



2012-19

## Afgørelseskompetencen i sager om samvær med anbragte børn

*Ombudsmanden rejste på baggrund af en konkret sag om samvær mellem en pige anbragt uden for hjemmet og henholdsvis hendes forældre og bedsteforældre en sag af egen drift.*

*Egen drift-sagen handlede om, hvilken myndighed – kommunen eller børn og unge-udvalget – der efter servicelovens regler skal træffe afgørelse i de forskellige typer af sager om samvær med anbragte børn.*

*Ombudsmanden udtalte, at det afgørende for, om det er kommunen eller børn og unge-udvalget, der skal træffe afgørelse efter servicelovens § 71, stk. 1-3, ikke er den personkreds, der skal træffes afgørelse i forhold til, men hvor indgribende afgørelsen er.*

*Hvis samværet f.eks. skal begrænses til mindre end én gang om måneden, eller samværet skal være overvåget, skal børn og unge-udvalget træffe afgørelsen, uanset om afgørelsen retter sig mod forældrene eller andre personer i netværket. Mindre indgribende afgørelser om samvær med det anbragte barn skal træffes af kommunens forvaltning.*

*(J.nr. 12/02371)*

29. oktober 2012

Forvaltningsret

1113.1 - 2511.9

### Ombudsmandens udtalelse

”§ 71, stk. 1-3, i serviceloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 810 af 19. juli 2012, har følgende ordlyd:

**’§ 71.** Barnet eller den unge har ret til samvær og kontakt med forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer, venner m.v. under anbringelsen uden for hjemmet. Kommunalbestyrelsen skal under hensyntagen til barnets eller den unges bedste sørge for, at forbindelsen mellem barnet eller den unge og forældrene og netværket holdes ved lige. Ved tilrettelæggelse af samværet, skal der lægges vægt på, at barnet eller den unge også på længere sigt har mulighed for at skabe og bevare nære relationer til forældre og netværket. Kommunalbestyrelsen har i den forbin-

delse pligt til at sikre, at forældrene får information om barnets hverdag, og til at bidrage til et godt samarbejde mellem forældrene og anbringelsesstedet. En ret til samvær og kontakt, der er aftalt mellem forældrene eller er fastsat i medfør af forældreansvarsloven, opretholdes under barnets eller den unges anbringelse uden for hjemmet, men kan reguleres eller midlertidigt ophæves efter reglerne i stk. 2-4.

*Stk. 2.* Kommunalbestyrelsen skal om fornødent træffe afgørelse om omfanget og udøvelsen af samværet og kontakten og kan fastsætte nærmere vilkår for samværet og kontakten. Ved afgørelsen lægges særlig vægt på hensynet til barnet eller den unge og formålet med anbringelsen. Der kan ikke efter 1. pkt. træffes afgørelser, som medfører, at samvær og kontakt kun må finde sted mindre end en gang om måneden. En sådan afgørelse sidestilles med en afbrydelse af forbindelsen og skal træffes af børn og unge-udvalget efter stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan med samtykke fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, træffe afgørelse om, at samværet mellem forældre og barnet eller den unge skal støttes ved, at der er en tredje person til stede.

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

Reglerne skal efter min opfattelse forstås sådan, at barnet efter § 71, stk. 1, i serviceloven har ret til samvær med forældre og netværk, herunder bedste-forældre, under anbringelsen. Kommunalbestyrelsen kan efter § 71, stk. 2, i serviceloven fastsætte nærmere vilkår for samværet, herunder nærmere vilkår for samværet med netværket. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid ikke træffe afgørelser, som medfører, at samvær (herunder samvær med netværket) kun må finde sted mindre end én gang om måneden. En sådan afgørelse sidestilles med en afbrydelse af forbindelsen og skal træffes af børn og unge-udvalget efter stk. 3.

Efter § 71, stk. 3, kan børn og unge-udvalget i øvrigt for en bestemt periode træffe afgørelse om, at samvær kun må foregå under tilstedeværelse af en repræsentant for kommunen (overvåget samvær).

Det afgørende for afgørelseskompetencen er således efter min opfattelse ikke den personkreds, der skal træffes afgørelse om samvær i relation til. Det afgørende for kompetencespørgsmålet er hyppigheden af samværene, og om der er tale om overvåget samvær eller ikke. Kommunen træffer generelt set

de mindst indgribende samværsafgørelser, og børn og unge-udvalget de mest indgribende samværsafgørelser.

Børn og unge-udvalget har således f.eks. kompetencen til at træffe afgørelse i sager om samvær mellem et anbragt barn og barnets netværk i tilfælde, hvor samværet begrænses til mindre end én gang om måneden, eller hvor samværet er overvåget.

§ 71, stk. 1-3, i serviceloven regulerer i øvrigt spørgsmålet om samvær med anbragte børn, uanset om børnene er anbragt uden for hjemmet med eller uden samtykke.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

...”

## Sagsfremstilling

Den 6. juni 2012 bad jeg på baggrund af en konkret sag om samvær mellem en pige anbragt uden for hjemmet uden samtykke og henholdsvis hendes forældre og bedsteforældre Aabenraa Kommune og Børn og Unge-udvalget i Aabenraa Kommune om udtalelser. Jeg bad kommunen og børn og unge-udvalget udtale sig om det generelle spørgsmål om, hvilken myndighed (kommunen eller børn og unge-udvalget) der har kompetencen til at træffe de forskellige typer af samværsafgørelser i sager om børn anbragt uden for hjemmet.

Jeg skrev bl.a. følgende:

”Efter § 71, stk. 1, i serviceloven har barnet ret til samvær med forældrene og netværk, herunder bl.a. bedsteforældre, under anbringelsen. Jeg forstår endvidere umiddelbart § 71, stk. 2, i serviceloven sådan, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte nærmere vilkår for samværet, herunder nærmere vilkår for samværet med bedsteforældrene. Kommunalbestyrelsen kan imidlertid efter min umiddelbare forståelse ikke træffe afgørelser, som medfører, at samvær (herunder samvær med bedsteforældre) kun må finde sted mindre end en gang om måneden. En sådan afgørelse sidestilles med en afbrydelse af forbindelsen og skal træffes af børn og unge-udvalget efter stk. 3. Efter § 71, stk. 3, kan børn og unge-udvalget for en bestemt periode træffe afgørelse om, at samvær kun må foregå under tilstedeværelse af en repræsentant for kommunen (overvåget samvær).

Det afgørende for afgørelseskompetencen er således efter min umiddelbare opfattelse ikke den personkreds, der skal træffes afgørelse om samvær i relation til. Det afgørende for kompetencespørgsmålet er hyppigheden af samværene, og om der er tale om overvåget samvær eller ikke. Som jeg umiddelbart forstår afgrænsningen mellem kommunens og børn og unge-udvalgets kompetence i disse sager, træffer kommunen generelt set de mindst indgribende samværsafgørelser og børn og ungeudvalget de mest indgribende samværsafgørelser.

Det er således min umiddelbare opfattelse, at børn og unge-udvalget f.eks. har kompetencen til at træffe afgørelse i sager om samvær mellem et anbragt barn og barnets bedsteforældre i tilfælde, hvor samværet begrænses til mindre end en gang om måneden, eller hvor samværet er overvåget.”

Aabenraa Kommune udtalte følgende i brev af 22. juni 2012:

”Aabenraa Kommune har modtaget henvendelse fra Folketingets Ombudsmand af 6. juni 2012, hvori ombudsmanden anmoder om en udtalelse fra Aabenraa Kommune samt fra Børn og ungeudvalget i Aabenraa Kommune vedr. opfattelsen af, hvem der har afgørelseskompetencen i sager om samvær mellem tvangsanbragte børn og disses netværk.

Det fremgår af servicelovens § 69, stk. 1, at såfremt det skønnes nødvendigt under hensyn til anbringelsen, skal kommunen træffe afgørelse om samvær med personer fra netværket under anbringelsen. Kommunen er således forpligtet til løbende at vurdere, om der er behov for særlige initiativer for at fremme og holde kontakten ved lige med netværket.

Sikkerhed for denne kontakt, kan skabes på flere måder. I nogle tilfælde, vil forældrene selv sørge for, at der finder samvær sted med andre personer fra netværket. Andre gange vil det alene være kommunen der bidrager til at samværet og kontakten opretholdes.

Det er kommunens opfattelse, at der ved afgørelse om samvær med netværket, er overladt kommunen et skøn, i forhold til at vurdere, om der er behov for at træffe afgørelse efter servicelovens § 71, eller om der 'alene' skal træffes afgørelse efter servicelovens § 69. Kommunen har ikke forstået § 71 således, at alle samværssager, både mellem forældre og netværk, altid skal afgøres efter § 71. Dette ud fra en betragtning om, at tilknytningen til netværket ofte kan bibeholdes med mindre indgribende midler – herunder ved at forældremyndighedsindehaverne opretholder kontakten. Dette er tydeliggjort ved, at det fremgår af § 69, stk. 1, at kommunen alene i det omfang hvor det skønnes nødvendigt, skal træffe afgørelse om samvær med netværket.

Det fremgår af lovforslag til lov nr. 628 af 16. juni 2010 (Barnets reform) pkt. 3.1.3, at det har været lovgivers hensigt, at tydeliggøre overfor kommunen, at samvær med øvrig familie og netværk, er en væsentlig del af den samlede indsats overfor barnet. Det fremgår ikke af lovforslaget, at man har haft til hensigt, at alle samværsager skal afgøres efter servicelovens § 71.

Afgørelser i Børn og ungeudvalget, retter sig alene mod forældremyndighedsindehaverne, således vil afgørelse om samvær med netværk ikke kunne påklages af andre end forældremyndighedsindehaveren. De vil således ej heller være parter i sagen, der henvises til Ankestyrelsens afgørelse nr. C-41-01. Der er heller ikke mulighed for, at andre end barnet, forældre og evt. plejeforældre får gratis advokatbistand ved indbringelse af sager for Børn og ungeudvalget jf. servicelovens § 72. Der er heller ikke i servicelovens § 74 mulighed for at Børn og ungeudvalget kan høre personer i netværket, i forbindelse med afgørelse af en samværsag. Der må være en formodning for, at i det omfang det har været lovgivers hensigt, at alle samværsager mellem netværket og barnet, skal afgøres efter § 71, ville der være taget højde for dette ved vurderingen af, hvem der er berettiget til gratis advokatbistand, og til hvem der kan høres i udvalget.

Det er kommunens opfattelse, at man med Barnets Reform har skabt fokus på **barnets ret** til samvær – dette med fokus på **barnets bedste**. Det er alene barnet/den unge der skal have ret til samvær med forældrene, søskende, bedsteforældrene, og øvrige familie og netværk. Det betyder, at barnet/den unge skal høres og inddrages i beslutningen, og afgørelser om samvær skal træffes ud fra, hvad der er **til barnets bedste**. Barnets bedste kan indebære kontakt til den biologiske familie, men kan også indebære, at samværet ikke skal finde sted, fordi det skønnes ikke at være til barnets bedste.

Kommunen vil gerne informeres om resultatet af undersøgelsen.”

Børn og Unge-udvalget i Aabenraa Kommune skrev følgende i brev af 22. juni 2012:

”Børn og ungeudvalget i Aabenraa Kommune har den 8. juni 2012 fra Aabenraa Kommune modtaget Folketingets Ombudsmands brev af 6. juni 2012, hvori Ombudsmanden anmoder først Aabenraa Kommune og siden børn og ungeudvalget i Aabenraa Kommune om at udtale sig generelt om kompetencespørgsmålet i relation til servicelovens § 71, stk. 2, og stk. 3.

I forbindelse med sager om anbringelse af børn eller unge uden for hjemmet har det hidtil været gældende praksis, at kommunalbestyrelsen/kommunen kan fastsætte de nærmere vilkår for samværet med forældremyndighedens indehaver(e)/den biologiske forælder.

Når kommunen har truffet afgørelse om de nærmere vilkår for samværet, har forældremyndighedens indehaver(e)/den biologiske forælder som klageberettiget part kunnet indbringe kommunens afgørelse for Det sociale Nævn.

Såfremt kommunen har vurderet, at det har været nødvendigt af hensyn til barnet eller den unges sundhed eller udvikling, at samværet med forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder skulle foregå under tilstedeværelse af en repræsentant fra kommunen, jf. § 71, stk. 3, 1. pkt., eller forbindelsen skulle afbrydes i form af samvær eller brev-, mail- eller telefonforbindelse, jf. servicelovens § 71, stk. 3, 2. pkt., har kommunen forelagt sagen for børn og ungeudvalget. Samværet anses for afbrudt, når der fastsættes samvær mindre end en gang om måneden.

Forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder er klageberettiget og kan påklage børn og ungeudvalgets afgørelser efter servicelovens § 74 til Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. servicelovens § 168. Klageren har efter servicelovens § 169 krav på domstolsprøvelse af Ankestyrelsens afgørelse, hvor sagen behandles af byretten i 1. instans, med direkte ankeadgang til landsretten i 2. instans.

Det har hidtil været praksis, at kommunens afgørelse om barnets eller den unges kontakt med andre end forældrene – i lighed med andre afgørelser under anbringelsen – af forældremyndighedens indehaver eller den unge, der er fyldt 15 år, kan påklages til Det sociale Nævn. Dette har været gældende i såvel de tilfælde, hvor kommunen træffer afgørelse om at begrænse eller afbryde en kontakt, som forældremyndighedens indehaver ønsker opretholdt, som i de tilfælde, hvor kommunen mod forældremyndighedens indehavers ønsker har truffet afgørelse om, at kontakten mellem barnet eller den unge og en pårørende skal opretholdes.

Forældremyndighedens indehaver eller den unge, der er fyldt 15 år, har været klageberettiget i sagen om barnet eller den unges kontakt med andre end forældrene.

Forældremyndighedens indehaver(e)/den biologiske forælder og den unge over 15 år har partsstatus i anbringelsessagen. Personen i netværket, som en forvaltningsafgørelse om samvær vedrører, har ikke haft klage-

adgang til Det sociale Nævn, selv om personen vel i princippet har partsstatus i forvaltningslovens forstand.

Ombudsmanden har i brev af 6. juni 2012 anført, at det afgørende for afgørelseskompetencen efter Ombudsmandens umiddelbare opfattelse ikke går på den personkreds, der træffes afgørelse om samvær i relation til. Det afgørende for kompetencespørgsmålet er hyppigheden af samværene, og om der er tale om overvåget samvær eller ikke. Det fremgår af brevet, at Ombudsmanden umiddelbart forstår afgrænsningen mellem kommunens og børn og ungeudvalgets kompetence i disse sager således, at kommunen træffer de mindst indgribende samværsafgørelser og børn og ungeudvalget de mest indgribende samværsafgørelser.

Af servicelovens § 71, stk. 1, 1. pkt. fremgår, at barnet eller den unge har ret til samvær og kontakt med forældre og netværk, herunder søskende, bedsteforældre, øvrige familiemedlemmer, venner m.v. under anbringelsen uden for hjemmet. Ændringen af serviceloven med Barnets Reform i lov nr. 628 af 11. juni 2010 indebar, at hensynet til barnet eller den unge står over forældrenes ønske om kontakt og samvær.

Børn og ungeudvalget behandler ofte en anbringelsessag mange gange i løbet af et barns opvækst. Dette skyldes bl.a. de glidende genbehandlingsfrister, der er en følge af servicelovens § 62, stk. 3, der medfører, at anbringelsesspørgsmålet efter servicelovens § 58 ofte skal behandles på et andet tidspunkt end spørgsmålet om samvær efter servicelovens § 71, stk. 3.

Det er børn og ungeudvalgets opfattelse, at Ankestyrelsen hidtil har foretaget en indskrænkende fortolkning af servicelovens § 71, stk. 3, således, at det alene er kommunens indstillinger om overvåget samvær/afbrydelsen af kontakten med forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder, der skal forelægges børn og ungeudvalget.

Børn og ungeudvalget finder det betænkeligt, såfremt landets børn og ungeudvalg fremover i anbringelsessager – ud over at skulle tage stilling til anbringelsesgrundlaget efter servicelovens § 58 og spørgsmålet om samvær efter serviceloven § 71, tillige skal tage stilling til sager om overvåget samvær/afbrudt samvær for forskellige personer i netværket.

Det vil betyde, at kommunen fremover løbende skal tilvejebringe nye oplysninger til afdækning af barnets eller den unges kontakt med forskellige personer i netværket således, at sagen kan oplyses for børn og ungeudvalget. Denne sagsbehandling kan blive en belastning for barnet eller den unge. Netværket som beskrevet i servicelovens § 71, stk.1, er ikke en præcis afgrænset personkreds, og personkredsen kan ændre sig un-

der barnets opvækst til det 18. år, henset til nutidens familieformer, hvor det ikke er usædvanligt med brudte forhold.

Såfremt forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder over for kommunen anfører, at en person tilhører netværket og skal have samvær, vil kommunen ikke – med ombudsmandens umiddelbare forståelse af kompetenceafgrænsningen – kunne afskære anmodningen uden at forelægge sagen for børn og ungeudvalget.

Kommunen skal efter servicelovens § 71 tilbyde forældremyndighedens indehaver og den unge over 12 år, gratis advokatbistand, jf. servicelovens § 72, og når børn og ungevalget har truffet afgørelse efter servicelovens § 71, er der direkte klageadgang for den klageberettigede til Ankestyrelsen, og den klageberettigede har krav på domstolsprøvelse efter servicelovens § 168.

Børn og ungevalget i Aabenraa Kommune er af den opfattelse, at servicelovens § 71, kan fortolkes indskrænkende, således at børn og ungeudvalget kun tager stilling til kommunens indstillinger om overvåget samvær/afbrydelse af samvær med forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder.

Såfremt børn og ungeudvalget har truffet afgørelse om, at der skal være overvåget samvær/afbrydelse af samvær med forældremyndighedens indehaver/den biologiske forælder efter servicelovens § 71, stk. 3, 1. og 2. pkt., så er det udvalgets opfattelse, at det ligger inden for kommunes kompetence at lempe og etablere støttet samvær i forhold til personer tilhørende barnet eller den unges netværk, såfremt kommunen skønner, at dette er forsvarligt og det bedste for barnet eller den unge.

Børn og ungevalget i Aabenraa Kommune kan ikke af forarbejderne til Barnets Reform eller andre relevante lovforarbejder læse, at lovgivningsmagten har haft til hensigt, at børn og ungeudvalget, Ankestyrelsen og Danmarks Domstole skal tage stilling til sager om overvåget samvær/afbrydelse af samvær med barnets eller den unges netværk. En direkte adgang til domstolsprøvelse kræver endvidere udtrykkelig lovhjemmel. Det er ikke udvalgets opfattelse, at den udvikling af praksis som måtte blive konsekvensen af en strikte ordlydsfortolkning af servicelovens § 71, er i overensstemmelse med hensigten i Barnets Reform, hvor hensynet til barnet vejer tungest.

Da børn og ungeudvalget i Aabenraa Kommune er meget bekymrede for konsekvensen af Ombudsmandens umiddelbare opfattelse af kompetencefordelingen mellem kommune og børn og ungeudvalget, og da vi ikke har kompetencen til at træffe principafgørelser, har vi besluttet at videre-



sende Ombudsmandens brev af 6. juni 2012, kommunens brev af 22. juni 2012 og dette brev til Ankestyrelsen til udtalelse.”

Ankestyrelsen afgav den 12. juli 2012 følgende vejledende udtalelse, som jeg modtog fra børn og unge-udvalget den 10. august 2012:

”Vi har ikke truffet principiel afgørelse om spørgsmålet, men kan vejledende udtale:

Ved barnets reform, der blev gennemført ved lov nr. 628 af 11. juni 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011, blev blandt andet servicelovens § 71 om samvær og kontakt under en anbringelse ændret i forhold til at sikre anbragte børn og unge samvær og kontakt med deres netværk, herunder bedsteforældre.

Ved senere konsekvensændring af serviceloven, der trådte i kraft 15. juni 2011, blev det præciseret, at børn og unge-udvalget skulle have adgang til de samme redskaber til begrænsning af et samvær mellem et anbragt barn/unge og netværket, som udvalget havde overfor forældrene.

Det vil efter vores opfattelse sige, at er det nødvendigt af hensyn til barnet eller den unge at træffe afgørelse om overvåget samvær eller afbrydelse af samvær eller anden kontakt er det børn og unge-udvalget, der træffer afgørelsen efter servicelovens § 71, stk. 3.

Vi er således enige med ombudsmanden i, at det afgørende for afgørelseskompetencen ikke er personkredsen, men arten af afgørelsen. De mest indgribende afgørelser skal således træffes af børn og unge-udvalget.

Afgørelse efter servicelovens § 71, stk. 3, bliver truffet overfor forældremyndighedsindehaver og den unge, der er fyldt 15 år, som er de klageberettigede. Netværket har ikke klageadgang.”