

Er der tidligere udarbejdet en handleplan vedrørende forebyggende foranstaltning, skal der som minimum udarbejdes en revideret handleplan, når man går fra forebyggelse til anbringelse.

Som tidligere nævnt indeholder screeningen et stort antal akutte anbringelser, og det har derfor også betydning for, om der er en handleplan forud for anbringelsen. I en stor del af sagerne er handleplanen således udarbejdet efter anbringelsen.

Screeningen viser, at der er 13 planlagte anbringelser, hvor der ikke er en forudgående handleplan.

Desuden har screeningen vist, at der er fire handleplaner, som forvaltningen ikke har kunnet fremskaffe, hvilket er beklageligt.

Handleplanen er et helt afgørende trin i god sagsbehandling. Det er forvaltningens vurdering, at der skal iværksættes tiltag til sikring af, at handleplaner laves og dokumenteres forud for anbringelserne i alle planlagte anbringelser, ligesom der skal strammes op ift. at sikre, at handleplanerne altid journaliseres i forvaltningens elektroniske journaliseringssystem, CSC Social.

Støttet samvær

Der er ikke i lovgivningen en klar definition mellem det støttede samvær efter servicelovens § 71, stk. 2, sidste pkt., og det overvågede samvær i servicelovens § 71, stk. 3 og 4. Dog fremgår det af Socialministeriets vejledning pkt. 586 og 592, at det støttede samvær primært er rettet imod forældrene, mens det overvågede samvær anvendes i de situationer, hvor der er et egentlig beskyttelsesbehov i forhold til barnet eller den unge.

Det er afgørende at vide, om man er inde i det ene eller andet regelsæt, idet afgørelseskompetencen er forskellig i de to typer samvær. Således kan der kun etableres støttet samvær med forældrenes samtykke, og afgørelsen træffes af sagsbehandler. Overvåget samvær kan udelukkende træffes af kommunens Børn og Unge-udvalg.

Der er 7 sager om støttet samvær, jf. § 71, stk. 2, sidste pkt., hvor forvaltningen vurderer, at det ikke opfylder betingelserne om støttet samvær. I stedet er der tale om overvåget samvær, der skulle have været forelagt Børn og Unge-udvalget. Forvaltningen vil påse, at disse sager snarest forelægges Børn og Unge-udvalget, hvis behovet for overvåget samvær stadig er gældende.

Det er forvaltningens vurdering, at screeningen viser, at der er behov for, at personalet undervises i lov- og dokumentationskravene ift. samværsreglerne.

Øvrigt

Socialforvaltningen er i forbindelse med screeningen blevet opmærksom på en sag, hvor forvaltningen ikke har fulgt en dom om ungdoms-

sanktion korrekt. Dette skyldes en menneskelig fejl i læsning af dommen. Forvaltningen finder det helt afgørende, at afgørelserne altid følges korrekt og vil på baggrund af den konkrete sag sikre en opstramning og kvalitetssikring i denne type sager.

Opfølgning på brev af 29. juli 2016 i øvrigt

Borgerrådgiveren har ved brev af 29. juli 2016 påpeget overfor forvaltningen, at der manglede nogle oplysninger i henhold til Borgerrådgiverens brev af 9. maj 2016.

Forvaltningen skal oplyse, at en manuel optælling viser, at de tre nævnte enheder under Borgercenter Børn og Unge har haft 21 anbringelser uden samtykke siden 1. januar 2014. Dette tal svarer også til det antal sager, der har været forelagt Børn og Ungeudvalget.

Forvaltningen kan ligeledes oplyse, at der har været seks sager fra de tre enheder siden 1. januar 2014, hvor kommunens Børn og Ungeudvalg har udsat behandlingen af sagen. Forvaltningen vil snarrest fremsende en beskrivelse af baggrunden for de konkrete udsættelser.

Socialforvaltningen har, på baggrund af Borgerrådgiverens kritik i udtalelsen af 18. september 2015, holdt en workshop med relevante aktører i forvaltningen, herunder afdelingsledere og koordinatore fra de lokale enheder i Borgercenter Børn og Unge. Formålet var at afdekke, hvordan forvaltningen kunne identificere sager med konflikt omkring samvær og bopæl, og hvad der kendetegner disse sager, med henblik på at skabe videre læring i organisationen.

Ligeledes har læringspointer fra sagen været vendt i forskellige fora, herunder med ledelsen i de lokale enheder i Borgercenter Børn og Unge.

Endvidere har der i primo 2016 været afholdt et kompetenceudviklingskursus i samværsreglerne for sagsbehandlerne i Borgercenter Børn og Unge – heri berørte man også forskellen mellem forvaltningens og Statsforvaltningens kompetence.

Endelig har forvaltningen også et ønske om at udarbejde noget vejledende materiale til medarbejder omkring de komplicerede børnesager, hvor der indgår både et socialfagligt såvel som et familieretligt perspektiv. Dog har forvaltningen også ønsket at inddrage læringspointer fra den nærværende undersøgelse, hvorfor forvaltningen endnu ikke er gået i gang med dette arbejde.

Med venlig hilsen

Nina Eg Hansen