

+

Kommunernes adgang til at inddrage økonomiske hensyn, i den forebyggende indsats og når der træffes afgørelser om særlig støtte til børn og unge

Kandidatafhandling



Marijanne Kvist

Studienummer: 20134691

Vejleder: Hanne Hartoft

Indholdsfortegnelse

0. ABSTRACT	4
1. INDLEDNING	6
1.1 PROBLEMFORMULERING	8
1.2 DELSPØRGSMÅL	8
1.3 AFGRÆNSNING	8
1.4 METODE.....	9
1.4.1 Den retsdogmatiske metode.....	9
1.4.2 Internationale regler.....	10
1.4.3 Synsvinkel.....	10
1.4.4 Supplerende stof.....	10
2. SERVICELOVEN.....	11
3. DET ØKONOMISKE HENSYN.....	12
4. HENSYNET TIL BARNETS BEDSTE	14
5. FAKTA PÅ BØRNE- OG UNGEOMRÅDET	16
5.1 FOREBYGGENDE INDSATSER - SERVICELOVENS § 11.....	17
5.2 FORANSTALTNINGER - SERVICELOVENS § 52, STK. 3	18
5.3 ANBRINGELSER AF BØRN OG UNGE UDEN FOR HJEMMET - SERVICELOVENS § 52, STK. 3, NR. 7	18
5.4 VALG AF ANBRINGELSESTED – SERVICELOVENS § 66.....	20
5.5 PLEJEFAMILIER KONTRA DØGNINSTITUTIONER OG OPHOLDSSTEDER	20
5.6 FINANSIERINGEN AF UDGIFTERNE PÅ BØRN OG UNGE OMRÅDET	24
6. DEN RETLIGE RAMME.....	26
6.1 FOREBYGGENDE INDSATS - § 11 KONTRA FORANSTALTNINGER - § 52.	26
6.2 FOB 2016.58 – HADERSLEV-SAGEN	27
6.3 FOREBYGGENDE INDSATSER EFTER SERVICELOVENS § 11	27
6.4 BØRNEFAGLIGE UNDERSØGELSER – SERVICELOVENS § 50.....	29
6.5 FORANSTALTNINGER EFTER SERVICELOVENS § 52, STK. 3	30
6.5.1 Betingelserne for iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3.....	31
6.5.2 Valg af foranstaltning	31
6.5.3 FOB 2014-9 Guldborgsund-sagen	32
6.5.4 Valg af anbringelse uden for hjemmet jf. § 52, stk. 3, nr. 7	33
6.5.5 Valg af anbringelsessted	33
6.5.6 Ændring under anbringelse.....	36
6.5.7 Odensesagen	37
6.6 KONSEKVENSERNE VED INDDRAGELSE AF ØKONOMISKE HENSYN SOM DET PRIMÆRE KRITERIUM.....	37
7. DEN ORGANISATORISKE RAMME	39
7.1 HERNING MODELLEN – ”DEN SVENSK MODELLEN”	39
7.1.1 Tværfaglige teams	40
7.1.2 Få sager skaber mere dybde.....	40
7.1.3 Resultatet.....	41
8. DISKUSSION	44
8.1 FOREBYGGENDE INDSATS.....	44
8.2 VALG AF ANBRINGELSESTED	45
8.3 BRUG AF (NETVÆRKS)PLEJEFAMILIER	45

8.4 STATSFINANSIERING AF ANBRINGELSER	46
9. KONKLUSION	46
10. KILDELISTE.....	48
11. DOKUMENTATION FOR ANSLAG.....	50

0. Abstract

The municipalities are, cf. the Social Service Act obliged to provide special support for vulnerable children and young people in need. This support may include supervision and consultancy to children and young people and their parents cf. § 11 of the Social Service Act or in measures cf. § 52 of the Social Service Act. This measures included in § 52 could be to place a child in care.

Throughout the last 10 years, the child and youth area has gone through a significant progress. It is especially in relation to the special support, that the municipalities are offering to the children and the young people. Less children and young people are placed in care the last couple of years due to a report from the Ministry of Children's and social Affairs. Today the municipalities use a more preventive effort in the child's immediate environment. The reason to this progress is uncertain. It may be a matter of changing in the social conditions – maybe there are much less need for providing support to children and young people in the form of placing child and young people in care. Other explanations may be that it is possible to provide better preventive effort in the vulnerable families or that it is a matter of economic priorities.

It is reasonable to imagine that it must be a matter of economic priorities, since the children and youth area are a very expensive and far-reaching area, in relation to the social area in general. The social area is generally a resource-demanding area, in which almost 45.4 billions was spent in 2016. Of these, 15.7 billions was spent on children and young people. It is resource-demanding to provide special support for children and young people. For example, it costs approximately in average 690,000 per year to place a child in care.

In addition, it is an area of great political interest and focus. The political focus is because of the need to control how the municipalities' expenses are distributed. The political focus is probably also a consequence of, that it is important to make sure that the amount of money spent on children and young people has a beneficial effect.

The municipalities have cf. § 1 of the Social Service Act a lawful right to include both professional and financial considerations. But to what extent the financial considerations weigh in the overall estimation is uncertain from the case law.

The Social Service Act obliges the municipalities to provide support to children and young people with a significant need for special support. The purpose of providing special support for children and young people is cf. § 46 in the Social Service Act, to give the children and young people the same opportunities to grow up as others. The measures that best addresses the problems and the needs identified must be chosen. In other words, what is best for the child has to be taken into account. This regulation, which sets out the purpose of providing special support for children and young people, implies that this consideration must also be included.

These legal requirements creates a potential risk of conflict between the financial considerations, which points to the cheapest solution and the best interests of the child, which seems to point to an optimal solution that is likely more expensive. Thus there appears to be some opposing considerations that are of great practical importance, but it is uncertain how and to what extent it occurs. The question is only sporadically dealt with in the legal literature.

This master thesis therefore aims to illustrate how the municipalities navigate between the two considerations and how to resolve any potential conflict between these considerations.

The municipalities have a legal right cf. § 1 in the Social Service Act to include financial considerations when providing special support for children and young people and their parents according to the regulations in the Social Service Act. § 1 of the Social Service Act is a discretionary regulation. It is possible for the municipalities to estimate in the use of the regulations. The financial considerations constitute

a kind of discretion. But the estimate is restricted. The financial considerations cannot and must not be alone. Considerations of the best interests of the child or the young people cf. § 46 must be included as a primary consideration. This applies when municipalities provide preventive efforts cf. § 11 of the Social Service Act or initiate a measure cf. § 52.

The starting point is that including of economic considerations is not assumed to be a municipal abuse of power. The opinions of the parliamentary Commissioner on Haderslev, Guldborgsund and Odense municipality shows that financial considerations can be interpreted as a form of abuse of power when the best interest of the child are overlooked in connection with saving money in the area of children and youth.

Based on the Children's Convention, the wording of the Social Service Act and the processors there is a reason to assumption that there is a difference between the importance of the two considerations. The best interest of the child should always be weighted highest in relation to the financial considerations. The municipalities should always take into account the best interest of the child, and in addition, the municipalities may take financial considerations. Considering financial considerations as a primary consideration can be expected to be a consequence of the rising costs in the area of children and youth and the increased focus on the municipalities' finances.

The municipalities certainly have good intentions when supporting children and young people. However both the large and small municipalities are responsible for taking financial considerations when deciding on special support for children and young people and their parents. There must be a solution that is both social and financial responsible.

1. Indledning

Når forældre ikke lever op til deres ansvar som omsorgsgivere overfor deres børn eller unge, opstår der et behov for hjælp i form af støtte fra anden side.

Det er jf. lov om social service (servicelovens)¹ § 4 kommunerne, der har pligt til at yde særlig støtte til udsatte børn og unge med behov herfor. Denne støtte kan blandt andet bestå i at vejlede og rådgive børn og unge og deres forældre jf. servicelovens § 11 eller i foranstaltninger jf. servicelovens § 52, stk. 3. Dette kan f.eks. være anbringelse uden for hjemmet jf. § 52, stk. 3, nr. 7.

Gennem de seneste 10 år har børne- og ungeområdet gennemgået en markant udvikling. Der er særligt sket en udvikling i forhold til den støtte kommunerne tilbyder. Der foretages i dag langt færre anbringelser af børn og unge uden for hjemmet jf. servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7 end tidligere², mens der i langt højere grad anvendes en mere forebyggende indsats i barnets nærmiljø. De konkrete årsager er usikre. Det kan være et spørgsmål om ændrede samfundsforhold, så der i langt mindre grad er et behov for at yde denne støtte, i form af anbringelse uden for hjemmet, til børn og unge. Andre forklaringer kunne være at der nu kan tilbydes bedre forebyggende foranstaltninger i hjemmet, så der ikke er behov for nær så mange anbringelser eller at det er et spørgsmål om økonomiske prioriteringer.

Det er nærliggende at forestille sig, at det i høj grad må være et spørgsmål om økonomiske prioriteringer, da børn og ungeområdet er et meget dyrt og omfattende område, set i forhold til socialområdet generelt. Socialområdet er generelt et ressourcekrævende område, hvor der i 2016 blev anvendt knap 45,4 mia. kr. Heraf blev 15,7 mia. kr. anvendt på børne- og ungeområdet.³ Det er især ressourcekrævende at yde særlige støtte til børn og unge. F.eks. koster en anbringelse i gennemsnit ca. 690.000 kr. pr. år.⁴ Det er derudover et område med stor politisk interesse og fokus, da der i høj grad ønskes styrket, hvordan de kommunale udgifter fordeles sig. Det politiske fokus skyldes formentligt også, at det er afgørende at sikre sig at de mange penge, der anvendes på børn og unge området, rent faktisk har en gavnlig effekt.

Derfor er det for kommunerne helt centralt at udarbejde et styringssystem, så der i højere grad er kontrol med udgifterne på børne- og ungeområdet. Et af de styringsmuligheder hvorpå man kommunalt kan spare penge er ved at anvende forebyggende foranstaltninger, frem for anbringelser og ved valget af anbringelsessteder.⁵ Der er forskel på prisen alt efter om barnet eller den unge placeres på en døgninstitution/et opholdssted og en plejefamilie.

Den enkelte kommunes interne struktur, f.eks. det tværfaglige samarbejde mellem socialrådgivere og psykologer spiller også en hel central rolle i forbindelse med overgangen fra anvendelse af foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 til en mere forebyggende indsats efter servicelovens § 11. Det er vigtigt, at myndighedsarbejdet bidrager til at skabe holdbare løsninger og resultater, der også kan måles i økonomien.⁶ Dette fremhæves også i forbindelse med en gennemgang af Herning Kommunes implementering af "Den svenske model" nedenfor.

Det fremgår af servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt. at:

"Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn".

¹ Lov om social service, jf. LBK nr. 102 af 29. januar 2018

² Børne- og Socialministeriets Socialpolitiske redegørelse 2017.

³ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 28

⁴ KL, Udsatte børn – Nøgletal 2018, side 3.

⁵ KREVI, Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge – Kortlægning af forskelle og årsager, side 1.

⁶ KL, Udsatte børn – Nøgletal 2018, side 9.

Det vil sige at kommunerne har en lovhjemlet ret til at inddrage både faglige og økonomiske hensyn. Men i hvilket omfang de økonomiske hensyn vægter i den samlede vurdering er usikkert ud fra rets-praksis.

Serviceoven forpligter kommunerne til at give børn og unge, der har et væsentligt behov for særlig støtte, et foranstaltningstilbud. Formålet med at yde særlig støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er jf. serviceovens § 46, at disse børn og unge får samme udviklingsmuligheder som andre. Reguleringen fremgår i øvrigt af serviceovens kapitel 11, hvori det bl.a. af § 52 fremgår, at der skal vælges den foranstaltning, der bedst kan løse problemerne og de afdækkede behov. Der skal med andre ord tages hensyn til hvad der er bedst for barnet. Denne bestemmelse, som angiver formålet med at yde særlig støtte til børn og unge, medfører at også dette hensyn skal inddrages.

Der opstår med disse lovkrav en potentiel risiko for konflikt mellem det økonomiske hensyn, som pe-ger på den billigste løsning og hensynet til barnets bedste, som synes at pege på en optimale løsning, der er dyrere. Der synes således at kunne opstå nogle modstående hensyn, som det har stor praktisk betydning at forholde sig til, men det er uklart, hvordan og i hvilket omfang det sker. Spørgsmålet er kun sporadisk behandlet i den juridiske litteratur.

Denne afhandling har derfor til formål at belyse, hvordan de kommunale myndigheder navigerer imel-lem de to hensyn, og hvordan en eventuel konflikt mellem disse hensyn løses. Der tages udgangspunkt i serviceovens bestemmelser. På denne baggrund er formålet med afhandlingen at besvare følgende problem.

1.1 Problemformulering

"Hvornår bliver inddragelse af økonomiske hensyn magtfordrejning?"

1.2 Delspørgsmål

- *Hvordan skal begrebet økonomiske hensyn forstås i servicelovens forstand?*
- *Er der et dilemma mellem retten til at inddrage økonomiske hensyn og pligten til at sikre barnets bedste?*

1.3 Afgrænsning

Afhandlingen vil undersøge afvejningen af henholdsvis det økonomiske hensyn overfor hensynet til barnets bedste. Afhandlingen er socialretlig og udarbejdet på baggrund af servicelovens regler om særlige støtte til børn og unge og de forvaltningsretlige principper og grundsætninger. Formålet med afhandlingen er at redegøre for gældende ret. Dette understreges for at præcisere, at afhandlingens formål er at belyse hvordan begrebet økonomiske hensyn skal forstås i netop denne konkrete juridiske kontekst. Afhandlingen forholder sig til dansk ret. I det omfang det er relevant, inddrages internationale retskilder, dvs. FN's børnekonvention.

Afhandlingen undersøger, hvorvidt der er et dilemma mellem kommunens ret til at inddrage økonomiske hensyn og kommunens pligt til at sikre barnets bedste. Eftersom både økonomiske hensyn og barnets bedste er saglige hensyn er spørgsmålet, om disse hensyn kan få en vægtning indbyrdes der er urimelig dvs. uproportional. Det er dette, som ligger til grund for spørgsmålet om, hvornår inddragelse af økonomiske hensyn kan anses som magtfordrejning. Afhandlingen forholder sig derfor til forvaltningsrettens forståelse af disse begreber.

I forbindelse med analysen af, hvorvidt kommunerne har adgang til at inddrage økonomiske hensyn uden at tilsidesætte deres forpligtelse til at inddrage hensynet til barnets bedste, er det relevant at inddrage de forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. magtfordrejningslæren, princippet om egenhed, proportionalitetsprincippet og mindsteindgrebsprincippet. I de tilfælde, hvor kommunerne har lovhjemmel til at skønne, f.eks. i servicelovens § 1 og § 46, gælder de forvaltningsretlige grundsætninger. En forklaring af disse grundsætninger følger senere.

Afhandlingen tager udgangspunkt i serviceloven. Der tages helt specifik, udgangspunkt i tilbud om særlig støtte og rådgivning og efter servicelovens § 11 og tilbud om særlig støtte til børn med særlige behov efter servicelovens kapitel 11. Særlig støtte i form af anbringelser af børn og unge uden for hjemmet jf. Servicelovens § 52 bliver behandlet i afhandlingen – i den forbindelse er anbringelsesårsagen underordnet.

Personkredsen der behandles i afhandlingen dækker over børn og unge mellem 0-22 år, da der også inkluderes tilbud om efterværn til unge mellem 18-22 år.

Afhandlingen behandler ikke den støtte, der tilbydes børn og unge på handicapområdet. Handicapområdet er et specielt og omfattende område med særregler, derfor afgrænsningen.

Derudover behandler afhandlingen finansieringsforholdene, både i mellem kommunerne og staten og kommunerne imellem, på børn og unge området.

Afhandlingen er disponeret således, at der først redegøres for servicelovens rammeprægede bestemmelser. Dernæst følger en begrebsafklaring af det økonomiske hensyn og hensynet til barnets bedste i servicelovens forstand. Serviceloven indeholder mange vage og elastiske bestemmelser, derfor er det relevant at undersøge, hvordan bestemmelserne skal fortolkes.

Herefter redegøres for relevant fakta på børn og unge området, heriblandt nogle tal og statistikker om særlig støtte til udsatte børn og unge og finansieringsforholdene på børn og ungeområdet.

I forbindelse med redegørelsen gennemgås de relevante forvaltningsretlige principper, da disse også kan bidrage til en forståelse af hvor langt det for kommunerne er lovligt at strække sig i forhold til inddragelse af de to hensyn, der er omdrejningspunkt for afhandlingen – heriblandt inddrages magtfordrejningslæren og proportionalitetsprincippet.

Dette følges op af en analyse af den retlige og den organisatoriske ramme på området.

Slutligt diskuteres, det hvilke løsningsforslag der kunne indgå i et forsøg på at løse dilemmaet mellem retten til at inddrage økonomiske hensyn og pligten til at sikre barnets bedste. I den forbindelse perspektiveres der til de statsfinansierede sikrede institutioner (ungdomsfængsler).

1.4 Metode

1.4.1 Den retsdogmatiske metode

Afhandlingen er udarbejdet med udgangspunkt i den retsdogmatiske metode. Afhandlingens formål er at redegøre for gældende ret. Dertil er retsdogmatisk metode velegnet, da denne metode bl.a. anviser hvorledes lovregler fortolkes. Den primære retskilde er serviceloven, men også andre love – f.eks. retssikkerhedsloven er relevant. Som fortolkningsbidrag inddrages forarbejderne til loven, når det er relevant. Lovgivning har generelt høj retskildemæssig værdi.

Til supplerende af lovgivningen og til udarbejdelse af analysen inddrages relevant praksis fra forvaltningsarbejdet i kommunerne.

Der er mangel på relevante domme, om det emne der ønskes behandlet i afhandlingen. Domstolene har ikke taget stilling til, hvorvidt – og i givet fald i hvor høj grad - der må inddrages økonomiske hensyn i forbindelse med afgørelser om tilbud om særlig støtte til børn og unge eller lignende. Derfor mangler der nogle reelle autoritative retskilder.

Der findes få principafgørelser fra Ankestyrelsen på området. Ankestyrelsens principafgørelser er, for kommunen, bindende retskilder jf. Retssikkerhedslovens § 52 c. Principafgørelserne danner praksis for fremtidige kommunale foranstaltninger og afgørelser.⁷

Der vil også gøres brug af udtalelser fra Folketingets ombudsmand. Det følger af lov om Folketingets Ombudsmand (ombudsmandsloven)⁸ § 21 at;

"Ombudsmanden skal bedømme, om myndigheder eller personer, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed, handler i strid med gældende ret eller på anden måde gør sig skyldige i fejl eller forsømmelser ved udøvelsen af deres opgaver".

Ombudsmandens udtalelser er ikke retligt bindende for kommunen, men optræder nærmere som retningslinjer eller vejledninger for kommunerne. Folketingets ombudsmand fungerer som en slags kontrolinstans for forvaltningsafgørelser.⁹ Kommunen indretter sig selv og er ikke retligt bundet af ombudsmandens udtalelser og afgørelser.¹⁰ Folketingets ombudsmand kan selv rejse sager i medfør af ombudsmandslovens § 17, stk. 1.

Der tages udgangspunkt i en almindelig ordlydsfortolkning, dvs. objektiv fortolkning. Denne suppleres formålsfortolkning (subjektiv fortolkning) ved inddragelse af lovens forarbejder.

⁷ <https://ast.dk/afgorelser/principafgorelser>.

⁸ Lov om Folketingets Ombudsmand jf. LBK nr. 349 af 22. Marts 2013.

⁹ Carsten Munk-Hansen, *Den juridiske metode, Introduktion til juridisk metode*, side 81.

¹⁰ <http://www.ft.dk/da/organisation/folketingets-institutioner/folketingets-ombudsmand>.

1.4.2 Internationale regler

Afhandlingen inddrager også internationale regler i form af FN's børnekonventionens (Bekendtgørelse af FN-konvention af 20. November 1989 om Barnets rettigheder) bl.a. artikel 3, hvorefter hensynet til barnets tarv skal komme i første række, hver gang offentlige myndigheder udøver foranstaltninger. Endvidere inddrages artikel 4, hvoraf det økonomiske hensyn fremgår.

Den danske stat har i 1991 tiltrådt FN's Børnekonvention og har pligt til at overholde konventionens retningslinjer. Det følger af vejledningen til serviceloven¹¹ at; *"Servicelovens bestemmelser er udformet i overensstemmelse med konventionerne, og loven skal ligeledes administreres i overensstemmelse med konventionerne"*.

Børnekonventionen er ikke ophøjet til lov, fordi det i forbindelse med tiltrædelsen blev konstateret, at dansk ret var i overensstemmelse med konventionen. Børnekonventionen kan påberåbes for domstolene som anvender konventionen. På alle niveauer, herunder det kommunale, skal der derfor administreres efter konventionen.¹²

1.4.3 Synsvinkel

Afhandlingen har en retlig og en organisatorisk ramme. Den retlige ramme er udarbejdet ud fra en retsdogmatikers synsvinkel, da der i dette afsnit præsenteres gældende ret på det socialretlige område. Den organisatoriske ramme er udformet fra kommunernes synsvinkel. Opgaverne i forbindelse med forvaltningsretlige afgørelser og foranstaltninger ligger hos kommunen, derfor er denne vinkel relevant for fremstillingen.

1.4.4 Supplerende stof

Retskilderne der benyttes til behandling af problemformuleringen, vil suppleres af andet ikke-retligt materiale. Det supplerende stof er blandt andet statistikker og tal, hvilket falder udenfor den retsdogmatiske metode.

Der vil også blive suppleret med juridiske rapporter, håndbøger og retslitteratur som ikke har retskildemæssig værdi.

¹¹ Vejledning nr. 9007 af 07/01/2014), pkt. 9.

¹² Justitsministeriets betænkning nr. 1546 fra 2014 s. 34.

2. Serviceloven

Afhandlingen tager som nævnt ovenfor udgangspunkt i servicelovens bestemmelser. Serviceloven trådte i kraft i 1998 og har siden undergået mange ændringer. Loven fremstår i dag *"som en speciallov målrettet den særlige sociale indsats for børn og voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer."*¹³

Serviceloven er en rammelov og indeholder rammeprægede bestemmelser for at sikre fleksibilitet i bl.a. de indsatser, der iværksættes af kommunerne. Kommunernes handlerum er dog varierende.

Langt de fleste bestemmelser i serviceloven er upræcise, vage og elastiske bestemmelser, som må betegnes som skønsmæssige. Det betyder, som omtalt i artiklen U.2012B.419, at der til nogle bestemmelser, må anvendes fortolkning til at afklare hvorledes bestemmelsen skal anvendes. I andre tilfælde er der tale om, at bestemmelserne indeholder en regel, der overlader kommunerne et skøn. Servicelovens bestemmelser § 1 og § 46 indeholder en skønsmæssig beføjelse for kommunerne, men dette hensyn er indsnævret, hvilket også er omtalt i artiklen U.2012B.419.

Bestemmelsernes skønsmæssige karakter åbner ikke umiddelbart mulighed for et frit skøn for kommunerne. Mange bestemmelser, her i blandt § 46 om hensynet til barnets tarv, indeholder "kan" og "skal". Det følger af servicelovens § 46 at;

*"Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten **skal** ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste".*

Dette giver ikke i sig selv kommunerne adgang til frit at skønne, men *"skal ofte fortolkes således, at hjælpen skal ydes efter en konkret individuel vurdering af, om betingelserne er opfyldt, herunder om hjælpen er sagligt begrundet sammenholdt med bestemmelsens formål"*¹⁴ Behov for hjælp efter servicelovens bestemmelser skal altså basere sig på en konkret individuel vurdering.

Servicelovens formålsbestemmelse § 1, stk. 3 om det økonomiske hensyn er vagt formuleret. Det fremstår uklart, hvorvidt kommunerne er forpligtet til at inddrage økonomiske hensyn, når der ydes støtte efter serviceloven. Det følger af § 1, stk. 3 at;

*"Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven **træffes** på baggrund af faglige og økonomiske hensyn".*

I § 1, stk. 3 indgår ordet "træffes" i stedet for "kan" og "skal". Det er nærliggende at fortolke ordet *træffes*, således, at der *skal* inddrages økonomiske hensyn. Det giver et indtryk af, at det er en selvfølge at sådanne hensyn inddrages, men hvorvidt det forholder sig sådan, ønskes undersøgt nærmere.

I modsætning hertil har kommunerne større handlefrihed i forbindelse med valg af den indsats, der eventuelt skal iværksættes efter servicelovens § 11, stk. 3 og den foranstaltning, der eventuelt skal iværksættes efter § 52, stk. 3.

At bestemmelserne har karakter af skønsmæssige bestemmelser, bekræftes af bemærkningerne til lovforslaget til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbej-

¹³ U.2012B.419, side 420.

¹⁴ U.2012B.419, side 421.

der (En tidlig forebyggende indsats m.v.)¹⁵. Det følger heraf at, *"Vurderingen af, om der skal iværksættes en indsats efter forslagens § 11, stk. 3, eller efter § 52, stk. 3, beror på et konkret skøn, herunder af sagens kompleksitet og indsatsens intensitet"*.¹⁶ Det er dog et krav at den hjælp der tilbydes er tilstrækkelig til at dække behovet. Det følger af de forvaltningsretlige principper om egnethed og proportionalitet. En nærmere uddybning af disse principper følger nedenfor.

3. Det økonomiske hensyn

De forebyggende indsatser i form af støtte og rådgivning efter servicelovens § 11 og foranstaltningerne efter servicelovens § 52 stk. 3, som er omdrejningspunktet for denne afhandling, kræver en stor del af kommunernes økonomiske ressourcer på børne- og unge området. Dette gælder især foranstaltningerne efter § 52, stk. 3. Kommunernes udgifter på børne- og ungeområdet er ifølge tallene fra Børne- og socialministeriets Socialpolitiske Redegørelse 2017 stigende. Det følger af afsnittet om fakta på børne- og ungeområdet nedenfor.

Kommunen har, i forbindelse med de stigende udgifter, en forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt. Det er derfor vigtigt at sagsbehandlerne medtager økonomiske hensyn i deres daglige arbejde på børn og unge området. Det er nødvendigt at socialfaglighed og økonomi kan forenes.

Kommunernes adgang til at inddrage økonomiske hensyn i forbindelse med særlig støtte til børn og unge fremgår af Servicelovens formålsparagraf § 1;

"Formålet med denne lov er

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,*
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og*
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.*

Stk. 2. Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at udvikle sig og for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie og på den enkeltes ansvar for at udvikle sig og udnytte egne potentialer, i det omfang det er muligt for den enkelte. Hjælpen tilrettelægges på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte. Afgørelse efter loven træffes på baggrund af faglige og økonomiske hensyn."

Kommunerne har dermed hjemmel i servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt. til at inddrage økonomiske hensyn, når der ydes støtte eller træffes afgørelser efter serviceloven. Dette gælder også når der ydes en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, eller iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

Det økonomiske hensyn blev indarbejdet i serviceloven i forbindelse med "Aftalen om kommunernes økonomi for 2012" og lovforslaget til Lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område¹⁷.

I bemærkningerne til lovforslaget præciseres det at; *"Økonomiske hensyn skal forstås som hensyn til, om tilbud efter loven er anskaffet og eller leveret på en økonomisk hensigtsmæssig måde. F.eks. bør kommunen, hvis den skal vælge mellem to tilbud, som er lige egnede til at opfylde borgerens behov, vælge det*

¹⁵ L168 2013-14

¹⁶ L168 2013-14, specifikke bemærkninger til § 1, nr. 2.

¹⁷ L140 2011-12.

*billigste.*¹⁸ Her gives der en svag tilkendegivelse af vægtningen mellem hensynet til barnets bedste og det økonomiske hensyn. Hensynet til barnets bedste vægtes umiddelbart højst.

Det økonomiske hensyn må dog aldrig stå alene. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at; *"kommunalbestyrelsens afgørelse skal baseres på en konkret, individuel vurdering af borgerens behov. Kommunalbestyrelsen må derfor aldrig vælge en indsats alene ud fra økonomiske overvejelser. Den enkelte kommunalbestyrelse kan heller aldrig afvise at hjælpe borgere, der har krav på hjælp efter loven, med henvisning til kommunens økonomi."*¹⁹

Kommunernes adgang til at inddrage økonomiske hensyn fremgår også af FN's Børnekonvention. Det følger også af Børnekonventionens artikel 4 at;

"Deltagerstaterne skal gennemføre al passende lovgivning samt administrative og andre forholdsregler til gennemførelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder. Med hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder skal deltagerstaterne gennemføre sådanne forholdsregler, i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed, og, hvor der er behov for det, inden for rammerne af internationalt samarbejde".

Der er en væsentlig forskel på ordlyden i servicelovens § 1, stk. 3 og Børnekonventionens artikel 4.

Af serviceloven § 1, stk. 3, 3. pkt. fremgår det, at afgørelser *"træffes"* på baggrund af økonomiske hensyn. Dette passive ordvalg er, som det også følger tidligere i afhandlingen, med til at så tvivl om, hvorvidt kommuner kan eller skal inddrage det økonomiske hensyn og i hvilket omfang. Men det er, som nævnt tidligere, nærliggende, at der foreligger en forventning om, at kommunerne inddrager økonomiske hensyn - set i lyset af de høje omkostninger på børne- og ungeområdet.

Af Børnekonventionen fremgår det, at delstaterne *"skal"* gennemføre økonomiske forholdsregler – dog med tilføjelse af *"i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed"*. Her er det klart formuleret, at inddragelse af det økonomiske hensyn er en forudsætning for kommunernes arbejde. Det er dog også præciseret, at det kun gælder *"i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed"*. Her tages der højde for, at nogle kommuner eventuelt har begrænsede ressourcer.

Det kan hermed konkluderes, at kommunerne har en lovhjemlet ret og pligt til at inddrage økonomiske hensyn, når der iværksættes støtte efter servicelovens bestemmelser. Der er altså ikke her tale om kommunal magtfordrejning i sig selv. Magtfordrejningslæren omhandler vigtigheden af at inddrage saglige (hermed menes lovligt) hensyn, når f.eks. kommunerne iværksætter forebyggende indsatser, træffer afgørelser, eller iværksætter foranstaltninger.²⁰ Der er lovhjemmel til at inddrage økonomiske hensyn, når der træffes afgørelser jf. servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt. Dermed er det sagligt at inddrage det økonomiske hensyn.

Men det økonomiske hensyn kan og må ikke stå alene. Der skal inddrages et hensyn til barnet eller den unges bedste. Dette bekræftes også af bemærkningerne i vejledningen til serviceloven²¹ *"det er nødvendigt, at kommunalbestyrelsen tager saglige økonomiske hensyn. Et økonomisk hensyn kan imidlertid ikke være sagligt, hvis det varetages på bekostning af grundlæggende hensyn til et konkret barn eller en ung"*.

¹⁸ L140 2011-12, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.3.

¹⁹ L140 2011-12, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.

²⁰ Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, side 305.

²¹ Vejledning nr. 9007 af 07/01/2014), pkt. 6.

4. Hensynet til barnets bedste

Kommunerne har, jf. servicelovens § 46, stk. 1, 2. pkt., en forpligtelse til at inddrage hensynet til barnets bedste, når de træffer afgørelser efter servicelovens kapitel 11. Det fremgår af servicelovens § 46, stk. 1 at;

"Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste".

Kommunernes forpligtelse til at inddrage hensynet til barnets bedste blev indskrevet i servicelovens § 46, stk. 1, 2. pkt. i år 2010 i forbindelse med lovforslaget til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældre ansvarsloven (Barnets reform)²². Hensynet til barnets bedste fremgik allerede af § 46 stk. 1, men det er i forbindelse med dette lovforslag blevet præciseret, at kommunerne skal yde støtte med henblik på at *sikre barnet eller den unges bedste*. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget, at barnets bedste altid skal være i centrum i forhold til den indsats kommunerne iværksætter. Indsatsen skal målrettes barnets eller den unges udvikling og trivsel. Det følger ydermere, at skulle der opstå konflikt mellem barnets eller den unges og forældrenes interesser, skal det altid sikres, at barnets behov er i centrum.²³ Her er der igen en tilkendegivelse om en indbyrdes prioritering mellem de to hensyn.

Servicelovens § 46 er formålsbestemmelsen til servicelovens afsnit om særlig støtte til børn og unge. Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget at; *"Formålsbestemmelsen lægger en overordnet ramme for lovens øvrige bestemmelser vedrørende særlig støtte til børn og unge, som skal fortolkes i lyset af lovens formål"*.²⁴ Hensynet til barnets eller den unges bedste skal altså inddrages i forbindelse med alle bestemmelserne om særlig støtte til børn og unge. Dermed bliver det, umiddelbart det vigtigste hensyn i alle beslutninger om særlig støtte til børn og unge.

Forpligtelsen til at inddrage hensynet til barnets bedste fremgår også FN's Børnekonvention. Det følger af Børnekonventions artikel 3, stk. 1 at

"I alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for socialt velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer, skal barnets tarv komme i første række". Hensynet til barnets bedste er et af de vigtigste principper i Børnekonventionen.²⁵

I modsætning til det økonomiske hensyn er der i servicelovens § 46, stk. 1, 2. pkt. og Børnekonventionens artikel 3, stk. 1 om hensynet til barnets bedste, lidt mere enighed om ordlyden. Det følger af begge bestemmelser, at den støtte kommunerne tilbyder, *"skal"* ydes med henblik på at sikre barnets bedste. Der fremgår dog mere klart af børnekonventionen, at *"barnets tarv skal komme i første række"*. Det er nærliggende at forestille sig, at hensynet til barnets bedste har højere prioritet end det økonomiske hensyn, når barnets bedste *"skal komme i første række"*. Det fremgår, som nævnt ovenfor, klart af Børnekonventionens artikel 4, at det økonomiske hensyn skal inddrages *"i videst muligt omfang inden for de ressourcer, der er til rådighed"*. Det må antages, at hensynet til barnets bedste skal inddrages under hensyntagen til kommunernes økonomiske ressourcer. Børnekonventionens artikel 3 og 4 er altså langt mere specifikke end servicelovens vage og elastiske bestemmelser - § 1 og § 46.

Det kan hermed konkluderes, at kommunerne udover den lovhjemlede ret til at inddrage økonomiske hensyn også har en lovhjemlet forpligtelse til at sikre sig at hensynet til barnets eller den unges bedste inddrages, når der iværksættes indsatser, træffes afgørelser eller iværksættes foranstaltninger inden

²² L178 2009-10.

²³ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 2.

²⁴ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.1.3.

²⁵ Vejledning nr. 9007 af 07/01/2014), pkt. 13.

for servicelovens anvendelsesområde. Der er i forbindelse med inddragelse af hensynet til barnets eller den unges bedste som udgangspunkt heller ikke tale om en kommunal magtfordrejning. Kommunerne er forpligtet til at inddrage hensynet til barnets bedste. Dermed er også hensynet til barnets bedste et sagligt hensyn.

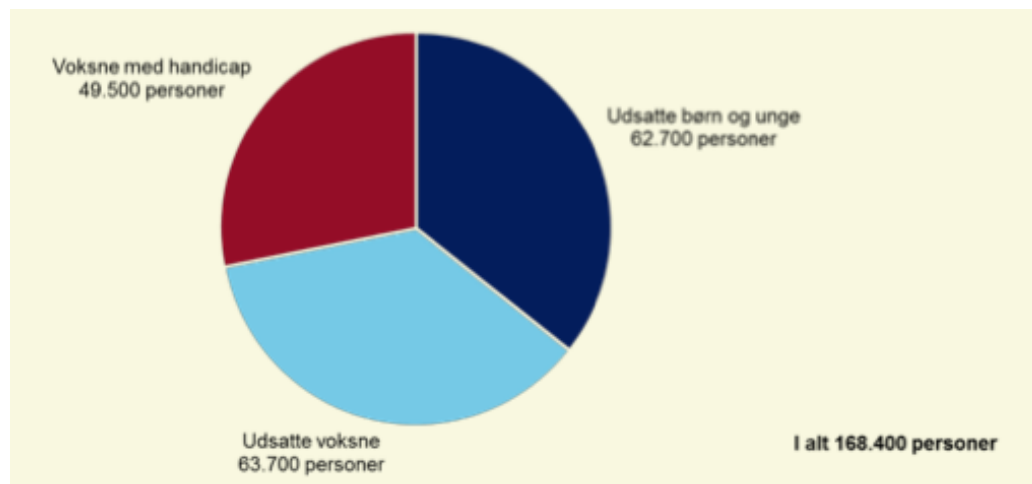
Ifølge konventionens, lovens og forarbejdernes ordlyd, er det nærliggende, at konkludere at barnets bedste er det vigtigste hensyn, og at økonomiske hensyn ikke må prioriteres højere end hensynet til barnets bedst.

En nærmere analyse af, hvordan henholdsvis det økonomiske hensyn og hensynet til barnets bedste inddrages i det kommunale myndighedsarbejde, kræver lidt grundlæggende information, tal og statistikker over, hvordan status er på børne- og ungeområdet, hvilket følger nedenfor.

5. Fakta på børne- og ungeområdet

Socialområdet omfatter udsatte børn og unge, socialt udsatte voksne og mennesker med handicap²⁶. I 2015 modtog omkring 62.700 børn og unge mellem 0-22 år (18-22 årige er med, fordi tilbud om efterværn også er inkluderet) en social foranstaltning.

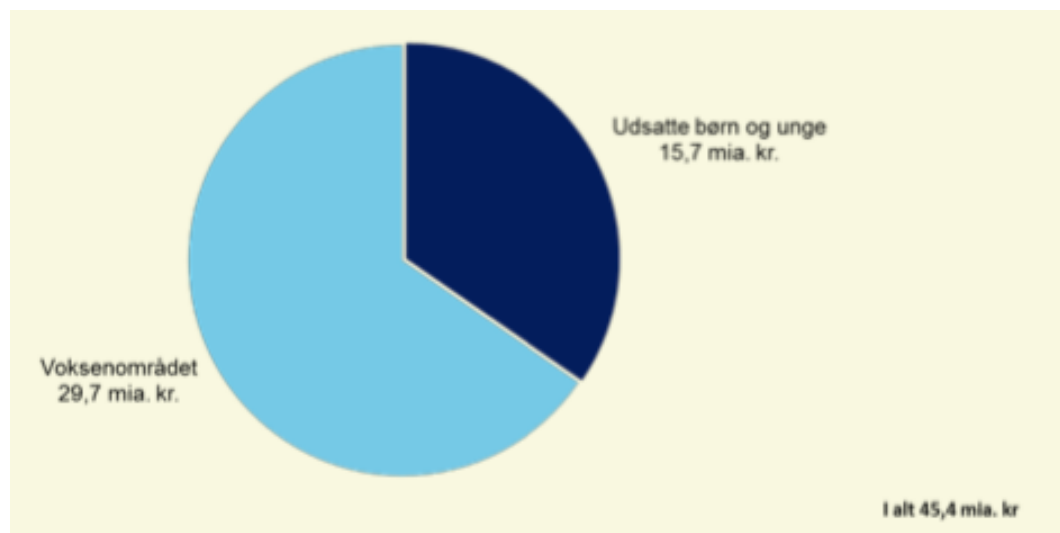
Figur 1: Modtagere af sociale indsatser efter hovedgruppe, 2015



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 22

Børne- og ungeområdet er som det følger af indledningen et meget dyrt og omfattende område i forhold til resten af socialområdet. I år 2016 udgjorde de samlede serviceudgifter på socialområdet ca. 45,4 mia. kr. Heraf blev over en tredjedel ca. 15,7 mia. kr. anvendt til børn og unge området.²⁷

Figur 2: Udgifterne på det sociale område, 2016



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 28

²⁶ Socialpolitisk redegørelse – Kort fortalt 2016, side 7.

²⁷ Socialpolitisk redegørelse 2017, side 15.

Kommunerne anvender også en del udgifter til børn og unge, der ikke modtager støtte på baggrund af sociale problemer, f.eks. i forbindelse med dagstilbud, undervisning osv. Udgifterne til udsatte børn og unge er i gennemsnit på ca. 360.000 kr. årligt, mens udgifterne til andre børn tilsvarende i gennemsnit er ca. 100.000 kr.²⁸ Det er mere end tre gange så mange udgifter, der anvendes til udsatte børn og unge.

Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem antallet af børn og unge der modtager sociale indsatser og udgifterne til sociale indsatser.²⁹ Der er stor udgiftsmæssig forskel på hvilken indsats der ydes – dette afhænger af de sociale problemers kompleksitet. Der er f.eks. flere omkostninger forbundet med foranstaltninger som anbringelse af børn og unge efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7 end ved iværksættelse af forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3.

5.1 Forebyggende Indsatser - servicelovens § 11

Det fremgår af servicelovens § 11 at kommunernes har pligt til at iværksætte forebyggende indsatser overfor børn og unge og deres forældre. Det følger heraf at:

"Kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal som led i det tidlige forebyggende arbejde sørge for, at forældre med børn og unge eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung, kan få en gratis familieorienteret rådgivning til løsning af vanskeligheder i familien. Kommunalbestyrelsen er forpligtet til ved opsøgende arbejde at tilbyde denne rådgivning til enhver, som på grund af særlige forhold må antages at have behov for det. Tilbuddet om rådgivning skal også omfatte vordende forældre. Såvel forældre som børn og unge, der alene søger rådgivning, skal kunne modtage denne anonymt og som et åbent tilbud. Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at støtte efter nr. 1-4 kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde følgende forebyggende indsatser:

- 1) Konsulentbistand, herunder familierettede indsatser.*
- 2) Netværks- eller samtalegrupper.*
- 3) Rådgivning om familieplanlægning.*
- 4) Andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder."*

Det fremgår af bestemmelsens ordlyd, at der er tale om en "forebyggende indsats".

Det er vanskeligt at opdrive tal vedrørende forebyggende indsatser efter servicelovens § 11. Det skyldes, at den sociale indsats på børne- og ungeområdet ikke er fuldt belyst af registerdata. I forbindelse med iværksættelse af en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3 er der ikke pligt til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse efter § 50 eller udarbejde en handleplan efter § 140, ej heller journalpligt.³⁰ Derfor er der begrænset mængde registreret data om forebyggende indsatser efter § 11.

Der kan også iværksættes en forebyggende indsats i form af forebyggende foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3, men disse foranstaltningstyper vil ikke blive behandlet nærmere. Afhandlingen vil udarbejdes med udgangspunkt i forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3.

²⁸ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 11

²⁹ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 28.

³⁰ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 81.

5.2 Foranstaltninger - servicelovens § 52, stk. 3

Når et barns eller en ungs problemer bliver så komplekse, at det ikke længere er tilstrækkeligt med en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, har den enkelte kommune pligt til at iværksætte en børnefaglig undersøgelse efter § 50, og eventuelt træffe afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3 hvis den børnefaglige undersøgelse peger herpå.

Det følger af § 52, stk. 1, 1. pkt. at, kommunerne skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter § 52, stk. 3, når det anses for at være af *væsentlig betydning af hensyn til et barns eller ungs særlige behov for støtte*.

Foranstaltningstyper, fremgår af servicelovens § 52, stk. 3. Det følger heraf at

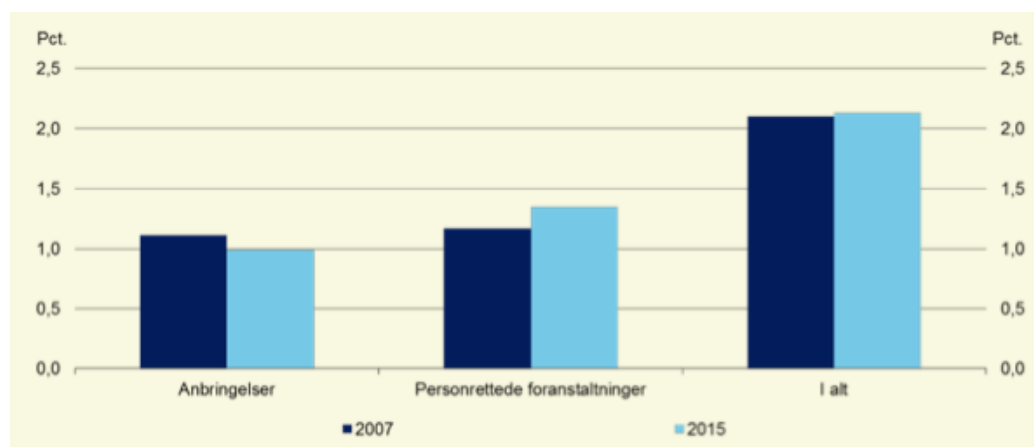
"Kommunalbestyrelsen kan iværksætte hjælp inden for følgende typer af tilbud:

- 1) *Ophold i dagtilbud, fritidshjem, ungdomsklub, uddannelsessted el.lign.*
- 2) *Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.*
- 3) *Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer.*
- 4) *Døgnoophold, jf. § 55, for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien i en plejefamilie, i en kommunal plejefamilie, på et godkendt opholdssted eller på en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1, 2, 5 og 6, eller i et botilbud, jf. § 107.*
- 5) *Aflastningsordning, jf. § 55, i en plejefamilie, kommunal plejefamilie eller netværksplejefamilie eller på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, 5 og 6.*
- 6) *Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller for hele familien.*
- 7) *Anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.*
- 8) *Formidling af praktiktillbud hos en offentlig eller privat arbejdsgiver for den unge og i den forbindelse udbetaling af godtgørelse til den unge.*
- 9) *Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte".*

Afhandlingen tager afsæt i anbringelser af børn og unge uden for hjemmet efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7. Derfor inddrages tal omkring udviklingen i anbringelser af børn og unge fra 0-22 år uden for hjemmet.

5.3 Anbringelser af børn og unge uden for hjemmet - servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7

Figur 3: Andel børn og unge, der modtager en social foranstaltning blandt alle 0-22 årige, 2007 og 2015.

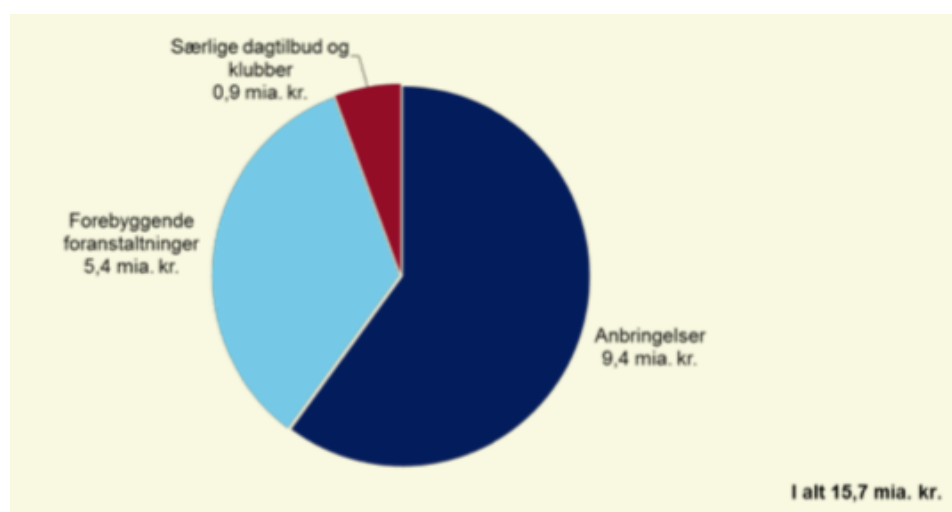


Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 89.

Figuren ovenfor viser at antallet af anbringelser er faldet fra 1,1 procent til 1,0 procent, mens antallet af personrettede foranstaltninger er steget fra 1,2 procent til 1,4 procent. Dette må antages at have sammenhæng med kommunernes større fokus på at yde en tidlig og forebyggende indsats som også uddybes nærmere i forbindelse med belysningen af Herning Kommunes implementering af "*Den svenske model*".³¹ Noget kunne tyde på at, et større omfang af forebyggende foranstaltninger, mindsker omfanget af anbringelser. Der er ikke nødvendigvis en sammenhæng mellem disse tal, men det er nærliggende, at der måske er en effekt af de forebyggende indsatser, så der i mindre grad opstår behov for at anbringe børn og unge.

Anbringelser udgør størstedelen af de samlede udgifter på børne- og ungeområdet. Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet kostede i år 2016 9,4 mia. kr. ud af et samlet beløb på 15,7 mia. kr. på hele børne- og ungeområdet.³² Det følger af figuren nedenfor.

Figur 4: Udgifter til udsatte børn og unge efter type af foranstaltninger, 2016



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 105.

Som det følger af tabellen nedenfor, er de samlede omkostninger på børne- og ungeområdet steget med ca. 0,5 mia. kr. fra år 2012 til 2016. Tilsvarende er omkostningerne forbundet med anbringelser faldet med ca. 0,5 mia. kr. og de forebyggende foranstaltninger steget med 1,2 mia. kr.³³

Årsagen til at anbringelserne udgør så stor en andel af udgifterne er ikke nødvendigvis, at der er mange anbragte børn og unge, men at der er forskel på enhedsudgifterne til de forskellige typer foranstaltninger. Enhedsudgifterne til de forebyggende foranstaltninger variere fra ca. 80.000 kr. til ca. 175.000 kr. pr. år, mens enhedsudgifterne i forbindelse med de mest almindelige anbringelsesformer varierer fra ca. 150.000 kr. til ca. 1,1 mio. kr. pr. år.³⁴

³¹ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 89.

³² Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 104.

³³ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 105.

³⁴ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 105.

Tabel 1: Udgifter til sociale foranstaltninger til børn og unge, 2015-2016

	2012	2013	2014	2015	2016
	<i>Mia. kr.</i>				
Anbringelser	9,9	9,9	9,7	9,6	9,4
Forebyggende foranstaltninger	4,2	4,4	4,6	5,1	5,4
Særlige dagtilbud og klubber	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Udsatte børn og unge i alt	15,2	15,3	15,3	15,6	15,7

Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 105.

Denne omfordeling af omkostninger i perioden må antages at skyldes det stigende ønske om at iværksætte tidligere og mere forebyggende indsatser over for børn og unge og deres familier.

5.4 Valg af anbringelsessted – servicelovens § 66

Når der er truffet afgørelse om anbringelse uden for hjemmet af et barn eller en ung efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7, skal kommunen efterfølgende træffe afgørelse om anbringelsessted.

Det følger af servicelovens § 68 b, stk. 1 at;

"Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted i overensstemmelse med handleplanen, jf. § 140."

Anbringelsesstederne fremgår af § 66. Det følger her af at;

"Anbringelsessteder for børn og unge kan være

- 1) *plejefamilier,*
- 2) *kommunale plejefamilier,*
- 3) *netværksplejefamilier,*
- 4) *egne værelser, kollegier eller kollegielignende opholdssteder,*
- 5) *opholdssteder for børn og unge,*
- 6) *døgninstitutioner, herunder delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner samt sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger, eller*
- 7) *pladser på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling."*

I forbindelse med valg af anbringelsessteder er der også sket en udvikling over de seneste år.

5.5 Plejefamilier kontra døgninstitutioner og opholdssteder

I forbindelse med Barnets reform, som trådte i kraft i 2011 opstod et ønske om, at give de udsatte børn og unge så almindelig en opvækst som muligt. Det er et ønske om, at barnet eller den unge oplever en opvækst, så tilsvarende som et barn uden sociale problemer som muligt. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets reform)³⁵ at der med reformen har *"været et ønske om at understrege vigtigheden af, at børn og unge, der anbringes, får mulighed for at indgå i nære*

³⁵ L178 2009-10.

omsorgsmiljøer med stabile voksenrelationer. Det er aftaleparternes opfattelse, at plejefamilier i mange tilfælde bedst kan tilbyde dette, fordi de netop er karakteriseret ved at være et nært og familielignende miljø".³⁶

Det følger yderligere af bemærkningerne til lovforslaget at *"Forud for en anbringelse skal det vurderes, om en anbringelse i en plejefamilie, er mest hensigtsmæssigt under hensyntagen til barnets eller den unges behov. Det er vigtigt, at barnet sideløbende med en eventuel anbringelse i en plejefamilie modtager en eventuel fornøden behandlingsindsats og støtte".³⁷*

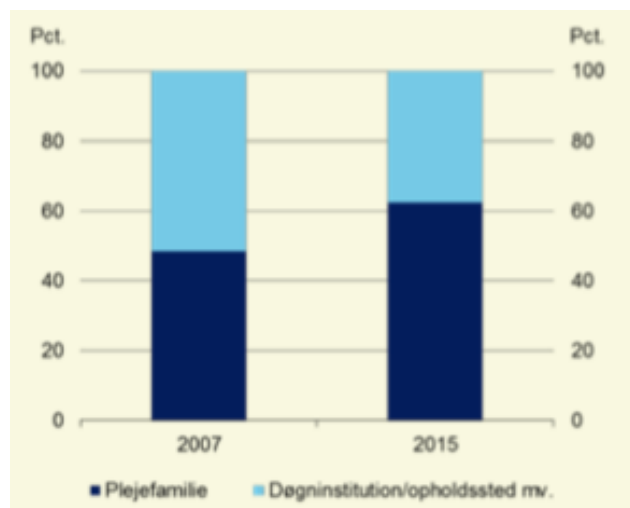
Der er altså i forbindelse med Barnets reform opstillet et krav til kommunerne om at anvende plejefamilier i højere grad end tidligere. Så længe at det sikres, at en anbringelse i en plejefamilie også er tilstrækkeligt til at afhjælpe det konkrete barn eller ungs behov, afdækket i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, jf. servicelovens § 68 b, stk. 2. Det følger heraf at;

"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".

Af lovforslaget Barnets reform bekræftes det yderligere at *"formålet er at understrege, at kommunalbestyrelsen ved valg af konkret anbringelsessted altid skal vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov".³⁸*

Kommunerne har umiddelbart efterlevet kravet og truffet flere afgørelser om anbringelser i plejefamilier i 2015 end 2007, mens antallet af anbringelser i døgninstitutioner eller på opholdssteder er faldet. Det fremgår af figuren nedenfor.

Figur 5: Udviklingen i antal anbragte børn og unge efter type af anbringelser, 2007-2015



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 91.

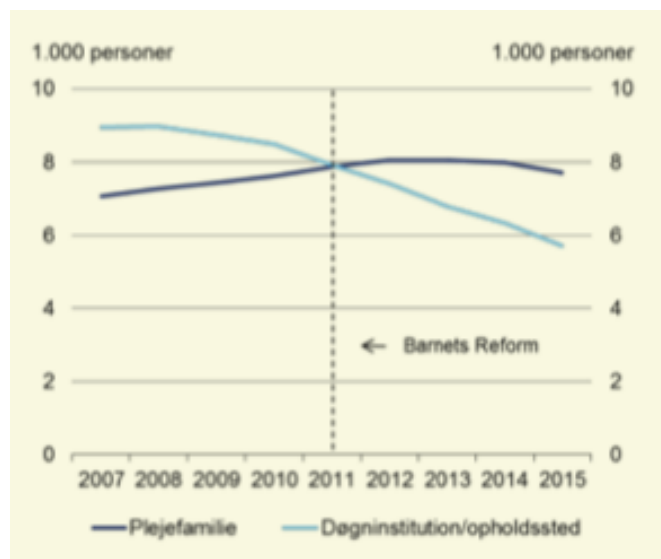
Antallet af anbragte børn og unge anbragt på døgninstitution og opholdssteder er faldet med ca. 3000 børn og unge i perioden 2007-2015, mens antallet af anbragte i plejefamilier er steget med knap 1.000 børn og unge.³⁹

³⁶ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2.2.

³⁷ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2.3.

³⁸ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2.3.

Figur 6: Udvikling i antal anbragte børn og unge efter type af anbringelse, 2007-2015.

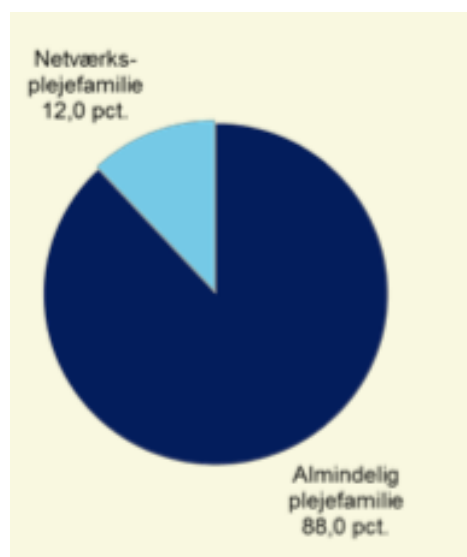


Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 28

Figur 6 viser bekræftende at ændringen af fortrukne anbringelsessteder skete i forbindelse med barnets reform i 2011.

Plejefamilie-begrebet dækker over almindelige plejefamilier, kommunale plejefamilier og netværksplejefamilier. Især antallet af anbragte børn og unge i netværksplejefamilier er steget efter Barnets reform. Det følger af figurerne nedenfor.

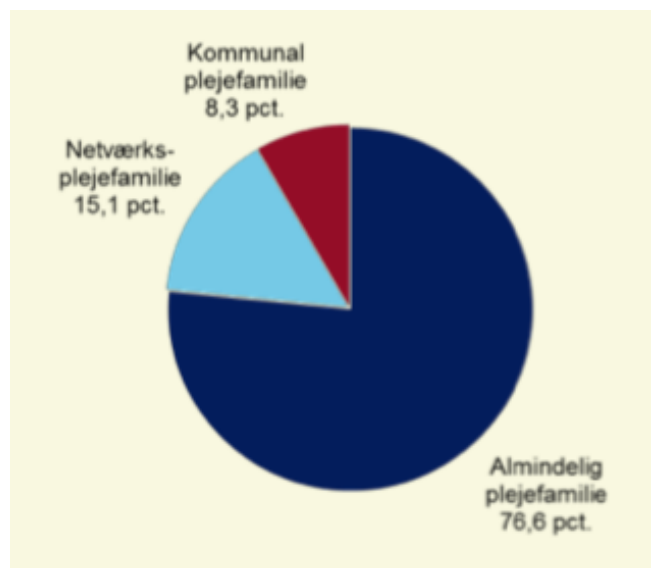
Figur 7: Anbringelser i plejefamilie i 2010, før Barnets Reform



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 92

³⁹ Socialpolitisk Redegørelse 2017, side 91.

Figur 8: Anbringelser i plejefamilie i 2015, iværksat efter Barnets Reform

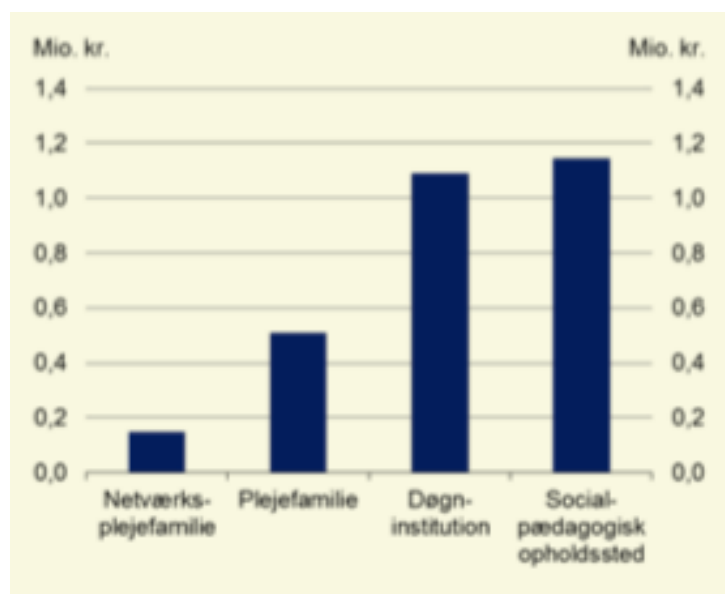


Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 92

Stigningen i antallet af anbragte børn og unge i netværksplejefamilier, må antages at have en sammenhæng med ønsket om at bevare en tilknytning til barnets eller den unges nærmiljø og familie. At bevare en nær tilknytning til nærmiljøet og familien spiller en central rolle i forbindelse med den hjælp der ydes efter servicelovens § 11 og § 52. Det må antages at være lettere at opretholde denne nære tilknytning i netværksplejefamilier.

Valget af netværksplejefamilier og plejefamilier generelt kan også skyldes at der tages hensyn til kommunernes økonomi. Som det fremgår af tabellen nedenfor er enhedsudgifterne til netværksplejefamilierne langt mindre end enhedsudgifterne til socialpædagogiske opholdssteder eller døgninstitutioner.

Figur 9: Enhedsudgifterne til forskellige typer af anbringelser



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 106

Hvilke hensyn, der lægger til grund for kommunernes opprioritering af plejefamilier, fremstår uklart. Det er nærliggende, at der er tale om økonomiske hensyn, da der er færre omkostninger forbundet med anbringelser i plejefamilier end anbringelser på døgninstitutioner eller opholdssteder. Det samme gælder for netværksplejefamilier.

Tilsvarende kan opprioriteringen også skyldes en hensyntagen til det enkelte barns eller den enkelte unges bedste. Der følger af lovforslaget til Barnets Reform, et ønske om at sætte barnets tilknytning til nærmiljøet i centrum og skabe en så almindelig opvækst for barnet eller den unge som muligt. Det kan naturligvis også være et aktivt valg fra kommunerne, om at prioriterer familierelationer højt. Hvilke hensyn der inddrages, fremstår som nævnt uklart, men undersøges nærmere i den videre afhandling.

Der kan konkluderes, at der er sket et skred i udgifterne på børne- og ungeområdet fra amternes opløsning i år 2007 til år 2016. Udgifterne forbundet med hele børne- og ungeområdet stiger hvert år. Samtidigt stiger udgifterne forbundet med forebyggende indsatser, mens udgifterne til anbringelse af børn og unge falder. Mens udgifterne til børne- og ungeområdet stiger - stiger interessen for at styre disse udgifter også. Det må antages at være mere relevant at inddrage økonomiske hensyn, alt andet lige, så længe udgifterne stiger.

5.6 Finansieringen af udgifterne på børn og unge området

Kommunerne fik i forbindelse med nedlæggelse af amterne i 2007 finansieringsansvaret på børn og unge området. Det følger af servicelovens § 173, at det er kommunen som selv endeligt afholder udgifterne efter serviceloven. Kommunerne har derudover forsyningsansvaret jf. servicelovens § 4, det følger heraf at:

"Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at der er de nødvendige tilbud efter denne lov. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen opfylder sit forsyningsansvar efter stk. 1 ved brug af egne tilbud og ved samarbejde med andre kommuner, regioner eller private tilbud".

Kommunernes udgifter til rådgivning, undersøgelse og behandling efter servicelovens § 11 afholdes af den enkelte kommune. Det samme gør sig gældende vedrørende foranstaltninger efter § 52, stk. 3. Det fremgår af servicelovens vejledning.⁴⁰

Hvordan finansieringsansvaret skal fordeles blandt flere involverede kommuner fremgår af begreberne *opholdskommune*, *handlekommune* og *betalingskommune*. Reglerne herom er reguleret i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven)⁴¹.

Det fremgår af retssikkerhedslovens § 9, at opholdskommunen har pligt til at yde hjælp. Det er opholdskommunen, der træffer afgørelser i forbindelse med støtte efter serviceloven, det vil sige, at opholdskommunen også er handlekommunen. Opholdskommunen er der hvor barnet eller den unge har sin bopæl eller sædvanligvis opholder sig jf. § 9, stk. 2. Det er som udgangspunkt altid opholdskommunen, der er betalingskommune. Opholdskommunen kan dog indgå aftale med tidligere opholdskommune om at denne stadig har forpligtelsen til at yde hjælp, det fremgår af § 9, stk. 6.

Dilemmaet om, hvilken kommune der er handlekommune, opholdsholdskommune og/eller betalingskommune er relevant i forbindelse med anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, hvor et barn placeres i et tilbud efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7. I tilfælde hvor barnet eller den unge placeres i tilbud i en anden kommune, er det den oprindelige opholdskommune, der er handlekommune i relation til hjælp efter servicelovens, det følger af retssikkerhedslovens § 9 c. Den nuværende opholdskom-

⁴⁰ Vejledning nr. 9007 af 07/01/2014), pkt. 53 og 54.

⁴¹ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område jf. LBK nr. 188 af 8. Marts 2018.

mune har jf. retssikkerhedslovens § 9a stk. 2, nr. 6 ret til mellemkommunal refusion, det vil sige at få dækket sine udgifter i forbindelse med anbringelsen af handlekommunen (anbringende kommune).⁴²

I forbindelse med særligt dyre enkelt sager refunderes 50 procent fra staten. De præcise beløb for sådan refusion fremgår af servicelovens § 176 og § 176a. Det fremgår af lovforslag L140 at denne statsrefusion er et ønske om "at den enkelte kommunes økonomi bliver mindre belastet, når kommunalbestyrelsen i de særlige dyre enkeltsager anbringer et barn uden for hjemmet, og at kommunerne dermed i fællesskab bærer en større del af udgifterne."⁴³

⁴² Socialt arbejde med børn, unge og deres familier side 70.

⁴³ L140 2011-12, almindelige bemærkninger, pkt. 1.

6. Den retlige ramme

Behov for kommunale afgørelser om iværksættelse af særlig støtte til børn og unge starter ofte med en underretning til kommunen, om bekymringer i forhold til et barn eller en ungs livsvilkår. I nogle tilfælde henvender familien sig også selv, ved behov for hjælp. Kommunen har jf. servicelovens § 155 pligt til at sikre at der;

"iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter § 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte".

Herefter skal kommunen tage stilling til, hvorvidt der skal iværksættes støtte i form af rådgivning og vejledning efter servicelovens § 11 eller iværksættes foranstaltninger efter servicelovens § 52. Denne beslutning skal træffes på et sagligt grundlag. Officialmaksimen indebærer, at det er kommunen, som har pligt til at tilvejebringe de oplysninger, som er relevante og tilstrækkelige. Det er dog klart, at oplysningsniveauet er mindre for at give et tilbud efter § 11 end efter § 52, hvor der forinden skal være foretaget en børnefaglig undersøgelse efter § 50 og udarbejdes en handleplan efter § 140.

6.1 Forebyggende indsats - § 11 kontra foranstaltninger - § 52.

Ankestyrelsen har afgjort en principiel sag, som omhandler den lidt svære gråzone mellem, hvornår der skal iværksættes forebyggende foranstaltninger efter servicelovens § 11 eller træffes afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3. Ankestyrelsen har i principafgørelse 109-11 *"om anbringelse uden for hjemmet – foreløbig afgørelse – børnefaglig undersøgelse – egen drift"* behandlet en sag om et 10-årigt barn, som var kommet til Danmark fra Asien, for at bo hos sin mor og stedfar. Under sit ophold hos sin mor og stedfar oplever barnet omsorgssvigt i en sådan grad, at det indlægges i en "shelter-funktion" på hospitalet.

Der iværksættes en forebyggende indsats efter § 11 i form af et familiemæssigt behandlingsforløb, samtidig med at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse efter § 50. Ankestyrelsen mente ikke at dette var tilstrækkeligt af hensyn til barnets bedste. Derfor traf de afgørelse om at en anbringelse skulle iværksættes straks jf. § 52, stk. 2.

Principafgørelsen fra Ankestyrelsen viser, at det er afgørende, at der iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3 når det ikke synes tilstrækkeligt at yde en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3. Det er dog muligt at yde en forebyggende indsats efter § 11 samtidig med at der iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3. Det vil sige, at det familierettede behandlingsforløb sagtens kan tilbydes i kombination med barnets behov for en akut anbringelse.

Balancegangen mellem den forebyggende indsats efter § 11 og særlig støtte efter § 52 er også forsøgt afklaret i forbindelse med bemærkningerne til lovforslaget til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.)⁴⁴. Det følger heraf at, *"De nuværende formuleringer af §§ 11, stk. 3, og 52, stk. 3, skaber usikkerhed om, hvornår den ene bestemmelse finder anvendelse frem for den anden, og der har i flere kommuner været forvirring herom. Som det fremgår af bemærkningerne til lov nr. 628 af 11. juni 2010 (Barnets Reform), punkt 3.4.1.3. er målgruppen for § 11, stk. 3, familier, der har et mindre støttebehov, end § 50 tilsiger. Målgruppen for § 11 er således i dag familier, børn og unge, der ikke har så komplekse problemer, at der er behov for særlige foranstaltninger efter servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge. Formålet med forslaget er bl.a. at præcisere dette, så der ikke hersker usikkerhed herom i kommunerne, og så det sikres, at kommunerne er opmærksomme på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11. Samtidig skal det sikres,*

⁴⁴ L168 2013-14.

at børn og unge, der kan hjælpes med en forebyggende indsats får denne fremfor en mere indgribende foranstaltning efter kapitel 11".⁴⁵

Det vil sige, at børn, unge og deres familier med mindre komplekse problemer som udgangspunkt godt kan få disse løst, gennem en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3. Så snart problemerne vokser sig større og mere komplekse, skal der om nødvendigt igangsættes en børnefaglig undersøgelse, for at få afklaret, om der er behov for at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

Det er afgørende, at den rette støtte vælges, så barnet eller den unge får den mest effektive hjælp. Det er f.eks. ikke tilstrækkeligt og acceptabelt at træffe afgørelser om en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, hvis den børnefaglige undersøgelse jf. servicelovens § 50 peger på et behov for støtte efter servicelovens kapitel 11.⁴⁶ Dette bekræftes i forbindelse med en udtalelse af Folketingets Ombudsmands, FOB 2016.58 *"Sondringen mellem forebyggende indsatser og særlige foranstaltninger over for børn og unge (servicelovens § 11 og § 52)"*, som omhandler balancegangen mellem forebyggende indsatser efter servicelovens § 11 og særlige foranstaltninger efter servicelovens § 52. Ombudsmandens udtalelse omhandler også konflikten mellem hensynet til kommunernes økonomi efter § 1, stk. 3, 3. pkt. og hensynet til barnets bedste efter § 46, stk. 1, 2. pkt.

6.2 FOB 2016.58 – Haderslev-sagen

Folketingets Ombudsmand modtog to anonyme henvendelser om Haderslev kommune. Henvendelserne omhandlede omfanget af kommunens forebyggende indsatser overfor børn, unge og deres forældre jf. servicelovens § 11, stk. 3. Det fremgik af henvendelserne, at kommunen anvendte disse forebyggende indsatser i måneder og år uden at iværksætte en børnefaglig undersøgelse efter § 50 og uden at udarbejde handleplaner efter § 140. Derudover omhandlede henvendelserne kommunens lange sagsbehandlingstid på børnefaglige undersøgelser.

Ombudsmanden kritiserede Haderslev kommune for at have anvendt forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3, i en række tilfælde, hvor kommunen burde have truffet afgørelse om iværksættelse af foreløbig støtte efter servicelovens § 52, stk. 2, jf. stk. 3.

Derudover kritiserede Ombudsmanden kommunen for at sagsbehandlingstiden på børnefaglige undersøgelser overskred servicelovens frist på 4 måneder jf. servicelovens § 50, stk. 7 i mere end halvdelen af sagerne.

6.3 Forebyggende indsatser efter servicelovens § 11

Reglerne om kommunernes pligt til at iværksætte forebyggende indsatser overfor børn og unge og deres forældre fremgår af servicelovens § 11, stk. 1. Det fremgår heraf at;

"Kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte."

Det fremgår som tidligere nævnt af bestemmelsens ordlyd at der er tale om en *forebyggende indsats*.

Reglerne om den forebyggende indsats blev indarbejdet i serviceloven i år 2014 i forbindelse med lovforslaget til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.)⁴⁷. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget at ønsket med lovforslaget var at *"styrke og målrette den tidlige og forebyggende indsats i kommunerne og sikre,*

⁴⁵ L168 2013-14, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2.2

⁴⁶ Hanne Hartoft, Socialret, side 417.

⁴⁷ L168 2013-14.

at der i højere grad sættes tidligere ind over for et barn eller en ungs vanskeligheder.⁴⁸ Det følger ydermere af lovforslaget at *"Lovændringen er en tydeliggørelse af servicelovens § 11 som en egentlig forebyggelsesparagraf"*. Præciseringen af § 11 som forebyggelses paragraf er altså med til at sikre, at der i langt højere grad sættes tidligt ind overfor udsatte børn og unge og deres forældre.

Servicelovens § 11, stk. 3 oplister en række eksempler på de forebyggende indsatser, der kan iværksættes. Det fremgår af § 11, stk. 3 at;

"Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en forebyggende indsats til barnet, den unge eller familien, når det vurderes, at støtte efter nr. 1-4 kan imødekomme barnets eller den unges behov. Kommunalbestyrelsen kan tilbyde følgende forebyggende indsatser:

- 1) Konsulentbistand, herunder familierettede indsatser.*
- 2) Netværks- eller samtalegrupper.*
- 3) Rådgivning om familieplanlægning.*
- 4) Andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder."*

Det følger af bemærkningerne til lovforslaget *En tidlig forebyggende indsats m.v.*, at listen over de forebyggende indsatser ikke er udtømmende. Der er her kun tale om en række eksempler på indsatser, som den enkelte kommune kan vælge at tilbyde. Kommunerne er ikke forpligtet til at tilbyde præcis de i bestemmelsen oplyste indsatstyper. Kommunerne kan frit vælge, hvilke forebyggende indsatser, der generelt tilbydes i kommunen. Det er kommunens opgave selv at vurdere, hvilken indsats der er mest formålstjenstlig i forhold til et konkret barn eller en konkret ung⁴⁹. jf. det forvaltningsretlige princip om proportionalitet. Proportionalitetsprincippet handler om, at når kommunerne f.eks. skal iværksætte indsatser eller foranstaltninger, skal disse afpasses målet med indsatsen. Det er vigtigt at indgrebet, der foretages, er nødvendigt for den konkrete sag, at den er forholdsmæssig fornuftig, og at den er egnet til at fuldføre målet.⁵⁰ Er der flere muligheder, er det vigtigt at det er den mindst indgribende foranstaltning, der vælges. Det er dog et krav at den er tilstrækkelig og egnet.⁵¹

Et barn eller en ungs behov for støtte efter § 11 baseres på en konkret og individuel vurdering, derfor må det samme antages at gøre sig gældende i forbindelse med valg af, hvilken indsats der skal tilbydes efter § 11, stk. 3.

Det er afgørende, at valget af en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3 ikke træffes ud fra et ønske om at spare penge på børne- og ungeområdet. Er der behov for udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse og herefter behov for iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3, er det ikke sagligt at tilbyde forebyggende indsatser på baggrund af et økonomisk hensyn efter § 1, stk. 3, 3. pkt. Dette bekræftes også i forbindelse med Ombudsmandens udtalelse om Haderslev kommune. Haderslev kommunes omfang af forebyggende indsatser efter § 11, synes at have en sammenhæng med deres ønske om at spare penge om børne- og ungeområdet.

Kommunernes iværksættelse af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 udgør ikke en forvaltningsretlig afgørelse. *"Der træffes ikke afgørelse om iværksættelse af forebyggende indsatser efter den foreslåede § 11, stk. 3, og der er dermed heller ikke adgang til at klage over tilbuddet. En forebyggende indsats efter § 11, stk. 3, forudsætter heller ikke udarbejdelse af en børnefaglig undersøgelse efter lovens § 50 eller udarbejdelse af en handleplan efter § 140."*⁵² Det følger af bemærkningerne til lovforslaget i forbindelse med *"En tidlig forebyggende indsats m.v."*.

⁴⁸ L168 2013-14, almindelige bemærkninger, pkt. 1.

⁴⁹ L168 2013-14, specifikke bemærkninger til nr. 2.

⁵⁰ Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, side 318.

⁵¹ Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, side 319.

⁵² L168 2013-14, specifikke bemærkninger til nr. 2.

Ombudsmanden udtaler sig i forbindelse med udtalen om Haderslev kommune, om sine bekymringer omkring den tidsmæssige udstrækning af de forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3, hvor der burde have været iværksat en foreløbig foranstaltning efter § 52, stk. 2, jf. stk. 3. Ombudsmanden begrundet sine bekymringer med, at borgerne først har adgang til at klage, når der er truffet en afgørelse efter § 52, stk. 2, jf. stk. 3, og ikke så længe der ydes en forebyggende indsats efter § 11, stk. 3. Dette bekræfter vigtigheden af, at kommunen iværksætter de rette indsatser til det konkrete barn eller den konkrete ung. Modtager barnet eller den unge støtte efter § 11, stk. 3, men har behov for støtte efter § 52, bliver denne fanget i § 11, stk. 3 uden klageadgang. Barnet eller den unge har som udgangspunkt ikke mulighed for at gøre indsigelser mod de iværksatte forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3. Barnets eller den unges klageadgang opstår først i det tilfælde, der træffes en forvaltningsretlig afgørelse.

I sådanne tilfælde som nævnt ovenfor, hvor der fejlagtigt iværksættes forebyggende indsatser, uden klageadgang, er det nærliggende at forestille sig, at den forebyggende indsats kan have en modsatrettet effekt. Har barnet eller den unge behov for støtte efter § 52, er det ikke nødvendigvis gavnligt at modtage støtte efter § 11.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældre ansvarsloven (Barnets reform), at målgruppen for § 11, stk. 3 er familier, der har et mindre støttebehov, end § 50 tilsiger.⁵³

Er et barns eller en ungs problemer så komplekse, at det ikke er tilstrækkeligt med støtte efter § 11, stk. 3, er kommunen forpligtet til at igangsætte en børnefaglig undersøgelse efter servicelovens § 50, og her igennem afdække hvorvidt barnet eller den unge har behov for særlig støtte efter servicelovens kapitel 11.⁵⁴

6.4 Børnefaglige undersøgelser – servicelovens § 50

En af betingelserne for at kunne træffe afgørelse om iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 er, at der foreligger en børnefaglig undersøgelse. Det følger af servicelovens § 52, stk. 2 at støtte efter § 52, stk. 3 kun kan;

"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"

Det fremgår af servicelovens § 50 at

"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."

Der skal altså, inden en iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3, udarbejdes en børnefaglig undersøgelse, for at afdække omfanget af barnet eller den unges behov for særlig støtte.

Det følger af bemærkningerne til lovforslaget i forbindelse med *Barnets reform* at *"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"*.⁵⁵ Hermed bekræftes formålet med den børnefaglige undersøgelse.

⁵³ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.1.3.

⁵⁴ L168 2013-14, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.1.

⁵⁵ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.4.6.1.

Tidsfristen for udarbejdelse af sådanne undersøgelser fremgår af servicelovens § 50, stk. 7. Det følger heraf at

"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 foreløbig vurdering og snarest herefter afslutte undersøgelsen".

Ønsket om, at de børnefaglige undersøgelser gennemføres inden for denne korte tidsfrist hænger sammen med det generelle ønske om, at sikre en så tidlig indsats som muligt. Det er afgørende at starte tidligt, så problemerne ikke vokser sig større og mere komplekse.

Ombudsmanden nævner i sin udtalelse om Haderslev kommune, at det er kritisabelt at sagsbehandlingstiden i forbindelse med børnefaglige undersøgelser, i halvdelen af sagerne, overskrider servicelovens frist på 4 måneder. Haderslev kommune forklarer, at det store omfang af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 har en sammenhæng med de lange sagsbehandlingstider på udarbejdelsen af børnefaglige undersøgelser. Det fremgik nemlig af kommunens organisering at de socialrådgivere, der havde kompetence til at yde støtte i form af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3, ikke havde kompetence til også at træffe afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3. En løsning på sådanne kompetence-konflikter følger af analysen af Herning kommunes implementering af "Den svenske model" nedenfor.

Det er afgørende, at kommunerne følger op på de børn og unge, der modtager hjælp efter § 11, stk. 3. Ændre forholdene sig, så der foreligger mere komplekse problemer, er det vigtigt, at der udarbejdes en børnefaglig undersøgelse og om nødvendigt iværksættes foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3. I Ombudsmandens udtalelse erkender Haderslev kommune, at de har anvendt forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 i større omfang, end der er hjemmel til i lovgivningen og at der i mange sager burde have været truffet afgørelser efter § 52 i stedet for.

Vigtigheden af at den rette indsats iværksættes, bekræftes af bemærkningerne til lovforslaget til *En tidlig forebyggende indsats m.v.*. Det følger heraf at formålet med forslaget bl.a. er *"at ... det sikres, at kommunerne er opmærksomme på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11. Samtidig skal det sikres, at børn og unge, der kan hjælpes med en forebyggende indsats får denne fremfor en mere indgribende foranstaltning efter kapitel 11".*⁵⁶Igen er der taget udgangspunkt i det forvaltningsretlige princip om proportionalitet. Indsatsen skal afpasses målet. Det er vigtigt, at indgrebet, der foretages, er nødvendigt for den konkrete sag, at den er forholdsmæssig og at den er egnet til at fuldføre målet.⁵⁷

Er et barns eller en ungs behov for støtte, afdækket af den børnefaglig undersøgelse jf. § 50, så komplekse at § 11, ikke længere er tilstrækkeligt, eller egnet til at fuldføre målet, skal der som udgangspunkt iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

6.5 Foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3

Kommunerne har pligt til at træffe afgørelse om iværksætte af foranstaltninger efter § 52, stk. 3, når der opstår behov herfor. Det fremgår af servicelovens § 52 at

"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 forældremyndigheds-

⁵⁶ L168 2013-14, almindelige bemærkninger, pkt. 2.1.2.2.

⁵⁷ Sten Bønsing, Almindelig forvaltningsret, side 318.

indehaveren, 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."

6.5.1 Betingelserne for iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3

Betingelserne for iværksættelse af foranstaltninger efter servicelovens § 52, stk. 3 følger af § 52, stk. 1, 1. pkt. Det følger heraf, at kommunerne skal træffe afgørelse om foranstaltninger efter § 52, stk. 3, når det anses for at være af *væsentlig betydning af hensyn til et barns eller ungs særlige behov for støtte*.

Som nævnt ovenfor er hovedbetingelsen for at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3 jf. servicelovens § 52, stk. 2, at der foreligger en børnefaglig undersøgelse efter § 50 og en handleplan efter § 140. En sidste betingelse er jf. § 52, stk. 1, 3. pkt. at der foreligger et samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og lige så et samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år.

6.5.2 Valg af foranstaltning

Når kommunerne har truffet en afgørelse om, at der skal iværksættes en foranstaltning efter servicelovens § 52, stk. 3, er det næste step at afgøre hvilken foranstaltning der skal iværksættes.

Det følger af serviceloven § 52, stk. 1, 2. pkt. at

"Kommunalbestyrelsen skal vælge den eller de foranstaltninger, som bedst kan løse de problemer og behov, der er afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse efter § 50."

Denne sætning blev indskrevet i loven i forbindelse med *Barnets reform*.

Servicelovens § 52, stk. 3 oplister de foranstaltningstyper, som kommunerne bl.a. har mulighed for at vælge, når de træffer afgørelser om foranstaltninger efter § 52. Det følger af § 52, stk. 3 at

"Kommunalbestyrelsen kan iværksætte hjælp inden for følgende typer af tilbud:

- 1) *Ophold i dagtilbud, fritidshjem, ungdomsklub, uddannelsessted el.lign.*
- 2) *Praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet.*
- 3) *Familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer.*
- 4) *Døgnophold, jf. § 55, for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre medlemmer af familien i en plejefamilie, i en kommunal plejefamilie, på et godkendt opholdssted eller på en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1, 2, 5 og 6, eller i et botilbud, jf. § 107.*
- 5) *Aflastningsordning, jf. § 55, i en plejefamilie, kommunal plejefamilie eller netværksplejefamilie eller på et opholdssted eller en døgninstitution, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, 5 og 6.*
- 6) *Udpegning af en fast kontaktperson for barnet eller den unge eller for hele familien.*
- 7) *Anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet på et anbringelsessted, jf. § 66.*
- 8) *Formidling af praktiktilbud hos en offentlig eller privat arbejdsgiver for den unge og i den forbindelse udbetaling af godtgørelse til den unge.*
- 9) *Anden hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte.*

Den opstillede liste af foranstaltningstyper er, lige som det gjaldt for de forebyggende indsatser, ikke udtømmende. Det er også her kun eksempler på hvilke foranstaltninger kommunen kan vælge at stille til rådighed. Den enkelte kommune kan frit vælge, hvilke foranstaltninger der tilbydes, dog så længe disse er tilstrækkelige til at opfylde det enkelte barns eller den enkelte ungs behov jf. proportionalitetsprincippet.

Tidligere fremgik det af servicelovens § 52, stk. 1, at der ved valg af foranstaltning i den konkrete sag altid skulle vælges den eller de *mindst indgribende* foranstaltninger, som kunne opfylde de behov for støtte, som var afdækket gennem den børnefaglige undersøgelse. Dette understregede vigtigheden af det forvaltningsretlige princip om proportionalitet. Som det også følger af bestemmelsen skal den

mindst indgribende foranstaltning vælges, hvis der er flere muligheder. Der er dog afgørende at foranstaltningen er egnet og tilstrækkelig til at dække det i den børnefaglige undersøgelse afdækkede behov jf. proportionalitetsprincippet og princippet om egnethed.

Den gældende bestemmelse tager udgangspunkt i det forvaltningsretlige princip om egnethed. Den foranstaltning, der iværksættes, skal være egnet til at løse formålet. Det er dog stadig afgørende at den iværksatte foranstaltning er proportionel med målet med indsatsen.

Det forvaltningsretlige princip om mindsteindgreb gælder også i forbindelse med valg af foranstaltning, da en foranstaltning efter § 52, stk. 3 ikke må være så indgribende, at bivirkningerne overstiger fordelene. Dette bekræftes af bemærkningerne til lovforslaget til *Barnets reform*, at *"Samlet set betyder det, at en afgørelse om iværksættelse af en foranstaltning ikke bør være så lidt indgribende, at den ikke er tilstrækkelig til at opnå målet, eller at den senere viser sig ikke at have effekt. Samtidig bør det altid sikres, at foranstaltningen ikke er så indgribende, at den har større bivirkninger end fordele for barnet eller den unge."*⁵⁸

I forbindelse med valg af foranstaltning er det afgørende, at der ikke vælges den foranstaltning, der er mest fordelagtig for kommunerne set i lyset af økonomiske hensyn. Der skal altid vælges den foranstaltning, der bedst imødekommer barnets eller den unges behov for støtte. Det er ikke sagligt (lovligt) at inddrage økonomiske hensyn efter § 1, når der træffes afgørelse om valg af foranstaltning, der skal iværksættes – med mindre der er tale om to ensartede tilbud, som kan yde samme støtte til barnet eller den unge – her er det tilladt at anvende det billigste tilbud.

Den videre analyse vil udarbejdes med udgangspunkt i anbringelse af børn og unge uden for hjemmet efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7.

Anbringelser er, blandt foranstaltningerne der kan iværksættes, et område forbundet med særlig store omkostninger jf. tabellerne og statistikkerne ovenfor. Derfor er det relevant at undersøge om der inddrages økonomiske hensyn, når der træffes afgørelser i forbindelse med anbringelser af børn og unge uden for hjemmet efter § 52, stk. 3, nr. 7.

Til at supplere de lovgivningsmæssige regler om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet, inddrages en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand, FOB 2014-9 *"Kommunal spareplan på anbringelsesområdet gav ombudsmanden anledning til alvorlig bekymring for de allermest udsatte børns retssikkerhed"*. Ombudsmandens udtalelse giver et indtryk af, at kommunale spareplaner på anbringelsesområdet, i nogle tilfælde kan være i strid med de lovgivningsmæssige rammer omkring ændringer under anbringelser. Dette undersøges nærmere nedenfor.

6.5.3 FOB 2014-9 Guldborgsund-sagen

Folketingets Ombudsmand modtog en anonym henvendelse om en bespareelsesplan på anbringelsesområdet i Guldborgsund Kommune. Alle anbringelsessager skulle inddeles i kategorier. I samme omgang skulle sagsbehandlerne kontakte anbringelsessteder med anbragte børn og unge med henblik på at få nedsat anbringelsesomkostningerne. Hvis ikke dette kunne lade sig gøre, skulle der findes et billigere tilbud til det anbragte barn eller den unge. Til sidst fremgik det af henvendelsen, at Guldborgsund kommune ville hjemtage en andel af de anbragte børn eller forkorte anbringelsesperioderne.

Ombudsmanden bekymrer udsprang af kommunens fokus på udgifterne ved anbringelserne og målet om at nedbringe udgifterne, samt mangel på reel retlig ramme, både de processuelle og materielle regler, mangel på hensyn til barnets tarv, kontinuitet i anbringelsen og egnethed af iværksatte foranstaltninger. Ombudsmanden var bekymret for de allermest udsatte børns retssikkerhed ville komme under pres i processen.

⁵⁸ L178 2009-10, specifikke bemærkninger til nr. 18.

6.5.4 Valg af anbringelse uden for hjemmet jf. § 52, stk. 3, nr. 7

Anbringelse uden for hjemmet efter servicelovens § 52, stk. 3, nr. 7 er den mest indgribende foranstaltning af de i § 52, stk. 3 oplyste foranstaltninger. En anbringelse kan iværksættes *"når det er af væsentlig betydning af hensyn til et barns eller ungs særlige behov for støtte"* jf. § 52, stk. 1, 1. pkt. og hvis der i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse er afdækket et behov herfor. Anbringelse uden for hjemmet kan foretages tvangsmæssigt, hvis ikke der foreligger samtykke fra forældremyndighedsindehaverne eller den unge, der er fyldt 15 år. Dette vil dog ikke blive nærmere behandlet i forbindelse med denne afhandling.

6.5.5 Valg af anbringelsessted

I forlængelse af afgørelsen om at anbringe et barn eller en ung uden for hjemmet, skal det afgøres hvilken anbringelsesmulighed, barnet eller den unge skal placeres i.

Anbringelsesmulighederne fremgår som nævnt tidligere af servicelovens § 66. Det følger heraf at

"Anbringelsessteder for børn og unge kan være:

- 1) *plejefamilier,*
- 2) *kommunale plejefamilier,*
- 3) *netværksplejefamilier,*
- 4) *egne værelser, kollegier eller kollegielignende opholdssteder,*
- 5) *opholdssteder for børn og unge,*
- 6) *døgninstitutioner, herunder delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner samt sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger, eller*
- 7) *pladser på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling."*

Betingelserne for valg af anbringelsessted følger bl.a. af servicelovens § 68 b, stk. 1. Det følger heraf at;

"Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om valg af konkret anbringelsessted i overensstemmelse med handleplanen, jf. § 140."

Det vil sige, at det er afgørende, at det anbringelsessted der vælges, er i overensstemmelse med handleplanen, og dermed målet med selve anbringelsen – også her jf. proportionalitetsprincippet.

I forbindelse med afgørelsen af hvilket anbringelsessted, der vælges, følger det endvidere af § 68 b, stk. 2 at;

"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".

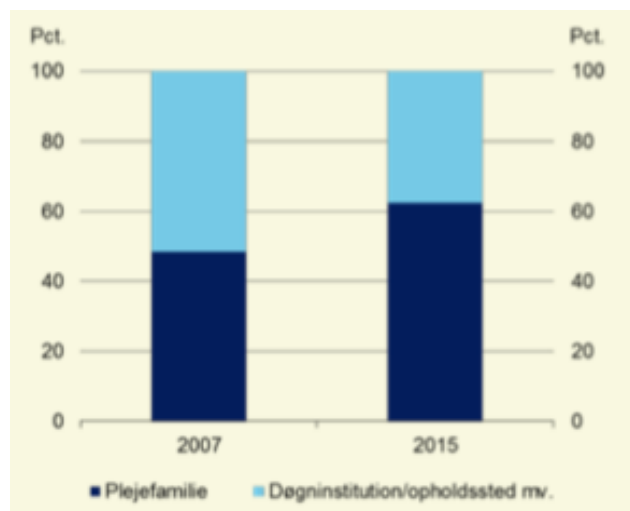
Af ovenstående bestemmelse fremgår det, at det derudover er afgørende, at valget af anbringelsessted afspejler det i den børnefaglige undersøgelse afdækkede behov. Af bemærkningerne til lovforslaget i forbindelse med "Barnets reform" bekræftes det at *"formålet er at understrege, at kommunalbestyrelsen ved valg af konkret anbringelsessted altid skal vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov".*⁵⁹

Det følger på intet tidspunkt af nogle bestemmelser, at valget af anbringelsesmulighed skal vælges ud fra et økonomisk hensyn. Det fremgår udelukkende, at det skal vælges ud fra en konkret vurdering af det enkelte barn eller den unges behov.

⁵⁹ L178 2009-10, almindelige bemærkninger, pkt. 3.1.2.3.

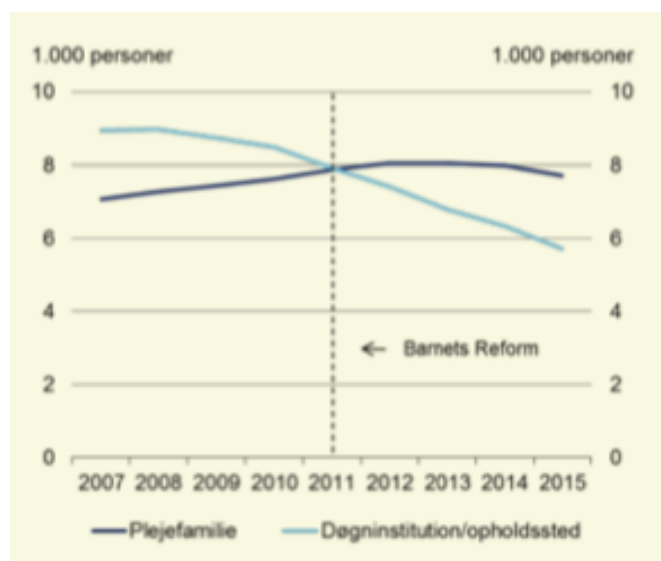
Ifølge figur 5 og 6 nedenfor var langt de fleste anbragte børn og unge i år 2007 anbragt på en døgninstitution eller på et opholdssted, men antallet af børn og unge anbragt her er allerede fra år 2007 dalende. Modsat er der færre anbragt i plejefamilier i 2007, men antallet af børn og unge anbragt i plejefamilier er stigende fra 2007 og frem.

Figur 5: Udviklingen i antal anbragte børn og unge efter type af anbringelser, 2007-2015



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 91.

Figur 6: Udvikling i antal anbragte børn og unge efter type af anbringelse, 2007-2015.



Kilde: Socialpolitisk Redegørelse 2017 – Social- og Integrationsministeriet, side 28

Som nævnt tidligere, har plejefamilier for alvor taget over for døgninstitutioner og opholdssteder i forbindelse med *Barnets reform* i år 2011. De seneste tal fra år 2015 viser at antallet af børn og unge anbragt i plejefamilier er langt højere end antallet af anbragte børn og unge på døgninstitutioner og opholdssteder.

Udviklingen må antages at have en sammenhæng med ønsket om at sikre barnet eller den unge en så "almindelige" en opvækst som muligt. Det fremhæves i forbindelse med *Barnets reform* at det er vig-

tigt, at barnet eller den unge vokser op i nære og trygge familierammer med stabile og omsorgsfulde voksne.

Ønsket om at placere flere anbragte børn og unge i plejefamilier bekræftes af bemærkningerne til lovforslaget i forbindelse med Barnets reform. Heraf fremgår det, at bestemmelsen har *"til hensigt at sikre, at alle børn bliver anbragt hos en plejefamilie i de tilfælde, hvor det vurderes at være mest hensigtsmæssigt at give dem mulighed for at profitere af de mere familiære rammer, som denne anbringelsesform indebærer. Bestemmelsen betyder således, at det i hvert enkelt tilfælde konkret skal overvejes, om det vil være mest hensigtsmæssigt for barnet at blive anbragt hos en plejefamilie, og at der, hvis det vurderes hensigtsmæssigt, herefter skal vælges en plejefamilieanbringelse"*.⁶⁰

Det er altså tilføjet i servicelovens bestemmelser, at kommunerne i hver enkelt sag skal vurdere om det er mest hensigtsmæssigt at anbringe et barn eller en ung i plejefamilie. Det er dog igen afgørende at vælge det anbringelsessted der bedst muligt imødekommer barnets eller den unges behov jf. proportionalitetsprincippet. Det er endvidere vigtigt, at anbringelsesstedet er egnet til at opfylde målet med anbringelsen jf. princippet om egnethed.

Det er interessant, at Guldborgsund kommunen i forbindelse med spareplanen, gør brug af begrebet *mindsteindgrebsprincippet*. Ombudsmandens fortolkning er, at kommunens mindsteindgrebsprincip handler om at gøre foranstaltninger så begrænsede og så billige som muligt, og at det dermed bliver et økonomisk kriterium. Det er især interessant, hvordan det forvaltningsretlige princip fortolkes af Guldborgssund kommune. Mindsteindgrebsprincippet handler i en forvaltningsretlig sammenhæng som nævnt tidligere om, at en foranstaltning ikke må være så indgribende, at eventuelle bivirkninger overstiger fordelene og ikke om at vælge den billigste foranstaltning.

Ved valg af anbringelsessted inddrager kommunerne nødvendigvis økonomiske hensyn jf. servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt. Det følger af bemærkningerne til lovforslaget til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreformen)⁶¹ at *"Partierne bag reformen er ... enige om at præcisere, at kommunerne ikke må tage usaglige økonomiske hensyn ved valg af tilbud til det enkelte barn. Det betyder, at kommunen ikke må tage økonomiske hensyn, som betyder, at der vælges en løsning, som ikke tilgodeser barnets behov. Samtidig er der dog også tale om et område, hvor der årligt anvendes knap 10 mia. kr., hvorfor det er nødvendigt, at der tages saglige økonomiske hensyn"*.⁶²

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til lovforslaget, at *"Kommunerne skal ... være opmærksomme på at få mest muligt for pengene – indsatsen skal være omkostningseffektiv, og der skal være fokus på effektiv tilrettelæggelse af arbejdet, både i forvaltningen og i de sociale tilbud. Reformen ændrer således ikke på kravet til kommunerne om at levere det bedste og billigste tilbud, der imødekommer barnets behov"*.⁶³

Ombudsmanden lægger i sin udtalelse om Herning kommune vægt på at det økonomiske hensyn er et sagligt hensyn. Når kommunerne ønsker at vælge det billigste anbringelsessted, er dette acceptabelt, i det omfang at der er tale om to ensartede anbringelsessteder, som kan bidrage ligeværdigt til at opfylde formålet med anbringelsen. Der kan dog ikke ses bort fra, at det som tidligere nævnt, ved valg af anbringelsessted, er afgørende at der vælges det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov. Derfor er det heller ikke et sagligt kriterium, hvis der vælges den billigste foranstaltning udelukkende eller primært ud fra et økonomisk hensyn – som det kunne tyde på var tilfældet hos Guldborgsund kommune jf. ombudsmandens fortolkning.

⁶⁰ L178 2009-10, de specifikke bemærkninger til nr. 45.

⁶¹ L8 2004-05.

⁶² L8 2004-05, almindelige bemærkninger, pkt. 2.

⁶³ L8 2004-05, almindelige bemærkninger, pkt. 2.

Det er altså i modsætning til valg af foranstaltning, sagligt (lovligt) at inddrage økonomiske hensyn, når der træffes afgørelser om valg af anbringelsessted. Det er legalt for kommunerne, at anbringe et barn eller en ung på det billigste sted ud af to ligestillede tilbud, så længe det billigste imødekommer barnets eller den unges behov. Her er et eksempel på, at det økonomiske hensyn jf. § 1, stk. 3, 3, pkt. aldrig må eller kan stå alene. Hensynet til barnets bedste jf. § 46, stk. 1, 2. pkt. skal her inddrages som et primært kriterium i forhold til det økonomiske hensyn.

Hvis forholdene i et barns eller en ungs anbringelsessag ændrer sig, kan det blive relevant for en kommune at træffe afgørelse om ændring af anbringelsessted eller ophør af anbringelsen.

6.5.6 Ændring under anbringelse

En ændring af et barn eller en ungs anbringelsessted er muligt for kommunerne at gennemføre jf. servicelovens § 69, stk. 1. Det følger heraf at

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

Betingelserne for en sådan ændring er et samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 12 år og en udtalelse fra det aktuelle anbringelsessted jf. § 69, stk. 2 og § 69 stk. 4, punkt 5.

Det er afgørende, at der forelægger et reelt formål med ændringen af et barn eller en ungs anbringelsessted. Endnu mere afgørende er det, at der tages hensyn til formålet med anbringelsen afdækket i forbindelse med udarbejdelsen af den børnefaglige undersøgelse efter § 50 og handleplanen efter § 140, når der træffes afgørelse om ændring af anbringelsessted.

Ændres forholdene i et barns eller ungs anbringelsessag sig, kan der også opstå et behov for at foranstaltningen om en anbringelse jf. § 52, stk. 3, pkt. 7 ophører. Det følger af servicelovens § 68 at

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

Når det overvejes hvorvidt en foranstaltning skal ophøre, er det afgørende at undersøge om målet med foranstaltningen, afdækket i handleplanen jf. § 140 er nået, og at der dermed ikke længere er et formål med foranstaltningen.

Den udarbejdede handleplan jf. § 140 skal genbehandles, så der fortsat er et mål og en plan med hjemgivelsen af barnet eller den unge jf. § 68, stk. 11.

I forbindelse med hjemgivelse til forældrene gælder det jf. servicelovens § 68, stk. 2 at

"Et anbragt barn eller en anbragt ung kan først hjemgives, efter at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om hjemgivelse og om hjemgivelsesperiodens længde."

Ombudsmanden fremhæver i sin udtalelse om Haderslev kommune, at der ikke udover § 68 og § 69 er lovhjemmel til ophør af anbringelse eller ændring af anbringelsessted under en anbringelse. Derfor er der umiddelbart ikke nogen lovhjemmel til at ændre anbringelsessted eller hjemgive de anbragte børn og unge til deres forældre, blot fordi Guldborgsund kommunes udgifter i forbindelse med anbringelse på et konkret sted ikke kunne nedbringes.

I ombudsmandens udtalelse om Guldborgsund kommune, gør han det klart, at det er problematisk, at der i forbindelse med hjemgivelse af anbragte børn og unge, ikke er nogen mulighed for at forhindre en sådan afgørelse, på trods af, at den kunne være i strid med barnets bedste. Ombudsmanden var bekymret for, at afgørelserne om hjemgivelse ikke ville blive forhindret, da forældre til anbragte børn og unge med stor sandsynlighed ikke vil klage over en afgørelse om hjemgivelse af deres børn. Et an-

bragt barn vil i de fleste tilfælde heller ikke klage. Hvis barnet er under 12 år er barnet slet ikke klageberettiget. Så selvom afgørelsen om hjemgivelse ville være i strid med barnets bedste, ville den ikke nødvendigvis blive forhindret, da der ikke ville være nogen til at indbringe sagen for klageinstanser.

Det står igen klart, at en afgørelse om at en foranstaltning skal ophøre, skal træffes ud fra et hensyn til at barnets bedste sikres. Der kan ikke træffes afgørelse om ophør af foranstaltning alene på baggrund af et ønske om at nedbringe omkostningerne på anbringelsesområdet. Der dog kan godt træffes afgørelse om anbringelse på et billigere anbringelsessted, så længe det er i overensstemmelse med den formålet med den iværksatte foranstaltning.

6.5.7 Odensesagen

Dette bekræftes yderligere i forbindelse med en udtalelse af Folketingets Ombudsmand om Odense Kommune. Folketingets Ombudsmanden modtog en henvendelse fra Dansk Socialrådgiverforening (Region Syd) som omhandlede Odense Kommunes behandling af børnesager. Odense kommune, ville i forbindelse med et ønske om at spare penge, lukke 20 procent af kommunens sager, hvor der var iværksat forebyggende foranstaltninger og bringe foranstaltningerne til ophør pr. 1. september 2015.⁶⁴

Ifølge kritikken var der ikke nogle faglige ændringer i anbringelsessagerne, som kunne forsvare dette ophør af anbringelsen. Det er alene af økonomiske årsager og ikke ud fra en socialfaglig vurdering. Kommunen erkendte meget alvorlige fejl og trak alle afgørelserne om ophør af de forebyggende foranstaltninger tilbage, derfor foretog Ombudsmanden sig ikke yderligere.⁶⁵

Det kan hermed konkluderes, at der som udgangspunkt ikke er hjemmel i loven til at træffe afgørelser om ændring af anbringelsessted eller ophør af anbringelser, alene på baggrund af økonomiske hensyn jf. § 1, stk. 3. 3. pkt..

6.6 Konsekvenserne ved inddragelse af økonomiske hensyn som det primære kriterium

Som det er nævnt tidligere, har kommunerne hjemmel i servicelovens § 1 til at inddrage økonomiske hensyn. Der er tale om en ret til at inddrage økonomiske hensyn og ikke en pligt. Omvendt har kommunerne pligt til at inddrage hensynet til barnets bedste jf. servicelovens § 46. I tilfælde hvor kommunerne bytter om på denne ret og pligt og prioriterer det økonomiske hensyn i højere grad end hensynet til barnets bedste, er det nærliggende at forestille sig at der også har nogle konsekvenser for kommunerne.

Udgangspunktet er, at en forvaltningsafgørelse med manglende hjemmel eller i strid med lovgivningen, erklæres ugyldig. Der er nogle betingelser for, at ugyldighed kan indtræffe. En af disse betingelser er, at manglen skal være væsentlig.⁶⁶ I forbindelse med inddragelse af bestemte hensyn er det præciseret at; *"Er der pligt til at inddrage et bestemt hensyn, og forvaltningen ikke har levet op til dette, foreligger der en væsentlig mangel. Det samme gælder, hvis forvaltningen i forbindelse med afvejningen ikke har respekteret en prioriteringsregel"*⁶⁷.

Det er dog lidt en gråzone – det kan ikke nødvendigvis sættes så firkantet op. Kommunerne har ret til at inddrage økonomiske hensyn og en pligt til at inddrage hensynet til barnets bedste. Men hvorvidt inddragelse af økonomiske hensyn er i strid med pligten til at inddrage hensynet til barnets bedste, må afhænge af en konkret vurdering af vægtningen af de to hensyn overfor hinanden i hver enkelt sag. Det

⁶⁴ http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/status_odense/nyhed

⁶⁵ http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmanden_afslutter_odense-sag/pdf2

⁶⁶ Forvaltningsret, Almindelige emner, side 436

⁶⁷ Forvaltningsret, Almindelige emner, side 446

er nærliggende at forestille sig at der er forskel på, i hvilket omfang det økonomiske hensyn inddrages i forhold til hensynet til barnets bedste. Er der tale om 60% økonomiske hensyn og 40% hensyn til barnets bedste vil kommunerne muligvis have lettere ved at argumentere for valget af den prioriterede rækkefølge end hvis det var 80/20. Der antages at der ikke nødvendigvis indtræder ugyldighed i alle tilfælde hvor det økonomiske hensyn prioriteres højere end hensynet til barnets bedste. Det er i hvert fald en betingelse at fejlen eller manglen er væsentlig.

En anden sanktion overfor kommunernes er Folketingets Ombudsmands udtalelse af kritik.⁶⁸ Denne form for sanktion følger af Haderslev-sagen, Guldborgsund-sagen og Odense-sagen.

⁶⁸ Forvaltningsret, Almindelige emner, side 448

7. Den organisatoriske ramme

Som nævnt tidligere er børn og unge området et omfattende og omkostningstungt område i forhold til socialområdet generelt. At yde støtte, enten i form af forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 eller yde støtte i form af foranstaltninger efter § 52, stk. 3, er ressourcekrævende for den enkelte kommune. Især anbringelser af børn og unge uden for hjemmet er dyrt jf. KL's undersøgelse. En anbringelse koster som tidligere nævnt i gennemsnit ca. 690.000 kr. pr. år.⁶⁹

At skulle yde særlig støtte til børn og unge og deres familier er en kompleks opgave at løse for den enkelte kommune. Det er vigtigt, at der tages hensyn til kommunernes økonomi og begrænsede ressourcer, men endnu vigtigere at der tages hensyn til det enkelte barns eller den enkelte ungs bedste.

Efter en gennemgang af den retlige ramme, er det herefter relevant at se på hvordan kommunerne forsøger at balancere deres forvaltningsmæssige forpligtelser. Det er relevant at se på den organisatoriske ramme – det vil sige fra kommunernes vinkel.

Kommunerne har en forpligtelse til at yde særlig støtte til børn og unge og deres familier, jf. bl.a. servicelovens § 11 og § 52, men også en forpligtelse til at handle økonomisk ansvarligt jf. servicelovens § 1, stk. 3.

Ombudsmandens udtalelser om Haderslev, Guldborgsund og Odense kommune viser, hvordan det kan være svært at balancere hensynet til kommunernes økonomi og hensynet til barnets bedste, uden at handle i strid med Servicelovens bestemmelser. Spareplaner på børn og unge området ender, som i Guldborgsund og Odense kommune, ofte med være uforeneligt med hensynet til barnets bedste.

I håb om at finde en langsigtet løsning på det ressourcekrævende børn og unge område, forsøgte Herning kommune sig med en Svensk strategi. Herning Kommune har med stor succes implementeret erfaringer fra en den svenske model i forhold til at spare penge og ressourcer på børn og unge området.

7.1 Herning modellen – "Den svenske modellen"

Det følger af KORA's Rapport⁷⁰, at Herning kommune startede i 2013 et program med en ny model, kendt fra Sverige, til at opnå en mere effektiv ressourceudnyttelse på børn og unge området.

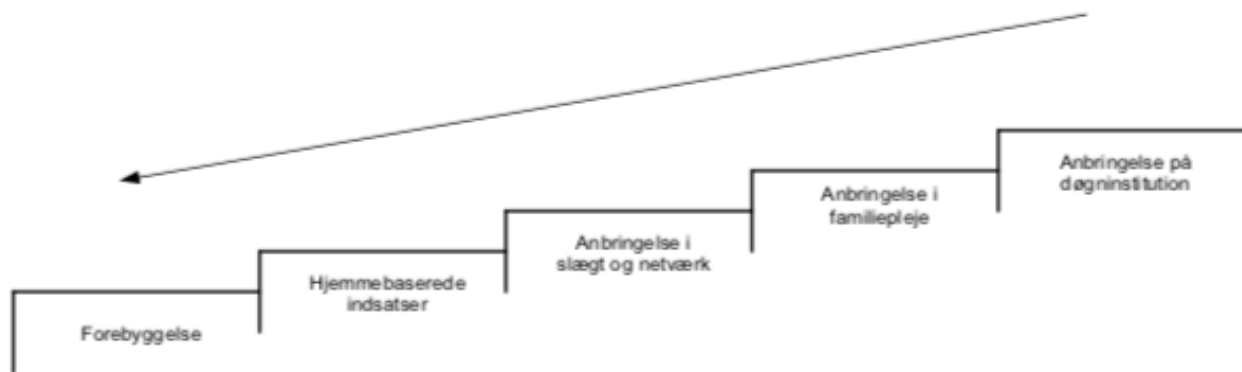
Målet med projektet var at højne kvaliteten af den støtte kommunen ydede til børn og unge og deres familier, samtidig med at omkostningerne i forbindelse hermed skulle mindskes.

Modellen tog udgangspunkt i indsatstrappen, som handler om, at der altid skal vælges den mindst indgribende foranstaltning, og at en løbende opfølgning skal bidrage til at der hele tiden arbejdes hen imod en mindre indgribende foranstaltning, så længe denne selvfølgelig er tilstrækkelig til at opfylde det enkelte barns eller den enkelte ungs behov.

⁶⁹ KL udsatte børn – Nøgletal 2018, side 3.

⁷⁰ KORA, *Sverigesmodellen i praksis, Erfaringer fra Herning kommune efter to år*, 2015.

Figur 1: Indsatstrappen



Kilde: Sverigesprogrammet, Herning Kommune 2013 (KORA, Sverigesmodellen i praksis, Erfaringer fra Herning Kommune efter to år, 2015, side 7)

Med indsatstrappen og modellen generelt er der fokus på, at barnet bevare tilknytningen til nærmiljøet og familien. Der ønskes færre anbringelser og flere forebyggende indsatser. Det er centralt at det enkelte barn eller den enkelte unge oplever en så "normal" opvækst som muligt.

7.1.1 Tværfaglige teams

En af de væsentligste forskelle på den tidligere kommunale organisering og den nye model er opgavefordelingen og den organisatoriske struktur. Tidligere har det været socialrådgivernes opgave, at varetage børn og unge sager, når det lå fast, at der skulle træffes en afgørelse om iværksættelse af foranstaltning efter servicelovens § 52, stk. 3. Det vil sige, at underretningerne om bekymringer for et barn eller en ungs livsvilkår endte hos en modtagerenhed, som herefter tog stilling til om der skulle ydes særlig støtte i form af en forebyggende indsats efter servicelovens § 11, stk. 3 eller om der var behov for en børnefaglig undersøgelse efter § 50 og herefter en videregivelse af sagen til en socialrådgiver.

Med den nye struktur er det socialrådgiverne, der modtager sagerne fra start, og det er hermed dem der skal træffe afgørelse om, hvorvidt skal iværksættes støtte efter § 11, stk. 3 eller iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

Det er ret afgørende for den indsats der ydes, at socialrådgiverne har kompetence til både at iværksætte forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 og træffe afgørelse om at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3. Ombudsmandens udtalelse om Haderslev kommune bekræfter dette. De lange sagsbehandlingstider for udarbejdelse af børnefaglige undersøgelser hos Haderslev kommune blev begrundet med at de socialrådgivere som havde kompetence til at iværksætte forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 ikke tilsvarende havde kompetence til at træffe afgørelser om iværksættelse af foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

I den nye model blev antallet af socialrådgivere fordoblet, så den enkelte socialrådgiver kun havde halvt så mange sager at varetage. Samtidig blev socialrådgiverne inddelt i små teams sammen med psykologer og sundhedsplejerske. Dette team blev sammensat for at skabe et tættere tværfagligt samarbejde.

7.1.2 Få sager skaber mere dybde

At den enkelte sagsbehandler varetager halvt så mange sager, giver mulighed for en langt større fordybning i den enkelte sag. Det giver socialrådgiveren mulighed for at skabe tættere relationer til de

involverede børn og unge og deres familier. Der er for mulighed for at arbejde længere tid med den enkelte sag, så der sikres at den rette hjælp tilbydes.

En vigtig del af modellens formål er også at den enkelte sagsbehandlere har bedre tid og nemmere adgang til opfølgning i de enkelte sager. Opfølgning er en central opgave i den svenske model, da det sikrer, at der hele tiden ydes den optimale indsats. Igen med henvisning til indsatsstrappen, er det afgørende at der hele tiden arbejdes hen imod en mindre indgribende foranstaltning, som stadigvæk er tilstrækkelig til at opfylde formålet.

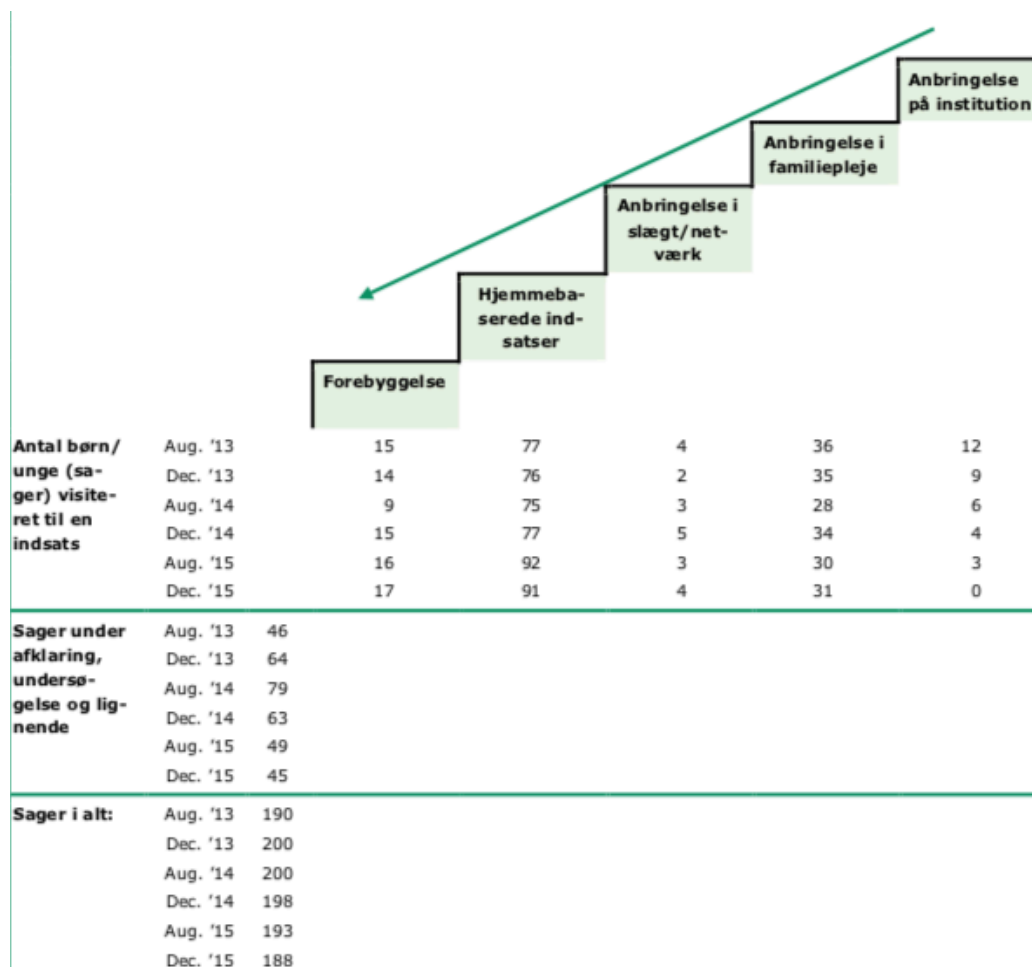
7.1.3 Resultatet

Programmet i Herning kommune om test af den svenske model, blev kun testet på en andel af Herning kommunes børn og unge område. Fra år 2016 blev modellen implementeret i hele Herning kommune. Erfaringerne fra Herning kommune har også bidraget til en ændret praksis i andre danske kommuner. Resultaterne følger af en slutevaluering foretaget af KORA⁷¹.

Slutevalueringen viste bl.a., at de opstillede mål for implementeringen af den svenske model blev realiserede. Herning kommune havde et mål om, at foranstaltningerne skulle tilpasses indsatsstrappen løbende i sagsbehandlingsprocessen. Det vil sige færre anbringelser af børn og unge på institutioner og flere anbragt i plejefamilier. Resultaterne viste, at der i langt mindre grad blev anbragt børn og unge på institutioner og flere i plejefamilier. Dette følger af figuren nedenfor.

⁷¹ KORA, *Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram*, 2017.

Figur 2: Antal sager på indsatstrappens forskellige trin i Sverigesdistrikterne august 2013-december 2015.



Kilde: Opgørelser fra Herning Kommune (KORA, Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram 2017, side 14).

Det er iøjnefaldende at antallet af anbringelserne på institution fra august 2013 til december 2015 er faldet fra 12 anbragte til ingen overhovedet.

Resultaterne fra Slutevalueringen viser også, at ønsket om flere opfølgninger er blevet realiseret i perioden. Især på anbringelsesområdet er antallet af opfølgninger i servicelovens forstand steget.

Det vigtigste parameter må antages at være den ønskede økonomiske besparelse, der var det reelle grundlag for implementeringen af den svenske model. Herning kommune har i forbindelse med implementeringen af den svenske model sparet mere end dobbelt så meget som forventet, på børn og ungeområdet. De store besparelser skyldtes i høj grad færre anbringelser generelt og flere billigere foranstaltninger. Tabellen nedenfor viser besparelserne på bl.a. institutionsanbringelser fra år 2013 til 2015 i Herning kommunens forsøgsområder (Sverigesdistrikter) og kommunens øvrige børn og unge område.

Tabel 6: Regnskab for anbringelsesområdet, Sverigesdistrikter og øvrige distrikter i 2013 og 2015. Beløb i 1.000., 2013-priser.

Foranstaltning	Regnskab 2013		Regnskab 2015		Udvikling regnskab 2013-regnskab 2015	
	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter
Hjemmebaserede anbringelser	719	3.860	1.710	3.058	991	-802
Familieplejeanbringelser	13.366	35.537	13.358	39.763	-8	4.226
Institutionsanbringelser	10.206	28.471	2.479	36.954	-7.727	8.483
Anbragte i alt	24.291	67.868	17.547	79.775	-6.744	11.907

Kilde: Opgørelser fra Herning Kommune (KORA, Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram 2017, side 20).

Ydermere er beløbet, der hvert år anvendes til en enkelt anbringelse af et barn eller en ung faldet. Det følger af tabellen nedenfor, at forsøgsområderne anvender færre penge på anbringelser i alt end den øvrige del af Herning Kommune.

Tabel 7: Enhedsudgifter i kr. til forskellige foranstaltninger pr. årsbarn i Sverigesdistrikter og øvrige distrikter 2013-2015. 2013-priser.

	2013		2015		Udvikling 2013-2015	
	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter	Sveriges-distrikter	Øvrige distrikter
Hjemmebaserede anbringelser	200.838	254.450	286.872	305.819	86.034	51.369
Familieplejeanbringelser	384.412	378.375	394.285	410.480	9.873	32.105
Institutionsanbringelser	908.816	826.684	1.203.351	1.101.131	294.535	274.447
Anbringelser i alt	489.935	472.849	418.784	568.079	-71.152	95.230

Kilde: Opgørelser fra Herning Kommune (KORA, Slutevaluering af Herning Kommunes Sverigesprogram 2017, side 21).

Som det kan ses, steg enhedsudgifterne for alle anbringelsestyperne. Så faldet af udgifterne til anbragte i alt må skyldes, at forsøgsområder formentlig anvendte billigere anbringelsessteder end resten af Herning Kommune.

Herning Kommune har altså på baggrund af en ny strategi, med udgangspunkt i erfaringer fra den svenske model, formået at nedbringe omkostningerne forbundet med anbringelse af børn og unge. Det fremgår ikke umiddelbart af evalueringsrapporterne, men man må antage, at denne strategi tager større hensyn til barnets bedste end i Guldborgsund og Odense kommune, i kraft af den mere dybdegående sagsbehandling.

8. Diskussion

Gennemgangen af henholdsvis den retlige ramme på børne- og ungeområdet og den organisatoriske ramme på området efterlader et indtryk af, at det er meget omfattende at iværksætte forebyggende indsatser efter servicelovens § 11, stk. 3 og at iværksætte foranstaltninger efter § 52, stk. 3, når både der skal tages hensyn til det enkelte barns eller den enkelte ungs bedste og tages hensyn til kommunernes økonomi.

Både Haderslev, Guldborgsund og Odense kommune forsøger at bekæmpe de store omkostninger på anbringelsesområdet ved at udarbejde bespareelsesplaner, men alle uden at inddrage hensynet til barnets bedste på tilstrækkelig vis.

Det er klart, at der er et ønske om at mindske omkostningerne på børn og unge området – især anbringelsesområdet, da det er et af kommunernes mest omkostningstunge områder. Det er dog en meget kompleks opgave, at finde en løsning, som både varetager kommunernes økonomi efter servicelovens § 1, stk. 3. 3. pkt. og hensynet til barnets bedste efter § 46, stk.1, 2. pkt.

8.1 Forebyggende indsats

Et af de steder hvor kommunerne kan sætte ind i forhold til at mindske omkostningerne på børne- og ungeområdet er ved brug af forebyggende indsatser efter § 11.

Den forebyggende indsats er umiddelbart et naturligt sted at starte, når kommunerne skal iværksætte støtte til et barn, en ung eller deres forældre, med behov herfor. Denne forebyggende indsats efter servicelovens § 11 er den mindst indgribende indsats. Umiddelbart er en forebyggende indsats også billigere at iværksætte end foranstaltninger efter § 52. Der er som nævnt langt højere udgifter forbundet med at anbringe børn og unge uden for hjemmet end for eksempel netværks- og samtalegrupper.

Som nævnt tidligere er formålet med § 11 og den forebyggende indsats at sætte tidligt ind i et barns eller en ungs opvækst. Det er afgørende at problemerne forsøges løst, så tidligt som muligt, så det undgås at problemerne vokser sig store, mere komplekse og mere omkostningsfulde at løse. Sættes der tidligt ind med støtte til børn og unge, kan der måske forebygges, så fremtidig behov for støtte undgås.

Både Haderslev og Herning kommune har fokus på en mere forebyggende indsats efter § 11 frem for foranstaltninger efter § 52. Både Haderslev og Herning kommune har umiddelbart dette fokus på baggrund af økonomiske overvejelser. Herning kommune inddrager dog i langt højere grad hensynet barnet eller den ungs bedste.

Det er ikke hensigtsmæssigt at vælge forebyggende indsatser efter § 11, stk. 3 blot for at undgå stigende omkostninger på børne- og ungeområdet. En indsats skal primært ydes ud fra en vurdering af barnets eller den ungs behov. Som det fremgår af ombudsmandens udtalelse om Haderslev kommune er en forebyggende indsats ikke altid tilstrækkelig til at dække det enkelte barn eller den enkelte ungs behov.

Hvis ikke den støtte der iværksættes af kommunerne er egnet til at løse formålet, har det måske slet ingen effekt at yde støtten. Dermed kan en forebyggende indsats medvirke til bremse barnets eller den ungs udvikling mod en mere normal og tryk opvækst.

Det er afgørende, at der føres kontrol – laves opfølgninger – med de forebyggende indsatser og ikke kun i forbindelse med foranstaltninger efter § 52. Der er ikke journalpligt eller anden pligt om at registrerer data på den forebyggende indsats. Dette synes problematisk. Det er nærliggende at forestille

sig, at mere dokumentation vil give et bedre overblik over, hvorvidt de forebyggende indsatser overhovedet har en effekt. For lige så vel som ved de forebyggende foranstaltninger, må det være afgørende at de forebyggende indsatser er så formålstjenstlige og omkostningseffektive som mulige.

Det er i forbindelse med opfølgningen også afgørende at få afklaret, om der undervejs opstår et behov for § 52 foranstaltninger. Er den forebyggende indsats ikke tilstrækkelig, er det afgørende at der hurtigst muligt iværksættes en børnefaglig undersøgelse og i forlængelse heraf iværksættes foranstaltninger efter § 52, stk. 3.

8.2 Valg af anbringelsessted

Et andet oplagt sted at inddrage økonomiske hensyn er valget af anbringelsessted. Der er forskel væsentlig på prisniveauet på anbringelsesstederne. Derfor er dette også et naturligt sted for kommunerne at starte.

Som nævnt tidligere er det helt acceptabelt, at kommunerne vælger det billigste anbringelsessted, hvis to anbringelsessteder kan tilbyde samme dækkende indsats. Det er dog stadig afgørende at hensynet til barnets bedste vægtes højest.

På nuværende tidspunkt har kommunerne mulighed for at vurdere det enkelte anbringelsessted med hjælp fra Tilbudsportalen. Men problematikken med Tilbudsportalen er, at denne udelukkende viser hvilke steder, der har ledige pladser, og hvad disse beskriver om sig selv. Tilbudsportalen viser ikke en egentlig evaluering af anbringelsesstedernes metoder og resultaterne fra tidligere anbragte børn og unge. Det bør sættes større fokus på effekten og resultaterne, på samme måde som ved de forebyggende indsatser. Anbringelser skal være omkostningseffektive og endnu vigtigere - bidrage til et barns positive udvikling.

8.3 Brug af (netværks)plejefamilier

I forlængelse af det ovenfor nævnte om valg af anbringelsessted, er plejefamilier en af de billigste løsninger på anbringelsesområdet. Kommunerne placerer i dag flere børn og unge i netværksplejefamilier end tidligere.

Netværksplejefamilier en af de billigste anbringelsessteder efter servicelovens § 66. Som det fremgår ovenfor, er det også forsøgt indarbejdet i lovgivningen at plejefamilier er den mest optimale løsning, når der anbringes børn og unge uden for hjemmet. Begrundelsen for at fremhæve plejefamilier som den bedste løsning, er ikke kun fordi det er billigere, men også fordi det tilbyder det enkelte barn eller den enkelte unge en opvækst så tæt på "normalen" som muligt. Her er den tilknytning til nærmiljø og familien, som spiller en central rolle i forbindelse med den støtte, der ydes efter servicelovens § 11 og 52, nemmere at opretholde.

En anbringelse i en netværksplejefamilie handler om at anbringe barnet eller den unge i barnets og familiens nærmiljø. Dette kan for eksempel være hos en faster, en mormor eller et helt tredje familiemedlem. Det er afgørende, at det familiemedlem barnet placeres hos, har en positiv indvirkning på barnet, men også på resten af familien, så barnet sikres en så tryk og omsorgsfuld opvækst som mulig. Det er yderligere afgørende, at familiemedlemmet har overskud til at sørge for at barnet ikke påvirkes af "de utilstrækkelige omsorgspersoner". Det er afgørende at sikre sig at barnet så vidt muligt fjernes fra det led, der skaber uro og hæmmer udviklingen i barnets opvækst (den sociale arvs onde cirkel).

8.4 Statsfinansiering af anbringelser

En sidste – dog meget indgribende løsning på, at lette den økonomiske byrde for kommunerne, er at ændre finansieringsreglerne, så staten finansierer f.eks. anbringelser af børn og unge uden for hjemmet.

En fuld statsfinansiering ville lette den økonomiske byrde for den enkelte kommune. Børne- og ungeområdet er som nævnt tidligere meget omkostningstungt og kræver store økonomiske ressourcer. Derfor er både de store og små kommuner tvunget til at inddrage økonomiske hensyn på børne- og ungeområdet.

En statsfinansiering af anbringelser vil umiddelbart være en positiv løsning for kommunerne. Kommunerne vil have mulighed for at træffe beslutninger om at iværksætte anbringelser med udgangspunkt i det enkelte barns eller den enkelte unges behov og uden bekymringer for kommunernes økonomi.

Det er tankevækkende, at området ikke allerede er statsfinansieret, når for eksempel sygehuse, fængsler, og sikrede institutioner for børn og unge er statsfinansierede.

Det er nærliggende at overveje, at det forholder sig således, fordi en statsfinansiering af børne- og ungeområdets udgifter, vil placere byrden hos staten. Kommunerne vil ikke længere føle sig begrænset økonomisk og vil muligvis placere børn og unge på det bedste anbringelsessted, fremfor det tilstrækkelige anbringelsessted. Der er en "risiko" for at omkostningerne på børn og ungeområdet vil stige yderligere ved en sådan omfordeling af finansieringsansvaret.

9. Konklusion

Formålet med afhandlingen var at undersøge hvorvidt der er tale om magtfordrejning, når kommunerne inddrager økonomiske hensyn i forbindelse med afgørelser om særlig støtte til børn og unge efter serviceloven. Det var hermed ønsket, at undersøge hvorvidt kommunen havde adgang til at inddrage økonomiske hensyn og i hvilket omfang. I forlængelse heraf var det ønsket at undersøge om der var en potentiel risiko for konflikt mellem hensynet til barnets bedste og det økonomiske hensyn, og slutligt hvorledes en sådan konflikt skulle løses.

Kommunerne har hjemmel i servicelovens § 1, stk. 3, 3. pkt. til at inddrage økonomiske hensyn, når de yder støtte til børn og unge og deres forældre efter servicelovens bestemmelser. Servicelovens formålsparagraf, § 1, er en skønsmæssig bestemmelse. Det vil sige, at kommunerne har skønsmæssige beføjelser i forbindelse med forvaltningen af reglerne. Det økonomiske hensyn udgør en form for et skøn. Men dette skøn er indsnævret. Det økonomiske hensyn kan og må ikke stå alene. Hensynet til barnets eller den unges bedste jf. 46, stk. 1, 2. pkt. skal inddrages som det primære hensyn. Dette gælder, når kommunerne yder en forebyggende indsats efter servicelovens § 11 eller iværksætter en foranstaltning efter § 52, stk. 3.

Udgangspunktet er, at inddragelse af økonomiske hensyn ikke antages at være kommunal magtfordrejning. Udtalelserne fra folketingets ombudsmande om henholdsvis Haderslev, Guldborgsund og Odense kommuner viser at økonomiske hensyn godt kan tolkes som en form for magtfordrejning, når hensynet til barnets bedste tilsidesættes i forbindelse med besparelsesplaner på børne- og ungeområdet.

Der er på baggrund af børnekonventionen, lovens ordlyd og forarbejderne grund til at antage, at der er forskel på vigtigheden af de to hensyn. Hensynet til barnets bedste skal altid vægtes højest i forhold til det økonomiske hensyn. Kommunerne skal altid inddrage hensynet til barnets bedste, og derudover

kan kommunen inddrage økonomiske hensyn. At der i høj grad inddrages økonomiske hensyn som primær hensyn, må antages at være en konsekvens af de stigende omkostninger på børne- og ungeområdet og det dermed øgede fokus på kommunernes økonomi.

Kommunerne har med sikkerhed gode intentioner når der iværksættes støtte til børn og unge. Men både de store og små kommuner er, med finansieringsansvaret, tvunget til at inddrage økonomiske hensyn når de træffer afgørelser om særligt støtte til børn og unge og deres forældre. Der skal findes en løsning som både er socialfaglig og økonomisk ansvarlig.

Herning Kommunerne har fat i den lange ende i forhold til at udarbejde tværfaglige teams, hvilket bidrager til en bredere og dybere forståelse for det enkelte barn eller den enkelte unges behov for af støtte. Herning Kommunes teams består af socialrådgivere, psykologer og sundhedsplejersker. Det bør måske overvejes, om der ikke også er behov for pædagogisk, juridisk og økonomisk samarbejde på det kommunale børne- og ungeområde i fremtiden.

10. Kildeliste

Artikler

Trine Schultz og John Klausen: Serviceniveau og økonomiske hensyn, U 2012B.419

Betænkninger

Nr. 1546 fra 2014 Om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet

Hovedlove

Ombudsmandsloven: Lov om Folketingets Ombudsmand jf. Lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. Marts 2013.

Retssikkerhedsloven: Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område jf. Lovbekendtgørelse nr. 1096 af 13. september 2017

Service-loven: Lov om social service jf. Lovbekendtgørelse nr. 369 af 18. april 2017

Hjemmesider

<https://ast.dk/afgorelser/principafgorelser>

<http://www.ft.dk/da/organisation/folketingets-institutioner/folketingets-ombudsmand>

http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/status_odense/nyhed

http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/ombudsmanden_afslutter_odense-sag/pdf2

Konventioner

FN's børnekonvention: FN- konventionen af 20. November 1989 om Barnets Rettigheder.

Litteratur

Carsten Munk-Hansen, *Den juridiske metode, Introduktion til juridisk metode*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017.

Cecilie K. Moesby-Jensen, *Når professioner samarbejder – praksis med udsatte børn og unge*, 1. udgave, Samfundslitteratur, 2017.

Jens Garde, Jørgen Albæk Jensen, Orla Friis Jensen, Helle Bødker Madsen, Karsten Revsbech, *Forvaltningsret, Almindelige emner*, 5. udgave, Jurist og Økonomforbundets forlag, 2009.

Maiken Hougaard og Lisbeth Ravn Højbjerg, *Socialt arbejde med børn, unge og familier*, 1. udgave, Hans Reitzels forlag, 2015.

Trine Schultz, Hanne Hartoft, John Klausen og Nina von Hielmcrone, *Socialret – Børn og unge*, 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2017.

Sten Bønsing, *Almindelig forvaltningsret*, 3. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2013.

Lovforslag:

L8 2004-05 – Lovforslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform).

L178 2009-10 – Lovforslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform).

L168 2013-14 – Lovforslag til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.).

L140 2011-12 - Lovforslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Ombudsmandsudtalelser

FOB 2014-9 Guldborgsundsagen

FOB 2016.58 Haderslevsagen

Odensesagen:

- Nyhed 16. September 2015
- Nyhed 13. Oktober 2015.

Principafgørelser

109-11 – Shelter-funktion

Rapporter

KL, Udsatte børn – Nøgletal 2018

KORA, Sveriges modellen i praksis – Erfaringer fra Herning Kommune efter to år, 2015

(<http://www.kora.dk/media/3871255/10765-sverigesmodellen-i-praksis.pdf>)

KORA, Slutevalueringen af Herning Kommunes Sverigesprogram, 2017

(http://www.kora.dk/media/6844199/10765_slutevaluering-af-herning-kommunes-sverigesprogram.pdf)

KREVI, Kommunernes udgifter til anbringelse af børn og unge – Kortlægning af forskelle og årsager, 2011

(https://www.kora.dk/media/277400/Kommunernes_udgifter_til_anbringelse_af_born_og_unge_ny_version.pdf)

Socialpolitiske redegørelser

Social- og Indenrigsministeriets Socialpolitiske Redegørelse 2017.

Børne- og Socialministeriets Socialpolitiske Redegørelse 2017.

Vejledninger

Social-, Børne- og Integrationsministeriets vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven).

11. Dokumentation for anslag



Ordoptælling

Statistik:

Sider	50
Ord	18.553
Tegn (ingen mellemrum)	104.836
Tegn (med mellemrum)	123.362
Afsnit	585
Linjer	1.567

☒ Medtag fodnoter og slutnoter

OK