

KVALITETEN AF SAGSBE- HANDLINGEN OG MYNDIG- HEDSUDØVELSEN I BORGER- CENTER BØRN OG UNGE ENDELIG RAPPORT



INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	5
2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING	6
2.1 KONSEKVENSER OG RISICI	8
3. OPFØLGNING	11
4. METODE	12
5. UNDERSØGELSENS RESULTATER	15
5.1 REGLER AF BETYDNING FOR AFGØRELSENS GYLDIGHED	15
5.1.1 ER DER LAVET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?	15
5.1.2 ER DER LAVET EN HANDLEPLAN?	16
5.1.3 I HVOR MANGE SAGER ER DER BÅDE UDARBEJDET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE OG EN HANDLEPLAN?	17
5.1.4 ER DER AFHOLDT BØRNESAMTALE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?	18
5.1.5 ER DER FORETAGET PARTSHØRING FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESSTED OG AFGØRELSEN OM SAMVÆR?	18
5.2 VEJLEDNING AF BARN OG FORÆLDRE	19
5.2.1 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM REGLERNE OM OG KONSEKVENSERNE VED AT GIVE/AFVISE AT GIVE SAMTYKKE TIL ANBRINGELSE?	20
5.2.2 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL BISIDDER?	21
5.2.3 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL STØTTEPERSON?	21
5.2.4 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL STØTTEPERSON?	22
5.2.5 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL GRATIS ADVOKATBISTAND?	22
5.2.6 HAR FORÆLDRENE OG BARNET OVER 12 ÅR MODTAGET KLAGEVEJLEDNING I FORBINDELSE MED AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESSTED OG AFGØRELSEN/ER OM SAMVÆR?	23
5.3 FINDES DER DOKUMENTATION FOR FASTSAT SAMVÆR I SAGEN?	24
5.4 ER DER TRUFFET AFGØRELSE OM VALG AF ANBRINGELSESSTED	

OG ER AFGØRELSEN BEGRUNDET?	25
5.5 ER CENTRALE RETSGRUNDSÆTNINGER OG PRINCIPPER OM LEGALITET, KOMPETENCE, OBJEKTIVITET OG UPARTISKHED, FORBUD MOD MAGTFORDREJNING MV. OVERHOLDT OG HAR FORVALTNINGEN HANDELT HURTIGT NOK?	25
6. ØVRIGE OBSERVATIONER	28
7. FORSLAG, HENSTILLINGER OG ANBEFALINGER	29
7.1 SOCIALFORVALTNINGENS OPFØLGNING	29
7.2 BORGERRÅDGIVERENS FORSLAG OG ANBEFALINGER MV.	29
8. UDDYBNING, BISTAND MV.	33
BILAG	34
BILAG 1 – UDDYBNING AF RESULTATERNE AF BORGERRÅDGIVERENS UNDERSØGELSE	34
BILAG 2 – KORT GENNEMGANG AF VISSE TIDLIGERE KONKRETE OG GENERELLE TILSYN OG UNDERSØGELSER	74
BILAG 3 – SOCIALFORVALTNINGENS HANDLEPLAN	81
BILAG 4 – BREVVEKSLING MV.	92
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	123

I. INDLEDNING

Borgerråd giverudvalget har ønsket at have fokus på Borgercenter Børn og Unge i 2016. Borgerråd giveren kan af egen drift iværksætte undersøgelser af konkrete og generelle forhold samt gennemføre inspektioner i Københavns Kommune.

Denne undersøgelse er en udmøntning af drøftelser i udvalget samt konkrete og generelle tilsyn og undersøgelser, som Borgerråd giveren har været involveret i siden 2012, og hvor der har været grundlag for at udtale alvorlig kritik af Borgercenter Børn og Unge (tidligere Børnefamiliecenter København). I 2015 var behandlingen af børnesager i Borgercenter Børn og Unge desuden det område, Borgerråd giveren modtog flest klager over. De tidligere undersøgelser er omtalt i bilag 2.

De seneste 2-3 år har Borgerråd giveren således flere gange haft anledning til at udtrykke alvorlig bekymring i forhold til kommunens sagsbehandling i sociale børnesager.

Denne rapport har i en foreløbig udgave været sendt til Socialforvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Borgerråd giveren maj 2017

Johan Busse
Borgerråd giver

2. KONKLUSION OG SAMMENFATNING

Borgerrådgiverens undersøgelse dokumenterer ikke som sådan svigt af børn med behov for og ret til hjælp. Det har heller ikke været undersøgelsens formål at søge efter eksempler på dette. Jeg har heller ingen grund til at antage, at Borgercenter Børn og Unge og centrets medarbejdere ikke gør deres bedste og er fokuserede på at løse kommunens opgave i forhold til kommunens udsatte børn.

Når det er sagt, er resultatet af Borgerrådgiverens undersøgelse meget alvorligt. Undersøgelsen viser væsentlige sagsbehandlingsfejl i et hidtil uset højt omfang. Der er ikke mindst tale om, at garantiforskrifter og bestemmelser om inddragelse af børnene og deres forældre er tilsidesat i stort omfang.

Undersøgelsen viser derudover et højt antal tilfælde, hvor forvaltningen har handlet uden for sin kompetence, handlet uden hjemmel, har omgået reglerne, har handlet på en måde, som giver anledning til at så tvivl om forvaltningens objektivitet og upartiskhed eller lignende, eller hvor der i det mindste er væsentlige tegn på, at dette er sket.

Billedet er nogenlunde ens på tværs af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder, der er indgået i undersøgelsen.

Resultater er overraskende og nedslående i lyset af, at ledelsen i Socialforvaltningen og Borgercenter Børn og Unge, som nævnt indledningsvist, gennem de seneste år flere gange er blevet gjort opmærksom på kvaliteten i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge – herunder gennem Borgerrådgiverens undersøgelser – og har iværksat tiltag, som skulle rette op.

På baggrund af undersøgelsen af de 77 børns sager har jeg udtalt følgende kritik:

- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser ikke er udarbejdet inden anbringelsen i 4 ud af 5 tilfælde, hvor undersøgelsen skal foreligge (22 ud af 27 børns sager).
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser helt mangler i hver sjette sag (14 ud af 77 børns sager).
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at handleplaner ikke er udarbejdet inden anbringelsen i halvdelen af de sager, hvor handleplanen skal foreligge (14 ud af 27 børns sager).
- Jeg finder det kritisabelt, at handleplaner helt mangler i hver tiende sag (9 ud af 77 børns sager).
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i mere end hver tredje sag ikke er lavet både en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (27 ud af 77 børns sager).
- Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er afholdt en børnesamtale med mere end hvert femte barn inden afgørelsen om anbringelse blev truffet, som der burde (17 ud af 77 børns sager).
- Jeg finder det meget kritisabelt, at der øjensynligt er undladt relevante partshøringer i mere end halvdelen af sagerne (42 ud af 76 børns sager) og herunder, at en stor del af disse undladelser er sket i forbindelse med selve beslutningen om anbringelse.
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at 7 ud af 10 forældre/forældrepar ikke er vejledt om reglerne om frivillighed og tvang og om konsekvenserne af at afgive henholdsvis ikke af-

give samtykke (50 ud af 70 børns sager).

- Jeg finder det meget kritisabelt, at et sted mellem 6 og 9 ud af 10 børn ikke er blevet vejledt om deres ret til en bisidder (mellem 48 og 70 ud af 77 børns sager). Jeg har tidligere i to generelle undersøgelser om tilsynet med plejefamilier påtalt denne forpligtelse over for Socialforvaltningen, som har iværksat initiativer for at sikre børnene denne vejledning i forbindelse med tilsyn, men må konstatere, at disse kun har haft en begrænset effekt.
- Jeg finder det meget kritisabelt, at ingen af børnene er vejledt om deres ret til en støtteperson, og at kun en af forældrene er vejledt herom (0 ud af 76 børns sager henholdsvis 1 ud af 73 børns sager).
- Jeg finder det kritisabelt, at to tredjedele af forældrene ikke er vejledt om deres ret til en støtteperson (49 ud af 75 børns sager).
- Jeg finder det beklageligt, at der i 3 af de sager, hvor det har været relevant (35 sager), ikke er vejledt om adgangen til gratis advokatbistand.
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er givet klagevejledning til forældre og børn over 12 år i næsten 9 ud af 10 børns sager (67 ud af 76 børns sager).
- Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er taget stilling til samvær i en tredjedel af børnenes sager (25 ud af 76 børns sager).
- Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i i hvert fald en fjerdedel af de afgørelser, som forvaltningen har truffet om samvær (6 ud af 24 afgørelser).
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er truffet afgørelse om valg af anbringelsessted for næsten 9 ud af 10 børn (68 ud af 76 børns sager).
- Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i halvdelen af de afgørelser om valg af anbringelsessted, som forvaltningen har truffet (4 ud af 8 afgørelser).
- Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i hved hver tredje sag kan konstateres eller ses konkrete tegn på, at forvaltningen har overskredet sin kompetence, tilsidesat hjemmelskravet, omgået reglerne om anbringelse, tilsidesat pligten til at være objektiv og upartisk, udøvet magtfordrejning eller ikke har handlet rettidigt (23 ud af 77 børns sager).

Ikke en eneste af børnenes sager lever op til alle de sagsbehandlingsmæssige krav, som er inddraget i Borgerrådsgiverens undersøgelse. Der er således fejl i 100 % af sagerne.

Jeg har herudover fundet grundlag for at komme med en række bemærkninger med hensyn til journalisering og orden i sagerne, persondatasikkerhed samt anvendelsen af sikkerhedsplaner. Jeg har ikke fundet det nødvendigt at udtale egentlig kritik heraf, men bemærker dog, at der er tale om alvorlige mangler i forvaltningens administration og sagsbehandling for så vidt angår journalisering og orden i sagerne, og at der er tale om en væsentlig bekymring for myndighedsudøvelsen ved den praktiske udøvelse af sikkerhedsplaner.

Jeg henviser i det hele til rapportens afsnit 5 og 6, hvor jeg redegør nærmere for den retlige ramme for kommunens arbejde med udsatte børn og unge, det konstaterede niveau for efterlevelse i de undersøgte sager samt de mulige konsekvenser heraf. De mulige konsekvenser omfatter blandt andet ulovlig magtudøvelse, ineffektivitet i valg af indsatser og deres virkning, ugyldige afgørelser, manglende eller utilstrækkelig inddragelse af børn, unge og deres forældre, erstatningskrav, unødvendige belatninger af kommunens ressourcer og reduceret effektivitet i alminde-

lighed. Kvalitetsniveauets konsekvenser og risici er også generelt omtalt i afsnit 2.1.

Jeg henviser derudover til bilag I i rapporten, hvor resultaterne af Borgerrådgiverens undersøgelse er uddybet yderligere.

Alvoren af de konstaterede forhold i denne forbindelse og deres udbredelse flytter min samlede bekymring fra en alvorlig bekymring for kvaliteten i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge og retssikkerheden for børnene og deres forældre til en bekymring for lovligheden af kommunens udøvelse af sine magtbeføjelser i forhold til udsatte børn.

Jeg finder samlet set sagsbehandlingen i de 77 børns sager helt uantagelig.

Socialforvaltningens allerede iværksatte handleplan tager afsæt i det udgangspunkt, at sagsbehandlingskvaliteten i de undersøgte sager afspejler det generelle kvalitetsniveau på hele myndighedsområdet i Borgercenter Børn og Unge. I mangel af data, der tyder på andet, går jeg ligeledes ud fra, at de tilfældigt udvalgte sager fra tre af Borgercenter Børn og Unges i alt seks områder er repræsentative for kvaliteten i sagsbehandlingen i centeret som sådan.

I lyset af undersøgelsens konklusioner er det vigtigt for mig at understrege, at lovmedholdighed og kvalitet i sagsbehandlingen er uadskillelige fra kvalitet i myndighedsarbejdet på det sociale børneområde som på andre sociale områder. Den juridiske ramme for behandlingen af sociale børnesager understøtter det børnefaglige arbejde, og korrekt og ordentlig sagsbehandling er derfor en del af kommunens opgave og en underliggende garanti for, at der træffes korrekte og gode afgørelser.

I forhold til undersøgelsens resultater er det desuden vigtigt for mig at fremhæve, at de udelukkende baserer sig på, om de lovfastede sagsbehandlingsskridt i anbringelsessager er foretaget eller ej – kvaliteten af det eventuelt foretagne sagsbehandlingsskridt er derimod ikke undersøgt.

Undersøgelsens resultat kan ikke forklares med, at der alene måtte være tale om mangelfuld dokumentation, dvs. at Borgercenter Børn og Unge blot ikke har fået dokumenteret i sagen, at der er foretaget den pågældende konkrete handling mv. Udarbejdelsen af en børnefaglig undersøgelse eller en handleplan kan eksempelvis ikke ske mundtligt, men vil skulle foreligge skriftligt og fordrer et vist minimumsindhold for at kvalificere til en børnefaglig undersøgelse henholdsvis en handleplan.

Jeg har noteret mig, at Socialforvaltningen på en række områder har bemærket, at de tilsidesatte sagsbehandlingsskridt kan have fundet sted uden at være blevet noteret. Jeg har generelt ikke i sagerne fundet oplysninger, der understøtter denne hypotese.

Det lave kvalitetsniveau, som de undersøgte sager afdækker, indebærer en væsentlig risiko for borgernes retssikkerhed og rettidig omsorg for børnene i form af blandt andet ugyldige afgørelser (som f.eks. kan resultere i ulovlige anbringelser eller det modsatte dvs. anbringelser, som burde være sket, men som ikke gennemføres) mv. Hertil kommer, at tilsidesættelser af grundlæggende lovkrav i det afdækkede omfang indebærer risiko for kommunens økonomi, f.eks. fordi anbringelser sker uden tilstrækkelige forundersøgelser og derfor kan være ineffektive eller udstrækkes ud over behovet, eller fordi kommunen gør sig sårbar over for erstatningskrav fra børn eller forældre i retssager, som kommunen kan tabe, enten fordi forvaltningen ikke har efterlevet lovgivningen, eller fordi forvaltningen ikke kan dokumentere, hvad der i det hele taget er gjort, eller hvad kommunens indsatser er bygget på. Der er således meget mere på spil end formalia og procedurer.

2.1 KONSEKVENSER OG RISICI

De fejl og mangler, som Borgerrådgiverens undersøgelse har bragt frem i lyset, er af en sådan volumen og karakter, at børnenes og forældrenes retssikkerhed må anses for alvorligt truet. Og dette på et område hvor kommunens indsats er af særdeles indgribende karakter og betydning.

Generelt om risiciene

De fejl, som Borgerrådgiverens undersøgelse har vist, indebærer følgende risici for det enkelte barn og den enkelte forælder:

- Tab af retssikkerhed for barnet
- Tab af retssikkerhed for forældrene
- Stor risiko for ugyldige afgørelser
- Stor risiko for, at kontrolmulighederne fortabes
- Stor risiko for at væsentlige dele af børnenes og de unges livshistorie fortabes

Dertil kommer de risici for kommunen, som de fundne fejl i sagsbehandlingen indebærer, herunder særligt:

- Tab af legitimitet
- Tab af børnenes og forældrenes tillid
- Ressourcemæssigt og økonomisk tab, herunder ved
 - Underkendelser ved Ankestyrelsen og domstolene
 - Erstatningskrav
 - Vanskeligørelse af opfølgning på indsatserne
 - Behandling af klager og genopretning af fejl

Nærmere om garantiforskrifter og afgørelsernes gyldighed

En væsentlig del af de konstaterede fejl i denne undersøgelse har afgørende betydning for børnenes og forældrenes retssikkerhed ved, at der er betydelig risiko for, at afgørelsen om anbringelse af det enkelte barn kan blive fejlbehæftet, og eventuelt vil kunne blive tilsidesat som ugyldig, hvis den var blevet indbragt for Ankestyrelsen.

For 25 af de 27 børn som blev anbragt i et planlagt forløb, er der således en væsentlig risiko for, at afgørelsen om anbringelse er truffet på et utilstrækkeligt grundlag, og at det enkelte barn dermed ikke får den støtte mv., han eller hun har behov for (manglende børnefaglig undersøgelse, manglende handleplan og manglende partshøring), at der ikke er taget hensyn til barnets opfattelse og holdning til at skulle anbringes (manglende børnesamtale), og at der ikke er tilstrækkelig opfølgning på indsatsen, dvs. efter barnet bliver anbragt (manglende handleplan). Denne risiko skyldes, at der på anbringelsestidspunktet for disse 25 børn manglede enten en børnefaglig undersøgelse, en handleplan eller ikke var afholdt børnesamtale, eller fordi der ikke var foretaget fornøden partshøring forud for afgørelsen eller kombinationer af sådanne mangler.

Disse sagsbehandlingskridt er garantiforskrifter. Når sådanne sagsbehandlingskridt ikke er iagttaget, vil Ankestyrelsen kunne tilsidesætte afgørelsen om anbringelse som ugyldig, eller i det mindste hjemvise sagen til fornyet behandling i kommunen.

For i hvert fald 40 af de i alt 50 børn, som blev anbragt akut, er risikoen for underkendelse den samme, idet der for disse 40 børn på anbringelsestidspunktet enten ikke var afholdt børnesamtale, eller fordi der ikke var foretaget fornøden partshøring forud for afgørelsen.¹

Nærmere om fordelingen af sager, der behandles af forvaltningen hhv. Børn og Unge-udvalget

Som det fremgår af undersøgelsen, ses en meget høj andel af forældrene ikke at være blevet vejledt om reglerne om og konsekvenserne af at give/afvise at give samtykke forud for deres beslutning om at give eller ikke give samtykke til anbringelsen. Herunder ikke mindst, at hvis de ikke gav

¹For akutte anbringelser kan kravet om forudgående børnefaglig undersøgelse og handleplan efter omstændighederne fraviges, når blot disse udarbejdes efterfølgende, hvorfor disse krav ikke indgår i opgørelsen for disse sager her.

samtykke, ville sagen blive forelagt Børn og Unge-udvalget, som med dets særlige sammensætning af fagkundskab mv. ville træffe afgørelse på baggrund af den ved udvalget særegne proces (i forhold til sædvanlige forvaltningsafgørelser), og at forældrene i den proces ville have adgang til gratis advokatbistand mv.

Konsekvensen af denne manglende vejledning er særligt, at forældrene ikke nødvendigvis har haft et tilstrækkeligt grundlag for at kunne vurdere, om de ville give samtykke til anbringelsen af deres barn/børn eller ej. Forvaltningen har således undladt at vejlede forældrene om en af de mest centrale retssikkerhedsgarantier i en sag af særdeles indgribende karakter.

For de 26 børn, som blev anbragt med samtykke fra deres forælder/forældre, men uden at forældrene ses at være blevet vejledt om reglerne om og konsekvenserne af at give/afvise at give samtykke forud for deres beslutning om at give samtykke, er der en nærliggende risiko for, at forældrenes samtykke ikke er informeret og derved ikke lever op til kravene til et samtykke. I så fald skulle de 26 børns sager være behandlet som tvangsanbringelser og skulle dermed være forelagt Børn og Unge-udvalget til afgørelse dér.

Nærmere om vejledning om rettigheder

I ingen af de relevante sager ses både barnet og forældrene i øvrigt at være blevet vejledt om deres rettigheder og muligheder i forhold til både bisidder, støtteperson og eventuelle ret til gratis advokatbistand. Disse regler har ikke umiddelbart betydning for afgørelsens gyldighed, men er væsentlige i forhold til at sikre, at barnet og forældrene bliver inddraget, får den nødvendige støtte og får kendskab til og dermed mulighed for at varetage deres rettigheder.

Manglende vejledning indebærer ikke mindst en høj risiko for, at det enkelte barn og den enkelte forælder ikke får den støtte og hjælp, de kan have brug for i så svær en situation som en (på-tænkt) anbringelse af barnet.

Nærmere om ressourcspild og ineffektivitet

Også ufuldstændige og usystematiske sager, hvor der blandt andet mangler skriftlige afgørelser, dokumenter ikke er journaliseret mv., medfører betydelige risici: Der er risiko for, at oplysninger overses af medarbejdere og ledere, og at sagsbehandlingen og forvaltningens afgørelser derved bliver fejlbehæftede. Fejlene vanskeliggør også overdragelsen af sager mellem enheder og mellem medarbejdere; det koster kommunen ressourcer, at medarbejderne skal bruge unødvendig meget tid på at sætte sig ind i sager, der er ufuldstændige, og ikke mindst; det kan blive sværere for det enkelte anbragte barn senere hen i livet at genskabe sin historie via aktindsigt mv. i sin sociale børnesag.

Nærmere om risiko for tab af rettigheder i øvrigt

Forældrenes (og større børns) muligheder for at få efterprøvet kommunens afgørelser ved andre instanser forringes, når sagerne mangler oplysninger eller indeholder forkerte oplysninger. Det kan derudover komme både det enkelte barn og forældrene til skade, at kommunen ikke kan levere en helhedsorienteret indsats, eftersom deling af ufuldstændige data vanskeliggør den interne koordination.

Nærmere om risikoen for erstatningskrav

Særligt om risikoen for erstatningskrav bemærker jeg, at der allerede er rejst erstatningskrav fra børn og unge imod en række kommuner for mangelfulde indsatser. Som nævnt påpeger nærværende undersøgelse ikke som sådan svigt af børn og unge med behov for og ret til hjælp. Men en så mangelfuld sagsbehandling, som er afdækket, vil alt andet lige gøre kommunen sårbar over for erstatningskrav fra børn, unge og deres forældre, som kan påvise tab, fordi kommunen står svagt i det omfang, kommunen ikke på baggrund af lovmedholdelige og veldokumenterede sagsforløb kan afvise et påstået ansvar.

3. OPFØLGNING

Resultatet af Borgerrådgiverens undersøgelse har givet mig anledning til at fremsætte en række anbefalinger til Socialforvaltningen, herunder i forhold til forvaltningens handleplan. For det nærmere indhold henvises i det hele til afsnit 7.

Jeg beder om underretning om, hvad mine anbefalinger giver forvaltningen anledning til.

På baggrund af resultatet af Borgerrådgiverens undersøgelse vil jeg overveje at gennemføre en eller flere opfølgende undersøgelser, eksempelvis af et givent antal sager i løbet af 2018. Min vurdering af behovet afhænger til dels af handleplanens tilpasning efter nærværende afrapportering. Jeg vil i så fald vende tilbage til forvaltningen herom.

For så vidt angår forvaltningens brug af sikkerhedsplaner, foretager jeg ind til videre ikke yderligere, idet jeg afventer at se resultatet af forvaltningens opfølgning på de konstaterede udfordringer.

4. METODE

Jeg iværksatte denne undersøgelse ved brev af 9. maj 2016 til Socialforvaltningen.

I brevet af 9. maj 2016 bad jeg om at modtage et antal konkrete sager om anbringelse af børn uden for hjemmet og om fastsættelse af samvær under anbringelse af børn uden for hjemmet:

- Sager om anbringelse af et barn uden for hjemmet *uden samtykke* fra forælder/-erne (dvs. hvor afgørelsen skal træffes af Børn og Unge-udvalget)
- Sager om anbringelse af et barn uden for hjemmet *med samtykke* fra forælder/-erne (dvs. hvor forvaltningen træffer afgørelsen)
- Sager om overvåget samvær (dvs. hvor afgørelsen skal træffes af Børn og Unge-udvalget efter servicelovens² (SEL) § 71, stk. 3 og 4)
- Sager hvor forvaltningen havde reguleret og/eller beskrevet fastsættelsen af samværet og kontakten i henhold til servicelovens § 71, herunder støttet samvær

Jeg bad om at modtage de datomæssigt seneste 10 sager inden for disse fire kategorier fra hver af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder Bispebjerg, Valby-Vesterbro-Kgs. Enghave og City-Østerbro.

Som følge af blandt andet overlap mellem sagstyperne samt antal sager ved enhederne inden for perioden, blev sagsgenstanden for Borgerrådgiverens undersøgelse efter forudgående drøftelse med Socialforvaltningen fastlagt til et lavere antal sager.

Jeg modtog ved brev af 8. juli 2016 Socialforvaltningens udtalelse, hvoraf det fremgik, at forvaltningen havde gennemgået 78 repræsentativt udvalgte sager fra de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder. Det fremgik videre af udtalelsen, at forvaltningen var i gang med at gennemgå sagerne mere nøje, og at resultaterne fra denne gennemgang ville danne baggrund for en handleplan.

Jeg modtog også en kopi af de 78 børns sager, som vedrører anbringelser og samvær i årene 2013-2016. Sagerne er fordelt jævnt over de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder. Sagerne er også fordelt jævnt i forhold til, om anbringelsen skete med eller uden samtykke.

Med enkelte undtagelser omhandler alle sagerne børn under 12 år.

Jeg bad ved brev af 29. juli 2016 om fremsendelse af en række manglende oplysninger, og bad samtidig om fremsendelse af resultatet af Socialforvaltningens indledende gennemgang af de 78 repræsentativt udvalgte sager.

Jeg modtog ved brev af 15. august 2016 Socialforvaltningens foreløbige konklusion i forhold til de 78 repræsentativt udvalgte sager.

Jeg bad ved brev af 16. august 2016 om at modtaget det materiale, som var baggrunden for Socialforvaltningens konklusioner.

² Lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016 med efterfølgende ændringer (tidligere lovbekendtgørelse nr. 1284 af 17. november 2015 med efterfølgende ændringer).

Jeg modtog ved brev af 25. august 2016 materiale i form af et Excel-ark, hvor alle de 78 sager var gennemgået. Det fremgik endvidere af brevet, at jeg ville modtage information, når forvaltningens anden gennemgang var færdig.

Socialudvalget tog ved møde den 31. august 2016 indstilling fra Socialforvaltningen om at godkende "Handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København" af 22. august 2016 til efterretning.

I handleplanen fremgår der en række indsatser vedrørende en række udfordringer, som var konstateret ved Socialforvaltningens screening, som jeg modtog den 15. august 2016. Formålet med handleplanen er at understøtte en sikker myndighedsudøvelse, hvor der bliver handlet på de udfordringer, som forvaltningen har konstateret. Desuden skal handleplanen understøtte, at lovområder generelt understøttes, og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes.

Jeg modtog ved brev af 12. oktober 2016 materiale i form af et nyt Excel-ark hvor sagerne var gennemgået systematisk.

Jeg har i undersøgelsen som udgangspunkt lagt dataen (registreringerne) fra Socialforvaltningens systematiske gennemgang af sagerne til grund.

I Socialforvaltningens systematiske gennemgang af sagerne har der dog været uklarhed om forvaltningens registreringer i forhold til, om de forskellige sagsbehandlingsskridt er foretaget i de enkelte sager eller ej (typisk markeret ved 1 eller 0). Uklarheden har bestået af følgende:

- At forvaltningen har registreret _ i stedet for et 0 eller 1
- At forvaltningen har registreret ? i stedet for et 0 eller 1
- At forvaltningen ikke har udfyldt et registreringsfelt

I de tilfælde, hvor Socialforvaltningens systematiske gennemgang af sagerne har været uklar (i alt 62 sager), har jeg undersøgt de relevante akter i de konkrete sager og vurderet, hvorvidt de lovmæssige krav er overholdt. I denne forbindelse har jeg desuden haft mulighed for at konstatere mangler ud over dem, sagerne allerede var screenet for, og danne sig et indtryk af sagernes ordens- og journaliseringsmæssige beskaffenhed.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt barnet og/eller forældrene er blevet vejledt om eksempelvis retten til en bisidder, har jeg undersøgt, om der var dokumentation i sagen for, at vejledningen var givet. Hvor en sådan dokumentation ikke foreligger, har jeg lagt til grund, at barnet og/eller forældrene ikke er blevet vejledt.

Det skal i denne forbindelse bemærkes, at jeg ikke har foretaget en dybdegående vurdering af kvaliteten af de enkelte sagsskridt, men alene har vurderet hvorvidt sagsskridtet er foretaget eller ej. Det betyder, at der i tilfælde, hvor det med en simpel enten-eller-test er noteret, at et sagsbehandlingsskridt er taget, kan være mangler i udførelsen af det pågældende sagsbehandlingsskridt. Jeg har imidlertid i alle tilfælde lagt til grund, at sagsbehandlingsskridtet er udført korrekt, hvis det ses at være udført. Kun i enkelte tilfælde, hvor udførelsen er helt utilstrækkelig, har jeg alligevel noteret det som ikke udført.

Socialforvaltningen har i sin registrering af oplysninger om partshøring og klagevejledning haft to felter benævnt "relevant partshøring" og "relevant klagevejledning". Det fremgår ikke af det fremsendte materiale, hvilke situationer der er inddraget i denne vurdering. I de tilfælde, hvor forvaltningens registrering har været uklar eller har manglet, har jeg ud fra sagens akter undersøgt, om der er sket partshøring og givet klagevejledning i følgende situationer:

- Partshøring forud for/klagevejledning i forbindelse med afgørelse om anbringelse
- Partshøring forud for/klagevejledning i forbindelse med afgørelse om samvær
- Partshøring forud for/klagevejledning i forbindelse med afgørelse om anbringelsessted

Det har tillige i flere sager været nødvendigt at ændre i Socialforvaltningens registreringer i den systematiske gennemgang, hvor der var uoverensstemmelse i registreringerne, eller hvor jeg har været uenig med Socialforvaltningen på baggrund af min gennemgang af den enkelte sags sagsakter.

Der var således eksempelvis flere sager, som var registreret som frivillige anbringelser, hvor det samtidig var registreret, at der ikke forelå et samtykke til anbringelsen. I disse sager har jeg lagt til grund, at der ikke forelå samtykke til anbringelsen, og at der derfor var tale om anbringelse uden samtykke. Tilsvarende når sagen var registreret som en anbringelse uden samtykke, men hvor der forelå et samtykke. Da samtykke eller fravær af samtykke må anses for styrende ved vurderingen af, om en anbringelse er sket frivilligt eller ved tvang, er registereringen ændret.

Ligeledes har jeg eksempelvis i flere sager ændret Socialforvaltningens registrering af, at der var foretaget en § 50 undersøgelse inden anbringelsen, hvor denne imidlertid først ses færdiggjort efter anbringelsen.

En enkelt sag er fuldstændig udgået fra undersøgelsen, da den vedrørte en ung, som var anbragt ved dom. Enkelte sager er desuden udgået i forbindelse med et eller flere af undersøgelsens konkrete temaer, hvor hverken en registrering af, at det pågældende sagsbehandlingskridt er udført eller ikke udført, vil være retvisende. Eksempelvis medtages en sag ikke ved optællingen af, hvor mange forældre der er blevet vejledt korrekt, hvis det efter sagens oplysninger ikke har været muligt at komme i kontakt med dem.

Den undersøgte sagsmængde udgør således 77 børns sager om anbringelse mv.

5. UNDERSØGELSENS RESULTATER

5.1 REGLER AF BETYDNING FOR AFGØRELSENS GYLDIGHED

Nogle sagsbehandlingsskridt anses for at være så vigtige, at manglende overholdelse som udgangspunkt skaber en formodning for at have påvirket afgørelsens udfald.

Overholdelsen af reglerne, der regulerer disse sagsbehandlingsskridt, er så væsentlig for afgørelsens udfald, at en manglende overholdelse som udgangspunkt medfører, at en afgørelse er ugyldig.

Denne type regler er indført for blandt andet at sikre, at kommunen følger en bestemt procedure, når kommunen i en konkret sag skal træffe en afgørelse.

Alle sagsbehandlingsskridt under afsnit 5.1 reguleres af regler, hvis overholdelse er af væsentlig betydning for afgørelsens gyldighed.

5.1.1 ER DER LAVET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?

SEL § 50: "Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold. Undersøgelsen, der betegnes som en børnefaglig undersøgelse, gennemføres så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger.

..."

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udarbejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Formålet med den børnefaglige undersøgelse er blandt andet at skabe et grundlag for at vurdere, om der er behov for støtte – og i givet fald hvilken form for støtte. En børnefaglig undersøgelse kan blandt andet pege på forebyggende foranstaltninger eller anbringelse. Det er derfor vigtigt, at den børnefaglige undersøgelse bliver udarbejdet, inden kommunen træffer afgørelse om anbringelse, da undersøgelsen er med til at danne grundlaget for afgørelsen.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser ikke er udarbejdet inden anbringelsen i 4 ud af 5 tilfælde, hvor undersøgelsen skal foreligge (22 ud af 27 børns sager).

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser helt mangler i hver sjette sag (14 ud af 77 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Manglende overholdelse af reglerne om børnefaglig undersøgelse skaber blandt andet en væsentlig risiko for, at Socialforvaltningen ikke har det nødvendige grundlag for at kunne vurdere, om der er behov for støtte – og i givet fald hvilken støtte – til barnet og/eller forældrene. Dette indebærer også en risiko for, at forvaltningen ikke rettidigt har det fornødende grundlag for at vurdere, hvilken risiko det enkelte barn måtte være udsat for.

Manglende overholdelse af reglerne om børnefaglig undersøgelse kan også medføre, at forældrene stilles dårligere retssikkerhedsmæssigt, idet de ikke får mulighed for at klage over en afgørelse om at iværksætte en børnefaglig undersøgelse forud for, at der træffes afgørelse om anbringelse. Dette indebærer, at de ikke får mulighed for at få sagen prøvet ved ankeinstansen (Ankestyrelsen), før afgørelsen om anbringelsen træffes, og at de således mister en væsentlig retssikkerhedsgaranti.

En afgørelse om anbringelse uden en børnefaglig undersøgelse kan underkendes ved Ankestyrelsen.

5.1.2 ER DER LAVET EN HANDLEPLAN?

SEL § 140: "Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger, jf. §§ 52, 76 og 76 a. Betyder hensynet til barnet eller den unge, at man ikke kan afvente udarbejdelsen af en handleplan, er en kortfattet angivelse af formålet med foranstaltningen tilstrækkelig. Det påhviler da kommunalbestyrelsen snarest muligt og senest inden 4 måneder at opstille en handleplan.

..."

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplaner skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udarbejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Formålet med en handleplan er at sikre en systematisk planlægning for at holde fokus på det formål, der skal opnås med anbringelsen. Derudover skal handleplanen sikre en tilstrækkelig systematik i sagerne, sikre en god opfølgning på, om anbringelsen har den ønskede effekt og give familien overblik over sagens forløb. Handleplanen tjener således som et arbejdsredskab for forvaltningen såvel som et redskab til forvaltningens brug i samarbejdet med barnet og dets familie.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at handleplaner ikke er udarbejdet inden anbringelsen i halvdelen af de sager, hvor handleplanen skal foreligge (14 ud af 27 børns sager).

Jeg finder det kritisabelt, at handleplaner helt mangler i hver tiende sag (9 ud af 77 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Manglende overholdelse af reglerne om handleplaner indebærer blandt andet en risiko for, at Socialforvaltningen mister overblikket over sagsforløbet, aftaler og opfølgning på effekterne af indsatsen, som forvaltningen har iværksat. Manglende udarbejdelse af en handleplan indebærer også risiko for, at det ikke sikres, at der er iværksat en målrettet og hensigtsmæssig foranstaltning, som tjener sit formål i forhold til barnet. Endvidere indebærer en manglende handleplan en risiko for en unødvendig udgift for kommunen, idet den manglende planlægning og opfølgning på sagen, som handleplanen blandt andet skal sikre, kan medføre, at kommunen får udgifter til en anbringelse, som ikke længere tjener sit formål mv.

For forældrene indebærer en manglende handleplan blandt andet en nærliggende risiko for, at de mister overblikket over sagens forløb, hvad der skal ske og hvilke mål, der skal nås, og dermed deres mulighed for medindflydelse i sagsforløbet.

Manglende overholdelse af reglerne om handleplan medfører derudover, at det i princippet ikke er muligt for forvaltningen at træffe en afgørelse om valg af anbringelsessted, da denne afgørelse forudsættes truffet med udgangspunkt i handleplanen.

En afgørelse om anbringelse uden en handleplan kan underkendes ved Ankestyrelsen.

5.1.3 I HVOR MANGE SAGER ER DER BÅDE UDARBEJDET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE OG EN HANDLEPLAN?

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udarbejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Jeg har på baggrund af mine konklusioner vedrørende manglende børnefaglige undersøgelser henholdsvis manglende handleplaner og den afgørende betydning af både børnefaglige undersøgelser og handleplaner i anbringelsessager undersøgt, for hvor mange af børnenes vedkommende der både er lavet en børnefaglig undersøgelse og en handleplan.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i mere end hver tredje sag ikke er lavet både en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (27 ud af 77 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

En afgørelse om anbringelse uden en børnefaglig undersøgelse og/eller en handleplan kan underkendes ved Ankestyrelsen.

5.1.4 ER DER AFHOLDT BØRNESAMTALE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?

SEL § 48: "Inden der træffes afgørelse efter §§ 51, 52, 52 a, 56, 57 a, 57 b, 58, 62 og 63, § 65, stk. 2 og 3, og §§ 68-71 og 75, skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge herom. Samtalen kan undlades, hvis der umiddelbart forinden er gennemført en samtale med barnet eller den unge ved gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor.

Stk. 2. Samtalen kan undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtalens gennemførelse. Kan samtalen ikke gennemføres, skal barnets holdning til den påtænkte afgørelse søges tilvejebragt."

Formålet med at holde en samtale med barnet eller den unge er for det første, at den myndighed, som skal træffe afgørelse i sagen, får et førstehåndskendskab til det barn eller den unge, som sagen drejer sig om. For det andet er det vigtigt, at der bliver taget hensyn til barnets eller den unges opfattelse af situationen. Samtalens formål er at afdække barnets eller den unges egen holdning til den påtænkte afgørelse.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er afholdt en børnesamtale med mere end hvert femte barn, inden afgørelsen om anbringelse blev truffet, som der burde (17 ud af 77 børnsager).

Læs mere herom i bilag I.

Manglende overholdelse af reglerne om børnesamtaler skaber blandt andet en risiko for, at myndigheden, der skal træffe afgørelse i sagen, ikke har et førstehåndskendskab til barnet eller den unge, som sagen drejer sig om. Dette skaber en væsentlig risiko for, at der i afgørelsen ikke bliver taget hensyn til barnets eller den unges egne holdninger, og at afgørelsen dermed træffes på et uoplyst grundlag.

En afgørelse om anbringelse uden forudgående børnesamtale kan underkendes ved Ankestyrelsen.

5.1.5 ER DER FORETAGET PARTSHØRING FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESTED OG AFGØRELSEN OM SAMVÆR?

Forvaltningsloven³ (FVL) § 19: "Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

..."

³ Lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

SEL § 73: "Inden der træffes afgørelse i en sag efter § 72, påhviler det kommunalbestyrelsen at gøre indehaveren af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 12 år, bekendt med retten til efter forvaltningsloven at se sagens akter og retten til at udtale sig, inden afgørelsen træffes.

Stk. 2. Tilsvarende forpligtelse har kommunalbestyrelsen over for de personer, der er nævnt i § 72, stk. 2 og 3, for så vidt angår de heri nævnte afgørelser."

Formålet med reglerne om partshøring er blandt andet at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får mulighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der øjensynligt er undladt relevante partshøringer i mere end halvdelen af sagerne (42 ud af 76 børns sager) og herunder, at en stor del af disse undladelser er sket i forbindelse med selve beslutningen om anbringelse.

Læs mere herom i bilag I

Manglende overholdelse af reglerne om partshøring, skaber blandt andet en væsentlig risiko for, at Socialforvaltningen træffer en afgørelse på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, da der ikke tages stilling til forældrenes eventuelle bemærkninger til den påtænkte afgørelse. Forældrenes retssikkerhed svækkes, hvis de ikke får mulighed for at gøre sig bekendt med og kommentere afgørelsesgrundlaget, inden der træffes afgørelse.

Manglende partshøring forud for eksempelvis afgørelsen om anbringelse kan medføre, at afgørelsen kan underkendes ved Ankestyrelsen.

5.2 VEJLEDNING AF BARN OG FORÆLDRE

Anbringelse af et barn uden for hjemmet – såvel frivilligt som ved tvang – er noget af det mest indgribende en myndighed kan medvirke til eller foretage i en familie. Det er derfor meget vigtigt, at familien reelt bliver og også oplever sig vejledt, inddraget og hørt på en så imødekommende, konstruktiv og saglig måde som muligt, inden der træffes afgørelse om anbringelse uden for hjemmet.

Vejledning og inddragelse som ikke er gennemført i overensstemmelse med reglerne kan nemt føre til en manglende forståelse af nødvendigheden af og formålet med anbringelsen for de involverede forældre og børn. Dette kan i mange tilfælde besværliggøre anbringelsen af barnet, og gøre anbringelsen mere konfliktfyldt, end den ville være, hvis forældrene og barnet var blevet tilstrækkelig vejledt og inddraget.

Manglende vejledning og inddragelse kan også medføre, at barnets anbringelse iværksættes, uden at væsentlige oplysninger er tilvejebragt. Der gælder således blandt andet som udgangspunkt en forpligtelse til at høre både barn og forældre om deres holdning til den påtænkte anbringelse, inden der træffes en afgørelse om anbringelse uden for hjemmet.

Serviceoven indeholder en række særlige rettigheder for barnet, som forvaltningen derfor skal vejlede barnet om, herunder barnets ret til en bisidder og til en støtteperson. Disse er nærmere beskrevet nedenfor i afsnit 5.2.2 og 5.2.3.

5.2.1 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM REGLERNE OM OG KONSEKVENSERNE VED AT GIVE/AFVISE AT GIVE SAMTYKKE TIL ANBRINGELSE?

Frivillig anbringelse kan kun ske med forældrenes samtykke. Er der fælles forældremyndighed, skal begge forældre give samtykke, også selv om forældrene ikke bor sammen. Unge som er fyldt 15 år skal også samtykke.

Der skal være tale om et frivilligt, informeret samtykke, som omfatter formålet med anbringelsen.

SEL § 53: "Samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, til en afgørelse efter § 52, stk. 3, nr. 7, skal omfatte formålet med anbringelsen, jf. § 140, stk. 3, 1. pkt."

Er der ikke et sådant samtykke, må kommunen gå frem efter reglerne om tvangsmæssig anbringelse. Hvis forældrene (og den unge over 15 år) har givet samtykke til anbringelsen, men ikke er enig i/samtykker til formålet med anbringelsen, vil det således ikke på denne baggrund kunne betragtes som et samtykke efter servicelovens § 53, hvorfor en anbringelse i et sådant tilfælde må vurderes efter reglerne om anbringelse uden samtykke.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at 7 ud af 10 forældre/forældrepar ikke er vejledt om reglerne om frivillighed og tvang og om konsekvenserne af at afgive henholdsvis ikke afgive samtykke (50 ud af 70 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Det er af helt afgørende betydning, om der foreligger et informeret samtykke, idet det er forvaltningen, som har kompetencen til at træffe afgørelse om frivillig anbringelse (dvs. med samtykke), mens afgørelse om tvangsmæssig anbringelse (dvs. uden samtykke) altid skal træffes af Børn og Unge-udvalget. Er samtykket ikke informeret, kan forvaltningen således ikke træffe afgørelsen.

Såfremt forvaltningen træffer afgørelse i en sag, hvor Børn og Unge-udvalget har kompetence, vil afgørelsen normalt være ugyldig og en efterfølgende tvangsgennemførelse af afgørelsen vil være lovstridig.

Ud over spørgsmålet om hvem, der kan træffe afgørelsen, har det også på andre måder væsentlig betydning for forældrenes retssikkerhed, om en anbringelse sker tvangsmæssigt eller frivilligt. Det udløser således en række rettigheder for forældrene, at en anbringelse sker tvangsmæssigt – ikke mindst at afgørelsen træffes af Børn og Unge-udvalget med dets særlige sammensætning af fagkundskab mv. og på baggrund af den ved udvalget særegne proces i forhold til sædvanlige forvaltningsafgørelser, samt blandt andet retten til gratis advokatbistand.

Det er derfor helt afgørende, at forældrene bliver vejledt eksplicit om konsekvenserne af at give samtykke til anbringelse, inden de tager stilling til, om de vil give et sådant samtykke eller ej.

5.2.2 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL BISIDDER?

Der er pligt til at oplyse barnet om retten til en bisidder.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at et sted mellem 6 og 9 ud af 10 børn ikke er blevet vejledt om deres ret til en bisidder (mellem 48 og 70 ud af 77 børns sager).

Jeg har tidligere i to generelle undersøgelser om tilsynet med plejefamilier påtalt denne forpligtelse over for Socialforvaltningen, som har iværksat initiativer for at sikre børnene denne vejledning i forbindelse med tilsyn, men må konstatere, at disse kun har haft en begrænset effekt.

Vejledning af barnet om retten til en bisidder kan være et væsentligt bidrag til at sikre barnets tryghed i samtalen og samarbejdet med kommunen. Vejledning om bisidder kan således også være medvirkende til at sikre, at barnets holdning til anbringelsen tilvejebringes, og dermed at sagen oplyses tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse.

5.2.3 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL STØTTEPERSON?

SEL § 68b: "...

Stk. 4. Forud for anbringelsen skal kommunalbestyrelsen hjælpe barnet eller den unge med at finde en person i barnets eller den unges familie eller netværk, som kan udpeges til at være dennes støtteperson under anbringelsen. Kommunen kan efter behov dække støttepersonens udgifter til telefon, transport og lign."

Kommunens forpligtelse består i at tale med barnet om, hvem i familien eller netværket de har særlig tillid til, og som de selv kunne forestille sig kunne være deres støtteperson under anbringelsen.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at ingen af børnene er vejledt om deres ret til en støtteperson, og at kun en af forældrene er vejledt herom (0 ud af 76 børns sager henholdsvis 1 ud af 73 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Jeg bemærker, at jeg ikke i forbindelse med undersøgelsen har påset, om der trods den manglende vejledning blev udpeget en støtteperson i netværket, hvorfor det kan være tilfældet.

Børn som ikke har en støtteperson, er i risiko for at opleve at mangle en stabil og tryk voksen, som de kan dele deres tanker om og oplevelser af anbringelsen med. Dette kan øge risikoen for, at barnet ikke opnår en optimal trivsel under anbringelsen.

5.2.4 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL STØTTEPERSON?

SEL § 54: "Kommunalbestyrelsen skal tilbyde forældremyndighedens indehaver en støtteperson i forbindelse med barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 7. ..."

Formålet med en støtteperson til forældrene er at dække de behov, som forældrene har i forbindelse med og under barnets anbringelse. En støtteperson kan dermed være med til at styrke forældrenes samarbejde med kommunen og involvering i arbejdet omkring barnet.

I Københavns Kommune tilbydes støtteperson via ForældreStøtten.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det kritisabelt, at to tredjedele af forældrene ikke er vejledt om deres ret til støtteperson (49 ud af 75 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Manglende vejledning om retten til støtteperson kan øge risikoen for, at samarbejdet med forældre til det anbragte barn bliver af en dårligere kvalitet, hvilket i yderste konsekvens kan medføre, at anbringelsen af barnet bliver mere længerevarende og vanskeligere end nødvendigt. Samtidig kan forældrestøtte i praksis være med til at sikre forældrenes retssikkerhed i anbringelsesforløbet.

5.2.5 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL GRATIS ADVOKATBISTAND?

SEL § 72: "Kommunalbestyrelsen skal tilbyde forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 12 år, gratis advokatbistand..."

Gratis advokatbistand er først og fremmest tænkt som støtte til forældrene i forbindelse med mødet i Børn og Unge-udvalget, således at det sikres, at forældrene får tilstrækkelig adgang til at gøre indsigelse med hensyn til sagens faktiske og retlige omstændigheder, inden der træffes afgørelse om tvangsmæssige foranstaltninger.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det beklageligt, at der i 3 af de sager, hvor det har været relevant (35 sager), ikke er vejledt om adgangen til gratis advokatbistand.

Læs mere herom i bilag I

Manglende vejledning om forældrenes ret til advokatbistand i de sager, hvor der træffes afgørelse uden samtykke, medfører en risiko for, at der træffes afgørelse om anbringelse, uden at forældrene har haft mulighed for at komme med relevante indsigelser imod afgørelsen. Dette er problematisk i forhold til det videre samarbejde mellem kommunen og familien og i forhold til kommunens forpligtelse til at oplyse sagen tilstrækkeligt og inddrage forældrene til det anbragte barn.

Forvaltningen har i forbindelse med fremsendelsen af den foreløbige rapport bemærket, at dommeren, der er mødeleder i Børn og Unge-udvalget, i forbindelse med udvalgets behandling af sagen påser, at forældrene er vejledt om retten til gratis advokatbistand, og at sagen vil blive udsat, hvis der er sket fejl i forhold til denne vejledning.

Jeg bemærker hertil, at Borgerrådgiverens resultat er baseret på forvaltningens egen opgørelse, og således at alene tvangsmæssige anbringelsessager er medregnet. Efter min opfattelse kan man ikke slutte, at såfremt en given forælder har været repræsenteret ved advokat under behandlingen af sagen ved Børn og Unge-udvalget, så må forvaltningen nødvendigvis have vejledt forælderen om retten til gratis advokatbistand. Eksempelvis kan forælderen selvstændigt have opsøgt advokatbistand efter at have modtaget vejledning herom fra en retshjælp, Borgerrådgiveren eller andre.

5.2.6 HAR FORÆLDRENE OG BARNET OVER 12 ÅR MODTAGET KLAGEVEJLEDNING I FORBINDELSE MED AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESTED OG AFGØRELSEN/ER OM SAMVÆR?

FVL § 25: "Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1."

Forældre og børn over 12 år kan klage over de afgørelser, som kommunen træffer om blandt andet anbringelse uden for hjemmet og samvær. Adgangen til at klage over afgørelserne er en væsentlig retssikkerhedsgaranti, og det er – ikke mindst på grund af det komplekse administrative klagesystem, herunder klagevejene – derfor vigtigt, at forældrene og barnet over 12 år bliver vejledt om deres mulighed for at klage og hvordan og hvortil, de gør det, sådan at de kan få efterprøvet afgørelsen, hvis de er uenige. Retsvirkningen af at undlade at give fornøden klagevejledning er som udgangspunkt, at en eventuel klagefrist suspenderes.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er givet klagevejledning til forældre og børn over 12 år i næsten 9 ud af 10 børns sager (67 ud af 76 børns sager).

Læs mere herom i bilag I.

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af udvalgte sager noteret mig, at der kun foreligger skriftlige afgørelser *i et fåtal af sagerne*. Jeg har ikke i denne forbindelse fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at undersøge forvaltningens praksis for at træffe mundtlige afgørelser i disse sager, men jeg er særdeles overrasket over at konstatere, at Socialforvaltningen, som ved flere lejligheder har betonet, at byrdefulde afslag altid bør udformes skriftligt, ikke følger denne praksis på dette væsentlige rets område.

Denne manglende skriftlighed medfører – som det ses – en generel risiko for, at væsentlige retligheder for forældrene såsom begrundelse og klagevejledning bliver tilsidesat. Når forældrene og barnet over 12 år ikke får den klagevejledning, de har krav på, er der en væsentlig risiko for, at de ikke bliver opmærksomme på deres adgang til at klage over afgørelsen på det tidspunkt, hvor det er relevant, og derfor ikke udnytter deres adgang til at klage, hvis de er uenige i afgørelsen. Dermed mister de (på det tidspunkt) muligheden for at udnytte en væsentlig retssikkerhedsgaranti.

5.3 FINDES DER DOKUMENTATION FOR FASTSAT SAMVÆR I SAGEN?

Børn, som anbringes uden for hjemmet, har ret til samvær og kontakt med deres forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer og venner. Fastsættelse af samvær under anbringelsen sker i de tilfælde, hvor det vurderes nødvendigt at begrænse eller afbryde samværet.

Udgangspunktet for forvaltningens afgørelse om samvær skal være, at barnet eller den unge som hovedregel har brug for at bibeholde kontakten til de biologiske forældre.

Formålet med bestemmelsen i SEL § 71 om samvær og kontakt er at regulere samvær i de tilfælde, hvor barnet har behov for at blive skærmet fra samværet, enten på grund af barnets eller forældrenes forhold eller på grund af formålet med anbringelsen.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er taget stilling til samvær i en tredjedel af børnesager (25 ud af 76 børns sager).

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i i hvert fald en fjerdedel af de afgørelser, som forvaltningen har truffet om samvær (6 ud af 24 afgørelser).

Læs mere herom i bilag I.

Forvaltningen har oplyst, at det er praksis, at der ikke træffes afgørelse om samværet i de sager, hvor det ikke er nødvendigt at begrænse eller afbryde samværet, eller i de sager hvor forældrene og barnet over 12 år ikke er uenige med forvaltningen om begrænsningen mv. i samværet, eller hvor det af anden grund ikke er nødvendigt at træffe afgørelse om samvær. I disse sager er det dog hensigtsmæssigt, at en eventuel aftale om samvær dokumenteres, og forvaltningen har oplyst, at det er praksis, at aftaler om rammen for samværet skrives i barnets handleplan. Forvaltningen har oplyst, at forvaltningens praksis er fastlagt på baggrund af telefonisk vejledning fra Social- og Indenrigsministeriet. Det har på forespørgsel fra mig ikke været muligt for forvaltningen at dokumentere denne vejledning fra ministeriet.

Manglende stillingtagen til samvær indebærer risiko for tilsidesættelse af barnets ret til samvær og kontakt med sine forældre og netværk.

Da en beslutning om begrænsning eller afbrydelse af samværet kan være ganske indgribende for både barnet og forældrene, er det væsentligt, at der – hvor der eksempelvis ikke er enighed mellem forældrene, barnet og anbringelsesstedet – træffes en egentlig afgørelse i sådanne sager, som overholder forvaltningslovens krav til en afgørelse, herunder ikke mindst til begrundelsen.

Manglende overholdelse af reglerne om begrundelse skaber en væsentlig risiko for, at forældrenes retssikkerhed svækkes, når de ikke har mulighed til at se, hvorfor Socialforvaltningen er nået til det konkrete resultat. Manglende begrundelse øger endvidere risikoen for, at afgørelsen ikke er korrekt, og at afgørelsesgrundlaget ikke er sagligt og fyldestgørende. Manglende eller utilstrækkelig begrundelse for afgørelsen om samvær kan desuden medføre, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig.

5.4 ER DER TRUFFET AFGØRELSE OM VALG AF ANBRINGELSESTED, OG ER AFGØRELSEN BEGRUNDET?

Når det er besluttet, at et barn skal anbringes uden for hjemmet, skal kommunen træffe afgørelse om valg af et konkret anbringelsessted. Afgørelsen om konkret anbringelsessted skal være i overensstemmelse med handleplanen, hvorfor afgørelsen skal være i overensstemmelse med de mål, som er fastsat i handleplanen, og formålet med anbringelsen, således som dette er beskrevet i handleplanen.

Da afgørelsen om valg af anbringelsessted er et centralt sagsskridt i anbringelsen, er det væsentligt, at der træffes en egentlig afgørelse i sådanne sager, som overholder forvaltningslovens krav til en afgørelse, herunder ikke mindst til begrundelsen.

Formålet med begrundelseskravene er blandt andet at give øget garanti for afgørelsernes rigtighed, og at afgørelsesgrundlaget er sagligt og fyldestgørende.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er truffet afgørelse om valg af anbringelsessted for næsten 9 ud af 10 børn (68 ud af 76 børns sager).

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i halvdelen af de afgørelser om valg af anbringelsessted, som forvaltningen har truffet (4 ud af 8 afgørelser).

Læs mere herom i bilag I.

Når forvaltningen ikke træffer afgørelser om valg af anbringelsessted, tilsidesættes det enkelte barns og forældrenes retskrav på en afgørelse, hvilket endvidere har konsekvenser for blandt andet deres muligheder for at få afgørelsen efterprøvet ved en klage.

Manglende overholdelse af reglerne om begrundelse – såvel som en manglende afgørelse overhovedet – medfører blandt andet, at forældrene ikke har mulighed til at se, hvorfor Socialforvaltningen har valgt netop det pågældende anbringelsessted, herunder om afgørelsen er i overensstemmelse med handleplanen, og om anbringelsesstedet således matcher formålet med anbringelsen. Manglende begrundelse skaber en risiko for, at afgørelsen ikke er korrekt, og at afgørelsesgrundlaget ikke er sagligt og fyldestgørende.

5.5 ER CENTRALE RETSGRUNDSÆTNINGER OG PRINCIPPER OM LEGALITET, KOMPETENCE, OBJEKTIVITET OG UPARTISKHED, FORBUD MOD MAGTFORDREJNING MV. OVERHOLDT, OG HAR FORVALTNINGEN HANDLET HURTIGT NOK?

Hjemmelskrav og saglig kompetence

Offentlige myndigheder er blandt andet omfattet af hjemmelskravet, dvs. den ulovbestemte grundsætning om legalitetsprincippet. Princippet, der gælder med lovkraft, er helt centralt i en retsstat og sætter grænser for offentlige instansers myndighedsudøvelse.

Det følger af legalitetsprincippet, at offentlige myndigheder ikke må handle uden den fornødne hjemmel, altså at borgernes forhold alene må reguleres af myndighederne, hvis der er hjemmel til det.

I de tilfælde, hvor der ganske vist er hjemmel til at træffe en given afgørelse, men det kun er en anden myndighed mv., der har kompetencen til at træffe afgørelsen, er der ikke tale om en hjemmelsmangel, men om en retlig mangel i form af saglig inkompetence.

Magtfordrejningslæren, krav om saglighed

I sammenhæng med hjemmelskravet og kravet om saglig kompetence gælder der også et forvaltningsretligt princip om saglighed i forvaltningen (magtfordrejningsgrundsætningen). Magtfordrejningsgrundsætningen betyder, at offentlige myndigheder ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn, når forvaltningen navnlig træffer skønsmæssige afgørelse inden for dens område.

Hurtighedsprincippet

Kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken. Dette princip må antages at gælde med en særlig styrke, når det handler om udsatte børn og unge.

Objektivitetsprincippet og oplysningsprincippet

Derudover gælder blandt andet et grundlæggende princip om, at offentlige myndigheder skal være objektive, at offentligt ansatte skal være upartiske, og at offentlige myndigheder skal handle på et oplyst grundlag.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i henved hver tredje sag kan konstateres eller ses konkrete tegn på, at forvaltningen har overskredet sin kompetence, tilsidesat hjemmelskravet, omgået reglerne om anbringelse, tilsidesat pligten til at være objektiv og upartisk, udøvet magtfordrejning eller ikke har handlet rettidigt (23 ud af 77 børns sager).

Alvoren af de konstaterede forhold og deres udbredelse flytter min samlede bekymring fra en alvorlig bekymring for kvaliteten af sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge og retssikkerheden for børnene, de unge og deres forældre til en bekymring for lovligheden af kommunens udøvelse af sine magtbeføjelser i forhold til udsatte børn og unge og deres forældre.

Jeg har i bilag I spurgt til, hvordan forvaltningen vil rette op på de konstaterede eller konkrete tegn på tilsidesættelse af legalitetsprincippet, saglig inkompetence, omgåelse, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om objektivitet og upartiskhed mv.

Læs mere herom i bilag I.

Uanset hvilke gode intentioner den enkelte medarbejder og leder måtte have i forhold til at handle af hensyn til barnets tarv, er der i de 23 børns sager tale om konstaterede eller konkrete tegn på grove tilsidesættelser af det enkelte barns og/eller forælders retssikkerhed.

Når forvaltningen træffer en afgørelse, som det kun er Børn og Unge-udvalget der har kompetence til at træffe, tilsidesætter forvaltningen de rettigheder for forældrene, som medfølger ved at sagen skal forelægges Børn og Unge-udvalget.

Forvaltningens tilsidesættelse af hjemmelskravet ved eksempelvis at træffe afgørelse eller fastsætte krav og rammer, der ikke er hjemmel til, har ligeledes meget væsentlig negativ betydning for borgernes retssikkerhed, idet hjemmelskravet som nævnt netop sætter grænser for kommunens myndighedsudøvelse.

Ulovlige krav kan, som det fremgår af eksemplerne gengivet i bilag I, også – tilsigtet eller utilsigtet

– lægge usagligt pres på forældrene. Det kan også få alvorlige negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser, hvis forvaltningen formulerer sig på en måde, der kan opfattes som truende, presende eller ligefrem kommanderende over for en forælder.

Når forvaltningen rådgiver eller ligefrem opfordrer en anden forælder til at søge fuld forældremyndighed eller direkte optræder som partsrepræsentant i forbindelse med en ansøgning om forældremyndighed, er det ikke foreneligt med objektivitetsprincippet og kravet om upartiskhed.

Tilsidesættelse af regler om saglig kompetence vil derudover normalt medføre, at den pågældende afgørelse kendes ugyldig ved Ankestyrelsen, med mindre det konkret kan afkræftes, at manglen har påvirket afgørelsens resultat. På samme måde er en afgørelse eller betingelser mv. der ikke har hjemmel, normalt ugyldig/ugyldige. Der vil derfor være en markant risiko for, at Ankestyrelsen vil tilsidesætte eller hjemvise sagen, ligesom der er nærliggende risiko for et yderligere ressourcemæssigt tab på grund af behandling af klage og genopretning af sagen.

Uhjemlede afgørelser mv., saglig inkompetence, magtfordrejning, omgåelse af reglerne, tilsidesættelse af pligten til at være objektiv og upartisk mv. kan således have ganske betydelige konsekvenser for det enkelte barn og forældrenes retssikkerhed og indebærer samtidig en markant risiko for et unødvendigt ekstra ressourceforbrug for kommunen. Oveni kommer den væsentlige risiko for, at barnet og dets forældre mister tilliden til kommunen, og de ressourcer det koster kommunen at forsøge at genoprette tilliden.

6. ØVRIGE OBSERVATIONER

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af sagerne fundet grundlag for at komme med en række bemærkninger med hensyn til journalisering og orden i sagerne, persondatasikkerhed samt anvendelsen af sikkerhedsplaner.

Jeg har ikke fundet det nødvendigt at udtale egentlig kritik heraf, men bemærker dog, at der er tale om alvorlige mangler i forvaltningens administration og sagsbehandling for så vidt angår journalisering og orden i sagerne, og at der er tale om en væsentlig bekymring for myndighedsudøvelsen ved den praktiske udøvelse af sikkerhedsplaner.

Sikkerhedsplaner er ikke reguleret i lovgivningen og udgør vel en art mellemform imellem det helt dialog- og aftalebaserede socialrådgiverarbejde og servicelovens tvangsindgrebsmuligheder. På denne ene side er værktøjet kendetegnet ved, at det på en hurtig, fleksibel og billig måde kan skabe forbedringer for de udsatte børn og unge, og på den anden side må det ikke anvendes på en måde, der udhuler lovgivningens afbalancerede rettighedsstruktur, hvor børn og unge såvel som forældre er udstyret med særlige rettigheder, der er ufravigelige. Det gør instrumentet særdeles sårbart, når det anvendes i en forvaltningsenhed som Borgercenter Børn og Unge, hvis juridiske modenhed ikke er entydig, jf. afsnit 5 ovenfor.

Læs mere herom i bilag I.

7. FORSLAG, HENSTILLINGER OG ANBEFALINGER

7.1 SOCIALFORVALTNINGENS OPFØLGNING

Socialforvaltningen har allerede i sommeren og efteråret 2016 taget væsentlige skridt til at følge op på resultatet af forvaltningens egen screening af de 78 sager. Som nævnt i afsnit 4 godkendte Socialudvalget således på møde den 31. august 2016 forvaltningens "Handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København", som forvaltningen udarbejdede på baggrund af resultatet af screeningen.

Det fremgår af handleplanen, at formålet er "at understøtte en sikker myndighedsudøvelse, hvor der bliver handlet på de udfordringer, som forvaltningen har konstateret i de screenede sager. Desuden skal handleplanen understøtte, at lovområder generelt overholdes, og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes."

Handleplanen har to dele: Dels fire tværgående tiltag for at sikre øget kvalitet i sagsbehandlingen fremadrettet og på tværs af de seks børnefamilieenheder: i) Styrket ledelsestilsyn, ii) Fælles fagligt grundlag og udvikling af faglige standarder for sagsbehandling, iii) Systematisk kompetenceudvikling for områdechefer, afdelingsledere, koordinatore og myndighedspersonale, og iv) Udvikling af Borgerens plan. Dels en række konkrete tiltag for at håndtere de "udfordringer i sagsbehandlingen i sagsbehandlingskvaliteten, som screeningen af de 78 sager har påvist." Dette i såvel de tre enheder, som de 78 sager stammer fra, som på tværs af alle børnefamilieenhederne. Tiltagene omfatter blandt andet en systematisk gennemgang af de 78 sager, samt anvendelse af et nyt oversigtsskema i alle anbringelsessager i form af et fysisk afkrydsningsdokument, som skal sikre, at de socialfaglige, juridiske og processuelle rammer for sagsbehandling af børnesager overholdes.

Forvaltningen har nedsat en styregruppe med tilknyttet projektgruppe, som har til opgave at sikre, at initiativerne i handleplanen realiseres. For handleplanens indhold henvises i øvrigt til handleplanen, som er vedlagt som bilag 3.

Som et led i handleplanen har forvaltningen således gennemgået de 78 sager systematisk og, som jeg har forstået det, rettet op på de fejl, forvaltningen har fundet ved gennemgangen.

Derudover har forvaltningen oplyst, at forvaltningen i efteråret 2016 systematisk har gennemgået samtlige anbringelsessager, som udgør næsten 900 sager. Jeg har forstået det sådan, at gennemgangen er sket ved brug af det nye oversigtsskema. Jeg har ligeledes forstået det sådan, at forvaltningen er i gang med at rette op på eventuelle fejl mv. i sagsbehandlingen, som forvaltningen måtte have fundet i de næsten 900 sager. Jeg har ikke nærmere informationer om gennemgangen af de 900 sager, og jeg kan derfor ikke vurdere kvaliteten af gennemgangen, men jeg kan være belyst for, om gennemgangen er udført af medarbejdere, som (endnu) ikke er tilstrækkeligt kvalificeret til denne opgave.

7.2 BORGERRÅDGIVERENS FORSLAG OG ANBEFALINGER MV.

Jeg finder det generelt positivt, at Socialforvaltningen selv har taget initiativ til at iværksætte tiltag for at skabe den forbedring, som er helt nødvendig. Handleplanen indeholder efter min opfattelse flere gode elementer.

Jeg er dog meget i tvivl om, hvorvidt handleplanen er vidtrækkende nok, og om den i tilstrækkeligt omfang vil ramme dybt nok til at adressere de udfordringer, som både forvaltningens egen gennemgang (i anden omgang), såvel som Borgerrådgiverens undersøgelse har konstateret. Jeg har dog samtidig noteret mig forvaltningens oplysninger om, at handleplanen er dynamisk og blandt andet vil blive tilpasset anbefalinger fra Den Permanente Taskforce, og at Borgerrådgiver-

rens anbefalinger ligeledes vil blive indarbejdet i handleplanen.

Jeg finder anledning til at fremhæve, at forvaltningen iværksatte handleplanen på baggrund af en efter forvaltningens oplysninger 'indledende gennemgang' eller 'screening' af de 78 børns sager, og ikke med afsæt i en mere systematisk gennemgang, som forvaltningen først foretog efterfølgende. Som Borgerrådsgiverens undersøgelse viser, er der imidlertid for mange af undersøgelsens forskellige temaer og spørgsmål meget betydelige forskelle på det resultat, forvaltningen har præsenteret på baggrund af den indledende screening, og som har fundet vej ind i handleplanen, og på den anden side resultatet af Borgerrådsgiverens undersøgelse, som i vidt omfang er baseret på data (registreringerne) fra forvaltningens efterfølgende systematiske gennemgang af sagerne. Jeg henviser særligt til bilag 1, som ud over en uddybning af resultatet af Borgerrådsgiverens undersøgelse også indeholder en gennemgang af de resultater, forvaltningen selv oplyste Borgerrådsgiveren om på baggrund af forvaltningens screening af sagerne henholdsvis forvaltningens præsentation af resultaterne overfor Socialudvalget og i handleplanen.

Eksempelvis adresserer forvaltningens handleplan kun i begrænset omfang de problemer, som Borgerrådsgiverens undersøgelse har vist i forhold til saglig inkompetence, tilsidesættelse af legalitetsprincippet, objektivitet og upartiskhed mv. Handleplanen adresserer således alene den problemstilling, der vedrørende støttet samvær contra overvåget samvær, men ikke de øvrige problemstillinger om saglig inkompetence, manglende hjemmel mv.

Jeg anbefaler, at forvaltningen også inddrager denne væsentlige type af fejl i kvalitetsforbedringsarbejdet.

Jeg henviser også til, at flere af handleplanens elementer mere eller mindre ses at være gentagelser af indsatser, som forvaltningen har introduceret i forbindelse med tidligere konstateringer af alvorligt mangelfuld sagsbehandling tilbage fra 2012 og frem, og som jeg nu må konstatere ikke har haft fornøden effekt (om nogen). Jeg henviser til bilag 2 i denne rapport for en historisk gennemgang af en række tidligere sager og forvaltningens opfølgninger herpå.

Det er efter min opfattelse ligeledes vigtigt, at forvaltningen i sit arbejde med implementeringen af handleplanens initiativer fastholder bevidsthed om, at de udfordringer, som Borgerrådsgiverens undersøgelse – i vidt omfang på baggrund af forvaltningens egen gennemgang – har påvist, ikke hovedsageligt kan reduceres til at angå manglende dokumentation for foretagne sagsbehandlingskridt, fejl i journalisering og lignende.

Jeg er endvidere usikker på, om implementeringen af handleplanen i tilstrækkeligt omfang kan adressere og favne den underliggende udfordring, som efter min opfattelse synes at skinne igennem, når man kigger i de 77 sager: I mange af sagerne får man det ret tydelige indtryk, at centret i begrænset omfang er opmærksom på den retlige ramme, som man arbejder indenfor for så vidt angår anbringelsessagerne og sagerne om samvær. At rette op på denne underliggende udfordring kræver efter min opfattelse et langt sejt træk med at skabe blandt andet systematik og forståelse for rammen og nødvendigheden af at holde sig indenfor denne.

Som indholdet af handleplanen fremstår for mig, er det ikke klart, hvor meget de juridiske regler på det sociale børneområde såvel som de forvaltningsretlige regler reelt fylder i den kompetenceudvikling, som ledere, faglige koordinatore og medarbejdere skal have henholdsvis opfordres til at tage.

Den juridiske ramme for behandlingen af børnesager understøtter det socialfaglige arbejde. Lovmedholdighed og kvalitet i sagsbehandlingen er uadskillelig fra kvalitet i myndighedsarbejdet på børneområdet. Korrekt og ordentlig sagsbehandling er en del af faget for den enkelte leder og medarbejder, og er en underliggende garanti for, at der træffes korrekte og gode afgørelser. Det er for så vidt også den måde, hvorpå jeg har hørt udfordringen italesat af centerets ledelse, men handleplanen ses uagtet dette ikke at være formuleret ud fra en analyse af, hvorfor centret i dag har så skæv en prioritering af det socialfaglige i forhold til det juridiske, at det reelt fremstår som adskilte fagligheder, og hvor den juridiske i mange henseender fremstår som en biting.

Det lave kvalitetsniveau, som er konstateret, sammenholdt med det forhold, at Socialforvaltningen og Borgercenter Børn og Unge gennem de seneste år flere gange er blevet gjort opmærksom på kvaliteten i sagsbehandlingen og har søgt at rette dette op konkret og generelt, peger i retning af, at en grundlæggende ændring kræver en mere omfattende analyse af årsager til, at kvalitetsniveauet er så lavt, som Borgerrådgiverens undersøgelse afdækker.

Der er af den grund en risiko for, at handleplanen er baseret på et grundlag, der på mange punkter ikke er dækkende i forhold til at vise problemernes betydelige omfang. Navnlig noterer jeg mig, at uanset at handleplanen på flere områder berører mere grundlæggende forhold, så forholder planen sig ikke grundlæggende til de organisatoriske og strukturelle forhold i Borgercenter Børn og Unge, herunder f.eks. ledelsesgruppens sammensætning og rekruttering, læringskultur, det organisatoriske syn på juridisk faglighed, it-understøttelse mv., og den er heller ikke blevet til på baggrund af en analyse af årsagerne til, at tidligere advarsler ikke er fulgt op af reel læring og effektive indsatser.

Handleplanen er blevet til på meget kort tid. Det er naturligvis prisværdigt, men betyder som jeg vurderer det omvendt også, at udfordringerne søges løst i et oppefra-og-ned perspektiv, uden at de mange velkvalificerede medarbejdere har haft mulighed for at bidrage til såvel analysen af udfordringerne og deres årsager som til de løsninger, der er peget på. Medarbejderne i Borgercenter Børn og Unge har, som jeg oplever dem, en stærk motivation for at gøre tingene ordentligt.

Jeg anbefaler derfor, at forvaltningen sikrer sig, at kvalitetsforbedringsarbejdet grundlæggende revurderes, og jeg anbefaler, at revurderingen såvel inddrager medarbejderne som udefrakommende perspektiver på organisationen.

Jeg anbefaler også, at forvaltningen indarbejder denne undersøgelses konklusioner i deres fulde brede i forvaltningens videre arbejde, sådan at de tiltag, forvaltningen iværksætter som led i implementeringen af handleplanen, adresserer samtlige af de tilsidesættelser af reglerne og øvrige problemstillinger, som Borgerrådgiverens undersøgelse har klarlagt. Dette er efter min opfattelse nødvendigt, hvis forvaltningen skal kunne opfylde sit mål om at højne kvaliteten generelt i anbringelsessager og sager om samvær.

Mere konkret anbefaler jeg forvaltningen at sikre, at de juridiske regler spiller en central rolle i den kompetenceudvikling som både medarbejdere, faglige koordinatore og ledere tilbydes, ligesom jeg anbefaler at undervisning i de juridiske regler på det sociale børneområde gøres obligatorisk. Jeg har forstået oplysningerne i handleplanen således, at dette ikke er tilfældet på nuværende tidspunkt eller efter implementering af handleplanen.

For at det styrkede ledelsestilsyn kan fungere efter hensigten, er det naturligvis en forudsætning, at også lederne er klædt på i forhold til de juridiske regler på det sociale børneområde såvel som i forhold til de forvaltningsretlige regler. Det er efter min opfattelse ikke klart, at handleplanen i tilstrækkeligt omfang inddrager de juridiske kompetencer, der er nødvendige for, at det styrkede ledelsestilsyn på nuværende tidspunkt faktisk kan fungere som et effektivt tilsyn i forhold til de juridiske regler, og at det i handleplanen er sikret tilstrækkelig prioritet og gennemslagskraft.

Jeg anbefaler derfor, at forvaltningen overvejer at styrke handleplanen ved, at der i vidt omfang inddrages juridiske controllere i forbindelse med alle relevante dele af det styrkede ledelsestilsyn. Henset til, at mange års indsats for at styrke myndighedsarbejdet i det tidligere Børnefamiliecenter København og nu i Borgercenter Børn og Unge ikke synes at have haft væsentlig effekt og til, at den aktuelle kvalitet ikke synes at have været tilstrækkelig synlig, kunne det overvejes, om disse controllere skal referere til direktionen og om det vil være hensigtsmæssigt, at deres løbende erfaringer og konklusioner rapporteres direkte til forvaltningens direktion.

Borgerrådgiveren er af forvaltningen blevet inviteret til at indgå i forvaltningens arbejde med implementering af handleplanen. Når den endelige rapport i Borgerrådgiverens undersøgelse er afgivet til forvaltningen, vil jeg derfor indtræde i referencegruppen, som skal give konstruktiv kritisk sparring til Borgercenter Børn og Unge i forhold til handleplanens implementering mv.

Endelig henviser jeg til min anmodning i bilag I til denne rapport om at få oplysning om forvaltningens opfølgning på de konstaterede eller konkrete tegn på tilsidesættelse af legalitetsprincippet, saglig inkompetence, omgåelse, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om objektivitet og upartiskhed mv.

Hverken kommunen som helhed eller ledelsen i Borgercenter Børn og Unge bør kunne leve med, at børnenes og forældrenes rettigheder bliver tilsidesat i så betydeligt omfang, som Borgerrådgiverens undersøgelse viser, det er sket i de 77 sager, og som der er grund til at formode sker i de øvrige sager i Borgercenter Børn og Unge om anbringelse og samvær.

Henset til de gentagne advarsler, som forvaltningens ledelse i gennem en længere periode har modtaget i forhold til kvaliteten i sagsbehandlingen mv. i Borgercenter Børn og Unge, og til de indsatser forvaltningen tidligere har iværksat og den tilsyneladende manglede effekt heraf, henstiller jeg til, at forvaltningen fremadrettet foretager en intern opfølgning i form af løbende – f.eks. hver anden måned via de ovenfor anbefalede juridiske controllere – sagsgennemgang stikprøvevis, og at resultaterne også formidles til Socialudvalget og Borgerrådgiveren.

Jeg anbefaler, at en sådan løbende opfølgning fortsættes, indtil der er opnået det niveau i kvaliteten i sagsbehandlingen, som forvaltningen ønsker, eksempelvis indtil forvaltningen har viden om, at sagsbehandlingen er almindeligt lovmedholdig. Det er efter min opfattelse vigtigt, at forvaltningen sætter et sådant håndfast parameter for, hvornår man er lykkedes med at løse de problemer, der er blevet identificeret, hvilket jeg derfor samtidig anbefaler forvaltningen at opstille.

På baggrund af resultatet af Borgerrådgiverens undersøgelse finder jeg det endvidere nødvendigt, at Borgerrådgiveren også følger op på, om kvaliteten i sagsbehandlingen bliver bedre inden for en nær fremtid, herunder som følge af implementeringen af forvaltningens handleplan. Jeg er i den forbindelse samtidig opmærksom på de tiltag, der indgår i handleplanens styrkede ledelsestilsyn.

Jeg vil derfor overveje at gennemføre en eller flere opfølgende undersøgelser, eksempelvis af et givent antal sager i løbet af 2018. Min vurdering af behovet afhænger til dels af handleplanens tilpasning efter nærværende afrapportering. Jeg vil i så fald vende tilbage til forvaltningen herom.

Såvel Borgerrådgiverens undersøgelse som forvaltningens egen konsulentrapport om sikkerhedsplaner har rejst en række spørgsmål, som kalder på afklaring og handling.

Forvaltningen har i brev af 7. marts 2017 blandt andet oplyst, at:

”... de juridiske udfordringer i Sikkerhedsplansarbejdet bliver en del af handleplan for kvalitetssikring af sagsbehandlingen.

Der er desuden planlagt to juridiske workshops for alle sikkerhedsplansmedarbejdere og deres afdelingsledere i foråret 2017. Formålet med de juridiske workshops er at kvalificere myndighedssagsbehandlerne i sikkerhedsplansgrupperne i systematisk sagsarbejde, herunder at få styrket medarbejdernes viden og kompetencer indenfor de i evalueringen udpegede juridiske udfordringer. Der vil fx blive arbejdet med, hvordan det juridisk korrekt håndteres.”

Jeg foretager indtil videre ikke yderligere vedrørende forvaltningens brug af sikkerhedsplaner, idet jeg afventer at se resultatet af forvaltningens opfølgning på de konstaterede udfordringer. Jeg beder om at blive løbende orienteret om væsentlige initiativer vedrørende denne del af forvaltningens arbejde.

Jeg beder forvaltningen om at oplyse, hvad mine forslag og anbefalinger mv. giver forvaltningen anledning til.

8. UDDYBNING, BISTAND MV.

Borgerrådgiveren uddyber gerne undersøgelsen samt Borgerrådgiverens vurderinger mv. på et møde, såfremt det ønskes. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte jurist Emilie Ramstad eller jurist Andreas Reitzel på borgerraadgiveren@kk.dk eller telefon 3366 1400 for nærmere aftale.

Borgerrådgiveren hjælper også meget gerne til med intern opfølgning på sagen, herunder i form af undervisning, vejledning om reglernes anvendelse i praksis mv. Forvaltningen bedes i givet fald kontakte jurist Emilie Ramstad eller jurist Andreas Reitzel på borgerraadgiveren@kk.dk eller telefon 3366 1400 for nærmere aftale.

BILAG

BILAG I – UDDYBNING AF RESULTATERNE AF BORGERRÅDGI- VERENS UNDERSØGELSE

AD. 5.1.1 ER DER LAVET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?

SEL § 50: "Hvis det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig støtte, herunder på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, skal kommunalbestyrelsen undersøge barnets eller den unges forhold. Undersøgelsen, der betegnes som en børnefaglig undersøgelse, gennemføres så vidt muligt i samarbejde med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Undersøgelsen skal gennemføres så skånsomt, som forholdene tillader, og må ikke være mere omfattende, end formålet tilsiger.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsens undersøgelse, jf. stk. 1, skal anlægge en helhedsbetragtning, der, medmindre konkrete forhold betyder, at et eller flere af nedenstående numre ikke er relevante i forhold til det pågældende barn eller den unge, skal omfatte barnets eller den unges

- 1) udvikling og adfærd,
- 2) familieforhold,
- 3) skoleforhold,
- 4) sundhedsforhold,
- 5) fritidsforhold og venskaber og
- 6) andre relevante forhold.

Stk. 3. Som led i undersøgelsen skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge. Samtalen kan undlades, i det omfang barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtalens gennemførelse. Kan samtalen ikke gennemføres, skal oplysninger om barnets eller den unges synspunkter søges tilvejebragt. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor.

Stk. 4. I sin undersøgelse skal kommunalbestyrelsen afdække ressourcer og problemer hos barnet, familien og netværket. For unge, der er fyldt 15 år, skal undersøgelsen afdække de særlige forhold, der skal indgå ved valg af indsats for denne aldersgruppe, jf. §§ 52, 76 og 76 a.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsen skal som led i undersøgelsen inddrage de fagfolk, som allerede har viden om barnets eller den unges og familiens forhold. Dette kan ske ved at inddrage sundhedsplejersker, pædagoger, psykologer, lærere eller andre. Hvis det er nødvendigt, skal kommunen lade barnet eller den unge undersøge af en læge eller en autoriseret psykolog.

Stk. 6. Undersøgelsen skal resultere i en begrundet stillingtagen til, om der er grundlag for at iværksætte foranstaltninger, og i bekræftende fald af hvilken art disse bør være. Hvis der er iværksat foranstaltninger sideløbende med, at undersøgelsen gennemføres, jf. § 52, stk. 2, skal der desuden tages stilling til, om disse foranstaltninger skal videreføres. Der skal være oplysninger om, hvordan forældremyndighedsindehaveren og barnet eller den unge stiller sig til foranstaltningerne, og om de forhold i familien eller i dennes omgivelser, som kan bidrage til at klare vanskelighederne.

Stk. 7. Undersøgelsen skal afsluttes senest 4 måneder efter, at kommunalbestyrelsen bliver opmærksom på, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte. Hvis undersøgelsen undtagelsesvis ikke kan afsluttes inden 4 måneder, skal kommunalbestyrelsen udarbejde en forløbige vurdering og snarest herefter afslutte undersøgelsen.

Stk. 8. I forbindelse med undersøgelsen skal kommunalbestyrelsen vurdere, om der skal foretages en undersøgelse af eventuelle andre børn i familien. En undersøgelse kan gennemføres som én samlet undersøgelse for flere børn i familien, dog således at der tages højde for børnenes individuelle forhold.

Stk. 9. Hvis det må antages, at der kan opstå et behov for særlig støtte til et barn umiddelbart efter fødslen, skal kommunen undersøge de vordende forældres forhold nærmere. Undersøgelsen gennemføres så vidt muligt i samarbejde med de vordende forældre. Stk. 4-8 finder anvendelse ved afgørelsen.

...”

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udarbejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Formålet med den børnefaglige undersøgelse er blandt andet at skabe et grundlag for at vurdere, om der er behov for støtte – og i givet fald hvilken form for støtte. En børnefaglig undersøgelse kan blandt andet pege på forebyggende foranstaltninger eller anbringelse. Det er derfor vigtigt, at den børnefaglige undersøgelse bliver udarbejdet, inden kommunen træffer afgørelse om anbringelse, da undersøgelsen er med til at danne grundlaget for afgørelsen.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig, oplyst følgende vedrørende børnefaglige undersøgelser:

“Screeningen viser, at der er børnefaglige undersøgelser i alle sager.

...

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 Socialministeriets 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 akutanbringelse, 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 der tale om sager, hvor der er handlet akut, hvorefter sagen forelægges Børn og Ungeudvalget 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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af børnefaglige undersøgelser:

”Der er børnefaglig undersøgelse i alle sager.”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af børnefaglige undersøgelser:

”Børnefaglige undersøgelser bliver ikke altid udarbejdet med nye oplysninger og dokumenteret forud for anbringelserne i planlagte anbringelser.

I 11 sager med planlagte anbringelser mangler en børnefaglig undersøgelse som peger på et anbringelsesgrundlag.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser ikke er udarbejdet inden anbringelsen i 4 ud af 5 tilfælde, hvor undersøgelsen skal foreligge (22 ud af 27 børns sager).

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at børnefaglige undersøgelser helt mangler i hver sjette sag (14 ud af 77 børns sager).

Planlagte anbringelser – sager, der mangler børnefaglig undersøgelse inden anbringelsen

Der er 27 planlagte anbringelser imellem de undersøgte børns sager. I disse tilfælde skal der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse inden anbringelsen. Der er imidlertid ikke udarbejdet en børnefaglig undersøgelse før anbringelsen i 22 ud af 27 planlagte anbringelser (81 %).

Jeg finder dette stærkt kritisabelt.

Akutte anbringelser – sager, der mangler børnefaglig undersøgelse inden anbringelsen

Der er 50 akutte anbringelser imellem de undersøgte sager. Normalt skal den børnefaglige undersøgelse foreligge inden anbringelsen, men ved akutte anbringelser accepteres det, at undersøgelsen først udarbejdes bagefter, hvis det ikke kan nås inden. Dette kan forklare, hvorfor der ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse før anbringelsen i 41 ud af 50 akutte anbringelser.

Jeg har derfor ikke grundlag for at udtale kritik heraf.

Planlagte og akutte anbringelser – sager, hvor der helt mangler børnefaglig undersøgelse

I en række af de tilfælde, hvor der ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse inden anbringelsen, er der heller ikke efterfølgende udarbejdet en sådan. Det gælder for 8 af de 22 planlagte anbringelser, hvor der ikke er udarbejdet en undersøgelse inden anbringelsen, og 14 af de 41 akutte anbringelser, hvor der ikke er udarbejdet en undersøgelse inden anbringelsen.

Det betyder, at der i 22 tilfælde ikke af sagerne ses – hverken efter min eller Socialforvaltningens egen gennemgang – at være lavet en børnefaglig undersøgelse før eller efter afgørelsen om anbringelse.

I min gennemgang, kan jeg dog konstatere, at 8 af disse 22 sager er akutte tvangsanbringelser, som derfor har været forelagt Børn og Unge-udvalget. På baggrund af Socialforvaltningens oplysninger i brevet af 15. august 2016, har jeg derfor lagt til grund, at anbringelsesgrundlaget har været beskrevet i forvaltningens oplæg til Børn og Unge-udvalget i disse sager. Som jeg har forstået forvaltningens oplysninger, godtages dette af Ankestyrelsen som en gyldig erstatning for en egentlig børnefaglig undersøgelse.

På baggrund af overstående må jeg konkludere, at der i i hvert fald 14 ud af de 77 børns sager helt mangler en børnefaglig undersøgelse, svarende til 18 % af børnene.

Jeg finder dette stærkt kritisabelt.

Manglende overholdelse af reglerne om børnefaglig undersøgelse skaber blandt andet en væsentlig risiko for, at Socialforvaltningen ikke har det nødvendige grundlag for at kunne vurdere, om der er behov for støtte – og i givet fald hvilken støtte – til barnet og/eller forældrene. Dette indebærer også en risiko for, at forvaltningen ikke rettidigt har det fornødne grundlag for at vurdere, hvilke risici det enkelte barn måtte være udsat for.

Manglende overholdelse af reglerne om børnefaglig undersøgelse kan også medføre, at forældrene stilles dårligere retssikkerhedsmæssigt, idet de ikke får mulighed for at klage over en afgørelse om at iværksætte en børnefaglig undersøgelse forud for at der træffes afgørelse om anbringelse. Dette indebærer, at de ikke får mulighed for at få sagen prøvet ved ankeinstansen (Ankestyrelsen), før afgørelsen om anbringelsen træffes, og at de således mister en væsentlig retssikkerhedsgaranti.

En afgørelse om anbringelse uden en børnefaglig undersøgelse kan underkendes ved Ankestyrelsen.

Jeg har noteret mig, at der er et relativt højt antal akutte anbringelser. Jeg gør ikke andet end at henlede forvaltningens opmærksomhed herpå.

AD 5.1.2 ER DER LAVET EN HANDLEPLAN?

SEL § 140: "Kommunalbestyrelsen skal udarbejde en handleplan, inden der træffes afgørelse om foranstaltninger, jf. §§ 52, 76 og 76 a. Betyder hensynet til barnet eller den unge, at man ikke kan afvente udarbejdelsen af en handleplan, er en kortfattet angivelse af formålet med foranstaltningen tilstrækkelig. Det påhviler da kommunalbestyrelsen snarest muligt og senest inden 4 måneder at opstille en handleplan.

Stk. 2. For unge under 18 år med et behandlingskrævende stofmisbrug skal kommunalbestyrelsen udarbejde en handleplan for den behandling, der skal iværksættes, og for den nødvendige støtte til den unge. Handleplanen udarbejdes i samarbejde med den unge og dennes familie.

Stk. 3. En handleplan skal angive formålet med indsatsen, og hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet. Handleplanen skal tage udgangspunkt i resultaterne af den børnefaglige undersøgelse af barnets eller den unges forhold, jf. § 50. Handleplanen skal i forhold til de problemer, der er afdækket i undersøgelsen, indeholde konkrete mål i forhold til barnets eller den unges trivsel og udvikling i overensstemmelse med det overordnede formål med støtten, jf. § 46. Herudover skal handleplanen for unge, der er fyldt 16 år, opstille konkrete mål for den unges overgang til voksenlivet, herunder i forhold til beskæftigelse og uddannelse.

Stk. 4. En handleplan skal endvidere angive indsatsens forventede varighed. I sager om anbringelse uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 7, og § 58, skal en handleplan tillige angive, hvilke former for støtte der selvstændigt skal iværksættes over for familien i forbindelse med, at barnet eller den unge opholder sig uden for hjemmet, og i tiden efter barnets eller den unges hjemgivelse.

Stk. 5. For unge, der er idømt en sanktion efter straffelovens § 74 a, skal handleplanen indeholde en konkret plan for, hvordan den unge snarest muligt og senest ved afslutningen af sanktionen påbegynder en uddannelse eller kommer i beskæftigelse.

Stk. 6. Der kan udarbejdes én samlet handleplan for flere børn i familien. Handleplanen skal i så fald tage højde for børnenes individuelle forhold.

Stk. 7. Når en handleplan indebærer, at barnet eller den unge anbringes på et anbringelsessted efter § 66 eller visiteres til et behandlingstilbud for stofmisbrugere efter § 101, skal relevante dele af handleplanen udleveres til tilbuddet."

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udarbejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Formålet med en handleplan er at sikre en systematisk planlægning for at holde fokus på det formål, der skal opnås med anbringelsen. Derudover skal handleplanen sikre en tilstrækkelig systematik i sagerne, sikre en god opfølgning på, om anbringelsen har den ønskede effekt, og give familien overblik over sagens forløb. Handleplanen tjener således som et arbejdsredskab for forvaltningen såvel som et redskab til forvaltningens brug i samarbejdet med barnet og dets familie.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende om handleplaner:

"... men at der mangler handleplaner i nogen af sagerne, og at der ikke altid er en handleplan forud for anbringelsen.

...

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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af handleplaner:

”Screeningen viser desuden en udfordring i forhold til at sikre handleplaner i alle sager, før barnet anbringes udenfor hjemmet...”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af handleplaner:

”Der er 13 planlagte anbringelser, hvor der ikke er en forudgående handleplan.

Der er ikke i alle sager sikret, at handleplanerne journaliseres i forvaltningens elektroniske journaliseringssystem, CSC Social.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at handleplaner ikke er udarbejdet inden anbringelsen i halvdelen af de sager, hvor handleplanen skal foreligge (14 ud af 27 børns sager).

Jeg finder det kritisabelt, at handleplaner helt mangler i hver tiende sag (9 ud af 77 børns sager).

Planlagte anbringelser – sager, der mangler en handleplan inden anbringelsen

Der er 27 planlagte anbringelser imellem de undersøgte børns sager. I disse tilfælde, skal der udarbejdes en handleplan inden anbringelsen. Der er imidlertid ikke udarbejdet en handleplan før anbringelsen for 14 ud af de 27 børn, hvor anbringelsen har været planlagt (knap 52 %).

Jeg finder dette stærkt kritisabelt.

Akutte anbringelser – sager, der mangler en handleplan inden anbringelsen

Der er 50 akutte anbringelser imellem de undersøgte sager. Normalt skal en handleplan foreligge inden anbringelsen, men ved akutte anbringelser accepteres det, at planen først udarbejdes bagefter, hvis det ikke kan nås inden. Dette kan forklare, hvorfor der ikke er udarbejdet en handleplan før anbringelsen i 45 ud af 50 akutte anbringelser (90 %).

Jeg har derfor ikke grundlag for at udtale kritik heraf.

Planlagte og akutte anbringelser – sager, hvor der helt mangler en handleplan

I en række af de tilfælde, hvor der ikke er udarbejdet en handleplan inden anbringelsen, er der heller ikke efterfølgende udarbejdet en sådan. Det gælder for 7 af de 14 planlagte anbringelser, hvor der ikke er udarbejdet en handleplan inden anbringelsen og for 6 af de 45 akutte anbringelser, hvor der ikke er udarbejdet en handleplan inden anbringelsen.

Jeg har dog noteret mig, at Socialforvaltningen i 4 af disse 13 sager ved sin gennemgang af alle sagerne har oplyst en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor handleplanen mangler.

Det betyder, at der i 9 tilfælde ikke ses – hverken efter min eller Socialforvaltningens egen gennemgang af sagerne – at være lavet en handleplan før eller efter afgørelsen om anbringelse.

Jeg finder dette kritisabelt.

Manglende overholdelse af reglerne om handleplaner indebærer blandt andet en risiko for, at Socialforvaltningen mister overblikket over sagsforløbet, aftaler og opfølgning på effekterne af indsatsen, som forvaltningen har iværksat. Manglende udarbejdelse af en handleplan indebærer også risiko for, at det ikke sikres, at der er iværksat en målrettet og hensigtsmæssig foranstaltning, som tjener sit formål i forhold til barnet. Endvidere indebærer en manglende handleplan en risiko for en unødvendig udgift for kommunen, idet den manglende planlægning og opfølgning på sagen, som handleplanen blandt andet skal sikre, kan medføre, at kommunen får udgifter til en anbringelse, som ikke længere tjener sit formål mv.

For forældrene indebærer en manglende handleplan blandt andet en nærliggende risiko for, at de mister overblikket over sagens forløb, hvad der skal ske og hvilke mål, der skal nås, og dermed deres mulighed for medindflydelse i sagsforløbet.

Manglende overholdelse af reglerne om handleplan medfører derudover, at det i princippet ikke er muligt for forvaltningen at træffe en afgørelse om valg af anbringelsessted, da denne afgørelse forudsættes truffet med udgangspunkt i handleplanen.

En afgørelse om anbringelse uden en handleplan kan underkendes ved Ankestyrelsen.

AD 5.1.3 I HVOR MANGE SAGER ER DER BÅDE UDARBEJDET EN BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE OG EN HANDLEPLAN?

Udarbejdelse af grundige børnefaglige undersøgelser og handleplaner er en forudsætning for at træffe korrekte afgørelser om anbringelse uden for hjemmet.

Den børnefaglige undersøgelse skal systematisk afdække barnets problemer og behov og pege på, hvorledes disse kan imødekommes.

Handleplanen skal med baggrund i den børnefaglige undersøgelse pege på foranstaltninger og opsætte realistiske målsætninger for barnet.

Både den børnefaglige undersøgelse og handleplanen skal derfor foreligge ved anbringelsen, eller snarest herefter hvis anbringelsen sker akut, og der derfor ikke har været mulighed for at udar-

bejde den børnefaglige undersøgelse og handleplan inden anbringelsen.

Som det fremgår ovenfor, er der betydelige brister i forvaltningens praksis for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner.

Der mangler således helt børnefaglig undersøgelse i 18 % af de relevante undersøgte sager, og der mangler handleplan i 11 % af de relevante undersøgte sager. Det vil sige, at der ikke er udarbejdet en børnefaglig undersøgelse for hvert sjette barn, og at der ikke er udarbejdet en handleplan for hvert tiende barn.

Jeg har på baggrund af disse høje tal samt den afgørende betydning af børnefaglige undersøgelser og handleplaner i anbringelsessager undersøgt, for hvor mange af børnenes vedkommende der både er lavet en børnefaglig undersøgelse og en handleplan.

Borgerrådsgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i mere end hver tredje sag ikke er lavet både en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (27 ud af 77 børns sager).

Borgerrådsgiverens undersøgelse viser, at 50 ud af de 77 børns sager indeholder både en børnefaglig undersøgelse og en handleplan. Jeg har i denne forbindelse set bort fra, at den børnefaglige undersøgelse og/eller handleplanen i nogle tilfælde er udarbejdet for sent. Dette betyder omvendt, at der i 27 sager ikke er lavet en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (35 %).

Jeg finder dette stærkt kritisabelt.

En afgørelse om anbringelse uden en børnefaglig undersøgelse og/eller en handleplan kan underkendes ved Ankestyrelsen.

AD 5.1.4 ER DER AFHOLDT BØRNESAMTALE FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE?

SEL § 48: "Inden der træffes afgørelse efter §§ 51, 52, 52 a, 56, 57 a, 57 b, 58, 62 og 63, § 65, stk. 2 og 3, og §§ 68-71 og 75, skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge herom. Samtalen kan undlades, hvis der umiddelbart forinden er gennemført en samtale med barnet eller den unge ved gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor.

Stk. 2. Samtalen kan undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtalens gennemførelse. Kan samtalen ikke gennemføres, skal barnets holdning til den påtænkte afgørelse søges tilvejebragt."

Formålet med at holde en samtale med barnet eller den unge er for det første, at den myndighed, som skal træffe afgørelse i sagen, får et førstehåndskendskab til det barn eller den unge, som sagen drejer sig om. For det andet er det vigtigt, at der bliver taget hensyn til barnets eller den unges opfattelse af situationen. Samtalens formål er at afdække barnets eller den unges egen holdning til den påtænkte afgørelse.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende vedrørende børnesamtaler:

“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.

...

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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af børnesamtaler:

”Screeningen har haft fokus på en række udvalgte parametre og viser blandt andet, at børnesamtaler bliver holdt i en stor del af sagerne, men ikke alle... Der er blandt andet problemer med dokumentationen i sager i forhold til børnesamtaler...”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af børnesamtaler:

”Der er 10 sager uden børnesamtaler, hvor der endvidere ikke er en begrundelse for, hvorfor børnesamtalen ikke er holdt.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er afholdt en børnesamtale med mere end hvert femte barn, inden afgørelsen om anbringelse blev truffet, som der burde (17 ud af 77 børns sager).

Det fremgår ifølge Socialforvaltningens opgørelse ikke af sagerne, at Borgercenter Børn og Unge

har afholdt børnesamtaler inden anbringelsen med 47 af de 77 børn. Det fremgår af servicelovens § 48, stk. 2, at børnesamtalen kan undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtale gennemførelse. Disse 47 tilfælde kan altså være i overensstemmelse med lovens krav.

Ankestyrelsen har i sin praksis vedrørende børnesamtaler lagt vægt på, at der skal foreligge en konkret begrundelse for, hvorfor samtalen ikke er gennemført, og at det ikke er tilstrækkeligt alene at henvise generelt til f.eks. barnets alder.

Desuden skal begrundelsen for ikke at afholde samtalen noteres i sagen. Dette følger af pligten til at tage notat om væsentlige ekspeditioner og er i øvrigt hensigtsmæssigt for at sikre sig bevis i sagen.

I de 47 sager, hvor der ikke foreligger dokumentation for, at der er afholdt en børnesamtale inden anbringelsen, har Socialforvaltningen i forbindelse med sin gennemgang af sagerne oplyst, at der i 40 af disse findes en konkret begrundelse for, hvorfor samtalen ikke blev afholdt. Jeg har i den forbindelse ikke undersøgt, hvordan begrundelsen er dokumenteret i de 40 sager, men har koncentreret undersøgelsen til spørgsmålet om, hvorvidt begrundelserne for at undlade samtalen er relevante og tilstrækkeligt konkrete.

I 9 af de 40 oplyste begrundelser, for hvorfor børnesamtalen ikke blev afholdt, henviser Socialforvaltningen til oplysninger, som den relevante enhed har givet dem i forbindelse med gennemgangen, men som ikke er dokumenteret i den enkelte sag.

På grund af manglende notat i de 9 sager, er det ikke muligt for mig at efterprøve, om forvaltningen lavede denne vurdering (af at betingelserne for at undlade at afholde børnesamtale med de 9 børn) i hver af de 9 sager på det tidspunkt forud for afgørelsen om anbringelse, hvor børnesamtalen ellers skulle have fundet sted, og dermed om betingelserne for at undlade at afholde børnesamtale var opfyldt i hver enkelt af sagerne på daværende tidspunkt. Jeg har lagt forvaltningens oplysninger til grund til trods for, at der ikke er dokumentation for forvaltningens oplysninger, men det er langt fra givet, at Ankestyrelsen eller domstolene ville gøre det samme henset til almindelige principper for bevisbyrde samt de mangler, som sagerne generelt ses at lide af.

For så vidt angår 1 af de 40 tilfælde, hvor der efter Socialforvaltningens oplysninger findes konkrete saglige grunde til ikke at afholde børnesamtalen, henviser Socialforvaltningen til, at barnet ikke er født endnu. Jeg har ikke fundet grundlag for at betvivle, at en børnesamtale ikke meningsfuldt kunne afholdes i dette tilfælde, men bemærker for god ordens skyld, at Socialforvaltningen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om anbringelse inden barnets fødsel, da jeg fra en konkret sag er bekendt med, at dette ikke nødvendigvis står klart for alle relevante medarbejdere.

Ud af de resterende 30 begrundelser, for hvorfor børnesamtalen ikke blev afholdt, har forvaltningen i sin undersøgelse af sagerne angivet mulige forklaringer i 10 tilfælde, som efter min opfattelse ikke i tilstrækkelig grad kan begrunde, at børnesamtaler er undladt.

Som eksempel på sådanne begrundelser kan nævnes:

”Børnesamtalen afholdes den 17-9-2015 hvor der spørges ind til fremtiden.” – Denne begrundelse opfylder ikke betingelserne for at kunne undlade at afholde børnesamtalen, også fordi samtalen ikke er afholdt *inden* afgørelsen om anbringelse blev truffet.

”Undersøges stadig – anbragt efter hjemgivelse af Århus Kommune, refusion, anbragt i tidligere plejefam.” – Denne begrundelse opfylder ikke begrundelseskravet, da den ikke konkret tager stilling til, hvorfor børnesamtalen ikke afholdes inden anbringelsen.

”Barnet ville gerne have sin kontaktperson med.” – Denne begrundelse opfylder ikke begrundelseskravet, da samtalen kunne have været afholdt på et senere tidspunkt, idet der var tale om en planlagt anbringelse.

"Afgørelsen er truffet af Ankestyrelsen - der er talt efterfølgende med drengen omkring anbringelsen." – Ankestyrelsen træffer afgørelse om, at kommunen skal træffe afgørelse om anbringelse, hvorefter det er kommunen, som træffer den konkrete afgørelse under iagttagelse af gældende krav.

Jeg har vurderet, at de sidste 20 mulige forklaringer opfylder betingelserne for at kunne undlade at afholde børnesamtalen.

På baggrund af Ankestyrelsen praksis og Socialforvaltningens oplysninger om begrundelse i disse 20 sager, går jeg således ud fra, at Socialforvaltningen begrundelser i disse 20 sager bygger på en relevant og tilstrækkelig konkret begrundelse i sagen, for at børnesamtalen ikke er holdt.

Jeg må omvendt konkludere, at Socialforvaltningen *ikke* har oplyst en relevant og tilstrækkelig begrundelse i de resterende 10 sager. Dertil kommer de 7 sager, hvor Socialforvaltningen ikke har angivet, at der foreligger en begrundelse for at undlade samtalen.

Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er afholdt en børnesamtale med 17 af børnene inden afgørelsen om anbringelse blev truffet, som der burde.

Samtalen skal efter omstændighederne holdes med barnet alene

Samtalen kan efter serviceloven finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor. Formålet med dette kan blandt andet være at sikre, at barnet eller den unge taler frit om barnets egne holdninger til den påtænkte afgørelse uden indflydelse fra forældrene. Der er mulighed for at barnets bisidder deltager i samtalen.

Borgercenter Børn og Unge har ikke afholdt børnesamtalen alene med barnet i i hvert fald 13 sager, hvor der er afholdt børnesamtale.

Jeg har ikke ved min gennemgang kunne påse, om de børnesamtaler, der har fundet sted, burde være sket uden forældrenes tilstedeværelse.

Manglende overholdelse af reglerne om børnesamtaler skaber blandt andet en risiko for, at myndigheden, der skal træffe afgørelse i sagen, ikke har et førstehåndskendskab til barnet eller den unge, som sagen drejer sig om. Dette skaber en væsentlig risiko for, at der i afgørelsen ikke bliver taget hensyn til barnets eller den unges egne holdninger til den påtænkte anbringelse, og at afgørelsen dermed træffes på et uoplyst grundlag.

Når børnesamtalen ikke bliver holdt alene med barnet, er der blandt andet en risiko for, at barnet ikke taler frit om sine holdninger til anbringelse, som igen skaber risiko for et misvisende grundlag, som bruges til at træffe afgørelsen.

AD 5.1.5 ER DER FORETAGET PARTSHØRING FØR AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESSTED OG AFGØRELSEN OM SAMVÆR?

FVL § 19: "Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis

1) det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for

ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,

2) udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,

3) partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,

4) parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,

5) den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller

6) der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.

Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1.”

SEL § 73: ”Inden der træffes afgørelse i en sag efter § 72, påhviler det kommunalbestyrelsen at gøre indehaveren af forældremyndigheden og den unge, der er fyldt 12 år, bekendt med retten til efter forvaltningsloven at se sagens akter og retten til at udtale sig, inden afgørelsen træffes.

Stk. 2. Tilsvarende forpligtelse har kommunalbestyrelsen over for de personer, der er nævnt i § 72, stk. 2 og 3, for så vidt angår de heri nævnte afgørelser.”

Formålet med reglerne om partshøring er blandt andet at sikre, at den, der er part i en forvaltningssag, får mulighed til at gøre sig bekendt med og kommentere det faktiske afgørelsesgrundlag, inden sagen afgøres.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende om partshøring:

”I stort set alle sager (76) er der foretaget korrekt partshøring af forældremyndighedsindehaver forud for anbringelsen.

...

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

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens partshøring af forældre:

”Screeningen viser også, at der er foretaget korrekt partshøring i stort set alle sager”

Socialforvaltningens handleplan indeholder ikke oplysninger om partshøring af forældre.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der øjensynligt er undladt relevante partshøringer i mere end halvdelen af sagerne (42 ud af 76 børns sager) og herunder, at en stor del af disse undladelser er sket i forbindelse med selve beslutningen om anbringelse.

Forældrene er ifølge Socialforvaltningens egen gennemgang af sagerne ikke blevet partshørt forud for selve afgørelsen om anbringelse i 11 af de 74 anbringelsessager (tre sager udgår blandt andet på grund af manglende forældremyndighedsindehaver). Dette udgør 14 % af børnenes sager. I

nogle af de 11 sager kan partshøring have fundet sted, uden at dette dog fremgår klart af sagen. Jeg finder dog, at dette har formodningen imod sig, eftersom der er notatpligt om partshøring, som ikke sker skriftligt.

Det finder jeg kritisabelt.

Partshøring skal ikke alene ske i forbindelse med anbringelsen, men også i andre af sagens led. Socialforvaltningen har således også foretaget en optælling under ét af, om relevant partshøring har fundet sted, hvilket efter min forståelse må anses at dække i hvert fald følgende situationer: Forud for afgørelse om anbringelse, afgørelse om samvær og afgørelse om anbringelsessted. Ifølge denne optælling er der partshøringsmangler i 42 ud af 76 anbringelsessager (en sag udgår på grund af manglende forældremyndighedsindehaver). Dette udgør 55 % af børnenes sager. I nogle af de 42 sager kan partshøring have fundet sted, uden at dette dog fremgår klart af sagen. Jeg finder dog, at dette har formodningen imod sig, eftersom der er notatpligt om partshøring, som ikke sker skriftligt.

Det finder jeg meget kritisabelt.

Manglende overholdelse af reglerne om partshøring skaber blandt andet en væsentlig risiko for, at Socialforvaltningen træffer afgørelse på et utilstrækkeligt oplysningsgrundlag, da der ikke tages stilling til forældrenes eventuelle bemærkninger til den påtænkte afgørelse. Forældrenes retssikkerhed svækkes, hvis de ikke får mulighed for at gøre sig bekendt med og kommentere afgørelsesgrundlaget, inden der træffes afgørelse.

AD 5.2.1 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM REGLERNE OM OG KONSEKVENSERNE VED AT GIVE/AFVISE AT GIVE SAMTYKKE TIL ANBRINGELSE?

Afgørelse om anbringelse kan ske enten på frivilligt eller tvangsmæssigt grundlag.

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

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

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan iværksætte hjælp inden for følgende typer af tilbud:
...
7) Anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.
..."

SEL § 58: "Er der en åbenbar risiko for, at barnets eller den ungs sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af

- 1) utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet eller den unge,
- 2) overgreb, som barnet eller den unge har været udsat for,
- 3) misbrugsproblemer, kriminell adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller den unge eller
- 4) andre adfærds eller tilpasningsproblemer hos barnet eller den unge,

kan børn og unge-udvalget uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at barnet eller den unge anbringes uden for hjemmet,

jf. § 52, stk. 3, nr. 7. Der kan kun træffes en afgørelse efter 1. pkt., når der er begrundet formodning om, at problemerne ikke kan løses under barnets eller den unges fortsatte ophold i hjemmet.

Stk. 2. Når hensynet til barnet eller den unge på afgørende måde taler for det, kan børn og unge-udvalget beslutte, at barnet eller den unge skal anbringes uden for hjemmet efter stk. 1, selv om forældremyndighedens indehaver og den unge giver samtykke til anbringelse efter § 52, stk. 3, nr. 7.

Stk. 3. Såfremt en ung, der er fyldt 15 år, erklærer sig enig i anbringelsen, kan børn og unge-udvalget uanset betingelserne i stk. 1 træffe afgørelse om at anbringe den unge uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 7, når anbringelsen må anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til den unges særlige behov og problemerne ikke kan løses under den unges fortsatte ophold i hjemmet.

Stk. 4. Afgørelser efter stk. 1-3 kan træffes foreløbigt efter reglerne i § 75, når betingelserne herfor er opfyldt."

Frivillig anbringelse kan kun ske med forældrenes samtykke. Er der fælles forældremyndighed skal begge forældre give samtykke, også selv om forældrene ikke bor sammen. Unge som er fyldt 15 år skal også samtykke.

Alle børn under 18 skal have en forældremyndighedsindehaver. Hvis forældrene er døde eller ude af stand til at udøve forældremyndigheden, skal der udpeges en ny fast eller midlertidig forældremyndighedsindehaver for barnet. Kompetencen ligger hos Statsforvaltningen, og kommunen bør derfor kontakte Statsforvaltningen, hvis der ikke er en forældremyndighedsindehaver til et barn i en anbringelsessag ved kommunen.

Der er ikke opstillet formkrav til afgivelsen af samtykket, men det må anses for formålstjenligt, at samtykket afgives skriftligt, så der ikke senere opstår tvivlsspørgsmål, og så det er klart for borgeren, hvad der samtykkes til, og hvad det indebærer. Er samtykket ikke skriftligt, skal det i hvert fald meget klart noteres på sagen.

Der skal være tale om et frivilligt, informeret samtykke, som omfatter formålet med anbringelsen.

SEL § 53: "Samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, til en afgørelse efter § 52, stk. 3, nr. 7, skal omfatte formålet med anbringelsen, jf. § 140, stk. 3, 1. pkt."

Er der ikke et sådant samtykke, må kommunen gå frem efter reglerne om tvangsmæssig anbringelse. Hvis forældremyndighedsindehaveren (og den unge over 15 år) har givet samtykke til anbringelsen, men ikke er enig i/samtykker til formålet med anbringelsen, vil det således ikke på denne baggrund kunne betragtes som et samtykke efter servicelovens § 53, hvorfor en anbringelse i et sådant tilfælde må vurderes efter reglerne om anbringelse uden samtykke.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende vedrørende vejledning af forældrene om frivillig kontra tvangsmæssig anbringelse:

"Der er dog udfordringer i forhold til at få vejledt forældrene, så de giver informeret samtykke til anbringelsen af deres barn.

...

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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget den 31. august 2016 blandt andet oplyst følgende:

“Forvaltningen har i screeningen også konstateret problemer i forvaltningens vejledning til borgeren. Det drejer sig om... Det drejer sig også om forvaltningens vejledning til forældre, så de kan give et informeret samtykke til anbringelsen af deres barn uden for hjemmet.”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende:

”I 17 af sagerne er det dokumenteret, at forældrene er korrekt vejledt om reglerne, mens det i 61 sager ikke er dokumenteret, at der er givet en sådan vejledning. Forældrene kan have modtaget vejledningen mundtligt, men det er ikke noteret på sagerne”.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at 7 ud af 10 forældre/forældrepar ikke er vejledt om reglerne om frivillighed og tvang og om konsekvenserne af at afgive henholdsvis ikke afgive samtykke (50 ud af 70 børns sager).

Af de 38 børn som blev anbragt med forældrenes samtykke, er forældrene til 26 af børnene ikke blevet vejledt om reglerne om tvang contra samtykke forud for deres samtykke, herunder hvilke konsekvenser det ville have, hvis de ikke gav samtykke (én af de 39 frivillige anbringelsessager udgår på grund af manglende forældremyndighedsindehaver). Det svarer til, at over 68 % af forældrene, som har givet samtykke til anbringelse, ikke på forhånd er vejledt om de relevante regler og konsekvenser ved at samtykke forud for, at de har givet deres samtykke.

Jeg finder dette stærkt kritisabelt.

Der er efter min opfattelse nærliggende risiko for, at forældrenes samtykke til anbringelse for disse 26 børns vedkommende ikke er informeret og derved ikke lever op til kravene til et samtykke. I så fald ville sagerne skulle have været behandlet som tvangsanbringelser.

Jeg har noteret mig Socialforvaltningens bemærkning om, at vejledningen kan have fundet sted uden at være blevet noteret. Jeg har ikke i sagerne fundet oplysninger, der understøtter denne hypotese – ud over forvaltningens generelle hypotese om at leve op til reglerne i højere grad, end det fremgår af sagernes dokumenter. Eftersom en hypotese efter min opfattelse ikke kan underbygges med en anden hypotese, har jeg dog – her og andre steder – valgt at se bort fra forbeholdet om, at sagsbehandlingen kan være sket i overensstemmelse med reglerne, men blot ikke korrekt er dokumenteret.

Af de 32 børn, som blev anbragt uden forældrenes samtykke, er forældrene til 24 af børnene ikke blevet vejledt om reglerne om tvang kontra samtykke forud for deres samtykke, herunder hvilke konsekvenser det ville have, hvis de ikke gav samtykke (seks af de 38 tvangsanbringelsessagerne udgår, da de ikke er retvisende blandt andet på grund manglende kontaktmuligheder til forældrene). Det svarer til, at 75 % af forældrene, som ikke har givet samtykke til anbringelse, ikke er vejledt om de relevante regler og konsekvenser i forhold til et samtykke forud for tvangsanbringelsen.

Det finder jeg stærkt kritisabelt.

Jeg er opmærksom på, at der i forbindelse med akutte anbringelser kan være tidsmæssige udfordringer i forhold til at vejlede forældrene forud for anbringelsen. Dette kan i et vist omfang forklare, hvorfor vejledningen ikke fandt sted i 34 ud af 45 tilfælde, hvor der skete akut anbringelse (75 %) imod 16 ud af 25 tilfælde, hvor anbringelsen var planlagt (64 %). Samlet set kan den manglende vejledning efter min vurdering ikke forklares med, at der ikke var tid til vejledningen, idet det ses at være en mere rutinemæssig praksis, dvs. også i sager, hvor anbringelsen var planlagt.

Samlet set er 50 ud af 70 forældre/forældrepar ikke blevet vejledt om reglerne om tvang contra samtykke forud for deres beslutning om at give eller ikke give samtykke (71 %).

Det finder jeg stærkt kritisabelt. Jeg finder anledning til at understrege, at der er tale om en helt central vejledning i forhold til at sikre den enkelte forælder mulighed for at kende og dermed varetage sine rettigheder i så vigtig en sag som en sag om anbringelse af ens barn og tage stilling til, om han eller hun vil samtykke og i givet fald muliggøre et informeret samtykke.

Det er af helt afgørende betydning, om der foreligger et frivilligt og informeret samtykke, idet det er forvaltningen, som har kompetencen til at træffe afgørelse om frivillig anbringelse (dvs. med samtykke), mens afgørelse om tvangsmæssig anbringelse (dvs. uden samtykke) altid skal træffes af Børn og Unge-udvalget. Er samtykket ikke informeret, kan forvaltningen således ikke træffe afgørelsen.

Såfremt forvaltningen træffer afgørelse i en sag, hvor Børn og Unge-udvalget har kompetencen, vil afgørelsen normalt være ugyldig og en efterfølgende tvangsgennemførelse af afgørelsen vil være lovstridig.

Ud over spørgsmålet om hvem, der kan træffe afgørelsen, har det også på andre måder væsentlig betydning for forældrenes retssikkerhed, om en anbringelse sker tvangsmæssigt eller frivilligt. Det udløser således en række rettigheder for forældrene, at en anbringelse sker tvangsmæssigt – ikke mindst at afgørelsen træffes af Børn og Unge-udvalget med dets særlige sammensætning af fagkundskab mv. og på baggrund af den ved udvalget særegne proces i forhold til sædvanlige forvaltningsafgørelser samt blandt andet retten til gratis advokatbistand.

Det er derfor helt afgørende, at forældrene bliver vejledt eksplicit om konsekvenserne af at give samtykke til anbringelse, inden de tager stilling til, om de vil give et sådant samtykke eller ej.

AD 5.2.2 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL BISIDDER?

SEL § 48 a: "Et barn eller en ung, hvis sag behandles efter denne lov, har på ethvert tidspunkt af sagens behandling ret til at lade sig bistå af andre.

Stk. 2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis myndigheden træffer afgørelse om, at barnets eller den unges interesse i at kunne lade sig bistå bør vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov. Myndigheden kan endvidere træffe afgørelse om at tilsidesætte barnets eller den unges valg af bisidder, hvis der er bestemte grunde til at antage, at bisidderen vil varetage andre interesser end barnets eller den unges.

Stk. 3. Myndigheden kan træffe afgørelse om at udelukke en bisidder helt eller delvis fra et møde, hvis det skønnes af betydning for at få barnets eller den unges uforbeholdne mening belyst.

Stk. 4. En bisidder for et barn eller en ung skal være fyldt 15 år og er omfattet af straffelovens § 152 om tavshedspligt."

Et vigtigt formål med at tilbyde barnet bisidder er, at barnet oplever mere trykthed, større sammenhæng og gennemsigtighed i sagsforløbet. Retten til en bisidder er en god mulighed for et barn til at opnå støtte i et komplekst sagsforløb.

I Ankestyrelsens undersøgelse af bisidderordningen for børn og unge fra 2009 fremhæves det, at "Kommunen har en generelt pligt til at rådgive borgerne om deres rettigheder, og der er derfor ikke med tilføjelsen af § 48 a indført en selvstændig pligt for kommunen til at oplyse om retten til en bisidder." Dette betyder, at der er pligt til at oplyse barnet om retten til en bisidder, selv om det ikke er udtrykkeligt nævnt i § 48 a.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende om vejledning om retten til bisidder:

"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 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."

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget den 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af, om barnet er vejledt om sin ret til bisidder:

"Forvaltningen har i screeningen også konstateret problemer i forvaltningens vejledning til borgeren. Det drejer sig om vejledning til børn og unge om muligheden for bisidder."

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af om barnet er vejledt om sin ret til bisidder:

"Der er manglende dokumentation for, at barnet er blevet vejledt om muligheden for en bisidder..."

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

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at et sted mellem 6 og 9 ud af 10 børn ikke er blevet vejledt om deres ret til en bisidder (mellem 48 og 70 ud af 77 børns sager).

Jeg har tidligere i to generelle undersøgelser om tilsynet med plejefamilier påtalt denne forpligtelse over for Socialforvaltningen, som har iværksat initiativer for at sikre børnene denne vejledning i forbindelse med tilsyn, men må konstatere, at disse kun har haft en begrænset effekt.

70 af de 77 børn ses ikke at være blevet vejledt om deres ret til en bisidder.

Forvaltningen har i sit datagrundlag anført i 22 af de 77 sager, at barnet er under tre år. Det er på baggrund af forvaltningens oplysninger uklart for mig, om forvaltningen har en praksis med, at børn under tre år ikke vejledes om deres ret til en bisidder, men jeg har ikke oplysninger om, at dette skulle være tilfældet, og jeg går således ud fra, at det ikke forholder sig sådan. Hvis min antagelse om, at forvaltningen ikke har en sådan praksis er forkert, beder jeg dog forvaltningen om at oplyse dette.

Jeg er naturligvis enig i, at børn under tre år ofte vil være for umodne til, at det giver mening at vejlede dem alene, men undladelse af at vejlede barnet om retten til bisidder kræver udover at se på barnets alder også en konkret vurdering af barnets modenhed og andre forhold, som kan tale for eller imod. Af Socialforvaltningens datagrundlag eller bemærkningerne til sagerne i øvrigt fremgår ikke, at forvaltningen i disse 22 sager har foretaget en konkret vurdering i hver enkelt sag, og det er derfor uafklaret, om forvaltningen lovligt kunne undlade vejledningen i disse sager. Dog må det antages at være tilfældet i en del af dem.

Det betyder, at mellem 48 og 70 af de 77 børn ikke er blevet vejledt om deres ret til bisidder, selv om de burde være blevet det (62-90 %).

Jeg finder det meget kritisabelt, at så høj en andel af børnene ikke er blevet vejledt om deres ret til en bisidder.

Jeg foretog i 2015 en undersøgelse af tilsynet med børn anbragt i plejefamilier, hvor jeg udtalte kritik af forvaltningens manglende vejledning af disse børn om muligheden for deltagelse af en bisidder i forvaltningens samtaler med børnene i forbindelse med *tilsynet*.

I mit afsluttende brev skrev jeg blandt andet følgende:

“Jeg har noteret mig forvaltningens oplysninger om ændringen i forvaltningens standardnotat og etableringen af et samarbejde med Børns Vilkårs bisidderkorps samt ikke mindst undervisning i alle forvaltningens enheder i personrettet tilsyn og foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette forhold.”

Jeg finder på denne baggrund anledning til at præcisere over for Socialforvaltningen, at såfremt der findes grundlag for at undlade at vejlede barnet om retten til bisidder i en konkret sag, skal den konkrete vurdering enten være noteret i eller på anden måde dokumenteres i sagen.

Vejledning til barnet om retten til en bisidder kan være et væsentligt bidrag til at sikre barnets tryghed i samtalen og samarbejdet med kommunen. Vejledning om bisidder kan således også være medvirkende til at sikre, at barnets holdning til anbringelsen tilvejebringes, og dermed at sagen oplyses tilstrækkeligt, inden der træffes afgørelse.

AD 5.2.3 ER BARNET VEJLEDT OM SIN RET TIL STØTTEPERSON?

SEL § 68b: "...

Stk. 4. Forud for anbringelsen skal kommunalbestyrelsen hjælpe barnet eller den unge med at finde en person i barnets eller den unges familie eller netværk, som kan udpeges til at være dennes støtteperson under anbringelsen. Kommunen kan efter behov dække støttepersonens udgifter til telefon, transport og lign."

Formålet med vejledningen af barnet om retten til en støtteperson er at undersøge, om der er en støtteperson i familien eller netværket, som vil kunne udgøre en stabil voksenkontakt i barnets liv med positiv betydning for barnets fremtidige udvikling.

Kommunens forpligtigelse består i at tale med barnet om, hvem i familien eller netværket de har særlig tillid til, og som de selv kunne forestille sig kunne være deres støtteperson under anbringelsen. Der er tillige en forpligtigelse for kommunen til at tage kontakt til en eventuel støtteperson og fastsætte en aftale om, hvorledes kontakten sikres under anbringelsen.

Vejledning om ret til støtteperson kan eksempelvis ske under børnesamtalen.

Socialforvaltningen har ikke hverken i brevet af 15. august 2016 til mig, indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 eller i sin handleplan belyst spørgsmålet om, hvorvidt børnene er vejledt om deres ret til støtteperson.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at ingen af børnene er vejledt om deres ret til en støtteperson, og at kun en af forældrene er vejledt herom (0 ud af 76 børns sager henholdsvis 1 ud af 73 børns sager).

Borgercenter Børn og Unge har ikke vejledt nogen af de 76 børn om deres ret til en støtteperson (en enkelt sag er udgået af undersøgelsen på dette punkt, da forvaltningen har oplyst, at den relevante regel ikke var gældende, da barnet blev anbragt).

Det finder jeg meget kritisabelt.

Socialforvaltningen har i sin screening af sagerne også vurderet, om barnets forældre er vejledt om barnets ret til en støtteperson. Borgerrådgiverens undersøgelse af dette spørgsmål har vist, at forældrene til ét af de 73 børn blev vejledt om deres barns ret til en støtteperson (fire sager udgår blandt andet på grund af manglende forældremyndighedsindehaver).

Det finder jeg meget kritisabelt.

Jeg bemærker, at jeg ikke i forbindelse med undersøgelsen har påset, om der trods den manglende vejledning blev udpeget en støtteperson i netværket.

Børn, som ikke har en støtteperson, er i risiko for at opleve at mangle en stabil og tryk voksen, som de kan dele deres tanker om og oplevelse af anbringelsen med. Dette kan øge risikoen for, at barnet ikke opnår en optimal trivsel under anbringelsen.

5.2.4 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL STØTTEPERSON?

SEL § 54: "Kommunalbestyrelsen skal tilbyde forældremyndighedens indehaver en støtteperson i forbindelse med barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet, jf. § 52, stk. 3, nr. 7.

Stk. 2. Under barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet efter § 52, stk. 3, nr. 7, skal kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om støtte til forældrene efter stk. 1, efter § 52, stk. 3, eller efter anden lovgivning. Støtten skal så vidt muligt medvirke til at løse de problemer, som har været årsag til anbringelsen med henblik på at støtte forældrene i at varetage omsorgen for barnet eller den unge ved en eventuel hjemgivelse eller i samvær med barnet eller den unge under anbringelsen. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte en særskilt plan for støtten til forældrene."

Formålet med en støtteperson til forældrene er at dække de behov, som forældrene har i forbindelse med og under barnets anbringelse. En støtteperson kan dermed være med til at styrke forældrenes samarbejde med kommunen og involvering i arbejdet omkring barnet.

Det styrkede forældresamarbejde kan medføre en større gensidig respekt mellem på den ene side kommunen og anbringelsesstedet og på den anden side forældrene.

I Københavns Kommune tilbydes støtteperson via ForældreStøtten.

Socialforvaltningens brev af 15. august 2016 til mig indeholder ikke oplysninger om forvaltningens undersøgelse af, om forældrene er vejledt om deres ret til støtteperson, men Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om vejledning:

"Forvaltningen har i screeningen også konstateret problemer i forvaltningens vejledning til borgeren."

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af, om forældrene er vejledt om deres ret til støtteperson:

"I 17 af sagerne er det dokumenteret, at forældrene er korrekt vejledt om reglerne, mens det i 61 sager ikke er dokumenteret, at der er givet en sådan vejledning. Forældrene kan have modtaget vejledningen mundtligt, men det er ikke noteret på sagerne."

Det fremgår ikke, om forvaltningens opgørelse også dækker spørgsmålet om vejledning om støtteperson og ForældreStøtten.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det kritisabelt, at to tredjedele af forældrene ikke er vejledt om deres ret til en støtteperson (49 ud af 75 børns sager).

Forældrene til 49 af de 75 børn er ikke blevet vejledt om deres ret til en støtteperson (to sager udgår blandt andet på grund af manglende forældremyndighedsindehaver) (65 %).

Det finder jeg kritisabelt.

Manglende vejledning om retten til støtteperson kan øge risikoen for, at samarbejdet med forældrene til det anbragte barn bliver af en dårligere kvalitet, hvilket i yderste konsekvens kan medføre, at anbringelsen af barnet bliver mere længerevarende og vanskeligere end nødvendigt. Samtidigt kan forældre støtte i praksis være med til at sikre forældrenes retssikkerhed i anbringelsesforløbet.

AD 5.2.5 ER FORÆLDRENE VEJLEDT OM DERES RET TIL GRATIS ADVOKATBISTAND?

SEL § 72: "Kommunalbestyrelsen skal tilbyde forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 12 år, gratis advokatbistand under en sag om

- 1) gennemførelse af en undersøgelse efter § 51,
- 2) anbringelse uden for hjemmet efter § 58,
- 3) opretholdelse af en anbringelse efter § 62,
- 4) gennemførelse af en lægelig undersøgelse eller behandling efter § 63,
- 5) videreførelse af en anbringelse efter § 68 a,
- 6) godkendelse af en foreløbig afgørelse efter § 75, stk. 3,
- 7) ændring af anbringelsessted efter § 69, stk. 3,
- 8) afbrydelse af forbindelsen m.v. efter § 71, stk. 3-5,
- 9) brev og telefonkontrol efter § 123, stk. 2,
- 10) anbringelse i delvis lukkede døgninstitutioner og på delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner efter § 123 b, stk. 1, og
- 11) tilbageholdelse efter § 123 c.

Stk. 2. Forældremyndighedens indehaver, den unge, der er fyldt 12 år, og plejeforældrene skal have tilbud om gratis advokatbistand under en sag om flytning eller hjemtagelse fra privat familiepleje efter § 78, stk. 4.

Stk. 3. Under en sag om afbrydelse af forbindelsen m.v. efter § 71, stk. 3-5, og en sag om brev- og telefonkontrol efter § 123, stk. 2, med den af forældrene, der ikke har del i forældremyndigheden, skal denne have tilbud om gratis advokatbistand.

Stk. 4. Om salær og godtgørelse for udlæg til advokater gælder samme regler som i tilfælde, hvor der er meddelt fri proces, jf. retsplejelovens kapitel 31."

Gratis advokatbistand er først og fremmest tænkt som støtte til forældrene i forbindelse med mødet i Børn og Unge-udvalget, således at det sikres, at forældrene får tilstrækkelig adgang til at gøre indsigelse med hensyn til sagens faktiske og retlige omstændigheder, inden der træffes afgørelse om tvangsmæssige foranstaltninger.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende vedrørende vejledning om advokatbistand mv:

"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 i værksættes tiltag, der sikrer, at den fornødne dokumentation ift. vejledningen varetages."

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af, om forældrene er vejledt:

"Forvaltningen har i screeningen også konstateret problemer i forvaltningens vejledning til borgeren."

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af, om forældrene er vejledt om deres ret til advokatbistand:

”Der er manglende dokumentation for... at forældrene er tilbudt vejledning (informeret samtykke og rettigheder efter servicelovens § 72 og 73)

...

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

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det beklageligt, at der i 3 af de sager, hvor det har været relevant (35 sager), ikke er vejledt om adgangen til advokatbistand.

Der er ikke vejledt om advokatbistand i 3 ud af 35 sager, som er omfattet af SEL § 72 (8 %).

Det finder jeg beklageligt.

Manglende vejledning om forældrenes ret til advokatbistand i de sager, hvor der træffes afgørelse uden samtykke, medfører en risiko for, at der træffes afgørelse om anbringelse, uden at forældrene har haft mulighed for at komme med relevante indsigelser imod afgørelsen. Dette er problematisk i forhold til det videre samarbejde mellem kommunen og familien og i forhold til kommunens forpligtelse til at oplyse sagen tilstrækkeligt og inddrage forældrene til det anbragte barn.

Forvaltningen har i forbindelse med fremsendelsen af den foreløbige rapport bemærket, at dommeren, der er mødeleder i Børn og Unge-udvalget, i forbindelse med udvalgets behandling af sagen påser, at forældrene er vejledt om retten til gratis advokatbistand, og at sagen vil blive udsat, hvis der er sket fejl i forhold til denne vejledning.

Jeg bemærker hertil, at Borgerrådgiverens resultat er baseret på forvaltningens egen opgørelse, og således at alene tvangsmæssige anbringelsessager er medregnet. Efter min opfattelse kan man ikke slutte, at såfremt en given forælder har været repræsenteret ved advokat under behandlingen af sagen ved Børn og Unge-udvalget, så må forvaltningen nødvendigvis have vejledt forælderen om retten til gratis advokatbistand. Eksempelvis kan forælderen selvstændigt have opsøgt advokatbistand efter at have modtaget vejledning herom fra en retshjælp, Borgerrådgiveren eller andre.

AD 5.2.6 HAR FORÆLDRENE OG BARNET OVER 12 ÅR MODTAGES KLAGEVEJLEDNING I FORBINDELSE MED AFGØRELSEN OM ANBRINGELSE, AFGØRELSEN OM ANBRINGELSESSTED OG AFGØRELSEN/ER OM SAMVÆR?

FVL § 25: ”Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.”

SEL § 166: ”Kommunalbestyrelsens afgørelser efter denne lov kan, med mindre andet er fastsat i denne lov eller i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, ind-

bringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.”

SEL § 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.”

Forældre og børn over 12 år kan klage over de afgørelser, som kommunen træffer om blandt andet anbringelse uden for hjemmet og samvær. Adgangen til at klage over afgørelserne er en væsentlig retssikkerhedsgaranti, og det er – ikke mindst på grund af det komplekse administrative klagesystem, herunder klagevejene – derfor vigtigt, at forældrene og barnet over 12 år bliver vejledt om deres mulighed for at klage og hvordan og hvortil, de gør det, sådan at de kan få efterprøvet afgørelsen, hvis de er uenige.

Retsvirkningen af at undlade at give fornøden klagevejledning er som udgangspunkt, at en eventuel klagefrist suspenderes.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende om klagevejledning:

”Screeningen viser, at der bliver givet klagevejledning, hver gang forvaltningen træffer skriftlige afgørelser.

...

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

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af, om forældrene og den unge har modtaget klagevejledning:

”Screeningen viser også (...) at der er givet klagevejledning, hver gang forvaltningen træffer skriftlige afgørelser...”

Socialforvaltningen har i sin handleplan ikke oplyst noget konkret i forhold til, om forældrene og den unge har modtaget klagevejledning.

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er givet klagevejledning til forældre og børn over 12 år i næsten 9 ud af 10 børns sager (67 ud af 76 børns sager).

Relevante klagevejledninger – hvilket efter min opfattelse må omfatte klagevejledning i forbindelse med afgørelse om anbringelse, afgørelse om samvær og afgørelse om anbringelsessted – er ifølge Socialforvaltningens gennemgang ikke givet i 67 ud af 76 anbringelsessager (en sag udgår på grund af manglende forældremyndighedsindehaver) (88 %).

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af udvalgte sager noteret mig, at der kun foreligger skriftlige afgørelser i et fåtal af sagerne.

Der er som udgangspunkt ikke pligt at give klagevejledning ved mundtlige afgørelser. Det følger imidlertid af den almindelige vejledningspligt, at en myndighed også for så vidt angår mundtlige afgørelser skal vejlede om klagemuligheder, såfremt det er særlig anledning til det, jf. Justitsministeriets vejledning om Forvaltningsloven (1986) pkt. 140. I sager af så alvorlig karakter, hvoraf en stor del sker tvangsmæssigt, mener jeg dog altid, at forvaltningen bør vejlede forældrene og børn over 12 år om deres muligheder for at klage, medmindre det står klart, at de allerede er fuldt oplyste om deres rettigheder på dette punkt.

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i udtalt grad ikke er givet klagevejledning.

Jeg har ikke i denne forbindelse fundet fuldt tilstrækkeligt grundlag for at undersøge forvaltningens praksis for at træffe mundtlige afgørelser i disse sager, men jeg er særdeles overrasket over at konstatere, at Socialforvaltningen, som ved flere lejligheder har betonet, at byrdefulde afslag altid bør udformes skriftligt, ikke følger denne praksis på dette væsentlige retsområde.

Denne manglende skriftlighed medfører – som det ses – en generel risiko for at væsentlige rettigheder for forældrene såsom begrundelse og klagevejledning bliver tilsidesat. Når forældrene og barnet over 12 år ikke får den klagevejledning, de har krav på, er der en væsentlig risiko for, at de ikke bliver opmærksomme på deres adgang til at klage over afgørelsen på det tidspunkt, hvor det er relevant, og derfor ikke udnytter deres adgang til at klage, hvis de er uenige i afgørelsen. Dermed mister de (på det tidspunkt) muligheden for at udnytte en væsentlig retssikkerhedsgaranti.

AD 5.3 FINDES DER DOKUMENTATION FOR FASTSAT SAMVÆR I SAGEN?

SEL § 71: "Barnet eller den unge har ret til samvær og kontakt med forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer, venner m.v. under anbringelsen uden for hjemmet. Kommunalbestyrelsen skal under hensyntagen til barnets eller den unges bedste og under hensyntagen til beskyttelsen af barnets eller den unges sundhed og udvikling og beskyttelsen af barnet eller den unge mod overgreb sørge for, at forbindelsen mellem barnet eller den unge og forældrene og netværket holdes ved lige. Ved tilrettelæggelse af samværet, skal der lægges vægt på, at barnet eller den unge også på længere sigt har mulighed for at skabe og bevare nære relationer til forældre og netværket. Kommunalbestyrelsen har i den forbindelse pligt til at sikre, at forældrene får information om barnets hverdag, og til at bidrage til et godt samarbejde mellem forældrene og anbringelsesstedet. En ret til samvær og kontakt, der er aftalt mellem forældrene eller er fastsat i medfør af forældreansvarsloven, opretholdes under barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet, men kan reguleres eller midlertidigt ophæves efter reglerne i stk. 2-5.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal om fornødent træffe afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kontakten og kan fastsætte nærmere vilkår for samværet og kontakten. Ved afgørelsen lægges særlig vægt på hensynet til barnet eller den unge og formålet med anbringelsen. Der kan ikke efter 1. pkt. træffes afgørelser, som medfører, at samvær og kontakt kun må finde sted mindre end en gang om måneden. En sådan afgørelse sidestilles med en afbry-

delse af forbindelsen og skal træffes af børn og unge-udvalget efter stk. 3 og 4. Kommunalbestyrelsen kan med samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at samværet mellem forældre og barnet eller den unge skal støttes ved, at der er en tredje person til stede.

Stk. 3. Når det er nødvendigt af hensyn til barnets eller den unges sundhed eller udvikling, kan børn og unge-udvalget for en bestemt periode træffe afgørelse om, at samvær kun må foregå under tilstedeværelse af en repræsentant for kommunen. Under de samme betingelser og ligeledes for en bestemt periode kan der træffes afgørelse om at afbryde forbindelsen i form af samvær eller brev-, mail- eller telefonforbindelse mellem forældrene eller netværket og barnet eller den unge, ligesom der kan træffes afgørelse om, at barnets eller den unges anbringelsessted ikke må oplyses over for forældrene eller netværket.

Stk. 4. Ved viden eller formodning om, at den person, som barnet eller den unge skal have samvær med, har begået overgreb mod et barn eller en ung, skal børn og unge-udvalget, medmindre særlige forhold taler imod det, for en bestemt periode træffe afgørelse om at afbryde den pågældendes forbindelse med barnet eller den unge i form af samvær eller brev-, mail- eller telefonforbindelse eller om, at samvær kun må foregå under tilstedeværelse af en repræsentant for kommunen.

Stk. 5. Stk. 2-4 finder tilsvarende anvendelse under gennemførelsen af en børnefaglig undersøgelse efter § 50 under ophold på en institution, indlæggelse på et sygehus eller ved benyttelse af det børnehus, som kommunen er tilknyttet, jf. § 50 a, jf. § 51, stk. 1 og 2.

Stk. 6. En afgørelse efter stk. 3 og 4 kan træffes foreløbigt efter reglerne i § 75, når betingelserne herfor er opfyldt.

Stk. 7. En afgørelse om kontrol med barnets eller den unges brevveksling, telefonsamtaler eller anden kommunikation med forældrene kan alene træffes efter § 123, stk. 2.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen i barnets opholdskommune kan yde støtte til udgifter til forældrenes transport i forbindelse med møder i barnets opholdskommune."

Børn, som anbringes uden for hjemmet, har ret til samvær og kontakt med deres forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer og venner. Fastsættelse af samvær under anbringelsen sker i de tilfælde, hvor det vurderes nødvendigt at begrænse eller afbryde samværet.

Udgangspunktet for forvaltningens afgørelse om samvær skal være, at barnet eller den unge som hovedregel har brug for at bibeholde kontakten til de biologiske forældre.

Formålet med bestemmelsen i SEL § 71 er at regulere samvær i de tilfælde, hvor barnet har behov for at blive skærmet fra samværet, enten på grund af barnets eller forældrenes forhold eller på grund af formålet med anbringelsen.

Forvaltningen har oplyst, at det er praksis, at der ikke træffes afgørelse om samværet i de sager, hvor det ikke er nødvendigt at begrænse eller afbryde samværet, eller i de sager hvor forældrene og barnet over 12 år ikke er uenige med forvaltningen om begrænsningen mv. i samværet, eller hvor det af anden grund ikke er nødvendigt at træffe afgørelse om samvær. I disse sager er det dog hensigtsmæssigt at en eventuel aftale om samvær dokumenteres, og forvaltningen har oplyst, at det er praksis, at aftaler om rammen for samværet skrives i barnets handleplan. Forvaltningen har oplyst, at forvaltningens praksis er fastlagt på baggrund af telefonisk vejledning fra Social- og Indenrigsministeriet. Det har på forespørgsel fra mig ikke været muligt for forvaltningen at dokumentere denne vejledning fra ministeriet.

Da en beslutning om begrænsning eller afbrydelse af samværet kan være ganske indgribende for både barnet og forældrene, er det væsentligt, at der – hvor der eksempelvis ikke er enighed mellem forældrene, barnet og anbringelsesstedet – træffes en egentlig afgørelse i sådanne sager, som overholder forvaltningslovens krav til en afgørelse, herunder ikke mindst til begrundelsen.

FVL § 22: "En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

FVL § 23: "Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret."

FVL § 24: "En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b."

Formålet med begrundelseskravene er blandt andet at give øget garanti for afgørelsernes rigtighed, og at afgørelsesgrundlaget er sagligt og fyldestgørende.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende vedrørende fastsættelse af samvær:

"Til gengæld har screeningen vist, at der i en stor del af sagerne mangler en begrundelse for de afgørelser, der er truffet. Det gælder afgørelse om valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.

...

Derudover viser screeningen, at der er udfordringer ift. at skelne mellem støttet samvær og overvåget 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."

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om for-

valtningens undersøgelse af dokumentation for fastsat samvær:

”Forvaltningens screening viser dog samtidig en række udfordringer i sagsbehandlingskvaliteten. Der er bl.a. problemer med dokumentationen i sagerne i forhold til børnesamtaler og i forhold til begrundelser for de afgørelser, som forvaltningen har truffet med hensyn til valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af dokumentation for fastsat samvær:

“B. Begrundelse

...

- I 16 sager er der truffet afgørelse om samvær, og heraf vurderes otte at være tilstrækkeligt begrundet. I 14 sager fremgår rammen for samvær af handleplanen, mens der i de øvrige 48 sager ikke er truffet afgørelse om samvær samtidig med, at rammen for samvær ikke fremgår af handleplanen.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det meget kritisabelt, at der ikke er taget stilling til samvær i en tredjedel af børnesager (25 ud af 76 børns sager).

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i i hvert fald en fjerdedel af de afgørelser, som forvaltningen har truffet om samvær (6 ud af 24 afgørelser).

Der er truffet afgørelse om samvær for 24 ud af 76 børn. I hvert fald 8 af disse 24 afgørelser indeholder ikke en tilstrækkelig begrundelse. I to af disse 8 tilfælde ses dog en samtidig aftale om samvær i handleplanen, hvilket kan betyde, at der er enighed om samværet uanset afgørelsen herom.

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i i hvert fald en fjerdedel af de afgørelser, som forvaltningen har truffet om samvær.

I i hvert fald 36 ud af de 76 sager fremgår der en aftale om samvær i handleplanen.

Der er ikke taget stilling til samvær enten ved afgørelse eller ved aftale i handleplanen eller begge dele for 25 ud af 76 børn (én sag udgår på grund af manglende relevant familie og netværk) (33 %).

Det finder jeg meget kritisabelt.

Manglende stillingtagen til samvær indebærer risiko for tilsidesættelse af barnets ret til samvær og kontakt med sine forældre og netværk.

Manglende overholdelse af reglerne om begrundelse skaber en væsentlig risiko for, at forældrenes retssikkerhed svækkes, når de ikke har mulighed til at se, hvorfor Socialforvaltningen er nået til det konkrete resultat. Manglende begrundelse øger endvidere risikoen for, at afgørelsen ikke er korrekt, og at afgørelsesgrundlaget ikke er sagligt og fyldestgørende. Manglende eller utilstrækkelig begrundelse for afgørelsen om samvær kan desuden medføre, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig.

AD 5.4 ER DER TRUFFET AFGØRELSE OM VALG AF ANBRINGELSESSTED, OG ER AFGØRELSEN BEGRUNDET?

SEL § 68 b: "Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted i overensstemmelse med handleplanen, jf. § 140. Samtidig med valg af anbringelsessted skal der tages stilling til barnets eller den unges skolegang. Er anbringelsesstedet beliggende i en anden kommune end barnets eller den unges opholdskommune, har opholdskommunen pligt til at underrette den stedlige kommune forud for anbringelsen.

Stk. 2. Ved valg af anbringelsessted skal kommunen vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunen skal lægge vægt på anbringelsesstedets mulighed for at tilbyde nære og stabile voksenrelationer og herunder vurdere, om en anbringelse i en plejefamilie, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, er mest hensigtsmæssig.

Stk. 3. Hvis barnet eller den unge har søskende, der er anbragt uden for hjemmet, skal kommunalbestyrelsen vælge samme anbringelsessted, medmindre de øvrige søskendes eller barnets eller den unges behov eller andre væsentlige forhold taler imod dette.

Stk. 4. Forud for anbringelsen skal kommunalbestyrelsen hjælpe barnet eller den unge med at finde en person i barnets eller den unges familie eller netværk, som kan udpeges til at være dennes støtteperson under anbringelsen. Kommunen kan efter behov dække støttepersonens udgifter til telefon, transport og lign."

Når det er besluttet, at et barn skal anbringes uden for hjemmet, skal kommunen træffe afgørelse om valg af et konkret anbringelsessted. Afgørelsen om konkret anbringelsessted skal være i overensstemmelse med handleplanen, hvorfor afgørelsen skal være i overensstemmelse med de mål, som er fastsat i handleplanen, og formålet med anbringelsen, således som dette er beskrevet i handleplanen.

Da afgørelsen om valg af anbringelsessted er et centralt sagsskridt i anbringelsen, er det væsentligt, at der træffes en egentlig afgørelse i sådanne sager, som overholder forvaltningslovens krav til en afgørelse, herunder ikke mindst til begrundelsen.

FVL § 22: "En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold."

FVL § 23: "Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret."

FVL § 24: "En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Stk. 3. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b."

Formålet med begrundelseskravene er blandt andet at give øget garanti for afgørelsernes rigtighed, og at afgørelsesgrundlaget er sagligt og fyldestgørende.

Socialforvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende vedrørende afgørelse om anbringelsessted og begrundelse herfor:

”Til gengæld har screeningen vist, at der i en stor del af sagerne mangler en begrundelse for de afgørelser, der er truffet. Det gælder afgørelse om valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.

...

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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af afgørelse om valg af anbringelsessted og begrundelsen herfor:

”Der er blandt andet problemer med dokumentationen i sagerne... i forhold til begrundelser for de afgørelser, som forvaltningen har truffet med hensyn til valg af anbringelsessted...”.

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af afgørelse om valg af anbringelsessted og begrundelsen herfor:

”Der er ikke i alle sager den fornødne dokumentation, hvor det klart fremgår, hvilke overvejelser der har ligget til grund for valg af anbringelsessted... I seks sager er der truffet afgørelse om valg af anbringelsessted, hvoraf tre vurderes at være tilstrækkeligt begrundet.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der ikke er truffet afgørelse om valg af anbringelsessted for næsten 9 ud af 10 børn (68 ud af 76 børns sager).

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i halvdelen af de afgørelser om valg af anbringelsessted, som forvaltningen har truffet (4 ud af 8 afgørelser).

Borgercenter Børn og Unge har ikke truffet en afgørelse om valg af anbringelsessted i 68 af de 76 børns sager (en sag udgår) (89 %).

Det finder jeg stærkt kritisabelt.

I de 8 sager, hvor der er truffet afgørelse om valg af anbringelsessted, indeholder 4 af afgørelserne ikke en tilstrækkelig begrundelse.

Jeg finder det meget beklageligt, at forvaltningens begrundelse er mangelfuld i halvdelen af de afgørelser om valg af anbringelsessted, som forvaltningen har truffet (4 ud af 8).

Når forvaltningen ikke træffer afgørelser om valg af anbringelsessted, tilsidesættes det enkelte barns og forældrenes retskrav på en afgørelse, hvilket endvidere har konsekvenser for blandt andet deres muligheder for at få afgørelsen efterprøvet ved en klage.

Manglende overholdelse af reglerne om begrundelse – såvel som en manglende afgørelse overhovedet – medfører blandt andet en væsentlig risiko for, at forældrenes retssikkerhed svækkes, når de ikke har mulighed til at se, hvorfor Socialforvaltningen har valgt netop det pågældende anbringelsessted, herunder om en afgørelsen er i overensstemmelse med handleplanen, og om anbringelsesstedet således matcher formålet med anbringelsen. Manglende begrundelse skaber en risiko for, at afgørelsen ikke er korrekt, og at afgørelsesgrundlaget ikke er sagligt og fyldestgørende.

AD 5.5 ER CENTRALE RETSGRUNDSÆTNINGER OG PRINCIPPER OM LEGALITET, KOMPETENCE, OBJEKTIVITET OG UPARTISKHED, FORBUD MOD MAGTFORDREJNING MV. OVERHOLDT, OG HAR FORVALTNINGEN HANDLET HURTIGT NOK?

Hjemmelskrav og saglig kompetence

Offentlige myndigheder er blandt andet omfattet af hjemmelskravet, dvs. den ulovbestemte grundsætning om legalitetsprincippet. Princippet, der gælder med lovkraft, er helt centralt i en retsstat og sætter grænser for offentlige instansers myndighedsudøvelse.

Det følger af legalitetsprincippet, at offentlige myndigheder ikke må handle uden den fornødne hjemmel, altså at borgernes forhold alene må reguleres af myndighederne, hvis der er hjemmel til det.

I de tilfælde, hvor der ganske vist er hjemmel til at træffe en given afgørelse, men det kun er en anden myndighed mv., der har kompetencen til at træffe afgørelsen, er der ikke tale om en hjemmelsmangel, men om en retlig mangel i form af saglig inkompetence.

På børneområdet er det blandt andet udtrykkeligt bestemt i retssikkerhedslovens § 18, at visse sager er henlagt til Børn og Unge-udvalget. Det gælder blandt andet afgørelser om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke samt afgørelser om overvåget samvær eller afbrydelse af samvær, når et barn er blevet anbragt uden for hjemmet. Afgørelser om støttet samvær mv. kan derimod træffes af forvaltningen selv.

Ligeledes hører kompetencen til at træffe afgørelse om samvær, herunder omfang og vilkår, som udgangspunkt under Statsforvaltningen. Kommunen har alene adgang til at træffe afgørelse om omfanget og udøvelsen af samvær og kontakt og til at fastsætte nærmere vilkår for samværet og kontakten, hvis der er truffet afgørelse om anbringelse af barnet uden for hjemmet, eller i tilfælde, hvor der gennemføres en børnefaglig undersøgelse under ophold på en institution, under indlæggelse på sygehus eller ved benyttelse af kommunens børnehus. Det følger af servicelovens § 71.

Magtfordrejningslæren, krav om saglighed

I sammenhæng med hjemmelskravet og kravet om saglig kompetence gælder der også et forvaltningsretligt princip om saglighed i forvaltningen (magtfordrejningsgrundsætningen). Magtfordrejningsgrundsætningen betyder, at offentlige myndigheder ikke må forfølge usaglige eller uvedkommende hensyn, når forvaltningen navnlig træffer skønsmæssige afgørelse inden for dens område.

Hurtighedsprincippet

Kommunen skal behandle spørgsmål om hjælp så hurtigt som muligt med henblik på at afgøre, om der er ret til hjælp og i så fald hvilken. Dette princip må antages at gælde med en særlig styrke, når det handler om udsatte børn og unge.

Objektivitetsprincippet og oplysningsprincippet

Derudover gælder blandt andet et grundlæggende princip om, at offentlige myndigheder skal være objektive, at offentligt ansatte skal være upartiske, og at offentlige myndigheder skal handle på et oplyst grundlag.

I forhold til pligten til at være objektiv og upartisk, er jeg, som jeg blandt andet anførte i min udtalelse af 18. september 2015 til forvaltningen i en konkret borgers sag (omtalt nærmere i bilag 2 i denne rapport), klar over, at der i børnesager ofte vil kunne være anledning til at vejlede sagens parter eksempelvis om Statsforvaltningens kompetence i forhold til at behandle ansøgninger om forældremyndighed.

Hvis forvaltningen anbefaler eller direkte beder en forælder om at ansøge om fuld forældremyndighed, vil dette imidlertid efter min opfattelse være egnet til at så tvivl om forvaltningens objektivitet og upartiskhed i sagen. Dette uanset om forvaltningen har handlet af hensyn til barnets tarv.

Jeg bemærker i den forbindelse, at fuld forældremyndighed medfører en række væsentlige, afledte rettigheder og fordele, hvilket den anden forælder ikke vil have – eksempelvis partsstatus i forhold til en eventuel afgørelse om anbringelse, ret til hjælpeforanstaltninger og ydelser efter serviceloven, samt ikke mindst ret til at træffe væsentlige beslutninger vedrørende barnets forhold.

I min udtalelse af 18. september 2015 til forvaltningen i den konkrete sag udtalte jeg blandt andet kritik af, at Socialforvaltningen uden fornøden hjemmel reelt havde begrænset samværet mellem en mor og hendes søn, uden at forvaltningen havde hjemmel til det – sønnen var nemlig ikke anbragt uden for hjemmet. Jeg fandt blandt andet, at forvaltningen havde udvist en myndighedsadfærd, som indebar, at forvaltningen reelt havde bevæget sig inden for Statsforvaltningens område. Jeg udtalte endvidere, at Borgercenter Børn og Unge anbefaling eller anmodning til barnets far om at søge fuld forældremyndighed var egnet til at så tvivl om Borgercenter Børn og Unge objektivitet og upartiskhed.

Jeg udtalte desuden, at jeg på baggrund af min gennemgang af sagen og forvaltningens udtalelse i sagen fortsat var i tvivl om, hvorvidt sagsbehandlingen (og den udviste myndighedsadfærd) var udtryk for en almindelig praksis ved Borgercenter Børn og Unge, og at jeg ville iværksætte en undersøgelse i tilsvarende sager. Derfor bad jeg som led i nuværende undersøgelse forvaltningen om at oplyse, hvad min udtalelse af 18. september 2015 har givet forvaltningen anledning til.

Forvaltningen har i brev af 15. august 2016 til mig oplyst følgende:

”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 afdække, 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.”

Derudover har forvaltningen i samme brev til mig oplyst følgende vedrørende afgørelser om støttet samvær i de 78 sager:

”Derudover viser screeningen, at der er udfordringer ift. at skelne mellem støttet samvær og overvåget 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.”

Socialforvaltningen har i indstillingen til Socialudvalget af 31. august 2016 oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af afgørelser om støttet samvær i sagerne:

”Forvaltningens screening viser dog samtidig en række udfordringer i sagsbehandlingskvaliteten. Der er bl.a. problemer med dokumentationen i sagerne i forhold til børnesamtaler og i forhold til begrundelser for de afgørelser, som forvaltningen har truffet med hensyn til valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.”

Socialforvaltningen har i sin handleplan oplyst følgende om forvaltningens undersøgelse af afgørelser om støttet samvær i sagerne:

”G. Støttet samvær

- Der er syv sager om støttet samvær, som forvaltningen vurderer ikke opfylder betingelserne om støttet samvær. Der er i stedet tale om overvåget samvær, der skal forelægges Børn og Unge-udvalget, hvis behovet for overvåget samvær fortsat er gældende.
- Der mangler viden om lov- og dokumentationskravene ift. samværsreglerne.”

Borgerrådgiverens undersøgelse har ført til følgende konklusioner:

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i henvend hver tredje sag kan konstateres eller ses konkrete tegn på, at forvaltningen har overskredet sin kompetence, tilsidesat hjemmelskravet, omgået reglerne om anbringelse, tilsidesat pligten til at være objektiv og upartisk, udøvet magtfordrejning eller ikke har handlet rettidigt (23 ud af 77 børns sager).

Alvoren af de konstaterede forhold og deres udbredelse flytter min samlede bekymring fra en alvorlig bekymring for kvaliteten i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge og retssikkerheden for børnene, de unge og deres forældre til en bekymring for lovligheden af kommunens udøvelse af sine magtbeføjelser i forhold til udsatte børn og unge.

I 23 børns sager kan der konstateres eller ses konkrete tegn på, at forvaltningen har overskredet sin kompetence, tilsidesat legalitetsprincippet, omgået reglerne om anbringelse, tilsidesat pligten til at være objektiv og upartisk eller udøvet magtfordrejning. Det svarer til knapt 30 % af børnenes sager.

I flere af de 23 børns sager kan der enten konstateres eller ses konkrete tegn på mere end ét problematisk forhold, eksempelvis ved at der både foreligger saglig inkompetence og tilsidesættelse af pligten til at være objektiv og upartisk. Antallet af problematiske forhold er således væsentligt højere end sagstallet.

Langt hovedparten af forholdene er blevet identificeret af forvaltningen selv ved forvaltningens gennemgang af de 77 børns sager. Jeg har ikke som led i denne undersøgelse fundet anledning til at gennemgå de enkelte sager nærmere med henblik på yderligere belysning af det eller de forhold, som forvaltningen har identificeret i en given sag, og jeg har derfor i vidt omfang lagt forvaltningens egne oplysninger til grund.

Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i 23 af børnenes sager er sket henholdsvis er konkrete tegn på, at der er sket tilsidesættelse af helt centrale retsgrundsætninger og principper mv. fra forvaltningens side. Det er min opfattelse, at omfanget er endda meget stort henset til karakteren af disse retlige principper sammenholdt med den høje andel af sagerne, der er tale om.

De 23 børns sager omfatter også 9 sager, hvor forvaltningen blandt andet har truffet afgørelse om eller fastsat samvær uden at have kompetence til det, fordi der reelt er tale om enten overvåget samvær eller afbrydelse af samværet, som derfor skulle have været forelagt Børn og Ungeudvalget. For 6 af disse 9 børns vedkommende er der tale om, at forvaltningen reelt har truffet afgørelse om overvåget samvær og ikke støttet samvær, idet betingelserne herfor ikke var opfyldt. Dette antal skal ses i forhold til, at forvaltningen har vurderet, at forvaltningens afgørelse om støttet samvær var korrekt i 10 andre børns sager (forvaltningen har vurderet, at de resterende 60 børns sager ikke var relevante, hvilket må skyldes, at der ikke har været truffet afgørelse om støttet samvær i disse sager). En sag udgår, idet det ikke ville være retvisende at medtage sagen). Der er således tale om 6 ud af 16 sager, svarende til 37 % af sagerne.

På baggrund af Borgerrådgiverens undersøgelse må jeg således konstatere, at både sagen, hvori jeg afgav min udtalelse den 18. september 2015 – om blandt andet forvaltningens tilsidesættelse af legalitetsprincippet ved fastsættelse af samvær – og sagen ved Borgerrådgiveren fra 2016 – hvor en afgørelse om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke angiveligt var blevet truffet af forvaltningen selv, og ikke Børn og Unge-udvalget – desværre langt fra synes at være enestående.

Som eksempler på nogle af de forhold, der foreligger i de 23 børns sager, kan nævnes følgende (angivet med et nummer for hvert eksemplificeret forhold):

(1) En mor bliver forud for anbringelsen af hendes tre piger stillet overfor krav, som vurderes at gå ud over forvaltningens beføjelser. Moren skal give samtykke til, at pigerne må rejse på ferie med deres far, ligesom hun skal samarbejde om, at de skal have mere samvær med faren. Forvaltningen lægger pres på moren om at leve op til forvaltningens krav, idet forvaltningen ellers vil opfordre faren til at søge om fuld forældremyndighed og bopælsret ved Statsforvaltningen.

(2) I samme tre sager sender forvaltningen et brev til Statsforvaltningen, hvori forvaltningen på vegne af faren ansøger om midlertidig fuld forældremyndighed, så pigerne kan placeres hos ham. Moren har på dette tidspunkt oplyst, at hun ikke ønsker at samtykke til en anbringelse.

(3) Forvaltningen råder desuden faren til at tilbageholde pigerne, hvis moderen – som på det tidspunkt netop stadig har del i forældremyndigheden såvel som bopælsret – skulle forsøge at hente dem.

(4) Efter at Statsforvaltningen på baggrund af forvaltningens ansøgning tildeler faren midlertidig fuld forældremyndighed, og pigerne derfor bor hos ham, ses forvaltningen at fastsætte samvær

mellem moren og pigerne, og indkalder blandt andet moren til møde herom. Dette på trods af, at ingen af pigerne på dette tidspunkt er anbragt uden for hjemmet, og fastsættelse af samvær derfor hører under Statsforvaltningens kompetence.

(5) En mor er tidligere rejst til et andet land med sin søn for at tage ophold der, fordi hun føler sig forfulgt af myndighederne i Danmark, men vender dog kort tid efter tilbage til Danmark. For at undgå, at hun forlader landet igen med sin søn, foreslår forvaltningen som en del af et senere sikkerhedsplansarbejde, at moren deponerer sit pas hos forvaltningen. Der ses imidlertid ikke hjemmel i lovgivningen for forvaltningen til at få deponeret eller til at inddrage borgernes pas. Moren afslår da også i første omgang, men da forvaltningen begynder at tale om anbringelse af hendes søn, går hun med til det, og hun går også med til en parallelanbringelse på en familieinstitution.

(6) Efterfølgende beder både faren og moren gentagne gange om mere samvær med sønnen, men først over et år senere, og efter at forældrene igen har henvendt sig om samvær, ses det, at forvaltningen træffer en formel afgørelse om samvær.

(7) To børn, der ikke er relaterede, ses at være blevet tvangsfjernet, inden de er født, idet afgørelsen om anbringelse umiddelbart ses at være at være blevet truffet forud for fødslerne.

(8) En mor til to tvillingdrengene på godt en måned bliver ringet op af forvaltningen, mens hun er indlagt på hospitalet med sine børn, og får oplyst, at forvaltningen har truffet afgørelse om at anbringe hendes drenge. Efterfølgende samme dag tager medarbejdere fra forvaltningen hen på hospitalet og holder et møde med moren, hvor moren blandt oplyser, at hun ikke er enig i beslutningen om at anbringe drengene, og at hun gerne vil have støtte i hjemmet, men ikke at de skal anbringes. På mødet bliver der talt om, hvad der vil ske, hvis hun ikke underskriver, og en af forvaltningens medarbejdere forklarer moren, at de i forvaltningen er så bekymrede, at de vil gå videre med en tvangsanbringelse. Moren ses dog hverken at blive vejledt om processen ved behandling af sagen som en tvangsanbringelse, eller om de afledte rettigheder, som hun får, hvis sagen behandles som en tvangsanbringelse.

(9) En af forvaltningens medarbejdere beder moren om at underskrive anbringelsesblanketten og ændrer oplysningerne i blanketten, så anbringelsen ændres fra 4 måneder til én måned "for at gøre anbringelsen mere håndterbar for mor". Moren, som fremstår presset, underskriver herefter anbringelsesblanketten, men siger til medarbejderne, at hun gør det som frivillig tvang. Det er uvist, hvilke saglige hensyn medarbejderne mener, der ligger til grund for at ændre længden af anbringelsen. Den oprindelige længde på 4 måneder må antages at være baseret på forvaltningens børnefaglige vurdering af, hvor længe en anbringelse af drengene er nødvendig, mens afkortningen af perioden i stedet sker af hensyn til, at moren kan "håndtere", at drengene anbringes, og så hun skriver under.

(10) Medarbejderne godtager moderens underskrift som et gyldigt samtykke, og går videre med at behandle anbringelsen som frivillig. Det ses ikke, at forvaltningens medarbejdere er opmærksomme på kravene til, hvornår et samtykke til anbringelse kan anses for frivilligt og informeret, eller at de følgelig overvejer, om forvaltningen har kompetence til at træffe afgørelse om anbringelse i den givne situation.

(11) En familie har tidligere udvist modstand i forhold til at samarbejde med forvaltningen, og tilsyneladende af den grund får familien forud for anbringelsen et valg mellem enten en forebyggende foranstaltning i form af en familieanbringelse eller en tvangsanbringelse af børnene, uanset at forvaltningen vurderer, at der er et anbringelsesbehov.

(12) Forvaltningen bliver under et hjemmebesøg meget bekymrede for en lille dreng, der af en anden kommune er hjemgivet til sin mor efter en tidligere anbringelse, og forvaltningen giver under besøget udtryk for dette over for drengens mor. Tilbage på kontoret vurderer forvaltningen, at der er behov for at skabe sikkerhed for drengen, og at moren ikke kan gøre dette. Forvaltningen ved, hvor drengen tidligere har været anbragt i familiepleje, og at han har en god rela-

tion til den familie, og vurderer derfor, at den bedste løsning er, at drengen er hos dem i en periode. Forvaltningen kontakter derfor den tidligere plejefamilie, som på forvaltningens forespørgsel gerne vil have drengen boende i en periode. Familien får oplyst, at forvaltningen ikke kan bevilge plejevederlag, men at de vil få dækket udgifter til kost og logi samt kørselspenge, så de kan hente drengen i København. Derefter ringer forvaltningen til moren, som indvilger i denne løsning, og den tidligere plejefamilie henter barnet samme aften.

Forvaltningen ses således ikke på det tidspunkt at træffe afgørelse om anbringelse, uanset vurderingen i forhold til drengens sikkerhed, men får i stedet en aftale i stand med den tidligere plejefamilie, som forvaltningen efterfølgende indhenter morens accept af.

(13) Det fremgår ikke, at moren, som må karakteriseres som meget ressourcetsvag, bliver vejledt om regler om og konsekvenser ved en privat aftale (om at hendes søn i en periode skal bo hos andre) contra en afgørelse om anbringelse, herunder regler for anbringelse med eller uden samtykke.

I korrespondance med interne og eksterne samarbejdspartnere henviser forvaltningen efterfølgende til, at der er tale om en *privat aftale* mellem moren og den tidligere plejefamilie, indtil godkendelse af plejefamilien er på plads, men at forvaltningen dog betaler kost og logi. Samtidig fremgår det af forvaltningens notater, at drengen opholder sig hos sin tidligere plejefamilie *efter aftale med forvaltningen*, ligesom det fremgår af sagen, at han *i understøttelsesperioden er anbragt* hos den tidligere plejefamilie. I én kommunikation en måned efter den dag, hvor drengen blev hentet af sin tidligere plejefamilie, fremgår det både, at der er tale om en 'privat aftale', som forvaltningen dog er inde over i forhold til at betale kost og logi, og at forvaltningen allerede har truffet afgørelse om anbringelse og fået samtykke fra moren, og at godkendelsen af plejefamilien afventes, så anbringelsen kan blive effektueret korrekt. I forvaltningens sagsbehandlingssystem fremgår anbringelsesdagen i øvrigt som den dag, hvor drengen blev hentet af sin tidligere plejefamilie, og der foreligger ingen skriftlig afgørelse om anbringelsen, som utvivlsomt kommer på plads på et tidspunkt under sagens forløb.

(14) Først tre-fire måneder efter, at forvaltningen tilsyneladende har truffet afgørelse om frivillig anbringelse, kontakter forvaltningen faren, som har del i forældremyndigheden, for at få det samtykke til anbringelsen, der allerede forud for afgørelsen var nødvendigt for, at forvaltningen retmæssigt kunne behandle sagen som en frivillig anbringelse, og dermed også selv træffe afgørelse i sagen.

(15) En mor som netop har fået del i forældremyndigheden over sin søn, trækker sit samtykke til anbringelse tilbage kun tre dage efter, at hun har fået afgørelsen om anbringelse. På den baggrund træffer forvaltningen afgørelse om en hjemgivelsesperiode på én måned for sønnen. Efterfølgende indbringes sagen dog for Børn og Unge-udvalget.

(16) I en sag om anbringelse af en pige kommer forvaltningen på grund af en fejlfortolkning til at få den opfattelse, at Børn og Unge-udvalget ikke kan træffe afgørelse om overvåget samvær, når der er tale om en frivillig anbringelse. Forvaltningen fastsætter derfor overvåget samvær, men kalder det støttet samvær.

Ud over de nævnte eksempler på saglig inkompetence, tilsidesættelse af legalitetsprincippet, princippet om objektivitet og upartiskhed, magtfordrejning, omgåelse af reglerne om anbringelse mv. er der i sagerne også flere eksempler på, at forvaltningen efter egne oplysninger ikke handler eller ikke handler rettidigt, hvor handling er påkrævet fra forvaltningens side.

I en af børnenes sager kontakter forvaltningen eksempelvis politiet for at få information, men foretager først politianmeldelse 6 dage senere. I samme sag modtager forvaltningen viden om, at moren til barnet, som allerede er anbragt, drikker og slår barnets lillesøster, men der handles ikke på denne viden, og forvaltningen fortsætter i stedet med at hjemgive barnet med en sikkerhedsplan. I en anden sag oplyser drengen, at det ikke kun er ham, men også hans søskende, der udsættes for vold af moren. Dette ses forvaltningen dog ikke at sørge for at afdække yderligere. I

to andre sager modtager forvaltningen en underretning, som der skal handles på, men udsætter sin handling vedrørende de to brødre på politiets efterforskning, som imidlertid er blevet udsat.

Uanset hvilke gode intentioner den enkelte medarbejder og leder måtte have i forhold til at handle af hensyn til barnets tarv, er der i de 23 børns sager tale om konstaterede eller konkrete tegn på grove tilsidesættelser af det enkelte barns og/eller forælders retssikkerhed.

Når forvaltningen træffer en afgørelse, som det kun er Børn og Unge-udvalget der har kompetence til at træffe, tilsidesætter forvaltningen de rettigheder for forældrene, som medfølger ved at sagen skal forelægges Børn og Unge-udvalget.

Forvaltningens tilsidesættelse af hjemmelskravet ved eksempelvis at træffe afgørelse eller fastsætte krav og rammer, der ikke er hjemmel til, har ligeledes meget væsentlig negativ betydning for borgernes retssikkerhed, idet hjemmelskravet som nævnt netop sætter grænser for kommunens myndighedsudøvelse.

Ulovlige krav kan, som det fremgår af eksemplerne ovenfor, også – tilsigtet eller utilsigtet – lægge usagligt pres på forældrene. Det kan også få alvorlige negative retssikkerhedsmæssige konsekvenser, hvis forvaltningen formulerer sig på en måde, der kan opfattes som truende, pressende eller ligefrem kommanderende over for en forælder.

Når forvaltningen rådgiver eller ligefrem opfordrer en anden forælder til at søge fuld forældremyndighed eller direkte optræder som partsrepræsentant i forbindelse med en ansøgning om forældremyndighed, er det ikke foreneligt med objektivitetsprincippet og kravet om upartiskhed.

Tilsidesættelse af regler om saglig kompetence vil derudover normalt medføre, at den pågældende afgørelse kendes ugyldig ved Ankestyrelsen, med mindre det konkret kan afkræftes, at manglen har påvirket afgørelsens resultat. På samme måde er en afgørelse eller betingelser mv., der ikke har hjemmel, normalt ugyldig. Der vil derfor være en markant risiko for, at Ankestyrelsen vil tilsidesætte eller hjemvise sagen, ligesom der er nærliggende risiko for et yderligere ressourcemæssigt tab på grund af behandling af klager og genopretning af sagerne.

Uhjemlede afgørelser mv., saglig inkompetence, magtfordrejning, omgåelse af reglerne, tilsidesættelse af pligten til at være objektiv og upartisk mv. kan således have ganske betydelige konsekvenser for det enkelte barn og forældrenes retssikkerhed, og indebærer samtidig en markant risiko for et unødvendigt ekstra ressourceforbrug for kommunen. Oveni kommer den væsentlige risiko for, at barnet og dets forældre mister tilliden til kommunen, og de ressourcer det koster kommunen at forsøge at genoprette tilliden.

En stor del af de nævnte forhold vedrørende saglig inkompetence, manglende hjemmel, omgåelse, mv. er som nævnt blevet identificeret af forvaltningen selv ved forvaltningens gennemgang af de 78 sager, og jeg har forstået på forvaltningens brev til mig af 15. august 2016, at forvaltningen er opmærksom på problematikken om, hvornår sager om samvær skal forelægges for Børn og Unge-udvalget, fordi der reelt er tale om overvåget samvær og ikke støttet samvær. I Forvaltningens handleplan fremgår det endvidere, at Borgercenter Børn og Unge i efteråret/vinteren 2016/2017 vil udvikle et praksisnært kompetenceudviklingsforløb for at øge viden om samværsreglerne blandt myndighedssagsbehandlere. På den baggrund finder jeg ikke anledning til at gøre yderligere vedrørende dette punkt om kompetenceafgrænsningen i samværssager.

På baggrund af forvaltningens oplysninger i blandt andet handleplanen om, at forvaltningen retter op på de fejl mv., forvaltningen har fundet i de 78 sager, går jeg ud fra, at forvaltningens opfølgning også har omfattet eller vil omfatte de forhold, der vedrører saglig inkompetence i øvrigt, manglende hjemmel, omgåelse mv. i de sager, hvor forvaltningen selv har identificeret sådanne forhold.

Jeg gør derfor ikke yderligere i forhold til disse sager, idet jeg dog beder forvaltningen om at oplyse, om min antagelse er korrekt.

Enkelte af de sager, hvori der er væsentlige tegn på blandt andet saglig inkompetence, magtfordrejning, omgåelse mv., ses dog ikke eksplicit at være blevet identificeret af forvaltningen ved forvaltningens gennemgang af de 78 sager.

Jeg beder derfor om oplysning om, hvorvidt og hvordan forvaltningen vil følge op på de øvrige børns sager, hvor der er sket, eller er konkrete tegn på tilsidesættelse af legalitetsprincippet, saglig inkompetence, omgåelse, magtfordrejning, tilsidesættelse af princippet om objektivitet og upartiskhed mv.

AD 6. ØVRIGE OBSERVATIONER

Jeg har i forbindelse med min gennemgang af sagerne fundet grundlag for at komme med en række bemærkninger med hensyn til journalisering og orden i sagerne, persondatasikkerhed samt anvendelsen af sikkerhedsplaner.

Jeg har ikke fundet det nødvendigt at udtale egentlig kritik heraf, men bemærker dog, at der er tale om alvorlige mangler i forvaltningens administration og sagsbehandling for så vidt angår journalisering og orden i sagerne, og at der er tale om en væsentlig bekymring for myndighedsudøvelsen ved den praktiske udøvelse af sikkerhedsplaner.

Sikkerhedsplaner er ikke reguleret i lovgivningen og udgør vel en art mellemform imellem det helt dialog- og aftalebaserede socialrådgiverarbejde og servicelovens tvangsindgrebsmuligheder. På denne ene side er værktøjet kendetegnet ved, at det på en hurtig, fleksibel og billig måde kan skabe forbedringer for de udsatte børn og unge, og på den anden side må det ikke anvendes på en måde, der udhuler lovgivningens afbalancerede rettighedsstruktur, hvor børn og unge såvel som forældre er udstyret med særlige rettigheder, der er ufravigelige. Det gør instrumentet særdeles sårbart, når det anvendes i en forvaltningsenhed som Borgercenter Børn og Unge, hvis juridiske modenhed ikke er entydig.

Journalisering og orden i sagerne

Samtlige af de sager, som jeg har gennemgået, fremstår i mere eller mindre omfang som ufuldstændige, usystematiske og uoverskuelige – herunder uden det fornødne overblik over, om de lovpligtige sagsbehandlingsskridt er foretaget, den fornødne vejledning og bistand givet til barnet såvel som til forældrene mv.

I et ganske betydeligt antal af sagerne er der ikke sket journalisering i overensstemmelse med reglerne, herunder kommunens egne retningslinjer. Eksempelvis mangler der væsentlige dokumenter i flere af børnenes sager, og i andre børns sager er væsentlige dokumenter kun journaliseret på det enkelte barns søskendes sag. Dette gælder endda også for helt centrale dokumenter såsom afgørelser om anbringelse, herunder afgørelser truffet af Børn og Unge-udvalget.

Endvidere mangler en betydelig del af sagerne om frivillig anbringelse skriftlige afgørelser om den frivillige anbringelse.

Ligeledes mangler mange af sagerne skriftlige afgørelser om forvaltningens fastsættelse af samvær efter servicelovens § 71, stk. 2.

Det samme gør sig gældende for afgørelser om tvangsanbringelse, overvåget samvær eller afbrydelse af samvær truffet af Børn og Unge-udvalget. I flere af sagerne er det således refereret, at sagen er blevet behandlet af Børn og Unge-udvalget i forhold til afgørelse om anbringelse og/eller afgørelse om overvåget eller afbrudt samvær, ligesom flere af sagerne indeholder dokumenter om forvaltningens oplæg til udvalget, men uden at Børn og Unge-udvalgets afgørelse ligger på sagen.

Derudover foreligger der i i hvert fald et par af sagerne dokumenter, herunder afgørelser som ses at skifte dato til den dato, hvor de må antages at være blevet printet med henblik på videre-sending til Borgerrådgiveren i denne undersøgelse, og der er således tale om dokumenter, der ikke opfylder autenticitetskrav mv. til dokumenter, der sendes elektronisk til borgerne.

Socialforvaltningens egne udfordringer i forbindelse med screeningen af de 78 sager med den efterfølgende gennemgang af sagerne til følge vidner om ufuldstændigheden og den manglende orden i sagerne.

Ufuldstændige sager og uorden i sagerne har både konsekvenser for det barn, den enkelte sag vedrører, barnets forældre og for forvaltningen og kommunen selv.

Fejlene indebærer bl.a. betydelig risici for, at der begås yderligere fejl i sagsbehandlingen, at væsentlige oplysninger bliver overset i forbindelse med sagsbehandlingen, og at forvaltningens afgørelser bliver fejlbehæftede.

Ufuldstændige og uordentlige sager vil også af den grund kunne have betydelige konsekvenser for barnets og forældrenes retssikkerhed.

Det har også betydning for forældrene – og eventuelt barnets, hvis han eller hun er fyldt 12 år – muligheder for at få efterprøvet kommunens afgørelser ved andre instanser, at sagerne mangler oplysninger eller indeholder forkerte oplysninger.

Desuden kan det have store konsekvenser for barnet og forældrene, hvis kommunen ikke kan levere en helhedsorienteret indsats, fordi deling af ufuldstændige data vanskeliggør den interne koordination.

Og til de umiddelbare konsekvenser for barnet kan tilføjes konsekvenserne for barnet senere hen: Det vil være sværere for det enkelte barn, der er blevet anbragt uden for hjemmet, at genskabe sin historie på et senere tidspunkt i sit liv via aktindsigt i sin gamle sag. Det er ikke nogen biting for en tidligere anbragt at kunne rekonstruere sin barndom.

For kommunen vanskeliggør fejlene bl.a. overdragelsen af sager mellem enheder og mellem medarbejdere.

Det spilder derudover kommunens ressourcer, når medarbejderne skal bruge unødvendig meget tid på at sætte sig ind i sager, der er ufuldstændige eller uordentlige.

Persondatasikkerhed

Udover de ovennævnte problemstillinger har forvaltningen efter egne oplysninger i enkelte af sagerne tilsyneladende sendt usikre e-mails til forældrene og andre, der indeholdt personfølsomme oplysninger.

Sikkerhedsplaner

Endelig rejser min gennemgang af sagerne såvel som forvaltningens egen gennemgang af sagerne spørgsmål om forvaltningens anvendelse af sikkerhedsplaner, herunder også indhold af og betingelser i visse sikkerhedsplaner.

Eksempelvis fremgår det af i hvert fald en af sagerne, at forvaltningen har iværksat en sikkerhedsplan på et tidspunkt, hvor forvaltningen samtidig vurderer, at der er et anbringelsesgrundlag.

I en anden sag fremgår der betingelser for en sikkerhedsplan, som går ud på, at børnene skal bo et andet sted, hvis nogen fra netværket oplever, at forældrene er voldsomme overfor børnene, eller aftaler ikke bliver overholdt – alternativt skal faren flytte ud og må kun have samvær med børnene efter aftale med forvaltningen.

I endnu en sag fremgår det, at forvaltningen som led i sikkerhedsplansarbejdet foreslår barnets mor, at hun deponerer sit pas for at man kan undgå, at hun rejser ud af landet med barnet. Hvilket moren først afslår, men efterfølgende accepterer, da man begynder at tale om anbringelse.

Og i en helt fjerde sag har forvaltningen iværksat en sikkerhedsplan, hvori det indgår som betingelse, at moren ikke må være alene med barnet, fordi hun vurderes som værende selvmordstruet. 11 dage senere træffer man imidlertid afgørelse om samvær, hvorefter moren alene har ansvaret for barnet.

Af en rapport, som Socialforvaltningen har fået udarbejdet, om arbejdet med den forebyggende

indsats (december 2016), som er fremsendt til Borgerrådgiveren i marts 2017, fremgår blandt andet følgende:

”LG Insight har ved gennemgang af de 27 planer set adskillige eksempler på mindstekrav og regler, hvor der er tale om sådanne restriktioner. F.eks. når der er tale om en psykisk syg mor eller en voldelig far. Der er således en række planer, som kan opfattes som et indgreb i den personlige frihed og borgerens retssikkerhed. Man kan således ikke lægge restriktioner ind i familielivet, hvor man gør barnets forbliven i hjemmet afhængig af begrænsninger i familiens privatliv. Det skal i så fald være forældrene selv, der tydeligt tilkendegiver, at det er deres ønske, at reglerne i hjemmet er blevet iværksat.” (rapportens s. 77-78).

Og fra konklusionen hedder det om samme problemstilling:

”Jura og dokumentation udfordrer

Der skal sikres fokus på, at sikkerhedsplanarbejdet overholder borgernes krav om retssikkerhed. Der er på nogle områder tale om, at sikkerhedsplanerne arbejder indenfor et område, der ikke er klart lovgivningsmæssigt reguleret. Sikkerhedsplanmedarbejderne og andre socialfaglige aktører efterspørger retningslinjer og vejledninger i forhold til, hvad der er muligt og ikke muligt indenfor lovgivningens rammer. Samtidig peges der på, at sikkerhedsplanarbejdet på nogle områder forudsætter en praksis, som i dag grænser til brud på lovgivningen om bl.a. privatlivets fred. Skal planerne fortsat have en berettigelse, kan det være nødvendigt at arbejde mod at skabe lovhjemmel for begrænsninger i . fx en fars ophold i hjemmet.

Mange sagsbehandlere i både BBU og sikkerhedsplangrupperne efterspørger retningslinjer og guidelines. De tilkendegiver, at de har brug for viden om, hvad man faktisk må og ikke må inden- for lovgivningens grænser.” (rapportens s. 9).

Sikkerhedsplaner er ikke reguleret i lovgivningen og udgør vel en art mellemform imellem det helt dialog- og aftalebaserede socialrådgiverarbejde og servicelovens tvangsindgrebsmuligheder. På denne ene side er værktøjet kendetegnet ved, at det på en hurtig, fleksibel og billig måde kan skabe forbedringer for de udsatte børn og unge, og på den anden side må det ikke anvendes på en måde, der udhuler lovgivningens afbalancerede rettighedsstruktur, hvor børn og unge såvel som forældre er udstyret med særlige rettigheder, der er ufravigelige. Det gør instrumentet særdeles sårbart, når det anvendes i en forvaltningsenhed som Borgercenter Børn og Unge, hvis juridiske modenhed kan betvivles, jf. afsnit 5 ovenfor.

BILAG 2 – KORT GENNEMGANG AF VISSE TIDLIGERE KONKRETE OG GENERELLE TILSYN OG UNDERSØGELSER

2011-2012: KONKRET EGEN DRIFT-UNDERSØGELSE AF UREGELMÆSSIGHEDER I REGISTRERINGER I BØRNESAGER (BORGERRÅDGIVERENS SAGSNUMMER 2011-178475)

I december 2011 gik en gruppe socialrådgivere fra det daværende Børnefamiliecenter København (nu Borgercenter Børn og Unge) til deres fagforening henholdsvis Politiken med påstande om, at man systematisk fejlregistrerede i sager om udsatte børn og unge, således at ikke-gennemførte opfølgninger fremstod som om, de faktisk var blevet gennemført, sådan at sagerne levede op til servicelovens krav. Der blev sat flueben, hvormed sagen blev grøn i stedet for rød. I nogle tilfælde skete det angiveligt efter ledelsens anmodning eller fra ledelsens hånd.

På baggrund af omtalen i medierne iværksatte Socialforvaltningen en undersøgelse dels af samarbejdskulturen dels af fejlregistreringerne. Sidstnævnte viste på baggrund af 203 kontrolsager (registreringer) blandt andet, at godt 11 % af registreringerne var registreringer, "...hvor der ikke er foretaget sagsbehandlingsskridt i forbindelse med, at der er registreret en opfølgning i BUS-systemet", mens godt 13 % af registreringerne var registreringer, "...hvor de sagsbehandlingsskridt, der ligger til grund for opfølgningen, er foretaget helt eller delvist efter det tidspunkt, hvor opfølgningen er registreret i BUS-systemet." ("Rapport vedrørende undersøgelse af registreringer i BUS-systemet i Børnefamiliecenter København", marts 2012)

Forvaltningen konkluderede imidlertid, at der ikke var tale om systematisk fejlregistrering, men i stedet blandt andet, at fejlregistreringerne var lavet af nogle få medarbejdere. Samtidig bemærkede forvaltningen dog, at "Udfaldet af stikprøveundersøgelsen, som peger på, at der i 11 % af registreringerne ikke er foretaget sagsbehandlingsskridt, er bekymrende." Fejlene i kategori 2 blev blandt andet forklaret med en mulig usikkerhed om korrekt registrering.

På anmodning fra Revisionsudvalget og Borgerrådgiverudvalget foretog Borgerrådgiveren og Intern Revision efterfølgende sammen en nærmere vurdering af Socialforvaltningens redegørelse for registreringerne.

Intern Revision og Borgerrådgiveren konkluderede blandt andet, at forvaltningens undersøgelse var behæftet med en række fejl og mangler, at forvaltningens undersøgelse ikke var tilstrækkelig robust til at udgøre et hensigtsmæssigt grundlag for at bedømme omfanget af urigtige registreringer, og at forvaltningens undersøgelse ikke fyldestgørende afdækkede alle relevante problemstillinger. Intern Revision og Borgerrådgiveren konkluderede således også, at forvaltningens undersøgelse ikke gav belæg for forvaltningens konklusioner og dermed heller ikke for de tiltag, som Socialforvaltningen havde iværksat på baggrund af sin undersøgelse (rapport af 12. oktober 2012 til Socialforvaltningen om "Registreringer jf. servicelovens krav til opfølgning i børnesager, Børnefamiliecenter København").

Forvaltningen iværksatte på baggrund af konklusionerne i forvaltningens egen undersøgelse følgende 6 initiativer:

1. Styrkelse af dialogen om godt myndighedsarbejde på tværs af enhederne
2. Ledelsesmæssige tiltag til at sikre bedre strukturering af sagsbehandlernes tidsforbrug af forskellige sagstyper i relation til den samlede arbejdsmængde
3. Tættere ledelsesmæssig tilgængelighed og dialog med sagsbehandlerne om prioritering, støtte og tilrettelæggelse af arbejds gange
4. Støtte til de enkelte enheder i forbindelse med facilitering af udviklingstiltag, der kan understøtte arbejdet med korrekt it- registrering og opfølgning

5. Implementering af et nyt IT system (CSC Social) til afløsning af BUS, der vil tydeliggøre og forenkle sagsarbejdet, herunder bl.a. i forhold til opfølgninger.
6. Opfølgning i forhold til de iværksatte initiativer ovenfor, herunder gennemførelse af en ny mindre stikprøvekontrol med henblik på at undersøge om initiativerne er effektive og tilstrækkelige i forhold til at sikre en korrekt registrering og opfølgning i sagerne." (Socialforvaltningens indstilling til Socialudvalgets møde den 21. marts 2012, dagsordenspunkt 12).

Forvaltningen havde desuden fremskudt udarbejdelsen og implementeringen af "Vejledning om godt myndighedsarbejde i Børnefamiliecenter København", som efter forvaltningens vurdering blandt andet ville forbedre sikkerheden og kvaliteten i udførelsen af myndighedsarbejdet. herunder også opfølgningen på den udarbejdede handleplan og den iværksatte indsats i forhold til barnet/den unge og forældrene.

Læs rapporten: "[Registreringer jf. servicelovens krav til opfølgning i børnesager, Børnefamiliecenter København](#)", der er udarbejdet af Intern Revision og Borgerrådgiveren

2011-2015: GENERELLE EGEN DRIFT-UNDERSØGELSER AF KØBENHAVNS KOMMUNES TILSYN MED PLEJEBØRN (BORGERRÅDGIVERENS SAGSNUMMER 2012-99806 og 2015-0037162)

I februar 2015 afsluttede Borgerrådgiveren en generel egen drift-undersøgelse af Københavns Kommunes personrettede tilsyn i 2011-2012 med 30 plejebørn. Undersøgelsen, som var blevet iværksat i november 2012 og inddrog 30 sager fra perioden fra den 1. januar 2011 til og med december 2012, medførte forholdsvis hård kritik.

Borgerrådgiverens undersøgelse viste, at lovens minimumskrav ikke var blevet varetaget i i hvert fald 22 af de 30 sager; i næsten tre fjerdedele af sagerne var der således ikke dokumentation for fire tilsynsbesøg og samtaler med plejebørnene i de hjem, hvor børnene var i pleje i den to-årige periode, som undersøgelsen angik.

Undersøgelsen viste også eksempler på manglende opfølgning på plejebørns anmodninger om samtaler, lange sagsbehandlingstider fra modtagelsen af en bekymringsskrivelse og fra viden om mistrivsel til afholdelse af samtaler med de pågældende plejebørn, og manglende opfølgning og lang sagsbehandlingstid i forbindelse med en bevilling af aflastning til plejeforældrene.

I ingen af de 30 sager var der dokumentation for, at plejebørnene i forbindelse med samtalerne var blevet vejledt om deres mulighed for efter eget valg at medbringe en bisidder eller anden person til samtalen, hvis de måtte have ønsket det. Borgerrådgiveren måtte på den baggrund lægge til grund, at denne vejledning ikke var blevet givet i en eneste af de 30 sager.

Undersøgelsen gav desuden Borgerrådgiveren anledning til at konkludere, at der var et betydeligt forbedringspotentiale i forhold til kommunens varetagelse af notatpligten og – i visse tilfælde – føring af journalerne.

På baggrund af tilsynets vigtige rolle i forhold til gode anbringelsesforløb for børn i plejefamilier, besluttede Borgerrådgiveren at gennemgå yderligere aktuelt sagsmateriale fra 30 plejebørns sager for perioden fra og med den 1. februar 2013 til den 1. februar 2015, for at tilvejebringe en aktuel status for kommunens varetagelse af tilsynet.

Den opfølgende undersøgelse, som blev afsluttet i juni 2015, viste en væsentlig forbedring, men gav også denne gang anledning til kritik, idet undersøgelsen viste, at lovens minimumskrav ikke var iagttaget overfor syv ud af 30 plejebørn i den seneste undersøgte periode, dvs. februar 2013 til februar 2015.

Desuden viste undersøgelsen, at der heller ikke i disse 30 sager var dokumentation for, at plejebørnene i forbindelse med samtalerne var blevet vejledt om deres mulighed for efter eget valg at medbringe en bisidder eller en anden person til samtalen, hvis de måtte have ønsket det.

Også denne undersøgelse gav Borgerrådgiveren anledning til at konkludere, at der fortsat eksisterede et betydeligt forbedringspotentiale i forhold til varetagelse af notatpligten og – i visse tilfælde – føring af journalerne, ligesom det kunne konstateres, at (denne gang) tre sager indeholdt personfølsomme oplysninger om uvedkommende.

På baggrund af forvaltningens egen undersøgelse af de 30 sager for perioden 2013 - 2015, som forvaltningen selv havde foretaget, forinden Borgerrådgiveren modtog sagerne, iværksatte forvaltningen flere konkrete aktiviteter:

- ”- Krav om anvendelse af standardnotat i CSC Social ved dokumentation af personrettet tilsyn.
- Controlling i forhold til gennemførelsen af de personrettede tilsyn.
- Undervisning i alle enheder i personrettet tilsyn – både i forhold til lovgrundlaget, indholdet i tilsynet, dokumentationen samt anvendelsen af oplysningerne i de løbende opfølgninger på handleplanen.” (forvaltningens udtalelse af 1. juni 2015)

Særligt i forhold til vejledning om muligheden for at medtage en bisidder, oplyste forvaltningen endvidere, at:

”Dette er et område, som forvaltningen arbejder med at forbedre. Vejledning om mulighed for bisidder er derfor medtaget i et punkt i det standardnotat, som sagsbehandlerne skal bruge, når de i CSC Social skal notere referatet af samtalen.

Forvaltningen vil fremover indlede et samarbejde med Børns Vilkår bisidderkorps.” (forvaltningens udtalelse af 1. juni 2015)

Forvaltningen oplyste desuden om andre opmærksomhedspunkter i sagerne, herunder at der kunne konstateres uklarhed omkring definitionen på støttet samvær kontra overvåget samvær – der var enkelte eksempler på støttet samvær, der retmæssigt burde være overvåget samvær og hvor sagen burde have været forelagt Børn og unge-udvalget som overvåget samvær. Forvaltningen oplyste på den baggrund følgende tiltag:

”Forvaltningen vil følge op på problemstillingen omkring samvær. Blandt andet vil der i den løbende kompetenceudvikling være fokus på at udbrede kendskabet til reglerne om samvær. Ligeledes indgår området i 'Vejledning til godt myndighedsarbejde', som netop er opdateret og sendt ud til alle børnefamilieenheder.” (forvaltningens udtalelse af 1. juni 2015)

Læs mere Borgerrådgiverens undersøgelser:

Kontrol af Socialforvaltningens tilsyn med plejefamilier

[Læs Borgerrådgiverens rapport](#)

[Læs bilagsrapporten](#)

Opfølgning på tilsyn med plejebørn

[Læs Borgerrådgiverens afsluttende brev](#)

[Læs Socialforvaltningens udtalelse](#)

2015: TILSYNSSAG OM BLANDT ANDET SOCIALFORVALTNINGENS BEGRÆNSNING AF EN KONKRET BORGERS SAMVÆR MED SIN SØN, SOM IKKE VAR ANBRAGT UDEN FOR HJEMMET MV. (BORGERRÅDGIVERENS SAGSNUMMER 2015-0080904)

Borgerrådgiveren afsluttede i september 2015 en undersøgelse i en konkret borgers sag om Socialforvaltningen begrænsning af samværet mellem en mor og hendes ikke-anbragte søn og forvaltningens anbefaling til drengens far om at ansøge om fuld forældremyndighed via Statsforvaltningen mv.

Borgerrådgiverens udtalelse af 18. september 2015 indeholdt blandt andet kritik af, at forvaltningen efter Borgerrådgiverens opfattelse havde udvist en myndighedsadfærd, som reelt havde begrænset samværet mellem moren og hendes søn, uden at forvaltningen havde hjemmel til det, idet sønnen ikke var anbragt uden for hjemmet mv. (dette endda også på et tidspunkt hvor Københavns Kommune ikke længere var handlekommune). Forvaltningen havde derved reelt bevæget sig ind på Statsforvaltningens område.

Det var blandt andet Borgerrådgiverens opfattelse, at forvaltningens myndighedsadfærd dels over for moren og hendes netværk dels over for faren og hans netværk havde været så vedholdende og befalende i relation til begrænsning af samværet mellem moren og sønnen, at adfærden var egnet til at efterlade både moren og faren i den tro, at forvaltningen faktisk kunne begrænse samværet. Det var også Borgerrådgiverens opfattelse, at dette måtte have været hensigten fra forvaltningens side, selvom alene Statsforvaltningen havde kompetence hertil.

Borgerrådgiveren udtalte desuden, at der på baggrund af en gennemgang af sagen og forvaltningens udtalelse i sagen var i tvivl om, hvorvidt sagsbehandlingen (og den udviste myndighedsadfærd) var udtryk for en almindelig praksis ved forvaltningen. Borgerrådgiveren var således ikke enig med forvaltningen i, at forvaltningen på egen hånd kan opstille og håndhæve rammer for samvær, indtil der er truffet afgørelse om samvær i Statsforvaltningen, og forvaltningen havde ikke i sin udtalelse til Borgerrådgiverens taget afstand fra det beskrevne hændelsesforløb, hvorfor det ikke kunne udelukkes, at den pågældende myndighedsadfærd også blev praktiseret i andre tilfælde.

Det fremgik endvidere, at det var Borgerrådgiverens opfattelse, at Borgercenter Børn og Unge anbefaling/anmodning til barnets far om at søge fuld forældremyndighed var egnet til at så tvivl om Borgercenter Børn og Unge objektivitet og upartiskhed.

I forvaltningens brev af 15. august 2016 i nærværende generelle egen drift-undersøgelse har forvaltningen oplyst, at Borgerrådgiverens udtalelse af 18. september 2015 gav forvaltningen anledning til følgende tiltag:

- Afholdelse af en workshop med relevante aktører i forvaltningen med det formål at afdekke, hvordan forvaltningen kan identificere sager med konflikt omkring samvær og bopæl, og hvad der kendetegner disse sager, for at skabe videre læring i organisationen.
- Afholdelse af et kompetenceudviklingskursus i samværsreglerne for sagsbehandlere i Borgercenter Børn og Unge, hvor man også berørte forskellen mellem forvaltningens og Statsforvaltningens kompetence.
- Læringspointer fra sagen er blevet vendt i forskellige fora, herunder med ledelsen i de lokale enheder i Borgercenter Børn og Unge.
- Forvaltningen har et ønske om at udarbejde vejledende materiale til medarbejderne omkring de komplicerede børnesager, hvor der indgår både et socialfagligt såvel som familieretligt perspektiv (afventer læringspointer fra nærværende undersøgelse).

2016: TILSYNSSAG OM BLANDT ANDET SOCIALFORVALTNINGENS AFGØRELSE OM TVANGSANBRINGELSE UDEN FOR HJEMMET AF ET PÅ DET TIDSPUNKT UFØDT BARN MV. (BORGERRÅDGIVERENS SAGSNUMMER 2016-0063804)

I sagsrapport af 20. maj 2016 til Socialforvaltningen anførte Borgerrådgiveren, at forvaltningen tilsyneladende havde truffet en afgørelse, som ikke kan træffes, om tvangsanbringelse af et ufødt barn, og Borgerrådgiveren udtalte blandt andet kritik af, at forvaltningen havde formidlet afgørelsen til den kommende mor. Uanset at der var tale om en anbringelse uden samtykke, hvorfor det alene var Børn- og Ungeudvalget, der havde kompetencen til at træffe afgørelsen om anbringelse, havde forvaltningen selv truffet afgørelsen, dvs. uden at have den saglige kompetence til det. Afgørelsen om anbringelse uden for hjemmet var endvidere formelt truffet inden barnet var blevet født, hvilket der ikke er hjemmel til, ligesom den var dateret 11 dage før, den blev udleveret til den kommende mor.

På trods af efterfølgende korrespondance mellem Borgerrådgiveren og forvaltningen har det ikke været muligt at få en for Borgerrådgiveren forståelig forklaring fra forvaltningen på, hvordan det passerede kunne ske.

I forvaltningens udtalelse i sagen, oplyste forvaltningen blandt andet, at der efter forvaltningens opfattelse var tale om en enkeltstående fejl. Efter forvaltningens vurdering gav sagen derfor ikke anledning til at ændre de lokale procedurer og beslutningskompetencer, men forvaltningen ønskede i stedet at lære af sagen og evt. revidere de redskaber, der allerede ligger på området.

I forvaltningens opfølgende besvarelse til mig fremgik følgende om forvaltningens tiltag mv. i anledning af sagen:

”Dog er det forvaltningens konklusion...at der har været en vis usikkerhed omkring forvaltningens praksis...Som allerede meddelt, vil forvaltningen se på retningslinjerne og få disse tydeliggjort. Grunden til, at dette endnu ikke er sket, er, at forvaltningen også har villet afvente udfaldet af før-omtalte undersøgelser [nærværende egen drift undersøgelse], ligesom forvaltningen også er i gang med udarbejdelsen af en handleplan for området.

Det kan endvidere oplyses, at sagen lokalt har været gennemgået både på ledelsesplan såvel som på personalemøde med henblik på generel læring. Alle myndighedssagsbehandlere er indkaldt til undervisning i påkrævede sagsbehandlingsskridt i forbindelse med afgørelser om anbringelser, både med og uden samtykke. Undervisningen er planlagt til ultimo september 2016.

...

Forvaltningen er klar over, at der er visse udfordringer på området – både på baggrund af denne og andre sager, som Borgerrådgiveren har været og er involveret i.

Forvaltningen vil selvfølgelig handle aktivt på at få højnet sagsbehandlingen på området, herunder kendskabet til de juridiske rammer, som relevante love på området udstikker, ligesom Vejledning til godt myndighedsarbejde skal justeres.”

2014 – 2016: GENEREL EGEN DRIFT-UNDERSØGELSE OM BØRNEFAGLIGE UNDERSØGELSER OG HANDLEPLANER (BORGERRÅDGIVERENS SAGSNUMMER 2012-89838)

I august 2016 afsluttede Borgerrådgiveren en generel egen drift-undersøgelse af sagsbehandlings-tid og iagttagelse af forvaltningsretlige regler i forbindelse med udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner i børnesager. Undersøgelsen baserede sig på de første 15 sager efter den 1. juni 2014, hvor kommunen modtog en underretning om, at et barn kunne have behov for særlig støtte, og hvor der efterfølgende var et forløb i Socialforvaltningen af en vis varighed (mere end 6 måneder).

Undersøgelse viste overordnet set, at overholdelsen af den gældende lovgivning og de involveredes retssikkerhed blev sikret bedre og mere konsekvent i de sager, hvor Socialforvaltningens udarbejdede processkemaer blev anvendt af sagsbehandleren konsekvent og igennem hele sagsgangen i sammenligning med de sager, hvor processkemaerne ikke blev anvendt. Ved gennemgangen af sagerne kunne Borgerrådgiveren dog konstatere, at der i en del af processkemaerne var udfyldte felter, hvorfor der blev fremsat enkelte forslag til forvaltningens overvejelse vedrørende indretningen af systemet for at sikre korrekt/fyldestgørende anvendelse af systemet og understøttelse af sagsbehandling, herunder overholdelse af gældende frister.

Endvidere udtalte Borgerrådgiveren kritik af blandt andet for sen afslutning af den børnefaglige undersøgelse i 3 af de 15 sager samt for sen kvittering for modtagelsen af underretningen i 3 af sagerne.

Socialforvaltningen oplyste – i forbindelse med den foreløbige rapport – om følgende tiltag fra forvaltningens side:

”Desværre er forvaltningen også bekendt med, at det har været en udfordring at få sagsbehandlerne til at anvende systemet efter hensigten, hvorfor der har været et større udredningsarbejde i gang i forhold til en afdækning af, hvordan man kan optimere systemet.” (Forvaltningens brev af 8. juli 2016)

Forvaltningen oplyste, at forvaltningen ville arbejde videre med Borgerrådgiverens forslag i forhold til den it-tekniske understøttelse, og oplyste derudover, at:

”Forvaltningen skal understrege, at der for tiden også arbejdes på andre måder med at sikre korrekt sagsbehandling i sagerne, særligt med et større ledelsesmæssigt fokus på borgernes retssikkerhed og regel-overholdelse. Dette arbejde er kun lige startet op, men forvaltningen vil meget gerne i yderligere dialog omkring dette med Borgerrådgiveren på et senere tidspunkt.” (Forvaltningens brev af 8. juli 2016)

I øvrigt havde Socialforvaltningen i oktober 2012 – i forbindelse med den oprindeligt iværksatte undersøgelse august 2012 om samme overordnede tema – gjort rede for en række konkrete udviklings tiltag, som var blevet iværksat på myndighedsområdet i løbet af de dengang seneste år, herunder: En særlig it-portal (Fælles faglig platform) for sagsbehandlere med retningslinjer, redskaber og vejledninger, juridisk tjekliste over minimumskravene i lovgivningen, som sagsbehandlerne kan bruge som rettesnor i deres arbejde i undersøgelsesfasen, handleplansfasen og opfølgingsfasen, fælles kvalitetsstandarder for myndighedsarbejder i form af et nyt undersøgelses-, handleplans- og opfølgningsskema, fælles metodisk tilgang til arbejdet, at samle de bedste erfaringer med at navigere i et komplekst arbejdsfelt ved blandt andet at udpege nøglepersoner fra alle enheder, som er videns- og ressourcpersoner i forhold til Fælles fagligplatform, undervisning i de juridiske krav i forhold til servicelovens kapitel 11, detaljerede vejledninger i hvert enkelt sagstrin, som beskriver det typiske sagsforløb og arbejdsgange og dermed er en fælles ramme at arbejde på (BFCK way), implementering af nyt it-system til sagers førelse (CSC Social), som blandt andet skulle sikre at sagsbehandlerne er bedre understøttet i hverdagen i forhold til overholdelse af lovgivningen, udarbejdelse af ny vejledning til godt myndighedsarbejde med henblik på at under-

støtte kvaliteten i sagsbehandlingen, en 'Fælles BFCK-handleplan – for styrket samarbejde og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet', styringsredskabet til ledelsen i forhold til børnesager, kontrolforanstaltninger i form af ledelsesinformation og kvalitet og læringsaudit (herunder gennemgang af udvalgte sager og analyser af sagsarbejdets kvalitet) og mere. Borgerrådgiveren henviser til Socialforvaltningens udtalelse af 26. oktober 2012.

Læs mere om Borgerrådgiverens undersøgelse:

Børnefaglige undersøgelser og handleplaner i børnesager

[Læs Borgerrådgiverens rapport](#)

[Læs bilagsrapporten](#)

BILAG 3 – SOCIALFORVALTNINGENS HANDLEPLAN



22-08-2016

Handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København

1. Baggrund

Socialforvaltningen ønsker at styrke kvalitetssikringen af myndighedsarbejdet i Borgercenter Børn og Unge. Som led heri har forvaltningen udarbejdet denne handleplan, som skal sikre borgernes retssikkerhed og grundlaget for sociale indsatser, der skaber positive forandringer for socialt udsatte børn, unge og familier i København.

Borgerrådgiverens seneste undersøgelser på myndighedsområdet i København viser, at der er en række klare udfordringer på området. Herudover har Borgerrådgiveren igangsat en egen drift undersøgelse af 78 sager om anbringelser og samvær fra tre af Borgercenter Børn og Unges seks lokale, borgerrettede børnefamilieenheder, som varetager myndighedsopgaven på området.

I forbindelse med denne egen drift undersøgelse har Socialforvaltningen gennemført en screening af de 78 børnesager. Screeningen viser følgende udfordringer:

A. Børnesamtaler

- Der er 10 sager uden børnesamtaler, hvor der endvidere ikke er en begrundelse for, hvorfor børnesamtalen ikke er holdt.

B. Begrundelse

- Der er ikke i alle sager den fornødne dokumentation, hvor det klart fremgår, hvilke overvejelser der har ligget til grund for valg af anbringelsessted og i afgørelser om samvær.
- I 16 sager er der truffet afgørelse om samvær, og heraf vurderes otte at være tilstrækkeligt begrundet. I 14 sager fremgår rammen for samvær af handleplanen, mens der i de øvrige 48 sager ikke er truffet afgørelse om samvær samtidig med, at rammen for samvær ikke fremgår af handleplanen.
- I seks sager er der truffet afgørelse om valg af anbringelsessted, hvoraf tre vurderes at være tilstrækkeligt begrundet.

C. Ungdomssanktion

Staben

Griffenfeldsgade 44
2200 København N

Telefon
2812 7192

E-mail
Kvl1@sof.kk.dk

- I en konkret sag har forvaltningen ikke fulgt en dom om ungdomssanktion korrekt.

D. Vejledning til børn, unge og forældre

- Der er manglende dokumentation for, at barnet er blevet vejledt om muligheden for en bisidder, og at forældrene er tilbudt vejledning (informeret samtykke og rettigheder efter servicelovens § 72 og § 73).
- I 75 af sagerne er der ikke dokumentation for, at barnet er blevet vejledt om muligheden for en bisidder. Nogle af disse sager vedrører små børn, hvor det må formodes, at børnene vil blive vejledt i takt med, at de bliver ældre, og deres modenhed stiger.
- I 17 af sagerne er det dokumenteret, at forældrene er korrekt vejledt om reglerne, mens det i 61 sager ikke er dokumenteret, at der er givet en sådan vejledning. Forældrene kan have modtaget vejledningen mundtligt, men det er ikke noteret på sagerne.
- I 37 ud af 39 anbringelser uden for hjemmet uden samtykke er det dokumenteret på sagen, at forældrene er vejledt om deres rettigheder efter servicelovens § 72 og § 73 (advokat mv.).

E. Bornefaglige undersøgelser

- Bornefaglige undersøgelser bliver ikke altid udarbejdet med nye oplysninger og dokumenteret forud for anbringelserne i planlagte anbringelser.
- I 11 sager med planlagte anbringelser mangler en bornefaglig undersøgelse, som peger på et anbringelsesgrundlag.

F. Handleplaner

- Der er 13 planlagte anbringelser, hvor der ikke er en forudgående handleplan.
- Det er ikke i alle sager sikret, at handleplanerne journaliseres i forvaltningens elektroniske journaliseringssystem, CSC Social.

G. Støttet samvær

- Der er syv sager om støttet samvær, som forvaltningen vurderer ikke opfylder betingelserne om støttet samvær. Der er i stedet tale om overvåget samvær, der skal forelægges Børn og Unge-udvalget, hvis behovet for overvåget samvær fortsat er gældende.
- Der mangler viden om lov- og dokumentationskravene ift. samværsreglerne.

Handleplanen skal understøtte en sikker myndighedsudøvelse, hvor der bliver handlet på de udfordringer, som forvaltningen har konstateret.

ret i de screenede sager. Desuden skal handleplanen understøtte, at lovområder generelt overholdes, og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes.

Handleplanen udstikker ansvar og retningslinjer for den lokale ledelse i børnefamilieenhederne. Handleplanen er dynamisk og vil blive tilpasset anbefalinger fra Borgerrådgiveren og Den Permanente Task Force på børneområdet under Socialstyrelsen.

Forvaltningens handleplan omfatter alle seks lokale børnefamilieenheder i Borgercenter Børn og Unge og bygger ovenpå eksisterende ansvarsfordeling, styringsredskaber og kvalitetssikringsværktøjer, som børnefamilieenhederne i dag bruger til at fordele ansvar, understøtte myndighedsudøvelsen og kvalitetssikring.

De seks børnefamilieenheder er på myndighedsområdet organiseret med hver deres områdechef, som har det overordnede, lokale personale- og myndighedsansvar og en række afdelingsledere, som sammen med de faglige koordinatore varetager den faglige ledelse og understøttelse af myndighedspersonalet. Socialforvaltningens handleplan har stort fokus på den faglige ledelse og herunder områdechefernes, afdelingsledernes og koordinatorenes ansvar for handleplanens realisering.

2. Handleplan

Forvaltningens handleplan er opdelt i to dele. Del 1 omhandler en række tværgående tiltag til sikring af øget kvalitet i sagsbehandlingen fremadrettet og på tværs af alle seks lokale børnefamilieenheder i Borgercenter Børn og Unge. Del 2 omhandler konkrete tiltag i forhold til udfordringer afdækket i screeningen af 78 børnesager, jf. ovenfor, i såvel de tre børnefamilieenheder, som sagerne stammer fra, som på tværs af alle børnefamilieenheder i Borgercenter Børn og Unge.

2.1. Tværgående tiltag

Socialforvaltningen vil igangsætte følgende fire tværgående tiltag:

1. Styrket ledelsestilsyn:

- I alle seks børnefamilieenheder vil områdechefer, afdelingsledere og faglige koordinatore blive pålagt at gennemgå enhedens sager om anbringelse og samvær med henblik på at sikre, at der rettes op på de udfordringer, som screeningen har vist med hensyn til børnesamtaler, vejledning af forældre og børn om bisidder, reglerne om samtykke, samværsregler, afgørelser, dokumentation mv.
- Ugentlige opfølgninger på tidsfrister ved områdechefer, afdelingsledere og koordinatore: Enhederne skal på ugebasis følge op på overholdelsen af lovens krav i forhold til de fastsatte

Side 3 af 11

tidsfrister for gennemførelsen af børnefaglige undersøgelser, handleplaner og opfølgninger på iværksatte støtteforanstaltninger.

- Månedlige sagsgennemgange: I alle enheder bliver det et krav, at afdelingsledere og faglige koordinatore systematisk afholder månedlige sagsgennemgange med sagsbehandlerne med fokus på faglige kvalitetsstandarder, dokumentation, systematik og læring. Der vil blive udarbejdet et fælleskoncept herfor.
- Risikobaseret ledelsestilsyn i den enkelte børnefamilieenhed, hvor minimum 20 sager i hver enhed udvælges årligt: De områder i sagerne, hvor der viser sig særlige udfordringer, vil både overfor den lokale ledelse og centerledelsen blive tydeliggjort som risikoområder, der skal handles på, og for medarbejderne blive omsat til handling og læringsfokus. Sagerne gennemgås af den lokale ledelse (områdechef og afdelingsledere) med støtte fra konsulenter fra staben i Borgercenter Børn og Unge.
- Risikobaseret ledelsestilsyn på tværs af børnefamilieenhederne i Borgercenter Børn og Unge og børneområdet i Borgercenter Handicap: Områdechefer, afdelingsledere og faglige koordinatore er ansvarlige for at udveksle og læse hver seks sager (to sager fra de respektive undersøgelses-, børne- og ungegrupper) fra en anden enheds sagsstamme. Formålet er, at alle enheder (2 x 2) giver hinanden feedback på kvalitet og loverholdelse i samarbejde med stabens konsulenter, så der skabes læringstiltag på tværs, gennemsigtighed og åbenhed i sagsbehandling samt viden og indsigt i lovområder, hvor myndighedsområdet er særligt udfordret.
- Borgercenter Børn og Unge vil udvikle et koncept for de forskellige former for ledelsestilsyn med fokus på kontrol og læring i organisationen med inddragelse af områdechefer, afdelingsledere og faglige koordinatore. Her vil man inddrage erfaringerne fra arbejdsgruppen "Forum for Sammenhængende Sagsbehandling".

2. Fælles fagligt grundlag og udvikling af faglige standarder for sagsbehandling:

- Borgercenter Børn og Unge vil på baggrund af anbefalingerne fra Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen udvikle faglige standarder for god sagsbehandling. De faglige standarder udgør ramme og vilkår for området.
- Borgercenter Børn og Unge har udarbejdet en samlet vejledning for godt myndighedsarbejde med overblik over de forskellige sagstrin, retningslinjer og vejledninger for myndighedsudøvelsen. Denne vejledning skal gennemarbejdes med

Side 4 af 11

fokus på de udfordringer, som screeningen viser med hensyn til bornesamtaler, vejledning af forældre og børn, bisidderordning, reglerne om samtykke, samværsregler, afgørelser, dokumentation mv.

- Borgercenter Børn og Unge vil udarbejde enkle oversigter over de forskellige sagstrin, som myndighedspersonalet skal bruge med henblik på at sikre borgernes retssikkerhed, herunder korrekt dokumentation. Der vil være specifikt fokus på de udfordringer, som screeningen viser med hensyn til bornesamtaler, vejledning af forældre og børn om bisidder, reglerne om samtykke, samværsregler, afgørelser, dokumentation mv.
- Borgercenter Børn og Unge vil udarbejde skabeloner for standardafgørelser, som skal understøtte myndighedsudøvelsen.
- Borgercenter Børn og Unge har som led i styrkelsen af kvaliteten i sagsbehandlingen udarbejdet en fælles skabelon og arbejdsgang i børnefamilieenhedernes sekretariater for kvittering på underretninger. Denne arbejdsgang skal sikre, at forvaltningen altid kvitterer for modtagelsen af underretninger inden for den fastsatte frist, jf. Borgerrådsgiverens egen drift undersøgelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner fra august 2016.

3. Systematisk kompetenceudvikling for områdechefer, afdelingsledere, koordinatore og myndighedspersonale:

- Borgercenter Børn og Unge vil med inddragelse af Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen og Metropol gennemgå de eksisterende introkurser, kompetencekatalog og læringsforløb for medarbejdere, faglige koordinatore og ledere på myndighedsområdet med henblik på at styrke fokus på kvalitet, lovmedholdelighed og faglig udvikling i myndighedsarbejdet. Borgercenter Børn og Unge vil også have særligt fokus på introduktionen og oplæringen af nye sagsbehandlere.
- Borgercenter Børn og Unge vil i efteråret 2016 arrangere obligatoriske workshops for områdechefer, afdelingsledere og faglige koordinatore med fokus på kvalitet, lovmedholdelighed, kontrol og læring. Her vil fokus være på, hvordan de lokale ledelser arbejder mere systematisk med opfølgning, kontrol og læring, bl.a. i forhold til de udfordringer, som forvaltningens screening af de 78 sager viser.
- Borgercenter Børn og Unge vil etablere netværksgrupper for faglige koordinatore og afdelingsledere på tværs af byen, som opsamler og systematisk omsætter læringspunkter fra kritik fra andre instanser, f.eks. Ankestyrelsen og Borgerrådsgiveren, og som udarbejder kvalitetsstandarder for myndighedsarbejdet.

Side 5 af 11

- Områdechefer, der ikke har en formaliseret leder/efteruddannelse, skal forpligtes til at tage en Masteruddannelse eller Diplomuddannelse i ledelse med fokus på at styrke de strategiske ledelseskompetencer. Afdelingsledere, der ikke har en formaliseret leder/efteruddannelse, skal forpligtes til at tage en Diplomuddannelse i Ledelse og følge interne lederuddannelser i Københavns Kommune med henblik på at styrke den faglige ledelse, personaleledelse og driftsledelse. De faglige koordinatore skal opfordres til at tage en Master i Udsatte Børn og Unge, og myndighedspersonalet opfordres til at tage en Diplomuddannelse i Børn og Unge med henblik på at styrke den faglige og juridiske kvalitet i myndighedsudøvelsen.

4. Udvikling af Borgerens plan:

- Socialforvaltningen er i gang med at udvikle Borgerens Plan, som skal efterleve ambitionen om at sætte borgeren i centrum for forvaltningens arbejde. Med forslaget vil myndighed og tilbud sammen med borgeren lave en fælles plan. Borgerens Plan er en sammensmeltning af den lovpligtige handleplan, udviklingsplaner på institutionsområdet og Forandringskompasset. Udviklingen af Borgerens Plan i efteråret forventes at forenkle dokumentationen på børneområdet og herunder bidrage til en styrket myndighedsindsats med borgeren i centrum.

2.2. Konkrete tiltag

Socialforvaltningen vil igangsætte følgende konkrete tiltag for at håndtere de udfordringer i sagsbehandlingskvaliteten, som screeningen af 78 sager har påvist:

- *Systematisk gennemgang af 78 sager:*
Staben i Borgercenter Børn og Unge vil i løbet af 14 dage udarbejde et oversigtsskema, som skal understøtte den systematiske gennemgang og sagsproces i de 78 sager, så der systematisk bliver rettet op på lovoverholdelse og dokumentation i sagerne. Børnesamtalen vil bl.a. indgå i oversigtsskemaet med henblik på at sikre, at børnesamtaler er gennemført og dokumenteret i sagerne.

Områdecheferne i de tre berørte enheder er lokalt ansvarlig for sagsgenopretningen, og sagsbehandlere understøttes af faglige koordinatore og afdelingslederne i opgaven. Borgercenter Børn og Unges faglige stab vil ligeledes yde konsultativ støtte til de tre børnefamilieenheder.

- *Nyt oversigtsskema i alle anbringelsessager:*
Oversigtsskemaet vil fremadrettet skulle anvendes i alle anbringelsessager i alle børnefamilieenheder– både ved nyanbringelser og ved eksisterende anbringelser. Oversigtsskemaet skal benyttes af alle sagsbehandlere og ligge i alle anbringelsessager.

Oversigtsskemaet vil være et fysisk afkrydsningsdokument, som skal sikre, at de socialfaglige, juridiske og processuelle rammer for sagsbehandling af børnesager overholdes. Oversigtsskemaet skal endvidere efterfølgende tilknyttes den elektroniske børnesag i CSC Social.

Oversigtsskemaet skal efterfølgende indgå i den systematiske, månedlige sagsgennemgang mellem sagsbehandleren og den faglige koordinator. Der vil i forbindelse med sagsgennemgangene blive afholdt et fagligt og læringsmæssigt eftersyn, hvor sagsbehandler og faglig koordinator på baggrund af oversigtsskemaet løbende gennemgår sagerne.

Socialforvaltningen vil derudover gennemføre følgende tiltag for at håndtere de konkrete udfordringer i sagsbehandlingen, som screeningen af 78 børnesager har afdækket:

A. Børnesamtaler:

- De seks børnefamilieenheder vil i løbet af efteråret 2016 afholde dialogmøder for at dele erfaringer om børnesamtaler med børn og unge, herunder samtaletekniske metoder. Dialogmøderne skal være et lokalt læringsrum og desuden afdække, hvorvidt der er behov for yderligere kompetenceudvikling i enhederne. De faglige koordinater strukturerer og faciliterer dialogmøderne i samarbejde med staben i Borgercenter Børn og Unge.

B. Begrundelse:

- Screeningen af de 78 sager har vist, at der ikke i alle sager er den fornødne dokumentation i forhold til valg af anbringelsessted og i afgørelser om samvær. Områdecheferne i de tre berørte enheder vil sørge for, at der i disse sager sker den nødvendige vurdering og dokumentation.
- Borgercenter Børn og Unge forventer, at det nye oversigtsskema vil understøtte, at der i alle anbringelsessager findes dokumentation for valg af anbringelsessted og samvær.

C. Ungdomssanktion:

- Forvaltningen vil iværksætte en opstramning og kvalitetssikring i ungdomssanktionssager. Det vil ske ved, at staben i Bor-

gercenter Børn og Unge fremadrettet vil indgå som et ekstra, kvalitetssikrende element, konkret gennem følgende tiltag:

- Kvalitetssikring af nye ungesamrådsager forud for behandlingen af dem i ungesamrådet.
 - Gennemgang af de konkrete domme om ungdomssanktion med henblik på at sikre at alle involverede parter er præcise på dommens indhold og krav.
 - Opfølgning på de iværksatte ungdomssanktioner ved fase-skift, herunder fra sikret institution i fase 1 til fase 2 i åbent tilbud, så det sikres, at der ikke sker fejl.
- Forvaltningen vil opdatere den nuværende vejledning om ungdomssanktion og gennemføre supplerende kompetenceudvikling af medarbejderne i forhold til lovgrundlaget på området.

D. Vejledning til børn, unge og forældre:

- De anbragte børn i de 78 sager, som ikke er tilbudt bisidder, vil blive kontaktede og tilbudt bisidder.
- Borgercenter Børn og Unge har i forbindelse med Borgerråd-giverens tidligere undersøgelse af det personrettede tilsyn med plejefamilieanbragte børn og unge indledt et samarbejde med Børns Vilkår om en bisidderordning. Børns Vilkår har i foråret 2016 været på informationsbesøg i alle lokale børnefamilieenheder omkring ordningen, og Borgercenter Børn og Unge vil yderligere udvikle og systematisere dette samarbejde i 2016.
- Borgercenter Børn og Unge vil sende skriftlig vejledning til alle forældre, der har børn og unge anbragt uden for hjemmet, om informeret samtykke og rettigheder efter servicelovens § 72 og § 73. Her vil de 78 screenede sager blive prioriteret.
- Vejledningskrav vil indgå som en afkrydsning i det nye oversigtsskema i anbringelsessager og dermed understøtte praksis og dokumentation på området.
- Vejledning af forældre vil være tema på gruppemøder i de lokale børnefamilieenheder. Enhederne vil her gennemgå lovgivningen, skabe rum for fælles læring og afdække potentielle kompetenceudfordringer i enheden. Afdelingslederne har ansvaret for afvikling af temamøderne, supporteret af staben i Borgercenter Børn og Unge.

E. Børnefaglige undersøgelser:

- Borgercenter Børn og Unge vil udarbejde et nyt skema til supplerende børnefaglig undersøgelse i eksisterende børnesager, hvor der er iværksat forebyggende foranstaltninger, men hvor

der over tid konstateres behov for mere indgribende foranstaltninger i form af anbringelse udenfor hjemmet. Brugen af skemaet til supplerende børnefaglig undersøgelse vil indgå i oversigtsskemaet for anbringelsessager.

- Borgercenter Børn og Unge vil i efteråret 2016 afholde lokale praksisnære kompetenceudviklingsforløb om det faglige og juridiske grundlag for supplerende børnefaglige undersøgelser. Ledelserne i de lokale børnefamilieenheder har ansvaret for afviklingen af kompetenceudviklingsforløbene, supporteret af staben i Borgercenter Børn og Unge.
- Borgercenter Børn og Unge vil som led i det styrkede ledelses-tilsyn sikre, at de børnefaglige undersøgelser udarbejdes rettidigt indenfor de lovfastede frister, og at eventuelle overskridelser begrundes i sagen, jf. Borgerrådgiverens egen drift undersøgelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner fra august 2016.

F. Handleplaner:

- Den systematiske gennemgang af de 78 screenede sager vil have fokus på udarbejdelse af handleplan med korrekt afgørelse og inddragelse af børn, unge og familier i de af sagerne, hvor det hidtil ikke er sket.
- Borgercenter Børn og Unge vil indarbejde procestrinnet om udarbejdelse af handleplaner i det nye oversigtsskema for anbringelse, så det sikres, at handleplaner udarbejdes rettidigt og journaliseres korrekt. Afgørelser skal kvalificeres og dokumenteres og understøttes af de nye skabeloner for standardafgørelser, som borgercentret udarbejder.
- Borgercenter Børn og Unge vil i det nye oversigtsskema præcisere, at det skal fremgå eksplicit af sagen, hvornår forvaltningen henviser børn, unge og forældre til tilbud om råd og vejledning efter servicelovens § 11, hvilket ikke medfører krav om handleplan, og foranstaltninger efter serviceloven § 52, hvor der er krav om handleplan, jf. Borgerrådgiverens anbefaling i Borgerrådgiverens egen drift undersøgelse af børnefaglige undersøgelser og handleplaner fra august 2016.

G. Støttet samvær:

- De screenede sager, hvor der kan konstateres udfordringer omkring afgørelser om samvær, vil blive systematisk gennemgået af den lokale ledelse med konsultativ bistand fra juridiske medarbejdere fra staben i Borgercenter Børn og Unge. Rele-

vante sager vil blive forelagt Børn og Unge-udvalget med henblik på afgørelse om overvåget samvær hurtigst muligt.

- Borgercenter Børn og Unge vil i løbet af efteråret og vinteren 2016/2017 udvikle et praksisnært kompetenceudviklingsforløb med det formål at øge viden om samværsreglerne blandt myndighedssagsbehandlere i de lokale børnefamilieenheder. Kompetenceforløbene tilrettelægges i et samarbejde mellem den lokale ledelse i børnefamilieenhederne og den faglige stab i Borgercenter Børn og Unge.

3. Tidsplan og organisering

Socialforvaltningen har nedsat en styregruppe med en tilknyttet projektgruppe, som har til opgave at sikre, at handleplanens initiativer realiseres. Styregruppen vil løbende følge op på, at de ønskede forandringer i den praktiske myndighedsudøvelse i de seks lokale børnefamilieenheder lykkes.

Handleplanens styregruppe vil bestå af følgende personer:

- Borgercenterchefen (myndighedsområdet).
- Den faglige chef i Borgercenter Børn og Unge.
- Fire områdechefer (fra de respektive tre lokale enheder i Borgercenter Børn og Unge, som indgår i Borgerrådgiverens aktuelle egen drift undersøgelse, og en enhed fra Borgercenter Handicap).
- Én afdelingsleder fra hver af de seks lokale myndighedsenheder i Borgercenter Børn og Unge.
- Jurist fra Center for Politik
- Referent fra staben i Borgercenter Børn og Unge (projektleder).

Med reference til styregruppen vil der blive nedsat en udførende projektgruppe bestående af faglige og juridiske konsulenter fra staben i Borgercenter Børn og Unge. Derudover vil der blive udarbejdet en kommunikationsplan, der understøtter implementeringen af handleplanen i enhederne. Projektgruppen vil løbende inddrage relevante uddannelsesinstitutioner, eksperter og eksterne konsulenter i arbejdet.

Derudover vil Borgercenter Børn og Unge indgå i en tættere dialog og samarbejde med henholdsvis Borgerrådgiveren og Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen.

Nedenfor er den overordnede tidsplan for handleplanen skitseret.

Figur 1: Overordnet tidsplan

Dato:	Aktivitet:
10.08.16	Møde med Den Permanente Task Force under Social-

Side 10 af 11

styrelsen	
Ultimo aug./primo september	Møde med Borgerrådgiveren med henblik på at få input og feedback til handleplanen
Sep/Okt/Nov	Handleplanens aktiviteter gennemføres
Primo 2017 Status til Socialudvalget på implementeringen af handleplanen	
Fortløbende	Handleplan og status for implementering gennemgås ved møder med direktionen og borgercentercheferne i Borgercenter Børn og Unge

Borgercenter Børn og Unge vil i efteråret 2016 med rådgivning fra Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen udarbejde en mere detaljeret tids- og procesplan for implementeringen af handleplanen, løbende over de næste to år.

I takt med at Borgerrådgiveren gennemfører sin egen drift undersøgelse, vil Borgerrådgiverens anbefalinger blive indarbejdet i handleplanen.

BILAG 4 – BREVVÆKSLING MV.



Socialforvaltningen

Sendt pr. e-mail dags dato

09-05-2016

Sagsnr.
2015-0087388

Dokumentnr.
2015-0087388-3

Generel egen drift-undersøgelse om sagsbehandling i sager om samvær efter servicelovens § 71 og i sager om anbringelse

Borgerrådgiveren kan af egen drift iværksætte undersøgelser af konkrete og generelle forhold samt gennemføre inspektioner i Københavns Kommune. Kompetencen følger af vedtægt for Borgerrådgiveren §§ 12-13, som lyder således:

”§ 12. Borgerrådgiveren kan af egen drift optage en konkret sag til undersøgelse, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl.

Stk. 2. Borgerrådgiveren kan af egen drift gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget.

§ 13. Borgerrådgiveren kan foretage inspektioner af institutioner, virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.”

På mødet i Borgerrådgiverudvalget den 27. marts 2015 drøftede Borgerrådgiverudvalget plan for udmøntningen af egen driftskompetencen i 2015 for så vidt angår generelle undersøgelser og inspektioner.

Af planen fremgår det, at Borgerrådgiveren i 2015 indleder en generel undersøgelse vedrørende sagsbehandlingen i sager om samvær efter servicelovens § 71 i børnesager. Undersøgelsen er efterfølgende blevet udsat til 2016.

I Borgerrådgiverens udtalelse af 18. september 2015 i en konkret tilsynssag om forvaltningens fastsættelse af rammer for samvær mv. (forvaltningens sagsnr. 2015-0097803), fremgik det endvidere, at:

”[Borgerrådgiveren er] i tvivl om, hvorvidt sagsbehandlingen i sagen er udtryk for en almindelig praksis ved Borgercenter Børn og Unge. Jeg har derfor besluttet at iværksætte en undersøgelse af sagsbehandlingen ved Borgercenter Børn og Unge i tilsvarende sager. Jeg vender snarest muligt tilbage til forvaltningen i denne henseende.”

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
3366 1400

E-mail
borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.kk.dk/borgerraadgiveren

Endelig tilkendegav jeg i forlængelse af Borgerrådgiverens nylige iværksættelse af et konkret tilsyn i en sag om meddelelse om anbringelse udenfor hjemmet af et barn uden samtykke, hvor afgørelsen angiveligt var truffet af forvaltningen (forvaltningens sagsnr. 2016-0064779), at jeg også ville overveje yderligere generelle skridt for at afdække centerets sagsbehandling i sådanne sager. Jeg har herefter besluttet at iværksætte en undersøgelse af sagsbehandlingen ved Borgercenter Børn og Unge i anbringelsessager.

Jeg iværksætter hermed de ovennævnte tre undersøgelser om sagsbehandlingen dels i sager om samvær efter servicelovens § 71, dels i sager om anbringelse som en samlet undersøgelse.

Om undersøgelsens formål og tema

Undersøgelsen har til formål at undersøge Borgercenter Børn og Unge's sagsbehandling i sager om efterfølgende fastsættelse af samvær i anbringelsessager, såvel som i sager, hvor der træffes afgørelse om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet med og uden samtykke fra forældremyndighedshaver.

Undersøgelsen er i første omgang begrænset til Borgercenter Børn og Unge – Bispebjerg, Borgercenter Børn og Unge – Valby-Vesterbro-Kgs. Enghave og Borgercenter Børn og Unge – City-Østerbro. Borgerrådgiveren tager forbehold for senere at udvide undersøgelsen til øvrige af enhederne under Borgercenter Børn og Unge.

Borgerrådgiverens undersøgelse vil som udgangspunkt fokusere på følgende temaer:

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

Vedrørende sager om anbringelse vil undersøgelsen endvidere i første omgang fokusere på samtykke til anbringelsen.

Anmodning om oplysninger

Jeg anmoder på denne baggrund om at modtage følgende børnesager (sager om børn under 12 år) fra hver af Borgercenter Børn og Unge-enhederne Bispebjerg, Valby-Vesterbro-Kgs. Enghave og City-Østerbro:

- De datomæssigt seneste 10 sager fra hver af de tre enheder, hvor Børne- og Ungeudvalget har truffet afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet uden samtykke fra forældremyndighedshaveren/-erne
- De datomæssigt seneste 10 sager fra hver af de tre enheder, hvor enheden har truffet afgørelse om anbringelse af et barn uden for hjemmet med samtykke fra forældremyndighedshaveren/-erne
- De datomæssigt seneste 10 sager fra hver af de tre enheder, hvor enheden har reguleret og/eller beskrevet fastsættelsen af samværet og kontakten i henhold til servicelovens § 71.
- De datomæssigt seneste 10 sager fra hver af de tre enheder, hvor Børne- og Ungeudvalget har truffet afgørelse om overvåget samværet efter servicelovens § 71, stk. 3 og 4.

Min anmodning omfatter ikke særskilte sager om *opretholdelse* af en anbringelse af et barn uden for hjemmet, men alene sager om nyanbringelser af et barn uden for hjemmet. Uanset at en sag om nyanbringelse, der er omfattet af de datomæssigt seneste 10 sager, eventuelt også måtte indeholde en senere opretholdelse af anbringelsen, er sagen omfattet af min anmodning ovenfor.

I de ovennævnte sager beder jeg om at modtage sagsakterne tilbage til den seneste opfølgning forud for anbringelsen og indtil dato.

Jeg beder i den forbindelse endvidere forvaltningen om at oplyse, hvad Borgerrådgiverens udtalelse af 18. september 2015 (forvaltningens sagsnr. 2015-0097803), som nævnt ovenfor, har givet forvaltningen anledning til.

Hvis forvaltningen har sagsgangsbeskrivelser, vejledninger eller lignende vedrørende behandlingen af de nævnte sagstyper, beder jeg yderligere om også at modtage disse.

Hvis forvaltningen i øvrigt ønsker at komme med eventuelle bemærkninger i anledning af nærværende undersøgelse, imødeser jeg disse.

Jeg anmoder også forvaltningen om at modtage oplysning om følgende:

- Antallet af sager ved hver af de tre nævnte Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014

Side 3 af 5

- Antallet af sager, som har været forelagt Børne- og Ungeudvalget, fra hver af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014
- Antallet af sager fra hver af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014, som Børne- og Ungeudvalget har sendt tilbage til den pågældende enhed med henblik på yderligere sagsoplysning og/eller forberedelse af sagen.

Jeg beder – såfremt sådanne oplysninger findes – også om at modtage oplysning om den konkrete baggrund for Børne- og Ungeudvalgets returnering til enheden i hver enkelt sag.

På baggrund af de udleverede sager, samt oplysningerne fra forvaltningen, vil jeg vurdere, om jeg har behov for yderligere sager eller oplysninger fra forvaltningen. Jeg forbeholder mig derudover at bede om yderligere skriftligt materiale og oplysninger, hvis dette senere hen måtte være relevant for nærværende undersøgelse.

Ligeledes tager jeg forbehold for eventuelt at udvide undersøgelsen med interviews af relevante personer i forvaltningen samt spørgeskemaundersøgelser, hvis sagerne og forvaltningens oplysninger i øvrigt måtte give mig anledning hertil.

Jeg beder om så vidt muligt at modtage ovenstående dokumenter samt forvaltningens eventuelle udtalelse inden 6 uger fra dato. Hvis dette ikke kan ske, beder jeg om underretning om, hvornår forvaltningen forventer at kunne svare.

Jeg er blevet bekendt med, at forvaltningen har bestilt en konsulentundersøgelse vedrørende sikkerhedsplaner. I tillæg til ovenstående oplysninger beder jeg om at modtage en kopi af rapporten fra denne undersøgelse, når den foreligger. På nuværende tidspunkt beder jeg desuden om en kopi af opdraget, kommissoriet eller tilsvarende opgavebeskrivelse for konsulentundersøgelsen, sådan at jeg kan orientere mig om undersøgelsens formål og omfang i forhold til den eventuelle relevans af konsulentundersøgelsen i forhold til nærværende undersøgelse.

Såfremt der fra kommunens politiske niveau er rejst eller rejses tilsvarende undersøgelse, beder jeg forvaltningen om at orientere mig herom.

Jeg vil via Borgerrådgiverens hjemmeside www.borgerradgiveren.kk.dk og eventuelt Borgerrådgiverens nyheds-

Side 4 af 5

brev orientere offentligheden om, at jeg har iværksat denne undersøgelse.

Eventuelle spørgsmål vedrørende undersøgelsen og undersøgelsens form kan rettes til jurist Andreas Reitzel, som kan kontaktes på telefon 33 66 14 00 eller e-mail [REDACTED]

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



/ Andreas Reitzel
Jurist

Side 5 af 5



KØBENHAVNS KOMMUNE
Socialforvaltningen
Adm. direktør

Borgerrådgiveren
Vester Voldgade 2A
1552 København V

08-07-2016

Sagsnr.
2016-0226514

Vedr. undersøgelse af sagsbehandlingen på børneområdet

Dokumentnr.
2016-0226514-36

Socialforvaltningen har, på baggrund af undersøgelsen af sager om samvær og anbringelser iværksat ved Borgerrådgiverens brev af 9. maj 2016, gennemgået i alt 78 sager repræsentativt udvalgt fra tre børnefamilieenheder.

Sagerne er udvalgt ud fra de kriterier, som Borgerrådgiveren er kommet med ved undersøgelsens iværksættelse og den efterfølgende dialog om udvælgelsen af sagerne. Det har, som tidligere oplyst, ikke været muligt at finde 10 sager i alt fra alle tre enheder inden for de fire kategorier, der opfyldte alderskriteriet for sagerne. Der henvises til bilag 1 for en oversigt over de enkelte sager.

Den indledende gennemgang viser nogle generelle udfordringer i forhold til en manglende systematik i sagsarbejdet. Udfordringerne er i flere tilfælde i tråd med de udfordringer, som Socialstyrelsens nationale task force (Den Permanente Task Force) har fundet på tværs af kommuner i hele landet.

Socialforvaltningen er i gang med at gennemgå alle sagerne nøje og vil på den baggrund udarbejde en handleplan, der skal tage hånd om de udfordringer, som gennemgangen viser.

Forvaltningen vil inddrage Socialstyrelsens Task Force i udarbejdelsen af handleplanen således, at styrelsens ekspertise og erfaringer fra andre kommuner kan indgå i arbejdet. Socialudvalget vil få forelagt handleplanen efter sommerferien. Forvaltningen sender endvidere handleplanen til Borgerrådgiveren, når denne er færdiggjort, således at handleplanen kan indgå i det videre arbejde.

Der vedlægges bilagsoversigt samt bilag særskilt.

Der henvises til Borgerrådgiverens sagsnummer 2015-0087388.

Venlig hilsen

Nina Eg Hansen

Direktionen

Rådhuset
1599 København V.

Telefon
33 66 33 66

Direkte telefon
[Redacted]

E-mail
[Redacted]

www.kk.dk



KØBENHAVNS KOMMUNE
Borgerrådgiveren

Socialforvaltningen, Direktionen

Sendt ved e-mail dags dato

29-07-2016

Sagsnr.
2015-0087388

Dokumentnr.
2015-0087388-31

Generel egen drift-undersøgelse om sagsbehandling i sager om samvær efter servicelovens § 71 og i sager om anbringelse, forvaltningens j.nr. XXX

Jeg har modtaget Socialforvaltningens brev af 8. juli med bilag vedrørende ovennævnte undersøgelse, og takker for det fremsendte materiale.

Efter gennemgang af det fremsendte materiale, har jeg imidlertid konstateret, at følgende oplysninger mangler i forhold til min anmodning om materiale i brev af 9. maj 2016:

- Antallet af sager ved hver af de tre nævnte Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014
- Antallet af sager, som har været forelagt Børne- og Ungeudvalget, fra hver af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014
- Antallet af sager fra hver af de tre Borgercenter Børn og Unge-enheder om anbringelse uden for hjemmet uden samtykke siden 1. januar 2014, som Børne- og Ungeudvalget har sendt tilbage til den pågældende enhed med henblik på yderligere sagsoplysning og/eller forberedelse af sagen.

Jeg beder – såfremt sådanne oplysninger findes – også om at modtage oplysning om den konkrete baggrund for Børne- og Ungeudvalgets returnering til enheden i hver enkelt sag.

Jeg har endvidere konstateret, at der ikke af det fremsendte materiale fremgår oplysninger om, hvad Borgerrådgiverens udtalelse af 18. september 2015 (forvaltningens sagsnr. 2015-0097803), har givet forvaltningen anledning til, således som jeg anmodede om ved brev af 9. maj 2016.

Jeg beder om eftersendelse af disse oplysninger snarest muligt.

I forbindelse med mit møde med repræsentanter fra Socialforvaltningen den 26. april 2016 blev det oplyst, at Socialforvaltningen ville

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
33661400

E-mail
Borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.kk.dk/borgerraadgiveren

foretage en gennemgang af sagerne på forhånd og det var min opfattelse efter mødet, at jeg i forbindelse med modtagelse af forvaltningens udtalelse og sagsakter, ville modtage forvaltningens egen gennemgang af de fremsendte borgersager. Jeg kan af forvaltningens brev af 8. juli 2016 se, at en sådan indledende gennemgang er foretaget, og at forvaltningen er i gang med at gennemgå alle sagerne nøje, med henblik på at udarbejde en handleplan på baggrund af de udfordringer som denne gennemgang viser.

Jeg beder om fremsendelse af resultatet af den indledende gennemgang snarest muligt. Jeg beder endvidere om fremsendelse af den efterfølgende grundige gennemgang, så snart denne foreligger.

Såfremt ovenstående giver anledning til spørgsmål kan min medarbejder jurist Rikke Gredal kontaktes på e-mail: [redacted] eller telefon: [redacted]

Med venlig hilsen



Johan Busse
Borgerrådgiver



/ Rikke Dam Gredal
Jurist

Side 2 af 2

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
[REDACTED]

E-mail
[REDACTED]

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, handleplane 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 Borgerrådgi-verens 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

Side 3 af 10

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 parts-høring af forældremyndighedsindehaver forud for anbringelsen.

Tema: Begrundelse

Samvær

Det fremgår af servicelovens § 71, stk. 2, 1. pkt., at kommunen om formødent 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 Borgerrådgerne 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 klagevejledning 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 formodne 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 betyder vejledning betydet 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.

Side 8 af 10

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 afdække, 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

Side 10 af 10



KØBENHAVNS KOMMUNE
Borgerrådgiveren

Socialforvaltningen, Direktionen

Sendt med e-mail dags dato

16-08-2016

Sagsnr.
2015-0087388

Dokumentnr.
2015-0087388-34

Generel egen drift-undersøgelse om sagsbehandling i sager om samvær efter servicelovens § 71 og i sager om anbringelse, forvaltningens journalnummer 2016-0226514

Jeg har modtaget Socialforvaltningens brev af 15. august 2016 vedrørende ovennævnte undersøgelse, og takker for det foreløbigt fremsendte, som giver et overblik over forvaltningens konklusioner på baggrund af sags gennemgangen.

Jeg har, for at kunne udøve min tilsynsfunktion og herunder blandt andet også for at koble forvaltningens konklusioner til de konkrete sager og påse den bagvedliggende retsanvendelse, behov for at se det materiale, som ligger til grund for Socialforvaltningens screening, vurdering og konklusioner, der fremgår af Socialforvaltningens brev af 15. august 2016 til mig.

Jeg skal således bede om fremsendelse af *alt* skriftligt materiale, som er udarbejdet i forbindelse med forvaltningens gennemgang af de til mig fremsendte 78 sager, herunder skemaer, opgørelser, notater og lignende materiale. Jeg er opmærksom på og indforstået med, at en del af dette materiale kan være udarbejdet til intern brug og eventuelt kan fremstå ufærdigt og/eller indforstået.

Jeg beder om fremsendelse af dette materiale snarest muligt, og senest om 8 dage.

Såfremt overstående giver anledning til spørgsmål, kan min medarbejder jurist Rikke Gredal kontaktes på e-mail: [redacted] eller telefon: [redacted]

Med venlig hilsen


Johan Busse
Borgerrådgiver


/ Rikke Dam Gredal
Jurist

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A
1552 København V

Telefon
33661400

E-mail
Borgerraadgiveren@kk.dk

EAN nummer
5798009800053

www.kk.dk/borgerraadgiveren



25-08-16

Sagsnr.
2016-0226514

Dokumentnr.
2016-0226514-53

Supplerende oplysninger vedrørende Socialforvaltningens screening af sager om samvær og sager om anbringelser af udsatte børn og unge

Socialforvaltningen har ved brev af 15. august 2016 orienteret Borgerrådgiveren om de udfordringer, som forvaltningen har set i forbindelse med screeningen af 78 børnesager, som indgår i Borgerrådgiverens egen drift undersøgelse af sager om samvær og sager om anbringelser af udsatte børn og unge.

Socialforvaltningen orienterede samtidig Borgerrådgiveren om, at forvaltningen på baggrund af screeningen vil udarbejde en handleplan for kvalitetssikring af sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge, og at forvaltningen ønsker at inddrage Borgerrådgiveren i arbejdet.

Borgerrådgiveren har ved brev af 16. august 2016 anmodet Socialforvaltningen om at fremsende det skriftlige materiale, som forvaltningen har udarbejdet i forbindelse med screeningen af de 78 børnesager.

Dette brev beskriver Socialforvaltningens fremgangsmåde ved screeningen af de 78 børnesager. Vedlagt som bilag er det skema, som forvaltningens medarbejdere har benyttet i forbindelse med screeningen.

Samtidig vil jeg gerne benytte lejligheden til at orientere dig om status på forvaltningens arbejde med en handleplan for sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge med henblik på etablering af et tæt samarbejde herom mellem forvaltningen og Borgerrådgiveren.

Materiale om forvaltningens screening af 78 børnesager

Socialforvaltningen har gennemført screeningen af de 78 børnesager med henblik på at belyse de temaer, som Borgerrådgiveren i brev af 9. maj 2016 udpegede som temaer i egen drift undersøgelsen af sager om samvær og sager om anbringelse:

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

Direktionen

Rådhuset
1599 København V.

Telefon
33 66 33 66

Direkte telefon
[REDACTED]

E-mail
[REDACTED]

www.kk.dk

Hertil har forvaltningen føjet nogle tilstødende temaer, herunder vejledning om støtteperson, samt børnefaglige undersøgelser og handleplaner i sagerne.

Screeningen af de 78 børnesager blev gennemført i perioden maj-juli 2016, og arbejdet har involveret ca. 10 medarbejdere fra tre af forvaltningens centre, som alle har bidraget til registreringer i det vedlagte skema.

Der er i screeningen af sagerne blevet taget udgangspunkt i en specifik dato for anbringelse og evt. underretninger forud for denne anbringelse. Det er undersøgt, hvorvidt anbringelsen var planlagt eller akut, om den var med eller uden samtykke, og om der var udarbejdet børnefaglig undersøgelse og handleplan forud for anbringelsen. Sagerne er desuden screenet i forhold til Borgerrådgiverens temaer i forhold til den konkrete anbringelse.

Forvaltningen har foretaget en screening af de 78 sager. Det betyder, at forvaltningen ikke har gennemgået alle sageres akter eller belyst alle temaer, som er relevante for sagsbehandlingskvaliteten. Forvaltningen har heller ikke belyst de temaer, som Borgerrådgiveren undersøger, i forhold til andre anbringelser eller forebyggende foranstaltninger i sagerne.

Skemaet, som forvaltningen har benyttet i screeningen af de 78 sager, er vedlagt som bilag til dette brev. Jeg vil gerne understrege, at der er tale om et internt dokument, som ikke er endeligt. Bemærkningerne i skemaet af udarbejdet af de ca. 10 forskellige medarbejdere, som har været involveret i screeningen, som deres redskab i screeningsprocessen, og fremstår derfor forskelligartede og ufærdige.

Skemaet vil blive inddraget i forvaltningens systematiske gennemgang af de 78 børnesager, som gennemføres i den kommende tid i forbindelse med implementeringen af forvaltningens handleplan for kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i Borgercenter Børn og Unge, jf. nedenfor. Aktuelle problemstillinger i sagerne vil her blive håndteret.

Socialforvaltningen vil herefter vende tilbage til Borgerrådgiveren med en aktuel status på de 78 sager, herunder hvilke konkrete handlinger i sagerne, som forvaltningens systematiske gennemgang giver anledning til. Forvaltningen forventer at give Borgerrådgiveren en status i efteråret 2016.

Socialforvaltningens handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København

Socialforvaltningen ønsker at styrke kvalitetssikringen af myndighedsarbejdet i Borgercenter Børn og Unge. Forvaltningen har

derfor udarbejdet en handleplan, som skal sikre borgernes retssikkerhed og grundlaget for sociale indsatser, der skaber positive forandringer for socialt udsatte børn, unge og familier i København.

Handleplanen er udarbejdet på baggrund af screeningen af de 78 børnesager og skal understøtte en sikker myndighedsudøvelse, hvor der bliver handlet på de udfordringer, som forvaltningen har konstateret i de screenede sager. Handleplanen skal understøtte, at lovområder generelt overholdes, og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes.

Handleplanen vil være et dynamisk redskab, som Socialforvaltningen vil udvikle og supplere løbende, bl.a. med de anbefalinger og konklusioner, som Borgerrådgiverens egen drifts undersøgelse af sager om samvær og sager om anbringelse vil resultere i.

Socialudvalget behandler handleplanen på næste udvalgs møde d. 31. august 2016.

Socialforvaltningen ønsker at samarbejde med Borgerrådgiveren om handleplanens udformning og implementering. Jeg vedlægger derfor handleplanen som bilag til dette brev og vil gerne invitere dig til et møde om handleplanen. På mødet vil jeg meget gerne høre dine umiddelbare bemærkninger til handleplanen og drøfte, hvordan Borgerrådgiverens kompetencer udnyttes bedst muligt i samspil med forvaltningens egne ressourcer og kompetencer i arbejdet med kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i Borgercenter Børn og Unge.

Jeg vil i forlængelse af fremsendelsen af dette brev tage initiativ til at få planlagt et møde og håber, at du har mulighed for at mødes inden for den nærmeste fremtid.

Venlig hilsen



Nina Eg Hansen

Bilag:

1. Socialforvaltningens interne skema brugt ved screeningen af 78 børnesager (fortrolig).
2. Handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København

Side 3 af 3

6. Handleplan for styrket myndighedsindsats i sociale børnesager i København (2016-0300658)

Bilag

Handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager i København

Brev til Borgerrådgiveren vedr. Socialforvaltningens screening af sager

Socialforvaltningen ønsker at kvalitetssikre myndighedsarbejdet i Borgercenter Børn og Unge og fremlægger en handleplan, som skal sikre borgernes retssikkerhed og grundlaget for sociale indsatser, der øger udsatte børn, unge og familiers sociale mobilitet.

Sagsfremstilling

Indstilling

Socialforvaltningen indstiller,

1. at Socialudvalget tager handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager til efterretning.

Problemstilling

Socialforvaltningen har i de seneste år arbejdet med at give udsatte børn, unge og familier en sagsbehandling af høj kvalitet, som kan være med til at skabe positive forandringer i familierne. Forvaltningen har bl.a. udviklet og implementeret et fælles fagligt grundlag for sagsbehandlingen, som bygger på den løsningsfokuserede metode og "Signs of Safety", en række styringsredskaber, som understøtter de forskellige faser og dokumentationen i sagsbehandlingen – bl.a. IT sagsstyringsredskabet CSC Social – og et omfattende kompetenceudviklingskatalog for sagsbehandlerne.

Lovgivningen på anbringelsesområdet er meget kompleks, og Statsrevisorernes beretning om indsatsen over for anbragte børn fra august 2016 og erfaringer fra Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen viser, at kommunerne er udfordret i forhold til at sikre en tilstrækkelig kvalitet i behandlingen af sociale børnesager.

Socialforvaltningen har aktuelt screenet en række børnesager i forbindelse med Borgerrådgiverens igangværende egen drift undersøgelse om anbringelse og samvær i sociale børnesager. Forvaltningen har i den sammenhæng konstateret, at der ikke er den kvalitet i sagsbehandlingen på det sociale børneområde, som forvaltningen har som mål. Forvaltningen ønsker derfor at gennemføre en række initiativer for at styrke kvaliteten i sagsbehandlingen i Borgercenter Børn og Unge.

Løsning

Forvaltningen har i sommeren 2016 screenet 78 sager med anbragte børn og unge, som indgår i Borgerrådgiverens aktuelle egen drift undersøgelse af samvær og anbringelse i sociale børnesager. Screeningen har haft fokus på en række udvalgte parametre og viser bl.a., at børnesamtaler bliver holdt i en stor del af sagerne, men ikke i alle. Screeningen viser også, at der er foretaget korrekt partshøring i stort set alle sager; der er givet klagevejledning, hver gang forvaltningen træffer skriftlige afgørelser; og der er børnefaglige undersøgelser i alle sager.

Forvaltningens screening viser dog samtidig en række udfordringer i sagsbehandlingskvaliteten. Der er bl.a. problemer med dokumentationen i sagerne i forhold til børnesamtaler og i forhold til begrundelser for de afgørelser, som forvaltningen har truffet med hensyn til valg af anbringelsessted og beskrivelse af rammer for samvær.

<https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-modemateriale/31082016/edoc-agenda/616b1eff-166c-...> 18-04-2017

Giv os feedback

Forvaltningen har i screeningen også konstateret problemer i forvaltningens vejledning til borgeren. Det drejer sig om vejledningen til børn og unge om muligheden for bisidder. Det drejer sig også om forvaltningens vejledning til forældre, så de kan give et informeret samtykke til anbringelsen af deres barn uden for hjemmet.

Screeningen viser desuden en udfordring i forhold til at sikre handleplaner i alle sager, før barnet anbringes uden for hjemmet, og i forhold til sondringen mellem støttet samvær og overvåget samvær.

Borgerrådgiveren har i august 2016 udgivet sin rapport om børnefaglige undersøgelser og handleplaner. Her har Borgerrådgiveren undersøgt 15 sociale børnesager, hvor Socialforvaltningen har modtaget en underretning, og hvor der efterfølgende har været et længerevarende forløb i forvaltningen. Borgerrådgiveren finder det beklageligt, at forvaltningen i tre ud af de undersøgte 15 sager ikke har afsluttet den børnefaglige undersøgelse indenfor 4 måneder, og at forvaltningen i tre ud af 15 sager ikke har kvitteret for modtagelse af underretning inden for den fastsatte frist.

Forvaltningen har på den baggrund udarbejdet en handleplan for styrket myndighedsindsats og kvalitetssikring af myndighedsarbejdet i sociale børnesager (bilag 1). Handleplanen omfatter aktiviteter, som bl.a. skal styrke ledelsestilsynet og den faglige ledelse på området.

Socialforvaltningen har været i dialog med Den Permanente Task Force under Socialstyrelsen, som støtter kommunerne i at styrke kvaliteten i deres sagsbehandling på børneområdet. Handleplanen samler i forlængelse heraf en række aktiviteter, der skal understøtte en sikker myndighedsudøvelse i Borgercenter Børn og Unge. Målet er, at lovgivningen overholdes og kvaliteten i sagsbehandlingen styrkes, og at kritikpunkter fra bl.a. klager fra borgerne, Ankestyrelsen og Borgerrådgiveren omsættes til læring og handling.

Handleplanen er dynamisk og vil bl.a. blive tilpasset anbefalinger fra Den Permanente Task Force. I takt med at Borgerrådgiveren gennemfører sin egen drift undersøgelse, vil Borgerrådgiverens anbefalinger ligeledes blive indarbejdet i handleplanen.

Handleplanens indhold er beskrevet i bilag 1. Vedlagt som bilag 2 er Socialforvaltningens brev af 15. august 2016 til Borgerrådgiveren om forvaltningens screening af sager om samvær og sager om anbringelser af udsatte børn og unge.

Giv os feedback

Økonomi

Indstillingen har ingen økonomiske konsekvenser.

Videre proces

Socialforvaltningen vil i starten af 2017 orientere Socialudvalget om status på implementeringen af handleplanen.

Nina Eg Hansen

/ Ane Kristine Christensen

Beslutning

Kontorchef Ane K. Christensen, borgercenterchef Anne Steenberg, Katrine Wilms Binzer, kontorchef, Socialstyrelsen og Adam Paaby, faglig leder, Socialstyrelsen deltog under punktets behandling.

<https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-modemateriale/31082016/edoc-agenda/616b1eff-166c-...> 18-04-2017

Indstillingen blev taget til efterretning.

Giv os feedback

<https://www.kk.dk/indhold/socialudvalgets-modemateriale/31082016/edoc-agenda/616b1eff-166c-...> 18-04-2017

Fra: [REDACTED]
Sendt: 12. oktober 2016 15:00
Til: Borgerrådgiveren
Cc: [REDACTED]
Emne: Supplerende udtalelse til Borgerrådgiveren efter gennemgang af de 78 screenede børnesager vedr. anbringelse og samvær
Vedhæftede filer: Yderligere dokumentation [REDACTED], FORTROLIGT Til Borgerrådgiveren-Overblik - 78 gennemgåede sager (oktober 2016).xlsx

På vegne af borgercenterchef Anne Steenberg

Til Borgerrådgiveren,

Som drøftet på mødet mellem Socialforvaltningen og Borgerrådgiveren den 15. september, har Borgercenter Børn og Unge foretaget en gennemgang af de 78 børnesager, der er screenet og sendt til Borgerrådgiveren i forbindelse med den generelle egen drift-undersøgelse om sagsbehandling i sager om samvær efter servicelovens § 71 og i sager om anbringelse.

Borgercenter Børn og Unge kan oplyse, at der er fundet yderligere dokumentation ved denne gennemgang af de screenede sager. Denne dokumentation er dog fortrinsvis fundet i det allerede fremsendte materiale. Vedhæftet er derfor som aftale et opdateret overblik over de 78 sager efter den seneste gennemgang samt yderligere dokumentation vedr. cpr. nr. [REDACTED]

Borgercenter Børn og Unge anerkender fortsat de udfordringer den første screening viste, og arbejder videre i tråd med handleplanen for styrket myndighedsarbejde, som blev forelagt Socialudvalget og godkendt på mødet den 31. august 2016.

Denne mail og det vedhæftede overblik skal derfor ses som et supplement til Socialforvaltningens øvrige breve i sagen dateret henholdsvis den 8. juli, 15. og 25. august 2016.

Til slut, mange tak for tålmodighed i forhold til at afvente vores gennemgang af de 78 sager, jeg ser frem til vores fremadrettede samarbejdet.

Med venlig hilsen

Anne Steenberg
Borgercenterchef



KØBENHAVNS KOMMUNE
Socialforvaltningen
Borgercenter Børn og Unge

[REDACTED]
[REDACTED]



KØBENHAVNS KOMMUNE
Socialforvaltningen
Adm. direktør

Borgerrådgiveren
Vester Voldgade 2A
1552 København V

18.05.17

Sagsnr.
2017-0192493

Dokumentnr.
2017-0192493-2

Vedrørende Borgerrådgiverens foreløbige rapport om Kvaliteten af sagsbehandlingen og myndighedsudøvelsen i Borgercenter Børn og Unge, jf. Borgerrådgiverens sagsnr. 2015-0087388

Borgerrådgiveren har den 20. april 2017 fremsendt den foreløbige rapport om den undersøgelse, som Borgerrådgiveren iværksatte den 9. maj 2016 om sagsbehandling i sager om anbringelse og efterfølgende fastsættelse af samvær i Borgercenter Børn og Unge.

Borgerrådgiveren har alene anmodet om Socialforvaltningens eventuelle bemærkninger til de faktuelle oplysninger i rapporten. Borgerrådgiveren ønsker ikke på nuværende tidspunkt bemærkninger til rapportens vurderinger og bedømmelser, da de har foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger.

Socialforvaltningens bemærkninger

Socialforvaltningen har nedenfor, som anmodet af Borgerrådgiveren i brev af 20. april 2017, alene forholdt sig til de faktuelle oplysninger i den foreløbige rapport, og således ikke til de opgjorte tal og procenter m.v. vedrørende antal sager, hvor Borgerrådgiveren har konstateret fejl i forskellige dele af sagsbehandlingen, da disse ses som udtryk for Borgerrådgiverens vurdering af de undersøgte sager i undersøgelsen.

På baggrund af Borgerrådgiverens rapport står det klart, at Socialforvaltningen bør og vil anlægge en strammere juridisk vurdering end i dag.

Det bemærkes hertil, at Socialforvaltningen tager Borgerrådgiverens vurderinger til efterretning og lægger disse til grund i det videre arbejde med rapportens resultater. Det vil i forlængelse heraf være særdeles hjælpsomt for Socialforvaltningen at modtage Borgerrådgiverens underliggende materiale omkring de konkrete vurderinger i de enkelte sager med henblik på at kunne drage læring af sagerne.

Dette skal ses i sammenhæng med, at forskellen mellem Borgerrådgiverens tal og forvaltningens tal i nogle tilfælde kan skyldes en forskellig opgørelsesmåde og dermed et forskelligt udgangspunkt for vurdering af antal fejl. Som eksempel kan nævnes, at Socialforvaltningen i optællingen har betragtet en sag som

Direktionen

Rådhuset
1599 København V.

Telefon
33 66 33 66

Direkte telefon
[REDACTED]

E-mail
[REDACTED]

www.kk.dk

indeholdende en børnefaglig undersøgelse, hvis der har været udarbejdet en børnefaglig undersøgelse i forbindelse med en forebyggende foranstaltning, selv om der ikke er udarbejdet en supplerende eller ny undersøgelse inden den efterfølgende anbringelse. Borgerrådgiveren har omvendt taget udgangspunkt i, om der før eller efter anbringelsen var en børnefaglig undersøgelse. Et andet eksempel er, at forvaltningen ved optællingen har taget udgangspunkt i, at det har været tilstrækkeligt med barnets alder som begrundelse for unkladelse af børnesamtale, selvom der ikke var dokumentation for begrundelsen i sagen, medens Borgerrådgiveren henviser til Ankestyrelsens praksis om, at der skal foreligge en konkret begrundelse for at unklade børnesamtale, og at det ikke er tilstrækkeligt alene at henvise generelt til f.eks. barnets alder, ligesom Borgerrådgiveren anfører pligten til i sagen at notere begrundelsen for at unklade børnesamtalen. Det kan give en forskel i opgørelsen af antal børnefaglige undersøgelser og børnesamtaler.

Socialforvaltningen har følgende bemærkninger til konkrete sider i rapporten:

Side 5, 2. afsnit, næstsidste sætning:

Det fremgår af rapporten, at *"I 2015 var børnesager desuden det område, Borgerrådgiveren modtog flest klager over...."*. Forvaltningen er usikker på, om der med formuleringen "børnesager" menes klager over børnesager, som Borgercenter Børn og Unge behandler, eller om formuleringen også omfatter klager over børnesager, som behandles i Borgercenter Handicap. Da rapporten er afgrænset til Borgercenter Børn og Unge, bør opgørelsen af klager i givet fald være afgrænset til børnesager vedrørende Borgercenter Børn og Unge.

Side 6, 5. dot:

Det fremgår af rapporten, at *"Jeg finder det stærkt kritisabelt, at der i mere end hver tredje sag ikke er lavet en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (27 ud af 77 børns sager)"*. Der henvises til forvaltningens bemærkning nedenfor vedrørende side 41.

Side 12:

Det bør anføres i forbindelse med beskrivelsen af metoden, at de undersøgte 78 sager er vedrørende anbringelser og samvær i årene 2013-2016. Herved undgås eventuelle misforståelser om sagerne, da undersøgelsen er iværksat i maj 2016, og nogle læsere måske vil tro, at alle sager vedrører anbringelser og samvær i 2016. Det kan også overvejes, at skrive fordelingen af de undersøgte sager vedrørende årene 2013-2016.

Side 17, den "blå boks":

Der henvises vedrørende teksten i "boksen" til forvaltningens bemærkning nedenfor vedrørende side 41.

Side 24, 4. afsnit, næstsidste og sidste sætning:

Det fremgår af rapporten, at *".... Forvaltningen har oplyst, at forvaltningens praksis er godkendt af Social- og Indenrigsministeriet. Det har på forespørgsel fra mig ikke været muligt for forvaltningen at dokumentere denne godkendelse fra ministeriet."*

Socialforvaltningen skal anmode om, at formuleringen ændres til:

".... Forvaltningen har oplyst, at forvaltningens praksis er fastlagt på baggrund af telefonisk vejledning fra Social- og Indenrigsministeriet. Det har på forespørgsel fra mig ikke været muligt for forvaltningen at dokumentere denne vejledning fra ministeriet."

da det er korrekt, at ministeriet ikke formelt har "godkendt" forvaltningens praksis.

Side 22, 4. sidste og sidste afsnit:

Det fremgår af rapporten, at *"Gratis advokatbistand er først og fremmest tænkt som støtte til forældrene i forbindelse med mødet i Børn og Unge- udvalget, således at det sikres, at forældrene får tilstrækkelig adgang til at gøre indsigelse med hensyn til sagens faktiske og retlige omstændigheder, inden der træffes afgørelse om tvangsmæssige foranstaltninger."*

.....

Og

"Manglende vejledning om forældrenes ret til advokatbistand i de sager, hvor der træffes afgørelse uden samtykke, medfører en risiko for, at der træffes afgørelse om anbringelse, uden at forældrene har haft mulighed for at komme med relevante indsigelser imod afgørelsen....."

Forvaltningen skal bemærke, at dommeren, der er mødeleder i Børn og Ungeudvalget i forbindelse med udvalgets behandling af sagen, påser, at forældrene er vejledt om retten til gratis advokatbistand, og at sagen vil blive udsat, hvis der er sket en fejl desangående. Der vil således ikke blive truffet afgørelse om anbringelse, uden at forældrene har haft mulighed for at komme med relevante indsigelser mod afgørelsen.

Side 29, 2. sidste afsnit:

Det fremgår af rapporten, at *"Jeg er dog i tvivl om, hvorvidt handleplanen er vidtrækkende nok, og om den i tilstrækkeligt omfang vil ramme dybt nok til at adressere de udfordringer, som både forvaltningens gennemgang (i anden omgang), såvel som Borgerrådgiverens undersøgelser har konstateret."*

Socialforvaltningen skal hertil bemærke, at det fremgår af Socialforvaltningens indstilling til Socialudvalget den 31. august 2016, at handleplanen er dynamisk og blandt andet vil blive tilpasset anbefalinger fra Den Permanente Task Force, og at Borgerrådgiverens anbefalinger ligeledes vil blive indarbejdet i handleplanen i takt med, at Borgerrådgiveren gennemfører sin egen drift undersøgelse. Der henvises i den forbindelse til "afsluttende bemærkninger" nedenfor.

Side 41, 3. afsnit sammenholdt med den "blå boks":

Det fremgår af rapporten, at der helt mangler børnefaglig undersøgelse i 18 % af sagerne og helt mangler handleplan i 11 % af sagerne. Det fremgår videre af tallene på side 37 i rapporten, at de 18 % vedrørende manglende børnefaglig undersøgelse svarer til 14 ud af 77 børns sager, og på side 39 i rapporten, at de 11 % vedrørende manglende handleplan svarer til 9 ud af 77 børns sager.

Af den "blå boks" og den efterfølgende tekst i rapporten fremgår imidlertid, at der i mere end hver tredje sag (35%) ikke er lavet en børnefaglig undersøgelse og en handleplan, enten før anbringelsen eller snarest efter anbringelsen (27 ud af 77 børns sager).

Socialforvaltningen er usikker på forståelsen af teksten i rapporten. Betyder mere end hver tredje sag (35 %), at der i den enkelte sag enten mangler handleplan eller mangler børnefaglig undersøgelse eller mangler både handleplan og børnefaglig undersøgelse, enten før eller efter anbringelsen? Socialforvaltningen skal anmode Borgerrådgiveren om at overveje, om formuleringen i den "blå boks" kan tydeliggøres mere.

Afsluttende bemærkninger

Socialforvaltningen afventer nu Borgerrådgiverens endelige rapport. Hvis der er afklarende spørgsmål, står Socialforvaltningen naturligvis til rådighed for Borgerrådgiveren.

Socialforvaltningen ser med stor alvor på rapportens resultater og vil styrke indsatsen for at højne kvaliteten i sagsbehandlingen i børnesager. Det vil blandt andet ske gennem at ansætte jurister til sammen med andre fagligt stærke kompetencer at bistå med at kompetenceudvikle ledere og medarbejdere i de juridiske regler samt at udføre opgaver som controllere i forhold til det styrkede ledelsestilsyn. Sagsbehandlingen i børnesager skal selvfølgelig både opfylde de juridiske og socialfaglige krav til god sagsbehandling, og må ikke opleves som to adskilte dele af sagsbehandlingen, men som integrerede dele af den samlede sagsbehandling i børnesagen. Der vil blive fulgt op på samtlige af Borgerrådgiverens anbefalinger.

Socialforvaltningen kan oplyse, at der vil blive udarbejdet en indstilling til Socialudvalget om, at samtlige af Borgerrådgiverens

anbefalinger tages til efterretning og gennemføres som en del af en udvidet handleplan.

Socialudvalget vil ligeledes blive forelagt en indstilling om, at Socialforvaltningen ansøger Socialstyrelsen om et task-force forløb med henblik på at sikre et kritisk eksternt blik, en systematisk før- og efter måling samt en grundig og helhedsorienteret vejledning og støtte i det videre arbejde på området.

Forvaltningen vender tilbage til Borgerrådgiveren omkring opfølgningen på rapportens resultater, når rapporten er endelig og Socialudvalget har haft mulighed for at behandle rapporten og forvaltningens forslag til opfølgning.

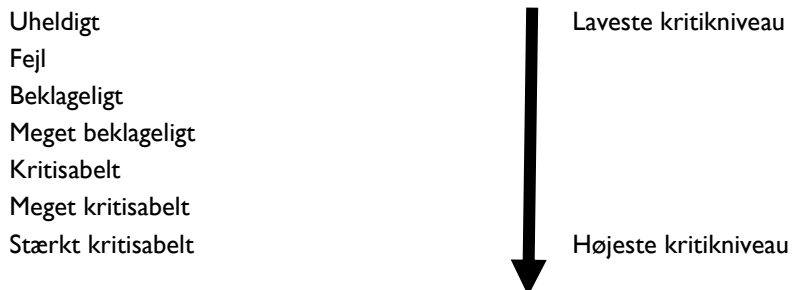
Venlig hilsen



Nina Eg Hansen

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådgiverens kritikskala



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

ENDELIG RAPPORT

Redaktion
Borgerrådgiveren

Kontakt
Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto
Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver
Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.kk.dk/borgerraadgiveren