UNDERSØGELSE AF HÆNDELSESFORLØBET VEDRØRENDE SERVICETILPASNINGER PÅ FOREBYGGENDE FORANSTALTNINGER FOR BØRN OG UNGE I ODENSE KOMMUNE

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	**OPGAVEN**	**3**
1.1	Indledning	3
1.2	Beskrivelse af opgaven	3
1.3	Tilrettelæggelse og udarbejdelse af rapporten	4
2.	**SAMMENFATNING**	**4**
3.	**BESKRIVELSE AF DET FAKTISKE FORLØB**	**6**
3.1	Sagsbehandlingen i de konkrete sager (kommissoriets punkt 1a)	6
3.1.1	Indledning	6
3.1.2	God systematisk sagsbehandling	6
3.1.3	Godt socialfagligt niveau	6
3.1.4	Forløbet i perioden fra 10. juli til 25. august 2015	6
3.1.5	Konklusion på sagsgennemgangen	9
3.2	Den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces (kommissoriets punkt 1b)	9
3.2.1	Redegørelse for det faktiske hændelsesforløb	9
4.	**DEN JURIDISKE VURDERING**	**15**
4.1	Sagsbehandlingen af de konkrete sager (kommissoriets punkt 1a og punkt 2)	15
4.1.1	Den processuelle håndtering af sagerne	15
4.1.2	Den materielle håndtering af sagerne	18
4.2	Den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces (kommissoriets punkt 1b og punkt 2)	20
4.2.1	Det juridiske grundlag for politikerne og embedsmændenes virke	20
4.2.2	Vurderingen af ansvaret i forbindelse med beslutningsprocessen	24
5.	**KONKRETE ANBEFALINGER**	**25**
5.1	Anbefalinger vedrørende vores gennemgang og vurdering af 45 konkrete sager	25
5.2	Anbefalinger vedrørende vores gennemgang og vurdering af den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces	25
5.3	Anbefalinger vedrørende overvejelser om tjenestelige sanktioner i forhold til medarbejdere	26
5.4	Anbefalinger vedrørende besvarelsen af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand	26

Bilag 1: Kommissorium
Bilag 2: Metodebeskrivelse

1. OPGAVEN

1.1 Indledning

D. 20. august 2015 rettede Folketingets Ombudsmand henvendelse til Odense Kommune angående Odense Kommunes behandling af sager på børneområdet.

Ombudsmandens henvendelse skete på baggrund af en henvendelse fra Dansk Socialrådgiverforening (Region Syd), der d. 18. august 2015 anmodede Folketingets Ombudsmand om at undersøge: *"… om der sker ulovlig praksis* [i Odense Kommune]*, når borgerne får besked om, at tidligere bevilgede foranstaltninger skal stoppe alene ud fra økonomiske grunde, og ikke ud fra en faglig individuel vurdering for det enkelte barn og familie."* [vores tilføjelse]

I Socialrådgiverforeningens henvendelse til Folketingets Ombudsmand refereres der konkret til en e-mail fra en niveau 3 leder i Odense Kommunes Børn- og Ungeforvaltning, afsendt d. 29. juni 2015. E-mailen er udsendt til socialområdets teams i børne- og ungeregion Nord, Syd og Vest samt til Børne- og Ungerådgivningens myndighedsteam for handicapområdet. Af e-mailen fremgår det blandt andet, at:

"[…] Familie og Velfærd har set sig nødsaget til at finde nogle måder, der kan begrænse budgetoverskridelserne, blandt andet i form af de nylige afskedigelser, men også at kigge på de eksisterende børne- og ungesager. Det er derfor besluttet, at der samlet i CIBU og i BUR skal lukkes ca. 20 % (ca. 5 sager på hver sagsstamme) af de forebyggende sager (både internt og eksternt) med virkning fra 1. september 2015."

Med reference til den konkrete e-mail anfører Dansk Socialrådgiverforening, at:

"[…] Odense Kommune handler ulovligt, når de alene på grund af økonomiske besparelser, beder ledelsen og socialrådgiverne på myndighedsområdet om hver at finde 5 sager, hvor de fagligt nødvendige foranstaltninger skal stoppes".

Dansk Socialrådgiverforening henviser i deres henvendelse til Folketingets Ombudsmand desuden til punkt 5 på Børn- og Ungeudvalgets mødedagsorden for d. 18. august 2015.

På den baggrund har Odense Kommune ønsket at få skabt et overblik over, hvad det præcise hændelsesforløb har været, og om Odense Kommune har administreret området i overensstemmelse med den gældende regulering.

1.2 Beskrivelse af opgaven

Kromann Reumert og BDO har gennemført en undersøgelse, der danner baggrund for nærværende redegørelse. Undersøgelsen omfatter følgende forhold:

1. En beskrivelse af det faktiske forløb i forhold til:

    a) Sagsbehandlingen af de konkrete sager, hvor der er udsendt breve til et antal familier om ophør af foranstaltninger, og

b) den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces i henholdsvis Børn- og Ungeudvalget og Børn- og Ungeforvaltningen.

2. En vurdering af, om der under forløbet er tilsidesat socialretlige, generelle forvaltningsretlige eller kommunalretlige regler, herunder kommunens interne regler, og om muligt i givet fald med angivelse af, hvor i forløbet tilsidesættelsen er sket.

3. Eventuelle anbefalinger, som den gennemførte undersøgelse giver anledning til, herunder om der er grundlag for at iværksætte fremadrettede tiltag.

1.3 Tilrettelæggelse og udarbejdelse af rapporten

Undersøgelsen er gennemført i et samarbejde mellem Kromann Reumert og BDO.

Rapporten er udarbejdet i fællesskab. BDO har forestået den socialfaglige gennemgang af 45 konkrete børn- og ungesager samt hændelsesforløbet i forbindelse med den generelle administrative og politiske sagsbehandlings- og beslutningsproces. Kromann Reumert har herefter foretaget den retlige vurdering af forløbene. På baggrund heraf har BDO og Kromann Reumert i fællesskab udarbejdet anbefalingerne.

Advokat Jens Lund Mosbek, Kromann Reumert, og partner Helle Thiele, BDO, er ansvarlige for undersøgelsen.

Til brug for undersøgelsen har Odense Kommune udleveret skriftligt materiale særligt vedrørende kommissoriets pkt. 1. Materialet omfatter blandt andet:

a) 45 konkrete børnesager, hvor der er tilgået familierne brev om ophør af forebyggende foranstaltninger

b) Alle relevante dagsordener og referater fra møder i Børn- og Ungeforvaltningen samt i Børn- og Ungeudvalget, notater, e-mailkorrespondancer, skriftlige instrukser og vejledninger mv. samt redegørelser fra centrale aktører.

Kromann Reumert og BDO har gennemført undersøgelsen på baggrund af desk-research og skriftligt materiale.

2. SAMMENFATNING

- Indtil sommeren 2015 har socialrådgiverne i Odense Kommune i de 45 gennemgåede sager udført et arbejde, der generelt kan betegnes som et højt fagligt niveau, også sammenlignet med andre kommuner. Det er således alene i sommeren 2015 i forbindelse med håndteringen af de 89 sager, at niveauet ændrer sig, og der kan rejses kritik af sagsbehandlingen i de konkrete gennemgåede sager.
- I relation til sagsbehandlingen i forbindelse med lukningen af de 89 sager, kan det konkluderes, at der planlagt og systematisk er sket en overtrædelse af de forvaltningsretlige og socialretlige regler om partshøring, begrundelse, børnesamtaler og til dels også i forhold til notatpligten.
- I forhold til den socialfaglige vurdering i de konkrete sager (den materielle del) kan vi ikke ud fra den forelagte dokumentation med sikkerhed konkludere, at der alene er taget økonomiske hensyn, men der er flere indika-

tioner, der peger i den retning. Der foreligger således ikke den nødvendige dokumentation for, at beslutningerne er truffet på baggrund af saglige hensyn. Derfor er beslutningen om at trække afgørelserne tilbage korrekt, således at der foretages en fornyet faglig vurdering i samtlige sager.

- I relation til beslutningsprocessen kan vi konkludere, at den af forvaltningen udarbejdede indstilling til Børn- og Ungeudvalgets møde den 18. august 2015 ikke opfylder kravene til en indstilling. Indstillingen er for det første mangelfuld i sagsfremstillingen, der burde have indeholdt alle centrale informationer, hvor en række væsentlige oplysninger alene er gengivet i materialets bilag 2. For det andet fremgår det af bilag 2, at der forudsættes brud på forvaltningsretlige regler. Offentligt ansatte må ikke medvirke til aktiviteter, der er åbenbart ulovlige, og derfor burde der ikke være tilgået udvalget en sagsfremstilling, der forudsætter, at regler tilsidesættes.
- I forvaltningen er der således sket væsentlige fejl både i relation til de konkrete familier, der er blevet orienteret om, at forebyggende foranstaltninger ville blive bragt til ophør, og i forhold til informeringen af det politiske udvalg.
- Henset til, at afgørelsesbrevene er underskrevet af en ledende medarbejder, at Dansk Socialrådgiverforening af en eller flere af de sagsbehandlende socialrådgivere er blevet gjort opmærksom på situationen, og at foreningen reagerer herpå ved at kontakte Folketingets Ombudsmand, er der efter vores vurdering ikke grundlag for at rette kritik mod de socialrådgivere, der har været sagsbehandlere i sagerne, der er blevet lukket.
- For så vidt angår forvaltningens øvrige medarbejdere indikerer vores gennemgang og vurdering af det modtagne skriftlige materiale, at enkelte medarbejdere placeret over sagsbehandlerniveauet i forvaltningen kan have tilsidesat deres tjenestelige pligter. Vi anbefaler derfor, at der i forhold til denne personkreds indledes et høringsforløb med henblik på at få afklaret, om en eller flere af disse medarbejdere har tilsidesat deres tjenestelige pligter, og i givet fald hvilke sanktioner dette skal udløse. Vi finder anledning til at fremhæve, at ingen af de involverede medarbejdere har haft anledning til at gennemgå og kommentere denne rapport, hvorfor der meget vel i forhold til den enkelte medarbejders konkrete involvering i hændelsesforløbet kan komme nye relevante oplysninger frem under en partshøringsproces. Det vil derfor ikke være korrekt at konkludere, om der skal udløses sanktioner, og i givet fald hvilke, i forhold til enkeltpersoner, før end der har været gennemført partshøring.
- I henhold til Odense Kommunes styrelsesvedtægt, Børn- og Ungeudvalgets kompetencefordelingsplan og øvrig regulering på området er den konkrete sagsbehandling på børn- og ungeområdet i Odense Kommune delegeret til Børn- og Ungeforvaltningen. Det er således forvaltningen, der i det daglige skal sikre, at der udøves lovlig forvaltning, herunder at der træffes konkrete og lovlige beslutninger i de enkelte sager. Rådmanden har ikke i sin egenskab af øverste daglige leder af forvaltningen nogen kompetence med hensyn til sagernes indhold. Rådmanden har således ikke instruktionsbeføjelse over for ansatte med hensyn til, hvorledes sagerne skal afgøres, ligesom rådmanden ikke har kompetence til at give direktiver med hensyn til konkrete sagsbehandlingsskridt. Børn- og Ungeudvalget har ikke en pligt til at være aktiv kontrollerende over for forvaltningen. Udvalget skal dog, såfremt de bliver bekendte med, at der drives ulovlig forvaltning, reagere. Alle væsentlige oplysninger af betydning for vurdering af en sag, skal indarbejdes direkte i den sagsfremstilling, der tilgår et udvalg i Odense Kommune, når et emne behandles. Herved sikres, at politikerne kan orientere sig tilstrækkeligt ved at gennemlæse de fremsendte sagsfremstillinger. De sagsfremstillinger, der er tilgået Børn- og Ungeudvalget om emnet, indeholder ikke oplysninger om, at den iværksatte praksis er ulovlig. Den gennemgåede dokumentation giver os heller ikke i øvrigt grundlag for at antage, at rådmanden eller nogen af de øvrige udvalgspolitikere er blevet gjort opmærksom på den ulovlige forvaltning. På denne baggrund har vi ikke fundet grundlag for at rejse kritik af hverken rådmand eller de øvrige politikere.

3. BESKRIVELSE AF DET FAKTISKE FORLØB

3.1 Sagsbehandlingen i de konkrete sager (kommissoriets punkt 1a)

3.1.1 Indledning

Indledningsvist skal det fremhæves, at den eksterne gennemgang viser, at der generelt blandt de 45 sager, der er gennemgået, er en fin systematik i sagsbehandlingen af familiesagerne, ligesom det socialfaglige niveau vurderes at være højt og grundigt. Denne vurdering skal ses i forhold til den erfaring, BDO har fra revisionshandlinger og øvrige opgaver med kvalitetssikring af sagsbehandlingen på det specialiserede børneområde i en lang række kommuner.

Den fine systematik omhandler to temaer, jf. nedenfor under punkt 3.1.2 og 3.1.3.

3.1.2 God systematisk sagsbehandling

Der ser der ud til at være en ensartet fælles tilgang for sagsbehandlingen i de 45 sager, som BDO har gennemgået. Det vil sige, at der er visitationsskema i stort set alle sager, der er § 50 undersøgelser (bortset fra to sager), der ligger til grund for alle foranstaltningerne, ligesom alle 45 sager har en handleplan, der relaterer sig til den foranstaltning, der var påtænkt ophørt, og der er kontrakter med udførerleddet.

Den fine systematik omhandler også, at de enkelte sagsbehandlere - stadig vedrørende de 45 gennemgåede sager - laver systematisk sagsarbejde. Det vil blandt andet sige, at man har forholdt sig til stort set alle punkter i § 50 undersøgelserne, konklusionerne fra undersøgelsen føres over i § 140 handleplanen, der laves systematiske opfølgninger / handleplansrevurderinger, som for langt de fleste sagers vedkommende er inden for den lovpligtige tidsfrist og disse er parthørt.

3.1.3 Godt socialfagligt niveau

Hvad angår det socialfaglige niveau i de 45 sager, har BDO bemærket, at der i langt de fleste sager er grundige analyser og socialfaglige vurderinger, der ligger til grund for de sædvanlige afgørelser og indstillinger i sagerne. Ligeledes kan vi i flere af sagerne se fagligt velbegrundede overvejelser i det løbende sagsarbejde, som for eksempel overvejelser om inddragelse af børnene, overvejelser om type af indsatser, begrundelser for udskydelse af planlagt opfølgning mm.

3.1.4 Forløbet i perioden fra 10. juli til 25. august 2015

Denne ovenfor beskrevne grundighed, som kendetegner sagsbehandlingen i de 45 sager, er imidlertid fraværende i den sagsbehandling, der ses foretaget i forbindelse med afgørelserne om afslutning af en foranstaltning hen over sommeren 2015 - det vil sige fra den 10. juli 2015, hvor det første afgørelsesbrev sendes ud, til den 25. august 2015, hvor det sidste afgørelsesbrev udsendes.

3.1.4.1 Økonomiske / faglige vurderinger til grund for afgørelse om lukning af sager

I 86,6 % af sagerne (39) er der ikke dokumenteret en faglig begrundelse for afgørelsen om ophør af foranstaltning pr. 31. august 2015. I de resterende 13,4 % af sagerne (6) er der eksplicit foretaget en socialfaglig vurdering, som ligger til grund for den aktuelle begrundelse om ophør af foranstaltning.

Det vil sige, at afgørelserne om lukning af foranstaltning i disse 6 sager er fagligt begrundet i sagsakterne, men ikke kommunikeret til forældrene / barnet i standardbrevet.

Ingen af sagerne indeholder økonomi som begrundelse for ophør pr. 31. august 2015.

Af 6 sager fremgår det tydeligt, at der er tale om en ledelsesmæssig beslutning, at foranstaltningen skal ophøre. I en af sagerne navngives ledelsespersonen.

Oplysningen om den ledelsesmæssige beslutning er ikke suppleret med yderligere begrundelser, hverken socialfaglige eller økonomiske.

I 62 % af sagerne (28) er der ikke ved sidste ordinære opfølgning eller revision af handleplan tegn på, at formålet med indsatsen var ved at være nået, og at der skulle stiles mod en lukning. Det vil sige, at det af handleplanerne i de enkelte sager fremgik, at der fortsat var mange mål at arbejde med, og at formålet med indsatsen ikke var indfriet endnu. Mange af målene var eksempelvist vurderet til at skulle arbejdes med i de kommende 6, 12 eller 18 måneder. Lukningen af denne type sager i juli 2015 ville afbryde dette planlagte målopfølgningsperspektiv. I 5 af disse 28 sager kunne man læse, at nogle af målene forventedes at blive indfriet ved næste ordinære opfølgning, men ikke nødvendigvis således, at formålet med indsatsen var ved at være nået, eller således, at man kunne forvente at indsatsen skulle ophøre inden 31. august 2015.

Samlet set kan man sige, at når der ved sidste ordinære handleplansopfølgning ingen tegn var på, at formålet var ved at være opfyldt og målene nået i godt halvdelen af de 45 sager, står det helt uklart, hvorfor sagen blev udpeget til lukning, når der ikke i den aktuelle situation er socialfaglige begrundelser til stede i sagen, der kan forklare og begrunde, hvorfor sagen skal lukkes.

3.1.4.2 Mange af de lukkede sager pr. 31. august 2015 var på vej til at blive afsluttet ved næste ordinære opfølgning

Det forhold, at sagerne er relativt ajourførte og grundigt beskrevne, har gjort det muligt at identificere en række sager, hvor det umiddelbart ses, at der ved sidste ordinære opfølgning har været planer om at nedjustere eller udfase indsatsen. BDO kan ikke lave en håndfast vurdering af berettigelsen af afgørelse af, om den enkelte sag kunne lukkes eller ej, da nyere og aktuelle hændelser og nyere samtaler med familierne og samarbejdsparter ikke nødvendigvis er nedskrevet, ligesom overvejelser og påtænkte drøftelser på kommende opfølgningsmøder ikke altid fremgår. I de sager, hvor det ses, at der på sidste ordinære opfølgningsmøde indenfor det sidste halve år var tale om, at formålet og målene med foranstaltningen forventedes at være opfyldt ved næste opfølgningsmøde, eller at det på anden vis fremgår, at der i foråret har været dialog med familien, med udfører eller netværksmøder mv., hvor ophør grundet målopfyldelse har været drøftet, kan BDO have en formodning om, at foranstaltningen alligevel skulle være ophørt ved kommende ordinære eller aftalte opfølgning i løbet af efteråret.

BDO vurderer således, at der er 22 sager (48 %)[1], hvor det umiddelbare grundlag for ophør af foranstaltning var nært forestående, men hvor håndteringen af selve sagslukningen har været håndteret markant anderledes end den praksis, der sædvanligvis kendetegner sagsbehandlingen af de 45 gennemgåede sager. I disse 22 sager var

[1] I 13 af de 22 sager er der oplysninger, der peger entydigt på, at foranstaltningen skulle ophøre i løbet af kort tid, mens der i de resterende ni sager, var betydelige tegn på, at sagen var på vej til afslutning.

der enten tegn på, at sagen kunne passiveres inden længe eller på, at den aktuelle foranstaltning skulle overgå til en anden og mindre indgribende foranstaltning, eller at blot en af de aktuelle foranstaltninger skulle lukkes.

Samlet set vurderer BDO, at det i et relativt stort antal sager kan antages, at foranstaltningen ville have ophørt hen over efteråret 2015, såfremt lukningen ikke var blevet fremskyndet til 1. september 2015.

3.1.4.3 Partshøring

I 75,6 % (34) af sagerne er der ikke dokumentation for partshøring vedrørende plan om ophør af foranstaltningen. I de resterende 24,4 % (11) af sagerne, er der i et eller andet omfang talt med forældrene om ophøret. Indholdet i kontakten med familierne ligger i spændet mellem, at sagsbehandlerne har afholdt møde med familien, hvor der er talt om, at konkrete mål er opfyldt, og at indsatsen eventuelt erstattes med en anden indsats til andre sager, hvor sagsbehandleren har skrevet en mail til forældrene, hvori det blandt andet fremgår, at

"bevillingen til barn [navn] desværre ophører på baggrund af en ledelsesmæssig beslutning. Jeg kan desværre ikke komme med nærmere begrundelse, men I vil snarest modtage en skriftlig afgørelse med ankevejledning […]" [vores tilføjelse]

I andre af de 11 sager fremgår det af et notat, at *"familien er partshørt",* men man kan ikke læse hvordan, der er talt med familien og om hvad.

Når der særskilt ses på, om der har været talt med barnet, om det aktuelle ophør af foranstaltning pr. 31. august 2015, er der i 91,1 % (41) af sagerne ikke dokumentation for, at der har været talt med barnet om årsag til ophør. Der er ikke nogen af disse sager, hvor der i sagsakterne fremgår en begrundelse for, at der ikke er talt med barnet.

3.1.4.4 Standardiseret afgørelsesbrev

44 sager har et standardiseret afgørelsesbrev, der kun varierer i forhold til foranstaltningens art og barnets navn. Den sidste af de 45 sager indeholder ikke et afgørelsesbrev. Brevene er ikke underskrevet af sagsbehandlerne, men af ledelsesniveauet.

Brevene beskriver, at

"Odense Kommune har besluttet at hjælpeforanstaltningen familiebehandling jf. servicelovens § 52.3.3[2] vedrørende dit barn (navn og cpr. nr.) vil ophøre den 31. 08. 2015".

Dette begrundes med at

"forvaltningen ud fra faglige og økonomiske hensyn jf. servicelovens § 1 har revurderet foranstaltningen og fundet, at der er grundlag for at stoppe denne. Årsagen er, at Forvaltningen mener, at formålet med ovenstående foranstaltning er opnået, hvorfor den ophører. Ophør af foranstaltningen sker i henhold til Servicelovens § 68."

Herefter gives der i brevet en klagevejledning.

[2] Eller "kontaktperson jf. Servicelovens § 52.3.6"

Alle afgørelsesbreve er efterfulgt af et standardiseret brev, der tilbagekalder afgørelsen den 28. august 2015. Dog fremgår det af en enkelt sag, at afgørelsen om lukning blev anket, og Odense Kommune revurderede sagen og traf afgørelse om, at foranstaltningen kunne fortsætte.

3.1.5 Konklusion på sagsgennemgangen

Den generelle sagsbehandling er i perioden forud for sommeren 2015 grundig og systematisk, ligesom sagsbehandlingen er kendetegnet ved høj socialfaglig kvalitet i de 45 gennemgåede sager.

Sagsbehandlingen i de 45 sager hen over sommeren i forbindelse med lukningen af de 89 sager har været markant anderledes end ovenfor beskrevet.

Den eksterne sagsgennemgang viser:

- Der er sendt standardiserede afgørelser ud til familierne uden individuelle begrundelser
- Ledelsen har underskrevet afgørelsesbrevene
- Der er ikke dokumentation for, at afgørelserne hviler på en socialfaglig vurdering for 86,6 % af de gennemgåede 45 sager
- Begrundelserne i de enkelte sager for, at foranstaltningen skal ophøre, omhandler ikke økonomiske forhold
- Der er ikke dokumentation for, at der er foretaget partshøring i 75,6 % af de 45 gennemgåede sager
- Der er ikke dokumentation for, at der har været afholdt børnesamtaler i forbindelse med afgørelse om ophør af foranstaltning i 91,1, % af de gennemgåede sager
- Afgørelserne er alle trukket tilbage

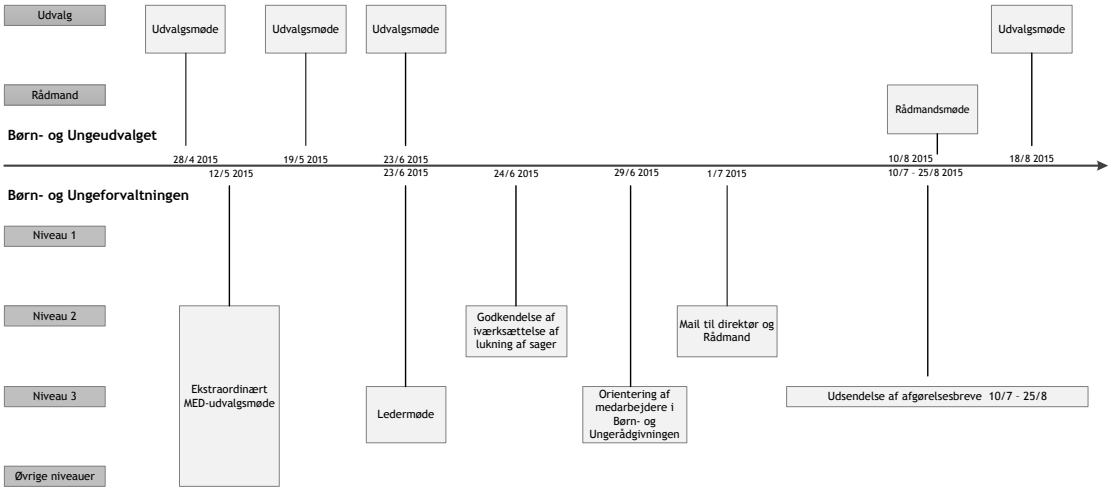
I 6 af sagerne fremgår det tydeligt, at det ikke er den enkelte sagsbehandler, der har truffet beslutning om ophør af foranstaltning, idet der er tale om en ledelsesmæssig beslutning. Dette stemmer helt overens med forvaltningens interne procesplan for dette forløb, der angiver, at ledelsen beslutter, hvilke sager der skal lukkes, og at der udsendes et standardbrev.

3.2 Den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces (kommissoriets punkt 1b)

3.2.1 Redegørelse for det faktiske hændelsesforløb

Beskrivelsen af det faktiske hændelsesforløb bygger på skriftligt materiale vedrørende en række begivenheder i perioden april – august 2015, der vedrører beslutningen om og iværksættelsen af lukning af sager på det forebyggende område til børn og unge.

For at skabe overblik indledes beskrivelsen med nedenstående tidslinje, der illustrerer betydningsfulde begivenheder i hændelsesforløbet.



På Børn- og Ungeudvalgets møde den 28. april 2015 behandler udvalget Børn- og Ungeforvaltningens budgetopfølgning pr. 1. april 2015[3]. Budgetopfølgningen viser et forventet merforbrug på i alt 41,1 mio. kr. i Familie og Velfærdsafdelingen, hovedsageligt vedrørende anbringelsesområdet. Børn- og Ungeudvalget beslutter at udsætte sagen.

På et ekstraordinært MED-udvalgsmøde (afdelings-MED) den 12. maj 2015 orienterer ledelsen i Familie og Velfærdsafdelingen om tiltag, der iværksættes med henblik på at finde og realisere besparelser[4]. Der fremgår ikke af oplægget til eller referatet fra mødet forslag om en eventuel lukning af sager på det forebyggende område.

På Børn- og Ungeudvalgets møde den 19. maj 2015 godkendes budgetopfølgningen for første kvartal af 2015 *"med en tilføjelse om, at der ønskes en ny opfølgning på måltal for "Nye Veje Sammen" på udvalgsmøde d. 23/6 2015[5]"*.

Den 23. juni 2015 afholdes der møde i Børn- og Ungeudvalget, hvor den nævnte opfølgning fremgår af dagsordenen[6] som E-sag/til orientering.

Den 23. juni 2015 afholdes et møde i Familie og Velfærdsafdelingen med deltagelse af to niveau 3-ledere. Der foreligger ikke et referat fra mødet. Det er efterfølgende i redegørelserne[7] fra de pågældende niveau 3-ledere oplyst, at baggrunden for mødet har været at finde besparelser på forebyggende foranstaltninger. De udarbejder umiddelbart efter mødet et notat, der beskriver konsekvenser ved servicetilpasninger i form af lukning af ca. 180 sager svarende til ca. 20 % af sagerne vedrørende forebyggende foranstaltninger. Endvidere udarbejder lederne procesplaner for gennemførsel af lukningen af sagerne.

[3] Jf. dagsorden og referat fra Børn- og Ungeudvalgsmøde den 28. april 2015

[4] Jf. oplæg til og referat fra MED-møde den 12. maj 2015

[5] Jf. dagsorden og referat fra Børn- og Ungeudvalgsmøde den 19. maj 2015

[6] Jf. dagsorden og referat fra Børn- og Ungeudvalgsmøde den 23. juni 2015

[7] Jf. redegørelse for hændelsesforløb udarbejdet af niveau 3-leder

Ifølge familie- og velfærdschefen samt direktøren i Børn- og Ungeforvaltningens redegørelser for hændelsesforløbet, fremsættes idéen om at lukke ca. 20 % af sagerne på det forebyggende område af de to niveau 3-ledere.

Det fremgår ikke af familie- og velfærdschefen og direktøren i Børn- og Ungeforvaltningens redegørelser, hvornår forslaget første gang stilles, men det omtales i det tilsendte materiale første gang i en mail[8] fra lederne på niveau 3 til familie- og velfærdschefen den 24. juni 2015. I mailen er der vedlagt et notat[9], som er udarbejdet af de nævnte niveau 3-ledere, og som beskriver konsekvenser af at lukke ca. 20 % af sagerne vedr. forebyggende foranstaltninger til børn og unge i udsatte positioner. Mailen indeholder endvidere en procesplan for at gennemføre lukning af sagerne.

Af det notat, der er vedlagt mailen, fremgår det, at lukning af sager sker som konsekvens af udfordringerne med at overholde Familie- og Velfærdsafdelingens budget for 2015:

> ”*Som konsekvens af udfordringerne i forhold til at overholde budget 2015 ser FoV sig nødsaget til at sænke serviceniveauet for forebyggende foranstaltninger til børn og familier i udsatte positioner Det betyder, at ca. 20 % af sagerne lukkes med virkning fra 1. september 2015* ”.[10]

Af notatet fremgår det også, at de vejledende retningslinjer for servicetilpasningen er, at sager der opfylder et eller flere af følgende 3 kriterier, skal lukkes:

- Manglende progression i forhold til barnets trivsel/beskyttelse
- Manglende motivation for foranstaltningen hos forældre og barnet/den unge
- Foranstaltningen er tæt på en afslutning

Af notatet fremgår det endvidere, at der inden for det angivne tidsperspektiv frem mod den 1. september 2015 ikke vil kunne gennemføres partshøring samt særskilt børnesamtale i alle sager:

> ”*Inden for det angivne tidsperspektiv (1.9.2015) kan der ikke i alle sagerne (ca. 180 sager) nås at afholdes partshøring i henhold til forvaltningslovens § 19 samt særskilt børnesamtale i henhold til service-lovens § 48. (…) Det betyder, at såfremt forældrene eller den unge klager vil afgørelsen blive hjemvist til ny vurdering eller omgjort i Ankestyrelsen på grund af sagsbehandlingsfejl*”.[11]

De to ledere på niveau 3 beder i en mail den 24. juni 2015 familie- og velfærdschefen om en hurtig tilbagemelding på, at processen vedrørende servicetilpasninger kan iværksættes. Familie- og velfærdschefen svarer samme dag, pr. mail, at:

> ”*Jeg har ingen bemærkninger – vi må bare gå efter at vi omlægger indsatsen efter de nævnte kriterier*”[12]

---

[8] Jf. mailkorrespondance den 24. juni 2015 mellem familie- og velfærdschefen og to niveau og 3 ledere

[9] Notatet ”Servicetilpasning forebyggende foranstaltninger” svarer til det notat, der senere bliver ”bilag 2 Servicetilpasninger” til dagsordenen for Børn- og Ungeudvalgsmødet den 18. august 2015

[10] Jf. mailkorrespondance den 24. juni 2015 mellem familie- og velfærdschefen og to niveau 3-ledere

[11] Jf. mailkorrespondance den 24. juni 2015 mellem familie- og velfærdschefen og to niveau 3-ledere

[12] Jf. mail fra familie- og velfærdschefen til en niveau 3-leder den 24. juni 2015

En niveau 3-leder fremsender den 29. juni 2015 en mail til medarbejderne i Børne- og Ungerådgivningen, hvoraf det fremgår:

> "*at ledelsen i Familie og Velfærdsafdelingen har set sig nødsaget til at finde nogle måder, der kan begrænse budgetoverskridelserne, blandt andet i form af de nylige afskedigelser, men også at kigge på de eksisterende børne- og ungesager. Det er derfor besluttet, at der samlet i CIBU og BUR skal lukkes ca. 20 % (ca. 5 sager på hver sagsstamme) af de forebyggende sager (både internt og eksternt) med virkning fra 1. september 2015* ".[13]

Det er denne mail, der har været fremme i medierne, og som er vedlagt ombudsmandens henvendelse til Odense Kommune. Af mailen fremgår det, at medarbejderne bedes

> "*prioritere tid til, at finde de sager som opfylder kriterierne, og orientere jeres nærmeste leder om, hvilke sager det drejer sig om. Tilbagemeldingen til lederne skal ske tirsdag senest kl. 12* ".[14]

Det fremgår ikke af mailen eller det øvrige tilsendte materiale, hvad baggrunden for den korte tidsfrist er.

Den 29. juni 2015 fremsender en niveau 3-leder i en mail til familie- og velfærdschefen en intern procesplan for tilpasning af serviceniveauet. Af mailen[15] fremgår det, at beslutningen om hvilke sager, der skal lukkes, vil blive truffet af ledelsen, hvorefter de enkelte socialrådgivere vil blive bedt om at udsende afgørelsesbreve til de pågældende familier. Det fremgår ikke af procesplanen, hvilke konkrete ledere, der træffer beslutningen. Det fremgår af procesplanen, at der vil blive anvendt standardbreve som afgørelsesbreve til de pågældende familier.

Samme dag, den 29. juni 2015, sender en niveau 3-leder yderligere en mail til familie- og velfærdschefen, hvori familie- og velfærdschefen opfordres til at orientere direktøren for Børn- og Ungeforvaltningen samt rådmanden om, at der kan komme reaktioner fra eksterne leverandører, når kontrakter opsiges i forbindelse med lukningen af sager. Der er ikke i mailen nævnt økonomiske forhold eller risikoen for lovbrud ved manglende partshøring, børnesamtale mv. vedr. lukningen af sager.

Familie- og velfærdschefen skriver i en mail[16] den 1. juli 2015 til direktøren for Børn- og Ungeforvaltningen samt rådmanden, at:

> "*Vi er nu i færd med at identificere de sager, hvor der ikke er progression. Vi forventer at påbegynde lukningen af sager i løbet af denne uge. (…) Konsekvensen af det er, at vi fremsender opsigelser af kontrakter hos de eksterne leverandører med udgangen af juli måned. Vi må forvente, at der er nogle af de eksterne leverandører vil reagere herpå.*"

Der er ikke i mailen nævnt økonomiske forhold eller risikoen for lovbrud ved manglende partshøring, børnesamtale mv. vedr. lukningen af sager.

---

[13] Jf. mail fra lederen af Børne- og Ungerådgivningen til medarbejderne i Børne- og Ungerådgivningen den 29. juni 2015

[14] Jf. mail fra niveau 3-leder den 29. juni 2015. De tre kriterier, der henvises til, er manglende progression, manglende motivation samt tæt på afslutning.

[15] Jf. mail fra en niveau 3-leder til Børn og Unge til familie- og velfærdschefen den 29. juni 2015

[16] Jf. mail fra familie- og velfærdschefen til direktøren i Børn- og Ungeforvaltningen samt rådmanden den 1. juli 2015

De to niveau 3-ledere fremsender den 2. juli 2015 i en mail[17] lister over mulige sager, der kan lukkes eller ændres, til familie- og velfærdschefen. Det fremgår ikke af mailen eller det øvrige tilsendte materiale, hvordan listerne konkret er udarbejdet, samt hvem der har bidraget til udarbejdelsen. Det fremgår af mailen, at der er udarbejdet i alt tre lister:

- En liste over sager, som Center for Indsatser til Børn og Unge og Børne- og Ungerådgivningen er enige om kan lukkes/ændres
- En liste over sager, hvor medarbejdere i Center for Indsatser til Børn og Unge har peget på mulighed for lukning/ændring
- En liste over sager, hvor medarbejdere i Børne- og Ungerådgivningen har peget på mulighed for lukning/ændring

I mailen anmoder de to niveau 3-ledere endvidere om, at familie- og velfærdschefen godkender, at gennemgangen af sager med henblik på lukning, kan påbegyndes.

Dette godkendes den 3. juli 2015 af familie- og velfærdschefen i en mail[18]. Den ene niveau 3-leder bekræfter samme dag i en mail[19], at arbejdet igangsættes med det samme.

I perioden 10. juli – 25. august 2015 sendes der afgørelsesbreve til de pågældende familier[20] i 89 af sagerne. Der er anvendt standardbreve som afgørelsesbreve. Brevene er underskrevet af en niveau 3-leder.

I forbindelse med forberedelse af dagsordenen til rådmandsmødet den 10. august 2015, er der den 5. august – 6. august 2015 en mailkorrespondance[21] mellem sekretariatet i Familie- og Velfærdsafdelingen og familie- og velfærdschefen, hvori materiale til et dagsordenspunkt omkring Nye Veje Sammen udarbejdes. Undervejs i mailkorrespondancen bliver informationen om lukning af de ca. 20 % af sagerne på det forebyggende område indsat i sagsfremstillingen i følgende form[22]:

> ”*Der lukkes 20 % af sagerne med forebyggende foranstaltninger pr. 1. september, som led i besparelserne. Udvælgelsen af sagerne er sket ud fra følgende kriterier: Manglende progression, manglende motivation eller der hvor målet er tæt på at være opfyldt.*”

Det bilag 2[23], der beskriver konsekvenser af at lukke ca. 20 % af sagerne, herunder vægtningen af økonomiske forhold og risikoen for lovbrud i forbindelse med bl.a. manglende partshøring og børnesamtale, er ikke en del af materialet til rådmandsmødet den 10. august 2015[24], hvor kladdedagsordenen for Børn- og Ungeudvalgsmødet

[17] Jf. mail fra de to niveau 3-ledere til familie- og velfærdschefen den 2. juli 2015

[18] Jf. mail fra familie- og velfærdschefen til en niveau 3-leder den 3. juli 2015

[19] Jf. mail fra en niveau 3-leder til familie- og velfærdschefen den 3. juli 2015

[20] Se desuden afsnit vedrørende sagsgennemgang vedr. sagsbehandlingen i de pågældende konkrete børne- og ungesager

[21] Jf. mailkorrespondance mellem sekretariatsmedarbejdere i Familie- og Velfærdsafdelingen og familie- og velfærdschefen den 5. august – 6. august 2015

[22] Jf. mailkorrespondance mellem sekretariatsmedarbejdere i Familie- og Velfærdsafdelingen og familie- og velfærdschefen den 5. august – 6. august 2015 samt mail fra sekretariatschef i Familie- og Velfærdsafdelingen til direktørsekretær i Børn- og Ungeforvaltningen den 6. august 2015

[23] Bilaget er enslydende med det notat, de to niveau 3-ledere den 24. juni 2015 i en mail sender til familie- og velfærdschefen

[24] Jf. dagsorden fra rådmandsmøde den 10. august 2015

den 18.august 2015 er behandlet. Af materialet til rådmandsmødet fremgår det således ikke, at der med lukningen af sager er risiko for lovbrud i forhold til både vægtningen af økonomi og den manglende partshøring m.v.

Bilag 2 Servicetilpasninger vedlægges udvalgsdagsordenen den 11. august 2015, altså umiddelbart inden udsendelse forud for udvalgsmødet. Det fremgår ikke af det tilsendte, hvad baggrunden er for, at bilaget tilføjes til materialet til dagsordenen til Børn- og Ungeudvalgsmødet den 18. august 2015. Det fremgår ikke af det tilsendte materiale, hvorfor bilaget ikke er en del af kladdedagsordenen, der behandles på rådmandsmødet. Dette fremgår af en mail[25] den 29. august 2015 fra direktørsekretæren i Børn- og Ungeforvaltningen, der står for fletning af dagsorden, til direktøren i Børn- og Ungeforvaltningen. Det fremgår af direktøren for Børn- og Ungeforvaltningens redegørelse[26], at bilaget tilføjes af sekretariatet i Familie- og Velfærd, uden at direktør og rådmand har set bilaget på forhånd.

På mødet i Børn- og Ungeudvalget den 18. august 2015 drøfter Børn- og Ungeudvalget en status på Nye Veje Sammen (C-sag)[27]. Lukningen af ca. 20 % af sagerne er nævnt i sagsfremstillingen med førnævnte formulering (se citat ovenfor). Økonomiske forhold vedr. lukning af sager og risiko for lovbrud er ikke nævnt i selve sagsfremstillingen og fremgår udelukkende af det tilføjede bilag 2 Servicetilpasninger.

Det fremgår af referatet fra mødet, at Børn- og Ungeudvalget anmoder om, at der på mødet i Børn- og Ungeudvalget den 18. september 2015 fremlægges en ny version af Nye Veje Sammen og en økonomisk plan for håndtering af det akkumulerede merforbrug på Familie- og Velfærdsområdet i 2015.

Samme dag, den 18. august 2015, retter Dansk Socialrådgiverforeningen (Region Syd) henvendelse til Folketingets Ombudsmand og beder ombudsmanden undersøge lukningen af sager i forhold til vægtningen af økonomiske hensyn. Den 20. august 2015 modtager Odense Kommune en henvendelse fra Folketingets Ombudsmanden, der beder kommunen om at afgive en udtalelse senest den 14. september 2015[28].

Ombudsmandens henvendelse tilgår Børn- og Ungeforvaltningens sekretariat og sendes derfra videre til en niveau 3-leder, cc. Familie- og Velfærdschefen. Det fremgår af direktøren i Børn- og Ungeforvaltningens redegørelse[29], at direktør og rådmand ikke umiddelbart herefter orienteres om ombudsmandshenvendelsen.

I en mailkorrespondance[30] den 25. august 2015 udarbejder familie- og velfærdschefen og direktøren for Børn- og Ungeforvaltningen en orientering til medarbejderne, hvoraf det fremgår, at Børn- og Ungeudvalget på udvalgsmødet d. 18. august 2015 har bedt forvaltningen udarbejde en opdateret plan for Nye Veje Sammen. Af mailen fremgår endvidere i relation til lukning af sager:

> *"… at der også fremover skal fokuseres på, at vi i Odense Kommune ikke svækker den høje juridiske kvalitet, der har ført til vores gode ankestatistik. Det betyder, at vi fortsat skal have en skarp opmærksomhed på*

[25] Jf. mail fra direktørsekretær i Børn- og Ungeforvaltningen til direktør i Børn- og Ungeforvaltningen den 29. august 2015

[26] Jf. redegørelse for hændelsesforløb udarbejdet af direktøren i Børn- og Ungeforvaltningen

[27] Jf. dagsorden og referat fra Børn- og Ungeudvalgsmøde den 18. august 2015

[28] Jf. Folketingets Ombudsmands henvendelse til Odense Kommune den 20. august 2015

[29] Jf. redegørelse for hændelsesforløb udarbejdet af direktøren i Børn- og Ungeforvaltningen

[30] Jf. mailkorrespondance mellem familie- og velfærdschefen og direktøren i Børn- og Ungeforvaltningen den 25. august 2015

de sager, hvor der allerede er truffet afgørelse om ophør. Sagerne skal behandles jf. lovgivningen ift. partshøring m.m. Der vil snarest blive udsendt en mail med yderligere information i forhold til de konkrete sager, hvor der allerede er truffet afgørelse om ophør."

Den 26. august – 27. august 2015 omtales lukningen af sager på det forebyggende område i pressen.

Odense Kommune udsender den 27. august 2015 en pressemeddelelse[31], hvoraf det fremgår, at Odense Kommune vil gennemgå de omfattede sager på ny.

Børn- og Ungeforvaltningen tilbagekalder herefter afgørelserne om lukningerne af sagerne og iværksætter en intern undersøgelse med indhentelse af redegørelser fra relevante ledere med henblik på udredelse af hændelsesforløbet.

4. DEN JURIDISKE VURDERING

4.1 Sagsbehandlingen af de konkrete sager (kommissoriets punkt 1a og punkt 2)

4.1.1 Den processuelle håndtering af sagerne

I forbindelse med forvaltningens afgørelse i samtlige 89 sager om ophør af de forebyggende foranstaltninger var forvaltningen som offentlig myndighed underlagt en række sagsbehandlingskrav i henhold til offentlighedsloven (notatpligt, punkt 4.1.1.1), forvaltningsloven (partshøring og begrundelse, punkt 4.1.1.2 og 4.1.1.3) samt serviceloven (børnesamtale, punkt 4.1.1.4).

4.1.1.1 Notatpligten

En offentlig myndighed har en notatpligt, når myndigheden kommer i besiddelse af oplysninger, der har betydning for en sag, hvor myndigheden skal træffe afgørelse. Notatpligten gælder for oplysninger om en sags faktiske grundlag og eksterne faglige vurderinger. Endvidere har myndigheden pligt til at gøre notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, som ikke i forvejen fremgår af korrespondance eller anden skriftlig dokumentation. Dette følger af offentlighedslovens § 13:

"I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.
Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.
Stk. 3. Notatpligten efter stk. 1 og 2 gælder ikke i forbindelse med behandlingen af sager inden for strafferetsplejen."

[31] Jf. pressemeddelelse udsendt af Odense Kommune den 27. august 2015

Bortset fra de af sagerne, der eksplicit indeholder en socialfaglig vurdering, som ligger til grund for den aktuelle begrundelse om ophør af foranstaltningerne (13 %), er der ikke på sagerne noteret faktiske oplysninger i forbindelse med afgørelsen. Vi må derfor formode, at der i 87 % af sagerne er sket en tilsidesættelse af offentlighedslovens § 13. Såfremt de manglende notater skyldes, at der ikke foreligger nye faktiske oplysninger, er dette et problem i forhold til det saglige hjemmelsgrundlag for at lukke sagerne, jf. herom nedenfor under punkt 4.1.2.1.

4.1.1.2 Kravet om partshøring

Det følger af forvaltningslovens § 19, at forvaltningen, såfremt en række betingelser er opfyldt, i forbindelse med at denne træffer afgørelser, er forpligtet til at foretage partshøring forinden:

> *"Kan en part ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.*
> *Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 gælder ikke, hvis det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,*
> 1) *det efter oplysningernes eller vurderingernes karakter og sagens beskaffenhed må anses for ubetænkeligt at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag,*
> 2) *udsættelse vil medføre overskridelse af en lovbestemt frist for sagens afgørelse,*
> 3) *partens interesse i, at sagens afgørelse udsættes, findes at burde vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, der taler imod en sådan udsættelse,*
> 4) *parten ikke har ret til aktindsigt efter reglerne i kapitel 4 med hensyn til de pågældende oplysninger,*
> 5) *den påtænkte afgørelse vil berøre en videre, ubestemt kreds af personer, virksomheder m.v., eller hvis forelæggelsen af oplysningerne eller vurderingerne for parten i øvrigt vil være forbundet med væsentlige vanskeligheder, eller*
> 6) *der ved lov er fastsat særlige bestemmelser, der sikrer parten adgang til at gøre sig bekendt med grundlaget for den påtænkte afgørelse og til at afgive en udtalelse til sagen, inden afgørelsen træffes.*
>
> *Stk. 3. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at nærmere angivne sagsområder, hvor bestemmelserne i stk. 2, nr. 1 eller 5, i almindelighed vil finde anvendelse, ikke skal være omfattet af bestemmelsen i stk. 1"* [vores understregning]

Høringspligten er ikke afgrænset til tilfælde, hvor den enkelte part er helt ubekendt med, at myndigheden har kendskab til nogle givne faktiske oplysninger. Der skal også gennemføres en høring i tilfælde, hvor parten nok ved, at myndigheden har kendskab til oplysningerne, men hvor parten ikke er gjort bekendt med, at myndigheden påtænker at anvende de pågældende oplysninger som argument for ugunstig afgørelse[32]. Undtagelsesbestemmelserne i bestemmelsens stk. 2 kan ikke bringes i anvendes med henvisning til, at høringsprocessen vil være fordyrende, da afgørelserne herved udskydes. Forvaltningen var således i forbindelse med nedlukningen af de 89 sager forpligtet til at foretage partshøring i hver enkelt sag. Som det fremgår af beskrivelsen af sagsbehandlingen i sagerne oven for under punkt 3.1, blev der i 75,6 % af sagerne ikke foretaget partshøring. Der er således i disse sager sket tilsidesættelse af forvaltningslovens § 19, og det fremgår af korrespondancen gengivet ovenfor under

[32] Jf. Karnov note 79 til lovens § 19 samt "Forvaltningsloven med kommentarer", 1. udgave af Niels Fenger, s. 543

punkt 3.2, at der forud for sagernes lukning i forvaltningen har været en positiv viden om og accept af, at forvaltningslovens høringsregler ville blive tilsidesat.

I de resterende 24,4 % af sagerne har der været en form for dialog enten i form af et møde med forældrene og barnet eller ved en telefonsamtale med disse, inden beslutningen om lukning blev gennemført. I nogle af tilfældene synes notaterne på sagen dog mere at indikere, at dialogen nærmere har været en orientering end en høring. Forvaltningsloven stiller ikke krav om, at en partshøring, skal gennemføres skriftligt, men parten skal gøres opmærksom på, at der er tale om en partshøring og opfordres til at afgive en udtalelse. Dokumentationen på de sager, hvor der har været kontakt, bekræfter for en dels vedkommende ikke, at dette har været tilfældet.

Sammenfattende må det således konkluderes, at der systematisk er sket en tilsidesættelse af forvaltningslovens krav om partshøring.

4.1.1.3 Begrundelse

Det følger af forvaltningslovens § 22, at skriftlige afgørelser skal ledsages af en begrundelse. Denne begrundelse skal efter forvaltningslovens § 24 opfylde en række krav for at udgøre en tilstrækkelig begrundelse:

> *"En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.*
> *Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.*
> *Stk. 3. Stk. 1, 2. pkt., og stk. 2 gælder ikke i de sager, der er nævnt i § 11, stk. 2. Begrundelsens indhold kan i øvrigt begrænses i det omfang, hvori oplysninger kan undtages fra aktindsigt, jf. §§ 15-15 b."* [vores understregning]

Som det fremgår af beskrivelsen af sagsbehandlingen i de enkelte sager under punkt 3.1, er samtlige afgørelser ledsaget af en standardbegrundelse, der (bortset fra mindre sproglige variationer) er enslydende i samtlige sager. I ingen af disse standardbegrundelser henvises der i tilstrækkelig omfang til de specifikke retsregler, herunder det præcise stykke og afsnit. Da der i afgørelserne er tale om standardbegrundelser, hvor årsagen angives af være, *"at forvaltningen mener, at formålet med ovenstående foranstaltning er opnået, hvorfor den ophører*", lever afgørelsesbrevene heller ikke op til lovgivningens krav om individuelt begrundede afgørelser. Særligt for så vidt angår det betydelige antal sager, hvor der ikke er foretaget nogen form for forudgående partshøring overhovedet, og henset til, at afgørelserne vedrører ressourcesvage og udsatte børn og familier, burde afgørelsen have indeholdt en konkret udarbejdet begrundelse, hvor der både redegøres for de relevante faktiske omstændigheder, der er tillagt betydning, og de hovedhensyn, der har været bestemmende for afgørelsen.

4.1.1.4 Kravet om afholdelse af børnesamtaler

Når en offentlig myndighed træffer afgørelse om ophør af foranstaltninger, skal den offentlige myndighed som udgangspunkt forinden have afholdt en børnesamtale. Kun i visse særlige undtagelsestilfælde, kan dette undlades. Det følger af servicelovens § 48:

> *"Inden der træffes afgørelse efter §§ 51, 52, 52 a, 56, 57 a, 57 b, 58, 62 og 63, § 65, stk. 2 og 3, og §§ 68-71 og 75, skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge herom. Samtalen kan undlades, hvis der*

umiddelbart forinden er gennemført en samtale med barnet eller den unge ved gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor.
Stk. 2. Samtalen kan undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtalens gennemførelse. Kan samtalen ikke gennemføres, skal barnets holdning til den påtænkte afgørelse søges tilvejebragt."

I 91 % af sagerne foreligger der ikke dokumentation for, at der har været afholdt børnesamtaler i forbindelse med afgørelse om ophør af foranstaltninger. Såfremt der i sagerne har været afholdt børnesamtaler, skulle dette have været noteret på sagen, jf. punkt 4.1.1.1. Idet dette ikke er tilfældet, må vi formode, at der i 91 % af sagerne i strid med servicelovens § 48, ikke har været afholdt en børnesamtale i forbindelse med afgørelse om ophør af foranstaltninger.

4.1.1.5 Sammenfattende konklusion vedrørende de forvaltningsprocessuelle regler

Baseret på gennemgangen af de 45 sager, kan vi konkludere, at der i forbindelse med afgørelserne om ophør af foranstaltninger er sket en systematisk tilsidesættelse af forvaltningsprocessen. Det gælder både i relation til partshøring og begrundelse, og vi må formode, at det også er tilfældet for så vidt angår notatpligten og børnesamtalen.

4.1.2 Den materielle håndtering af sagerne

4.1.2.1 Ophør af forebyggende foranstaltninger og Inddragelse af økonomiske hensyn

Afgørelserne om ophør af de forebyggende foranstaltningerne er truffet i henhold til servicelovens § 68, stk. 1, der lyder således:

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

Generelt i relation til afgørelser truffet efter serviceloven, herunder i forhold til inddragelse af økonomiske hensyn, følger det af servicelovens § 1, stk. 3, at

"Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. 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."
[vores understregning]

Hensynet til økonomien må således efter loven ikke stå alene, og myndighedens afgørelse skal altid være en konkret og individuel vurdering af borgerens behov. Sagt med andre ord må myndigheden derfor aldrig vælge en indsats (eller vælge den fra) alene ud fra økonomiske overvejelser.

Hertil kommer, at afgørelserne skal træffes under hensyn til formålet med serviceloven, der fremgår af § 46:

"Formålet med at yde støtte til børn og unge, der har et særligt behov herfor, er at sikre, at disse børn og unge kan opnå de samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som

deres jævnaldrende. Støtten skal ydes med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste og skal have til formål at
1) sikre kontinuitet i opvæksten og et trygt omsorgsmiljø, der tilbyder nære og stabile relationer til voksne, bl.a. ved at understøtte barnets eller den unges familiemæssige relationer og øvrige netværk,
2) sikre barnets eller den unges muligheder for personlig udvikling og opbygning af kompetencer til at indgå i sociale relationer og netværk,
3) understøtte barnets eller den unges skolegang og mulighed for at gennemføre en uddannelse,
4) fremme barnets eller den unges sundhed og trivsel og
5) forberede barnet eller den unge til et selvstændigt voksenliv.
Stk. 2. Støtten skal være tidlig og helhedsorienteret, så problemer så vidt muligt kan forebygges og afhjælpes i hjemmet eller i det nære miljø. Støtten skal i hvert enkelt tilfælde tilrettelægges på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barns eller den enkelte unges og familiens forhold.
Stk. 3. Støtten skal bygge på barnets eller den unges egne ressourcer, og barnets eller den unges synspunkter skal altid inddrages med passende vægt i overensstemmelse med alder og modenhed. Barnets eller den unges vanskeligheder skal så vidt muligt løses i samarbejde med familien og med dennes medvirken. Hvis dette ikke er muligt, skal foranstaltningens baggrund, formål og indhold tydeliggøres for forældremyndighedsindehaveren og for barnet eller den unge."

Derudover skal forvaltningen, når denne træffer en afgørelse, iagttage de gældende forvaltningsretlige grundsætninger i forhold til, hvilke hensyn og kriterier myndigheden kan og eventuelt skal lægge til grund. De forvaltningsretlige principper om individuelt pligtmæssigt skøn, sagligheds- og proportionalitetsprincippet skal således også iagttages ved afgørelse om ophør af forebyggende foranstaltninger.

For en mere uddybende gennemgang af servicelovens bestemmelser, herunder muligheden for inddragelse af økonomiske hensyn på serviceområdet, kan der henvises til Folketingets Ombudsmands besvarelse i Guldborgssundsagen.[33]

4.1.2.2 Opsummering vedrørende den materielle håndtering af sagerne

Baggrunden for beslutningen om at lukke 20 % af sagerne fremgår af bilag 2 "Servicetilpasninger" om sagens drøftelse på Børn- og Ungeudvalgets møde den 18. august 2015, samt af mailen af 29. juni 2015 sendt til socialrådgiverne med besked om, at de disse skulle lukke 20 % af sagerne:

"Som konsekvens af udfordringerne i forhold til at overholde budget 2015 ser FoV sig nødsaget til at sænke serviceniveauet for forebyggende foranstaltninger til børn og familier i udsatte positioner.
Det betyder, at 20% af sagerne lukkes med virkning fra 1. september 2015.
De vejledende retningslinjer for servicetilpasningen er, at følgende sager lukkes:

- *Foranstaltningen medvirker ikke umiddelbart til en progression i forhold til barnets trivsel/beskyttelse*
- *Forældre og barnet/den unge er ikke umiddelbart motiveret for foranstaltningen*
- *Foranstaltningen er tæt på afslutning/i et forventet kortvarigt vedligeholdelsesforløb"*

samt

[33] jf. Folketingets Ombudsmands besvarelse af 10. april 2014 om Guldborgssunds Kommunes påtænkte spareplan på anbringelsesområdet

"Som jeg orienterede om sidste torsdag for jer alle sammen, så har Borgmesterforvaltningen og Børneog Ungeudvalget truffet beslutning om budgetoverholdelse. De sender et klart og tydeligt signal til os alle om, at budgettet skal overholdelse, og som konsekvens heraf et ændret serviceniveau for borgerne. Det har medført, at ledelsen i Familie og Velfærd har set sig nødsaget til at finde nogle måder, der kan begrænse budgetoverskridelserne, blandt andet i form af de nylige afskedigelser, men også at kigge på de eksisterende børne og ungesager. Det er derfor besluttet, at der samlet i CIBU og i BUR skal lukkes ca. 20 % (ca. 5 sager på hver sagsstamme) af de forebyggende sager (både internt og eksternt) med virkning fra 1. september 2015. Det er bestemt ikke en nem øvelse, men en øvelse der skal og er nødvendig at lave. Jeg er sikker på, at vi ved fælles hjælp kan løse den. Medarbejderne i CIBU er ligeledes blevet orienteret om det samme, hvilket betyder at målet for myndighed og udfører er det samme."

De ovennævnte citater synes at indikere, at beslutningen i altovervejende grad alene er begrundet af økonomiske årsager, hvilket ikke vil være i overensstemmelse med loven.

For så vidt angår beslutningen om lukning af de konkrete sager, kan vi ikke på baggrund af det foreliggende materiale for så vidt angår 87 % af sagerne med sikkerhed konkludere, at disse sager er lukket alene af økonomiske årsager, og dermed uden at der er foretaget en socialfaglig, individuel og konkret vurdering. I en del af sagerne har socialrådgiverne dog noteret, at sagerne lukkes på baggrund af en ledelsesmæssig beslutning, og det er også ledelsen, der er underskriver af afgørelsesbrevene. Når dette sammenholdes med, at hverken de sagsbehandlende socialrådgiverne eller ledelsen har fundet anledning til at notere faktiske omstændigheder på sagen, der socialfagligt kan begrunde afgørelsen, og når det yderligere erindres, at begrundelserne er udformet i generelle termer, må det derfor konkluderes, at flere forhold med en ikke helt ubetydelig styrke peger i retning af, at der ikke er foretaget en socialfaglig individuel konkret bedømmelse.

4.2 Den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces (kommissoriets punkt 1b og punkt 2)

4.2.1 Det juridiske grundlag for politikerne og embedsmændenes virke

4.2.1.1 Odense Kommunes styreform og regelgrundlag

Styreformen i Odense Kommune er et såkaldt mellemformstyre med delt administrativ ledelse, jf. styrelsesloven §§ 64a og 65. Det betyder, at den øverste daglige administrative ledelse deles mellem borgmesteren og rådmændene, der er formænd for de stående udvalg. Rådmændene har den øverste daglige ledelse, af den del af administrationen der varetager det pågældende udvalgs forvaltningsområder, mens borgmesteren varetager denne opgave vedrørende de forvaltningsområder, der ikke hører under de stående udvalg. Økonomiudvalget består i Odense Kommune af borgmesteren og rådmændene

De nærmere regler for Odense Kommunes styre er overordnet fastsat i Odense Kommunes styrelsesvedtægt, jf. styrelsesloven § 2, stk. 3 og i Byrådets forretningsorden, jf. styrelseslovens § 2, stk. 5. Inden for børn- og ungeområdet suppleres disse to dokumenter af Børn- og Ungeudvalgets forretningsorden, ligesom udvalget har vedtaget en kompetencefordelingsplan i relation til opgavefordelingen mellem udvalget og Børn- og Ungeforvaltningen.

4.2.1.2 Børn- og Ungeudvalgets (politikernes) pligter og ansvar

Odense Kommune har i henhold til styrelsesvedtægtens § 7 nedsat Økonomiudvalget samt fire stående udvalg, herunder Børn- og Ungeudvalget, der består af 7 kommunalpolitikere. Børn- og Ungeudvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver på børn- og ungeområdet, herunder blandt andet den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver i henhold til sociallovgivningen vedrørende børn og unge, herunder handicappede, jf. styrelsesvedtægtens § 19:

> *"Udvalget varetager den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver på børn- og ungeområdet, medmindre disse opgaver varetages af Center for Familier og Unge eller Ungeenheden under Social- og Arbejdsmarkedsudvalget [Beskæftigelses- og Socialudvalget], jf. § 17.*
> *Børn- og Ungeudvalget varetager herefter blandt andet den umiddelbare forvaltning af kommunens opgaver vedrørende:*
> *- [...]*
> *- Opgaver i henhold til sociallovgivningen vedrørende børn og unge, herunder handicappede.*
> *- [...]"* [vores understregning]

Børn- og Ungeudvalget har inden for dette område vedtaget en kompetencefordelingsplan mellem udvalget og Børn- og Ungeforvaltningen, der fordeler opgaverne og har kompetencen til at træffe afgørelser mellem udvalget (politikerne) og forvaltningen (embedsmændene). Kompetencefordelingsplanen blev senest godkendt af Børn- og Ungeudvalget den 19. maj 2015. Det følger af kompetencefordelingsplanen, at med undtagelse af opgaven vedrørende fastlæggelse af det samlede budget, har Børn- og Ungeudvalget uddelegeret hele den konkrete sagsbehandling i henhold til sociallovgivningen vedrørende børn og unge, herunder handicappede, til Børn- og Ungeforvaltningen. I Odense Kommune er det således Børn- og Ungeforvaltningen, der varetager og træffer afgørelser på området, dog således, at Børn- og Ungeforvaltningen kan indstille til udvalget, at disse træffer afgørelse i et bestemt anliggende.

Som udgangspunkt har Børn- og Ungeudvalget ikke en pligt til at være aktivt kontrollerende. En sådan pligt indtræder dog, såfremt politikerne bliver klar over, at kommunen handler ulovligt eller undlader at gøre noget, som politikeren har pligt til, i hvilke tilfælde politikeren skal reagere.[34]

4.2.1.2.1 Særligt vedrørende rådmandens pligter og ansvar

Som anført tidligere deles den administrative ledelse mellem borgmesteren og rådmændene. Idet Rådmændene hver især er formænd for de stående udvalg, har disse i forhold til de øvrige udvalgsmedlemmer en anden og ekstra funktion, og deres opgaver og ansvar er derfor mere eksplicit reguleret.

Denne administrative ledelse beskrives i bemærkningerne til ændringen af styrelsesloven ved indførelse af denne styreform således:

> *"Den administrative ledelse (det øverste daglige ledelse af administrationen) består i at træffe beslutninger vedrørende administrationens forhold, herunder at sørge for, at administrationen fungerer hensigtsmæssigt. Der er især tale om personaleledelse, kontrol med administrationen og dens sagsbehandling, fastsættelse af*

[34] Jf. "Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg", s. 25.

sagsbehandlingsregler mv., mens opgavevaretagelsen i indholdsmæssig henseende henhører under udvalgene." [vores understregning]

Særligt for så vidt angår Odense Kommune er rådmandens opgaver, i overensstemmelse med styrelseslovens § 64a, beskrevet i styrelsesvedtægtens § 11, stk. 1 og 2. Bestemmelsen reflekterer indholdet af styrelseslovens § 31, stk. 3, og lyder således:

"Rådmændene varetager den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, der varetager de stående udvalgs forvaltningsområder. Rådmændene varetager tillige den øverste daglige ledelse af de dele af kommunens administration, som er anført i kapitel 7, § 20. Der henvises endvidere til § 21b.
Stk. 2. Rådmændene drager inden for deres område omsorg for sagernes ekspedition, herunder at de ekspederes uden unødvendig forsinkelse, og udfærdiger om fornødent forskrifter herfor, jf. styrelseslovens § 31." [vores understregning]

Af bemærkningerne til styrelsesvedtægten fremgår det endvidere, at:

"Endelig skal det bemærkes, at rådmændenes kompetence med hensyn til den administrative ledelse ikke vedrører det materielle indhold i forhold til sager under det stående udvalgs kompetenceområde. Det materielle indhold er en del af den umiddelbare forvaltning og varetages dermed af det stående udvalg." [vores understregning]

Særligt i relation til forberedelsen af udvalgsmøderne beskrives rådmandens opgaver i bemærkningerne til styrelsesvedtægten således:

*"**Vedrørende udvalgsformandens mødeforberedelse mv.***
Formanden [rådmanden] *for udvalget **forbereder**, **indkalder** og **leder** udvalgets møder og drager omsorg for, at dets beslutninger indføres i beslutningsprotokollen, jf. styrelseslovens § 22, stk. 1."* [vores tilføjelse]

Bestemmelsen reflekterer styrelseslovens § 22, stk. 1.

Denne beskrivelse suppleredes af forretningsordenen for Børn- og Ungeudvalget, hvor følgende fremgår af § 2, stk. 1 - 3:

*"**Udsendelse af dagsorden og sagernes fremlæggelse***
Rådmanden sørger for, at udvalgets medlemmer får tilsendt en dagsorden senest 4 hverdage før der afholdes ordinært udvalgsmøde.
Stk. 2. Hvis et medlem senest 7 hverdage forud for et ordinært møde skriftligt har bedt om behandling af en sag, sætter Rådmanden sagen på dagsordenen for førstkommende møde.
Stk. 3. Rådmanden sørger for, at der udarbejdes en dagsorden. Dagsordenen skal indeholde forvaltningens indstilling i sagerne og opdeles i en åben og en lukket del. Dagsordenen skal indeholde følgende punkter:
- A. Sager til afgørelse i Økonomiudvalget / byrådet.
- B. Sager til afgørelse i udvalget.
- C. Sager til drøftelse/forberedelse
- D. Sager til efterretning.
- E. Orientering."

I forbindelse med forberedelsen af udvalgsmøderne er det sædvanligt, at forvaltningschefen drøfter sagerne igennem med rådmanden inden mødet og gennemgår en eventuel sagsfremstilling og indstilling.

4.2.1.3 Forvaltningens (embedsmændenes) pligter og ansvar

Som anført tidligere er hele sagsbehandlingen i henhold til sociallovgivningen vedrørende børn og unge, herunder handicappede, uddelegeret til Børn- og Ungeforvaltningen med undtagelse af fastlæggelsen af budget. I Odense Kommune har embedsmændene i forvaltningen således kompetencen til at udføre af denne sagsbehandling.

Det følger af tjenestemandslovens § 10, at

> *"Tjenestemanden skal samvittighedsfuldt overholde de regler, der gælder for hans stilling."*

De samme pligter gælder for embedsmand ansat på overenskomst og individuel kontrakt. Embedsmændene har således pligt til at overholde den lovgivning, der gælder for vedkommendes arbejdsområde, herunder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger, interne regler osv. Det betyder også, at tjenestemændene er omfattet af lydighedspligten. De skal således som udgangspunkt efterkomme de overordnedes tjenestebefalinger. Pligten er dog ikke ubegrænset. Såfremt en tjenestebefaling er klart ulovlig, har embedsmanden såvel ret som pligt til ikke at efterkomme den.[35]

4.2.1.4 Særligt vedrørende forvaltningens udarbejdelse af indstillinger

Odense Kommune har udarbejdet en vejledning til forvaltningens indstillinger til udvalgene. Vejledningen er tilgængelig for Odense Kommunes administrative medarbejdere. Vejledningen indeholder en nøjagtig beskrivelse af, hvad en indstilling skal indeholde. Vejledningen skal således blandt andet indeholde et sagsresumé og en sagsfremstilling, ligesom en række formelle krav skal være overholdt.

I henhold til vejledningens punkt 4.3 skal indstillingens sagsresumé indeholde følgende:

> *"Sagsresuméet bruges primært til at beskrive, hvorfor den pågældende sag rejses. Det skal indeholde en kort, præcis beskrivelse af de vigtigste oplysninger med henblik på belysning af sagen.*
> *Sagsresuméet skal altså svare kort og præcist på, HVORFOR sagen skal behandles og HVAD sagerne handler om og hvad der er det politiske dilemma.*
> *Resuméet skal sammen med den efterfølgende indstilling danne grundlag for, at politikerne vil kunne træffe beslutning i sagen."*

I henhold til vejledningens punkt 4.4 ska indstillingen tilmed overholde følgende formelle krav:

> *"Indstillingen skal være konkret, præcis og fyldestgørende og kun indeholde det, der skal træffes beslutning om. Henvisninger til sagsfremstillingen bør så vidt muligt undgås."*

[35] Den seneste indgående fremstilling af embedsmændenes ansvar og pligter rapport kan findes i beretningen afgivet af Statsløsekommissionen, kapitel 3, side 184 ff. Beretningen kan findes via Justitsministeriets hjemmeside på følgende link: http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2015/statsl%C3%B8sekommissionen-har-i-dag-afgivet-sin-beretning

Indstillingen skal ligeledes indeholde en sagsfremstilling, der er beskrevet i vejledningens punkt 4.5:

> *"Sagsfremstillingen skal indeholde en uddybende beskrivelse af sagen (uddybning i forhold til sagsresume og indstilling), og skal indeholde alle relevante oplysninger, for at politikerne kan forholde sig til indstillingen.*
> *[...] Følgende elementer skal så vidt muligt indgå i sagsfremstillingen:*
> *Begrundelse: Hvorfor er sagen relevant at tage stilling til?*
> *[...]*
> ***Problemstilling**: Hvad skal politikerne tage stilling til?*
> *Skriv både fordele og ulemper ved beslutningen*
> *I store sager: Skitser flere muligheder, så det ikke bare er ja/nej beslutninger*
> ***Konsekvenser**: Hvilke konsekvenser har beslutningen? Fx*
> *Økonomiske konsekvenser*
> *administrative konsekvenser (afskedigelser, omrokering el. lign. personalemæssigt)*
> *Sundhedsmæssige konsekvenser (i forhold til sundhedspolitikkens indsatsområder)*
> *Bæredygtighedsmæssige konsekvenser (i forhold til miljøpolitikken)*

I relation til udarbejdelsen af bilag fremgår følgende af vejledningens punkt 5.4:

> *"Sagsresumé og Sagsfremstilling skal som udgangspunkt udgøre grundlaget for, at politikerne kan træffe beslutning i en sag. Hvis der bruges bilag, må der kun vedlægges bilag, som er nødvendige for beslutningsprocessen."*

4.2.2 Vurderingen af ansvaret i forbindelse med beslutningsprocessen

4.2.2.1 Forvaltningens ansvar

Odense Kommunes ansvars- og opgavefordeling i forholdet mellem forvaltning og politikere er klart afgrænset. Kommunens styrelsesvedtægt og det øvrige skriftlige grundlag, der beskriver sagsgange og krav til sagsfremstilling mv. i forhold til den dokumentation, der skal tilgå det politiske niveau, er konsistent og indholdsmæssigt umisforståeligt. Vi kan ved en gennemgang af forløbet vedrørende lukningen af forebyggende børnesager, konkludere, at den sagsfremstilling, der tilgik udvalget forinden, ikke levede op til de ovenfor under punkt 4.2.1.4 nævnte krav. Således burde en række oplysninger nævnt i bilag 2 til udvalgets møde den 18. august 2015, herunder oplysningen om at en række forvaltningsprocessuelle regler ville blive tilsidesat, have været adresseret i sagsfremstillingen. Hertil kommer, at embedsmændene slet ikke må udarbejde en indstilling til udvalget, som baserer sig på forudsætninger om, at lovgivning skal tilsidesættes.

4.2.2.2 Rådmandens og øvrige udvalgspolitikeres ansvar

I forhold til såvel rådmanden som de øvrige medlemmer af Børn- og Ungeudvalget er der ikke efter gennemgang af det modtagne materiale grundlag for at antage, at de pågældende er blevet gjort positivt bekendt med, at den tilrettelagt proces ville indebære en tilsidesættelse af væsentlige forvaltningsprocessuelle regler, eller at processen ville give anledning til tvivl om, hvorvidt de saglighedskrav, der følger af den sociale lovgivning, ville blive iagttaget. Gennemgangen giver heller ikke grundlag for at konkludere, at rådmanden eller andre udvalgsmedlemmer på anden vis er blevet positivt bekendt med disse problemstillinger.

Særligt i forhold til kendskabet til bilag 2 i materialet der blev forberedt til brug for udvalgsmødet den 18. august 2015 kan det konstateres, at dette bilag ikke var en del af det materiale, der blev præsenteret under det forberedende rådmandsmøde, ligesom rådmandens opmærksomhed heller ikke efterfølgende er blevet henledt på dette dokument.

Det er på overnævnte baggrund vores vurdering, at vores gennemgang og vurdering af sagsforløbet ikke giver grundlag for at rejse kritik af rådmand eller de øvrige medlemmer af Børn- og Ungeudvalget.

5. KONKRETE ANBEFALINGER

5.1 Anbefalinger vedrørende vores gennemgang og vurdering af 45 konkrete sager

Gennemgangen af de 45 konkrete sager har vist, at socialrådgiverne i Odense Kommune frem til sommeren 2015 generelt har udført arbejdet på et højt fagligt niveau, og iagttagelsen af såvel de forvaltningsprocessuelle regler som de socialfaglige vurderinger er således veldokumenteret frem til dette tidspunkt. Det er derfor vores vurdering, at der blandt Odense Kommunes socialrådgivere er det fornødne faglige niveau, og at der hverken i forhold til den generelle forvaltningsretlige eller den socialretlige regulering er behov for særlige uddannelsestiltag.

For så vidt angår lukningen af sager hen over sommeren 2015, er der tale om et forløb, hvor der systematisk er sket tilsidesættelse af forvaltningsprocessuelle regler, og hvor der bortset fra 6 af sagerne ikke foreligger dokumentation for, at der forud for afgørelserne er foretaget de fornødne socialfaglige vurderinger. I lyset heraf forekommer Odense Kommunes beslutning om at tilbagekalde samtlige 89 afgørelser om lukning af forebyggende sager rigtig, således at de forud for lukningen igangsatte foranstaltninger kan fortsætte (og afvikles, når og hvis de socialfaglige vurderinger giver grundlag herfor).

En del familier kan fortsat være bekymrede for, hvordan den nære fremtid stiller sig med hensyn til den igangværende foranstaltnings tidsperspektiv m.v. Vi anbefaler derfor, at samtlige 89 sager så hurtigt som muligt gennemgås med de berørte parter, og at det sikres, at der foretages de relevante vurderinger på et konkret og individuelt grundlag, ligesom det sikres, at både børnene og forældrene som foreskrevet i lovgivningen inddrages i overvejelserne, inden væsentlige ændringer besluttes.

5.2 Anbefalinger vedrørende vores gennemgang og vurdering af den generelle sagsbehandlings- og beslutningsproces

Odense Kommunes ansvars- og opgavefordeling i forholdet mellem forvaltning og politikere er klart afgrænset, og kommunens styrelsesvedtægt og det øvrige skriftlige grundlag, der beskriver sagsgange og krav til sagsfremstillinger mv. i forhold til den dokumentation, der skal tilgå det politiske niveau, er konsistent og indholdsmæssigt umisforståeligt.

Vi vurderer derfor ikke, at der består et behov for, at der foretages en fornyet gennemgang og opdatering af denne dokumentation.

Vores gennemgang af forløbet vedrørende lukningen af forebyggende børnesager, hvor sagsfremstillingen, der tilgik udvalget, ikke levede op til retningslinjerne, giver ikke grundlag for at vurdere, om der er tale om et enkeltstående tilfælde. Såfremt det også i andre tilfælde er forekommet, at væsentlige oplysninger alene fremgår af bilag til

en sagsfremstilling, bør kommunen overveje at indskærpe reglerne og eventuelt iværksætte et undervisningsforløb, så kvaliteten på dette punkt kan forbedres.

5.3 Anbefalinger vedrørende overvejelser om tjenestelige sanktioner i forhold til medarbejdere

Det er vores vurdering, at der ikke er grundlag for et overveje tjenestelige sanktioner over for Odense Kommunes socialrådgivere på sagsbehandlerniveauet. Vi har i den forbindelse for det første lagt vægt på, at gennemgangen af de 45 konkrete sager viser, at der ikke frem til beslutningen om lukning af sager i sommeren 2015 kan konstateres væsentlige sagsbehandlingsfejl eller anden tilsidesættelse af den forvaltningsretlige eller den socialretlige regulering. For det andet er det indgået i vores vurdering, at beslutningen om at lukke et antal forebyggende sager ikke er truffet på sagsbehandlerniveau, og de konkrete afgørelser er heller ikke underskrevet af de enkelte sagsbehandlere. Endelig er det indgået i vores vurdering, at meddelelsen om, at et antal forebyggende sager skulle lukkes førte til, at i hvert fald én socialrådgiver kontaktede socialrådgivernes faglige organisation, der hurtigt rettede en henvendelse til Folketingets Ombudsmand. På denne baggrund er det vores vurdering, at socialrådgiverne på sagsbehandlerniveauet i tilstrækkelig grad har sagt fra over for den igangsatte proces.

For så vidt angår forvaltningens øvrige medarbejdere indikerer vores gennemgang og vurdering af det modtagne skriftlige materiale, at enkelte medarbejdere placeret over sagsbehandlerniveauet i forvaltningen kan have tilsidesat deres tjenestelige pligter, og vi anbefaler derfor at der i forhold til denne personkreds indledes et høringsforløb med henblik på at få afklaret om en eller flere af disse medarbejdere har tilsidesat deres tjenestelige pligter, og i givet fald hvilke sanktioner dette skal udløse. Vi finder anledning til at fremhæve, at ingen af de involverede medarbejdere har haft anledning til at gennemgå og kommentere denne rapport, hvorfor der meget vel i forhold til den enkelte medarbejders konkrete involvering i hændelsesforløbet kan komme nye relevante oplysninger frem under en partshøringsproces. Det vil derfor ikke være korrekt at konkludere, om og i givet fald hvilke sanktioner, der skal udløses i forhold til enkeltpersoner, før end der har været gennemført partshøring.

5.4 Anbefalinger vedrørende besvarelsen af henvendelsen fra Folketingets Ombudsmand

Vi anbefaler, at Odense Kommune orienterer Folketingets Ombudsmand om, at kommunen har annulleret samtlige 89 afgørelser om ophør af forebyggende foranstaltninger og fået udført en ekstern undersøgelse. Det er tillige vores anbefaling, at Folketingets Ombudsmand orienteres om vores sammenfattende konklusioner og anbefalinger, jf. punkt 5, og om, hvorvidt Odense Kommune har besluttet at følge anbefalingerne.