

"Der er faresignaler her..."

om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge

Svendsen, Idamarie Leth

Publication date:
2015

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

Citation for published version (APA):
Svendsen, I. L. (2015). "Der er faresignaler her...": om ret og heuristik i det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge. Roskilde Universitet.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

”DER ER FARESIGNALER HER...”

Ph.d.-afhandling, indleveret september 2014 ved Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Af Idamarie Leth Svendsen.
Hovedvejleder: Hanne Warming. Bivejleder: Helle Blomquist.

ISSN NO. 0909-0174

Om ret og heuristik i
det almindelige
kommunale tilsyn med
børn og unge

INDHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	9
KORT RESUME	10
ABSTRACT	11
1 INDLEDNING	13
1.1 Om undersøgelsens baggrund og motivation	13
1.2 Læsevejledning.....	14
1.3 Begreber, forkortelser og referencer.....	15
1.4 Problemfeltet: Reglerne om kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge i et beslutningsperspektiv	19
1.4.1 Tilsynsforpligtelsen	19
1.4.2 Den historiske udvikling	19
1.4.3 Ændrede hensyn	20
1.5 Foreliggende viden og undersøgelser	21
1.5.1 Det rationelle undersøgelsesblik.....	21
1.5.2 Denne undersøgelse: Et andet blik	24
1.6 Afgrænsning af forskningsfeltet: Hvilke beslutninger og hvilke regler	25
1.6.1 Hvilke beslutninger?	25
1.6.2 Hvilke regler?.....	26
1.7 Om forskningsspørgsmål og design	30
1.8 Metode og teori - retssociologi, retsdogmatik & kompleksitet	32
2 DEL I: FOKUS, METODE OG TEORI	37
2.1 Indledning: Et fokus på udformning	37
2.2 Metode: Genetisk retssociologisk og retsdogmatisk dokumentanalyse	37
2.2.1 Indledning	37
2.2.2 Dokumentanalyse som metode.....	38
2.2.3 Den juridiske metode: Retsdogmatisk metode	38
2.2.3.1 Retssikkerhed, retsdogmatik og retskilder	38
2.2.3.2 Retskildebegrebet og dets systematiseringer	39
2.2.3.3 De enkelte regler som retskilder. Fortolkning, skøn og sagsoplysning	40
2.2.3.4 Prøvelsen som et fælles grundtræk	41
2.2.4 Om dokumenter som analyseenheder og om analysestrategi	42
2.2.5 De konkrete dokumenter: Områder, niveauer og perspektiver.....	43
2.2.5.1 Det horisontale perspektiv. Socialret, familieret, forvaltningsret mv.	43
2.2.5.2 Det vertikale perspektiv. Internationale forpligtelser	45
2.2.5.2.1 Børnekonventionen. Det centrale instrument	45
2.2.5.2.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EMRK. Ikke kun indgreb	49

2.2.5.2.3	EU: Persondataregler og et øget fokus på børn	50
2.2.5.2.4	Samlet om det vertikale perspektiv: Mange niveauer og mål	52
2.2.5.3	Det temporale perspektiv: Den historiske og samfundsmæssige kontekst	52
2.3	Teori: Ret og kompleksitet	53
2.3.1	Det retsdogmatiske element	53
2.3.1.1	Forskellige teorier om ret. Fokus på gyldighed	53
2.3.1.2	Retten som en enhed	55
2.3.2	Det genetisk retssociologiske element	57
2.3.2.1	Kompleksitet og retlig teori	58
2.3.2.1.1	Retlig kompleksitet og idealet om klarhed i retsgrundlaget	59
2.3.2.1.2	Retlig kompleksitet: Et moderne vilkår	62
2.3.2.1.3	Adressering af retlig kompleksitet: Information og prøvelse	62
2.3.2.2	Kompleksitet som begreb	64
2.3.2.2.1	Flere discipliner	65
2.3.2.2.2	Teori om samfundsmæssig kompleksitet og håndtering	66
2.3.2.2.3	Kompleksitet og håndtering på børneområdet	67
2.3.3	Om valget af tilgang - motivering og kritik	68
2.3.3.1	Retlig og styringsmæssig håndtering: Det rationelle ideal	68
2.3.3.2	Det rationelle ideal og konteksten. Brugerne af reglerne	69
2.4	Kilder og informationssøgning	71

3 DEL I: EN UNDERSØGELSE AF DE PROCESSUELLE REGLER OM KOMMUNERNES ALMINDELIGE TILSYN MED BØRN OG UNGE – MED SÆRLIGT FOKUS PÅ KOMPLEKSITET 72

3.1	Indledning	72
3.2	Reglerne om forældreansvar og barnets stigende autonomi	73
3.2.1	Regulering af forældreansvaret: Ikke generelt afgrænset	73
3.2.2	De internationale regler om forældreansvar: Omsorg og støtte af barnet	76
3.2.3	Barnets autonomi: Gradvist stigende	77
3.2.3.1	Relateret til forældreansvaret	78
3.2.3.2	Et centralt og åbent princip i de internationale regler	78
3.2.3.3	Høring, medbestemmelse eller selvbestemmelse?	79
3.2.3.4	Samlet om de generelle træk ved reglerne om forældreansvar og barnets autonomi	80
3.2.3.5	Særligt om reglerne om børnesamtale	80
3.2.3.5.1	En forpligtelse for myndigheder. Serviceloven	80
3.2.3.5.2	Anden lovgivning: Ikke tilsvarende krav om børnesamtale	82
3.2.3.5.3	Opsamling, børnesamtalereglerne: Forskellige former, krav og rationaler	84
3.2.3.6	Særligt om reglerne om partsrettigheder for barnet	84
3.2.3.6.1	Forvaltningsloven og partsrettigheder: Relevante, men ikke specifikke om børn	84
3.2.3.6.2	Servicelovens regler: Forskellige aldersgrænser og ikke selv-bestemmelse	85
3.2.3.6.3	Andre områder: 15-årsaldersgrænse og andre grænser	86
3.2.3.6.4	Udviklingen i reglerne: Udvalg og udtalelser i flere retninger	88
3.2.3.6.5	Barnets ret til bisidder: Mellem partsrettigheder og forældremyndighed	90
3.2.3.6.6	Barnets klagerettigheder: En begrænset partsbeføjelse og en ny aldersgrænse	91
3.2.3.6.7	Opsamling, partsrettigheder: Begrænsede og forskellige	92
3.2.4	Forældreansvar og fælles forældremyndighed	93
3.2.4.1	Kommunalt tilsyn og fælles forældremyndighed?	94
3.2.4.2	Forskelligt fra skoleområdet?	94
3.2.4.3	Opsamling. Tilsyn: Daglige eller fælles beslutninger?	95
3.2.5	Ikke-forældremyndighed og rettigheder: Flere mulige rettighedshavere	95
3.2.6	Samlet om udformningen af reglerne om forældreansvar og barnets autonomi	96

3.3	Det offentlige tilsynsansvar	98
3.3.1	Indledning. Børn og unge: Også et offentligt ansvar	98
3.3.2	Det offentlige tilsyn: Tre perioder	98
3.3.2.1	Begyndelsen af 1900- tallet: Kontrol	98
3.3.2.1.1	1905-loven: Den offentlige tilsynsforpligtelse - et rationelt udgangspunkt	98
3.3.2.1.2	Lov om tilsyn med børn: En bred tilgang med fokus på de offentlige midler	99
3.3.2.2	Midten af 1900-tallet. Behov, forebyggelse og familievejledning	101
3.3.2.2.1	Lov om børne- og ungeforsorg, bistandslov og cirkulærer	101
3.3.2.2.2	Graversen-udvalg. Fokus på behov, retssikkerhed og retsbeskyttelse	103
3.3.2.2.3	Den ”lille” socialreform. Fokus på de svage stillede	104
3.3.2.3	Slutningen af 1900-tallet og frem. Aktiv opsporing og internationale forpligtelser	105
3.3.2.3.1	2001-ændringer. Mere fokus på de svageste	105
3.3.2.3.2	Anbringelsesreform og Barnets Reform. Styring og kontrol med kommunerne	105
3.3.2.3.3	Overgrebspakke og Forebyggelsespakke	106
3.3.3	Økonomi og effektivitet som begrundelse for reformer	107
3.3.4	”Store sager” og forskningsresultater som begrundelse for reformer	108
3.3.5	Internationale forpligtelser som begrundelse for reformer	110
3.3.5.1	Børnekonventionen	110
3.3.5.2	EMRK og Menneskerettighedsdomstolen. ”Repeated warning standard”	113
3.3.6	Reformernes løsninger til håndtering af øgede krav	116
3.3.6.1	Screening og registrering. Ny teknologi og ændrede rationaler	116
3.3.6.2	Processtyring og sagsbehandling som løsning	118
3.3.7	Opsamling. Flere perioder, niveauer og begrundelser i det samlede regelsæt	118
3.4	Aktivering af kommunalt tilsyn	119
3.4.1	Nye muligheder og pligter i det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde	120
3.4.1.1	Krav om sammenhængende børnepolitikker	123
3.4.1.2	Udveksling af oplysninger uden samtykke. SSD-samarbejdet	125
3.4.1.3	Opsporing af overgreb. Beredskaber, børnehuse og bekymringssamtaler	127
3.4.1.4	Opsamling. Mange retlige former for tværsektorielt og tværfagligt samarbejde	130
3.4.2	Underretningspligt. Et øget fokus	130
3.4.2.1	Fagpersoners underretningspligt. Udvidet målgruppe og ændrede kriterier	130
3.4.2.1.1	Personkredsen. Udvidet, men stadig grænser	131
3.4.2.1.2	Kriterier for underretningspligt	132
3.4.2.1.2.1	En antagelse om behov er nok – men den skal være sagligt begrundet	132
3.4.2.1.2.2	Skolefravær, en særlig kategori.	134
3.4.2.1.2.3	Overgreb, en særlig kategori	135
3.4.2.1.3	Underretningspligt og retten til åben, anonym rådgivning. Fortsat uklar	136
3.4.2.1.4	Underretningspligtens sanktionering gennem straf. Ikke så åbenlyst	138
3.4.2.2	Den almindelige underretningspligt. Ikke ændret	139
3.4.2.3	Opsamling: Kompleks udformning af regler om underretningspligt	140
3.4.3	Samlet om udformningen af regler om aktivering af kommunernes tilsyn	142
3.5	Kommunens handlepligt som følge af tilsynet	143
3.5.1	Indledning	143
3.5.2	Mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed	143
3.5.3	Generelt om handleforpligtelserne: Mange forskellige love og kilder	145
3.5.4	Journalføring, notatpligt og registrering: Forskellige regler og regelsæt	147
3.5.5	Meddelelsespligt til registrerede: Et udviklet samspil mellem regler	150
3.5.6	Vurdering af underretninger og 24 timers akutvurdering: Indhold og rammer?	153
3.5.6.1	Hvilke oplysninger stiller krav om vurdering?	154
3.5.6.2	Hvad indebærer vurdering efter § 155?	154
3.5.6.2.1	Ikke en § 50-undersøgelse	155
3.5.6.2.2	Almindelige regler og principper om sagsoplysning	155
3.5.6.2.3	Indhentning af oplysninger: Hvilke oplysninger, fra og om hvem	156
3.5.7	Øvrige handlepligter: Et bredt spektrum af pligter	159

3.5.7.1	Kommunens vejledningspligt: Forskellige kilder, forskellige regler.....	159
3.5.7.2	Henvi sning til rådgivning, konsulentbistand mv. Nye regler, men fortsat spørgsmål	161
3.5.7.3	Tværkommunal underretning: Pædagogiske regler og samspil med persondatalov	162
3.5.7.4	Anmeldelse til politiet: Ikke reguleret, men ”bekymringssamtaler”.....	164
3.5.7.5	Orientering af de familieretlige myndigheder: Forskellige rationaler	165
3.5.7.6	Genvurdering: Klare, men uklare regler	166
3.5.7.7	”Skærpet tilsyn”: Ikke reguleret	167
3.5.7.8	Tilbage melding til underretter	168
3.5.8	Samlet om udformningen af procesreglerne om kommunernes handlepligt	169
3.5.9	Regler om monitorering af kommunernes tilsyn	171
3.5.10	Konklusion DEL I: Komplekse retlige former og kriterier	172

4 DEL II: FOKUS, METODE OG TEORI 177

4.1 Indledning..... 177

4.2 Om undersøgelsens metode og teori..... 178

4.2.1	Teorien. Kognitivt orienteret beslutningsteori.....	178
4.2.1.1	Nye tendenser: Fokus på kognition	178
4.2.1.2	Beslutningsteori og retlig regulering	181
4.2.1.2.1	Den kommunale kontekst	183
4.2.1.2.2	Retlige beslutninger i kontekst	184
4.2.2	Metoden. Operationel retssociologisk metode, vignetbaseret	187
4.2.2.1	Operationel retssociologi	187
4.2.2.2	Operationelle undersøgelser på børneområdet.....	188
4.2.2.3	Kvalitativ, vignetbaseret interviewmetode	190
4.2.2.3.1	Konstruktion af vignet og spørgsmål	191
4.2.2.3.2	Informanterne: Kommunale konsulenter og afdelingsledere	193
4.2.2.3.3	Interviewmetode	194
4.2.3	Analysestrategien: Heuristiske mønstre som analyseredskaber	195
4.2.4	Kritik og motivering: Metode, teori og analysestrategi	196
4.2.5	Kilder og informationssøgning.....	200

5 DEL II: EN VIGNETUNDERSØGELSE AF RET OG HEURISTIK I KOMMUNAL BESLUTNINGSTAGNING OM TILSYN..... 201

5.1 Indledning..... 201

5.2 Informanternes opfattelse: Forældreansvar, barnets autonomi og forældremyndighed 201

5.2.1	Forældreansvar og barnets stigende autonomi	201
5.2.1.1	Forældreansvar er centralt	201
5.2.1.2	Børnesamtale - akut oplysning, primært større børn, helst ikke uden forældre	201
5.2.1.3	Partsrettigheder: 15-åriges partsstatus og 12-åriges klageret.....	202
5.2.2	Fælles forældremyndighed/eneforældremyndighed:	203
5.2.2.1	Betydningsfuldt	203
5.2.2.2	Men spørg bopælsforælder	203
5.2.2.3	Forældre uden forældremyndighed: Ikke rettigheder, men deltagelse.....	204
5.2.2.4	Samlet om beslutningsmønstre i forhold til forældreansvar og barnets autonomi.....	204

5.3 Informanternes opfattelse: Aktivering af tilsyn..... 207

5.3.1	Tidligt tværfagligt og tværsektorielt samarbejde.....	207
5.3.1.1	Andre sektorer skal tage ansvar først.....	207
5.3.1.2	Retlige former er ikke så afgørende, jo nyere problem, des mere uformel form	207
5.3.1.3	Førstehåndsoplysninger er mest alvorlige	207

5.3.1.4	Vold og overgreb er noget særligt	208
5.3.2	Underretningspligt.....	208
5.3.2.1	Underret, hvis der er tvivl, sektoransvar ikke afgørende	208
5.3.2.2	Alt er underretninger, men uklare grænser	208
5.3.3	Samlet om beslutningsmønstre i forhold til aktivering af tilsyn	208
5.4	Informanternes opfattelse: Kommunens handlepligt som følge af tilsynet	211
5.4.1	Afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed og forholdet til § 50	211
5.4.1.1	Ikke afgørelsesvirksomhed, hvis ikke § 50.....	211
5.4.1.2	Grænsen til § 50: Uklar, prioriter de mindste og vold, det alvorligste først	211
5.4.1.3	Partshøring: Allerede ved modtagelse af oplysninger	212
5.4.2	Journalføring, notatpligt og registrering	213
5.4.2.1	Det barns sag, hvor der er størst problemer, førstehåndsuplysninger	213
5.4.2.2	Noter mindst muligt, noter om børnene og ikke om vold	213
5.4.3	Meddelelsespligt til registrerede.....	213
5.4.3.1	Ikke så væsentligt: Ikke oplysninger til de forkerte	213
5.4.3.2	Primært mundtlig orientering, afskærmning af børn, spørg bopælsforælder	213
5.4.4	Vurdering efter § 155	214
5.4.4.1	Uklart hvilke oplysninger, der medfører vurdering, og hvad vurdering indebærer	214
5.4.4.2	Sagsoplysning: Om barnet, tilgængelige oplysninger, ikke fra politi, tidligere kommune eller Statsforvaltning	214
5.4.4.3	Muligt også uden samtykke, men helst dialog, møde. Bopælsforælder.....	215
5.4.4.4	Ikke børn til møde.....	216
5.4.4.5	Samtykke til behandling af oplysninger er en del af mundtlig mødekommunikation, samarbejde om forløbet.....	216
5.4.5	Øvrige handlepligter.....	217
5.4.5.1	Kommunens vejledningspligt	217
5.4.5.2	Henvielse til rådgivning, konsulentbistand mv.	217
5.4.5.2.1.1	Internt, bopælsforælder	217
5.4.5.2.2	Ikke sondring mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning	218
5.4.5.2.2.1	Sondring mellem henvielse til rådgivning og undersøgelse	218
5.4.5.2.3	Sondring mellem henvielse til rådgivning og foranstaltninger	219
5.4.5.3	Tværkommunal underretning: Høj bevidsthed	220
5.4.5.4	Anmeldelse til politiet: Førstehandsviden	220
5.4.5.5	Ikke orientering af de familieretlige myndigheder	220
5.4.5.6	”Skærpet tilsyn”: Samtykke eller underretning	220
5.4.5.7	Genvurdering og tilbagemelding til underretter	221
5.4.6	Samlet om mønstre i forhold til kommunens handlepligter	221
5.5	Analyse og konklusion, DEL II: Tvivl, forskelle og mønstre	225
6	ANALYSE OG KONKLUSION, DEL I OG DEL II: HEURISTISK HÅNDTERING AF KOMPLEKSE REGLER	229
6.1	Komplekse regler: Forskellige forståelser	229
6.2	Komplekse regler: Tvivl.....	229
6.3	Komplekse regler: Heuristiske beslutningsmønstre i form af ”tommelfingerregler”	230
6.3.1	Forhold, der er meget fokus på.....	230
6.3.2	Forhold, der ikke er så meget fokus på.....	231
6.3.3	Samlet om mønstrene: Forskelligt fokus	232
6.3.4	Mønstrene som reduktion af kompleksitet	233
6.3.5	Mønstrene set med det juridiske enhedsblik.....	235

7	PERSPEKTIVERING	238
7.1	Retlig kompleksitet: Beslutningsteoretisk inspirerede overvejelser	238
7.2	Ex ante og ex post- beslutninger: System 1 og system 2 rationalitet i retlig regulering	239
8	ENGLISH SUMMARY	246
8.1	Part I: An analysis of legal documents.....	246
8.1.1	A theoretical focus on complexity	246
8.1.2	The documents	246
8.1.3	Findings, part 1.....	247
8.2	Part II - A qualitative vignette study.....	248
8.2.1	Operational socio-legal method and theory on heuristics in complex legal decision-making	248
8.2.2	The vignette and the interviews.....	249
8.2.3	Theory and analytic strategy	250
8.2.4	Findings, part 2.....	250
8.3	Conclusions and perspectives	251
9	RESUME (DANSK).....	253
9.1	DEL I: En dokumentanalyse	253
9.1.1	Teori og analysestrategi. Komplexitet	253
9.1.2	Dokumenterne	253
9.1.3	Konklusioner, DEL I	254
9.2	DEL II – en kvalitativ vignetundersøgelse.....	257
9.2.1	Vignetmetoden	257
9.2.2	Teori og analysestrategi.....	257
9.2.3	Konklusioner, DEL II.....	257
9.3	Konklusioner og perspektivering	258
10	LOV- OG AFGØRELSESREGISTRE	263
11	LITTERATUR.....	277
12	BILAG 1: INTERVIEWGUIDE OG SPØRGSMÅL, DEL II....	304
13	BILAG 2: REGLERNES KOMPLEKSITET (DEL I) I FORHOLD TIL DE IDENTIFICEREDE HEURISTISKE MØNSTRE (DEL II)	310

“At the sharp end, practitioners directly interact with the hazardous process. At the blunt end regulators, administrators, economic policy makers, and technology suppliers control the resources, constraints, and multiple incentives and demands that sharp end practitioners must integrate and balance. The story of both success and failure consists of how sharp-end practice adapts to cope with the complexities of the processes they monitor, manage and control, and how the strategies of the people at the sharp end are shaped by the resources and constraints provided by the blunt end of the system” (Woods et al. 2010:22).

FORORD

Arbejdet med denne afhandling tager afsæt i mine arbejdsmæssige erfaringer igennem mange år indenfor statslig og kommunal forvaltning og som underviser. Det er sigtet at bidrage til en større forståelse af, hvilken betydning retlig kompleksitet kan have for beslutninger i praksis. Afhandlingen handler om de processuelle regler om det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge, men det er mit håb, at den kan bidrage til en bredere diskussion.

Indledningsvis vil jeg gerne takke Professionshøjskolen Metropol og Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet, for at have finansieret arbejdet med afhandlingen. Særligt docent Frank Ebsen og professor Hanne Warming for at have troet på det hele vejen. Mange tak også til adjunkt Helle Blomquist, der tog rollen på sig som bivejleder, og til professor Lisbet Christoffersen, som hele tiden har været der. I har alle været uundværlige inspirationskilder og støtter, altid tilgængelige, nysgerrige, vidende og hjælpsomme. Tak også til ph.d.’ere og kolleger på ISG og Metropol for faglig sparring, særlig tak til lektor Karen Elmegaard. Og til mine forskellige kontorpartnere gennem årene – Pelle, Erik, Ida og sidst men bestemt ikke mindst, Adam - med jer har usikkerheden ved det hele altid kunnet diskuteres. Undervejs har der været undervisningsforpligtelser; Tak for samarbejdet på Roskilde Universitet herom til Lisbet Christoffersen, Anders Ejrnæs m.fl., og for samarbejdet på Aalborg Universitet herom til lektor Bente Adolphsen, ph.d.-studerende Hanne Hartoft, lektor Trine Schultz, lektor Karin Kildedal og lærerteamet ved Aalborg Universitet. Der har også været administrative ting, der skulle håndteres – tak til sekretariatsmedarbejderne ved ISG. I er uundværlige. Og Mikkel på biblioteket – tak for al din hjælp.

I efteråret 2013 fik jeg mulighed for i en periode at være tilknyttet Lunds Universitet, takket være Professor Titti Mattsson. Det gav tiltrængt arbejdsro – mange tak, også til Ulrika og Sofia. Professor Hanne Marlene Dahl, lektor Karin Buhmann og docent Annette Kronborg stillede sig i marts 2014 til rådighed for den på Roskilde Universitet obligatoriske interne evaluering på baggrund af det foreløbige udkast. Tusind tak for konstruktiv kritik og input ved denne lejlighed.

En helt særlig tak til Annette Kronborg. Du har brugt urimelig meget tid og kræfter på projektet, og jeg er dybt taknemmelig for din indsigt og indsats. Det samme gælder Hanne Hartoft. Tusind tak.

Afhandlingens DEL II er baseret på 7 interviews med kommunale medarbejdere, som beredvilligt stillede op til vignetinterviews i sommeren 2013. Jeg vil gerne sige en meget, meget STOR tak til jer. Uden jer var det ikke gået.

Tak til min far, som stillede op til kommatering og tegnsætning, da der var brug for det og til tålmodige venner og familie. Endelig går den største tak til Per, Ane og Signe. Tak fordi I har lyttet, hjulpet og holdt ud. I har sikkert tænkt jeres. Jeg elsker jer.

Afhandlingen er tilegnet min kloge mor, som jeg desværre mistede i april 2012.

KORT RESUME

Kommunerne underlægges i stigende grad krav om at føre et aktivt og opsøgende tilsyn med børn og unge.¹ Kravene fremgår af serviceloven med tilhørende forskrifter. Disse regler har sammenhæng med en række andre regler på det sociale og velfærdsretlige område i øvrigt, men også med forvaltningsretten og familieretten og med regler på ikke-nationalt niveau. For det første regulerer reglerne forældreansvar og barnets autonomi. For det andet fastsætter de hvilke forhold, der aktiverer den kommunale tilsynsforpligtelse igennem underretningspligt, opsøgende rådgivning, kommunale børnepolitikker, beredskaber og tværfagligt samarbejde. Og for det tredje bestemmer de kommunens handlepligter i tilsynsfasen, herunder de processuelle pligter til at indhente og videregive oplysninger, notere, registrere, indhente samtykke og til at vejlede børn, forældre og registrerede.

Det er udformningen af disse regler, der er genstanden for denne undersøgelse. Undersøgelsen har to dele: Første del er en dokumentanalyse af reglernes samlede udformning. Denne del er både genetisk-retssociologisk og retsdogmatisk orienteret. Teoretisk er den orienteret mod retlig kompleksitet og viser, at reglerne har forskellige ophav, former og niveauer. De er åbne, fler-lagede og indbyrdes afhængige, dvs. de er adaptive og interdependente, idet de i den praktiske kontekst kræver tilpasning, afgrænsning og konkret beslutningstagning. Dette gør reglerne komplekse, men afspejles ikke nødvendigvis i reglernes udformning, som særligt gennem henvisning til brede værdier og generelle processer snarere får reglerne til at fremstå afgrænsede, afstemte og ganske simple at anvende. Denne nedtoning øger kompleksiteten.

I den anden del undersøges det, hvordan den samlede udformning af reglerne kan have betydning i den kommunale kontekst. Her er tilgangen operationel retssociologisk, idet metoden er kvalitative, vignet-baserede interviews med syv kommunale mellemledere og faglige konsulenter i fem kommuner. Analysestrategien er beslutningsteoretisk orienteret, og undersøgelsen peger på, at reglerne i et vist omfang er forbundet med tvivl og forskellige opfattelser hos informanterne, og at en række beslutningsmønstre er aktive til håndtering af retlig kompleksitet. Disse mønstre kan ses som heuristiske, dvs. som hurtige, praktiske beslutningsmønstre. Således udtrykker informanterne en umiddelbar præference for de mest *tilgængelige* dele af reglerne gennem brug af tommelfingerregler, formentlig i et vist omfang medieret af informationskampagner og retningslinjer i forbindelse med reformer (fx underret, hvis der er tvivl og barnet i centrum). Disse mønstre afspejler ikke nødvendigvis egentlige handlinger i praksis, idet de kan være forbundet med en interesse i at udtrykke bestemte holdninger. De ser imidlertid ud til at være forbundet med en række andre handle-mønstre, herunder at der ses bort fra visse ikke-så-tilgængelige dele af regelsættet. Fx ses der bort fra regler om behandling af persondata og vejledningsforpligtelser, og de forskellige retlige former *forenkles*, fx partsbegrebet og afgørelsesbegrebet, forældremyndighed, barnets rettigheder, samtykkekrav og underretnings- og ansøgningsbegreberne. Afhængigt af, hvordan de udfoldes i praksis, kan sådanne strategier vurderes juridisk som forkerte, ligesom de i et vurderende blik i øvrigt kan ses som irrationelle. I denne undersøgelse forstås de som forventelige og på sin vis fornuftige strategier i den kommunale kontekst, når de ses i sammenhæng med reglernes udformning. De er imidlertid ikke nødvendigvis ønskværdige. Undersøgelsen rejser således en række retspolitiske spørgsmål, der handler om udformningen af retlig regulering; herom hvilken betydning kompleks udformning har for forståelsen af reglerne i praksis, og om reglerne kan udformes på en mere hensigtsmæssig eller intelligent måde, hvis der ved udformningen aktivt tages højde for dels de regulerede forholds konkrete karakter, dels retsanvendelsens kognitive betingelser. Dette har ikke været i centrum i tidligere forskning i regler og praksis på området

¹Et mere fyldigt resume findes i kapitel 9.

herhjemme, hvorfor denne undersøgelse på denne måde supplerer den eksisterende forskning på feltet.

ABSTRACT

The Danish municipalities are increasingly becoming legally obliged to establish procedures to ensure general supervision of the conditions of children, young persons and families². The obligations are found in a number of legal rules in different doctrinal fields and on multiple levels. They address three main themes 1) responsibilities of parents and the autonomy of the child or young person, 2) different forms under which municipal obligations can be activated, such as: mandatory reporting, counsel services, local policies, contingency plans, cross-sectorial co-operation and exchange of personal information and 3) procedural obligations of the municipalities during the preliminary phase of supervision, i.e. to collect, record and pass on information, obtain consent, offer guidance to children, young persons, parents and others. The design of these legal obligations is the object of this study. The study consists of two separate parts:

The first part is a document-analysis of the legal design. This part is genetically socio-legal as well as legally doctrinal. Theoretically and analytically, it focuses on legal complexity, and shows that the regulation stems from different sources and levels and incorporates multiple legal forms and rationales. On the one hand, it is open and multi-layered by referring to broad values and general processes, and as such it is interdependent and adaptive, i.e. complex, in that it presupposes adaptation, delimitation and decision-making in a real life context. On the other hand, this feature is not salient in the legal design; on the contrary, the regulation seems simple and quite easy to comply with.

The second part takes a closer look at the potential implications of this design in individual municipal decision-making. This part is an operational, socio-legal study, utilizing qualitative vignette-interviews with seven municipal mid-level managers and professional consultants in five Danish municipalities. The analytical strategy is informed by decision theory, and the study finds that the regulation leads to doubt and different perceptions in some questions, and that the informants to a large extent employ a number of specific patterns in order to handle legal complexity. These patterns can be seen as heuristic. Thus, the decision-makers express a preference for the most *available* parts of the regulation, through rules-of-thumb-like perceptions, to some extent mediated by campaigns and professional guidelines associated with legal reforms (report, when in doubt; a child-centered focus). These perceptions do not necessarily express action in practice, since they can be connected to interests in showing a certain attitude. They are, however, interrelated to other patterns of availability, not connected to such interests; namely that certain parts of the regulation are being *left out of account*. This is the case, for instance, in relation to certain provisions on the handling of personal data and on the obligations to offer guidance. In this way, legal forms are *simplified*, such as general legal concepts constituting what is a case or a decision, and who are parties in this respect, or when a decision takes on a binding character. The same is the case regarding the informants' perception of parental custody, specific rights of the child and young person, legal forms of consent and reporting procedures. Depending on how these patterns are being employed in a real life context, they can seem wrong, illegal or irrational when reviewed legally or otherwise. In this study, however, they are understood as probable and somehow sensible strategies in the municipal context, when viewed in relation to the legally complex design. They are, however, not always desirable. In this sense, the study raises politico-legal questions regarding the legal design, i.e. questions of the practical implications of complex design and whether the regulation could be designed in a more suitable or intelligent manner by

² A more comprehensive summary can be found in chapter 8.

incorporating cognitive and context specific knowledge into the legal design. This has not been the subject of research and administrative practice. In this way, this study contributes to the existing knowledge in the field.

1 INDLEDNING

”Målet er, at alle børn skal være synlige, det vil sige, at alle børn skal ses [...]” (Mehlbye 2012:41).

1.1 OM UNDERSØGELSENS BAGGRUND OG MOTIVATION

”Defineringen sker i de kommunale forvaltninger, hvor socialarbejdere har til opgave at definere og kategorisere børnene [...]” (Ebsen, 2007:3).

Bag denne undersøgelse ligger en gennem flere år oparbejdet undren over afstanden mellem på den ene side de retlige, processuelle krav til kommunerne i forbindelse med det almindelige tilsyn med børn og unge, og på den anden side kommunal praksis på dette område. Igennem ansættelse de seneste 20 år i såvel statslig som kommunal forvaltning og som underviser af socialrådgiverstuderende, sagsbehandlere og ledere oplevede jeg igen og igen denne afstand. I denne forbindelse fandt jeg det interessant, at den retlige regulering ofte er blevet lavet om men sjældent problematiseres i sig selv (det er normalt alene den kommunale praksis, der problematiseres).

Jeg fik lyst til at se nærmere på feltet og undersøge reglerens udformning og hvordan denne håndteres i praksis. Derfor blev forskningsspørgsmålet følgende:

Hvordan er de processuelle regler om kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge udformet, særligt med henblik på kompleksitet, og hvilken betydning kan det have i kommunal beslutningstagning?³

At undersøge dette krævede imidlertid et andet udgangspunkt end den traditionelle juridiske analyse, som vurderer regler og praksis ud fra retlige værdier. Og det krævede et andet udgangspunkt end den samfundsvidenskabelige undersøgelse af kommunale strukturer og aktører gennem statistiske data, observation, surveys eller kvalitative interviews. Svaret blev, at begge tilgange måtte med, og her gav rettssociologien muligheder for at kombinere et genetisk-rettssociologisk og retsdogmatisk perspektiv på reglerne med en operationel undersøgelse i praksisfeltet. Samtidig var jeg blevet opmærksom dels på vignetmetodens muligheder for at komme tættere på holdninger og beslutninger på en både konkret og sammenlignelig måde, dels på teori om kognitive, kontekstafhængige processer i forbindelse med beslutningstagning underlagt retlig regulering.

Da valget af forskningsfelt, forskningsspørgsmål, metode, teori og analysestrategi var taget, stod det tilbage at udføre undersøgelsen. Og naturligvis stødte der komplikationer til undervejs. Hvordan

³ Forskningsspørgsmål og design er nærmere beskrevet i afsnittet herom.

skulle feltet afgrænses, hvilke praktiske og andre problemer indebar designet, hvilken litteratur var relevant mv.? Disse spørgsmål har måttet afklares løbende, og det er håbet, at resultatet er blevet et nogenlunde sammenhængende og acceptabelt hele, selvom der er tale om et begrænset felt. Hertil kom, at reglerne ændrede sig undervejs, og nye kilder er kommet til. Justitsministeriets udvalg om inkorporering mv. inden for menneskeretsområdet (Inkorporeringsudvalget, 2014) afgav betænkning i august 2014 og er derfor kun medtaget i meget begrænset omfang. De regelændringer, der fulgte med ”overgrebspakken”⁴ nåede at komme med i undersøgelsen, mens de regler, der indføres i 2014⁵, som indebærer en ny formulering af servicelovens⁶ § 11, alene er medtaget i DEL I. Der er også i perioden kommet ny viden på området (særligt Ankestyrelsen 2013b; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013). Disse undersøgelser er indarbejdet i afhandlingen. Både regelændringerne og lov- og praksisevalueringerne har på den ene side bekræftet en del af de antagelser om retlig kompleksitet på området, der oprindeligt lå bag undersøgelsen. Således er hensigten med overgrebspakken bl.a. at tydeliggøre retsgrundlaget på en del af området,⁷ herunder kommunernes handlepligt i forhold til underretninger, som tidligere ikke var reguleret, jf. DEL I. I de nyligt vedtagne regler om rådgivningsforpligtelsen fremgår det af bemærkningerne, at baggrunden for ændringerne bl.a. er de tvivlsspørgsmål, som regelsættet kan rejse i praksisfeltet.⁸ BDO-undersøgelsen peger bl.a. på, at det er vanskeligt i praksisfeltet at skelne mellem henvendelser og underretninger, hvilket er et af de områder, som førte til den antagelse om kompleksitet, som ligger bag denne undersøgelse. På den anden side har regelændringerne også rejst spørgsmål ved disse antagelser. Særligt da disse i et vist omfang er blevet ”besvaret” af lovændringernes tydeliggørelse, herunder kravene til kommunernes handling i forbindelse med underretninger, jf. DEL I, og de nye regler om rådgivningsbestemmelsen i servicelovens § 11. Imidlertid viser undersøgelsen, at retsgrundlagets udformning fortsat har komplekse træk, der kan være forbundet med konsekvenser i praksisfeltet, som nærmere beskrevet i de to delundersøgelser og undersøgelsens konklusioner.

Arbejdet med undersøgelsen har, udover denne afhandling, også givet inspiration i forbindelse med udarbejdelsen af fire bogkapitler og en artikel i samarbejde med dels docent Annette Kronborg, Københavns Universitet (Kronborg & Svendsen 2013; Kronborg & Svendsen 2012a; Kronborg & Svendsen 2012b; Gyldenløve Jeppesen de Boer et al. 2013), dels Phd-studerende Hanne Hartoft, Aalborg Universitet (Svendsen & Hartoft 2013).

1.2 LÆSEVEJLEDNING

Afhandlingen retter sig på grund af undersøgelsens tværfaglige tilgang mod en bred målgruppe – jurister, socialrådgivere, sociologer mv. og må læses med dette udgangspunkt for øje. Undersøgelsen består af to dele, og afhandlingen er bygget op med dette udgangspunkt. I kapitel 2 og 3 redegøres for DEL I, undersøgelsen af reglernes udformning. Først beskrives undersøgelsens metode og de overvejelser, der knytter sig hertil, bl.a. kilderne, afgrænsning mv. Herefter beskrives de relevante teoretiske udgangspunkter, som ligger til grund for undersøgelsen. Selvom der undersøges retskilder og også anvendes juridisk metode, er formålet ikke en retsdogmatisk beskrivelse af gældende ret, dvs. af retsnormerne og deres fortolkning og gyldighed eller afklaring af tvivlsspørgsmål om retsnormernes anvendelse i enkeltsituationer.⁹ Snarere behandles de juridiske kilder som empiriske data med henblik på at belyse regelsættets samlede *udformning*, særligt med

⁴ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn mod overgreb).

⁵ Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats mv.).

⁶ Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014 med senere ændringer.

⁷ L 181 (2013-2014), se fx de almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.4.1.

⁸ L 168 (2013-2014), se fx de almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2.2.

⁹ Dette er nærmere forklaret i de metodiske og teoretiske afsnit.

henblik på dets kompleksitet. Som sådan kan undersøgelsen snarere betragtes som retspolitisk end retsdogmatisk orienteret. Dernæst følger selve undersøgelsen af reglerne. Denne er tematisk opdelt i tre hovedgrupper. For det første de regler, der bestemmer *forældreansvar og barnets autonomi*. For det andet de regler, der bestemmer hvilke forhold, der kan føre til *aktivering af kommunens almindelige tilsynsforpligtelse*. Og for det tredje de regler, der bestemmer *kommunens processuelle handlepligter* i tilsynsfasen. I undersøgelsen af de enkelte regler er fokus på at beskrive deres udformning, dvs. sammenhænge, rationaler og manglende sådanne, fortolkningsmuligheder, huller, overlap mv. ud fra de forskellige niveauer og områder og reglernes historiske og samfundsmæssige baggrund. Kapitlet afsluttes med en opsamling af undersøgelsens hovedpointer.

I kapitel 4 og 5 redegøres for DEL II, undersøgelsen af den mulige betydning af reglernes udformning i konkret beslutningstagning. Først beskrives undersøgelsens operationelle metode - det kvalitative vignetinterview - og overvejelser i denne forbindelse. Dvs. om udarbejdelse af vignet og spørgeguide, baseret på observationer og testning, udvælgelse af informanter, den praktiske gennemførelse, afgrænsning, kritik og forbehold. Herefter beskrives de relevante beslutningsteoretiske udgangspunkter, som ligger til grund for analysen af denne del - dvs. kognitive mønstre (heuristik¹⁰) med udgangspunkt i fænomener som (over)optimisme, tilgængelighedspræference, efterrationalisering mv. Her diskuteres også indvendinger og begrænsninger i forhold til disse begreber. På denne baggrund redegøres for og analyseres vignetundersøgelsens resultater. Denne analyse følger samme tematiske opdeling som DEL I. Herefter er der opsamlende redegjort for undersøgelsens hovedpointer. Afhandlingen afsluttes med en diskussion på baggrund af de to delundersøgelser af, hvordan man - lovgiver, praksismyndigheder samt juridisk og anden teori - kan forholde sig mere aktivt til disse spørgsmål gennem mere intelligent, ”smart” udformning af regler og praksis, som tager udgangspunkt i de mennesker, der træffer beslutningerne.

Til afhandlingen knytter sig en kildefortegnelse og to bilag, dels (som bilag 1) den spørgeguide, som er anvendt i vignetundersøgelsen i DEL II, dels (som bilag 2) en skematisk oversigt over den samlede undersøgelse og dens resultater.

1.3 BEGREBER, FORKORTELSER OG REFERENCER

Med ”børn og unge”¹¹ menes børn og unge under 18 år, som retligt defineres som mindreårige, jf. værgemålsloven¹² § 1, stk. 1, 1. pkt. og undergivet forældremyndighed¹³ efter forældreansvarsloven.¹⁴ Af tekstmæssige og praktiske grunde er der dog generelt anvendt begrebet

¹⁰ Heuristiske mønstre eller regler er erfarings- eller klogskabsregler og er ikke nødvendigvis rationelt begrundede eller begrundbare. Heuristik anvendes i dag i mindst to betydninger: 1) som betegnelse for ad hoc-fremgangsmåder i forbindelse med udforskningen af et bestemt vidensområde eller i forbindelse med praktiske gøremål, og 2) som betegnelse for videnskabsteoretiske diskussioner af såkaldte forskningsprogrammer. Her er en positiv heuristik et sæt af metodiske regler, der angiver, i hvilken retning et forskningsprogram bør udvikles, og en negativ heuristik et sæt af regler, der anviser, hvad et forskningsprogram bør undgå (Gyldendals Store Danske åbne Encyklopædi). I denne afhandling anvendes begrebet i den førstnævnte betydning.

¹¹ Jf. servicelovens, forældreansvarslovens og de internationale reglers, særligt Børnekonventionens, afgrænsninger sådan som de også anvendes i undersøgelsen. Efter Børnekonventionens art. 1 er et barn en person *under 18 år*, men en lavere aldersgrænse i national ret respekteres i konventionssammenhæng. At der skal være tale om en person, indebærer, at fostre generelt ikke anses for omfattet, men ikke-fødte børn, dvs. fostre, er de senere år i et vist omfang de senere år kommet ind i reglerne i serviceloven om vordende forældre. Selvom disse regler har til formål at beskytte det ufødte barn, retter reglerne sig i praksis mod de vordende *forældre*. Om EU-rettens komplekse forhold til aldersgrænser, se Stalford (Stalford 2012).

¹²Jf. lovbekendtgørelse nr. 1015 af 20. august 2007 med senere ændringer.

¹³ Der ses her bort fra den særlige situation, at der er indgået ægteskab inden det fyldte 18. år.

¹⁴ Jf. lovbekendtgørelse nr. 1073 af 20. november 2012 med senere ændringer.

”børn” om både børn og unge, da det ikke i alle sammenhænge er relevant at sondre, ligesom det kan være vanskeligt at trække en meningsfuld grænse.

Både ”forældre” og ”forældremyndighedsindehavere” anvendes som begreber. Sidstnævnte anvendes i den retlige forståelse, der følger af forældreansvarsloven, og førstnævnte bruges som et mere overordnet begreb, dækkende også biologiske og sociale forældre uden del i forældremyndigheden over et barn.¹⁵ Begrebet forældremyndighed er opretholdt i forældreansvarsloven, selvom loven har skiftet navn fra lov om forældremyndighed (og samvær). Forældremyndighedsfiguren er således fortsat afgørende, og forældreansvar primært en term, der finder anvendelse i offentligretlige sammenhænge.

Med ”regler om kommunernes almindelige tilsynsforpligtelse med børn og unge” menes reguleringen af virksomheden på området, som den fremgår af retskilder og andre kilder af relevans for kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge. Der anvendes også begreberne ”retlig regulering” og ”retsgrundlag”. Disse begreber hænger sammen med forskellige teoretiske traditioner og sondringer og er nærmere behandlet i DEL I’s teoretiske afsnit. Det samme gælder afgrænsningen af hvilke kilder, herunder retskilder, der indgår i undersøgelsen og hvordan.

Der bruges udtrykket ”kommunen” om den enhed, der efter den sociale lovgivning har fået henlagt tilsynsopgaven, dvs. de kommunale myndigheder. De senere år er der blevet større opmærksomhed på at understrege kommunalpolitikernes ansvar ved at operere med ”kommunalbestyrelsen” som kompetencebegreb i lovgivningen. Men i denne undersøgelse er fokus på kommunens virksomhed som sådan - dvs. det borgernære forvaltningsarbejde, udført af kommunalt ansatte under lokalpolitisk ansvar, og derfor anvendes begrebet ”kommunen”.

I litteraturen sondres mellem forskellige former for tværfagligt- tværsektorielt - tværororganisatorisk - flerfagligt samarbejde.¹⁶ At anvende disse sondringer i denne undersøgelse ville bidrage til at gøre teksten vanskeligt tilgængelig, og da de teoretiske udgangspunkter bag sondringerne ikke er i fokus i denne undersøgelse, er der valgt en mere enkel terminologi. Der anvendes således generelt begrebet tværsektorielt samarbejde for det samarbejde, der foregår på børneområdet mellem socialforvaltningen og andre sektorer, fx samarbejdet med sundhedsplejen, skolen, politiet mv., og tværfagligt samarbejde for det samarbejde, der foregår på tværs af faggrupper, fx mellem socialrådgivere, lærere, sundhedsplejersker, pædagoger m. fl.

Da der fokuseres på det almindelige kommunale tilsyn og reglerne herom, lægges de forskellige kategorier, som anvendes på området, begrebsmæssigt til grund, herunder ”udsatte børn”, ”risikobørn”, ”børn i udsatte positioner”, ”børn med særligt behov for støtte”, ”børn med udkækkede behov” mv. Der tages imidlertid *ikke analysestrategisk* udgangspunkt i sådanne begreber, da disse ikke afspejler reglerne konkrete udformning men henviser til en række forskellige - socialfaglige, psykologiske, sociologiske - begrebstraditioner. Disse begreber afspejler de metoder og fagligheder som de professionelle i feltet bruger, når de praktiserer deres faglige vurderinger, men det er ikke indholdet af sådanne begreber, der er i fokus i denne undersøgelse. På samme måde er begreber og kategorier som omsorgssvigt¹⁷, risikofaktorer og resiliensfaktorer ikke anvendt som ordnende eller retningsgivende. Sådanne begreber er imidlertid relevante for problemfeltet - dvs. i forhold til forståelsen af de enkelte regler og kriterier - og der anvendes således generelt definitioner og forståelser i overensstemmelse med begrebsapparatet på Socialstyrelsens Vidensportal (Socialstyrelsen 2014b).

¹⁵ For en tilsvarende begrebsanvendelse, se fx Forsman (Forsman 2013).

¹⁶ Se fx Ejrnæs (Ejrnæs 2004).

¹⁷ Se fx Socialstyrelsens Vidensportal (Socialstyrelsen 2013c).

Det samme gælder de mange forskellige måder, børns rettigheder kan anskues og systematiseres på.¹⁸ Sådanne systematiseringer afspejler ikke reglernes konkrete udformning, som er fokus i undersøgelsen, men har et bredere, teoretisk perspektiv, og de er således ikke anvendt som analysestrategisk ramme. Dog tages udgangspunkt i sondringerne mellem høring og partsrettigheder og mellem selv- og medbestemmelse, da disse sondringer er centrale for forståelse af retsreglernes udformning.

Den virksomhed, tilsynsreglerne regulerer, dækker det, der i nogle sammenhænge kaldes ”afklaringsfase” og ”forundersøgelse” i forhold til servicelovens § 50, og som efter overgrebspakken nu til dels er dækket af ”vurdering af underretninger” efter servicelovens § 155. Disse begreber anvendes i undersøgelsen. Derimod tages ikke udgangspunkt i betegnelsen ”visitation”. Visitationsbegrebet er bredt anvendt om denne virksomhed i mange kommuner, særligt siden 2011 (Ankestyrelsen 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013), idet virksomheden er henlagt til enheder eller særlige teams med henblik på modtagelse og vurdering af underretninger. Fravalget af visitationsbegrebet er begrundet i, at det normalt refererer til administration af serviceydelser, dvs. ansøgningssager, fx på sundheds- og omsorgsområdet. Dermed kan det virke skævt i forhold til ikke-frivillige eller sanktionsprægede offentligretlige tiltag. Hertil kommer, at denne undersøgelse har fokus på de *processuelle* beslutninger, der knytter sig til modtagelse af sådanne oplysninger, dvs. beslutninger om registrering, notering, orientering, samtykke, frister, indsamling og videregivelse af oplysninger, vurdering mv.

Med internationale regler menes i undersøgelsen såvel mellemstatslige (internationale) som overstatslige (supranationale) regler.¹⁹ Dvs. for læsevenlighedens skyld anvendes begrebet internationale regler i en bred betydning, dvs. for alle de retskilder, der ikke er rent nationale. Hvor det er relevant, sondres imidlertid mellem overnationale og internationale regler.

Retlige begreber som retsdogmatik, retsrealisme, retspositivisme, retlig og faktisk forvaltningsvirksomhed, myndighedsudøvelse, ansøgningssager, notatpligt mv. defineres undervejs i teksten, hvor det er relevant, og det samme gælder teoretiske begreber i øvrigt som pragmatisme, kompleksitet, interdependens, kognition og beslutningsteori.

Teksten omfatter en lang række love og andre retskilder, som ofte forkortes (fx SEL for serviceloven og FVL for forvaltningsloven²⁰). At anvende sådanne forkortelser generelt ville imidlertid gøre teksten svært læselig. Derfor er det valgt at anvende love og andre kilders navne, som de almindeligvis anvendes, fx serviceloven, forvaltningsloven og forældreansvarsloven, og der anvendes de danske betegnelser for de internationale retskilder, fx Børnekonventionen²¹, EU Charteret²² og Lissabontraktaten²³.

¹⁸ Fx opdeling af barnets rettigheder i kategorier: Ikke-diskriminationsrettigheder i forhold til voksne, rettigheder, som er integrerede i forældrenes og unikke rettigheder (*sui generis*) for børn (Schiratzki, 2013:32) og Jørgen Graversens opdeling i selvstændige rettigheder og trygheds- eller beskyttelsesrettigheder (Graversen 1988).

¹⁹ Mellemstatslige regler er i almindelighed rettet mod stater, mens overstatslige (supranationale) regler angår personer direkte i den enkelte stat, uanset at reglerne udgår fra ikke-nationale institutioner (Se fx Madsen 2011).

²⁰ Jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

²¹ FN's Konvention om Barnets Rettigheder (The 1989 UN Convention on the Rights of the Child (CRC)), jf. bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, Børnekonventionen. Tiltrådt af Danmark til ikrafttræden den 18. august 1991.

²² Den Europæiske Unions Charter om De Grundlæggende Rettigheder, EUT 2010/ C 83/01. Finder anvendelse ved fortolkning af EU-retten, jf. art. 51.

²³ Konsoliderede versioner af Traktaten for Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). EUT 2010/C 83/02.

I forhold til nogle betegnelser anvendes dog forkortelser af hensyn til den samlede tekst. Det gælder følgende:

EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ²⁴
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ²⁵
BET	Betænkning
EUT	EU-Tidende
DUBU	Digitalisering, Udsatte Børn og Unge
EU	Den Europæiske Union
FOB	Folketingets Ombudsmands Beretning
FOU	Folketingets Ombudsmands Udtalelser
H	Højesteret
ICS	Integrated Children's System
PA	Principafgørelse (Ankestyrelsen)
SM	Sociale Meddelelser (tidligere betegnelse for principafgørelser)
TEU	Traktaten om den Europæiske Union (Lissabon-traktaten, konsolideret)
TEUF	Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde
TFA	Tidsskrift for Familie- og Arveret
UfR	Ugeskrift for Retsvæsen
VL	Vestre Landsret
VLD	Vestre Landsrets Dom
ØL	Østre Landsret
ØLD	Østre Landsrets Dom

I øvrigt anvendes forkortelser, der er anerkendt efter Dansk Retskrivningsordbog, herunder "fx", "mv." og "bl.a."

Referencer er opstillet som det er almindeligt inden for samfundsvidenskaberne. Der henvises til sidetal, når der er tale om et præcist citat eller henvisning, ellers henvises generelt til den pågældende kilde. Kilderne er angivet i kildefortegnelsen, hvor der er sondret mellem forskellige former for kilder særligt i forhold til de retlige kilder. Anvendelsen af de forskellige kilder er nærmere beskrevet i de enkelte delundersøgelser. Mht. lovforarbejder henvises for så vidt angår ældre materiale til Folketingstidende, mens der for så vidt angår nyere materiale henvises til det

²⁴ Den Europæiske Konvention om Beskyttelse af Menneskerettigheder og Fundamentale Friheder, (The 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), jf. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (inkorporeringsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998.

²⁵ Forkortelsen EMD anvendes ved reference til konkrete afgørelser, ellers anvendes af hensyn til læsevenligheden betegnelsen Menneskerettighedsdomstolen.

relevante afsnit af teksten, idet der er anvendt Retsinformation (www.retsinfo.dk) og andre elektronisk baserede datakilder, jf. herom i de enkelte metodeafsnit. Henvisninger til retskilder er primært indsat i fodnoter, afhængig af den kontekst, de indgår i, og fremgår endvidere af kilderegistret. Første gang en kilde nævnes, er den angivet fuldtud, herefter i forkortet form, jf. kilderegistret.

Fodnoter anvendes i øvrigt til at uddybe eller supplere teksten med information, overvejelser eller detaljer, som ikke er centrale i teksten, men dog indebærer nærmere forklaringer, baggrundsoplysninger mv.

1.4 PROBLEMFELTET: REGLERNE OM KOMMUNERNES ALMINDELIGE TILSYN MED BØRN OG UNGE I ET BESLUTNINGSPERSPEKTIV

1.4.1 Tilsynsforpligtelsen

Kommunernes almindelige tilsynspligt med børn og unge er reguleret i servicelovens § 146 og retter sig både mod det generelle niveau (de vilkår, hvorunder børn vokser op, jf. stk. 1) og det konkrete niveau (børn med særligt behov for støtte, jf. stk. 2). Indholdet af denne kommunale forpligtelse er ikke nærmere fastsat i selve bestemmelsen men følger af tilgrænsende og underliggende regler, der har til formål at understøtte kommunernes opmærksomhed på forhold, der kan aktivere tilsynsforpligtelsen, dvs. reglerne om (opsøgende) rådgivning efter servicelovens § 11, underretningspligt efter §§ 153-155, organisatoriske krav og sektoransvar mv. efter §§ 19, 49a, 49b, 50a-c, 155 mv. Disse regler har undergået en dramatisk udvikling særligt de senere år. Og de indgår i et samspil med andre regler, herunder den almindelige forvaltningsret, familieretten og med regler på internationalt niveau.

Såvel den historiske udvikling som de mange områder og niveauer, som tilsynsforpligtelsen vedrører, rejser spørgsmål om, hvordan reglerne kan forstås. Disse spørgsmål handler *for det første* om forældreansvar og barnets autonomi, og *for det andet* om, hvornår den almindelige kommunale tilsynspligt aktiveres, dvs. hvilke forhold kan føre til, at kommunerne har konkrete forpligtelser? Dette spørgsmål handler om kommunens ansvar i forhold til på den ene side forældreansvaret og barnets autonomi og på den anden side andres ansvar for børn og unge. *For det tredje* handler spørgsmålene om, hvilke processuelle handlepligter, kommunerne har i forhold til at kontakte andre myndigheder, indhente oplysninger, registrere, vejlede og meddele oplysninger om børn og forældre mv.

1.4.2 Den historiske udvikling

Reglerne om det offentlige tilsyn med børn og familier går tilbage til begyndelsen af 1900-tallet, hvor fokus var på kontrol med bestemte grupper (fattige, ugifte, enlige mødre mv.), og tilsynet var lagt i bestemte retlige former rettet mod forældremyndighedsindehaveren for henover århundredet i højere grad at betone helhed og behov, samarbejde og frivillighed. Virksomheden har i denne proces været set som kommunal, faktisk forvaltningsvirksomhed og derfor ikke underlagt procesregler i samme omfang som andre former for myndighedsudøvelse, særligt afgørelsesvirksomhed (disse begreber er nærmere behandlet i DEL I). Et andet centralt udgangspunkt har været, at skridt, der tages i forbindelse med tilsynet, retter sig mod forældremyndighedens indehaver, jf. forældreansvarsloven § 2. De senere års lovændringer og internationale forpligtelser har imidlertid føjet nye opfattelser til disse udgangspunkter. Særligt har opfattelsen af det offentlige tilsynsforpligtelser som aktivt opsporende virksomhed sat sig igennem og givet anledning til nye regler. Det drejer sig om regler om registrering og vurderingskrav,

indhentning og videregivelse af oplysninger uden samtykke,²⁶ samarbejde mellem sektorer,²⁷ fælles forældremyndighed,²⁸ barnets autonomi²⁹ mv. Denne udvikling hænger sammen med generelle samfundsmæssige ændringer af værdier, politiske strømninger, sociale teknologier mv. og indebærer ændrede forståelser af det offentliges opgaver, herunder opblødning af grænserne mellem på den ene side traditionel myndighedsudøvelse og på den anden side andre former for forvaltningsvirksomhed, mellem ”systemhensyn” på den ene side og individuelle rettigheder på den anden side, og mellem indgrebsforvaltning og servicevirksomhed (Henrichsen 2001:137). Disse ændringer afspejler sig særligt i ændrede processuelle krav (Henrichsen 2001; Dalberg-Larsen 1984).³⁰

1.4.3 Ændrede hensyn

I udviklingen ligger også en ændret forståelse af de relevante (beskyttelses)hensyn; familien - forstået som forældre/myndighedsindehavere og barn - ses ikke i samme udstrækning som tidligere som den enhed, hvis autonomi skal beskyttes juridisk. Barnet ses ikke som alene afhængig af forældremyndigheden, ”dependent”, men indgår i et mere komplekst retligt og faktisk mønster. Familien er i dag individualiseret, og den retlige interesse bæres i forskelligt omfang af en række individuelle, interdependente, enheder: Barnet selv, flere forældremyndighedsindehavere, der ikke nødvendigvis bor sammen, sociale forældre og forældre uden forældremyndighed (Kronborg 2007; Schiratzki 2013; Stalford 2012; Winter Wentzel et al. 2014; Singer 2000; Haugli 2004; Mattsson og Sandberg i: Malekian 2012). I et eller andet omfang står barnet, ligesom forældrene, i et direkte forhold til det offentlige, men børn har imidlertid ikke generelt³¹ opnået egentlig status som selvstændigt rettigheds- og handlessubjekt, og diskussionen om ”det nye børnesyn” afspejler netop også barnets egen status som noget andet end den voksnes. Dvs. at der stilles anderledes fordringer til forståelsen såvel af barnets subjektstatus som af omverdenens omsorgsforpligtelse (se fx Sandberg i: Malekian 2012; Warming 2011b; T. Mattsson 2008). Der er dermed ikke generelt tale om selvstændigt håndhævelige rettigheder (Malekian 2012; Schiratzki 2013; Kronborg 2007; Fortin 2006; Van Bueren 1995). Barnet er generelt en ”atypisk” part (Mattsson i: Ponnert m.fl. 2011:11). Også den sociale forælder og andet netværk samt forældre uden del i forældremyndigheden har i et vist omfang en atypisk stilling.

²⁶ Særligt servicelovens § 155.

²⁷ Efter servicelovens §§ 11, 19, 49a (SSD-samarbejdet) og b, § 50a-c og retsplejelovens § 115 om det forebyggende samarbejde mellem politi, sociale myndigheder og skole (SSP-samarbejdet), mellem psykiatrien, sociale myndigheder og politi (PSP-samarbejdet) og mellem Kriminalforsorgen, sociale myndigheder og politi (KSP-samarbejdet).

²⁸ Efter udgangspunktet i Børnekonventionens art. 18 (1), praksis efter EMRK art. 8, jf. også EU-Charterets art. 24. Konkret udtrykkes udgangspunktet om fælles forældremyndighed i forældreansvarsloven §§ 6-8. Disse regler indgår i undersøgelsen i DEL I.

²⁹ Efter udgangspunktet i Børnekonventionens art. 12, jf. også praksis efter EMRK art. 8 og princippet i EU Charterets art. 24. Mere konkret udtrykkes princippet om barnets autonomi i en række bestemmelser i lovgivningen, herunder servicelovens regler om dels partsrettigheder for 12+årige, henholdsvis 15+årige (§§ 50, 51, 52, stk. 2, 53, 58, stk. 1, 68, stk. 3, 69, stk. 2 og 4, 70, 71, stk. 2, 72, 73, 167, 168) dels børnesamtale uden aldersgrænse efter bl.a. servicelovens §§ 48, 50, stk. 3 og 155a, stk. 2. Hertil kommer de mere ubestemte bestemmelser om inddragelse i forældreansvarsloven §§ 5, 34 og 35. Disse regler undersøges nærmere i DEL I.

³⁰ Carsten Henrichsen beskriver (Henrichsen 2001:161) disse ændringer, herunder de forskellige teoretiske vinkler, der har været anlagt forvaltningsretligt og i et bredere perspektiv.

³¹ Dvs. uden for specifikt regulerede områder, herunder særligt reglerne om børns selvstændige status i sager om anbringelse og tvang, dvs. servicelovens §§ 51, 52, stk. 1, in fine, 53, § 58, stk. 1, § 68, stk. 3, 69, stk. 2 og 4, 70, 71, stk. 2, 72, 73 og 168 og i et vist omfang også andre regler, såsom navne- og adoptionslovgivning og sundhedsrettens regler. De sundhedsspecifikke regler er behandlet i en ny afhandling af Caroline Adolphsen. (Adolphsen 2012).

I denne undersøgelse rettes blikket mod disse regler, da børn og unge-området er et væsentligt og højt prioriteret område i samfundet, og tilsynsforpligtelsens retlige karakter har fået stadig stigende betydning. I DEL I spørges til *reglernes udformning*, og i DEL II spørges til, hvordan *konkrete beslutninger* træffes efter disse regler, idet reglernes krav til praksisfeltet ikke er blevet mindre over årene, og viden om, hvordan konkrete retlige beslutninger træffes, kan have konkret og afgørende betydning både for de børn og forældre, reglerne retter sig imod, og for myndighederne, som på forskellige måder kan ifalde ansvar, når ”*der er faresignaler*.”³² De to selvstændige dele har således hver deres selvstændige formål og bidrager hver for sig med viden om de stillede forskningsspørgsmål. Men intentionen er herudover, at de spiller sammen, idet der tages udgangspunkt i, at påvirkning af beslutningstagernes adfærd i et eller andet omfang er en del af hensigten med retlig regulering, dvs. at reglernes berettigelse i et eller andet omfang er at sætte rammen for beslutningstagning i en kommunal kontekst. Det er derfor betydningsfuldt at spørge til hvilke *mulige sammenhænge*, der kan være mellem reglernes udformning (DEL I) og aktørernes beslutninger (DEL 2). Faste årsagsforklaringer kan imidlertid ikke leveres af denne undersøgelses data, som har en mere begrænset intention - nemlig at pege på *mulige sammenhænge*.

1.5 FORELIGGENDE VIDEN OG UNDERSØGELSER

Dette felt, den almindelige kommunale tilsynsforpligtelse på børneområdet, er generelt underbelyst. Ikke at der ikke foreligger viden og undersøgelser på børneområdet. Viden om børn og unge og kommunernes indsats i forhold til dem er i de senere år blevet stadigt mere efterspurgt, hvilket kan aflæses i et stort antal nationale forskningsudgivelser og dokumentationsprojekter.³³ Undersøgelserne på børneområdet har generelt haft fokus på *andre dele* af området end det almindelige tilsyn, men i løbet af undersøgelsesperioden (efterår 2011 - forår 2014) har der været et stigende fokus på området. Dette har resulteret i nye undersøgelser, der specifikt retter sig mod tilsynsområdet (særligt Ankestyrelsen, 2013a; BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013; Mehlbye, 2013). Disse er imidlertid i høj grad *organisatorisk* og *styringsmæssigt*³⁴ orienterede og er ikke særligt rettede mod *reglernes udformning*, på trods af, at reglerne i samme periode er blevet ændret af flere omgange.

1.5.1 Det rationelle undersøgelsesblik

Det er karakteristisk for mange af sådanne undersøgelser, at de har et norm- mål- eller middlrationelt³⁵ blik, med et afgrænset praksisimplementeringsorienteret fokus (se fx Hestbæk,

³² Citatet stammer fra en af informanterne i interviewundersøgelsen, jf. DEL II.

³³ Dette gælder en række undersøgelser (Hestbæk 2003; Hestbæk 1997; Egelund 2002; Egelund et al. 2008; Christensen & Egelund 2002; Christoffersen 1988; Mehlbye & Jensen 2009; Mehlbye et al. 2011; KREVI 2011; Kildedal et al. 2010; Kildedal 2004; Warming 2011a; Moesby-Jensen 2012) og i revisions- og evalueringsrapporter (Ankestyrelsen 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Socialstyrelsen og Ankestyrelsen 2013; Deloitte 2013; Social og Integrationsministeriet 2012) statistik og dataindsamling (se fx Ankestyrelsen, 2008, 2009a, 2011a) og Danmarks Statistik, fx det nationale indikatorprojekt om udsatte børn og unge. Udgifter og projekter er i vidt omfang centralt initieret af Socialministeriet eller Socialstyrelsen i forbindelse med større reformer og politiske aftaler. Se fx oversigten i forhold til indsatsen overfor overgreb mod børn fra socialministerens ekspertpanel (Ekspertpanelet 2012) og Socialstyrelsens vidensportal (Socialstyrelsen 2014b).

³⁴ Den forvaltnings- eller administrationsteoretiske forankring i teorier om systemer, organisationer, styring, ledelse mv. og fokus på effektivitet til forskel fra andre felter, herunder det juridiske, er meget oplysende beskrevet af Carsten Henrichsen (Henrichsen 2012).

³⁵ Hermed menes i denne sammenhæng, at de ofte tager *udgangspunkt* i bestemte mål, normer eller midler, formuleret fx i programbeskrivelser eller værdigrundlag, og deduktivt undersøger, i hvilket omfang disse er *implementeret*. Sådanne forestillinger om rationalitet henføres traditionelt til den weberske tradition (Weber 1958) og rational-choice-traditionen, jf. afsnit 2.3.2.2.2 og har gennem årene dannet udgangspunkt for

Lindemann, Lehmann, & Christoffersen, 2006; Winter, 2008). Udgangspunktet for undersøgelserne, dvs. hvad det er, der skal implementeres, er forskelligt. Der kan fx tages udgangspunkt i programmer eller målsætninger om effektivitet, retssikkerhed, inddragelse mv. Mål, midler og normer kan udledes af lovgivningen, politiske intentioner, programmer, værdigrundlag og strategier (fx BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013:23), etiske eller socialfaglige udgangspunkter mv. Konstaterede handlemønstre problematiseres i sådanne undersøgelser ud fra det opstillede mål, fx at beslutningstagerne anvender ”common sense” (i stedet for objektiv viden), at de tager udgangspunkt i de vante og tilgængelige løsningsmuligheder (i stedet for at overveje alternative muligheder), at de ikke anerkender borgernes rettigheder til inddragelse eller overholder sagsbehandlingsregler, at de lægger vægt på borgernes karakteristika ud fra stereotype forestillinger (om fx enlige mødre, etniske minoriteter, psykisk syge m.v.), at de anvender institutionelt eller privat bestemte tommelfingerregler eller tager konkrete, institutionelle hensyn (fx manglende orientering eller inddragelse af andre myndigheder, defensive strategier eller inddragelse af lokal-økonomiske hensyn) og tænker kortsigtet. På denne måde kan undersøgelserne konstatere, at mål, midler og normer i form af værdier og principper ikke gennemføres i praksis, at der er en afstand mellem lovens intentioner og sagsbehandlingen, at materielle og processuelle krav ikke efterleves i den praktiske retsanvendelse etc.

Der kan på denne baggrund præskriptivt opstilles anvisninger og forslag til forbedring. Heri ligger en forestilling om, at der er eller bør være en lineær forbindelse mellem mål på den ene side og praksis på den anden side. Undersøgelserne kan fx opregne faktorer af betydning for implementering, som fokuserer på organisation, ledelse og styring og som tager udgangspunkt i data om kommunestørrelse, beliggenhed mv. En sådan afgrænsning indebærer, at reglerne nærmere udformning, og den måde, reglerne udtrykker mål, midler og normer på i form af værdier og principper mv., herunder forbindelsen til internationale retskilder, reglerne historiske udvikling og sammenhængen med tilgrænsende regler, udgrænses af feltet.³⁶ Dette ses bl.a. i BDO Revisions nyere lovevaluering, som udover at angive, at lovreglernes udformning ikke indregnes som en selvstændig faktor af betydning for implementering (BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013:12) heller ikke har fundet det af betydning at inddrage juridisk teori (men derimod teori, der refererer til den administrationsteoretiske tradition, ”Public Administration”-feltet) eller at skelne mellem juridiske og andre kilder i kildefortegnelsen. Der anbefales i sådanne undersøgelser derfor generelt øgede indsats i retning af tydeliggørelse og information om reglerne værdier³⁷, flere regler af samme karakter, organisationsændringer, ledelsesfokus og mere uddannelse og effektiv prøvelse og monitorering.³⁸

Dette blik gælder også retlige beskrivelser, analyser og diskussioner af *reglerne* på børneområdet (Se fx Stang 2002; Friis 2005; Mattsson 2010; Lien et al. 1999; Forsman 2013; Eneroth 2013; Ketscher 2003).³⁹ Der har særligt været taget et offentligt udgangspunkt, og særligt er der blevet udtalt kritik af nyere styringsrationaler om effektivitet, modernisering og velfærdorientering af den offentlige forvaltning gennem decentralisering og rammelovgivning på bekostning af traditionelle retsstatslige retssikkerhedsværdier om klarhed, forudsigelighed og prøvelse, jf. herom

forskellige former for teoretiske opfattelser, distinktioner og diskussioner (se herom fx Schreurs 2000), herunder har sondringen mellem mål- middel og normrationalitet været central (se fx Hydén 2002). I denne afhandling er disse sondringer ikke så afgørende. Disse former for rationalitet ses samlet som udtryk for langsom, deliberativ, systematisk tænkning, dvs. ”system 2”-rationalitet (Kahneman 2011), i modsætning til den hurtige, mere intuitive tænkning, dvs. ”system 1-rationalitet (Kahneman et al. 1982; Gigerenzer 2008; Sunstein 2005). Disse begreber er nærmere anvendt og beskrevet i DEL II, se afsnit 4.2.1.

³⁶ Medmindre der er tale om kritik af, at reglerne ikke afspejler bestemte værdier og principper, men det er en helt anden sag.

³⁷ Udviklingen er beskrevet i flere sammenhænge (fx Bruun Nielsen i P. Andersen, 2009:141).

³⁸ Se fx L 158 (2012-2013).

³⁹ De skandinaviske lande har i ganske stor udstrækning været præget af samme udvikling.

afsnit 2.2.3.1 og 2.3.2.1.1 (denne kritik er bl.a. beskrevet af Henrichsen, 2001:127).⁴⁰ I sådanne sammenhænge har forskellige retsregler været diskuteret ud fra vægtning af individuelle rettighedstermer over for systemhensyn, skøn overfor retsbestemte regler (ofte i forhold til ydelser),⁴¹ minimumsstandarder og obligatoriske ("skal"-bestemmelser" overfor fakultative bestemmelser ("kan"-bestemmelser). Se også om den såkaldte "legalstrategidebat" i note 84. Disse fremstillinger har ofte et retsdogmatisk (se fx Hielmcrone & Schultz 2010), jf. herom nedenfor i afsnit 2.2.3, eller retspolitisk udgangspunkt og kan bl.a. indeholde anbefalinger om tydeliggørelse af retsgrundlaget (se fx Holdgaard & Juhl 2012) opstilling af forskellige idealtypiske regelformer (se fx Henrichsen, 2001:147; Westerhäll, 2012) med forskellige grader af vægt på forskellige hensyn ud fra diskussioner af forholdet mellem retssikkerhed og effektivitet og mellem forskellige former for retssikkerhed og retsbeskyttelse (Henrichsen, 2001:85), og de kan problematisere, at der udstedes regler i form af cirkulærer og vejledninger i stedet for retskilder, der er bindende også i forhold til borgerne, og at der anvendes retlige sondringer og forskellige regler på forskellige områder mv., som kan virke begrænsende ud fra et individuelt rettighedsperspektiv, fx sondringen mellem afgørelsesvirksomhed og anden virksomhed, jf. herom i afsnit 3.5.2 (se fx Ketscher, 2008, jf. også Henrichsen:158). Men der er ikke generelt tale om empirisk funderede undersøgelser af konkret, kontekstbestemt beslutningsvirksomhed.

Ret og regler på det sociale område har således også været et *retssociologisk* emne, som har omfattet empiriske undersøgelser af retsanvendelse i praksis (se fx Andenæs, 1990; Backe-Hansen, 2004; Bentzon, 2000; Christensen, 2000; Dahl, 1978; Dalberg-Larsen, 2005; Friis, 2003; Hollander, 1983, 1985; Kristiansen, 2001; Stang, 2002). Også sådanne undersøgelser tager ofte udgangspunkt i bestemte mål og normative udgangspunkter: *"Den forskningsmæssige interesse inden for dette felt har hovedsageligt koncentreret sig om at forklare mere eller mindre åbenlyse diskrepanser mellem lovgivningens hensigter - der altid synes at være de bedste - og de faktiske resultater af den servicevirksomhed, der præsteres af myndigheder og institutioner - og som typisk ikke findes at leve op til intentionerne"* (Henrichsen, 2001:158). Det kan således problematiseres, at rettigheder og retssikkerhed ikke beskyttes (Forsman 2013; Eneroth 2013; Bønsing et al. 2012; Hielmcrone & Schultz 2010), at der ikke er opmærksomhed i praksis på bestemte, normer, grundværdier og praksis, at der anvendes håndbøger og vejledninger i stedet for originære retskilder mv.

Der kan imidlertid være helt andre forbindelser mellem regler og praksis end dem, der udtrykkes i mål og intentioner (se fx Teubner 1993; Højlund 1995; Andenæs 1990; Kristiansen 2001). Sådanne ikke-lineære og mere komplekse forbindelser kommer til at "gå under radaren" i et lineært, rationelt blik. Dette blik indebærer dermed en tendens til at overdrage hele ansvaret for sådanne forbindelser og dermed manglende efterlevelse af reglerne til praksisfeltet alene. Evaluator, prøvelsesmyndighed og lovgiver går "fri", selvom afstand mellem regel og virkelighed *også* handler om reglerne (jf. fx Hielmcrone & Schultz, 2010). Et mere fælles ansvar for at forholde sig til sådanne faktorer kræver, at der *ikke kun* spørges til de på forhånd udvalgte mål og intentioner, men *også* at der udfoldes en nysgerrig interesse og åbenhed over for andre forhold, herunder reglernes udformning og konkrete håndteringsstrategier i praksis.

⁴⁰ Dette er en overordnet og generel beskrivelse, idet debatten naturligvis har været mere nuanceret.

⁴¹ Carsten Henrichsen skriver om debatten om retsbestemte ydelser på det sociale område i begyndelsen af 90'erne, at *"Vanskeligheden er, at der ikke er nogen garanti for, at de retsbestemte ydelser løser de reelle problemer af social karakter. Sat på spidsen er der nærmest garanti for det modsatte, for så vidt som al erfaring taler for, at løsningen af sociale problemer netop kræver en aktiv individualiseret indsats, hvor klienterne gradvis sættes i stand til at hjælpe sig selv efter princippet 'hjælp til selvhjælp'. Jeg taler her om de erfaringer, som danner grundlag for hele socialrådgiverprofessionens eksistensberettigelse - et erfaringsgrundlag, som enhver naturligvis kan have lov at have sin egen mening om, men som i hvert fald ikke uden videre bør tilsidesættes i et - misforstået - forsøg på at sikre borgerne en bedre retsstilling"* (Henrichsen, 2001:204).

1.5.2 Denne undersøgelse: Et andet blik

I denne undersøgelse anlægger jeg derfor et andet blik, idet jeg tager udgangspunkt i, at de hidtidige undersøgelser bidrager med vigtig viden om ledelse, organisation og styring (undersøgelser indenfor administrationstraditionen), om juridisk regeloverholdelse og normativitet ("compliance", juridiske reviews og undersøgelser, der baserer sig på retlige kriterier) om overholdelse af socialfaglige og etiske principper (socialfaglige undersøgelser) om magtforhold og deltagelse (medborgerkabsorienterede, børnesociologiske undersøgelser), om diskussion af forskellige retlige værdier og deres gennemførelse i praksis, eller hvad der nu ellers er udgangspunktet for den enkelte undersøgelse. De har derimod et begrænset blik for, hvordan den samlede *udformning af regler* har kognitiv betydning som en del af en kontekst. Diskussionerne har således ikke i særlig høj grad været præget af interesse for, hvordan individuelle beslutninger og retsanvendelse kan forstås i forhold til alment menneskelige kognitive beslutningsmønstre. Et sådant blik inddrages i visse undersøgelser af børneområdet (Helm 2011; Regehr et al. 2010; van de Luitgaarden 2007; Hammond 1996; Zellman 1990; Shlonsky et al. 2012; Križ & Skivenes 2013), herunder den britiske Munro-rapport (Munro, 2011:21), som på baggrund af et omfattende dokumentationsarbejde og ud fra bl.a. kognitiv teori undersøger forholdet mellem regler, intentioner og kontekst i et ikke kun bagudrettet, lineært-kausalt blik, men med et anerkendende fokus på kompleksiteten i disse forbindelser: *"It is assumed that the causal links are complex so that as a directive from central Government is transmitted, it interacts, often in surprising ways, with local factors so that the end result may be far from what was intended"* (Munro, 2011:24). Et mere komplekst blik anvendes også i andre udgivelser (Stevens & Cox 2008; Križ & Skivenes 2013; Andersson et al. 2011b; Pinkney 2011) - og nævnes også i den svenske udredning om børneområdet fra 2009.⁴² Det tværvidenskabelige, mere induktive blik på reglerne, som ligger i disse undersøgelser, giver andre perspektiver, end hvad såvel et norm- eller mål/middelrationelt implementeringsperspektiv som et kulturelt orienteret og mere åbent, fx etnografisk, eller "grounded theory"⁴³- blik kan tilbyde, jf. nedenfor i kapitel 2 og 4 om teori, metode og analysestrategi.

En del af undersøgelserne er bl.a. inspireret af et nyere blik på retlig regulering som instrumenter på et spektrum fra direkte påbud, "command and control"-regler (se fx Alemanno 2012; Teubner 1993), over incitamentsregler, baserede på forestillingen om rational choice, jf. herom nedenfor i afsnit 2.3.2.2.2, til normative idealer om retssikkerhed, retsbeskyttelse, deliberation, dialog, kollaboration mv. (se fx Teubner 1988; Dalberg-Larsen 2001; Gottrup 2009; Ansell & Gash 2012; Sørensen & Torfing 2011; Henrichsen 2001). På dette "new governance"-spektrum indgår i stigende grad instrumenter og regelformer - i forskelligt omfang rettet mod forvaltningspersonale og/eller borgerne - som tager udgangspunkt i nyere forståelser af almene kognitive mønstre og viden om beslutningsdesign. De forskellige tilgange udelukker ikke nødvendigvis hinanden men kan ses som elementer på en skala og som udtryk for, at forskellige former for regler passer til forskellige situationer og niveauer, og at valget af design kræver mere end en lineær, mål- eller normrationel tilgang. Det kræver både realisme, nysgerrighed, samarbejde, dialog, tværfaglighed, eksperimenteren, viden og kontekstbevidsthed. Det er sådanne forståelser og tilgange der søges anlagt i indeværende undersøgelse.

⁴² SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). p. 161.

⁴³ (Se fx herom Bryant & Charmaz 2007)

1.6 AFGRÆNSNING AF FORSKNINGSFELTET: HVILKE BESLUTNINGER OG HVILKE REGLER

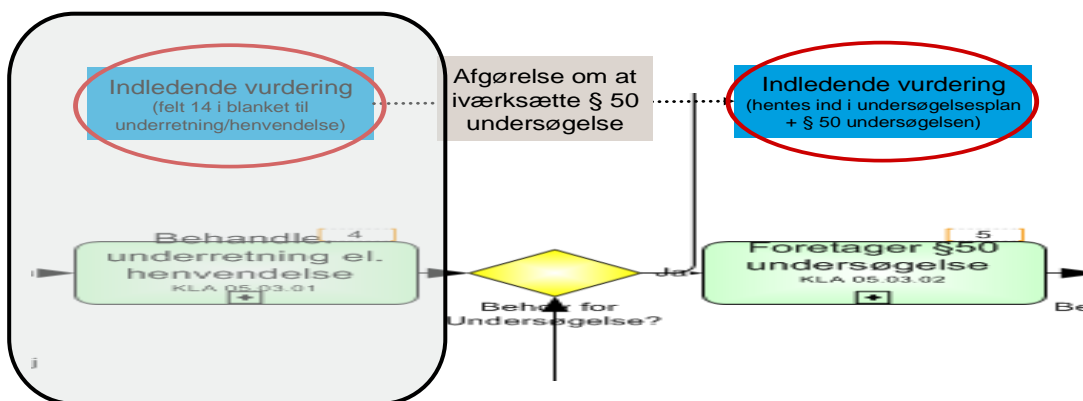
1.6.1 Hvilke beslutninger?

Undersøgelsen er afgrænset til kommunal sagsbehandlingsmæssig beslutningstagning i det almindelige, tidlige tilsyn med børn og unge. Det vil i denne sammenhæng sige beslutninger som følge af modtagelse af oplysninger om et barn i forbindelse med underretning, det tidlige tværfaglige og tværsektorielle samarbejde, opsøgende rådgivning eller henvendelser om støtte. Oplysninger kan fx være foranlediget af, at en forælder søger rådgivning om håndtering af en ung med begyndende kriminalitet, oplysning på et tværfagligt møde om, at et børnehavebarn er klemt i forældrenes skilsmissekonflikt, at et barns forældremyndighedsindehaver ikke er til at få kontakt med, oplysninger i forbindelse med screening om mulig psykisk lidelse hos en forælder, oplysninger om et barns fravær fra skolen, en families anmodning om økonomisk hjælp mv. Der er dermed *ikke specifikt fokus på enkelte dele* af området fx skoleproblemer, sundhedsproblemer, seksuelle overgreb, etnicitet, kriminalitet, misbrug, handicap, tilknytning, opholdsstatus, ikke-diskrimination, fattigdom, skilsmisser mv. De enkelte temaer indgår, hvor det konkret er relevant i forhold til reglerne.

Beslutninger i forbindelse med modtagelse af sådanne oplysninger repræsenterer et punkt lige før det, der kan kaldes for det 1. ”gatekeeping punkt” (Cocozza & Hort, 2011:94) (se også Cocozza, 2003, 2007; N Gilbert, Parton, & Skivenes, 2011; Høybye-Mortensen, 2013). Punktet beskriver beslutningerne som en adgangs begrænsning, idet de markerer grænsen mellem på den ene side det universelle, almene område, og på den anden side konkret undersøgelse, foranstaltninger, evt. indgreb. Punktet markerer dermed kommunens definerende og afgrænsende rolle i den indledningsvise screening eller forundersøgelse (Høybye-Mortensen 2013; Basarab-Horwath 2001; Socialstyrelsen 2013b; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Ankestyrelsen 2013; Cocozza & Hort 2011). Dermed henviser begrebet også til de processuelle skridt, kommunerne kan eller skal tage i denne fase. I Socialstyrelsens ”tragtmodel”⁴⁴ beskrives denne fase som den ”indledende vurdering”,⁴⁵ dvs. delprocessen: ”behandler underretning eller henvendelse”, markeret med gråt:

⁴⁴ Modellen er udviklet af en arbejdsgruppe af ICS superbrugere i samarbejde med ICS Metodeseekretariatet og fremgår af Socialstyrelsens hjemmeside under ICS (Socialstyrelsen 2013b), jf. ”The Child’s World”(Basarab-Horwath 2001), dog uden dato.

⁴⁵ I nogle sammenhænge anvendes ”visitation” (fx Ankestyrelsen, 2013b; BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013) om denne virksomhed. Dette begreb er, jf. ovenfor i afsnit 1.3 om begrebsafgrænsning, ikke fundet egnet her, idet der er tale om tilsynsvirksomhed og idet fokus er på de interne, processuelle beslutninger, der knytter sig til modtagelse af sådanne oplysninger, dvs. beslutninger om registrering, notering, orientering, samtykke, frister, indsamling og videregivelse af oplysninger mv.



Figur 1: Hvor i sagsprocessen afgrænses fokus for den børnefaglige undersøgelse (jf. servicelovens § 50)? (Socialstyrelsen 2013b)

Selvom sådanne beslutninger er relevante i forhold til såvel forældre som børn, ankeinstanser, politikere og den brede offentlighed, er min undersøgelse begrænset til kommunale mellemlæderes beslutninger. Dermed afgrænser jeg mig i forhold til forældres og børns beslutninger om at søge hjælp eller ikke søge hjælp, privates beslutninger om at henvende sig til forvaltningen, offentligt ansattes beslutninger om at underrette/ikke underrette, ankeinstansers afgørelser i forhold til kommunale beslutninger og politikeres vedtagelse af politikker, planer og budgetter, idet disse beslutninger ikke er omfattet.

1.6.2 Hvilke regler?

Afgrænsningen af regler af relevans for undersøgelsen tager udgangspunkt i kommunernes almindelige *tilsyn* efter servicelovens § 146 med forholdene for børn og unge under 18 år. Denne regel har nær tilknytning til formålsbestemmelsen i § 46, herunder stk. 2, hvorefter indsatsen skal være ”tidlig og helhedsorienteret” og suppleres af en række regler dels om aktivering af tilsynet, dels om kommunens processuelle handlepligter som led i tilsynet. Anvendelsen af de enkelte retlige kilder i undersøgelsen er nærmere beskrevet i afsnittet om teori og metode. I det følgende afgrænses feltet mere tematisk i forhold til de relevante bestemmelser. Hvis ikke andet er angivet, refereres til serviceloven.

Mht. *aktivering af tilsynet* er, ud over den almindelige bestemmelse om tilsyn (serviceloven § 146, jf. også formålsbestemmelsen i § 46), reglerne om underretningspligt centrale. Underretningspligten gælder i forskellige udformninger for dels enkeltpersoner (§ 154), dels offentligt ansatte mv. (§ 153). Hertil kommer reglerne om rådgivning og forebyggende indsats i forhold til børn, unge og forældre (§ 11) videregivelse af oplysninger i det tidlige, tværfaglige samarbejde (§ 49a og b), jf. reglerne om sammenhængende børnepolitikker (§ 19), reglerne om skriftlige kommunale beredskaber til forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn og unge (se § 19, stk. 5) og reglerne om kommunernes forpligtelse til at oprette og benytte børnehuse (§§ 50 a-c). Også i forhold til kommunens *processuelle handlepligter* som følge af tilsynet er disse regler relevante. Hertil kommer imidlertid reglerne om vurdering og registrering af underretninger, børnesamtale, bisidder og tilbagemelding til underretter (§ 155 - 155 b og § 48a), iværksættelse af undersøgelse (§ 50), jf. også reglerne om undersøgelsesvirksomhed i børnehuse (§§ 50a-c) og om uanmeldt hjemmebesøg (§ 64) og om undersøgelse af barnets person uden samtykke (§ 51), lægelig behandling uden samtykke (§ 63) samt reglerne om foranstaltninger og procedurer (§§ 52- 62, 66- 76a mv.).

I denne undersøgelse fokuseres særligt på det almindelige, tidlige tilsyn, jf. § 146. Reglerne om egentlig undersøgelsesvirksomhed efter §§ 50, 50a-c, 64 og 51, og reglerne om foranstaltninger og opfølgning mv. er derfor ikke i centrum. Reglerne om undersøgelse og foranstaltninger er dog ikke helt skåret fra, idet de udgør en afgørende del af den retlige kontekst, og undersøgelsen omhandler således disse regler, i det omfang det er nødvendigt for den samlede undersøgelse af området.⁴⁶ Denne afgrænsning indebærer endvidere, at de særlige regler om anbringelses- og tvangssager, herunder børns og forældres rettigheder og de særlige judicielle krav i øvrigt i disse sager, ikke er behandlet. Der inddrages således ikke retsplejelovgivning eller regler i øvrigt, der regulerer domstolens behandling af sager på børneområdet, idet begreber, strukturer, formål mv. også er grundlæggende anderledes i disse institutioner, jf. også nedenfor i afsnit 2.2.3 og 2.3.1.2 om fokus på den retlige prøvelsessituation i såvel juridisk metode som teori. Det indebærer bl.a. at der i disse regler er defineret klarere retlige grænser, herunder om børns selvstændige partsrettigheder, adgangen til judiciel prøvelse mv.

De senere år er termen opsporing anvendt i forhold til krav om øget tidlig opmærksomhed og handling i normalområdet, forebyggende sundhedsordninger, dagtilbud, skoler, mv., gennem metoder herom (Mehlbye, 2012, 2013). Begrebet opsporing anvendes i sammenhæng med tidlig indsats og dækker regler om ydelser, planlægning, screening mv. på sundhedsområdet, regler om undervisning, inklusion, (special)pædagogiske foranstaltninger, PPR-ydelser, rådgivning og konsulentbistand på skoleområdet, planer, støttepædagoger i dag- og klubtilbud mv., særlige opsøgende indsatser i forhold til kriminalitet, handicap, sundhed, målrettede tilbud overfor særlige grupper mv. (Socialstyrelsen 2014b). Det er ikke muligt at behandle reglerne på hele dette brede område, men de berøres, hvor det anses for at være relevant i forhold til problemfeltet. Endvidere er spørgsmålet om servicelovens rækkevidde i forhold til personer, der ikke opholder sig lovligt her i landet, jf. Børnekonventionen art. 2, hvorefter staterne ikke må forskelsbehandle børn inden for statens jurisdiktion⁴⁷ særdeles aktuelt i forhold til kommunernes forpligtelser, men ligesom de andre specialområder er dette ikke særligt i fokus i undersøgelsen. Dette gælder også i forhold til børn, der flyttes ud af landet, selvom dette rejser særdeles relevante spørgsmål i forhold til tilsynsforpligtelsen.⁴⁸

Selvom det i praksis er et afgørende spørgsmål, *hvilken* kommune der har hvilke forpligtelser hvornår, inddrager undersøgelsen heller ikke reglerne om handle- og opholdskommune af hensyn til at fastholde fokus på reglernes indhold i et mere generelt perspektiv.

Både i forhold til aktivering af tilsynet og kommunens handleforpligtelser er en række forvaltningsregler relevante. Der tages udgangspunkt i, at tilsynsområdet generelt betragtes som faktisk forvaltningsvirksomhed⁴⁹, hvorfor undersøgelsen ikke har *særskilt* fokus på regler, der knytter sig særligt til afgørelsesvirksomhed, fx om partshøring, begrundelse og anke. De regler, undersøgelsen derfor særligt retter sig mod, er sagsbehandlingsprincipperne på det sociale område

⁴⁶ Det kan muligvis virke problematisk at skære undersøgelsesområdet (§ 50) fra, idet der normalt henvises hertil som netop det felt, der regulerer kommunernes sagsoplysning på dette område. Dvs. at kommunernes virksomhed efter de øvrige bestemmelser (§ 11, § 49a mv.) kan problematiseres som ukorrekt anvendelse af disse bestemmelser i stedet for § 50. Men da sigtet er pragmatisk og nysgerrigt, er det valgt ikke at lægge en sådan forståelse til grund på forhånd. Realiteten er, at selv en beslutning/afgørelse efter § 50 skal oplyses, og det er reguleringen af denne tidlige fase, der er i centrum for denne undersøgelse.

⁴⁷ Se C-32-00 samt Socialministeriets vejledning nr. 9007 af 7. januar 2014 om særlig støtte til børn, unge og deres familier (Vejledning om særlig støtte, 2014).

⁴⁸ Der er særligt kommet fokus på dette område i forhold til Grønland og Færøerne de senere år, og der vil antageligvis også komme mere fokus på det i forhold til EU, hvor den fri bevægelighed og nye medlemslande har konsekvenser også i forhold til børn, jf. nedenfor i afsnit 2.2.5.2 om de internationale forpligtelser.

⁴⁹ Dette begreb er nærmere beskrevet i DEL I, se afsnit 3.5.2.

(retssikkerhedsloven⁵⁰ §§ 3-5 og 10 og 11 a-c), vejledning og repræsentation (forvaltningsloven §§ 7 og 8), tavshedspligt (forvaltningsloven §§ 27-32), jf. også straffelovens⁵¹ regler herom, samt regler om behandling af personoplysninger, herunder registreredes rettigheder (persondataloven⁵² §§ 1-8 og §§ 28 - 31). I denne sammenhæng er også offentlighedslovens⁵³ regler om journalisering og notatpligt relevante. Hertil kommer almindelige principper om saglighed, legalitet, proportionalitet, selv-inkrimineringsbeskyttelse mv.

Tilsynsforpligtelsen er i vidt omfang rettet mod forældrene som børnenes legale repræsentanter og varetagere af forældreansvaret, dvs. forældremyndighedsindehavernes ret og pligt til at yde omsorg og træffe beslutninger om barnet efter forældreansvarsloven og evt. også selvstændige interesse og partsstatus, være værger efter værgemålsloven og forældres pligt til at forsørge deres børn efter børneforsørgelsesloven⁵⁴. Derfor inddrages også spørgsmål om forældremyndighed, barnets og andres retlige status, rettigheder mv. og dermed person- og familieretten.

Endelig har emnet menneskeretlig relevans, idet disse forhold også i en vis udstrækning er reguleret i inter- og supranationale menneskeretlige instrumenter, særligt Børnekonventionen, EMRK og EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, jf. Lissabontraktaten. Også andre instrumenter er relevante, herunder Den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder,⁵⁵ Den Internationale Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle rettigheder,⁵⁶ Den Europæiske Socialpagt⁵⁷ og de mange dokumenter, der knytter sig til disse instrumenter. Hertil kommer de specielle instrumenter, fx FN's Handicapkonvention, Flygtningekonvention, Kvindekongvention, Torturkonvention, Racediskriminationskonvention⁵⁸ og andre instrumenter.⁵⁹ I denne undersøgelse

⁵⁰ Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013.

⁵¹ Borgerlig straffelov, jf. lovbekendtgørelse nr. 1028 af 22. august 2013.

⁵² Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

⁵³ Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

⁵⁴ Jf. lov om børns forsørgelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003 med senere ændringer.

⁵⁵ FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights. CCPR). Konventionens art. 24(1) regulerer fx ethvert barns ret til beskyttelse uden forskelsbehandling.

⁵⁶ FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (The 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. CESCR). Konventionens art. 10 (3) handler fx om beskyttelse af og bistand til alle børn og unge uden forskelsbehandling samt beskyttelse af dem i arbejdslivet.

⁵⁷ Det Europæiske Sociale Charter/Socialpagten (The 1961 European Social Charter).

⁵⁸ FN's Flygtningekonvention (The 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees), FN's Handicapkonvention (The 2006 United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. CRPD), FN's Racediskriminationskonvention (The 1965 United Nations Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination. CERD), FN's Kvindekongvention (The 1979 United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women. CEDAW) og FN's Torturkonvention (The 1984 United Nations Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

⁵⁹ Andre relevante instrumenter er især: The 1996 European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160); the revised European Social Charter (ETS No. 163); The Council of Europe 2007 Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS) No. 201, jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 57 af 15/10 2010 om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug; Recommendation CM (2006)14 on citizenship and participation of young people in public life; Recommendation CM (2006)19 on policy to support positive parenting; Recommendation CM (2009)10 on integrated national strategies for the protection of children from violence; Recommendation CM (2010)7 on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education; Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice (2010); Parliamentary Assembly Recommendation 1864 (2009) on "Promoting the participation by children in decisions affecting them"; Recommendation 128 (2003) of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on the revised European Charter on "The Participation of Young People in Local and Regional Life".

prioriteres Børnekonventionen, EMRK og EU Charteret, idet det er lagt til grund, at de øvrige relevante instrumenter er mere specifikke, at FN-konventionerne om dels borgerlige og politiske rettigheder, dels økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, er overordnede i deres karakter, og at den Europæiske Socialpakt og de mange forskellige specifikke retningslinjer ikke aktuelt har særlig institutionel betydning i forhold til det praktiske niveau. Dette har bl.a. at gøre med opfattelsen af de forskellige dokumenters retskildeværdi, jf. herom nedenfor.

Det er selvsagt af helt afgørende betydning for forståelsen af reglerne, at de gælder for et område underlagt det grundlovsbestemte *kommunale selvstyre* (se fx Henrichsen 2001; Battrup 1992). Dette forhold er derfor lagt til grund som en faktisk præmis, men der går ikke nærmere ind i overvejelser og diskussioner heraf. Denne afgrænsning er begrundet i, at undersøgelsen ikke handler om de skønsprægede, materielle regler på foranstaltningsområdet og dermed heller ikke om kommunernes serviceniveauer - men om de generelle regler om krav til de processuelle skridt i sagsbehandlingen. Disse regler er i udgangspunktet *ens for kommunerne*.

Selvom der af hensyn til den overordnede, historiske sammenhæng går tilbage til 1905, hvor den første egentlige børnelov så dagens lys, er feltet af praktiske og ressourcemæssige årsager tidsmæssigt afgrænset til særligt at have fokus på den *sidste 25 års periode*. Dette er begrundet i, at det er i denne periode, at nyere reguleringsinstrumenter er kommet til, særligt med forvaltningsloven og offentlighedsloven i midt-firserne, FN's Børnekonvention og lovændringer i slutfirserne og 90'erne samt strukturreformer⁶⁰, persondatalov, forældreansvarslov og specifikke reformer rettet mod børneområdet i 00'erne, dvs. særligt Anbringelsesreformen,⁶¹ der trådte i kraft i 2006, og Barnets Reform,⁶² der trådte i kraft i 2011 samt de efterfølgende lovændringer, særligt overgrebspakken fra 2012.

Undersøgelsen har ikke et særskilt komparativt element på grund af det konkrete kontekstorienterede perspektiv, men der indgår undervejs i teksten enkelte sådanne elementer med særligt fokus på UK, Sverige og Norge. Disse lande har, ligesom andre lande, forskellige reguleringstraditioner i forhold til opdelingen i retsområder, forvaltningsretlig og socialretlig begrebsdannelse, prøvelsesformer, retlig kompetencestruktur og også i forhold til opfattelse og implementering af internationale forpligtelser, jf. nedenfor i afsnit 2.2.5.2. Egentlig komparation ville derfor være en større opgave. Men de har haft sammenlignelige offentlige debatter på området, idet alle tre systemer har regler om tilsyn og underretningspligt ("mandatory reporting" i UK, "anmeldelsespligt" i Sverige og "melding" i Norge). Historisk har de lagt forskellig vægt på henholdsvis frivillig støtte til familierne ("family service") og på beskyttelse af børnene ("child protection"), hvilket har betydning for opfattelsen af tilsynsforpligtelsen. Anvendelsen af sondringen mellem begreberne "family service" og "child protection" er baseret på Gilbert m. fl.'s sammenlignende undersøgelse af reglerne på børneområdet og administrationen af dem i en række forskellige lande (Gilbert et al. 2011). Denne undersøgelse viser dels, at der ikke nødvendigvis er sammenhæng mellem landenes regulering af tilsyn og underretningspligt og så deres vægtning af "family service" eller "child protection"-perspektivet, dels at disse nationale vægtninger generelt er under opløsning i retning af et bredere fokus på børnevelfærd. En sådan karakteristik kan også siges at gælde for de danske regler, jf. DEL 1.

⁶⁰ Særligt lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab.

⁶¹ Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform). Loven var blevet politisk besluttet under forhandlingerne om satspuljen. Dette ændringskompleks indebar større og mere krævende ændringer end de foregående og skulle derfor først træde i kraft den 1. januar 2006, hvorfor der i et vist omfang kom et sammenfald med kommunalreformen.

⁶² Lov nr 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform).

Udgangspunktet i denne sammenhæng er således procesreglerne i forbindelse med *kommunernes* almindelige tilsynsvirksomhed efter *serviceloven*, sådan som servicelovens administration er indvævet i forvaltningsretten, familieretten og de internationale regler. Andre regler vil blive behandlet i det omfang, det er relevant for den samlede fremstilling af feltet.

1.7 OM FORSKNINGSSPØRGSMÅL OG DESIGN

“..learning to think like a sociologist means learning to question precisely your instincts about how things work, and possibly to unlearn them altogether.” (Watts, 2011:16)

Det er undersøgelsens formål at besvare følgende hovedspørgsmål:

Hvordan er de processuelle regler om kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge udformet, særligt med henblik på kompleksitet, og hvilken betydning kan det have i kommunal beslutningstagning?

Det overordnede forskningsspørgsmål er todelt, idet det i realiteten udgøres af to delspørgsmål:

Delspørgsmål 1: Hvordan er de processuelle regler om kommunernes almindelige tilsyn i forhold til børn og unge udformet, særligt med henblik på kompleksitet? (DEL I)

Dette delspørgsmål baserer sig på en antagelse om, at reglerne som følge af mere eller mindre tydelige og forskelligartede, politiske, overordnede strategiske hensyn er blevet stadigt mere komplekse.

Delspørgsmål 2: Hvilken betydning kan reglernes udformning have i kommunal beslutningstagning? (DEL II)

Dette delspørgsmål tager udgangspunkt i DEL I og baserer sig på en antagelse om, at reglernes udformning har konsekvenser i konkrete kommunale beslutningsprocesser af afgørende betydning for de børn og familier, reglerne handler om. Derfor knytter sig til dette delspørgsmål *et underspørgsmål*: Hvilke (heuristiske⁶³) mønstre kan reglernes udformning være forbundet med i praksis?

Som det fremgår, retter delspørgsmål 1 sig mod struktur- eller ”makro”-niveauet, og delspørgsmål 2 retter sig mod aktør- eller ”mikro”-niveauet. ”Mikro-makro-problemet” er en gængs (rets-) sociologisk udfordring (Hammerslev & Madsen, 2013:21; Watts, 2011:78). Det samlede forskningsspørgsmål afspejler en intention om, at de to delspørgsmål tilsammen kan sige noget om mulige sammenhænge mellem de to niveauer. Det er imidlertid ikke muligt at gennemlyse de faktiske beslutningsprocesser fuldt ud, hverken kvalitativt eller kvantitativt. Projektet har derfor en mere begrænset intention, nemlig at udlede *sandsynlige sammenhænge mellem reguleringen og beslutningstageres opfattelser*. Der er således ikke tale om kortlægning af direkte, indirekte eller komplekse årsagsforbindelser (De Vaus, 2001:3). Der ville her være en risiko for at forveksle

⁶³ Se note 10.

sådanne med korrelerende forbindelser og derfor er det valgt at have en mere ydmyg ambition - at pege på *mulige* forbindelser og konsekvenser. Selvom dette kan virke uambitiøst, har det været udgangspunktet, at der, i en tid, hvor reguleringen ændres hurtigere og hurtigere med fokus på politisk handlekraft, globale og lokale udfordringer og krav fra borgere og samfund, kontrolforanstaltninger, policy-strategisk tænkning, accountability-fokus og strukturændringer, netop er brug for eftertænkning og spørgen ind til, hvad det er, der opnås med reguleringen og ændringerne. Også selvom der ikke kan leveres autoritative svar herpå, men alene refleksion over forholdet mellem reguleringens udtalte intentioner og dens udtalte konsekvenser.

Forskningsdesignet er retssociologisk og multidisciplinært⁶⁴, jf. herom nedenfor. DEL I er en genetisk retssociologisk og retsdogmatisk dokumentanalyse.⁶⁵ Den indeholder således både deskriptive elementer (beskrivelse af reglernes udformning, udvikling og sammenhænge ud fra retskilder og andre kilder i form af dokumenter) og analytiske elementer (analyse og problematisering ud fra teori om kompleksitet mv.). DEL II er baseret på et quasi-experimentelt design, jf. afsnit 4.2.2 om brugen af vignetmetoden, og indeholder også såvel deskriptive (beskrivelse af informanternes svar) og analytiske elementer (analyse af svarene ud fra beslutningsteori mv.).

Analysestrategien (Creswell 2009; Gomm 2008) er kvalitativ og er nærmere beskrevet for de to delundersøgelser i de enkelte afsnit. Epistemologisk og ontologisk skriver den samlede undersøgelse sig ind i den realistiske og den pragmatiske (Blandhol 2005; Dalberg-Larsen 2001; Lind 2012; Dalberg-Larsen (ed) et al. 2004; Liljegren 2012; Wilcox 2001; Dagan 2007; Koch 2010; Tamanaha 2010; Miles & Sunstein 2008) tradition, jf. ovenfor om undersøgelsens placering i forhold til foreliggende undersøgelser, jf. afsnit 1.5, og jf. kapitel 2 og 4, hvor metode og teoretisk grundlag er nærmere beskrevet.

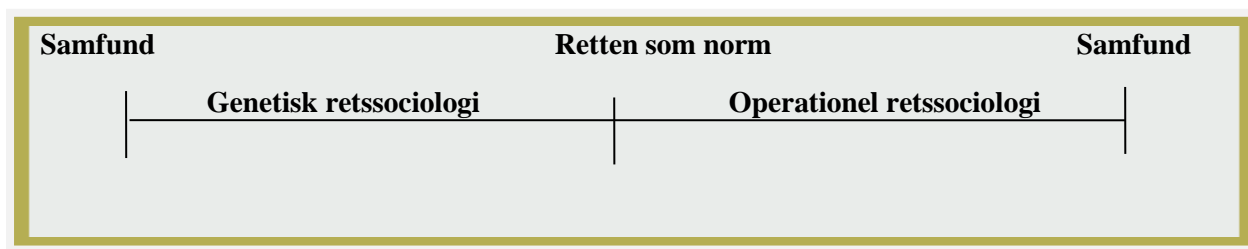
⁶⁴ Betegnelsen multidisciplinær indebærer, at der anvendes to eller flere selvstændigt afgrænsede discipliner (Manners 2009).

⁶⁵ Begrebet er nærmere forklaret i DEL I's metodiske del. Det indebærer blot, at det, der undersøges, er dokumenter i form af forskellige slags retlige og andre kilder, der kan belyse feltet. Og at der ikke er tale om en traditionel retsdogmatisk analyse, selvom undersøgelsen også indeholder sådanne træk.

1.8 METODE OG TEORI - RETSSOCIOLOGI, RETSDOGMATIK & KOMPLEKSITET

" [...] lawyers' typical methods involve narrowing issues to make them manageable, and avoiding broad generalization; focusing on the recent case, here and now, and not an infinity of possibilities. But a sharp, exclusive focus on particular problems is not made impossible or even more difficult by adopting a broader social perspective. Viewing matters in broadening perspective entails, however, that any limiting of issues is deliberate, a considered choice made as a way of managing a well-recognized social complexity." (Cotterrell 2006a:5).

Retssociologiens problemstillinger anskueliggøres af Jørgen Dalberg-Larsens figur (Dalberg-Larsen 2005:45):



Figur 2: Retssociologiens problemstillinger, jf. Dalberg-Larsen.

Dalberg-Larsens sondring mellem den genetiske og den operationelle retssociologiske metode beskrives af Hammerslev og Rask Madsen (Hammerslev & Madsen, 2013:19) som en elementær analytisk sondring, der bidrager til klarhed over retssociologiens fokusområder, og mange retssociologiske studier angår begge dimensioner af retten. Forskningsspørgsmålene i denne undersøgelse er baseret på denne sondring.

DEL I - den genetiske og retsdogmatiske dokumentanalyse - undersøger retsreglerne ud fra et makroperspektiv, dvs. et strukturorienteret udgangspunkt i lovændringer, forskrifter, afgørelser og andre former for generelle retlige mv. dokumenter. Der tages analysestrategisk udgangspunkt i retlig og anden teori om kompleksitet. For en nærmere beskrivelse af metode, afgrænsning, analysestrategi og teori henvises til kapitlet herom.

DEL II - den operationelle undersøgelse - undersøger ud fra et mikroperspektiv, dvs. et aktørorienteret udgangspunkt, hvordan reglernes udformning, herunder retlig kompleksitet, kan tænkes at spille sammen med konkrete beslutninger. Dvs. ikke hvordan reglerne er, hvordan de er blevet udviklet, eller hvordan de kan fortolkes, men om hvordan reglerne *håndteres og gives mening* i en konkret beslutningskontekst. Der tages teoretisk udgangspunkt i nyere, kognitiv orienteret regulerings- og beslutningsteori. Undersøgelsen er en kvalitativ vignetundersøgelse af et mindre antal (syv) kommunale beslutningstagere, udformet på baggrund af dokument- og observationsstudier. For en nærmere beskrivelse af metode, afgrænsninger og fravalg, valg af informanter og konstruktion af vignet samt valg og anvendelse af analysestrategi henvises til kapitlet herom.

Forskningsspørgsmålene skriver sig således både ind i den retssociologiske tradition for at studere "law in action" eller den levede ret (se herom fx Bentzon, 2000) og den traditionelle mere formelt-

legale tradition for at studere ”law in the books”; ”black letter law”.⁶⁶ Traditionen for at studere ”law in action” trækker på flere traditioner, både den nordiske retsrealisme (se herom fx Bentzon, 2000; Dalberg-Larsen, 2001, 2006; Hammerslev & Madsen, 2013; Hammerslev & Palmer Olsen, 2011; Holtermann, Christensen, & Madsen, 2013), den amerikanske pragmatiske tradition (fx Dewey, 1946) og den klassiske funktionalistiske sociologi (særligt Weber 1958; Durkheim 2005), herunder den neo-funktionalistiske tradition, som fokuserer på institutioners og strukturers tilnærmelse og integration. Den er også forbundet med den mere strukturelt orienterede sociologi, hvor fokus er på rettens virkninger i forhold til særligt magtforhold og uligheder (Sarat 2004; Cotterrell 2006; Hammerslev & Madsen 2013). Med det retssociologiske blik kan regler og regelændringer altså ses ”udefra” som et samspil med eller en tilpasning af rettens gældeområder og kilder til ændrede samfundsmæssige forhold, jf. nærmere herom nedenfor.

Denne undersøgelse er ikke traditionelt retssociologisk rettet mod at beskrive strukturer, magtforhold mv., og det empiriske element er ikke orienteret mod gyldighed. Undersøgelsen er derimod retssociologisk på to andre måder. For det første er DEL I en genetisk-retssociologisk dokumentanalyse af reglernes *udformning* og ikke en rent retsdogmatisk undersøgelse, hvilket især giver sig udtryk i valget og behandlingen af kilder som nærmere beskrevet under DEL I. For det andet er DEL II operationelt-retssociologisk, idet fokus er på den konkrete betydning af reglernes udformning for aktørernes beslutninger.

Denne tilgang indebærer, at undersøgelsen kan siges at være retspolitisk optaget af at bidrage til at bygge bro over det juridisk-interne og det juridisk-eksterne perspektiv og over det instrumentelle og det ikke-instrumentelle perspektiv.⁶⁷ Heri ligger også undersøgelsens pragmatiske udgangspunkt. Dette indebærer for det første, at det lægges til grund, at *reglernes udformning har betydning* for konkret beslutningstagning, dvs. den er ikke betydningsløs, selvom mange andre forhold også spiller ind.⁶⁸ For det andet lægges det til grund, at retsanvendelsens *kontekst har betydning* for konkrete beslutninger, hvilket i dette tilfælde vil sige de kommunale børne- og ungeforvaltninger. For det tredje betyder det, at spørgsmål om, hvordan retlige beslutninger *begrundes juridisk, moralsk, personligt, strukturelt mv., ikke er det centrale udgangspunkt*, og dermed er juridisk, filosofisk, retorisk, politisk mv. teori om analytisk afvejning, prioritering og gyldighed af forskellige former for argumenter (se fx Svenson 2000)⁶⁹ heller ikke centralt. For det fjerde indebærer det, at reglernes udformning ikke er selvfølgelig og given men kommer af politiske udviklinger, faktiske begivenheder, tilfældigheder og skiftende viden og idealer, hvilket også betyder, at reglerne *kunne være udformet anderledes*.

⁶⁶ Denne sondring er diskuteret indgående og problematiseret igennem mange år (se fx Banakar, 2003; Dalberg-Larsen, 1996; 1996; Zahle, 1996).

⁶⁷ Man kan sige, at der med tilgangen søges en midterposition mellem, hvad man kan kalde instrumentalisme og non-instrumentalisme (Cane in: Hertogh, 2004:16), jf. også retsantropologen Annelise Riles’ sondring mellem instrumentalisme og kulturalisme (Riles, 2005b)(Se også Zahle, 2000). Sådanne midterpositioner markerer en stigende interesse inden for flere områder (retsantropologi, retssociologi, retspsykologi, retsøkonomi, retsfilosofi, reguleringsteori osv.) for at overskride sondringen mellem instrumentel og ikke-instrumentel orientering i forskningen. Dvs. et ønske om at overveje instrumentelt orienterede spørgsmål også i kulturelle og værdiorienterede, normative, analyser, fx af magtforhold, rettigheder og social retfærdighed (Riles 2010), jf. også Dalberg-Larsen, Lehmann Kristiansen og Schaumburg-Müllers interesse for pragmatisme (Dalberg-Larsen 2001; Dalberg-Larsen (ed) et al. 2004; Schaumburg-Müller 2003). Tilsvarende ses et ønske om at overveje værdier og kulturelle forhold også i mere instrumentelt orienterede analyser inden for samfundsvidenskaberne (good governance, diversitet, rettigheder mv.).

⁶⁸ Andre forhold, der kan have betydning, er beskrevet ovenfor om undersøgelsens indplacering i forhold til andre traditioner og undersøgelser.

⁶⁹ Dette indebærer naturligvis ikke, at sådanne spørgsmål ikke er væsentlige, blot er de ikke i centrum for denne undersøgelse.

Udgangspunktet er altså ikke grundrettigheds-, menneskeretligt eller retssikkerhedsorienteret.⁷⁰ Det er heller ikke etisk som fx Peter Højlunds forfatterskab (Højlund 1995; Højlund 2009; Højlund 2006), selvom Højlunds interesse for den konkrete retsanvendelse på det sociale område har været en afgørende inspirationsfaktor. Men det er heller ikke rent instrumentelt i forhold til effektivitet, organisation, compliance mv. Analysestrategisk indebærer det pragmatiske perspektiv en vægtlægning af *aktørernes* betingelser, demokratiske værdier om transparens og deltagelse mv. (Lind 2012; Blandhol 2005). Det vil sige, at reglernes udformning undersøges med et særligt fokus på *aktørerne og deres kontekstbetingelser*. Disse er i forhold til det almindelige kommunale tilsyn med børn og unge bl.a. karakteriseret af følgende:

- Mange *målgrupper/interessenter* for den kommunale tilsynsaktivitet (børn, forældre, marginaliserede, samfundet), usikre prognoser og løbende ændringer. Dvs. ”vilde problemer” (se fx Høybye-Mortensen, 2013; Krogstrup, 2011), præget af *usikkerhed* i modsætning til simple problemer eller problemer, der nok er komplicerede, men kan løses ved hjælp af beregning og efterfølgende evaluering (Dekker 2011; Stevens & Cox 2008; Herring 2005; Hammond 1996; Helm 2011; van de Luitgaarden 2007; Basarab-Horwath 2001; Shlonsky et al. 2012; Lagerberg 2000; Lundström 2005; Regehr et al. 2010). Det sociale systems karakter af ”underste sikkerhedsnet” og opsamlingssted for det, der ikke passer andre steder (Ponnert, 2011:39) bidrager til denne usikkerhed (se fx Hasenfeld 2010; Lipsky 1980).
- *Velfærdshensyn og effektivitetshensyn* som centrale mål samtidig med mål om anerkendelse af *den enkelte*; dvs. mål om at ændre på familiernes adfærd og holdninger, at ”flytte” dem - men samtidig sikre anerkendelse af den enkeltes integritet gennem inddragelse og deltagelse. At beskytte fællesskaber som familien og samfundsfællesskabet - og samtidig beskytte individet (se fx Høybye-Mortensen, 2013; Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Majgaard, 2013; Pedersen, Greve, & Højlund, 2008).
- *Lokal enhedsforvaltningsstruktur*, dvs. en forvaltning, der er underlagt lokale hensyn, bl.a. økonomiske, og varetager mange *sagsområder* - sundhed, børn, voksne, behandling, opsøgende virksomhed, beskæftigelse, støtte, sanktionering mv. (Henrichsen 2012; Kristiansen 2001; Dalberg-Larsen 1984; Battrup 1992; Højlund 2009; Andenæs 1990; Majgaard 2013; Pedersen et al. 2008).
- Ikke-jurister som beslutningstagere og *ingen specifikke professionskrav*. Dette indebærer forskellige udgangspunkter for retsanvendelsen, herunder forskellige beslutningsprocesser i form af visitationsudvalg, ledelsesstrukturer, gruppebeslutningsprocesser, supervisionsløsninger mv., forskelligt kendskab til retsgrundlag, forskellige værdier, etiske udgangspunkter, kundskaber og forforståelser (Henrichsen 2001; Kristiansen 2001; Dalberg-Larsen 1984; Andenæs 1993; Helm 2011).

Disse betingelser for retsanvendelsen er ganske velbeskrevne (se fx Andersen, 2012; Dalberg-Larsen, 1984; Dalberg-Larsen, 1996; Henrichsen, 2001; Hielmcrone & Schultz, 2010; Høybye-Mortensen, 2013; Kristiansen, 2001, 2011; Pedersen et al., 2008). Det, der i denne sammenhæng lægges vægt på, er, at de er forskellige fra retsvidenskabelige og retsfilosofiske positioner, hvor ret og retsregler kan håndteres abstrakt og principielt, og fra den traditionelle retsanvendelsesposition

⁷⁰ Fx velfærdsretlig, individ- og rettighedsorientering mod ikke-diskrimination og velfærd (se fx Schiratzki, 2013:13), procesorientering mod dialog og samarbejde (se fx Gottrup, 2009) orientering mod retssikkerhed (se fx C. Adolphsen, 2012; Hielmcrone & Schultz, 2010; Klausen, 2002) eller børneperspektiv (se fx Jørgensen, 2007).

med fokus på den retlige prøvelse ved domstolene, hvor ret og retsregler kan håndteres tilbageskuende. I den retlige institutionskultur står (domstolenes) konfliktløsning og neutralitet således centralt, og fokus er på gyldighed, retssikkerhedsværdier og ”unormal adfærd” (se fx Henrichsen, 2012). I rettens institutioner kan retten principielt udgøre hele feltet. Kristensen skriver - med udgangspunkt i de kommunale pantefogeders retsanvendelse på daværende tidspunkt - at forvaltningerne ikke er underlagt kravet om neutralitet på samme måde som domstolene er det (Kristiansen, 2001:234). Den kommunale opgavevaretagelse er således præget af strategiske hensyn i forhold til ressourcer, organisationsstruktur, personaleforhold, andre sektorer, lokaløkonomiske forhold mv. politiske beslutningsprocesser, lokalpolitiske prioriteringer, kommunale valgperioder, institutionelle forhold. En række hensyn, som har karakter af administrative hensyn eller systemhensyn, fx krav om en effektiv sagsbehandling af en større sagsmængde, dvs. i snæver forstand forstået som en hurtig og billig sagsbehandling, vil ofte indgå med særlig vægt (Kristiansen, 2001:234). Disse kendetegn er også beskrevet i andre sammenhænge (fx Andenæs, 1990, 1993; Højlund, 2006). Man kan tale om, at den kommunale definitionsvirksomhed på børneområdet er en anderledes (rets)kultur (Cotterrell, 2006b:41; Nelken, 2004:2) end den retlige institutionskultur. Bettina Lehman Kristiansen henviser til Bourdieus doxa-begreb og til Foucaults sandhedsregimer med henblik på at beskrive forskelligheden (Kristiansen: i Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004:72). Anderledesheden er ikke statisk, idet socialfaglige, kommunalforvaltningsmæssige og retlige kulturtræk påvirker hinanden, fx anses retten i stigende grad for pædagogisk eller terapeutisk orienteret (Hollander & Marklund 1983; Nader 2002) og det socialfaglige arbejde retliggøres (se fx Hielmcrone & Schultz, 2010), hvilket også gælder på et mere overordnet samfundsmæssigt plan (Habermas 1984) og for forvaltningsvirksomhed generelt (Rønsholdt 2010; Henrichsen 2012; Dalberg-Larsen 1996).

Kulturernes anderledeshed og gensidige påvirkning viser sig i de forskellige kontekster og indebærer påvirkning af retsopfattelse og dermed retsanvendelse. Det er anerkendelsen af disse forhold, der ligger til grund for denne undersøgelses pragmatiske perspektiv. Dette valg indebærer imidlertid ikke, at juridiske værdier, teori og metode fratages værdi i undersøgelsen - på børneområdet eller i andre sammenhænge. Det er naturligvis af afgørende samfundsmæssig værdi; det er bare ikke den værdi, der *alene* efterspørges i denne undersøgelse. I denne undersøgelse indgår således også et mere traditionelt juridisk perspektiv, men som et element i en bredere analyse. De juridiske værdier, principper, metode og teori indgår således som nogle af de afgørende elementer ud af flere, jf. beskrivelsen af de to delundersøgelser anvendelse af teori, metode og analysestrategi. Der er således ikke tale om retsoptimisme eller det modsatte (Dalberg-Larsen 2005). Reglerne anses som *faktisk* eksisterende og derfor som et fænomen, der kalder på en nysgerrig og realistisk tilgang, som kan indeholde såvel (rets)optimistiske som (rets)pessimistiske elementer. ”*Pragmatismen er skeptisk, uten å gå til ytterligheter*” (Blandhol, 2005:502).

2 DEL I: FOKUS, METODE OG TEORI

“The law is a fairly complex institution. Form and substance are typically separated, as are rule generation and rule application. Validity and preclusion are artificially drawn lines. Facts that cannot be proven in court do not exist for the law. Valid arguments can be taken from documents that are hundreds of years old, or that stem from entirely different branches of the law, and hence life. The law can be changed at any point of time at the legislator’s will” (Engel, 2008b:286).

2.1 INDLEDNING: ET FOKUS PÅ UDFORMNING

Denne del af undersøgelsen sigter mod at besvare delspørgsmål 1: Hvordan er de processuelle regler om kommunernes almindelige tilsyn med børn og unge udformet? Der er tale om en dokumentanalyse, jf. herom nedenfor, som både er genetisk-retssociologisk og retsdogmatisk, og som har et pragmatisk fokus på reglernes *samlede udformning*. Med fokus på udformning sigtes der til, at der ikke er tale om en traditionel juridisk, retsdogmatisk analyse men om et bredere samfundsmæssigt blik på reglerne med henblik på særligt at undersøge, hvordan de er komplekse.

Undersøgelsen indledes med en præsentation af metode, teori og analysestrategi, herunder perspektiver og kildesøgning. På denne baggrund undersøges og analyseres de enkelte regler. Reglerne handler både om, i hvilke situationer kommunens almindelige tilsyn aktiveres og om, hvad kommunen skal gøre⁷¹, hvilket afspejles i undersøgelsens systematik.

2.2 METODE: GENETISK RETSSOCIOLOGISK OG RETSDOGMATISK DOKUMENTANALYSE

”Ud fra en traditionel retsopfattelse hører det rigtig nok til fortolkningens fremmeste opgave at eliminere inkonsistenser i regelværkerne. Det kan på den anden side ikke være teoriens opgave at forsøge at bygge bro over inkonsistenser i lovværket, som måske i virkeligheden skyldes en bevidst lovgivningspolitik” (Henrichsen 2001:363).

2.2.1 Indledning

Med henblik på at fokusere undersøgelsen på reglernes udformning i forhold til det kommunale praksisfelt, er det valgt at anvende begrebet retssociologisk og retsdogmatisk dokumentanalyse, da der indgår både samfundsvidenskabelige (genetisk retssociologiske, jf. ovenfor i afsnit 1.8 herom, jf. Figur 2 og retsdogmatiske⁷² elementer, og da disse elementer er udvalgt pragmatisk og specifikt med et fokus på kompleksitet. Der kunne også have været valgt begrebet ”sociologisk retsdogmatik”⁷³.

⁷¹ Dvs. både det, der i en traditionel juridisk forståelse kan siges at angå det materielle ”retsfaktum” (hvornår og overfor hvem har kommunen tilsyn?) og retsfølgen (hvad skal der gøres, hvilke handlinger er der hjemmel til eller krav om?), selvom der fokuseres på de processuelle skridt i begge henseender.

⁷² Såvel traditionelle som mere værdiorienterede retsdogmatiske elementer, jf. afsnit 2.2.3

⁷³ Henrichsen (Henrichsen 2001:361) anvender dette begreb med reference til Dalberg-Larsen om Ellen Margrethe Basses analyser af miljøankenævnets praksis (Basse 1987) som ”den praktiserede ret”, hvor forfatteren afstår fra at bruge ugyldighedsbegrebet og undlader at fokusere på, om domstolene ville annullere en afgørelse, hvis de fik den forelagt til efterprøvelse. Der inddrages således (andre) samfundsvidenskabelige elementer til forklaring af retsudviklingen, men dette ændrer ifølge Dalberg-Larsen ikke analysens retsdogmatiske sigte, selv om den naturligvis herved får et andet - mere sociologisk - præg, end det er sædvanligt ved retsdogmatiske analyser. ”Set i dette perspektiv bliver det selvsagt utilfredsstillende at fastholde retsteoriens snævre opfattelse af, hvilken retskildemæssig betydning formålsbestemmelser,

2.2.2 Dokumentanalyse som metode

Dokumentanalyse anvendes indenfor samfundsvidenskaben om beskrivelse og analyse af dokumenter (Prior 2008; Gomm 2008; Lynggaard 2010). Det er måske den mest anvendte metode i samfundsvidenskaberne, idet det er næsten umuligt at forestille sig empiriske undersøgelser, som ikke på den ene eller den anden måde inddrager dokumenter (Lynggaard, 2010:137). Som metode giver dokumentanalysen ikke nærmere anvisning, udover at den giver mulighed for - med udgangspunkt i det valgte teoriapparat, jf. herom nedenfor i afsnit 2.3 - at identificere bevægelser og forståelser inden for et givent undersøgelsesområde, fx et diskursivt felt, policy-processer eller et givent historisk forløb. Der kan sondres mellem forskellige former for dokumenter, afhængig af dokumentets karakter og tilgængelighed. Dokumenter, der i princippet er tilgængelige for alle, kan ses som "sekundære dokumenter", i modsætning til "primære" dokumenter, der er begrænset tilgængelige, fx lukkede mødereferater og andre dokumenter. "Tertiære" dokumenter er kendetegnet ved at være produceret efterfølgende, dvs. fx en artikel, analyserapport eller bog, der indeholder en analytisk bearbejdning af begivenheder og situationer en vis periode, efter at disse har udspillet sig (Lynggaard, 2010:145). I denne terminologi har retlige dokumenter som lovttekster, konventioner, bekendtgørelser mv. altså en sekundær karakter, og domme og afgørelser er tertiære. Denne måde at systematisere dokumenter på afviger grundlæggende fra den juridiske metode.

2.2.3 Den juridiske metode: Retsdogmatisk metode

2.2.3.1 Retssikkerhed, retsdogmatik og retskilder

Den juridiske metode dækker den virksomhed, der består i at henføre - "subsumere" - konkrete fakta under de relevante retsregler, "jus" med henblik på at fastslå, hvad der er gældende ret (se fx Blume, 2006; Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004; Evald, 2001; Hammerslev & Palmer Olsen, 2011; Højlund, 1995; Lev, 2012; Ross & Holtermann, 2013). Den juridiske metode er forbundet med retssikkerhedsbegrebet som grundlæggende udgangspunkt, idet retssikkerhed må "*betragtes som den ultimative målestok, ud fra hvilken al juridisk virksomhed såvel som retsordenen i det hele må vurderes. Som sådan er retssikkerhedsideen indbegrebet af juristernes værdiforestillinger*" (Henrichsen, 2001:65). Forskellige udformninger af retssikkerhedsbegrebet danner ofte udgangspunkt for retlige analyser⁷⁴ nationalt, jf. nedenfor note 83, som internationalt, idet retssikkerhedsbegrebet på den ene side anses som et helt grundlæggende funktionskriterium for retten, på den anden side opfattes, defineres, diskuteres, systematiseres og typologiseres det på mange forskellige måder (se fx Henrichsen 2001; Dalberg-Larsen (ed) et al. 2004; Klausen 2002; Hielmcrone & Schultz 2010).⁷⁵ Ud over forudsigelighed, som indgår som en væsentlig del af forestillingen om formel retssikkerhed ("legal certainty")⁷⁶ som værn mod vilkårlighed, omfatter retssikkerhedsbegrebet således også materiel retssikkerhed, ligesom retssikkerhedsbegrebet kan

nævns sammensætning og valg af reguleringsmidler kan tillægge. I en sociologisk retsdogmatik må alle sådanne elementer indgå som væsentlige forklaringsfaktorer ved fastlæggelsen af gældende ret netop på områder, der som her er kendetegnet af en svag materielretlig domstolskontrol." (Henrichsen 2001:362). På denne baggrund problematiseres den snævre dogmatiks frakendelse af den retlige betydning af formålsbestemmelser og vejledende normer, og Henrichsen beskriver i stedet muligheden for analytisk at påpege diskrepanser i regelværket, fx modsætningen mellem en formålsbestemmelse og sammensætningen af et nævn. Den retsdogmatiske analyse har imidlertid sine "grænser", og Henrichsen finder, at en analyse, der overskrider disse grænser, måske nok vil være "realistisk" i Ross' forstand, men næppe vil kunne betragtes som en (fuldgyldig) undersøgelse af "gældende ret".

⁷⁴ Og er også gjort til genstand for andre former for analyser, herunder den etnografiske (Böcker Jakobsen 2004).

⁷⁵ Se fx også Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428, 2003.

⁷⁶ Se fx European Principles for Public Administration (OECD/EU, 1999).

anvendes i snæver og vid forstand og i en objektiv og subjektiv forståelse (se fx Henrichsen 2001; Rønsholdt 2010).

Metodisk er den juridiske, retssikkerhedsorienterede metode knyttet til retsdogmatikken, som normalt bruges som samlebetegnelse for de retsvidenskabelige fag, som fx aftaleretten, erstatningsretten og forfatningsretten, der beskæftiger sig med at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret inden for forskellige konkrete områder. I denne betydning bruges retsdogmatik også ofte som udtryk for den egentlige retsvidenskab i modsætning til de almene fag, som foruden retsfilosofien også tæller retshistorien og retssociologien (Ross & Holtermann, 2013:11, note 2). Retsdogmatikken er traditionelt forbundet med retspositivismen, som anses for at dække en relativt konservativ fortolkning af den juridiske metode, der betoner den centrale betydning for retsanvendelsen af den positive ret, i modsætning til fx moral og politik (Ross & Holtermann, 2013:11), jf. også retsstatsidealets konstitutionelle hjemmels- og legalitetsprincipper⁷⁷ (Olsen et al. 2003; Andersen 2012; Evald 2001).

2.2.3.2 Retskildebegrebet og dets systematiseringer

I den juridiske metode er retskildebegrebet helt centralt til fastlæggelse af ”gældende ret”. Retskilder (se fx Evald, 2000:17) er retligt forpligtende, norm-eksplicit (Ross & Holtermann 2013) materiale, ”hårde retskildetyper”, hvorimod vejledende retligt materiale, fx lovforarbejder, vejledninger, interne retningslinjer og i et vist omfang administrativ praksis anses som alene vejledende, norm-deskriptivt, i forbindelse med (domstolens) *fortolkning* af retskilden, såkaldt ”bløde retskildetyper” eller ”soft law” (se fx Kristiansen, 2001; 237, note 30-32). I denne forståelse henføres retskildens bindende kraft - og dermed dens kvalitet som kilde til at fastlægge gældende ret - til den demokratiske proces (lovens tekst), dommerens særlige autoritet, anerkendte grundprincipper og sædvaner. Domme er ligesom lovgivning derfor i denne forståelse naturligvis af primær karakter, hvorimod forskrifter og praksis fra lavere retsinstanser er af mere sekundær karakter. Vejledninger, administrativ praksis og forarbejder (”bløde retskildetyper”) kan siges at have en tertiær karakter i denne forståelse.

Retskilderne kan endvidere systematiseres ud fra, om de er skrevne, dvs. formel lov og forskrifter udstedt i medfør heraf, eller uskrevne⁷⁸, dvs. praksis, sædvane og forholdets natur (se fx Andersen, 2012:17; Rønsholdt, 2010:33). Kilderne systematiseres også ud fra, om der er tale om materiel eller formel ret (se fx Rønsholdt, 2010:55) - en sondring, der også ligger i denne undersøgelses fokus på de processuelle regler om tilsynet. Kilderne systematiseres også ud fra de forskellige retlige områder, fx om der er tale om offentlig ret eller privat ret, til hvilke områder der anses for at knytte sig forskellige rationaler om henholdsvis retssikkerhed og legalitet og aftalefrihed og autonomi (se fx Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004; Dalberg-Larsen, 1996; Sandgren, 1996; Zahle, 1996), jf. indeværende undersøgelses inddragelse af såvel offentligretlige som familieretlige regler.

De retlige kilder kan også systematiseres ud fra i hvilket omfang, de udtrykker bestemte retlige normative *grundværdier* (fx Ketscher, 2008), jf. nærmere herom nedenfor. I denne forståelse er det afgørende for en retlig kildes gyldighed, hvordan den understøtter bestemte retlige værdier, ikke - alene - dens indplacering i det retlige hierarki. Hermed bliver retlige *grundprincipper* - særligt med

⁷⁷ Efter disse principper må en trinlavere norm ikke bryde en trindhøjere norm (den formelle lovs princip), ligesom princippet i forhold til forvaltningen stiller krav om, at virksomheden skal være legitimeret i lov eller en anden af de anerkendte retskilder (se fx Andersen, 2012: 57).

⁷⁸ De uskrevne grundsætninger anses i dag for at være lige så forpligtende som skrevne regler på tilsvarende niveau.

udgangspunkt i menneskerettighederne - højt placerede (se fx Hartlev 2005; Jørgensen 2007; Nielsen 2011; Rytter 2013; Ketscher 2008). Retskilderne har også været beskrevet mere deskriptivt, dvs. ud fra i hvilket omfang de faktisk anvendes i forskellige sammenhænge (se fx Zahle, 1986), jf. også Blume: *"Det kan endvidere konstateres, at nok kan der med en vis sikkerhed stadig udskilles en række retskildetyper, som i almindelighed har betydning ved fastlæggelsen af gældende ret, men det er derimod ikke muligt i alle detaljer generelt at angive alle de retskilder, som er virksomme. Der sker til stadighed en dynamisk tilvækst samtidig med, at den enkelte retskildetypes betydning kan forandres."* (Blume, 2006:63). På børneområdet anlægges ofte et særdeles bredt retskildebegreb (fx Schiratzki, 2008:16). I stigende grad ses dette også i afgørelser og udtalelser fra prøvelsesinstanserne. I en ny udtalelse fra Folketingets Ombudsmand⁷⁹ om en kommunes svigt af et søskendepar, om hvem der var indkommet en række underretninger fra bl.a. politi og skole, tages således udgangspunkt i barnets bedste og statens beskyttelsesforpligtelser som centrale grundværdier, jf. Børnekonventionen, herunder Børnekomiteens General Comments og EMRK, jf. Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. herom i afsnit 2.2.5.2.

Udvidelsen af retskildebegrebet i pluralistiske, polycentriske, grundrettighedsorienterede teorier og international praksis har givet anledning til megen teoretisk diskussion herhjemme (se fx Basse 1987; Christensen 1991; Revsbech 1991; Holtermann & Palmer Olsen 2013), jf. også ovenfor i note 73 om begrebet retssociologisk dogmatik og nedenfor i afsnit 2.3.1.2 om den retlige enhedsforståelse. De nyere forståelser er således blevet problematiseret (se fx Revsbech 1991) bl.a. som udtryk for relativisering af rettens positive gyldighedsbetingelser, idet bl.a. deskriptive opfattelser har været opfattet som ufuldstændige og problematiske fremstillinger der ikke opstiller kriterier for gyldighed (se fx Evald, 2000:19). Nye bud på fortolkninger af klassiske begreber og principper kan således ses som kritisabel afsvækkelse af tidligere positioner (se herom: Henrichsen, 2001:164).⁸⁰

2.2.3.3 De enkelte regler som retskilder. Fortolkning, skøn og sagsoplysning

De enkelte regler kan ordnes ud fra, om der er tale om almene regler eller specialregler, rammelove eller detaljerede love, retsfaktum- eller retsfølgebestemmelser, og ud fra om der er tale om præcise⁸¹, uklare, elastiske, vage eller tomme bestemmelser (se fx Andersen, 2012; Christensen, 1991; Olsen et al., 2003; Rønsholdt, 2010). Inden for en sådan ramme kan der skelnes mellem regler, der kan anvendes direkte, idet retsfaktum eller retsfølge er klart, hvilket kan rubriceres som "retsanvendelse" - og så andre regler, dvs. uklare, upræcise, vage, eller elastiske regler. For så vidt angår sådanne regler suppleres retskilderne af principper om fortolkning og skøn.⁸² Forvaltningsretligt sondres mellem, om uklarhed optræder på faktum-side eller på jus-side (Rønsholdt, 2010:48). Uklarhed på jus-siden kan angå både retsfaktum, dvs. fx hvem der skal føres

⁷⁹ Ombudsmandens udtalelse af 8. juli 2014 om kommunes sagsbehandling i forbindelse med modtagelse af underretninger vedrørende to meget udsatte børn (Folketingets Ombudsmand 2014), Udtalelsen er nærmere omtalt nedenfor i afsnit 3.5.3, jf. også note 522.

⁸⁰ Se også Henrichsens diskussion af den svenske betænkning om bekæmpelse af økonomisk kriminalitet, SOU 1984:159, idet hensynet til den såkaldt objektive retssikkerhed eller retsbeskyttelsehensyn i form af mere brede samfundsinteresser her kan ses som begrundelse for en afsvækkelse af - ellers rodfæstede - subjektive retssikkerhedshensyn, dvs. i forhold til borgeren (Henrichsen, 2001:73).

⁸¹ For så vidt angår klare regler henvises som eksempel ofte til aldersgrænser, se fx Evalds lærebog for ikke-jurister, hvor arvelovens aldersgrænse på 18 år anses for en helt klar regel i forhold til spørgsmålet om anerkendelse af en 17-årigs testament (Evald 2012). Denne forestilling om, at der kan skelnes mellem klare og uklare regler på denne måde problematiseres dog også, herunder også i international teori (Graver 2007; Kennedy 2009), jf. også afsnittet om retlig kompleksitet.

⁸² Rubriceringen af regler på denne måde og den retlige betydning heraf er helt grundlæggende i forbindelse med spørgsmålet om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret (Inkorporeringsudvalget, 2001 og 2014), hvor forbindelsen mellem disse begreber og prøvelsessituationen er meget tydelig.

tilsyn med efter reglerne om tilsyn, og retsfølgen, dvs. hvad skal/kan der gøres. Ved upræcise regler anvendes *fortolkning*, som er en tekstnær virksomhed, der består i at fastlægge/præcisere betydningen af ord og sætninger i skrevne regler, mens betegnelsen *skøn* eller udfyldning anvendes, når en regel ikke er helt præcis (Andersen, 2012:63). Fortolkning foretages ud fra bl.a. principperne om *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior*, hvorefter en trinøjere regel går forud for en trinlavere, en speciel regel forud for en generel, og nyere regler går forud for ældre regler. Kun det førstnævnte princip anses for bindende. Også formålsbetragtninger og forarbejder mv. indgår i fortolkningen af upræcise regler (Andersen, 2013:80). Ved vage, elastiske regler løses spørgsmålet med *skøn og udfyldning*, dvs. ved hjælp af regler og principper om saglighed, proportionalitet, lighed, magtfordrejningsforbud, inddragelse og vægtning af kriterier mv. Skønsudøvelse kan være mere eller mindre reguleret, fx i form af obligatoriske eller fakultative kriterier (skal/kan-regler).⁸³ Uanset om der er tale om skøn eller fortolkning, indebærer anerkendelsen af forholdets natur som retskilde, at retlige spørgsmål kan løses ud fra en mere fri juridisk vurdering (hensynet til den gode afgørelse inden for de krav, som den juridiske metode stiller) samtidig med, at løsningen forbliver juridisk. Uklarhed på faktumsiden - som på tilsynsområdet i særlig grad kunne være den usikre prognose i forhold til det enkelte barn og familien - kan undersøges og håndteres ved brug af regler og principper om *oplysning og bevis*. Regler om indhentning og videregivelse af oplysninger, børnesamtale, partshøring mv. er eksempler på sådanne regler.

2.2.3.4 Prøvelsen som et fælles grundtræk

Et grundlæggende fællestræk ved de forskellige systematiseringsmåder er, at de tager udgangspunkt i prøvelsessituationen⁸⁴, særligt domstolenes virksomhed, dvs. en efterfølgende *ex post*-vurdering⁸⁵. Metoden forudsætter således, at der er et juridisk rigtigt svar, som kan udledes ved brug af metoden, og som der kan ydes juridisk rådgivning om. Men i sidste ende kan dette kun fastslås *efterfølgende* af den juridiske prøvelsesinstans. Det er da også almindeligt anerkendt, at juristuddannelsen mest er fokuseret på det bagudrettede perspektiv, idet metodeanvendelsens korrekthed afhænger dels af, at der faktisk anvendes retskilder, dels af at den anerkendes af andre jurister (Blume 2006:51). I realiteten er den juridiske metodes ”beslutningsmodel” (se fx Andersen, 2010:117) således en evalueringsmodel med udgangspunkt i den retlige prøvelse⁸⁶, jf. nedenfor i afsnit 2.3.1.2 om rettens teoretiske enhedsgrundlag.

Dette fokus på den juridiske evaluering i prøvelsessituationen er ikke omdrejningspunktet i denne undersøgelse, hvor fokus er på reglernes udformning, herunder deres kompleksitet med henblik på

⁸³ Eksempler på fremstillinger, der tager udgangspunkt i teorierne om fortolkning og skøn på det socialretlige område er Trine Schultz’ afhandling om retsanvendelse og skøn (Schultz 2004) og John Klausens afhandling om offentlig forsørgelse - en analyse af retssikkerheden mellem skøn, ret og pligt (Klausen 2002), jf. også den nyere antologi om retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn fra bl.a. samme forfattere (Bønsing et al. 2012) og Caroline Adolphsens afhandling om mindreåriges retsstilling i relation til behandling (Adolphsen 2012), som bl.a. behandler Børnekonventionens retlige betydning.

⁸⁴ Dette gælder også den såkaldte ”legalstrategidebat” (Henrichsen 2001:479), som handlede om, hvordan man juridisk kan forholde sig til den ovenfor nævnte udvikling i retning af en øget samfundsmæssig effektivitets- og velfærdorientering, og hvor et kritisk synspunkt anbefalede udlægning af gældende ret med eksplicit udgangspunkt i retssikkerhedssynspunkter (se fx Ketscher, 2008). Her er fokus ikke på udformningen, men på *udlægningen* af gældende ret, i sidste ende domstolenes, og udgangspunktet er normativt, ikke deskriptivt.

⁸⁵ Dvs. at de begivenheder, der betragtes, er indtrådt, i modsætning til *ex ante*-situationen, hvor betragtningen knytter sig til noget fremtidigt (se fx Gyldendals Store Danske åbne Encyklopædi), jf. DEL II, afsnit 4.2.1.2.2.

⁸⁶ Særligt på det offentligretlige område er prøvelsesorienteringen tydelig, bl.a. gennem brug af den almindelige retsgrundsætning, som kan siges at have en overraskende fremtrædende plads i forvaltningsretten (Bülow et al., 2012: 28).

det kommunale praksisfelt. Derfor indgår retskildeforståelserne i undersøgelsen som et faktum, men de retsfilosofiske implikationer af forskellige måder at systematisere kilderne på er ikke centrale.⁸⁷

2.2.4 Om dokumenter som analyseenheder og om analysestrategi

Som analyseenheder indgår de enkelte dokumenter, dvs. regler på forskellige niveauer, inden for forskellige områder og på forskellige tidspunkter. Disse fremtræder i forskellige former og ses som agenter (Prior 2008) i forhold til retlig kompleksitet, jf. nedenfor i afsnit 2.3 om det teoretiske grundlag. De relevante dokumenter i undersøgelsen er således pragmatisk udvalgte ud fra undersøgelsens mål om at beskrive reglernes *samlede udformning*, jf. også det pragmatiske fokus i DEL II. Det vil sige, at det ved udvælgelsen er lagt til grund, at mange forskellige former for dokumenter i form af traditionelle retskilder og andre kilder findes og er en del af retsgrundlagets faktiske udformning. Derfor tages altså ikke *udgangspunkt* i et retligt (prøvelses-)orienteret hierarkisk eller en værdimæssig systematisering af kilderne, i retlig teori om skøn og fortolkning, eller i forskellige retlige rationaler på forskellige områder (fx privatrettens vægtlægning af aftalefrihed over for den offentlige rets beskyttelseshensyn). Sondringen mellem retsvidenskab og retsanvendelse er heller ikke tillagt særlig vægt, da der mere er tale om teoretiske sondringer end praktiske forståelser. I denne undersøgelse er det altså analysestrategisk *relevant, men ikke afgørende*, hvilken retskildemæssig status eller retlig værdi i øvrigt en bestemt kilde eller et bestemt princip kan vurderes at have, og hvordan der juridisk kan fortolkes eller skønsmæssigt udfyldes, idet det hverken er dokumenternes systematisering inden for den juridisk-interne terminologi eller en samfundsvidenskabelig typologisering i primære, sekundære og tertiære dokumenttyper, der er omdrejningspunktet.

De relevante kilder er bestemt af afgrænsningen af problem- og forskningsfeltet, jf. ovenfor i afsnit 1.6, og omfatter dermed både relevante ”hårde”, norm-ekspressive (se herom afsnit 2.2.3.2), forpligtende retskilder i form af supranationale direkte bindende instrumenter, love, bekendtgørelser og retspraksis, og andre mere ”bløde”, norm-deskriptive, kilder til forståelse af reglernes udformning, herunder forarbejder, den juridiske litteratur, vejledninger, pjecer, håndbøger, politikker og administrativ praksis. Selvom det således i et retligt perspektiv kan diskuteres og kritiseres, at en række nye centralt udsendte vejledninger på børneområdet har form af ”pjecer”, eller ”vejledningspjecer” og håndbøger⁸⁸ lægges dette til grund som et faktum, og de anerkendes som kilder til beskrivelse og forståelse af reglernes *samlede udformning*. Det samme gælder administrativ praksis. Især er Ankestyrelsens afgørelser og udtalelser fra Folketingets Ombudsmand relevante jf. afsnit 3.5.9 om disse institutioners øgede rolle på området. Udtalelser fra Folketingets Ombudsmand har form af henstillinger, som ikke er bindende for myndighederne, men de anerkendes generelt som vigtige fortolkningsbidrag på det offentligretlige område. De internationale kilder er særligt beskrevet nedenfor afsnit 2.2.5.2 om det vertikale perspektiv, idet disse giver anledning til særlige overvejelser. Også forskningsudgivelser, metodeudviklingsprojekter mv. indgår, idet det er nødvendigt, hvis man vil forstå udformningen af reglerne. Der indgår således både dokumenter, som i den samfundsvidenskabelige karakteristik ses som sekundære (love, bekendtgørelser mv.) og dokumenter, der i denne karakteristik anses som tertiære (afgørelser, udtalelser, domme, evalueringsrapporter). Derimod indgår som udgangspunkt ikke upublicerede domme og afgørelser eller ikke-offentliggjorte forarbejder, mødereferater mv. (”primære” dokumenter i dokumentanalysens terminologi), idet fokus er på, hvordan reglerne fremstår i deres offentligt tilgængelige form.

⁸⁷ Se dog afhandlingens konkluderende og perspektiverende afsnit 7, hvor der in indgår refleksioner over rets(kilde)begrebet.

⁸⁸ Ophav og tilblivelse af disse kilder er forskellig. Håndbøgerne er udarbejdet af forskellige aktører og udsendt af ministerium/Socialstyrelse. Også Undervisningsministeriets vejledning om den professionelle bekymring (Undervisningsministeriet, 2013) har pjeceform.

Analysestrategisk er det centrale ikke, jf. nedenfor i afsnit 2.3.2 om det teoretiske grundlag - alene - de normer, værdier og intentioner, dokumenterne umiddelbart udtrykker, om en regel retligt kan kategoriseres som krævende skøn eller fortolkning, og i givet fald hvilken og hvordan, men - også - hvordan de forskellige ændringer og formuleringer indgår i bestemte kontekster og spiller ind på udformningen af reglerne. Fx hvordan mål om at signalere handling, værdier, politisk enighed (eller uenighed), afværge skyld eller udskyde spørgsmål på bestemte niveauer (Hood, 2011; Vedsted-Hansen, 2000:116) mv. kan have betydning for reglernes udformning, herunder kompleksitet (Nielsen 2000). Sådanne strategier kan ligge i forskellige måder at formulere regler og regelændringer på, fx ved at bestemte retlige grænser, kategorier eller niveauer fremhæves eller nedtones. De kan også komme til udtryk i dokumenternes formuleringer af bestemte reglers nødvendighed og begrundelse som udtryk for en prioritering af bestemte samfundsmæssige problemstillinger, udvalgte vidensformer og gennem nedtoning af alternative forståelser, problemstillinger eller viden. De kan også vise sig i valget af det enkelte dokumentets ”hårde” eller ”bløde” karakter. Disse forhold har betydning for reglernes kompleksitet. Med dette genetisk-sociologisk og kompleksitetsorienterede analyseperspektiv er det altså ikke hensigten at identificere bestemte policy-processer og strategier i sig selv⁸⁹, og der er således ikke tale om en traditionel diskurs- eller policy orienteret begrebsanalyse.

Derimod er der tale om analytisk at supplere den juridiske analyse med en mere ekstern, fænomenologisk orienteret tilgang, der tager udgangspunkt i, hvordan forskellige dokumenter fremtræder og bidrager til at præge reglernes udformning. Analysestrategisk ses altså på, hvordan reglerne er kommet til at se ud i de forskellige regelsæt, hvordan de kan opfattes, hvordan de interagerer med forskellige andre regler i andre dokumenter og med hinanden på forskellige niveauer og områder, hvor der er overlap, ”huller”, og hvornår de ikke refererer til hinanden, hvilke dele af regelsættet, der markeres tydeligere end andre, hvor de markerer grænser - og hvor grænser ikke markeres - hvilke hensyn og sammenhænge nedtones, og hvilke hensyn og sammenhænge fremhæves. Der lægges altså ikke afstand til den juridisk-interne, domstolsorienterede forståelse; det er bare ikke denne, der alene er afgørende i denne sammenhæng.

2.2.5 De konkrete dokumenter: Områder, niveauer og perspektiver

Reglerne om tilsyn er karakteriseret af dokumenter på mange og forskelligartede *områder og niveauer*. Dette er et væsentligt element i mange nutidige reglers udformning (se fx Sand, 2005; Vangsgaard, 2009), og disse forskellige områder og niveauer indebærer, at reglerne kan ansues ud fra forskellige *perspektiver*. Den følgende præsentation af relevante perspektiver er inspireret af Hydén's normvidenskab (Hydén 2002), idet denne terminologi giver mulighed for at dele kilderne op ud fra deres forskellige perspektiver og dermed bidrage til at skabe et overblik. Terminologien er imidlertid ikke anvendt med Hydén's normative udgangspunkt, men tilpasset undersøgelsens mere pragmatiske formål med særligt fokus på *den samlede udformning*. Relevanskriteriet er altså, at det er de dokumenter i form af forskellige regler, der på de forskellige niveauer kan bidrage til at belyse udformningen af det samlede regelsæt om kommunernes almindelige tilsyn, der er medtaget. De tre perspektiver - det vertikale, det horisontale og det temporale - anvendes således til at danne overblik over de niveauer og kilder, der er inddraget i analysen, herunder afgrænsninger og problemstillinger.

2.2.5.1 Det horisontale perspektiv. Socialret, familieret, forvaltningsret mv.

Den helt centrale lov på området er serviceloven, som er forbundet med den øvrige sociale og velfærdsretlige lovgivning om dagtilbud, sundhed, skolegang, forsørgelse mv. Hertil kommer en

⁸⁹ Også fordi der særligt på dette område generelt udtrykkes udstrakt enstemmighed og enighed på tværs af partier og interesser. Det er svært at være uenig i, at barnets bedste er vigtigt.

række forvaltningsretlige love og regler, særligt retssikkerhedsloven, forvaltningsloven samt persondataloven og offentlighedsloven, hvortil knytter sig relevante bestemmelser i straffeloven. Endelig er den familieretlige lovgivning relevant, særligt forældreansvarsloven. Til lovene knytter sig dels forarbejder (de fremsatte lovforslag, stillede spørgsmål, udvalgsbetænkninger mv.), dels en række administrative forskrifter i form af primært bekendtgørelser og vejledninger (cirkulærer er ikke så relevante i forhold til kommunerne på grund af det kommunale selvstyre).⁹⁰ Særligt er bekendtgørelsen om underretningspligt⁹¹ og vejledningen om særlig støtte⁹², relevante. Denne vejledning er udsendt i ny udgave i januar 2014, og teksten er søgt opdateret i forhold til den reviderede vejledning, men der inddrages også formuleringer fra tidligere udgaver af vejledningen. Hertil kommer vejledningen om servicelovens almindelige bestemmelser,⁹³ Servicestyrelsens (nu Socialstyrelsen) vejledning om dialog om tidlig indsats⁹⁴, Ankestyrelsens vejledning om udveksling af oplysninger⁹⁵, og vejledning til udformning af beredskaber mod overgreb.⁹⁶ Hertil kommer diverse håndbøger, herunder Håndbog om Anbringelse,⁹⁷ Håndbog om Barnets Reform⁹⁸ og Håndbog om Forældresamarbejde⁹⁹. Mht. de forvaltningsretlige regler er relevante forskrifter særligt vejledningen om retssikkerhedsloven¹⁰⁰, Datatilsynets vejledning om registreredes rettigheder¹⁰¹, Justitsministeriets vejledninger til offentlighedsloven¹⁰² og forvaltningsloven¹⁰³, og mht. forældreansvarsloven er særligt vejledningerne om forældremyndighed¹⁰⁴ og samvær¹⁰⁵ relevante. Da praksis fra de familieretlige myndigheder og domstolene primært har fokus på konkret tvistløsning og ikke har særligt fokus på det offentliges tilsyn, er der ikke medtaget kilder til myndighedspraksis på dette område i særlig grad. I forhold til praksis om kommunernes tilsyn er særligt Ankestyrelsens principafgørelser¹⁰⁶ og praksis fra Folketingets Ombudsmand¹⁰⁷ relevant, jf. ovenfor, og der findes også enkelte domstolsafgørelser på området.¹⁰⁸ Med hensyn til den juridiske litteratur er både teori på børneområdet, inden for forvaltningsretten og familieretten selvstændige retsvidenskabelige felter, som alle er relevante i forhold til forståelsen af tilsynsområdet. Derfor inddrages en række teoretiske fremstillinger indenfor disse områder, jf. kildefortegnelsen.

⁹⁰ Tidligere anvendtes cirkulæreformens, hvilket imidlertid ophørte efter kritik fra Folketingets Ombudsmand. Se FOB 1987.155, jf. også note 321.

⁹¹ Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1466 af 16. december 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service, jf. også Undervisningsministeriets bekendtgørelse nr. 822 af 26. juli 2004 om elevers deltagelse i undervisningen i folkeskolen med senere ændringer.

⁹² Vejledning om særlig støtte, 2014.

⁹³ Socialministeriets vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (vejledning nr. 1 til serviceloven).

⁹⁴ Servicestyrelsens vejledning om dialog om tidlig indsats (2011).

⁹⁵ Ankestyrelsens vejledning om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse (2013).

⁹⁶ Socialstyrelsens vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af sager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge, 2013.

⁹⁷ Servicestyrelsens Håndbog om anbringelse, jf. revideret udgave af 2007.

⁹⁸ Servicestyrelsens Håndbog om Barnets Reform, 2011.

⁹⁹ Socialstyrelsens Håndbog om Forældresamarbejde, 2012.

¹⁰⁰ Socialministeriets vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

¹⁰¹ Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder.

¹⁰² Justitsministeriets vejledning nr. 9847 af 19. december 2013 om offentlighedsloven og offentlighedsportalen, jf. også Kammeradvokatens elektroniske aktindsigtshåndbog (<http://aktindsigtshaandbogen.dk/>).

¹⁰³ Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

¹⁰⁴ Ankestyrelsens vejledning nr. 71 af 27. september 2012 om forældremyndighed og barnets bopæl

¹⁰⁵ Ankestyrelsens vejledning nr. 9297 af 2. juni 2013 om samvær.

¹⁰⁶ Som offentliggjort på www.ast.dk.

¹⁰⁷ Som offentliggjort på www.ombudsmanden.dk.

¹⁰⁸ Som offentliggjort i UfR, afdeling A, Tidsskrift for Familieret mv.

2.2.5.2 Det vertikale perspektiv. Internationale forpligtelser

“...the anxieties of international policy-makers over psychosocial functionalism are not narrowly confined to a specific set of children, but encompass children generally[...] Regarding the socialization of children as a cause of social problems and a barrier to their resolution, international policy makers are setting global norms on how children should be brought up”. (Pupavac in: Chandler, 2002:62ff)

For så vidt angår det vertikale perspektiv¹⁰⁹ fokuseres særligt på relevante dele af Børnekonventionen, EMRK og EU-reglerne med tilknyttede kilder, herunder praksis og kommentarer, særligt ”General Comments” til Børnekonventionen, jf. herom nedenfor, rapporter, herunder ”Concluding Observations” fra Børnekomiteen, jf. nedenfor i afsnit 2.2.5.2.1, og policy papers mv. Også en lang række andre instrumenter kunne være inddraget – se om dette fravalg afsnit 1.6.2 om afgrænsning af feltet.

2.2.5.2.1 Børnekonventionen. Det centrale instrument

Mht. Børnekonventionen¹¹⁰ har denne i sin korte levetid etableret sig som det centrale instrument for børns rettigheder (se fx Stalford, 2012:32) - det er den FN-konvention, der har vundet den største tilslutning blandt medlemsstaterne¹¹¹ - og den har også været afgørende for opkomsten af børneretten som selvstændigt felt (Buck, 2011:89). Børnekonventionen skiller sig ud ved at handle særligt om børn, men også ved den omfattende og særlige indholdsmæssige karakter, hvorved den er udtryk for den globalisering af retten, som er vokset frem siden sidste halvdel af 1900-tallet, præget af bestræbelser på at skabe sammenhængende retlige standarder på tværs af nationale grænser. Børnesagen som udtrykt i Børnekonventionen er således egnet til at overskride nationale, politiske og sociale grænser (Pupavac in Chandler, 2002:57), og konventionen er generelt fremhævet som befordrende rettigheder og autonomi, bl. a. ved at skabe fokus på staternes positive menneskeretlige forpligtelser, dvs. forpligtelser til aktivt at beskytte borgerne mod rettighedskrænkelser i modsætning til traditionelle, mere retsstatslige opfattelser af staternes menneskeretlige forpligtelser som negative, dvs. som forpligtende staterne til at undlade selv at begå rettighedskrænkelser (se fx Kjølbro 2010; Rytter 2013). Men der er også fremsat kritik, særligt af den hegemoniske forståelse, den bidrager med.¹¹² Fire centrale principper er blevet fremhævet som konventionens grundstene og anvendes ofte som udgangspunkt i børneretlige fremstillinger. Det drejer sig om: Alle børns ret til at nyde konventionens rettigheder uden diskrimination (art. 2), barnets bedste (art. 3), barnets ret til liv, overlevelse og udvikling (art. 6) og retten til at udtrykke sine synspunkter frit i alle spørgsmål om barnet og til, at dette tillægges

¹⁰⁹ Med det vertikale perspektiv sigtes til, at kilderne befinder sig på forskellige niveauer, uden at der hermed betones en bestemt opfattelse af det indbyrdes folkeretlige forhold mellem kilderne.

¹¹⁰ Børnekonventionens historie går tilbage til FN's forgænger, Folkeforbundet (1919 - 1946), som i kølvandet på Første Verdenskrig og de som følge heraf forældreløse og forflyttede børn havde været optaget af netop børns rettigheder og allerede i 1924 vedtog ”Declaration on the Rights of the Child”. Dette var faktisk den første mellemstatslige menneskerettighedserklæring, men den rettede sig mere mod de filantropiske børnesagsorganisationer end mod staterne. Den blev siden problematiseret for sit børnesyn, som blev betragtet som paternalistisk. Senere blev rettigheder for familier og børn inddraget i FN's universelle menneskerettighedserklæring (Universal Declaration of Human Rights, UDHR fra 1948), bl.a. art. 12 om retten til et familieliv og privatliv og art. 16(3), der fastslår, at familien er den naturlige og fundamentale enhed i samfundet og skal beskyttes som sådan og art. 25 (2), hvorefter moderskabet og barndommen er udset til særlig beskyttelse. I 1959 revideredes erklæringen om barnets rettigheder fra 1924, og der kom med den nye erklæring om Barnets Rettigheder fra 1959 en mere rettighedsorienteret terminologi ind (Buck, 2011:23), som på sin vis blev forgængeren for Børnekonventionen.

¹¹¹ Til gengæld har en del stater knyttet forbehold til konventionens bestemmelser.

¹¹² *“The virtues of children's rights are treated as self-evident. Indeed to challenge the children's rights paradigm risks being branded a heretic outside the contemporary legal, moral and scientific order”* (King 1997:173).

passende vægt i forhold til barnets alder og modenhed (art. 12). I forhold til reglerne om det almindelige tilsyn er alle disse bestemmelser og principper centrale, men i denne undersøgelse fokuseres særligt på barnets bedste-princippet efter art. 3, forældreansvaret efter art. 5 og 18 mv., høring af børn efter art 12, og retten til beskyttelse efter art. 19, idet disse bestemmelser i særlig grad er relevante for det kommunale tilsyn.

Mht. konventionens håndhævelse og status er der vedtaget en valgfri protokol om individuel klageadgang, som Danmark dog ikke har tiltrådt, jf. note 116 nedenfor. Medlemsstaterne er forpligtede til - to år efter ratifikationen og herefter hvert 5. år - at rapportere til FN's Børnekomité,¹¹³ som består af udpegede eksperter. Komiteen eksaminerer medlemsstaterne og udtrykker i sine tilbagemeldinger, "Concluding Observations", sin anerkendelse, bekymring og forslag, bl.a. på baggrund af de "skyggerapporter", som indgives af NGO'er i forbindelse med afrapporteringen. Danmark har indgivet fire rapporter¹¹⁴ og har senest modtaget Komiteens observationer i 2011 i forbindelse med eksaminationen af Danmark i januar 2011. Ud over landeobservationerne udarbejder Komiteen kommentarer til enkelte temaer i form af "General Comments", som indeholder fortolkninger af de enkelte bestemmelser. Der er udsendt 17 kommentarer, omhandlende uafhængige menneskerettighedsinstitutioners rolle, HIV/AIDS, unge og sundhed, implementering af artikel 3, uledsagede flygtningebørn, tidlig barndom, afstraffelse og nedværdigende behandling, børn med handicap, ungdomskriminalitet, oprindelige befolkninger, retten til at blive hørt, vold og overgreb, "barnets bedste", sundhed, den private sektors rolle og retten til frihed. Kommentarenes retskildeværdi er omdiskuterede,¹¹⁵ jf. nedenfor om Inkorporeringsudvalgets overvejelser om betydningen i dansk ret og anvendelsen af kommentarerne i denne undersøgelse.

Børnekonventionen¹¹⁶ er ratificeret af Danmark i 1991,¹¹⁷ og trådte i kraft den 2. september 1990, for Danmarks vedkommende den 18. august 1991. Den er ikke særskilt og samlet inkorporeret i dansk ret med udgangspunkt i overvejelser om sammenhængen mellem bestemmelserne og de forskellige områders særpræg og forhold.¹¹⁸ I stedet er den gennemført ved konstatering af

¹¹³ Jf. art. 43, stk. 1.

¹¹⁴ Den første rapport blev afgivet i september 1993, den anden rapport blev afgivet i september 1998, den tredje rapport blev afgivet i august 2003 og den fjerde rapport blev afgivet i august 2008.

¹¹⁵ Bl.a. i norsk ret (Sigurdson 2014), hvor Børnekonventionen er inkorporeret i den norske menneskerettighedslov. Se også Caroline Adolphsens referencer til Karl Harald Sørvig (Adolphsen 2012).

¹¹⁶ Til konventionen er knyttet to valgfrie protokoller om henholdsvis børn i væbnede konflikter og handel med børn, børneprostitution og børnepornografi, jf. også FN-konventionen om transnational, organiseret kriminalitet (The 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime). Danmark har ratificeret disse protokoller i 2002 og 2003, og Børnekomiteen overvåger også implementeringen af disse. Til protokollen om handel med børn er der knyttet en Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography. En tredje protokol er vedtaget af Generalforsamlingen i december 2011: Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Denne protokol, som åbnedes for underskrift i 2012, og som Danmark ikke har tiltrådt, jf. ovenfor om Inkorporeringsudvalgets overvejelser (Inkorporeringsudvalget, 2014), etablerer en individuel klagemekanisme for børns rettigheder og danner grundlag for en mellemstatslig kommunikations- og undersøgelsesprocedure. Den henviser til behovet for "accountability" og betragter sig som et innovativt instrument med det formål at stoppe al vold og overgreb mod børn. I forhold til vold mod børn er der endvidere udpeget en Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children.

¹¹⁷ Danmark tog oprindeligt ved ratifikationen forbehold for konventionens anvendelse på Færøerne og Grønland, men har siden ophævet dette forbehold. Danmark tog også forbehold for anvendelsen af konventionens art. 40, stk. 2 (b). Dette gælder stadig. Der henvises til retsplejelovens muligheder for i særlige tilfælde ikke at operere med appelmulighed i mindre alvorlige straffesager og har om forbeholdet gjort gældende, at kun et lille antal sager påvirkes af det, men Børnekomiteen har anbefalet en ophævelse af forbeholdet (CRC/C/DNK/CO/4/2011: Pkt. 9).

¹¹⁸ Børnekonventionen er inkorporeret i Island og Norge ved lov. I Finland er konventionen sat i kraft ved lov, mens den i Tyskland er blevet en del af tysk ret ved udstedelsen af en såkaldt konventionslov. I Frankrig og Holland er konventionen umiddelbart anvendelig som følge af forfatningsbestemmelser. I UK og Sverige er

normharmonis, dvs. i forskellige tempi og med forskelligt indhold, jf. overvejelserne i det tidligere udvalg om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret (Inkorporeringsudvalget, 2001). Et af regeringen nedsat nyere udvalg om inkorporering på menneskerettighedsområdet har imidlertid afgivet betænkning i august 2014 (Inkorporeringsudvalget, 2014), hvilket formentlig vil føre til ændringer. Der tages, ligesom i den tidligere betænkning, udgangspunkt i, at også ikke-særskilt inkorporerede konventioner allerede i dag er relevante retskilder, som kan påberåbes i dansk ret, bl.a. med henvisning til fortolknings-, og formodningsreglen (se herom betænkningen og fx Evald, 2004),¹¹⁹ men ligesom i den tidligere betænkning¹²⁰ peges alligevel på en række fordele ved særskilt inkorporering, særligt at borgerens retsstilling derved styrkes, at domstolene får et lovbestemt grundlag for konventionsforpligtelserne og at der skabes større opmærksomhed og bevidsthed om rettigheder. Udvalget nævner dog også, at inkorporering kan indebære en risiko for dobbeltregulering som følge af samtidig regulering på flere niveauer, men henviser til, at der ikke har vist sig at være noget reelt noget problem (for prøvelsesmyndighederne, dvs. domstolene) i forhold til EMRK, som er særskilt inkorporeret.¹²¹ Med hensyn til spørgsmålet om forholdet mellem lovgivningsmagten og domstolene må en inkorporering ifølge udvalget ikke føre til, at det i videre omfang overlades til domstolen at træffe valg, som det efter dansk retstradition tilkommer lovgiver at træffe, men der er ikke enighed i udvalget om, hvorvidt inkorporering risikerer at rykke ved denne magtfordeling. Denne uenighed har betydning for udvalgets anbefalinger, jf. nedenfor.¹²² Ud fra disse overvejelser og ud fra opstillede kriterier om, hvorvidt konventionsbestemmelserne ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og om der foreligger praksis fra komiteerne til forståelse af bestemmelserne, overvejer udvalget de enkelte konventioner, idet antallet af vage eller upræcise bestemmelser i en konvention dog ikke i sig selv anses som afgørende. Selvom der ikke er enighed, fører overvejelserne generelt i en mere inkorporeringspositiv retning end den tidligere betænkning i forhold til konventionerne, særligt med henvisning til den internationale signalværdi og tydeliggørelsen af myndighedernes forpligtelser.

I forhold til Børnekonventionen finder udvalget, at en række af konventionens bestemmelser er vagt og generelt formulerede, og at konventionen indeholder adskillige bestemmelser, der har karakter af såkaldte programerklæringer, hvilket gør dem mindre egnede til at blive inkorporeret, idet de må antages at medføre vanskeligheder for domstolene med hensyn til vurdering af rækkevidden af konventionens bestemmelser og anvendelse af dem i konkrete sager. Sådanne bestemmelser

konventionen ikke inkorporeret, men i Sverige er i 2013 nedsat et større udredningsarbejde, der skal se på fordele og ulemper ved inkorporering. I Østrig er konventionen inkorporeret med forbehold, dvs. ikke kan påberåbes (Inkorporeringsudvalget, 2014: 216f).

¹¹⁹ At konventionen ikke er særskilt inkorporeret, indebærer imidlertid, at domstolene og de øvrige retsanvendende myndigheder ikke kan anvende den til at *tilsidesætte* danske lovregler og praksis, jf. U2006.770H (jf. også C. Adolphsen, 2012:41)

¹²⁰ Det tidligere udvalg fandt, at Børnekonventionen - selvom den er en specialkonvention af central betydning - ikke burde inkorporeres i første omgang. Der lagdes vægt på, at bestemmelsernes indhold - som er meget varierende, idet konventionen indeholder såvel borgerlige og politiske som økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder - i mange tilfælde er generelt formuleret, at der ikke på dette tidspunkt var individuel klageadgang, og at FN's Børnekomité på daværende tidspunkt ikke havde udsendt kommentarer, som kunne anvendes som fortolkningsbidrag. Ligeledes lagde udvalget vægt på de mange vagt formulerede bestemmelser, og på at flere har karakter af "programerklæringer", og også, at de vedrører staternes positive forpligtelser (fx artiklerne 18, stk. 3, 19, 22, 33 og 34). Virkeliggørelsen af bestemmelserne ville ifølge udvalget "*i vidt omfang nødvendiggøre, at der træffes valg, der bl.a. indebærer politiske overvejelser, herunder en vurdering af udnyttelsen af tilgængelige ressourcer, prioriteringer mellem forskellige hensyn mm. Efter udvalgets opfattelse er der tale om vurderinger og valg, som bør tilkomme lovgivningsmagten*" (Inkorporeringsudvalget, 2001: 274).

¹²¹ Udvalgets opfattelse afspejler her det prøvelsesperspektiv, som behandles nærmere nedenfor i afsnit 2.2.3, jf. også undersøgelsens DEL II.

¹²² Fire medlemmer finder, at dette er en risiko af relevans for stillingtagen til inkorporering, mens seks medlemmer ikke finder en sådan risiko. Regeringsmedlemmerne tager ikke stilling.

overlader et betydeligt skøn til de enkelte stater, og de valg, som udøvelsen af dette skøn indebærer, bør efter udvalgets opfattelse træffes af lovgivningsmagten, idet der bl.a. peges på risikoen for, at Børnekomiteen vil tage stilling på en anden måde end det ville være sket i Danmark, hvilket ville kunne have betydning for retsanvendende myndigheder. På den anden side fremhæver udvalget, at domstolene allerede i dag respekterer denne opgavefordeling og at der også er mere præcise bestemmelser, hvorfor udvalget finder, at særskilt inkorporering af konventionen som helhed alligevel ikke rejser problemer og har særlig international signalværdi.

I forhold til betydningen i dansk ret af Børnekomiteens General Comments finder udvalget, at en række af disse er omfattende, udførlige og detaljerede og derfor vil kunne have betydning for de retsanvendende myndigheder (Inkorporeringsudvalget, 2014:211).¹²³ Kommentarerne om specifikke bestemmelser i konventionen, herunder om art. 3, art. 12, art. 19, art. 24 og art. 31 finder udvalget i vidt omfang kan bidrage til fortolkningen og anvendelsen af konventionens bestemmelser og dermed have praktisk betydning for lovgivningsmagten, domstolene og andre retsanvendende myndigheder og enkeltpersoner, selvom udvalget samtidig bemærker, at kommentarerne ikke er bindende for medlemsstaterne (Inkorporeringsudvalget, 2014:212).

Betænkningen behandler også spørgsmålet om Danmarks tilslutning til individuel klageadgang til konventionerne, herunder spørgsmålet om individuelle klageadgang til FN's Børnekomité, jf. protokollen herom (Optional Protocol, 2011, to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure). På den ene side finder udvalget, at tiltrædelse af protokollen om individuel klageadgang er vigtig for barnets retsstilling og den internationale signalværdi, på den anden side fremhæves den vage og upræcise karakter af visse af bestemmelserne som vanskeligt anvendelig til konkret tvistløsning, ligesom nogle af rettighederne vedrører fordelingspolitiske spørgsmål, der efter udvalgets opfattelse henhører under lovgivningsmagten. Endvidere fremhæves det, at protokollen først er trådt i kraft i april 2014, og at Børnekomiteen endnu ikke har udsendt udtalelser i klagesager, hvorfor der består en risiko for, at sådanne ikke vil være tilbageholdende i fordelingspolitiske spørgsmål og derfor vil være anderledes end den danske lovgivningsmagt. Dette kan føre til en underminering af komiteens legitimitet og skade Danmarks renommé. Udvalgets anbefaling er således ikke entydig.¹²⁴

Betænkningen og dens nye anbefalinger må således ses på baggrund af den kritik, der har været, herunder siden det tidligere udvalgs anbefalinger, af at Børnekonventionen ikke er særskilt inkorporeret. FN's Børnekomité bemærkede således i 2011,¹²⁵ at advokater, domstole og administrative myndigheder kun i begrænset omfang henviser til konventionen i konkrete sager.¹²⁶ Børnekomiteen pegede som forklarende faktor på den manglende særskilte inkorporering, og har derfor flere gange anbefalet, at Danmark udvikler en omfattende, sammenfattende og harmoniseret handleplan med henblik på fuld implementering i lovgivningen. Komiteen lægger vægt på, at en

¹²³ Selvom det også bemærkes, at der for nogle af kommentarerne er tale om forhold, der ikke er relevante i Danmark, fx registrering af nyfødte.

¹²⁴ Seks medlemmer anbefaler tiltrædelse i forhold til FN's Børnekomité, bl.a. med henvisning til signalværdien og til at sådan klageadgang allerede er tiltrådt i forhold til andre FN-konventioner, mens tre medlemmer afstår fra stillingtagen og et medlem (KL) ikke kan anbefale en sådan klageadgang. Regeringsmedlemmerne tager ikke stilling.

¹²⁵ CRC/C/DNK/CO/4/2011.

¹²⁶ I den nye betænkning (Inkorporeringsudvalget, 2014) redegøres for, at de omhandlede konventioner har været påberåbt i omkring 50 sager, og at der ikke har været konstateret tilfælde, hvor konventionerne har været overtrådt. Der gøres også opmærksom på, at EMRK, som er inkorporeret, oftere påberåbes.

sådan handleplan er rettighedsbaseret og et integreret element i national udviklingsplanlægning.¹²⁷ Henvisninger til Børnekonventionen er heller ikke særlig fremtrædende i forbindelse med lovgivningsprocessen.¹²⁸ Dette hænger formentlig sammen med, at lovændringer er hjemlige politiske resultater, som man politisk nødtigt lader andre tage æren for.

I denne undersøgelse inddrages relevante artikler i Børnekonventionen og kommentarer, jf. om afgrænsningen ovenfor i afsnit 1.6; dvs. art. 3 om barnets bedste-princippet, jf. kommentaren herom¹²⁹, retten til at blive hørt efter art. 12, jf. kommentaren herom¹³⁰, retten til beskyttelse mod vold og overgreb efter art. 19, jf. kommentarerne herom,¹³¹ idet blikket som nævnt er på den samlede udformning med fokus på praksisfeltet.

2.2.5.2.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, EMRK. Ikke kun indgreb EMRK opfattes traditionelt som det helt centrale instrument til beskyttelse af civile og politiske menneskerettigheder i Europa.¹³² Dette skyldes særligt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) som er knyttet til konventionen. Selvom EMRK på børneområdet især har haft betydning i forhold til tvangsfjernelse af børn - idet dette betragtes som et indgreb i familielivet efter art. 8, hvor også art. 6 om retten til en retfærdig rettergang har været central - er konventionen også relevant i forhold til børneområdet mere generelt. Det vil sige i forhold til retten til livet efter art. 2, til ikke at blive udsat for tortur eller ydmygende behandling mv. efter art. 3, til personlig frihed efter art. 5 og til at udtrykke sig frit efter art. 9 og 10, til ikke at blive diskrimineret i forhold til de øvrige rettigheder, jf. art. 14, og til effektiv retshåndhævelse efter art. 13. Disse rettigheder gælder både for børn, forældre og andre og anses i stigende grad for at være positive menneskeretlige forpligtelser for staterne.¹³³ De senere år har Europarådet og Menneskerettighedsdomstolen vist en øget interesse for børns rettigheder efter disse bestemmelser, særligt i forhold til beskyttelse mod overgreb og retten til retfærdig rettergang. Denne interesse viser sig bl.a. i form af publicering af fakta-ark og opbygning af et opslagsværktøj (thesaurus) om praksis og regler om børns rettigheder, retningslinjer for Child-friendly Justice¹³⁴ og en lang række retningslinjer i øvrigt. EMRK er inkorporeret i dansk ret med Lov om den Europæiske Menneskerettighedskonvention fra 1992,¹³⁵ og Menneskerettighedsdomstolens afgørelser respekteres generelt som bindende for de nationale myndigheder, selvom der også har været diskussioner herom, særligt på grund af Menneskerettighedsdomstolens dynamiske¹³⁶

¹²⁷ CRC/C/DNK/CO/4/2011: Pkt17.

¹²⁸ Kirsten Ketscher har gentagne gange problematiseret den manglende henvisning i såvel lovgivning som ankesystem til de internationale retskilder "*Indtil videre har konventionen [Børnekonventionen, min bem.] imidlertid kun været anvendt spredt og tilfældigt i forbindelse med lovforberedelse og også kun sparsomt i administrativ praksis og ved domstolen [...] Konventionernes ordvalg og opbygning truer den nationale retlige udtryksform.*" (Ketscher, 2003:23).

¹²⁹ General Comment no. 14 (CRC/GC/2013/14) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

¹³⁰ General Comment no. 12 (CRC/GC/2009/12) on the right of the child to be heard.

¹³¹ General Comment no. 13 (CRC/GC/2011/13) on the right of the child to freedom from all forms of violence og General Comment no. 8 (CRC/GC/2006/8) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

¹³² EMRK indeholder ikke økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. De beskrives i stedet i Den Europæiske Socialpagt.

¹³³ Dvs. forpligtelser til aktivt at beskytte borgerne mod rettighedskrænkelser i modsætning til traditionelle, mere retsstatslige opfattelser af staternes menneskeretlige forpligtelser som negative, dvs. som forpligtende staterne til at undlade selv at begå rettighedskrænkelser, jf. ovenfor, afsnit 2.2.5.2.1.

¹³⁴ Guidelines (2010) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice.

¹³⁵ Jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 af lov om den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

¹³⁶ Se herom fx (Kjølbro 2010; Rytter 2013; Rasmussen 2013; Ketscher 2003)

fortolkningsstil. I denne undersøgelse inddrages en del praksis fra Menneskerettighedsdomstolen, idet det er relevant for at få et samlet billede af reglernes aktuelle udformning.

2.2.5.2.3 EU: Persondataregler og et øget fokus på børn

Mht. EU er Danmark gennem medlemskabet af EU bundet af EU-retten, jf. særligt Lissabon-traktaten og Traktaten om EU's Funktionsmåde (TEUF), jf. også EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder (EU-Charteret). Til traktaterne knytter sig en række øvrige retsakter. EU-reglerne har en anderledes status i dansk ret end Børnekonventionen og EMRK på grund af EU-reglernes overnationale karakter. Afgørelser fra EU-domstolen respekteres derfor også generelt som bindende for de nationale myndigheder. EU-domstolen har gennem årene udviklet en særdeles dynamisk fortolkningsstil, bl.a. gennem brug af "effet utile"-doktrinen om fortolkning af EU-retten ud fra hensynet til reglernes effektivitet (se fx Neergaard 2010; Madsen 2011; Fenger 2013).¹³⁷ I forhold til denne undersøgelses problemfelt er særligt EU's Persondatadirektiv¹³⁸ som inkorporeret i dansk ret ved persondataloven relevant. Persondatadirektivet, som er under revision,¹³⁹ afviger grundlæggende fra dansk rets traditionelle principper, definitioner og gældeområder¹⁴⁰, og omsætningen til dansk ret har været vanskelig. I forhold til de danske sociale forvaltningsmyndigheder har det været anset for nødvendigt at indføre en særlig dansk regel i persondataloven § 8, stk. 3, hvorefter de sociale myndigheder har en særlig skærpet tavshedspligt, jf. afsnit 3.4.1 om det offentlige tilsynsansvar, herunder i forhold til udveksling af følsomme oplysninger. Udover at denne regel giver anledning til vanskeligheder i forhold til den øvrige lovgivning, er også dens gyldighed omdiskuteret (Tranberg 2012). Med Lissabon-traktaten er EU Charteret en integreret del af EU-retten.¹⁴¹ Charterets art. 7 og 8 er relevante i forhold til kommunernes virksomhed på børneområdet, idet de omhandler retten til privatliv og persondatabeskyttelse og dermed er relevante i forhold til implementeringen af EU-retten. Særligt Charterets art. 24 er relevant, idet den særskilt regulerer børns rettigheder. Charterets formuleringer i art. 24 henviser efter deres ordlyd til Børnekonventionens standarder om barnets bedste og høring af børn og kan på denne måde medvirke til, at disse standarder får en øget betydning. EU har ikke tidligere beskæftiget sig særligt med børneområdet, idet dette område ikke direkte relaterer sig til EU's udgangspunkt i det frie marked og derfor ikke som udgangspunkt er et anliggende for EU, jf. de helt centrale principper om subsidiaritet og proportionalitet i EU-retten. Den eneste traktathenvisning til børns rettigheder er således ganske vag og indgår alene som en overordnet

¹³⁷ EU har også sin egen ombudsmand, hvortil der er direkte klageadgang over EU-institutionernes administration.

¹³⁸ Europa-parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31).

¹³⁹ EU-kommissionen har med (COM(2012) 11 final - 2012/0011 (COD) fremsat forslag til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse), som skal afløse det gældende persondatadirektiv fra 1995. Efter forslaget vil danske myndigheders behandling af persondata i højere grad blive EU-retligt reguleret. At der er tale om et forordningsforslag betyder, at persondataloven og nok også andre love, der vedrører behandling af personoplysninger, vil skulle ophæves. Forslaget lægger op til en øget grad af selvregulering ved bl.a. at stille krav om, at alle offentlige myndigheder skal udpege en såkaldt "databeskyttelsesansvarlig", som skal sikre, at myndigheden overholder reglerne i forordningen. Derudover øges kravene i forslaget til brug af registreredes samtykke, ligesom registreredes rettigheder styrkes. Samtidig gøres dataoverførsler til lande uden for EU nemmere, ligesom bødestraffene skærpes markant. (Se <http://kammeradvokaten.dk/aktuelt/nyhedsbreve/nyt-om-stats-og-forvaltningsret/nyt-om-stats-og-forvaltningsret-april-2012/nyt-forslag-til-persondataforordning-skal-afløse-persondataloven.aspx>)

¹⁴⁰ Se fx Stigaard Jensen (Jensen 2011)

¹⁴¹ EU-Charteret ændrer ikke på EU-rettens almindelige afgrænsninger, men kan kun anvendes i forhold til EU-institutionerne, når disse udøver traktatfunderet kompetence og i forhold til medlemsstaterne kun i forhold til implementering af EU-ret (Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights 2007/C 303/02 [2007] Oj C303/17.)

værdi, jf. traktatens art. 3.3,¹⁴² hvorefter et af formålene med samarbejdet er at beskytte børns rettigheder (se herom Stalford, 2012).

Dette standpunkt har været bakket op af medlemsstaterne. Men i den senere tid ser det ud til at være ved at ændre sig. At inddrage børns forhold i forbindelse med udformning af EU-politikker, og at rette initiativer og diskussioner direkte mod børn anses i stigende grad for væsentligt; som “added value” i forhold til nationale eller internationale initiativer. *“Indeed, the broadening scope of EU activity has made it increasingly difficult to justify maintaining a hands off approach; all aspects of EU law and policy have a direct or indirect impact on children’s lives such that it is no longer a question of why the EU should be enacting child-focused provision, but rather, what it should be doing to minimize the adverse effects of EU law and policy for children”* (Buck, 2011:15 jf. Stalford & Drywood, 2009:170-171). Konkret har skabelsen af The European Forum on the Rights of the Child¹⁴³ med deltagelse af medlemsstaterne, EU institutionerne, NGO’er og børneombudsmand, jf. også EU’s Børnerettighedsprogram fra 2011¹⁴⁴, Safer Internet Programme¹⁴⁵ og EU’s initiativer mod børnefattigdom¹⁴⁶ været synlige udtryk for denne udvikling.

Denne bevægelse hænger også sammen med, at EU over årene har fået et mere bredt menneskerettighedsorienteret udgangspunkt, både internt og i forholdet til tredjelande. Dette fokus har ikke ændret ved subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne og EU-projektets markedsfokus, men har forstærket EU-rettens relevans, herunder på børneområdet. At denne bevægelse også er kommet til at rette sig mod børn som særskilt fokusområde, kan begrundes på flere måder, bl.a. som udtryk for en øget opmærksomhed på børn som produktivitets- og vækstfaktor i EU og som afgørende demokratisk potentiale (Helen Stalford, 2012:10). EU’s øgede aktivitet i forhold til børn kan - med respekt for subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne - legitimeres med henvisning til unionsborgerskabet,¹⁴⁷ men som sådan er interessen begrænset til at relatere sig til den frie bevægelighed *“Children who do not move between the Member States - the vast majority in fact - barely engage their EU citizenship entitlement during their childhood. Such limitations imply that EU citizenship falls far short of the universality implied by a rights-based approach to regulating children’s lives”* (Stalford, 2012:50). Aktiviteten kan også relateres til EU’rettens grundlæggende principper om ikke-diskrimination - en af EU-projektets ”founding values”.¹⁴⁸ Endelig kan EU’s - og dermed de EU-retlige reglers - rolle på børneområdet refereres til temaet om social eksklusion, jf. Kommissionens Kommunikation (European Commission, 1992), hvorefter fattigdom - herunder børnefattigdom - blev et fokusområde, som særligt kom til at fylde siden årtusindskiftet. Der er i denne periode udviklet en række instrumenter, bl.a. med henblik på monitorering, jf. den åbne koordinationsmetode (OMC), som var en ny form for styring, som ikke tog udgangspunkt i regler, men i redskaber og forpligtelser til implementering og evaluering. Denne udvikling må også ses i forhold til traktatens art. 3(3), som tydeliggør EU’s forpligtelser i forhold til at bekæmpe social eksklusion, diskrimination og understøtte social retfærdighed (herunder barnets rettigheder). I denne undersøgelse inddrages særligt de af EU-retten afledte regler i persondataloven, idet der dog ikke

¹⁴² Tidligere art. 2 (EU).

¹⁴³ European Forum of the Rights on the Child, etableret i 2007.

¹⁴⁴ Se også EU Agenda for Barnets Rettigheder (An EU Agenda for the Rights of the Child) Bruxelles, 15.2.2011 KOM (2011).

¹⁴⁵ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en>.

¹⁴⁶ The social dimension of the Europe 2020 strategy. A report of the Social Protection Committee. Summary (European Commission, 2011).

¹⁴⁷ Danmarks forbehold overfor unionsborgerskabet har ikke haft praktisk betydning, siden Amsterdamtraktaten i 1997, hvor forbeholdet blev indarbejdet i den fælles definition af unionsborgerskabet - som et supplement til det nationale statsborgerskab - i TEUF art. 20. Allerede med Edinburgh-afgørelsen i 1993 var det blevet fastslået, at unionsborgerskabet ikke trådte i stedet for nationalt statsborgerskab, og at det alene er den nationale lovgivning, der afgør, om en person kan have statsborgerskab.

¹⁴⁸ TEU art. 2, jf. også TEUF art. 18 og 19 - og Charterets art. 21. Disse principper trækker på ikke-diskrimination som et helt grundlæggende menneskeretligt princip.

gå tættere på de EU-retlige regler og EU-domstolens praksis. Disse retskilder har primært relateret sig til andre dele af persondatabeskyttelsesområdet end det felt, der er genstand for denne undersøgelse.

2.2.5.2.4 Samlet om det vertikale perspektiv: Mange niveauer og mål

De internationale regler har forskelligt ophav og rationaler og omfatter jurisdiktioner underlagt forskellige traditioner, såvel common law-traditionen som den kontinentale tradition og blandingsformer¹⁴⁹ heraf. De anvendes både ”eksternt”¹⁵⁰ ved forhandlinger mellem ”udviklede” og ”mindre udviklede” lande og internt til højnelse af standarder. De forskellige traditioner og kontekster har bl.a. betydning i forhold til opfattelsen af forholdet mellem lovgivningsmagt og domstole.¹⁵¹ Sådanne forskelle har betydning for opfattelsen af de forskellige instanser og retlige dokumenters rolle, se fx Schaumburg-Müllers beskrivelse af forskellige opfattelser af dommerrollen (Schaumburg-Müller i: Andersen, 2009:127). Alligevel kan de internationale instrumenter juridisk opfattes som sammenhængende ved brug af harmoni-fortolkning. Børnekonventionen anerkendes således af Menneskerettighedsdomstolen og indgår i fortolkningen af konventionens bestemmelser, ligesom EU-retten anerkender EMRK og også Børnekonventionen. Formelt gælder det alt sammen, og spørgsmål om, hvordan de enkelte bestemmelser skal opfattes og afgrænses, afhænger af juridisk-tekniske fortolkningsmetoder, argumenter og teorier, jf. nedenfor i afsnit 2.3.1.2.¹⁵² Dette indebærer imidlertid, at de internationale regler i realiteten er gensidigt afhængige og kræver tilpasning til hinanden, til national kontekst, praksisafgørelser, retskildelære mv. Dvs. de er interdependente og adaptive, men dette er imidlertid ikke særlig tydeligt, når der i lovforarbejder og teori entydigt henvises til de overordnede værdier og til, at reglerne forudsættes administreret i overensstemmelse med den inter- og overnationale regulering. Det er således temmelig meget, man her forudsætter, at praksisfeltet sætter sig ind i og håndterer, men hvor meget det egentlig er, fremgår ikke.

2.2.5.3 Det temporale perspektiv: Den historiske og samfundsmæssige kontekst

Det temporale perspektiv indebærer, at undersøgelsen har sigte ikke bare på forholdet mellem regler på forskellige områder og niveauer men også på bevægelser over tid. Det historiske perspektiv dokumenterer således skiftende og modstridende hensyn på tilsynsområdet. På grund af undersøgelsens fokus på den kommunale tilsynsforpligtelse efter serviceloven undersøges de familieretlige og forvaltningsretlige reglers udvikling ikke i særlig grad. Undersøgelsen af det temporale perspektiv tager udgangspunkt i relevante kilder i form af lovgivning, forarbejder, forskrifter mv., herunder særligt Graversen-udvalgets betænkning¹⁵³ og i en række historiske fremstillinger, særligt Frank Ebsens ”Udsat til Børneforsorg” (Ebsen, 2012), Inger Bryderups ”Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år” (Bryderup 2005), Anne Løkke og Anette Faye Jacobsens ”Familieliv i Danmark, 1550 til 2000” (Løkke 2008), Bo Lidegaards ”Fortælling om Danmark i det 20. århundrede” (Lidegaard 2011) Jørn Henrik Petersen m.fl.’s ”Dansk Velfærdshistorie” (Petersen 2010) og SFI’s antologi ”Den Danske Velfærdsstats Historie” fra 2004 (Ploug et al. 2004), og en række øvrige bidrag til belysning af udviklingen (herunder Dalberg-

¹⁴⁹ Se fx Lando herom (Lando 2009).

¹⁵⁰ Se afsnit 2.2.5.2.1 om Inkorporeringsudvalgets vægtlægning af ekstern signalværdi i forhold til Danmarks tiltrædelse af internationale konventioner.

¹⁵¹ Se afsnit 2.2.5.2.1 om Inkorporeringsudvalgets overvejelser om dette forhold.

¹⁵² I nyere teorier har det således været fremført, at konventionsbestemmelserne udtrykker principper og værdier, der ikke er egnede til at blive indplaceret i et retskildehierarki (Hartlev 2005; Nielsen 2011), jf. herom i afsnit 2.2.3.2.

¹⁵³ Betænkning nr. 1212 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. Afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. (Graversen-udvalget, 1990). Socialministeriet.

Larsen 1984; Andenæs 2000; Henrichsen 2001; Majgaard 2013; Pedersen et al. 2008). Endvidere er inddraget relevant medieinformation og andre kilder.

2.3 TEORI: RET OG KOMPLEKSITET

2.3.1 Det retsdogmatiske element

”Till skillnad från andra samhällsvetenskaper gör inte rättsvetenskapliga undersökningar anspråk på att förklara ’verkligheten’ istället är ambitionen att förstå det system av regler som utgör gällande rätt”. (Schiratzki, 2013:25)

2.3.1.1 Forskellige teorier om ret. Fokus på gyldighed

Den juridiske - retsdogmatiske - teori og metodes genstandsfelt er, jf. ovenfor i afsnit 2.2.5 om kilderne i dokumentanalysen, gældende ret. Retsvidenskabelig teori og metode er imidlertid langt fra entydig, idet der findes en lang række retsteoretiske positioner. I denne undersøgelses sammenhæng er særligt den amerikanske pragmatisme og den skandinaviske retsrealisme relevant. Sidstnævnte forbindes herhjemme særligt med Alf Ross (1899-1979), men også Viggo Bentzon¹⁵⁴ og den norske Fredrik Stang pegede på betydningen af at inddrage elementer af ikke dogmatisk karakter i de dogmatiske discipliner, idet det formelle billede af retten mangler en opfattelse af den levende ret (se herom fx Bentzon 2000). Den opnås ved at konfrontere dogmatikken med en beskrivelse af, hvordan livet har skabt reglen, og hvordan reglen virker tilbage på livet (se også Christoffersen 2003; Petersen 1997; Bentzon et al. 2002). Ross' realisme var imidlertid i særlig grad præget af en afstandtagen til naturretlige, metafysiske begrundelser for retten. Også i den amerikanske pragmatisme med ”legal realists” som Jerome Frank, John Dewey, Oliver Wendell Holmes og Karl Llewellyn anlagdes et mere konkret og kontekstnært syn på retten, og denne retning blev derfor i forskellige sammenhænge, ligesom den skandinaviske realisme, kritiseret for at afvise retten som et sammenhængende system og for at være instrumentel, utilitaristisk og mål/middel-rationel i modsætning til deontologisk, normativt, orienteret. Men de pragmatiske teorier byggede - ligesom den skandinaviske realisme - på *værdier* om deltagelse, demokrati, lighed og oplysning (Lind 2012), så helt ikke-normative var de ikke.

Pragmatismens og realismens afstandtagen til formalisme¹⁵⁵ og vægtlægning af kontekst og formål videreførtes da også siden i kritiske, også normative, teorier, som fokuserede på rettens faktiske medvirken til at opretholde sociale strukturer, modsætninger og magtrelationer gennem påberåbelse af neutralitet og objektivitet. En række forskellige postmoderne, strukturalistiske, konstruktivistiske, feministiske og pluralistiske teorier med udspring i den kritiske tradition har således i dag sat deres præg på retsteorien. Egentlige pluralistiske retsteorier er herhjemme primært at finde inden for privatretten (fx i forskellige former for privat tvistbehandling og mægling), idet den offentlige rets teori er båret af stærke hensyn til beskyttelse af individet over for staten og af ligheds- og velfærdshensyn, og idet den mangfoldighed, der ligger i pluralismen, er vanskelig at forene med den offentlige rets normative karakter (Schaumburg-Müller 2003). Hertil kan tilføjes, at den også kan være vanskelig at forene med styringsmæssige politiske interesser og magtforhold. Det samme gælder polycentrisk retsteori, som dog ligger implicit i nyere anerkendelse af mange retlige centre, rettighedsbaserede retlige tilgange og afhierarkisering af retskildelæren (fx Hartlev, 2005; Jørgensen, 2007; Ketscher, 2008).

¹⁵⁴ Som var inspireret af bl.a. Eugen Ehrlichs retssociologi og ”living law”-teori (Ehrlich 1936).

¹⁵⁵ Også selve distinktionen mellem pragmatisme/realisme på den ene side og formalisme på den anden er siden diskuteret og kritiseret (Tamanaha 2010; Banakar 2003), som problematisk og urealistisk (en fiktion).

Der har navnlig været en bevægelse mod *konteksten, fortællingen og sproget*. Lisbet Christoffersen har med udgangspunkt i sin analyse af forholdet mellem regler og virkelighed indenfor folkekirken (Christoffersen 1998) peget på, at ret og retsregler ikke bare reagerer på ændringer og strømninger og afspejler bestemte strukturer - de er også med til at *skabe* sociale felter, processer og meningsstrukturer gennem de valg, der tages, og de begreber og reguleringsregimer, som skabes. De er med til at konstruere og konstrueres i kontekst (Christoffersen 2003). I sådanne sammenhænge fokuseres på betydningen af, at retten holdes åben, så individer og grupper får mulighed for at leve i overensstemmelse med egne og fælles værdier med fokus på det enkelte individ som subjekt frem for objekt. Sådanne teorier er forbundet med individets ændrede stilling og dermed med deliberative demokratiidealer og værdier om kontekst, kommunikation og proces. Disse teorier tager udgangspunkt i udviklingen fra retsstat (Evald 2004) over velfærdsstat til refleksiv stat, hvor vægten er på samtale og forhandling mellem borgere (lige, frie og myndige individer) og myndigheder (Dalberg-Larsen 1984). Som Carsten Henrichsen, der anvender betegnelsen ”miljøstat” om den senere udvikling (Henrichsen 2001), har påpeget, er dette dog ikke nøjagtige beskrivelser af udviklingen (Henrichsen 2012) og det er da også almindeligt anerkendt, at træk fra de forskellige epoker eksisterer side om side (Evald 2000; Dalberg-Larsen 1984; Henrichsen et al. 2006; Jensen 2009; Pedersen 2011). Centrale udgangspunkter i udviklingen har været Habermas’ kommunikative etik (Habermas 1984; Habermas 1996), Nonet og Selznicks responsive ret (Nonet 1978), jf. også Gunther Teubners processuelle idealer (Teubner 1988), inspireret af bl.a. Luhmans systemteori (Luhmann 1997).¹⁵⁶ I denne sammenhæng har idealer og værdier om retfærdighed, global justice¹⁵⁷, universelle menneskerettigheder mv. vundet indpas på forskellig måde over en længere årrække. Internationalt står Ronald Dworkin centralt (Dworkin 1985; Dworkin 1977). Henrik Palmer Olsen beskriver hans teori om retsprincipper således, at principper ikke har den samme ”alt-eller-intet”-karakter, som regler har. Principper findes i mellemrummene mellem retssystemets regler og fungerer som en slags fælles grundlag for disse. Principper er således juridiske og moralske på samme tid. Dvs. moralske standarder, der fungerer som grundlæggende retlige figurer (og vice versa) ofte på tværs af retsområder. Dworkin afviser således både kritiske og postmoderne teorier og opstiller den ideale dommerfigur ”Herkules”, som altid kan finde *den rigtige, retlige* løsning, ikke nødvendigvis ud fra lov og praksis, men ud fra indlejrede retlige grundprincipper. Der findes ifølge Dworkin kun en rigtig retlig løsning (Dworkin 1977; Dworkin 1985). Værdier og idealer om retfærdighed mv. er som retsprincipper en integreret del af gældende ret (Hammerslev og Palmer Olsen, 2010:192). Herhjemme er en række retlige teorier - om end på meget forskellig måde - inspireret af disse strømninger orienteret mod grundværdier og kommunikation, jf. afsnit 2.2.3.2 om retskildebegrebet og nyere metodiske strømninger.¹⁵⁸ I en skandinavisk sammenhæng ses disse strømninger afspejlet teoretisk i fx Håkan Hydén’s teori om normvidenskab (Hydén 2002), jf. også Inger-Johanne Sands diskursorienterede teori om retlig kompleksitet, primært på det statslige område (Sand 2005).

¹⁵⁶ For en konkret anvendelse af disse deliberative retsteorier, se fx Gottrups Teubner-inspirerede analyse af officialprincippet (Gottrup 2009) og Inger-Johanne Sands tilgang (Sand 2005), hvor dialog og argumentation og dermed vigtigheden af processuelle regler er i centrum for fastlæggelsen af gældende ret.

¹⁵⁷ Se for så vidt angår rettighedsteorier og ”theories of justice” fx Bjørnholdts opstilling: John Rawls, Susan Moller Okin, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Nancy Fraser samt identitetsteoretikere som Axel Honneth og Emmanuel Levinas (Bjørnholt, 2013:3).

¹⁵⁸ Herunder Henrik Zahles polycentriske retsteori (Zahle 1986), Hanne Petersens pluralistiske, retskulturelle teori (i: Bentzon, Byriel, & Koch, 2002) Kirsten Ketschers argumentative ret (Ketscher 2008), Mette Hartlevs ”ny-normativisme” (Hartlev 2005), Jørgen Dalberg-Larsens teori for en refleksiv ret (Dalberg-Larsen, 2005) og Peter Højlunds socialretsfilosofi (Højlund, 2006).

2.3.1.2 Retten som en enhed

Uanset hvilken teoretisk forståelse man abonnerer på, indgår billedet af retten som en uafhængig *enhed* (Lev 2012; Hammerslev & Palmer Olsen 2011; Dalberg-Larsen 1994)¹⁵⁹ som en afgørende forudsætning i den juridiske tradition. Denne retlige enhedsteori indebærer, at retstilstanden i sidste ende er entydig, dvs. den kan ikke udgøres af to indbyrdes modstridende resultater på en gang, afhængig af, hvordan man anskuer problemet (Teubner 1993:90); der er én rigtig løsning i det retlige forum (se fx Henrichsen 2001:594). Dette er dog ikke ensbetydende med, at denne retstilstand er umiddelbart tilgængelig for den enkelte retsanvender. Det er derfor, at de juridiske hensyn ofte beskrives som supplerende eller konkurrerende, og den retlige opgave - i sidste ende *domstolens* - bliver at udlede de retlige normer og hensyn gennem retskilderne og herefter afveje disse over for hinanden¹⁶⁰ - ”striking a balance”- så resultatet kan blive enten det ene eller det andet. Dette gælder både i retsvidenskaben og retsanvendelsen,¹⁶¹ jf. ovenfor i afsnit 2.2.3 om retskilderne og juridisk metode.

Den retsenhedlige forståelse af jura og juridisk metode kan forbindes med juraens særlige rolle i opbygningen af nationale stater (Hammerslev 2008) og indebærer en pointering af, at der kan skelnes mellem ret og andre fænomener som politik, etik, socialt arbejde mv. Lev anfører, at hvis grundlaget for den særlige position, juristerne indtager i staten, skal søges i deres uddannelse, da skal den juridiske metode sikre, at juristerne rent faktisk har en særlig viden om retten (Lev, 2012:29) - dvs. adskilt fra fx politik.¹⁶² Retten er i denne forståelse et lukket, autopoietisk system i Luhmannsk terminologi (Luhmann 1997) som Cotterel beskriver således; ”*law has no need, and no possibility, of doing more than creating its own normative understanding of its social environment*” (Cotterell, 2006:49). Enhedstankegangen giver sig udslag i ”juridisk tænkemåde”- en særskilt juridisk kohærent rationalitet. Kohærens som retlig kvalitetsværdi beskrives af Henrik Palmer Olsen¹⁶³ således, at efterprøvelsen af et udsagns retlige kvalitet primært er et spørgsmål om at sammenholde dette udsagn med en række andre udsagn og dermed den intersubjektive accept blandt ordentlige fagfolk (Hammerslev, 2010:579). Kohærens-begrebet går derfor ud fra eksistensen af et særligt juridisk argumentativt fællesskab, forbeholdt den juridiske professions udøvere. Palmer Olsen forklarer denne tankegang med reference til den norske Luhman-inspirerede retsteoretiker David Doublet, således at retten i det moderne uddifferentierede retssystem er blevet professionaliseret og autonomiseret og med sin egen logik. Det grundlæggende element i denne logik er begrebet retlig gyldighed, som gennem retskilderegler og fortolkningsmaksimer og et fokus på domstolene afgrænser retten fra andre kommunikationsformer. Juristens specialiserede viden, som genkendes af andre jurister, men ofte ikke af andre, er medvirkende til at skabe afstand. Denne særlige funktion knyttes ikke blot til staten (retsstatens) opretholdelse, men også i forhold til at opretholde den samfundsmæssige helhed, som de øvrige subsystemer fungerer indenfor

¹⁵⁹ Princippet om rettens enhed, som især gennemsat af Alf Ross (1899-1979), jf. den øvrige skandinaviske retsrealisme repræsenteres også af Axel Hagerström (1868-1939), Wilhelm Lundstedt (1882-1955) og Karl Olivecrona (1897-1980). Tilsvarende står den britiske H.L.A. Harts (1907-1992) ”rule of recognition” for et retsenhedligt udgangspunkt (Hart 1961). Enhedstanken udtrykker traditionelt en empirisk tilgang, der lægger vægt på korrespondens mellem reglerne og den retlige virkelighed og derfor afviser metafysik og naturret. Se fx Holtermann m.fl.’s beskrivelse (Holtermann et al. 2013).

¹⁶⁰ Se fx Talevski om domstolens udledning af normen som en særskilt og ren juridisk virksomhed (Talevski 2009).

¹⁶¹ Se Hans Petter Graver om denne og andre distinktioner mellem forskellige måder at anskue juridisk metode på indenfor juridisk terminologi (Graver 2008).

¹⁶² På trods af, at den juridiske metodes interne perspektiv hverken er interessefrit eller universelt (Hammerslev & Madsen, 2013:19) selvom det kan fremtræde sådan udadtil.

¹⁶³ Palmer Olsens beskrivelse henviser til Preben Stuer Lauridsens forfatterskab, hvor *kohærens*-begrebet formuleres som et konstruktivistisk inspireret opgør med Ross’ retsrealistiske forudsætning om *korrespondens* mellem retlige udsagn (fx tyveri er strafbart) og retlig virkelighed (tyveri straffes af dommerne). Kohærens tager således udgangspunkt i, at der ikke gives en sådan sammenhæng mellem retlige udsagn og en retlig virkelighed, men at retten bliver til i sproget.

(Hammerslev, 2010:582). Se også Blomquist om advokatprofessionen (Blomquist 2000) og Evald og Kristiansen (Dalberg-Larsen (ed) et al. 2004) om den juridiske tænkemåde. Selvom de enkelte dogmatiske felter, fx familieret, privatret, socialret, offentlig ret mv., er selvstændige retlige subsystemer, er de i sidste ende hver for sig dele af det *samlede, retlige enhedssystem*. Jo mere de enkelte subsystemer uddifferentieres i særlige felter, jo større men ikke mindre vigtig bliver den juridiske udfordring med at forstå og fortolke dem kohærent indenfor den retlige enhedsramme. Teubner har beskrevet denne udfordring ud fra en Luhman-inspireret tilgang til både det retlige enhedssystem og de enkelte retlige subsystemers "autopoetiske", dvs. selv-refererende og selv-beskrivende, lukkede karakter. "*The open question, however, is whether law, as Luhmann clearly supposes, can take account of 'social requirements' only in an ad hoc way, evolving blindly from one political scandal to another? Or is the legal discourse in a position systematically and 'reflectively' to develop legal criteria for the requirements of the autopoietic social systems that surround it?*" (Teubner 1993:122). Teubners svar er at anse retten for refleksiv, dvs. i et løbende samspil med omverdenen gennem en kognitivt åben "oversættelse" af begreber mellem de i øvrigt lukkede systemer ud fra processuelle regler og grundværdier, jf. afsnit 2.3.1.1 om nyere retlige teorier med fokus på kommunikation, værdier og proces.

Pluralistiske værdier og anerkendende, rettighedsbaserede værdier og processer kan således harmoniseres ind i den juridiske teori, og det er da også i vidt omfang blevet afvist, at nye og andre værdier skulle udfordre retten som følge af nye samfundstendenser. Tværtimod kan den juridiske metode og teori indoptage både retsstatslige og velfærdsstatslige værdier som sameksisterende (Tuori 2002). Dette kan komme til udtryk i gennem brug af retlige standarder, værdier, grundprincipper og generalklausuler, "equity"-princippet indenfor common law-traditionen og "forholdets natur" mv. (se herom fx Blomquist, 2000:29), jf. afsnit 2.3.2.1.1. I dag spiller pluralistiske teorier således mere *ind i* det retlige fællesskab gennem normer om særligt ikke-diskrimination og beskyttelseshensyn. - end de definerer felter *uden for* det traditionelle retlige enhedssystem; "*There are strong political interests in maintaining law's apparent self-sufficiency and pre-eminence as a normative discourse or knowledge-field*" (Cotterrell, 2006a:4). Integrationen af værdier og principper i den retlige tænkning har således været ganske omfattende de seneste årtier. Særligt har internationale retskilder og fortolkningsmetoder udvidet det juridisk-argumentative enhedsfællesskab med nye begreber, processer, værdier og perspektiver, jf. afsnit 2.2.5.2. Det gælder også på børneområdet, hvor især Børnekonventionen, EMRK og EU-reglerne samt de tilhørende institutioners praksis og professionelle ekspertfællesskaber, herunder ekspertkomiteer, råd, forskningsmiljøer mv. har medført nye forståelser af den retlige enhed og medført øget betydning af internationale instrumenter og institutioner og disses dynamiske retsforståelse. Det gælder regler om inddragelse, høring, rådgivning og mægling¹⁶⁴, som understøttes og reguleres i den familie- og socialretlige lovgivning side om side med mere traditionelle regler om afgørelsesvirksomhed og procesformer (Dalberg-Larsen (ed) et al. 2004).¹⁶⁵

Spørgsmål om betydningen for rettens gyldighed af normative (grund)værdier, som bl.a. udtrykt i menneskerettighederne er indgående diskuteret i retsfilosofien herhjemme i disse år (se fx Evald, 2004; Schaumburg-Müller, 2003; Schaumburg-Müller, 2009). I modsætning til teorier, der vægter sådanne værdier *i sig selv* (se fx Hartlev 2005; Ketscher 2008), beskriver Sten Schaumburg-Müller de internationale værdier som kontrafaktiske på den måde, som de netop ikke afspejler virkeligheden: "*Værdierne er således på det ontologiske plan både faktiske og kontrafaktiske, og også på det epistemologiske plan spiller det kontrafaktiske ind. Værdierne kan tænkes anderledes, måske er frihed, lighed eller fællesskab ikke det bedste, den kritiske, kontrafaktiske erkendelse er*

¹⁶⁴ Bl.a. inspireret af terapeutiske og proaktive retsopfattelser (se fx Dahlin et al. 2010:98).

¹⁶⁵ Men denne selektive måde at "bruge" alternative retsformer som mægling på er også kritiseret (Nader 2002), jf. også Riles' kritik af indoptagelsen af nye værdier i den traditionelle juridiske enhedsterminologi (Riles, 2005b).

mulig - hvilket ikke synes at fremgå af Ketschers fremstilling, hvor de nævnte værdier fremstilles som et faktum ”(Schaumburg-Müller, 2009:178). Værdierne eksisterer ikke uden videre, og det er muligt at være uenig i værdierne i hvert fald på nogle områder. At hævde de nævnte værdier som noget uden videre faktisk er ikke velbegrunderet og risikerer at svække værdierne, fordi disse så er hinsides debat og argumentationen dermed udelukket (Schaumburg-Müller, 2009:179).

Også spørgsmål om betydningen for rettens gyldighed af empirisk viden om ”virkeligheden”, er blevet retsfilosofisk diskuteret de senere år (Ross & Holtermann 2013; Holtermann et al. 2013; Holtermann & Palmer Olsen 2013; Lev 2012; Hammerslev & Palmer Olsen 2011). Disse spørgsmål og diskussioner er ikke det centrale tema i indeværende undersøgelse, hvor fokus ikke er på at beskrive og analysere rettens *gyldighed*, men retsgrundlagets *udformning* fra et mere eksternt perspektiv. De forskellige strømninger og diskussioner præger imidlertid naturligvis udformningen af reglerne og derfor er de relevante og indgår i beskrivelsen og analysen af reglerne gennem inddragelsen af retsdogmatisk metode, herunder også de nyere strømninger.¹⁶⁶

2.3.2 Det genetisk retssociologiske element

Juridisk, dogmatisk metode og teori kan således, uanset den nærmere udformning heraf, have vanskeligt ved at inddrage et mere *eksternt* blik på retsgrundlaget. Peter Blume skriver, at *”Den juridiske metode er juristernes metode og er dermed et primært arbejdsredskab for disse”* (Blume, 2006:9) - men lægger til, at respekten for juraen kan blive for stor og refererer debatten om DJØFiseringen for at være en kritik af, at *”Samfundsmæssige spørgsmål gives juridiske svar, selvom der kunne hentes bidrag fra andre vidensområder, som kan begrunde en anden form for regulering. Tværfaglighed har for ringe kår, og juraen er for dominerende”* (Blume, 2006:29). Henrichsen skriver, at *”manglen på tværvideenskabelige traditioner ved studiet af samspillet mellem jura og (anden) samfundsvidenskab hæmmer en dialog mellem de forskellige videnskabsstraditioner”* (Henrichsen 2001:478). Ole Bruun Nielsen finder, at det er nødvendigt at undersøge de grundlæggende præmisser om reglers betydning for samfundsudviklingen uhildet og kritisk, *”hvilket bringer retssociologien i fokus. Indtil i dag er lovmøllen ikke blevet vurderet med disse briller”* (Nielsen in: Andersen, 2009). Tilsvarende anerkender Bettina Lehman Kristiansen, at nye styringsformer og vidensfelter i velfærdsstaten i realiteten udfordrer juridisk tænkemåde og retsprincipper. Ikke-jurister tænker ikke juridisk på samme måde som jurister. Der er en anden tænkning på spil, hvilket Kristiansen beskriver med udgangspunkt i forvaltningens centrale betydning (Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004:49) i velfærdssamfundet, herunder velfærdreguleringens rammelovgivning og skønsbestemmelser, som har sigte på at give spillerum for forvaltningen (Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004:51). Kristiansen spørger derfor med henvisning til bl.a. Carsten Henrichsen (Henrichsen 2001), om udviklingen giver anledning til nye overvejelser og tilgange, herunder retssociologiske udefra-perspektiver?

Den genetiske retssociologi anviser ikke selv, hvilke teoretiske tilgange og begreber, der kan eller skal anvendes. I denne undersøgelse inddrages således kompleksitetsteoretiske elementer, jf. herom nedenfor i afsnit 2.3.2.2, i dokumentanalysen med henblik på at fokusere undersøgelsen på *udformningen af reglerne*. Det genetisk retssociologiske element indebærer således, jf. ovenfor i afsnit 2.2.4 om analysestrategien, at udgangspunktet ikke – alene - er de retlige rationaler, som kan udledes af kilderne, men hvordan de forskellige ændringer og formuleringer indgår i bestemte kontekster og spiller ind på udformningen af reglerne. Dvs. hvordan forskellige politiske mål kan have betydning for, hvordan bestemte retlige grænser, kategorier eller niveauer fremhæves eller nedtones, idet disse forhold har betydning for reglernes udformning, herunder deres kompleksitet,

¹⁶⁶ Se det konkluderende og perspektiverende afsnit 7 herom.

jf. nedenfor i afsnit 2.3.2.2 herom. Det genetiske element består altså i, at den juridiske analyse suppleres med et mere eksternt perspektiv på reglerne. I et rent juridisk-internt perspektiv ville det være tilstrækkeligt at tage udgangspunkt i fx reglernes kriterium om ”barnets bedste”, retlige sondringer og tilskæringer, fx mellem privat og offentlig ret, om en regel er inkorporeret eller ikke-inkorporeret og på hvilken måde, eller i en eller flere retlige værdier eller grundprincipper, fx om retssikkerhed eller proportionalitet. Disse teoretiske begreber er imidlertid *en del* af den retlige kompleksitet og derfor ikke egnede til at beskrive og analysere denne.

En sådan radikal pragmatisk teoretisk tilgang kan give anledning til bekymring ud fra et retsdogmatisk perspektiv (se fx Klausen, 2002:82), idet det, jf. også ovenfor i afsnit 2.2.3 om kritikken af nyere retlige teorier, kan ses som udtryk for *relativering eller ligefrem underminering* af centrale traditionelle juridiske værdier (se herom Teubner 1993:114), fx om retssikkerhed for borgeren (fx forældre og/eller børn) af hensyn til bredere beskyttelsesinteresser, såsom retsbeskyttelse af andre eller effektivitet for det offentlige, jf. ovenfor i afsnit 2.2.3.1 om objektiv og subjektiv retssikkerhed (Henrichsen, 2001:73). I et sådant perspektiv er det afgørende, at retten holdes lukket for udefrakommende, relativierende, instrumentaliserende mv. hensyn, fx økonomiske, praktiske eller andre (Teubner 1993:105). Eksterne perspektiver kan således virke truende indadtil: *”Den sociologiske drejning, bestræbelsen på at forstå retten som socialt faktum kommer til at sætte spørgsmål ved juristernes monopol og truer dermed juraens stilling som institution”* (Lev, 2012:36).

Inddragelsen i denne undersøgelse af et eksternt, genetisk orienteret blik er ikke udtryk for en hensigt om relativering eller underminering af juridiske værdier. Den er derimod udtryk for en erkendelse af, at den juridiske teori og metode ikke er så egnet *i sig selv* til at forstå og reflektere over, hvilke forhold, der kan medvirke til at præge reglers udformning, herunder i retning af kompleksitet, fx politiske valg og strategier i retning af dobbeltydighed og kompromisser, transnational påvirkning og varierende dagsordener. Kohærens og juridisk typologisering af forskellige retskilder, kategorisering af retssikkerhedsformer, sondringer mellem retsområder og dertil hørende rationaler og opdeling af forskellige former for skøn, kriterier, vægtningsregler og fortolkningsprincipper mv. udtrykker særlige retlige kvaliteter, der giver mening i et eksklusivt juridisk fællesskab, i teoretiske juridiske analyser og i den domstolsorienterede prøvelsessituation (ex post-situationen¹⁶⁷). Metoden er således ikke så egnet i sig selv til at forstå, hvilke konsekvenser regler kan have i praksis.

I denne undersøgelse er det lagt til grund, at den genetiske retssociologiske teori og metode - eller sociologiske dogmatik, jf. afsnit 2.2, om man vil - giver mulighed for at undersøge reglerne i sammenhæng med faktorer og ud fra begreber af ikke-retlig karakter. Det vil sige, hvordan eksisterende regler og principper er opstået og udformet; hvordan de opfattes i forskellige sammenhænge, og hvordan der dannes nye retsregler og opfattelser eller gennemføres ændringer i de bestående. Endvidere kan det indbyrdes forhold mellem disse faktorer bestemmes, og det kan undersøges, på hvilken måde samfundsmæssige forhold bestemmer indholdet i det retlige normsystem (Dalberg-Larsen 2005).

2.3.2.1 Komplexitet og retlig teori

“Law and social theory both have to find ways to understand the ambiguous, complex meanings of social action [...]” (Cotterrell, 2006:3).

¹⁶⁷ Dette begreb er centralt i DEL II, se afsnit 4.2.1.2

Begrebet kompleksitet optræder ofte i juridiske sammenhænge men uden at være nærmere defineret. Peter Blume beskriver den forvaltningsretlige lovstruktur generelt som *"præget af en betydelig kompleksitet"* (Blume i: Bülow, Møller, Olsen, & Rønsholdt, 2012:29) og rejser spørgsmål ved lovstrukturens præg af tilfældighed, ligesom Karsten Revsbech omtaler sagsbehandlingsreglernes *"stærkt stigende omfang og kompleksitet"* (Revsbech i: Henrichsen, Rønsholdt, & Blume, 2006:15). Henrichsen skriver, at *"Den voksende samfundsmæssige kompleksitet har sat sine umiskendelige spor i regelværkerne [...]"* (Henrichsen 2001:581). Jon Andersen finder, at reglerne om udveksling af oplysninger er *"ganske uoverskuelige"* (Andersen, 2012:215).

2.3.2.1.1 Retlig kompleksitet og idealet om klarhed i retsgrundlaget

Et udsagn, der problematiserer, at et retligt felt er komplekst, kan opfattes som refererende til retlige værdier om klarhed og forudsigelighed, og dermed til idealet om retssikkerhed, knyttet til den juridiske metode, jf. ovenfor i afsnit 2.2.3.1. Retsteoretiske diskussioner heraf er mangfoldige og forbundet med forskellige retsformer, herunder bevægelsen fra retsstatens detailregler over generalklausuler (se fx Teubner 1993:115) i begyndelsen af 1900-tallet til velfærdsstatens ramme- og bemyndigelseslove samt retlige standarder (Dalberg-Larsen 1984; Henrichsen 2001). Med disse former søges det med lovgivningen som reguleringsinstrument at realisere en mere retfærdig fordeling af samfundets goder (Evald i: Andersen, 2009: 45). Evald beskriver situationen i dag således at detailregler, generalklausuler, retlige standarder og rammelove lever side om side på de forskellige områder. Retsstatslige træk dominerer fortsat (dele af) privatretten, bl.a. familieretten, og dele af den offentlige ret, herunder strafferetten. Rammelovgivning og retlige standarder er derimod udbredt inden for den offentlige reguleringslovgivning,¹⁶⁸ herunder også det sociale område, hvor der dog også er retsstatslige træk. Udover at lovgivningen er præget af disse forskellige former og områder, gælder det, at lovgivningen kun er en blandt flere retskilder, idet de mange praksismyndigheder producerer kilder i form af afgørelser. Hertil kommer, at forskellige områder præges af forskellige principper, fx helhedsprincippet på det sociale område, jf. afsnit 3.3.2.2 og det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, jf. afsnit 3.5.6.2.2. På denne måde kan de enkelte retlige områder siges at udgøre retlige subsystemer, båret af egne principper og tilgange (Teubner 1993:114).

Selvom denne komplekse retstilstand kan håndteres med kohærensorienteret harmonifortolkning i den juridiske metode, jf. ovenfor i afsnit 2.2.3, kan den være vanskelig¹⁶⁹ at forstå umiddelbart for såvel retsanvendere som for borgere. Dette har særligt betydning, da lovsproget i modsætning til andet fagsprog er præskriptivt (ikke deskriptivt), jf. Evalds henvisning til Sjur Brækhus, som i 50'erne redegjorde for betydningen af denne forskel (Brækhus 1956). Lovgivers ord og vendinger indebærer reel forandring i modsætning til sproglige udtryk på andre områder, som ikke direkte skaber handling, fx inden for de eksakte videnskaber. Udviklingen har da også givet anledning til spørgsmålet om klarhed og forudsigelighed som et retspolitisk spørgsmål¹⁷⁰, dvs. for lovgiver. Evald henviser¹⁷¹ til oprettelsen af Justitsministeriets Lovafdeling i 1960¹⁷² og Justitsministeriets

¹⁶⁸ Jf. også Dalberg-Larsens analyser af især 80'ernes regulering (Frost 1990).

¹⁶⁹ *"Ved stigende kompleksitet i de forhold, der reguleres, vil regelængden imidlertid tendere mod at øges [...] I denne situation kan den enkelte meget let risikere at miste overblikket, samtidig med at de komplicerede regelværker for andre betyder øgede muligheder for manipulation og omgørelser. Det er ikke bare den enkelte, men også organisationen selv, der står i fare for at miste orienteringen [...]"* (Henrichsen 2001:465).

¹⁷⁰ Sondringen mellem ret og retspolitik, *"som jurastuderende stadig indføres i under deres studium"* (Lev, 2012:29) ligger til grund for henvisningen af spørgsmålet til lovgivningsmagten, selvom ikke bare lovgivningen, men også myndighedernes praksis er et element i forhold til gældende ret.

¹⁷¹ Jf. allerede det i 1890'erne nedsatte udvalg for "Loves sproglige Affattelse", som dog fik ringe indflydelse, og K.K. Steinckes forslag om oprettelse af et lovkontor i 1920'erne, jf. det i 1660 oprettede generalprokurørembede (Holm 1998:465).

cirkulære om sproget i love og andre retsforskrifter, udarbejdet i samarbejde med Dansk Sprognævn.¹⁷³ Her fremgår det, at man ved den sproglige udformning af love og andre retsforskrifter må have for øje, at enhver, som teksten henvender sig til, let skal kunne læse og forstå den. Formen skal være enkel og præcis og sætningerne korte og klare. Et begreb bør overalt i samme tekst betegnes med samme udtryk. Dette udgangspunkt fastholdes i den gældende vejledning om lov kvalitet,¹⁷⁴ hvoraf det i pkt. 2.2.2. fremgår, at enhver, som lovtæksten henvender sig til, så vidt muligt let skal kunne læse og forstå den. Dette svarer til de af Brækhushus opstillede hovedkrav til lovsproget, at det skal være præcist, det skal kunne forstås af den kreds af personer, det angår og det må tilfredsstille visse stilistiske mindstemål.

Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis indebærer kravet om klarhed, at borgeren skal have mulighed for - om nødvendigt med passende juridisk rådgivning - at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få (se herom Kjølbros, 2010:592). Dette kravs kvalitative aspekter er mere konkret beskrevet af Ole Bruun Nielsen (Bruun Nielsen i: P. Andersen, 2009:140f.) som en flerleddet størrelse - 1) lovtæksten skal kunne findes og 2) indholdet skal være forståeligt for adressaterne. Disse principper beskrives som naturlige og selvfølgelige i den ifølge Nielsen beskudte litteratur. Menneskerettighedsdomstolen har løbende udbygget hjemmelskravet med krav om tilgængelighed, forudsigelighed og en supplerende beskyttelse mod vilkårlige afgørelser. Menneskerettighedsdomstolen viger ikke tilbage fra at konstatere, at en stat ikke har opfyldt hjemmelskravet og derfor har krænkede EMRK (Nielsen i: P. Andersen, 2009:147). I 1979 blev de første skridt taget i denne retning, da Menneskerettighedsdomstolen i dommen *Sunday Times mod Storbritannien* fastslog, at *"the law must be adequately accessible"* og *"Secondly, a norm cannot be regarded as a 'law' unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able - if need be with appropriate advice - to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail"*.¹⁷⁵ Domstolen har siden intensiveret sin interesse for skønmæssige regler, der kan indebære risiko for magtmisbrug og arbitrære indgreb.¹⁷⁶ Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid også fastslået, at et vist element af fortolkning er uundgåeligt: *"Again, whilst certainty is highly desirable, it may bring in its train excessive rigidity and the law must be able to keep pace with changing circumstances. Accordingly, many laws are inevitably couched in terms which, to a greater or lesser extent, are vague and whose interpretation and application are questions of practice"*.¹⁷⁷ Skønmæssige afgørelser i forvaltningsretten og vage, upræcise bestemmelser, der lægger op til fortolkning, er således anerkendt af domstolen. Hensynet til aktørernes mulighed for at forudse retsstillingen - som jo svækkes jo videre skønnet er, og jo mere vage bestemmelserne er - (Nielsen i: P. Andersen, 2009:149) er imidlertid også vigtigt for Domstolen. Den har derfor med udgangspunkt i tvangsfjernelsessager udviklet krav om, at formålet med skønnet og eventuelle grænser for myndighedens kompetence skal være angivet i loven og har suppleret med at udvikle krav om en processuel beskyttelse.¹⁷⁸ *"The applicant's complaint is often based either on the issue of uncertainty or vagueness in the laws regarding child removal, the disproportionate nature of the removal, or the lack of legal procedures to regain custody"*.¹⁷⁹ Klarhedsdoktrinen i menneskeretlig sammenhæng er således ikke særlig skarp. Hensynet til dynamik og fleksibilitet er også vigtigt,

¹⁷² I 1952 udsendtes det første cirkulære om udformning af love (nr. 50 af 24. marts 1952), som imidlertid ikke omhandlede lovsproget.

¹⁷³ Justitsministeriets cirkulære nr. 224 af 15. oktober 1969 om sproget i love og andre retsforskrifter.

¹⁷⁴ Justitsministeriets vejledning nr. 9801 af 3. juni 2005 om lov kvalitet.

¹⁷⁵ EMD case of *Sunday Times v. UK* 26. April 1979 (no. 6538/74):§ 49.

¹⁷⁶ EMD case of *Malone v. UK*. 2 August 1984 (no. 8691/79): § 67.

¹⁷⁷ EMD case of *Kafkaris v. Cyprus*. 12 February 2008 (no. 21906/04):§ 141.

¹⁷⁸ Fx EMD case of *Eriksson v. Sweden*, 22 June 1989 (no.11373/85):§§ 59-63 & EMD case of *Bronda v. Italy*. 9 June 1998 (no. 40/1997/824/1030) :§ 54.

¹⁷⁹ Children's Rights Policies Division of the Council of Europe: Report on child sexual abuse and child pornography in the Court's case law, Europarådet, 2011:7.

måske vigtigere end klarhedskravet.¹⁸⁰ Menneskerettighedsdomstolens udvikling af kvalitetskrav er således et forsøg på at besvare dilemmaet mellem forudsigelighed og det komplekse livs realitet, men Domstolens kriterier er ikke særlig præcise og kun få af mange, som indgår i den komplicerede diskussion.

Da forvaltningsretten spiller en betydelig rolle for den enkelte borger, kunne man have forestillet sig, at der på dette område fandtes substantielle diskussioner af retsreglernes klarhed i forhold til disse krav, men den sproglige udformning af lovtæksten har der ikke været meget retsteoretisk fokus på (Nielsen i: Andersen, 2009:144). I visse dele af den forvaltningsretlige litteratur, som ikke udspringer fra ombudsmandsinstitutionen, er kritikken imidlertid blevet udtalt. Karsten Revsbech betragter således individualiseringen og sagsbehandlingens stærkt stigende omfang og kompleksitet som nogle af de mest markante træk ved moderne dansk almindelig forvaltningsret, idet han bl.a. peger på, hvordan fænomenet god forvaltningsskik *”udover at bidrage til at udvide omfanget og kompleksiteten af krav med tilknytning til den almindelige forvaltningsret, også har tilført denne et vist - begrænset - element af vilkårlighed i bedømmelsen af forvaltningsmyndighedernes adfærd”* (Revsbech i: Henrichsen et al., 2006:15). Se også Revsbech (Revsbech 1991) og Rasmussen i forhold til EU-retten (Koch 2010). Peter Blume problematiserer forvaltnings-lovstrukturens kompleksitet, idet lovgivningens formål er at sende normative, dvs. styrende budskaber til dens adressater, jf. om Brækhus ovenfor. Blume finder, at det er nærliggende, at jo mere spredt disse budskaber formidles, desto mindre sandsynligt er det, at de vil opfylde deres formål. Blume nævner særligt den omstændighed, at der er tre forvaltningslove, og at dette i sig selv kan give anledning til en *”vis skepsis og en mistanke om, at denne lovstruktur etablerer en legeplads, hvor kun de særligt kyndige kan forstå de juridiske spidsfindigheder, som betinger forholdet mellem de tre love”* (Blume i: Bülow et al., 2012:30). Niels Fenger skriver, at man - bl.a. pga. Folketingets Ombudsmands fravigelse af lovens begrænsninger i sin praksis - får et misvisende billede ved at læse i forvaltningslovens tekst. Dette beskrives som uheldigt, særligt da et af hovedformålene med forvaltningsloven var at tilvejebringe en klarere og lettere tilgængelig retstilstand. Ifølge Fenger er retstilstanden blevet unødigt kompliceret, hvilket findes særlig problematisk i betragtning af, at reglerne skal anvendes af et stort antal offentligt ansatte, herunder i betydelig grad af personer uden juridisk skoling. Dels forøger misforholdet mellem lovtækt og myndighedernes pligter risikoen for fejlagtig sagsbehandling og dermed for, at borgerne i praksis ikke gives de rettigheder, som følger af det samlede regelkompleks. Dels er retstilstanden utilfredsstillende ud fra et transparensynspunkt, idet borgerne ikke i rimelig grad kan sætte sig ind i, hvilken behandling de kan forvente fra myndighederne. Endelig er selve kompleksiteten i retstilstanden et fordyrende element for en korrekt sagsbehandling ved forvaltningsorganer, hvoraf nogle i forvejen er ressourcemæssigt udfordrede (i: Bülow et al., 2012:83). Bente Adolphsen udtrykker det således: *”Den usikre retstilstand er naturligvis i sig selv problematisk, men forvirringen breder sig endnu mere, når den lange række af politikere, ankeinstanser, eksperter og andre i den offentlige debat taler om ”samtaler med barnet” som en entydig størrelse uden hensyn til lovens distinktion mellem regler om inddragelse, høring og samtale. Skal problemerne løses uden, at vi skaber endnu større problemer for de udsatte børn, er det derfor vigtigt, at der foretages en mere grundlæggende analyse af og sondring mellem de forskellige typer af rettigheder og roller, barnet har, så det afklares, hvordan dets rettigheder skal vægtes i forhold til andre forhold og andre familiemedlemmers rettigheder”* (Adolphsen 2011a).

¹⁸⁰ Domstolen retter da heller ikke søgelyset mod manglende klarhed i *eget* retsgrundlag i form af vage bestemmelser i konventionen, dynamisk fortolkning og skiftende domstolspraksis.

2.3.2.1.2 Retlig kompleksitet: Et moderne vilkår

Alligevel ses det retlige klarhedskrav generelt i dag som et teoretisk ideal,¹⁸¹ som ikke tager højde for virkelighedens mangfoldighed. ”Dilemmaet mellem ideal (tydelighed/forståelighed/fuldkommenhed) og virkelighed (ikke alt kan udtrykkes i loven) består den dag i dag” (Evald i: Andersen, 2009:35) Fuldkommen klarhed og entydighed kan ikke opnås.¹⁸² Derfor anses det generelt for urealistisk at have som ambition at gøre op med lovreglernes generelle uoverskuelighed.¹⁸³ Evald henviser til, at ”Det moderne samfund er i dag uhyre kompliceret, og det er derfor ikke overraskende, at den omfattende lovgivning, som regulerer samfundet, er tilsvarende kompliceret og uoverskuelig” (Evald i: Andersen, 2009; 50). Evald identificerer kilderne til kompleksitet som for det første forældet sprog, for det andet abstrakt, generel sprogbrug, for det tredje vage begreber, og for det fjerde mangetydighed (Evald i: Andersen, 2009:38). Disse forhold ses som forbundet med, at der er tale om et fagsprog (Møller 2001), dvs. upersonligt, abstrakt, formaliseret, fattigt på billeder - og et sprog, der ikke rummer plads til følelser. Bruun Nielsen nævner som betydningsfulde faktorer bag retlig kompleksitet a) mængden af retsregler, b) den accelererende regelgivning og hurtigere ændringshastighed, c) det komplicerede retlige univers, hvor rettigheder og pligter ikke alene fastlægges på nationalt niveau, d) det forhold, at gældende ret ofte ikke læses ud af reglerne, men kræver viden om juridisk metode og mulighed for at identificere og finde relevante fortolkningskilder (Nielsen i: Andersen, 2009:155). I Sten Schaumburg-Müllers perspektiv ses kompleksiteten bl.a. som udtryk for rettens grænsrelative karakter. Grænsrelativisme ses af Schaumburg-Müller som en modposition til den del af retspositivismen og retsrealismen, der kræver et klart, præcist og fuldt ud logisk sprog, et for så vidt digitalt sprog i den forstand, at der skal være klare betingelser for, hvornår et begreb kan anvendes, og hvornår ikke, et skarpt enten- eller. Modpositionen her er ikke et krav om et uklart, upræcist og ulogisk sprog, men en forståelse af at sprog ikke nødvendigvis er skarpt og logisk, at der både er sondringer og glidende overgange, og at man ikke altid kan operere med et digitalt enten- eller men må operere med et analogt kontinuum, hvor grænser er mere uklare. (Schaumburg-Müller, 2009:191).

Retlig kompleksitet ser altså ud til i et eller andet omfang at være et vilkår i dag, jf. også Menneskerettighedsdomstolens svage klarhedsdoktrin, og de mange reguleringsinitiativer, der har været taget siden slutningen af 1970'erne - om regelsanering, regelforenkling, afbureaukratisering mv.,¹⁸⁴ jf. også diverse regeringsgrundlag, tillidsreformer, ”Væk-med-bøvlet”-kampagner, og kvalitetsreformer i de senere år har da heller ikke fjernet kompleksiteten.

2.3.2.1.3 Adressering af retlig kompleksitet: Information og prøvelse

”Attempts to establish a conceptual or axiological unity through legal dogmatics are doomed to failure” (Teubner 1993:114).

¹⁸¹ Idealet beskrives historisk med udgangspunkt i den fuldkomne lovbog (Code Civil), som kunne indskrænke dommerens rolle til at være ”lovens mund” og domsvirksomheden til en grammatisk-logisk, eksegetisk, fortolkning af lovtæksten (Evald i: Andersen, 2009; 50).

¹⁸² Jf. også ”Law and linguistics”-traditionen (se fx Wagner, 2006), som har fokus på sprogteori og lingvistisk teori om dobbeltydighed og klarhed i forhold til enkeltord og sætningskonstruktioner og særligt med en vinkel på det engelske sprog.

¹⁸³ Spørgsmålet er ikke helt nyt: *”Our discussion will be adequate if it has as much clearness as the subject-matter admits of; for precision is not to be sought for alike in all discussions, any more than in all the products of the crafts. [. . .] it is the mark of an educated man to look for precision in each class of things just so far as the nature of the subjects admits: it is evidently equally foolish to accept probable reasoning from a mathematician and to demand from a rhetorician demonstrative proof.”* (Aristoteles, The Nichomachean Ethics, citeret af Holtermann & Palmer Olsen, 2013).

¹⁸⁴ Se fx Dalberg-Larsens analyse af 80'ernes regulering (Frost 1990).

Hvordan kompleksiteten med dette udgangspunkt kan adresseres, er der i teorien flere bud på. For det første er der peget på, at problemer med reglernes kompleksitet kan søges afhjulpet med konkret begrundelse, vejledning og rådgivning i enkeltsager. Carsten Henrichsen citerer Poul Meyer, jf. Poul Andersen (Andersen 1946:328): *"En forsvarlig begrundelse af de administrative afgørelser har betydning, dels fordi kravet om begrundelse tvinger til større grundighed og virkelig klaring af de foreliggende retsspørgsmål, dels fordi de endelige administrative afgørelser først gennem begrundelsen kan virke vejledende for de underordnede myndigheder og dels fordi begrundelsen som regel er nødvendig, dersom borgerne skal kunne søge afgørelsen omstødt ved domstolene"* (C Henrichsen, 2001:105). Hvis vejledningen og rådgivningen er loyal, løser dette både problemet med at identificere de relevante regler og få foretaget den korrekte retlige vurdering af spørgsmålet (se fx Nielsen i: Andersen, 2009:141). Denne tilgang er orienteret mod rationel kommunikation som det afgørende instrument, jf. nedenfor i afsnit 2.3.3.1 om det europæiske dannelsesideal, jf. også DEL II. En bestemmelse som forvaltningslovens § 7 om forvaltningens pligt til at vejlede må ses i lyset af denne tilgang, ligesom reglerne i forvaltningslovens §§ 22-24 om begrundelsespligten. Der er også peget mere bredt på adgang til information og informationsteknologi som afgørende, jf. især Peter Blumes forfatterskab. Men denne rationelle informationsorienterede tilgang er ikke uproblematisk. Nielsen fremhæver, hvordan kravet om konkret og præcis rådgivning kan komme til at stille *"næsten umenneskelige fordringer til en forvaltning, som er presset på ressourcerne"* (Nielsen i: Andersen, 2009:157). Denne opgave er også vanskelig på grund af reglernes teknisk-juridiske sprogstil, som har som konsekvens, at den, der skal vejlede, må have kendskab til den juridiske metode, herunder navnlig juristens fortolkningsværktøjer.

For det andet henvises til anden-instansernes prøvelse og monitorering. Schaumburg-Müller skriver, særligt om den kompleksitet, der ligger i EU-retten mange gyldige sprog, at *"Med hensyn til den situation, at retskilderne ifølge EU-retten er lige gyldige på alle sprog, samtidig med at det ikke er muligt for X-kommune at have kendskab til de mange forskellige versioner af de mange forskellige retsakter, er spørgsmålet hvorledes denne situation bedst forstås [...] Nogle beskæftiger sig med den dagligdags lavpraktiske anvendelse, mens andre holder et mere overordnet øje med sammenhængen, herunder med forskellige versioner af overordnede direktiver. Den lokale myndighed må (kontrafaktisk i Habermas' forstand, jf. ovenfor) gå ud fra at der er overensstemmelse i det overordnede retlige materiale, en antagelse, der naturligvis revideres i enkelte tilfælde"* (Schaumburg-Müller, 2009:135). Denne henvisning af problemet til 2. instanserne er ligesom informations- og rådgivningsløsningen fokuseret på rationel kommunikation, understøttet af retfærdige institutioner, jf. nedenfor i afsnit 2.3.3.1 om det europæiske dannelsesideal, jf. også DEL II. Men heller ikke henvisning af problemerne til prøvelsesinstanserne er uproblematisk. Carsten Henrichsen redegør for diskussionerne i skandinavisk sammenhæng om forholdet mellem domstolskontrol, administrativ prøvelse og forvaltningsprocessuelle krav, særligt diskussionen om domstolsprøvelse af forvaltningens skøn og henviser til Lars Nordskov Niensens problematisering af en for stor tiltro til prøvelsen, idet *"En overdrevet fokusering på behovet for at tilvejebringe effektive - og til dels mangfoldige - kontrol- og prøvelsesordninger med henblik på efterfølgende kontrol af de afgørelser, som forvaltningen træffer i første instans, og hvoraf naturligvis kun et fåtal og herunder også kun et fåtal af de ulovlige og urigtige afgørelser - og et ret tilfældigt fåtal - når frem til prøvelse"* (Henrichsen, 2001, jf. Nordskov Nielsen, 1983:44). Henrichsen refererer også til, at Bent Christensen i sit oversigtsværk om hjemmelsspørgsmål i dansk forvaltningsret fra 1980 valgte at tage 1.instansen som adressat for fremstillingen i bevidst opposition til Poul Andersens forvaltningsret, der primært henvendte sig til domstolene. Evald henviser til advarslen fra den amerikanske naturretsteoretiker Lon L. Fuller (1902-1978) for hvem klarhed var et af de vigtigste elementer i lovens gyldighed: *"it is a serious mistake - and a mistake made constantly - to assume that, though the busy legislative draftsman can find no way of converting his objective into clear stated rules, he can always safely delegate this task to the courts or to special administrative tribunals"* (Fuller, 1969:64).

Det har været diskuteret, i hvilket omfang domstolenes prøvelsesvirksomhed er egnet som *forbillede* for reguleringen af den offentlige forvaltningsvirksomhed. Her har i særlig grad den tidligere Folketingets Ombudsmand Lars Nordskov Nielsen forsøgt at møde de nye udviklingstendenser gennem et mere praksisrettet fokus end de traditionelle juridiske, retsstatslige positioner. Ole Bruhn Nielsen skriver imidlertid med henvisning til Nordskov Nielsen-udvalgets betænkning om offentlig information fra 1987: ”*Lige præcis hvad angår regeludformningen er Nordskov Nielsen dog temmelig tavs og indskrænker sig til at konstatere, at der er behov for en fortsat regelforenkling for at lette overblikket over regelværket*” (Bruun Nielsen i Andersen, 2009:141).

Schaumburg-Müller forklarer, at retten i en grænserelativ forståelse (herunder mellem national og international ret) må forstås ud fra ”rimelig pluralisme”. Der er forskel på egentligt forkerte afgørelser og mindre rigtige afgørelser - en sondring man ikke får øje på, hvis man kun fokuserer på den rigtige afgørelse.¹⁸⁵ Der er tale om en *relativt* åben situation, relativt fordi situationen ikke er totalt åben med mulighed for hvad som helst. Åbenheden indebærer ikke, at hvad som helst duer, men at flere muligheder duer (Schaumburg-Müller, 2009:198). Her åbnes altså for, at prøvelsesmyndighederne *i et vist omfang* må anerkende førsteinstansernes kontekstafhængige, praktiske og usikre virkelighed - også i forhold til retsgrundlaget - og konkrete beslutninger som følge deraf, dvs. her korrigeres i et vist omfang for beskrivelsen af det usikre juridiske rum som en hensigtsmæssig opgavefordeling mellem lavpraktiske og overordnede. Men en sådan forståelse er svær at få til at harmonere med den almindelige forståelse af juridisk metode som en kontekstafhængig enhedstænkning, jf. ovenfor i afsnit 2.3.1.2.

Evald peger på konteksten som afgørende, idet han finder, at graden af kompleksitet, der kan anerkendes retligt, afhænger af, hvem reglerne anses for at rette sig mod - hvem skal kunne forstå dem? Spørgsmålet må altså vurderes forskelligt, alt efter, om man ser på forholdet til borgerne eller til juristerne. Evald henviser til Jens Peter Christensen (Christensen, 2008), som finder, at idealet om, at borgerne selv skal kunne læse og forstå lovene på langt de fleste områder er helt uopnåeligt og i praksis skadeligt. Det højeste, der kan opnås, vil som test være, at *specialisterne* kan overskue og forstå lovgivningen, og at de regler, der er mest centrale for borgernes dagligdag, bliver formidlet på en effektiv og forståelig måde (Evald i: P. Andersen, 2009; 50). Selvom alle fremtidige love blev skrevet således, at enhver, som lovtæksten henvender sig til, så vidt muligt let skulle kunne læse og forstå den, er dette ikke tilstrækkeligt til, at borgerne kan forudsige deres retsstilling (retssikkerhed). Evald finder, jf. Christensen, (Christensen, 2008) at det må erkendes, at den retlige kode er baseret på nødvendigheden af juridisk fagsprog (Evald i: P. Andersen, 2009:42) og i realiteten kræver, at modtageren allerede har viden på et vist niveau. Det må altså anerkendes, at borgerne ikke uden særlig sagkyndig bistand fra jurister kan forudsige deres retsstilling (retssikkerhed). Denne sagkyndige bistand består i at kende til retskilderne, fortolkningsreglerne og grundlæggende principper. Dette kan ifølge Evald ikke retfærdiggøre dårligt eller upræcist formulerede love, men illustrerer det forhold, at lovsprogets tilgængelighed kun udgør en - om end væsentlig - del af et større problem, nemlig muligheden for at få kendskab til gældende ret (Evald i: Andersen, 2009:40).

2.3.2.2 Komplexitet som begreb

¹⁸⁵ Sten Schaumburg-Müller refererer her til Ronald Dworkins udgangspunkt om, at der altid er en rigtig, retlig afgørelse, jf. billedet af den overnaturlige dommer Herkules, som kan finde denne løsning, jf. ovenfor i afsnit 2.3.1.1.

2.3.2.2.1 Flere discipliner

Kompleksitetsbegrebet anvendes i dag til beskrivelse af forhold inden for ganske mange områder (design, it-videnskab, økonomi, logistik, matematik, psykologi, systemteori, sociologi, pædagogik, reguleringsteori, administrationsteori, marketing, international politik mv.), og konkrete definitioner af begrebet afspejler det enkelte område. I denne undersøgelse tages udgangspunkt i kompleksitet som kendetegnet ved ikke-lineær tilblivelse - emergens¹⁸⁶ - gennem åbenhed og multiple niveauer, interdependens¹⁸⁷, adaptivitet¹⁸⁸ og uforudsigelighed (Dekker, 2011:138; Stevens & Cox, 2008:1322), jf. også de i DEL II anvendte teoretikere (særligt Gigerenzer 2008). Herved adskiller komplekse fænomener sig fra fænomener, der kan forstås og håndteres med simpel eller beregnet analyse (Helm 2011; Luhmann 1997; Teubner 1988; Woods et al. 2010). Sådant kompleksitet kan anskues som et nutidigt vilkår. Kompleksitet er således ofte anvendt som led i et signalement af samfundsudviklingen¹⁸⁹ og beskrives som et resultat af opgøret med traditionelle kategorier og former (fx køn, slægt, ægteskab, alder, klasse) og modernitetens systematisering, effektivisering og rationalisering med udgangspunkt i oplysningsidealene (nationer, institutioner, systemer, bureaukratier, hierarkier mv.).

Kompleksitet eller ligefrem ”hyperkompleksitet” som et nutidigt vilkår er ligesom risiko et centralt begreb indenfor systemteorien (Luhmann 1997), hvor det bl.a. refererer til en øget funktionel uddifferentiering. Dvs. enhver enkeltstående samfundsmæssig kommunikation, der i sagens natur kun kan aktivere en lille del af den samlede kompleksitet, er en risiko-kommunikation: den vil altid udelukke en mangfoldighed af perspektiver, som egentlig ikke kan udelukkes. Dette betyder, at det er vanskeligt at italesætte værdier om fx rationalitet, lighed, retfærdighed, det ”gode samfund”, ”barnets bedste” mv. uden samtidig at henvise til kompleksiteten, og dermed også til det grænserelevante (Schaumburg-Müller 2009), adaptive og interdependente i sådanne værdier (Majgaard, 2013:82). En konkret forståelse er derfor i realiteten afhængig af tilpasning til en bestemt kontekst og valg af niveau for forståelse, idet værdierne åbne, ikke-entydige, foranderlige og indbyrdes afhængige karakter gør dem i stand til at aktivere utallige inkongruente perspektiver på den samme begivenhed (Vangsgaard, 2009:17). Bag kompleksiteten ligger nye logikker og rationaler om globalisering, individualisering, fleksibilitet, teknologi, effektivitet, pluralisme mv. Disse logikker tager i vidt omfang udgangspunkt i individet som den overordnede værdi. Denne individualisering, som i stigende grad har taget form af en individuel projektgørelse, beskrives af Anders Fogh Jensen med udgangspunkt i Foucault, som et centralt rationale i ”projektsamfundet”, hvor forskellige styringsformer¹⁹⁰ eksisterer på en kompleks måde side om side, herunder loven og retten. *“In the context of late modernity, however, the traditional forms of regulation which employs law to ground values and norms in social structures and institutions loses its determinacy, as the agency’s reflexivity grows vis-à-vis structures and institutions”* (Banakar, 2013:11). Det er denne kompleksitet som et grundlæggende samfundsmæssigt vilkår, der ligger bag den juridiske ”svage” doktrin om klarhed som ideal, jf. ovenfor i afsnit 2.3.2.1.1: Øget kompleksitet er et vilkår, som ikke kan ændres, men som må håndteres, bl.a. med information, monitorering, (juridiske) eksperter, specialister og anden- instanser.

¹⁸⁶ Emergens betegner det forhold, at der ved en helhed dukker særlige egenskaber op, som ikke kan forklares ud fra de enkelte deles egenskaber (Se fx Gyldendals Store Danske åbne encyklopædi).

¹⁸⁷ Interdependens betegner det forhold, at to eller flere enheder, variable eller aktører er gensidigt afhængige af hinanden (Se fx Gyldendals Store Danske åbne encyklopædi).

¹⁸⁸ Adaptivitet betegner tilpasning (se fx Gyldendals Store Danske åbne encyklopædi), dvs. forandring af et enhed eller et system i forhold til andre enheder, systemer eller ændrede forhold.

¹⁸⁹ Fx af ”grand theory”-teoretikere som Antony Giddens (Giddens 1994), Ulrich Beck (Beck 1992), Zygmunt Baumann (Baumann 1989), Michel Foucault (Foucault 2001), Niklas Luhmann (Luhmann 1997), Habermas (Habermas 1996; Habermas 1984), Gunther Teubner (Teubner 1988) mv.

¹⁹⁰ I teorien omtalt som ”dispositiver”.

2.3.2.2.2 Teori om samfundsmæssig kompleksitet og håndtering

Der findes da også en del teori om politisk, organisatorisk og individuel *håndtering* af kompleksitet, herunder den centrale rational choice teori, hvorefter beslutningstagerens valg af løsning ud af flere alternativer, der i sidste ende giver den største nytte, under samme forudsætninger vil være den samme på et andet tidspunkt. Rational choice-teori(rne) er blevet kritiseret fra mange forskellige vinkler, herunder både forskellige kritiske teorier og fx James Buchanans public choice teori. Rational Choice-teorien fandtes af inkrementalismens grundlægger, Charles Lindblom (Lindblom 1968) dels at overvurdere aktørernes adgang til information, dels at undervurdere de eksisterende interesse modsætninger. Efter den *inkrementalistiske* teori har aktørerne ikke på forhånd defineret klare mål men søger at opnå de løsninger, som afviger mindst muligt fra den eksisterende linje for at skabe et *brugbart kompromis*. Derfor begrænses opstillingen af alternativer og analyser af konsekvenser mest muligt, og således kan der opnås acceptable løsninger samtidig med, at kompleksitet og magtrelationer i beslutningsprocessen skjules. I forlængelse heraf ligger March's anerkendelse af strategisk dobbelthed (March 1976) som et redskab for beslutningstageren, der aktivt kan anvendes til styring og interessevaretagelse i komplekse situationer og Herbert Simons teorier om bounded rationality (Simon 1976). Disse teorier er i dag videreudviklet indenfor forvaltningslæren og forskningsfelter indenfor Public Administration og Public Policy-traditionen, organisationsteorien mv. og anvendes som udgangspunkt for ledelse, styring, (netværks)organisering mv.

I nyere håndteringsstrategier og - teorier ligger generelt en anskuelse af kompleksitet som håndterbar. Fx i strategier indenfor produktionsvirksomhed, hvor hele produktionen stoppes, indtil selv en lille fejl er fundet og den fulde årsagskæde klarlagt ("boot-strapping"). Denne nul-tolerance overfor fejl i og dermed også overfor ad hoc problemløsning genfindes i det retlige felt som beskrevet af William H. Simon (i: de Búrca & Scott (Ed), 2006). De finder udtryk i politisk-administrative styringsinitiativer i form af New Public Management, gennem indførelse af Bestiller-Udbyder-modeller og modificerede versioner heraf (Zeeberg & Nørrelykke 2011) i form af resultatbaseret styring mv. (Majgaard 2013) og krav om dokumentation og indsamling og brug af (big) data (Se fx Mandag Morgen 2013). Sådanne strategier sætter også aftryk i den retlige regulering og handler også om placering af ansvar og undgåelse af skyld, "blame games" (Hood 2011) og dilemmaspil (Majgaard, 2013:107). Håndteringsstrategierne, deres årsager og konsekvenser har været genstand for megen analyse med systemisk-ledelsesmæssigt, institutionelt-kulturelt og symbolanalytisk fokus (for en oversigt over centrale forvaltningsbidrag, se Dalsgaard, 2013). Der er imidlertid mange retninger med forskellige tilgange, herunder til samfundsmæssige risici. I dag anvendes betegnelsen "New Governance" om en lang række forskellige kompleksitetshåndteringsstrategier (se fx Alemanno 2012; Amir & Lobel 2012), hvor interessen er rettet mod at bevæge sig væk fra topstyret, kontrolbaseret "command-and-control"-regulering (Teubner 1993) hen i mod andre mere governance-orienterede styringsstrategier, jf. også DEL II, afsnit 4.2.1.2. Der er i et vist omfang tale om teoridannelser på tværs af rets- og statsvidenskaberne (Teubner 1993:73), se fx Michael Adler m.fl. (Adler 2010), som omfatter en lang række forskellige regulerings- og styringsrationaler, omfattende kollaborative, (fx Hartley 2005; Sørensen & Torfing 2011; Ansell & Gash 2007) ledelsesorienterede, organisatoriske og adfærdorienterede mv. prioriteringer.

I magtteoretiske analyser er de mange reformer og styringsinitiativer på det velfærdsretlige område analyseret som udtryk for et komplekst forhold mellem individet som på den ene side frit, selvstyrende og autonomt og på den anden side genstand for styring gennem tilpasning (Larsen 2003; Villadsen 2004; Rose 1999; Majgaard 2013).¹⁹¹ I politologisk orienterede

¹⁹¹ Jf. også Vanessa Pupavac, som refererer Mark Duffields beskrivelse af reguleringsregimer, der retter sig mod bredere sociale systemer, interaktioner, udvekslinger og identiteter, som anderledes end

samfundsbeskrivelser (fx Pedersen 2011; Kaspersen 2008) ses udviklingen som udtryk for globaliseringens "afvikling" af det nationalt afgrænsede velfærdssamfund og tilpasning til og afhængighed af internationale konkurrencepræmisses. De mange organisatoriske reformer beskrives af den svenske organisationsteoretiker, Nils Brunsson, som - ganske virksomme - mekanismer til opretholdelse af håb (Brunsson 2006) gennem "organiseret hykleri". Distinktioner, faseopdeling og registrering kan umiddelbart nedtone grænser, det, der bliver skåret fra, forskellene, modsætningerne, prioriteringerne, problemernes "vildhed", dvs. konteksten - og dermed se ud til at tæmme problemet.

2.3.2.2.3 Komplexitet og håndtering på børneområdet

Reformer som udtryk for håb giver på børneområdet¹⁹² god mening - det handler om børn, som en dag bliver voksne, myndige samfundsborgere, og som sådan repræsenterer et samfundsmæssigt håb om fremtiden: *"That a preoccupation with children should represent an expression of society's anxieties about the future is not novel. The drive for child protection policies arose in the nineteenth century in the context of moral panics over social disorder. What is novel, however, is the centrality of the issue of children in policy and ethics"* (Pupavic in: Chandler, 2002:61). Udviklingen af børneperspektiv, børnesyn, barnet som subjekt mv. udtrykker et moderne blik på barnet som *individ* (Gilbert, 2012:533) og dermed som ligeværdig samfundsborger og produktionsfaktor. Komplexitet og kompleksitetshåndteringsstrategier hænger således her sammen med risici og muligheder for individ og samfund på kort og på langt sigt; vilde - "wicked" - problemer" (se fx Krogstrup 2011; Helm 2011; Høybye-Mortensen 2013; Warming 2011a) m.fl. og ubegrænsede muligheder. *"Hertil kommer den kompleksitet, at variabilitet i børns udvikling er det normale og ikke undtagelsen, dvs. at børn kan udvise symptomer og forstyrrelser på ét tidspunkt men klare sig o.k. på et andet"* (Egelund in: Hornemann Møller, 2012:264). De kan have store konsekvenser og være svære at forudberegne konsekvenserne af (Herring 2005) og samtidig accepteres risiko og fejl ikke (Helm 2011). I forhold til beslutninger i praksis bliver der tale om "vrangvillige valg", (Høybye-Mortensen 2010). *"The big problem for society (and consequently for professionals) is establishing a realistic expectation of professionals' ability to predict the future and manage risk of harm to children and young people. [...]"* (Munro, 2011:17). Kravet om præcis risikovurdering beskrives i forhold til det sociale arbejdes teori også af Brian Taylor som "added complexity" (Taylor, 2005:2), jf. også (Stevens & Cox 2008; Križ & Skivenes 2013) og ses i ambitiøse politiske udmeldinger: *"Jeg kan ikke sige det klart nok: Ethvert overgreb eller omsorgssvigt af et barn er ét for meget"* (Findahl 2012). Dette kan således meldes ud samtidig med, at det generelt anerkendes, at området er komplekst: *"Hvad der konkret er i børnenes interesse, og hvordan deres tarv bedst varetages, er ofte meget komplekse spørgsmål"* (Faye Jacobsen in Rasmussen, 2013:93). Det afgørende er håndtering af kompleksiteten, som især giver sig udslag i et fokus på dokumentation. Eileen Munro har således med henvisning til Powers beskrivelse af "The audit society" (Power 1997) beskrevet nyere styringsstrategier på børneområdet som udtryk for dokumentationens nye dominans: *"The approach to management has assumed that the process can be divided into a series of tasks that can be sequentially completed and recorded"*. (Munro, 2011:20). Som det gælder mere generelt, handler dette fokus på dokumentation også om indsamling af data med henblik på styringsoptimering og effektivitet, jf. afsnit 3.3.3.

disciplineringsystemer, der retter sig mod individers opførsel: *"...the new regulatory regimes take the form of "therapeutic governance" appealing to self-realization [...] perpetual assessment and the never ending management of risk"* (Pupavac in: Chandler, 2002:59).

¹⁹² Se fx Bodil Rasmussens notat om udviklingen på børneområdet udarbejdet til brug for den svenske udredning om forslag til en ny børnelov, SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU).

2.3.3 Om valget af tilgang - motivering og kritik

2.3.3.1 Retlig og styringsmæssig håndtering: Det rationelle ideal

Kompleksitet som samfundsmæssigt og retligt fænomen og de forskellige styrings- og håndteringsstrategier, herunder den retlige, prøvelsesorienterede enhedstænkemåde - har nær tilknytning til idealet om det logisk afvejende, saglige, objektivitetssøgende individ. Som sådan er det tæt knyttet til det rationelle, europæiske dannelsesideal, jf. også den retlige grundfigur, den oprindeligt romerretlige *bonus pater familias*,¹⁹³ som anvendes til at fastslå straf- eller erstatningsansvar. Dannelsesidealet har været fortolket på forskellig måde inden for den europæiske oplysningstradition, i rationalistisk (Frankrig), empiristisk (England) og idealistisk (Tyskland) tilskæring. Herhjemme har udviklingen af velfærdsstaten også haft rod i dette dannelsesideal - om oplysning, dialog, medborgerskab og uddannelse. Dette ideal er overordentlig ambitiøst. Steen Nepper-Larsen beskriver dannelsesstanken - med reference til også Kant og Schlegel - som det egentlige livsindhold, hvor det gælder om at fuldkommengøre menneskets ide og at hæve menneskeheden op til perfektionering. Nepper-Larsen refererer også til Hegels ide om, at det enkelte menneske må lære at eliminere det blot private for at kunne hæve sig mod og virkeliggøre det almene. *"For at blive et menneske både i og for sig selv må det forlade sin naturlighed og lære at udfolde og erhverve sig en ophøjet og dynamisk "kunstighed". Det må overskride sin naturlige eksistens og overvinde modstand i den ydre verden"* (Larsen, 2012:58). Dannelsesstanken er som beskrevet af Nepper-Larsen altså på en gang uhørt ambitiøs og dynamisk tvingende. Den foreskriver mennesket en antropologisk og ontologisk værensbestemmelse, en natur eller livsopgave - at blive "gebildet" på såvel mikroniveau (som en køreplan for det enkelte menneske) som makroniveau (som menneskehedens egentlige bestemmelse). På denne måde lades dannelsesstanken også med en historiefilosofisk kraft og nødvendighed (Larsen, 2012:57). Hydéns normteori og Sands retlige kompleksitetshåndteringsteori, hvorefter *"Konsensus om generelle normer bidrar på lignende måter til å redusere kompleksiteten. Både konsensus og institusjonalisering kan bidra til at det er mulig å kommunisere raskt og presist om komplekse temaer indenfor gitte sammenhenger"* (Sand, 1996:75) lægger således også dannelsesidealet til grund - dvs. henviser til den fornuftige, rationelle kommunikation, oplysning og dialog.

Både i USA og i Europa er den pragmatiske, realistiske bevægelse således, jf. afsnit 2.3.1.1, videreført med dette udgangspunkt, dvs. med en retlig interesse for grundprincipper og værdier om inddragelse, lighed oplysning, refleksion mv. - værdier som også præger det sociale arbejde, pædagogikken, læringsteori mv. Indenfor socialt arbejdes teori er idealet om det oplyste, reflekterende, demokratiske individ centralt, inspireret af værdier om lighed, social retfærdighed, personlig frihed, menneskesyn og menneskerettigheder mv. (se fx Healy 2009; Payne 1997; Posborg et al. 2013). Midlet mod manglende efterlevelse af idealerne i praksis er, jf. ovenfor i afsnit 2.3.2.1.3, generelt refleksion, værdier om rettigheder, autonomi, integritet,¹⁹⁴ understøttet af procedurekrav om information, undersøgelse, medvirken, transparens, eksperter og retfærdige, velfærdsstatslige og retlige institutioner, se fx Martha Finemans teori om "vulnerability" (Bjørnholt 2013), Peter Høilunds betoning af retfærdige institutioner (Høilund 2006) og teorierne om refleksiv og argumentativ mv. ret (Teubner 1988; Ketscher 2008; Gottrup 2009). Praktikerne skal bringes til at *reflektere* over egen praksis (Schön 1983). Både retligt og socialfagligt indebærer dette, at svaret på den løbende konstatering af, at praktikerne ikke lever op til reguleringens intentioner, ofte har

¹⁹³ En objektiviserende målestok, hvor det afgørende er, hvorledes en omhyggelig *pater familias* ville have handlet, jf. også begrebet *diligentia*, som betyder påpasselighed, omhu (Se fx Tamm 2009:164).

¹⁹⁴ Se for så vidt angår rettighedsteorier og "theories of justice" fx Bjørnholts opstilling: John Rawls, Susan Moller Okin, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Nancy Fraser samt identitetsteoretikere som Axel Honneth og Emmanuel Levinas (Bjørnholt, 2013:3).

været *mere af det samme*. Flere regler og krav om systematik, deliberation¹⁹⁵, kommunikation og uddannelse. Og mere kontrol med disse krav gennem fornuftig, informeret organisering, dialogprocesser, anden-instansbehandling og juridisk mv. ekspertbistand, baseret på juridisk - domstolsorienteret, bagudrettet, rationelt-vurderende - metode og teori, som beskrevet nedenfor i afsnit 3.3 om de senere års reformer, herunder afsnit 3.3.6.2. om processtyring og sagsbehandling og afsnit 3.5.9 om monitorering af kommunernes tilsyn.

2.3.3.2 Det rationelle ideal og konteksten. Brugerne af reglerne

"Det er ikke et problem, at man skal være atomfysiker for at forstå de ord og begreber, der anvendes i atomfysik, men det er et problem, såfremt en tekst, der skaber rettigheder og pligter for borgerne, kun er tilgængelig for de kyndige." (Blume, 2006:150).

Denne undersøgelses pragmatiske udgangspunkt i de samfundsvidenskabelige og juridiske teorier om samfundsmæssig og retlig kompleksitet er motiveret af et ønske om at spørge nærmere ind til dette rationalitetsideal. Interessen er rettet mod *brugerne af reglerne*, dvs. i denne sammenhæng kommunale beslutningstagere i forhold til de børn og familier, reglerne drejer sig om. Det anses altså ikke for uden videre tilstrækkeligt alene at henvise førsteinstanser (kommunerne), de "lavpraktiske" udøvere, og dermed også børn og forældre til omfattende informationssøgning og til det særlige juridiske argumentationsfællesskabs efterfølgende prøvelsesmæssige vurdering (fx Ankestyrelsen, Folketingets Ombudsmand, revisions- og konsulentfirmaer, retterne). Ved at spørge til regleres nærmere udformning, herunder deres kompleksitet i en bredere betydning, og de forhold og prioriteringer, der fører hertil, lægges også op til overvejelser om, hvorvidt det nu også altid er så nødvendigt og hensigtsmæssigt? Særligt med udgangspunkt i, at den efterfølgende vurdering af de "lavpraktiske" udøveres retsanvendelse i realiteten tager udgangspunkt i prøvelsesinstansens enhedsforståelse af regler og juridisk metode, selvom vilkårene for den retlige beslutningstagning her er grundlæggende anderledes, bl.a. i form af tilskæring af problem, valg af prøvelsesmetode, principielle spørgsmål mv.

Kendskabet til de gældende regler er herved forbeholdt de få. I forhold til børneområdet fremhæves i den britiske Munro-rapport: *"What is needed most of all is a structure in which there is no ambiguity about the decision-making process for the quality of services to children and families"* (Munro 2011b). Den svenske betænkning om en ny børnelov¹⁹⁶, tager udgangspunkt i en værdi om, at reglerne skal være til at forstå for dem, som skal anvende dem: *"Det krävs att bestämmelserna är så entydiga och fullständiga att de möjliggör en enhetlig tillämpning"*. I forhold til børneregleres udvikling i Danmark anfører Bente Adolphsen, at det moderne samfunds individfokus har ført til, at der i dag findes et utal af "rettigheder", som er af forskellig karakter og i stigende grad tillagt barnet ofte uden en nedre aldersgrænse og ofte uden, at det i lovgivningen er klart, hvilke typer af rettigheder, der er tale om, og hvordan konkurrencen mellem forskellige rettigheder konkret skal løses. Adolphsen finder, at dette fører til *"forvirring og usikkerhed og skaber en meget uheldig retstilstand både for familien og de kommunale socialrådgivere"* (Adolphsen 2011a).

¹⁹⁵ I DEL II ses med udgangspunkt i nyere kognitionsteori (herunder Kahneman 2011; Jolls et al. 1998; Gigerenzer & Engel 2006) nærmere på dette rationalitetsideal med udgangspunkt i begreberne "system 1" og "system 2", som beskriver henholdsvis hurtig, intuitiv beslutningstagning og mere langsom, deliberativ tænkning.

¹⁹⁶SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). Betænkningen, som er uhyre grundig, såvel i forhold til analysen af gældende ret, som i forhold til foreliggende forskning, komparation og forslag, har været under behandling i forskellige fora i de efterfølgende år. Betænkningens forslag om en særskilt lov er ikke fulgt, selvom der efterfølgende er vedtaget ændringer på området.

I den historiske bevægelse fra forudbestemte kategorier, grænser og indlejrede moralnormer til individuelle rettigheder, processer og transparenskrav, er retten i stigende grad blevet rettet mod at *regulere individers adfærd og værdier*. Ændringerne indebærer bl.a., at retsmyndigheder ikke er noget, der kun foretages af jurister. Mellem borgerne og juristerne er der et felt, vokset frem i velfærdsstaten, hvor ikke-jurister er retsmyndigheder, samtidig med at regelmængden og kravene til det offentlige om velfærd, kontrol mv. er øget. De er ikke retsspecialister - og ikke almindelige borgere. Der gælder ikke professions- eller uddannelseskrav på store dele af velfærdsområdet, og de ansatte kan have socialfaglig, administrationsteknisk, økonomisk, forvaltningsmæssig, pædagogisk mv. baggrund eller være uden særskilt uddannelse. Dette har været genstand for en del rettssociologiske og retspolitiske undersøgelser og retsteori. Jørgen Dalberg Larsens *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så?* (Dalberg-Larsen 1984) har været markant og tilsvarende i Sverige Håkan Hydéns *Ram eller lag fra 1983*, jf. også Mogens Moe, Thorstein Eckhoff og Hans Petter Graver (se fx Eckhoff & Graver 1991), inspireret bl.a. af Auberts arbejde (fx Aubert, 1964). En central konklusion, som herhjemme er bekræftet af Bettina Lehmann Kristiansen (Kristiansen 2001) går bl.a. på, at retskilder anvendes forskelligt af forskellige myndigheder og personer, og at det kan være vanskeligt at skille den retlige beslutningsproces fra andre dele af beslutningsprocessen og konteksten, ligesom variationerne i rettens anvendelsesområder kan være betydelige i form og udtryk. Hans Petter Graver har med udgangspunkt i sin realistiske retsteori, efter hvilken retsmyndigheds egen vurdering spiller en væsentlig rolle i den retlige beslutningsproces, interesseret sig for retten som et psykologisk fænomen og anvendt kognitiv teori, dvs. teorier om forståelsen af menneskelig adfærd ud fra et psykologisk perspektiv til forståelse af, hvordan juridiske krav håndteres (Graver 2010).

Retlig kompleksitet rejser således spørgsmål i forhold til denne kontekst og gruppe af professionelle, som er grundlæggende anderledes end både prøvelsesinstansens og den juridiske teoris muligheder og tilgange. Den afviger også fra de vilkår, der gælder i det politiske spil, som ligger bag lovgivningsprocessen. Det forhold, at de konkrete beslutninger tages i et andet miljø, end det, reglerne er dannet i - reglernes politiske tilblivelsesmiljø, teoretiske begrundelser, praksisinstanser - kan indebære, at regler, der giver mening i det ene perspektiv som udtryk for generelle rettigheder og værdier, kan få andre konsekvenser i det andet perspektiv og dermed omsættes ud fra andre rationaler end udtrykt i værdierne.¹⁹⁷ Hertil kommer, at transparens i stigende grad ses som en grundlæggende værdi bl.a. med det formål at overflødiggøre unødvendige mellemlid i forholdet mellem borger og stat. Der kan derfor stilles spørgsmål ved, om det er tilstrækkeligt og acceptabelt, at den juridiske teori besvarer spørgsmålet om klarhed og gennemsækelighed med, at reglerne ikke altid kan være klare i traditionel sproglig eller juridisk forstand, og at der derfor må henvises til andre instanser, øget information og juridiske eksperter. Der ligger mere indgående spørgsmål gemt: *Hvordan* er reglerne komplekse, og hvornår er det *nødvendigt*? Hvilke *hensyn og rationaler* ligger bag retlig kompleksitet? Og er der *andre måder* at forstå og forholde sig til kompleksiteten på?

Derfor er det i denne undersøgelse valgt at kombinere den retsdogmatiske med den genetisk rettsociologiske metode og at supplere retlige teorier om klarhed og de forskellige bud på analyse og og håndtering af retlig kompleksitet inden for denne teoretiske tradition med et bredere kompleksitetsbegreb, som også danner baggrund for studier inden for andre videnskaber af nutidens kompleksitet og kompleksitetshåndtering på forskellige områder. Ved at inddrage et sådant blik kan retlig kompleksitet ses i et bredere perspektiv og belyses ud fra en ikke alene enhedsretlig ramme.

¹⁹⁷ Carsten Henrichsen skriver i forhold til spørgsmålet om retlig prøvelse af professionsfaglige normer (her pædagoger), at "*Pædagogerne befinder sig som professionsudøvere i bunden af et myndighedshierarki, hvor de overordnede (tilsyns-) organer altid kan udtale deres opfattelse af, hvad der er hensigtsmæssigt og forsvarligt ...*". (Henrichsen 2001).

Dermed gives mulighed for både at beskrive kompleksiteten og stille spørgsmål til den - dens konsekvenser og nødvendighed.

Der kunne have været inddraget mange andre og flere teoretiske udgangspunkter. Et rent dogmatisk udgangspunkt kunne have givet mulighed for at dække et bredere og dybere felt juridisk set. Dvs. det havde givet mulighed for at få foranstaltningsområdet og langt flere illustrerende praksisafgørelser med og dermed have bidraget til en mere grundlæggende belysning af gældende ret på området. Det eksterne perspektiv har imidlertid været afgørende for dette valg. Dette perspektiv kunne have været beriget med teori om forvaltning, forvaltningslære, medborgerskab og offentlig politik (se fx Greve, 2006; Henrichsen, 2012; Pedersen et al., 2008; Sørensen & Torfing, 2011; Torfing, 2012), men er fravalgt, da fokus her i vidt omfang er på organisation, styring, strategier og ledelse, ikke i særlig grad på retsgrundlagets udformning. Teori om ret, sprog og lingvistik (Epstein 2010; Wagner & Sophie Cacciaguidi-Fahy 2006; Kjær & Adamo 2011) ville også have været relevant, men er fravalgt, da ønsket har været en empirisk og praksisrettet tilgang på lige netop tilsynsreglerne, som denne tradition ikke specifikt retter sig imod. Teori om design, herunder science of technology-studies, ville også have været relevant, men har ikke særligt blik på regler. Disse fravalg indebærer, at undersøgelsens pointer kan anskues også på andre måder end de fremstillede. Dermed bliver de til *bidrag til en diskussion* mere end til faste, kategoriske udsagn. Og det er på sin vis meningen med dem.

2.4 KILDER OG INFORMATIONSSØGNING

Informationssøgningen er gennemført ved anvendelse af gængse nationale og internationale juridiske bibliografiske mv. kilder, herunder Dansk Juridisk Bibliografi, Topsøe-Jensens Lovregister, Folketingstidende, Lovtidende, Ministerialtidende, hjemmesider og databaser, herunder Eurolex (<http://eur-lex.europa.eu/en/consleg/latest/index.htm>) Hudoc-databasen under Europarådet, UNHCR.org, UfR, retsinfo.dk, ft.dk, ast.dk, Folketingets ombudsmand.dk, social.dk, samt juridiske tidsskrifter, særligt UfR, TFA, Juristen, Lov og ret, Tidsskrift for EU-ret og Menneskeret, International Child Law, International Journal of Children's Rights, International Journal of Law, Policy and the Family, Journal of Family Law and Practice, Journal of Human Rights Practice, m.fl. tidsskrifter samt andre relevante tidsskrifter som Journal of Social Welfare and Family Law. Endvidere tidsskrifter indenfor andre faglige felter, herunder British Journal of Social Work, Children and Youth Services Review, Child and Family social Work, Journal of Public Welfare, International Social Work, Social Work Review, Child Welfare, Children and Society mv. Hertil kommer retssociologiske kilder som The Blackwell Companion to Law and Society, European Yearbook on Sociology of Law og tidsskrifter, herunder Retfærd, Law and Society Review, Social and Legal Studies, The Modern Law Review, Acta Sociologica, Journal of Law and Society, Law and Social Inquiry, m.fl. samt en række officielle hjemmesider, herunder Socialstyrelsens Vidensportal, statens betænkninger, og webportaler som ISI Web of Knowledge/Web of Science, SSRN samt SUMMON. Søgningen har været såvel systematisk i forhold til retskilderne og i de øvige kilder på udvalgte søgeord i forskellige kombinationer (børn og unge, tilsyn, tidlig indsats, forebyggelse, opsporing, anonym rådgivning, underretningspligt, registrering, early intervention, detection, risk assesment, prevention, counsel, mandatory reporting, registration m.fl.), som narrativ via kædesøgning og anvendelse af litteraturfortegnelser, oversigtsudgivelser (fx Ejrnæs, 2008b; C. K. Healy, Gray, Midgley, Webb, & Healy, 2012; Kvello, 2013; Payne, 1997, 2008). mv. Bibliografisk har særligt biblioteksportalen www.worldcat.org vist sig at være anvendelig. Det har ikke været muligt inden for projektets ramme at gennemlyse den offentlige debat gennem søgning på medier som infomedia mv., men dette vurderes heller ikke at være nødvendigt i forhold til undersøgelsens fokus på *reglernes udformning*.

3 DEL I: EN UNDERSØGELSE AF DE PROCESSUELLE REGLER OM KOMMUNERNES ALMINDELIGE TILSYN MED BØRN OG UNGE – MED SÆRLIGT FOKUS PÅ KOMPLEKSITET

“Unlike the definition of child, international law lacks a treaty definition of family and it would be too simplistic to conclude that part of the problem is that there is no Convention on the Rights of the Family. The fundamental definition issue would still have to be resolved, because the answer to the critical question for domestic lawyers: “What is the family?” is complex [...]” (Van Bueren, 1995:734).

3.1 INDLEDNING

I den følgende undersøgelse ses på udformningen af de enkelte regler, særligt deres kompleksitet¹⁹⁸ i forhold til det samlede regelsæt. Undersøgelsen er bygget op således, at det først er reglerne om *forældreansvar*, der undersøges. Disse er primært familieretlige og har som sådan et privatretligt udspring, men udgør et helt centralt udgangspunkt for de offentligretlige regler om det kommunale tilsyn. Da fokus i undersøgelsen er på det kommunale, offentligretlige tilsynsansvar, er referencerne til forældreansvarsloven og praksis herom begrænsede, også fordi praksis på dette område udgøres af ofte meget konkret begrundede afgørelser.¹⁹⁹ I undersøgelsen af reglerne om forældreansvaret fokuseres for det første på *barnets rettigheder*, for det andet på betydningen af *fælles forældremyndighed* og for det tredje på, at en del regler også retter sig mod forældre og andre *uden forældremyndighed*. Med dette udgangspunkt undersøges herefter udviklingen af reglerne om det offentlige tilsyn ud fra en indledningsvis opdeling af denne i tre faser: Kontrol i starten af 1900-tallet, behov og forebyggelse i midten af 1900-tallet og aktiv opsporing i slutningen af 1900-tallet og frem. På denne baggrund undersøges udformningen af de enkelte regler af relevans for tilsynet; først reglerne om *aktivering af tilsynsforpligtelsen* - dvs. reglerne om sektoransvar, børnepolitikker og beredskaber, tværsektorielt samarbejde, opsøgende rådgivning og underretningspligt og dernæst reglerne om *kommunens handlepligter* i det tidlige tilsyn, dvs. reglerne om notering og registrering, oplysning til registrerede, vurdering af underretninger, herunder 24-timersvurdering mv. Der spørges, jf. ovenfor i kapitel 2 om metode, teori og analysestrategi, både til reglernes indhold og baggrund. Dvs. til hvordan de fremstår, og hvilke sammenhænge, de indgår i. Der spørges altså fx til, hvordan underretningspligten fremstår, hvem retter den sig mod, hvornår er den aktuel og hvorfor, hvordan er reglerne herom opstået, og hvordan indgår de i sammenhæng med reglerne i øvrigt, hvilke oplysninger angives det i reglerne, at kommunerne kan eller skal indsamle, registrere, vurdere eller videregive, hvilke sammenhænge, overlap og ”huller” er der i forholdet mellem de

¹⁹⁸ Jf. ovenfor i afsnit 2.3 ses kompleksitet som kendetegnet ved interdependens, adaptivitet og ikke-lineær emergens og nedtoning heraf gennem forskellige former for håndteringsstrategier, reformer, herunder inkrementelle, lag-på-lag reformer og tiltag mv.

¹⁹⁹ En afdækning af de familieretlige myndigheders praksis i samværs- og forældremyndighedssager kunne muligvis bidrage til en nærmere forståelse af udformningen af reglerne om det private forældreansvar. Men i vidt omfang er der tale om konkret begrundede afgørelser med henblik på konkret tvistløsning, hvorfor det er vanskeligt at udlede generelle normer og standarder. Det samme gælder praksis i sager om anbringelse udenfor hjemmet uden samtykke, som også kunne inddrages til belysning af forældreansvaret. Også her er der tale om i vidt omfang konkret begrundede afgørelser. Hertil kommer, at der her er tale om de alvorligste sager, som ikke nødvendigvis siger så meget om forældreansvar i almindelighed.

forskellige regler, hvilke oplysninger betragtes i reglerne som relevante i hvilke sammenhænge, hvad udtrykker de enkelte krav om vurdering og registrering, hvornår, hvordan og hvorfor skal der afholdes børnesamtale, gives tilbagemelding til underretter, anmodes om tilbagemeldinger, videregives oplysninger til andre myndigheder, hvilke frister anses for at gælde samt begrundelser og problemer forbundet hermed. Endelig beskrives kort reglerne om monitorering af kommunernes forpligtelser, og der afsluttes med en opsamling. Undersøgelsens analytiske elementer indgår således i undersøgelsen af reglerne og ikke i et særskilt analyseafsnit, idet et sådant ville komme til at fremstå usammenhængende med resten af teksten.

3.2 REGLERNE OM FORÆLDREANSVAR OG BARNETS STIGENDE AUTONOMI

*"Børn og forældre er en sammenhængende helhed [...]".*²⁰⁰

3.2.1 Regulering af forældreansvaret: Ikke generelt afgrænset

Det er efter reglerne om forældreansvar i forældreansvarsloven forældremyndighedsindehaver(ne), der har ansvaret for barnets velbefindende og træffer afgørelse om dets forhold, jf. forældreansvarsloven § 2, stk.1, hvorefter forældremyndighedens indehaver skal "drage omsorg for barnet og kan træffe afgørelse om dets personlige forhold ud fra barnets interesse og behov". De beslutninger, som forældremyndighedsindehaver(ne) træffer efter forældreansvarsloven, er ikke nærmere beskrevet i loven, og de drejer sig således som udgangspunkt om alle de forhold i barnets liv, som kræver, at nogen træffer afgørelse om dem. Dvs. om navn, dåb, dagtilbud, skole, fritidsinteresser, kontakter til netværk, sundhed, konfirmation mv., pas, procesbeslutninger mv. Loven har ikke meget at sige om indholdet af disse afgørelser, udover at de skal træffes efter barnets *interesse og behov*, og at barnet efter forældreansvarsloven § 2, stk. 2, har "ret til omsorg og tryghed og skal behandles med respekt for sin person og må ikke udsættes for legemlig afstraffelse eller anden krænkende behandling".²⁰¹ Der gælder således efter loven ikke særlige krav til forældremyndighedsindehaver(nes) varetagelse af ansvaret ud over forbuddet mod afstraffelse/krænkende behandling samt et mere ubestemt mål om inddragelse af barnet, jf. nedenfor. Forældreansvaret er *personligt*²⁰² og ikke *generelt* afgrænset i forhold til bestemte

²⁰⁰ L 214 (1991-1992) Af de almindelige bemærkninger, indledningen.

²⁰¹ Som formuleret med lov nr. 416 af 10. juni 1997 om ændring af lov om forældremyndighed og samvær (Afskaffelse af revselsesretten) jf. L 213 (1996-1997). Hermed ændredes formuleringen af forældrenes pligt til at beskytte barnet. Den tidligere formulering i myndighedsloven fra 1985, som lød "*Forældremyndigheden medfører pligt til at beskytte barnet mod fysisk og psykisk vold og anden krænkende behandling*" - blev anset som tvetydig.

²⁰² Dette indebærer, at det er et spørgsmål i hvilket omfang forældremyndighedsindehaver(ne) har ret til at lade sig repræsentere af andre efter forvaltningslovens § 8, herunder delegere afgørelser og procesbeslutninger såsom samtykke v. til en anden (dvs. ikke i form af egentlig overladelse af hele forældremyndigheden efter forældreansvarsloven og ikke efter reglerne om advokatbistand i sager om tvang.). Disse spørgsmål er bl.a. relevante i forhold til kommunens vejledningsforpligtelser herom, jf. nedenfor afsnit 3.5.7.1. I FOU nr. 1992.347 var socialforvaltningen i K kommune af en børnehave blevet underrettet om, at der var mistanke om, at et 4-årigt barn B af ægteparret M og H blev misbrugt seksuelt. Underretningen blev givet gennem kommunens pædagogiske konsulent og en psykolog, ligeledes ansat i kommunen. Under en efterfølgende undersøgelse, der skulle afklare denne mistanke, udarbejdede børnehaven et materiale vedrørende mistanken, baseret på observationer af B og samtaler med B. Omkring 5 uger efter underretningen til kommunen havde dennes sagsbehandlere - to psykologer og en socialrådgiver - den første samtale med M og H, som først på mødet blev gjort bekendt med mistanken og undersøgelsen. I forbindelse med mødets afslutning, hvor M og H indvilligede i at medvirke ved yderligere 5 møder, fik de en skriftlig tilbagemelding, som bl.a. indeholdt en opfordring om "ikke at tale med andre, om det I har læst og talt om i dag". Opfordringen blev underskrevet af

områder eller defineret særskilt i forhold til specifikke kategorier af børn eller familier. Det handler således på den ene side om dækning af grundlæggende, almene materielle behov for - og ret til - omsorg, forsørgelse, sundhed og skolegang²⁰³ og på den anden side om mere brede behov og rettigheder, herunder en tryk barndom, tilknytning, integritet og udvikling.²⁰⁴ Forældreansvaret er således præget af den privatretlige frihed, og hvad der nærmere ligger i forældreansvaret - og dermed hvilke forhold, der kan aktivere det offentligretlige kommunale tilsynsansvar - fx materielle afsavn, dårlig sundhedstilstand, manglende omsorg, skoleproblemer mv., må udledes (mange) andre steder fra.

Der er i denne undersøgelse særligt fokus på de *processuelle* pligter for kommunen, og derfor anlægges i det følgende alene et mere overordnet blik på reglerne om indholdet af forældreansvaret i forhold til skolepligt, forsørgelse mv. Det er imidlertid medtaget i undersøgelsen, da det er disse regler, de processuelle regler om det kommunale tilsyn i realiteten afhænger af og relaterer til, og som sådan indgår disse regler i det samlede billede af udformningen af regelsættet.

Mht. skolepligt gælder det efter folkeskolelovens²⁰⁵ § 35,²⁰⁶ at forældremyndighedsindehaveren eller den, der faktisk sørger for barnet, skal medvirke til, at barnet opfylder undervisningspligten, dvs. den almindelige undervisningspligt efter folkeskoleloven for ethvert barn eller ung, der bor her i landet, som medfører pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolens grundskole eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. Mht. forsørgelse gælder det, at forældrene (herunder en forælder uden forældremyndighed) har pligt til at forsørge barnet efter børneforsørgelsesloven, normalt til det 18. år. Der er ikke særlige krav hertil, og forsørgelsen kan således ske ved, at forælderen afholder udgifter til den faktiske forsørgelse af barnet eller ved betaling af et fastsat eller aftalt bidrag, afhængig af indkomst hos den, der skal betale. Dette privatretlige forsørgelsesansvar afspejler sig i de offentligretlige regler, jf. grundlovens § 75, stk. 2, hvorefter enhver skal forsørge "sig og sine", jf. § 2 i lov om aktiv socialpolitik,²⁰⁷ og også servicelovens § 158 om betaling for ydelser efter loven. Også den offentligretlige forsørgelsespligt retter sig altså mod forældre, uafhængigt af forældremyndighed. Mht. offentligretlige ydelser med henblik på forsørgelse af barnet afhænger de derfor normalt ikke af forældremyndighed men af den faktiske forsørgelse, selvom ydelserne i praksis ofte vil blive

de to psykologer. Ombudsmanden fandt, at forældrene med rette havde opfattet denne opfordring som et forbud mod at kontakte udenforstående. Samtidig fandt ombudsmanden, at M og H - set i lyset af, at mødet var indledningen til en videre undersøgelse af, om der var begået incest - kunne have haft behov for at lade sig bistå af andre. På denne baggrund fandt ombudsmanden, at kommunens tilkendegivelse krænkede princippet i forvaltningslovens § 8, hvorefter en part har ret til på ethvert tidspunkt af en sag at lade sig bistå af andre.

²⁰³ Denne del af forældreansvaret svarer til opfattelsen af forældreansvaret i børneloven af 1905 og de følgende love, som var eksplicit båret af hensyn til at sikre befolkningssundhed og orden.

²⁰⁴ Denne del af ansvaret er historisk udviklet op gennem det tyvende århundrede med fremkomsten af nye syn på barndommen, herunder forskellige psykologiske teorier om børns behov for udvikling, tilknytning og omsorg. Og med fremkomsten af det mere brede, ikke-kategoriserende perspektiv på børn og familier, som supplerer tidligere tiders kategorier og definitioner af bestemte børn og familier, idet sådanne i stigende grad betragtes som deterministiske og essentialistiske og afløses af mere konstruktivistiske og pluralistiske forestillinger, jf. også fremvæksten af barndomssociologien som særskilt felt. Hanne Warming beskriver med udgangspunkt i Allison James, Chris Jenks og Allan Prouts forskning (James et al. 1999) de nyere tilgange, repræsenteret ved barndomssociologien, som forskellige dels fra ældre filosofisk-religiøse forestillinger om "det onde barn", "det uskyldige barn" og "det formbare barn", dels fra de forskellige psykologiske forestillinger om det naturligt udviklende barn, det ubevidste barn og barnet som familiens spejlbillede. Det barndomssociologiske barn er både det interaktionistiske barn, barnet som kompetent aktør, barndom som fremmed kultur og barnet som (u-privilegeret) position (Warming, 2011:45). Hermed afspejler udviklingen den mere generelle samfundsmæssige udvikling i retning af individualisering, anerkendelse og autonomi mv.

²⁰⁵ Jf. lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010 med senere ændringer (se herom bl.a. Holdgaard et al. 2011b).

²⁰⁶ Jf. også Grundlovens § 76.

²⁰⁷ Jf. lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012 med senere ændringer.

udbetalt til en forælder med forældremyndighed. Det gælder både universelle ydelser som børneydelse og ungedydelse²⁰⁸ og mere målrettede ydelser som børnetilskud til enlige forsørgere, forskudsvis udlægning af børnebidrag²⁰⁹, kontanthjælp til forsørgere, handicapkompenserende ydelser, særlig støtte efter serviceloven mv. Og det gælder betaling for ydelser, jf. servicelovens § 158. I visse situationer kan både betalingskrav og ydelser dog rettes mod barnet. Det gælder i den særlige situation, at den unge selv har fået forsørgelsespligt over for barn eller ægtefælle eller har klaret sig selv en længere periode, jf. aktivloven og tilhørende administrativ praksis. Et barn kan også - ligesom forældrene - blive mødt af et betalingskrav i forbindelse med anbringelse, afhængig af indkomstforhold²¹⁰, og et barn kan fra ca. 4 år blive erstatningsansvarlig for skadevoldende handlinger (forældrene hæfter dog siden 2009 også for sådanne krav).²¹¹ Jobcentrene har fået kompetence i forhold til unge over 15 år, og den tidligere børnefamilieydelse er blevet delt i børne- og ungedydelse, som i særlige tilfælde kan udbetales direkte til barnet/den unge.

Reglerne om børns forsørgelse retter sig altså som *udgangspunkt* mod forældre, ikke barnet. Og selvom ydelser og ansvar følger forældreskabet, ikke forældremyndigheden, er *den praktiske udførelse* af den del af forældreansvaret, der handler om forsørgelse, efter forældreansvarsloven henlagt til forældremyndighedsindehaver(ne). Forældremyndighedsindehaver(ne) er således også som udgangspunkt værge(r), idet barnet er umyndigt efter værgemålslovens § 1, og forældremyndighedsindehaveren kan anvende barnets midler til barnets forsørgelse. Dog råder barnet selv i forhold til gaver og for så vidt angår 15+-årige, over selv-erhverv, men uden at kunne påtage sig gæld. Disse konstruktioner må ses som udtryk for, at der i visse særlige situationer anerkendes en gradvis stigende selvstændighed for børn i forhold til forsørgelse, selvom dette altså ikke er udgangspunktet. Men der er ikke i reglerne om børns forsørgelse defineret (mindste)standarder i forhold til børns selvstændige rettigheder. De forskellige betingelser og beløbsstørrelser retter sig som udgangspunkt mod forældrene (Jørgensen 2010). Dette gælder også den nyligt vedtagne ”fattigdomsgrænse” (Ekspertudvalg om fattigdom 2013).²¹²

Tilsvarende konstruktioner gør sig gældende i forhold til andre aspekter af forældreansvaret - at sikre barnets sundhed, fritidsliv, personlig frihed mv. Det er som udgangspunkt forældrene, evt. forældremyndighedsindehaver(ne), der har pligt til at sikre disse rettigheder, der er kun undtagelsesvist fastsat særlige krav eller regler herom, og i givet fald har de form af *processuelle* rettigheder, fx 12+/15+åriges selvstændige rettigheder i forhold til behandling, navneændring, adoption og i forbindelse med anbringelse og foranstaltninger uden samtykke efter serviceloven mv, jf. nedenfor i afsnit 3.2.3.6.

Mere indholdsmæssigt specifikke er reglerne i servicelovens § 57a²¹³ om forældreplæg fra 2006.²¹⁴ Et forældreplæg er et specificeret, fremadrettet krav om en eller flere konkrete opgaver og pligter,

²⁰⁸ Jf. lov om en børne- og ungedydelse nr. 147 af 19. marts 1986, jf. lovbekendtgørelse nr. 964 af 19. september 2011 med senere ændringer (Skatteministeriet).

²⁰⁹ Jf. lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, jf. lovbekendtgørelse nr. 856 af 23. august 2012.

²¹⁰ Servicelovens § 159 og Social- og Integrationsministeriets bekendtgørelse nr. 712 af 19. juni 2013 om betaling for ophold i anbringelsessteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsophold for unge i alderen 18 til og med 22 år.

²¹¹ Jf. lov nr. 363 af 13. maj 2009 om hæftelse for børns erstatningsansvar, se herom bl.a. U2010B.274 (Isager 2010).

²¹² Fattigdomsgrænsen anerkendtes af regeringen i 2013 på baggrund af et ekspertudvalgs anbefalinger men har ikke har ført til lovgivning.

²¹³ Som beskrevet i kapitel 17 i vejledning om særlig støtte, 2014 (om evidensbaserede familieprogrammer, forældrerettede indsatser, forældreplæg og ungeplæg.

²¹⁴ Lov nr. 289 af 7. april 2006 om ændring af lov om social service og lov om en børnefamilieydelse (Styrkelse af forældreansvaret).

som forældremyndighedsindehaverne skal påtage sig.²¹⁵ Af de almindelige bemærkninger til reglerne²¹⁶ fremgår det, at: ”Nogle forældre påtager sig ikke deres ansvar og udfylder ikke deres rolle som forældre for deres børn og dermed som ansvarlige for børnenes positive udvikling. I nogle tilfælde er det, fordi forældrene ikke er sig deres ansvar bevidst, i andre tilfælde er det, fordi forældrene aldrig har lært, hvad ansvaret indebærer, og hvordan man løfter det. I endnu andre tilfælde er der desværre tale om, at forældrene vælger ikke at påtage sig ansvaret, men overlader det til andre - herunder til børnene og de unge selv.”²¹⁷ I bemærkningerne tages udgangspunkt i, at forældreansvaret efter den dagældende lov om forældremyndighed og samvær ikke kunne gennemtvinges, idet der ikke var mulighed for at pålægge forældremyndighedsindehavere at foretage bestemte handlinger eller give manglende handling økonomiske konsekvenser.²¹⁸ Reglerne om forældreoplysning²¹⁹ kræver, at kommunen vurderer, at der er risiko for, at et barns eller en ungs udvikling er i fare, at forældremyndighedsindehaveren ikke lever op til sit ansvar, samt at barnet enten har ulovligt skolefravær, ikke opfylder undervisningspligten, har begået kriminalitet af et vist omfang eller en vis grovhed, har alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer, eller at forældremyndighedsindehaveren nægter at samarbejde med kommunen om løsningen af barnets eller den unges problemer.²²⁰ Forældreoplysningsreglerne har altså ikke ændret på reglerne om forældreansvar efter forældreansvarsloven, men understreger betydningen af skolegang og åbner også for offentlig definition af forældreansvaret i forhold til andre ”alvorlige adfærds- eller tilpasningsproblemer”.

Forældreansvaret efter dansk ret indebærer således krav om omsorg, beskyttelse, uddannelse, sundhed, velfærd - men det er ikke særlig specifikke krav. Forældreansvaret er *primært* et privat og personligt anliggende. Det er således ikke så nemt at definere, selvom det er det ansvar, den kommunale tilsynsforpligtelse, jf. afsnit 3.3, tager sit udgangspunkt i.

3.2.2 De internationale regler om forældreansvar: Omsorg og støtte af barnet

Børnekonventionens forståelse af forældreansvaret er ligesom de danske regler ganske bredt formuleret. Både offentlig og privat ret omfattes. Ud over præambelen²²¹ og definitionen i art. 1 indeholder Børnekonventionen en række materielle rettigheder, herunder ikke-diskrimination, ret til

²¹⁵ Reglerne var koblet til et udviklingsarbejde om forældreprogrammer.

²¹⁶ L 108 (2005-2006). Af de almindelige bemærkninger, indledningen.

²¹⁷ Forslaget henviser til regeringsgrundlaget ”Nye mål” fra februar 2005, hvorefter regeringen ”ønsker at markere samfundets afstandtagen til forældre, der ikke vil påtage sig ansvaret og samtidig samfundets støtte til forældre, der gerne vil påtage sig ansvaret.” (Regeringen 2005:31).

²¹⁸ En sådan tilgang var indlagt i de oprindelige regler i børneloven, jf. nedenfor i afsnit 3.3.2.2, og blev forladt i takt med udviklingen i retning af frivillighed og samarbejde. Denne historiske forbindelse til de tidligere regler fremgår imidlertid ikke af de nye regler om forældreoplysning.

²¹⁹ Et pålæg kan fx bestå i, at et forældrepar skal deltage i møder med skolen i en på forhånd fastlagt periode, der højst kan være 12 måneder. Kommunen kan dog beslutte, at pålægget skal forlænges med 6 måneder af gangen, hvis betingelserne for at træffe afgørelse om forældreoplysning stadig er opfyldt. Ordningen blev evalueret i 2007 (Rambøll Management 2007). Evalueringen viste, at forældreoplysning ikke blev meget anvendt i kommunerne, og det var på grund af den begrænsede anvendelse vanskeligt at dokumentere effekter. Der er da heller ikke i særlig grad offentliggjort praksis om reglerne.

²²⁰ I 2009 vedtoges endvidere med lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (Skærpe af reglerne om forældreoplysning og indførelse af ungeoplysning) nye regler om skærpede reaktionsmuligheder over for kriminalitetstruede børn og unge, hvorefter reglerne om forældreoplysning ændredes fra en *kan-bestemmelse* til en *skal-bestemmelse*. Ligeledes indførtes et ungeoplysning for unge over 15 år, og det tydeliggjordes, at foranstaltninger kan iværksættes uden samtykke i forbindelse med forældre- og ungeoplysning.

²²¹ Præambelen følger ikke selvstændigt indhold til konventionen. Kirsten Ketscher skriver om betydningen af præambelen, at der ikke står noget, som ikke ville have været gældende under alle omstændigheder. (Ketscher, 2003:12).

liv og udvikling, høring og deltagelse, identitet, ytringsfrihed, religion, privatliv, informationsadgang, familieomgivelser, og pleje, beskyttelse mod omsorgssvigt, ret til sundhed og velfærd og undervisning, kultur og fritid. Disse bestemmelser er primært rettet mod medlemsstaterne, dvs. det offentlige ansvar, jf. nedenfor i afsnit 3.3, men medlemsstaternes ansvar er snævert forbundet med det private forældreansvar, jf. både præamblen og en række af artiklerne, hvor der henvises til familieenheden som den grundlæggende enhed i samfundet. Børns ret til at kende - og modtage omsorg fra - deres forældre anerkendes efter art. 7, og art. 8 forpligter staterne til at respektere barnets identitet, nationalitet, navn og familie.²²² Indgreb i disse rettigheder kan jf. art. 3²²³ kun ske ud fra barnets bedste, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.3.5, og skal afgøres af kompetente myndigheder, underlagt juridisk prøvelse, jf. også nedenfor om grundlovens § 71 i forhold til anbringelse af børn uden for hjemmet og EMRK art. 8. Særligt om forældreansvaret gælder det efter Børnekonventionen art. 5, at deltagerstaterne skal respektere det ansvar og de rettigheder og pligter, som forældrene har, eller hvor dette finder anvendelse, tilsvarende ansvar, rettigheder og pligter for så vidt angår medlemmerne af den udvidede familie eller samfundet i overensstemmelse med stedlig sædvane, samt værger eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, til på en måde, der svarer til den løbende udvikling af barnets evner, at yde passende vejledning og støtte til barnet i udøvelsen af rettighederne anerkendt i konventionen. Forpligtelsen efter art. 5 til at respektere forældres ansvar, rettigheder og forpligtelser indebærer at sikre støtte og vejledning til barnets udøvelse af dets rettigheder ud fra barnets "evolving capacities" - "*the gradual nature in which the parents' direct role in the protection of children's rights transfers to children as they acquire the maturity to undertake this role for themselves*" (Kilkelly 2010). Dvs. at forældre (og andre) gradvist forventes - og staterne forventes at støtte forældrene heri - at tilpasse niveauet for omsorg og vejledning i forhold til barnet og i at inddrage barnets interesse, ønsker og evner i forhold til autonom beslutningstagning og forståelse for egen interesse, jf. også nedenfor om forældreansvaret særligt i forhold til art. 12 om barnets gradvis stigende autonomi, som altså ikke kun kan opfattes som en processuel regel - den har også en materiel side i forhold til forældreansvaret. Børnekonventionen kan dermed siges at "*emphasize the important role that parents play in guiding and influencing children in the exercise of their rights. Frequent references are made to parents, legal guardians and extended family and community members with a role in the child's life and the rights of parents are also given express recognition in a number of important provisions*" (Kilkelly 2010). Børnekonventionen forudsætter således, at det er familien, der udøver det konkrete forældreansvar og dermed den praktiske sikring af barnets rettigheder efter Børnekonventionen, selvom konventionen i forhold til de specifikke rettigheder i øvrigt retter sig mod medlemsstaterne. Det samme gælder EMRK og EU-retten.

De internationale regler om forældreansvaret peger altså på den ene side på forældreansvaret som afgørende for sikring af barnets velfærd, primært gennem rådgivning og vejledning i forhold til at understøtte barnets (gradvis stigende) autonomi. Men det er på den anden side uklart, hvor grænserne for dette ansvar går - dels mellem forældrenes og barnets ansvar, jf. nedenfor i afsnit 3.2.3, dels mellem forældrenes og det offentliges ansvar, jf. de følgende afsnit.

3.2.3 Barnets autonomi: Gradvist stigende

"One of the difficulties faced by the new sociology of childhood has been that of establishing a clear demarcation line between what claims to be a new theoretical understanding of children and the discourse of children's rights" (King, 2007:194).

²²² "*The Convention sometimes suffers from the misconception that it is anti-family, and that children's rights per se involve the zero sum game of taking rights from adults. In fact, the importance of the family to the child is emphasized throughout the Convention*". (Kilkelly 2010).

²²³ Se General Comment no. 14 (CRC/GC/2013/14) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

3.2.3.1 Relateret til forældreansvaret

Børns status som personer både før og efter fødsel med rettigheder og til en vis grad retlig handleevne nyder fra gammel tid almindelig anerkendelse i dansk ret (Dübeck, 1997; Ketscher, 2003), og børn er omfattet af de almindelige menneskerettigheder (Ketscher, 2003:8). Men hvordan harmonerer dette med udgangspunktet om forældreansvar? Forældremyndighedsindehaver(ne)s kompetence efter forældreansvarsloven og værgemålsloven kan både ses som en repræsentationsstatus i forhold til barnet og som en selvstændig interessestatus for forældremyndighedsindehaveren, jf. forældrenes menneskeretlige ret til familie²²⁴, jf. EMRK art. 8 og Børnekonventionen art. 5 (Van Bueren 1995). Og dermed ligger der også en potentiel konflikt mellem forældremyndighedsindehaver(nes) ret til at repræsentere barnet, forældremyndighedsindehaver(nes) ret til at varetage egne rettigheder og barnets selvstændige rettigheder. Udover i forhold til serviceloven, forældreansvarsloven og de enkelte sektorområder som sundheds- og skoleområdet er spørgsmålene forvaltningsretligt relevante mere generelt, herunder i forhold til parters rettigheder efter forvaltningsloven og registreredes rettigheder efter persondataloven, idet reglerne i vidt omfang har en processuel karakter. Disse spørgsmål handler særligt om retten til at råde over privatliv og personoplysninger. Spørgsmålene handler om, hvornår barnets autonomi indtræder, og hvad det indebærer i forhold til forældreansvaret, dvs. i hvilket omfang barnets autonomi indebærer en begrænsning af forældremyndighedsindehaver(nes) ret til selvstændigt at træffe beslutninger - enten i egen interesse og/eller som følge af retten til at repræsentere barnet.

3.2.3.2 Et centralt og åbent princip i de internationale regler

“The articulation of children ’ s rights may also produce a more complicated situation where the child ’ s own rights appear to conflict with each other. Such a conflict would then require a different and more complex balancing act [...]”
(Fortin, 2006:306).

Efter Børnekonventionens art. 12 skal deltagerstaterne sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse i alle forhold, der vedrører barnet, og barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed. Efter stk. 2 skal barnet med henblik herpå især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder. Art. 12²²⁵ har både et selvstændigt betydningsindhold og betydning som fortolkningsfaktor i forhold til andre bestemmelser,²²⁶ og den har sigte på både materielt at transformere opfattelsen og behandlingen af børn og at opstille processuelle krav. Børnekomiteen har selv peget på, at art. 12 udtrykker konventionens helt fundamentale princip og afvist, at den kan være i konflikt med art. 3 om barnets bedste, idet barnets synspunkter ses som en integreret del af en enhver vurdering af barnets bedste. Art. 12 gælder således ifølge Børnekomiteen ikke kun i offentlige sammenhænge, men også inden for familien, jf. nedenfor i afsnit 3.2.3.5.1 om de danske

²²⁴ Denne ret har dog ikke stået centralt i en skandinavisk sammenhæng (Mattsson i: Andersson, Arvidsson, Mattsson, Ponnert, & Rasmusson, 2011).

²²⁵ Se General Comment no. 12 (CRC/GC/2009/12) on the right of the child to be heard.

²²⁶ Fx Børnekonventionen art. 9, hvorefter ”all interested parties” skal have mulighed for at deltage og gøre opmærksom på deres synspunkter i sager omfattet af bestemmelsen. Denne artikel anses for at omfatte barnets forældre, men også barnet selv.

regler. Dvs. retten indbefatter et krav til forældrene om at høre barnet og et krav til staten om gennem lovgivning og politikker at sikre, at forældremyndigheden udøves på denne måde, jf. ovenfor. Retten er ikke afgrænset eller gradueret i forhold til den retlige konsekvens, sagens alvor eller barnets alder. Eneste betingelse er, at barnet er i stand til at danne sin egen mening. Artiklen indebærer også, at barnet har ret til ikke at udtrykke sin mening. Artiklens begrænsning i forhold til alder og modenhed handler således ifølge Børnekomiteen om, hvilken vægt udsagn skal tillægges - ikke om, hvorvidt barnet skal høres.

I EU Charterets art. 24 er princippet om gradvis stigende autonomi også skrevet ind, idet det fremgår af artiklens 2. led, at: *"Børn kan frit udtrykke deres synspunkter. Der tages hensyn hertil i forhold, der vedrører dem, i overensstemmelse med deres alder og modenhed."*²²⁷ Denne formulering trækker - ligesom andre af charterets bestemmelser - på Børnekonventionen, men lader det ligesom Børnekonventionen stå åbent, hvilket forhold der er mellem barnets egne rettigheder og forældreaansvaret. Heller ikke persondatadirektivet tager stilling, jf. nedenfor herom, bl.a. i afsnit 3.2.3.5.2.²²⁸

3.2.3.3 Høring, medbestemmelse eller selvbestemmelse?

De bredt formulerede bestemmelser om barnets gradvis stigende autonomi giver anledning til en række spørgsmål, idet der kan sondres mellem forskellige former for inddragelse.²²⁹ Juridisk sondres mellem høringsret, medbestemmelse og selvbestemmelse.²³⁰ Høringsretten karakteriseres ved, at det tilkommer andre at træffe beslutning, medbestemmelse indebærer en ret til at have indflydelse på beslutningen, og selvbestemmelse indebærer selvstændig proceshabilitet, indbefattende ret til at afgive samtykke og til at vælge eller fravælge repræsentation. I forhold til høringsretten kan der sondres mellem myndighedens, forældrenes og en repræsentants høring af barnet. Hvad princippet om gradvis stigende autonomi indebærer i forhold til disse forskellige former, har været ganske omdiskuteret i forhold til Børnekonventionens art.12. Børnekomiteen giver ikke svar men anbefaler en case-to-case fremgangsmåde, baseret på princippet om gradvis stigende autonomi. *"When read together with articles 5 and 13, it reflects a move away from merely identifying what decisions children are not competent to take, to the consideration of how children can participate."* (Buck, 2011:129).²³¹ Gradvis stigende autonomi ses altså som en del af børns formative proces, som ikke følger en strikt kronologi eller stereotypiske aldersbaserede grænser for, hvad børn kan og ikke kan. Helen Stalford skriver, at det er *"universally accepted that as children mature and develop an understanding of the world around them, so too does their capacity to exercise autonomous choices."* (Stalford, 2012:52), jf. også Breen (Breen 2005) m.fl. (Hartoft i:

²²⁷ Denne bestemmelse har som udgangspunkt kun betydning i forhold til fortolkning af EU-retten, jf. ovenfor i afsnit 2.2.5.2 om Charterets retlige betydning.

²²⁸ I Menneskerettighedsdomstolens praksis er barnets autonomi særligt indgået i sager om konflikt om forældremyndighed og kontakt (Se herom fx Kronborg & Svendsen 2004). Anbringelsessagerne har traditionelt handlet om forældrenes rettigheder eller beskyttelseshensynet.

²²⁹ Jf. "inddragelsesstigen", som inddeler inddragelse i en række "trin", fx Sherry Arnsteins generelle model (Arnstein 1969) og Roger Harts model for børns inddragelse (Hart 1997), jf. også (Warming 2011b).

²³⁰ Se fx. Graversen-udvalgets betænkning, (Graversen udvalget: 196).

²³¹ Bestemmelsen har været genstand for komiteens nærmere overvejelser i General Comment no 12 (CRC/GC/2009/12) on the right of the child to be heard. Her gennemgås det bl.a., hvordan artiklen forholder sig til andre artikler og implementeringen i forskellige kontekster. Kommentaren konkluderer, at medlemsstaterne bør undgå formalistiske eller symbolske tilgange til implementeringen af artiklen. Deltagelse skal forstås som en proces, ikke som en engangs-forestilling: *"A widespread practice has emerged in recent years, which has been broadly conceptualized as "participation", although this term itself does not appear in the text of article 12."* (CRC/GC/2009/12: Pkt. 3). Det fremgår endvidere, at *"achieving meaningful opportunities for the implementation of article 12 will necessitate dismantling the legal, political, economic, social and cultural barriers that currently impede children's opportunity to be heard and their access to participation in all matters affecting them"* (ibid. Pkt. 97).

Bønsing et al. 2012; Ketscher 2003; Adolphsen 2011b). Dette syn på princippet om gradvis stigende autonomi indebærer, at det ikke kun handler om høring - men at der i princippet ligger et krav om konkret vurdering og evt. krav om egentlig selvstændig autonomi, overlappende (medbestemmelse) eller ligefrem tilsidesættende forældreansvaret (selvbestemmelse). Dette harmonerer med Ketschers udsagn om, at der ikke kræves klar og utvetydig hjemmel for, at et barn har rettigheder på lige fod med voksne, det er tværtimod det retlige udgangspunkt, at det er sådan (Ketscher, 2003:9). Men det rejser spørgsmål om, hvad det egentlig er, der følger af reglerne.

3.2.3.4 Samlet om de generelle træk ved reglerne om forældreansvar og barnets autonomi

Forældreansvaret efter forældreansvarsloven og den relation mellem forældre og barn, der følger heraf, er altså ikke udtryk for, at barnet er fuldtud afhængig af forældrenes ansvar, ”dependent”. I et eller andet omfang står barnet også i en selvstændig position, herunder i forhold til det offentlige. Denne nyere opfattelse af barnets position er præget af de internationale regler, særligt Børnekonventionen, jf. også EMRK og EU-reglerne. Med dette udgangspunkt ses forældreansvaret som et krav til forældremyndighedsindehaver(ne) om at sikre barnets grundlæggende rettigheder gennem gradvist at tilpasse niveauet for omsorg for barnet gennem vejledning og inddragelse. Det fremgår imidlertid ikke af forældreansvarsloven, hvordan dette ansvar nærmere skal forstås.

I det følgende ses nærmere særligt på reglerne om børnesamtale og partsrettigheder. Disse regler spiller ind på forældreansvaret og barnets autonomi og behandles derfor her. Reglerne indebærer imidlertid også handlepligter for kommunerne jf. nedenfor i afsnit 3.5.5 om kommunens handlepligter og kunne også være behandlet i dette afsnit.

3.2.3.5 Særligt om reglerne om børnesamtale

3.2.3.5.1 En forpligtelse for myndigheder. Serviceloven

Forældre har ikke i dansk ret en *konkret* pligt til at høre barnet, inden afgørelser træffes. Det har forældrene i Sverige (stigende med alder) og i Norge.²³² Men i et vist omfang har de danske *myndigheder* pligt til at høre barnet i forskellige offentligretlige sammenhænge. Der findes ikke en generel regel om høring,²³³ idet det har været udgangspunktet, at dette spørgsmål skal reguleres ved særlige lovregler inden for det enkelte område. Her har netop det sociale område været anset for centralt,²³⁴ og serviceloven indeholder i dag en række forskelligartede regler herom. Mht. høring af børn gælder det efter serviceloven § 48, at der - 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 finde en samtale sted med barnet eller den unge herom. Hvilken betydning, barnets udsagn skal tillægges, reguleres dog ikke af disse bestemmelser. Af serviceloven § 46, stk. 3 fremgår det mere generelt, at barnets eller den unges

²³² Reglerne herom refereredes allerede af Graversen-udvalget, idet den dagældende norske børnelov indeholdt en regel om, at forældrene og andre som har med barnet at gøre, skal høre, hvad barnet har at sige og lægge vægt på, hvad barnet mener, før de træffer afgørelse om personlige forhold for barnet, og for så vidt angår børn over 12 år var reglen allerede på dette tidspunkt formuleret som en ret for barnet til at sige sin mening før afgørelse om personlige forhold. Tilsvarende i de svenske regler, hvor allerede den dagældende Föräldrabalks kap. 6, § 11 indeholdt en regel om, at forældremyndighedsindehaverne i takt med barnets stigende alder og udvikling skulle tage stadigt større hensyn til barnets synspunkter og ønsker.

²³³ Arbejdsgruppen bag den danske myndighedslovsændring i 1985 (Justitsministeriet, 1983), fandt således, at det mere grundlæggende spørgsmål om barnets ret til at blive hørt fandtes ikke egnet til retlig regulering, idet en generel regel primært ansås for at være holdningspåvirkende i forhold til forældre og andre, der omgås børnene i det daglige, ville være vanskelig at sikre overholdt, måtte være usanktioneret og i øvrigt ret ubestemt, da graden af medbestemmelse måtte afhænge af barnets alder og modenhed og af, hvad sagen drejer sig om. Myndighedslovens § 26 fastslog derfor alene statsamtets og rettens forpligtelse til at høre barnet i forbindelse med afgørelse om samværsret eller forældremyndighed og regulerede dermed hverken forældre eller andres pligt til at høre barnet.

²³⁴ Se Graversen-udvalgets betænkning, (Graversen-udvalget: 195).

synspunkter altid skal inddrages med *passende vægt* afhængig af alder og modenhed. Høringsreglen i serviceloven § 48 er løbende blevet skærpet fra kravet om at *tilbyde* samtale til et krav om, at samtale er *afholdt*. Samtale kan dog undlades efter stk. 3, hvis barnets eller den unges modenhed eller sagens karakter taler imod samtale gennemførelse. Kan samtalen ikke gennemføres, skal barnets holdning til den påtænkte afgørelse søges tilvejebragt. Der er altså tale om en - om end ikke ubetinget - ret for barnet. Bestemmelsen er også blevet udvidet ved, at den tidligere 12-års-aldersgrænse²³⁵ er blevet ophævet.²³⁶ Endvidere er bestemmelsen blevet tydeliggjort i forhold til forældremyndighedsindehaver(ne)s kompetence. Tidligere fremgik det alene af vejledningen om særlig støtte, at forældremyndighedsindehaver(ne) ikke skulle samtykke til afholdelse af samtalen og ikke kunne kræve at være til stede, men med overgrebspakken²³⁷ fremgår det nu direkte af lovens § 48, stk. 1, 3. pkt., at samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse, når hensynet til barnets eller den unges bedste taler herfor. Kravet om børnesamtale er i § 48 knyttet til beslutninger, der i loven er defineret som *afgørelser*,²³⁸ jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.5.2 om kommunens handlepligter, og viften af omfattede afgørelser er løbende blevet udvidet, bl.a. da flere former for kommunale beslutninger igennem de senere års lovændringer er blevet gjort til afgørelser.²³⁹

Hertil kommer, at der de senere år er kommet flere børnesamtaleregler til, herunder i forbindelse med andre situationer, nemlig også for vurdering af underretninger efter § 155, jf. § 155a, stk. 2 og 3 (jf. nedenfor i afsnit 3.5.6), og for den børnefaglige undersøgelse, jf. § 50, stk. 3.²⁴⁰ Reglerne er udformet som obligatoriske ”skal-regler” eller fakultative ”kan-regler” i forskelligt omfang og indeholder forskellige kriterier og kategorier, hvilket understreges af, at de forskellige regler om

²³⁵ Den tidligere gældende regel i bistandslovens § 124a indførtes som følge af Graversen-udvalgets anbefalinger og tog udgangspunkt i den dagældende § 26 i myndighedsloven. Den indebar et krav om samtale med børn, der var fyldt 12 år før afgørelse i sager om foranstaltninger. For børn under 12 år var kravet, at der skulle foreligge oplysning om barnets holdning til den påtænkte foranstaltning i det omfang barnets modenhed og sagens art tilsagde det. Aldersgrænsen begrundedes med, at der for mindre børn måtte foretages en konkret vurdering af, hvorledes barnet skulle orienteres. Heri lå implicit en henvisning til samtale orienterende formål. Men det fremgik af betænkningen, at selvom den foreslåede høringsregel kun skulle gælde for barnet over 12 år, skulle der også for børn under 12 år i videst muligt omfang lægges vægt på barnets mening. Formålet med samtalen er ikke nærmere uddybet, hvilket kan hænge sammen med, at udvalget sondrede mellem høring af metodisk og formel karakter, hvor kun det sidste fandtes egnet til lovregulering, idet ”*det metodisk bør indarbejdes som noget selvfølgelig, at sagsbehandleren bør have et førstehåndskendskab til det eller de børn, sagen drejer sig om, uanset alder*”. Før denne regel indførtes, indeholdt bistandsloven ikke en lignende høringsregel, men i § 125, stk. 1 var der adgang for barnet til at udtale sig for det kompetente udvalg og i Socialministeriets cirkulære af 21. maj 1982 om hjælpeforanstaltninger uden samtykke efter bistandsloven samt om adoption uden samtykke, pkt. 11, fremgik det, at det var en forudsætning, at det tjente et formål at indkalde barnet og at situationen ikke måtte belaste det, ligesom det kunne tillægges vægt, om barnet var fyldt 12 år.

²³⁶ Jf. lov nr 397 af 28. maj 2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service, hvormed 12-årsgrænsen for kravet om samtale med barnet i den daværende § 58 blev ophævet. I bemærkningerne henvises til Socialforskningsinstituttets evaluering om de forebyggende foranstaltninger (Christensen & Egelund 2002) samt rapport om ”Tærskler for anbringelse” (Egelund 2002), som havde vist, at børn og unge i alt for ringe grad inddrages i kommunernes beslutninger om iværksættelse af forebyggende foranstaltninger og anbringelse uden for hjemmet.

²³⁷ Lov nr. 496 af 21. maj 2013.

²³⁸ Den offentligtretlige, ensidige og bindende fastlæggelse af en konkret retsposition, som retter sig mod en ekstern part (Se fx Bønsing 2013; Andersen 2013; Olsen et al. 2003; Rønsholdt 2010; Fenger 2013b; Garde et al. 2014).

²³⁹ Se afsnit 3.5 om kommunernes handlepligt.

²⁴⁰ Disse regler tager udgangspunkt i anbefalingerne om, at der altid skal afholdes en børnesamtale så tidligt som muligt i sagsbehandlingen og i forbindelse med den børnefaglige undersøgelse, og ved ”*underretninger vedrørende vold og seksuelle overgreb bør der altid gennemføres børnesamtale uden forældrenes tilstedeværelse umiddelbart efter modtagelse af underretningen, medmindre væsentlige forhold taler imod dette (for eksempel åbenbart grundløs underretning.) I disse sager skal der også være hjemmel til at gennemføre børnesamtale uden forældrenes samtykke.*” (Eksperpanelet, 2012: 48).

børnesamtale efter § 48, § 155a, stk. 2 og 3, og § 50, stk. 3 er behandlet i forskellige kapitler i loven og i vejledningen i særlig støtte. Det fremgår af § 155, stk. 2, at der til brug for vurderingen af en underretning efter §§ 152-154, jf. stk. 1, kan finde en samtale sted med barnet eller den unge. Samtalen efter § 155, stk. 2, er altså ikke en rettighed (bestemmelsen er fakultativ og beror på et skøn). Der er ikke knyttet nærmere kriterier til bestemmelsen, og det fremgår ikke, om kommunen, hvis den ikke gennemfører børnesamtale, skal søge barnets holdning tilvejebragt på anden måde (som det gælder for samtaler efter § 48). Det fremgår således af den nye vejledning om særlig støtte²⁴¹, at der altid skal overvejes børnesamtale i forbindelse med vurderingen, men det fremgår ikke, efter hvilke kriterier denne overvejelse skal foretages. Kun i tilfælde af underretning om overgreb mod et barn eller en ung er reglen obligatorisk, idet der her skal finde en samtale sted med barnet eller den unge. Samtalen kan finde sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse. Efter stk. 2 kan samtalen undlades, i det omfang barnets modenhed eller sagens karakter i afgørende grad taler imod samtals gennemførelse. Ved underretning om overgreb mod et barn eller en ung fra *barnets eller den unges forældres side* er det obligatorisk, at samtalen finder sted uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse. Samtalen kan undlades, hvis der umiddelbart forinden er gennemført en samtale med barnet eller den unge ved gennemførelse af en børnefaglig undersøgelse, jf. § 50.

Reglerne om børnesamtale i serviceloven er således blevet udvidet ganske voldsomt de senere år. De er udtryk for et stigende fokus på de internationale regler - herunder FN's Børnekomité's anbefaling af ikke at operere med håndfaste aldersgrænser, (omend der ifølge Børnekomiteen stadig kan gøres mere, særligt i forhold til inddragelse).²⁴² De indebærer i stigende omfang - selvom der i forhold til børnesamtalen alene er tale om en høringsret - en begrænsning af forældremyndighedsindehaverens kompetence til selvstændigt at træffe beslutninger i forhold til barnet, jf. ovenfor i afsnit 3.2.1 om forældreansvaret, da forældremyndighedsindehaveren ikke kan modsætte sig børnesamtalen, som også kan foregå uden forældremyndighedsindehaverens tilstedeværelse.

3.2.3.5.2 Anden lovgivning: Ikke tilsvarende krav om børnesamtale

Reglerne afspejler ikke en tilsvarende udvikling i forældreansvarsloven. Efter forældreansvarsloven gælder i § 5 alene et krav om, at der i alle forhold vedrørende barnet skal tages hensyn til barnets egne synspunkter alt efter alder og modenhed, og jf. § 34 skal barnet inddrages under en sag om forældremyndighed, barnets bopæl eller samvær, så dets perspektiv og eventuelle synspunkter kan komme til udtryk. Dette kan ske ved samtaler med barnet, børnesagkyndige undersøgelser eller på anden måde, der belyser barnets perspektiv". Efter stk. 2 gælder forpligtelsen til at inddrage barnet direkte i sagen ikke, hvis det må antages at være til skade for barnet, eller hvis det må anses for unødvendigt efter sagens omstændigheder. Efter § 35 kan et barn, der er fyldt 10 år, anmode Statsforvaltningen om at indkalde forældrene til et møde om forældremyndigheden, barnets bopæl eller samvær, den såkaldte initiativret. Barnet har således ikke egentlig høringsret efter disse bestemmelser, jf. også evalueringen af forældreansvarsloven.²⁴³

²⁴¹ Socialministeriets vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 83.

²⁴² I sine Concluding Observations om Danmark fra 2011 er Børnekomiteen begejstret for Anbringelsesreformen, Barnets reform og forældreansvarsloven, som anføres at have "led to strengthening child involvement in decision-making. However, it notes that there is insufficient clarity with regard to the rights of the child to be heard in administrative and legal proceedings, including placement [...]". (CRC/C/DNK/CO/4/2011: Pkt. 37).

²⁴³ Af evalueringen af forældreansvarsloven fra 2011 fremgår det, at barnets holdning i 94 pct. af sagerne i 2011 er sket gennem forældrene (Familiestyrelsen 2011:62).

I forhold til handicapkompenserende ydelser gælder ikke generelt regler om børnesamtale²⁴⁴, men alene de almene udgangspunkter om inddragelse og dialog i serviceloven, idet de er rettet mod forældremyndighedsindehaveren som forsørger og ansvarlig, jf. ovenfor i afsnit 3.2. På skoleområdet gælder heller ikke særlige regler om børnesamtale, men alene mere almene udgangspunkter om inddragelse og inklusion.²⁴⁵ Efter adoptionsloven²⁴⁶ indebærer kravet om høring af barnet efter lovens § 6 i udgangspunktet en vetoret for barnet over 12 år.²⁴⁷ Også efter navneloven²⁴⁸ indebærer høringsreglen som udgangspunkt en vetoret for det over 12-årige barn.²⁴⁹

Det er imidlertid ikke klart, hvorfor de rationaler, der ligger bag reglerne om børnesamtale i forbindelse med reglerne om støtte efter servicelovens kapitel 11 og vetreten efter adoptions- og navnelovgivningen ikke gør sig gældende i forhold til andre spørgsmål af afgørende betydning for børn, fx om samvær eller bopæl efter forældreansvarsloven, beslutninger i forbindelse med skolegang og fritidstilbud og spørgsmål om handicapkompensation, fx hvilket tilbud, der skal ydes et barn med handicap.

Reglerne om høring af børn er således meget forskellige, afhængig af område og beslutningsart. Nogle opererer med klare grænser (fx alder), andre er skønmæssige og lader spørgsmålet om høring være op til beslutningstagerens aktive valg (konkret, individuel vurdering af modenhed, inddrages ”på anden måde” mv). Nogle kræver nærmere fortolkning og nogle er fakultative, andre obligatoriske for myndighederne. Nogle er defineret som en fravigelse fra forældremyndigheden (serviceloven), andre ikke (fx forældreansvarsloven). Hvilken betydning høringen har, er også overordentlig forskelligt - efter dele af lovgivningen er der tale om vetoret, mens konsekvenserne andre steder er svære at fastlægge. En del af reglerne giver anledning til væsentlige spørgsmål. Fx forholder reglerne i serviceloven sig ikke til, at en børnesamtale kan indebære, at barnet siger ting, der kan inkriminere barnet selv eller forældrene²⁵⁰, jf. nærmere herom nedenfor om kommunens handlepligt. De definerer ikke nærmere samtals karakter og stiller ikke krav til rammer for samtalen, fx om samtalen kan afholdes på barnets skole, i dagtilbuddet mv.²⁵¹ De adresserer heller

²⁴⁴ Fx servicelovens §§ 41 om dækning af merudgifter ved forsørgelsen af et handicappet barn i hjemmet.

²⁴⁵ Folketingets Ombudsmand har på det seneste rettet sin opmærksomhed mod høring af barnet i forbindelse med privatskolers optagelses- og afvisningsbeslutninger, jf. Nyhed fra Folketingets Ombudsmand, 2014.

²⁴⁶ Jf. lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. april 2013.

²⁴⁷ Er den, der ønskes adopteret, fyldt 12 år, bør bevillingen ikke meddeles uden den pågældendes samtykke, medmindre indhentelse af samtykket skønnes at være til skade for barnet. Efter stk. 2 skal samtykket afgives under personligt fremmøde for Statsforvaltningen eller for anden myndighed eller institution, der er godkendt i medfør af § 8, stk. 1. Inden barnet afgiver samtykke, skal der finde en samtale sted med barnet om adoptionen, og barnet skal gøres bekendt med adoptionens betydning. Er barnet under 12 år, skal der efter stk. 3 foreligge oplysning om dets holdning til den påtænkte adoption i det omfang, barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte adoption.

²⁴⁸ Jf. lovbekendtgørelse af navneloven, nr. 392 af 1. maj 2012.

²⁴⁹ Efter navnelovens § 22 kræver ændring af et barns navn samtykke fra barnet, hvis det er fyldt 12 år. Er barnet under 12 år, skal der efter stk. 2 foreligge oplysning om dets holdning til den påtænkte navneændring, i det omfang barnets modenhed og sagens omstændigheder tilsiger det. Ved afgørelsen skal der i videst muligt omfang tages hensyn til barnets holdning til den påtænkte navneændring. Hvis særlige grunde taler for det, kan navneændring efter stk. 3 ske med Statsforvaltningens tilladelse, selv om samtykke efter stk. 1 ikke foreligger.

²⁵⁰ Dvs. give anledning til mistanke eller viden om strafbare forhold.

²⁵¹ Det fremgår af vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 285, at dette er muligt. Hanne Hartoft har i forhold til § 48 gjort gældende, at ”Der er ikke hjemmel i § 48 til at opsøge et barn hvor som helst og når som helst. Alle samtaler skal gennemføres på en for barnet så skånsom måde som muligt. Heri ligger også kravet om at barnet skal være forberedt, og have mulighed for at sige fra. Også af den grund skal barnet normalt ikke opsøges uforberedt i skolen. Men også her må der foregå en interesseafvejning imellem barnets og forældrenes rettighedsperspektiv og beskyttelsesperspektivet for barnet. Det sidstnævnte har forrang i

ikke forholdet mellem etiske, faglige, psykologiske mv. værdier om inddragelse og så de juridiske reglers retligt-præskriptive tvingende og sanktionerede karakter (se herom fx Rask, 2011). Det er også et spørgsmål, om ”uden samtykke fra forældremyndighedens indehaver og uden dennes tilstedeværelse” betyder, at kommunen ikke skal eller må informere forældrene om samtalen afholdelse, jf. også vejledningen om særlig støtte pkt. 88.

3.2.3.5.3 Opsamling, børnesamtalereglerne: Forskellige former, krav og rationaler

Reglerne om børnesamtale er ikke udformet med udgangspunkt i en grundlæggende fælles norm om, hvornår, hvordan og under hvilke former der stilles krav om børnesamtale. Dette er helt forskelligt fra område til område, dynamisk over tid, og afhænger af den konkrete situation, på hvilket niveau reglerne anskues og af hvem. Reglerne er udviklet regelændring for regelændring, område for område og på forskellige niveauer. De forholder sig ikke selv til de konkrete grænsedragninger, som netop disse regler kan afstedkomme i praksis, eller hvordan begrebsanvendelsen (ikke) hænger sammen mellem de forskellige retsområder. Som sådan har de en form, der i praksis kræver tilpasning til den konkrete kontekst, forståelse for det gensidige forhold mellem reglerne og aktive valg. Reglerne er som sådan interdependente og dermed komplekse, selvom de fremstår klare og båret af afgrænsede værdier.

3.2.3.6 Særligt om reglerne om partsrettigheder for barnet

3.2.3.6.1 Forvaltningsloven og partsrettigheder: Relevante, men ikke specifikke om børn
Partsrettigheder forudsætter ligesom høringsret, at andre skal træffe den materielle afgørelse i sagen, men parten kan foretage aktive handlinger for at fremme sine synspunkter i modsætning til den, der kun er tillagt en høringsret. Graversen-udvalget²⁵² nævner som typiske partsrettigheder retten til at rejse en sag (undertiden benævnt initiativretten) retten til at ”procedere” sagen og retten til at indbringe afgørelsen for en højere instans. Opremsningen er ikke udtømmende - man kunne også nævne retten til at lade sig repræsentere og til at give samtykke til undersøgelse, foranstaltninger eller videregivelse af oplysninger. Der er ikke noget til hinder for at tildele nogle - men ikke alle - af de mulige partsrettigheder. Parten er efter forvaltningsretten den, der har en væsentlig interesse i *sagens* udfald.²⁵³ Regler om partsrettigheder retter sig således efter forvaltningslovens udgangspunkt²⁵⁴ mod traditionel afgørelsesvirksomhed, dvs. den offentlige, ensidige og bindende fastlæggelse af en konkret retsposition,²⁵⁵ jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.5.2 om kommunens handlepligt - for at have rettigheder efter loven må man som udgangspunkt være part i en afgørelsessag. Umiddelbart kunne det se ud til at indebære, at spørgsmålet om partsrettigheder ikke er relevant i forbindelse med kommunens almindelige tilsyn med børn og unge. Men for det første vil denne virksomhed i nogle situationer kunne anses for afgørelsesvirksomhed (der, hvor der vil blive truffet afgørelse om undersøgelse/foranstaltning). Og for det andet kan regler om partsrettigheder efter en almindelig grundsætning også gælde for andre former for myndighedsudøvelse, herunder faktisk forvaltningsvirksomhed²⁵⁶, jf. herom nedenfor om kommunens handlepligt. Derfor er reglerne om partsrettigheder også relevante i forhold til

serviceloven perspektiv, og i sidste ende må det bero på en proportionalitetsafvejning hvor hensynet til at barnet inddrages og tages alvorligt, i særlige situationer må kunne begrunde, at barnet opsøges også uden for hjemmets fire vægge.” (Hartoft i Bønsing et al., 2012:148). Bente Adolphsen (Adolphsen 2011a) har peget på, at børns retsstilling i forbindelse med børnesamtalen er ringere end forældrenes.

²⁵² Jf. ovenfor note 230.

²⁵³ Se om partsbegrebet fx Rønsholdt (Rønsholdt 2010:119)

²⁵⁴ Forvaltningslovens § 2, stk. 1.

²⁵⁵ Se om afgørelsesbegrebet fx Rønsholdt (Rønsholdt 2010:104ff)

²⁵⁶ Se om faktisk forvaltningsvirksomhed og et udvidet afgørelsesbegreb (Rønsholdt 2010:106), jf. bl.a. FOB 1993.315 og FOB 1997.316 om eksamen og karaktergivning.

tilsynsområdet. Der gælder - ligesom om høring, jf. ovenfor, afsnit 3.2.3.5.1, - ingen generel regel om børns partsrettigheder, idet også dette spørgsmål har været overladt til de enkelte områder.

3.2.3.6.2 Servicelovens regler: Forskellige aldersgrænser og ikke selv-bestemmelse

Efter serviceloven²⁵⁷ gælder det i dag, at 15+årige - og forældremyndighedsindehaver(ne) - har partsrettigheder i anbringelses- og tvangssager, og at kommunen skal søge at samarbejde med forældremyndighedsindehaver(ne) og med den 15+årige i forbindelse med en § 50-undersøgelse. Dette indebærer dels, at begge har processuelle rettigheder til at blive partshørt, få partsaktinsigt, få begrundelse og i tvangssager at få advokatbistand mv., dels at den 15+-årige, ligesom forældremyndighedsindehaver(ne), skal samtykke²⁵⁸ til en frivillig anbringelse. Samtykkekravet er ikke en selvbestemmelsesret, idet forældremyndighedsindehaveren også skal samtykke. Samtykkekravet baserer sig på idealet om den rationelle aktør, der tænker forud, planlægger, kommunikerer og følger op, jf. afsnit 2.3.3.2, jf. også DEL II. I, og kan fremstå nemt og intuitivt forståeligt at anvende. I realiteten afspejler kravet – ligesom ovenfor om børnesamtalen - mere komplekse forhold, idet indhentelse og afgivelse af samtykke i realiteternes verden vil være indlejret i den konkrete kontekst (hvem, hvad, hvornår, hvorfor mv.), og dermed tilpasset denne kontekst. Som sådan er samtykkekravet adaptivt og dermed komplekst, men det er ikke umiddelbart til at se, idet det fremstår ensartet og klart.²⁵⁹

Selvom barnets partsrettigheder ofte fremstilles som et generelt princip i forhold til servicelovens regler om særlig støtte, afspejler reglerne faktisk et udgangspunkt om, at det er forældremyndighedsindehaveren, der varetager rettigheder og pligter som part i sager om børn. For det første ved *aldersgrænsen* på 15 år,²⁶⁰ for det andet ved, at rettighederne efter serviceloven er parallelle med forældremyndighedsindehaverens kompetence, *dvs. medbestemmelse, ikke selvbestemmelse*. For det tredje ved, at det kun er forældremyndighedsindehaveren, der har den *fulde partsstatus*²⁶¹ - barnets partsrettigheder omfatter således ikke en initiativret svarende til forældremyndighedsindehaverens - og endelig for det fjerde ved, at partsrettighederne ikke gælder på foranstaltningssområdet i øvrigt, men kun i forhold til *anbringelses- og tvangssager*²⁶², hvilket er

²⁵⁷ Servicelovens §§ 51, 52, stk. 1, in fine, 53, 58, stk. 1, 68, stk. 3, 69, stk. 2 og 4, 70, 71, stk. 2, 72, 73 og 168.

²⁵⁸ Se også om samtykke nedenfor under 3.4.1

²⁵⁹ Dog er det tidligere samtykkekrav i servicelovens § 50 i dag erstattet af et krav om, at beslutning om at iværksætte en undersøgelse så vidt muligt træffes i forståelse med forældremyndighedsindehaveren og den unge, der er fyldt 15 år. Denne regel afspejler således mere tydeligt, at dens anvendelse afhænger af kontekstforhold og dermed den adaptive karakter.

²⁶⁰ Mht. alder overvejede Graversen-udvalget, om der også burde tillægges mindre børn partsstatus, således at partsrettighederne skulle udøves af en retlig repræsentant for barnet. Udvalget fandt imidlertid, at der ville være tale om en u hensigtsmæssig ”fordobling” af kompetence, da stedfortræderen ville skulle træffe en slags foreløbig afgørelse ud fra barnets bedste og ikke nødvendigvis barnets ønsker (Graversen-udvalget: 204).

²⁶¹ Graversen-udvalget henviste til, at Justitsministeriet i en konkret sag som følge af et barns væsentlige interesse i en sags udfald, havde tillagt et barn status som part. Men udvalget fortolkede dette som en begrænset partsret (nemlig til at begære *aktindsigt* efter forvaltningsloven) og udvalget fandt også, at forældremyndighedsindehaverens indehaver kan modsætte sig, at der gives børn under 18 år aktindsigt, dvs. der er ikke tale om processuel selvbestemmelsesret. ”*Det er således kun forældremyndighedens indehaver, eller den der faktisk udøver forældremyndigheden, der har de fulde partsbeføjelser i anbringelsessagen og derfor har klageadgang ifølge loven, jf. bistandslovens § 128, stk. 2*” (Graversen-udvalget, 1990: 199). Denne begrænsede forståelse af Justitsministeriets udtalelse udledes ikke af selve udtalelsen, men fremstår som udvalgets egen overvejelse.

²⁶² Det fremgår af bemærkningerne til serviceloven, jf. L 229, (1996-1997), bemærkningerne til § 38, at bestemmelsen om samtykke fra den unge, der er fyldt 15 år, alene omhandler anbringelse uden for hjemmet, idet dette må anses for at være det mest vidtgående, men at samme medvirken og motivation fra unge vil imidlertid være nødvendig i forhold til andre af de foranstaltninger, der er nævnt i stk. 2. Det vil derfor også i

den afgrænsning, som Graversen-udvalget anbefalede. Anbefalingen var begrundet i, at den unges partsstatus var en konkret begrundet undtagelse i disse særlige sager, som ikke rørte ved forældremyndighedsindehaverens partsstatus i øvrigt i sociale eller andre sager.²⁶³ Den særlige opmærksomhed på anbringelses- og tvangssager havde udgangspunkt i disse sagers særlige karakter af indgreb i familielivet og den personlige frihed,²⁶⁴ hvilket havde været diskuteret i forhold til grundlovens § 71 om beskyttelsen af den personlige frihed, jf. også ovenfor i afsnit 2.2.5.2.2 om EMRK art. 8. Diskussionen gik på, om anbringelse af et barn overhovedet er et indgreb efter grundlovens § 71, og om det i givet fald er forældremyndighedsindehaveren eller barnet, der "udsættes" for indgrebet. Zahle fandt, at i det omfang der er tale om et indgreb, retter det sig mod såvel forældremyndighed som det større barn (Zahle 2003).²⁶⁵

3.2.3.6.3 Andre områder: 15-årsaldersgrænse og andre grænser

Reglerne om 15+åriges partsrettigheder må ses i forhold til reglerne på andre områder. På sundhedsområdet gælder som nævnt også en 15-års aldersgrænse,²⁶⁶ som imidlertid indebærer selvstændig ret for 15+ årige til at samtykke til behandling. Unge patienter kan således selv give et informeret samtykke til behandling, men forældremyndighedsindehaveren skal samtidig informeres og inddrages i beslutningen. Her er tale om en selvbestemmelsesret.²⁶⁷ 15-års-aldersgrænsen er også afgørende i forhold til reglerne om unges selvstændige rettigheder i forhold til arbejdsaftaler efter forældreansvarsloven § 43, og den kriminelle lavalder på 15 år efter straffelovens § 15.

I andre sammenhænge er det mere uklart, hvad der anses for at gælde. I en udtalelse om et rådgivningscenters behandling af oplysninger om børn, unge og forældre,²⁶⁸ er det "*Datatilsynets umiddelbare vurdering, at et barn, der er i stand til selv at søge råd og behandling hos rådgivningscentret og i denne forbindelse selv afgiver oplysninger, som udgangspunkt normalt også gyldigt kan samtykke til den omhandlede databehandling.*" Datatilsynet anfører imidlertid også at "*Det bemærkes, at rådgivningscentret har oplyst, at der indhentes samtykke fra forældremyndighedsindehaveren til behandling af børn og unge under 18 år*". Det er vanskeligt at udlede noget heraf. Mht. persondatalovens regler om meddelelse om registrering, jf. herom nedenfor under kommunernes handlepligt, er der ikke angivet aldersgrænser i loven, på Datatilsynets hjemmeside eller i Datatilsynets vejledning, men i en udtalelse²⁶⁹ er der søgt redegjort

disse tilfælde være vigtigt at inddrage den unge, når der påtænkes iværksat andre foranstaltninger. Imidlertid er der ikke indført regler herom.

²⁶³ Den af Graversen-udvalget nævnte Justitsministerielle sag, L.A. 1985-543-55 (Graversen-udvalget, 1990: 198), hvor Justitsministeriet havde fundet, at et barn måtte anses som part i en sag om hjælpeforanstaltninger på grund af dets væsentlige interesse i sagen, må med dette udgangspunkt forstås som en konkret begrundet undtagelse.

²⁶⁴ Når Graversen-udvalgets ønske om at gøre op med særregler om anbringelse gennem indarbejdelse af anbringelse i en almindelige foranstaltningstvifte og erstatning af sondringen anbringelse/anden foranstaltning med sondringen frivillighed/ikke-frivillighed, ikke lykkes, må det ses på denne baggrund. Selvom en frivillig anbringelse er mindre indgribende end fx et pålæg, er anbringelse af et barn udenfor hjemmet fortsat defineret som noget særligt som følge af retten til familieliv, og derfor knytter der sig særlige regler til denne foranstaltning.

²⁶⁵ Zahle refererer til debatten under Rigsdagens behandling af grundlovsforslaget i 1953, hvor fjernelse af et barn fra dets hjem blev betragtet som et eksempel på en frihedsberøvelse, der ville være omfattet af grundlovens § 71, stk. 6, men at denne fortolkning af forslaget blev betragtet af jurister som politikernes ukyndige misforståelse.

²⁶⁶ Som vedtoges i 1998 med lov om patienters retsstilling (patientretsstillingsloven), lov nr. 482 af 1. juli 1998, overført i dag til sundhedsloven (§ 17, stk. 1, 1. pkt.).

²⁶⁷ Jf. også Adolphsen om aldersgrænsen også i de øvrige skandinaviske lande. (C. Adolphsen, 2012:29).

²⁶⁸ Datatilsynets udtalelse nr. 2007-42-0480.

²⁶⁹ Datatilsynets udtalelse nr. 2003-321-0243 (brevdato 19.03.05).

for dette særlige spørgsmål.²⁷⁰ Det fremgår i forhold til spørgsmålet om, hvem meddelelse skal gives til, når der er tale om behandling af oplysninger om børn og unge, at *"Datatilsynet finder, at meddelelse efter § 28, stk. 1, og § 29, stk. 1, som hovedregel først skal gives til børn og unge selv, når de er fyldt 15 år. Datatilsynet har herved lagt vægt på, at det almindeligvis må antages at forudsætte en vis alder at forstå indholdet af en sådan meddelelse. Det må endvidere antages, at alene sådanne større børn og unge har en interesse i at modtage oplysninger, der sætter dem i stand til at varetage egne interesser og eventuelt gøre brug af andre rettigheder i persondataloven i forlængelse heraf."* I tilfælde, hvor det vurderes, at børn og unge skal have meddelelse, er det endvidere Datatilsynets opfattelse, at der ikke kan gøres undtagelse herfra under henvisning til, at forældremyndighedsindehaveren er bekendt med oplysningerne - undtagelserne forudsætter, at den mindreårige er bekendt med oplysningerne. Datatilsynet gør også rede for, at når der gives meddelelse til en person, der er fyldt 15 år, skal der som altovervejende hovedregel gives meddelelse til forældremyndighedsindehaveren. *"I en række sager, omhandlende en person, der er fyldt 15 år, hvor den pågældende selv har modtaget meddelelse i henhold til persondatalovens regler, går Datatilsynet ud fra, at det ofte vil være påkrævet tillige at inddrage forældremyndighedsindehaveren i forbindelse med sagens behandling. Det må i sidste ende bero på en vurdering i det konkrete tilfælde om det er nødvendigt, at også forældremyndighedsindehaveren har viden om behandlingen af oplysninger om børn og unge. Undtagelsesvist kan sagen være af en sådan karakter for den mindreårige, at dette kan begrunde undladelse af at give meddelelse til forældremyndighedsindehaveren."* For børn og unge under 15 år er det Datatilsynets vurdering, at oplysningspligten skal opfyldes i forhold til forældremyndighedsindehaveren og ikke selvstændigt i forhold til det enkelte barn. Datatilsynet lægger her vægt på, at det må antages at forudsætte en vis alder og modenhed, før en mindreårig vil kunne varetage egne interesser, og at mindreåriges interesser indtil dette tidspunkt må varetages af forældremyndighedsindehaveren. Det er ligeledes af betydning, at en person under 15 år ofte må antages at have vanskeligt ved at forstå betydningen af en meddelelse i henhold til persondatalovens regler. Denne aldersgrænse henviser, ligesom Datatilsynets øvrige udmeldinger i afgørelsen, ikke til andre retskilder, og der gøres ikke meget ud af i hvilket omfang der er tale om en konkret, individuel vurdering af det enkelte barn. Datatilsynet vil ikke udelukke, at der undtagelsesvist i konkrete tilfælde kan være forhold, som taler for at give særskilt meddelelse til børn og unge også under 15 år. Her henvises første gang - men helt overordnet - til Børnekonventionens art. 12. Med hensyn til den praktiske fremgangsmåde mener Datatilsynet, at meddelelse til børn og unge under 15 år kan gives i samme brev som meddelelsen til forældremyndighedsindehaveren. *"Forældremyndighedsindehaveren vil derefter i givet fald normalt kunne give den mindreårige en forklaring om sagen, som er afpasset den pågældendes individuelle modenhed og indsigt"*. Datatilsynet tager ikke stilling til dette spørgsmål i forhold til den over 15-årige. Datatilsynet understreger afslutningsvist, at udtalelsen er vejledende, og at tilsynet må forbeholde sig sin endelige stillingtagen i en eventuel konkret klagesag.

Ankestyrelsen har på sin hjemmeside meldt ud, at man har den praksis, at modtagelse af en underretning altid medfører videreformidling af underretningen til "parterne", hvilket ifølge

²⁷⁰ Udtalelsen var foranlediget af, at kontorcheferne ved statsamtterne havde rettet henvendelse til Civilretsdirektoratet (nu Familiestyrelsen) og Den Sociale Ankestyrelse (nu Ankestyrelsen) om hvordan reglerne om oplysningspligt skulle forstås, hvorefter de to styrelser havde bedt Datatilsynet om en udtalelse. Kontorcheferne havde henvist til både familieretlige sager om samvær, forældremyndighed og børnebidrag og til socialretlige sager om merudgifter på grund af barn med sygdom eller handicap, begrænsninger i samvær med anbragte børn, mellemkommunal refusion og hjælpemidler til børn (mærkeligt nok nævnes ikke sager i øvrigt om særlig støtte efter serviceloven). Baggrunden for henvendelsen var især statsamternes betænkeligheder ved at skulle underrette børn i visse af disse sager, hvor det kan forekomme absurd, fx i sager om mellemkommunal refusion. Statsamtterne henviste endvidere til, at "nogle" havde hævdet det synspunkt, at underretning efter persondataloven er en slags partsbeføjelse, som varetages af forældremyndighedsindehaveren, som efter denne forståelse i en sag om samvær ville skulle underrettes både som mor og på vegne af barnet.

Ankestyrelsen er forældremyndighedsindehavere og barnet over 12 år.²⁷¹ Det er en helt klar udmelding uden forbehold, undtagelser eller modifikationer. Det fremgår ikke, hvad *hjemmelsgrundlaget* for anvisningen er - dvs. om underretning af parterne sker som meddelelse om registrering efter persondataloven, som led i partshøring eller god forvaltningsskik, jf. nedenfor herom i afsnit 3.5. I dette tilfælde er reglerne faktisk ganske forskellige og har forskellige konsekvenser, særligt i forhold til, om partsbegrebet overhovedet er relevant - det er det ikke efter persondataloven, men efter forvaltningsloven. I øvrigt kan der, jf. nedenfor i afsnit 3.2.5, også være *andre parter*, ligesom der kan være personer, der *ikke er parter*, men som alligevel skal have underretning. Det fremgår heller ikke, at der er forskel på klage- og partsrettigheder, og i sidstnævnte tilfælde på, om der er tale om anbringelse/tvang eller foranstaltningssager. Og endelig er der ikke nævnt *undtagelsessituationer*, fx at en underretning handler om overgreb fra forældrene. Det er i en sådan situation muligt, at forældre og barn ikke er orienteret af hensyn til efterforskning/risiko for barnet, og det er vanskeligt at forestille sig, at man sender underretningen videre i en sådan situation.

3.2.3.6.4 Udviklingen i reglerne: Udvalg og udtalelser i flere retninger

De forskellige regler må forstås på baggrund af udviklingen på området. Spørgsmålet om børns partsrettigheder er behandlet i betænkningen fra 2006²⁷² fra Udvalget om Barnets Perspektiv. Her redegøres²⁷³ for, at det frem til slutningen af 90'erne var almindeligt antaget, at et barn ikke var part i forvaltningen, idet det var underlagt forældremyndighed. Denne opfattelse af barnets status ændrede sig fra slutningen af 90'erne bl.a. med henvisning til Børnekonventionen, således at *barnet nu ansås som part* i sager, der vedrører barnet, på grund af barnets væsentlige individuelle interesse. Imidlertid varetages partsrettighederne af forældremyndighedsindehaveren pga. barnets partsinhabilitet. Denne forståelse lægges fortsat til grund i forbindelse med lovændringer på området. Det fremgår således af bemærkningerne til ændringerne i serviceloven²⁷⁴ - hvormed reglen i § 48a om børns ret til bisidder indførtes, jf. herom nedenfor - at *"Børn og unge er parter i en sag om særlig støtte til børn og unge, men deres partsstatus og dermed retten til at lade sig repræsentere udøves af forældremyndighedsindehaveren efter forældremyndighedslovens § 2"*.

Udvalget om Barnets Perspektiv henviste til en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand.²⁷⁵ Det fremgår imidlertid ikke af denne udtalelse, at barnet er afskåret fra at varetage selvstændige partsbeføjelser mere generelt: *"Forældremyndighedsindehaveren kan således indgive klage og har ligeledes partsbeføjelser over for forvaltningsmyndigheder, som f.eks. adgang til at udtale sig samt til at få begrundelse i sager vedrørende barnet. Dette udgangspunkt fraviges imidlertid i en del tilfælde (min fremhævning). For det første anses større børn for partshabile, selv om de retsligt set er mindreårige, hvis de skønnes at have fornøden modenhed til selv at udøve beføjelserne. Normalt vil børn, der er fyldt 15 år, være partshabile, men også børn under denne alder kan efter en konkret bedømmelse anses for partshabile. For det andet kan der i lovgivningen være specialregler som tillægger mindreårige ret til at optræde på egen hånd i bestemte sammenhænge. Således har børn, der er fyldt 15 år ret til selv at bestemme om og i hvilket omfang, de vil modtage patientbehandling. I lov om social service er børn, der er fyldt 15 år, på tilsvarende måde blevet tillagt ret til at*

²⁷¹ Ankestyrelsen 2012; Ankestyrelsen 2014

²⁷² Familiestyrelsens betænkning om barnets perspektiv, 2006.

²⁷³ Med udgangspunkt i særligt Skarrildhusberetningen fra 1994, indlæg af Jesper Vorstrup Rasmussen i Skarrildhusberetningen fra 1998, Børnerådets notat om Børns klagemuligheder fra oktober 2003 og Folketingets Ombudsmands udtalelse om børns retsstilling generelt og ved sager hos Folketingets Ombudsmand - udtalelse af 20. december 2005, afgivet januar 2006 i et møde til Folketingets Retsudvalg.

²⁷⁴ L 135 (2006-2007). De almindelige bemærkninger punkt 4.

²⁷⁵ Ombudsmandens udtalelse af 20. december 2005, afgivet januar 2006 i et møde til Folketingets Retsudvalg.

optræde selvstændigt som part i sager om anbringelse uden for hjemmet."²⁷⁶. Ombudsmanden anser altså ikke forældremyndighedsreglerne for generelt at afskære børn fra at have partshabilitet og varetage partsbeføjelser, selvom reglerne hidtil havde været fortolket sådan. Det samme gælder særregler om autonomi, herunder reglerne om 15-åriges partsstatus i anbringelses- og tvangssager efter serviceloven - de afskærer ikke barnets gradvis stigende autonomi i øvrigt. Ombudsmanden anerkender altså princippet om gradvis stigende autonomi, dog uden at henvise til Børnekonventionen.

Jon Andersen har siden, jf. også ombudsmandsudtalelsen, præciseret, at ud fra en konkret vurdering anerkendes børns partshabilitet i almindelighed ved det 15. år - og evt. ned til 12 år. Det kan ikke udelukkes, at også børn under 12 år kan anerkendes som partshabile. I tiden indtil forældremyndighedens ophør er der en *overlappende beføjelse* mellem den unge og forældremyndighedsindehaverens ret til at optræde på barnets vegne (Andersen 2013:237). Det er en lignende opfattelse, der ligger i Datatilsynets afgørelse om meddelelsespligt i forhold til børn og unge, jf. ovenfor i afsnit 3.2.3.6.3. Denne opfattelse betoner altså med-bestemmelse - ikke selvbestemmelse - for barnet og opstiller aldersgrænser. Der sondres ikke mellem forskellige retsområder - hvilket på den ene side også ville harmonere dårligt med forestillingen om et almindeligt princip, men på den anden side kan gøre det vanskeligt at forstå, at der rent faktisk gælder forskellige regler på forskellige områder. Servicelovens aldersbestemte særregel i anbringelsessager mv. kommer således - noget paradoksalt - til at virke *begrænsende* i forhold til udgangspunktet om gradvis stigende autonomi. Andersen gør også gældende, at forældremyndighedsindehaveren har ret til at repræsentere barnet over for offentlige myndigheder, *"men der er ikke tale om en selvstændig stilling som part."* Forældrene kan *"imidlertid selv være part i sagen og som sådan have partsrettigheder. I sager om anbringelse af børn og unge uden for hjemmet vil dette sidste som anført ovenfor være tilfældet"* (Andersen 2013:237). Ifølge denne forståelse er forældremyndighedsindehaverens ret i sager om barnet en repræsentationsret (at optræde på barnets vegne) - ikke en selvstændig ret, medmindre der fx er tale om anbringelse uden for hjemmet. Dette rejser spørgsmål ved den gængse forståelse, at forældremyndighedsindehaverens ret i sager om barnet også er en selvstændig ret i andre sager end anbringelse - fx andre foranstaltninger end anbringelse. Det er et spørgsmål, om det på denne måde kan udelukkes, at forældremyndighed i sådanne sager indebærer en selvstændig interessestatus for forældremyndigheden som følge af retten til familie. Selvom der ifølge Andersen altså er tale om en repræsentationsret, er den "overlappende" med barnets selvstændige beføjelser til at optræde på egne vegne. Også denne konstruktion rejser spørgsmål, idet det er uklart, hvad den indebærer i forhold til henholdsvis barnet og forældremyndigheden og på forskellige områder.

Stine Jørgensen beskriver børns og forældres rettigheder med henvisning til Børnekonventionen således: *"Særligt mens barnet er helt lille, vil barnets forældre være omdrejningspunktet for barnets rettigheder; og dermed varetage barnets rettigheder ud ad til. Men forældrenes indflydelse og mulighed for at bestemme aftager gradvist i takt med barnets udvikling og modenhed. Netop dette forhold danner baggrund for Børnekonventionens princip om barnets gradvist stigende autonomi"* (Jørgensen 2007). Stine Jørgensen strammer altså i forhold til Andersen betydningen af barnets autonomi for forældremyndigheden - her gælder ingen aldersgrænser, og forældremyndighedsindehaverens rettigheder aftager i takt med barnets udvikling. I forhold til foranstaltningsområdet går Jørgensen endnu videre: *"I sager om særlig støtte til børn og unge efter serviceloven kapitel 11, har unge over 15 år fået tillagt en række selvstændige partsbeføjelser. Begrundelsen herfor er, at der i sager om særlig støtte til børn og unge kan rejses tvivl om forældrenes evne til at tage vare på barnet eller den unge. Forældrene skal derfor ikke varetage den unges partsbeføjelser i disse sager. Der kan hertil anføres, at dette også må gøre sig gældende for børn og unge under 15 år, som derved ligeledes har behov for, at andre end forældrene skal*

²⁷⁶ Betænkning om barnets perspektiv (Familiestyrelsen, 2006:58).

varetage partsbeføjelserne i disse sager” (Jørgensen 2007). Det fremgår ikke af teksten, om dette er en ”er” eller ”bør”-betragtning i forhold til reglerne, eller hvordan man skal forstå forældremyndigheden her. Denne uklarhed kan begrundes med de forskellige tilgange til retskilderne, som beskrevet ovenfor i afsnit 2.2.3.2, men kan i et praksisperspektiv bidrage til at øge kompleksiteten. Samtidig har unge over 15 år ikke fået tillagt selvstændige partsbeføjelser i sager om særlig støtte efter serviceloven kap. 11, men kun i anbringelsessager mv. jf. ovenfor i afsnit 3.2.3.6.2, ligesom det ikke er alle foranstaltninger efter serviceloven, der tager udgangspunkt i en tvivl om forældrenes evne til at tage vare på barnet eller den unge, fx ydes også støtte til børn med handicap efter disse bestemmelser.

De forskellige fremstillinger af reglerne illustrerer deres interdependens og adaptivitet og dermed deres komplekse karakter, idet forståelsen af dem afhænger af niveau, område og sammenhæng. Reglerne opererer med afgrænsninger, som kan være vanskelige at forstå. Foranstaltninger efter servicelovens § 52 er betydningsfulde for den enkelte, uanset om der er tale om anbringelse eller andre foranstaltninger. Hertil kommer, at der også i forhold til under 15-årige kan argumenteres for barnets autonomi. 15-års-aldersgrænsen kan i det hele taget være svær at forstå, henset til andre regler, herunder reglerne om børnesamtale, jf. ovenfor i afsnit 3.2.3.5, og om bisidder, som, jf. nedenfor i afsnit 3.2.3.6.5, slet ikke opererer med en aldersgrænse, bl.a. med henvisning til Børnekonventionens principper, jf. afsnit 3.2.3.2 ovenfor. Aldersgrænsen har heller ikke sammenhæng med børns klagerettigheder, som opererer med en 12-årsaldersgrænse jf. nedenfor i afsnit 3.2.3.6.6. Man er således henvist til at forstå de enkelte partsrettigheder - interdependent og adaptivt - som enkeltstående fænomener, specifikt i forhold til det regulerede område, og reglerne afspejler således ikke en grundlæggende, ensartet og fælles norm om børns rettigheder. Sådan formidles de imidlertid ikke i informationsmateriale og håndbøger, hvor barnets partsrettigheder og -status kan fremstå forholdsvis ukompliceret, jf. eksempelvis Ankestyrelsens hjemmeside, som nævnt i note 271 ovenfor.

3.2.3.6.5 Barnets ret til bisidder: Mellem partsrettigheder og forældremyndighed

Reglerne om partsrettigheder er suppleret med yderligere udbygninger over årene. For det første med reglen i serviceloven § 48a om barnets selvstændige ret til bisidder.²⁷⁷ Efter reglen har et barn eller en ung, hvis sag behandles efter servicelovens regler om særlig støtte, på ethvert tidspunkt af sagens behandling²⁷⁸ ret til at lade sig *bistå*. Retten til at lade sig bistå kan tilsidesættes, hvis kommunen træffer afgørelse om, at barnets eller den unges interesse i at kunne lade sig bistå bør vige for væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser, eller hvor andet er fastsat ved lov. Kommunen kan endvidere træffe afgørelse om at tilsidesætte barnets eller den unges valg af bisidder, hvis der er bestemte grunde til at antage, at bisidderen vil varetage andre interesser end barnets eller den unges, jf. § 48 a, stk. 2. Kommunen kan træffe afgørelse om at udelukke en bisidder helt eller delvis fra et møde, hvis det skønnes af betydning for at få barnets eller den unges uforbeholdne mening belyst, jf. § 48 a, stk. 3. En bisidder for et barn eller en ung skal være fyldt 15 år og er omfattet af straffelovens § 152 om tavshedspligt, jf. § 48 a, stk. 4.

Denne særregel lægger sig imellem forældremyndighedsindehaverens (repræsentations)kompetence efter forældreansvarsloven - og så retten til repræsentation efter forvaltningsloven § 8, hvorefter en

²⁷⁷ Bisidderordningen blev indført ved lov nr. 542 af 6. juni 2007. Reglen baserer sig på betænkning nr. 1463 fra 2005 om retssikkerhed i anbringelsessager (Socialministeriet, 2005), dvs. det udredningsarbejde, som var blevet iværksat med anbringelsesreformen og fulgte op på Graversen-udvalgets overvejelser om børns ret til bisidder.

²⁷⁸ I bemærkningerne til overgrebspakken, L 181 (2012-2013), de almindelige bemærkninger pkt. 3.2.4.2, er det lagt til grund, at bisidderreglen også gælder i forbindelse med børnesamtaler ved vurdering af underretninger, dvs. i det tidlige tilsyn.

part i en sag²⁷⁹ har ret til at lade sig repræsentere eller bistå ved bisidder. Der lægges i bemærkningerne til § 48a vægt på, at forældrerepræsentationen er hensigtsmæssig i de fleste tilfælde, men at der i sager om særlig støtte kan rejses tvivl om forældrenes evne til at tage vare på deres børn, hvorfor der netop i denne type sager findes at være behov for at fravige udgangspunktet af hensyn til barnets eller den unges tarv. Der lægges endvidere vægt på, at udgangspunktet allerede var fraveget i servicelovens regler om høring, møderet og klageret. Imidlertid indebærer reglen ikke en ret for barnet til at lade sig juridisk *repræsentere*, men til at lade sig *bistå*. Dvs. den ændrer ikke ved repræsentationsforholdet efter forældreansvarsloven. På den ene side signalerer § 48 a altså et brud med forældremyndigheden som en repræsentationsret for forældrene. Men samtidig er det ikke det, reglen indebærer, idet de gængse udgangspunkter om forældremyndighed og partsstatus opretholdes. Jon Andersen skriver om bestemmelsen, at ”§ 48 a må anses for udtømmende at regulere barnets eller den unges ret til at lade sig repræsentere i sager efter kapitel 11 i serviceloven, hvilket betyder, at barnet/den unge ikke i denne sammenhæng kan vælge at lade sig repræsentere ved en fuldmægtig i henhold til forvaltningsloven § 8. I andre sager, hvor barnet/den unge selv udøver partsbeføjelser, gælder § 8 fortsat og dermed navnlig retten til at give en anden fuldmagt til at føre sagen” (Andersen 2013:242). Barnets ret til bisidder efter serviceloven er altså en begrænset repræsentationsrettighed i forhold til andre sager, selvom den fremstår som en ret klar og entydig rettighed. Den er ganske særlig, idet der ikke genfindes lignende regler andre steder i lovgivningen. Reglen fremstår altså ikke som udtryk for en fælles norm, men som et særligt fænomen på et særligt område.

Som sådan er reglen interdependent og adaptiv, idet dens anvendelse og afgrænsning kræver forståelse af og tilpasning til reglerne om partsrepræsentation og partsstatus i forskellige slags sager og om forældremyndighed. Dette er ikke til at se i lovbemærkninger og vejledning, hvor reglen fremstår ret entydigt som en tydelig og afgrænset rettighed, idet reglens særegne karakter i forhold til andre områder ikke diskuteres. Den kræver også tilpasning og forståelse i forhold til de internationale regler om barnets rettigheder, jf. ovenfor i afsnit 3.2.3.2 om disse reglers åbne karakter, men denne forbindelse fremtår ikke af reglerne. Nedtoningen af reglens interdependente, adaptive og dermed komplekse karakter øger kompleksiteten.

3.2.3.6.6 Barnets klagerettigheder: En begrænset partsbeføjelse og en ny aldersgrænse
For det andet er med Barnets Reform indført *klagerettigheder* med opsættende virkning for 12+årige i foranstaltningssager mv. Retten vedrører ifølge lov og lovforarbejder²⁸⁰ udtrykkeligt ”klagerettigheder” og ikke partsrettigheder i form af egentlig partsstatus. Der blev da heller ikke ændret på 15-årsaldersgræsen i § 50 eller § 52. Det kan virke mærkeligt, at 12+-åriges rettigheder kan begrænses til en klageret, idet partsstatus i klagesager hænger naturligt sammen med partsstatus i øvrigt - dvs. den (1. instans)sag, der klages over. Imidlertid er det anerkendt i forvaltningsretten, at rettigheder kan deles op på denne måde. Særligt når klageadgang er hjemlet i særlovgivningen, kan en sådan opsplnitning være begrundet i særlige hensyn (Rønsholdt 2010:121). Når der udtrykkeligt i lov og forarbejder ikke er tillagt 12+årige partsstatus (bortset fra i forbindelse med domstolsprøvelse)²⁸¹, men klagerettigheder, må man gå ud fra, at det er alvorligt ment. Alligevel

²⁷⁹ Retten til at lade sig repræsentere eller bistå gælder efter forvaltningslovens § 8 i afgørelsessager, men efter ombudsmandens praksis kan retten også gælde i forbindelse med faktisk forvaltning. Se fx FOB 1992.347 og FOB 1997.299.

²⁸⁰ L 178 (2009-2010), Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform). Fremsat den 24. marts 2010 af socialministeren (Benedikte Kiær). Almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.

²⁸¹ Der er med lov nr. 595 af 18. juni 2012 indført partsstatus for 12+-årige ved domstolsprøvelse af sager om særlig støtte til børn og unge. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger, L 107 (2011-2012), afsnit 2.2, at børn og unge over 12 år efter gældende ret er klageberettigede i visse forhold, og at det efter § 170 er fastsat, at unge, der er fyldt 15 år, anses som parter ved domstolsbehandling af tvangsmæssige afgørelser truffet af Ankestyrelsen efter § 65, stk. 3, og § 168. De 12-14-årige havde imidlertid tidligere ikke

opererer Ankestyrelsen med en mere bred forståelse, hvorefter barnet er *part* fra det er 12 år, jf. note 271 ovenfor.

Lignende regler om klagerettigheder for børn genfindes ikke på andre områder. Servicelovens regler om klagerettigheder opererer med en (12-års) aldersgrænse, som ellers er noget, reglerne er gået bort fra de senere år, bl.a. med henvisning til Børnekonventionens principper, jf. afsnit 3.2.3.2 ovenfor. De må derfor forstås - interdependent og adaptivt - som et helt særligt fænomen, specifikt i forhold til det regulerede område, og reglerne afspejler således ikke en grundlæggende, ensartet og fælles norm om børns klagerettigheder. Som sådan er reglerne komplekse, hvilket imidlertid ikke er til at se i reglerne selv, herunder vejledninger, informationsmateriale og håndbøger. Dette øger kompleksiteten.

3.2.3.6.7 Opsamling, partsrettigheder: Begrænsede og forskellige

Opsamlende kan det konstateres, at barnet kun i begrænset omfang har selvstændige partsrettigheder. Efter serviceloven gælder således en begrænsning til anbringelses- og tvangssager og hertil kommer en aldersgrænse på 15 år for partsrettigheder i disse sager og for samarbejdskravet i forbindelse med undersøgelse efter § 50. I øvrigt gælder efter serviceloven en aldersgrænse på 12 år for selvstændig klageadgang i forhold til foranstaltninger. På sundhedsområdet gælder i visse henseender en 15-års aldersgrænse, jf. også 15-årsgrænsen for unges selvstændige rettigheder i forhold til arbejdsaftaler efter forældreansvarsloven og den kriminelle lavalder på 15 år efter straffeloven. I forhold til oplysningspligt overfor registrerede efter persondataloven skal meddelelse som hovedregel gives til børn og unge selv, når de er fyldt 15 år, men meddelelsen gives også til forældremyndighedsindehaveren. I forhold til børn og unge under 15 år er det derimod som udgangspunkt kun forældremyndighedsindehaveren og ikke det enkelte barn, der skal have meddelelse. Det er indenfor de forskellige lovgivninger således ikke bare forskelligt, *hvornår* børn og unge er tillagt forskellige partsrettigheder, men også *hvad* de nærmere indebærer. 15+ åriges rettigheder i anbringelses- og tvangssager efter serviceloven er *parallelle* med forældremyndighedsindehaverens kompetence, mens den unge over 15 år efter sundhedsloven har ret til selv at give samtykke til behandling, jf. også rettighederne efter persondataloven. 15+ åriges partsrettigheder efter serviceloven i anbringelses- og tvangssager omfatter ikke en initiativret svarende til forældremyndighedsindehaverens. 12+årige har klagerettigheder, men ikke partsrettigheder i øvrigt i foranstaltningssager efter serviceloven. Efter forældreansvarsloven har barnet slet ikke partsrettigheder, hvilket barnet heller ikke har på handicapområdet eller på skoleområdet. Retten til bisidder efter serviceloven er en ret for barnet, som har konsekvenser for forældremyndigheden, men kun i forhold til valg af bisidder. Retten er uden aldersgrænse og som udgangspunkt obligatorisk, men kun som en ret, som kommunen skal vejlede om, ikke sikre, ligesom kommunen har en ganske vidtgående adgang til at afvise en bisidder.

Også reglerne om partsrettigheder giver således anledning til spørgsmål om sammenhængen mellem regelsættene og gør det nødvendigt at tilpasse forståelsen til den konkrete kontekst i praksis. Dette er en konsekvens af udgangspunktet om, at børns rettigheder skal reguleres i særlovgivningen,²⁸² - et udgangspunkt, der hviler på en inkrementel lovgivningsstil og medfører forskellige afgrænsninger,

en sådan partsstatus efter § 179, og kunne derfor ikke indbringe sager for domstolene efter servicelovens regler. Derfor ændres loven, så de 12-14-årige gives partsstatus på samme måde som de 15-17-årige i forhold til sager, der indbringes for domstolene.

²⁸² Inger Dübeck beskriver allerede i 1997 reglerne således: "*En svaghed ved den gældende lovgivning om børns retsstilling er dens karakter af et spraglet lappetæppe med regler, der er spredt i forskellige love, der bygger på retsprincipper fra forskellige epoker, f. eks. myndighedsloven fra 1922, børneloven fra 1938 og bistandsloven, hvis seneste ændringer vedrørende børn og unge stammer fra 1992, samt adoptionsloven og retsvirkningsloven. Reglerne om forholdet mellem forældre og børn savner trods de seneste lovændringer både klarhed og overskuelighed*". (Dübeck, 1997:93).

bl.a. aldersgrænser, personkredsgrænser i øvrigt, og mellem områder og niveauer og regler over tid. Som sådan afspejler de ikke grundlæggende ensartede og fælles normer om forældreansvar og barnets autonomirettigheder, selvom man kan hævde, at rationalerne herom i realiteten er grundlæggende ens på tværs af områder og niveauer. Hermed bliver *udformningen af det samlede regelsæt komplekst*, men det fremgår ikke umiddelbart af reglerne selv, idet disse enkeltvist kan se ganske afgrænsede og klare ud - på hvert område og niveau for sig.

3.2.4 Forældreansvar og fælles forældremyndighed

Efter Børnekonventionen er barnets ret til to forældre central, herunder art. 18 (1), hvorefter ”deltagerstaterne skal bestræbe sig på at sikre anerkendelse af princippet om, at begge forældre har fælles ansvar for barnets opdragelse og udvikling. Forældrene, eller i givet fald værgeren, har hovedansvaret for barnets opdragelse og udvikling. Barnets tarv skal for dem komme i første række.” Begge forældre skal altså støttes i deres forældreansvar, som de forventes at udøve ud fra barnets bedste. Mht. EMRK er særligt art. 8 om retten til familie- og privatliv væsentlig, og der er en del praksis herom fra Menneskerettighedsdomstolen. I EU-retten har særligt Charterets art. 24 understreget betydningen af begge forældres rettigheder, idet det af artiklens 3. led fremgår, at ”Ethvert barn har ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser”.

Begge forældres ansvar er også udgangspunktet i forældreansvarsloven. Betydningen af det fælles forældreansvar blev særligt tydeligt i dansk ret, som loven kom til at se ud i 2007.²⁸³ Efter forældreansvarslovens §§ 6-8 er der som udgangspunkt fælles forældremyndighed over et barn. Efter § 4 skal afgørelser efter loven træffes ud fra, hvad der er bedst for barnet, og dette tolkes, jf. forældreansvarsloven § 19, af de familieretlige myndigheder²⁸⁴ som en formodningsregel, dvs. således at barnets ret til to forældre som altovervejende udgangspunkt anses som bedst for barnet. På denne måde er retten til to forældre knyttet til princippet om barnets bedste efter Børnekonventionen art. 3, jf. afsnit 2.2.5.2.1 ovenfor. Er der to indehavere af forældremyndigheden, er begge forældre omfattet af pligterne og beføjelserne i § 2, idet det er et af lovens grundlæggende principper, at forældrene - uanset at de ikke lever sammen længere - skal tage ansvar for barnet, dels ved at drage omsorg for barnet og dels ved at samarbejde om væsentlige beslutninger omkring barnet. Det er derfor lovens klare udgangspunkt, at fællesskabet omkring barnet fortsætter i tilfælde af en samlivsophævelse.²⁸⁵ Bor forældrene ikke sammen, er den ene forælder bopælsforælder og den anden samværsforælder. Bopælsforælderen kan træffe direkte daglige beslutninger om barnet,²⁸⁶ herunder om dagtilbud, fritidsaktiviteter, direkte omsorg, indenlands flytning, skolepsykolog og børnesagkyndig rådgivning, og samværsforælderen kan træffe afgørelse om forhold, der relaterer sig til samværet, fx fritidsaktiviteter. I øvrigt skal der være enighed mellem forældremyndighedsindehaverne om væsentlige spørgsmål, såsom værgemål, væsentlig medicinsk behandling, skolevalg, videreuddannelse, skolefritidsordning, risikobetonet fritidsaktiviteter, flytning udenlands, navnevalg, religiøse forhold, ægteskab og pas. Der kan fastsættes fælles

²⁸³ Lov nr. 499 af 6. juni 2007 (Forældreansvarsloven) indførtes i forbindelse med den reform af Statsforvaltningen, som fulgte efter kommunalreformen og reducerede antallet af statsforvaltninger (tidligere statsamter) til fem. Formålet med reformerne var at øge effektiviteten og kvaliteten i sagsbehandlingen. Den administrative sagsbehandling i statsforvaltningerne ansås for mere effektiv end domstolssystemet. Det var derfor sigtet at få sagerne behandlet administrativt, men helst skulle spørgsmål løses gennem samarbejde og aftaleindgåelse mellem forældrene. Reformen byggede på den udvikling i retning af nye rådgivningsformer, mægling, børnegrupper mv., som havde været fremherskende i årene op til reformen.

²⁸⁴ Se Social- og Integrationsministeriets vejledning nr. 9654 af 28. november 2013 om forældremyndighed og barnets bopæl og Social- og Integrationsministeriets vejledning nr. 9297 af 25. juni 2013 om samvær.

²⁸⁵ Vejledning om forældremyndighed og barnets bopæl (2013), afsnit 2.3.

²⁸⁶ Vejledning om forældremyndighed og barnets bopæl (2013), afsnit 2.3.1. og vejledning om samvær (2013), afsnit 2.1.3.2

forældremyndighed og lige samvær ("7/7-ordninger")²⁸⁷ på trods af modstand fra den ene af forældremyndighedsindehaverne, og der kan tilbydes forskellige former for rådgivning og mægling. Dette fokus på lighed og fleksibilitet afspejler de internationale regler, og Børnekomiteen har da også rost Danmark for indførelsen af forældreansvarsloven i 2007.²⁸⁸

3.2.4.1 Kommunalt tilsyn og fælles forældremyndighed?

Men reglerne om fælles forældreansvar rejser spørgsmål i forhold til kommunernes almindelige tilsyn. Efter Ankestyrelsens praksis om servicelovens bestemmelser om særlig støtte efter servicelovens kapitel 11 er kommunen forpligtet til at få forældremyndighedsspørgsmålet oplyst og sikre begge forældremyndighedsindehaveres samtykke, hvor dette er et krav efter loven. Dette giver ikke anledning til de store problemer, når forældremyndighedsindehaverne lever sammen og varetager forældreansvaret i fællesskab. Men det gør de ikke nødvendigvis. Og her kan der være stor uenighed mellem forældremyndighedsindehaverne.²⁸⁹ Det er et spørgsmål, om kravet også gælder i det tidlige tilsyn, eller om der her er tale om direkte dagligdags beslutninger, dvs. om kommunen her kan forholde sig til bopælsforælderen i første omgang. Konsekvenserne af fælles forældremyndighed, hvor forældrene ikke bor sammen, er stort set ikke behandlet i Socialministeriets vejledning om særlig støtte. Heller ikke i 2014-udgaven. Her behandles i stedet det i dag mindre relevante spørgsmål om ikke-forældremyndighedsindehavers rettigheder²⁹⁰, jf. nedenfor i afsnit 3.2.5.

Reglerne i serviceloven kræver således forståelse af og tilpasning til definitioner og afgrænsninger i forhold til reglerne om fælles forældremyndighed i forældreansvarsloven. Dette gør reglerne interdependente og adaptive, herunder i forhold til en evt. efterfølgende vurdering og som sådan mere komplekse, end de umiddelbart ser ud til.

3.2.4.2 Forskelligt fra skoleområdet?

Reglerne om fælles forældremyndighed kommer også i spil på andre områder og forstås ikke ens (Holdgaard et al. 2011a). På skoleområdet har Statsforvaltningen Midtjylland med en afgørelse af 14. juni 2012 taget stilling til en sag, hvor en far med fælles forældremyndighed havde klaget over ikke at være blevet hørt i forbindelse med kommunens udmeldelse af børnene fra skolen efter morens anmodning. Statsforvaltningen lagde vægt på, at begge forældremyndighedsindehavere skal være enige om en sådan beslutning, men også at skolen ikke havde grund til at tro, at forældremyndighedsindehaverne ikke var enige i det konkrete tilfælde.²⁹¹ Ifølge udtalelsen er det altså ikke skolens ansvar at sikre, at forældremyndighedsindehaverne overholder bestemmelserne i forældreansvarsloven om fælles forældremyndighed, medmindre skolen har grund til at antage, at der er uenighed mellem forældrene. Efter dette udgangspunkt bærer begge partsbeføjelserne, men skolen kan tillade sig at gå ud fra, at forældremyndighedsindehaveren som udgangspunkt handler på begges vegne. Jon Andersen skriver imidlertid, at "*Myndigheden må respektere begge som bærere af partsbeføjelserne, medmindre der i loven er hjemmel til at afskære den ene*" (Andersen 2013:237).

Hvis skridt i forbindelse med kommunens almindelige tilsyn, jf. ovenfor, ikke anses som direkte dagligdags beføjelser, og dermed kræver begge forældremyndighedsindehaveres stillingtagen, er det

²⁸⁷ Vejledning om samvær (2013).

²⁸⁸ CRC/C/DNK/CO/4/2011.

²⁸⁹ I serviceloven findes der undtagelser til kravet om samtykke fra forældremyndighedsindehaverne i § 56 om behandling af barnet uden forældrenes samtykke og iværksættelse af kontaktpersonordning uden forældrenes samtykke. Disse undtagelser giver ikke beslutningskompetencen til en bopælsforælder men giver kommunen mulighed for at fravige samtykkekravet i forhold til *begge* forældremyndighedsindehavere i disse sager, ligesom det gælder for § 50-undersøgelsen og børnesamtalen.

²⁹⁰ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og familier, 2014, pkt. 46.

²⁹¹ Spørgsmålet om inddragelse af børnene diskuteres i øvrigt ikke i statsforvaltningsafgørelsen eller af Andersen, og børnenes alder fremgår ikke af sagsfremstillingen.

således et spørgsmål, om kommunen kan gå ud fra, at begge har forældremyndighed, hvis den ikke har grund til at tro andet.

3.2.4.3 Opsamling. Tilsyn: Daglige eller fælles beslutninger?

I vidt omfang forudsættes forældreansvaret og dermed barnets rettigheder varetaget af forældre med fælles forældremyndighed. Det fælles forældreansvar også i sager, hvor forældrene er uenige, indebærer, at kommunen er forpligtet til at sikre begge forældremyndighedsindehaveres samtykke, hvor dette er et krav efter loven. I et tilsynsforløb er det altså spørgsmålet, om dette er et krav efter loven, og i givet fald, om beslutningstageren, hvor der ikke er grund til at tro andet, kan forholde sig til den ene forældremyndighedsindehaver, den primære omsorgsperson eller bopælsforælderen. Disse spørgsmål afspejler, at reglerne ikke er udformet som en fælles, grundlæggende norm, men kræver, at man forholder sig til de forskellige regelsæt, som på den ene side må forstås i forhold til hinanden og på den anden side som adskilte dele. De er interdependente og adaptive som følge af deres oprindelse i forskellige lovområder og trinvis ændringer, men fremtræder ikke umiddelbart sådan.

3.2.5 Ikke-forældremyndighed og rettigheder: Flere mulige rettighedshavere

I særlige tilfælde har en forælder uden forældremyndighed rettigheder i forhold til barnet. Efter Børnekonventionen, EMRK og EU-retten er der, jf. ovenfor i afsnit 3.2.1 om forældreansvaret, tillagt den udvidede familie og barnets netværk en betydning, uden at denne dog er særlig klar. Særligt er retten til orientering for en forælder uden del i forældremyndigheden efter forældreansvarsloven § 23²⁹² og rettigheder i forbindelse med samvær og kontakt efter serviceloven relevante. Hertil kommer imidlertid, at Folketingets Ombudsmand i en konkret udtalelse²⁹³ har påpeget, at en forælder uden del i forældremyndigheden kan være part i en sag om et barn, ikke alene hvor det er særlig hjemlet, men efter en konkret vurdering. I sagen havde en kommune truffet afgørelse om frivillig anbringelse af et barn. Anbringelsen skete efter anmodning fra barnets mor, der havde forældremyndigheden alene. Barnets far klagede over afgørelsen til det sociale nævn. Nævnet afviste imidlertid klagen med den begrundelse, at faren ikke havde del i forældremyndigheden og allerede derfor ikke kunne anses for part i sagen om frivillig anbringelse af barnet. Ankestyrelsen tilsluttede sig i sagen denne opfattelse, men ombudsmanden var ikke enig i, at partstatus i sager om frivillig anbringelse under ingen omstændigheder kunne tilkomme forældre uden del i forældremyndigheden, idet han udtalte, at: *"Her må man gribe til de underliggende kriterier for partsbegrebets afgrænsning, hvilket i hovedsagen vil sige om den pågældende kan anses for at have en væsentlig og individuel interesse i sagen og dens udfald. For partsbegrebet gælder det derfor at det uden for et stort kerneområde hvor der ikke hersker tvivl, må bero på en overvejelse og samvejning af forskellige forhold (kriterier) der ikke kan fastlægges med definitorisk skarphed."* Forældremyndighed var med andre ord nok en tilstrækkelig, men ikke nødvendig forudsætning for partstatus. Ombudsmanden overvejede herefter, hvorvidt der i den foreliggende sag forelå tilstrækkeligt stærke konkrete holdepunkter for, at faren måtte anses for part i sagen. Det mente ombudsmanden dog ikke var tilfældet. Man kan således ikke udelukke, at også andre ville kunne være parter i en sag efter en konkret vurdering.²⁹⁴ Denne afvejning gør reglerne interdependente i forhold til den konkrete kontekst og prøvelsesmyndighedernes efterfølgende vurdering – reglerne anvendelse kræver, at man kender ombudsmandspraksis og kan forholde reglerne hertil.

²⁹² Retten til orientering er med lov nr. 600 af 18. juni 2012 blevet begrænset på baggrund af evalueringen af forældreansvarsloven (Familiestyrelsen 2011). Disse ændringer må også ses i sammenhæng med, at udbredelsen af fælles forældremyndighed har gjort rettighederne for ikke-forældremyndighedsindehavere mindre relevante.

²⁹³ Jf. FOU 2006.428

²⁹⁴ Se også FOB 2003, s. 264 ff.

De senere år er der taget enkelte skridt i lovreglerne i retning af at anerkende andre end parter interesse i at blive inddraget i en børnesag, uden at der dog er tale om anerkendelse af partsstatus.²⁹⁵ Som omtalt ovenfor i afsnit 3.2.2 om forældreansvar mv. forudsætter Børnekonventionen sådanne rettigheder, men dette har ikke været et tema i de forskellige nationale ændringer. Således medførte Anbringelsesreformen et krav efter den daværende § 57a i serviceloven om, at det skal overvejes, hvordan der kan ske systematisk inddragelse af familie og netværk (i bemærkningerne²⁹⁶ nævnes familierådslagning eller netværksmøde). Det understreges, at det er fordi det er centralt for at sikre *barnets* behov bedst muligt - ikke fordi der skal tages mere hensyn til familien og forældrene på bekostning af barnet. Og med Barnets Reform fik anbringelsesstederne i § 69, stk. 5, en ret til at blive hørt, før der træffes afgørelse om at ændre en foranstaltning for et anbragt barn eller en ung. Udtalelsen skal tillægges passende vægt og indgå i eventuelle klagesager, men anbringelsesstederne fik ikke partsstatus. Der er siden, jf. nedenfor i afsnit 3.5.7.8, kommet regler om, at underrettere skal have kvittering og tilbagemelding, og der kan søges om samvær med et tvangsadopteret barn af andre end forældrene.²⁹⁷ Endvidere - og nok så vigtigt - har registrerede rettigheder efter persondataloven, der gælder en ret til ikke at udtale sig som privatperson i forbindelse med § 50-undersøgelse efter retssikkerhedsloven § 11c, der gælder rettigheder efter tvangsindgrebsloven, og ret til at følsomme oplysninger ikke videregives efter persondataloven, jf. forvaltningsloven § 27 og straffeloven, jf. nedenfor i afsnit 3.5 om kommunens handlepligt.

Beslutningstageren kan altså ikke nøjes med at være opmærksom på parter rettigheder. Andre end forældremyndighedsindehaver(e) og barnet, herunder en forælder uden forældremyndighed, kan have rettigheder ud fra en konkret vurdering. Endvidere er der på et mere generelt forvaltningsretligt plan rettigheder, der slet ikke knytter sig til det at være part. Beslutningstageren skal altså være opmærksom på ikke-parter rettigheder, fx om ikke-forældremyndighedsindehavere efter en konkret vurdering bør have partsrettigheder og på registrerede personers rettigheder i forbindelse med registrering af persondata, undersøgelse og videregivelse af oplysninger mv., jf. herom nedenfor om kommunernes handlepligt. Forståelsen af reglerne afhænger af og må tilpasses den konkrete kontekst, andre områder og niveauer og prøvelsesmyndighedernes praksis. De er interdependente og adaptive og dermed komplekse, selvom de kan fremstå klare og afgrænsede, jf. eksempelvis Ankestyrelsens udmelding som nævnt ovenfor i note 271.

3.2.6 Samlet om udformningen af reglerne om forældreansvar og barnets autonomi

I oversigtsform kan den retlige kompleksitet i udformningen af reglerne om forældreansvar og barnets autonomi skitseres således:

- **Forældreansvar og forældremyndighed:** Det fremgår ikke af forældreansvarsloven, hvordan kravene til forældreansvaret nærmere skal forstås - ud over forbuddet mod vold - herunder hvordan barnets grundlæggende rettigheder nærmere skal sikres, og hvordan barnet konkret skal inddrages. Dette må således udledes andetsteds. Det er endvidere et spørgsmål, hvad det indebærer, at forældreansvaret er et personligt ansvar for at varetage barnets interesser og behov, herunder om forældremyndighedsindehaver(ne) har ret til at lade sig repræsentere af andre i disse spørgsmål.

²⁹⁵ Ketscher lægger mere bredt op til, at andre end forældrene kan være børns interessevaretagere og dermed erstatte og supplere forældrene (Ketscher, 2003:10).

²⁹⁶ L 8 (2004-2005). De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.

²⁹⁷ Forældreansvarslovens § 20 a.

- **Barnets stigende autonomi:** Det er forskelligt, om reglerne stiller krav om selvbestemmelse eller medbestemmelse for barnet.
- **Børnesamtale:** Reglerne i serviceloven §§ 48, 50 og 155, er uden aldersgrænser, i forskelligt omfang obligatoriske og med forskellige kriterier. De indskrænker forældremyndigheden men forholder sig ikke til konsekvenserne heraf, herunder af at tillægge barnets udsagn konkret vægt i en konflikt, eller barnets inkrimering af sig selv eller forældrene eller hvilke krav, der stilles til rammerne for samtalen, samtalers forskellige karakter, og i hvilket omfang kommunen skal eller må informere forældrene om samtalsens afholdelse. Inddragelse efter forældreansvarsloven og andre love er derimod generelle regler, som ikke indskrænker forældremyndighed og ikke er obligatorisk, bortset fra enkelte love, der giver barnet over 12 år vetoret.
- **Partsrettigheder i øvrigt:** Inden for de forskellige lovgivninger er det forskelligt, hvornår børn og unge har partsrettigheder, hvad de går ud på, og hvilke aldersgrænser og kriterier, der gælder. 15+ åriges rettigheder i anbringelses- og tvangssager efter serviceloven er parallelle med forældremyndighedsindehaverens kompetence, mens den 15+-årige efter sundhedsloven har ret til selv at give samtykke til behandling. 15+-åriges partsrettigheder efter serviceloven i anbringelses- og tvangssager gælder ikke foranstaltninger i øvrigt og omfatter ikke en initiativret svarende til forældremyndighedsindehaverens. 12-årige har klagerettigheder, men ikke partsrettigheder i øvrigt i sager om foranstaltningssager efter serviceloven, og efter forældreansvarsloven og andre love har barnet slet ikke partsrettigheder. Reglen om bisidder til barnet efter serviceloven § 48 a er uden aldersgrænse og en ret for barnet - men ikke en pligt for kommunen at sikre. Retten indskrænker forældremyndigheden, men kun i forhold til valg af bisidder. Efter forældreansvarsloven og andre love har barnet ikke ret til bisidder. 15+ årige skal som hovedregel gives meddelelse om registrering hvilket også gælder forældremyndighedsindehaver(ne), hvorimod det i forhold til børn og unge under 15 år som udgangspunkt kun er forældremyndighedsindehaveren og ikke det enkelte barn, der skal have meddelelse.
- **Fælles forældremyndighed.** Begge forældremyndighedsindehavere skal som udgangspunkt samtykke, når dette er krævet efter loven. Det er imidlertid et spørgsmål, hvornår dette er krævet.
- **Forældre uden forældremyndighed og andre:** Andre end forældremyndighedsindehavere og børn kan have rettigheder. Sådanne rettigheder kræver imidlertid en vanskelig, konkret vurdering.

Som sådan er reglernes samlede udformning præget af interdependens og adaptivitet, idet de ikke afspejler en grundlæggende fælles norm om (fælles) forældremyndighed, barnets (parts- og klage)rettigheder og dermed kompleks. Dette nedtones imidlertid i reglerne, som fremstår som præget af fælles værdier, hvilket øger kompleksiteten. Konkret får disse spørgsmål betydning for både, hvornår og hvordan det kommunale tilsynsansvar aktiveres, og hvilke forpligtelser, det medfører. Dette er temaet for de to følgende afsnit.

3.3 DET OFFENTLIGE TILSYNSANSVAR

”Som det er i dag, er socialforvaltningerne påtvunget en rodekasse, hvori alt kan puttes og bliver puttet. Arbejdsløshedens konsekvenser for børnene, forældres alvorlige fysiske vold, fattige kulturelle oplevelser i familier, der ikke har råd, overskridelser af seksuelle grænser, folkeskolens problemer med at rumme krævende børn, sløvhed på grund af utilstrækkelig ernæring, forældres alkoholvaner - og efterhånden vel også, om hjemmet ejer it til stimulation af børnene - alt kan puttes i rodekassen og komme ud som risikable opvækstvilkår i et socialt problems forklædning.” (Egelund, 2012:267).

3.3.1 Indledning. Børn og unge: Også et offentligt ansvar

Kommunernes almindelige tilsynsforpligtelse i forhold til børn og unge fremgår af serviceloven § 146 (tidligere §§ 6 og 33): *”Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med de forhold, hvorunder børn og unge under 18 år samt vordende forældre i kommunen lever. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen fører sit tilsyn efter stk. 1 på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få kendskab til tilfælde, hvor der må antages at være behov for særlig støtte til et barn eller en ung under 18 år, eller hvor det må antages, at der kan opstå et behov for særlig støtte til et barn umiddelbart efter fødslen”* Forpligtelsen er nærmere beskrevet i Socialministeriets vejledning om særlig støtte²⁹⁸, hvor der tages udgangspunkt i, at den er todelt, jf. bestemmelsens to led. Der er for det første tale om et *generelt* tilsyn med børns livsbetingelser i lokalområdet (bolig, trafik, sundhed mv.). For det andet beskrives et krav om et *konkret* tilsyn med situationer, hvor der er særlig grund til opmærksomhed på behov for særlig støtte. Dette tilsyn skal føres på en sådan måde, at kommunen så tidligt som muligt kan få indsigt i eventuelle *behov*. I vejledningen nævnes forældre med særlige sociale problemer som følge af alkohol- eller narkotikamisbrug, sindslidelser eller nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og sager, hvor der underrettes fra fogedretten om en families udsættelse af bolig. Der gøres særligt opmærksom på, at dette tilsyn også gælder børn på midlertidigt ophold i en kommune, herunder i forbindelse med samvær, ferieophold, asylcentre, fængsler eller krisecentre. Men dette er eksempler - behovskriteriet er i øvrigt bredt og ubestemt.

I det følgende skitseres overordnet reglerne om det almindelige tilsyn, som de har udviklet sig over tid, og beskrivelsen af disse bidrager således til at give et samlet billede af reglernes udformning i dag. Over årene er reglerne i stigende omfang suppleret af forskellige former for styrings- og håndteringsinitiativer, såsom IT-systemer, håndbøger, udviklingsprojekter, forskningsprogrammer mv. Disse initiativer er tæt forbundne med regler, reformer og regelændringer og indgår derfor som centrale elementer i undersøgelsen, jf. ovenfor i afsnit 2.2 om metoden. Som nævnt indledningsvis er det ikke udviklingen af de familieretlige eller forvaltningsretlige regler, men alene de socialretlige regler, der beskrives.

3.3.2 Det offentlige tilsyn: Tre perioder

3.3.2.1 *Begyndelsen af 1900-tallet: Kontrol*

3.3.2.1.1 1905-loven: Den offentlige tilsynsforpligtelse - et rationelt udgangspunkt
Reglerne går ligesom de øvrige regler på børneområdet historisk tilbage til starten af 1700-tallet,²⁹⁹ men særligt til børneloven af 1905, hvor tilsynet med børn og unge blev formuleret tydeligt som en

²⁹⁸ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 96 -102.

²⁹⁹ Idet der fra dette tidspunkt i Danmark har været love om forældreløse og omstrejfende børn. Børneområdet var domineret af private initiativer, som i vidt omfang var borgerligt-kristelige, rettet mod fattige børn og i løbet af det 19. århundrede i stigende grad organiseret i modsvar til den gryende socialistiske bevægelse

offentligretlig forpligtelse,³⁰⁰ og børneopdragelse herefter ikke længere alene var et privat ansvar.³⁰¹ Tilsynet efter børneloven omfattede børn, som i en nutidig sprogbrug kan karakteriseres som kriminelle børn under 18 år, børn under 15 år med adfærdsproblemer, problemer på grund af egne forhold eller forældres manglende omsorg, og børn under 15 år, der udsættes for mishandling eller vanrøgt (Bryderup, 2005:45). Problemer alene forbundet med fattigdom var ikke omfattet, og skoleproblemer, eller det, at et barn var født uden for ægteskab, var ikke i sig selv tilstrækkeligt til, at et barn blev omfattet af loven. Børnelovens forestilling var den rationelle, funktionelt opdelt offentlige organisation, baseret på oplysningsidealer om uddannelse, hierarkisk opbygget juridisk forvaltning og proceduremæssige forskrifter. Fokus er på forældreansvar og -myndighed, og reglerne var materielt afgrænsede i form af kriterier for det offentliges handling og kompetencemæssigt afgrænsede med regler om uddannelseskraft, værgeråd og tilsynsværger, som skulle sikre beskyttelse af såvel samfundsinteresser og det enkelte barn. Når ansvaret gik fra privat til offentligt, kunne det således ske ud fra forud givne kriterier og med klare konsekvenser. Børneloven kom til at ligge til grund for børneforsorgsområdet op gennem det tyvende århundrede, og det syn på barndommen, som loven repræsenterer, afspejler barndommen som en selvstændig livsfase.³⁰²

3.3.2.1.2 Lov om tilsyn med børn: En bred tilgang med fokus på de offentlige midler
Med Lov om Tilsyn med Børn fra 1924³⁰³ blev den offentlige tilsynsforpligtelse formuleret som en bredere kommunal forpligtelse til at holde øje med de offentlige midler³⁰⁴ og særlige

opmærksomhed på arbejderklassens vilkår, herunder børnenes (se fx Ebsen 2012; Bryderup 2005; Graversen udvalget, 1990).

³⁰⁰ Lov nr. 72 af 14. april 1905 om Behandling af forbryderiske og forsømte Børn og unge Personer. Loven, som trådte i kraft den 1. oktober 1905, var blevet forberedt gennem nedsættelsen i 1893 af Kommissionen angående statstilsyn med børneopdragelsen, som den 1. februar afgav sin betænkning, og Kommissionens forslag blev nærmest gennemført med loven. Forud for kommissionens nedsættelse havde der været en omfattende debat blandt kriminalister (jurister og dommere mv.), fængselsfolk og skolefolk, inspireret af en international debat, som havde givet anledning til, at der allerede ved kommissionens nedsættelse forelå forslag til, hvordan man kunne reformere området. Derfor kunne kommissionen læne sig op af dette arbejde og blot tilpasse forslagene til danske forhold. (Se herom fx Ebsen 2012; Bryderup 2005; Graversen udvalget, 1990).

³⁰¹ Der var på dette tidspunkt en betydelig optimisme med hensyn til at erstatte straf med (tvangs)-opdragelse for at kunne redde et stort antal børn fra "sædelig fordærvelse" (Graversen udvalget, 1990). Hertil ansås de tidligere gældende regler for håbløse, selvom der allerede i sidste halvdel af 1800-tallet var gennemført love, der skulle imødegå de problemer, som industrialiseringen medførte - herunder fabrikslovene fra 1873 og 1901, som begrænsede børns fabriksarbejde. Og fra 1888 kunne ugifte mødre få børnebidrag udbetalt af fattigvæsenet, hvis barnefaderen nægtede at betale. Overvejelser om en vis sikring af børns opvækstvilkår spillede også en rolle for gennemførelsen af statstilskud til de private syge- og hjælpekasser og restriktive regler om fattighjælp og alderdomsforsørgelse i 1891-1893, som ligesom børneloven fra 1905 havde samarbejde mellem offentlige myndigheder og private organisationer som grundlæggende princip (Ebsen, 2012; Graversen udvalget, 1990).

³⁰² Ariès fremsatte i det klassiske arbejde om barndom, "Centuries of Childhood (Ariès 1962), tesen om, at barndommen som begreb er et moderne fænomen. Ifølge tesen, som fremsattes på baggrund af studier af billeder af litteratur, var forældrene før den moderne epoke på grund af den høje børnedødelighed ret uinteresserede i barnet til det 7. år, hvorefter det blev anskuet som voksen. I de følgende århundreder blev barnet ifølge Ariès i stadig stigende grad opfattet som et medlem af familien, der skulle have omsorg og pleje; en udvikling, der i første omgang var forbeholdt de mere velhavende familier og i tæt sammenhænge med fremvæksten af fænomener som skole og uddannelse. 1900-tallet blev således udset til at skulle være "barnets århundrede", som udtrykt bl.a. af Ellen Key. Ariès' tese er siden blevet diskuteret og kritiseret, og mange flere og mere nuancerede teorier om barndomsbegrebets udvikling er kommet til.

³⁰³ Lov nr. 122 af 28. marts 1923 om Tilsyn med Børn.

³⁰⁴ Et kapitel handlede særligt om børn, til hvis forsørgelse der udbetales bidrag af det offentlige. En offentlig myndighed, der udbetalte bidrag, skulle underrette dette til tilsynsmyndigheden på barnets opholdssted, og tilsynsmyndigheden kunne give pålæg om bidragets anvendelse, og bestemme, at det skulle udbetales for kortere tidsrum, samt evt. forlange bidraget udbetalt til sig. Om fornødent skulle tilsynsmyndigheden henlede

risikogrupper.³⁰⁵ Dette blik på det offentlige tilsyn opretholdtes med forsorgsloven (lov om offentlig forsorg) fra 1933,³⁰⁶ hvormed lovene på børneområdet samledes under Socialministeriet. Den øgede offentlige deltagelse i finansieringen af ydelser medførte også en øget interesse for anvendelsen af ydelserne og var derfor forbundet med en øget regulering.³⁰⁷ Det sociale udvalg udøvede efter loven tilsynet ved hjælp af særligt beskikkede tilsynsførende eller offentligt anerkendte foreninger for børneforsorg,³⁰⁸ og værgerådene blev afløst af børneværnsudvalg under kommunerne.³⁰⁹ Opgaven var råd og vejledning og at sørge for, at forældrene opfyldte deres pligter over for barnet.³¹⁰

værgerådets opmærksomhed på barnet, for at der evt. kunne beskikkes en værge efter værgerådsloven af 1922.

³⁰⁵ Børn under 14 år, som for betaling var anbragt i familiepleje eller i dagpleje, blev nu undergivet kommunalbestyrelsens tilsyn, og dette tilsyn kunne udvides til også at omfatte adoptivbørn, hvor adoptionen var sket med vederlag, og børn anbragt i familiepleje uden betaling, indenfor samme alder, når hensynet til børnenes velfærd krævede det. Børn udenfor ægteskab, som ikke var under offentlig forsorg, blev også undergivet tilsyn indtil deres fyldte syvende år, og evt. til det 14. år. De kunne fritages efter en konkret vurdering. Også børn, til hvis forsørgelse der af det offentlige udbetaltes bidrag, uden at de var under forsorg, blev sat under tilsyn, medmindre forholdene i det konkrete tilfælde talte imod.

³⁰⁶ Lov nr. 181 af 20. maj 1933 om Offentlig Forsorg. RT Tillæg A. 1933. 20/5. sp. 890. Loven vedtoges som led i Steinckes socialreform, og i et vist omfang muliggjort af Kanslergadeforliget med Venstre. Socialreformen tog afsæt i ændringerne gennemført i 20'erne (Se herom fx Christensen i: Ploug et al., 2004) og kom til at udgøre en afgørende bevægelse hen i mod det universelle, skattefinansierede sociale rettighedssystem, vi kender i dag, i forhold til hvilket reglerne om tilsyn med børn og unge må forstås.

³⁰⁷ Det kommunale tilsyn med børn udvidedes således med forsorgsloven til bl.a. at omfatte børn af enker og af forældre, der modtog hjælp fra det offentlige efter forsorgsreglerne. I forsorgsloven indgår således regler om "det almindelige plejetilsyn" med børn, og dette almindelige plejetilsyn er henlagt til *det sociale udvalg*, jf. § 110, og specificeret på særlige grupper af børn, jf. de tidligere love, dvs. børn under 14 år, anbragt i betalt familie eller -dagpleje; børn udenfor ægteskab indtil deres 7. år, børn under 18 år, der udenfor forsørgelsesanstalter lever sammen med forældre, som oppebærer vedvarende kommunehjælp eller fattighjælp og børn, til hvis forsørgelse der af det offentlige udbetales bidrag. Udover disse tilfælde kunne udvalget efter bestemmelsens stk. 2, "naar Hensynet til et Barns Velfærd kræver det - efter stedfunden Undersøgelse i det enkelte Tilfælde - beslutte at inddrage under Tilsyn" børn under 14 år i ubetalt familiepleje, adoptivbørn under 14 år, hvor adoptivforældrene modtager vederlag, og børn udenfor ægteskab indtil deres 14. år. Udvalget kunne også - når forholdene talte derfor i det enkelte tilfælde - fritage for tilsyn: Børn udenfor ægteskab, der levede under gode forhold, børn til hvis forsørgelse der ydedes understøttelse, børn i familiepleje eller dagpleje, når plejeforholdet ikke skønnedes begrundet i hensynet til fortjeneste eller erhverv, og plejen i det hele var god og endelig børn med hvilke der førtes tilsyn af en offentligt anerkendt børneforsorgsforening.

³⁰⁸ For piger og drenge under 7 år skulle normalt beskikkes en kvinde, og for og børn under 1 år en kvinde med spædbarnskendskab. Hvervet var et borgerligt ombud. Det var fastlagt i lovens § 113, at den tilsynsførende jævnligt skulle tilse barnet, havde ret til at få adgang til barnets opholdssted, skulle bistå hjemmet med råd og vejledning og påse at "*Opdragerne gør deres Pligt overfor Barnet. Han afgiver een Gang aarlig og i øvrigt, naar særlig Anledning gives, Indberetning til det sociale Udvalg.*" Indberettedes mangler ved barnets pleje, opdragelse eller uddannelse og havde påtale ikke hjulpet, skulle det sociale udvalg give pålæg, om fornødent efter at have indhentet erklæring fra embedslægen. Var opdragelsen fortsat uforsvarlig, kunne udvalget give advarsel eller beskikke tilsynsværge og efter passende varsel hæve plejeforholdet og anbringe barnet midlertidigt i op til 3 måneder. Socialudvalgets pålæg blev givet med henblik på barnets pleje, opdragelse, oplæring eller arbejde. Pålægget kunne gå ud på, at børn over den undervisningspligtige alder skulle søge en fortsættelsesskole, aftenskole, teknisk skole eller lignende, at undervisningspligtige børn skulle besøge en dagarbejdsskole, et fritidshjem eller anden lignende institution, og at børn under den undervisningspligtige alder skulle søge et børneasyl, en børnehave, et daghjem for spæde børn eller lignende institution. Udvalget kunne give nærmere forskrifter for gennemførelsen af pålæg og kunne særlig når fjernelse fra hjemmet kunne undgås, i trangstilfælde yde forældre eller opdragere hjælp som særlig hjælp i form af økonomisk hjælp til de udgifter, der direkte forårsagedes af de givne pålæg, fx skolepenge og vederlag for optagelse i forebyggende institutioner.

³⁰⁹ Jf. forsorgslovens § 27, stk. 2: "*Til at varetage Administrationen af Børneværnet, jfr. § 83, Stk. 2, nedsættes efter Kommunalbestyrelsens nærmere Bestemmelse et særligt Underudvalg, der kan tiltrædes af enkelte af Kommunalbestyrelsen udenfor dens Midte valgte Personer, som maa antages at være i Besiddelse*

Med forsorgsloven fik kommunerne således den helt centrale rolle på børneområdet, og de tidligere statslige elementer udgik. Der var ikke på dette tidspunkt så mange regler om Børneværnsudvalgenes tilsyn, tilsynsværgernes rådgivning, advarsler og pålæg, men i 1941 udsendte Socialministeriet en instruks³¹¹ om tilsynsværgernes pligter, hvoraf det bl.a. fremgik, at værgerne jævnligt og uanmeldt skulle tilse barnet. I forhold til børneværnsudvalgenes beslutninger om anbringelse uden for hjemmet blev der i loven stillet krav om grundige undersøgelser, evt. ved ”børneværnsundersøgere” med indsigt i børneforsorg. Bryderup beskriver med henvisning til Annette Faye Jacobsen forsorgsloven som ”dansk lovgivnings højdepunkt, hvad angår tilsyn og kontrol med forældre og andre opdragere” (Bryderup, 2005:169). Rammen er rationel og bureaukratisk, funktionalistisk og formel,³¹² men også præget af det mere velfærdsorienterede, materielle udgangspunkt, herunder præget af udviklingspsykologiske forståelser, som skulle blive tydeligere de kommende år.

3.3.2.2 Midten af 1900-tallet. Behov, forebyggelse og familievejledning

3.3.2.2.1 Lov om børne- og ungeforsorg, bistandslov og cirkulærer

Denne brede forståelse af det offentlige tilsynsansvar suppleredes i midten af århundredet med behovskriteriet og med forebyggelse som grundlæggende rationale i reglerne (”family service”, jf. Gilbert). Særligt med den nye selvstændige lov om børne- og ungeforsorg fra 1961³¹³, hvormed de tidligere bestemmelser om tilsyn med bestemte kategorier af børn udgik af loven, der i kapitel 3 i stedet kom til at indeholde en række regler om familievejledning.³¹⁴ Børne- og ungdomsværnene var således forpligtede i forhold til familier, som måtte antages at trænge hertil, og skulle efter § 20 holde sig orienteret om de forhold, hvorunder børn og unge levede i kommunen for at kunne gribe ind i tide. I 1971 udvidede Socialministeriet i cirkulæreform familievejledningen og udgangspunkterne blev udbygget med bistandsloven.

Bistandsloven³¹⁵ trådte i kraft 1. april 1976, og lovens kapitel 8, 15 og 18 sammenfattede de hidtil gældende regler. Loven blev båret af det synspunkt, at der bør ske en samlet behandling af familiens

af Indsigt i Børneforsorg. Det maa herved iagttages, at Flertallet af Underudvalgets Pladser beklædes af Medlemmer af Kommunalbestyrelsen. [...]”, jf. FT Tillæg A.1933.Sp. 890.

³¹⁰ Forældreansvarets tyngde ses også i folkeskoleloven, hvorefter forældrene kunne pålægges bøde, hvis de hindrede eller ikke medvirkede til barnets skolegang (Holdgaard et al. 2011b). Forældrene er forpligtede ikke bare overfor det offentlige, men overfor barnet. Barnet har dog ikke selvstændige rettigheder.

³¹¹ Arbejds- og Socialministeriets Instruks for de i Afsnit II i Lov om offentlig Forsorg omhandlede Tilsynsværger. Bekendtgørelse nr. 297 af 23. juni 1941.

³¹² For en oversigt over den historiske institutionelle kontekst, se Henrichsen (Henrichsen 2001:593).

³¹³ Lov om børne- og ungdomsforsorg var et resultat af en revision af den tidligere forsorgslov, herunder bestemmelserne om børn og unge.

³¹⁴ Efter bestemmelsen i børneforsorgslovens § 18 kunne børne- og ungdomsværnene tilbyde familier med børn løbende vejledning og støtte og var forpligtet til at rette sådant tilbud til familier, som måtte antages i særlig grad at trænge hertil. Vejledningen stod således til rådighed for alle familier eller enlige med børn og kunne gives over en længere periode alene eller i forbindelse med anden støtte. Herudover var der pålagt børne- og ungdomsværnene en opsøgende virksomhed, idet de skulle give tilbud om vejledning til familier, der måtte antages at have behov for en eller anden støtte. De specielle regler om tilsynsværger videreførtes i børneforsorgslovens § 37 (værgerne skulle bistå familien med råd og vejledning og ved stadig personlig kontakt følge barnets eller den unges udvikling samt indirekte i § 50, hvorefter der som efterværn kunne ydes støtte til underhold, uddannelse mv.).

³¹⁵ Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand. Bistandsloven byggede på Socialreformkommissionens 2. betænkning, afgivet i september 1972, som omhandlede retningslinjerne for udarbejdelse af en samlet lov om social bistand, som skulle afløse lov om offentlig forsorg, lov om børne- og ungdomsforsorg, lov om mødrehjælpsinstitutioner, lov om revalidering, lov om omsorg for invalidepensionister og folkepensionister

forhold, børn og unges problemer kan ikke ses isoleret, men den samlede indsats til familien må ses ud fra et familiepolitisk og socialpolitisk helhedssyn og ydes i samarbejde med forældre og andre som et tilbud til barn og forældre.³¹⁶ Det sociale udvalg skulle efter loven føre tilsyn med de forhold hvorunder børn og unge i kommunen lever og støtte forældrene med hensyn til børnenes opdragelse og pleje. Bestemmelsen blev således rettet mod mere generelle forhold i samfundet, og indgriben erstattet af støtte til forældrene. Bevægelsen beskrives i bemærkningerne til bistandsloven³¹⁷ således: *"Hovedprincippet i familievejledningen er, at den skal tage sigte på samtlige forhold der har betydning for børnenes trivsel i familien, og at den skal hvile på et frivilligt samarbejde"*. Ideen er forældrene som fornuftige aktører, der opsøger det offentlige - eller *lader sig opsøge* - med henblik på rationel offentlig vejledning og rådgivning om den rette livsførelse. Bistandslovens bestemmelse om tilsyn er således helt bred med fokus på den enkeltes behov for rådgivning,³¹⁸ uanset kategori. *"Afgørende for, hvilken bistand der kan ydes, er den enkeltes behov, ikke om pågældende er pensionist, erhvervshæmmet, værnepligtig o.s.v"*. Tilbudstankegangen var båret af et ønske om at gøre børne- og ungdomsforsorgen mere målrettet, navnlig gennem etablering af et samarbejdsforhold mellem forældre og myndigheder.³¹⁹ Idealet er dialogens kommunikative etik, dvs. dannelsen af forældre, myndigheder og børn som ligeværdige og rationelt kommunikerende, demokratiske samarbejdspartnere, jf. også om det rationelle ideal ovenfor i afsnit 2.3.3.2. Der blev således lagt større vægt på forældrenes indforståelse end før, den faglige kompetence hos myndighederne blev styrket, og kontrolforanstaltninger i form af obligatorisk tilsyn med særlige grupper af børn afløstes af frivillig familievejledning uden særlige myndighedsfunktioner. Der blev derfor indført hjemmel til at foretage frivillig anbringelse, og forældrene fik mulighed for at bevare forældremyndigheden³²⁰ i forbindelse med foranstaltninger ("Family service"-perspektivet, jf.

og lov om husmoderafløsning og hjemmehjælp. Revisionen af disse love var en konsekvens af Socialreformkommissionens 1. betænkning, afgivet i oktober 1969, som havde ført til gennemførelsen i folketingsåret 1969-70 af lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender, der trådte i kraft den 1. juli 1970. Denne lov var led i den grundlæggende reformering gennem kommunalisering af den offentlige administration, som gennemførtes med kommunalreformen, der trådte i kraft den 1. april 1970 og resulterede i 277 primærkommuner, hvor der tidligere havde været over 1300 sogne- og købstadskommuner. Amterne reduceredes til 14 (fra 25). Ifølge lovens § 30, stk. 1, skulle forslag om en samlet revision af de sociale love fremsættes for folketinget senest i folketingsåret 1972-73. Forslaget til bistandsloven blev fremsat for Folketinget i folketingsåret 1972-73. Forslaget blev i folketingsåret 1973 genfremsat uændret bortset fra ikrafttrædelsestidspunktet der blev fastsat til 1. april 1975. I denne skikkelse genfremsattes forslaget på ny i folketingsåret 1973-1974.

³¹⁶ Centralt i bistandsloven og den bagvedliggende betænkning var administrativ forenkling, decentralisering og finansieringsomlægning. Opdelingen i forsorgsgrene blev forladt til fordel for en lovstruktur, der samlede ydelserne og delte dem op i en række kategorier, herunder almindelige bestemmelser, rådgivning og tilsyn og hjælpeforanstaltninger uden samtykke, dvs. at henvendelse om enhver form for bistand skulle kunne rettes ét sted, det sociale udvalg i opholdskommunen, hvorfor børne- og ungdomsværnene nedlagdes og deres beføjelser blev overført til de kommunale sociale udvalg som led i den generelle overførelse af kompetence til disse udvalg. Børne- og ungdomsværnenes sekretariater og familievejledningen blev henlagt til social- og sundhedsforvaltningerne. De sociale udvalg fik adgang til at søge råd hos amtskommunens socialcenter og andre sagkyndige, men ydelsen af hjælp til den enkelte skulle gå gennem de stedlige sociale myndigheder. Derfor nedlagdes også revaliderings- og mødrehjælpsinstitutionerne.

³¹⁷ FT/1973/74 (2.samling)Tillæg A, sp.641. Forslag til lov om social bistand, fremsat den 16. januar 1974 af socialministeren. De almindelige bemærkninger.

³¹⁸ Det var imidlertid ikke intentionen med det øgede fokus på den enkeltes behov for ydelser fra det offentlige at ophæve det primære private ansvar. Der skulle således fortsat foretages en offentlig vurdering af behovet for foranstaltninger, og betalingsprincippet blev fastslået i § 7. Dette udgangspunkt i et privat ansvar ligger også i ændringerne af bistandsloven fra 1981, hvorefter en række ydelser, herunder økonomisk hjælp efter bistandslovens dagældende §§ 40, stk. 2, og 46, stk. 2 blev afhængige af modtagerens indkomst

³¹⁹ Som beskrevet også i Graversen-udvalgets betænkning, (Graversen udvalget, 1990: 23).

³²⁰ Dette træk ved reglerne er gennemført fuldt ud i dag, således at forældremyndigheden ikke kan mistes. Siden børneforsorgsloven af 1964 har der ikke været adgang til at fratage forældremyndigheden over et barn, der er anbragt uden for hjemmet. Dette er i modsætning til fx i Sverige, hvor forældremyndigheden stadig kan fratages ved retlig beslutning. Den svenske retstilstand bygger på den ene side ligeledes på en langvarig retlig

Gilbert). Nedtoningen af formelle rammer gav sig også udslag i ønsker om at overføre lovregler til cirkulærer, dvs. et ønske om at bevæge sig fra ”firkantet” konditional-lovgivning til en mere ”blød” mål-middel-regulering (rammelovgivning),³²¹ jf. også ovenfor afsnit 2.3.2.1.1. I forhold til barnet var tilgangen udviklingspsykologisk.³²² Den økonomiske krise kom senere til at give vanskeligheder med at styre de offentlige udgifter,³²³ og troen på det behovs- og helhedsorienterede system kom under pres på det sociale område (Majgaard, 2013:47). Alligevel er bistandslovens brede offentlige, behovsorienterede velfærdsansvar opretholdt som den grundlæggende tilgang på børneområdet. Helhedsperspektivet på barnet, som er et nøglebegreb i teori og praksis, både internationalt (se herom fx Bronfenbrenner 1980; Bronfenbrenner 1979; Killén & Olofson 2003; Killén 2005; Nygren 1999), Killén (Killén & Olofson 2003; Killén 2005) Nygren (Nygren 1999) og herhjemme (Egelund 1993; Bo et al. 2011; Ejrnæs 2004; Schultz Jørgensen 1993; Harder & Appel-Nielsen 2011) er således også en central retlig værdi. ”*Helhetssyn skall inte tolkas så att bara mängden fakta anges. Kontroll av sakuppgifter, allsidighet och objektivitet i redovisningen är en förutsättning för ett tillförlitligt beslutsunderlag. Helhetssynen innebär en värdering av sinsemellan motstridiga uppgifter där valet av medel skall bedömas med utgångspunkt från barnets hela situation*”(Hollander, 1985:349).

3.3.2.2.2 Graversen-udvalg. Fokus på behov, retssikkerhed og retsbeskyttelse

Også Graversen-udvalgets³²⁴ betænkning, som dannede udgangspunkt for den meget betydningsfulde revision af børnereglerne i begyndelsen af 90’erne,³²⁵ var baseret på et ønske om et mere rationelt fokus³²⁶ i arbejdet med børne- og ungesager. Et centralt kritikpunkt af de dagældende regler var, at den drejning af reglerne, der havde været gennemført fra midten af 1950’erne, fra primært at være et sanktionssystem og til i stedet at tage udgangspunkt i en vifte af støttemuligheder for truede familier - men med klare kontrol- og indgrebsmuligheder - ikke blev konsekvent videreført med bistandsloven. Der var både kritik af, hvad der betegnede som en overbetoning af tilbudstankegangen, og af, at der i bistandsloven fandtes at være indbygget en række barrierer, som stillede sig hindrende i vejen for at yde relevant hjælp til truede børn og deres familier.³²⁷ Endvidere

tradition, hvorefter forældre, der ”var henfallen åt missbruk av rusgivande medel eller levde ett lastbart liv” har kunnet fratages forældremyndighed - på den anden side anvendes fratagelse af forældremyndighed kun i begrænset omfang i praksis i Sverige (T. Mattsson, 2010:94).

³²¹ Denne tilgang skulle senere blive udsat for kritik, bl.a. af Folketingets Ombudsmand, som under hensyn til bl.a. legalitetsprincippet og kommunernes selvstyre kritiserede brugen af cirkulærer på Socialministeriets område, se FOB 1987.155, hvorfor brugen af cirkulærer herefter ophørte. I dag anvendes således bekendtgørelser og vejledninger/skrivelser.

³²² Piagets udviklingsstadier (Piaget 1959) stod centralt i 1960’erne, og disse har formentlig ikke været uden betydning for overvejelser om udformning af lovgivningen, herunder aldersgrænser, ligesom Bowlbys teorier om tilknytning (Bowlby 1994) har haft betydning for udformningen af reglerne.

³²³ Allerede i 1977 fik stat og kommuner således fælles kontoplan og der indledtes budgetsamarbejde, hvor rammerne for kommunernes økonomi aftales mellem stat og kommune - et samarbejde, som senere blev obligatorisk.

³²⁴ Udvalget nedsattes i 1988 af den radikale socialminister Aase Olesen. Som formand for udvalget blev udpeget professor Jørgen Graversen, Århus Universitet. Efter Jørgen Graversens død blev formandshvervet overdraget til lektor Lis Sejr, Århus Universitet.

³²⁵ Lov nr. 501 af 24. juni 1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrkelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m. (Ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger)

³²⁶ Ønsket om et rationelt forvaltningsarbejde ligger også i reglerne i forvaltningsloven og offentlighedsloven fra midt-80’erne - henholdsvis lov nr. 571 (forvaltningsloven) og lov nr. 572 af 19/12/1985 om Offentlighed i Forvaltningen.

³²⁷ I betænkningen nævnes særligt kritikken fremført af Wenja Rothe (Rothe 1983) af indsatsen overfor de allersvageste, hårdest belastede familier, fortrinsvis enlige mødre med børn. Kritik fremsattes også i Socialforskningsinstituttets undersøgelsesprogram om børn og unge anbragt udenfor hjemmet (Jørgensen 1989; Hjorth Andersen 1989; Christoffersen 1988).

var der kommet fokus på inddragelse af barnet. Udvalgsarbejdet baserede sig således på kritik, der både handlede om, at det offentlige indgreb var meget over for familiernes integritet (for meget ”child protection”, jf. Gilbert) og i retning af, at det offentlige ikke indgreb nok (for meget ”family service”, jf. Gilbert). Udvalget forudsattes at kunne rette op på disse forhold gennem præciseringer i reglerne og gennemsækelighed i sagsbehandlingsprocessen. Udvalget tog udgangspunkt i, at børnereglerne åbner for at udøve indgribende beføjelser i familieforhold, hvilket kræver et *retssikkerhedsmæssigt* værn, jf. ovenfor i afsnit 2.2.3.1. Samtidig var udvalget opmærksomt på, at værnet ikke alene kan orientere sig mod relationen mellem familie og forvaltning - men også mod relationen børn og forældre, idet disse ikke altid har sammenfaldende interesser. Dette beskrives som en sondring mellem *retssikkerhed på den ene side og retsbeskyttelse* (se også om denne sondring fx Henrichsen 2001:73) af børn på den anden side, dvs. et retligt værn imod overgreb mod børn og imod opvækstvilkår, der skader barnets sundhed eller udvikling. Regelændringerne som følge af udvalgsarbejdet var imidlertid begrænset til at handle primært om det offentliges anbringelse af børn uden for hjemmet, jf. ovenfor afsnit 3.4.1 - ikke om det offentliges virksomhed i forhold til børn og familier i form af opsøgende og forebyggende virksomhed.³²⁸ Selvom udvalget således var opmærksomt på barnets selvstændige ret til (rets)beskyttelse, var tilsyn og egentlig opsporing³²⁹ med henblik på beskyttelse af børn ikke centrale retlige begreber³³⁰ for udvalget, som her henviste til *koordinerende og opsøgende funktioner*.³³¹ Det indgik ikke som et selvstændigt kriterium, hvordan reglerne kan laves, så de hænger sammen og fremstår kohærente mellem sektorer og områder, idet overvejelser af denne karakter kunne henskydes til andre fora og til senere beslutning. Selvom sammenhængene mellem områder, og selvom også de ”reale forhold”, dvs. de faktiske vilkår i forvaltningerne, var centrale for udvalget, blev de skåret fra i udvalgsarbejdet.

3.3.2.2.3 Den ”lille” socialreform. Fokus på de svage stillede

Med ”den lille socialreform”, som bl.a. medførte vedtagelsen af serviceloven fra 1998³³², kom der mere generelt fokus på, at bistandslovens brede målgrupper kunne være problematiske. Af bemærkningerne til serviceloven³³³ fremgår det således, at bistandslovens brede målgruppe, omfattende såvel borgere i almindelighed som grupper med særlige behov, var et fremskridt, da den blev vedtaget, idet hensigten var at sikre en mere positiv holdning til svage og udsatte grupper, men at den havde haft som konsekvens, at de svagt stillede gruppers problemer var blevet tilsidesat til fordel for generelle tilbud til den brede befolkning. Dette skulle den nye servicelov imødegå bl.a. gennem en klarere definition af, hvem de enkelte tilbud rettede sig mod, og der indførtes derfor en opdeling i tre niveauer - tilbud om gratis rådgivning til alle, servicetilbud til personer med behov herfor³³⁴, og særlige foranstaltninger til borgere med særlige problemer.³³⁵ Disse kategorier, som fortsat fremgår af loven, er imidlertid i realiteten ikke særlig præcise. På børneområdet indførtes ikke egentlige målgruppekategorier, men den generelle tilsynsbestemmelse (serviceloven § 6) suppleredes med en ny bestemmelse i § 33, hvorefter kommunen specielt bør være opmærksom på omstændigheder, der giver formodning om, at børn og unge har behov for individuel støtte.

³²⁸ Denne afgrænsning gælder også i forhold til litteraturen (fx Bramstång, 1981; Hollander, 1985).

³²⁹ Begrebet, som i dag står centralt, er således først senere kommet ind vejledninger og materiale om reglerne senere.

³³⁰ Der blev således ikke fundet anledning til at ændre ved tilsynsforpligtelsen, som påhvilede kommunen efter den dagældende bistandslovs § 32, stk. 1 og 4. (Graversen udvalget, 1990: 105).

³³¹ Jf. den dagældende bistandslovs § 28, jf. Socialministeriets cirkulære af 12. december 1986 om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven.

³³² Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service.

³³³ L 229 (1996-1997). De almindelige bemærkninger, pkt. 3.

³³⁴ Lovens fokus var i øvrigt i særlig grad på den enkeltes eget ansvar, hvorfor brugerindflydelse og valgmuligheder fik en meget fremtrædende plads.

³³⁵ Reglerne om amtskommunernes specialrådgivning mv. på børneområdet efter bistandslovens § 87 videreføres i serviceloven § 34.

3.3.2.3 Slutningen af 1900-tallet og frem. Aktiv opsporing og internationale forpligtelser

Den brede forståelse fra starten af århundredet og den behovsorienterede forståelse fra midten af århundredet og frem ligger fortsat i reglerne i dag, jf. nedenfor om de enkelte regler. Der ligger imidlertid også et mere aktivt krav om opsporing og tidlig indsats.

3.3.2.3.1 2001-ændringer. Mere fokus på de svageste

Ved ændringerne af serviceloven i 2000³³⁶ indførtes regler om underretningspligt i forhold til gravide misbrugere, og formålsbestemmelsen i serviceloven § 32 blev omformuleret, således at der skal lægges afgørende vægt på, at støtten ydes ud fra barnets eller den unges bedste og støtten må ydes tidligt og sammenhængende, så begyndende problemer hos barnet eller den unge så vidt muligt kan løses i hjemmet eller i det nære miljø. Der henvistes i lovforslaget³³⁷ til, at udbyggede retssikkerhedsgarantier kan være ensbetydende med en ensidig varetagelse af forældreinteresser på bekostning af børnene, jf. også de tidligere påpegninger af dette. Ændringerne - som primært rettede sig mod foranstaltningsområdet - havde ifølge bemærkningerne særligt fokus på den lille gruppe af børn og unge, der er mest udsatte eller omsorgssvigtede, og samarbejdet med forældrene problematiseredes: *"engagementet hos sagsbehandlere i etableringen af et samarbejde med forældrene i nogle tilfælde er af en sådan karakter, at de i langt højere grad fokuserer på forældrene end på barnet eller den unge."*³³⁸ Tilsynsbestemmelsen ændredes dog ikke.

3.3.2.3.2 Anbringelsesreform og Barnets Reform. Styring og kontrol med kommunerne

I 2004 vedtoges Anbringelsesreformen³³⁹, som skærpede kravene til og kontrollen med kommunerne i form af krav om kommunale børnepolitikker, metodekrav samt øget kontrol og monitorering, jf. nedenfor i afsnit 3.5.9, samt med uddannelsesinitiativer og informationsmateriale, herunder en håndbog³⁴⁰ og en ny vejledning.³⁴¹ Pejlemærket skulle være barnets bedste. *"Det er vigtigt, at der bliver foretaget en kvalificeret og grundig afdækning af barnets situation fra starten. Det styrker mulighederne for at tilrettelægge sagen hensigtsmæssigt og fra starten vælge de rigtige foranstaltninger"*³⁴². I formuleringen "de rigtige foranstaltninger" ligger en implicit afvisning af, at feltet er præget af usikkerhed, hvor der ikke findes et rigtigt svar, og dermed et statement om, at den rigtige beslutning kan opnås ud fra rationel, saglig sagsbehandling gennem processkridt, undersøgelse, vægtning af lovbestemte kriterier. Der er ikke tale om modsætninger, tvivl, grænser, usikkerhed og kompleksitet - men om den rigtige løsning, jf. afsnit 2.3.2.2.3.³⁴³ Der iværksættes en række initiativer,³⁴⁴ herunder særligt et arbejde med at indføre ICS, Integrated Children's System (ICS), inspireret af erfaringer fra Sverige og UK. Modellen er et arbejdsredskab for sagsbehandlerne, som tager udgangspunkt i inddragelse af barn og forældre, kontekstens betydning,

³³⁶ Lov nr. 466 af 31. maj 2000 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg).

³³⁷ L 232 (1999-2000). Lovændringerne blev ikke forberedt gennem et udvalgsarbejde svarende til Graversen-udvalget, I stedet havde socialministeren i efteråret 1998 udsendt et oplæg med ideer, til hvilket der blev fremsat en række bemærkninger og forslag. Bl.a. på denne baggrund blev der udarbejdet et udkast til lovforslag, som den 31. marts 1999 blev sendt i høring til en række aktører. På baggrund af denne høringsrunde udarbejdedes et nyt lovforslag, som med nogle ændringer vedtoges.

³³⁸ Ibid. De almindelige bemærkninger, afsnit 4.3.

³³⁹ L 8 (2004-2005).

³⁴⁰ Håndbog om Anbringelsesreformen, revideret udgave (Servicestyrelsen 2007).

³⁴¹ Vejledning nr. 10 af 3. februar, 2006 om særlig støtte til børn og unge og deres familier.

³⁴² L 8 (2004-2005). De almindelige bemærkninger, afsnit 3.2.

³⁴³ Der oprettedes også en alment tilgængelig database "GodSocialPraksis" på nettet, hvor et tema er tidlig indsats, og der udvikles en model for det tidlige tværfaglige arbejde og informationsmateriale med fokus på overgangsprocedurer mellem sektorer i projektet "Bedre Tværfaglig Indsats" (SUS og Muusmann-konsulenterne).

³⁴⁴ De samlede økonomiske konsekvenser af reformen for det offentlige beregnedes til ca. 250 mill.kr.

familien som helhed, ressourcer og resiliensfaktorer og betjener sig af den såkaldte ICS-trekant (se fx herom Socialstyrelsen, 2013).³⁴⁵ Denne model ligger også til grund for DUBU-projektet, jf. nedenfor i afsnit 3.3.6. I 2009³⁴⁶ gennemførtes endnu en række ændringer i servicelovens børneregler, som efter bemærkningerne³⁴⁷ bl.a. havde til formål at sikre, at de kommunale myndigheders indsats over for de udsatte børn og unge sker så tidligt som muligt, herunder trykke og stabile rammer i ”de første leveår, hvor de helt centrale kognitive, sociale og adfærdsmæssige kompetencer grundlægges.”³⁴⁸

3.3.2.3.3 Overgrebspakke og Forebyggelsespakke

Med overgrebspakken fra 2012, som udmøntede de lovgivningsinitiativer, der fulgte af den politiske aftale ”Samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb”, jf. satspuljeaftalen for 2013, rettedes opmærksomheden særligt på beskyttelsen mod overgreb. Baggrunden var især Ankestyrelsens kulegravning af en række sager og anbefalingerne fra socialministerens ekspertpanel (Ekspertpanelet 2012). Kulegravningen pegede på en række problematiske forhold i de gennemgåede sager, herunder manglende inddragelse af børnene, for meget fokus på forældresamarbejde, manglende opfølgning ved underretninger, manglende systematik og dokumentation i sagsbehandlingen, manglende samarbejde mellem myndigheder og utilstrækkeligt samarbejde med politiet. Reformen var koblet til en række andre initiativer, herunder oplysningskampagner om underretningspligt, børns rettigheder og overgreb, efteruddannelsesinitiativer, styrkelse af kommunernes faglige ledelse, organisering og styring af børneområdet, bl.a. gennem Social- og Integrationsministeriets Task Force, som yder kommunerne rådgivning og vejledning, vejledningsmateriale om lukkede familier og om kommunernes udvikling af beredskaber og børnehuse. Endvidere tilførtes ressourcer til videnscentret SISO (Sociale Indsatser ved Vold og Seksuelle Overgreb mod børn), og indsatsen mod børn og unge, der krænker andre børn og unge, blev styrket. Lovændringerne indebar en række nye regler om obligatorisk børnesamtale ved mistanke om overgreb, krav om registrering og vurdering af alle underretninger, muligheder for at udveksle oplysninger og om oprettelse af børnehuse mv., jf. nedenfor i afsnit 3.4.1.3 nærmere herom. Det fremgår af lovforslagets almindelige bemærkninger,³⁴⁹ at baggrunden er, at der de senere år har været adskillige tilfælde hvor myndighederne ikke har håndteret sager om overgreb mod børn og unge til barnets eller den unges bedste, idet børn og unge i disse sager har været udsat for langvarigt omsorgssvigt, og myndighederne har svigtet i forhold til at opdage, beskytte og hjælpe børnene og de unge. Overgreb dækker både over ”seksuelle og voldelige overgreb”.³⁵⁰

Med forebyggelsespakken fra 2014,³⁵¹ som bygger på den politiske aftale ”Tidlig hjælp til børn og unge i udsatte familier” i forbindelse med Finansloven for 2014 (Finansministeriet 2013), jf. også regeringens 2020-mål,(Statsministeriet 2013) bygges videre på de ændringer, der gennemførtes med overgrebspakken. Lovændringerne er vedtaget i sammenhæng med det samlede initiativ: ”Tidlig

³⁴⁵ Modellen er systemisk inspireret, især af den økologisk orienterede udviklingsteori (Bronfenbrenner 1979; Bronfenbrenner 1980), hvor udviklingspsykologi og barndomssociologi kan mødes i et fælles konstruktivistisk/narrativt udgangspunkt. Teorien tager udgangspunkt i behovet for at holde fokus på barnet, dets egen fortælling og skabelse som individ ud fra kontekstuelle faktorer i barnets liv, herunder familie, skole, sundhedsforhold, fritid, netværk mv. Udgangspunktet er, om der er tale om dækkede eller udækkede behov, og modellen afspejler sig således i formuleringen af kravene til undersøgelse efter serviceloven § 50.

³⁴⁶ Lov nr. 318 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen m.v.).

Lovændringerne udgjorde første del af et større udspil, Barnets Reform, som spillede sammen med ændringer i reglerne om adoption under Justitsministeriet.

³⁴⁷ L 116 (2008-2009). Ændringerne var blevet aftalt i forbindelse med satspuljeaftalen for 2009.

³⁴⁸ Ibid. De almindelige bemærkninger, pkt. 2.

³⁴⁹ L 181 (2012-13). Almindelige bemærkninger pkt. 1.2. Indledning og baggrund.

³⁵⁰ Ibid. Pkt. 11.

³⁵¹ Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.)

Indsats - Livslang Effekt” (Socialstyrelsen 2014e), som har til formål at styrke kommunernes brug af forebyggende indsats, og sætte fokus på udsatte børns trivsel, udvikling og læring. Der er afsat 280 millioner kroner til det samlede initiativ, som gennem et bredt udbud af indsatser skal understøtte den tidlige og målrettede forebyggende indsats i kommunerne over for børn og unge og har ifølge bemærkningerne til formål at sikre en tidlig og forebyggende indsats overfor udsatte børn og unge inden deres problemer vokser sig store. Det er således målet at ”sikre, at alle får reelt lige muligheder, uanset hvilken familie de kommer fra.”³⁵² Med regelændringerne tydeliggøres ifølge bemærkningerne servicelovens ”§ 11 som en egentlig forebyggelsesparagraf, som skal medvirke til at mindske afstanden mellem kommunens generelle indsatser og de indsatser, som tilbydes til børn og unge med et særligt behov for støtte. Samtidig skal ændringerne understrege vigtigheden af at gribe tidligt ind, så man undgår, at barnets, den unges eller familiens problemer vokser sig så store, at de både bliver vanskelige og dyre at løse”.³⁵³ Der henvises i bemærkningerne³⁵⁴ til betydningen af at sætte målet og forebyggende ind, så mere indgribende indsatser efter servicelovens kapitel 11 kan undgås, hvorfor reglerne om børnepolitikker i servicelovens § 19 præciseres i denne retning. For at sikre, at servicelovens § 11 anvendes i de tilfælde, hvor en familie, et barn eller en ung kan have behov for en forebyggende indsats, og hvor det er bedst for barnet, udvides bestemmelsen med eksempler på de mulige forebyggende indsatser, kommunen kan sætte i værk. Det fremgår, at hidtil gældende formuleringer af §§ 11, stk. 3, og 52, stk. 3, ”har skabt usikkerhed om, hvornår den ene bestemmelse finder anvendelse frem for den anden, og der har i flere kommuner været forvirring herom. Formålet med forslaget er bl.a. at præcisere dette, så der ikke hersker usikkerhed herom i kommunerne, og så det sikres, at kommunerne er opmærksomme på, at børn og unge, der har behov for en mere indgribende foranstaltning, får denne efter kapitel 11 og ikke først forsøges hjulpet med en indsats efter § 11. Samtidig skal det sikres, at børn og unge, der kan hjælpes med en forebyggende indsats får denne fremfor en mere indgribende foranstaltning efter kapitel 11”.³⁵⁵ Disse bestemmelser er behandlet nedenfor i afsnit 3.4 og 3.5.

3.3.3 Økonomi og effektivitet som begrundelse for reformer

Disse ændringer har at gøre med flere faktorer, jf. afsnit 2.3.2.2.3, herunder et øget fokus på økonomi, effektivitet og styring, store mediesager, nyere forsknings- og undersøgelsesresultater og internationale forpligtelser. Mht. økonomien blev udgifter til forebyggelse og anbringelse af børn og unge i 2002 budgetteret til 8,5 mia. kr., og dette tal var steget med 35 pct. fra 1995 (Den digitale Taskforce 2004). Økonomi var således et væsentligt hensyn at tage, og af Anbringelsesreformen fremgår det, at økonomiske hensyn i kommunernes praksis ikke behøver være i modstrid med faglige hensyn: ”Partierne bag reformen er også enige om at præcisere, at kommunerne ikke må tage usaglige økonomiske hensyn ved valg af tilbud til det enkelte barn. Det betyder, at kommunen ikke må tage økonomiske hensyn, som betyder, at der vælges en løsning, som ikke tilgodeser barnets behov. Samtidig er der dog også tale om et område, hvor der årligt anvendes knap 10 mia. kr., hvorfor det er nødvendigt, at der tages saglige økonomiske hensyn (mine fremhævninger).³⁵⁶ Det forudsættes således at være muligt at foretage en klar sontring mellem saglige økonomiske hensyn og usaglige sådanne og tilrettelægge adfærd rationelt og gnidningsfrit på denne måde, idet der kan gøres op med usaglige økonomiske hensyn ved forbedring af kommunernes sagsbehandling gennem

³⁵² L 168 (2013-2014). Af pkt. 1. Indledning og baggrund.

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Ibid. Pkt. 2.1.2.1.

³⁵⁵ Herudover indføres også en mulighed for kommunerne for at give økonomisk støtte til udsatte børn og unge, som ellers ikke deltager i relevante fritidsaktiviteter. Denne regel er speciel på den måde, at kommunen ikke bliver forpligtet til at give et sådant tilbud efter behov, men får mulighed for selv at beslutte dette og fastsætte kriterier herfor.

³⁵⁶ L 8 (2004-2005) De almindelige bemærkninger, afsnit 2.

større synlighed og dokumentation.³⁵⁷ Dette fokus på styring og effektivitet, jf. ovenfor 2.3.2.2.2, har været medvirkende til øget regulering af processer og procedurer mhp. kontrol og dokumentation (Majgaard, 2013:54; Pedersen, 2008:25) jf. også de administrative reformer de senere år og omlægninger til større enheder samt nye strømninger indenfor ledelse og organisation, som har ført til lokale organisationsreformer som LEAN-organisering, BUM-modeller, inddeling af processer efter domæne (fx med tilrettelæggelse af møder efter refleksionens, sparringens, analysens og beslutningstagningens domæne), og til konsultative stillinger (Mehlbye, 2012:23), modtageteams (Ankestyrelsen 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013), bufferfunktioner, visitationsmedarbejdere, undersøgelsesgrupper, småbørnsteams og særlige ungegrupper samt udformning af politikker, standarder, manualer, handleguider og serviceniveauer med ret specificerede mål for indsatsen (KREVI 2011) i større eller mindre omfang koblet til retsgrundlaget.

Den økonomiske krise i 2008 og frem understregede kommunaløkonomiske hensyn og gav anledning til diskussioner om betydningen af regleres udformning, herunder af, om de er fakultative eller obligatoriske ("kan"- eller "skal" bestemmelser)³⁵⁸, hvordan reglerne er formuleret i forhold til kommunernes skøn, hvilke fortolkningsmuligheder, de kan indebære og prøvelsesmyndighedernes kompetence. Diskussionerne førte til undersøgelser, der forsøgte at rede trådene ud (Rambøl Management 2011; Rambøl Management 2012). Disse diskussioner har især været rettet mod foranstaltningsområdet, men i forhold til afgrænsningen af kommunernes almindelige tilsyn er sådanne overvejelser imidlertid også relevante, da ressourcemæssige hensyn naturligvis også spiller ind i forhold til disse regler.

3.3.4 "Store sager" og forskningsresultater som begrundelse for reformer

Bag regelændringerne ligger også en række skræmmende sager, som kom til offentlighedens chokerede kendskab i denne periode med særligt "Tønder-sagen" fra 2007.³⁵⁹ De følgende år skulle en række sager om overgreb se dagens lys herhjemme, herunder "Brønderslev-sagen"³⁶⁰ og "Rebild-sagen"³⁶¹, jf. også Socialrådgiverforeningens oversigt (Dansk Socialrådgiverforening 2012). Sager, der afspejlede begivenheder, der havde fundet sted i de foregående år, men nu kom op til overfladen (det kan ikke udelukkes, at dette kan være forbundet med kommunalreformens sammenlægninger, men det kan på den anden side ikke dokumenteres i denne sammenhæng). Sagerne førte til en udbredt kritik af kommunerne for manglende handling, og særligt regelændringerne som følge af Barnets Reform og overgrebspakken skal ses på denne baggrund. Dette offentligt formidlede billede af sager på området afviger fra tidligere tiders billede. Karin Kildedal og Margit Harder (Harder & Pringle 1997) nævner to "store sager" om omsorgssvigt i DK i 90'erne. For det første Roum-sagen, hvor to søskende med forståelseshandicap i forbindelse med psykologisk behandling fortalte om sex-misbrug begået af familie og naboer. 6 personer blev dømt, blandt andet moderen, i 1990. I 1991 fik en advokat sagen genoptaget i Den Særlige Klageret og i 1995 blev sagen afgjort på ny - denne gang blev kun en (som havde tilstået) dømt af de juridiske dommere. Den offentlige debat om denne sag kom således til at handle om vurderingen af børnenes udsagn og retssikkerheden for

³⁵⁷ I september 2012 trådte således også en ændring af serviceloven i kraft, der havde til formål at præcisere, at afgørelser efter serviceloven træffes ud fra såvel faglige som økonomiske kriterier og at kommunalbestyrelsen kan fastsætte generelle vejledende serviceniveauer for den lokale udmøntning af hjælp, jf. lov nr. 596 af 18. juni 2012. Disse regelændringer havde baggrund i diskussionerne om kommunernes frihedsgrader i forhold til økonomi og forpligtelser (Rambøl Management 2011; Rambøl Management 2012; Schultz & Klausen 2012).

³⁵⁸ Jf. afsnit 2.2.3.3

³⁵⁹ I sagen dømtes 16 personer, deriblandt pigernes forældre. Sagen gav anledning til mediedebat om strafferammerne og kommunens ansvar, herunder senest en større omtale i Politiken i 2014, hvor kommunen kritiseres voldsomt, bl.a. for manglende samtaler med de krænkede børn (Politiken 2014).

³⁶⁰ U2012.1998V.

³⁶¹ U.2013.91V/ Tfk2012.1128/1.

de tiltalte (voksne). I den anden sag, Rødovre-sagen, blev en kommunal afdelingsleder i 1993 tiltalt for ikke at have opfyldt sine tilsyns- og handleforpligtelser over for fire børn (søskende) i deres hjem. Et af børnene blev fundet tilsølet i egen afføring under helt uhumske omstændigheder i hjemmet. Afdelingslederen blev dog frikendt i 1993. At disse to sager tegner billedet af ”store sager” i medierne i 90’erne bekræftes af Socialrådgiverforeningens oversigt over sager, ”vi husker”, i fagbladet Socialrådgiveren (Dansk Socialrådgiverforening 2012), hvor de samme to sager nævnes - tilligemed Vadstrupgård-sagen fra 1997, hvor en mandlig pædagogmedhjælper i Gladsaxe dømt for seksuelt misbrug af 20 børn i den daginstitution, hvor han var ansat. Samt en sag fra Hvidovre, hvor en far blev dømt for at have misbrugt sine to døtre, optaget det og distribueret billederne på internettet. Disse sager tegner et billede af omfanget af problematikker og debat i forhold til overgrebsudsatte børn i Danmark i 90’erne og afviger ganske meget fra den omfattende række af spektakulære og grove sager, der har præget 00’erne og frem. Det offentligt formidlede af sagerne i 00’erne som meget alvorlige, omfattende og grove, jf. også nedenfor i afsnit 3.5.3 om udtalelser fra Ankestyrelsen og Folketingets Ombudsmand, udgør således en vigtig baggrund for regler og reformers ændrede udformning i forhold til det offentliges beskyttelsesansvar og opfattelsen af forældreansvaret.

Mht. undersøgelser og forskning på området har en lang række undersøgelser og projekter været med til at danne baggrund for reglernes fokus på opsporing, tidlig indsats og effektivitet, herunder bl.a. resultaterne fra SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærds undersøgelse ”Anbragte børns udvikling og vilkår” (Egelund et al. 2008), SFI’s undersøgelse om adoption som indsats (Christoffersen, Hammen, & Andersen, 2007), SFI’s forskningsoversigt (Indsatser over for udsatte 0-3 årige og deres forældre - en systematisk forskningsoversigt, SFI 2011) over effekten af en række indsatser,³⁶² jf. også Center for Alternativ Samfundsanalyse (*Investeringer i tidlige sociale indsatser - samfundsøkonomiske beregninger af indsatser i forhold til udsatte børn og unge*, CASA, 2010), som viser, at det kan betale sig at investere i en tidlig indsats. Hvis blot ét ud af fem børn i udsatte positioner opnår at blive selvforsørgende som voksne, vil der være tale om en samfundsøkonomisk gevinst.³⁶³ Ændringerne fra 2000³⁶⁴ henviste til bl.a. rapporter fra SFI (Hestbæk 1997; Christensen 1998). Siden har der kunnet henvises til en række øvrige rapporter om indsatser (se fx KREVI 2011) og sagsbehandling, bl.a. Ankestyrelsens undersøgelse om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger fra 2011 (Ankestyrelsen 2011) og Ankestyrelsens kulegravning fra 2012. Anbefalinger går i undersøgelserne generelt på at skabe effektivitet gennem tidlig, vidensbaseret indsats, og derfor er fokus på dokumentation og kontrol, evidens og effektmåling, jf. afsnit 2.3.2.2.2.³⁶⁵

³⁶² Undersøgelsen viser, at ud af 81 sociale indsatser over for små børn havde alle, undtagen to, positiv effekt. Indsatserne virker ifølge undersøgelsen i forhold til en række risikofaktorer som misbrug og psykisk sygdom hos forældre, vold, vanrøgt, dårligt begavede forældre, tidligt forældreskab og kombinationer af flere risikofaktorer. De positive indsatser er ifølge forskningsoversigten kendetegnet ved, at de er rettet mod forældrene frem for mod børnene, de består af en række af forskellige aktiviteter, de er præget af ugentlig kontakt og varer 6 måneder eller mere.

³⁶³ Centre for Economic and Business Research ved Copenhagen Business School (*Beskrivende analyse og cost-benefit-analyse af en ekstra indsats over for unge mødre*, CEBR, 2010), påviser i deres beregning af Mødrehjælpens projekt *I gang*, som tilbyder rådgivningsforløb til unge mødre, at projektet - med ret konservative antagelser om projektets effekter - giver en nettogevinst på ca. 160.000 kr. pr. ung deltagende mor. Med projektets effekter menes højere indkomst, lavere tilbøjelighed til misbrug, højere skattebetaling, færre anbringelser mv.

³⁶⁴ L 232 (2000) Bemærkninger til nr. 3.

³⁶⁵ Også ny viden om interaktion mellem biologi, hjerneforskning, epigenetik og det tidlige miljø (Kveller 2010; Killén 2005; Killén 2011a; Killén 2011b), præger feltet, jf. også Susan Harts (Hart 2006) neuropsykologiske teorier, jf. afsnit 3.3.2.3.

3.3.5 Internationale forpligtelser som begrundelse for reformer

Opfattelsen af det offentliges forpligtelser som aktivt opsporende har også at gøre med udviklingen i de internationale regler,³⁶⁶ særligt Børnekonventionen og Menneskerettighedsdomstolens praksis, som var medvirkende til at skabe fokus på staternes *positive* menneskeretlige forpligtelser (se fx Kjølbros 2010; Rytter 2013), jf. afsnit 2.2.5.2. Dvs. forpligtelser til aktivt at beskytte borgerne mod rettighedskrænkelser i modsætning til traditionelle, mere retsstatslige opfattelser af staternes menneskeretlige forpligtelser som *negative*, dvs. som forpligtende staterne til at undlade *selv* at begå rettighedskrænkelser.

3.3.5.1 Børnekonventionen

Efter Børnekonventionens art. 3 skal barnets tarv således i alle foranstaltninger vedrørende børn, hvad enten disse udøves af offentlige eller private institutioner for social velfærd, domstole, forvaltningsmyndigheder eller lovgivende organer komme i første række ("of primary consideration"). Deltagerstaterne skal efter stk. 2 påtage sig at sikre barnet den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for dets trivsel under hensyntagen til de rettigheder og pligter, der gælder for barnets forældre, værge eller andre personer med juridisk ansvar for barnet, og skal med henblik herpå træffe alle passende lovgivningsmæssige og administrative forholdsregler. Efter stk. 3 skal deltagerstaterne sikre, at institutioner, tjenester og organer med ansvar for omsorg for eller beskyttelse af børn skal være i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat af kompetente myndigheder, særligt med hensyn til sikkerhed, sundhed, personalets antal og egnethed samt sagkyndigt tilsyn. Princippet har til tider været omtalt som "The Paramountcy Principle"³⁶⁷ og har givet anledning til en del teoretiske diskussioner.³⁶⁸ Schiratzki skelner mellem barnets bedste som retsregel, retsprincip og værdiprincip³⁶⁹ (Schiratzki, 2013:36) og anfører, at barnets bedste dermed kan gives et meget skiftende indhold, som grundlæggende er kulturelt og socialt betinget.³⁷⁰ Dvs. princippet om barnets bedste kan ses som retssystemets integrering af social konsensus og med forskelligt indhold afhængigt af retsområde. Schiratzki operationaliserer dog selv begrebet ud fra en sondring mellem barnets bedste i udvidet forstand (barnet nyder beskyttelse og har rettigheder som andre samfundsgrupper) og i indskrænket forstand (barnet nyder beskyttelse og har rettigheder udover hvad andre grupper nyder). Mens beskyttelsen mod at blive udsat for straffebelagte overgreb tilhører første kategori, tilhører mere brede rettigheder som en god opvækst, tryghed og respekt den anden. Til art. 3 og i øvrigt princippet om barnets bedste knytter sig en righoldig litteratur om princippet udformning, afgrænsning, fortolkning mv (se fx Freeman, 2007; Friis, 2005; Goldstein, Solnit, & Goldstein, 1996; Goldstein, 1979; Skivenes, 2003).

³⁶⁶ Jf. også Børnerådets debatoplæg fra november 1998: "Anbringelse til barnets bedste, Forslag til styrkelse af indsatsen for truede 0-3 årige børn", hvor rådet henviste til FN's Børnekonventions principper om, at der skal tages udgangspunkt i barnets bedste - og skabes sammenhæng i barnets liv (Børnerådet 1998).

³⁶⁷ Idet dette udtryk indgik i den tidligere FN-deklaration om barnets rettigheder fra 1959, men med FN's Børnekonvention anvendtes i stedet det svagere udtryk "primary consideration" (Buck, 2011:127).

³⁶⁸ Artiklen er gjort til genstand for Børnekomiteens behandling i den nye General Comment no. 14 (CRC/GC/2013/14) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration. Princippet indgår også i andre af kommentarerne, herunder i General Comment no 13 om art. 19 i konventionen. Det fremgår her af pkt. i, at: "The Committee emphasizes that the interpretation of a child's best interests must be consistent with the whole Convention, including the obligation to protect children from all forms of violence".

³⁶⁹ Schiratzki henviser her bl.a. til Peczenik (Peczenik 1995:446f), hvorefter værdiprincipper indgår i retssystemets etiske base.

³⁷⁰ Se også fx Annette Kronborg om den danske udvikling (Kronborg 2007), Titti Mattson (Mattsson 2010) Johanna Schiratzki (Schiratzki 2013) og Anna Singer (Singer 2000) om den svenske og Kirsten Sandberg (fx in: Malekian 2012) og Marit Skivenes (Skivenes 2003) om den norske, idet Børnekonventionen er særskilt inkorporeret i Norge.

Princippet er skrevet ind flere steder i den danske lovgivning, herunder i forældreansvarsloven § 4, hvorefter afgørelser efter loven skal træffes efter, hvad der er bedst for barnet, og i servicelovens formålsbestemmelse for reglerne om særligt støtte til børn og unge, § 46, stk. 1, hvorefter det er *”formålet med at yde støtte til børn og unge, der har særligt behov herfor, 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.”*

Efter art. 6 skal deltagerstaterne i videst muligt omfang sikre barnets overlevelse og udvikling. Art. 6 forstås i mange sammenhænge som udtryk for helhedsperspektivet på børn, jf. afsnit 3.3.2.2 og som et krav om, at staten skal bestræbe sig på at give børn optimale vilkår³⁷¹ (se fx Faye Jacobsen in: Rasmussen, 2013:102). Efter Børnekonventionen art. 24 gælder det, at staterne skal sikre den bedst opnåelige sundhed og ret til behandling mv. Også retten til uddannelse og skolegang, som er behandlet i artiklerne 28-29, retter sig mod staterne. Det samme gælder retten til forsørgelse, idet barnet efter Børnekonventionen art. 27 har ret til en levestandard, der svarer til dets udvikling, og det påhviler staterne at yde bistand til forældrenes sikring - efter evne og økonomisk formåen - af denne. Børnekonventionen stiller i sig selv ikke særligt præcise krav til de nationale myndigheders konkrete handlinger, men Børnekomiteen har opstillet mere præcise, men også ganske omfattende, krav om *“appropriate measures”*³⁷² i forhold til beskyttelse af børn, jf. særligt art. 19, og peget på behovet for nationale standarder for børnevelfærd, manglende systemimplementering af beskyttelse af børn, herunder manglende vedtagelse og håndhævelse af lovgivning og manglende høring af børn og varetagelse af barnets bedste fra professionelles side.

En helt central bestemmelse er Børnekonventionen art. 19, som regulerer staternes forpligtelse til at beskytte børn mod vold og overgreb.³⁷³ Art. 19 har bl.a. været medvirkende til den endelige ophævelse af forældres revselsesret, jf. afsnit 3.2 om forældreansvaret, og til at skabe øget nationalt og internationalt fokus på overgreb mod børn.³⁷⁴ Den afspejler en positiv beskyttelsesforpligtelse for deltagerstaterne, dvs. et *”child protection”*-perspektiv i forhold til vold og overgreb. Efter art. 19 skal deltagerstaterne træffe alle passende lovgivningsmæssige, administrative, sociale og uddannelsesmæssige forholdsregler til beskyttelse af barnet mod alle former for fysisk eller psykisk vold, skade eller misbrug, vanrøgt eller forsømmelig behandling, mishandling eller udnyttelse,

³⁷¹ Se herom General Comment no 5 (CRC/GC/2003/5) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, pkt. 12.

³⁷² Herunder lovgivning, håndhævelse, kompetenceudvikling, kvalitetsudvikling, styringsmekanismer og accountability-procedurer, sanktioner, afsættelse af budgetmidler, ligelig fordeling af goder og ydelser, vidnebeskyttelse og adgang til retsmidler, forældreprogrammer, børnevenlige juridiske procedurer, uafhængige nationale institutioner om børnerettigheder, børneombudsmand, omfattende og troværdige dataindsamlingsystemer, systematisk monitorering og indikator-baserede resultat-analyser, standarder og lokale mål, udvikling af partcipatoriske og bæredygtige processer, tværsektionelle samarbejdsprocedurer, professionelle etiske standarder på tværs af sektorer og professioner (dagtilbud, skoler, hospitaler) uddannelse og træningsprogrammer for professionelle, mainstreaming af beskyttelsen af børn, identifikation af risikofaktorer, fattigdomsreduktionsprogrammer, sundheds, bolig, beskæftigelses og uddannelsesprogrammer, børnevenlig byplanlægning, begrænsning af adgang til alkohol, ulovlige stoffer og våben, samarbejde med massemedier og IT-industrien med henblik på udvikling og håndhævelse af globale standarder for børnebeskyttelse, fjernelse af stigmatiserende sprogbrug, etablering af rådgivningslinjer, lokalsamfundsinitiativer, velfærdsprogrammer, offentlige informationsprogrammer og holdningskampagner, forskningsprogrammer, proaktive forebyggelsesinitiativer, retningslinjer for undersøgelse, behandling og opfølgning. (General Comment no. 13 (CRC/GC/1011/13)).

³⁷³ Art. 19 er ifølge Komiteen, jf. General Comment no 13 (CRC/GC/2011/13) on the right of the child to freedom from all forms of violence, den centrale bestemmelse - selvom også andre artikler og protokollen om handel med børn mv. indeholder dette element.

³⁷⁴ Jf også FN's undersøgelse af vold mod børn; The United Nations Study on Violence against Children, A/61/229 (FN 2006) og regeringens handleplaner af 2002- 2004 og 2005-2008 om vold (Socialministeriet 2004; Ministeren for ligestilling 2004).

herunder seksuelt misbrug, medens barnet er i forældrenes, værgens eller andre personers varetægt. Efter stk. 2 bør sådanne beskyttende foranstaltninger i passende omfang omfatte virkningsfulde retningslinjer, såvel for udformning af sociale programmer, der kan yde den nødvendige støtte til barnet og til dem, der har barnet i deres varetægt, som til andre former for forebyggelse og identifikation, rapportering, henvisning, undersøgelse, behandling og opfølgning af tilfælde af børnemishandling som beskrevet ovenfor og om nødvendigt retsforfølgelse. Dette beskyttelsesperspektiv er således alligevel ikke så snævert igen. Børnekomiteen har i 2011 udsendt en General Comment³⁷⁵ til bestemmelsen med henvisning til, *"at the extent and intensity of violence exerted on children is alarming. Measures to end violence must be massively strengthened and expanded in order to effectively put an end to these practices which jeopardize children's development and societies' potential non-violent solutions for conflict resolution"*.³⁷⁶ Komiteens udgangspunkt eller "fundamental assumptions" er ambitiøse: Ingen form for overgreb mod børn kan retfærdiggøres, og der peges på behovet for en rettighedsbaseret tilgang. Selvom Komiteen anerkender familiens primære position i forhold til barnet, gør den opmærksom på, at størstedelen af overgreb mod børn finder sted indenfor familiens rammer. For så vidt angår statens ansvar, lægger Komiteen vægt på lokale myndigheders særlige ansvar i forhold til *"due diligence and the obligation to prevent violence or violations of human rights, the obligation to protect child victims and witnesses from human rights violations, the obligation to investigate and to punish those responsible, and the obligation to provide access to redress human rights violations."* (Pkt. I. 5.)³⁷⁷ Komiteen definerer begrebet "violence" meget omfattende og ambitiøst: *"In common parlance the term violence is often understood to mean only physical harm and/or intentional harm. However, the Committee emphasizes most strongly that the choice of the term violence in the present general comment must not be interpreted in any way to minimize the impact of, and need to address, non-physical and/or nonintentional forms of harm (such as, inter alia, neglect and psychological maltreatment."* (Pkt. I. 4). Det er afgørende for komiteen at fastslå, at der ikke gælder undtagelser. *"No exceptions. The Committee has consistently maintained the position that all forms of violence against children, however light, are unacceptable."* (Pkt. IV.A.1). Komiteen anbefaler også, at der etableres nationale standarder for børnevelfærd og klare operationelle juridiske definitioner på vold og overgreb, gerne standardiseret internationalt med henblik på transnational dataindsamling. Komiteen opstiller en liste over overgrebsformer, der bl.a. omfatter omsorgssvigt, psykisk vold i form af fx u-kærlig behandling, nedsættende tale, fysisk vold, selv-skade, diverse skadelige

³⁷⁵ Kommentaren, General Comment no. 13 (CRC/GC/2011/13) on the right of the child to freedom from all forms of violence, bygger på de eksisterende retningslinjer for konventionen, de løbende landeeksaminationer, diskussionsdage samt på en tidligere General Comment, no 8 (CRC/GC/2006/8) on the Right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment og FN's rapport om vold mod børn; The United Nations Study on Violence against Children, A/61/299 (FN 2006) . Den har, jf. Kommentarens pkt. II, 11.c, til formål bl.a. *"To overcome isolated, fragmented and reactive initiatives to address child caregiving and protection which have had limited impact on the prevention and elimination of all forms of violence; (d) To promote a holistic approach to implementing article 19 based on the Convention's overall perspective on securing children's rights to survival, dignity, well-being, health, development, participation and non-discrimination - the fulfillment of which are threatened by violence; (e) To provide States parties and other stakeholders with a basis on which to develop a coordinating framework for eliminating violence through comprehensive child rights-based caregiving and protection measures; (f) To highlight the need for all States parties to move quickly to fulfill their obligations under article 19"*.

³⁷⁶ Kommentaren er beskrevet i den akademiske litteratur som et vigtigt skridt i den videre udvikling af konventionens anvendelse (Lee & Svevo-Cianci 2011; Hart et al. 2011).

³⁷⁷ Komiteen beskriver staternes forpligtelser som *"a positive and active obligation to support and assist parents and other caregivers to secure, within their abilities and financial capacities and with respect for the evolving capacities of the child, the living conditions necessary for the child's optimal development"* (jf. artiklerne 18 og 27), ligesom *"States parties, furthermore, shall ensure that all persons who, within the context of their work, are responsible for the prevention of, protection from, and reaction to violence and in the justice systems are addressing the needs and respecting the rights of children"*.

praksisser såsom tidligt ægteskab, ydmygende ritualer, vold og stereotyper i massemedierne, mobning og skadelige spil. Komiteen understreger, at formuleringen i art. 19. "shall take..." ikke efterlader nogen skønsmargin til staterne.

Disse krav må i et eller andet omfang spille ind i forhold til reformer og regelændringer, men det fremgår ikke hvordan, jf. nedenfor om de enkelte regler.

3.3.5.2 EMRK og Menneskerettighedsdomstolen. "Repeated warning standard"

Også i forhold til EMRK er der sket en bevægelse i retning af at anse deltagerstaterne som positivt og aktivt forpligtede over for borgerne. Staternes tidlige, opsporende og forebyggende tilsynsforpligtelser i forhold til børn har ikke traditionelt været i centrum for Menneskerettighedsdomstolens praksis, men den generelle opprioritering af staternes positive forpligtelser efter EMRK og et øget samspil med Børnekonventionen og EU-retten har ændret på dette udgangspunkt. Domstolen har således i flere sager fastslået medlemsstaternes positive forpligtelser til at beskytte borgerne, herunder børn. I disse sager er staten altså ikke den primære rettighedskrænker, men statens medansvar ligger i utilstrækkelige foranstaltninger, jf. nedenfor i afsnit 3.5 om kommunernes handleforpligtelser. I Menneskerettighedsdomstolens praksis handler dette særligt om forebyggelse af overgreb. Men også retten til ikke-diskrimination i forhold til skolegang, religion, sundhed er blevet tydeliggjort (Schiratzki 2013).

Også for så vidt angår EMRK tager overtrædelser af konventionsrettigheder i forhold til staternes positive forpligtelser form af manglende politik og regulering af effektiv handling. Domstolen henviser for så vidt angår disse forpligtelser over for børn - udover til art. 1, hvorefter staterne skal sikre borgernes konventionsrettigheder inden for statens jurisdiktion - til artiklerne 2, 3, 4 og 8. Hertil kommer art. 13 om "effective remedy". Det er ikke helt klart, hvad der falder under de enkelte artikler, og hvad der falder under art. 13. Sidstnævnte omfatter manglende adgang til økonomisk kompensation og i nogle tilfælde også manglende undersøgelse af en sag. Domstolen har i denne praksis opstillet en "repeated warning" standard³⁷⁸. Standarden indebærer ansvar for offentligt ansatte, som kendte til en risiko og ikke handlede adækvat. Afgørende i disse sager er altså det dokumenterede kendskab til en bestående risiko. I forhold til art. 2, som beskytter retten til livet, blev det i en konkret sag³⁷⁹ fastslået, at politiet har ansvar for at beskytte børn (de to børn i sagen blev slået ihjel af deres far), og der lagdes vægt på, at moderen ikke havde mulighed for at få erstatning for ikke-økonomisk skade ved nationale domstole. Domstolen formulerer det således, at art. 2 "*also extends in appropriate circumstances to a positive obligation on the authorities to take preventive operational measures to protect an individual whose life is at risk from the criminal acts of another individual*".

Efter art. 3 beskytter konventionen retten til ikke at blive udsat for tortur, grusom, umenneskelig og ydmygende behandling. Der findes en del art. 3-sager vedrørende børn, ofte er der også tale om krænkelse af art. 8, idet overgreb anses for at gribe ind i retten til privatliv, herunder muligheden for sunde relationer. Sagerne handler - udover om krænkelse begået af staten, fx overgreb begået af politiet under varetægt - manglende national beskyttelse mod andres overgreb. I A mod Storbritannien³⁸⁰, fandt Domstolen, at staten havde en positiv forpligtelse til at beskytte borgerne, særligt unge og sårbare, fra fysiske overgreb omfattet af art. 3. Med Z m.fl. mod Storbritannien³⁸¹ udvidedes området med henvisning til art. 13 om nationale retshåndhævelsesmidler ("domestic remedies"), idet Domstolen her definerede en standard for passende nationale

³⁷⁸ EMD case of Opuz v. Turkey 9 June 2009 (no. 33401/02).

³⁷⁹ EMD case of Kontrova v. Slovakia 31 May 2007 (no. 7510/04).

³⁸⁰ EMD case of A v. UK 23 September 1998 (no. 95599/94).

³⁸¹ EMD case of Z and others v. UK 10 May 2001 (no. 29392/95).

retshåndhævelsesmidler for krænkelse af art. 3 på grund af manglende beskyttelse fra statens side. Domstolen fandt, at Storbritanniens nationale procesregler muligvis gav en vis beskyttelse, men at retshåndhævelsen var utilstrækkelig under art. 13. Ifølge domstolen forventes staten naturligvis ikke at kunne forebygge ethvert overgreb mod et barn, men skal beskytte barnet, når staten ved eller burde have vidst, at et barn var i risiko. ”Repeated-warning”-standarden er således afgørende. Det er som nævnt ikke helt klart, hvad der falder under art. 3, og hvad der falder under art. 13. Domstolen afstod dog fra i art. 3 at indlægge et krav om fuld økonomisk kompensation og straf for alle skyldige. Med E m.fl. mod Storbritannien³⁸², udvidedes Domstolens praksis efter art. 3 til at omfatte seksuelle overgreb. Domstolen fastsatte en standard for socialarbejderes ansvar for at forebygge sådanne overgreb med henvisning til at *“the test under Article 3 ... does not require it to be shown that “but for” the failing or omission of the public authority ill-treatment would not have happened. A failure to take reasonably available measures which could have had a real prospect of altering the outcome or mitigating the harm is sufficient to engage the responsibility of the State”* (§ 99). Det skal således ikke bevises, at kun statens manglende forebyggelse/handling var afgørende for at overgrebet fandt sted - det er tilstrækkeligt, at det sandsynliggøres, at forebyggende skridt kunne have ændret forløbet. I E.S. m.fl. mod Slovakiet³⁸³, udvidede Domstolen dette ansvar til at dække ikke alene manglende handling fra individuelle socialarbejderes side, men også ansvar for procedurer, der har ledt til utilstrækkelig beskyttelse.

Efter art. 8 beskytter EMRK mod indgreb i privatliv og familieliv - ”undue interference”. En del af disse sager handler om vage, skønsmæssige bestemmelser om anbringelse af børn uden for hjemmet, manglende proportionalitet eller manglende retlige procedurer til at etablere forældremyndighed. Et andet tema i disse sager er beviskrav; i sager om omsorgssvigt kan definitive beviser være vanskeligt at opnå. Med hensyn til proportionalitetskravet anvender Domstolen en standard, hvorefter akutte foranstaltninger anses mere fleksibelt end mere permanente foranstaltninger, idet Domstolen henviser til de vanskelige vilkår, hvorunder sådanne afgørelser træffes og de potentielle alvorlige risici, der er på spil. Det er dog et spørgsmål om standarden, som blev fastslået i L mod Finland³⁸⁴, også gælder handlinger på et tidligere tidspunkt (tilsynsfasen). I M.A.K. og R.K. mod Storbritannien³⁸⁵, blev et barns sygdom fejlagtigt opfattet som tegn på seksuelle overgreb. Domstolen udtalte, at *“mistaken judgments or assessments by professionals do not per se render childcare measures incompatible with the requirements of Article 8 of the Convention. The authorities, both medical and social, have duties to protect children and cannot be held liable every time genuine and reasonably held concerns about the safety of children vis-à-vis members of their family are proved, retrospectively, to have been misguided.”* (§ 69). Her anvender Domstolen således et forsigtighedsprincip med udgangspunkt i kravet om beskyttelse af børn.

En helt central sag i forhold til kommunens tilsyn er K.T. mod Norge³⁸⁶. Sagen handler om, hvilke skridt de sociale myndigheder kunne tage i forhold til en familie. Et forældrepar til to sønner var blevet skilt, idet moren var flyttet (til Finland). Hendes begæring om midlertidig eneforældremyndighed, som hun begrundede med at faren havde et medicinbrug og var voldelig, afvist, ligesom hendes anmeldelse til politiet. Moren underrettede også de sociale myndigheder (*bekymringsmelding*). Myndighederne (*Barneverntjenesten*) startede en undersøgelse med bl.a. 10 uanmeldte hjemmebesøg over to måneder, som ikke fandt behov for støtte, selvom forældrenes konflikt ansås skadelig. På baggrund af nye underretninger, herunder to anonyme, indkaldtes faren til møde gennem advokat, ligesom kommunen ønskede at indhente oplysninger i sagen bl.a. fra farens/børnenes læge, skole, børnehave og politi. Der iværksattes igen - en begrænset -

³⁸² EMD case of E and others v. UK 26 November 2002 (no. 33218/96).

³⁸³ EMD case of E.S. and others v. Slovakia. 15 September 2009 (no. 8227/04).

³⁸⁴ EMD case of L v. Finland. 27 April 2000 (no. 25651/94).

³⁸⁵ EMD case of M.A.K and R.K. v. UK. 23 March 2010 (nos. 45901/05 og 40146/06).

³⁸⁶ EMD case of K.T. v. Norway 25 December 2008 (no. 26664/03).

undersøgelse, som kom frem til, at der var usikkerhed om farens forældreevne og anbefalede hjemmevejledning og aflastning. Faren fandt, at undersøgelseskridtene var i strid med art. 8, og søgte dette retligt prøvet men afvistes - også i Højesteret - da undersøgelsen ansås som processkridt, ikke afgørelsesvirksomhed ("enkeltvedtak"), jf. retsplejelovgivningens og forvaltningsrettens krav om retlig interesse³⁸⁷. Faren anså afvisningen af søgsmålet som en krænkelse af hans ret til en fair rettergang og retshåndhævelse efter art. 6 og 13, jf. art.8, og indbragte sagen for Menneskerettighedsdomstolen, som henviste til Børnekonventionen, særligt artiklerne 3, 9 og 19 og fandt undersøgelseskridtene saglige og proportionale efter art. 8, stk. 2, idet beviskravene til iværksættelse af undersøgelser er lavt af hensyn til beskyttelse af barnets bedste, jf. også anvisningen i art. 19 af mulige foranstaltninger til at undgå svigt. Menneskerettighedsdomstolen lagde vægt på farens manglende medvirken, og tillagde det ikke vægt, at der ikke var bevis for, at han havde et misbrug. Indsamlingen af tavshedsbelagte oplysninger uden samtykke ansås som udtryk for en rimelig balance mellem beskyttelsen af personoplysninger og hensynet til barnets bedste, idet Menneskerettighedsdomstolen lagde vægt på, at indsamlingen var begrænset, at personalet var underlagt tavshedspligt, og at faren blev oplyst om indsamlingen. Det fremgår af præmis 67, at *"If it were to be a prerequisite that all such reports, even those that appear credible on their face, should be verified in advance, it would risk delaying such investigations, deflecting attention and resources away from the real problems and reducing their effectiveness and hampering efforts in instances where it was paramount to establish urgently and without delay whether a child was living under conditions that may harm his or her health or development"*. Mht. afvisningen af prøvelse af betingelserne for at iværksætte undersøgelser lagde Menneskerettighedsdomstolen vægt på de sociale myndigheders brede skønsmæssige kompetence efter lovgivningen, jf. også Børnekonventionen, og at art. 6, 1 ikke giver en ret til at forhindre videregivelse af oplysninger, jf. herom nedenfor i afsnit 3.4.1, ligesom Menneskerettighedsdomstolen i forhold til art. 6, 2 anførte, at afvisning af prøvelse var saglig og proportional bl.a. i forhold til hensynet til en effektiv beskyttelse af barnets bedste og bemærkede, at sagen kunne være prøvet i forbindelse med en afgørelse eller erstatningssag.

Domstolen tillægger altså staternes beskyttelsesforpligtelse stor vægt i afvejningen over for forældrenes - her farens - rettigheder. I denne og i andre sager³⁸⁸ udviser Domstolen i øvrigt generelt forståelse for, at de nationale myndigheder er i en bedre position til at vurdere konkrete hensyn, og den har således gentagne gange udtalt, at den ikke forsøger at sætte sig i de nationale instansers sted, men vurderer derimod disse myndigheders udøvelse af deres beføjelser. Ofte anvender domstolen procesregler som mål for den materielle beskyttelse. I domstolens praksis på børneområdet er således retten til at blive inddraget i beslutningsprocessen for børn og forældre central, men primært i sager af familieretlig karakter³⁸⁹, jf. herom ovenfor i afsnit 2.2.5.2.2 og 3.2.3.2. Dette spørgsmål indgår således ikke i afgørelserne, der handler om forældrenes rettigheder over for staternes beskyttelsesforpligtelse³⁹⁰. Menneskerettighedsdomstolen anser forældrenes ret til information om myndighedernes tiltag i forhold til et barn for begrænset i visse situationer. I T.P. and K.M. mod Storbritannien³⁹¹, fastslog domstolen, at der er situationer, hvor videregivelse af barnets udtalelser kan indebære risiko for barnet. Ligeledes fandt Domstolen i denne sag, at procedureregler ikke giver forældre carte blanche til at sagsøge enhver myndighedsprofessionel, som sætter sig mod forening af familien. Domstolen har fastslået, at hvor der skal ske en vægtning af barnets interesser over for retsbeskyttelsen af potentielle skyldige i overgreb (fx retten til ikke at blive udsat for sigtelser, æreskrænkelser mv.) skal kampen mod overgreb mod børn tillægges

³⁸⁷ Se afsnit 3.5.2 herom.

³⁸⁸ Se også EMD case of Anne-Marie Andersson v. Sweden 27 August 1997 (no. 20022/92).

³⁸⁹ Se fx EMD case of Sommerfeld v. Germany 8 July 2003 (no. 31871/96).

³⁹⁰ Dette er modsat tendensen i dansk praksis, hvor børnesamtale og høring af børn er et højt prioriteret fokusområde i serviceloven men er nedtonet i familieretten, jf. afsnit 3.2.3.2.

³⁹¹ EMD case of T.P. and K.M.v. UK 10 May 2001 (no. 28945/95).

afgørende vægt, jf. også den ovennævnte sag K.T. mod Norge. I Juppala mod Finland³⁹² fastslog Domstolen, at straffebestemmelser om æreskrænkelser mv., som kunne virke hæmmende på underretninger om potentielle overgreb, var i strid med art. 10 om retten til ytringsfrihed, jf. nedenfor om underretningspligt i afsnit 3.4.2.

I forhold til EU-reglerne fremgår det af EU Charterets art. 24, 1. led, at *”børn har ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel”*. Og af 2. led fremgår det, at *”I alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner, skal barnets tarv komme i første række”*. Charteret har således indoptaget Børnekonventionens beskyttelsesforpligtelse og fokus på barnets tarv, jf. også Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvilket afspejler det øgede EU-retlige fokus på staternes omsorgs- og beskyttelsesforpligtelse over for børn.

3.3.6 Reformernes løsninger til håndtering af øgede krav

3.3.6.1 Screening og registrering. Ny teknologi og ændrede rationaler

Det offentliges tilsynsforpligtelse som positiv og aktivt opsporende har i Danmark haft betydning i nyere regler og retningslinjer om *generel* screening og registrering både i forhold til potentielle problemer³⁹³ - herunder etableringen af et nationalt underretningsregister på cpr. niveau, omfattende alle underretninger uanset årsag³⁹⁴ - og i forhold til mere specifikke målgrupper,³⁹⁵ herunder i forhold til sprogudvikling,³⁹⁶ sundhed,³⁹⁷ kriminalitet og psykiske lidelser,³⁹⁸ i forhold til identifikation af risiko og behov i forhold til beskæftigelse og uddannelse,³⁹⁹ politiets registrering af mistænkte for overgreb,⁴⁰⁰ ”nomaderegistret”⁴⁰¹ og børneattester mv.⁴⁰²

³⁹² EMD case of Juppala v. Finland 2 December 2008 (no.18620/03).

³⁹³ Se fx listen over mulige problematiske forhold i den optrykte underretningsstandard i bilagsdelen til inspirationskataloget fra AKF/KORA-projektet om tidlig opsporing (Mehlbye & Andersen 2012).

³⁹⁴ Den landsdækkende underretningsstatistik etableredes med satspuljeaftalen i 2012, jf. bekendtgørelse om retssikkerhed og administration på det sociale område. Se omtalen af registret i Ankestyrelsens rapport fra 2013 ”Kommunernes gode erfaringer med underretninger” (Ankestyrelsen 2013).

³⁹⁵ Der er ikke sådanne screenings- eller registreringsregler på det familieretlige område i Danmark. I Sverige har man på familieretsområdet indført krav om risikokategorisering (Schiratzki 2013).

³⁹⁶ Se lov nr. 275 af 5. april 2011 hvorefter dagtilbudsreglerne ændredes så tosprogede børn skal have et sprogstimuleringsstilbud i form af et dagtilbud på 30 timer ugentligt, hvis barnet ikke går i dagtilbud og barnet har en eller to forældre, der ikke er i beskæftigelse samt en sprogvurdering af barnet i 3-årsalderen viser at barnet har behov for en sprogunderstøttende indsats. Kommunalbestyrelsen skal standse udbetalingen af børneydelsen hvis forældrene ikke overholder sprogvurderings- og sprogstimuleringspligten.

³⁹⁷ Se Sundhedsstyrelsens vejledning om forebyggende sundhedsydelse til børn og unge (Sundhedsstyrelsen, 2011).

³⁹⁸ Se lov nr. 551 af 26. maj 2010, hvorefter kommunerne forpligtedes til at tilbyde screening af børn og unge på sikre institutioner med henblik på at afdække psykiatriske problemer. Se endvidere SFIs evaluering af screeningskemaer i forhold til kriminalitet (Luckow & Nielsen 2013).

³⁹⁹ Se lov nr. 559 af 6. juni 2007 om identifikation på uddannelsesområdet af unge med særlige behov.

⁴⁰⁰ Se Ankestyrelsens vejledning om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse (2013): 10, hvor politiets indførelse af et elektronisk registreringssystem, et værktøj til tidlig udpegning er beskrevet.

⁴⁰¹ Udviklet af KMD, omtalt i Ankestyrelsens underretningsundersøgelse (Ankestyrelsen, 2013b: Pkt. 2.6).

⁴⁰² Se lov nr. 520 af 21. juni 2005 om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. med senere ændringer, jf. lovbekendtgørelse nr. 362 af 2. april 2014.

Det aktive, beskyttelsesorienterede tilsynsperspektiv viste sig med 2000-ændringerne⁴⁰³ særligt i, at der indførtes hjemmel for socialministeren til at fastsætte regler om underretningspligt vedrørende gravide kvinder med misbrugsproblemer (alkohol- eller stofmisbrug) af en karakter, der giver formodning for, at der vil være behov for støtte⁴⁰⁴. Der henvistes til barnets bedste⁴⁰⁵, nyere viden om betydningen af forhold i fostertilstanden,⁴⁰⁶ i første omgang særligt moderens misbrugs påvirkning af fosteret. Disse nye regler var i væsentlig grad sundhedsmæssigt inspirerede, hvilket også ses i sundhedsaftalerne, der senere blev indført med kommunalreformen⁴⁰⁷ og i Sundhedsstyrelsens anbefalinger om svangreomsorgen.⁴⁰⁸ Regler, anbefalinger og aftaler på sundhedsområdet tager udgangspunkt i en sundhedsdiskurs, hvor der ikke er den samme tilbageholdenhed som på det sociale område med at operere med kategorier. I realiteten kan de nye regler da også ses som en form for genopfindelse af tidligere udgangspunkter, selvom det nu var gravide misbrugere og ikke ugifte mødre, der var reglernes genstand. I 2007⁴⁰⁹ blev konsekvensen af dette ændrede udgangspunkt taget, idet reglerne om rådgivning,⁴¹⁰ tilsyn, undersøgelse og

⁴⁰³ Mht. den tidlige indsats henvises i lovforslaget til 2000-ændringerne, L 232 (1999-2000), de almindelige bemærkninger, pkt. 4.3, mere bredt til de kommunale og amtskommunale metodeudviklingsprojekter på området.

⁴⁰⁴ Om forståelsen af kriteriet fremgår det, at der på den ene side er tale om en underretningspligt, der kan have betydning for det kommende barn, og på den anden side er der tale om en bestemmelse, der hjemler mulighed for at pålægge personer at bryde tavshedspligten, når de via deres hverv får kendskab til en gravid misbruger. Da videregivelse af rent personlige oplysninger uden samtykke kan skade muligheden for at skabe og bevare et åbent tillidsforhold mellem den gravide og den, der videregiver oplysningerne, begrænses underretningspligten til at omhandle gravide kvinder med et alvorligt alkohol- og/eller stofmisbrug. Af de almindelige bemærkninger, pkt. 4.3.2.

⁴⁰⁵ Efter Børnekonventionens art. 1 er et barn en person *under 18 år* (selvom en lavere aldersgrænse i national ret respekteres i konventionssammenhæng). At der skal være tale om en person indebærer, at fostre generelt ikke anses for omfattet, jf. også UKs erklæring i forbindelse med tiltrædelsen, hvorefter Børnekonventionen kun kan anvendes på levendefødte. Andre lande, fx Argentina, har dog indtaget det modsatte standpunkt og argumenteret under henvisning til præambelen for, at konventionen også bør beskytte fostre.

⁴⁰⁶ Idet sådanne forståelser sætter sig igennem i disse år, herunder om det fysiske miljø i fostertilstanden og betydningen af tidlige omsorgssvigt for tilknytning og udvikling (Brodin 2003; Killén & Olofson 2003)

⁴⁰⁷ Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab.

⁴⁰⁸ Sundhedsstyrelsens anbefalinger for svangreomsorgen (Sundhedsstyrelsen, 2009, 2013)

⁴⁰⁹ Lov nr. 542 af 6. juni 2007 om ændring af lov om social service og lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (Forbedret indsats for udsatte børn og unge samt tilbageholdelse af gravide stofmisbrugere i behandling m.v.).

⁴¹⁰ Efter servicelovens § 11, stk. 1, er vordende forældre også målgruppe for rådgivning efter bestemmelsen om åben, anonym rådgivning, jf. afsnit 3.4.2.1.3. Om tilbuddets målgruppe fremgår det af vejledningen om særlig støtte, at familieplanlægningsrådgivning kan være aktuelt i forbindelse med eventuel anden rådgivning af enlige og sårbare unge kvinder eller mødre eller rådgivning af forældre, hvis børn er anbragt uden for hjemmet. Det kan også være relevant i de tilfælde, hvor familiens eller den enlige forælders situation er af en sådan karakter, at vedkommende med fordel kan overveje at vente med at få endnu et barn, indtil familien eller den enlige forælder har tilstrækkeligt overskud til at kunne tage tilstrækkeligt vare på sig selv og barnet. Og om selve rådgivningen fremgår det, at det bør foregå *”så tidligt som muligt med henblik på, at man så vidt muligt kan hjælpe kvinden til at tage hånd om sin egen situation og eventuelle ønske om at forebygge en uønsket graviditet, men også at det kan være en svær balancegang at skulle drøfte et emne, som vedrører private og etisk svære overvejelser, og herunder samtidig sikre, at der gives en saglig og neutral rådgivning om familieplanlægning. Som med andre svære samtaler, som socialrådgiverne tager med familierne, er det vigtigt, at socialrådgiveren tilrettelægger rådgivningen på en måde, så familien eller den enlige mor så vidt muligt ikke føler sig presset til at træffe beslutninger, men at samtalen sker i ligeværdig dialog.”* (Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 40). Det fremgår således også at kvinden kan have en person med til samtalen og at kvinden skal have vished om sine rettigheder og muligheder, herunder at prævention og abort er kvindens eget valg samt mulighederne for støtte efter serviceloven, hvis graviditeten ønskes gennemført og evt. eventuelle overvejelser om anbringelse af barnet, hvis dette vurderes at være til barnets bedste. Mht. specifik rådgivning om prævention og abort henvises til sundhedspersonalets tilbud.

foranstaltninger nu kom til at gælde allerede i graviditeten,⁴¹¹ og således at ikke kun misbrugere, men potentielt alle vordende forældre blev omfattet af reglerne, dvs. ikke bare den gravide mor med misbrug, men også andre vordende mødre samt den vordende far (selvom forældrestatus ikke retter sig mod det ufødte barn). Det fremgår af lovbemærkningerne,⁴¹² at formålet med at indføre regler om tilsyn, rådgivning, undersøgelse og foranstaltninger i forhold til gravide er at styrke den ”meget tidlige indsats”, dels i de situationer, hvor der er behov for, at der tilbydes støtte til en familie umiddelbart efter, at et barn er blevet født, fx hvor det er nødvendigt at anbringe et barn direkte fra fødegangen, dels i situationer, hvor det kan være relevant at iværksætte foranstaltninger over for familien, før barnet er født. Det forudsættes, at der under graviditeten er et tæt samarbejde mellem de sociale myndigheder og svangreomsorgen, idet der henvises til de tværfaglige grupper,⁴¹³ jf. nedenfor i afsnit 3.4.1.

Disse regler og initiativer i øvrigt må således ses ikke blot som udtryk for en national udvikling, men også som følge af det øgede internationale fokus, nye teknologiske muligheder og rationaler, herunder et øget fokus på data. De indebærer dramatiske ændringer i opfattelsen af forholdet mellem privat og offentligt, jf. nedenfor om de enkelte regler.

3.3.6.2 Processtyring og sagsbehandling som løsning

Reglerne afspejler et stigende ”accountability”-fokus - også mere generelt på det sociale område, jf. afsnit 2.3.2.2.2.⁴¹⁴ Af bemærkningerne til lovforslaget bag Anbringelsesreformen fra 2004⁴¹⁵ fremgår det således, at ”forskning og evalueringer de senere år gang på gang har konkluderet, at kvaliteten i indsatsen for udsatte børn er for dårlig. Der arbejdes ikke tilstrækkeligt målrettet [...]”. Årsagerne ligger i sagsbehandlingen: Der mangler ifølge lovforslaget ofte grundige undersøgelser af barnets situation, og det fremgår, at det ikke kun er sagsbehandlerne, men i lige så høj grad organisation og ledelse, der har ansvaret.⁴¹⁶ ”Udsatte børn og unge” blev i 2003 valgt som et selvstændigt indsatsområde under Projekt Digital Forvaltning, og i 2004 besluttedes det, jf. ovenfor, afsnit 3.3.2.3.2 at iværksætte it-systemet DUBU, særligt udviklet til børneområdet med henblik på at reducere tidsforbruget til administration, at frigøre tid til konkret behandling af sager, at sikre overblik over sagsbehandling og dokumentation på området og at forbedre den økonomiske styring. I 2011 sattes DUBU i drift. Systemet er baseret på den socialfaglige systematik i ICS i forhold til undersøgelse, handleplan og opfølgning (Socialstyrelsen 2014c) og er også kommet til at omfatte behandlingen af underretninger (Socialstyrelsen 2013a). I starten var et mindre antal kommuner (43) med, men pr. januar 2014 er der 68 tilsluttede kommuner (Kombit 2014).

3.3.7 Opsamling. Flere perioder, niveauer og begrundelser i det samlede regelsæt

Udviklingen, der ligger bag reglernes udformning, kan groft kan inddeles i tre faser, hvor tilsynet i den første fase - den første tredjedel af det 20. århundrede - var en tydelig offentligretlig, funktionalistisk bestemt forpligtelse, henlagt til kommunen og udført af tilsynsførende og børneværnsudvalg med uanmeldte besøg og konkret vejledning overfor bestemte grupper af børn og familier, præget af kriminalitet, adfærdsproblemer, omsorgssvigt eller mishandling og med et særligt blik på børn født uden for ægteskab og børn forbundet med offentlige udgifter. Med den anden fase - fra 50’erne og frem til slut-90’erne - blev behov, forebyggelse og helhedssyn centrale

⁴¹¹ Endvidere ændredes mulighederne for at fastholde gravide stofmisbrugere i behandling under graviditeten, dog fortsat under forudsætning af samtykke.

⁴¹² L 135 (2006-2007).

⁴¹³ Ibid. De almindelige bemærkninger, pkt. 3.

⁴¹⁴ Et fokus, som også sætter sig igennem på andre områder - herunder sundheds- og ældreområdet, også internationalt (de Búrca & Scott 2006).

⁴¹⁵ L 8 (2004-2005). De almindelige bemærkninger, pkt 1.

⁴¹⁶ Ibid.

rationaler i reglerne, som i stigende grad blev præget af rammelovgivning og cirkulærer, som foreskrev samarbejde med forældrene, socialpolitisk indsats, udviklingspsykologisk viden og dialog mellem ligeværdige og rationelt kommunikerende, demokratiske samarbejdspartnere. I forhold til egentlige indgreb var der fokus på retssikkerhed for forældrene og retsbeskyttelse af barnet, mens kommunernes mere aktive, opsøgende funktioner var bredt og ubestemt reguleret, idet de ansås som rent faktisk kommunal virksomhed. I den tredje fase fra slut-90'erne og frem blev reglerne præget af en forståelse af tilsynsforpligtelsen som et krav om mere aktiv opsporing og tidlig indsats. I denne periode kom der fokus på de forskellige muligheder for aktivering af kommunens tilsyn gennem underretningspligt, krav om kommunale børnepolitikker, beredskaber og udveksling af oplysninger, og der kom mere stramt og centralt fokus på metoder, præget af udviklingsøkonomiske udgangspunkter om den tidlige kognitive udvikling, resiliensfaktorer og ressourcer, og på monitorering af indsatsen gennem forskningsprojekter, juridiske og administrative reviews, dataindsamling og øget strafansvar. Udviklingen har at gøre med flere faktorer, herunder et øget fokus på økonomi, effektivitet og styring, nye sociale teknologier, store mediasager og nyere forsknings- og undersøgelsesresultater. Også internationale forpligtelser har haft betydning for reglernes udvikling, særligt Børnekonventionen, som var medvirkende til at skabe fokus på staternes *positive* menneskeretlige forpligtelser, herunder art. 3 om barnets bedste. Børnekonventionen stiller i sig selv ikke særligt præcise krav til de nationale myndigheders konkrete handlinger, men Børnekomiteen har opstillet ganske omfattende krav om "appropriate measures" særligt i forhold til beskyttelse af børn efter art. 19. Også i forhold til EMRK er der sket en bevægelse i retning af at anse deltagerstaterne som positivt og aktivt forpligtede over for borgerne. Menneskerettighedsdomstolen henviser for så vidt angår disse forpligtelser over for børn - udover til art. 1, hvorefter staterne skal sikre borgernes konventionsrettigheder inden for statens jurisdiktion - til artiklerne 2, 3, 4 og 8. Hertil kommer art. 13 om "effective remedy". Domstolen har i denne praksis opstillet en "repeated warning" standard, som indebærer ansvar for offentligt ansatte, som kendte til en risiko og ikke handlede adækvat. Afgørende er altså det dokumenterede kendskab til en bestående risiko, som ikke skal bevises - det er tilstrækkeligt, at det sandsynliggøres, at forebyggende skridt kunne have ændret forløbet. Domstolen anvender i forhold til proportionalitetsprincippet i art. 8 et forsigtighedsprincip med henvisning til de alvorlige risici og vanskelige vurderinger, der er tale om, og med udgangspunkt i kravet om beskyttelse af børn. De sociale myndigheders brede skønsmæssige kompetence efter lovgivningen og kriteriet om barnets bedste, jf. også Børnekonventionen, tillægges stor vægt i afvejningen over for forældrenes rettigheder, men inddragelse af barnet er ikke så centralt på dette område. EU Charteret har i art. 24 indoptaget Børnekonventionens beskyttelsesforpligtelse og fokus på barnets tarv, jf. også Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvilket afspejler et øget EU-retligt fokus på staternes omsorgs- og beskyttelsesforpligtelse over for børn. De internationale regler må antages ikke at være uden betydning for udformningen af de danske regler, men denne betydning fremgår imidlertid ikke i særlig høj grad i forbindelse med ændringer og reformer af de danske regler om tilsyn.

I det følgende undersøges det *mere konkret*, hvordan disse forhold har præget udformningen af de processuelle regler om kommunernes almindelige tilsyn Både i forhold til forpligtelsernes bredde (hvilke behov er omfattet) og i forhold til forældreansvaret (hvor langt kan eller skal det offentlige gå i det enkelte tilfælde).

3.4 AKTIVERING AF KOMMUNALT TILSYN

Det almindelige kommunale tilsyn kan aktiveres på flere måder - gennem tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, underretningspligt, henvendelser om rådgivning mv.

3.4.1 Nye muligheder og pligter i det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde

Et egentligt lovkrav om tværfaglighed og tværsektorialitet i form af krav om tværfaglige grupper kom først ind i serviceloven med 2000-ændringerne,⁴¹⁷ inspireret af, at et tilsvarende krav var blevet lovpligtigt på sundhedsområdet.⁴¹⁸ Det øgede fokus på tværfaglighed og tværsektorialitet skal også ses i sammenhæng med udbygningen af servicelovens formålsbestemmelser på børneområdet i retning af et mere forebyggende sigte,⁴¹⁹ jf. også ovenfor afsnit 3.3.2.2.3. Med serviceloven fremhævedes således, at de opgaver, der retter sig mod børn, unge og deres familier, bør udføres på en sådan måde, at det fremmer børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed, og at denne målsætning gælder såvel ved udførelsen af den generelle og forebyggende virksomhed som ved den målrettede indsats over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte.⁴²⁰ Allerede Graversen-udvalget havde gjort opmærksom på betydningen af koordination og samarbejde mellem sektorerne, men samtidig begrænset udvalgsarbejdet til at handle om individuelle sociale foranstaltninger, jf. ovenfor afsnit 3.3.2.2.2. og dermed afgrænset sig i forhold til andre sektorer: *"udvalgsarbejdet omfatter kun den indsats, der tager udgangspunkt i individuelt konstaterede problemer eller vanskeligheder for børn og unge og deres familier"*.⁴²¹ Udvalget gik dermed uden om overvejelser eller nærmere diskussioner af disse regler⁴²² og afgrænsningen kom dermed til at afspejle - og muligvis cementere - den funktionelle differentiering på børneområdet, som løbende er blevet fremhævet som problematisk i forhold til den tidlige indsats (Ankestyrelsen, 2009a, 2009b, 2010; E Christensen & Egelund, 2002; Folkesundhed & Kvalitetsudvikling, Region Midt, 2012).

Hverken Graversen-udvalget eller kravet om tværfaglige grupper brød således med de traditionelle udgangspunkter om sektoransvar, specialitetsprincipper og krav om samtykke til udveksling af oplysninger mellem sektorer. Sektoransvarlighedsprincipperne, som er fastslået flere gange i praksis

⁴¹⁷ Lov nr. 466 af 31. maj 2000.

⁴¹⁸ Jf. § 7 i lov om forebyggende sundhedsordninger for børn og unge. I sundhedsloven er kravet om tværfaglige grupper opretholdt i sundhedslovens § 123. Se herom Sundhedsstyrelsens retningslinjer (Sundhedsstyrelsen 2011).

⁴¹⁹ Det understregedes med serviceloven, i formålsbestemmelsen i § 32, at de sociale myndigheders opgave over for denne gruppe af børn og unge og deres familier, som har behov for en særlig støtte, er at skabe de bedst mulige opvækstvilkår for disse børn og unge, så de på trods af deres individuelle vanskeligheder kan opnå de samme muligheder for personlig udfoldelse, udvikling og sundhed som deres jævnaldrende.

⁴²⁰ Det præciseredes således, at dagtilbuddene har både pædagogiske, sociale og pasningsmæssige formål, og at disse formål er ligestillede. Dagtilbuddene er altså en integreret del af den samlede indsats på børneområdet og har også til opgave at medvirke til, at børn med særlige behov får den nødvendige støtte, hvorfor det nævnes, at personalet i dagtilbuddene skal være opmærksomme på, om det enkelte barn og familien har problemer, der kræver en forebyggende indsats. Dagtilbuddene må således være opmærksomme på, om der er børn, som udsender signaler om, at de har vanskeligheder, de må have støtte til at overvinde. I så fald må dagtilbuddene medvirke til, at der iværksættes relevant støtte. L 229 (1996-1997). Bemærkninger til § 8.

⁴²¹ (Graversen udvalget, 1990: 53). I forhold til det familieretlige område påpegede udvalget, at bistandslovens regler om individuelle foranstaltninger for børn og unge må vurderes på baggrund af og i samspil med reglerne om retsforholdet mellem forældre og børn i myndighedsloven, lov om børns retsstilling og adoptionsloven. Imidlertid indebar dette ikke, at udvalget stillede spørgsmål ved disse regler eller overvejede (manglende) sammenhænge. I stedet henviste udvalget til disse regelsæt som givne. Reglerne om støtte til børn og unge sås altså som udgangspunkt som rettet imod forældremyndighedens indehaver(e) som ansvarlig(e) for barnets personlige forhold. Og som barnets legale repræsentant(er) i personlige anliggender, jf. herved den dagældende myndighedslovs §§ 6 og 7. Samt at foranstaltninger efter bistandsloven principielt er af tidsbegrænset karakter, idet der ikke i bistandsloven er hjemmel til at fratage forældremyndighedens indehaver(e) forældremyndigheden, men derimod nok til at træffe beslutninger, som for kortere eller længere tid kan betyde meget væsentlige begrænsninger i forældremyndigheden (Graversen-udvalget, 1990: 54).

⁴²² Udvalget gjorde opmærksom på, at det ikke var nedsat til at udvikle metoder i arbejdet, at begrænse de lokale myndigheders udviklingsarbejde eller at overveje finansieringsmæssige, organisatoriske og personalemæssige forhold. Udvalgets diskussioner refererer i et vist omfang til forholdet mellem bistandsloven og reglerne på sundhedsområdet, herunder særligt reglerne efter lov om tvang i psykiatrien, hvorefter børn i et vist omfang var tillagt selvstændige partsbeføjelser.

fra Folketingets Ombudsmand⁴²³ og fra Ankestyrelsen,⁴²⁴ har baggrund i den historiske konstruktion af den offentlige forvaltning som funktionelt opdelt i adskilte sektorer, der varetager forskellige hensyn, dvs. forskellige retsområder eller retlige subsystemer (se fx Teubner 1993), underlagt hver deres rationaler og principper - og budgetter - alt afhængig af deres privat- eller offentligtretlige ophav og historie i øvrigt. Mht. specialitetsprincipperne indebærer det organisatoriske specialitetsprincip, at en forvaltningsmyndighed ikke må varetage hensyn, som det ifølge loven tilkommer en anden myndighed at varetage. Det materielle specialitetsprincip forbyder en myndighed, der administrerer flere hjemmelsgrundlag, at sammenblende de forskellige beføjelser (Andersen 2013:104).⁴²⁵ Traditionelt har sektor- og specialitetsprincipper kunnet begrunde en forståelse af tilsynsforpligtelsen ud fra proportionalitets- og mindsteindgrebsprincipperne, dvs. således at fx skoleproblemer i et vist omfang kan henregnes til skolens eget ansvar og dermed ikke give anledning til aktivering af kommunens tilsyn, sundhedsproblemer er som udgangspunkt en sag for sundhedssystemet, ligesom kriminalitet og samværsproblemer som udgangspunkt hører under henholdsvis retspleje/strafferet og familieretlige regler - og myndigheder.

Kravene om samtykke til udveksling af følsomme oplysninger mellem sektorer fremgik tidligere af forvaltningslovens § 28⁴²⁶, hvorefter der som udgangspunkt krævedes samtykke til videregivelse af oplysninger fra en myndighed til en anden.⁴²⁷ Samtykket havde 1 års gyldighed og skulle efter stk. 3 være skriftligt og indeholde oplysning om, hvilken type oplysninger der måtte videregives, til hvem oplysninger måtte videregives og til hvilket formål. Kravet om skriftlighed kunne fraviges, når sagens karakter eller omstændighederne i øvrigt talte derfor. I dag fremgår reglerne om videregivelse af følsomme oplysninger mellem sektorer af persondatalovens §§ 6-8,⁴²⁸ herunder den særlige regel for forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område, i persondatalovens § 8, stk. 3, jf. om persondatalovens EU-retlige ophav ovenfor i afsnit 2.2.5.2.3. Efter denne særregel må forvaltningsmyndigheder, der udfører opgaver inden for det sociale område kun videregive de i stk. 1 nævnte oplysninger og de oplysninger, der er nævnt i § 7, stk. 1, hvis betingelserne i stk. 2, nr. 1 eller 2, er opfyldt, eller hvis videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver.

⁴²³ Se fx årsberetning fra Folketingets Ombudsmand 2005. FOU 2005.427.

⁴²⁴ Se fx PA 116-11, PA 78-11, PA 42-11.

⁴²⁵ Disse principper har været anvendt til underkendelse af et forbud, DSB nedlagde imod en drengs ophold på et jernbaneareal, for at bistå det skolehjem, hvor drengen var anbragt, og hvorfra han skulkede for at dyrke sin interesse for jernbaner, jf. FOB 1975.75. Ombudsmanden kritiserede beslutningen og pegede på, at DSB ikke kan bruge sine beføjelser til at udøve børneforsorg (Andersen 2013:105).

⁴²⁶ Følsomme oplysninger var efter § 28, stk. 1: Enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende

⁴²⁷ Efter den tidligere gældende bestemmelse i forvaltningslovens § 28 gjaldt det, at oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, herunder oplysninger om race, religion og hudfarve, om politiske, foreningsmæssige, seksuelle og strafbare forhold samt oplysninger om helbredsforhold, væsentlige sociale problemer og misbrug af nydelsesmidler og lignende, må ikke videregives til en anden forvaltningsmyndighed. Efter stk. 2 kunne videregivelse af de nævnte oplysninger dog ske, hvis mindst en af følgende betingelser var opfyldt: 1) Den, oplysningen angår, har givet samtykke, 2) det følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov, at oplysningen skal videregives 3) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, eller 4) videregivelsen er et nødvendigt led i sagens behandling eller er nødvendig for, at en myndighed kan gennemføre tilsyns- eller kontrolopgaver. Efter stk. 3 måtte andre fortrolige oplysninger ud over disse tilfælde kun videregives til en anden forvaltningsmyndighed, når det måtte antages, at oplysningen ville være af væsentlig betydning for myndighedens virksomhed eller for en afgørelse, myndigheden skulle træffe.

⁴²⁸ Medmindre der er tale om en ansøgningssag, hvor forvaltningslovens § 29 fortrænger persondatalovens regler.

Også efter persondatalovens regler i øvrigt er det, alt efter hvilken situation, der er tale om, udgangspunktet, at der skal være samtykke til behandling af oplysninger. Efter § 6 må behandling af oplysninger kun finde sted, hvis 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil, 2) behandlingen er nødvendig af hensyn til opfyldelsen af en aftale, som den registrerede er part i, eller af hensyn til gennemførelse af foranstaltninger, der træffes på den registreredes anmodning forud for indgåelsen af en sådan aftale, 3) behandlingen er nødvendig for at overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, 4) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes vitale interesser, 5) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse, 6) behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave, der henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller 7) behandlingen er nødvendig for, at den dataansvarlige eller den tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en berettiget interesse og hensynet til den registrerede ikke overstiger denne interesse. Efter § 7 må der ikke behandles oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold og oplysninger om helbredsmæssige og seksuelle forhold, medmindre 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til en sådan behandling, 2) behandlingen er nødvendig for at beskytte den registreredes eller en anden persons vitale interesser i tilfælde, hvor den pågældende ikke fysisk eller juridisk er i stand til at give sit samtykke, 3) behandlingen vedrører oplysninger, som er blevet offentliggjort af den registrerede, eller 4) behandlingen er nødvendig for, at et retskrav kan fastlægges, gøres gældende eller forsvares. Efter stk. 5 gælder en særlig undtagelse om behandling af oplysninger, der er nødvendig med henblik på forebyggende sygdomsbekæmpelse, medicinsk diagnose, sygepleje eller patientbehandling, eller forvaltning af læge- og sundhedstjenester, og behandlingen af oplysningerne foretages af en person inden for sundhedssektoren, der efter lovgivningen er undergivet tavshedspligt. Efter stk. 6 kan behandling af de i stk. 1 anførte oplysninger ske, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til en offentlig myndigheds varetagelse af sine opgaver på det strafferetlige område. Efter stk. 7 kan der gøres undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1, hvis behandlingen af oplysninger sker af grunde, der vedrører hensynet til vigtige samfundsmæssige interesser. Tilsynsmyndigheden giver tilladelse hertil. Efter § 8 må der for den offentlige forvaltning ikke behandles oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, medmindre det er nødvendigt for varetagelsen af myndighedens opgaver. Efter stk. 2 må de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke videregives. Videregivelse kan dog ske, hvis 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår, 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller 4) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige. Efter stk. 4 må private behandle oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end de i § 7, stk. 1, nævnte, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke hertil. Herudover kan behandling ske, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede. Efter stk. 5 må de i stk. 4 nævnte oplysninger ikke videregives uden den registreredes udtrykkelige samtykke. Videregivelse kan dog ske uden samtykke, når det sker til varetagelse af offentlige eller private interesser, herunder hensynet til den pågældende selv, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrunder hemmeligholdelse. Efter stk. 6 kan behandling af oplysninger i de tilfælde, der er reguleret i stk. 1, 2, 4 og 5, i øvrigt finde sted, hvis betingelserne i § 7 er opfyldt.

Samtykket skal⁴²⁹ være udtrykkeligt og opfylde betingelserne i persondatalovens § 3, nr. 8, hvorefter det skal være en frivillig, specifik og informeret viljestilkendegivelse. Der gælder ikke noget formkrav til et samtykke, og der kan således være tale om såvel skriftligt som mundtligt samtykke, ligesom samtykket også vil kunne gives digitalt. Da bevisbyrden for, at der foreligger et samtykke, der opfylder lovens krav, påhviler den dataansvarlige, anbefaler Datatilsynet dog, at et samtykke i videst muligt omfang afgives skriftligt, navnlig hvis der gives samtykke til behandling af oplysninger af følsom karakter, eller hvis samtykket i øvrigt har stor betydning for en eller flere af parterne. At samtykket skal være frivilligt, betyder, at det ikke må være afgivet under tvang. At det skal være specifikt betyder, at det skal være konkretiseret i den forstand, at det klart og utvetydigt fremgår, hvad det er, der meddeles samtykke til. Det skal således af et meddelt samtykke fremgå, hvilke typer af oplysninger der må behandles, hvem der kan foretage behandling af oplysninger om den samtykkende, og til hvilke formål behandlingen kan ske. At det skal være informeret betyder, at den samtykkende skal være klar over, hvad det er, vedkommende meddeler samtykke til. Den dataansvarlige må således sikre sig, at der gives tilstrækkelig information til at denne vurdering kan foretages.

Sådanne samtykkekrav, sektorafgrænsninger og specialitetsprincipper kan stå i vejen for et aktivt opsporende tilsyn.⁴³⁰ og i dag er den tidligere noget upræcise regel om tværfaglige grupper, der ikke tog stilling til disse spørgsmål, erstattet af en række mere intensive krav til det tværfaglige samarbejde, herunder om fravigelse af samtykkekravet, jf. nedenfor om bl.a. servicelovens §§ 49 a og b og ændrede regler om underretningspligt.⁴³¹

Det er imidlertid et spørgsmål, hvilken betydning disse ændringer har for regelsættets samlede udformning, jf. nedenfor.

3.4.1.1 Krav om sammenhængende børnepolitikker

De intensiverede krav til det tværsektorielle samarbejde viser sig i reglen om sammenhængende børnepolitikker efter serviceloven § 19. Denne regel kom ind med Anbringelsesreformen.⁴³² Efter serviceloven § 19, stk. 1, skal kommunerne sørge for, at de opgaver og tilbud, der omfatter børn, unge og deres familier, udføres i samarbejde med forældrene, og på en sådan måde, at det fremmer

⁴²⁹ Jf. også Datatilsynets vejledning om registreredes rettigheder. Retningslinjerne er konkretiseret i Datatilsynets udtalelse om Janus-centret, brevdato: 18.03.05, j. nr.: 2004-54-1508.

⁴³⁰ Krav om tværsektorialitet og samarbejde har således på dette som på andre områder udfordret det traditionelle sektorprincip (Bønsing i: Bønsing, Munch-Hansen, & Schultz, 2012:125). Disse krav er også forbundet med ændrede styrings- og budgetmæssige forhold. I begyndelsen af 80'erne lanceredes således en budgetmoderniseringsreform, som tog udgangspunkt i en erfaring af øget kompleksitet og behov for selvregulering. Den tog udgangspunkt i, at der ingen top er i hierarkiet, der kan have det fulde overblik og styre i detaljer, men der kan sættes mål og rammer for de enkelte områder med henblik på en struktureret brugerdialog og markedsorienteret principal/agent samspil (Majgaard, 2013:47). Der indførtes således totalrammer for ministerområderne, herunder de lovbundne udgifter. Med Det Udvidede Totalbalanceprincip (DUT), som indførtes i 1984, skulle udgiftsdrivende regulering kompenseres i bloktilskuddet og omvendt. Disse styringsmæssige ændringer imidlertid både udfordrede (med brede mål) og fastholdt sektoradskillelsen (med ministerområdebestemte rammer).

⁴³¹ Jf. også de mange projekter og undersøgelser, der er blevet gennemført på området, herunder en kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde i alle landets kommuner (Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt 2012a). Kortlægningen beskriver en række metodiske elementer i en tværfaglig samarbejdsmodel, og danner udgangspunkt for de krav og anbefalinger, der ligger til grund for udviklingsprojektet "*Tidlig Tværfaglig Indsats - Kommunernes tværfaglige samarbejde*", forankret i Servicestyrelsen fra foråret 2011. Dette projekt har til formål at afprøve modeller for tidlig, helhedsorienteret indsats og tværfagligt samarbejde og har særlig fokus på forældreinddragelse og afprøvning samt udbredelse af ordninger for socialrådgivere på skoler, jf. ændringerne i servicelovens § 49a og § 153, og KORA's udviklingsprojekt udsprunget af Barnets Reform i samarbejde med UdviklingsForum og Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). I projektet er udviklet en model til tidlig opsporing af socialt udsatte børn i alderen 0-10 år. Afslutningsrapporten er kommet i 2013 (Mehlbye 2013).

⁴³² Lov nr. 1442 af 22. december 2004.

børns og unges udvikling, trivsel og selvstændighed. Efter § 19, stk. 2, skal kommunalbestyrelserne vedtage og offentliggøre en skriftlig sammenhængende børnepolitik, som har til formål at sikre sammenhængen mellem det generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Efter stk. 4 skal kommunalbestyrelsen sørge for, at den indsats, der iværksættes efter serviceloven over for børn og unge med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med et andet særligt behov for støtte, sættes i sammenhæng med den indsats, der iværksættes over for de samme børn efter anden lovgivning. Selvom reglerne om børnepolitikker fastholder det kommunale ansvar, understreger de også andre sektors ansvar i forhold til tilsyn og må også ses i forhold til de øvrige reformer, der vedtages i disse år på andre områder⁴³³, herunder politireformen,⁴³⁴ som understregede politiets forebyggende ansvar og hvormed det bl.a. var sigtet at styrke samarbejdet mellem kommuner og politi, bl.a. med kredsraad.⁴³⁵ Folketingets Ombudsmand har tillagt børnepolitikkerne vægt⁴³⁶, men kun i forhold til kommunernes forpligtelser. Hermed indebærer børnepolitikkerne, at ansvaret for indsatsen på den ene side lægges hos kommunerne med henvisning til det kommunale selvstyre - og på den anden side kan det reguleres og evalueres ud fra lovens overordnede ramme og tilknyttede styrings- og prøvelsesmekanismer, bl.a. Ankestyrelsens og Folketingets Ombudsmands efterfølgende vurdering, jf. nedenfor i afsnit 3.5.9 om monitorering af kommunerne. De kommunale børnepolitikker er således evalueret⁴³⁷ af Ankestyrelsen i 2009 (Ankestyrelsen, 2009b). I undersøgelsen fremhæves bl.a. Rebild Kommunes anvendelse af værdier i forbindelse med børnepolitikken: *"Rebild Kommune arbejder eksempelvis med værdier som tryghed, sundhed, forældresamvær, udgangspunkt i egne ressourcer, venskab og relationer samt barnets bedste. Værdierne beskriver kommunalbestyrelsens syn på børn, unge og familier og fungerer som en paraply, der hviler over hele den sammenhængende børnepolitik."* (Ankestyrelsen, 2009:29). Rebild Kommune blev senere i anledning af en konkret sag, jf. ovenfor i afsnit 3.3.4, kritiseret for sin indsats i samme periode. Kommunale børnepolitikker gør det ikke alene. De kan signalere værdier og målsætninger og eventuelt også fastsætte indikatorer og målingsmetoder, men anvendelsen af dem er i realiteten afhængig af det øvrige regelsæt, herunder om sektoransvar og udveksling af oplysninger, og af den konkrete kontekst. Reglerne om børnepolitikker er interdependente og kræver tilpasning.

Hverken reglerne om de tværfaglige grupper eller børnepolitikkerne har således juridisk "åbnet" mellem sektorerne med henblik på mere forpligtende anerkendelse af det aktive kommunale tilsyn. Andre sektorer blev således ikke yderligere selvstændigt forpligtede, og der blev ikke med disse regler givet særskilt hjemmel til udveksling af følsomme oplysninger uden samtykke. Dette skete med næste, inkrementelle regelændring, SSD-samarbejdet.

⁴³³ Særligt nedlæggelsen af amterne, hvorefter forholdet mellem regioner og kommuner reguleres bl.a. af de nye sundhedsaftaler, jf. sundhedsloven og bekendtgørelse nr. 778 af 13. august 2009, bekendtgørelse nr. 1569 af 16. december 2013 samt vejledning nr. 9698 af 21. august 2009 og vejledning nr. 9005 af 20. december 2013 om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler. Med den seneste bekendtgørelse er det fastsat, at der skal indgås fem sundhedsaftaler - én for hver region. Tidligere blev der indgået én aftale for hver af de 98 kommuner. Udarbejdelsen af sundhedsaftalen varetages af sundhedskoordinationsudvalget i hver region. Sundhedskoordinationsudvalget består af repræsentanter udpeget af regionsrådet, kommunekontaktrådet (KKR) i regionen samt Praktiserende Lægers Organisation i regionen. Aftalerne skal godkendes af Sundhedsstyrelsen, særligt ud fra de obligatoriske indsatsområder. Godkendte sundhedsaftaler findes på Sundhedsstyrelsens hjemmeside.

⁴³⁴ Lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love.

⁴³⁵ Retsplejelovens § 111, jf. også muligheden for at nedsætte lokalråd efter kommunestyrelsesloven, Lov om kommunernes styrelse, jf. lov bekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

⁴³⁶ Se fx FOU 2010 20-9.

⁴³⁷ Det er også blevet påpeget af FNs Børnekomité, at børnepolitikkerne bør inddrage børn i større omfang end det hidtil har været tilfældet: *"when drafting the municipal child policy called for in the above mentioned legislation, municipalities do not sufficiently involve children. [...]"* (CRC/C/DNK/CO/4/2011:Pkt. 37).

3.4.1.2 Udveksling af oplysninger uden samtykke. SSD-samarbejdet

Spørgsmålet om udveksling af oplysninger i forbindelse med tilsyn, rådgivning, underretning og tværfagligt samarbejde, herunder tavshedspligt og notatpligt, blev således tidligere overladt til metodeudvikling i praksis,⁴³⁸ jf. også afsnit 3.3.2.2. Et område, hvor sådan metodeudvikling stod centralt, var SSP-samarbejdet (det tværsektorielle samarbejde mellem socialforvaltning, skole og politi, som dog allerede i 1990 i retsplejelovens § 115 a⁴³⁹, blev givet hjemmel til at videregive nødvendige personoplysninger uden samtykke i det kriminalitetsforebyggende arbejde).⁴⁴⁰

SSD-samarbejdet indførtes med Barnets Reform⁴⁴¹ i servicelovens § 49a, hvorefter der kan ske udveksling af følsomme oplysninger uden samtykke i det tidlige tværfaglige samarbejde. Efter bestemmelsen i § 49a kan skole, skolefritidsordning, sygeplejersker, sundhedsplejersker, læger, tandlæger og tandplejere ansat i den kommunale sundhedstjeneste, dagtilbud, fritidshjem og myndigheder, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, således i dag indbyrdes udveksle oplysninger om rent private forhold vedrørende et barns eller en ungs personlige og familiemæssige omstændigheder uden et sådant samtykke, hvis udvekslingen må anses for nødvendig som led i det tidlige eller forebyggende samarbejde om udsatte børn og unge. Udveksling af oplysninger efter stk. 1 til brug for en eventuel sag, jf. servicelovens kapitel 11 og 12, om et konkret barn eller en ung kan ske én gang ved et møde. I særlige tilfælde kan der ske en udveksling af oplysninger mellem de myndigheder og institutioner, der er nævnt i stk. 1, ved et opfølgende møde. Efter stk. 3 er selvejende og private institutioner, private klinikker og friskoler, som løser opgaver for de myndigheder, der er omfattet af stk. 1, omfattet af adgangen til at udveksle oplysninger i samme omfang. Efter stk. 4 er de myndigheder og institutioner, der efter stk. 1-3 kan videregive oplysninger, ikke forpligtede hertil. At udvekslingen skal være nødvendig, betyder ifølge bemærkningerne⁴⁴² bl.a., at den pågældende myndighed først har forsøgt selv at vurdere problemstillingens karakter, og at den pågældende myndighed som udgangspunkt har *forsøgt eller overvejet muligheden for at indhente samtykke* fra forældremyndighedens indehaver og den unge, der er fyldt 15 år, før der udveksles oplysninger. Aldersgrænsen, som ikke fremgår af loven, ser ud til modsætningsvist at indebære - at under 15-årige ikke skal overvejes i forhold til spørgsmålet om samtykke.

Baggrunden for at indføre den nye regel er ifølge bemærkningerne⁴⁴³, at der gælder forskellige regler for de involverede myndigheder, jf. ovenfor om persondatalovens § § 6-8.⁴⁴⁴, herunder den

⁴³⁸ Ratifikationen af Børnekonventionen i 1991 havde medført nedsættelsen af Børnerådet og Det Tværministerielle Børneudvalg, som i 1993 fik udarbejdet redegørelsen "Risikobørn" (Schultz Jørgensen 1993). Redegørelsen kom til at ligge bag vedtagelsen af Regeringens handlingsplan for de svagest stillede børn og unge, som bl.a. understregede behovet for *et tættere samarbejde mellem sektorer og faggrupper* og for en styrkelse af den tidlige indsats, og planen var baseret på en række konkrete metodeudviklingsprojekter med disse formål, herunder etablering af tværfaglige teams, etablering af åbne anonyme rådgivninger, kontaktsteder og specialdagtilbud mv. I 1996 blev der gjort status, hvoraf fremgik, at man var nået langt på metodeudviklingsområdet.

⁴³⁹ Lov nr. 403 af 13. juni 1990 om ændring af retsplejeloven.

⁴⁴⁰ I evalueringen af SSP-samarbejdet fra 2000 (Watt Boolsen 2000) nævnes retsplejelovens særlige regel eller regler i øvrigt om videregivelse af oplysninger, tavshedspligt, notatpligt mv. imidlertid på intet tidspunkt. I stedet drejer evalueringen sig om samarbejdets deltagere, indholdet af samarbejdet, organisationsstrukturer mv. Metodeudviklingen var således ikke i særlig høj grad underlagt juridiske overvejelser, selvom sådanne overvejelser var blevet fremsat i øvrigt (se fx Hartlev 1990).

⁴⁴¹ L 178 (2009-2010).

⁴⁴² L 178 (2009-2010). De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.1.2 in fine.

⁴⁴³ L 178 (2009-2010). De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.12.

⁴⁴⁴ I 2009 gennemførtes med lov nr. 503 af 12. juni 2009, baseret på betænkning nr. 1500 om udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning, en ændring af forvaltningsloven, som indebar, at persondataloven fremover også skulle regulere manuel videregivelse af personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder. Hidtil havde ren manuel videregivelse af personoplysninger været reguleret i forvaltningslovens § 28, stk. 1-3. Efter lovændringen gælder der samme adgang til at udveksle

særlige regel om videregivelse *fra socialforvaltningen* efter persondataloven § 8, stk. 3, og den særlige regel om videregivelse af oplysninger for ansatte i den kommunale sundhedstjeneste i sundhedslovens § 43. Det fremgår derfor af bemærkningerne til § 49a⁴⁴⁵, at, denne nye bestemmelse går forud for persondataloven §§ 6-9, mens persondatalovens øvrige regler derimod - i det omfang det er relevant - finder anvendelse på forhold, der ikke er reguleret af § 49a.⁴⁴⁶ Efter stk. 4 er der ikke tale om en forpligtelse, men en mulighed for de pågældende.

Der lægges med § 49 a vægt på at få et *fælles og ensartet* regelsæt, idet udgangspunktet er de forskellige regler på området, som findes at kunne indebære manglende dialog om et barn i risiko. Det er imidlertid et stort spørgsmål, om dette mål opnås med reglen. For det første opretholdes de mange regler i persondataloven, forvaltningsloven, sundhedsloven, retssikkerhedsloven mv. - fortsat parallelt med den nye regel. Fremgangsmåden svarer til tidligere i forbindelse med først det kriminalitetsforebyggende SSP-samarbejde (Samarbejdet mellem socialforvaltning, skole og politi), og siden PSP (Samarbejdet mellem psykiatri, socialforvaltning og politi) og KSP (Samarbejdet mellem kriminalforsorg, socialforvaltning og politi)⁴⁴⁷ anvendte - et område tages ud af de forvaltningsretlige regler og udgør dermed en særlig undtagelse til de almindelige forvaltningsretlige regler i øvrigt, der således ideelt kan opretholdes, men i praksis fraviges.

For det andet kræver kriterier og betingelser kendskab og tilpasning til de nærmere overvejelser om kriterierne, fx om hvad der er "nødvendigt" at videregive, hvad der ligger i "et møde" mv. og for det tredje rejser bestemmelsens definition af omfattede fagpersoner/forvaltninger spørgsmål. I 2012⁴⁴⁸ ændredes således "det kommunale sundhedsvæsen" til "sygeplejersker, sundhedsplejersker, læger, tandlæger og tandplejere ansat i den kommunale sundhedstjeneste", og private klinikker tilføjedes i stk. 3. Denne målgruppeudvidelse afspejlede konkrete ønsker i forhold til specifikke grupper, og det diskuteredes ikke nærmere under lovbehandlingen, om andre grupper kunne være relevante, fx Statsforvaltningen,⁴⁴⁹ eller andre kommuner, som kunne være naturlige samarbejdspartnere i det tværfaglige samarbejde, eller hvilke overvejelser, der mere overordnet kunne være relevante i forhold til bestemmelsen. Den nye målgruppedefinition afspejler i realiteten ligesom bestemmelsen i øvrigt en *ændret* forståelse af det overordnede mål om beskyttelse af børn og tidlig indsats, herunder princippet om barnets bedste. Samtidig går reglen imidlertid ikke skridtet fuldt ud i forhold til denne værdi, idet der på den ene side forudsættes et tæt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem relevante myndigheder, men på den anden side er ellers relevante myndigheder som fx Statsforvaltningen ikke blevet inddraget, jf. også nedenfor i afsnit 3.5.7.5 om kommunens handlepligt i forhold til at orientere de familieretlige myndigheder. Forklaringen kan formentlig findes i, at kriteriet "barnets bedste", som, jf. ovenfor i afsnit 2.2.5.2.1 om Børnekonventionen, skal

personoplysninger med en anden forvaltningsmyndighed, uafhængigt af, om der er tale om oplysninger fra myndighedernes it-systemer eller fra en manuel sag, og uanset på hvilken måde udvekslingen sker. Persondataloven omfatter adgang til at videregive både fortrolige og ikke-fortrolige personoplysninger til andre forvaltningsmyndigheder, hvilket var nyt i forhold til forvaltningslovens regler, som ikke omfattede ikke-fortrolige oplysninger. Herudover betød lovændringen også en vis udvidelse af adgangen til at videregive personoplysninger mellem forvaltningsmyndigheder, idet der efter persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 3, gælder en øget mulighed for at videregive følsomme oplysninger, hvis det er nødvendigt af hensyn til den modtagende myndigheds sagsbehandling. Men i forhold til den sociale forvaltning gælder fortsat den - særligt danske - regel i § 8 stk. 3.

⁴⁴⁵ Se note 443.

⁴⁴⁶ Det indebærer bl.a., at persondatalovens regler om den registreredes rettigheder og behandlingssikkerhed finder anvendelse i det omfang, det er relevant, også for behandling af personoplysninger som led i det forebyggende tværfaglige samarbejde, jf. afsnittet om kommunernes handlepligter.

⁴⁴⁷ Jf. retsplejelovens § 115.

⁴⁴⁸ Med lov nr. 597 af 18. juni 2012.

⁴⁴⁹ I modsætning til reformer på de øvrige sektorområder, herunder kommunalreformen med sundhedsaftaler og politireformen med øget tværfagligt samarbejde, indeholdt forældreansvarsloven fra 2007 ikke nævneværdige tværsektorielle elementer.

tillægges afgørende vægt uanset retsområde, i det familieretlige system fortolkes indenfor den familieretlige ramme, jf. ovenfor i afsnit 3.3.5.1. herom. Denne udspringer af en privatretlig tankegang, hvor forældrene har rådighed over processen, selvom der dog ikke er tale om dispositive sager. Der er således i realiteten en afstand mellem de socialretlige (offentligretlige) principper om helhed og officialprincip og de familieretlige (privatretlige) forhandlingsprincipper. Denne forskel kommer imidlertid ikke frem reglen, som på en mere generel og overordnet måde understreger betydningen af tværsektorialitet. Dette på trods af, at ændringerne på det familieretlige område faktisk kan være medvirkende til at skabe behov for handling på andre områder, og at det derfor ville være oplagt at forholde sig til konsekvenserne af disse ændringer på en mere indgående måde i forhold til de kommunale forpligtelser.

Samlet er der tale om en inkrementel lovgivningsstrategi, hvor reglen adaptivt ændres bid-for-bid i forhold til målgrupper og kriterier, og hvor intentioner, mål, sammenhænge og baggrund kan beskrives for hver del for sig, herunder kan betones forskellige vægtninger og forståelser af begreber og mål. Imidlertid er reglerne, herunder de enkelte dele og forskellige rationaler, fortsat interdependente, idet de i realiteten kræver grænsedragning og spiller sammen med andre regelsæt og niveauer på en kompleks måde. Dette nedtones imidlertid i reglerne, herunder at grænserne kunne være trukket anderledes. (Det skulle da også vise sig, at der kort tid efter, at § 49 a var indført, blev behov for nye regler, jf. nedenfor i afsnit 3.4.1.3 om §§ 49b og 50c). Lovgivningsstilen medfører derfor kompleksitet i det samlede regelsæt, idet reglerne, som umiddelbart kan se afgrænsede og klare ud, i realiteten er adaptive og interdependente.

3.4.1.3 Opsporing af overgreb. Beredskaber, børnehuse og bekymringsamtaler

I dag er beskyttelse mod overgreb et helt centralt element i reglerne om det tværsektorielle samarbejde, jf. også nedenfor i afsnit 3.4.2 om underretningspligtreglerne. Således er en række regler, specifikt rettet mod overgreb, kommet ind som følge af overgrebspakken fra 2012⁴⁵⁰, jf. også satspuljeaftalen for 2013-16. Overgrebspakken blev til på baggrund af anbefalinger fra det ekspertpanel, der var blevet nedsat på baggrund af de skræmmende overgrebssager, jf. afsnit 3.3.4. Reglerne er ambitiøse, som det fremgår af ledsageteksten til overgrebspakken: *”Det skal være fortid, at der ikke gribes ind i sager om børn, der udsættes for massive omsorgssvigt og overgreb. At der ikke bliver fulgt op på underretninger fra naboer, pædagoger og skolelærere. Og at gode intentioner, ikke omsættes til handling. Social- og Integrationsminister Karen Hækkerup vil sætte ind over for den række af enkeltsager om misrøgt og overgreb mod børn, som vi har været vidne til de seneste år.”* (Ekspertpanelet 2012). Initiativerne må således ses som udtryk for en alvorlig kritik af kommunernes hidtidige praksis. Af Mehlbyes undersøgelse fra 2011 fremgår det, at *”Ingen af de seks kommuner beskriver eksplicit, hvordan der skal reageres på underretninger, men der er opmærksomhed på, at der i den videre afprøvning skal være særligt fokus på lovændringerne i serviceloven som konsekvens af Barnets Reform”* (Mehlbye et al., 2011:62). Dette er imidlertid, jf. Ankestyrelsens undersøgelse af børnepolitikkerne (Ankestyrelsen 2009b) og kommunernes reaktioner ved underretninger (Ankestyrelsen 2008), ikke et dækkende billede, idet en del kommuner faktisk allerede inden ændringerne havde fastsat interne regler om handlekrav som fx ”Roskilde-modellen” (Roskilde Kommune 2008), jf. også kortlægningen af modeller i den tidlige indsats (Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt 2012a), evalueringen af §§ 49a og 153 (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013) samt Ankestyrelsens erfaringsopsamling fra 2013 (Ankestyrelsen 2013). Det gjaldt dog ikke alle, og der kunne faktisk på dette tidspunkt stilles

⁴⁵⁰ Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb), jf. den politiske aftale ”Samlet indsats til beskyttelse af børn mod overgreb” i forbindelse med satspuljeaftalen for 2013, jf. også satspuljeaftalen for 2012, som havde ledt til arbejdsgruppearbejdet om børnehuse, forankret i Sundhedsstyrelsen, som havde udarbejdet rapporten ”Etablering af børnehuse i Danmark - styrkede rammer for det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i sager om overgreb mod børn” (Sundhedsstyrelsen 2012).

spørgsmålstegn ved *lovhjemlen* for nogle af politikkerne - fx videregivelse af oplysninger uden samtykke, jf. afsnit 3.4.1.2, børnesamtale uden forældresamtykke i underrettingsfasen, jf. afsnit 3.2.3.5 og tilbagemelding til underretter, jf. afsnit 3.5.7.8. Disse hjemmelsproblemer, dvs. lovgivning og praksis, blev ikke peget ud af eksperter og politikere som problematiske i debatten om området, idet der ret entydigt blev peget på den kommunale praksis alene som problematisk. Imidlertid blev problemerne besvaret netop med lovændringer på disse områder.

Kommunerne har således med serviceloven § 49 b fået adgang til at afholde ”betyringsamtaler” med politiet, dvs. at kommunale myndigheder, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, og politiet og anklagemyndigheden indbyrdes kan udveksle oplysninger om rent private forhold vedrørende et barns eller en ungs personlige og familiemæssige omstændigheder, hvis udvekslingen må anses for nødvendig som led i forebyggelsen af overgreb mod børn og unge. Efter bestemmelsen gives mulighed for udveksling af oplysninger mellem kommunale myndigheder, politi og anklagemyndighed, når det er nødvendigt af hensyn til forebyggelse af overgreb. Her gælder der altså en ny personkreds og et nyt kriterium for anvendelse i forhold til de øvrige regler på området, herunder reglerne i persondataloven. Der gælder til gengæld ikke noget mødekrav som der gør efter § 49a, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1. Mens det er betonet i forarbejderne til § 49a, at videregivelsen skal være ”nødvendig”, hvilket, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1.2, indebærer, at der skal være forsøgt samtykke i forhold til forældrene og den unge, der er fyldt 15 år, gælder dette ikke nødvendigvis efter § 49 b, hvor det - lidt kryptisk - fremgår af Ankestyrelsens vejledning til bestemmelsen⁴⁵¹, at ”Der kan udveksles oplysninger om børn og unge i medfør af servicelovens § 49 b uden indhentelse af samtykke. Det kan dog i visse situationer, af hensyn til det videre samarbejde med forældremyndighedsindehaverne, være hensigtsmæssigt at søge at indhente samtykke til udveksling af oplysninger, såfremt dette ikke unødigt forsinker iværksættelse af tiltag i sagen. Det er ligeledes en betingelse, at der herved ikke opstår risiko for, at efterforskningen eller iværksættelse af tilstrækkelig støtte til barnet eller den unge hindres eller vanskeliggøres”. Det ser ud til, at hovedreglen her er, at der ikke skal søges samtykke, idet formålet er at give mulighed for afklaring af, om der er grundlag for underretning/anmeldelse. Her nedtones den kompleksitet, der ligger i, at det i det øvrige regelsæt gælder, at udgangspunktet er samtykke og samarbejde med forældrene. Det fremgår endvidere, at ”I hver enkelt sag skal der ske en konkret vurdering af behovet for at udveksle oplysninger og en konkret vurdering af hvilke oplysninger, der er nødvendige at udveksle. Det er ikke enhver oplysning om barnet eller den unge, der kan udveksles efter § 49 b, men alene de oplysninger, som er nødvendige for at forebygge overgreb. Det er dog væsentligt ikke at være for tilbageholdende og forsigtig med at udveksle oplysninger.”⁴⁵² Her lægges vægt på, at der er grænser, der skal overholdes - og samtidig på, at man ikke må være for tilbageholdende. Det samme gælder beskrivelsen af, hvilke personer, der kan være med i udvekslingen: ”Det er ikke reguleret, hvor mange personer, der må være med til at udveksle oplysninger, men da der er tale om rent private forhold, bør der ikke inddrages flere personer i udvekslingen, end formålet tilsiger. På den anden side har bestemmelsen netop sigte mod at skabe overblik og mulighed for en koordineret indsats, hvilket taler for, at alle de relevante personer inddrages for at få sagen tilstrækkeligt belyst”.⁴⁵³ Der er grænser, men alle skal med. Her nedtones det, at der er tale om vanskelige og forskellige grænsedragninger, idet vejledningens beskrivelse formidler en forestilling om, at de modsatte hensyn er adskilte, afrundede størrelser, der kan skilles klart ad på forhånd og ikke påvirker hinanden gensidigt. Reglerne er som sådan på den ene side interdependente, idet de afhænger af afvejninger i forhold til proportionalitet, den konkrete situation og en efterfølgende vurdering og som sådan adaptive til disse forhold, men på den anden side nedtones dette i formuleringerne, som kunne få det til at se ud som om den konkrete vurdering

⁴⁵¹ Ankestyrelsens vejledningspjece om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse (2013): 9.

⁴⁵² Ibid: 7.

⁴⁵³ Ibid: 9.

og en eventuel efterfølgende prøvelsesmæssig vurdering er af samme karakter. Samtidig indebærer reglen med nye kriterier og afgrænsninger, at der ikke afspejles en fælles, ensartet norm i den samlede udformning af regelsættet, men at reglerne skal forstås enkeltvis og afgrænset i forhold til de mange forskellige enkeltregler og kriterier. Som sådan er den kompleks, men fremstår ikke sådan.

Efter serviceloven § 19, stk. 5, som også kom ind med overgrebspakken, skal kommunalbestyrelserne vedtage og offentliggøre et skriftligt *beredskab* til forebyggelse, tidlig opsporing og behandling af sager om overgreb mod børn og unge. I bemærkningerne⁴⁵⁴ henvises til SISO's undersøgelse af kommunernes beredskaber om seksuelle overgreb mod børn fra 2011 (Servicestyrelsen 2011), som viste, at de fleste kommuner har et beredskab til håndteringen af denne type sager, men at kommunernes beredskaber er af meget varierende kvalitet. Eksempelvis adresserede nogle beredskaber kun afgrænsede områder i kommunen eller kun afgrænsede typer af overgreb, eksempelvis overgreb begået af en ansat i kommunen. En del beredskaber var endvidere mangelfulde i forhold til at beskrive den forebyggende indsats. Endvidere undlod flere kommuner at opdatere beredskabet og implementere det kontinuerligt.

Beredskabet skal ifølge bemærkningerne⁴⁵⁵ til overgrebspakken og den senere udsendte vejledning⁴⁵⁶ være skriftlige og omfatte hele kommunens børne- og ungeområde, herunder daginstitutioner, skoler, sundhedspleje, tandpleje m.v., og det skal være koordineret på tværs af disse sektorer samt med kommunens forvaltninger, afdelinger m.v. Det fremgår også, at beredskabet skal omfatte kommunens samarbejde med andre relevante myndigheder som eksempelvis politi, sundhedsvæsen, Statsforvaltning⁴⁵⁷, krisecentre m.v. Beredskaberne skal således understøtte opsporing og tidlig indsats samt understøtte kommunens samarbejde med det børnehus, kommunen er tilknyttet.⁴⁵⁸ Overgreb dækker ifølge vejledning og bemærkninger seksuelle og voldelige overgreb, som dog ikke er nærmere definerede, jf. nedenfor i afsnit 3.4.2.1.2.3 om begrebet ”overgreb” i forhold til underretningspligtreglerne. Den uklare afgrænsning af, hvad det er for en kategori af sager, det drejer sig om, viser sig også i, at bemærkningerne opererer med både det snævre begreb ”overgreb” og det bredere ”mistrivsel” som kriterium.⁴⁵⁹ Disse forskellige begrebsanvendelser og kriterier, som i realiteten kræver kendskab til strafferet og må forstås også i forhold til de internationale forpligtelser, jf. afsnit 3.3.5, afspejler reglernes interdependens og adaptivitet, selvom reglerne umiddelbart fremstår klare og præcise.

⁴⁵⁴ L 181 (2012-2013) Af de almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.1.1.

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Socialstyrelsen (2013) Vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af sager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge.

⁴⁵⁷ Se afsnit 3.5.7.5 om kommunens handlepligt i forhold til at orientere Statsforvaltningen.

⁴⁵⁸ Med loven stilles således også krav om mellemkommunalt etablerede børnehuse i alle regioner, inspireret af den islandske model, og om at børnehuse skal benyttes til undersøgelse af sager om overgreb, jf. også bekendtgørelse nr. 1153 af 1. oktober 2013 om børnehuse. Reglerne er bl.a. inspireret af et arbejdsgruppearbejde og internationale erfaringer og anbefalinger (Tværfaglig arbejdsgruppe om national model for Børnehuse i Danmark 2009; Sundhedsstyrelsen 2012). Der er etableret fem børnehuse og udsendt retningslinjer herom (Socialstyrelsen, 2013). Børnehuset skal efter serviceloven § 50 b benyttes ved udarbejdelse af børnefaglig undersøgelse, når kommunen bliver bekendt med, at et barn eller en ung har været udsat for overgreb - eller hvor der er mistanke herom - og derfor kan have behov for særlig støtte. Dvs. i sager, hvor overgrebet eller mistanken herom har en sådan karakter, at der er behov for et tværsektorielt samarbejde mellem kommune, politi eller sygehusvæsen, skal et børnehus benyttes. Det er barnets handlekommune, der har myndighedsansvaret under hele forløbet i sager, hvor et børnehus benyttes. Politiet kan som en del af efterforskningen af en sag om overgreb foretage videoafhøring af barnet eller den unge og skal desuden vurdere behovet for en retsmedicinsk undersøgelse. Hvis der skal foretages en videoafhøring, skal det ske i et børnehus. Herudover skal børnehuset anvendes til at vurdere barnets eller den unges behov for sundhedsfaglig indsats og eventuel videre visitation til yderligere sundhedsfaglige undersøgelser.

⁴⁵⁹ L 181 (2012-2013), de almindelige bemærkninger, pkt 3.3.

3.4.1.4 Opsamling. Mange retlige former for tværsektorielt og tværfagligt samarbejde

Det er et parallelt ansvar for forældre, kommune og sektorer, som har sat sig igennem i reglerne om tværsektorielt og tværfagligt samarbejde. Disse har imidlertid varierende kriterier, fx anvendes begrebet overgreb på forskellige måder, og de omfattede persongrupper og myndigheder er forskellige mellem reglerne. Således er Statsforvaltningen på den ene side omfattet af reglerne om beredskaber, men ikke af reglerne om udveksling af oplysninger. Reglerne udtrykker på den ene side en kritik af kommunernes hidtidige praksis, men samtidig er de problemer, der søges afhjulpet i vidt omfang hjemmelsproblemer, foranlediget af reglerne. Reglerne indebærer således på den ene side inkrementelle, bid-for bid- grænsedragninger i forhold til adgangen til at kommunikere med eller uden samtykke på tværs af sektor- og faggrænser, men på den anden side opretholdes forestillingen om ensartede normer og klare grænser i forbindelse med lovændringer. Bestemmelserne er således særdeles komplekse, både i forhold til hvornår de gælder og i forhold til hvordan grænser trækkes, herunder til underretningssituationen og til undersøgelsesreglerne, jf. nedenfor i afsnit 3.4.2.

Reglerne er i vidt omfang begrundet med et ønske om fælles og ensartede regler, men i realiteten er de ikke fælles og ganske forskellige, idet tidligere regler i mange regelsæt, navnlig persondataloven, forvaltningsloven og retssikkerhedsloven samtidig er opretholdt, parallelt med nye regler. De nye regler udfordrer og modererer i realiteten tidligere sektorprincipper og udgangspunkter om beskyttelse af personfølsomme oplysninger, og som sådan kræver de afvejninger og grænsedragning, men dette er ikke særlig tydeligt. Reglerne, som er indført partielt og inkrementelt - bid-for-bid og på hvert område for sig - diskuteres heller ikke i forhold til spørgsmålet om overskuelighed, sammenhæng og klarhed, herunder i forhold til de internationale regler.

3.4.2 Underretningspligt. Et øget fokus

3.4.2.1 Fagpersoners underretningspligt. Udvidet målgruppe og ændrede kriterier

Også reglerne om fagpersoners underretningspligt⁴⁶⁰ (den såkaldte "skærpede" eller "udvidede" underretningspligt) har gennemgået voldsomme ændringer som følge af det aktivt opsporende fokus. Ikke bare i forhold til gravide, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.3, men også mere generelt er underretningspligtreglerne kommet i fokus. "*Underretninger fra fagfolk såvel som andre bidrager til, at kommunen kan overholde sin generelle tilsynsforpligtelse.*"⁴⁶¹ og der har været flere store oplysningskampagner knyttet til lovændringer de senere år, hvor underretningsforpligtelsen er blevet understreget under overskrifter som "underret, hvis der er tvivl" og del din bekymring nu⁴⁶². Efter serviceloven § 153 skal personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, underrette kommunen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, 1) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte, 2) at et barn umiddelbart efter fødslen kan få behov for særlig støtte på grund af de vordende forældres forhold, 3) at et barn eller en ung under 18 år kan have behov for særlig støtte på grund af barnets eller den unges ulovlige skolefravær eller undladelse af at opfylde undervisningspligten eller 4) at et barn eller en ung under 18 år har været udsat for overgreb.⁴⁶³ Underretningspligten indebærer således en indsamling af personoplysninger hos kommunen, jf. persondataloven. Da den har til formål, at kommunalbestyrelsen kan vurdere, hvorvidt det må antages, at et barn eller en ung trænger til særlig

⁴⁶⁰ Se afsnit 3.5.7.3 om tværkommunal underretningspligt efter servicelovens § 152.

⁴⁶¹ L 181 (2012-2013). De almindelige bemærkninger.

⁴⁶² <http://deldinbekymring.nu> (2013).

⁴⁶³ Med overgrebspakken erstattede denne formulering det tidligere indførte kriterium "vold eller andre overgreb" (bemærkningerne til pkt 20).

støtte anses underretningspligten for at have et sagligt formål.⁴⁶⁴ Der gælder ikke centrale formkrav på tværs af de 98 kommuner, idet det er lagt til grund i vejledningen om særlig støtte,⁴⁶⁵ at kommunernes tilrettelæggelse afhænger af de lokale systemer, implementeringen af DUBU og idet der lægges vægt på, at udviklingen følges af Ankestyrelsen. Af Ankestyrelsens og BDO's undersøgelser fremgår det således, at der registreres ganske forskelligt fra kommune til kommune, jf. nedenfor i afsnit 3.5 om kommunernes handlepligter.

3.4.2.1.1 Personkredsen. Udvidet, men stadig grænser

Med ”personer, der udøver offentlig tjeneste” sigtes til personer, som er ansat til at udfylde offentlige opgaver på vegne af offentlige myndigheder (f.eks. statslige myndigheder, dvs. ministerier, direktorater, politi og domstole, og kommunale forvaltninger), som udøver deres virksomhed i henhold til lovregler eller bestemmelser, der er fastsat med hjemmel i lov. Der kan f.eks. være tale om skolelærere eller pædagoger, som er ansatte i dagtilbud, sundhedsplejersker, den kommunale tandpleje og ansatte på sygehuse og hospitaler. Pligten påhviler også ansatte i andre dele af den kommunale forvaltning samt ansatte ved Statsforvaltningen, der eksempelvis i forbindelse med behandlingen af en sag om forældremyndighed eller samvær får kendskab til, at et barn eller en ung kan have behov for særlig støtte. Med ”personer, der udøver offentligt erhverv” sigtes til personer, som ikke er ansat til at udfylde offentlig tjeneste, men som i kraft af deres erhverv udøver tjeneste for en offentlig myndighed, som medfører visse handlebeføjelser udadtil. Der kan f.eks. være tale om en privatansat læge, der efter anmodning tilser en beboer på et kvindekrisecenter. Underretningspligten omfatter derudover bl.a. ansatte ved frie grundskoler og frie kostskoler, dagpasningstilbud, der er drevet som selvejende institutioner samt opholdssteder, krisecentre, familiepleje, præster i folkekirken og behandlingstilbud og andre private tilbud, der for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med sociale eller andre særlige problemer⁴⁶⁶. I bekendtgørelsesform er der, jf. serviceloven § 153, stk. 2,⁴⁶⁷ fastsat regler om, at også andre grupper har underretningspligt over for kommunen. Det drejer sig om en række faggrupper, som ikke er offentligt ansatte eller har offentlige hverv, men som gennem deres arbejde kan komme i en sådan berøring med udsatte børn og unge og (vordende) forældre, at underretningspligt anses for nødvendig og relevant. Omfattet er således læger, ansatte ved frie grundskoler og kostskoler og dagpasningstilbud, der er drevet som selvejende institutioner samt opholdssteder, krisecentre, familiepleje, præster i folkekirken og behandlingstilbud og andre private tilbud, der for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med sociale eller andre særlige problemer. Andre forkyndere mv. er ikke omfattet af § 153, ligesom forsvarsadvokater og private psykologer og andre private sundhedspersoner, ud over læger, heller ikke er det, medmindre de er ansatte på private behandlingstilbud mv. som for det offentlige udfører opgaver rettet mod personer med sociale eller andre særlige problemer. Disse er til gengæld som udgangspunkt omfattet af den almindelige underretningspligt, jf. nedenfor i afsnit 3.4.2.2. Sundhedspersoners underretningspligt er nærmere beskrevet i Sundhedsministeriets vejledning fra 2006.⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ Se fx L 178 (2009-2010) De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.2.3.

⁴⁶⁵ Vejledning om særlig støtte til børn og unge og familier, 2014.

⁴⁶⁶ Ibid pkt. 73.

⁴⁶⁷ Bekendtgørelse nr. 1466 af 16. december 2010 om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service.

⁴⁶⁸ Sundhedsministeriets vejledning nr. 9350 af 18. april 2006 om sundhedspersoners underretningspligt overfor kommunen. Denne er uheldigvis ikke opdateret i forhold til de mange senere lovændringer og initiativer.

3.4.2.1.2 Kriterier for underretningspligt

3.4.2.1.2.1 En antagelse om behov er nok – men den skal være sagligt begrundet

Underretningspligten for offentligt ansatte mv. indtræder, når der er ”kendskab til eller grund til at antage”, at der foreligger et af de i loven nævnte forhold. Der stilles således ikke krav om, at den pågældende fagperson har et kendskab til barnets eller den unges forhold. Derimod skal der ifølge vejledningen, jf. bemærkningerne til Barnets Reform,⁴⁶⁹ være tale om en antagelse, der er sagligt begrundet i barnets eller den unges forhold, og som har givet grund til bekymring for barnets eller den unges udvikling eller sundhed.

Underretningspligten indtræder ifølge vejledningen uanset, hvad der er årsagen til, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.2 om det brede behovskriterium på børneområdet. I vejledningen nævnes det derfor, at der ikke i den sociale lovgivning er en opremsning af, hvad der konkret hører under underretningspligten, men der nævnes tilfælde, hvor barnet eller den unge: Har vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser eksempelvis med at begå sig socialt eller i forhold til at fastholde sin skolegang, herunder ift. skoleskift, bortvisning, faglige præstationer mv., undlader at opfylde undervisningspligten eller har et ulovligt skolefravær, som kan give anledning til at antage, at barnet eller den unge kan have behov for særlig støtte, udsættes for psykisk eller fysisk overgreb, vanrøgt, omsorgsvigt eller nedværdigende behandling fra forældres eller andre opdrageres side, lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, lever under forhold, der på andre måder er utilfredsstillende eller har behov for støtte på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne⁴⁷⁰. Endvidere nævnes situationer, hvor behovet relaterer sig til vordende forældre, hvor den ene eller begge vordende forældre er meget unge og har svært ved at tage vare på deres eget liv, den ene eller begge vordende forældre er misbrugere eller psykisk syge, eller den ene eller begge vordende forældre af andre årsager har svært ved at tage vare på sig selv, og må formodes at have vanskeligt ved at drage tilstrækkelig omsorg for et barn. Det fremgår af vejledningen, at underretningspligten ikke er betinget af, at der er tale om omsorgsvigt, fysisk eller psykisk overgreb eller lignende situationer. Der sondres således ikke i reglerne mellem forskellige situationer, hvor et barn/familie kan have behov for særlig støtte, fx efter behovets nærmere karakter, herunder af at være mere eller mindre alvorligt.⁴⁷¹

Alle slags behov kan altså som udgangspunkt være omfattet af det centrale kriterium, som anviser, at der skal være tale om vanskeligheder, der har en karakter, som reglerne i serviceloven kapitel 11 sigter på at løse.⁴⁷² Med kriteriet - behov for særlig støtte - sigtes altså til støtte efter serviceloven kapitel 11⁴⁷³, og der er derfor ikke underretningspligt i situationer, hvor barnets eller den unges vanskeligheder har en karakter, som reglerne om særlig støtte efter serviceloven kapitel 11 ikke tager sigte på at løse. Som eksempel nævnes i vejledningen⁴⁷⁴ handicapkompenserende hjælp efter bestemmelser uden for kapitel 11 og forhold, der alene kan begrunde en særlig socialpædagogisk

⁴⁶⁹ L 178 (2009-2010) Bemærkningerne til nr. 78.

⁴⁷⁰ Ibid.

⁴⁷¹ Allersidst i pkt. 72 fremgår det dog, at der kan forekomme tilfælde, hvor ens bekymring angår så alvorlige forhold, at det er nødvendigt at inddrage de sociale myndigheder hurtigt. I situationer, hvor man som fagperson får mistanke om, at et barn er udsat for psykisk eller fysisk vold, seksuelt misbrug eller anden alvorlig omsorgsvigt (f.eks. ift. hygiejne, ernæring, sygdomspleje eller andre basale forhold) bør der således altid straks ske en underretning til kommunens sociale myndigheder. Denne anvisning må i realiteten være en reference til § 153, stk. 1, sidste led om underretningspligt i et tilfælde af en antagelse om at et barn har været udsat for overgreb, selvom denne forbindelse ikke fremgår af vejledningsteksten, idet der i stedet i pkt. 75 er en særlig redegørelse for ”underretning ved mistanke om seksuelle eller fysiske overgreb”.

⁴⁷² Vejledning om særlig støtte, 2014. Pkt. 72.

⁴⁷³ Med overgrebspakken fjernedes den tidligere indførte henvisning til servicelovens kapitel 11, hvilket alene betragtedes som en mindre lovteknisk korrektion L 181 (2012-2013) Bemærkningerne til nr. 20.

⁴⁷⁴ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 72.

indsats efter folkeskolelovens regler. Dette betyder, at fagpersoner i f.eks. dagtilbud eller skole fortsat skal bruge de redskaber, de har i normalsystemet til at afhjælpe et givet problem, hvis det skønnes at være fyldestgørende i forhold til barnets eller den unges udvikling. Det er således først, når *”barnet eller den unge antages at have behov for særlig støtte efter kapitel 11, at underretningspligten indtræder, dvs. i de tilfælde, hvor normalsystemets redskaber ikke længere er tilstrækkelige. Vurderingen af dette afhænger af en individuel vurdering i det konkrete tilfælde”*⁴⁷⁵. Det fremgår også af vejledningen, at: *”Det er tilstrækkeligt, at barnet eller den unge eller de vordende forældre har vanskeligheder, som den pågældende fagperson ikke selv kan gøre noget ved. I disse tilfælde skal de sociale myndigheder inddrages med det samme”* (min understregning). Der ligger i dette kriterium en forestilling om, at der kan trækkes en klar grænse mellem behov, som kapitel 11 sigter på at dække, og andre behov. I realiteten er denne grænse ganske uklar, da serviceloven kapitel 11 netop er baseret på det brede behovskriterium. Det fremgår da også, at den, der underretter, ikke skal foretage en vurdering af, om barnet eller den unge *vil kunne opnå* særlig støtte efter kapitel 11⁴⁷⁶. Denne vurdering foretages af kommunalbestyrelsen. Fagpersonen skal altså vurdere, om problemet er af en art, som kapitel 11 sigter på at løse - men ikke vurdere, om det skal løses efter disse bestemmelser. Fagpersonen skal således kende reglerne og grænserne mellem kapitel 11 og de øvrige regler, men ikke anvende dem. Og fagpersonen skal først henvende sig, når normalsystemets redskaber ikke længere er tilstrækkelige - men fortsat bruge dem. Dette er ganske komplekst, men denne kompleksitet fremgår ikke af informationsmaterialet på området, som lægger vægt på *håndtering*.⁴⁷⁷

Samtidig gælder underretningspligten uanset, at den, der underretter, har mulighed for og fortsat kan benytte de hjælpemidler, som findes inden for vedkommendes regi. Det betyder f.eks., at skolen fortsat kan søge dialog med forældre og tilbyde specialundervisning, selvom socialforvaltningen er underrettet om barnets eller den unges problemer. Denne ændring kom ind med Barnets Reform, således at underretningspligten ikke afgrænses af, om den, der underretter, har mulighed for at afhjælpe behovet med de hjælpemidler, som findes inden for vedkommendes regi. Dette er svært at forstå, da underretningspligten netop er afgrænset ud fra, hvad normalsystemet kan løse.

I realiteten ligger der i kriteriet en udmelding om, at underretning til kommunen kan gå hånd i hånd med normalsystemets fortsatte samarbejde med forældrene. Nyskabelsen gav da også anledning til indsigelser i høringsfasen over det første forslag til Barnets Reform⁴⁷⁸. Selv om den overvejende del af høringsparterne hilste forslaget endog meget velkomment, anførte bl.a. Dansk Socialrådgiverforening og Danmarks Lærerforening betænkeligheder ved at lade formuleringen: *”når der ikke er rimelig mulighed for gennem egen virksomhed i tide at afhjælpe vanskelighederne”* udgå. Danmarks Lærerforening mente, at det ville kunne ødelægge det nødvendige tillidsforhold mellem forældre/hjem og skole, hvis der ikke var gjort forsøg på at løse det pågældende problem inden underretning. Socialministeriet henviste til, at fagpersonerne stadig skal vurdere, om problemet kan afhjælpes med de virkemidler, som findes inden for vedkommendes regi, f.eks. i skole eller dagtilbud, og tog dermed ikke stilling til reglernes kompleksitet. Udmeldingen kan ses som et statement om, at hensynene ikke behøver være modsatrettede, og dermed om fravær af kompleksitet. Det afspejler den inkrementelle og afparadokserende lovgivningsstrategi, hvor der ikke gøres op med tidligere udgangspunkter om samarbejde. Reglerne kommer til at se klare og afgrænsede ud, båret af væsentlige værdier og afgrænsede kriterier, men i realiteten afhænger deres

⁴⁷⁵ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 72.

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ Se dilemmaspil mv. i <http://deldinbekymring.nu/for-andre-voksne> (2013) og Ankestyrelsens pjece: Tag signalerne alvorligt (2011).

⁴⁷⁸ Socialministerens bemærkninger høringssvar vedrørende udkast til Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed på det sociale område (Barnets Reform), L 178 (2009-2010) Socialudvalget 2009-10.

anvendelse af, hvordan man forstår samspillet mellem de enkelte værdier og kriterier, herunder i en eventuel efterfølgende vurdering, og de kræver tilpasning til den konkrete kontekst. Disse interdependente og adaptive træk fremgår imidlertid ikke af reglerne og tilhørende informationsmateriale om reglerne. Som sådan er de overordentlig komplekse, og nedtoningen heraf gør dem ikke mindre komplekse.

3.4.2.1.2.2 Skolefravær, en særlig kategori.

Ud over kriteriet om behov for særlig støtte er nogle specifikke situationer i dag fremhævet særligt i reglerne om skærpet underretningspligt. Det drejer sig for det første om vordende forældre, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.3 herom, for det andet om ulovligt skolefravær og for det tredje om overgreb, jf. nedenfor i afsnit 3.4.2.1.2.3. Fremhævelsen af ulovligt skolefravær hænger sammen med et øget politisk fokus på betydningen af skolegang og uddannelse, jf. fx SFI's undersøgelse "Skolen og den sociale arv" af 2005, som viser, at skolegang og uddannelse er en central faktor i forhold til, om et barn eller en ung klarer sig godt, og at fravær kan have alvorlige konsekvenser for trivsel og udvikling og muligheden for at få en uddannelse og senere hen et arbejde samt Ankestyrelsens kulegravning, jf. også ekspertpanelet (Ekspertpanelet 2012), hvorefter bekymrende skolefravær har været en central problematik i de undersøgte sager. Hertil kommer et fokus på dette område også i de internationale regler, jf. ovenfor i afsnit 3.3.5.

Det nye underretningskriterium i serviceloven henviser efter bemærkningerne⁴⁷⁹ til den almindelige undervisningspligt efter folkeskoleloven for ethvert barn eller ung, der bor her i landet,⁴⁸⁰ som medfører pligt til at deltage i undervisningen i folkeskolens grundskole eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen. I henhold til folkeskolelovens § 39 skal skolens leder påse, at elever, der er optaget i skolen, deltager i undervisningen. Fravær skal registreres i de administrative systemer, idet der sondres mellem fravær på grund af elevens sygdom eller lignende, fravær med skolelederens tilladelse (ekstraordinær frihed), og ulovligt fravær.⁴⁸¹ Kommunen kan trække oplysninger om ulovligt fravær på de enkelte skoler ud af de elevadministrative systemer, og efter bekendtgørelsens § 7 skal skolens leder underrette kommunen, hvis en elev ud over fraværet fra undervisningen også har vanskeligheder i forhold til de daglige omgivelser, herunder skole eller i øvrigt lever under utilfredsstillende forhold eller har behov for støtte på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Skolens leder er herunder forpligtet til at underrette kommunen, hvis der er tale om hyppige skoleskift, som kan skyldes bagvedliggende sociale problemer. På privatskoleområdet gælder det, at skolens leder skal påse, at de undervisningspligtige elever deltager i undervisningen. Hvis en elev ikke opfylder undervisningspligten, indberetter skolens leder dette til kommunalbestyrelsen i elevens bopælskommune.⁴⁸²

Der er i denne forbindelse udsendt en særlig vejledning om underretningspligt i forhold til skolefravær i 2013.⁴⁸³ Det fremgår særligt om skolefravær, at "*Ulovligt skolefravær betegner de tilfælde, hvor eleven har mange forsømmelser af kortere eller længere varighed eller meget lange fraværsperioder, som ikke skyldes for eksempel sygdom eller ekstraordinær frihed med skolelederens tilladelse. Der kan også være tilfælde, hvor der ikke er tale om ulovligt fravær, men sygdom eller lignende, hvor der alligevel kan være grund til at underrette kommunen. Det kan være tilfælde, hvor der er grundlag for at antage, at sygdom eller lignende skyldes vanskeligheder i*

⁴⁷⁹ L 181 (2012-2013) De almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.1.2.

⁴⁸⁰ Lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010 med senere ændringer.

⁴⁸¹ Bekendtgørelse nr. 822 af 26. juli 2004 om elevers deltagelse i undervisningen i folkeskolen med senere ændringer.

⁴⁸² Lov om friskoler og private grundskoler m.v., lov nr. 755 af 24. juni 2010.

⁴⁸³ Undervisningsministeriets vejledning om den professionelle bekymring (2013).

barnets eller den unges forhold. Den endelige vurdering af, om skolefravær er af en karakter og et omfang, der betyder, at der skal foretages en underretning, vil komme an på et konkret skøn."

Med indsættelsen af kriteriet om ulovligt skolefravær i reglerne illustreres underretningspligtreglernes nye og mere ambitiøse understøttelse af det almindelige tilsyn som en aktivt opsporende virksomhed, der er alvorligt ment, også i forhold til kommunernes retlige ansvar. Den offentlige interesse for børns skolegang og dens retlige karakter illustreres også af, at en nyere højesteretsafgørelse⁴⁸⁴ tager stilling til spørgsmålet om kommunernes ansvar i forbindelse med specialundervisning af en elev i folkeskolen.⁴⁸⁵

Kriteriet om ulovligt skolefravær er formuleret som et klart og afgrænset kriterium. I realiteten er det et brud med det brede behovskriterium, jf. ovenfor, idet det retter fokus mod et særligt område, samtidig med, at det brede behovskriterium samtidig opretholdes. Relationen mellem de to kriterier er således interdependent og adaptiv. Endvidere kræver dets nærmere anvendelse indsigt i en række regler, kriterier og afgrænsninger på skoleområdet og tilpasning hertil. Reglerne rejser således fortsat spørgsmål om grænserne mellem skolens ansvar og socialforvaltningernes myndighedsforpligtelser, idet de i sagens natur ikke ophæver denne grænsedragning, selvom det umiddelbart kunne se sådan ud. Det er altså fortsat praksisfeltet, der skal tage stilling til hvilke situationer, der er kommunens målgruppe, og hvilke der er skolens, evt. underlagt efterfølgende prøvelse. I praksis er lokale skolesocialrådgivere blevet et vigtigt svar, hvilket umiddelbart kan ses som en håndtering af reglernes kompleksitet, men også kan fremstå som en nedtoning af denne, herunder gennem at afvejninger og grænsedragninger bliver mindre gennemsigtige i den lokale praksis, jf. DEL II.

3.4.2.1.2.3 Overgreb, en særlig kategori

Også overgreb er blevet en særlig kategori i reglerne om fagpersoners underretningspligt, jf. afsnit 3.4.2.1.⁴⁸⁶ At overgreb er blevet en særlig kategori i underretningspligtreglerne, må ligesom reglerne om beredskaber, børnehuse og bekymringsamtaler mv., jf. ovenfor i afsnit 3.4.1.3, ses i forhold til de internationale forpligtelser.

Med disse udgangspunkter er det således et spørgsmål, hvad der ligger i de danske regler. Af pkt. 75 i vejledningen om særlig støtte fremgår det, at der med overgreb henvises til strafbare handlinger mod et barn eller en ung under 18 år, som er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed) samt straffelovens § 210 og § 213. Overgreb dækker således i denne sammenhæng et ret snævert og strafferetligt afgrænset område, og det er ikke til at se, hvordan denne definition hænger sammen med regelsættet i øvrigt, herunder de internationale forpligtelser, særligt Børnekonventionens artikel 19 og EMRK's "early warning-standard", jf. ovenfor i afsnit 3.3.5. I realiteten afhænger reglerne af hinanden og må tilpasses både hertil og til en evt. efterfølgende prøvelsesvurdering. Dette er imidlertid ikke til at se af reglerne, som fremstår enkle og afgrænsede af klare kriterier.

⁴⁸⁴ U 2010.1394H.

⁴⁸⁵ Selvom Højesteret - i modsætning til landsretten - ikke fandt, at kommunen havde handlet ansvarspådragende, kan selve det, at sagen kom så langt, ses som udtryk for en øget retlig interesse for at fastlægge kommunernes forpligtelser i forhold til børns skolegang.

⁴⁸⁶ Pligten gælder i forhold til overgreb mod barnet eller den unge, der finder sted på vedkommendes sædvanlige opholdssted, herunder i hjemmet eller på en institution, begået af personer, som barnet eller den unge sædvanligvis omgiver sig med på dette sted. Den gælder både i forhold til overgreb, der sker i omgivelser, hvor barnet eller den unge tilfældigvis har sin gang, og hvor gerningsmanden ikke er en person, som barnet eller den unge sædvanligvis omgiver sig med. (Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 75).

3.4.2.1.3 Underretningspligt og retten til åben, anonym rådgivning. Fortsat uklar

De skærpede regler om underretningspligt som en aktiv, omfattende forpligtelse står i forhold til reglerne om barnets og forældres ret til *åben, anonym rådgivning*. Efter serviceloven § 11, som ændret i juni 2014⁴⁸⁷ skal kommunen tilrettelægge en indsats, der sikrer sammenhæng mellem kommunens generelle og forebyggende arbejde og den målrettede indsats over for børn og unge med behov for særlig støtte. Efter det nye stk. 2 opretholdes kommunens pligt til at tilbyde gratis familieorienteret rådgivning til forældre med børn og unge eller andre, der faktisk sørger for et barn eller en ung og forpligtelsen til at tilbyde denne rådgivning ved opsøgende arbejde til enhver, som på grund af særlige forhold må antages at have behov for det. Tilbuddet skal fortsat omfatte vordende forældre, og det fremgår fortsat, at såvel forældre som børn og unge, der alene søger rådgivning, skal kunne modtage denne anonymt og som et åbent tilbud. Kommunens rådgivningstilbud efter § 11 er i øvrigt omhandlet nedenfor i afsnit 3.5.7.2. Der er ikke hjemmel til at yde rådgivning uden samtykke. Sådanne beføjelser, svarende til de tidligere pålæg, ligger nu i reglerne om foranstaltninger og unge- og forældreplæg, jf. afsnit 3.2.1.

Bestemmelserne (dog ikke ændringerne fra juni 2014) er behandlet i Socialministeriets vejledning nr. 1 til serviceloven⁴⁸⁸ og i Socialministeriets vejledning om særlig støtte til børn, unge og deres familier⁴⁸⁹. Her nævnes, at rådgivningen retter sig mod enhver, der må antages at trænge til det, men også at kommunen skal være mere opmærksom på ”særligt truede grupper af børn og unge”⁴⁹⁰. Der nævnes unge, som har brug for rådgivning og støtte i forbindelse med æresrelaterede konflikter i familien, såsom trusler om tvangsægteskab eller trusler om genopdragelsesrejse i forældrenes oprindelsesland. At rådgivningen skal kunne ydes som et åbent tilbud indebærer ifølge vejledningen, at alle frit skal kunne henvende sig alene med det formål at blive rådgivet. Adgangen til anonym rådgivning betyder, at der ikke kan stilles krav til den, der alene søger rådgivning, om at opgive navn eller andre data.⁴⁹¹ Børn og unge har ligesom alle andre, der henvender sig om råd og vejledning efter servicelovens § 11, stk. 1 og 2, krav på, at oplysningerne ikke registreres eller videregives.⁴⁹²

Retten til åben, anonym rådgivning blev oprindeligt præciseret med ændringerne som følge af Graversen-udvalgets betænkning i den dagældende bistandslovs § 28⁴⁹³. Rådgivningsforpligtelsen var som nævnt et helt centralt udgangspunkt i bistandsloven⁴⁹⁴, jf. betænkningen om rådgivning,⁴⁹⁵ hvoraf det fremgik, at *”behovet for rådgivning har en størrelsesorden, der gør det nødvendigt at træffe foranstaltninger til at dække det. En aktiv indsats på området er ikke blot af betydning for den enkelte, der søger råd, men er på grund af rådgivningens store præventive værdi tillige af stor*

⁴⁸⁷ Jf. lov nr. 576 af 10. juni 2014.

⁴⁸⁸ Socialministeriets vejledning nr. 12 af 15. februar 2011 om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven.

⁴⁸⁹ Vejledning om særlig støtte, 2014.

⁴⁹⁰ Ibid. Pkt. 35.

⁴⁹¹ Ibid. Pkt. 35.

⁴⁹² Ibid. Pkt. 36.

⁴⁹³ Dette var ikke med i det oprindelige lovforslag, men blev under behandlingen fremsat som ændringsforslag af socialministeren og vedtaget.

⁴⁹⁴ FT/1973/74 (2.samling)Tillæg A, sp.641. Forslag til lov om social bistand, fremsat den 16. januar 1974 af socialministeren. Af bistandslovens § 1 fremgik det således, at *”det offentlige er forpligtet til efter reglerne i denne lov at yde bistand til enhver, der opholder sig her i landet, og som af hensyn til sine egne eller sin families forhold har brug for rådgivning, økonomisk eller praktisk hjælp, støtte til udvikling eller genoprettelse af erhvervsevnen eller for pleje, særlig behandling eller opdragelsesmæssig støtte.”* I § 12 forpligtedes amtskommunernes socialcentre til at yde de sociale udvalg vejledning.

⁴⁹⁵ Betænkning nr. 619/1971 om rådgivning inden for det sociale område, hvis hovedprincipper var tiltrådt af Socialreformkommissionen.

samfundsmæssig betydning. Rådgivningen bør stå til rådighed for alle, uanset om de pågældende har behov for eller ønsker anden social bistand".⁴⁹⁶

Adgangen til åben, anonym rådgivning efter § 11 retter sig på den ene side selvstændigt *mod barnet*, dvs. der er tale om en undtagelse fra udgangspunktet om, at det er forældrene, der træffer beslutninger for barnet, og der er ingen aldersgrænse for barnets ret til rådgivning. Der oprettes ifølge vejledningen om særlig støtte ingen sag i anledning af en henvendelse om rådgivning fra barnet, den unge eller de vordende forældre, og der er ikke notatpligt, når det kun er rådgivning, der ønskes og udføres⁴⁹⁷. Anonym rådgivning af børn og unge som område for metodeudvikling blev evalueret i 1999 (Koch & Jensen 1999). I evalueringen tages ikke særligt udgangspunkt i lovgivningen, men derimod i Regeringens Børneudvalgs handleplan for de svagest stillede børn og unge fra 1994, jf. Børneudvalgets statusrapport fra 1992 (Schultz Jørgensen 1993). Imidlertid er et helt kapitel i rapporten viet til spørgsmålet om anonymitet og rådgivning af børn og unge, herunder spørgsmålet om tavshedspligt. Det fremgår, at *"De nævnte juridiske bestemmelser, både om tavshedspligt og grænserne for samme, rummer, som det fremgår, mulighed for en række skøn over, hvornår bl.a. socialarbejdere har ret og pligt til at videregive oplysninger og har ret og pligt til at tie i forhold til de oplysninger, de får om mindreårige. Disse skøn kan i socialarbejderens hverdag være vanskelige at håndtere"* (I. Koch & Jensen, 1999:94). I evalueringen lægges således ikke skjul på, at der er et dilemma mellem at love anonymitet og så underrettningsforpligtelsen. Der gives eksempler på rådgivere, som vægter anonymiteten højest: *"Jeg ved næsten altid, hvem det er jeg taler med eller kan nemt finde frem til det. Men jeg underretter aldrig, selv ikke når jeg har med under 18-årige at gøre, og det vedkommende fortæller mig er underrettningspligtigt. Fortrolighed er for mig fortrolighed. ..."* (I. Koch & Jensen, 1999:237). Også det modsatte gør sig gældende *"En telefonrådgivning for børn og unge, der 2-3 gange dagligt har samtaler om omsorgssvigt, opfordrer altid til, at der sker en underretning til de sociale myndigheder. I mange tilfælde ønsker børnene ikke at gå videre, fordi de ikke ønsker at fortælle om forholdene"* (I. Koch & Jensen, 1999:163). Forholdet mellem barnets ret til anonym rådgivning og den skærpede underrettningspligt er imidlertid ikke særlig velbeskrevet i vejledningen, som fortsat opererer med kriteriet *"meget alvorlig bekymring"*.⁴⁹⁸ Det fremgår således af vejledningen, at hvis de problemer, som barnet eller den unge beskriver, er af en sådan karakter, at det giver anledning til meget alvorlig bekymring for barnets sikkerhed og udvikling, er myndighederne forpligtet til at gribe ind, uanset om det er en anonym rådgivning. Det fremgår også, at det er vigtigt, at barnet eller den unge bliver informeret

⁴⁹⁶Bestemmelsen om rådgivning til enlige og familier fandtes i bistanndslovens § 28, hvorefter det sociale udvalg kunne tilbyde enlige og familier vederlagsfri løbende vejledning og rådgivning og var forpligtet til at rette sådant tilbud til enhver, som må antages at trænge hertil. Med bistanndsloven åbnedes således mulighed for en endnu mere generel udbygning af rådgivningen efter familievejledningens principper, således at rådgivningen stilles til rådighed for alle, *"uanset om de pågældende har børn, og uanset om de i øvrigt ønsker støtte efter loven"*. Der kunne ikke angives bestemte persongrupper som særligt trængende. *"Bl.a. har erfaringen fra familievejledningsarbejdet vist, at der næppe er grundlag for at rette henvendelse til alle enlige forsørgere, idet mange af dem klarer eventuelle problemer uden bistand udefra. Ligeledes vil der næppe være behov for løbende kontakt med alle pensionister. Derimod kan der for alle aldersgruppers vedkommende være visse truende situationer (dødsfald i familien, langvarig sygdom, hospitalsophold, langvarig arbejdsløshed, svækkelse efter udskrivning fra hospital, alkoholisme, narkotikamisbrug mv.) som gør det naturligt, at der tilbydes hjælp. Det sociale udvalg må derfor i samarbejde med andre myndigheder og institutioner, f. eks. skoler og sygehuse søge at finde frem til disse grupper, idet bemærkes, at den opsøgende virksomhed til en vis grad støttes af lovforslagets bestemmelser i §§ 19 og 20, hvorefter det sociale udvalg skal underrettes om forhold, der kan give anledning til indgriben fra udvalgets side."* FT/1973/74 (2.samling) Tillæg A, sp. 693. Den opsøgende rådgivning var altså koblet med en - om end noget uspecifik - fordring om samarbejde med forældre og mellem sektorer, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.2 herom, med det formål at *"finde frem"* til de relevante målgrupper for tilsyn. Reglerne var inspireret af familievejledningen og krævede et fint fornemmende socialt udvalg, der kunne tage udgangspunkt i *behov*.

⁴⁹⁷ Konkret er dette eksempelvis beskrevet i fx Gribskov Kommunes notat om notatpligt i forbindelse med tidlig indsats (Gribskov Kommune, udateret).

⁴⁹⁸ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 38.

om de skridt, der vil blive taget for at hjælpe med at løse problemerne, og at de almindelige regler for at starte en børnesag gælder i disse tilfælde. Men ”alvorlig bekymring” er ikke et kriterium, der i øvrigt anvendes i reglerne, og det ser således ikke ud til at være afstemt med nye regler om underretningspligt uden afhjælpning først, ulovligt skolefravær og overgreb. Det ser heller ikke ud til at være afstemt med nye regler om registrering jf. også afsnit 3.5.4. Dette er særlig væsentligt, idet der er tale om strafbelagte regler, jf. nedenfor i afsnit 3.4.2.1.4 om det øgede fokus på strafansvar i forhold til underretningspligten.

Rådgivningen retter sig på den anden side mod *forældre*. Fremskudte, åbne rådgivninger som led i den tidlige indsats har fået megen vind i sejlene de senere år, som beskrevet i de nyere afrapporteringer (Mehlbye 2013; Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt 2012a). Fx trivselscafeen i Norddjurs Kommune. *”Formålet med at holde trivselscafé er at styrke det forebyggende og foregribende arbejde. [...] Der er ingen skriftlighed. Ingen sagsbehandling. Der kan ikke modtages henvisninger* (Mehlbye, 2012:20). Det fremgår om den aktivt opøgende forælder, at: *”Forældrene ønsker i højere grad selv at fortælle, og de bliver faktisk skarpere til det. Forældrene kommer mere på banen i løsningsforslag, og det er i højere grad muligt at bruge deres viden og ressourcer. Nogle forældre begynder også at tænke i helheden omkring deres barn. Skoler får nu opkald fra forældre, der vil delagtiggøre lærerne i forhold omkring barnet - ”mon det kunne være godt for jer på skolen at vide...?”* (Mehlbye, 2012:58). Her tematiseres ikke, at der kan være et dilemma mellem retten til åben, anonym rådgivning og så aktivering af tilsynsforpligtelsen gennem underretningspligt. Også dagtilbudssocialrådgiverordninger, som en del kommuner har etableret som led i tidlig indsats, retter sig mod forældrene. I Niras-konsulenternes evaluering af forsøg i 5 kommuner med socialrådgivere i dagtilbud er det skrevet lidt mere frem, at der kan være et problem: *”Det er i høj grad et spørgsmål om tillid og troværdighed, og selv om flere projektledere og forvaltningsrepræsentanter mener, det vil styrke myndighedsrollen også at have en forebyggende funktion, så er der hos flere en vis skepsis med hensyn til, om det er muligt at kombinere en rådgivende funktion med en myndighedsfunktion.”* (Niras konsulenterne, 2012:46). Også i andre sammenhænge er potentielle afgrænsningsproblemer mere klart skrevet frem.⁴⁹⁹

Bestemmelserne om rådgivning efter § 11, stk. 1 og 2, ser ud til at udtrykke klare rettigheder, der intuitivt er til at forstå, men i realiteten kræver de tilpasning i den konkrete situation, andre regelsæt og principper og efterfølgende prøvelse – de er adaptive og interdependente, og dermed komplekse, men fremstår ikke sådan.

3.4.2.1.4 Underretningspligtens sanktionering gennem straf. Ikke så åbenlyst

Offentligt ansattes underretningspligt er ikke - og har historisk ikke været - sanktioneret i den sociale lovgivning, og det er således reglerne i straffeloven om offentligt ansatte, der er relevante for spørgsmålet om straf for overtrædelse. Spørgsmålet om sanktionering og straf er kommet mere i fokus de senere år, jf. om de internationale regler ovenfor i afsnit 3.3.5, herunder EMRK art. 13 om ”effective remedy”.⁵⁰⁰ Det fremgår således nu af vejledningen om særlig støtte, at *”Underretningspligten er en personlig pligt. Enhver er således ansvarlig for at reagere og handle på sin egen bekymring, hvis man bliver bekendt med et barn, som kan have brug for hjælp. Man har dermed som enkeltperson pligt til at kontakte kommunens sociale myndigheder og videregive sin bekymring for barnet eller den unge. Det er strafbart ikke at overholde sin underretningspligt... ”.*⁵⁰¹ Forbindelsen til de internationale forpligtelser er ikke klar og strafansvaret ikke nærmere behandlet. Strafansvaret følger af straffelovens § 156 - 157 om

⁴⁹⁹ Se fx Viborg Kommunes (Viborg Kommune udateret) juridiske notat om etablering af tværfaglig rådgivning.

⁵⁰⁰ Se også afsnit 3.5.9 om monitorering af kommunerne.

⁵⁰¹ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt.74.

offentligt ansattes pligtforsømmelse. Der har tidligere i forhold til offentlige ansattes strafansvar for pligtforsømmelse efter disse bestemmelser været fokuseret på overskridelse af offentligt ansattes *tavshedspligt*. Men i en nyere dom fra Østre Landsret⁵⁰² blev der for første gang taget stilling til strafansvar efter disse bestemmelser i forhold til *underretningspligten* for offentligt ansatte. I sagen dømtes en folkeskolelærer for overtrædelse af straffelovens § 156, jf. dagældende servicelov §§ 35 og 36, som svarer til bestemmelserne i servicelovens nugældende bestemmelser om underretningspligt. Læreren havde ikke underrettet kommunen om en pige på 13 år, som havde fortalt om gentagne, grænseoverskridende seksuelle forhold til en ældre mand, som hun havde mødt på internettet. Hun havde bedt ham om ikke sige noget videre. Læreren havde talt med pigen om, at det var strafbart for manden, og at hun ikke skulle gøre noget, hun ikke havde lyst til, samt at hun kunne ringe til ham, hvis hun kom i dyb krise. Men han mente ikke, at han havde grundlag for at tro, at der var strafbelagt underretningspligt. Dommen var mild - 5 dagbøder á 100 kr.

Dommen omtales af Stine Jørgensen og Michael Gøtze som et eksempel på, at ansvar for offentligt ansatte i sager om udsatte børn og unge efter dansk tradition højst antager ansættelsesretlig eller strafferetlig karakter, men at sådant ansvar i alt for få tilfælde anerkendes retligt gennem tildeling af erstatningsretlig kompensation (Jørgensen & Gøtze 2008). Med dommen er der dog statueret en alvorlighed af offentligt ansattes underretningspligt i forhold til overgreb. Men det er fortsat et spørgsmål, hvilket strafansvar, der gælder *i øvrigt* i tilfælde af manglende underretning (skolefravær, kriminalitet mv.), og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til de grupper af *privatansatte* fagpersoner som reglerne gennem årene er blevet udvidet til at omfatte, uden at der er taget stilling til, at de relevante regler i straffelovens regler gælder offentligt ansatte. Dette spørgsmål er ikke diskuteret nogen steder. Så selvom strafansvaret i stigende grad er blevet understreget, er det ikke givet, hvordan det skal forstås konkret, idet det afhænger af en tilpasning af straffelovens afgrænsninger til de udvidede forpligtelser i serviceloven og omvendt - reglerne er adaptive og interdependente.

3.4.2.2 Den almindelige underretningspligt. Ikke ændret

I modsætning til underretningspligten for offentligt ansatte omfatter den almindelige underretningspligt i serviceloven § 154 ”enhver”. Bestemte persongrupper - som præster, forsvarsadvokater, psykologer mv. - kan altså efter ordlyden ikke gøre krav på at være undtaget fra bestemmelsen. Underretningspligtens indtræden følger af kriteriet for underretning: Der skal foreligge ”kendskab til”, at et barn ”fra forældre eller andre opdrageres side” udsættes for ”*vanrøgt, nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare*”. Denne bestemmelse er ikke ændret de senere år⁵⁰³ og er altså ikke bygget op om et bredt, velfærdsorienteret behovskriterium, som det gælder underretningspligten for offentligt ansatte. Der skal noget til, for at der er tale om en pligt efter loven. Bestemmelsens historie går tilbage til

⁵⁰² U2005.822Ø.

⁵⁰³ I 2009 vedtoges andetsteds, nemlig med lov nr. 286 af 15. april 2009 om ændring af lov om leje af almene boliger, lov om leje og forskellige andre love (Initiativer for at forhindre udsættelser af lejere som følge af manglende betaling af husleje m.v.) nye regler om almene boligorganisationers pligt til at underrette kommunen om lejerestancer, jf. de allerede gældende regler i § 5a i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område om kommunens pligter i udsættelsessager, *bl.a. når der er børn eller unge under 18 år i husstanden*. De nye regler indebar, at kommunalbestyrelsen i forhold til børnefamilier (eller personer, som kommunen kender i forvejen), nu fik pligt til at foretage helhedsvurdering, allerede ved underretningen *fra den almene udlejer*. Lovændringen vedrørte derimod ikke private udlejere, og var processuel mere end materiel, idet der *ikke gaves nye muligheder for hjælp*, bortset fra en mindre ændring af kriteriet for flyttehjælp efter aktivloven. Senere udsendtes en vejledning om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere: Socialministeriets vejledning nr. 72 af 10. august 2010.

børneloven af 1905⁵⁰⁴, jf. afsnit 3.3.2.1, hvorefter der dog ikke var tale om en pligt, idet det stod enhver frit for at foretage anmeldelse. Men med værgerådsloven af 1922⁵⁰⁵ indførtes - strafbelagt⁵⁰⁶ - anmeldelsespligt for private. Denne pligt blev omformuleret med lov om børne- og ungeforsorg, som trådte i kraft i 1965, idet den nu omfattede enhver, som fik kendskab til, at et barn eller en ung under atten år vanrøgtedes eller var udsat for nedværdigende behandling fra forældres eller andre opdrageres side, eller et barn, som levede under sådanne forhold, at dets sjælelige eller legemlige sundhed eller udvikling blev udsat for alvorlig fare.

Der gælder ikke - længere - et strafansvar efter den sociale lovgivning, og det er derfor straffelovens regler, der i dag er relevante i forhold til bestemmelsen. Man må antage, at reglen om "afværgepligt" efter straffelovens § 141⁵⁰⁷ ville kunne blive relevant. Strafansvaret retter sig ikke mod, om borgeren har anmeldt en farlig situation til "øvrigheden" - men mod, om den pågældende har gjort sit for at afværge den. Denne afgrænsning af strafansvaret er udtryk for, at der ikke i Danmark gælder en almindelig anmeldepligt i forhold til forbrydelser, men en almindelig afværgepligt i forhold til fare for liv og velfærd, jf. ovenfor i afsnit 3.4.2.2 om den almindelige underretningspligt. Afværgehandlingen er kun "om fornødent" anmeldelse til "øvrigheden". Kun hvis det er nødvendigt at afværge en handling ved at anmelde den til rette myndighed, som er politiet, og i forhold til børn og unge, kommunen - straffes man for ikke at anmelde forholdet. Dette afspejler den almindelige proportionalitetsgrundsætning. Og der er ikke strafansvar, hvis en afværgehandling kan medføre fare for den pågældende selv, jf. stk. 2.⁵⁰⁸ Bestemmelsens afgrænsninger skriver sig ind i den retsstatslige tradition for et afdæmpet forhold mellem stat og borger - jf. også retsplejelovens bestemmelser om undtagelse fra vidnepligt - dels for præster og forsvarsadvokater efter lovens § 170, stk. 1, dels for andre grupper efter rettens konkrete bestemmelse, efter § 170, stk. 2, og for en parts nærmeste, jf. § 171.

Spørgsmålet om, hvem der er omfattet af privatpersoners underretningspligt med henblik på at understøtte kommunernes almindelige tilsynsforpligtelse, er dermed ikke helt så nemt at besvare som det umiddelbart ser ud til. Det, der ser ud til at være en altomfattende personkreds i serviceloven § 154 er ikke så altomfattende, hvis man anskuer bestemmelsen ud fra dens strafferetlige følger. Der foreligger imidlertid ikke strafferetlig praksis om privatpersoners underretningspligt. Selvom reglen fremstår klar og intuitivt forståelig, er den i realiteten interdependent i forhold til andre regler og efterfølgende vurdering og må tilpasses den konkrete kontekst. Som sådan er den kompleks.

3.4.2.3 Opsamling: Kompleks udformning af regler om underretningspligt

Også reglerne om aktivering af kommunalt tilsyn gennem fagpersoners underretningspligt har gennemgået voldsomme ændringer i takt med bevægelsen hen imod et aktivt, opsporende

⁵⁰⁴ Jf. børnelovens § 19, hvorefter "*Enhver offentlig Embeds- eller Bestillingsmand, som i Tjenestens Medfør kommer til Kundskab om noget Forhold, der maa antages at kunne foranledige Værgeraadets Indskriden i Henhold til Reglerne i Kapitel III, er pligtig at gøre Anmeldelse herom til Værgeraadet på det Sted, hvor Barnet bor eller opholder sig. I øvrigt staar det enhver frit for at gøre saadan Anmeldelse*" (min fremhævning).

⁵⁰⁵ § 75, stk. 2.

⁵⁰⁶ Lovens § 83.

⁵⁰⁷ Det følger af § 141, at: "Den, som er vidende om, at nogen af de i §§ 98, 99, 102, 106, 109, 110, 111, 112 og 113 omhandlede forbrydelser mod staten eller de øverste statsmyndigheder eller en forbrydelse, der medfører fare for menneskers liv eller velfærd eller for betydelige samfundsværdier, tilsigtes begået, og som ikke gør, hvad der står i hans magt, for at forebygge forbrydelsen eller dens følger, om fornødent ved anmeldelse til øvrigheden, straffes, hvis forbrydelsen bliver begået eller forsøgt, med bøde eller fængsel indtil 3 år."

⁵⁰⁸ Det følger af straffelovens § 141, stk. 2, at: "Den, der undlader at foretage sådanne forebyggelseshandlinger, straffes dog ikke, hvis deres foretagelse for ham selv eller hans nærmeste ville medføre fare for liv, helbred eller velfærd."

kommunalt tilsyn. Personkredsen er udvidet henover årene, og kriterierne for underretningspligt er også ændret i retning af en mere aktiv forpligtelse. Det kan imidlertid være vanskeligt helt præcist at fastlægge, hvornår det er underretningspligten indtræder, bl.a. da der i kriterierne ligger en forestilling om, at der kan trækkes en klar grænse mellem behov, som kapitel 11 sigter på at dække, og andre behov. I realiteten er denne grænse uklar, da serviceloven kapitel 11 netop er baseret på et bredt behovskriterium. Hertil kommer, at den, der underretter, ikke skal vurdere, om behovet skal løses efter disse bestemmelser. Reglerne er interdependente. Der er heller ikke angivet, hvilke nærmere behov der konkret kan føre til aktivering af underretningspligten, men de senere år har der udkrystalliseret sig nogle særlige kategorier; ulovligt skolefravær og overgreb (udover at vordende forældre er blevet omfattet af reglerne). Mht. ulovligt skolefravær henviser dette kriterium til skolelovgivningen, men reglerne rejser fortsat spørgsmål om grænserne mellem skolens ansvar og socialforvaltningernes myndighedsforpligtelser. Reglerne ophæver naturligvis ikke den grænsedragning, der ligger mellem kommunen og skolens ansvar, selvom det kunne se sådan ud. Det er altså fortsat praksisfeltet, der skal tage stilling til hvilke situationer, der er kommunens målgruppe, og hvilke der er skolens. I praksis er lokale skolesocialrådgivere blevet et vigtigt svar. Denne praksis rejser imidlertid spørgsmål om, hvordan kriterier, begreber, snitflader og forpligtelser afgrænses også på tværs af rådgivere, skoler, distrikter og kommuner. Mht. overgreb er dette begreb ikke defineret i loven, men af vejledningen om særlig støtte fremgår det, at der med overgreb henvises til strafbare handlinger mod et barn eller en ung under 18 år, som er omfattet af straffelovens kapitel 24-26 (seksualforbrydelser, forbrydelser mod liv og legeme samt forbrydelser mod den personlige frihed) samt straffelovens § 210 og § 213. Overgreb dækker således i denne sammenhæng et ret snævert og strafferetligt afgrænset område, og det er ikke til at se, hvordan denne definition hænger sammen med regelsættet i øvrigt, herunder de internationale forpligtelser. Der er således ikke henvist til Børnekonventionen, men Børnekomiteens omfattende forståelse af staternes forpligtelser efter Børnekonventionens art. 19 har formentlig en betydning i forhold til de danske regler. Det er dog uklart, hvad denne betydning er. Det samme gælder Menneskerettighedsdomstolens ”repeated warning standard”.

Med kriterierne om overgreb og ulovligt skolefravær indebærer reglerne i realiteten en fremhævelse af grænser - der er noget, der er særligt. Men samtidig fastholdes mere overordnet den brede målgruppe for kommunernes tilsyn og børns materielle rettigheder til omsorg, sundhed, forsørgelse mv. Med disse udgangspunkter er det således et spørgsmål, hvad der ligger i reglerne om underretningspligt, for hvilken der ikke gælder centrale formkrav på tværs af de 98 kommuner. De skærpede regler om fagpersoners underretningspligt rejser også spørgsmål i forhold til retten til åben, anonym rådgivning, dels for barnet, dels for forældrene. Forholdet mellem retten til anonym rådgivning og den skærpede underretningspligt er imidlertid ikke særlig velbeskrevet i vejledningen, som fortsat opererer med kriteriet ”meget alvorlig bekymring.”. Bestemmelserne ser nemme og præcise ud men kræver altså tilpasning i den konkrete situation (de er adaptive) herunder i forhold til de forskellige regelsæt, principper og efterfølgende vurdering (de er interdependente). Dette er særlig betydningsfuldt, da der er tale om pligter, der kan straffes efter straffeloven. Spørgsmålet om sanktionering og straf er kommet mere i fokus de senere år, jf. Børnekonventionen, Børnekomiteens udmeldinger og princippet om effektiv retshåndhævelse efter EMRK art. 13, jf. også EU’s øgede børnerettighedsfokus. Det er dog fortsat et spørgsmål, hvilket strafansvar, der gælder ved fagpersoners manglende underretning ved skolefravær, kriminalitet mv., og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til de grupper af privatansatte fagpersoner som reglerne gennem årene er blevet udvidet til at omfatte.

Også andre end fagpersoner har underretningspligt efter servicelovens § 154. Denne pligt gælder enhver, og bestemte persongrupper kan altså ikke gøre krav på at være undtaget. Denne bestemmelse er ikke ændret de senere år og er altså ikke bygget op om et bredt, velfærdsorienteret behovskriterium, som det gælder underretningspligten for fagpersoner. Der skal noget til, for at der er tale om en pligt efter loven, og der er da heller ikke strafferetlig praksis. Strafansvaret retter sig

mod afværgepligten, og der er ikke strafansvar, hvis en afværgehandling kan medføre fare for den pågældende selv. Spørgsmålet om, hvem der er omfattet af privatpersoners underretningspligt, er dermed ikke helt så nemt at besvare som det umiddelbart ser ud til.

Med regelændringerne er der ikke givet politisk køb på princippet om, at forældrene skal inddrages og samarbejdes med, idet dilemmaet mellem støtte og kontrol i stedet nærmest er formuleret væk. Denne udvikling indebærer, at tidligere udgangspunkter om mindsteindgreb og krav om, at man skulle have prøvet at afhjælpe problemerne selv, nu er erstattet af tommelfingerreglen ”underret hvis der er tvivl”, med henvisning til retsbeskyttelsen af barnet. Selvom nye kategorier for underretningspligt særligt har sat sig igennem - overgreb og ulovligt skolefravær - hvilket i princippet indebærer et brud med det brede helheds- og behovsprincip, markeres i underretningsreglerne over de senere år samtidig en langt bredere forståelse af, hvornår den almindelige tilsynsforpligtelse aktiveres. Tilsynsforpligtelsen dækker på denne baggrund et kontinuum af ufødte børn, småbørn og unge, strækkende sig fra børn fra velfungerende hjemmemiljøer med behov for handicapkompenserende ydelser, sprogstimulering, almindelig rådgivning om familieliv til børn fra mere problematiske hjemmemiljøer med omsorgssvigt, vanrøgt, overgreb, misbrug, psykisk sygdom, kriminalitetsrisiko mv. I udgangspunktet kan alle børn og familier være omfattet. Hovedreglen om underretning - underret hvis du er i tvivl - fremhæves i pjecer og informationsmateriale helt tydeligt med henblik på aflæring af gamle udgangspunkter om proportionalitet og mindsteindgreb. Men den hegemoniske fremtoning nedtoner ”prisen” for den ændrede vægtning, og det er fortsat ikke helt klart, hvor grænserne går. Disse dobbelte krav til praksisfeltet gør, at ansvaret – både for at gå for langt og for ikke at gå langt nok - altid vil kunne placeres der i en efterfølgende vurdering, jf. DEL II.

3.4.3 Samlet om udformningen af regler om aktivering af kommunernes tilsyn

I oversigtsform kan udformningen af reglerne om aktivering af tilsyn skitseres således med særligt fokus på deres kompleksitet:

- **Børnepolitikker, beredskaber og tidligt tværfagligt samarbejde:** Der gælder forskellige kriterier for udveksling af oplysninger, samtykkekrav og omfattede myndigheder, herunder indgår Statsforvaltningen ikke i reglerne om udveksling af oplysninger. Heller ikke andre kommuner. Der er uklarhed om nødvendig udveksling og grænsen til anonym drøftelse, drøftelse med samtykke, drøftelse efter persondataloven, underretning og undersøgelse. Reglerne om samtykke til behandling af oplysninger i persondatalov, servicelov mv. er vanskelige at afgrænse, herunder hvornår der gælder hvilke krav og hvilke undtagelser, og hvad persondatalovens krav om udtrykkelighed betyder.
- **Fagpersoners underretningspligt:** Kriteriet for underretningspligt er svært at fastlægge, idet der skal være tale om en sagligt begrundet antagelse om vanskeligheder, som reglerne i serviceloven kapitel 11 sigter på at løse, uanset at den, der underretter, har mulighed for og fortsat kan benytte de hjælpemidler, som findes inden for vedkommendes regi, og uanset at denne ikke skal vurdere, om servicelovens betingelser er opfyldt. Servicelovens kapitel 11 er netop baseret på et bredt behovskriterium. Ulovligt skolefravær og overgreb er særlige kriterier, men grænserne mellem skolens sektoransvar og socialforvaltningernes myndighedsforpligtelser er ikke klare. Lokale skolesocialrådgivere rejser spørgsmål om, hvordan kriterier, begreber, snitflader og forpligtelser afgrænses også på tværs af rådgivere, skoler, distrikter og kommuner. Overgreb er ikke nærmere defineret, men dækker ifølge forarbejderne et ret snævert og strafferetligt afgrænset område, og det er ikke til at se, hvordan denne definition hænger sammen med regelsættet i øvrigt, herunder de

internationale forpligtelser, særligt beskyttelsesforpligtelsen efter Børnekonventionens art. 19 og EMRK's "repeated warning standard". Vejledningen om særlig støtte opererer ved beskrivelsen af forholdet mellem retten til rådgivning og underretningspligten med det ikke opdaterede kriterium "meget alvorlig bekymring." Det er et spørgsmål, hvilket strafansvar, der gælder ved fagpersoners manglende underretning ved skolefravær, kriminalitet mv., og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til de omfattede privatansatte fagpersoner

- **Andres underretningspligt.** Hvem der er omfattet af privatpersoners underretningspligt og strafansvar herfor, er uklart.

Reglernes samlede udformning er som sådan præget af interdependens og adaptivitet og dermed kompleks, hvilket imidlertid nedtones i vejledninger mv. Reglernes udformning rejser ikke bare spørgsmål om, hvornår de er relevante i forhold til at aktivere tilsyn, men også spørgsmål om kommunens handlepligter, hvilket er emnet for næste afsnit.

3.5 KOMMUNENS HANDLEPLIGT SOM FØLGE AF TILSYNET

3.5.1 Indledning

Tilsynsforpligtelsen er altså i dag bred og aktivt opsporende, understøttet af skærpede regler om underretningspligt og tværfagligt og tværsektorielt samarbejde. Men hvilke konkrete kommunale pligter følger heraf? Hvilke forvaltningsmæssige beslutninger skal kommunen tage som følge af oplysningerne? Hvordan er reglerne herom udformet i forskellige dokumenter - og hvilken betydning har det, at reglerne om aktivering af tilsynsforpligtelsen, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.3, har ændret sig til at være en bred, aktivt opsporende forpligtelse? Handlepligterne består af krav til de *processuelle beslutninger*, som knytter sig til modtagelse af oplysninger - i form af underretninger, tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, opsøgende rådgivning eller henvendelser om støtte - der kan aktivere tilsynet, jf. ovenfor i afsnit 3.4. Oplysningerne kan fx have baggrund i, at en forælder søger rådgivning om håndtering af en ung med begyndende kriminalitet, oplysning på et tværfagligt møde om, at et børnehavebarn er klemt i forældrenes skilsmissekonflikt, at et barns forældremyndighedsindehaver er ukontaktbar, oplysninger om et barns fravær fra skolen, en families anmodning om økonomisk hjælp mv. Kommunens beslutninger i forbindelse med modtagelse af sådanne oplysninger repræsenterer et punkt lige før det, der kan kaldes for det 1. gatekeeping punkt (Cocozza & Hort, 2011:94) Se Figur 1, i afsnit 1.6.1 (jf. også fx Cocozza, 2003, 2007; N Gilbert et al., 2011; Høybye-Mortensen, 2013). Dette punkt markerer grænsen mellem på den ene side det universelle, almene område - og på den anden side konkret undersøgelse, foranstaltninger, evt. indgreb. De forvaltningsmæssige beslutninger i denne fase handler om registrering, notering, orientering, samtykke, frister, indsamling og videregivelse af oplysninger, inddragelse mv. I det følgende ses nærmere på de forskellige regler i forskellige kilder, der er medvirkende til at bestemme reglernes samlede udformning på dette område.

3.5.2 Mellem myndighedsudøvelse og faktisk forvaltningsvirksomhed

Kommunens skridt i forbindelse med det almindelige tilsyn har retligt set karakter af myndighedsvirksomhed i form af *oplysningsskridt* i forbindelse med tilsynsmyndighed (Rønsholdt, 2010:119). Det er ikke - altid - myndighedsudøvelse i form af afgørelsesvirksomhed men skridt,

som kan *lede frem* til afgørelse⁵⁰⁹ - om at iværksætte undersøgelse og/eller foranstaltninger. Afgørelsesbegrebet beskriver traditionelt den offentlige, ensidige og bindende fastlæggelse af en konkret retsposition.⁵¹⁰ En afgørelse har for eksempel form af bevilling eller afslag på ydelser, forbud, påbud mv. og kræver som udgangspunkt hjemmel. Afgørelsen står i modsætning til den rent faktiske, evt. ulovbestemte, forvaltningsvirksomhed i form af serviceydelser, rådgivning mv., evt. forestået af en privat aktør. Afgørelsesbegrebet er centralt i forvaltningsloven,⁵¹¹ men ikke nærmere defineret i selve loven.

I realiteten er der imidlertid ikke tale om en klar skillelinje, men snarere om et spektrum af forskellige former for forvaltningsvirksomhed (Revsbech 2008; Henrichsen et al. 2006). På dette spektrum befinder sig begreber som ”retsakt” og ”forvaltningsakt”. Der er i teorien gjort meget ud af at beskrive nærmere, hvornår en bestemt handling eller beslutning befinder sig på den ene eller den anden side af spektret, både i den forvaltningsretlige teori (Bønsing 2013; Olsen et al. 2003; Andersen 2012; Jensen et al. 2009; Vogter 2008; Henrichsen et al. 2006) og i praksis fra Folketingets Ombudsmand.⁵¹² Denne diskussion er især foranlediget af forvaltningslovens begrænsning af rettigheder som partshøring, klageadgang, begrundelse, ret til vejledning mv. - til at gælde for afgørelsesvirksomhed,⁵¹³ idet denne begrænsning kan kritiseres for at afskære rettigheder i situationer, hvor de faktisk er eller opleves som meningsfyldte, fx hvor forvaltningsmæssige beslutninger har karakter af indgreb, uden at de i øvrigt falder under afgørelsesbegrebet. Spørgsmålet er bl.a. rejst i forhold til lægelige og administrative beslutninger på sundhedsområdet (Madsen 2000) og på socialområdet (Ketscher 2008).⁵¹⁴ Derfor er det anerkendt, at der også må lægges vægt på, hvor væsentligt et indgreb er, og i hvilket omfang borgeren har behov for rettighederne i forvaltningsloven (Olsen et al. 2003; Rønsholdt 2010; Jensen et al. 2009; Henrichsen et al. 2006). I forhold til kommunernes almindelige tilsyn på børneområdet er disse spørgsmål relevante. Tilsynet kan i Henrichsens terminologi betegnes som samfundsregulering,⁵¹⁵ idet der ikke er tale om hverken ren myndighedsudøvelse”, som fx afgørelse om undersøgelse eller foranstaltning, eller ren servicevirksomhed, som fx rådgivning.

Det har således været diskuteret, om det at beslutte, at der skal iværksættes en undersøgelse efter servicelovens § 50 er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, og dette anerkendes nu mere generelt, jf. også den seneste udgave af Socialministeriets vejledning om særlig støtte.⁵¹⁶ Også det at undlade at iværksætte en undersøgelse anses som en beslutning, der kan have afgørelsens karakter, idet iværksættelse af særlig støtte efter servicelovens kapitel 11 som udgangspunkt kræver, at der er gennemført en § 50-undersøgelse. Dermed kan det få afgørende betydning at afslå at iværksætte en undersøgelse, idet det samtidig afskærer bevilling af støtte, dvs. et afslag og dermed en afgørelse.

⁵⁰⁹ Det må anses for uafklaret, om tilsynsbestemmelsen i § 146 i særlige tilfælde kan udgøre hjemlen for egentlige afgørelser, jf. herom i afsnit 3.5.7.7. Det er ikke berørt i vejledning eller forarbejder. Der kunne være tale om en akut situation, hvor et barns forældremyndighedsindehaver ikke kan findes, og der derfor ikke kan træffes afgørelse efter reglerne om foranstaltninger.

⁵¹⁰ Se om afgørelsesbegrebet fx Rønsholdt (Rønsholdt 2010:104ff)

⁵¹¹ Forvaltningslovens § 2, stk. 1.

⁵¹² Se fx FOU 2013-2 og FOB 2006 20-4.

⁵¹³ Forvaltningslovens afgrænsning er begrundet i, at der er former for forvaltningsvirksomhed, hvor sådanne rettigheder ikke er anset for at give mening eller være væsentlige (Bønsing 2013) Se også forarbejderne til forvaltningsloven i FT 1985-86, tilæg A, sp. 115 og Offentlighedskommissionens betænkning (Offentlighedskommissionen, 2009).

⁵¹⁴ Se også ovenfor i afsnit 3.3.5.2 om EMRK, særligt sagen EMD case of K.T. v. Norway 25 December 2008 (no. 26664/03), hvor et væsentligt spørgsmål var, om der i sagen var tale om afgørelser; ”enkeltvedtak”.

⁵¹⁵ Henrichsen (Henrichsen 2001:161) skelner mellem myndighedsudøvelse, servicevirksomhed og samfundsregulering, idet den traditionelle offentligretlige doktrin, jf. særligt Bent Christensen (Christensen 1991), som sonderer mellem, om udførelsen af opgaver enten fører til et produkt, såkaldt ydre virksomhed - eller ikke gør det, såkaldt indre virksomhed, anses for ikke at have øje for betydningen af *virkningerne* af virksomheden.

⁵¹⁶ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 301.

Det er ikke sigtet med denne undersøgelse at bidrage til en afklaring af disse forvaltningsretlige begrebsdannelser, men de indgår i det samlede billede af reglernes udformning på området, herunder bidrager de i særdeleshed til det samlede regelsæts kompleksitet, idet de sociale og andre regler i realiteten afhænger af de forvaltningsretlige begreber, forståelser og afgrænsninger som de fremgår af praksis, herunder særligt fra Folketingets Ombudsmand, og som de er beskrevet og diskuteret i den forvaltningsretlige teori. Denne afhængighed er udtryk for reglernes interdependente karakter, men denne og det behov for tilpasning, der følger heraf, fremgår ikke nødvendigvis af reglerne selv. I stedet nedtones sådanne spørgsmål i reglerne og det informationsmateriale, der omgiver dem.

3.5.3 Generelt om handleforpligtelserne: Mange forskellige love og kilder

Der har ikke tidligere været fastsat særlige regler om kommunens præcise forpligtelser⁵¹⁷ i det tidlige tilsyn. De forvaltningsmæssige skridt er således reguleret både i den sociale og i anden lovgivning, særligt forvaltningsretten og reglerne om forældreansvar. Men reglerne har, jf. ovenfor i afsnit 3.4 om aktivering af det kommunale tilsyn, ændret sig en del de senere år. Særligt har overgrebspakken⁵¹⁸ betydet en præcisering af reglerne om kommunernes handlepligter i det tidlige tilsyn med krav om systematisk registrering og vurdering af alle underretninger og akutvurdering af alle underretninger indenfor 24 timer, krav om vurdering i sager, hvor der er iværksat foranstaltninger, tilbagemelding til underretter, børnesamtale i underretningsfasen og undersøgelsesfasen, hjemmel til afholdelse uden forældresamtykke, anvendelse af børnehuse og krav om konkrete beredskaber mv.⁵¹⁹

Regler og regelændringer har i en lang årrække afspejlet en omfattende kritik af kommunernes manglende handling i forbindelse med tilsynet, jf. ovenfor i afsnit 3.3.4 om de ”store” sager. Mere konkret illustreres kritikken af en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand fra 2009⁵²⁰. Sagen drejede sig om fire børn, der blev udsat for vold af deres far under samvær. Faren fik senere en fængselsdom for volden, og forældrene var på det tidspunkt, hvor klasselæreren til et af børnene underrettede kommunen om sagen, i tvist om forældremyndigheden over børnene. Af underretningen fremgik bl.a., at det ene barn havde berettet, at børnene blev slået: *’Det sted han plejer at slå er oven i hovedet - hårdt. Men han kan også godt finde på at slå i ryggen. Det er mest (D) han slår, for han larmer mest, (D) er ham på 4 år. Når han slår de små, ligger de sig ind under sengen og græder.’* Det fremgår endvidere af underretningen, at moren havde været på krisecenter i en lille måned pga. hustruvold. Ombudsmanden kritiserede i sagen for det første, at kommunen ikke

⁵¹⁷ Der anvendes ikke her betegnelsen ”kompetence” om kommunens forpligtelser, idet kompetencebegrebet i forvaltningsretten, selvom det omfatter alle dele af forvaltningens virksomhed, primært retter sig mod de tilfælde, hvor der træffes afgørelser (Rønsholdt, 2010:175) Da der fokuseres på de konkrete processkridt, kommunen kan/skal tage som led i det tidlige tilsyn, inddrages ikke reglerne om indholdet af undersøgelser efter § 50 mv., herunder børnehuse, jf. også undersøgelsens afgrænsning.

⁵¹⁸ Lov nr. 496 af 21. maj 2013.

⁵¹⁹ Inden de nye regler indførtes, gjaldt efter § 155 alene et krav om, at kommunalbestyrelsen senest 6 dage efter modtagelsen af en underretning skulle sende en bekræftelse af modtagelsen til den person, der havde foretaget underretningen efter § 153, stk. 1. Den person, der havde foretaget underretningen, havde ikke krav på at blive gjort bekendt med de skridt, som kommunalbestyrelsen valgte at tage eller valgte ikke at tage. Kommunalbestyrelsen skulle dog efter anmodning videregive oplysninger til den person, der havde foretaget en underretning efter § 153, stk. 1 og 2, om, hvorvidt underretningen havde givet kommunen anledning til undersøgelser eller foranstaltninger vedrørende det barn eller den unge, som underretningen vedrører. Endvidere gjaldt de almindelige regler om notatpligt og det noget ubestemte krav om, at kommunen skulle iværksætte en undersøgelse efter § 50, når der må antages at være behov for særlig støtte. Der havde således ikke i forbindelse med tidligere regelændringer været fokus på reguleringen af det tidlige tilsyn, idet procedurekrav og rettigheder primært rettede sig mod foranstaltningssager .

⁵²⁰ FOU 2010 20-09 (J.nr. 2010-0824-0007).

indgav politianmeldelse i forbindelse med underretningen og udtalte for det andet, at kommunen burde have rettet henvendelse til Statsforvaltningen og oplyst om underretningen i stedet for at henvise børnenes mor til selv at henvende sig til Statsforvaltningen. Endelig kritiserede ombudsmanden sagsbehandlingstiden i relation til beslutningen om at iværksætte socialfaglig undersøgelse efter § 50, idet kommunen var lang tid om at træffe beslutning om at iværksætte undersøgelsen, og herefter var lang tid om at iværksætte denne. Ombudsmanden refererer - i mangel af regler om kommunens handleforpligtelse og handlemuligheder på dette tidspunkt - til Socialministeriets vejledning om særlig støtte og til Ankestyrelsens pjece 'Tag signalerne alvorligt', som var en del af en kampagne fra 2009⁵²¹, hvor Ankestyrelsen satte fokus på underretningspligten til kommunen og muligheden for at underrette Ankestyrelsen i de tilfælde, hvor omsorgen for et barn giver anledning til alvorlig bekymring. Ombudsmanden refererer følgende fra pjecen: *"Hvad sker der, når jeg har foretaget en underretning? Loven kræver, at sagsbehandleren går i gang med at afdække familiens og barnets situation nærmere, når der sker en underretning. Selvom der kan være brug for hurtig hjælp, er det vigtigt, at der handles på baggrund af en grundig indsigt i barnets og familiens situation. Hvis der er brug for større støtteforanstaltninger som eksempelvis en støtteperson i hjemmet, en kontaktperson, en aflastningsfamilie eller en anbringelse, skal kommunen foretage en særlig grundig såkaldt § 50-undersøgelse, inden de kan sættes i værk."* Det er betegnende, at ombudsmanden på dette tidspunkt måtte henvise til en pjece - som er en journalistisk fremstilling og som sådan ud fra en traditionel betragtning af en noget begrænset retskildeværdi, jf. afsnit 2.2.3, som fastlæggende kommunens forpligtelser. Pjecen ser umiddelbart ud til at give en ret klar og nem beskrivelse af reglerne. Men den er kontekstløs og nedtoner reglernes interdependente karakter, jf. også ovenfor i afsnit 3.4.2 om reglerne om underretningspligt. Omfanget af kommunens handleforpligtelse afhænger således af den konkrete situation, selvom det af pjecen kunne se ud, som om kommunens handleforpligtelse er ens i alle sager.

Denne udtalelse er i 2014 blevet suppleret af en ny udtalelse⁵²², som udtaler en meget alvorlig kritik af en kommune, som findes at have reageret helt utilstrækkeligt på en lang række underretninger fra tidligere kommune, lærere, politi mv. om et søskendepar, som over en lang periode omsorgssvigtedes alvorligt af deres mor. Først da den otte-årige dreng blev indlagt på hospitalet med en alkoholpromille på 2,57 blev børnene akutanbragt. Først næsten to måneder senere blev der iværksat en børnefaglig undersøgelse. Det fremgår, at tilflytningskommunen igennem et halvt år forsøgte at indkalde moren til samtale, hvilket imidlertid først lykkedes, da en anden afdeling overtog sagen. Især kritiserer ombudsmanden, at kommunen langt fra var insisterende nok i forhold til at etablere kontakt med moren, som havde forældremyndigheden, herunder at der ikke iværksattes § 50-undersøgelse uden samtykke, foranstaltninger eller handleplan. I denne udtalelse kan der nu refereres til de nye regler om undersøgelse og udveksling af oplysninger, og der refereres nu også til Børnekonventionen, herunder art. 19, jf. afsnit 3.3.5.1 og til et par af de helt centrale af de ovenfor nævnte sager i Menneskerettighedsdomstolens praksis, jf. afsnit 3.3.5.2

Kritikken af kommunens manglende handling i forhold til tilsynet kommer også frem i forbindelse med konkrete sager, jf. afsnit 3.3.4, jf. fx Ankestyrelsens kulegravning (Ekspertpanelet 2012) herunder sager om "lukkede familier", hvor kommuner efterfølgende er blevet set som mangelfuldt handlende.. Dette ses i Ankestyrelsens besvarelse af en forespørgsel fra Helsingør Kommune i sagen om det såkaldte "garagebarn", som var omtalt i flere medier den 21. september 2012 (Ankestyrelsen 2012a). Familien havde fået seks børn tvangsfjernet og var i et betydeligt

⁵²¹ <http://www.ast-tagsignalernealvorligt.dk> (2009).

⁵²² Ombudsmandens udtalelse af 8. juli 2014 om kommunes sagsbehandling i forbindelse med modtagelse af underretninger vedrørende to meget udsatte børn (Folketingets Ombudsmand 2014)

modsnævningsforhold til kommunen, og nu var der rettet henvendelse til et medlem af kommunalbestyrelsen om, at der vist nok befandt sig endnu et barn på adressen. Ankestyrelsen besvarede kommunens forespørgsel om handlepligt og hjemmel således⁵²³: ”Med hensyn til kommunens forpligtelser i en situation som den foreliggende, kan vi henvise til kommunens tilsynsforpligtelse efter serviceloven § 146, stk. 2, og serviceloven § 50. Kommunen må gøre, hvad der med rimelighed kan forlanges i den konkrete situation for at undersøge forholdene. Ankestyrelsen bemærker, at tilsynsforpligtelsen betyder, at kommunen skal reagere på en mistanke om et barns mistrivsel. Det er også kommunens pligt at reagere på en mistanke om, at forældre skjuler et barn i hjemmet. Kommunen har mulighed for at tage på besøg hos familien. Kommunen kan også inddrage politiet.”⁵²⁴ Ankestyrelsens anvisninger er, som det fremgår, ikke så konkrete - og der ses ikke at være nogen særlig forståelse for, at det er en vanskelig vurdering, og at der er flere hensyn på spil.

I det følgende undersøges udformningen af reglerne om kommunernes processuelle handlepligter nærmere, idet der særligt ses på reglerne om registrering, meddelelsespligt, underretningsvurdering, vejledningsforpligtelser mv.

3.5.4 Journalføring, notatpligt og registrering: Forskellige regler og regelsæt

Et afgørende processkridt i forbindelse med en forvaltnings modtagelse af oplysninger er notatpligt og journalisering. Med den nye offentlighedslov⁵²⁵ er der indført nye regler om journalisering, postlister og aktiv information.⁵²⁶ Efter offentlighedsloven § 15, stk. 1, skal dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed⁵²⁷ som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form. Efter stk. 2 skal et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget

⁵²³ Udtalelsen er ikke offentlig; det citerede afsnit stammer fra en konkret aktindsigt.

⁵²⁴ Vejledning om særlig støtte, 2014, er efterfølgende blevet suppleret med et nyt punkt - om ”lukkede familier”. Her fremgår det, at der i helt særlige tilfælde kan opstå situationer, hvor der ikke er vished om, hvorvidt der befinder sig et barn, der kan have behov for særlig støtte i familien. Vejledningen anviser, at ”Det forudsættes i denne situation ikke, at der er fuldstændig vished om, at der findes et barn eller en ung i hjemmet, der kan have behov for særlig støtte, for at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at iværksætte en børnefaglig undersøgelse. En børnefaglig undersøgelse kan dermed iværksættes med henblik på at undersøge, om der findes et barn i hjemmet. I denne situation vil kommunalbestyrelsen skulle foretage en konkret vurdering af, hvorvidt der er kvalificeret mistanke om, at der befinder sig et barn i hjemmet, der kan have behov for støtte.” Vejledningen henviser i øvrigt kommunen til at få rådgivning fra VISO i særligt svære enkeltsager f.eks. om, hvordan kommunen etablerer samarbejde med en lukket familie, og til, at være opmærksom på de regler, der blev indført i 2012, hvorefter kommunerne kan få politiets bistand til at komme ind i et hjem uden retskendelse, hvis kommunen har truffet afgørelse om en børnefaglig undersøgelse efter serviceloven § 50. Det er her en forudsætning, at kommunalbestyrelsen vurderer, at adgangen til hjemmet er nødvendig for at afgøre, om der er åbenbar risiko for alvorlig skade på et barns eller en ungs sundhed eller udvikling, ligesom det er en forudsætning, at forældrene har modarbejdet, at der kan foretages en vurdering af barnets eller den unges støttebehov med andre, mere lempelige foranstaltninger.

⁵²⁵ Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.

⁵²⁶ Principper om journalføring og dokumentation har rødder langt tilbage i dansk forvaltningspraksis, jf. kravet i forsørgsloven af 1933 til større kommuner om at have et ”Socialkontor” (dette skulle senere blive en upopulær betegnelse for virksomheden på det sociale område) og i loven var fastsat håndfaste krav om registrering: ”I hver Kommune skal der, efter nærmere af Socialministeren udarbejdede Regler, føres en Registrant eller indrettes et Kartoteksystem med Oplysning om de understøttedes Personalialia, Hjælpens Art og Størrelse m.v.; for saa vidt der i Kommunen etableres et Samarbejde med andre offentlige eller private Institutioner med sociale eller velgørende Formaal gennem Oprettelse af et Centralkontor, et Oplysningskontor ell. Lign. skal dette henlægges under Socialkontoret.”

⁵²⁷

eller afsendt, journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.⁵²⁸ Denne pligt gælder kun for dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed efter lovens ikrafttræden den 1. januar 2014, jf. lovens § 42, stk. 8, og efter lovens § 15, stk. 4, gælder pligten kun for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af § 2 og kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning. Det er et spørgsmål, hvordan dette skal forstås i forhold til kravet om central registrering af underretninger, jf. nedenfor herom.⁵²⁹

Notatpligt er reguleret i offentlighedslovens § 13 (tidligere § 6). I det følgende refereres til reglerne i den nye offentlighedslov, idet de generelt viderefører tidligere gældende regler og principper og rejser samme spørgsmål som tidligere. Efter offentlighedslovens § 13 gælder det, at en myndighed mv. i sager, hvor der vil blive truffet afgørelse mv., 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 skal gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Myndigheden skal endvidere efter stk. 2, i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspektionsskridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter. Den pligt til at gøre notater, som er beskrevet i lovens § 13, gælder kun for den myndighed, som skal træffe afgørelse i en sag, og det er ikke afgørende, om det rent faktisk ender med, at der bliver truffet en afgørelse, fx gælder notatpligten også, selvom en sag henlægges uden at have ført til en realitetsafgørelse. At notatpligten alene gælder i afgørelsessager betyder, at pligten ikke gælder for en myndigheds faktiske forvaltningsvirksomhed, jf. afsnit 3.5.2. Men ved siden af den lovbestemte notatpligt i § 13 gælder en forvaltningsretlig grundsætning om, at en forvaltningsmyndighed også uden for afgørelsessager kan være forpligtet til at tage notat om væsentlige sagsekspektionsskridt i det tilfælde, at et sådan ekspeditionsskridt ikke i øvrigt fremgår af sagen. Spørgsmålet om notatpligt i forbindelse med faktisk forvaltningsvirksomhed er omtalt i kammeradvokatens aktindsigtvejledning (Kammeradvokaten, 2013), der baserer sig på forarbejderne til den nye offentlighedslov, jf. også Offentlighedskommissionens betænkning (Offentlighedskommissionen, 2009). Offentlighedskommissionen redegør således for, at det følger af en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning, at der også består en pligt til at tage notat af ”alle væsentlige ekspeditioner i en sag” i såvel afgørelsessager som i ”traditionelle” administrative sager, der har en vis indgribende og væsentlig betydning for borgeren, idet der refereres til, at dette er naturligt og ønskeligt og også, at det inden for området for faktisk forvaltningsvirksomhed jævnligt forekommer, at der træffes beslutninger, der har indgribende betydning og har afgørelseslignende

⁵²⁸ Den korte, tematiske angivelse vil som udgangspunkt kunne være det pågældende dokumentets eventuelle titel (overskrift). Derimod vil en ren typebetegnelse ikke være tilstrækkelig, f.eks. brev, notat mv. Det er hovedreglen, at sædvanlige papirbrev skal være journaliseret 3-4 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen og e-mails skal være journaliseret senest 7 arbejdsdage efter modtagelsen eller afsendelsen. Og at journalisering i undtagelsestilfælde lovligt kan ske senere end de nævnte arbejdsdage. F.eks. ved behandling af en følsom sag, hvor det efter en (saglig) vurdering må antages, at kredsen af personer, der har kendskab til sagen og dens dokumenter, bør begrænses mest muligt. Journaliseringsfristen kan også forlænges, hvis den pågældende sagsbehandler er fraværende, f.eks. på grund af ferie, sygdom, kursusdeltagelse, tjenesterejse eller lignende. Der er ikke fastsat en frist for, hvornår interne dokumenter i endelig form skal journaliseres. Journalsystemet skal indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold, jf. offentlighedsloven § 15, stk. 3. Det er ikke et krav, at dokumenter omfattet af journaliseringspligten, journaliseres i det samme journalsystem. Derfor kan f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem. Bestemmelsen regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder i hvilket omfang myndigheden skal have oprettet en journalplan - dvs. en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem - til brug for journaliseringen. Kammeradvokatens aktindsigtshåndbog (Kammeradvokaten, 2013).

⁵²⁹ Der er givet nærmere vejledning om reglerne i Kammeradvokatens aktindsigtvejledning (Kammeradvokaten, 2013). Se også Nielsen og Jakobsen (Nielsen & Jakobsen 2013).

karakter. Kommissionen finder derfor, at en udtrykkelig regulering af notatpligt i forhold til faktisk forvaltning ville kunne betyde, at myndighederne i videre omfang var opmærksomme på notatpligten. Men efter en længere redegørelse om bl.a. ressourceovervejelser kommer kommissionen alligevel frem til, at der kun bør ske en delvis lovfæstelse af den ulovbestemte retsgrundsætning.⁵³⁰ Notatpligtens afgrænsning i forhold til faktisk forvaltningsvirksomhed er således fortsat uklar, og der har ikke været vilje til at ændre på dette forhold ved udformningen af de nye regler.

Med overgrebspakken indførtes tillige nye regler om *registrering af underretninger*. Kommunalbestyrelsen skal nu efter serviceloven § 155, stk. 2, foretage central registrering af underretninger med henblik på at understøtte tilrettelæggelsen af indsatsen. Reglerne er ikke ledsaget af et krav om en fast afgrænsning eller form⁵³¹ og skriver sig mere generelt ind i de nævnte eksisterende forvaltningsretlige regler om notatpligt og journalføring. Dette er imidlertid ikke så tydeligt i lovregler og bemærkninger, ej heller hvordan disse regler forholder sig til hinanden. Om notatpligt i forbindelse med henvendelser om støtte fra forældre eller børn gælder det, at der er tale om væsentlige faktiske oplysninger af betydning for afgørelsesvirksomhed, og de skal derfor noteres. Men hvornår er der tale om en underretning, der skal registreres som sådan? Dette er ikke behandlet i forbindelse med lovændringerne, men i Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes erfaringer (Ankestyrelsen 2013) er det beskrevet, at der er meget forskellig praksis, jf. også nedenfor i afsnit 3.5.6.1. Om notatpligt i forbindelse med det tidlige tværfaglige samarbejde efter § 49a fremgår det, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1.2 om denne bestemmelse, af bemærkningerne til bestemmelsen og den udsendte pjece,⁵³² at der er tale om faktisk forvaltningsvirksomhed, ligesom de efterhånden mange øvrige samarbejder (SSP, PSP, KSP), hvilket indebærer, at der ikke *som udgangspunkt* er notatpligt efter offentlighedslovens § 6.⁵³³ Fører en tværfaglig drøftelse derimod til en bekymring, skal de almindelige regler følges, herunder reglerne om iværksættelse af børnefaglig undersøgelse. Der er ikke gjort mere ud af at beskrive dette spørgsmål. I bemærkningerne til § 49b⁵³⁴ er spørgsmålet om notatpligt ikke nævnt. Forholdet mellem reglerne om notatpligt, journalisering og registrering i forbindelse med det tidlige tværfaglige samarbejde kræver således tilpasning til den konkrete kontekst og overvejelser over det indbyrdes forhold mellem regelsættene og de forskellige bagvedliggende værdier. Særligt om notatpligt og registrering i forbindelse med rådgivning fremgår det af Socialministeriets vejledning om særlig støtte⁵³⁵, at *”Reglen om notatpligt i offentlighedslovens § 6 gælder således ikke, når rådgivningen ikke har sammenhæng med en afgørelse.”*⁵³⁶ Men også om de meget alvorligt bekymrende situationer, hvor der skal indledes en undersøgelse, at: *”Dette indebærer, at der er notatpligt med hensyn til de faktiske oplysninger, som forvaltningen kommer i besiddelse af, og at forældrene skal underrettes og inddrages. I sådanne tilfælde må kommunen være opmærksom på den særlige konflikt, som barnets eller den unges oplysninger kan give anledning til i forhold til forældrene, og det deraf følgende behov for at beskytte barnet eller den unge.”*⁵³⁷ I visse tilfælde er der altså tale om notatpligt. Kriteriet herfor er ”meget alvorlig bekymring” og iværksættelse af undersøgelse. Dette må forstås sådan, at der i disse situationer er tale om afgørelsesvirksomhed (iværksættelse af § 50-undersøgelse) eller i øvrigt

⁵³⁰ Se Offentlighedskommissionens betænkning (Offentlighedskommissionen, 2009:bind 1: 423).

⁵³¹ Se vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 8, hvor der imidlertid henvises til Ankestyrelsens centrale statistik på cpr nr. niveau over underretninger, jf. bekendtgørelse nr. 722 af 19. juni 2013 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

⁵³² Dialog om tidlig indsats (Servicestyrelsen, 2011).

⁵³³ Nu: § 13.

⁵³⁴ L 181 (2012-2013).

⁵³⁵ Vejledning om særlig støtte, 2014. Der henvises her til offentlighedslovens § 6, som på tidspunktet for udsendelse af vejledningen var erstattet af den nye offentlighedslovs § 13, jf. også grundsætningen om notatpligt og de nye regler om journalisering.

⁵³⁶ Vejledningens pkt. 35.

⁵³⁷ Vejledningens pkt. 38.

væsentlige sagsbehandlingsskridt. Men det er bemærkelsesværdigt, at vejledningen og de nævnte kriterier ikke refererer til reglerne i serviceloven i øvrigt, herunder de nye kriterier for underretningspligt, jf. afsnit 3.4.2, som jo også gælder for fagpersoner, der udøver rådgivning. Med vejledningens kriterium om ”meget alvorlig bekymring”, som ikke svarer til reglernes bredere udgangspunkt om underretningspligt ved *behov for særlig støtte uden krav om afhjælpning først*, jf. afsnit 3.4.2.1.2.1, ser der i realiteten ud til at være tale om en ikke opdateret reference til de tidligere regler (om, at fagpersoner skulle forsøge at afhjælpe gennem dialog mv. inden underretning). Denne problematik er også beskrevet i afsnit 3.4.2.1.3. om retten til åben, anonym rådgivning og underretningspligten.

Samlet rejser reglerne udformning gennem de forskellige kilder og dokumenttyper altså spørgsmål ved for det første *hvilke* oplysninger, der stiller krav om registrering - eller notatpligt - herunder om alle oplysninger, kommunen får i forbindelse med rådgivning, tværfagligt samarbejde og henvendelser om mulige behov for støtte, skal registreres som underretninger eller noteres i øvrigt. Det er således ikke ganske klart, hvor grænsen går mellem notatfrit og notatbelagt/registreringsbelagt område, herunder i hvilket omfang de nye regler om registrering af underretninger og den nye regel i offentlighedslovens § 13 om væsentlige ekspeditionsskridt har ændret på udgangspunktet om ”notat-frit” område eller rykket på grænserne. For det andet rejser reglerne spørgsmål om, *hvordan* der skal registreres/noteres, herunder i hvilket omfang indholdet af den enkelte underretning både skal registreres centralt og efter reglerne om notatpligt og journalisering. Dvs. i hvilket omfang er oplysninger, som er indkommet i forbindelse med rådgivning, tidligt tværfagligt samarbejde og henvendelse, omfattet af de nye regler om registrering af underretninger? Og i hvilket omfang indebærer sådan registrering samtidig, at notat- (og journaliseringspligten) er opfyldt? Dvs. det er uklart, hvor meget der skal med i kommunens underretningsregister, og hvor meget i journal/notat. Samlet gælder det, at reglerne følger af både den sociale og anden lovgivning og at de er under løbende forandring. Skærpelse af forpligtelserne i form af krav om registrering af underretninger har ikke medført en nærmere afgrænsning af underretningsbegrebet eller fastsættelse af formkrav. Reglen skriver sig på den ene side ind i de forvaltningsretlige regler om notatpligt og journalføring, hvilket imidlertid ikke er så tydeligt i lovregler og bemærkninger, herunder ikke *hvordan*. Reglerne om notatpligt, journalisering og registrering kræver således tilpasning til den konkrete kontekst og overvejelser over det indbyrdes forhold mellem regelsættene og de forskellige bagvedliggende værdier. De er interdependente og adaptive, selvom særligt overgrebspakken i et vist omfang har medført mere præcise retningslinjer.

3.5.5 Meddelelsespligt til registrerede: Et indviklet samspil mellem regler

Under alle omstændigheder indebærer reglerne i et eller andet omfang, at der registreres personoplysninger - om underretter, familien, barnet/den unge mv. Efter persondataloven §§ 28 og 29 har registrerede ret til at få meddelelse om, at en myndighed eller andre indsamler oplysninger om en - hos en selv (§ 28) eller hos andre (§ 29). Retten til at få meddelelse om registrering har været diskuteret i dansk ret før persondataloven. Den kommission, som i 1963 afgav betænkning om offentlighed i forvaltningen⁵³⁸, overvejede en almindelig regel herom - dvs. en pligt for forvaltningen til at informere parten, men en sådan regel blev ikke indført af hensyn til ”praktiske vanskeligheder” (Se herom Bülow et al. 2012:170) og er heller ikke indført senere. I stedet blev med forvaltningsloven indført en ret til partshøring i *afgørelsessager* efter forvaltningsloven § 19, som indebærer, at en part skal have besked om, hvad forvaltningen sidder inde med af væsentlige, faktiske oplysninger som udgangspunkt senest inden der træffes afgørelse. Reglen indebærer, at en sag på tidspunktet for partshøring kan have været i gang længe, uden at parten har været klar over det. Efter omstændighederne kan en indgribende afgørelse være meget tæt på, når parten første gang

⁵³⁸ Betænkning nr. 325 om offentlighed i forvaltningen (1963).

via partshøring hører om den sag, hun er involveret i (Bülow et al., 2012:173). Reglerne om registreredes rettigheder i persondataloven imødegår således på den ene side sådan kritik, men på den anden side erstatter de ikke de gældende regler om partshøring, aktindsigt mv., idet de *supplerer* dem i et - ganske indviklet - samspil.

Kommunens modtagelse af oplysninger i forbindelse med det tværfaglige samarbejde, underretning, rådgivning eller henvendelse er indsamling af personoplysninger efter persondataloven, jf. også bemærkningerne til overgrebspakken. Sådanne oplysninger angår både den omhandlede familie, den der afgiver oplysninger (underretteren, samarbejdspartneren eller borgeren) og evt. andre (bi)personer. En kommune, der som led i sin almindelige tilsynsforpligtelse registrerer oplysninger om en familie, kan således være forpligtet til at oplyse de registrerede herom efter såvel persondataloven § 28 (oplysninger indsamlet hos den registrerede selv - dvs. om registrering af den, der afgiver oplysningerne, dvs. hos hvem de er indsamlet) som persondataloven § 29 (oplysninger indsamlet hos andre - dvs. om registrering af de(n) omhandlede, herunder underrettede). Efter § 28 skal der oplyses om den dataansvarliges og dennes repræsentants identitet, formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt, alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser som f.eks.: Kategorierne af modtagere, om det er obligatorisk eller frivillig at besvare stillede spørgsmål samt mulige følger af ikke at svare, og om reglerne om indsigt i og om berigtigelse af de oplysninger, der vedrører den registrerede. Efter § 29 skal der også oplyses om, hvilke type oplysninger, det drejer sig om. Registrerede skal som hovedregel underrettes *ved registreringen*, når der indsamles oplysninger om den registrerede hos andre end den registrerede selv. Dette skal normalt ske inden 10 dage efter registreringen.⁵³⁹ Registrerede skal have underretning om myndighedens identitet, hvilken type oplysninger det drejer sig om, hvad myndigheden vil bruge oplysningerne til, samt andre nødvendige oplysninger for at borgeren kan varetage sine interesser.

Undtagelsesreglerne er komplicerede. Efter § 29, stk. 2, 1. led, kan der gøres undtagelse fra meddelelse efter § 29 (dvs. hvor oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv), hvis den registrerede allerede er bekendt med oplysningerne. Det må antages, at selvom den, oplysningerne omhandler, fx forældre, samlever, barn, er bekendt med de forhold, oplysningerne handler om, er de ikke bekendt med videreformidlingen til forvaltningen eller i hvilken form. Stammer oplysningerne fra den registrerede selv - fx hvis der er tale om en henvendelse om hjælp - gælder undtagelsen ikke. Det er her et spørgsmål, hvad der gælder i de situationer, hvor en underretning afgives med viden og samtykke fra forældremyndighedsindehaver. Efter § 29, stk. 2, 2. led gælder meddelelsespligten heller ikke, hvis registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov. Undtagelsen, som ikke nævnes af Jon Andersen, men om hvilken Rønsholdt (Rønsholdt 2010:494), jf. også vejledningen om registreredes rettigheder,⁵⁴⁰ anfører, at der i kravet om udtrykkelighed ligger, at det ikke må give anledning til tvivl, hvorvidt det i lovgivningen er fastsat, at den dataansvarlige forvaltningsmyndighed kan eller skal foretage registrering eller videregivelse af de indsamlede oplysninger (se også Højlund 2014; Waaben 2008; Blume 2013). Undtagelsen gælder kun, hvor oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv. Det er ikke diskuteret, hvordan denne regel forholder sig til reglerne om journalisering og om notatpligt i offentlighedsloven, jf. også den almindelige retsgrundsætning herom. Det er heller ikke diskuteret, hvordan reglen forholder sig til reglerne om registrering af underretninger i serviceloven.

Heller ikke den undtagelse om sagsbehandling, som er nævnt i Offentlighedskommissionens betænkning om sagsbehandling, er diskuteret nærmere i forhold til andre regler om registrering:

⁵³⁹ Datatilsynets vejledning nr. 126 af 10. juli 2000 om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger pkt. 2.2.1.

⁵⁴⁰ Ibid.

”Oplysningspligten gælder heller ikke, hvis der er tale om almindelig sagsbehandling, fx journalisering. [Offentliggørelse på en postliste] er et sædvanligt sagsbehandlingsskridt på linje med eksempelvis journalisering. Der er således ikke tale om, at oplysningerne om borgeren anvendes til et andet formål end til behandling af sagen. På den baggrund er det Datatilsynets opfattelse, at [...] offentliggørelse af postlister ikke medfører krav om en selvstændig og individuel meddelelse i medfør af persondatalovens §§ 28 og 29” (Offentlighedskommissionen, 2009, bind 2:834). Endelig kan der gøres undtagelse fra meddelelsespligten efter persondataloven § 30, hvis den registreredes interesse i at få kendskab til oplysninger findes at burde vige for afgørende hensyn til private interesser eller hvis det viser sig umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt, jf. § 29, stk. 3.

I den ovenfor nævnte konkrete udtalelse⁵⁴¹ har Datatilsynet vejledt nærmere, herunder om undtagelsesbestemmelserne. Datatilsynet gengiver i udtalelsen først de udviklede sondringer mellem indsamling hos registrerede og hos andre, som ikke i sig selv giver megen vejledning. Dernæst gøres rede for, at personer, der har rettet henvendelse til myndigheden (§ 28-situationen - oplysninger indsamlet hos registrerede) må antages generelt at være bekendt med oplysningerne og falde ind under undtagelsen herom. Anderledes, hvor oplysningerne er indsamlet hos andre (§ 29-situationen). Her kan man ikke tage udgangspunkt i, at den registrerede er bekendt med oplysningerne. Dette vil bero på en konkret vurdering af omstændighederne omkring indsamlingen af oplysningerne, og det angives, at *”Navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den registrerede skal have meddelelse om de i § 29, stk. 1, nr. 3, anførte oplysninger, må forventes at være svært at vurdere i praksis”*, særligt fordi lovens *”§ 29, stk. 2, 1. led, bygger på den forudsætning, at den dataansvarlige skal give den registrerede meddelelse i overensstemmelse med stk. 1, hvis den dataansvarlige er i tvivl om, hvorvidt den registrerede allerede er bekendt med de i stk. 1, nr. 1-3, nævnte oplysninger”*. I forhold til disse spørgsmål refereres til Datatilsynets vejledning⁵⁴², hvorefter det er afgørende om der er tale om enkeltsagsbehandling (hvor formodningen er for, at der skal oplyses om registreringen) eller et større antal identiske sager (hvor det bedre kan accepteres, at der ikke oplyses om registreringen, hvis det er et meget betydeligt antal sager, og der skal under alle omstændigheder foretages en afvejning). Afgørende er, hvor *indgribende* sagsbehandlingen er, dvs. hvor stor en betydning for den enkelte, behandlingen af de indsamlede oplysninger har. Dette gælder også i forhold til bipersoner - hvis behandlingen omhandler *”rent private forhold, jf. lovens § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1 og 4, kan dette efter omstændighederne tale for nogen tilbageholdenhed med at anvende undtagelsen”*. Herefter gennemgår tilsynet undtagelserne i § 30, stk. 1 om afgørende hensyn til private interesser. Der henvises bl.a. til tavshedspligt og menneskerettigheder, og at der kun kan gøres undtagelse fra oplysningspligten, hvor der er nærliggende fare for, at privates eller offentliges interesser vil lide skade af væsentlig betydning, og at bevisbyrden herfor påhviler den dataansvarlige. Datatilsynet finder på baggrund af denne udredning af de komplicerede regler, at der må foretages selvstændig, konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde og gør opmærksom på, at oplysningspligten ikke er knyttet til partsbegrebet. Men der gøres særligt opmærksom på, at det er Datatilsynets *”umiddelbare opfattelse”*, at undtagelsesbestemmelsen i § 29, stk. 3, hvorefter oplysningspligten ikke gælder, hvis underretningen af den registrerede viser sig umulig eller uforholdsmæssig vanskelig, ikke kan finde anvendelse på de sociale og familieretlige sager, der vedrører børn og unges meget personlige forhold. *”I sager om eksempelvis forældremyndigheds- og samværsspørgsmål og sager om foranstaltninger vedrørende børn og unge efter den sociale lovgivning, hvor der behandles mange fortrolige og følsomme oplysninger om de pågældende børn og unge, og hvor de i en række tilfælde tillige skal inddrages i behandlingen, finder Datatilsynet således som hovedregel ikke, at meddelelse efter § 29, stk. 1, kan undlades i forhold til børnene og*

⁵⁴¹ Datatilsynets udtalelse nr. 2003-321-0243 (brevdato 19.03.05)

⁵⁴² Datatilsynets vejledning om registreredes rettigheder, pkt. 2.3.3.

de unge under henvisning til interesseafvejningsreglen i § 29, stk. 3⁵⁴³”. Tilsynet peger dog på muligheden for at gøre undtagelse fra oplysningspligten efter § 30, stk. 1, om afgørende hensyn til private interesser, og at Datatilsynet tidligere har peget på, at der skal udøves forsigtighed ved anvendelsen af denne bestemmelse, men finder det ”imidlertid nærliggende, at der i visse sociale og familieretlige sager kan foreligge sådanne afgørende hensyn, at de kan begrunde en fravigelse af oplysningspligten over for børn og unge.”

Man kan uden at overdrive sige, at denne vejledning ikke er meget hjælpsom i forhold til spørgsmålet om, hvornår der skal gives meddelelse. Men alle, der registreres i forbindelse med det tidlige kommunale tilsyn, er som udgangspunkt omfattet af disse - ganske komplekse - regler. Også bipersoner som fx samlever og de børn, oplysningerne angår, jf. ovenfor i afsnit 3.2.3 om barnets stigende autonomi.

Samlet gælder det om udformningen af reglerne om oplysning til registrerede efter persondataloven, som de fremstår i de forskellige dokumenter, herunder lov, vejledning og myndighedernes udmeldinger, at de er overordentlig komplekse - de forholder sig til deres EU-retlige ophav, til hinanden indbyrdes og til kriterier, sondringer og forskellige retsområder på en måde, der kræver konkret tilpasning til kontekst. Reglerne er et eksempel på, at nye regler - her persondatalovens oplysningsregler - kun partielt adresserer spørgsmålet om, hvilke konsekvenser de i realiteten har for ældre regler - her partshøringsreglerne - ligesom servicelovens regler om registrering mv. ikke i særlig høj grad forholder sig til persondatalovens meddelelsesregler.

3.5.6 Vurdering af underretninger og 24 timers akutvurdering: Indhold og rammer?

Med overgrebspakken indførtes en regel i § 155, stk. 1, hvorefter kommunalbestyrelsen skal sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Efter stk. 2 skal kommunalbestyrelsen senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning efter stk. 1 vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge. Efter § 155a, stk. gælder der særlige regler om børnesamtale i denne forbindelse. Disse regler er beskrevet ovenfor i afsnit 3.2.3.5.

I forarbejderne henvises til den almindelige kommunale tilsynsforpligtelse i § 146 for så vidt angår indførelse af denne regel. Det er værd at bemærke, at selvom lovændringerne handler om forebyggelse af overgreb, er det ikke kun underretninger om overgreb, der skal vurderes. Kravene gælder alle indkomne underretninger. Det fremgår af bemærkningerne⁵⁴⁴, at ”*Underretninger om udsatte børn og unge er et vigtigt redskab i kommunernes tidlige og forebyggende indsats i relation til nødvendigheden af at få iværksat en given indsats over for et udsat barn eller en ung, inden problemerne vokser sig store og vanskeligere at håndtere. Underretninger har herunder afgørende betydning i forbindelse med opsporing og indsats over for overgreb mod børn og unge.*” Reglerne rejser imidlertid spørgsmål for det første om *hvilke* oplysninger, der aktiverer vurderingskrav, for det andet om *hvad* vurderingen indebærer.

⁵⁴³ Særligt i forhold til § 29, stk. 3, har Datatilsynet i en udtalelse (brevdato: 18.03.05, j. nr.: 2004-54-1508) fastslået, at et rådgivningscenters indsamling af oplysninger om ofre for krænkelser ikke er underlagt værdispringsreglen om, at underretning af disse kan undlades efter en konkret vurdering (se også Andersen, 2013:231).

⁵⁴⁴ L 181 (2012-2013) De almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.2.1.

3.5.6.1 Hvilke oplysninger stiller krav om vurdering?

Kravet om systematisk og rettidig vurdering gælder *kun underretninger*. Reglerne giver imidlertid ikke fingerpeg om, hvordan underretninger afgrænses over for henvendelser/ansøgninger om støtte, jf. ovenfor i afsnit 3.5.4 om registrering og notatpligt. Det er således ikke nævnt i lovbemærkningerne, at der traditionelt har været forskel på henvendelser (frivillighed) og underretninger. Såfremt behov for støtte udtrykkes som en ansøgning om hjælp eller i forbindelse med rådgivning, er der efter denne sontring ikke nødvendigvis tale om en underretning, efter hvilken forståelse vurderingskravet efter § 155 ikke gælder i en sådan situation. Derimod er reglen i retssikkerhedsloven § 11, stk. 2, om medvirken relevant, jf. § 11b om ansøgers oplysningspligt (og dermed også beskyttelse mod selv-inkriminering efter tvangsindgrebsloven) og retssikkerhedsloven § 12 om kommunens oplysningspligt. Endvidere er i forhold til indhentning af oplysninger persondatalovens behandlingsregler *ikke relevante*, idet disse her *fortrænges* af forvaltningsloven § 29 om ansøgningssager, jf. persondataloven § 2. Derimod gælder grundlæggende, almindelige forvaltningsretlige principper om sagsoplysning, herunder officialprincippet, jf. også retssikkerhedsloven § 10, helhedsvurdering, jf. også retssikkerhedsloven § 5, hurtighed, jf. også retssikkerhedsloven § 3. Dvs. kravet om oplysning/vurdering afskæres ikke af, at oplysninger har form af en ansøgning om støtte, men dette har konsekvenser for de krav, der kan stilles hertil. Det fremgår ikke af reglerne, om underretninger i form af helt udokumenterede oplysninger indebærer et krav om vurdering fra kommunens side, jf. den såkaldte ”Helsingør-sag”, omtalt ovenfor.

3.5.6.2 Hvad indebærer vurdering efter § 155?

Med kravet om vurdering af alle underretninger efter § 155 er det blevet tydeliggjort, at der gælder et krav om oplysning i forhold til modtagelse af underretninger. Tidligere gjaldt alene kravet i serviceloven § 50 om, at kommunerne skal gennemføre en børnefaglig undersøgelse, når det må antages, at et barn kan have behov for støtte. Kravet om sagsoplysning ved modtagelse af oplysninger om børn med behov for støtte går langt tilbage i historien; således var der allerede med den første børnelov fra 1905 forudsat grundig undersøgelse. Med Graversen-udvalget blev reglerne imidlertid mere specifikke med henblik på at forskyde ressourceforbruget fra senere faser af en børnesag til de tidligere faser. *”Det bemærkes i denne forbindelse, at der i mere komplicerede børnesager formentlig bør ske en forskydning af forbruget af ressourcer og navnlig af sagkyndige undersøgelser og erklæringer fra senere faser i ”sagen” og til den indledende undersøgelse”*.⁵⁴⁵ Men der blev ikke taget stilling til spørgsmålet om det beslutningsgrundlag, der ligger til grund for beslutningen om at iværksætte en undersøgelse - dvs. spørgsmålet om en forundersøgelse eller vurdering af oplysninger om et barn. Med Anbringelsesreformen kobledes iværksættelse af foranstaltninger til undersøgelsen, således at disse som altovervejende hovedregel kun kan iværksættes efter, at der er gennemført en § 50-undersøgelse, kravene til undersøgelsen præciseredes, så der fremover skal indgå bestemte forhold i undersøgelsen, og der indførtes en tidsfrist på 4 måneder for gennemførelse af undersøgelsen. Med disse regler - herunder Ankestyrelsens senere præcisering af, at 4-måneders-fristen skal regnes fra det tidspunkt, hvor kommunen er blevet opmærksom på behovet for støtte (Ankestyrelsen 2010) - reguleredes fortsat kun selve undersøgelsen, ikke beslutningsgrundlaget for at iværksætte en undersøgelse. Med de nye regler i overgrebspakken anerkendtes det, at der er en oplysningsfase før § 50-afgørelsen, når der modtages en underretning, men reglerne rejser samtidig spørgsmål. Dels om *hvornår og hvordan* vurdering skal/kan foretages, herunder 24-timers-vurderingen efter stk. 2, *dels hvor længe* vurderingen i øvrigt kan tage.

⁵⁴⁵ (Graversen udvalget, 1990: 61).

3.5.6.2.1 Ikke en § 50-undersøgelse

I vejledningen om særlig støtte er det beskrevet, at vurderingen efter § 155 ikke er en § 50-undersøgelse: ”Der er ikke tale om, at kommunalbestyrelsens behandling af en underretning skal antage samme omfang som en børnefaglig undersøgelse. Kommunalbestyrelsen skal derimod på baggrund af underretningen vurdere, om der er grundlag for at iværksætte en undersøgelse på baggrund af en vurdering af de relevante forhold, som kan belyse de forhold, underretningen bygger på”.⁵⁴⁶ I praksis vil en vurdering kunne indebære, at kommunen kontakter forældrene, barnet/den unge eller andre, fx underretter, netværk, andre dele af forvaltningen eller andre myndigheder med henblik på oplysning af sagen. Dette vil kunne ske ved at indkalde til et møde, anmodning om udtalelse eller ved at afholde en samtale. Også hjemmebesøg kan komme på tale. Det er således et spørgsmål, i hvilket omfang de regler og principper, der knytter sig til § 50-undersøgelsen, også gælder for § 155-vurderingen - herunder 24-timersvurderingen -, eller om man må gå ud fra, at disse regler netop ikke gælder for § 155-vurderingen, da der ikke er tale om en § 50-undersøgelse. Dette spørgsmål er for det første relevant i forhold til kravet om, at § 50-undersøgelsen så vidt muligt skal gennemføres i samarbejde med forældrene og den unge over 15 år.. For det andet er spørgsmålet relevant i forhold til, at § 50 kun har omfattet indhentning af eksisterende oplysninger, når der ikke er samtykke. Dette fremgik tidligere - hvor undersøgelse som udgangspunkt krævede samtykke - af § 50, stk. 9. For det tredje er der i retssikkerhedslovens § 11c, jf. herom nedenfor, fastsat særlige regler om indhentelse af oplysninger uden samtykke ”i forbindelse med” § 50-undersøgelse. Det er også et spørgsmål, om disse regler gælder vurderingen efter § 155, herunder 24-timersvurderingen.

3.5.6.2.2 Almindelige regler og principper om sagsoplysning

Forvaltningens oplysningsskridt er reguleret af forvaltningsretten, særligt *officialprincippet*, som er udviklet i forvaltningsretlig praksis og ikke fremgår af forvaltningsloven men er skrevet ind i retssikkerhedslovens § 10. Princippet, som står i modsætning til forhandlingsprincippet, der gælder for domstolenes sagsbehandling i civile sager, gælder for alle retlige dispositioner i en sag (Andersen 2013:194).⁵⁴⁷ Princippet må ses i forhold til øvrige forvaltningsretlige principper og regler, herunder det almindelige forvaltningsretlige *proportionalitetsprincip*, hvorefter sagsoplysningen ikke må være mere omfattende end nødvendigt. Endvidere gælder det efter persondataloven § 5, at oplysninger kun må indsamles til *udtrykkeligt angivne og saglige formål*⁵⁴⁸, og at senere behandling ikke må være uforenelig med disse formål, jf. også forvaltningsloven § 32, hvorefter myndigheden ikke må anvende oplysninger, der er irrelevante for den pågældendes sag, f.eks. fordi oplysningerne vedrører forhold, det ikke er sagligt at lægge vægt på i den aktuelle sammenhæng (se fx Rønsholdt, 2010:389). Officialprincippet indebærer ikke, at myndigheden ikke kan fordre partens medvirken (Rønsholdt, 2010:370).⁵⁴⁹ Socialretligt må officialprincippet forstås i forhold til kommunens forpligtelser efter *princippet om borgerens medvirken* i sagsoplysningen, der er skrevet ind i den sociale retssikkerhedslov §§ 4, 11, 11a, stk. 1, og 11b med de undtagelser, der følger i visse sager, jf. §§ 11a, stk. 2-6 og 11c. Officialprincippet må endvidere ses i forhold til det socialretlige *helhedsprincip*⁵⁵⁰, jf. retssikkerhedsloven § 5, hvorefter spørgsmål til kommunen skal vurderes efter alle relevante muligheder. Princippet har den dobbelte karakter, at det kan ses både som et socialfagligt, borgerfokuseret princip - og som udtryk for en ”formynderisk” tilgang til borgeren (Andersen 2013:310). Det socialretlige helhedsprincip og det forvaltningsretlige

⁵⁴⁶ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 82.

⁵⁴⁷ Jf. FOB 2011.1-4.

⁵⁴⁸ Persondataloven § 5 gælder principielt kun for elektronisk behandlede oplysninger, men udtrykker ifølge Jon Andersen (Andersen 2013:196) et grundlæggende princip, som også gælder mere generelt.

⁵⁴⁹ Jf. FOB 1999.140.

⁵⁵⁰ Jf. ovenfor i afsnit 3.3.2.2.1 om udviklingen af helhedsperspektivet i socialt arbejde (se fx Harder & Appel-Nielsen 2011; Posborg et al. 2013; Kildedal et al. 2010; Healy 2009; Payne 1997)

proportionalitetsprincip kan godt komme til at stå overfor hinanden i spørgsmålet om, hvor mange og hvilke oplysninger der konkret skal indhentes.

Herudover er forskellige andre regler om behandling af personoplysninger relevante for § 155-vurderingen. Dvs. de særlige regler i serviceloven §§ 49a og b, forvaltningsloven § 27-32 og reglerne i §§ 6-8 i persondataloven. Samt regler for de forskellige sektorer, herunder sundhedslovgivningen og retsplejeloven. Det er ganske mange regler som på komplekse måder væver sig ind i hinanden - de er i særdeleshed interdependente og adaptive.

3.5.6.2.3 Indhentning af oplysninger: Hvilke oplysninger, fra og om hvem

For så vidt angår indhentning af oplysninger⁵⁵¹ fra andre dele af den kommunale forvaltning med henblik på vurdering efter § 155, giver officialprincippet i sig selv hjemmel til oplysning af sagen, jf. også reglerne i persondataloven §§ 5-8 og princippet i forvaltningslovens § 32, hvorefter en forvaltningsmyndighed ikke må skaffe sig fortrolige oplysninger, som ikke er af betydning for udførelsen af den pågældendes opgaver, men altså modsætningsvis godt må skaffe sig saglige oplysninger. (Det bemærkes, at retssikkerhedsloven § 11c, som giver mulighed for indhentelse af oplysninger uden samtykke i undersøgelses- og foranstaltningssager, ikke gælder *intern* indhentelse af oplysninger, det vil fx sige indhentelse af oplysninger fra et internt dagtilbud).

Også for så vidt angår indhentning af oplysninger fra andre myndigheder mv. giver officialprincippet hjemmel til oplysning af sagen. Samtidig gælder reglerne i retssikkerhedsloven § 11a-c. Som omtalt af Jon Andersen (Andersen 2013:203) er disse reglers samspil med de øvrige forvaltningsretlige regler problematiske. Spørgsmålet er ikke alene, *om*, der kan indhentes oplysninger efter de forskellige bestemmelser og fra hvem, men også *hvilke* oplysninger, og oplysninger *om hvem*.

Efter retssikkerhedslovens § 11 a har andre myndigheder mv.⁵⁵² i *ansøgningssager* pligt til at videregive nødvendige oplysninger til den sociale myndighed⁵⁵³ efter forudgående samtykke fra den, der søger om eller får hjælp. Dette gælder også oplysninger om en persons rent private forhold og andre fortrolige oplysninger, ligesom myndigheden kan indhente lægejournaler, sygehusjournaler eller udskrifter heraf og forlange, at der optages retsligt forhør i overensstemmelse med retsplejelovens § 1018, hvis oplysningerne ikke videregives.⁵⁵⁴ Efter retssikkerhedsloven § 11 c kan kravet om samtykke efter § 11a, stk. 1, fraviges, hvis det er nødvendigt for sagens behandling, i sager om bl.a. (nr. 1) særlig støtte til børn og unge efter kapitel 11 i lov om social service, hvor

⁵⁵¹ Kommunens anmodning om oplysninger kan indebære, at der *videregives* følsomme oplysninger. Om dette spørgsmål henvises til afsnit 3.4.1

⁵⁵² Dvs. andre offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner, sygehuse, læger, psykologer, autoriserede sundhedspersoner i øvrigt og personer, der handler på disses ansvar, arbejdsløshedskasser, pengeinstitutter, arbejdsgivere og private, der udfører opgaver for det offentlige.

⁵⁵³ Jf. også princippet i forvaltningsloven § 31. I forhold til børneområdet går denne pligt tilbage til de tidligere regler på området, hvor det har været gældende ikke bare at myndigheder, men enhver, var forpligtet til at videregive oplysninger efter anmodning, og politiet kunne bistå, jf. fx lov om børne- og ungdomsforsorg fra 1965.

⁵⁵⁴ Efter stk. 2 kan der *uden samtykke indhentes oplysninger fra andre offentlige myndigheder samt fra arbejdsløshedskasser om økonomiske forhold* om den, der ansøger om eller får hjælp, dennes ægtefælle eller samlever og andre husstandsmedlemmer til brug for behandlingen af en konkret sag eller til brug for generel kontrol. Oplysninger kan efter denne bestemmelse samkøres og sammenstilles med data fra myndighedens egne, andre myndigheders og arbejdsløshedskassers it-systemer, når dette er nødvendigt for at kontrollere, om betingelserne for at yde hjælp er opfyldt, herunder med henblik på efterfølgende kontrol af, om der er sket fejl eller misbrug i forbindelse med ydelse af hjælp. Oplysningerne kan indhentes, selv om den person, som oplysningerne vedrører, ikke bor i den kommune, som indhenter oplysningerne.

myndighederne kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke, samt i forbindelse med undersøgelser efter § 50 i lov om social service.⁵⁵⁵ Efter § 11c, stk. 2 kan myndigheden uden samtykke anmode private⁵⁵⁶, der har kendskab til forholdene, om at give oplysninger, der er nødvendige for at behandle sagen. Myndigheden skal ved anmodningen gøre opmærksom på, at den adspurgte ikke er forpligtet til at svare, jf. også herom nedenfor i afsnit 3.5.7.1 om kommunens vejledningspligt. Efter stk. 3 kan myndigheden uden samtykke forlange oplysninger efter § 11 a, stk. 1, og indhente oplysninger efter § 11 c, stk. 2, om personer, der er part i sagen, samt om forældremyndighedsindehaverens samlever eller ægtefælle. Myndigheden skal imidlertid efter stk. 4, uanset adgangen til at indhente oplysninger uden samtykke, jf. stk. 1-3, forsøge at få samtykke til at indhente oplysningerne.

Denne regel er begrænset til at finde anvendelse, hvor det er nødvendigt for behandlingen af en sag efter stk. 1, nr. 1, men udtrykker, udover den udvidede indhentningsadgang i forhold til private i disse sager, et mere generelt princip om, at man som privatperson ikke har pligt til at udtale sig,⁵⁵⁷ jf. også ovenfor i afsnit 3.4.2.2 om privates underretningspligt og om strafansvar for overtrædelse af underretningspligten, jf. afsnit 3.4.2.1.4. Det er således svært at forestille sig, at reglen ikke skulle gælde også i forbindelse med § 155-vurdering, jf. også princippet om tydelighed i formålet med forvaltningens behandling af persondata efter persondataloven § 5 og god databehandlingskik i øvrigt. Reglen er således også relevant i forhold til børnesamtalen, men der har ikke været særligt fokus på den i den forbindelse jf. herom ovenfor i afsnit 3.2.3.5.

Oplysninger kan også søges indhentet som led i en udveksling uden samtykke efter §§ 49 a eller b. Serviceloven § 49 a er ikke målrettet kommunens indhentning af oplysninger i den tidlige fase, men kommunen er ikke udelukket fra at anvende den. Man skal dog være opmærksom på, at fagpersoner og myndigheder ikke er forpligtede til at svare efter denne bestemmelse, at ”nødvendig” indebærer, at der som udgangspunkt skal være forsøgt indhentet samtykke, at det ikke er helt klart, hvem der skal spørges om dette, og at indhentningen kun kan ske en gang og ved et møde, evt. ved et opfølgende møde, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1.2 om denne bestemmelse. Bestemmelsen rejser således i forhold til kommunen spørgsmål om, hvem der skal søges samtykke fra, herunder hvilken betydning det har, om barnet er over eller under 15 år - eller evt. 12 år - hvornår er det forældremyndighedsindehaveren (bopælsforælder, samværsforælder eller begge to)? Og hvornår er

⁵⁵⁵ Disse sager er således netop ikke ansøgningssager og det giver derfor ikke umiddelbart mening, at § 11c er formuleret som en undtagelse til § 11a.

⁵⁵⁶ Hvilket fx familiemedlemmer, børn, samlever, naboer mv. er.

⁵⁵⁷ Jf. også § 10 i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter, nr. 442 af 9. juni 2004 med senere ændringer (Justitsministeriet), jf. Retssikkerhedskommissionens betænkning nr. 1428 (2003), som indeholder en begrænsning af myndighedernes brug af regler om oplysningspligt, hvis der er en konkret mistanke mod en enkeltperson om en strafbar lovovertrædelse. Bestemmelsen refererer til EMRK's beskyttelse mod selv-inkriminering, som normalt forbindes med strafferetsplejens regler om undtagelser fra vidnepligt mv., men som altså også er relevant i forhold til forvaltningens efterforskningslignende skridt. Der er ikke oplysningspligt generelt på det sociale område, men personer, der modtager støtte, har oplysningspligt om ændringer af betydning for hjælpen, jf. retssikkerhedsloven § 11, stk. 2. På det sociale område har der derfor været opmærksomhed på reglerne i tvangsindgrebsloven særligt i forhold til kommunernes indsats mod socialt bedrageri, primært i forbindelse med ydelser til enlige. Myndighederne skal i disse sager udtrykkeligt vejlede borgeren om retten til ikke at afgive oplysninger, hvilket også er understreget i Folketingets Ombudsmands retningslinjer for god sagsbehandling i sager om socialt bedrageri, som bl.a. omtalt i Social- og Integrationsministeriets skrivelse om offentliggørelse af pjecer vedr. reglerne for enlige/samlevende og orientering om Ombudsmandens retningslinjer for god sagsbehandling i sager om socialt bedrageri af 14. marts 2013. Se også FOB 2012 -8, hvor en kommune i en sag om mistanke om socialt bedrageri burde have anset en kvinde for beskyttet af tvangsindgrebslovens § 10 og derfor burde have vejledt om, at hun ikke havde pligt til at svare på spørgsmål. Da disse regler er koblet til lovbestemt oplysningspligt, er det således et spørgsmål, om reglen er relevant i forbindelse med det almindelige tilsyn, hvor familien ikke nødvendigvis modtager eller ansøger om støtte.

det den, oplysningerne i øvrigt angår, fx en samlever eller en forælder uden del i forældremyndigheden? Og hvordan er forholdet i øvrigt til persondataloven? Også reglen om ”betyringsamtaler” i serviceloven § 49 b kan kommunen anvende i det tidlige tilsyn, jf. ovenfor afsnit 3.4.1.3. Det fremgår af Ankestyrelsens vejledning om bestemmelsen,⁵⁵⁸ at den kommunale sagsbehandler for eksempel kan udveksle oplysninger med politiet eller anklagemyndigheden om en persons tidligere, nuværende og fremtidige fysiske eller psykiske tilstand samt oplysninger om medicinforbrug og misbrug af nydelsesmidler samt oplysninger om seksuelle og strafbare forhold. Der kan eksempelvis være tale om oplysninger om, at barnet og moren bor sammen med morens kæreste, som politiet kender i forvejen, fordi han har været dømt eller mistænkt for overgreb mod børn eller unge. Oplysninger om en formodet gerningsmands tidligere ansættelsesforhold og -steder kan også være relevante at udveksle. Vejledningen er således ganske vidtgående i forhold til kommunens muligheder for at indhente oplysninger, hvor der er mistanke om overgreb. Som beskrevet ovenfor fremgår det ikke, i hvilket omfang der er tale om forpligtelser, der stilles i modsætning til § 49 a ikke krav om et møde, grænsen for, hvornår der skal søges indhentet samtykke først, er uklar og det er et spørgsmål, hvem der i givet fald skal søges indhentet samtykke fra, jf. afsnit 3.4.1.

I 2012 gennemførtes endvidere nye regler⁵⁵⁹ om adgang til bolig uden retskendelse, som indebar, at kommunerne fik mulighed for efter serviceloven § 64, stk.3 at træffe afgørelse om adgang til forældremyndighedens indehavers bolig og rum uden retskendelse.⁵⁶⁰ Kommunalbestyrelsen kan om fornødent få politiets bistand til fuldbyrdelsen. Kravet efter bestemmelsen er, at adgangen til hjemmet sker som led i den børnefaglige undersøgelse efter § 50 og må anses for nødvendig for at afgøre, om der er åbenbar risiko for alvorlig skade på et barns eller en ungs sundhed eller udvikling, og forældrene har modarbejdet, at en vurdering af barnets eller den unges støttebehov kan gennemføres med andre mere lempelige foranstaltninger. Reglen er altså knyttet til et krav om, at der er truffet afgørelse om undersøgelse efter § 50 - som er baseret på det brede behovskriterium - men samtidig er reglen knyttet til tvangsreglernes risikokriterium. Reglen i serviceloven § 64 omfatter således kun hjemmebesøg, hvor der er truffet afgørelse efter § 50. Men hjemmebesøg kan også være aktuelt, hvor sådan afgørelse ikke er truffet, men med henblik på at træffe sådan beslutning. Et sådant hjemmebesøg kan altså kun gennemføres med samtykke, og også her må det i et eller andet omfang gælde, at kommunen skal være opmærksom på retten til ikke at udtale sig, jf. nedenfor i afsnit 3.5.7.1 om kommunens vejledningsforpligtelse.

Reglen om vurdering § 155, stk. 1, indeholder ikke en frist - idet det dog fremgår, at vurderingen skal være ”rettidig” - udover at der gælder en frist på 24 timer for akutvurderingen efter § 155, stk. 2. Det vil sige, at det i ikke-akutte sager fortsat er uklart, hvor grænsen går i forhold til afgørelse om iværksættelse af § 50-undersøgelsen. Her må det almindelige princip om hurtighed efter såvel den almindelige forvaltningsret og efter retssikkerhedsloven § 3 finde anvendelse, uden at dette dog indebærer megen vejledning i praksis. Dette gælder også for henvendelser, der ikke kategoriseres som underretninger. Der er heller ikke regler om, hvordan en vurdering efter § 155, stk. 1 skal afsluttes. Hvis vurderingen fører til, at der skal iværksættes en undersøgelse efter § 50, skal der efter Socialministeriets vejledning om særlig støtte træffes en afgørelse herom, og hvis vurderingen fører

⁵⁵⁸ Ankestyrelsens vejledningspjece (2013) om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse.

⁵⁵⁹ Lov nr. 597 af 18.06 2006 om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte).

⁵⁶⁰ Ændringerne tog især udgangspunkt i Ankestyrelsens kulegravning, som referereret af ekspertgruppen (Ekspertpanelet 2012), hvor det bl.a. konkluderedes, at sagsbehandlingen havde været særdeles kritisabel, og at dette gik igen i mange andre sager. Lovændringerne gennemførtes imidlertid, inden ekspertgruppen var kommet med sine anbefalinger.

til, at der ikke skal iværksættes en undersøgelse, er det et spørgsmål, om der skal træffes en afgørelse herom, jf. ovenfor i afsnit 3.5.2 om afgørelsesvirksomhed.

Samlet imødekommer de nye regler om vurdering på den ene side nogle af de spørgsmål, som der kan rejses, men på den anden side rejser de som beskrevet også nye spørgsmål. Spørgsmålet om, hvornår der skal iværksættes undersøgelse efter § 50, er fortsat meget bredt reguleret, og der gælder ikke en frist for § 155-vurderingen, udover at den skal være ”rettidig”, og udover at der gælder en frist på 24 timer for *akut*vurderingen efter § 155, stk. 2. Det er ikke til at se, hvordan vurderingen skal eller kan foretages, herunder 24-timers-vurderingen og det er således et spørgsmål, i hvilket omfang de regler og principper, der knytter sig til § 50-undersøgelsen, også gælder for § 155-vurderingen - herunder 24-timersvurderingen. I forhold til kommunens videregivelse af private oplysninger, må der manøvreres mellem forskellige former for oplysninger. Reglerne er således fortsat præget af interdependens og adaptivitet, selvom bestemmelser og regelsæt enkeltvis kan fremstå umiddelbart forståelige og anvendelige som udtryk for klare værdier og hensyn. De afspejler imidlertid ikke en fælles og entydig norm om vurdering, men kræver tilpasning og kendskab til forskellige regler og efterfølgende prøvelse. Som sådan er de ganske komplekse.

3.5.7 Øvrige handlepligter: Et bredt spektrum af pligter

3.5.7.1 Kommunens vejledningspligt: Forskellige kilder, forskellige regler

Kommunens vejledningspligt følger af en lang række regler og regelsæt. I det følgende peges på række af de centrale regler. Efter forvaltningsloven § 7 skal en forvaltningsmyndighed i fornødent omfang yde vejledning og bistand til personer, der retter henvendelse om spørgsmål inden for myndighedens sagsområde. Efter bestemmelsens stk. 2 skal en forvaltningsmyndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed. Denne bestemmelse indebærer en generel pligt til at vejlede, hvilket indebærer et ansvar for at sikre, at sagens involverede får tilstrækkelig vejledning om, hvilke muligheder og rettigheder de har, det gældende retsgrundlag mv. Efter forvaltningsloven § 2, stk. 1, gælder bestemmelsen i afgørelsessager. Men efter praksis fra Folketingets Ombudsmand, jf. ovenfor i afsnit 3.5.2 om grænsen mellem faktisk forvaltningsvirksomhed og myndighedsudøvelse, rettighederne efter forvaltningsloven ikke nødvendigvis kun gældende i forbindelse med afgørelsesvirksomhed. Vejledningspligten gælder først og fremmest, hvis en borger direkte beder om vejledning, men myndigheden skal også yde vejledning i en konkret sag, selv om borgeren ikke selv har bedt om vejledningen. Der gælder ingen særlige formkrav for vejledningen, som altså kan gives både skriftligt og mundtligt og kan henvise til generelle vejledninger og materiale.

Denne begrænsede vejledningspligt efter forvaltningsloven suppleres – eller ligefrem fortrænges (Rønsholdt, 2010:281) - imidlertid af servicelovens langt mere indgående regler om rådgivning og vejledning, jf. afsnit 3.5.7.2. Endvidere må til vejledningspligten henregnes kravet om meddelelse til registrerede efter persondatalovens §§ 28 og 29, jf. herom afsnit 3.5.5, hvor det er beskrevet, at disse regler er ganske komplekse. Dermed er de også vanskelige at vejlede. Det samme gælder reglen i servicelovens § 11c, stk. 2, jf. ovenfor i afsnit 3.5.6.2.3 om indhentning af oplysninger fra private og pligten til at oplyse om retten til ikke at udtale sig. Disse regler og deres anvendelse i forbindelse med det kommunale tilsyn er heller ikke helt klare, og det kan således være vanskeligt også at fastlægge den vejledningsforpligtelse, der følger af dem. Endelig har forvaltningen også en forpligtelse til at vejlede om andre rettigheder, herunder retten til repræsentation og bisidder, jf. afsnit 3.2. Efter Socialministeriets vejledning om særlig støtte skal kommunen således aktivt vejlede om retten til bisidder, og dette er særligt fremhævet som betydningsfuldt ved samtale uden forældresamtalke eller - tilstedeværelse efter de nye regler i overgrebspakken.⁵⁶¹ Men som det er

⁵⁶¹ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 285.

fremgået om reglerne ovenfor, er det et spørgsmål, hvad reglerne indebærer i forhold til forældremyndighed og barnets autonomi og dermed også hvad det er, der skal vejledes om.⁵⁶²

I forbindelse med underretninger kan det også blive relevant at vejlede i forhold til underretters mulighed for at beskytte sin identitet, henholdsvis underrettedes mulighed for at få indsigt i underretters identitet. Disse spørgsmål er ikke særskilt regulerede, men der er afgørelser på området. I U 1996 834 modtog en kommune en anonym anmeldelse mod en far til en 2½ år gammel datter om, at faren lod datteren seksuelt misbruge af mænd i hans omgangskreds. Faderen anmeldte den anonyme underretter til politiet for overtrædelse af straffelovens § 164, stk. 1, subsidiært § 165, men kommunen nægtede at udlevere anmelderens navn til politiet med begrundelsen, at anmelderen havde opfyldt sin oplysningspligt i henhold til bistandslovens § 20.⁵⁶³ Kommunen argumenterede med, at de forbrydelser, som underretningspligten tilsigter at afdække, er særdeles alvorlige, hvorfor pligten til at videregive oplysninger også om mistanker funderet på meget løse rygter eller antagelser, må gå forud for andre hensyn. Retten fandt, at kommunens medarbejders tavshedspligt måtte vige og pålagde oplysningspligt (edition). Underretterens identitet kunne altså ikke beskyttes, men skulle videregives til faren af hensyn til dennes retssikkerhed.

Ankestyrelsen har også taget stilling til spørgsmålet om aktindsigt i underretters identitet.⁵⁶⁴ Også her anvendes det ældre udtryk ”anmeldelse” om en underretningssituation efter den sociale lovgivning. I afgørelserne tages ikke stilling til selve underretningspligten, men til forvaltningslovens regler om aktindsigt i oplysninger, undtagelse herfra og pligt til at ekstrahere. I den ene sag fik kommunen telefonisk en meddelelse om, at en privat dagplejemor havde ladet børn være alene uden tilsyn under indkøb. Ankestyrelsen fandt, at der ikke var ret til partsaktindsigt i navnet eller i de dele af kommunens notat, der kunne identificere anmelder, men kvinden havde ret til aktindsigt i yderligere 2 oplysninger i kommunens notat, bl.a. at børnene ifølge anmeldelsen var efterladt alene i 6-7 minutter. Ankestyrelsen lagde vægt på, at der var et generelt offentligt hensyn at tage til, at borgere ikke holdt sig tilbage fra at anmelde eventuelle forsømmelser af børn. I den anden sag havde en kommune modtaget en anonym opringning om, at en pige, som var stukket af hjemmefra, af sin far og bror blev udsat for overgreb i form af lussinger og verbale ubehageligheder. Faderen ønskede oplysning om identiteten med henblik på at fremsætte erstatningskrav, men fik afslag efter forvaltningsloven § 15. Ankestyrelsen tiltrådte ligesom nævnet afgørelsen med samme begrundelse som i den første sag. Dog blev der i forhold til det offentlige interesse lagt yderligere vægt på, at efter serviceloven § 36 har borgere en særlig pligt til at underrette kommunen blandt andet i det tilfælde, hvor pågældende får kendskab til at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling. Ankestyrelsen lagde altså afgørende vægt på samfundets interesse i, at borgere ikke holdt sig tilbage med at foretage en sådan anmeldelse (underrette).

I en anden konkret sag⁵⁶⁵ havde en kommune modtaget en skriftlig anmeldelse, der indeholdt alvorlig kritik af forholdene hos en plejefamilie. Kommunen afslog at give plejeforældrene indsigt i anmeldernes navne med den begrundelse, at anmelderne risikerede at blive udsat for chikane. Ombudsmandens behandling af sagen vedrørte alene dette forhold. I udtalelsen fra Folketingets Ombudsmand fremgik det, at plejeforældrene utvivlsomt havde en væsentlig interesse i at kende anmeldernes identitet for at kunne varetage deres interesser i sagen. Ombudsmanden mente herefter at en række konkrete forhold i sagen efterlod en betydelig usikkerhed om hvorvidt kommunen -

⁵⁶² I Ankestyrelsens undersøgelse af bisidderordningen for børn og unge (Ankestyrelsen 2009a) fremgår det, at bisidderordningens retlige karakter nedtones i praksis, idet der - i det omfang der vejledes om og anvendes bisidder - i stedet opereres med begreber som støtteperson.

⁵⁶³ Den daværende bestemmelse om privates underretningspligt.

⁵⁶⁴ F-2-05.

⁵⁶⁵ FOU 2006.

med den nævnte begrundelse - havde det fornødne sikre grundlag for at tilbageholde anmeldernes navne. Ombudsmanden henstillede derfor, at sagen blev genoptaget.

Det er således ikke så nemt at vejlede om beskyttelse af identitetsoplysninger. Underretningspligten fremstår som en central og vigtig regel og dermed også hensynet til beskyttelse af underretter. Imidlertid indebærer en vægtlægning af dette hensyn ikke, at det modgående hensyn - hensynet til den underrettede - vejer mindre. Det er lige så vigtigt. Kommunens medarbejdere er dermed i den konkrete praksis underlagt et komplekst regelsæt og en efterprøvende myndigheds - eventuelle - efterfølgende vurdering. Disse myndigheder har i modsætning hertil en stor frihed til at foretage en konkret afvejning. I den konkrete afgørelse kan afvejningen godt fremstå tilfældig; i de nævnte afgørelser er det kendetegnende, at ingen af de nævnte afgørelser henviser til hinanden. Ingen af afgørelserne er nævnt i Socialministeriets vejledning, som kun ganske kortfattet omtaler spørgsmålet om anonymitet, idet det konkluderes, at der ikke kan loves anonymitet, hvis identiteten er kendt⁵⁶⁶. Usikkerhed om kommunen kan/skal opretholde anonymitet er imidlertid ikke uden konsekvenser: *"Vi har også eksempler på, at man på socialkontoret har lovet anonymitet, hvorefter dette tilsagn ikke har været respekteret."* (I. Koch & Jensen, 1999:163).

Samlet kan det konstateres, at også udformningen af reglerne om kommunens vejledningsforpligtelse i forbindelse med det tidlige tilsyn er præget af kompleksitet, idet en ganske lang række regler er relevante, og disse indgår også i et indviklet, interdependent samspil med hinanden. Det gælder forvaltningslovens regler om vejledning, som supplerer eller fortrænger servicelovens regler om rådgivning og vejledning. Endvidere myndighedernes pligt til at vejlede borgeren om retten til ikke at afgive oplysninger og pligten til at oplyse private om retten til ikke at udtale sig efter retssikkerhedsloven § 11c, stk. 2, jf. også princippet om tydelighed i formålet med forvaltningens handlinger, herunder indsamling af oplysninger, som fremgår af persondataloven § 5 og god databehandlingsskik, herunder dataansvarliges ansvar for at gøre formålet med behandlingen af persondata tydeligt. Men disse regler har ikke været et tema i lovforarbejder, metodehåndbøger eller evalueringer i forhold til tilsyn. Heller ikke spørgsmålet om underretters mulighed for at beskytte sin identitet, henholdsvis underrettedes mulighed for at få indsigt i underretters identitet, har været et tema. At vejledningsforpligtelserne på denne baggrund er svære at fastlægge rejser spørgsmål i forhold til, at det netop er information og vejledning, der betragtes som svaret på komplekse regler, jf. afsnit 2.3.2.1.3 om håndtering af retlig kompleksitet. På samme måde gælder det i forhold til det andet svar på retlig kompleksitet, nemlig den efterfølgende prøvelse, at det kan virke svært problematisk, at reglerne er vanskelige at fastlægge og dermed overholde.

3.5.7.2 Henvisning til rådgivning, konsulentbistand mv. Nye regler, men fortsat spørgsmål

Efter serviceloven § 11 gælder særlige forpligtelser til at stille rådgivning til rådighed i forhold til børn, unge og familier. Bestemmelsen er som nævnt blevet ændret i juni 2014.⁵⁶⁷ Efter det nye stk. 3 skal kommunalbestyrelsen, når det vurderes at kunne imødekomme barnets eller den unges behov, tilbyde en af følgende forebyggende indsatser til barnet, den unge eller familien: 1) Konsulentbistand, herunder familierettede indsatser. 2) Netværks- eller samtalegrupper. 3) Rådgivning om familieplanlægning. 4) Andre indsatser, der har til formål at forebygge et barns eller en ungs eller familiens vanskeligheder. Retten til åben, anonym rådgivning er beskrevet ovenfor, idet reglerne herom er med til at definere kommunernes aktive opsporende tilsynsvirksomhed. Den mere målrettede pligt til at give rådgivning i form af *konsulentbistand* har hidtil forudsat på den ene side, at ydelsen er af væsentlig betydning for et barns eller en ungs særlige behov for støtte, hvilket samtidig er kriteriet for undersøgelse og foranstaltninger efter §§ 50 og 52. På den anden side har konsulentbistand efter den tidligere § 11, stk. 3, ikke været rettet mod problemer, der er så store, at

⁵⁶⁶ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 90.

⁵⁶⁷ Med lov nr. 576 af 10. juni 2014.

der er behov for en børnefaglig undersøgelse eller for særlige foranstaltninger efter serviceloven kapitel 11. Kriteriet var både det samme som kriteriet for undersøgelse efter § 50 og netop forskelligt fra dette⁵⁶⁸. Det er bl.a. denne kompleksitet, som den nye udformning af § 11 sigter på at imødegå. Det gælder om denne ligesom om den tidligere bestemmelse, at der ikke skal træffes *afgørelse* efter bestemmelsen, ligesom dens anvendelse ikke kræver § 50 undersøgelse mv.⁵⁶⁹

Den tidligere historisk begrundede kompleksitet i reglerne om kommunernes mulighed for at tilbyde rådgivning og bistand som led i tilsynet er således blevet søgt imødegået med de nye regler, og der skal derfor ikke gå nærmere ind på de spørgsmål, som reglerne tidligere kunne rejse, eller gøres overvejelser om, hvilke spørgsmål de nye regler kan tænkes at komme til at rejse. Om retten til åben, anonym rådgivning efter § 11 henvises til afsnit 3.4.2.1.3.

3.5.7.3 Tværkommunal underretning: Pædagogiske regler og samspil med persondatalov

Efter serviceloven § 152⁵⁷⁰ gælder det, at *"Hvis en familie med et eller flere børn under 18 år eller vordende forældre flytter fra én kommune til en anden kommune og fraflytningskommunen finder, at*

⁵⁶⁸ Dette har at gøre med bestemmelsens historie, idet den tidligere var en foranstaltning på foranstaltningstviften. Konsulentbistand var den betegnelse tilsyn ved tilsynsværge fik, da man i midten af 1900-tallet gik over til tilbudstankegangen. Muligheden for at yde tilsynsværge/konsulentbistand som pålæg opretholdtes samtidig. Men i forbindelse med, at kravene om undersøgelse, handleplan, afgørelsesstatus blev udvidet til at gælde for alle foranstaltninger - ikke bare anbringelse - blev foranstaltningen med Barnets Reform i 2009 flyttet til rådgivningsbestemmelsen, hvor disse krav ikke var gældende. Reglen blev således en art hybrid mellem rådgivning og foranstaltning og med uklart tildelingskriterium og indhold.

⁵⁶⁹ Efter den tidligere § 11, stk. 4, skulle kommunalbestyrelsen *"tilbyde gratis rådgivning, undersøgelse og behandling af børn og unge med adfærdsvanskeligheder eller nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne samt deres familier."* Bestemmelsen havde sit historiske udspring i forholdet mellem kommuner og amtskommuner, idet de tidligere bestemmelser sondrede mellem amtskommunal specialrådgivning og primærkommunal, mere generel rådgivning. Denne bestemmelse havde således også en særlig sammenstykket oprindelsehistorie. Da den amtskommunale forpligtelse til at yde specialrådgivning med kommunalreformen overførtes til kommunerne, fik kommunalbestyrelserne desuden overdraget amtskommunernes forpligtelse til at tilbyde undersøgelse og behandling, som var koblet til amtskommunernes rolle på det tidligere særforsorgsområde og på sundhedsområdet. På grund af en generel bekymring for kommunernes evner til at varetage den amtskommunale specialrådgivning, kunne disse specialforpligtelser ikke blot udgå med henvisning til kommunernes forpligtelse til at yde rådgivning, behandling og undersøgelse. Sondringen mellem det specielle og det generelle videreførtes derfor. Nu ikke med begrundelse i forholdet mellem kommuner og amtskommuner (hvilket var bestemmelsens berettigelse) men med et kriterium, der afgrænsede den nu kommunale specialrådgivning fra dels den kommunale almindelige rådgivning, dels kommunal undersøgelse og behandling efter §§ 50 og 52. Og omfattede, jf. amtskommunernes tidligere område, f.eks. psykologsamtaler, eller fysio- eller ergoterapeutisk behandling, herunder genoptræning til børn og unge, der ikke kunne ydes efter anden lovgivning. Selvom dette er meget langt fra at falde ind under betegnelsen "rådgivning" var det her, det blev placeret i loven. Indtil 2012 blev § 11, stk. 4, af Ankestyrelsen, jf. Ankestyrelsens (nu ophævede) principafgørelse, 62-09, fortolket som kun hjemlende rent kortvarige forløb med henvisning til Socialministeriets vejledning. Imidlertid blev denne fortolkning kritiseret af Folketingets Ombudsmand, jf. FOU, 2010, 14-3, hvor Ombudsmanden ikke fandt, at der var grundlag for at indsnævre området for rådgivning efter § 11 til rent kortvarige forløb. Ombudsmanden tog i udtalelsen udgangspunkt i sin fortolkning af forarbejderne til bestemmelsen men lagde ikke vægt på sammenhængen med udviklingen i de kommunale undersøgelses- og foranstaltningsregler eller bestemmelsens oprindelige amtskommunale afgrænsning. Efter ombudsmandens udtalelse ændrede Ankestyrelsen sin praksis i 2012 med Ankestyrelsens principafgørelse 80-12, idet Ankestyrelsen nu fandt, at bestemmelsen om rådgivning, undersøgelse og behandling almindeligvis var til midlertidig eller kortvarig behandling, men at det "dog ikke kunne udelukkes, at bestemmelsen i konkrete tilfælde kunne omfatte længerevarende forløb". Med afgørelsen var det fortsat uklart, hvornår dette var tilfældet. Reglens udformning var historisk, strategisk og administrativt begrundet mere end logisk. Selvom reglerne således umiddelbart kunne fremstå klare, medførte deres placering i loven, deres historie og de udsendte afgørelser uklarhed. Reglerne var komplekse, og afgørelserne bidrog til denne kompleksitet.

⁵⁷⁰ Indført med regelændringerne fra 2000, jf. lov nr. 466 af 31. maj 2000.

*et eller flere børn eller de vordende forældre har behov for særlig støtte af hensyn til barnets eventuelle særlige behov for støtte efter fødslen, skal fraflytningskommunen underrette tilflytningskommunen herom*⁵⁷¹ ” Reglen udtrykker reelt blot en præcisering af, at underretningspligten for offentligt ansatte også gælder kommunalt ansatte. Reglen er således af pædagogisk karakter og er blevet understreget af Ankestyrelsen i forbindelse med børnesager, hvor informationer ikke er gået videre mellem kommunerne. Tvivl om omfanget af forpligtelsen i forhold til hvilke oplysninger, der skal gives videre på eget initiativ af en fraflytningskommune, der underretter en tilflytningskommune om et barn med behov for støtte, har ført til præciseringer,⁵⁷² således at det nu er et krav til fraflytningskommunen, at denne skal oversende nødvendige sagsakter til tilflytningskommunen, idet der henvistes til, at ”kommuner har udtrykt tvivl om, hvad de kan bede om at få oversendt fra fraflytningskommunen, ligesom fraflytningskommuner har været tvivl om, hvad de inden for den gældende lovgivning kan oversende.”⁵⁷³

De nye regler indebærer, at fraflytningskommunen ikke skal afvente en eventuel anmodning om videregivelse af materiale fra tilflytningskommunen, men af egen drift skal fremsende nødvendigt sagsmateriale til tilflytningskommunen. Endvidere, at der samtidig skal oversendes en kort opsummering af fraflytningskommunens relevante vurderinger. I forbindelse med oversendelsen af sagsmaterialet skal den kommune, som modtager materialet ifølge bemærkningerne opfylde reglerne om behandling, indsamling, ajourføring og opbevaring af personoplysninger, og hvis oplysningerne er omfattet af persondataloven §§ 7 og 8, vil fraflytterkommunen ifølge bemærkningerne til bestemmelsen skulle foretage en konkret vurdering af, om de ”oplysninger, som oversendes til tilflytningskommunen, er omfattet af persondataloven § 8, stk. 3, jf. stk. 2, nr. 1 og 2, dvs. om den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen eller videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundes hemmeligholdelse, herunder hensynet til den, oplysningen angår. Dette sidste kriterium vil efter en konkret vurdering kunne være opfyldt, hvor der er bekymring for barnet.”⁵⁷⁴ Her er der altså ikke tale om en særlig undtagelse fra persondataloven samtykkeregler, sådan som det gælder i forhold til det tværsektorielle samarbejde efter § 49 a, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1.2. Det er ikke umiddelbart indlysende, hvorfor der mellem kommuner ikke er etableret samme regler for udveksling af oplysninger, som gælder i forhold til visse andre samarbejdspartnere i det tværsektorielle samarbejde. Reglerne afspejler således ikke en fælles norm om tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, men flere indbyrdes adskilte og samtidig afhængige normer. Det er imidlertid ikke særlig tydeligt, at reglerne reelt er forskellige, og at anvendelsen af dem er afhængig af afvejning efter persondatalovens regler - de er adaptive og interdependente, selvom det ikke fremgår særligt klart.

⁵⁷¹ Med ændringerne, jf. lov nr. 597 af 18. juni 2012 indførtes også hjemmel til, at der kan fastsættes regler om underretningspligt mellem Danmark og Grønland. Der henvises til, at Danmark og Grønland har et særligt forhold pga. rigsfællesskabet og til, at undersøgelser viser, at udsatte grønlandske børn ofte er en overset målgruppe i Danmark, fordi kommunerne ikke opdager, at de har problemer. De nærmere regler blev indført med bekendtgørelse nr. 735 af 27. juni 2012 om ændring af bekendtgørelse om besøgsrejser og ophold i Danmark eller Grønland i tilbud i boformer (Indførelse af underretningspligt mellem Danmark og Grønland). Dermed understreges det, at den brede tilsynsforpligtelse også gælder børn fra Grønland, jf. også ovenfor om FN's Børnekomité. I forhold til Færøerne er der ligeledes indført krav om, at de danske kommuner underretter de færøske kommuner, når udsatte familier flytter mellem landene.

⁵⁷² Lov nr. 597 af 18. juni 2012.

⁵⁷³ L 141 (2011-2012) De almindelige bemærkninger, pkt. 2.6.3.

⁵⁷⁴ Ibid.

3.5.7.4 Anmeldelse til politiet: Ikke reguleret, men ”bekymringssamtaler”

Spørgsmålet om kommunernes forpligtelser til at anmelde viden om overgreb til politiet med henblik på efterforskning er ikke tidligere gjort til genstand for særlig regulering i Danmark.⁵⁷⁵ Med § 49b er der som nævnt i afsnit 3.4.1.3 om det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde og i afsnit 3.5.6.2.3 om indhentning af oplysninger givet hjemmel til udveksling af oplysninger med politiet i det tidlige arbejde, så kommunen kan høre politiets umiddelbare mening om en konkret sag, og få en tilbagemelding på, om det vil være relevant, at kommunen anmelder sagen til politiet. Ekspertgruppen fandt, at der allerede var mulighed for, at kommunen kan gennemføre sådanne samtaler (ellers ville praksis også være ulovlig). Den fandt således også, at der alligevel var behov for et udtrykkeligt hjemmelsgrundlag vedrørende adgangen til i disse sager at udveksle oplysninger - også af personfølsom karakter - mellem kommune og politi. ”*Dermed vil kommunen under en bekymringssamtale med sikkerhed kunne oplyse politiet om det konkrete barn, bekymringen omfatter, således at politiet kan notere henvendelsen, hvorved der efterfølgende vil være mulighed for at se et mønster i eventuelt flere bekymringssamtaler vedrørende samme barn - eller samme krænker.*” (Ekspertgruppen, 2012:42) Der er på ekspertgruppens anbefaling siden udsendt vejledning om bestemmelsen⁵⁷⁶, hvoraf det bl.a. fremgår, at politiet noterer relevante oplysninger i et elektronisk system, herunder også om evt. mistænkte, og at oplysningerne skal være let tilgængelige også for andre politikredse og på et senere tidspunkt. Der er tale om en ændret tilgang til området og den måde, undtagelsesregulering i forhold til udveksling af oplysninger tidligere har været gennemført på, dvs. retsplejeloven § 115 og SSD-samarbejdet. Udveksling efter disse regler har været anset som faktisk forvaltning og dermed i udgangspunktet ikke underlagt notatpligt for politiet - eller de øvrige involverede,⁵⁷⁷ jf. ovenfor i afsnit 3.5.4 om kommunens notatpligt.

§ 49b regulerer ikke, hvornår kommunen har en *pligt* til at anmelde sager til politiet. Det fremgår - noget upræcist - herom af vejledningen, at ”*Er der reel og kvalificeret mistanke om, at et barn bliver seksuelt misbrugt, udsat for vold eller andre fysiske overgreb, bør underretteren i samarbejde med den kommunale forvaltning rette henvendelse til politiet, som herved får mulighed for at efterforske sagen*”.⁵⁷⁸ I den ovennævnte ombudsmandssag⁵⁷⁹ refereres til den dagældende vejledning⁵⁸⁰ og det konkluderes, at kommunen havde en afværgepligt, jf. straffelovens § 141, jf. herom ovenfor i afsnit 3.4.2.2, som den - i modsætning til andre, som skal underrette til kommunen - skulle opfylde ved at anmelde forholdet til politiet. Folketingets Ombudsmand lagde i sagen vægt på, at der var tale om en alvorlig underretning fra skolen om mistanke om vold mod et barn (og barnets søskende) begået under samvær med barnets (børnenes) far. Der henvises for så vidt angår retsgrundlaget alene til vejledningen fra Socialministeriet. Bidrag til forståelsen af straffelovens § 141, herunder forarbejder og praksis, indgår ikke i ombudsmandens udtalelse. I den konkrete sag mente kommunen, at der ikke var afværgepligt i form af pligt til at anmelde forholdet til politiet, idet moren var flyttet (og fik stoppet samværet). En argumentation, der faktisk kan være ganske

⁵⁷⁵ Spørgsmålet om kommunens forpligtelse til at anmelde er særskilt og grundigt behandlet i den svenske udredning. SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU).

⁵⁷⁶ Ankestyrelsens vejledningspjece (2013) om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse.

⁵⁷⁷ Det er da også spørgsmålet om en sådan registrering er tænkt underlagt indsigt. I en konkret sag om sygedagpenge (SM/PA 242-10) fandt Ankestyrelsen, at en sag, kommunen havde anmeldt til politiet, ikke kunne undtages fra partsaktindsigt, da kommunens sag ikke handlede om efterforskning af forbrydelser, jf. forvaltningsloven.

⁵⁷⁸ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 75.

⁵⁷⁹ FOU 2010 20-09 (J.nr. 2010-0824-0007), jf. note 520. Kommunens pligt til at anmelde forhold til politiet er i den nye ombudsmandsudtalelse om et svigtet søskendepar. (Folketingets Ombudsmand 2014). ikke relevant, da der var underrettet fra politiet i form af socialrapporter til kommunen.

⁵⁸⁰ Vejledning nr. 99 af 5. december om særlig støtte til børn og unge og deres familier (vejledning nr. 3 til serviceloven) (2006) pkt. 56 -68, som havde samme indhold som 2011-vejledningen.

plausibel, ud fra at straffeloven § 141 er en *strafferetlig bestemmelse*, som ikke fastslår en anmeldepligt, men en *afværgepligt*, og som kræver *forsæt* (uanset, at politianmeldelse i denne situation fremstår oplagt, jf. også kommunens børnepolitik). I den nævnte sag havde politiet i øvrigt *"opfordret moderen til at ringe 112, hvis det gentager sig"*, og politiet havde noteret, at *"anmelderen er underrettet om, at vi ikke gør mere ved sagen pt. grundet det som allerede er sat i gang fra myndigheders side, hvilket hun er indforstået med"*. Endelig havde politiet meddelt advokaten, der ønskede at anmelde forholdet, at *"politiet havde meddelt, at man ikke kunne modtage anmeldelsen, så længe indberetningen var sket til Silkeborg Kommune, og da det ikke var kommunen som forestod anmeldelsen."* Dette forløb kommenteres ikke af ombudsmanden, selvom det vel egentlig udtrykker en usikkerhed eller problematisk forståelse af de enkelte myndigheders forpligtelser. Ombudsmanden inddrager heller ikke de internationale regler.

Spørgsmålet er fortsat ikke reguleret. Samlet medfører udformningen af de relevante regler, at de i realiteten ikke er så åbenlyse som de ser ud til. Ombudsmandsudtalelsen går ikke tættere på dette forhold, men kan nøjes med at forholde sig til sagen i et efterfølgende perspektiv. Reglerne er således interdependente - de afhænger af, hvilket blik man anskuer dem med og må tilpasses kontekst, selvom de fremtræder klare og selvfølgelige i ombudsmandens udtalelse.

3.5.7.5 Orientering af de familieretlige myndigheder: Forskellige rationaler

Kommunen skulle i den ovennævnte ombudsmandssag efter ombudsmandens opfattelse ikke blot have anmeldt sagen til politiet - den skulle også have kontaktet de familieretlige myndigheder. Også her var det ikke tilstrækkeligt, at kommunen vurderede, at der ikke var afværgepligt, fordi moren havde forladt børnenes far, da volden fandt sted under samvær. Ombudsmanden henviste her ikke direkte til et retsgrundlag, men det må antages at være afværgepligten i straffeloven og vejledningspligten i forvaltningsloven § 7, udtalelsen støtter sig på. Det kan synes ganske oplagt, at en kommune i denne situation bør underrette de familieretlige myndigheder og ikke blot henvise moren hertil. Imidlertid var der på det tidspunkt en verserende forældremyndighedssag, og moren var bekendt med underretningen og havde selv kontakt med Statsforvaltningen. Ombudsmanden spurgte ikke til betydningen af dette, selvom det er forhold, der i virkelighedens verden komplicerer kommunens handlemuligheder i forhold til at beskytte børnene. Faktisk kan det godt give mening, at kommunen henviste moren til Statsforvaltningen for så vidt angår ændringer i samværet, idet Statsforvaltningens myndighedsudøvelse efter forældreansvarsloven bygger på parternes rådighed over processen under hensyn til *"barnets bedste"*. Til kommunens henvendelse til Statsforvaltningen for at fremskynde sagsbehandlingen i samværsagen, oplyste Statsforvaltningen ifølge kommunens journal, at *"man ikke kan udtale sig om den konkrete sag, men oplyser, at hvis der er fare for børnene, er det den enkeltes vurdering, hvorvidt man vil udlevere dem"*. Dette udsagn kan godt problematiseres, selvom det ikke berøres af ombudsmanden. For det første kan Statsforvaltningen godt - og skal, hvis kommunen efter retssikkerhedslovens § 11c anmoder om det - udtale sig om en konkret sag. For det andet er Statsforvaltningens ansatte - ligesom kommunens - underlagt afværgepligten og princippet om barnets bedste efter Børnekonventionen, hvorfor det muligvis ikke er tilstrækkeligt at henvise moderen til at lade være med at udlevere børnene, hvis der er fare for børnene - Statsforvaltningen, som har truffet afgørelsen, har også et selvstændigt ansvar, jf. også ovenfor om Børnekonventionens krav om tidlig indsats og Menneskerettighedsdomstolens *"repeated warning-standard"*.

Selvom reglerne således rejser spørgsmål om orientering af de familieretlige myndigheder og deres ansvar i den forbindelse, bidrager ombudsmandens udtalelse ikke til afklaring, men i stedet til øget kompleksitet, idet der ikke tages stilling til disse myndigheders ansvar og ved at undlade at opstille retningslinjer med udgangspunkt i de gældende regler.

Reformerne om udveksling af oplysninger i det tværfaglige samarbejde har heller ikke bidraget på dette punkt, idet de familieretlige myndigheder ikke indgår i det tværfaglige samarbejde. I

overgrebspakkens krav om beredskaber i forhold til overgreb, fremgår det dog, jf. bemærkningerne,⁵⁸¹ at beredskaberne forudsættes også at omfatte Statsforvaltningen. I vejledningen om beredskaber⁵⁸², jf. afsnit 3.4.1.3, som ellers ret specifikt beskriver forventningerne til kommunerne og det tværsektorielle samarbejde, fremgår det ikke helt klart, hvordan det forventes at foregå i forhold til de familieretlige myndigheder: *"I konfliktfyldte skilsmisssager, hvor forældrenes konfliktniveau overskygger fokus på barnet, fx på grund af sociale problemer i familien eller beskyldninger om vold og overgreb mod barnet, skal der etableres et tættere samarbejde mellem kommunens myndighedsafdeling og statsforvaltningen for at sikre en målrettet indsats over for barnet og forældrene. Formålet med det tættere samarbejde er: • at sikre, at der hurtigere nås frem til en afgørelse, • at sikre at konflikten mellem forældrene begrænses, • at begrænse den belastning, som sagsbehandling hos flere myndigheder kan udgøre for barnet. Herudover er der også behov for at sikre, at oplysninger i kommunen omkring barnets og familiens sociale forhold indgår i statsforvaltningens grundlag for den afgørelse, der træffes, herunder i sager om (mistanke om) vold og seksuelle overgreb i hjemmet.."* I vejledningen om § 49b⁵⁸³ fremgår det imidlertid af eksemplet på s. 15, hvor en far er mistænkt for at slå børn under samvær, at *"Kommunen skal vejlede moren om muligheden for at få ændret et samvær. Det er statsforvaltningen, der træffer afgørelse i sager om samvær."*(Min understregning). Her forudsættes altså ikke et intensivt tværsektorielt samarbejde, jf. ovenfor i afsnit 3.4.1, hvor det mere generelt er beskrevet, hvordan reglernes udformning af forholdet mellem kommunen og de familieretlige myndigheder er komplekst, idet reglerne på de to områder på den ene side afhænger af og spiller ind på hinanden, men på den anden side fastholdes som afgrænsede sektorområder med forskellige rationaler.

Som sådan er reglerne i forhold til spørgsmålet om orientering af de familieretlige myndigheder interdependente og adaptive – de balancerer mellem flere retsområder, rationaler og formål, selvom ord og begreber om barnets bedste, forældrens ansvar mv. er de samme, og kompleksiteten dermed nedtones. Dette øger imidlertid kompleksiteten.

3.5.7.6 Genvurdering: Klare, men uklare regler

Efter § 155a skal kommunalbestyrelsen, når den modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat foranstaltninger, genvurdere sagen. En eller flere personer i den myndighed, der løser opgaver inden for området for udsatte børn og unge, der ikke tidligere har deltaget i behandlingen af sagen, skal deltage i genvurderingen. Efter stk. 2 kan der til brug for vurderingen finde en samtale sted med barnet eller den unge, jf. ovenfor i afsnit 3.2.3.5 om børnesamtaler. I bemærkningerne til overgrebspakken refereres til, at Ankestyrelsen påpeger i sin kulegravning, at der i de undersøgte sager har været overset vigtige indikatorer på, at de pågældende børn og unge havde behov for særlig støtte. Eksempelvis blev der indgivet en række enslydende underretninger fra fagfolk, uden at det medførte initiativ fra kommunens side til at revidere den indsats, der var igangsat. Sagsforløbet var endvidere i de fleste sager langvarigt, og i nogle sager blev der ikke iværksat foranstaltninger på trods af et omfattende oplysningsmateriale og underretninger om massive problemer i familierne. Sikring af vurdering af gen-underretninger og af et supplerende blik på sagen er således et centralt punkt i kommunernes nyere omorganiseringer (Ankestyrelsen 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013). Ligesom med den tværkommunale underretningspligt, jf. afsnit 3.5.7.3 kan der siges at være tale om en pædagogisk regel, der skal henlede kommunernes opmærksomhed på den almindelige tilsynsforpligtelse, herunder forpligtelsen til at undersøge et barns behov for støtte. Den nye regel om genvurdering er på den ene

⁵⁸¹ L 181 (2012-2013) De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.1.3.

⁵⁸² Socialstyrelsens vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af ager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge om beredskaber (2013).

⁵⁸³ Ankestyrelsens vejledningspjece om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse (2013).

side ret klar, idet den fastsætter en forpligtelse til genvurdering i de situationer, hvor der er iværksat foranstaltninger, og denne skal foretages med deltagelse af en ikke tidligere deltagende sagsbehandler. Men på den anden side nedtoner den, hvilke grænser, der gælder for denne genvurdering i forhold til omfang og kvalitet. Reglen om genvurdering er endvidere begrænset til sager, hvor der allerede er iværksat foranstaltninger, og hvor der kommer en underretning. Dvs. den omfatter for det første ikke sager, hvor der ikke kommer en underretning. Og for det andet omfatter den ikke sager, hvor der ikke er iværksat foranstaltninger (fx fordi en undersøgelse ikke har dokumenteret tilstrækkeligt grundlag for iværksættelse af foranstaltninger med eller uden samtykke, og der derfor ikke er iværksat noget eller tilbudt rådgivning). Sager, hvor der er iværksat foranstaltninger, er allerede omfattet af kommunens almindelige forpligtelse til at følge op på iværksatte foranstaltninger. Imidlertid kan de samme reelle forhold, som ligger bag den nye genvurderingsregel, gøre sig gældende i sager, hvor der ikke er iværksat foranstaltninger. Disse er ikke omfattet af reglerne om opfølgning, handleplan mv., som gælder i forhold til foranstaltninger men alene omfattet af den almindelige tilsynsforpligtelse. Med reglens snit undgås det at tage stilling til disse situationer, selvom de kan være lige så velbegrundede at kræve handling på som de omfattede.

Samlet set er udformningen af reglerne om genvurdering af underretninger på den ene side ganske klar. Men på den anden side er det ikke oplagt, hvilke grænser der gælder for genvurderingen i forhold til omfang og kvalitet. Reglen afspejler den inkrementelle lovgivningsstil, idet den er "lagt ovenpå" på eksisterende regler som en ny selvstændig del-regel på den ene side, samtidig med at den i den konkrete anvendelse på den anden side må tilpasses det eksisterende udgangspunkt. Som sådan er reglen kompleks men fremstår ikke sådan.

3.5.7.7 "Skærpet tilsyn": Ikke reguleret

Reglerne rejser også spørgsmålet om "skærpet tilsyn", dvs. om § 146 eller en af de øvrige bestemmelser indeholder selvstændig hjemmel, jf. note 509 om bestemmelsen som hjemmelsgrundlag, til, at kommunen kan sætte en familie under overvågning, hvilket særligt er relevant i de situationer, hvor familien henvises til rådgivningstilbud, eller hvor sagen i øvrigt holdes "åben" evt. kombineret med en udveksling af oplysninger med samarbejdspartnere. Skærpet tilsyn er diskuteret i den svenske Barnskyddsutredning fra 2009⁵⁸⁴ og herhjemme af Bente Adolphsen (Adolphsen 2011b) som en handlemulighed for kommunerne med hjemmel i tilsynsbestemmelsen. Spørgsmålet om, hvorvidt servicelovens generelle tilsynsbestemmelse indebærer pligt eller hjemmel til at iværksætte et "skærpet tilsyn" i situationer, hvor en undersøgelse ikke har været tilstrækkelig til at fastslå et grundlag for at iværksætte foranstaltninger uden samtykke og i givet fald indhold og tidsbegrænsning af et sådant tilsyn, må siges at være uafklaret. Jon Andersen beskriver et krav om klar hjemmel ved forskellige former for overvågning, som muligvis kan være relevant her (Andersen 2013:224), ligesom spørgsmålet om skærpet tilsyn aktualiserer overvejelser om hvilke krav, der gælder om vejledning i den forbindelse (Andersen 2013:226). I Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes gode erfaringer med underretninger beskrives det, at *"Hvis sagerne i visitationenheden vurderes til at kunne håndteres med vejledning efter § 11, forbliver de i nogle kommuner en sag i visitationen, indtil § 11 forløbet er ophørt. Det kan her være visitationens ansvar at følge op på, om man med den iværksatte vejledning har opnået målsætningen. I andre kommuner sendes sagen videre, så snart der er truffet afgørelse om § 11, og her vil det være samarbejdspartnerens ansvar at give en tilbagemelding, hvis vejledningen ikke opnår det ønskede mål, og eventuelt indsende en ny underretning."*⁵⁸⁵ Det nævnes ikke her, hvilke

⁵⁸⁴ SOU 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU).

⁵⁸⁵ Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes gode erfaringer med underretninger, pkt. 3.2.2 (Ankestyrelsen 2013).

former for ”vejledning” efter § 11, der er tale om, og der problematiseres heller ikke, at der er tale om forskellig praksis, og i hvilket omfang det er acceptabelt at en sag holdes åben, og hvilke grænser der i givet fald gælder for en sådan praksis.

Samlet er det et spørgsmål, om reglerne giver hjemmel til ”skærpet tilsyn” gennem at en sag holdes åben, evt. i forbindelse med henvisning til rådgivning, og i givet fald under hvilke betingelser. Det afhænger således af forståelsen af reglen i forhold til det øvrige regelsæt, herunder de internationale forpligtelser og efterfølgende prøvelse, hvordan reglens rækkevidde kan fastlægges. Reglen er som sådan interdependent og adaptiv.

3.5.7.8 Tilbage melding til underretter

Med Anbringelsesreformen i 2006⁵⁸⁶ forpligtedes kommunerne i serviceloven § 36 a til at kvittere skriftligt for alle underretninger. Siden blev indført regler om egentlig tilbage melding, og med § 155 b er reglerne om tilbage melding til underretter, sådan som de har udviklet sig gennem de senere reformer, blevet samlet i en bestemmelse. Efter denne skal kommunen overfor underretter bekræfte modtagelsen af en underretning indenfor 6 dage og til underrettere omfattet af serviceloven § 153, melde tilbage om, hvorvidt der er iværksat undersøgelse eller foranstaltninger vedrørende det barn eller den unge, som underretningen vedrører, medmindre der foreligger særlige forhold. Endvidere *kan* kommunen efter stk. 3 orientere den, der foretog underretningen, om, hvilken type foranstaltning den har iværksat, og om den planlagte varighed heraf, hvis oplysningen herom vil kunne have væsentlig betydning for den støtte, som den pågældende under udøvelse af hvervet eller tjenesten kan yde barnet eller den unge, medmindre særlige forhold gør sig gældende. Reglerne er således udvidet med overgrebspakken, hvor tilbage melding blev en pligt for kommunerne og hvor muligheden for at oplyse mere detaljeret kom ind. Dvs. udgangspunktet blev nu tilbage melding, hvilket tidligere var afvist af hensyn til tavshedspligten. Baggrunden for disse ændringer er, at manglende tilbage melding på underretninger løbende er blevet påpeget som en barriere i forhold til fagpersonernes underretningspligt. (Se fx Lindstrøm & Korzen 2011; Cocozza 2003).

Tidligere blev det således vægtet, at en fagperson, der har underrettet, ikke bliver part i sagen, og at reglerne om videregivelse af følsomme oplysninger kunne hindre en tilbage melding til underretter, idet en sådan ikke blev anset for nødvendig og saglig i forhold til forvaltningens videre indsats. Forholdet til persondataloven omtales i bemærkningerne til både Barnets Reform og overgrebspakken, idet bestemmelsen er en fravigelse fra persondatalovens regler om behandling af følsomme oplysninger uden samtykke. Af bemærkningerne til Barnets Reform, som indførte tilbage meldingsmuligheden, fremgår det,⁵⁸⁷ at tilbage meldingen til den person, som foretog underretningen, blandt andet har til hensigt at give den person, der har foretaget underretningen, mulighed for i tilrettelæggelsen af det videre arbejde med barnet at tage højde for, at denne modtager særlig støtte efter serviceloven. Det vurderes derfor i bemærkningerne, at tilbage meldingen er forenelig med formålet med indsamlingen hos kommunen, jf. persondataloven § 5, stk. 2. Der lægges endvidere vægt på, at karakteren af den oplysning, der kan gives, er begrænset og kun kan ske i forbindelse med en konkret underretning. Det vurderedes på den baggrund, at oplysningerne, er relevante og tilstrækkelige og ikke omfatter mere, end hvad der kræves til opfyldelse af formålet, jf. persondataloven § 5, stk. 3.

Bestemmelsen indebærer en fravigelse fra persondataloven § 8, stk. 3, jf. afsnit 3.4.1 men ifølge bemærkningerne til bestemmelsen finder persondatalovens øvrige regler - i det omfang det er relevant - anvendelse også for oplysninger, der videregives efter bestemmelsen. Det indebærer bl.a., at persondatalovens regler om den registreredes rettigheder finder anvendelse også i forbindelse

⁵⁸⁶ Lov nr. 1442 (2004).

⁵⁸⁷ L 178 (2009-2010) De almindelige bemærkninger, pkt. 3.3.2.3.

med tilbagemelding til underretter. Efter bemærkningerne er kommunen således efter persondataloven forpligtet til at oplyse forældremyndigheden om, at den efter § 153, stk. 3, har videregivet de pågældende oplysninger til den person, der har foretaget underretningen. Kommunen kan ifølge bemærkningerne⁵⁸⁸ f.eks. vælge at oplyse forældrene om videregivelsen af oplysningerne i forbindelse med, at forældrene i øvrigt bliver oplyst om underretningen, herunder også om reglerne i § 153, stk. 3, og hvad denne regel indebærer. Det er, jf. ovenfor i afsnit 3.5.5 om meddelelsespligten efter persondataloven, imidlertid et spørgsmål, om denne oplysningspligt kan begrænses til forældremyndighedsindehaveren. Reglerne rejser endvidere spørgsmål om, hvilke oplysninger, der skal videregives til underretter - er det fx tilstrækkeligt at oplyse, at man overvejer at undersøge sagen? Og hvornår i processen skal dette ske?

Samlet rejser udformningen af reglerne om kommunens tilbagemeldingspligt til underretter spørgsmål om, hvorvidt meddelelse herom efter persondataloven kan begrænses til forældremyndighedsindehaveren som forudsat i reglerne, om, hvilke oplysninger, der i denne sammenhæng skal formidles, og hvornår dette skal ske.

3.5.8 Samlet om udformningen af procesreglerne om kommunernes handlepligt

I oversigtsform kan den retlige kompleksitet i udformningen af reglerne om kommunens handlepligt skitses således:

- **Myndighedsudøvelse, afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed:** Tilsynet har retligt set karakter af myndighedsvirksomhed, som ikke er afgørelsesvirksomhed men som kan lede frem til sådan. Grænserne er ikke faste.
- **Journalføring, notatpligt og registrering:** Alle indkomne underretninger skal registreres, men underretningsbegrebet er ikke afgrænset, og der gælder ikke formkrav. Forholdet til de almindelige regler om notatpligt og journalføring er uklart. § 49a-samarbejde anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvorfor der ikke som udgangspunkt er notatpligt, men der kan være det efter konkret vurdering. I forhold til § 49b er spørgsmålet ikke nævnt. Ved rådgivning ser vejledningens kriterium om ”meget alvorlig bekymring” ud til at være en ikke opdateret reference.
- **Meddelelsespligt til registrerede:** Reglerne herom sonder mellem, om oplysningerne stammer fra den registrerede selv eller andre, hvilket er vanskeligt at forholde sig til, bl.a. da der kan være samtykke fra nogle, men ikke alle registrerede. Det er ikke klart, hvad det indebærer, at meddelelsespligten ikke gælder i forhold til almindelig sagsbehandling, eller hvis registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov, når oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv. Det er også svært at fastlægge, hvad det indebærer, at meddelelse er forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder - særligt i forhold til børn.
- **Vurdering af underretninger, herunder 24-timers vurdering:** Reglerne giver ikke fingerpeg om, hvordan underretninger afgrænses over for ansøgninger om støtte, hvordan vurderingen skal eller kan foretages, eller hvor længe vurderingen i øvrigt kan tage. Det er et spørgsmål, hvor grænsen går til reglerne om § 50-undersøgelse og hvad der gælder om sagsoplysningen, herunder om regler og principper for § 50-undersøgelsen også gælder for vurderingen. Dvs. om oplysninger kan indhentes uden samtykke, hvem der kan indhentes oplysninger om og fra, og hvem samtykke er relevant i forhold til, og om der gælder oplysningspligt overfor private om retten til ikke at udtale sig. I forhold til videregivelse af oplysninger må der sondres mellem forskellige former for oplysninger og situationer. Der

⁵⁸⁸ L 178 (2009-2010). Af bemærkningerne til nr. 78.

gælder ikke en frist - udover at den skal være ”rettidig”, og udover at der gælder en frist på 24 timer for *akut*vurderingen efter § 155, stk. 2.

- **Vejledning, herunder om beskyttelse af underretters identitet:** Forvaltningslovens regler om vejledning suppleres eller ligefrem fortrænges af servicelovens regler og suppleres af en række regler i øvrigt – herunder retssikkerhedslovens § 11c, stk. 2, om pligten til at oplyse private om retten til ikke at udtale sig, persondatalovens § 5 om tydelighed i formålet med forvaltningens handlinger, herunder indsamling af oplysninger og god databehandlingskik. Det er vanskeligt at fastlægge, hvilke forpligtelser, der følger af disse regler. Dette gælder også i forhold til muligheden for at beskytte en underretters identitet, idet praksis her går i flere retninger.
- **Henvisning til rådgivning:** Også reglerne om kommunernes mulighed for at tilbyde rådgivning og bistand som led i tilsynet er præget af uklar grænsedragning mellem åben, anonym rådgivning og andre former for rådgivning og mellem de forskellige former i øvrigt.
- **Tværkommunal underretning, anmeldelse til politiet og orientering af familieretsmyndigheder:** Reglen om tværkommunal underretningspligt er pædagogisk, idet den ville gælde under alle omstændigheder, selvom den fremstår som en regel af selvstændig betydning. Der gælder imidlertid ikke samme regler for udveksling af oplysninger mellem kommuner, som gælder i forhold til visse andre samarbejdspartnere i det tværsektorielle samarbejde. Anmeldelse til politiet og de familieretlige myndigheder er ikke reguleret.
- **Genvurdering af underretninger, skærpet tilsyn og indholdet af tilsynsbestemmelsen:** Genvurderingsreglen indeholder ikke krav i forhold til omfang og kvalitet af vurderingen. Det er uafklaret, hvad der gælder om kommunens mulighed for at føre ”skærpet” tilsyn, og om tilsynsbestemmelsen i § 146 i særlige tilfælde kan udgøre hjemlen for egentlige afgørelser.
- **Tilbage melding til underretter:** Forældremyndighedsindehaveren skal orienteres om tilbage meldingen, men da underretningen og tilbage meldingen herom også kan involvere oplysninger om andre personer, rejser reglerne i realiteten også spørgsmål om meddelelse til disse. Det er uklart, hvad der som følge af tilbage meldingskravet skal formidles til underretter, og hvornår i processen det skal ske.

Reglerne ser umiddelbart ud til at være båret af klare begreber og son dringer, men ved nærmere eftersyn er det mere komplekst. Selvom reglerne om kommunernes handleforpligtelser er blevet præciseret gennem reformerne i løbet af 00’erne og 10’erne, er der i vidt omfang tale om partielle og inkrementelle ændringer, der både genindfører gamle rationaler, indfører nye og nedtoner afgrænsningsspørgsmål. De er på denne måde adaptive og interdependente, og kompleksiteten er ikke nødvendigvis mindsket med nye regler. Der udestår således fortsat en række spørgsmål, som handler om, hvordan lovens bestemmelser skal forstås i forhold til hvilke almene grænser, der ligger i disse regler.

3.5.9 Regler om monitorering af kommunernes tilsyn

I de mange reformer op gennem 00'erne har der været et stadigt stigende fokus på forskellige former for monitorering⁵⁸⁹ af kommunernes (manglende) handling ikke bare i forhold til konkrete afgørelser, men også i forhold til tilsynsområdet mere generelt, jf. ovenfor afsnit 2.3.2.2.3 om håndtering af kompleksitet bl.a. gennem prøvelse og afsnit 3.3.5 om de internationale forpligtelser. Dels gennem øget brug af målrettede undersøgelser, især udvidelsen af Ankestyrelsens praksisundersøgelser og stikprøveundersøgelser med Anbringelsesreformen og et generelt øget fokus på styrelsens egen-driftskompetence. Efter serviceloven § 65 kan Ankestyrelsen således tage sager op af egen drift, og det er i dag alene Ankestyrelsen, der har denne kompetence.⁵⁹⁰ Ankestyrelsen kan gå ind i alle sager om særlig støtte efter servicelovens kapitel 11 og 12, samt §§ 123 og 140, hvor kommunalbestyrelsen ikke har truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt, eller hvor foretagne sagsbehandlingsskridt og truffede afgørelser ikke er foretaget eller truffet i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste.

Selvom bestemmelserne om tilsyn, rådgivning, underretninger og tværfagligt samarbejde ikke er nævnt, må de opfattes som accessoriske til særlig støtte-reglerne, og dermed omfattet af Ankestyrelsens egen-drift kompetence, som udtrykkeligt omfatter sagsbehandlingsskridt - ikke kun afgørelsesvirksomhed. Det fremgår således af Socialministeriets vejledning,⁵⁹¹ at *"Ankestyrelsen kan tage sager op af egen drift, når det må antages, at en kommunalbestyrelse i en konkret sag ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller ikke har truffet de fornødne afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste. Bestemmelsen omfatter både formelle sagsbehandlingsskridt, som f.eks. gennemførelse af børnesamtalen, jf. serviceloven § 48, der har til formål at bidrage til sagsoplysningen. Et andet eksempel er afgørelser om undersøgelser, jf. serviceloven § 50 og om foranstaltninger, jf. § 52."* Dette brede område omfatter således også de nyere regler om registrering, børnesamtale mv. Der er ingen begrænsninger i bestemmelsen med hensyn til, hvem der kan rette henvendelse til Ankestyrelsen og gøre opmærksom på en sag, som kan være relevant at tage op af egen drift. Kompetencen er således parallel til andre tilsynsmyndigheder - herunder det kommunale tilsyn og Folketingets Ombudsmand.

Denne udvidelse af den centrale monitorering af kommunerne⁵⁹² må som nævnt ses i forhold til Børnekonventionen, som ifølge Børnekomiteen stiller krav om effektiv national monitorering i form af lovgivning og effektevaluering, nationale overvågnings- og klageorganer, krav om effektiv

⁵⁸⁹ Med monitorering menes her de mange forskellige former for overvågning og evaluering af overholdelsen af regler og retningslinjer, installeret internt og eksternt i form af rekursinstanser, tilsynsinstanser, konsulentrapportering, audits, kritisk revision, central dataregistrering, forskningsundersøgelser mv. For en gennemgang af forskellige former for sådanne "accountability"-modeller i angelsaksisk sammenhæng, herunder det juridisk orienterede review, se Peter Cane (Cane 2010).

⁵⁹⁰ Egen-driftskompetence indebærer at træffe afgørelse på eget initiativ og pålægge kommunerne evt. indenfor en bestemt tidsfrist at gennemføre denne. Med Anbringelsesreformen udvidedes Ankestyrelsens egen-driftskompetence til at omfatte handleplaner og høring af barnet og med Barnets Reform ophævedes det sociale nævns egen-driftskompetence, og Ankestyrelsens egen-drift-kompetence udvidedes til at omfatte de situationer, hvor den ikke allerede var gældende. Dvs. sager om samvær og kontakt med forældrene, forældre- og ungepålæg, efterværn, afgørelser om forhold under anbringelsen, og sager, hvor der ikke er truffet afgørelse om hjemgivelse og valg af anbringelsessted. Herefter kan Ankestyrelsen gå ind i alle sager, hvor der ikke er foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser under hensyntagen til barnets bedste. Monitorering af de lokale myndigheder gennem regler om central egen-driftskompetence er ikke nyt. Efter forsørgsloven skulle Det sociale Udvalg således hver januar afgive beretning til overinspektøren for børneforsorgen, og efter bistandsloven havde Amsankenævnet og Den Sociale Ankestyrelse kompetence til at træffe beslutning om undersøgelser og hjælpeforanstaltninger, hvis det sociale udvalg undlod at træffe sådanne beslutninger.

⁵⁹¹ Vejledning om særlig støtte, 2014, pkt. 687.

⁵⁹² Dette er en generel tendens også i andre lande - se for en norsk sammenhæng Hans Petter Graver (Graver, 2007:116).

håndhævelse, sanktionering, dataindsamling, kampagner, programmer og informationsspredning, jf. afsnit 3.3.5: *"The Committee strongly recommends that all States parties develop safe, well-publicized, confidential and accessible support mechanisms for children, their representatives and others [...]."*⁵⁹³ Komiteen anbefaler også generelt "judicial involvement" og nævner som eksempler på juridisk involvering: Familiekonferencer, alternative konfliktløsningsmekanismer, særlige ungdoms- eller familiedomstole, straffeprocure regler, disciplinært eller administrativt ansvar for professionelle for svigt, kompensation for børn, der har lidt under overgreb, specialiserede enheder og overholdelse af tavshedspligt.

Kravene kan i dansk sammenhæng - udover i Ankestyrelsens udvidede egen-drifts kompetence - ses afspejlet i oprettelsen og permanentgørelsen af Børnerådet og øget tilførelse af midler hertil og også til Børns Vilkår, herunder denne forenings bisidderordning, samt i Ankestyrelsens udvidede virksomhed i forhold til praksisundersøgelser og nationale statistikker ud fra obligatoriske kommunale indberetninger. I sine Concluding Observations om Danmark fra 2011 noterede Børnekomiteen sig sådanne initiativer med tilfredshed men var samtidig skuffet over, at tidligere anbefalinger om at oprette en ombudsmandsfunktion på børneområdet ikke var blevet fulgt, hvilket er en del af baggrunden for etableringen i foråret 2012 af et særligt børnekontor hos Folketingets Ombudsmand, hvortil der er knyttet børnefaglig ekspertise og individuel klageadgang.⁵⁹⁴ Spørgsmålet om en øget anvendelse af erstatningssøgsmål og straffesager i forhold til kommunerne er også rejst herhjemme, og Børns Vilkår har fået tilført midler til denne opgave, jf. om reformerne ovenfor i afsnit 3.3.2.3. Tønder Kommune har således taget bekræftende til genmæle i forhold til erstatningskravet rejst som følge af den ovenfor nævnte sag, og der verserer aktuelt en anden sag mod en konkret kommune, herunder om overtrædelse af EMRK.⁵⁹⁵

3.5.10 Konklusion DEL I: Komplekse retlige former og kriterier

Det offentliges tilsynsforpligtelse er i dag udformet som et aktivt, inddragende og opsporende ansvar, der både er bredt og snævert, støttende og beskyttende, inddragende og kontrollerende og

⁵⁹³ Jf. General Comment no. 13 (CRC/GC/2011/13) on the right of the child to freedom from all forms of violence; *"Including through the use of 24-hour toll-free hotlines and other ICTs. The establishment of reporting mechanisms includes: (a) providing appropriate information to facilitate the making of complaints; (b) participation in investigations and court proceedings; (c) developing protocols which are appropriate for different circumstances and made widely known to children and the general public; (d) establishing related support services for children and families; and (e) training and providing ongoing support for personnel to receive and advance the information received through reporting systems. Reporting mechanisms must be coupled with, and should present themselves as help-oriented services offering public health and social support, rather than as triggering responses which are primarily punitive. Children's right to be heard and to have their views taken seriously must be respected. In every country, the reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly with children. When reports are made in good faith, processes must be in place to ensure the protection of the professional making the report. The person receiving the report should have clear guidance and training on when and how to refer the issue to whichever agency is responsible for coordinating the response. Following this, intersectoral referrals may be made by trained professionals and administrators when children are found to be in need of protection (immediate or longer-term) and specialized support services. Professionals working within the child protection system need to be trained in inter-agency cooperation and protocols for collaboration. The process will involve: (a) a participatory, multi-disciplinary assessment of the short- and long-term needs of the child, caregivers and family, which invites and gives due weight to the child's views as well as those of the caregivers and family; (b) sharing of the assessment results with the child, caregivers and family; (c) referral of the child and family to a range of services to meet those needs; and (d) follow-up and evaluation of the adequateness of the intervention."*

⁵⁹⁴ Se herom. L 188 (2011-2012).

⁵⁹⁵ Som omtalt i den bl.a. i afsnit 3.5 nævnte nye udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (Folketingets Ombudsmand 2014).

parallelt mellem forældre, barn, kommune og sektorer. Dette er en følge af regelændringer og reformer op gennem det tyvende århundrede gennemført med stigende hyppighed og særligt i 00'erne og frem er der kommet fart på. Reglerne havde i starten af det tyvende århundrede karakter af funktionelt afgrænsede kontrolforanstaltninger med bestemte grupper af børn, unge og forældre - en karakter, der i løbet af århundredet nedtones med fokus på frivillighed, tilbudstankegang og samarbejde. Heri ligger ændrede opfattelser af, hvad der er privat, og hvad der er offentligt. Barnet er ikke fuldt ud afhængigt af forældrene og kommunen men har også selv en position, og andre sektorer har også et ansvar. Denne udformning af reglerne er forbundet med nye epistemologiske såvel som ontologiske opfattelser i synet på barndom, forældreskab og samfund, der har sat sig igennem over en ret kort periode. Nye vidensparadigmer, forandrede familiemønstre og moralnormer, demografiske forandringer, teknologisk og politisk udvikling mv. er alle forhold, der påvirker og løbende har påvirket forventningerne til kommunernes virksomhed, bl.a. med fokus på styring, effektivitet og økonomi mv. Et anderledes billede af de værste sager har også været betydningsfuldt, ligesom udviklingen i de internationale regler. Børnekonventionen indeholder både regler om beskyttelse og inddragelse af børn, men mere konkrete krav til staterne følger primært af Børnekomiteens udmeldinger. Sådanne krav følger også af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter staterne anses som positivt og aktivt forpligtede over for børn. Også EU Charteret har indoptaget Børnekonventionens principper om inddragelse og beskyttelse. Disse krav indgår som et element i udformningen af de danske regler, selvom det ikke er særlig tydeligt hvordan.

Det er således forskelligt, hvilken form for inddragelseskrav, der ligger i reglerne. Reglerne om børnesamtale efter serviceloven indebærer en indskrænkning af forældremyndigheden, men det gør reglerne om inddragelse efter forældreansvarsloven og andre love ikke. Til gengæld nedtones reglerne i serviceloven andre spørgsmål om reglernes formål, rammer og konsekvenser. Efter serviceloven har barnet ret til bisidder, en ret, der ikke gælder efter forældreansvarsloven eller andre love. Det er i det hele taget også forskelligt, hvornår børn og unge har partsrettigheder, og hvad de nærmere indebærer, ligesom reglernes aldersgrænser udgør et broget billede. Det er forskelligt, om de enkelte regler er obligatoriske eller fakultative.

Forældreansvaret forudsættes varetaget af forældre med fælles forældremyndighed, også hvor forældrene er uenige, men det er uklart hvordan dette skal forstås i den tidlige tilsynfase. Også andre end forældremyndighedsindehaver(e) og barnet kan have rettigheder ud fra en konkret vurdering.

Tilsynet aktiveres bl.a. af udveksling af private oplysninger mellem visse sektorer og faggrupper. Reglerne sigter særligt på beskyttelse af børn mod overgreb, men dette begreb er imidlertid ikke i særlig grad defineret, og visse relevante myndigheder, herunder Statsforvaltningen og andre kommuner end opholdskommunen, er ikke omfattet af særreglerne om udveksling af private oplysninger, selvom de må betragtes som relevante og væsentlige samarbejdspartnere.

Reglerne er i vidt omfang begrundet med et ønske om fælles og ensartede regler, men i realiteten er de ikke fælles og ganske forskellige, idet tidligere regler i mange regelsæt, herunder persondataloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven og retssikkerhedsloven er opretholdt, parallelt med, at nye regler er indført inkrementelt over tid og på forskellige områder og niveauer for sig.

Underretningspligten for fagpersoner er blevet udvidet hen over årene i forhold til både personkreds og kriterier, men der gælder ikke centrale formkrav, og det kan være vanskeligt at fastlægge de retlige kriterier, snitflader og forpligtelser, selvom reglerne fremstår klare og afgrænsede, herunder i informationskampagner og vejledningsmateriale. Særlige kriterier - om ulovligt skolefravær og overgreb - er indført, men samtidig er den brede målgruppe fastholdt, ligesom retten til åben, anonym rådgivning for børn og forældre fremstår uændret. Dette er særlig betydningsfuldt, da der er tale om pligter, der kan straffes efter straffeloven. Spørgsmålet om straf - og erstatning - er kommet mere i fokus de senere år, jf. også de internationale regler. Det er dog fortsat et spørgsmål, hvilket

strafansvar, der gælder ved fagpersoners manglende underretning ved skolefravær, kriminalitet mv., og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til de grupper af privatansatte fagpersoner, som reglerne gennem årene er blevet udvidet til at omfatte. Det samme gælder privatpersoners underretningspligt.

Kommunernes processuelle forpligtelser i forbindelse med tilsynet følger af flere forskellige regelsæt, og reglerne har ændret sig en del de senere år. Kommunerne skal efter serviceloven registrere alle indkomne underretninger, men reglerne er ikke afgrænsede eller ledsaget af formkrav og skriver sig mere generelt ind i de forvaltningsretlige regler om notatpligt og journalføring, selvom dette ikke er så tydeligt i lovregler og bemærkninger. De rejser således spørgsmål om, hvilke krav der gælder i forhold til henvendelser om støtte fra forældre eller børn. Det tidlige tværfaglige samarbejde efter § 49a anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvorfor der ikke som udgangspunkt er notatpligt efter offentlighedsloven, men der kan være det, afhængig af oplysningernes karakter. I forhold til § 49b er spørgsmålet om notatpligt ikke nævnt. Særligt om notatpligt og registrering i forbindelse med rådgivning opereres i vejledningen om særlig støtte med kriteriet ”meget alvorlig bekymring”, som i realiteten ser ud til at være en ikke opdateret reference til de tidligere regler. Reglerne kræver således tilpasning og overvejelser over det indbyrdes forhold mellem regelsættene og de forskellige bagvedliggende værdier. Alle, der registreres i forbindelse med det tidlige kommunale tilsyn, er som udgangspunkt omfattet af persondatalovens meddelelsespligt, også fx samlevende og de børn, oplysningerne angår. Der kan undtages, hvis meddelelse er forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder, idet der sondres mellem, om oplysningerne stammer fra den registrerede selv eller andre. Dette kan imidlertid være vanskeligt at afgøre i forbindelse med tilsynet. Meddelelsespligten gælder ikke for almindelig sagsbehandling, eller hvis registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov, når oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv. Det er ikke diskuteret, hvordan disse regler forholder sig til reglerne om journalisering, notatpligt og registrering af underretninger. Reglerne om meddelelse til registrerede, som de fremstår i lov, vejledning og myndighedernes udmeldinger, er således overordentlig komplekse.

Serviceovens regler om kommunernes vurdering af underretninger giver ikke fingerpeg om, hvordan underretninger afgrænses over for ansøgninger om støtte, eller hvordan vurderingen skal eller kan foretages. I forhold til indhentning af oplysninger er spørgsmålet ikke alene *om*, der kan indhentes oplysninger efter de forskellige bestemmelser, evt. uden samtykke, og fra hvem, men også *hvilke* oplysninger, og oplysninger *om hvem*. Der må således sondres mellem forskellige former for indhentning og videregivelse og mellem forskellige former for oplysninger. Spørgsmålet om, hvornår oplysningen skal tage form af en undersøgelse efter § 50 er ikke reguleret. Også for kommunens vejledningsforpligtelse er en række regler i forvaltningsloven, serviceloven, retssikkerhedsloven og persondataloven relevante. Disse indgår også i et indviklet samspil med hinanden. Også underretters mulighed for at beskytte sin identitet og kommunernes mulighed for at tilbyde rådgivning og bistand som led i tilsynet er modsætningsfyldt reguleret. Mht. den tværkommunale underretningspligt er der ikke etableret samme regler for udveksling af oplysninger mellem kommuner, som gælder i forhold til andre, og kommunens pligt til at anmelde forhold til politiet er fortsat ikke reguleret. Det samme gælder kommunens pligt til at orientere de familieretlige myndigheder, herunder hvor der er verserende forældremyndigheds- eller samværsspørgsmål, ligesom familieretlige myndigheder ikke er inddraget i reglerne om det intensiverede tværfaglige samarbejde. Med hensyn til kommunens tilbagemeldingspligt til underretter er det dels et spørgsmål om hvilke oplysninger, der skal formidles, dels om meddelelse om tilbagemeldingen kan begrænses til forældremyndighedsindehaveren som forudsat i reglerne, idet underretning jo også kan involvere oplysninger om andre. Mht. genvurdering er det ikke oplagt, hvad der gælder her om omfang og kvalitet. Endelig er det uafklaret, om tilsynsbestemmelsen i § 146 i særlige tilfælde kan udgøre hjemlen for egentlige afgørelser, fx i akutte situationer.

Reglernes udformning afspejler således den dobbelthed, som ligger i, at forældremyndighed og forældreansvar på den ene side er afgørende og uden undtagelser efter ordlyden af forældreansvarsloven, men i realiteten ”gennemhullet” af regler og praksis på forskellige sektorområder. Udformningen af reglerne om udveksling af oplysninger balancerer mellem EU-rettens krav, forvaltningsloven og almindelig forvaltningsret, retssikkerhedsloven og børnebeskyttelseshensyn, idet sammenstød og overlap adresseres ved, at der løbende indføres nye specialregler med henblik på at tilføre juridisk hjemmel til dette eller hint. Servicelovens regler bygger således i et vist omfang fortsat både på 1905—skelettet og på ændringerne i sidste halvdel af århundredet. Der er således ikke *gjort op* med sektoransvarlighedsprincip, tavshedspligt, faktisk forvaltning, ansøgningssager, eller forældremyndighedsbegrebet, ligesom begrebsdefinitioner enten er fraværende eller optræder i forskellige former afhængig af retsområde, historisk oprindelse eller konkret politisk håndtering. Et væld af retlige former eksisterer således side om side efterhånden som nye kommer til. I disse former afspejles rettigheder ikke klart, og det er usikkert, hvornår hvilke rettigheder gælder, og for hvilke kategorier og målgrupper, hvilke regler og rettigheder er relevante. Hvornår skal hvad noteres, hvem skal spørges, og hvem skal have hvad at vide?

Reglerne medierer på forskellig måde mellem strafbelagte pligter på den ene side (underretningspligt, afværgepligt) og andre strafbelagte pligter på den anden side (tavshedspligt og beskyttelse af personoplysninger). De er placeret forskellige steder i lovgivningen, som ikke giver intuitiv mening, men snarere er historisk begrundede - nogle i indledningen til loven (rådgivning og beredskaber), nogle i servicelovens kapitel 11 (tidligt tværfagligt samarbejde) og nogle helt til sidst (underretningspligt). I praksis kræver sådanne regler imidlertid ganske omfattende kendskab til regler og praksis og indebærer komplicerede vurderinger af, om et forhold falder ind under den ene eller anden bestemmelse.

Reglerne ser umiddelbart ud til at være båret af klare begreber og sondringer, men ved nærmere eftersyn er det mere komplekst. Selvom reglerne om kommunernes handleforpligtelser er blevet præciseret gennem reformerne i løbet af 00'erne og 10'erne, er der i vidt omfang tale om partielle og inkrementelle ændringer, der både genindfører gamle rationaler, indfører nye retlige former og nedtoner afgrænsningsspørgsmål. Reglerne markerer på den ene side undtagelse fra almindelige social-, familie- og forvaltningsretlige regler og principper men på den anden side uden at gøre disse mindre relevante.⁵⁹⁶ Reglerne lægger sig mellem eksisterende retlige former og grænser. 12+åriges klagerettigheder mellem partsrettigheder og inddragelse, 15+-åriges partsrettigheder mellem medbestemmelse og selvbestemmelse, børnesamtaleregler mellem selvbestemmelse og inddragelse, fælles forældremyndighed mellem eneforældremyndighed og ikke-forældremyndighed, bopælsforælderskab mellem forældremyndighed og samværsforælderskab, børnepolitikker mellem sektorafgrænsning og tværsamarbejde, udvekslingsregler mellem underretning, anonym drøftelse og undersøgelse.

Selvom regelændringerne - i lighed med menneskerettighedskonventionerne - er spundet sammen med politiske, økonomiske mv. forhold og interesser, kan de alligevel sende ret ensartede signaler om den indbyrdes fordeling af evige og umistelige rettigheder og pligter for barnet, forældrene og

⁵⁹⁶ ”Det er de senere år blevet almindeligt at gennemføre love, der er generelle i den forstand, at de gælder for situationer, som i forvejen er reguleret i specielle love, og/eller går på tværs af ministerområder. Forvaltningsloven, ligebehandlingslovene, lov om diskrimination på arbejdsmarkedet og persondataloven er eksempler på sådanne love. Det er særegent ved disse love, at de kan ændre andre regler, uden at der sker en formel ændring af ordlyden i de pågældende regler”. (Andersen, 2010:149).

samfundet.⁵⁹⁷ Således kan det øgede offentlige ansvar og det private ansvar opretholdes på samme tid; reglerne kan udtrykke på den ene side en intention om at ændre samfundets indsatser i retning af stadig mere velfærd og effektivitet for samfund og individer (Krogstrup 2011; Pedersen et al. 2008) og på den anden side intentioner om ikke at ændre ved, at den enkelte har ansvar og selvbestemmelse (Borch 2003). Det er denne ambition om at tilpasse reglerne til forskellige rationaler - dvs. om at forene hensynet til en effektiv velfærdsforvaltning på den ene side og om opretholdelse af traditionelle retsstatsgrænser, herunder privat forældreansvar og traditionel myndigheds- og sektorafrænsning på den anden, som giver sig udslag i reglernes partielle og inkrementelle karakter. Hermed kan betones både en række ideelle formål og principper og samtidig indføres undtagelsesbestemmelser, opereres på mange niveauer og alligevel stilles krav om konkret tilpasning, bl.a. gennem henvisning til (udvidet) monitorering. Hermed kan grænser i realiteten forskydes i takt med, at reglerne antager en mere flydende karakter som følge af udviklingen i den velfærdsstatslige interventionisme på det sociale område såvel som på andre samfundsmæssige funktionsområder (Vangsgaard, 2009:24). ”*Boundaries among doctrinal fields have broken down [...], all offer opportunities to arrange and rearrange entitlements to encourage and discourage various kinds of transaction.*” (Kennedy, 2009:14) Dette ses også i etableringen af instanser, der varetager flere formål, fx er Ankestyrelsens rolle udviklet i flere retninger.

Denne form for regulering er åben og adaptiv og kan siges at være begrundet i et behov for fleksibilitet og tilpasning i regelgrundlaget overfor uforudsigelige og omskiftelige forhold i virkeligheden (Blume 2006; Henrichsen 2001; Hydén 2010; Zahle 1986; Tamanaha 2010; Banakar 2013). Men den efterlader en række spørgsmål, som handler om, hvordan reglerne skal forstås i forhold til de almene grænser, der ligger i disse regler. Det er således ikke så ligetil at bestemme, hvor grænsen går mellem forældreansvaret, barnets autonomi, andre sektorers ansvar og kommunens tilsynsforpligtelse. Skarpt sat op vil det sige, at det er vanskeligt at bestemme, om, over for hvilke situationer og hvordan kommunen kan eller skal forholde sig.

Kompleksiteten udfyldes i dag i stigende omfang af digitale redskaber og systemer, særligt DUBU, som på grund af systemets reference til den socialfaglige ICS-metode har en høj legitimitet i feltet samtidig med, at praksisbeslutningerne kan gøres mere transparente, fremstå mere systematiske og rationelle og gøres mere styrbare. Her håndteres altså reglernes nedtonede grænser, herunder med aldersopdelte fokusområder (Socialstyrelsen 2014a), skabeloner for underretninger (Socialstyrelsen 2014d) og (98) lokale kommunale prioriteringer, politikker og mål. Værdier om helhedssyn og konkret individuel vurdering kan opretholdes, samtidig med at beslutningerne kan deles op, kategorier lægges ind og processer lægges fast. Disse kategorier og systematiseringer fremgår altså ikke af reglerne selv - men anvendes i praksis til at håndtere de brede udgangspunkter og mange proceskrav.

Ser man på regelsættets *enkelte dele*, kan disse altså godt fremstå meningsfulde og sammenhængende, men ser man på regelsættet som et *samlet hele* kommer en række forskelligheder, manglende sammenhænge, inkonsistens, spørgsmål og uklarheder til syne som følge af den retlige kompleksitet, der ligger i reglernes udformning. Denne form får umiddelbart reglerne til at se ”nemme” ud. Betydningen af denne udformning er genstanden for DEL II.

⁵⁹⁷ Selv om: “*the aim of universal norm-creation underlying international human rights instruments, such as the UN Convention on the Rights of the Child (CRC) may not necessarily be consistent with the core notion of childhood prevalent in any one society at any one time in history*” (Buck, 2011:5).

4 DEL II: FOKUS, METODE OG TEORI

4.1 INDLEDNING

I DEL I er det vist, at reglerne om det almindelige kommunale tilsyn i forhold til børn og unge er "bid-for-bid" udformet og ganske omfattende, fler-lagede, multiple og åbne, orienteret i retning af – forskellige, gensidigt afhængige og skiftende – principper, værdier og processuelle regler og præget af forskellige forståelser fra område til område og fra niveau til niveau. Den samlede udformning af reglerne er således i realiteten præget af interdependens og adaptivitet i forhold til konkret kontekst, niveau, område og eventuelt efterfølgende prøvelse. Sådan fremstår de imidlertid ikke, idet konkrete grænsedragninger og kontekstuel betydning nedtones gennem brede værdier og enkeltvis fremstilling af reglerne bl.a. i ledsagende informationsmateriale. Dette ses i undersøgelsen som udtryk for rettens tilpasning til en øget samfundsmæssig kompleksitet. Denne form får altså reglerne til at se enkle og klare ud. *"Lovgivningen på området er tydelig. Kommunerne har et særligt ansvar i forhold til at sikre, at børn og unge får de bedst mulige vilkår for god trivsel og udvikling."* (SISO, 2012:4). Reglerne kan derfor se ud til at være nemme at håndtere i praksis: *"Juraen har jeg ikke de store problemer med", udtaler en af de interviewede sagsbehandlere på spørgsmålet, om der er særlige juridiske problemstillinger, der skaber udfordringer i forhold til at overholde lovgivningen i sagsbehandlingen.* (Ankestyrelsen, 2010:12)⁵⁹⁸ Samtidig har Ankestyrelsen og andre aktører jævnligt påpeget manglende overholdelse af reglerne på børneområdet (Ankestyrelsen 2011; Ankestyrelsen 2009c; Ekspertpanelet 2012; Deloitte 2013), og det har været anset for nødvendigt med omfattende uddannelses- og informationsaktivitet og et stadigt eskalerende behov for reformer og lovændringer⁵⁹⁹. Der er altså side ikke noget i vejen med regler og principper⁶⁰⁰, idet det er forståelsen i praksis, det er galt med,⁶⁰¹ uanset hvor meget uddannelse og information der tilbydes. Samtidig ændres reglerne igen og igen. *"The linear pattern of responding to failures to protect children has continued virtually unchanged."* (Stevens & Cox, 2008:1330).

Men måske kan feltet også forstås på andre måder. Værdier, principper og procesregler afspejler således *ikke nødvendigvis*, at reglerne er nemme at anvende. De afspejler umiddelbart klare regler men indebærer ikke nødvendigvis en lineær forbindelse til beslutninger i praksis. Regler kan få *andre konsekvenser* i mødet med konkret praksis end dem, der fremgår af reglernes beskrevne intentioner og værdier. Bettina Lehmann Kristiansen har således med reference til Åkerstrøm Andersens teori om kontraktliggørelse gjort opmærksom på, at krav om øget medvirken og ansvarliggørelse kan ændre rationalerne for beslutningstagerne og dermed i realiteten være med til potentielt at skabe en ny og intensiveret klientgørelse (Kristiansen 2011). Annette Kronborg har ligeledes ud fra et magtteoretisk perspektiv påpeget, at en generel værdi om samarbejde som norm for forældre kan indebære tab af velfærd for børn (Kronborg 2007), jf. også Schiratzkis påpegning af forholdet mellem barnets-bedste-begrebet og reale forhold (Schiratzki, 2013:40). I Munro-rapporten peges på, at retlige procedurekrav og -værdier kan være forbundet med problematiske defensive strategier blandt beslutningstagerne (Munro 2011b).

Måske kan der være sammenhænge mellem reglernes udformning, herunder kompleksitet, og de beslutninger, der tages, som kan have betydning i forhold til de forskellige opfattelser af, om

⁵⁹⁸ Citaterne refererer mere bredt til reglerne på børneområdet og retter sig således ikke specifikt mod tilsynsreglerne.

⁵⁹⁹ Dette gælder helt bredt og altså ikke specifikt i forhold til tilsynsområdet.

⁶⁰⁰ Med enkelte undtagelser (BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013:72).

⁶⁰¹ I forvaltningslitteraturen henvises fx til, at der i praksisfeltet sker *"en sammenblanding af begreberne"* (Andersen, 2012:229).

reglerne overholdes. Dette er udgangspunktet i vignetundersøgelsen, som tager sigte på at besvare delspørgsmål 2: Hvilken betydning kan reglernes udformning have i kommunal beslutningstagning? Spørgsmålet undersøges gennem et underspørgsmål: Hvilke (heuristiske) beslutningsmønstre kan reglernes udformning være forbundet med i praksis?

4.2 OM UNDERSØGELSENS METODE OG TEORI

4.2.1 Teorien. Kognitivt orienteret beslutningsteori

"For much of history, laws were passed and cases decided with little more than intuitive knowledge about how the mind works. A judicial attitude or suspicion verging on hostility toward psychology - just as toward statistics - can still be found" (Gigerenzer & Engel 2006).

4.2.1.1 Nye tendenser: Fokus på kognition

"It's probably not surprising, therefore, that people are much more willing to believe that others have misguided beliefs about the world than that their own beliefs are misguided.." (Watts, 2011:15).

De senere år er der kommet en genopdagelse af det realistiske, pragmatiske perspektiv, primært i USA af jurister med højst forskelligt ståsted indenfor dels Law and Economics-bevægelsen, særligt Richard Posner (Schaumburg-Müller i: Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004; Posner, 2001) og Richard Epstein (Epstein 2010), dels den empiriske realistiske skole, herunder Cass Sunstein (Jolls et al. 1998; Miles & Sunstein 2008; Thaler & Sunstein 2008). Cass Sunstein er juraprofessor ved Harvard, tidligere Chicago Law School og "regulatory czar" under den første Obama-administration. Den nye realisme - empirical legal realism - indbefatter også Frederick Schauer (Schauer 2009; Schauer 2003), Russel Korobkin (Korobkin 2000) Jeffrey Rachlinski (Rachlinski 2009), Reid Hastie (Hastie 2008) Dan Simon (Simon 2012) m. fl. Mange af disse tilgange er inspireret af nyere forskning indenfor feltet "behavioral sciences", som også omfatter økonomi, psykologi, beslutningsteori, reguleringsteori, neuroøkonomi, marketing og kombinationer af disse discipliner (se fx Lunn 2008; Lunn 2014; Johnson & Goldstein 2003; Shafir 2013; Iyengar & Huberman 2004; Chetty et al. 2012; Beshears et al. 2007) præget af et ønske om at forstå (retlig) beslutningstagning som menneskelig adfærd i form af bl.a. håndtering af kompleksitet, ud fra viden om menneskelig kognition.⁶⁰² Viden herom søges i især eksperimentelt og kvantitativt genererede data og anvendes i stigende grad aktivt i offentlig administration og regulering (OECD 2012; Cabinet Office 2011; European Commission 2014). Tilgangen er således ofte en kvantitativ, empirisk tilgang. Der tages udgangspunkt i nye forståelser af "rationel" og "irrationel" beslutningstagning, som ikke er optaget af sondringer mellem bevidste og ubevidste niveauer i traditionel forstand men betoner betydningen af forskellige former for menneskelig erkendelse, tænkning, viden, læring og dermed beslutningstagning, afhængig af konkret *kontekst og beslutningsmiljø*, især inspireret af Tversky og Kahnemanns forskning i "irrationel"

⁶⁰² Med "menneskelig kognition" menes her psykologisk, filosofisk, samfundsvidenskabelig mv. teori og viden om menneskelig tænkning og erkendelse. Ikke at forveksle med den forestilling om "det kognitive samfund", jf. Henrichsen, som med reference til Torben Bo Jansen supplerer beskrivelsen af det moderne samfund som et informationssamfund med, hvor kognitive værdier anvendes som betegnelse for et holdnings- og adfærdsmønster, som udtrykker en prioritering af personlig udvikling - i modsætning til det korporative samfund (Henrichsen 2001:397).

beslutningsadfærd (Kahneman et al. 1982; Kahneman & Tversky 2000), herunder betydningen af intuition,⁶⁰³ ”tommelfingerregler”⁶⁰⁴, tilfældighed, tilgængelighed og efterrationalisering mv. (Glimcher 2005; Watts 2011; Sunstein 2013) som nærmere beskrevet nedenfor i dette afsnit. Dermed forholder den kognitive beslutningsteori sig også til det rationelle, logiske oplysningsideal, jf. afsnit 2.3.3.1, idet der anlægges et mere realistisk blik på dette ideal, bl.a. med udgangspunkt i en erkendelse af samfundsmæssig og retlig kompleksitet, jf. afsnit 2.3.2.2.2. Dermed har den kognitive teori også betydning i forhold til det ideal, som den juridiske (enheds)tænkemåde er forbundet med.

Der findes i dag en del forskning og initiativer herom i forhold til sundhed, miljø mv. (Alemanno & Gabbi 2013; 2012; Lunn 2014; Jolls et al. 1998). Her har særligt været fokus på anvendelse af kognitive undersøgelsesresultater og teori til at påvirke borgernes adfærd med regulering i form af ”nudges”, dvs. skub i den ønskede retning uden sanktionering eller incitamentsstyring (Thaler & Sunstein 2008), fx ved opt-out-regulering fremfor opt-in-regulering⁶⁰⁵, defaults⁶⁰⁶ mv. (European Commission 2010; OECD 2012; Cabinet Office 2011; Cabinet Office 2012). Både de teoretiske positioner, de empiriske resultater og de initiativer, de har affødt, er omdiskuterede (se fx Mikhail 2005; John et al. 2009; Burgess 2012). Bevægelsen er således blevet kritiseret for at være præget af et utilitaristisk menneskesyn, ikke værdibaseret (deontologisk)⁶⁰⁷ og for at være udtryk for en videreførelse af rational choice-teorier bl.a. gennem den måde, som de eksperimentelle studier opererer med kognitive ”fejl” i beslutningsprocessen - bias - i stedet for andre forståelser (fx van de Luitgaarden 2007). Der er således stillet spørgsmål til effektiviteten på længere sigt og peget på kontraproduktive mekanismer⁶⁰⁸. Der er endvidere anført kritik med udgangspunkt i de etiske og demokratiske aspekter af sådan ”nudging” (Hansen 2013; Burgess 2012). Disse indvendinger og kritikpunkter er i forhold til indeværende undersøgelse behandlet i afsnittet om kritik af metodevalg og teori.

I Europa har de kritiske (retsrealistiske) bevægelser ikke udvist samme interesse for kognitive mønstre i menneskelig tænkning og adfærd i *retlig* sammenhæng.⁶⁰⁹ Måske fordi det legalt-rationelle bonus-pater-figur⁶¹⁰ står meget centralt europæisk tradition i forhold til andre figurer, herunder den mere usympatiske,⁶¹¹ nytteoptimerende Homo Economicus.⁶¹² Alberto Alemanno og Christoph Engel er nogle af de få europæiske jurister, der - sidstnævnte bl.a. sammen med psykologen Gerd Gigerenzer - har interesseret sig på denne måde for juridiske og administrative beslutningsprocesser. Der er i dag opbygget forskningsmiljøer (bl.a. Max Planck Institute of Human Development, Berlin, Bonn og Centre for Analysis of Risk and Regulation, London) i et tværfagligt felt med fokus på samspillet mellem (retlig) regulering og kognitiv teori om beslutningsadfærd og

⁶⁰³ Jf. også læringsteori og anden teori om ”tavs viden”, ”common sense” mv. (fx Argyris 2004)

⁶⁰⁴ Om heuristiske regler og mønstre, se note 10.

⁶⁰⁵ Opt-in betegner den situation, at den pågældende selv skal gøre noget aktivt for at blive omfattet af reguleringen og opt-out den situation, at den pågældende skal gøre noget aktivt for at undgå reguleringen.

⁶⁰⁶ Med default menes det standardvalg, som anses for at gælde, hvis der ikke aktivt tages et andet valg.

⁶⁰⁷ Men der er også mere ”bløde” tilgange, herunder Amartya Sens ”weak consequentialism” som beskrevet af Sunstein (Sunstein 2005), som baserer den empiriske forståelse på etiske, retfærdighedsorienterede værdier.

⁶⁰⁸ Fx er det påpeget, at regler om obligatorisk brug af cykelhjelme kan virke kontraproduktivt på den måde, at cykling fravælges (Burgess 2012).

⁶⁰⁹ Det er betegnende, at kognition som et tværvidenskabeligt samlingspunkt ifølge Gyldendals Danske Åbne Encyklopædi nævner en række fag inden for humaniora, samfunds- og naturvidenskab, herunder arkæologi, historie, etnologi, sociologi, økonomi, biologi og evolutionsteori, men ikke jura (Gyldendal 2014).

⁶¹⁰ Se note 193 om bonus pater familias-normen.

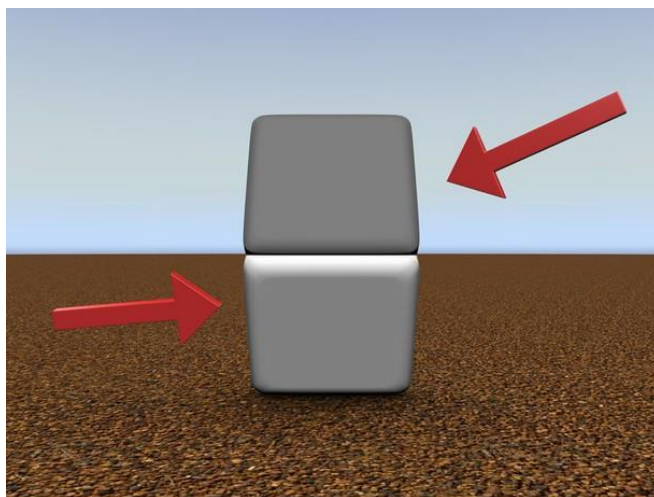
⁶¹¹ Jf. også Oliver Wendell-Holmes’ ”bad man”: *If you want to know the law and nothing else, you must look at it as a bad man, who cares only for the material consequences which such knowledge enables him to predict, not as a good one, who finds his reasons for conduct, whether inside the law or outside of it, in the vaguer sanctions of conscience*” (Holmes 1897).

⁶¹² Som dog også har undergået forandringer bl.a. foranlediget af et fokus på betydningen af altruisme som drivende beslutningsfaktor, jf. også om nyere teorier ovenfor i afsnit 2.3 om bl.a. Dworkin’s Dommer Herkules-figur.

eksempler fra forskellige områder, generaliseret på primært eksperimentel basis, men også andre forskningsmæssige design og metoder, herunder observationer, interview og dokumentanalyser, anvendes.

Gigerenzer - og Engel - tager, ligesom Sunstein - udgangspunkt i Kahnemanns og Tverskys teorier og Kahnemanns senere System 1 og System 2-teori. System 1-tænkning er intuitiv, hurtig og heuristisk, baseret på tommelfingerregler og intuition, mens system 2-tænkning er den mere langsomme, krævende, deliberative, reflektive og systematiske form for tænkning (Kahneman 2011). Disse former for tænkning skal ikke nødvendigvis opfattes som binære eller dichotomiske enheder - snarere som yderfelterne på et "kognitivt kontinuum" (Helm 2011; Hammond 1996; Dekker et al. 2013). Begge former for tænkning eller beslutningstagning kan anses for uhensigtsmæssige, "irrationelle", biased - og begge former for tænkning kan anses for hensigtsmæssige, rationelle og fornuftige. Det afhænger af konteksten (van de Luitgaarden 2007; Hammond 1996; Woods et al. 2010). Retlige beslutninger kan med dette udgangspunkt anskues som indebærende ikke bare en, men flere former for rationalitet. Og hvilken form - den hurtige system 1-tænkning eller den langsomme system 2-tænkning - der er hensigtsmæssig, og hvilken der er problematisk, afhænger af konteksten. Retlig beslutningstagning må altså med dette udgangspunkt vurderes og reguleres *forskelligt*, alt afhængig af hvilken kontekst den finder sted i. Det bliver i denne forståelse altså helt afgørende om en beslutning tages af en domstol, en administrativ klageinstans, en tilsynsmyndighed eller en kommune. Og det er af betydning om der er tale om en beslutning, der kan eller skal tages på baggrund af sparsom eller omfattende oplysning, samtidigt tilstedeværende eller sekventielt ordnede data og hvilken tids- og ressourceramme, der er til stede, reflektionsmuligheder mv. (Helm 2011; van de Luitgaarden 2007; Woods et al. 2010; Watts 2011; Sunstein 2013).

Denne betydning af kontekst kan illustreres af følgende figur:



Figur 3. Den øverste kasse ser umiddelbart (system 1) ud til at være mørkegrå og den nederste kasse lysegrå. Men hvis man sætter sin finger i midten af billedet er begge kasser mørkegrå. Konteksten i form af baggrundsfarven gør forskellen. Kilde: <http://channel.nationalgeographic.com/channel/brain-games/galleries/brain-games-watch-this-pictures/at/optical-illusion-37418/>.

En del af kassen ser mørkegrå ud - men ikke så meget igen, hvis man ser nærmere på konteksten. Og det virker kun indlysende mørkegråt, fordi man kender svaret (konteksten). Forskellige måder at opfatte på gør sig altså gældende i forskellige former for situationer. At anvende samme måde at tænke og opfatte på i forskellige situationer kan altså være problematisk. System 1-tænkning - fx i form af intuitive, associative tommelfingerregler kan være fornuftige menneskelige mekanismer i én kontekst - og problematiske i en anden. Det afhænger af det konkrete miljø, om man kan stole på

intuitionen. At anvende system 1-tænkning er således ikke nødvendigvis udslag af fejl og irrationalitet. Det samme gælder den rationelle, langsomme tænkning - informationsøgnings- og vægtningsprocessen i system 2.⁶¹³ Den kan være fornuftig i en kontekst og problematisk i en anden. Ikke at anvende system 2-tænkning er således ikke nødvendigvis udslag af fejl og irrationalitet. System 2-tænkning som informationsvægtning kan ifølge Gigerenzer være effektiv, når resultatet er kendt, dvs. når der er tale om "fitting" - at forklare et bestemt forløb *efterfølgende*. Men den præskriptive værdi er lav (Gigerenzer & Engel 2006) På denne måde svarer Gigerenzers kritik til Nassim Talebs påpegnelse af, at konstateringen af fravær af sorte svaner ikke har præskriptiv værdi i forhold til eksistensen af nye, sorte svaner (Taleb 2007), og til Sunsteins brug af eksperimentet "the invisible gorilla" (Sunstein, 2013:128), hvor tilskuere ikke bemærker en person i abekostume, der blander sig i en videosekvens men godt kan se den pågældende, når de i forvejen er informeret herom. Deliberativ, langsom refleksion - fx i form af omfattende informationsbehandling er ikke altid muligt - men heller ikke nødvendigvis væsentligt eller hensigtsmæssigt (Hammond 1996; van de Luitgaarden 2007; Woods et al. 2010; Stevens & Cox 2008; Sunstein 2013; Gigerenzer & Engel 2006), selvom det kan se sådan ud, når et kendt forløb vurderes efterfølgende. I denne situation er der en anden viden og kontekst til stede, som indebærer risiko for efterrationaliserende "fitting", dvs. en form for beslutningstagning, der på grund af manglende opmærksomhed på kontekstforhold ikke nødvendigvis er af præskriptiv værdi.

4.2.1.2 Beslutningsteori og retlig regulering

Dermed er beslutningsteori, dvs. teori om menneskelig tænkning i forbindelse med beslutningsprocesser (Helm 2011; Sunstein 2013; Gigerenzer 2008; Hammond 1996; Woods et al. 2010; van de Luitgaarden 2007) relevant i forhold til vurdering og udformning af regler.

Heuristiske system 1-prægede strategier er naturligvis ikke ukendte på det juridiske område. Jon Andersens beskrivelse af forvaltningsretten indeholder flere steder i realiteten sådanne tilgange til retsanvendelsen. I forhold til behandling af oplysninger skriver Andersen: "*Reglerne om udveksling af oplysninger er, som det ses, ganske uoverskuelige. I praksis kan man støtte sig til nogle vejledende tommelfingerregler...*" (Andersen 2013:223).⁶¹⁴

Juridisk er der herhjemme ikke så meget fokus på disse forhold: "*Many lawyers would posit "heuristics and the law" to be a non-issue. Similarly, most psychologists would not think of the law when they think of heuristics. Upon closer inspection, however, one finds courts cutting through complex cases by relying on rules of thumb, administrators making decisions based on one good reason, and legislators responding to scandal. Should that be seen as irrational and irresponsible?*" (Gigerenzer & Engel 2006). Selvom der i praksis anvendes tommelfingerregler og intuition, er dette ikke generelt udgangspunktet for reglerne og den juridiske vurdering. Jon

⁶¹³ Som - i et retligt perspektiv - består i den juridiske metodes rationelle afvejning af hensyn, normer, retsregler mv. Om dette ses som udtryk for mål/middelelationalitet eller normrationalitet, jf. ovenfor i afsnit 2.3.1.1., er således i denne sammenhæng ikke så afgørende.

⁶¹⁴ Også Ankestyrelsen opstiller tommelfingerregler. I PA 158-12, som omhandler fritagelse for forældrebetaling for anbringelse uden for hjemmet, jf. servicelovens § 159, jf. Socialministeriets bekendtgørelse nr. 498 af 25. maj 2011 om betaling for ophold i anbringelsessteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsophold for unge i alderen 18 til og med 22 år anviser Ankestyrelsen følgende "pejlemærker": 1. Er anbringelsen nødvendig for, at der sker en udvikling hos barnet eller den unge? 2. Er anbringelsesstedet egnet, og kan det tilbyde relevant behandling til barnet eller den unge? At der i retsanvendelsen i praksis anvendes tommelfingerregler, er der vel nok heller ingen tvivl om. "*En del medarbejdere er generelt i tvivl om, hvilke krav lovgivningen stiller i forbindelse med udveksling af oplysninger [...] Botilbuddene oplever generelt ikke, at lovgivningens krav om udveksling af oplysninger besværliggør behandlingen af en sag eller besværliggør samarbejdet mellem de involverede forvaltningsenheder*" (Københavns Kommunes Borgerrådgiver, 2011:17). Her fremgår det ikke, hvordan det kan være, at der på den ene side er tvivl om reglernes krav og på den anden side, at dette ikke besværliggør sagsbehandlingen. Der er formentlig tommelfingerregler på spil i praksis, men de undersøges ikke nærmere.

Andersen diskuterer interne regler og forbuddet mod skøn under regel, og finder, at den sociale lovgivning i udstrakt grad bygger på en *ambition* om, at den enkeltes situation skal vurderes og behandles individuelt. Andersen henviser til helhedsprincippet, jf. bl.a. retssikkerhedslovens § 5, som behandlet ovenfor i afsnit 3.3.2.2.1 om den historiske udvikling i retning af behov og helhedsvurdering og afsnit 3.5.6.2.3 om indhentning af oplysninger i forbindelse med kommunens tilsyn. Andersen finder, at der i sager, der er omfattet af denne målsætning, gælder en formodning imod, at forvaltningen er berettiget til at opstille egne faste retningslinjer for skønnetts udøvelse. På den anden side anerkender Andersen også, at det sociale område er præget af masseadministration og effektivitetshensyn, idet der, ofte under stort arbejdspress, behandles mange ganske ensartede sager, og der er en betydelig tilskyndelse til at lette administrationen gennem håndfaste hjælperegler. Hertil kommer, at området er undergivet et generelt krav om hurtig sagsbehandling, og det forhold, at det er et udgiftstungt område med stort behov for stram budgetstyring. Spændingen mellem kravet om individualisering og effektiv sagsbehandling viser sig ofte i de konkrete sager (Andersen, 2013:129).⁶¹⁵ Det fastholdes således generelt, at det at fastlægge gældende ret korrekt kræver opslag i forarbejder og forskrifter, internationale regler, forskellige myndigheders praksis, vægtning af forskelligartede kriterier, inddragelse af fortolkningsregler, forudsigelse af prøvelsesmyndighedernes efterfølgende fortolkning, korrekt citering mv. Kun i helt oplagte situationer, hvilket er ganske sjældent,⁶¹⁶ er denne opgave mindre omfattende.

Tilbageskuende ex post evaluering i form af prøvelse, tilsyn, rekurs, audit mv., jf. afsnit 2.2.3 om den juridiske metode og 3.5.9 om monitorering af kommunerne kan således holde sig indenfor det juridiske enhedsteoretiske oplysningsideal og dermed den langsomme, deliberative system 2-rationalitet, uanset kontekst. Dvs. den juridiske tænkemåde kan operere på baggrund af en binær opdeling mellem rationel, langsom system 2-beslutningstagning (som er godt) - og intuitiv, common sense-præget system 1-beslutningstagning (som er skidt). Henvisningen til et retligt krav om konkret, individuel vurdering i en sag er udtryk for dette. Kravet baserer sig således på forestillingen om den rationelle aktør, som indhenter nødvendige og tilstrækkelige informationer, behandler dem "efter bogen", overvejer samtlige retskilder, helheden i sagen, de langsigtede konsekvenser af mulige sagsudfald, handler proportionalt, sikrer medindflydelse for sagens parter, lighed mellem lignende situationer, hurtighed og objektivitet i vurderingen og afvejer forskellige formål, foretager professionelle skøn ud fra faglige normer og standarder indenfor den ramme, retten sætter. Den rationelle aktør er ikke drevet af menneskelige behov, underlagt pres eller individuelle forhold. Hun tænker altid med "system 2-tænkning"; dvs. langsom, lineær, velovervejet, "korrekt" tænkning. Den rationelle aktør kan fx godt håndtere kompleksitet og mange muligheder: *"In the traditional view, more choices are always better than fewer. If you now have five options, you would probably like to have ten, and if you have ten options, you'd probably like to have twenty, and if you have twenty, you would probably be better off with fifty. On this view, having more choices helps and never harms people"*. (Sunstein, 2013:124).

Med kognitivt orienteret beslutningsteori kan man stille spørgsmål hertil. Bl.a. hvordan en kontekstløs enhedsforståelse af, hvad der er rationelt, kan gøre andre tænkemåder usynlige eller ligefrem ulovlige. Dvs. at det kontekstløse blik kan gøre det nødvendigt at nedtone det, hvis der i en konkret situation er anvendt hurtig, intuitiv, tommelfingerregel-baseret system 1-tænkning, uanset hvor meningsfyldt dette kan opfattes i den konkrete kontekst. Det vil sige, at der kan være god grund til ikke at komme for tæt på, hvilke tommelfingerregler, der i realiteten anvendes i praksis, da de ikke altid holder for en juridisk (efterfølgende) vurdering. De kan ses som udtryk for, at der ikke er foretaget den korrekte, konkrete, individuelle vurdering, og dermed at skønnet er sat under regel, at der kan være modstrid med lovgrundlaget eller grundlæggende principper. System 1-

⁶¹⁵ Se afsnit 6.3.5.

⁶¹⁶ Se herom fx Evald og Graver, (Evald 2012; Graver 2007). Sidstnævnte finder, at der kun ganske sjældent er tale om direkte retsanvendelse i denne forstand - de fleste retlige spørgsmål er i realiteten "hard cases".

tommelfingerregler i praksis anerkendes således kun juridisk i det omfang, de *ikke fremstår* som sådanne - men som system 2-beslutninger, der er i harmoni med forestillingen om rettens enhed, baseret på retligt-interne normative værdier og system 2-systematik. Hermed tages udgangspunkt i enhedsforestillingen, jf. afsnit 2.3.1.2 - at målet med regulering er at kontrollere beslutningsprocesser ved at skabe bevidste, reflekterede, langsomme, deliberative, rationelle, uemotionelle beslutninger. Dvs. at regler og retlige design sigter på at udrense ubevidste, hurtige, automatiske, associative og emotionelle beslutninger - dvs. reducere system 1-tænkning (se fx Henrichsen 2001:554)⁶¹⁷. Hvis der er grund til at tro, at der er system 1 processer på spil, vil designet i denne forståelse have til formål at bringe kognitionen under bevidst kontrol eller i det mindste begrænse den uønskede påvirkning af beslutningsprocessen gennem system 1 tænkning. (Engel, 2008:413). Men beslutningsteorien rejser spørgsmål ved disse forestillinger, idet den inddrager den konkrete kontekst. Det er således ikke sikkert, at retlige design, der sigter på at udrense ubevidste, hurtige beslutninger, også har denne virkning i kontekst. Her kan der være tale om helt andre virkninger i form af fx efterrationalisering, over-optimisme og defensive strategier.

4.2.1.2.1 Den kommunale kontekst

Fraværet af kontekst kan således ifølge beslutningsteorien gøre det retlige enhedsperspektiv problematisk. Børneområdet - herunder det almindelige, kommunale tilsyn - er underlagt den *kommunale* forvaltning. Som beskrevet i indledningen til afhandlingen, jf. afsnit 1.8. er der for det første tale om mange *målgrupper/interessenter* for den kommunale tilsynsaktivitet (børn, forældre, marginaliserede, samfundet), usikre prognoser og løbende ændringer. Dvs. ”vilde problemer” (se fx Høybye-Mortensen, 2013; Krogstrup, 2011), præget af *usikkerhed* i modsætning til simple problemer eller problemer, der nok er komplicerede, men kan løses ved hjælp af beregning og efterfølgende evaluering (Dekker 2011; Stevens & Cox 2008; Herring 2005; Hammond 1996; Helm 2011; van de Luitgaarden 2007; Basarab-Horwath 2001; Shlonsky et al. 2012; Lagerberg 2000; Lundström 2005; Regehr et al. 2010; Lipsky 1980; Hasenfeld 2010). Det sociale systems karakter af ”underste sikkerhedsnet” og opsamlingssted for det, der ikke passer andre steder (Ponnert, 2011:39) bidrager til denne usikkerhed. Særligt er tilsynsområdet præget af behov for hurtige beslutninger om usikre prognoser på baggrund af sparsom og ikke-sekventiel information - ”cues” i modsætning til egentlig børnefaglig undersøgelsesvirksomhed. For det andet er *velfærdshensyn* og *effektivitetshensyn* centrale mål samtidig med, at mål om anerkendelse af *den enkelte* også er centrale; dvs. mål om at ændre på familiernes adfærd og holdninger, at ”flytte” dem - men samtidig sikre anerkendelse af den enkeltes integritet gennem inddragelse og deltagelse. Dvs. at beskytte fællesskaber som familien og samfundsfællesskabet - og samtidig beskytte individet (se fx Høybye-Mortensen, 2013; Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Majgaard, 2013; Pedersen, Greve, & Højlund, 2008). For det tredje er der tale om en *lokal, kommunal enhedsforvaltningsstruktur*, dvs. en forvaltning, der er underlagt lokale hensyn, bl.a. økonomiske, og varetager mange *sagsområder* - sundhed, børn, voksne, behandling, opsøgende virksomhed, beskæftigelse, støtte, sanktionering mv. (Henrichsen 2012; Kristiansen 2001; Dalberg-Larsen 1984; Battrup 1992; Højlund 2009; Andenæs 1990; Majgaard 2013; Pedersen et al. 2008). Den kommunale opgavevaretagelse er således præget af strategiske hensyn i forhold til ressourcer, organisationsstruktur, personaleforhold, andre sektorer, lokaløkonomiske forhold mv. politiske beslutningsprocesser, lokalpolitiske prioriteringer, kommunale valgperioder, institutionelle forhold, administrative hensyn eller systemhensyn, fx kravet om en effektiv sagsbehandling af en større sagsmængde - i snæver forstand forstået som en hurtig og billig sagsbehandling. Og for det fjerde er feltet karakteriseret af ikke-jurister som beslutningstagere og *ingen specifikke professionskrav*. Dette indebærer forskellige udgangspunkter for retsanvendelsen, herunder forskellige beslutningsprocesser i form af visitationsudvalg, ledelsesstrukturer, gruppebeslutningsprocesser, supervisionsløsninger mv., forskelligt kendskab til

⁶¹⁷ ”... ofte er intuitionen den dårligst tænkelige læremester, når det drejer sig om store, komplekse sociale systemer, som f.eks. netop den offentlige forvaltning”(Henrichsen 2001:553).

retsgrundlag, forskellige værdier, kundskaber og forforståelser (Henrichsen 2001; Kristiansen 2001; Dalberg-Larsen 1984; Andenæs 1993; Helm 2011). Området er generelt forbundet med socialfaglighed og socialrådgiverfaget i modsætning til de retlige institutioners forbundethed til den juridiske profession. Dette indebærer imidlertid ikke en fuldstændig forbundethed mellem socialrådgiverprofessionen og det kommunale børneområde, idet der ikke stilles professions- eller uddannelseskraav på området, som derfor kan være bemandet af såvel administrativt, kommunalt, uddannet personale som socialrådgiveruddannede og personale med helt andre baggrunde som fx pædagogisk eller akademisk uddannede og personer uden uddannelse. Der kan være tale om personale med lang anciennitet, der har været med under bistandsloven og de mange reformer, og har fulgt disse med større eller mindre interesse, og der kan være tale om yngre medarbejdere, hvis indgang kan være nyere teorier og metoder. Nogle er optaget af det juridiske, andre ikke i væsentlig grad. Nogle er særligt terapeutisk andre administrativt orienterede. For nogle er det sociale arbejde et kald - for andre ikke. Nogle er på vej ud af arbejdsmarkedet - andre er på vej ind i rollen som beslutningstager. Nogle beslutninger er underlagt lokalpolitisk bevågenhed på grund af aktuelle sager eller politikker - og andre er ikke. Nogle er underlagt ledelsesmæssig og budgetmæssig processtyring i form af team-organisering, sagsbehandlingsstandarder, opfølgingsstatistikker og IT-understøttelse - andre er mere frit stillet. Nogle har lokale traditioner, andre ikke i væsentlig grad. Nogle er efteruddannede inden for børneområdet, andre er ikke. Under alle omstændigheder sker der en løbende udvikling og udskiftning på området. Dvs. at vidensgrundlag og personlige udgangspunkter i realiteten kan være ganske forskellige fra person til person og fra forvaltning til forvaltning. Disse betingelser for retsanvendelsen er ganske velbeskrevne (se fx Andersen, 2012; Dalberg-Larsen, 1984; Dalberg-Larsen, 1996; Henrichsen, 2001; Hielmcroné & Schultz, 2010; Høybye-Mortensen, 2013; Kristiansen, 2001, 2011; Pedersen et al., 2008).

Det, der i denne undersøgelse lægges vægt på, er, at de er forskellige fra retsvidenskabelige og retsfilosofiske positioner, hvor ret og retsregler kan håndteres abstrakt og principielt. De adskiller sig også fra den traditionelle retsanvendelsesposition med fokus på den retlige prøvelse ved domstolene, hvor ret og retsregler kan håndteres tilbageskuende. I den retlige institutionskultur står (domstolenes) konfliktløsning og neutralitet således centralt, og fokus er på gyldighed, retssikkerhedsværdier og ”unormal adfærd” (se fx Henrichsen, 2012). I rettens institutioner kan retten principielt udgøre hele feltet. Selvom denne anderledeshed ikke betyder, at kommunerne har fuld frihed til at tilrettelægge deres virksomhed, idet de skal overholde gældende ret, herunder i forhold til sagsbehandlingen, er der dog tale om en fundamentalt anderledes kontekst end de retlige institutioners. Det er denne virkelighed, valget af teori og analysestrategi retter sig mod i denne undersøgelse.

4.2.1.2.2 Retlige beslutninger i kontekst

Ifølge Gigerenzer kan en hurtig, spartansk beslutningstagning, ”The fast and frugal tree” (system 1), baseret på tillid til kendskab til regler og fakta *i udgangspunktet* være en effektiv og hensigtsmæssig strategi til håndtering af kompleksitet. Det vil ikke sige, at sådanne intuitive beslutninger per se er hensigtsmæssigt, men at de *kan være* det (Gigerenzer 2008; Hammond 1996; Helm 2011; Sunstein 2013). Sunstein har især peget på betydningen af ”defaults”⁶¹⁸ som en væsentlig kontekstfaktor af retlig interesse. Dette ser ud til at have stor betydning for konkret beslutningstagning i forhold til regler (se fx Johnson & Goldstein 2003; Iyengar & Huberman 2004). Fx viser en undersøgelse af pensionsopsparingsadfærd, at der er stor forskel på opsparingsadfærd, alt efter om et pensionssystem er reguleret som aktivt eller passivt valg (Chetty et al. 2012). Det er ikke alle, der opfører sig ens - i dette eksempel var der 15 procent, der ikke lod sig påvirke - de planlagde deres pension selvstændigt. Men for de 85 øvrige procent havde det helt afgørende betydning for

⁶¹⁸ Jf. note 606.

adfærden, hvordan reglerne var konstrueret. Er det et passivt system, hvor den retlige ”default” er pensionsopsparing, så spares der op. Er det et aktivt system, hvor opsparing kræver et aktivt tilvalg, spares der ikke op i tilsvarende grad. Sådanne default-mekanismer er også relevante at overveje i forhold til formulering af regler. Klare regler - fx aldersgrænser, præsumptionsansvar, objektivt ansvar - er således præget af en mere stærk default end uklare, vage, elastiske regler, jf. DEL I. Men det er ikke entydigt, hvordan defaults har betydning (Sunstein 2013; Lunn 2014; OECD 2012; European Commission 2010; Shafir 2013; Cabinet Office 2011; Alemanno & Gabbi 2013), hvilket er vigtigt at holde sig for øje i forbindelse med retlige design.

Aflæring er især påpeget af Engel som en betydningsfuld kontekstfaktor i forhold til regulering. Med aflæring tænkes på det forhold, at retlige beslutninger påvirkes, ikke bare af, hvordan nye regler udformes, men også hvordan gamle regler aflæres. Her er ”cues” afgørende for læring af nye regler (Engel, 2008b:284). *”Whenever the legislator undertakes reform, it must address individuals who come with a learning history. The addressees must integrate the new object into whatever mental web they have retained from previous experiences.”* (Engel, 2008b:290) Engel forklarer, at dette kan være en væsentlig barriere for nye regler, og henviser også til, hvordan hjernen bruger ressourcer økonomisk - bl.a. ved ekspertisering, når opgaver gentages. I stedet for at lagre alle de enkelte trin i en proces separat, lagres hele kæden af mentale trin som én enhed, og et enkelt ”cue” er nok til at sætte hele kæden i bevægelse. Regler læres og følges altså i denne forståelse automatisk. Men for retlige reformer kan sådan ekspertisering være problematisk, da det er hele kæden, der skal ændres, og det kan være nemmere at ignorere ændrede regler. Dvs. nye regler kræver aktiv aflæring af gamle ”kæder” (Engel, 2008b:290). Nye regler, der inkrementelt⁶¹⁹ søges indpasset i eksisterende regelsæt og opretholdelse af ældre begreber og sondringer⁶²⁰, jf. DEL I, kan således anskues som læringsmæssigt problematiske.

Betydningen af at indtænke sådanne forhold i forbindelse med retlig regulering er ikke koblet på et enkelt kognitivt fænomen, men på tilstedeværelsen af en række retligt relevante fænomener mere generelt. Fænomenet ”over-optimisme” - ”overconfidence” - står centralt. Et eksempel på over-optimisme på børneområdet er påpegningsen i Munro-rapportens (jf. også socialministerens ekspertpanel (Ekspertpanelet 2012) og Ponnert (Ponnert, 2011:44) af tendensen til blandt socialarbejdere at se positivt på alvorlige problemer. Kaos, forvirring og lave forventninger hos familierne kan blive afspejlet organisatorisk og hos sagsbehandlere, hvilket kan lede til, at problemer og løsninger overses (Brandon et al. 2010). *”Efforts to think the best of families were found where there was a reluctance to make negative professional judgments about a parent. Workers were keen to acknowledge the successes of the often disadvantaged, socially excluded parents who were using their services, and reluctant to see them as parents and judge their behaviour as harmful to the child. In cases where adult-focused workers perceived their primary role as working within their own sector, failure to take account of children in the household could follow”* (Munro 2011b). Det er muligvis også sådanne fænomener, der ligger bag ekspertpanelets konstateringer (Ekspertpanelet 2012) og tilsvarende påpegningsen i flere undersøgelser (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Socialstyrelsen og Ankestyrelsen 2013; Ankestyrelsen 2008; Ankestyrelsen 2013) af problematisk tiltro til forældre i konkrete sager og sammenblanding af inddragelse af forældrene som proces og som resultat (Hitzler & Messmer 2010). Over-optimisme handler således også om en kognitiv tendens til at være optaget af det kortsigtede og nedtone mere

⁶¹⁹ Se afsnit 2.3.2.2.

⁶²⁰ Se fx Schiratzki om børneretten som et flerlaget modernitetsprojekt (Schiratzki 2013), der integrerer en række ældre dogmer, og Gyldenløve, Kronborg og Svendsen (Gyldenløve Jeppesen de Boer et al. 2013) om sondringen mellem offentlig og privat ret.

langsigtede og usikre overvejelser⁶²¹ eller konsekvenser af en beslutning.⁶²² Men ikke kun overoptimisme kan være til stede - det omvendte kan også gøre sig gældende. Defensivt strategier mv. kan være et resultat af over-negativitet, afstedkommet af fx medieomtale, kontrolrapporter, angst for negativ omtale mv. (Hood 2011; Gigerenzer & Engel 2006; Sunstein 2013; Argyris 2004). Opmærksomhed, ”saliency” som følge af medieomtale kan således have konsekvenser. I Munro-rapporten anbefales at være opmærksom på, at et klima af frygt, skyld og mistillid præger børneområdet, hvilket kan føre til, at børn udsættes for risiko. Derfor anbefales det at undersøge, hvordan offentligheden bedre kan bibringes en forståelse af kompleksiteten, usikkerheden og de følelsesmæssige udfordringer, som er vilkår på børneområdet (Munro, 2011:13). I denne sammenhæng anses det derfor for vigtigt, at monitorerings- og dokumentationssystemer ikke sigter på at dømme god eller dårlig performance (Munro, 2011:10), men anlægger et mere nuanceret, indlevende blik. Sunstein fremhæver, at opmærksomhed også kan have positiv betydning - ”saliency as a nudge”. Konkrete retlige vurderinger kan altså blive *primet* af påvirkninger i situationen eller af *forankringseffekter*. *“Concern with managing uncertainty has been affected by the level of public outcry when mistakes are made, so that there has been a shift towards defensive practice where a concern with protecting oneself or one’s agency has competed and sometimes overridden a concern with protecting children”* (Munro, 2011:20).

Disse fænomener er forbundet med det, som Gigerenzer beskriver som ”take-the-best”-heuristik, dvs. en tendens til at vælge den mest nærliggende, forhåndenværende løsning. Dette mønster med at gå ud fra det forhåndenværende er af de amerikanske beslutningsteoretikere blevet identificeret som *tilgængelighedspræference* - ”availability bias”. I forhold til børneområdet kan Munro’s beskrivelse af ”genstartssyndromet”, hvor sagsbehandlere fokuserer på den helt aktuelle, kortsigtede situation, jf. også Ankestyrelsens kulegravning af udvalgte sager (Ekspertpanelet 2012) formentlig forstås på - blandt andet - denne baggrund. ”Genstartssyndromet” er en måde at begrebsliggøre praksis og beslutningstagning i sager om omsorgssvigt, idet viden om fortiden kan blive undertrykt til fordel for et fokus på den aktuelle situation og et kortsigtet perspektiv. Fx hvor en ny baby eller en ny partner i sig selv bliver set som en mulighed for fremskridt og håb for familien. Denne form for tænkning forbindes hos Munro særligt med arbejdspress og en følelse af hjælpeløshed, primært i langvarige sager og opstår især, når en sag overtages af en ny medarbejder som følge af fravær eller organisatorisk skift med henblik på at få et ”frisk” blik på en sag - eller når retlige myndigheder vurderer anmodninger fra forvaltningerne om tvangsmæssige indsatser som uproportionale og på denne baggrund vælger at give forældre med store problemer mulighed for alligevel at demonstrere deres forældreevne med store konsekvenser for barnet (Munro 2011b). Også ufleksible, rigide opfattelser kan hænge sammen med take-the-best/availability-præget beslutningsadfærd: *“Once a view had been formed there is often a reluctance to revise a judgment about the family, or about individual family members. Thus a ‘neglect’ mindset could preclude the thought that the child might also be physically or sexually harmed; ‘rough handling’ injuries seen as less serious acts of careless parenting rather than as an indicator of much more grave underlying concern about physical injury; and father figures could be seen as ‘all good’ or ‘all bad’* (Brandon et al., 2010:6).

Sådan beslutningsadfærd kan også hænge sammen med det, der i beslutningsteorien omtales som *representationsbias*, dvs. at et fænomen kan blive betragtet som repræsentativt for en større sammenhæng - fx om bestemte typer af mennesker, familier, børn - uden at der egentlig generelt kan konstateres en sådan sammenhæng. Det kan fx handle om køn, alder, etnicitet. Også en vis

⁶²¹ Helm nævner et eksempel på et barn, der spørger efter sin far, hvilket tolkes som et savn, og giver anledning til beslutning om at arbejde mod udvidet kontakt men viser sig at være et ønske om at få sikkerhed pga. angst for faren (Helm 2011).

⁶²² Om modsætningen mellem kortsigtede og langsigtede hensyn i den offentlige forvaltning, se Henrichsen (Henrichsen 2001:397).

tendens til inerti, ”status quo-bias” kan gøre sig gældende, afhængig af kontekst, ligesom en tendens til selv-bekræftelse, ”confirmation-bias”, det vil sige, at forståelser, der bekræfter ens forhåndsopfattelse har en lettere gang end alternative forståelser (Helm 2011; Sunstein 2013; Watts 2011; Hammond 1996; Woods et al. 2010; Gigerenzer 2008).

Efterrationalisering, ”hindsight bias” (Hugh & Dekker 2009; Gigerenzer & Engel 2006) har betydning, når fænomener og begivenheder opfattes som uundgåelige i et ex-post perspektiv (Sunstein 2013:141; Helm 2011:905). Beslutninger, der tages efter et forløb har fundet sted, jf. afsnit 2.2.3 om det juridiske, prøvelsesorienterede blik, ser ud til at være grundlæggende anderledes end beslutninger, der tages, inden der er opnået viden om ”hvordan det gik”. *”It is important to be aware how much hindsight distorts our judgment about the predictability of an adverse outcome. Once we know that the outcome was tragic, we look backwards from it and it seems clear which assessments or actions were critical in leading to that outcome. It is then easy to say in amazement “how could they not have seen x?” or “how could they not have realized that x would lead to y. Even when we know the evidence on the hindsight bias it is difficult to shift it; we still look back and over-estimate how visible the signs of danger were”* (Munro, 2011:18). Dette gælder også, når det fx gennem statistiske data søges at forklare fænomener (Watts, 2011:44). Men fordi ”udfyldningsprocessen” sker umiddelbart og uopmærksomt, vil vi være uvidende om at den foregår; vi bemærker ikke, at noget mangler (Watts, 2011:47) *”In this way, we manage to sweep the frame problem under the carpet - always convincing ourselves that this time we are going to get it right, without ever learning what it is that we are doing wrong”*. (Watts, 2011:48)

Sådanne mønstre kan altså spille ind - hensigtsmæssigt eller uhensigtsmæssigt - i forbindelse med beslutningstagning, alt afhængig af kontekst. Retsregler og deres udformning er en del af konteksten og kan have til formål at modvirke sådanne tendenser gennem krav om langsom, teknisk-rationel deliberation, professionsnormer og monitorering ud fra værdier og idealer om lighed, dialog, saglighed mv., jf. DEL I’s beskrivelse af de mange krav om konkret afvejning, inddragelse af hensyn og kriterier, kendskab til love, regler og områder. Men det er langt fra sikkert, at retsregler virker efter sådanne hensigter.

4.2.2 Metoden. Operationel retssociologisk metode, vignetbaseret

”Legal analysis focuses most readily on what it takes to be rational - especially instrumentally driven - action. And it has particular difficulties in dealing with matters of affect (that is, the emotion that lies behind or gives rise to action). Social theory has often seemed to have a similar emphasis. [...] Yet both law and social theory need to recognize and address the non-rational or perhaps differently rational aspects of social life.” (Cotterrell 2006)

4.2.2.1 Operationel retssociologi

Den operationelt retssociologiske metode indskriver sig i ”law-in-action”-traditionen og anvendes til systematisk at undersøge, hvilke virkninger retten har i det omgivende samfund, samt at forklare, hvorfor retten har de virkninger, som man kan finde frem til (Dalberg-Larsen, 2005:231). Det søges altså at bestemme faktorer, der hver for sig og i forskellige kombinationer bestemmer rettens virkninger (eller manglende virkninger). I en operationel retssociologisk sammenhæng vil man ofte ønske at gå nogle skridt videre end til den rene konstatering af et eventuelt svælg. Man vil søge at *forklare*, hvorfor dette svælg er opstået, man vil sætte resultatet af denne konkrete undersøgelse ind i et *større mønster*, og man vil ikke mindst søge at finde frem til, hvilke *virkninger i øvrigt* de pågældende regler kan have - bortset fra de tilsigtede. Dalberg-Larsen, jf. også Bettina Lehman Kristensen, (in: Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004) opregner en række grupper af faktorer på struktur- og aktørniveau af betydning for retsreglers virkninger: Selve loven (procedurer, sanktioner, kompetenceforhold mv.), retssystemet i øvrigt (retstradition, bevisbyrderegler mv.) myndighederne

på området (afskrækkende, kontrollerende, vejledende, konfliktløsende, modvillige mv.) borgerne selv (positiv/negativ holdning til loven, organisering mv.), politiske styrkeforhold (politisk baggrund for loven, regeringsmagten mv.) tilførsel af ressourcer (er der afsat midler, hvor mange) kommunikation om loven (medier, tilgængelighed). Udover disse faktorer refererer Dalberg-Larsen til den polske retssociolog Adam Podgórecki, som har opstillet en teori om tre niveauer, der samlet bestemmer virkningerne af en retsregel (Podgórecki 1974). Det første niveau er reglernes betydning som en del af et samlet retssystem inden for et givet socioøkonomisk system. Det andet udgøres af den subkultur, inden for hvilken reglen skal finde anvendelse, medens det tredje repræsenteres af personlighedstypen hos den enkelte, der i sidste instans gennem sin adfærd må træffe beslutning om at handle lovmæssigt. Denne teori betoner således vigtigheden af at inddrage faktorer på såvel makrosociologisk plan som gruppesociologisk som individualpsykologisk niveau.

Metodemæssigt dækker den operationelle retssociologi et bredt spænd af designs og metoder, hvor såvel case studier, som forløbsundersøgelser og tværsnitsanalyser kan anvendes med brug af såvel kvalitative, som kvantitative og mixede metoder.

4.2.2.2 Operationelle undersøgelser på børneområdet

De undersøgelser af rettens virkninger, der foreligger på børneområdet, har mange forskellige former, som beskrevet i kapitel 1. I nogle undersøgelser anvendes sociologiske, antropologiske eller etnografiske metoder til belysning af feltet og i andre indtages et prøvelsesperspektiv (revisionsmæssigt eller juridisk review) eller mere styringsprægede, public administration-orienterede udgangspunkter. Dvs. der spørges til implementeringen af mål og værdier som udtrykt bl.a. i lovgivningen. I undersøgelser med et juridisk perspektiv defineres målekriterier ud fra retskilder, grundprincipper og juridisk teori, dvs. et juridisk-internt perspektiv, og sådanne perspektiver kan også indgå i mere styringsorienterede undersøgelser (Deloitte 2013; Deloitte 2012; Ankestyrelsen 2009c; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013). I sådanne analyser er *omfanget af og variable karakteristika* ved de fænomener, som er omfattet af regler og standarder i centrum, dvs. fx tilrettelæggelsen af kommunale procedurer. Dette indebærer, at der undersøges forekomst, udformning, typologisering mv. af kommunale beredskaber, IT-systemer, forskellige former for ydelser, fx rådgivning, og tværsektorielle samarbejdsprocedurer, vurderingsmetoder, antal henvendelser, afgørelser, begrundelser, reaktionsformer og reaktionstider, stigninger, fald og bevægelser sammenholdt med fx demografiske data (fx Ankestyrelsen, 2008, 2009b, 2010, 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013; Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt, 2012; Holm-Petersen, 2011; KREVI, 2011; Lausten, 2010; Lindstrøm & Korzen, 2011; Servicestyrelsen, 2011). Disse undersøgelser betjener sig i forskelligt omfang af statistiske data, tværgående surveys mv. De undersøger både strukturelle forhold og forhold på aktørplan. De er ofte kendetegnet ved at have en kvantitativ karakter, evt. mixet med kvalitative elementer i form af fx interviews og casestudier (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Socialstyrelsen og Ankestyrelsen 2013; Ankestyrelsen 2013).

Ikke mange af sådanne undersøgelser karakteriserer sig som operationel retssociologi, jf. Dalberg-Larsens definition heraf (Dalberg-Larsen, 2005:45). SFI's undersøgelse af forældreansvarsloven er en undtagelse - den henviser til den operationelle retssociologi, idet fokus i undersøgelsen er på afgørelseres begrundelser og rationaler: "*Ved at interviewe dommere og observere, hvordan forældreansvarssager foregår, er intentionen at frembringe en forståelse for rationalerne i de retlige afgørelser og for, hvorfor der eventuelt måtte forekomme en varieret retlig praksis*" (Ottosen & Stage, 2011:27). I SFIs evaluering af lovændringerne på børneområdet fra 2001 angives det med reference til Søren Winthers implementeringsforskning, at ikke mindst markarbejdernes/frontlinjepersonalets adfærd spiller en stor rolle. Samtidig er der ikke i øvrigt taget udgangspunkt i dette forhold men i implementeringsgraden, og hvad der kan fremme høj implementering (A -D. Hestbæk et al., 2006:28). Lignende teknisk-rationelle udgangspunkter ligger bag evalueringen af servicelovens §§ 49a og 153 (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013), som i

særlig grad er rettet mod de organisationsformer, som reglernes implementering anses for at være forbundet med (visitationsenheder, mødeformer, interne retningslinjer, standarder, it-understøttelse mv.). Her undersøges praksis i forhold til sådanne implementeringsstrategier, og det konstateres, at der fortsat er forhold, der hæmmer implementering, bl.a. hvad der betragtes som for stor tiltro blandt medarbejdere til forældresamarbejdet. I en undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4 om medvirken på det sociale område udført af Rambøll Management i samarbejde med forskere fra Aalborg Universitet (Ejler et al. 2004), operationaliseres den noget ubestemte bestemmelse om medvirken i retssikkerhedsloven ud fra andre bestemmelser (reglerne i forvaltningsloven om tavshedspligt, partshøring mv.). Fokus er på den manglende implementering af disse forskellige former for medvirken, som ud fra interviews begrundes med socialarbejderes manglende kendskab eller prioritering og manglende ledelsesopbakning. I de nævnte undersøgelser ses derimod ikke nærmere på betydningen af selve udformningen af regelsættet, herunder i hvilket omfang fx komplicerede regler, ubestemthed eller dobbelttydighed i reglerne kan have betydning. Dette ses også i Ankestyrelsens praksisundersøgelser, hvor der måles på kommunernes overholdelse af udvalgte regler, men ikke spørges til, *hvorfor* reglerne evt. ikke overholdes. Med Lene Dalsgaards ord ”*I de nyere analyser, der har været behandlet her, er de fagprofessionelles situationer, aktioner og reaktioner for det meste en blind vinkel* (Dalsgaard, 2013:50).

Bettina Lehmann Kristiansens undersøgelse af pantefogedernes retsanvendelse går længere, men heller ikke her er det individuelle aktørniveau genstanden i forhold til retsgrundlaget: ”*Formålet er ikke at kortlægge beslutningsprocessen i relation til konkrete afgørelser. Dette vil vel i realiteten være en umulighed, idet dette også vil forudsætte bl.a. individualpsykologiske undersøgelser af den pågældende medarbejder. Spørger man til beslutningsprocessen, og hvad grundlaget var, er det umuligt at svare på, idet en del af beslutningsgrundlaget vil være ubevidste elementer - i bedste fald får man efterrationaliseringer. I de norske undersøgelser er det påvist, at situationen spiller en rolle for retsanvendelsen, herunder hører også forhold som fx kemi de to personer imellem, hvilket vil være umuligt at kortlægge præcist.*” (Kristiansen, 2001:22) Der kan således konstateres manglende overholdelse af regler og principper, og dette henføres til kontekstforhold, herunder i særlig grad, at der er tale om ikke-jurister (Kristiansen in: Dalberg-Larsen (ed) et al., 2004).

Evalueringer af lovregler og retssociologiske undersøgelser af operationel karakter har således traditionelt et teknisk-rationelt top-down-perspektiv svarende til den juridiske prøvelsessituation eller et normativt-teoretisk udgangspunkt i øvrigt, der lægger regler og værdier til grund, hvilket gør, at disse i sig selv kun diskuteres i begrænset omfang. Ofte konstateres manglende implementeringsadfærd, dvs. områder, hvor reglerne (ikke) virker efter den angivne hensigt, eller hvor praksis er i strid med værdier om retssikkerhed som fx forudsigelighed, integritets- og autonomibeskyttelse, konkret individuel vurdering, bevisvægtning eller andre hensyn (Forsman 2013; Friis 2003; Friis 2005; Ejler et al. 2004; Ankestyrelsen 2011; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Mattsson 2008). Denne form for data kan ikke belyse mere indgående, på hvilke måder udformningen af den retlige regulering har betydning, opfattes og håndteres i konkrete beslutninger, hvilke konsekvenser, bestemte reguleringstiltag kan være forbundet med i den konkrete praksis, eller hvordan regler kan spille sammen med konkrete opfattelser og kognitive strategier, indlejrede i forskellige kontekster osv.

De senere år er der kommet fokus på den antropologiske og etnografiske tradition for kvalitative studier af kontekst (etnometodologiske studier). Sådanne undersøgelser har fra en retssociologisk betragtning fokus på konkrete begrundelser og argumenter og kan fx anvende forskellige former for diskurs- og tekstanalyse med henblik på at stille spørgsmål til rationaler, underliggende begrundelser, styringsmekanismer og magtformer i retsanvendelsen (Böcker Jakobsen 2004; Cotterrell 2006; Sarat 2004; Schiratzki 2008; Svenson 2000; Hammerslev & Madsen 2013). Hermed adskiller sådanne studier sig fra de mere værdi- og implementeringsorienterede evalueringer. I det etnometodologiske perspektiv er afgørelser og lovbestemmelser traditionelt

sekundære kilder, men i de senere år, hvor etnometodologien har bevæget sig i retning af multisitede studier af større netværker og overskridende globale bevægelser som menneskerettighedsnetværk, finansieringsforbindelser og mæglingstraditioner (Nader 2002; Riles 2005a; Kennedy 2009; Mattei & Morpurgo 2008; Richey 2011; Mosse 2011; Marcus 1995), er der i større grad åbnet for et bredere primært kildebillede, dvs. at retsregler i form af dokumenter, fx journaler, afgørelser og indstillinger, ikke ses som ”dead artefacts”, der *lægges til grund*, men som interdependente aktører, der *interagerer*. Sådanne studier er der også fokus på i dansk retssociologisk sammenhæng (Johansen 2013) baseret bl.a. på Latours aktør-netværksteorier. Men i denne, operationelle, undersøgelse har det været ønsket at opnå en mere målrettet information om den hurtige, intuitive beslutningstagning i *ex ante-situationen* på aktørniveau. Derfor er dokumentanalyse (af journaler, indstillinger, afgørelser mv.) valgt fra, idet de i *denne sammenhæng* anses som sekundære kilder, der primært illustrerer traditioner og rationaliseringer (de mere deliberative, langsomme *ex post*-overvejelser, jf. nærmere nedenfor herom). Observationer og åbne interview ville være oplagte metoder til belysning af *ex-ante*-beslutninger men er også valgt fra, idet denne form for data kan være vanskeligt at sammenligne på tværs af observationssteder.

4.2.2.3 Kvalitativ, vignetbaseret interviewmetode

Der er derfor på den ene side anvendt kvalitative interviews - men på den anden side er disse gennemført i en struktureret, fastlagt form. Dette opnås gennem brug af en kortfattet *vignet* med en serie konkrete spørgsmål om reglerne og mulige handlemåder. Vignetter er ligesom cases korte, realistiske, men ofte hypotetiske eller fiktive og ofte skriftlige, beskrivelser af et bestemt fænomen, og vignetmetoden består i, at nogle respondenter præsenteres for en eller flere vignetter og skal tage stilling til de skitserede fænomener (se om metoden og eksempler på anvendelse fx: Hughes 2008; Hughes & Huby 2002; Križ & Skivenes 2013; Jenkins et al. 2010; Taylor 2005; Nosanchuk 1972; Alexander et al. 1978; Ganong & Coleman 2006; Zellman 1990; Nybom 2005). Metoden kan anvendes såvel kvalitativt som kvantitativt og er særlig egnet til at undersøge vurderinger, holdninger og normer, idet metoden indebærer en række fordele i forhold til andre metoder: Præcisering og kontekstualisering af den holdning/det fænomen, man ønsker at undersøge, genkendelighed og relevans af (holdnings)spørgsmål, sammenligninger af respondents stillingtagen til komplekse eller personlige problemer samt manipulering af faktorer og indirekte måling af holdninger (Ejrnæs & Monrad, 2012:18). På denne måde er metoden på den ene side inspireret af den symbolske interaktionismes påpejning af betydningen af den sociale kontekst, hvorfor det er afgørende, at vignetten er *realistisk*, men på den anden side er denne kontekst søgt ”strømlet” med henblik på sammenlignelighed, inspireret af det kontrollerede forsøg. Hertil kommer, at den korte, komprimerede form med begrænsede og ikke-ordnede oplysninger er egnet til at inducere hurtig, intuitiv vurdering (Helm 2011; Gigerenzer 2008; Sunstein 2013).

Det er disse fordele, der ligger til grund for valget af vignetmetoden i denne undersøgelse. Måltreningen af svarinformationerne gennem ”ensretning” af konteksten ved brug af vignetten har til hensigt at gøre svarene sammenlignelige og analyserbare på tværs. Spørgsmålene, der ledsager vignetten, varierer derfor ikke informanterne imellem men spørger på en ensartet måde ind til respondentens opfattelse af retsgrundlaget i forhold til den konkrete i vignetten nævnte situation. Respondenternes svar er altså den afhængige variabel i undersøgelsen og den uafhængige variabel er vignet og spørgsmål. Designet er således quasi-experimentelt. Vignetten er forsøgt konstrueret med dette sigte, men også med et element af åbenhed, idet kontekst og spørgsmål forholder sig til *realistiske* situationer, og idet der gennem interviewspørgsmålene skabes en vis åben, individuel *feed-back eller diskussion* i forhold til informanternes beslutningsovervejelser.

Vignetmetoden anvendes vertikalt, ikke horisontalt. Dette er afgørende for at undgå, at undersøgelsen fører til en traditionel binær konstatering af, om beslutningstagerne kender eller overholder reglerne ud fra spørgerens konkrete operationalisering af dette spørgsmål. Dette er nemlig netop ikke undersøgelsens interesse - selvom det er svært at komme udenom som tema - idet

et sådant resultat ikke er så interessant i sig selv, hvis man er interesseret i *hvorfor og hvordan* snarere end *i hvilket omfang*, dvs. i at forstå snarere end at dømme. Den vertikale anvendelse af vignetmetoden giver mulighed for at rette den undersøgelsesmæssige interesse mere åbent mod beslutningstagernes vurdering af reglerne, deres betydning i beslutningssituationen og konkrete strategier til håndtering af retligt komplekse spørgsmål. Spørgsmålene har altså på den ene side til dels en ja/nej karakter - men undersøgelsesdesignet indeholder mulighed for at uddybe, reflektere og begrunde i løbet af interviewet. Af ressourcemæssige grunde er der ikke valgt et split-sample-design,⁶²³ hvilket ellers kunne være særdeles relevant i forhold til undersøgelsesfeltet.

4.2.2.3.1 Konstruktion af vignet og spørgsmål

Konstruktionen af vignetten er sket ud fra undersøgelsen af retsgrundlaget, herunder er vignetten oprindeligt inspireret af det af SISO i 2012 udarbejdede inspirationsmateriale (SISO, 2012) som dog retter sig særligt mod overgreb - idet der her indgår en række dilemmaer, refleksionsspørgsmål og forslag til praktikerne, som handler bl.a. om reglerne om det almindelige tilsyn og deres anvendelse, dvs. om underretningspligten, det tidlige tværfaglige samarbejde mv. Endvidere har konstruktionen af vignetten taget udgangspunkt i observationer og interviews i praksisfeltet. Observationerne er gennemført i efteråret 2012 i to kommuner, en stor og en lille kommune. I den store kommune er der gennemført observationer i to lokale teams. Udvælgelsen af observationssteder skete med udgangspunkt i kontakter i forbindelse med undervisning, bl.a. på en børnefaglig videreuddannelse, men der er ikke tale om egentlige, personlige relationer. Den ene kommune er sammenlagt af 4 kommuner i 2007 og har i dag knap 45.000 indbyggere.⁶²⁴ Den anden kommune er en stor kommune, opdelt i flere lokale enheder. Selvom de to kommuner/tre observationssteder ikke er repræsentative som sådan, er der heller ikke særlig grund til at tro, at de skulle afvige i særlig grad fra andre kommuner i forhold til hvilke problemstillinger, der skal tages stilling til i praksis og opfattelsen af reglerne. Og selvom demografiske forhold, sager, metoder, arbejdsgange og strukturer kan variere i omfang og karakter fra kommune til kommune⁶²⁵ og fra enhed til enhed, *er retsgrundlaget og de retlige spørgsmål ens mellem kommunerne*. De spørgsmål, som er genereret af observationerne, kan således anses som typeeksempler på de spørgsmål, reglerne kan rejse i forhold til konkrete sager, jf. undersøgelsen af retsgrundlaget - selvom der selvsagt også kunne have været fundet andre relevante spørgsmål ud fra et bredere perspektiv, jf. nedenfor i afsnit 4.2.4.

Der er ført detaljeret dagbog over observationerne (Creswell 2009), som bestod i deltagende observation, i form af overværelse af gruppemøder, samtaler med sagsbehandlere og rådgivere. Jeg fik også mulighed for at se i sager, underretningsmapper og diskutere med sagsbehandlere, ledere og konsulenter. Observationerne gennemførtes i samme periode som de nye regler i overgrebspakken blev fremsat og behandlet, og der kunne derfor spørges til disse forslag i forbindelse med observationerne. Men altså kun som forslag. Og det gjorde det svært at se, hvor hvilke problemstillinger kunne blive relevante efter disse regler. Dette afspejler sig konkret i, at visse problemstillinger i forhold til disse regelsæt ikke er indarbejdet i vignet og spørgeguide - fx reglerne om genbehandling og tilbagemelding til underretter. Observationerne og den efterfølgende udarbejdelse af vignet og spørgeguide udformedes også samtidig med, at DEL I gennemførtes, og mange af de regler, der blev spurgt til, var ikke færdigundersøgte på dette tidspunkt, herunder reglerne i persondataloven, retssikkerhedsloven mv. om meddelelses- og oplysningspligt, hvorfor disse regler først efterfølgende er blevet centrale i vignetundersøgelsen, herunder analysen af svarene, jf. nedenfor i afsnit 5.5. I drøftelserne på observationsstederne var mit perspektiv orienteret

⁶²³ Dvs. hvor forskellige udgaver af vignetten gives til forskellige deltagere eller over tid med henblik på at kunne tilbageføre forskelle i svarene til de forskellige udgaver eller dele af vignetten.

⁶²⁴ Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, 2014, (<http://www.noegletal.dk/noegletal/servlet/nctrlman.aReqManager>).

⁶²⁵ Dette er fokus i nyere undersøgelser (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt 2012b).

om reglerne, og det har naturligvis præget både indhold og form. Især fordi jeg valgte i nogle sammenhænge at inddrage egne spørgsmål og holdninger til reglerne. Dette har præget den viden, jeg har fået adgang til. Observationerne gav imidlertid et nogenlunde *ensartet* indtryk af, hvilke spørgsmål og overvejelser reglerne gav anledning til. Forholdet til det familieretlige område var helt centralt, dvs. betydningen af forældremyndighedsreglerne, herunder fælles forældremyndighed, ene-forældremyndighed, samtykkekompetence, Statsforvaltningens kompetence mv. Forholdet mellem sektorerne i øvrigt - skole, sundhed, politi mv. var også i fokus i drøftelserne på observationsstederne. Og endvidere var reglerne om børnesamtale, bisidder og repræsentation, forholdet mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltninger, vejledning og notatpligt relevante emner. Det er således disse emner og spørgsmål, vignetten handler om, selvom den også spørger til temaer, som ikke var så tydelige under observationerne, herunder persondatareglerne og de internationale regler.

På denne baggrund blev vignetten, som har form af en ensartet case, konstrueret. Den skulle kunne aktualisere konkrete opfattelser, beslutninger og overvejelser om de relevante reglers nærmere indhold. Samtidig skulle den være meget kort med henblik på, at interviewpersonen kan "nå" at få et overblik over den og forholde sig til den i forbindelse med interviewet. Det skal altså rammes mange balancer: *"A pitfall in vignette studies is to make the case descriptions too complex or too simple, and biases can also occur if the question respondents should answer is not accurate in relation to the research question"*. (Križ & Skivenes 2013)

Vignetten kom til at se sådan ud:

Stine er 44 år og har to børn, Iben på 12 og Magnus på 15 sammen med Henrik. De flyttede fra hinanden for 1/2 år siden. Iben er 7 dage hos Stine og 7 dage hos Henrik, mens Magnus selv må bestemme, hvor meget han er hos sin far. Stine er flyttet sammen med Jaques, som oprindeligt stammer fra Ghana og er far til Camille på 17. Camilles mor, Hanne, bor i en anden kommune, og Camille er på samvær hos Jacques og Stine 4 dage hver anden uge efter Statsforvaltningens beslutning. Hanne gik fra Jacques, da Camille var 8. Stines nabo har fortalt Magnus' skolelærer, at hun er bekymret for Magnus og Ibens forhold i hjemmet. Hun kender Hanne, og fortæller, at Jacques i sin tid udsatte Camille og Hanne for vold. Hun siger også, at han har en aggressiv, voldelig og uberegnelig personlighed, og at det er derfor, hun har valgt ikke at konfrontere Stine med sin bekymring. Skoleinspektøren har nu ringet til kommunens børne- og ungeforvaltning og har fortalt dette og følgende: Magnus har gennem nogen tid haft faglige og sociale problemer og aggressiv adfærd. Skolen har forsøgt at afhjælpe med støtte i skolen, men dette har ikke løst problemerne, og nu vil skolen gerne have, at kommunen træder til. Stine har haft Jacques med til møder på skolen om Magnus, hvor begge har afvist problemerne, og at socialforvaltningen skulle blandes ind. Iben er for nylig blevet bevilget støtte, fordi hun af lærerne karakteriseres som ekstraordinært indelukket. Stine har givet udtryk for overfor Ibens lærere, at Ibens indelukthed skyldes et problematisk samvær med Henrik, og at hun godt kunne tænke sig hjælp til at håndtere dette.

Vignetten giver anledning til spørgsmål⁶²⁶ om underretningspligt, rådgivning og samarbejde, forældreansvar og inddragelse af børnene, kommunale handlepligter herunder registrering/notatpligt, sektoransvarlighed, behandling af oplysninger, samtykke mv. Men den giver ikke anledning til særlige spørgsmål om tilbagemelding til underretter eller om genvurdering, og der er derfor ikke spurgt til dette. Der indgår kun ”objektive” fakta i vignetten. Dvs. hvem bor sammen med hvem, hvor gamle er børnene, hvem har sagt hvad. Somme tider kan cases og opgaver indeholde ”subjektive” data om, hvad personerne føler eller tænker, men dette er netop den form for viden, som myndighedspersonerne ikke sidder inde med. Derfor er det ikke med i vignetten. Der er med vilje ikke angivet forældremyndighedsforhold. Det er heller ikke angivet, hvilken form for vold eller overgreb, der kan være tale om. Og det er ikke angivet, om der er afgivet samtykke til behandling af oplysninger eller fra hvem. Grunden til dette er undersøgelsens interesse for, om disse - retligt centrale - forhold er noget, beslutningstagerne selv kommer på. Da vignetten er så kort, har det været helt afgørende, at den er *typisk* og giver *mening i praksis*. Vignetten er derfor blevet testet i to af observationskommunerne, også for at afprøve gruppeinterview, tid, noteringsteknik og betydning af optagelse. Testningen, som bestod i, at jeg bad 3 sagsbehandlere og konsulenter læse den igennem og svare på de tilknyttede spørgsmål bekræftede, at vignetten er typisk i praksis, idet de adspurgte utrykte dette og ikke havde problemer med at forstå og relatere sig til den i vignetten skitserede situation. Dette bekræftedes også i de senere gennemførte vignette-interviews. Samtidig blev det både i forbindelse med observationerne og de senere interviews påpeget, at handlingsforløbet i vignetten på enkelte punkter afveg fra, hvad man ”i virkeligheden” ville gøre, herunder i forhold til kontaktform, skriftlighed mv., jf. resultaterne af undersøgelsen nedenfor. Vignettens handlingsforløb valgtes imidlertid for at give mulighed for at undersøge netop den form for håndteringsstrategier i forhold til reglerne (fx mundtlighed overfor skriftlighed). Der blev som følge af testningen dog gennemført nogle få ændringer, bl.a. blev børnenes alder sat op, da det under testningen så ud til at være ved højere alder, at tvivlen satte ind, og der dermed kunne observeres forskellige opfattelser af reglerne. Endvidere kom der under testningen mere fokus på forholdet mellem underretninger og henvendelse, hvorfor vignetten tilrettedes med dette udgangspunkt. Forholdet til de familieretlige myndigheder viste sig også at give anledning til forskellige overvejelser, hvorfor der kom mere fokus på dette i den endelige vignette.

4.2.2.3.2 Informanterne: Kommunale konsulenter og afdelingsledere

Der er gennemført syv interviews i perioden juni-september 2013. Informanterne er alle kommunale beslutningstagere på primært linjelederniveau, dvs. afdelingsledere og faglige konsulenter/koordinatorer/sagsbehandlere - ikke direktion/forvaltningschef niveau. Fem er uddannet socialrådgiver, 1 er akademisk uddannet og 1 er pædagogisk uddannet. Alle har opgaver inden for børneområdet - ledelse/faglig sparring/konsulentfunktioner i forhold til myndighedssagsbehandlere, undersøgelsesgrupper, familiebehandlere og/eller udførerdel. De er ansat i seks forskellige kommuner fordelt over landsdelene - Jylland, Sjælland, Fyn, øer. Både store og mindre kommuner er repræsenteret, og de varierer i forhold til land/by, befolkningssammensætning, politisk sammensætning og socioøkonomisk profil. Både kvinder (5) og mænd (2) er repræsenteret og aldersmæssigt er informanterne mellem 42 og 57 år. De har alle arbejdet med børneområdet i en længere årrække og har alle deltaget i forskellige former for efteruddannelse. Nogle anvendte DUBU i sagsbehandlingen og andre gjorde ikke (endnu). De fleste anvendte ICS-modellen og nogle endvidere Signs of Safety.

Samplingen er ikke tilfældig, men planlagt (”purposive sampling”), og tager udgangspunkt i, at der ikke er grund til at indsamle mere data end nødvendigt i forhold til forskningsspørgsmålet (Creswell 2009). Samplingen er således sket ud fra et kriterium om, at *informanterne skal have kendskab til reglerne*. Der er derfor valgt informanter, som har fulgt undervisning og bestået eksamen i forhold til det undersøgte retsgrundlag i 2013, selvom der naturligvis ikke er tale om undervisning og

⁶²⁶ Spørgeguide er optrykt som bilag 1.

eksamen i alle detaljer i retsgrundlaget. Men samplingen indebærer, at det med sikkerhed kan siges, at forskellige forståelser ikke skyldes *grundlæggende* mangel på kendskab til retsgrundlaget. Dette kan kritiseres for at være urealistisk i virkeligheden. Dette er rigtigt, men resultaterne gælder da som det *mindre i det mere*. Dvs. det valgte sample er en *ekstrem case*. Hvis alle respondenterne her grundlæggende kender reglerne, og anvender bestemte håndteringsstrategier, så må det antages så meget desto mere at gælde bredt i praksisfeltet, hvor en variabel faktor kan være helt grundlæggende ukendskab til reglerne. Og dermed kan undersøgelsens pragmatiske, realistiske udgangspunkt bidrage til en diskussion af forskellige måder at forholde sig til reguleringsmæssig kompleksitet på. Se om kritik af metodevalg mv. i afsnit 4.2.4 nedenfor.

4.2.2.3.3 Interviewmetode

Interviews er enkelt-interviews (hvilket kan problematiseres, jf. nedenfor i afsnit 4.2.4 om kritik af metodevalget). Interviewene var strukturerede af vignetten og interviewsituationen er så vidt muligt søgt holdt neutralt, selvom vignet og spørgsmål i et vist omfang ”peger en retning” ud. Alle interviewene er gennemført af den samme spørger, dels pga. spørgsmålenes karakter, dels for at sikre sammenhæng i forståelsen. Der er brugt ”scheduled probes”, dvs. det er med de valgte spørgsmål forsøgt at undgå at lede respondenterne med uforberedte, løse spørgsmål, idet det er forsøgt at gennemtænke, hvor respondenterne kan tænkes at være i tvivl, gå i stå, blive usikre og forberede interviewguiden herefter. Spørgsmålene er ikke stillet i tematisk rækkefølge (selvom de er formuleret ud fra udvalgte temaer). Dette er for at få refleksionen til at være så ”naturtro” som muligt - i virkelighedens verden er oplysningsbilledet ikke komplet og oplysningerne kommer ikke ordnet, sekventielt og systematiseret. Intentionen har været at være neutral, ikke-dømmende i spørgsmålene, og der er kommenteret på svar for at opnå en åben og refleksiv samtale. Det er derimod søgt undgået at stille affektive, følelsesladede spørgsmål, såsom ”hvorfors?”, ”finder du det ikke urimeligt at?” eller ”burde reglerne laves om?”, særligt da der spørges til forståelse af lovgivning, som jo er den slags normer, som mest tydeligt er forbundet med sanktioner ved overtrædelse. Da der netop er tale om den slags spørgsmål, er interviewet bygget op, så der startes med de mindst ”truende” spørgsmål om baggrund, forståelse af vignetten mv. og således at der gives tid til også sådanne mere ”ufarlige” spørgsmål om metodebrug til sidst i interviewet. Det forsøges at gøre interviewsituationen til en god oplevelse, som også informanterne får noget ud af i form af refleksionsmuligheder. Det er i starten af interviewet gjort klart, at der ikke nødvendigvis er svar på spørgsmålene, at spørgeren selv er i tvivl om reglerne, og at det er i orden at være i tvivl eller usikker. I alle interviews er informanterne spurgt, om de havde spørgsmål til interviewet eller i øvrigt.

Interviews blev aftalt via e-mail, hvor informanterne også modtog en beskrivelse af projektet. De fik indflydelse på valg af tidspunkt og sted, som generelt var på deres arbejdsplads, og de blev inden interviewet oplyst om metode, tidsramme, anonymitet mv., ligesom de blev opfordret til at stille spørgsmål til undersøgelsen og dens udførelse. Generelt var der en stor velvilje i forhold til projektet og en nysgerrighed både på metode og indhold.

I forbindelse med *observationsstudierne* er der indgået aftale med de pågældende kommuner/teams, indeholdende samtykke til behandling af oplysninger, jf. persondatalovens § 10. Behandlingen ligger i overværelse af møder, indsigt i underretninger mv. Ingen personhenførbare oplysninger er noteret eller indgået i øvrigt i projektet. Derfor er der heller ikke oplysninger af denne karakter, der skal slettes i forbindelse med projektet, ligesom der heller ikke har været problemer med elektronisk behandling heraf.

I forhold til *interviewundersøgelsen* indgår heller ikke personhenførbare oplysninger i forhold til borgere/klienter. Men i forhold til de interviewede er data (svar) optaget, behandlet, opbevaret, analyseret mv. Disse oplysninger opbevares med henblik på forskningsmæssig validering, men vil

blive slettet, når der ikke længere er brug for dem. Informanterne kan ikke identificeres i den endelige rapport.

Etisk giver endvidere yderligere et par spørgsmål anledning til overvejelse, herunder om informeret samtykke, ”framing” og gengivelse af interviewpersonernes udtalelser. Alle deltagere har fået en beskrivelse af projektet og dets formål, som har dannet udgangspunkt for aftalerne, dvs. samtykket til deltagelse i det enkelte interview. Endvidere er det sikret, at individuelle svar ikke er personhenførbare, dvs. genkendelige i materialet. Det har således været afgørende at udforme vignen og spørgeguide så perspektivet er nysgerrigt - ikke dømmende.

4.2.3 Analysestrategien: Heuristiske mønstre som analyseredskaber

Analysestrategien er inspireret af både Gigerenzers og Engels og de amerikanske teorier, idet der er taget udgangspunkt i, at beslutningsmønstre bliver til i et samspil mellem kognitive forhold og kontekstuelle forhold, at den retlige regulering er en del af denne kontekst, og at det er forskelligt, hvornår hvilke beslutningsmønstre er hensigtsmæssige. Dvs. at reglerne anskues som kontekstforhold, der kan have betydning for, hvilke beslutninger, der tages - ikke som de *eneste* kontekstforhold af betydning, idet personlige, organisatoriske, ledelsesmæssige osv. forhold som nævnt naturligvis er helt centrale. Det søges således afdækket, hvilke mønstre - forstået som heuristiske, hurtige system 1-beslutningsmønstre, jf. ovenfor i afsnit 4.2.1, der kan tænkes at være i spil blandt beslutningstagerne i forhold til de relevante beslutninger, fx om hvordan regler om barnets alder opfattes og håndteres, hvilke retlige former, bestemte skridt har, hvornår der videregives eller indhentes følsomme oplysninger med eller uden samtykke, i hvilket omfang et bestemt skridt opfattes som pligtsmæssigt eller som en mulighed, og på hvilken måde barnet må eller skal høres, retten til repræsentation, hvad der vejledes om osv. Dvs.:

- om heuristiske mønstre kan være aktive
- hvilke der i givet fald kan være tale om,
- hvordan de fremstår,
- om de fremstår forskelligt i *forskellige sammenhænge*
- om de giver anledning til *forskellig eller ensartet praksis*

Analysestrategisk er interviewsvarene ordnet og beskrevet efter de regler, de refererer til. Herefter er de mønstre, der ser ud til at kunne være relevante, trukket ud, jf. de ovennævnte teorier og den øvrige litteratur i forhold til beslutninger på børneområdet, særligt de danske undersøgelser, (Ankestyrelsen, 2013; BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013;), den svenske udredning⁶²⁷ og Munro-rapporten (Munro 2011b) samt andre tilsvarende undersøgelser (fx Andersson et al. 2011b; Brandon et al. 2010; Križ & Skivenes 2013; Teachman & Gibson 2013; Hughes 2008; Regehr et al. 2010). Det er således undersøgt, om bestemte mønstre går igen blandt svarene, eller om de afviger fra hinanden, og det er undersøgt, hvornår hvilke mønstre fremkommer. Denne kategorisering af det empiriske materiale - dvs. markeringen af beslutningsmønstre, som fremstår som betydningsfulde i forhold til opfattelsen/håndteringen af retsgrundlaget i forhold til de stillede spørgsmål - er løbende overvejet i takt med, at empirien er indsamlet.

Der kan ikke af svarene udledes *begrundelser* for informanternes beslutningsmønstre. Der kan være tale om (social)faglige overvejelser, metodeopfattelser, personlige bevæggrunde, kommunale prioriteringer og retningslinjer, sagsbehandlingsmæssige vaner osv. Sådanne socialfaglige, metodemæssige og kommunale forståelser kan af beslutningstagerne - evt. med rette - anses for

⁶²⁷ SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU).

underlagt et fagligt skøn eller lokalpolitisk frihed. Men de er under alle omstændigheder *også* - underlagt den retlige, præskriptive ramme.

Der er ikke tale om fænomenologisk eller hermeneutisk informeret analysestrategi⁶²⁸ i klassisk forstand eller "grounded theory"⁶²⁹ på grund af den styrede vignetekontekst, den valgte beslutningsteoretiske ramme, og idet undersøgelsen ikke har haft sigte på den enkelte, kommunale, personlige eller faglige kontekst. Imidlertid er analysestrategien inspireret af hermeneutikkens intention om at forstå holdninger og dilemmaer på en mere åben måde end en rent positivistisk tilgang. Der er således ikke foretaget en decideret efterprøvning af tilstedeværelsen af disse fænomener og deres betydning i forhold til retsgrundlagets udformning. Mere har der været tale om at anvende de beslutningsteoretiske begreber med henblik på identifikation af, hvilke strategier og opfattelser, reglernes udformning *kan være forbundet med* i konkrete situationer. Disse spørgsmål - og svar - kan naturligvis også fortolkes og forstås på andre måder end ud fra disse begreber, men i denne sammenhæng har de beslutningsteoretiske begreber været anset som egnede til at søge at forstå svarene på en anderledes måde, end hvad der opnås med mere gængse strategier som fx en retssikkerheds- eller rettighedsorienteret, læringsteoretisk, organisatorisk, systemisk eller socialfagligt teoretisk informeret analysestrategi.

4.2.4 Kritik og motivering: Metode, teori og analysestrategi

"When someone does something that seems strange or puzzling to us, rather than writing them off as crazy or irrational, we should instead seek to analyze their situation in hopes of finding a rational incentive". (Watts, 2011: 36)

Det kan anføres, at det valgte sample er særdeles begrænset, og at flere respondenter havde forøget værdien af undersøgelsen. Det ville imidlertid have gjort det umuligt at kontrollere for grundlæggende kendskab til lovgivningen. Samtidig er antallet tilstrækkeligt, når vignetten er *typisk* og formålet *ikke er at fastslå årsagsforbindelser* og egentlig efterprøvelse af hypoteser, og når det er afgørende, at undersøgelsen ikke har et dømmende sigte, men et eksplorativt, nysgerrigt spørgende perspektiv.

Det kan betragtes som problematisk, at samplet består af ledere og konsulenter, ikke "menige" medarbejdere, - som fx skolesocialrådgivere, medarbejdere i underretningssekretariater, visitationsenheder, bufferfunktioner mv. - højere niveauer eller det politiske niveau. Eller andre aktører såsom samarbejdspartnere og brugere (forældre og børn). Men da fokus er på betydningen af *reglernes* udformning for beslutningsprocessen, giver denne afgrænsning mening i forhold til forskningsspørgsmålet (selvom sammenhænge på andre niveauer naturligvis også kunne være interessante), især da der de senere år har været et forøget fokus på netop disse ledelsesniveauer. Negative konsekvenser af reguleringsmæssig kompleksitet på beslutningsniveau kan således muligvis opvejes af fordele på andre niveauer som fx i forhold til den øverste ledelse, på politisk niveau eller i frontarbejdets praksis. Imidlertid er det i mødet med beslutningstagerne, at reglerne materialiseres i forhold til de involverede børn og familier, og det er derfor dette felt, der er i fokus i denne undersøgelse.

Valget af enkelt-interviews kan også problematiseres, idet de indebærer en risiko for, at forhold, nye overvejelser og alternative forståelser, som kunne være bragt frem i en gruppe-sammenhæng, ikke kommer frem. Dette er særlig problematisk, da grupperefleksion er et grundlæggende element i socialfaglig metode og praksis. Valget af enkelt-interviews er imidlertid truffet ud fra en erkendelse

⁶²⁸ Se herom fx (Kvale 1997).

⁶²⁹ Se herom fx Sage Handbook of Grounded Theory (Bryant & Charmaz 2007).

af, at gruppe-interviews kan give anledning til, at deltagerne påvirkes af de andre deltagere, og udsagn kan derfor blive præget af, at deltagerne slutter op om en bestemt mening, der er ”passende” i situationen, eller at nogle føler et behov for at markere sig, er tilbageholdende eller usikre, jf. også nedenfor om gruppeprocesser og ”human herds”.

Der kan således også rejses spørgsmål til, at gruppeprocesser er fravalgt som undersøgelsesobjekt på grund af det individuelle kognitive perspektiv og dermed anskuelsen af beslutningsprocesser som en indre og passiv proces.⁶³⁰ Beslutningsprocesser på børneområdet er i vidt omfang underlagt gruppeprocesser i forskellige former. Gruppelæring og gruppeproces er en afgørende del af socialt arbejdes metode. Fravalget af et mere gruppeorienteret perspektiv beror ikke på manglende anerkendelse af gruppeprocessers betydning. Det er således særdeles relevant at undersøge, om gruppeprocesser fører til andre vurderinger end individuelle beslutningsprocesser. Dette er imidlertid genstanden for en hel del forsknings- og undersøgelsesmæssig interesse, herunder betydning af ledelse, organisering og retningslinjer.⁶³¹ Beslutningsteoretisk har den forskningsmæssige interesse for gruppeprocesser bl.a. haft fokus på fænomenet ”human herds”, hvorefter effekten af gruppepåvirkning kan være ganske tilfældig (Watts, 2011:139). Gruppen påvirker - og ikke nødvendigvis i en ”objektiv” retning (se fx Hitzler & Messmer 2010). Fravalget er imidlertid begrundet med, at interessen i denne undersøgelse er rettet mod de individuelle processer, som *også* er en del af konkret praksis. De omorganiseringer, der er gennemført i mange kommuner i forhold til behandling af underretninger, registrering, rådgivningstilbud, undersøgelsespraksis mv.(BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Ankestyrelsen 2013) indebærer i *praksis*, at beslutninger i et vist omfang fortsat tages individuelt af ledere, visitationsmedarbejdere, sagsbehandlere. I denne sammenhæng er der grund til at fremhæve, at overholdelse af gældende ret i offentlig tjeneste i væsentlig grad *i sidste ende* beror på et personligt ansvar.

En indvending mod vignetmetoden kan være, *at den ikke viser beslutninger - men holdninger* til beslutninger. Dermed kan det være, at virkeligheden er helt anderledes. At efterrationalisering, ønsker om at fremstå på en bestemt måde, afskæring af virkelighedens gruppeprocesser og hierarkier, vil gøre resultaterne misvisende. I denne undersøgelse har det imidlertid været afgørende, at informanterne er *ledere og konsulenter, hvis beslutninger netop kommer til udtryk i holdninger (i forhold til andres handling)*, og der er i analysen også inddraget overvejelser over, i hvilket omfang bestemte holdninger kan tænkes at afspejle konkrete handlingsmønstre i praksis, idet nogle udsagn ikke er forbundet med incitamenter til at udtrykke bestemte holdninger (fx et udsagn, der implicit udtrykker, at bestemte regler ikke overholdes) hvorimod andre udsagn kan være forbundet med sådanne incitamenter (fx et udsagn om, at bestemte værdier er vigtige).

På denne måde søges der taget højde for, at kognitive processer netop ikke nødvendigvis fremgår af udtrykte holdninger, men af mere ubevidste mekanismer. Det er derfor et helt centralt udgangspunkt, at undersøgelsen *ikke går ud på at dokumentere tilstedeværelsen af sådanne mekanismer* - men at anvende *den viden, der allerede findes* herom til at reflektere over de holdninger og handlemønstre, der udtrykkes af informanterne.

⁶³⁰ Dette perspektiv kritiseres af såkaldte økologiske kognitionsteorier (fx Vygotsky 1982), som ser erkendelse som aktiv udveksling af information mellem individ/organisme og omverden, dvs. en ydre aktivitet.

⁶³¹ Se fx en nyere belgisk undersøgelse af på den ene side beslutningstagning i teams, præget af tilbageholdende, anerkendende ledelse, empowerment og reduktion af gruppesikkerhed (Team A) og på den anden side teams, der har fokus på regler og retningslinjer (Team B), som viser, at det ene perspektiv i praksis nedtoner det andet. I team A er det juridiske perspektiv derfor nærmest fraværende, mens det fylder meget i Team B, og begge former for gruppebestemte mentale skemaer har både fordele og mere problematiske konsekvenser (Nouwen et al., 2012:2113).

Det kan virke besynderligt, at undersøgelsen på den ene side lægger vægt på betydningen af kontekst og på den anden side ikke undersøger denne konkret. Dvs. spørger til, hvad betydningen er af forskellige organiseringer, ledelsesmæssige forhold, gruppeprocesser, professioner, procedurer mv. i den enkelte kommune i forhold til den enkelte beslutningstager. Men undersøgelsen tager udgangspunkt i, at der *ikke er nogen tvivl* om, at det kommunale beslutningsmiljø er præget af stor varians og mange forskellige faktorer af kontekstuel betydning. Selvfølgelig er denne kontekstuelle variation er altså et faktum - uanset hvordan forskellene konkret er. Den indgår imidlertid ikke, når konkrete beslutninger i feltet undersøges gennem dokumentanalyse af enkeltsager eller processer i juridiske, retrospektive sagsgennemgange, som analyserer feltet gennem standarder, defineret og operationaliseret ud fra retskilderne. Med anvendelsen af vignetten i denne undersøgelse anerkendes det i modsætning hertil, at konteksten har konkret betydning for beslutningstagning. Det er imidlertid ikke de kontekstuelle varianter nærmere karakter og deres konkrete betydning i konkrete beslutningssituationer, der undersøges. Dvs. kommunestørrelse, beliggenhed, politisk sammensætning, beslutningstagerens køn, position, uddannelse, politisk tilhørsforhold, etnicitet, eksistensen af forretningsgange, økonomisk ramme, organisering, ledelsesforhold, politikker, standarder, visitationsprocedurer, kompetenceplaner mv. Undersøgelsen kan altså ikke belyse interdependente variable, dvs. baggrundvariable for forståelsen af reglerne. Dette er for det første en stor - for ikke at sige uladsiggørlig opgave - medmindre man råder over alvorlig avanceret teknik til kategorisering og behandling af de mange variable. For det andet er betydningen af forskellige kontekstforhold belyst i ganske mange undersøgelser⁶³² - og disse resultater er indgået som baggrundviden i undersøgelsen. For det tredje er dette perspektiv ikke velegnet, når målet er at undersøge *beslutninger i forhold til reglernes udformning*. Dette kontekstforhold - reglerne - er nemlig grundlæggende ens; de gælder for alle kommuner og for alle beslutningstagere. I denne undersøgelse er de også grundlæggende kendte af alle de konkrete respondenter.

Mht. det beslutningsteoretiske udgangspunkt indebærer det - ligesom andre teoretiske udgangspunkter - et begrænset perspektiv (Burgess 2012; Lunn 2014). Det er reducerende. Dette er imidlertid et vilkår for enhver undersøgelse - teorivalget begrænser udsynet. Men det skaber samtidig muligheder. Det er således intentionen, at den beslutningsteoretiske tilgang kan medvirke til, at undersøgelsen på en åben og nysgerrig måde kan bidrage til ny forståelse for samspillet mellem regulering og praksis i et udviklingsorienteret perspektiv. Valget af beslutningsprocesser som problemfeltets centrale fænomen indebærer således en anerkendelse af vigtigheden af at undersøge denne del af "virkeligheden" - og samtidig en anerkendelse af de begrænsninger, der ligger i valget, dvs. begrænsningerne i denne måde at anskue beslutningsprocesser på. Det er et reduceret blik og *der kan være* betydningsfulde forskelle og strukturer man ikke får øje på, ligesom visse af fænomenerne kan diskuteres rent empirisk. Men med disse forbehold og dermed inden for den snævre forståelsesramme, som de definerer, kan der alligevel være muligheder for med denne anderledes tilgang at *få øje på forhold, som ikke ville kunne ses med andre mere gængse perspektiver*. I denne undersøgelse gøres forsøget, idet reguleringen på tilsynsområdet ikke tidligere er belyst med et sådant blik.

Som nævnt ovenfor, udgør beslutningsteorien ikke en ensartet forståelse af kognitive fænomener som fejl og bias, idet der netop er udviklet forskellige tilgange, der anskuer de kognitive fænomener mere nuanceret i forhold til den konkrete kontekst, herunder som hensigtsmæssige i nogle situationer og som problematiske i andre (se fx Gigerenzer 2008; Kahneman 2011; Sunstein 2013).

I forhold til indeværende undersøgelse er det især væsentligt, at den retter sig mod offentligt ansatte beslutningstagere og ikke mod private borgere. Derfor gælder der ikke samme etiske overvejelser

⁶³² Se fx beskrivelserne af interviewkommunerne i Ankestyrelsens undersøgelse af udvalgte kommuners praksis for behandling af underretninger (Ankestyrelsen 2013), evalueringen af §§ 49a og 153 (BDO Revision for Socialstyrelsen 2013) samt tidligere undersøgelser (Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt 2012a; KREVI 2011; Ankestyrelsen 2010; Ankestyrelsen 2008).

om individets frihed overfor statslig styring og paternalisme mv., da det ligger i sagens natur, at offentlig administration foregår indenfor en retligt reguleret ramme. Dette gælder også i forhold til professionsnormer som socialfaglighed og udgangspunkter om lokal selvbestemmelse - både professionel virksomhed og lokalt selvstyre i forbindelse med offentlig administration er underlagt en retlig ramme.

I valget ligger således *ikke en anbefaling af et lavt fagligt ambitionsniveau*, at der ikke er grund til at anvende ressourcer på uddannelse, eller at ensartet, firkantet regulering i form af passive valg (defaults) mv. bør træde i stedet for mere åben regulering generelt. Tværtimod. Der er tale om en erkendelse af, at virkelighedens praksis befinder sig mange forskellige steder og er underlagt mange forskellige forhold. Og at viden herom - ligesom andre former for viden - er afgørende i forhold til at forholde sig til udformningen af retlig regulering. *"Apparently in this literature, as of yet, nobody has linked the law to neurological and psychological work on learning. ... Behavioral research is not used as evidence for individual or social problems, to which the law may or may not react in a paternalistic manner (on that debate, see e.g. Rachlinski, 2003, Sunstein and Thaler, 2003). It is not taking stock of mental "weaknesses" that any legal designer ought to take into account if her enterprise is to be successful."* (Engel, 2008b:277). Selvom denne analysestrategiske tilgang ikke tager udgangspunkt i retlige eller etiske værdier om refleksion, inddragelse, dialog mv. er der således *ikke tale om at afvise disse værdier*. Tværtimod. En beslutningsteoretisk analysestrategi gør ikke faglige, etiske eller retlige værdier og principper overflødige - det er netop dem, det hele handler om (Sunstein, 2013:207), ved at spørge til, hvordan principper og værdier kan tages alvorligt i et virkelighedsnært blik, der ikke primært har til formål efterfølgende at udpege konkret beslutningsadfærd som fejlbehaftet, irrationel, ufaglig, ubegavet eller ond.

Tilgangen er heller *ikke udtryk for, at andre måder at forstå feltet anses for uinteressante* eller mindre gyldige. Hvis der var valgt en mere værdi-normativ tilgang, ville formålet være at bringe uoverensstemmelser med det valgte normative grundlag, såsom manglende implementering af principper og værdier, brud på grundlæggende regler mv. frem i lyset, og konklusionerne ville måske handle om behovet for uddannelse, implementeringsinitiativer, udviklingsprojekter om dialog og anerkendelse mv. Sådant viden om feltet er naturligvis også central og betydningsfuld. Undersøgelser foreligger imidlertid i vidt omfang. Andre tilgange kunne altså være valgt og have givet relevante og betydningsfulde indsigter, men er i denne sammenhæng valgt fra for at koncentrere blikket på beslutningsteorien, velvidende at dette blik er begrænset. Det er også vigtigt at gøre opmærksom på, at de kognitive fænomener, som inddrages i undersøgelsen, ses som udtryk for en række menneskelige tendenser eller træk, som har en kognitiv karakter, og som ser ud til at være generaliserbare i et vist omfang. Det vil ikke sige, at alle mennesker er ens, men at visse tendenser ser ud til i et vist omfang og under visse betingelser at kunne gøre sig gældende, og at det er muligt at overveje regler i forhold til disse forhold.

Det beslutningsteoretiske udgangspunkt kan opfattes som uegnet til belysning gennem kvalitative interviews, idet der er tale om teori funderet på eksperimentel metode. Men faktisk bidrager den kvalitative interviewmetode med et anderledes blik på beslutningsteorien, idet der gives mulighed - ikke for laboratiemæssig test af bestemte mekanismer - men for at drage mulige mekanismer og erfaringer frem i lyset med henblik på at give bud på nye forståelser af reguleringen og sammenhængen med de beslutninger, der træffes på området. Metoden kan således give grundlag for overvejelser om hvordan generelle tendenser i beslutningsprocessen kan virke kontraproduktivt på bestemte reguleringsintentioner - eller hvor det modsatte kan gøre sig gældende. Undersøgelsens validitet må således vurderes med dette udgangspunkt. Undersøgelsens troværdighed er søgt sikret gennem omhyggelighed ved design, tilrettelæggelse, valg af respondenter, gennemførelse og dokumentation af processen. Der er ført en udførlig dagbog over de observationer, der ligger til grund for udarbejdelse af vignet, og interviews er grundigt transskriberede i et forud udarbejdet skema. Fokus er ikke på detaljer i det sproglige udtryk, men på indholdet af svaret. Derfor er svar

og udfyldende bemærkninger noteret på en sammenlignelig måde. Et mere traditionelt mixed methods studie, fx med en kombination af interviews og spørgeskemaer, kunne have også have været en måde at gå til forskningsspørgsmålene på, men det ville have været umuligt at undgå at forsimple sammenhænge og variable i spørgeskemaets operationalisering - og der ville være risiko for i interviewsituationen at få fokus på kontekstvariables betydning og ikke reguleringen.

4.2.5 Kilder og informationssøgning

Informationssøgningen er gennemført ved anvendelse af gængse nationale og internationale kilder via hjemmesider og databaser, herunder ISI Web of Knowledge/Web of Science, SSRN samt SUMMON. Søgningen har været såvel systematisk i forhold til udvalgte søgeord i forskellige kombinationer i forhold til både det beslutningsteoretiske udgangspunkt (beslutningsteori, beslutningstagning, kognition, decision theory, behavioral sciences, regulation, regulatory theory, assessment) og det metodemæssige (vignetmetoden) som narrativ via kædesøgning og anvendelse af litteraturfortegnelser, oversigtsudgivelser og reviews (fx Lunn 2014; Sunstein 2013; Rachlinski 2009; English 2005; Shafir 2013; Smelser & Baltes 2001) samt en række tidsskrifter, herunder International Journal of Social Work, Qualitative Inquiry, Qualitative Social Work, Quarterly Journal of Economics, Journal of Public Economics, Science, Journal of Personality and Social Psychology, Trends in Cognitive Science, Rationality and Society, Theory and Psychology, European Journal of Risk Regulation, Journal of Law and Medicine, Child Abuse and Neglect, The University of Chicago Law Review, International Journal of Law and Psychiatry, Children and Youth Services Review, Child Welfare, Internatiol Journal of Law, Policy and the Family, Social Policy and the Family, British Journal of Social Work, Law and Human Behaviour. Bibliografisk har særligt biblioteksportalen www.worldcat.org vist sig at være anvendelig.

5 DEL II: EN VIGNETUNDERSØGELSE AF RET OG HEURISTIK I KOMMUNAL BESLUTNINGSTAGNING OM TILSYN

5.1 INDLEDNING

I det følgende beskrives resultaterne af vignetundersøgelsen, idet der redegøres for informanternes (de syv informanter er for hver citat angivet med [I1], [I2], [I3], [I4], [I5], [I6] og [I7]) opfattelse af vignetspørgsmålene, herunder de mønstre, der fremtræder af svarene, i forhold til for det første udformningen af reglerne om forældreansvar, forældremyndighed og barnets stigende autonomi, for det andet udformningen af reglerne om aktivering af kommunernes tilsyn og for det tredje i forhold til udformningen af reglerne om kommunernes handlepligter, jf. DEL I. For hvert af disse temaer er svarene skematisk angivet i slutningen af hvert afsnit i forhold til hovedindholdet af reglerne og ud fra, om der er tale om ens mønstre, om der udtrykkes tvivl, forskellige holdninger, eller om der udtrykkes en opfattelse af et tema som uvigtigt. Herefter er disse resultater analyseret og diskuteret i et selvstændigt afsnit.

5.2 INFORMANTERNES OPFATTELSE: FORÆLDREANSVAR, BARNETS AUTONOMI OG FORÆLDREMYNDIGHED

5.2.1 Forældreansvar og barnets stigende autonomi

5.2.1.1 Forældreansvar er centralt

Forældreansvar er helt centralt i informanternes bevidsthed, jf. nedenfor i afsnit 5.2.2 om forældremyndighedsspørgsmålet. Hvad forældreansvaret nærmere indebærer, afspejler sig i opfattelsen af det offentliges tilsynsforpligtelse, jf. nedenfor i afsnit 5.4.

5.2.1.2 Børnesamtale - akut oplysning, primært større børn, helst ikke uden forældre

Flere af informanterne forklarer, at der skal holdes en samtale med Magnus som følge af underretningen, og at han ville blive spurgt, om han ville deltage; *"Vi har fået nogle oplysninger, vi godt vil snakke med dig om - måske kan vi komme i morgen ovre på din skole - vil du have nogen med?"* [I1] Det er lidt forskelligt, om informanterne ville spørge forældremyndighedsindehaveren. Hvis det er midt i det hele, hvor der er meget krise, *"så tager vi samtalen først - så tager vi samtalen uden at orientere forældrene"* [I1]. Det ser ud til, at det ikke er reglerne, der er afgørende, snarere en mere intuitiv vurdering af **behov for oplysning som følge af problemets akutte karakter**. Nogle gør opmærksom på, at hvis ikke der gives samtykke, så ville man afholde samtalen alligevel - og det har man også gjort før, men hvis der er megen modstand, er det en afvejning i forhold til hvilket hensyn, der vejer tungest. *"Vi ville gøre rigtig meget for at fortælle forældrene at de bør åbne op for det"*. [I2] Der er ikke helt klarhed over, hvad det er for nogle situationer, hvor overgrebspakken har givet nye muligheder/pligter i forhold til at holde børnesamtale, men der er bred enighed om, at vignet-situationen ikke lægger op til et krav om børnesamtale. Det ser imidlertid ikke ud til at have betydning for spørgsmålet om afholdelse af

børnesamtale. ”Altså, det bliver sådan lidt overgrebsagtigt, at man skal hive børnene ud og tale med dem uden forældrene og jeg har svært ved at se at vi ville gøre det. Det ville være meget, meget få sager hvor jeg tænker, at det var det vi ville gøre. Ellers primært tænker vi at også af hensyn til børnene at forældrene ved hvad det er der foregår, at børnene ikke bliver udfrittet om det, når de kommer hjem”. [I4] At holde børnesamtale uden forældrenes viden og samtykke er altså ikke noget, der ligger lige for.

Mht. Iben, så bliver der lagt vægt på hendes alder og på det, skoleinspektøren siger om hende: ”Hun er 12 og hun er særlig indelukket. Nej ikke [børnesamtale] i første omgang”. [I7] Flere siger dog, at de ville tage en snak med hende. ”Der er ingen nedre alder. En nul-årig - så kan man lave en observation.” [I1] Det ville blive søgt gennemført i samarbejde med Stine: ”Altså, jeg vil sige vi ville opfordre Stine til - men hun [Iben] er ikke part i sagen - hun er klageberettiget. Nej det ville gå igennem Stine”. [I2] Og det begrundes bl.a. med Ibens alder. Hvis der ikke opnås samtykke, så er det holdningen, at der skal gennemføres samtale alligevel: ”Ja, og så er der nogen, der siger nej, og så siger jeg, jamen jeg skal tale med dit barn. På en eller anden måde så er det altid godt med et samtykke og det er altid godt at have forældrene med for børnene, de er altså de er jo koblet op på deres forældre, så vi skal have motivation og forståelse med. For forældrene. Men jeg synes det er sjældent, at jeg får at vide at jeg ikke må tale med børnene.” [I6] Det er altså oplevelsen, at man kan komme så langt med dialog, at samtale med børn uden forældresamtykke ikke er særlig relevant. Tømmefingerreglen om dialog med bopælsforælder ser ud til at være baseret på erfaringer - det lønner sig i længden at have forældrene med. Der er usikkerhed på, hvor grænsen går for, hvilke samtaler man har ude på skolen. Generelt finder informanterne, at man godt kan have samtaler på skolen med barnet.

5.2.1.3 Partsrettigheder: 15-åriges partsstatus og 12-åriges klageret

Mht. børnenes status er der en stærk bevidsthed om, at man er **part, når man er 15 år, og at man har klageret, når man er 12**. Af nogen anses også Iben som part: ”Iben og Magnus er så store, så de dels har part i egen sag og har klageret, men de er jo også så store, så de kan fortælle... ” [I4] I denne sammenhæng er det et spørgsmål, hvad partsstatus og partsrettigheder indebærer, herunder hvordan rettighederne opfattes i forhold til forældremyndigheden. Der reflekteres ikke så meget over servicelovens begrænsninger i barnets partsstatus eller hvordan selvstændig partsstatus for et barn spiller sammen med det at være underlagt forældremyndighed. Fx i forhold til, om barnet har selvstændige rettigheder efter forvaltningsloven og persondataloven til at afgive samtykke til behandling af oplysninger om dem, gøre indsigelse mv., og om de skal have selvstændig vejledning, partshøring, begrundelse mv. Dette håndteres imidlertid pragmatisk ved, at samarbejdet retter sig mod **bopælsforælder, som antages at have forældremyndighed**: ”Altså, jeg vil sige vi ville opfordre Stine til - men hun [Iben] er ikke part i sagen - hun er klageberettiget. Nej det ville gå igennem Stine”. [I2] Og ved hjælp af tommefingerregler om **modenhed, sagens alvor og karakter**. ”Nogle ville tage Magnus med, da det angår Magnus, og han er 15 år. Det ville være op til rådgivers metodefrihed”. [I2] Udtrykket ”partsstatus” bliver brugt mere bredt som en tommefingerregel. Henvisningen til Stine og den individuelle modenhedsvurdering tyder imidlertid på, at informanterne i realiteten tager udgangspunkt i, at der ikke er selvstændig, aldersbestemt partsstatus i tilsynsfasen men **et mere ubestemt krav om inddragelse af barnet, bestemt af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed**. Dvs. en - måske ubevidst - anvendelse af afgrænsningen af 15-åriges partsstatus til anbringelse/tvangssager og af en mere ubestemt inddragelsesregel. Så selvom der ikke er nogen, der nævner, at, partsrettigheder er begrænsede, når der ikke er tale om afgørelsesvirksomhed, så ser det ud til at have betydning alligevel.

Selvom der er opmærksomhed på retten til repræsentation og bisidder, gøres der ikke meget ud af det. ”Og så kan der også være bisidder med men det er vi nok ikke gode nok til.” [I2] Samleveren anses som en potentiel bisidder, men det er ikke noget, der vil blive aktivt oplyst om: ”Hun kan

vælge at tage bisidder med - eller vælge at tage samleveren med som bisidder eller som det tynde øl på den måde. Det ville man ikke skrive noget om - bare indkalde hende. Og så ville jeg sige, det ville være op til den enkelte rådgiver - om jeg vil snakke med denne her mor først". [I2] I forhold til børnesamtale er der fokus på retten til bisidder: "Alle børn har ret til en bisidder", [I3] selvom der ikke altid aktivt opfordres til bisidder: "Det er faktisk noget vi skal være mere bevidste om". [I5] Mht. Magnus' ret til bisidder vil det muligvis blive nævnt: "Ja - han ville blive ringet op, sagt at vi har fået nogle oplysninger, vi godt vil snakke med dig om - måske kan vi komme i morgen ovre på din skole - vil du ha nogen med? Vi ville oplyse forældremyndighedsindehaveren - ikke spørge." [I1] Der ser ud til at være en anerkendelse af, at barnet kan have behov for en tryghedsperson. I øvrigt ser dette behov ud til generelt at blive betragtet som et, der bedst dækkes af, at barnet har sin forælder med til samtalen. Dette gælder dog ikke nødvendigvis unge. "Og de unge, oplever jeg ofte - de gider ikke have deres forældre med. For nogen gange vil de også gerne fortælle at de altså har røget noget hash eller andet, som de ikke vil have at deres forældre får at vide. Og én oplevede jeg ville have sin veninde med." [I6] Der er i vignetten specifikt spurgt til den situation, at Magnus beder om at få sin moster med til børnesamtale, idet inddragelse efter bisidderreglen af en anden end forælder/barn/kommune i spørgsmålet om omsorgen for barnet kan medføre loyalitetskonflikter. Et ønske, der kan indebære konflikt, håndteres pragmatisk af informanterne: "Vi prøver i de situationer at sige til børnene: er der nogle andre? Der er ikke nogen grund til at sætte dem i den kæmpe konflikt". [I1] Forældremyndigheden vil ikke blive bedt om samtykke til valget af bisidder: "Vi ville ikke ringe til mor og spørge om det er i orden at Iben tager moster med." [I5] Forældremodstand mod en bestemt bisidder har dog betydning: "Men Stine - det kan hun vel ikke - det skal hun sige ja til", [I3] men der lægges vægt på, at det er kommunen, der afgør, om forældrenes nej skal følges: "Forældrene kan jo sige nej til børnenes valg af bisidder og så skal vi ind og vurdere om vi kan følge forældrenes nej - eller vi skal sige vi vurderer denne her bisidder er fin nok at have med. Der er i vejledningen nogle ikke særlig udfyldende svar på den vurdering. Men når de er så gamle som de er, så skulle forældrenes indsigelse være ganske godt begrundet i forhold til at vi ikke ville øh. Sige til børnene jamen det er fint nok." [I4] Forældremodstand anses som en oplysning i sagen: "Men siger de nej, er det moster. Jamen sådan lidt groft sagt, hvis mor modsætter sig, siger det noget om forældreevne at hun ikke kan sætte sig i børnenes sted". [I1]

5.2.2 Fælles forældremyndighed/eneforældremyndighed:

5.2.2.1 Betydningsfuldt

Spørgsmålet om, hvordan forældremyndighedsforholdene er, er helt centralt i informanternes bevidsthed: "Er der fælles forældremyndighed? Det ville være betydningsfuldt at vide. I realiteten ved man ofte ikke hvordan forældremyndighedsforhold er - lige når vi får den". [I1] Det er noget, informanterne selv ser med det samme. "Og far skal selvfølgelig - nu ved jeg ikke - hov - er der fælles forældremyndighed?". [I3] Men at undersøge forældremyndighedsforhold er imidlertid ikke uden forhindringer: "Nogle personer har adgang til registret. (I: Er det alle, der er i det?) Ja, det er et eller andet specialregister. I andre sager gør vi det, at vi starter med at spørge [mor], og så går vi ind og checker det - og hvis der er divergerende oplysninger, så ringer vi til statsforvaltningerne. (I: Kan de hjælpe?) Næ - ikke altid". [I1]

5.2.2.2 Men spørg bopælsforælder

En anden siger: "det finder jeg ud af inde på persondata inde på KMD. Ja. Men jeg tror nok det vi gør i praksis det er de ringer til mor - og så spørger de mor - hvordan er det med denne her far - har han del i forældremyndigheden? Og så hvis mor siger: ih, det må I ikke for vi kan ikke være sammen - så ville vi respektere det, hvis hun siger, at det går slet, slet ikke." [I5] Så selvom der er styr på, at forældremyndighed skal undersøges, og at del i forældremyndigheden indebærer partsstatus, så er der alligevel et særligt fokus på Stine: "Jamen, igen, der skal jo være denne her

afdækning af igen, hvem har denne her forældremyndighed. Og det ville også være en afdækning af, hvis Stine er fuldstændig oppe at køre, så kunne jeg godt tænke mig at holde et møde med hende og dem hun ville have med. Og så ville jeg dér fortælle hende, 'jeg har brug for at holde et møde med dig og dine børn alene'. Fordi det er enormt svært at indkalde til et møde - det ville være voldsomt for en Stine at få et brev, at nu skal hun møde op med sine to børn. Jeg ville have brug for alene og med dem, der har forældremyndigheden".[I3] Det er altså lidt forskelligt, om Henrik ville blive indkaldt til møde i første omgang: "Det tror jeg ikke - for vi ville vide, at det ville være en ukendt familie - så det ville være en konstruktion, hvor vi ikke ved hvad vi får med i pakken, om - kan vi kaste benzin på et eller andet bål, som kunne brænde højt og flot hjemme hos Stine - ikke fordi vi vil holde ham udenfor, vi ville tilvejebringe oplysninger - vi går ikke i registre - vi ville sige det handler om mor hun er bopælsforælder for de her børn, tænker jeg, siden de går i skole der".[I2] Forældremyndighedsforholdene håndteres altså pragmatisk ud fra den forhåndenværende situation og de tilgængelige forhold - ved at mor som den primære omsorgsperson spørges, eller evt. skolen. Dette er altså en betydningsfuld tommelfingerregel: **Spørg bopælsforælder.**

5.2.2.3 Forældre uden forældremyndighed: Ikke rettigheder, men deltagelse

Opfattelsen af stedforælder/papforælders rettigheder hænger entydigt sammen med, at der **ikke er del i forældremyndigheden**. Selvom stedforældre altså ikke anses for at have selvstændige rettigheder, ser det ud til, at de forventes at indgå i sagsbehandlingen alligevel: "Og i kommunen opfordrer vi valdigt til, at sådan nogle stedforældre skal med. Selvfølgelig skal de det." [I3] Også her gælder tommelfingerreglen **spørg bopælsforælder** - det er Stine, der bestemmer: "Hvor meget han skal være med, det skal hun jo give tilladelse til. [I3]" Børnene eller evt. anden forældremyndighedsindehaver inddrages ikke her. For stedforældre - og forældre uden del i forældremyndigheden - er der altså ikke mange selvstændige rettigheder at finde i informanternes svar, selvom der er en forventning om, at en sådan person deltager.

5.2.2.4 Samlet om beslutningsmønstre i forhold til forældreansvar og barnets autonomi

Samlet set ser det ud til, at:

- Der er opmærksomhed på, at der skal afholdes børnesamtale med Magnus som følge af underretningen, og han ville blive spurgt om sin holdning til at deltage, mens det er forskelligt, om informanterne ville spørge forældremyndighedsindehaveren. Her er det afgørende, om det er "midt i det hele", hvor der er meget krise, så tages samtalen uden at forældrene inddrages. Det ser ud til, at det ikke er reglerne, der er afgørende, snarere en mere intuitiv vurdering af behov for oplysning som følge af et problems akutte karakter. Nogle gør opmærksom på, at hvis ikke der gives samtykke, så ville man afholde samtalen alligevel, men hvis der er megen modstand, er det en afvejning af hensyn i forhold til hvilket hensyn, der vejer tungest. Der er ikke helt klarhed over, hvad det er for nogle situationer, hvor overgrebspakken har givet nye muligheder/pligter i forhold til at holde børnesamtale, men der er bred enighed om, at vignet-situationen ikke lægger op til et krav om børnesamtale - dvs. der vurderes ikke at være tale om overgreb. Dette er imidlertid ikke afgørende for, om der skal afholdes børnesamtale. Det, der lægges vægt på her, er, at det ikke ses som positivt at holde børnesamtale uden forældrenes viden og -samtykke, men det kan være nødvendigt af hensyn til sagens akutte karakter. Det er således forskelligt, om der vil blive afholdt samtale med Iben, idet der vil blive lagt vægt på hendes alder og på det, der fremgår om, at hun er indelukket, og idet Stine vil blive taget med på råd. Hvis der ikke opnås samtykke - hvilket anses for sjældent - så er det også her holdningen, at der skal

gennemføres samtale alligevel. Men det er et helt centralt udgangspunkt, at man kan komme så langt med dialog, at samtale med børn uden forældresamtykke ikke er særlig relevant. Tommelfingerreglen om dialog med bopælsforælder ser ud til at være baseret på erfaringer - det lønner sig i længden at have forældrene med.

- Børnene anses som parter, når de er 15 og derover, og de har klageret, når de er 12 og derover, og enkelte omtaler også det under 12-årige barn som part. Men der reflekteres ikke så meget over servicelovens begrænsninger i barnets partsstatus, eller over hvad partsstatus og partsrettigheder indebærer, herunder i forhold til forældremyndigheden, dvs. om barnet har selvstændige rettigheder efter forvaltningsloven og persondataloven, herunder til at afgive samtykke til behandling af oplysninger om dem, og om der skal gives selvstændig vejledning, partshøring, begrundelse mv. Dette håndteres imidlertid pragmatisk ved, at samarbejdet retter sig mod bopælsforælder, som antages at have forældremyndighed og ved hjælp af overvejelser om modenhed, sagens alvor og karakter. Så når barnet, herunder det over 15 år, ikke ses som adressat for meddelelser i sagsbehandlingen ud fra en konkret vurdering af alder og modenhed, kan det forstås ud fra, at partsrettigheder opfattes som noget, der primært varetages af forældremyndighedsindehaveren i modsætning til, hvis der havde været tale om en anbringelsessag, hvor barnets partsrettigheder fremgår klart af loven. Men det udtrykkes ikke sådan. Udtrykket "partsstatus" bliver brugt mere bredt - som en tommelfingerregel og ser ud til at henvise til et mere ubestemt krav om inddragelse af barnet, bestemt af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed.
- Der er opmærksomhed på retten til repræsentation og bisidder, men der gøres der ikke så meget ud af det, og det er ikke noget, der konsekvent vil blive oplyst om. Der er generelt bevidsthed om børns ret til bisidder, selvom der ikke altid aktivt opfordres hertil. Det ser ud til at være en anerkendelse af, at barnet kan have behov for en trykperson, ofte i form af at barnet har sin forælder med til samtalen. Forældremyndighedsindehaveren vil ikke blive spurgt om samtykke til bisidder for barnet, og ønsker, der kan indebære konflikt, håndteres pragmatisk, men der lægges vægt på, at det er kommunen, der afgør sagen. Forældremodstand anses som en oplysning i sagen om evnen til at sætte sig i barnets sted.
- Mht. betydningen af, hvordan forældremyndighedsforholdene er, er der styr på, at forældremyndighed skal undersøges, og at del i forældremyndigheden indebærer partsstatus. Alligevel er der et særligt fokus på bopælsforælderen, og det er ikke sikkert, at den anden forælder vil blive indkaldt til møde i første omgang. Forældremyndighedsforholdene håndteres altså pragmatisk ud fra den forhåndenværende situation og de tilgængelige forhold - ved at mor som bopælsforælder spørges, eller evt. skolen.
- Stedforælder/papforælders rettigheder opfattes entydigt ud fra, at der ikke er del i forældremyndigheden. Alligevel forventes de at indgå i sagsbehandlingen ud fra hvor meget bopælsforælder synes; børnene eller evt. anden forældremyndighedsindehaver inddrages ikke her. For stedforældre - og forældre uden del i forældremyndigheden - er der altså ikke mange selvstændige rettigheder.

Det træder frem, at der er viden om rettighedsreglerne, og i nogle sammenhænge (fx bisidder til børn) beklages manglende opmærksomhed. Opfattelsen af reglerne tilpasses situationen, og der er ikke så meget fokus på reglernes grænser - fx mellem forældremyndighed og barnets rettigheder. En række mønstre ser ud til at supplere reglerne, og de diskuteres ikke særligt. Mønstrene er her lang hen ad vejen ens - der er ikke de store forskelle i opfattelserne, fx om stedforælders rettigheder eller hvordan man skal forholde sig til et barns valg af bisidder, som kan være problematisk.

Ens mønstre	Tvivel	Forskelle
Forældreansvar		
Indholdet af forældreansvar defineres i forhold til det offentlige tilsynsforpligtelse	-	-
Barnet – børnesamtale		
Afhænger af behov for dokumentation Afgøres ikke af reglerne, men af faglighed Akutte situationer gør samtykke mindre væsentligt. Forældresamarbejdet centralt	Betingelser og krav?	Alder har forskellig betydning Forskelligt om uden forældre - på skolen
Partsrettigheder		
15+årige: part Men det er forældremyndighed, modenhed og sagens alvor, der er konkret afgørende . 12+årige: Klageret Partsstatus: Et ubestemt krav om inddragelse af barnet, bestemt af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed	Hvad indebærer partsstatus og klageret?	Sende materiale til 15+-årige Indkalde til møde, Konkret vurdering 12+- årige part
Børn har ret til bisidder . Bisidder for barnet er en tryghedsperson . Som udgangspunkt en forælder (dog: unge). Ikke spørge forældremyndighedsindehaver(e)) Bisidder generel ret : Samlever er potentiel bisidder for mor.	-	-
Forældremyndighed - ene/fælles		
Forældremyndighed er centralt - men spørg bopælsforælder	Dokumentation for forældre- myndighed?	Spørg bopælsforælder Ring Statsforvaltning, Slå op
Forældre uden del i forældremyndighed		
Stedforældre og forældre uden forældremyndighed: Ikke rettigheder . Men forventes at indgå, jf. bopælsforælder	-	-

Figur 5: Beslutningsmønstre i forhold til forældreansvar, barnets stigende autonomi og forældremyndighed

5.3 INFORMANTERNES OPFATTELSE: AKTIVERING AF TILSYN

Reglerne om aktivering af kommunalt tilsyn, dvs. især reglerne om tidligt tværfagligt samarbejde, opsøgende rådgivning og underretninger indebærer, jf. DEL I, en række afgrænsninger - hvad er tidligt tværfagligt samarbejde, hvordan afgrænses andre sektors ansvar, hvad er underretninger, er der henvendelser, der ikke er underretninger mv? I vignetundersøgelsen spørges således (spørgsmål 4) om, hvorvidt skolen anses for at have pligt til at underrette, og (spørgsmål 5) om der vurderes at være tale om en underretning (efter § 153) eller tidligt, tværfagligt samarbejde (efter § 49a), begge dele eller noget helt tredje.

5.3.1 Tidligt tværfagligt og tværsektorielt samarbejde

5.3.1.1 Andre sektorer skal tage ansvar først

Der går ikke nogen klar grænse mellem skolens og socialforvaltningens ansvar, selv om nogen lægger vægt på, at det er noget, der går ud over, hvad skolelederen *"tænker er noget, de kan gøre noget ved"*. [I1] **Andre sektorer skal tage ansvar først**. I praksis ser dette ud til at være knyttet til et tidsperspektiv - **jo nyere problem, des mere skal andre sektorer selv tage ansvar**. Først og fremmest skal skolen forsøge at komme i dialog med forældrene, fx ved at få dem med på at holde et møde med rådgiver, *"så samarbejdet ikke starter så bombastisk med en underretning"*. [I5] Der peges på betydningen af at undgå konflikt og på at undgå at gå bag om forældrene. Tommelfingerreglen om **dialog med forældrene** er altså også aktiv. *"Ja, og i virkeligheden ville vi så vidt muligt prøve at sige til skolelederen her, at denne her underretning skal du også gøre mor opmærksom på, inden du sender den afsted. Det ville være noget af det, vi ville råde og vejlede skolen i forhold til."* [I4]

5.3.1.2 Retlige former er ikke så afgørende, jo nyere problem, des mere uformel form

Grænserne mellem hvad der anses som en anonym tværfaglig drøftelse, behandling efter persondataloven, § 49a eller § 49b-samarbejde og en underretning uden samtykke er ikke så klart optrukne. En hæfter sig ved *"gennem længere tid og aggressiv adfærd. Hvis der havde stået, at han var begyndt at ændre adfærd, så var det tidligt forebyggende"*. [I1] En mener, at det kan være både og - dvs. både en tidlig tværfaglig samarbejdssituation og en underretningssituation, og at forskellen ikke betyder noget rent praktisk. En enkelt mener, at det er *"reelt nok"* [I2] at underrette og lægger således en mere personlig, pragmatisk vurdering til grund. **Form er ikke afgørende**. Skolesocialrådgivere anses således som en god løsning - denne løsning omtales som anonym, hvilket her nærmere betyder en mulighed for et mere åbent møde, hvor man kan tale om tingene. Skolesocialrådgiveren kan yde skolen konsultativ bistand, og skolesocialrådgiveren kan moderere forældres billede af, at kommunen *"fjerner børn"* [I6] til fordel for et billede af, hvad der egentlig er af muligheder. **Samtykke** til behandling af oplysninger afgives **mundtligt** og af **bopælsforælderen**.

Dog er der en bevidsthed om, at det tidlige tværfaglige **samarbejde efter § 49 a kræver et konkret møde** - ikke uformelt telefonmøde/-samtale. Det understreges af nogle, at det **i sidste ende er kommunens egen vurdering** - han skal jo ikke *"vurdere vores paragraffer, vel?"*. [I1] Tidsperspektivet indebærer altså en håndtering af grænserne mellem de forskellige former - **jo nyere problem, des mere uformel form**.

5.3.1.3 Førstehåndsoplysninger er mest alvorlige

En lægger vægt på, at oplysningerne er på 2. eller 3. hånd, hvorfor *"underretning måske ikke er den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde her"*. **Førstehåndsoplysninger er mest alvorlige**.

5.3.1.4 Vold og overgreb er noget særligt

Vold og overgreb er en særlig situation er også en tommelfingerregel, men der er usikkerhed om, hvad begreberne vold og overgreb dækker over. Her lægger enkelte også vægt på, at der i vignetten er tale om store børn, idet der er mulighed for at tale med større børn som led i en afdækning af sagen. **Barnets alder er betydningsfuld** ser altså også ud til at være en tommelfingerregel i forhold til afgrænsningen af form og kriterier for aktivering af tilsynsforpligtelsen, men der ser ikke ud til at være fælles afgrænsninger her af, hvordan alder er betydningsfuld.

5.3.2 Underretningspligt

5.3.2.1 Underret, hvis der er tvivl, sektoransvar ikke afgørende

Mht. om der anses for at være tale om en pligt for skoleinspektøren til at underrette i en sådan situation, svarer alle, at det er der. Og der vurderes generelt at være strafansvar, idet der henvises til, at det er en personlig pligt. Der henvises til den skærpede underretningspligt, at der ikke skal så meget til (ikke krav om beviser), oplysningernes karakter (sociale problemer, faglige problemer, aggressiv adfærd), og at man fra skolens side mener, at der er bekymring for børnene. Der ser altså ud til umiddelbart at gælde en opfattelse af, at udgangspunktet for fagpersoners underretningspligt er **underret, hvis der er tvivl**, og dermed en ganske bred opfattelse af kriterierne. **Andre sektorers ansvar - herunder dialog med forældrene og samtykke - betyder ikke, at der ikke skal underrettes**, dvs. at dialog med forældrene ændrer ikke karakteren af en henvendelse til kommunen. Men det fremgår samtidig, at det bliver praktiseret forskelligt både af underrettere og af forvaltningerne.

5.3.2.2 Alt er underretninger, men uklare grænser

Der gives også af flere udtryk for, *at alle* henvendelser fra skoler, dagtilbud mv. anses som underretninger, uanset om forældrene har givet samtykke. Også henvendelser, der kommer fra forældre om støtte anses af nogle for underretninger: *"Alt er underretninger - også når folk selv henvender sig"*. [I2] Der er forskellig praksis på dette område, og grænserne er ikke klare. *"Om man lige bruger den her kanal - at sende regulær underretning, eller man tager det op i et mødeforum, som kunne være et tværfagligt netværk, det beror på hvad der er den rutine, man har i kommunen, afhængig af den alvor, der er i bekymringen"*. [I2]

5.3.3 Samlet om beslutningsmønstre i forhold til aktivering af tilsyn

Samlet ser det ud til, at:

- Der går ikke nogen klar grænse mellem skolens og socialforvaltningens ansvar. Der ses her en tommelfingerregel om, at andre sektorer skal tage ansvar først. Andre sektorers ansvar betyder imidlertid ikke, at der ikke skal underrettes, dvs. at dialog med forældrene ændrer ikke karakteren af en henvendelse til kommunen. Jo nyere problem, des mere skal andre sektorer selv tage ansvar, primært ved at komme i dialog med forældrene, fx ved at få dem med på at holde et møde med rådgiver. Der peges på betydningen af at undgå konflikt og på at undgå at gå bag om forældrene, hvorfor skolesocialrådgivere anses som en god "anonym" løsning, idet der hermed er mulighed for et mere åbent møde, hvor forældres billede af socialforvaltningen kan modereres, og skolen kan ydes konsultativ bistand.
- Retlige former er ikke så afgørende, dvs. grænserne mellem, hvad der anses som en anonym tværfaglig drøftelse, behandling efter persondataloven og § 49a eller § 49b-samarbejde

uden samtykke eller en underretning, er ikke så klart optrukne. Jo nyere problem, des mere uformel form. Samtykke til behandling af oplysninger er mundtligt og afgives af bopælsforælder. I sidste ende er kommunens egen vurdering afgørende.

- Der gives således også af flere udtryk for, at alle henvendelser fra skoler, dagtilbud mv. anses som underretninger, uanset om forældrene har givet samtykke. Henvendelser, der kommer fra forældre om støtte, anses også af nogle for underretninger, men der er forskellig praksis her.
- Førstehåndsoplysninger er mest alvorlige, og vold og overgreb er særlige situationer, men der er usikkerhed om, hvad begreberne dækker over. Barnets alder er betydningsfuld, men der ser ikke ud til at være fælles afgrænsninger her af, *hvordan* alder er betydningsfuld.
- Udgangspunktet, der er blevet fokuseret meget på i reformerne de senere år, om at opfatte underretningspligten og dermed kommunens tilsynsforpligtelse bredt, sætter sig i gennem i den umiddelbare opfattelse af reglerne. Det vurderes således, at skolen har skærpet underretningspligt, der lægges vægt på oplysningernes karakter og skolens bekymring for særligt sociale og faglige problemer samt aggressiv adfærd, og at der ikke er krav om beviser. Der anses for at være strafansvar, idet der henvises til, at det er en personlig pligt. Der ser altså ud til umiddelbart at gælde en opfattelse af, at udgangspunktet for fagpersoners underretningspligt er ”underret, hvis der er tvivl”. Men det fremgår samtidig, at det bliver praktiseret forskelligt både af underrettere og af forvaltningerne.

Reglernes samtidige udgangspunkter om forældreansvar og sektoransvar opretholdes således i svarene, og i det omfang reglerne tidligere har været opfattet som proportionalitetsbestemte afgrænsningsregler, ser det ud til at være aflært med udgangspunkt i tommelfingerreglen ”underret, hvis du er i tvivl”. Reglerne om forældreansvar og sektoransvar opfattes således ikke som skarpe afgrænsningsregler, men som værdier, der eksisterer side om side, og som tilpasses de konkrete forhold. Samtidig er der forskellige opfattelser af, hvad der betragtes som underretninger, og hvor grænsen går mellem skolens og socialforvaltningens forpligtelser. Her ser ikke ud til at gælde fælles mønstre. Dette fremstår imidlertid ikke problematisk for informanterne, som på forskellig måde henviser til faglighed og erfaring. Reglernes dels brede karakter (antages at have behov for støtte), dels mere specifikke kriterier (ulovligt skolefravær, overgreb) ser også ud til at blive håndteret med nogle supplerende mønstre, nemlig at lav alder og førstehåndsoplysninger prioriteres. Dette er imidlertid ikke kriterier, der baserer sig på reglerne. Vold og overgreb anses af alle som noget særligt, selvom det er vanskeligt at definere og derfor opfattes forskelligt. Kriterier og retlige former er ikke så vigtige. Ved tvivl og afvejning af hensyn refereres generelt til, at det er barnet, der skal sættes i centrum.

I oversigten er svarene sat op ud fra, om der er tale om ens mønstre, tvivl eller forskellige holdninger.

Ens mønstre	Tvivl	Forskelle
Tidligt tværfagligt og tværsektorielt samarbejde		
Andre sektorer skal tage ansvar først . Jo nyere problem, des mere skal andre sektorer tage ansvar først Andre sektorers ansvar handler om dialog med forældrene	-	For nogle betyder andre sektorers ansvar, at kommunen ikke skal blandes ind
Samtykke til behandling af oplysninger gives mundtligt og fra bopælsforælder	Hvornår skal børn samtykke til behandling af oplysninger?	
Form er ikke afgørende , dog kræver § 49 a møde Kommunens vurdering Jo nyere problem, des mere uformel form Førstehåndsuplysninger mest alvorlige Vold og overgreb er noget særligt Barnets alder er betydningsfuld Barnet i centrum	Hvordan fortolkes overgreb?	Drøftelser i det tværfaglige samarbejde kategoriseres forskelligt
Underretningspligt		
Underret , hvis der er tvivl Sektoransvar hindrer ikke Dialog med forældre Alt er underretninger	-	Forskelligt, om alt anses som underretninger Henvendelser kategoriseres forskelligt
Underretningspligt er en personlig pligt underlagt strafansvar	-	-
Vold og overgreb er noget særligt	Hvordan fortolkes overgreb?	Vold og overgreb opfattes ikke ens
Alder har betydning for aktivering af tilsynsforpligtelsen	-	Der er forskellige holdninger til, hvordan alder har betydning
Beskyttelse af underretter		
Kendt fare og barnets situation	Hvornår kan oplysninger beskyttes?	Forskellige opfattelser

Figur 6: Beslutningsmønstre i forhold til aktivering af tilsyn

5.4 INFORMANTERNES OPFATTELSE: KOMMUNENS HANDLEPLIGT SOM FØLGE AF TILSYNET

5.4.1 Afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed og forholdet til § 50

5.4.1.1 Ikke afgørelsesvirksomhed, hvis ikke § 50

Der er en bevidsthed om grænserne mellem vurdering/forundersøgelse og § 50-undersøgelse men også, at de kan være vanskelige at trække: *"Fordi det tager om sig jo, når man først begynder at indhente, så ruller det jo, så har man mange samtaler, så kommer det ind. I 11-forløb og så lige pludselig så har de jo været i forbindelse med os i måske 4 måneder og hvad så..."* [I7]

Der er en ret stærk bevidsthed om, at der **ikke er tale om afgørelsesvirksomhed**, før der evt. træffes afgørelse om iværksættelse af en undersøgelse, hvilket til gengæld betragtes som en afgørelse med de rettigheder, det indebærer: *"Hvis vi skulle supplere yderligere med oplysninger, så ville vi træffe afgørelse om, at så skulle der laves en undersøgelse med de rettigheder, der træder ind i det - ellers bliver det på en eller anden måde uklart - og vi har jo nogle tilfælde, hvor der bliver samlet oplysninger ind i denne her fase, og så bliver der på et tidspunkt truffet beslutning om, at nu laver vi en § 50-undersøgelse, og så indgår de der oplysninger, der er indsamlet tidligere, hvor familien ikke har været klar på det. Ja det tænker vi - hvis man har brug for så meget mere, så er det måske, hvor man vurderer, at så laver man en undersøgelse, så borgerne også får en mulighed eller en ret til at klage over det."* [I4]

5.4.1.2 Grænsen til § 50: Uklar, prioriter de mindste og vold, det alvorligste først

Der er lidt forskellige holdninger til, om der bør iværksættes § 50-undersøgelse på dette grundlag. *"Jeg vil næsten sige på baggrund af det her og underretningssamtalen ... hvis vi skønner, at vi har behov for yderligere oplysninger fra skolen, og det vil jeg sige, det vil vi nok undersøge nærmere - jamen så er vi gået i gang med en § 50. Det kan være den bliver kort. Afklaret hurtigt"* [I5] Den overvejende holdning er, at det skal der. *"Ja. Det ville jeg mene. Jeg ville tænke, der er flere ting her. Børnenes reaktioner. Bekymringen for vold. Samlivsophævelse. 7 dage den ene, og den anden må bestemme selv. Det er meget godt lige at få det undersøgt. Alder betyder noget - sådan er det. Vi ville heldigvis sige, at de her børn har en alder så de kan sige noget. Og deres skolelærer. Hvis de var 4 eller 5 år ville vi have skyndt os mere. På den led. Hvor man siger de har ikke mulighed for i samme grad at sige fra eller søge hjælp som en 12-årig har. Vi har en tommelfingerregel om at **prioritere de mindste**. Hvis der var meget travlt, så var det de mindste".* [I1] Spørgsmålet om vold er afgørende: *"Vi ved ikke, om det handler om vold. Så vi ville - det primære ville vi jo prøve at afklare. Hvis vi vurderede, at det handlede om **vold**, så ville det få os til at opstarte en undersøgelse".* [I4] Alder spiller en rolle som kriterium for spørgsmålet om omfang af forundersøgelse eller vurdering og beslutning om § 50-undersøgelse: *"Iben og Magnus er så store, så de dels har part i egen sag og har klageret, men de er jo også så store, så de kan fortælle og de kan løbe væk - mere end en 3-4 årig. Så det påvirker risikovurderingen i forhold til det her. Jo større børn vil alt andet lige udviklingsmæssigt blive mindre skadet. Fordi de.... Hvis vi antager, at de har haft en god tryk barndom sammen med Henrik og Stine, så har de også noget grundlæggende med i bagagen i forhold til deres udvikling og trivsel, så de er ikke lige så påvirkelige som mindre børn ville være udviklingspsykologisk, vi ville kigge på det udviklingspsykologisk, ikke juridisk."* [I4] Alderen spiller altså ind på den måde, at **større børn kan give anledning til lidt længere afklaringsfase** *"ja, i udgangspunktet tænker jeg, at jo ældre børnene er, jo længere kan man... befinder man sig i en antagelsesfase... eller jeg tror man er hurtigere til. Hvis det er mindre børn Det er et eller andet, der er indbygget, de der små pus,*

der ikke kan forsvare sig selv eller sige noget, der tænker man... måske er det en Magnus på 15 han er bedre rustet til det og også ville kunne indgå" [I7].

Magnus ville imidlertid i denne sag blive undersøgt først: "Ja det tænker jeg umiddelbart. Magnus, og når man havde lavet den, ville man tage stilling til, om der skulle laves en på søsteren. Når de er så store..." [I2] Det ser ud til at være hans problemer, der afgør det, men at der skal startes med det ene barn, udtrykker de fleste. Her ser ud til at være tale om en håndtering af usikkerheden med en del af gangen - **det alvorligste først**. Der ville ikke blive lavet en fælles undersøgelse: "Ja, den mulighed ved at lave en søskendeundersøgelse, det vil ofte være på mindre søskende jeg vil anbefale: lav en på hver af de børn, de har forskellige problemstillinger. Det at lave den samlet - hmm - måske tre små fnuller på 3,4 og 6 år. Her er der allerede nogle ting - deres profil. Jeg ville sige: Lav undersøgelsen på den, du har størst bekymring for og se om du skal lave på søster". [I2] Men det er ikke alle, der mener, at der vil blive lavet en undersøgelse, eller at børnenes alder betyder noget i den forbindelse: "Faktisk ikke på § 50. Jeg ville mene, at sådan som sagen lige nu er belyst, så kan jeg forestille mig, at det ville være nok at gå ind i den enten på forposter, eller bare de uger i underrettingsfasen. Jeg ville være meget i tvivl, om det var en § 50. Og hvis det var ideen om at åbne den som en § 50, det var for at give dem retssikkerhed og sende et signal - det gør man jo, vi skal have noget mere tid, og så tænker jeg, at den ville blive lukket igen. Den ville ikke gå videre. Men det er jo ideen. Det er jo noget af det, vi bøvler med. Meget synes jeg. Vi bøvler, afdelingsledere og medarbejdere. Hvor lang skal den her underrettingsfase være. Og jeg er faktisk af en meget stor overbevisning, at den skal ikke være for lang." [I3] Der opleves således en **tendens til at holde sagen som en forundersøgelse**: "Og den kan nogen gange være månedsvi i kommunen - for de siger at de ikke har oplysninger. Nej, nå så siger jeg så laver I en § 50. Så siger de det er meget omfangsrigt. Og indgribende. Ja, men det er det, I har gang i. Ja, hvis der er noget, der viser sig, at de bider godt på. Jeg noterer mig jo også, at de vil gerne have hjælp til noget. Hun vil gerne have hjælp til Ibens indelukthed og bla bla - og det kunne også være, at man ville sige - i kommunen laver vi jo rigtig mange i underrettingsfasen af sådan kaliber her, enten til skolesocialrådgivere eller til § 11 altså vores familierådgivning. De ville kunne få et glimrende forløb." [I3]

Der er altså en dobbelthed - på den ene side ser der ud til at burde laves en § 50-undersøgelse på dette grundlag, på den anden side finder flere, at der nok vil være tale om afklaring: "Umiddelbart tænker jeg at der skulle laves en § 50 - der er faresignaler her - der er to børn, som viser tegn på mistrivsel - af en eller anden grad, ikke. Jeg er ret sikker på i vores system at den ikke nødvendigvis ville lande på en § 50". [I7] Der er altså ikke nødvendigvis modstand mod undersøgelsen - blot ser det ud til, at hensyn i praksis ville kunne trække den anden vej. Det nævnes ikke, hvordan en vurdering af underretningen rent formmæssigt vil blive afsluttet, hvis der ikke bliver tale om at iværksætte en undersøgelse.

5.4.1.3 Partshøring: Allerede ved modtagelse af oplysninger

Dette rejser også spørgsmål om andre rettigheder i forbindelse med afgørelsesvirksomhed - særligt partshøring, som imidlertid i nogle tilfælde tænkes ind allerede ved modtagelse af oplysninger: "ja, i forhold til at partshøre hende [Stine] i det her, der er kommet, gøre hende bekendt med underretningen, og så fordi det kunne jo være nogle oplysninger, som førte til, at vi afgjorde, at der skulle opstartes børnefaglig undersøgelse". [I4] Bevidstheden om, at opstart af en undersøgelse er afgørelsesvirksomhed, indebærer altså, at der tænkes i **partshøring - allerede ved modtagelse af oplysninger**. Dette forklares med, at afklaringsfasen er et skridt til at finde ud af, om der er grundlag for at starte en undersøgelse, og derfor anses partshøring for relevant: "Jo, det er fordi vi tænker, at de her oplysninger kan jo godt føre til, at der en antagelse om et barn med særlige behov. Og så ville vi lynhurtigt være henne i at træffe en afgørelse om en børnefaglig undersøgelse og det her skridt efter samtalen med hende ville vi tage en vurdering af skal det her så være en børnefaglig undersøgelse eller ej så derfor tænker jeg vi siger partshøring." [I4] Det kommer ikke frem,

hvilken form en sådan partshøring har. Men det er Stine, den retter sig mod - og evt. Henrik, hvis han har del i forældremyndigheden. Ikke børnene eller andre.

5.4.2 Journalføring, notatpligt og registrering

5.4.2.1 *Det barns sag, hvor der er størst problemer, førstehåndsoplysninger*

Der er (spørgsmål 6) spurgt til registrering/notering af skoleinspektørens henvendelse. Alle finder, at den skal noteres. Og at det skal ske i **det barns sag, hvor der er størst problemer/behov**, samt at en sådan skal oprettes, hvis der ikke findes en. Nogle vil også notere henvendelsen i Ibens sag og evt. oprette en sag på hende. Ingen vil oprette en samlesag på begge - her indgår bl.a. **hensynet til senere aktindsigt**. Der vil ikke blive noteret noget på andres sager. Imidlertid angiver de fleste også, at de i virkeligheden ville bede om at få henvendelsen på skrift og så journalisere den på sagen, så det er **førstehåndsoplysninger, der er på sagen**. De angiver også, at samarbejdspartnere som skolen i dag er bevidste om dette. En enkelt siger dog, at der ikke er formkrav til en underretning. Adspurgt herom oplyses det dog, at en mundtlig henvendelse også ville blive noteret. Der er bred enighed om, at der ikke er mulighed for skoleinspektøren for at ringe op og få en samtale om Magnus efter § 49a, som ikke skal noteres. En sådan snak skal være i forbindelse med et **møde i det tværfaglige samarbejde - ellers er det en underretning**.

5.4.2.2 *Noter mindst muligt, noter om børnene og ikke om vold*

Spørgsmålet om, hvor meget der skal noteres ned i forbindelse med, at man modtager en mundtlig underretning, er der usikkerhed om, men det ser ud til, at der er en strategi om at **notere mindst muligt**. Og primært **om børnene** - ikke oplysninger om forældrene. Og **ikke om vold**. Man skal lige "trække vejret". Der er ikke regler herfor i den sociale lovgivning, som der i denne sammenhæng kunne refereres til, men **der refereres heller ikke til retsgrundlaget** i øvrigt - i form af afgrænsninger og definitioner som følge af reglerne om notatpligt og behandling af personoplysninger i offentlighedsloven, forvaltningsloven og persondataloven - ligesom der ikke refereres til proportionalitetsprincip, saglighedskrav mv. i denne sammenhæng. Mht. registrering af henvendelsen efter overgrebspakkens nye regler var der på tidspunktet for interviewet nogen, der allerede havde indført sådan registrering, og hos andre var der usikkerhed om, hvordan det skulle foregå. Bl.a. hvor detaljeret der skal registreres oplysninger om underretningen. Der **afventedes nærmere regler**, og det blev betragtet som en udfordring.

5.4.3 Meddelelsespligt til registrerede

5.4.3.1 *Ikke så væsentligt: Ikke oplysninger til de forkerte*

Derfor er der (spørgsmål 7 og 8) spurgt til, i hvilket omfang de registrerede skal oplyses om notering/registrering. Disse spørgsmål betragtes som vanskelige. Der er en generel holdning - adspurgt - om, at man har pligt til at oplyse folk om, at man noterer oplysninger om dem. Her henvises på forskellig vis til persondataloven og offentlighedsloven. *"Hvis det her bliver ført til journal - om Jacques - og det er en oplysning, vi har i denne her forstand, så ville jeg jo sige, at han skulle underrettes i henhold til offentlighedsloven, jeg kan ikke lige huske paragraffen."* [14] På den anden side er der også en opfattelse af, at det sjældent sker i praksis. Der er stor opmærksomhed på, at der **ikke skal oplysninger ud til de forkerte**, og derfor på, at det - hvis der oplyses om registreringen - vil være vigtigt at slette de øvrige registreredes navne og data. Dette giver flere informanter lejlighed til at reflektere over, at oplysningen så muligvis ikke er særlig brugbar for den registrerede.

5.4.3.2 *Primært mundtlig orientering, afskærmning af børn, spørg bopælsforælder*

På denne måde håndteres det problem, at orientering af den ene kan indebære videregivelse af oplysninger om en anden og spørgsmål om samtykke i den forbindelse. Tilgangen er generelt, at de

relevante personer ville **få oplysninger mundtligt** i forbindelse med en efterfølgende undersøgelse, ”partshøring” over underretningen eller netværksmøde: *”Det ville vi også gøre i forhold til - jeg tænker, vi ville tænke det ind i forhold til inddragelse af barnet eller børnenes netværk i det her, så hvis vi ville tage ham med - først ville vi tage en partshøring af Stine, tænker jeg, og hvad er det far hedder, Henrik, og på den måde ville vi også efterhånden inddrage Jacques og oplyse om at vi har de her oplysninger”*. [I4]

Spørgsmålet om, hvorvidt Jacques skal orienteres, forstås derfor af mange som et spørgsmål om, hvorvidt han skal med til møde i sagen, og der er i denne forbindelse fokus på (**afskærmning af børnene**) i denne fase. De fleste vil lægge helt afgørende vægt på Stines holdning til, hvem der skal orienteres, da det er hendes børn, bekymringen angår. *”Det er hendes børn; hun vælger”* [I2] - og evt. Henrik som forældremyndighedsindehaver. Her er der flere, der nævner, at det kræver, at man ved, om Henrik har forældremyndighed, og at det kan være vanskeligt at finde ud af, hvorfor man vil lade det bero på Stines oplysninger og evt. skolen eller Statsforvaltningen.. Også spørgsmålet om orientering/inddragelse af Henrik beror imidlertid i vidt omfang på Stines holdning. Mht. Magnus besvares spørgsmålet om orientering også med, at han vil blive (mundtligt) orienteret som del af det efterfølgende forløb. Han forventes ikke at skulle se notater eller have selvstændig meddelelse om registrering (selvom der i øvrigt lægges vægt på, at han som 15-årig er *”part i egen sag”*, [I6] Det ser altså ud til, at oplysning om notering/registrering primært ses som en mundtlig del af den øvrige sagsbehandling.

5.4.4 Vurdering efter § 155

5.4.4.1 Uklart hvilke oplysninger, der medfører vurdering, og hvad vurdering indebærer

Mht. vurdering og akutvurdering efter serviceloven § 155 er der usikkerhed om, hvornår og hvordan kommunen forventes at undersøge og vurdere underretningerne. *”Der forestår i hvert fald en situation med KL, hvordan løses det der. Vi har snakket om, at man skal lave en egentlig screening af dem - man er nødt til at tage stilling til - har det en karakter, så vi skal handle med det samme? Eller en eller anden form for klassificering. Eller man kan sige at det her skal rådgiveren tage sig af allerede i den kommende uge.”* [I2] Der overvejes både en klassificering på landsplan og etablering af særlige specialisteams: *”Vi har talt om, at vi bliver nødt til at sætte nogen, som er kompetente, til at lave den der screening.”* [I2] Dette vækker dog ikke nødvendigvis begejstring: *”Vi skal have lavet en eller anden enhed som kan tage sig af det her - en specialist. Jeg er lidt bekymret for, at man skiller det for meget ud, så der kommer til at sidde nogen - vi har ikke lavet pølsefabrik hos os. Rådgiveren har sagen fra den kommer ind til den bliver lukket. Vores specialisering er ikke på sagsforløbet. Vi har nogen, der gerne vil arbejde særligt med de små børn, så sidder de i nogle enheder på tværs af distriktsgrupper - vi er meget opmærksomme på, at vi gerne vil bevare bredden og særligt kontinuiteten i sagsbehandlingen, vi er meget opmærksomme på - hvis man får skilt risikovurderingen ud som en særlig del, hvor der sidder nogle specialister, så bliver den løsrevet”*. [I2]

5.4.4.2 Sagsoplysning: Om barnet, tilgængelige oplysninger, ikke fra politi, tidligere kommune eller Statsforvaltning

Der er spurgt til indhentning af oplysninger i den indledende fase mere generelt - og i givet fald hvilke og fra hvem. Der er en generel holdning om, at der skal indhentes flere oplysninger *”Jeg tænker ikke, at sagen er oplyst nok. Ikke på baggrund af det her. Der er alt for mange ubekendte.”* [I4] Mht. hvem der indhentes oplysninger fra i denne fase, så er det skolen og evt. dagtilbud, der står centralt, og de oplysninger, der skal indhentes, handler om børnene: *”Nej ikke jobcenter - jo hvis den strammer til, hvis der ligger en psykologisk undersøgelse på mor, så kommer de og spørger, om de må bruge den på tvangssagen, men på det her tidspunkt er vi meget forsigtige. Der skal meget mere til. Men selv på det tidspunkt er de meget usikre, selv koordinatoren.”* [I5]

Tommelfingerreglen ser ud til at være **indhent oplysninger om barnet**, og der henvises ikke til officialprincip, helhedsprincip eller proportionalitetsprincip som retningsvisende. Også her er forældresamarbejdet i fokus, selvom det ikke anskues som uproblematisk: *"hensynet til forældresamarbejdet, det får lov at vægte der - integritet. Uha den voksne det er noget helt andet end det her barn, vi har med at gøre. Det hænger faktisk sammen - men det er det med at få det koblet. Ja så snakker vi om det - så provokerer jeg dem lidt - hvis I synes I skulle snakke med en nabo - så kunne I også det."* [15] Ud over skolen anses også sundhedsplejersken som relevant, ligesom der vil blive checket tilgængelig information i øvrigt: *"Jeg ville checke sundhedsplejersken. Checke i vores systemer. Er der nogen inde over, er der skolepsykolog, har der været noget. Ikke fra andre dele af forvaltningen"*. [11] Vurderingen er meget konkret: *"Det allerførste skridt ville være børnene. Ud fra undersøgelse osv. Så skulle vi have det hele billede. I denne fase kun på børnene og vi har noget der hedder Borgersagsportalen. Hvor vi kan se kontanthjælp, handicap. Helhedsbillede Er der et eller andet. Står Jacques som tilknyttet misbrugscentret? Det er kun vores egne områder. Vi kan ikke se om mor har været indlagt for nylig. Men vi kan se beskæftigelse, misbrug mv."* [11] **Anvend tilgængelige oplysninger** er udgangspunktet. **Ingen vil indhente oplysninger fra politiet** på dette stadie: *"Nej. Ikke på nuværende tidspunkt. Men lige så snart jeg sidder med Stine... og hun begynder at åbne op for det. Hvad med de her børn... han har været voldelig overfor tidligere kone... har han været voldelig over for dig... det kunne være der kom noget frem, havde været et husspektakel. Fint, jeg bliver nødt til lige at checke det her. Og man ved jo heller ikke - altså når vi checker cpr-nr. så kan det jo godt være, at der kommer noget på hendes cpr nr."* [13] Der vil **ikke blive indhentet oplysninger fra Hannes kommune**, og hun vil heller ikke blive kontaktet: *"Nej, det ville kun skade sagen i forhold til samarbejdet, tænker jeg"*. [13] Der vil heller **ikke blive indhentet oplysninger fra Statsforvaltningen**: *"Næ, det lyder ikke til at være far, der er problemet"*. [12]

5.4.4.3 Muligt også uden samtykke, men helst dialog, møde. Bopælsforælder

Der er også specifikt spurgt til, om oplysninger ville blive indhentet også uden samtykke: *"Ja, efter § 11c - men vi gør rigtig meget for at få det samtykke - hvis de siger nej i første omgang, så mødes vi igen. Måske går de hjem og tænker, at det var ikke så slemt. Vi gør meget for samarbejdet"*. [12] Så § 11c anses for at gælde også selvom der ikke er tale om en § 50-undersøgelse. At **indkalde til møde** står imidlertid som et helt centralt oplysningsskridt hos de fleste af informanterne. *"Ellers kan jeg jo ikke vurdere om jeg skal lave en § 50 eller ej"*. [13] Det gælder ikke i forhold til alle underretninger, men i sager som denne: *"Nej, men sådan noget her. Ja for pokker."* [13] Det er lidt forskelligt hvem der træffer beslutningen, indkalder og gennemfører mødet: *"Vi har jo etableret det her team, som står for forundersøgelser, og de er nu etableret, så de kan lave det der forarbejde efter 11.3, som har ligget i vores udførerdel - og som stadig ligger der - men de skal kunne gå ud og lave noget, der ikke er behandling, men det er sådan for at se kan vi undgå at lave en undersøgelse, have nogle netværksmøder, samtaler et eller andet. Så jo man kunne sagtens her indkalde til et møde."* [17] Mange refererer til retningslinjer og procedurer herom, også til krav om afholdelse af møde, inden underretning afgives: *"Vi har en procedure 'dialog i forbindelse med underretninger' som lægger op til, at alle underretninger starter med et fællesmøde, hvor alle er der, mor, far Jacques, børnene. Alle indkaldes til møde - det gør den, der vil underrette. Nu har de nogle oplysninger, som de skal give videre. Så spørger de, om forældrene vil være med så alle hører, hvad der bliver sagt, så stiller vi op, så kommer der socialrådgiver ud. Der bliver taget referat. Skolen har deres underretning med i hånden den bliver afleveret på mødet. Og så aftales det, hvad der videre skal ske."* [11] Der kan godt være tale om flere møder af denne karakter: *"Stine ville vi have møde med. Henrik ville vi have møde med. Jacques ville vi gerne have møde med. Stine og Jacques kunne godt være sammen. Henrik så en anden omgang. Og det ville vi så ikke alligevel, for vi ville starte med Stine uden at Henrik var til stede. Men det kunne også være Stine og Henrik sammen afhængig af fælles forældremyndighed, men så skulle vi hele tiden ind i forhold til, hvor meget kan vi så fortælle om denne her mistanke om vold i hjemmet. Stine skal vide det er det men ikke Henrik"*

nødvendigvis. ” [I4] Det er altså Stine, der som **bopælsforælder**, er den helt centrale mødedeltager. Mødet har bl.a. til formål at få forældresamarbejde og samtykke på plads og få et grundlag for at få afklaret situationen: ”Altså, jeg ville på det netværks-møde der ville jeg - så ville jeg have samtykke til at indhente skoleudtalelse. Så ville jeg få sådan mere dybdegående og nuanceret skoleudtalelse. Og så når de er kommet så ligesom vurdere - hvad... skal der ske noget her - er der noget der er bekymrende... sammenholdt med forældrenes bekymring... hvis de er bekymrede. Skolens bekymring. Drøfte det... skal vi i gang med noget mere... skal vi i gang med en § 50- undersøgelse. Tale med børnene”. [I6] På mødet kan det afklares, hvilke eksterne der skal inddrages i det videre forløb: ”Ikke eksterne parter som udgangspunkt i første samtale. Så ville det være en snak med Stine om skulle vi ikke involvere skolen. Efter samtalen med Stine og Henrik - hvis vi antager, at vi snakker med dem begge to - så ville vi snakke med dem om, kunne det ikke være en ide, at vi samler de parter, der er involveret, holder et netværksmøde og så finder ud af hvad kan vi så gøre for at støtte Magnus og Iben bedst muligt. ” [I4] Skole/lærer ville blive inddraget efterfølgende: ”Det ville jeg gøre i næste skridt. Jeg ville have brug for at samarbejde med hende - og det er jo også det lovgivningen - ikk - siger, at vi skal samarbejde, men vi skal sigte mod et samarbejde og involvere de her forældre. ” [I3] Proceduren er altså toleddet: ”ledelsesrepræsentanten, klasselærer der deltog, nogen der kender Magnus og måske også mor - sandsynligvis klasselærer og anden lærer også, hvis klasselærer er træt af Magnus så tager en anden den. Det har vi set eksempler på og det har virket meget godt”. [I1]

5.4.4.4 Ikke børn til møde

På spørgsmålet om børnene skal med, indgår deres alder, men det er ikke afgørende: ”altså, Magnus er jo 15 år, og han forstår mange ting, men umiddelbart, så tænker jeg, at skulle sidde i den kontekst, hvor han sidder til et første møde efter at der er blevet underrettet om det her, så tænker jeg, at der er måske nogle voksne, der skal have nogle ting på plads, inden at han skulle deltage - så kan jeg godt se ham deltage i et andet møde. Men selvom han er så gammel, så tænker jeg ham ikke ind i det første møde. ” [I7] Én finder, at han skal med ”Jamen det skal han jo” [I3] - men samtidig at han ikke ville komme med i praksis: ”Jamen jeg tror der er sådan en latent liggende hos sagsbehandlere... at man også skal beskytte ham i det her - vi skal lige udrede det først”. [I7] Denne udredning kan ske ved netværksmøde med forældre og evt. skolen: ”Nej først ville jeg holde netværksmøde med forældre og skolen og først derefter ville jeg tale med Magnus. Er de bare nogle overbetyngede forældre? Og skolen - de har altid set på ham på en forkert måde? - de forstår ham ikke? så ligesom få hans holdning og på den måde få et lille helhedsindtryk af hvad er det man skal her.” [I7] Det betragtes altså som en meget konkret vurdering: ”Nogle ville tage Magnus med, da det angår Magnus, og han er 15 år. Det ville være op til rådgivers metodefrihed. Hvis nogen spurgte mig - så ville jeg sige indkald både Magnus og mor. Det er ham den primære bekymring angår”. [I2] Iben forventes ikke at deltage: ”Det er for det første hendes alder - og fordi hun er ud til at være en sekundær person - jeg tænker at det vil være bøvlet at sidde med begge børn med hver deres problemstilling. Hvis det var hende, der var hovedpersonen, så ville det kunne være en god ide, og så kunne mor bestemme det. Men måske en god ide, at moren bestemmer.” [I2]

5.4.4.5 Samtykke til behandling af oplysninger er en del af mundtlig mødekommunikation, samarbejde om forløbet

Mht. videregivelse af oplysninger mellem fagpersoner på sådanne møder og **samtykke, ses dette som en del af den mundtlige mødekommunikation**, evt. suppleret af pjecer og informationsmateriale: ”Vi har lavet en pjece til forældrene, vi forsøger. Og en pjece til samarbejdspartnerne. Hvad handler det her om. De kan sige nej ved ikke at deltage. ” [I1] Det er således udgangspunktet, at forældrene samarbejder, og at der samarbejdes med dem, og at **forløbet aftales hen ad vejen**: ”hvis forældrene ringer og siger, de vil godt have et møde alene, så det kan vi jo ikke afvise - vi kan jo ikke bare sige, at det bliver sammen med skoleinspektøren - nichts weiter.

Den går jo ikke - man skal jo så vidt muligt inddrage - hvis de siger vi vil godt snakke med jer alene så afviser man jo ikke det jo". [I5]

5.4.5 Øvrige handlepligter

5.4.5.1 Kommunens vejledningspligt

Kommunens pligt til at vejlede efter serviceloven, forvaltningsloven, retssikkerhedsloven, tvangsindgrebsloven og persondataloven, jf. afsnit 3.5.7.1, er ikke et særskilt tema i svarene. At gøre regler og rettigheder klart - om videregivelse af oplysninger, samtykke mv. - ses som noget, der foregår mundtligt i det videre forløb, ikke i særlig grad inden første møde: *"det er mere i forhold til samtykke - handleplanopfølgning, hvor der kan være flere forskellige indsatser i gang - plejefamilier, aflastning, der kan måske også stå noget om fars eller mors alkoholmisbrug. Og sådan nogle ting. Der er det almindelig god skik, at det snakker man med forældrene om inden - hvad er det vi snakker om på det her møde". [I5]* Dvs. kommunikationen med familien omtales ikke som udtryk for efterlevelse af specifikke lovbestemte forpligtelser, men som en mere generel, situationsbestemt dialog. Der henvises til, at *"det ville hun [Stine] blive oplyst om til første samtale - hvem vi er og hvordan og hvad hendes rettigheder er, retten til aktindsigt, retten til bisidder alle de her regler - sagsgangene."* [I4] Der er ingen, der nævner pligten til at vejlede om retten for private til ikke at udtale sig efter retssikkerhedsloven eller den skriftlige vejledningsforpligtelse i ansøgningssager.

Mht. vejledning om muligheden for at beskytte identiteten på Stines nabo, som har talt med skoleinspektøren og ikke ønsker sit navn frem, finder informanterne generelt, at det er lidt svært at tage stilling til. For det er jo ikke vanskeligt i praksis at identificere naboen. Det angives, at det vil være fornuftigt at oplyse om den underrettedes ret til at få indsigt herunder i hvem oplysninger stammer fra, men også at der kan være grund til at søge at beskytte sådanne oplysninger. Der bliver dels lagt vægt på, om der er *"fare for liv og lemmer"*, [I1] dels på om hensynet til hende vejer tungere end hensynet til, at Stine og Jacques får at vide, hvem der har underrettet. Som eksempel nævnes, at hensynet til barnets forhold til en underretter (fx bedsteforældre) kan veje meget tungt. I forhold til hensynet til den underrettedes interesser lægges der vægt på, om den, underretningen handler om (den underrettede), har en historie; om den pågældende er *"notorisk kendt"* [I2] for at være farlig. Men der er en bevidsthed om, at det ikke er sagsbehandleren, der tager stilling til det i sidste ende, og at der derfor ikke reelt kan garanteres anonymitet, selvom ønsket betragtes som anerkendelsesværdigt. I forhold til beskyttelse af underretter kunne det se ud til at gælde, at **barnets relation og den underrettedes kendte historie** er afgørende kriterier. Der er en bevidsthed om, at det kan være nødvendigt at kontakte politiet om spørgsmålet for at kunne foretage afvejningen, men der refereres ikke til regler herom. En ville slet ikke skrive oplysningerne ned, hvis det ikke er noget, der kan tales om. *"Så vil jeg sige, så kan jeg ikke bruge den oplysning til noget."* [I7] Der er altså usikkerhed om, hvor langt reglerne rækker i forhold til at beskytte oplysninger. Denne usikkerhed håndteres med et udgangspunkt om dialog og samtale og om afvejning af hensyn, der findes at tale for at søge anonymitet opretholdt - også selvom det i praksis vil vise sig umuligt.

5.4.5.2 Henvisning til rådgivning, konsulentbistand mv.

5.4.5.2.1.1 Internt, bopælsforælder

Når der spørges om henvisning til rådgivning, er det familierådgivningen - **det interne tilbud** -, der tænkes på i første omgang: *"Det er jo familierådgivningerne, det er jo oplagt her, kunne jeg forestille mig, alt afhængig af hvad de her børn siger og hvad sagen viser, ikke?"* [I3] Eksterne

rådgivningstilbud, fx Statsforvaltningens tilbud, overvejes ikke i særlig grad "Vi ville sige, at hvis der var nogle vanskeligheder i forhold til konfliktmæssigt med den biologiske far, så ville vi sige at det ligger i Statsforvaltningens regi. Men hvis de har fundet en løsning og samarbejdet og problemet er ikke Henrik men den nye samlever. Så enten § 11 eller familiebehandling." [I2] Der henvises til, at der er mange rådgivningstilbud, men det er ikke der, man starter: "Der er meget - parrådgivning, man kunne inddrage krisecentret. Der er masser af rådgivninger og alt muligt andet. Også hvor mændene er med inde - der ville være mange muligheder, men at starte med det." [I1] Hvem der tænkes rådgivning i forhold til, er lidt forskelligt: "Det kunne sagtens være dem alle sammen - det skal igen afdækkes; hvem er forældremyndighed? Det kunne godt være, at Jacques siger, det gider jeg ikke. Og fint - så er det Stine, for han er jo ikke en del af forældremyndigheden. Han er vigtig, men jeg tænker vores udgangspunkt og noget jeg arbejder meget med sagsbehandlerne om, det er - det skal ikke afholde jer fra at arbejde med det - styrk den mor og stil hende en masse spørgsmål til, hvordan håndterer hun hans vrede, og hvad tænker hun om, at han ikke vil?". [I3] Ungerådgivningen overvejes i forhold til Magnus: "Om det svære mellem at være - lige pludselig at forældrene bliver skilt - man har et ungdomsliv. Men det ville jo forudsætte at vi var nået til at tale med ham om det. Og Iben kunne blive henvist til børnegrupper, som vi har for børn i skilsmisse. Hvor forældrene, men jeg tænker på baggrund alene af det her - det ville være alt for tidligt - det ville være længere henne i forløbet." [I4] Der peges også på rådgivning på skolen: "Der er også børne- og unge miljøer med rådgivning på skolerne - eller rådgiverne kommer ud. Ikke socialrådgivere, det er familiebehandlere. De er ude i miljøerne." [I1]

5.4.5.2.2 Ikke sondring mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning

De forskellige former for rådgivning efter § 11 står ikke helt klart frem. Når der opereres med det brede begreb "§ 11-rådgivning", **sondres der således ikke mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning:** "Vi har jo både noget åben anonym rådgivning - det kunne være et § 11 forløb, som vi kalder det - og det kunne godt være, at den risikovurdering, vi laver, der siger, det lyder som om at vi... de har god hånd om det på skolen og de vil egentlig gerne have lidt hjælp til at få styr på det - hvordan kan Jacques få lidt mere ro på og ikke fare sådan op." [I2] "**Anonym**" **bruges også om henviste forløb:** "Altså, familien skal vide, at får vi et anonymt tilbud eller får vi ikke". [I4] Det ser ud til at hentyde til hvem der udfører det, mere end om det er anonymt. "Det kunne være Magnus - det kunne også være forældrene, man henviste til sådan 5 timers ja, vi kører jo mange typer rådgivning hos os, men altså 5 timers åben anonym rådgivning". [I7]

5.4.5.2.2.1 Sondring mellem henvisning til rådgivning og undersøgelse

Også grænsedragningen mellem rådgivning og undersøgelse er vanskelig. "Vi har sådan lidt nogle snitfladeproblemer i forhold til § 50 - altså de er både myndighed og indsats - de har ikke så mange sager, så de er både myndighed og foranstaltning selv." [I5] Det kræver, at man er bevidst om, hvad man laver: "Men at det kan være rigtig fint med sådan et rådgivningsforløb - det er det, vi arbejder meget med dem i forhold til at få de her mellem-regninger med - det kan danse sådan lidt frem - det kan danse lidt til siden, men sådan være bevidst om, hvor er jeg henne - hvad har jeg gang i." [I5] Og det er ønsket at undgå at blande tingene sammen: "Altså, jeg tror nok i første omgang - også for at sige - jamen rådgivning det ene og det andet sted, samtidig med en undersøgelse. Det ville skabe forvirring. Der vil være samtaler med familien inden. Er det akut, det her?" [I1] En måde at skille tingene ad på er at opstille regler om, at der **enten iværksættes rådgivning eller undersøgelse:** "Vi er en lille smule firkantede - enten er det en undersøgelse eller også rådgivning. Hvis det er rådgivning - så er det § 11 rådgivning - x antal samtaler. Ikke et fast antal". [I1] Reglen er flere steder, at hvis "ikke vi er så bekymrede, så vi har valgt at lave en § 50, så skal vores system altså være sådan, at hvis familierådgiveren dernede i § 11-tilbudet bliver så nervøs, så er det jo hende der skal henvende sig. Det er altså den vej. Det er ikke dig. Det er sådan vores system. Det har sagsbehandlerne altså heller ikke tid til. At sidde og tænke over alle de sager, der er lukkede og henvist. Du er nødt til at koncentrere dig om det, der kører." [I3] Der peges på, at

denne vurdering i enkelte tilfælde senere kan vise sig at have været skæv: *"Der er enkelte sager, hvor vi skønner det kan klares med § 11 forløb, og det så viser sig at være større. Men ikke både og - ikke som en del af undersøgelses-fasen."* [I2] Dette er imidlertid ikke en sondring, der følger af reglerne; at man ikke har mulighed for at få rådgivning, mens der gennemføres undersøgelse. Der er spurgt, om henvisning til rådgivning ville være ledsaget af en orientering om problemstillingen til rådgivningen. En enkelt finder dette helt naturligt: *"Ja, det bliver man nødt til, de er nødt til at få at vide, hvad formålet er, vi skal arbejde ud fra"*. [I6] Dvs. uanset børnenes alder *"så ville man videregive det der skal arbejdes med"*. [I7] Men det er ikke det generelle billede. Generelt henvises til forældrene: *"Vi ville henvide efter aftale med forældrene. Så ville der være åbne kort. Vi ville kunne gå ned - vi siger det kunne være en henvisning til § 11. Så det aftaler vi med forældrene. Så det er ikke sikkert, at rådgivningen ville få at vide, hvad der ligger i sagen."* [I1] Henvisningen til rådgivning kan være ledsaget af en hjælp til at kommunikere problemstillingen: *"Det er de her problemstillinger, der er svære - det er vores erfaring, at det kan være svært for forældrene at formidle hvad deres problemstillinger er og hvad det er de gerne vil have hjælp til og sådan noget, og det kan vi hjælpe med. Men det sker også at vi sender folk afsted - så gør de det selv"*. [I4] Den kan også være ledsaget af notat fra underrettingsmødet: *"Hvis det er § 11, så ville det bare være et notat fra underrettingsmødet. Det ville vi også sige til familien, at vi ville sende - om baggrunden for at vi henviser dem. Det kan også være, at rådgiveren bearbejder det her til en egentlig beslutning - eller konverterer nogle oplysninger - eller henviser til notatet - det er afhængig af proceduren det gør de på forskellig måde, **de skal ikke have en masse oplysninger.**"* [I2] Børnenes alder spiller ind: *"Ja, der ville være den forskel igen, at vi er lidt mindre bekymrede, men samtidig alt afhængig af hvad der folder sig ud i denne her sag."* [I3]

5.4.5.2.3 Sondring mellem henvisning til rådgivning og foranstaltninger

Spørgsmålet om henvisning til rådgivning involverer også en grænsedragning mellem rådgivning og egentlige foranstaltninger. *"Hvis den er helt gal, så kan vi sætte en foranstaltning i værk, inden vi laver undersøgelsen. Det gør vi også somme tider. Og så lave undersøgelsen på et af børnene sideløbende. Så kunne vi sige: I får et tilbud om familiebehandling, og så laver vi undersøgelsen sideløbende med. Så ville det være oplagt, virkelig brug for hjælp, det akutte"*. [I2] Der **sondres her ret skarpt mellem rådgivning og foranstaltningen familiebehandling**: *"jo, men som en foranstaltning - det tænker jeg ud fra de her oplysninger. Det er jo bekymrende, at der bliver beskrevet fagligt social aggressiv adfærd, det er jo ikke bare faglige problemer - og pigen bliver mere og mere indelukket - hvad sker der med hendes udvikling? Ikk.?"* [I5] Denne bevidsthed afspejler sig også i, at henvisning til familiebehandling kræver en afgørelse, men der er nogen uklarhed om grænsedragningen, også til tilbud efter § 11, stk. 3 (og 4): *"så i virkeligheden tror jeg også, at vi er begyndt at kalde dem - når vi henviser dem - 11-3. Det bliver fortsat de samme mennesker. Fordi vi har en udførerdel med familiebehandler 52, 11.3 og 11.4. Og de laver åben, anonym rådgivning, så de skal bare holde tungen lige - altså det er sagsbehandleren, der siger det her er et 11-3 forløb - man kunne også træffe en afgørelse om 11-4. men de er ikke klar over, at de skal træffe en afgørelse, når det er 11. 4."* [I7] En foranstaltning kan ud over familiebehandling være en kontaktperson: *"Så det vi gør mest i, det er at aktivere en kontaktperson sideløbende med en undersøgelse. Det kan man også gøre ude i modtagelsen. Få talt med Magnus eller et eller andet, han mangler en rollemodel, fordi far han er alkoholiker eller et eller andet. Magnus han mangler noget, en voksen i sit liv, som er stabil, så det har jeg oplevet mange gange at vi kunne gøre. Det kunne være sideløbende med en undersøgelse."* [I6]

Selvom der ønskes klare grænser, er det ikke helt nemt. *"Det bliver stadig diskuteret, hvem skal hvad, hvad skal vi skrive hvor og hvem skal vi skrive til og det er besværligt. Så jeg tænker - træf en afgørelse"*. [I7] Det ser ud til, at der er lidt forskellige mønstre, der gør sig gældende, og at det er meget konkret, hvad der vælges.

5.4.5.3 *Tværkommunal underretning: Høj bevidsthed*

Der spørges også til opfattelsen af den tværkommunale underretningspligt (skal Hannes kommune underrettes) og her er svaret et helt entydigt ja. Der er altså en **høj bevidsthed om den tværkommunale underretningspligt**.

5.4.5.4 *Anmeldelse til politiet: Førstehåndsviden*

Der er bred **enighed om, at der ikke skal ske anmeldelse** til politiet: *"Nej, det ville vi ikke gøre på det her tidspunkt. For vi ved jo ikke om det på nogen måde - vi har ikke nogen formodet mistanke om at det er sket. Vi har nogle bekymringer for, at det er sket. Vi har faktisk med politiet haft flere samarbejdsaftaler omkring vold. Vi havde en praksis tidligere, hvor vi ville have gjort det - stort set alt med vold eller mistanke eller sådan et eller andet, der ville vi have gjort det. Der havde vi et samarbejds møde, hvor de sagde at - de kan jo ikke forhindre os i at gøre det, men der skete ikke en dyt - der skulle være lidt mere sådan - hvem har sagt det. Er der nogen der har set det? Noget viden. Her er det jo sådan noget - fordi hun har været udsat for det engang, formoder hun at en andens børn... Der er ikke nogen der kommer og siger jeg har set eller naboen fortalte eller at hun så eller overhørte. Der er lidt bekymring her - men vi ville ikke sige at det er en anmeldelse til politiet."* [I1] Her lægges altså vægt på, at der ikke er tale om **førstehåndsviden**. *"Der skal være nogen der har set det. Det skal ikke være ude i 4. eller 5. led."* [I1] Der har mange steder været samarbejde med politiet omkring fastlæggelse af retningslinjer for samarbejdet. *"Ja - vi bruger meget politiet - vi har en aftale om, at hvis vi har mistanke om vold eller overgreb, så sender vi henvendelse til enheden for personfarlig kriminalitet, de folk vi plejer at samarbejde med og spørger - er det noget I vil optage som anmeldelse? Så siger de - det tænker vi ikke - eller de siger vi opretter en undersøgelsessag eller en anmeldelse, så reagerer vi, og så vil vi koordinere vores arbejde med politiet"*. [I2] I dette samarbejde indgår også en erkendelse af, at politiets opgave er anderledes end kommunens: *"De har brug for at lave deres afhøringer af ofre eller mistænkte, inden at vi gør noget. Vi har et godt samarbejde med politiet, og så sender de tilbagemelding om, hvad de vil bede os om at gøre - vi er meget opmærksomme på ikke at ødelægge deres efterforskningsskridt. De fleste situationer har de været meget fine til at sige: vi ved godt I har noget I skal tage jer af, vi har været ude med afhøring, konfrontering af mistænkte - så kan vi tage hul på det der. Men her ville vi ikke. Jeg tænker ikke at der er noget i forhold til de to børn, som er vores borgere"*. [I2] Men det betyder ikke, at der ikke kan komme noget senere: *"Nej. Ikke på nuværende tidspunkt. Ikke nu."* [I3] Når situationen er mere afklaret: *"Sådan ser 95 pct. af vores underretninger ud"*. [I4] En børnesamtale ville kunne ændre dette: *"Vi ville gøre det, hvis vi sidder til en børnesamtale, og børnene fortæller noget. Helt sikkert anmelde til politiet. Og måske også inden vi gjorde det tage en drøftelse - eller hvis moren fortæller."* [I4] Enkelte peger på, at det ville kunne komme på tale at kontakte politiet med henblik på indhentelse af oplysninger. *"Det, vi bruger politiet til i sådanne situationer - det er, at vi lige vender problemstillingen - vi kan godt finde på at spørge politiet, om de kender Jacques for et eller andet - så gør vi det, at vi samarbejder, at vi lige får at vide fra politiet, hvad er vi ude i"*. [I5] Der refereres ikke til de nye regler i overgrebspakken om samarbejde med politiet. Snarere er der tale om erfaringsbaseret beslutningstagning - hvor **kendskab til begrænsninger i politiets system** spiller en rolle.

5.4.5.5 *Ikke orientering af de familieretlige myndigheder*

Det overvejes ikke at orientere de familieretlige myndigheder.

5.4.5.6 *"Skærpet tilsyn": Samtykke eller underretning*

Manglende samarbejde fra forældrenes side eller manglende dokumentation for problemer fører ikke nødvendigvis til, at sagen slippes - nogle ville overveje en form **for skærpet tilsyn**: *"Hvis ikke de er indstillet på at samarbejde, så vil vi følge op om 3 måneder, det vil de fleste forældre sige ja til. Og vores bekymring ikke er større end som så. Det er svært med de familier, der stikker af på systemet - der synes det er den største ulykke for dem."* [I2] Her forudsættes af nogen en samtale med Magnus: *"inden vi lukker noget af, så vil vi have en samtale med Magnus og hvis ikke I ønsker*

samarbejde, så vil vi indhente oplysninger. Også hvis de samarbejder - det er det mindste vi ville gøre - en udtalelse fra klasselæreren. Og måske hvis han går i en klub. Men det ville primært være skolen. ” [I2]

I forbindelse med henvisning til rådgivning er der spurgt, om rådgivningen skal anmodes om en tilbagemelding, idet der heri ligger en form for ”skærpet tilsyn” - dvs. om man kan henvise familiemedlemmerne til rådgivning og i den forbindelse anmode om en tilbagemelding. Generelt henvises der til samarbejdet med forældrene: ”fordi vores rådgivning er et anonymt tilbud - så har vi aftalt på forhånd, at de melder tilbage eller også skal de jo tale med familien om - vi synes sådan og sådan - og motivere familien på det. Ikke. Medmindre der kommer oplysninger om...”. [I4] En tilbagemelding til myndighedssagsbehandleren ville altså generelt hvile på **en aftale med familien**: ”er det fint nok, at rådgiverne de lige melder tilbage, hvordan har forløbet været, skal der noget yderligere til? - så er der klare linjer. ” [I4] Ellers går der ikke oplysninger tilbage: ”men vi siger stadig, at når de er dernede, så ryger der ikke nogle oplysninger tilbage til sagsbehandler, fordi så ville vi afslutte det her. ” [I4] Det anføres også, at rådgiverne ikke ville være så begejstrede for at blive anmodet om en tilbagemelding: ”det er ikke noget de hylder helt vildt meget i rådgivningens regi, hvis de skulle...” [I7] og at det ikke altid er klart, hvem en tilbagemelding i givet fald ville skulle gives til: ”hvis en sag bliver visiteret til vores rådgivning, øh til et 11.3. forløb fx, så tror jeg faktisk, at den bliver lukket så i virkeligheden der - så i rådgivningen, hvem skal de melde tilbage til?” [I7] **Generelt henviser informanterne således i stedet til fagpersonernes underretningspligt**: ”Og vi ville også informere dem om, at vores rådgivere, de har jo underretningspligt - så vi ville få melding, hvis der dukker noget op, og de bliver bekymrede”. [I4] Det kunne også komme på tale at bede skolen være opmærksomme: ”så ville vi jo - hvis vi var der, at vi vurderede, at der ikke var nok til at opstarte en undersøgelse - men problemet kunne løses ude i den opsøgende del, så vi ville vi sige okay - så er det det vi gør, og så lukker vi sagen her. Men vi henvender os lige til skolen, hvis ikke der sker en bedring her, så vil vi gerne have en underretning igen. ” [I4] Der er et udbredt **ønske om klare snit**: ”Vi har fastsat den procedure ift. § 11, at når vi laver en henvisning til § 11 - forløb, så er vi sådan ret strikse, så lukker vi sagen. Vi laver ikke opfølgning på den. Vi laver henvisningen, og da der ikke er krav om opfølgning, medmindre de henvender sig fra rådgivningen. Det vil være deres underretningspligt. ” [I2] Der må så en ny henvendelse til: ”Selvfølgelig hvis vi får en ny henvendelse - fra skolen eller Jacques. Ellers ikke - vi skal ikke have sagen åben”. [I2] Men alligevel henvises der til, at der har været situationer, hvor dette snit har vist sig problematisk senere, og derfor opererer nogen med en form for ”tilsynssager”. ”Et eller andet, hvor den er stoppet fordi vi er ikke helt nået formålet, men vi når ikke videre, og der er ikke til en tvang. Der har vi noget der hedder en ”tilsynssag”. Der siger vi til forældrene vi har sagen åben i 3 måneder - så indhenter vi udtalelse når der er gået 3 måneder”. [I1] Men det søges aftalt med forældrene. Vignetten rejser ikke særlige spørgsmål om genvurderingsreglerne.

5.4.5.7 Genvurdering og tilbagemelding til underretter

Der er ikke særligt spurgt hertil, og ingen informanter berører det.

5.4.6 Samlet om mønstre i forhold til kommunens handlepligter

Samlet ser det ud til, at:

- Der ikke anses for at være tale om afgørelsesvirksomhed, før der evt. træffes afgørelse om iværksættelse af en undersøgelse. Dette betragtes til gengæld som en afgørelse med de rettigheder, det indebærer. Det fremgår ikke, om det samme gælder, hvis der ikke iværksættes undersøgelse. Der er opmærksomhed på, at grænsen kan være vanskelig at

trække. Det er forskelligt, om vignetsituationen findes at skulle medføre § 50-afgørelse; her er spørgsmålet om vold afgørende, og alder spiller også en rolle, idet større børn kan give anledning til lidt længere afklaringsfase. Der vurderes at skulle startes med en undersøgelse af Magnus, det barn med de største problemer og behov. Der tænkes i partshøring - allerede ved modtagelse af oplysninger, og det er forældremyndighedsindehaver(e) den retter sig mod - ikke børnene.

- Der noteres i denne fase mindst muligt - på det barns sag, hvor der er størst problemer og behov, og om barnet, men ikke om vold og der skal oprettes sag, hvis der ikke findes en. Der tages hensyn til muligheden for senere aktindsigt. Helst vil man have underretningen på skrift, så det er førstehåndsuplysninger, der er på sagen, men mundtlige oplysninger vil også blive noteret. Der er tvivl om, hvor detaljeret der skal registreres oplysninger om underretninger.
- Spørgsmålet om meddelelse om registrering efter persondataloven anses for vanskeligt og ikke så væsentligt. I det omfang det omtales, lægges vægt på, at der ikke skal oplysninger til de forkerte, hvorfor oplysninger om andre findes at skulle slettes, og at der under alle omstændigheder vil blive orienteret mundtligt i forbindelse med sagsoplysning som netværksmøde og partshøring - i hvert fald i forhold til bopælsforælder. Børnene ses ikke som modtagere af meddelelse efter persondataloven. Der er ingen, der nævner spørgsmålet om retten for private til ikke at udtale sig efter retssikkerhedsloven.
- Mht. vurdering og akutvurdering efter servicelovens § 155 er der usikkerhed. Der lægges vægt på, at sagen skal være godt oplyst, og der peges på indhentning af især tilgængelige oplysninger om barnet fra skole, sundhedsplejerske, evt. dagtilbud og tilgængelig information i øvrigt - men ikke fra politiet, de familieretlige myndigheder eller samleverens tidligere kommune. Forældresamarbejde og dialog er udgangspunktet, selvom der anses for at være mulighed for at indhente oplysninger også uden samtykke, selvom der ikke er truffet afgørelse om § 50-undersøgelse. At indkalde til møde(r) står som det helt centrale oplysningsskridt bl.a. mhp. at få samtykke til udveksling af oplysninger, og bopælsforælder/forældremyndighedsindehaver/e er den helt centrale mødedeltager. Børnene ses ikke som udgangspunkt som mødedeltagere. Det er således udgangspunktet, at forældrene samarbejder, at der samarbejdes med dem, og at forløbet aftales hen ad vejen. Mht. videregivelse af oplysninger mellem fagpersoner på sådanne møder og samtykke, ses dette som en del af den mundtlige mødekommunikation, evt. suppleret af pjecer og informationsmateriale, og forløbet aftales hen ad vejen.
- Mht. vejledning refereres ikke til retsgrundlaget - i form af afgrænsninger og definitioner som følge af reglerne i serviceloven, forvaltningsloven og persondataloven. Den vejledning, der gives, er mundtlig og løbende afpasset situationen. Mht. vejledning om beskyttelse af underretters identitet anses det på den ene side for fornuftigt at oplyse om den underrettedes ret til at få indsigt, herunder i hvem oplysninger stammer fra, men på den anden side kan der være grund til at beskytte sådanne oplysninger. Der bliver dels lagt vægt på et farekriterium, dels på en afvejning af de to hensyn, hvor barnets relation til den pågældende og den underrettedes historie er afgørende, selvom der er bevidsthed, om at det ikke afgøres af kommunen i sidste ende.
- Rådgivningstilbud er primært interne og interessante i forhold til bopælsforælder. Der sondres ikke mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning. Også grænsedragningen mellem rådgivning og undersøgelse er vanskelig, men der sondres mellem rådgivning og undersøgelse, og hvis ikke der iværksættes undersøgelse, skal sagen

lukkes. Der forudsættes forældresamarbejde om henvisningen til rådgivning og evt. tilbagemelding fra rådgivningen, idet der henvises til samtykkekrav og fagpersoners underretningspligt. Der er et udbredt ønske om klare snit også i forhold til foranstaltninger, som familiebehandling og kontaktperson, selv om der er nogen uklarhed om grænsedragningen.

- Der er en høj bevidsthed om den tværkommunale underretningspligt, og der er også enighed om spørgsmålet om anmeldelse til politiet. Det kræver førstehåndsviden. Der er også enighed om, at der ikke skal rettes henvendelse til de familieretlige myndigheder.

Mønstrene fremstår her ved kommunens (egne) handlepligter i mindre grad selvfølgelige og uproblematisk end ved spørgsmålene om (andres) aktivering af kommunens tilsyn. Der er mere tvivl eller forskellige holdninger til en del af temaerne. Generelt gælder det, at de spørgsmål, der handler om at handle mod forældre eller barns samtykke, dvs. behandling af oplysninger uden samtykke, uanmeldt hjemmebesøg mv.- besvares med en afvisning. Disse tilgange anses generelt som uhensigtsmæssige. Det helt klare udgangspunkt er aftaler og samarbejde med forældrene, selvom der er tvivl i forhold til reglerne. Så når der er forskelle i spørgsmålet om iværksættelse af § 50-undersøgelse, er der tale om en lidt anden situation. Her er der ikke så meget tvivl i forhold til reglerne, idet det generelt vurderes, at den bør iværksættes, men at det bare ikke vil ske i praksis. Bevidstheden om, at grænsen mellem forundersøgelse og § 50-undersøgelse kan være vanskelig at trække, henvises altså ikke så meget til usikkerhed om reglerne, men mere til konteksten. Spørgsmålet om, i hvilket omfang de registrerede skal oplyses om registrering, undgås. Det samme gælder de forskellige former for rådgivning - det undgås at problematisere det. Der refereres ikke generelt til konkrete lovbestemmelser eller principper som fx proportionalitetsprincip eller helhedsprincip. Når der henvises til offentlighedsloven, persondataloven, forvaltningsloven retssikkerhedsloven mv., er det forskelligt, hvordan det gøres, og hvad der prioriteres. Her gælder altså i et vist omfang fælles mentale mønstre - om at undgå at gå ind i visse dele af regelsættet. Og en forståelse af, at reglerne om undersøgelse siger et, men at der i praksis sommetider sker noget andet.

I oversigten er svarene sat op ud fra, om der er tale om ens mønstre, tvivl eller forskellige holdninger.

Ens mønstre	Tvivel	Forskelle
Notatpligt, journalisering og registrering		
Det almindelige tilsyn er ikke afgørelsesvirksomhed Mindst muligt (senere aktindsigt) Om barnet , ikke om forældrene På barnets sag - det med mest behov Ikke om vold , hvis der er tvivel - træk vejret	Hvad er der pligt til at registrere, journalisere og notere?	Holdninger til, hvor meget og hvad der skal noteres
Undgå notering af mundtlige oplysninger ved at få skriftlige førstehåndsoplysninger	-	Nogle finder ikke, at der kan opstilles formkrav (skriftlighed)
Meddelelse om registrering		
Principielt meddelelsespligt om registrering efter persondataloven - men ej i praksis. Kriterier: - Ikke oplysninger til de forkerte - Helst mundtligt - Hensyn til skærmning af børn - Spørg bopælsforælder	-	-
Vejledning		
Mundtlig, konkret vurdering af behov		
Vurdering, forundersøgelse og tilsyn		
Spørg bopælsforælder - også om tilrettelæggelse af forløb Partshøring af bopælsforælder - allerede ved modtagelse af oplysninger	Hvor lang må afklaringsfasen være?	Forskellig brug af registre
Indhentning af oplysning om barnets - ikke forældrenes forhold Indhentning fra politiet: Bestyret mistanke/førstehåndsoplysninger Ikke fra de familieretlige myndigheder	Samtykkekrav i ft. indhentning af oplysninger?	
Indhentning sker ved møde , som også bruges til at indhente samtykke mv. At deltage i møde = samtykke til videregivelse- evt. suppleret af pjecer mv. Børn deltager ikke	-	
Iværksættelse af § 50-undersøgelse		
Bevidsthed om grænserne mellem vurdering og § 50-undersøgelse Børnenes reaktioner, vold, samlivsophævelse . Alder afgørende - de mindste prioriteres. Afklar/undersøg det mest alvorlige problem først . Ikke samlet afklaring eller undersøgelse af søskende	Afgørelse?	Forskelligt hvornår § 50 iværksættes
Henvisning til rådgivning		
Ikke sondring mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning Sondring mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltning . Ønske om klare snit	Hvad hører til de forskellige regler?	Enkelte sondrer mellem former
Tilbage melding fra rådgivning kræver enten samtykke eller underretningspligt Brug intern rådgivning	Uklarhed om hjemmel	Forskelligt om skærpet tilsyn ved sagslukning
Underretning til tilflytningskommunen		
Overhold tværkommunal underretningspligt	-	-
Anmeldelse til politiet		
Konsulter politi - frem for anmeldelse	-	-

Figur 7: Beslutningsmønstre i forhold til kommunens handlepligter

5.5 ANALYSE OG KONKLUSION, DEL II: TVIVL, FORSKELLE OG MØNSTRE

Beslutningstagerne er opmærksomme på, at der skal afholdes børnesamtale med Magnus som følge af underretningen, og de finder, at han skal spørges om sin holdning til at deltage, mens det er forskelligt, om informanterne finder, at forældremyndighedsindehaveren skal inddrages i forbindelse med børnesamtalen. Her er det afgørende, om det er ”midt i det hele”, hvor der er meget krise, så tages samtalen uden at forældrene inddrages. Det ser ud til, at det ikke er reglerne, der er afgørende, snarere en mere intuitiv vurdering af behov for oplysning som følge af et problems akutte karakter. Nogle gør opmærksom på, at hvis ikke der gives samtykke, så ville man afholde samtalen alligevel, men hvis der er megen modstand, er det en afvejning af hensyn i forhold til hvilket hensyn, der vejer tungest. Der er ikke helt klarhed over, hvad det er for nogle situationer, hvor overgrebspakken har givet nye muligheder/pligter i forhold til at holde børnesamtale, men der er bred enighed om, at vignetsituationen ikke lægger op til et krav om børnesamtale - dvs. der vurderes ikke at være tale om overgreb. Dette er imidlertid ikke afgørende for, om der skal afholdes børnesamtale. Det, der lægges vægt på her, er, at det ikke ses som positivt at holde børnesamtale uden forældrenes viden og samtykke, men det kan være nødvendigt af hensyn til sagens akutte karakter. Det er således forskelligt, om der vil blive afholdt samtale med Iben, idet der vil blive lagt vægt på hendes alder og på det, der fremgår om, at hun er indelukket, og idet Stine vil blive taget med på råd. Hvis der ikke opnås samtykke - hvilket anses for sjældent - så er det også her holdningen, at der skal gennemføres samtale alligevel. Men det er et helt centralt udgangspunkt, at man kan komme så langt med dialog, at samtale med børn uden forældresamtykke ikke er særlig relevant. Tommelfingerreglen om dialog med bopælsforælder ser ud til at være baseret på erfaringer - det lønner sig i længden at have forældrene med.

Børnene anses som parter, når de er 15 og derover, og de har klageret, når de er 12 og derover, og enkelte omtaler også det under 12-årige barn som part. Men der reflekteres ikke så meget over servicelovens begrænsninger i barnets partsstatus, eller over hvad partsstatus og partsrettigheder indebærer, herunder i forhold til forældremyndigheden, dvs. om barnet har selvstændige rettigheder efter forvaltningsloven og persondataloven, herunder til at afgive samtykke til behandling af oplysninger om dem, og om der skal gives selvstændig vejledning, partshøring, begrundelse mv. Dette håndteres imidlertid pragmatisk ved, at samarbejdet retter sig mod bopælsforælder, som antages at have forældremyndighed og ved hjælp af overvejelser om modenhed, sagens alvor og karakter. Så når barnet, herunder det over 15-årige, ikke ses som adressat for meddelelser i sagsbehandlingen ud fra en konkret vurdering af alder og modenhed, kan det forstås ud fra, at partsrettigheder opfattes som noget, der primært varetages af forældremyndighedsindehaveren i modsætning til, hvis der havde været tale om en anbringelsessag, hvor barnets partsrettigheder fremgår klart af loven. Men det udtrykkes ikke sådan. Udtrykket ”partsstatus” bliver brugt mere bredt - som en tommelfingerregel og ser ud til at henvise til et mere ubestemt krav om inddragelse af barnet, bestemt af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed. Der er opmærksomhed på retten til repræsentation og bisidder, men der gøres der ikke så meget ud af det, og det er ikke noget, der konsekvent vil blive oplyst om. Der er generelt bevidsthed om børns ret til bisidder, selvom der ikke altid aktivt opfordres hertil. Det ser ud til at være en anerkendelse af, at barnet kan have behov for en tryghedsperson, ofte i form af at barnet har sin forælder med til samtalen. Forældremyndighedsindehaveren vil ikke blive spurgt om samtykke til bisidder for barnet, og ønsker, der kan indebære konflikt, håndteres pragmatisk, men der lægges vægt på, at det er kommunen, der afgør sagen. Forældremodstand anses som en oplysning i sagen om evnen til at sætte sig i barnets sted. Mht. betydningen af, hvordan forældremyndighedsforholdene er, er der styr på, at forældremyndighed skal undersøges, og at del i forældremyndigheden indebærer partsstatus. Alligevel er der et særligt fokus på bopælsforælderen, og det er ikke sikkert, at den anden forælder vil blive indkaldt til møde i første omgang. Forældremyndighedsforholdene håndteres altså

pragmatisk ud fra den forhåndenværende situation og de tilgængelige forhold - ved at mor som bopælsforælder spørges, eller evt. skolen. Stedforælder/papforælders rettigheder opfattes entydigt ud fra, at der ikke er del i forældremyndigheden. Alligevel forventes de at indgå i sagsbehandlingen ud fra hvor meget bopælsforælder synes; børnene eller evt. anden forældremyndighedsindehaver inddrages ikke her. For stedforældre - og forældre uden del i forældremyndigheden - er der altså ikke mange selvstændige rettigheder.

Der går ikke nogen klar grænse mellem skolens og socialforvaltningens ansvar. Der ses her en tommelfingerregel om, at andre sektorer skal tage ansvar først. Andre sektorer ansvar betyder imidlertid ikke, at der ikke skal underrettes, dvs. at dialog med forældrene ændrer ikke karakteren af en henvendelse til kommunen. Jo nyere problem, des mere skal andre sektorer selv tage ansvar, primært ved at komme i dialog med forældrene, fx ved at få dem med på at holde et møde med rådgiver. Der peges på betydningen af at undgå konflikt og på at undgå at gå bag om forældrene, hvorfor skolesocialrådgivere anses som en god "anonym" løsning, idet der hermed er mulighed for et mere åbent møde, hvor forældres billede af socialforvaltningen kan modereres, og skolen kan ydes konsultativ bistand. Retlige former er ikke så afgørende, dvs. grænserne mellem, hvad der anses som en anonym tværfaglig drøftelse, behandling efter persondataloven og § 49a eller § 49b-samarbejde uden samtykke eller en underretning, er ikke så klart optrukne. Jo nyere problem, des mere uformel form. Samtykke til behandling af oplysninger er mundtligt og afgives af bopælsforælder. I sidste ende er kommunens egen vurdering afgørende. Der gives således også af flere udtryk for, at alle henvendelser fra skoler, dagtilbud mv. anses som underretninger, uanset om forældrene har givet samtykke. Henvendelser, der kommer fra forældre om støtte, anses også af nogle for underretninger, men der er forskellig praksis her. Førstehåndsoplysninger er mest alvorlige, og vold og overgreb er særlige situationer, men der er usikkerhed om, hvad begreberne dækker over. Barnets alder er betydningsfuld, men der ser ikke ud til at være fælles afgrænsninger her af, *hvordan* alder er betydningsfuld. Udgangspunktet, der er blevet fokuseret meget på i reformerne de senere år, om at opfatte underretningspligten og dermed kommunens tilsynsforpligtelse bredt, sætter sig i gennem i den umiddelbare opfattelse af reglerne. Det vurderes således, at skolen har skærpet underretningspligt, der lægges vægt på oplysningernes karakter og skolens bekymring for særligt sociale og faglige problemer samt aggressiv adfærd, og at der ikke er krav om beviser. Der anses for at være strafansvar, idet der henvises til, at det er en personlig pligt. Der ser altså ud til umiddelbart at gælde en opfattelse af, at udgangspunktet for fagpersoners underretningspligt er "underret, hvis der er tvivl". Men det fremgår samtidig, at det bliver praktiseret forskelligt både af underrettere og af forvaltningerne.

Der anses ikke for at være tale om afgørelsesvirksomhed, før der evt. træffes afgørelse om iværksættelse af en undersøgelse, hvilket til gengæld betragtes som en afgørelse med de rettigheder, det indebærer. Det fremgår ikke, om det samme gælder, hvis der ikke iværksættes undersøgelse. Der er opmærksomhed på, at grænsen kan være vanskelig at trække. Det er forskelligt, om vignetsituationen findes at skulle medføre § 50-afgørelse; her er spørgsmålet om vold afgørende, og alder spiller også en rolle, idet større børn kan give anledning til lidt længere afklaringsfase. Der vurderes at skulle startes med en undersøgelse af Magnus, det barn med de største problemer og behov. Der tænkes i partshøring - allerede ved modtagelse af oplysninger, og det er forældremyndighedsindehaver(e) den retter sig mod - ikke børnene. Der noteres i denne fase mindst muligt - på det barns sag, hvor der er størst problemer og behov, og om barnet, men ikke om vold og der skal oprettes sag, hvis der ikke findes en. Der tages hensyn til muligheden for senere aktindsigt. Helst vil man have underretningen på skrift, så det er førstehåndsoplysninger, der er på sagen, men mundtlige oplysninger vil også blive noteret. Der er tvivl om, hvor detaljeret der skal registreres oplysninger om underretninger. Spørgsmålet om meddelelse om registrering efter persondataloven anses for vanskeligt og ikke så væsentligt. I det omfang det omtales, lægges vægt på, at der ikke skal oplysninger til de forkerte, hvorfor oplysninger om andre findes at skulle slettes, og at der under alle omstændigheder vil blive orienteret mundtligt i forbindelse med sagsoplysning

som netværksmøde og partshøring - i hvert fald i forhold til bopælsforælder. Børnene ses ikke som modtagere af meddelelse efter persondataloven. Der er ingen, der nævner spørgsmålet om retten for private til ikke at udtale sig efter retssikkerhedsloven. Mht. vurdering og akutvurdering efter servicelovens § 155 er der usikkerhed. Der lægges vægt på, at sagen skal være godt oplyst, og der peges på indhentning af især tilgængelige oplysninger om barnet fra skole, sundhedsplejerske, evt. dagtilbud og tilgængelig information i øvrigt - men ikke fra politiet, de familieretlige myndigheder eller samleverens tidligere kommune. Forældresamarbejde og dialog er udgangspunktet, selvom der anses for at være mulighed for at indhente oplysninger også uden samtykke, selvom der ikke er truffet afgørelse om § 50-undersøgelse. At indkalde til møde(r) står som det helt centrale oplysningsskridt bl.a. mhp. at få samtykke til udveksling af oplysninger, og bopælsforælder/forældremyndighedsindehaver/e er den helt centrale mødedeltager. Børnene ses ikke som udgangspunkt som mødedeltagere. Det er således udgangspunktet, at forældrene samarbejder, at der samarbejdes med dem, og at forløbet aftales hen ad vejen. Mht. videregivelse af oplysninger mellem fagpersoner på sådanne møder og samtykke, ses dette som en del af den mundtlige mødekommunikation, evt. suppleret af pjecer og informationsmateriale, og forløbet aftales hen ad vejen. Mht. vejledning refereres ikke til retsgrundlaget - i form af afgrænsninger og definitioner som følge af reglerne i serviceloven, forvaltningsloven og persondataloven. Den vejledning, der gives, er mundtlig og løbende afpasset situationen. Mht. vejledning om beskyttelse af underretters identitet anses det på den ene side for fornuftigt at oplyse om den underrettedes ret til at få indsigt, herunder i hvem oplysninger stammer fra, men på den anden side kan der være grund til at beskytte sådanne oplysninger. Der bliver dels lagt vægt på et farekriterium, dels på en afvejning af de to hensyn, hvor barnets relation til den pågældende og den underrettedes historie er afgørende, selvom der er bevidsthed, om at det ikke afgøres af kommunen i sidste ende. Rådgivningstilbud er primært interne og interessante i forhold til bopælsforælder. Der sondres ikke mellem anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning. Også grænsedragningen mellem rådgivning og undersøgelse er vanskelig, men der sondres mellem rådgivning og undersøgelse, og hvis ikke der iværksættes undersøgelse, skal sagen lukkes. Der forudsættes forældresamarbejde om henvisningen til rådgivning og evt. tilbagemelding fra rådgivningen, idet der henvises til samtykkekrav og fagpersoners underretningspligt. Der er et udbredt ønske om klare snit også i forhold til foranstaltninger, som familiebehandling og kontaktperson, selv om der er nogen uklarhed om grænsedragningen. Der er en høj bevidsthed om den tværkommunale underretningspligt, og der er også enighed om spørgsmålet om anmeldelse til politiet. Det kræver førstehandsviden. Der er også enighed om, at der ikke skal rettes henvendelse til de familieretlige myndigheder.

Det træder frem, at der i en del henseender er viden om rettighedsreglers eksistens, og i nogle sammenhænge (fx bisidder til børn) beklages manglende opmærksomhed på enkelte regler. Opfattelsen af reglerne tilpasses situationen, og der er ikke så meget fokus på reglernes grænser - fx mellem forældremyndighed og barnets rettigheder. Heuristiske mønstre ser ud til at supplere reglerne, og de diskuteres ikke særligt. Mønstrene er i forhold til opfattelsen af forældreansvar og barnets autonomi langt hen ad vejen ens - der er ikke de store forskelle i opfattelserne, fx om stedforælders rettigheder eller hvordan man skal forholde sig til et barns valg af bisidder, som kan være problematisk. Reglernes samtidige udgangspunkter om forældreansvar og sektoransvar opretholdes i svarene, og i det omfang reglerne tidligere har været opfattet som proportionalitetsbestemte afgrænsningsregler, ser det ud til at være aflært med udgangspunkt i tommelfingerreglen ”underret, hvis du er i tvivl”. Reglerne om forældreansvar og sektoransvar opfattes således ikke som skarpe afgrænsningsregler, men som værdier, der eksisterer side om side, og som tilpasses de konkrete forhold. Samtidig er der forskellige opfattelser af, hvad der betragtes som underretninger, og hvor grænsen går mellem skolens og socialforvaltningens forpligtelser. Her ser ikke ud til at gælde fælles mønstre. Dette fremstår imidlertid ikke problematisk for informanterne, som på forskellig måde henviser til faglighed og erfaring. Reglernes dels brede

karakter (antages at have behov for støtte), dels mere specifikke kriterier (ulovligt skolefravær, overgreb) ser også ud til at blive håndteret med nogle supplerende mønstre, nemlig at lav alder og førstehåndsoplysninger prioriteres. Dette er imidlertid ikke kriterier, der baserer sig på reglerne. Vold og overgreb anses af alle som noget særligt, selvom det er vanskeligt at definere og derfor opfattes forskelligt. Kriterier og retlige former er ikke så vigtige. Ved tvivl og afvejning af hensyn refereres generelt til, at det er barnet, der skal sættes i centrum. Mønstrene fremstår ved kommunens (egne) handlepligter i mindre grad selvfølgelige og uproblematiske end ved spørgsmålene om (andres) aktivering af kommunens tilsyn. Der er mere tvivl eller forskellige holdninger til en del af temaerne. Generelt gælder det, at de spørgsmål, der handler om at handle mod forældre eller barns samtykke, dvs. behandling af oplysninger uden samtykke, uanmeldt hjemmebesøg mv.- besvares med en afvisning. Disse tilgange anses generelt som uhensigtsmæssige. Det helt klare udgangspunkt er aftaler og samarbejde med forældrene med fokus på barnet og på tidlig indsats, selvom der er tvivl i forhold til reglerne. Så når der er forskelle i spørgsmålet om iværksættelse af § 50-undersøgelse, er der tale om en lidt anden situation. Her er der ikke så meget tvivl i forhold til reglerne, idet det generelt vurderes, at den bør iværksættes, men at det bare ikke vil ske i praksis. Bevidstheden om, at grænsen mellem forundersøgelse og § 50-undersøgelse kan være vanskelig at trække, henvises altså ikke så meget til usikkerhed om reglerne, men mere til konteksten. Spørgsmålet om, i hvilket omfang de registrerede skal oplyses om registrering, undgås. Det samme gælder de forskellige former for rådgivning - det undgås at problematisere det. Der refereres ikke generelt til konkrete lovbestemmelser eller principper som fx proportionalitetsprincip eller helhedsprincip. Når der henvises til offentlighedsloven, persondataloven, forvaltningsloven retssikkerhedsloven mv., er det forskelligt, hvordan det gøres, og hvad der prioriteres. Her gælder altså i et vist omfang fælles mentale mønstre - om at undgå at gå ind i visse dele af regelsættet. Og en forståelse af, at reglerne om undersøgelse siger et, men at der i praksis sommetider sker noget andet.

6 ANALYSE OG KONKLUSION, DEL I OG DEL II: HEURISTISK HÅNDTERING AF KOMPLEKSE REGLER

I det følgende analyseres de konstaterede beslutningsmønstre hos informanterne i forhold til reglernes komplekse udformning, jf. DEL I. For en skematisk oversigt henvises til bilag 2, hvor reglernes kompleksitet, jf. DEL I, er sat op i et skema i forhold til de identificerede mønstre jf. DEL II.

6.1 KOMPLEKSE REGLER: FORSKELLIGE FORSTÅELSER

I forhold til nogle dele af reglerne er der *forskellige* opfattelser af, hvordan de skal forstås. Det gælder for følgende dele af reglerne:

- Reglerne om *børnesamtale* håndteres med forskellig vægtlægning af alder og forskelligt i forhold til, om det foregår uden forældres deltagelse og samtykke.
- Det er forskelligt, om *partsrettigheder og klagerettigheder for henholdsvis 15+-årige og 12+-årige indebærer, at materiale sendes til de pågældende.*
- Mht. oplysning af *forældremyndighedsforhold* er der forskellige tilgange - nogle vil ringe til Statsforvaltningen, og nogle vil slå op i systemet.
- For nogle betyder *andre sektors* ansvar, at kommunen ikke skal blandes ind; for andre er det ikke opfattelsen.
- Drøftelser i det tværfaglige samarbejde *kategoriseres forskelligt*, og det er forskelligt, om alt anses som underretninger. Der er *forskellige opfattelser af beskyttelsesmuligheder* i forhold til underretters identitet.
- Der er *forskellige holdninger til, hvor meget og hvad der skal noteres*, og om der kan fås skriftlige førstehåndsoplysninger i stedet, idet nogle nævner, at der ikke kan stilles formkrav (om skriftlighed).
- *Henvendelser* kategoriseres forskelligt.
- *Vold og overgreb* opfattes ikke ens.
- Der er *forskellige holdninger til, hvordan alder* har betydning.
- Der er forskellig brug af *registre* i afklaringsfasen.
- Det er forskelligt, *hvornår § 50-undersøgelse* iværksættes.
- I forhold til rådgivning sonderer nogen mellem *forskellige former for rådgivning*, andre ikke i særlig høj grad.
- Der er forskellig praksis ved *lukning af en tilsynssag*.

Samlet er det *mest de regler, der handler om aktivering af kommunens tilsynspligt*, der giver anledning til *forskelle i opfattelsen*. Dette hænger formentlig sammen med, at disse regler kan opfattes som *underlagt kommunal styring og administration* - dvs. lokale politikker om organiseringen af det tværfaglige samarbejde, tilrettelæggelse af undersøgelsesvirksomhed, lukning af sager mv., kategorisering af de forskellige kommunale aktiviteter mv.

6.2 KOMPLEKSE REGLER: TVIVL

I forhold til andre dele af reglerne udtrykkes *tvivl*: Der er tvivl, om

- *Betingelser for og krav til afholdelse af børnesamtale.*
- *Hvad partsstatus* indebærer.
- *Kravene til dokumentation for forældremyndighed.*

- Hvornår *identitetsoplysninger kan beskyttes*.
- Omfang og indhold af forpligtelserne til at *notere og registrere*.
- Regler om *samtykke til behandling og meddelelsespligt*, særligt i forhold til børn.
- Hvor *lang tilsyns- eller afklaringsfasen* må være.
- Om beslutning om at iværksætte eller ikke iværksætte en § 50-undersøgelse er en *afgørelse*.
- Hvilke *rådgivningstilbud*, der hører under hvilke regler.

Samlet er det *mest de regler*, der handler om forældreansvar og handlepligter, der giver anledning til tvivl. Det er de regler, der definerer den retlige status af en person eller aktivitet og de præcise rettigheder og forpligtelser, der knytter sig hertil, der er genstand for tvivlen.

6.3 KOMPLEKSE REGLER: HEURISTISKE BESLUTNINGSMØNSTRER I FORM AF "TOMMELFINGERREGLER"

Disse mønstre suppleres af nogle mere *ensartede mønstre*, som kan forstås som *heuristiske "tommelfingerregler"*. De indebærer dels nogle forhold, der er meget fokus på, og nogle forhold, der er mindre fokus på:

6.3.1 Forhold, der er meget fokus på

- I forhold til børnesamtale fokuseres på *behovet for dokumentation* og på *forældresamarbejde med fokus på barnet*.
- Der fokuseres generelt på, om behovet er *akut* og på *faglig vurdering*.
- 15+årige anses som parter, og *partsstatus ses som et ubestemt krav* om inddragelse af den pågældende, bestemt af en konkret vurdering af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed.
- *12+-åriges klageret* er der opmærksomhed på.
- Også barnets ret til bisidder er der opmærksomhed på, selvom det ikke altid praktiseres. Bisidder ses som en *tryghedsperson*, der som udgangspunkt er en forælder, medmindre der er tale om unge. Mht. valg af bisidder spørges forældremyndighedsindehaver ikke.
- Der er også fokus på *øvrige personers ret til bisidder* som en generel ret.
- *Forældremyndighed* er centralt og for at afklare det, spørges *bopælsforælder*.
- Stedforældre og forældre uden forældremyndighed anses *ikke for at have rettigheder*, men forventes at indgå.
- *Andre sektorer* skal tage ansvar først. Jo *nyere problem*, des mere skal andre sektorer selv tage ansvar, og dette ansvar handler om at få en *dialog med forældrene*.
- Tommelfingerreglen er *underret*, hvis der er tvivl, *sektoransvar hindrer ikke underretningspligt*, og det gør *dialog med forældrene heller ikke*.
- Underretningspligten er en *personlig pligt, underlagt strafansvar*.
- *Vold og overgreb* er noget særligt
- *Alder* har betydning, idet lav alder prioriteres.
- *Retlige former er ikke så afgørende*, dog kræver § 49a-samarbejde et møde.
- Jo *nyere problem*, des mere *uformel* form. I sidste ende afgøres formen af kommunen.
- *Førstehåndsuplysninger* er mest alvorlige.
- Underretters identitet kan måske beskyttes, afgørende er, om der er *fare for liv og lemmer, barnets relation og den underrettedes kendte historie*.
- Det almindelige tilsyn ses *ikke som afgørelsesvirksomhed*, og der *noteres mindst muligt*.

- Der noteres *om barnet*, ikke om forældrene, på barnets sag - det med mest behov, og ikke om vold, hvis der er tvivl.
- *Notering af mundtlige oplysninger søges undgået* ved at få skriftlige førstehåndsoplysninger
- Samtykke til behandling af oplysninger gives på møde, *mundtligt og fra bopælsforælder*
- Meddelelsespligt om registrering anerkendes, men gennemføres *ikke i praksis*. Kriterier er, at der ikke skal oplysninger ud til de forkerte, det sker *helst mundtligt* efter konkret vurdering og der vægtes skærmning af barnet og *samarbejdet med bopælsforælder*.
- I forhold til sagsbehandlingen i det hele taget spørges *bopælsforælder, som også partshøres* allerede ved modtagelse af oplysninger, og der vægtes mødeformen, som også bruges til at indhente samtykke mv, men *børn deltager ikke* generelt.
- Når der indhentes oplysninger, handler de om *barnets - ikke forældrenes forhold*, og indhentning fra politiet kræver bestyrket mistanke/førstehåndsoplysninger.
- Der er *bevidsthed om grænser mellem vurdering* (forundersøgelse eller afklaringsfase) og § 50-undersøgelse, og der lægges især vægt på børnenes reaktioner, vold, samlivsophævelse og alder er afgørende - *de mindste prioriteres, og det mest alvorlige problem* undersøges først og ikke ved samlet afklaring eller undersøgelse af søskende.
- Mht. rådgivning prioriteres de *interne tilbud*, og der *sondres ikke særligt mellem* anonym, åben rådgivning og henvist rådgivning.
- Der *skelnes imidlertid mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltning*, idet der her er et *ønske om klare snit*.
- Vejledning gives *mundtligt og efter konkret vurdering, idet der ikke refereres til reglerne*.
- Der er en *høj bevidsthed om den tværkommunale underretningspligt*,
- Anmeldelse til *politiet kræver førstehåndsviden* og der sker *ikke orientering af de familieretlige myndigheder*.
- Skærpet tilsyn i form af anmodning om tilbagemelding fra rådgivning kræver enten *samtykke eller underretningspligt*.

Samlet kan det siges, at det, der særligt er fokus på, er:

Forældresamarbejde med fokus på barnet

Generelle (alders)grænser i forhold til partsrettigheder (15+ og 12+) - dog i form af et ubestemt krav om inddragelse

Faglige vurderinger

Praktiske udgangspunkter (Fokus på bopælsforælder, forældremyndighed, ikke andre som rettighedsbærere, mundtlig kommunikation, andre sektors ansvar især for nyere problemer, underretningspligt under strafansvar, tværkommunal underretningspligt prioritering af alvorlige problemer, mindre børn, akut fare og kendte forhold, kommunens definitionskompetence, krav om førstehåndsoplysninger fra andre, interne tilbud, klare snit mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltning, men ikke mellem forskellige former for rådgivning.)

6.3.2 Forhold, der ikke er så meget fokus på

- *Nuancer, grænser i og konsekvenser af partsbegrebet*
- *At der er forskel på klageret og partsstatus*.
- *Persondatalovens regler om meddelelse om registrering*.
- *Retssikkerhedslovens krav om oplysning til private om retten til ikke at udtale sig*.

- Forskelle på forvaltningslovens, forældreansvarslovens og servicelovens forskellige regler om repræsentation og bisidder.
- *Betydningen af fælles forældremyndighed* i forhold til tilsynsvirksomhed efter serviceloven
- *Ikke-forældre-myndighedsindehaveres* rettigheder.
- I det hele taget *retlige former* i sagsbehandlingsreglerne og nuancer i regleres kriterier
- De *internationale regler*, herunder Børnekonventionens beskyttelseskrav og EMRK's repeated warning-standard.
- Nuancer i *reglerne om underretningspligt, herunder om strafansvar.*
- Reglerne om *ulovligt skolefravær.*
- *At alder og førstehåndsuplysninger ikke er kriterier* efter lovgivningen.
- At grænserne mellem *faktisk forvaltning og overgange til afgørelsesvirksomhed/myndigheds-udøvelse er flydende.*
- Persondatalovens krav om *udtrykkeligt samtykke og oplysning om formål* med behandling og retten til *skriftlig information efter retssikkerhedsloven.*
- *Partshøringsreglernes tilknytning til afgørelsesbegrebet.*

Samlet kan det siges, at det, der ikke er fokus på, er særligt:

Forskellige regler, grænser, rationaler og værdier i de forskellige regler (servicelov, retssikkerhedslov, forvaltningslov, persondatalov, offentlighedslov, forældreansvarslov, de internationale kilder)

Retlige hierarkier, forskellige kildeværdier (konventioner, love, bekendtgørelser, retspraksis, vejledninger, administrativ praksis)

Retlige begrebsdefinitioner, nuancer og principper (forældremyndighedsreglerne, barnets rettigheder, ikke-forældremyndighedsindehavers rettigheder, samtykkekrav og krav om udtrykkelighed og skriftlighed, formkrav og begrænsninger i adgangen til at stille formkrav, omfattende og konkrete vejledningsforpligtelser om fx eksterne tilbud, meddelelse om registrering og ret til ikke at udtale sig, afgørelsesbegreb, myndighedsudøvelse, forbud mod skøn under regel, saglighed, proportionalitetsprincip, legalitetsprincip, officialprincip mv).

6.3.3 Samlet om mønstrene: Forskelligt fokus

Samlet kan mønstrene skematisk opstilles således.

Forhold, der er SÆRLIGT fokus på	Forhold, der IKKE er særligt fokus på
<p><i>Forældresamarbejde med fokus på barnet og tidlig indsats</i></p> <p><i>Generelle (alders)grænser i forhold til partsrettigheder (15+ og 12+) - dog i form af et ubestemt krav om inddragelse</i></p>	<p><i>Forskellige regler, grænser, rationaler og værdier i de forskellige regler (servicelov, retssikkerhedslov, forvaltningslov, persondatalov, offentlighedslov, forældreansvarslov, de internationale kilder)</i></p>

Faglige vurderinger	Retlige hierarkier, forskellige kildeværdier (konventioner, love, bekendtgørelser, retspraksis, vejledninger, administrativ praksis)
Praktiske udgangspunkter (Fokus på bopælsforælder, forældremyndighed, ikke andre som rettighedsbærere, mundtlig kommunikation, andre sektors ansvar især for nyere problemer, underretningspligt under strafansvar, tværkommunal underretningspligt prioritering af alvorlige problemer, mindre børn, akut fare og kendte forhold, kommunens definitionskompetene, krav om førstehåndsuplysninger fra andre, interne tilbud, klare snit mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltning, men ikke mellem forskellige former for rådgivning.)	Retlige begrebsdefinitioner, nuancer og principper (forældremyndighedsreglerne, barnets rettigheder, ikke-forældremyndighedsindehavers rettigheder, samtykkekrav og krav om udtrykkelighed og skriftlighed, formkrav og begrænsninger i adgangen til at stille formkrav, omfattende og konkrete vejledningsforpligtelser om fx eksterne tilbud, meddelelse om registrering og ret til ikke at udtale sig, afgørelsesbegreb, myndighedsudøvelse, forbud mod skøn under regel, saglighed, proportionalitetsprincip, legalitetsprincip, officialprincip mv).

6.3.4 Mønstrene som reduktion af kompleksitet

Disse mønstre bidrager til at reducere kompleksitet ved håndteringen af det samlede regelsæt. De har dels form af konkrete, individuelle opfattelser, dels mere fælles mentale skemaer. De kan være begrundet i (social)faglighed, kommunale retningslinjer, personlige opfattelser mv. Sådanne årsagsforhold siger undersøgelsen ikke noget om, og det skal derfor ikke analyseres nærmere her⁶³³.

Anskuet med et beslutningsteoretisk blik kan informanternes svar ses som *heuristiske* mønstre, dvs. intuitive, associative tommelfingerregler, som supplerer reglerne, idet de giver mulighed for hurtig beslutningstagning.

De ret ens mønstre i opfattelsen af forældremyndighed, partsbegreb, klageret, børnesamtale, underretningspligt, samtykke, mundtlighed mv. kan være udtryk for en hurtig, spartansk beslutningstagning, "The fast and frugal tree" (system 1), som ifølge Gigerenzer i *udgangspunktet* kan være en effektiv og hensigtsmæssig strategi til håndtering af kompleksitet, herunder retlig kompleksitet. Selvom reglerne er forskellige og kræver ret indgående kendskab til nuancer, forskellige kilder og praksis, lægges således praktisk håndterbare og nogenlunde ens tommelfingerregler til grund. Fx aldersgrænser i forhold til klagerettigheder for 12+-årige og partsrettigheder for 15+-årige, selvom reglerne i realiteten afhænger af forskellige afgrænsninger på forskellige områder. Disse udgangspunkter kan ses som *defaults* - som altså ikke nødvendigvis følger af reglerne selv, men af opfattelsen af dem. Det samme gælder reglerne om underretningspligt. De kræver egentlig ganske indgående konkret afvejning af forskellig karakter, men andre forhold - herunder formentlig informationskampagners omtale af tommelfingerreglen "underret, hvis der er tvivl", medieomtale og faglige normer - installerer en stærk default, der overtrumfer reglernes kompleksitet. Og i forhold til reglerne om behandling af oplysninger, samtykke, skriftlighed, notatpligt, meddelelses- og vejledningspligt mv. gælder det samme; Egentlig indebærer de indgående og forskellig vægtning af kriterier, regelsæt og hensyn i forskellige situationer, udtrykkelighed mv., men reglerne håndteres med mere praktiske tommelfingerregler om

⁶³³ Som det er beskrevet i afsnit 1.5 om foreliggende undersøgelser og i afsnit 1.7 om undersøgelsens metode og teori, afdækkes sådanne forhold i andre undersøgelser - med andre metoder og teoretiske udgangspunkter.

mundtlighed, faktisk forvaltning mv. og gennem nedtoning af vanskeligt tilgængelige dele, nuancer og niveauer mv.

Denne form for håndtering af kompleksitet i reglerne kan således ses som udtryk for ”take-the-best”-heuristik, dvs. en tendens til at:

- vælge den mest praktiske, nærliggende forståelse af en regel (fx at lægge en umiddelbart formidlet forståelse af underretningspligtens indhold og omfang til grund og at forstå samtykkekrav og persondataregler på en forenklet måde)

- at prioritere forhåndenværende information (fx håndbøger og professionsnormer)

- at holde fokus på den aktuelle situation (fx at vælge mødeformen og vægte akutte forhold), at indtage et kortsigtet perspektiv (fx at prioritere fokus på mindre børn, lukke sagen), at opretholde uflexible opfattelser, præget af fx repræsentation eller bekræftelse (fx faste aldersgrænser, forældreansvar, bestemte forståelser af vold og overgreb).

Det har altså betydning for en regels håndtering, hvordan den kommunikeres, fx i administrativ praksis og vejledningmateriale, hvor fokus på klare budskaber, jf. afsnit 3.3.2.3 om underretningspligt, tidlig indsats, barnet i centrum mv. sætter sig stærkt holdningsmæssigt igennem.

Aflæring af tidligere regler sker således ikke nødvendigvis alene i reglerne selv, men også igennem praksis og vejledningmateriale. Dette gælder også fx de nye regler om fælles forældremyndighed og ændrede regler om børnesamtale, hvor vanskelige eller upræcise kriterier og usammenhængende regelsæt forklares og forenkles på forskellig måde i supplerende materiale.

På denne måde kan tidligere intuitive system 1-løsninger aflæres som fx uhensigtsmæssige, reaktive, common-sense-prægede, se-tiden-an-beslutninger, akutprioriteringer, fokus på tilgængelige muligheder, jf. ovenfor i afsnit 4.2.1, herunder om Munro-rapporten (Munro 2011b) mv. – og mere intuitive, langsomme system 2-løsninger gøres mere intuitivt tilgængelige, herunder gennem stærke defaults, klare budskaber og aflæring af tidligere udgangspunkter. Det gælder fx tommelfingerreglen: underret, hvis der er tvivl, overfor den tidligere regel: underret først når der er forsøgt afhjælpning og det er nødvendigt, jf. ovenfor afsnit 3.4.2. Det samme gælder defaults om ”barnet i centrum” og ”tidlig indsats” overfor tidligere reaktive rationaler, jf. den historiske udvikling som behandlet i afsnit 3.3, respekt for forældremyndighed, jf. afsnit 3.2, samtykkekrav, jf. afsnit 3.4.1 og forvaltningsprincipper om sektoransvarlighed, specialitetsafgrænsning og proportionalitet, jf. afsnit 3.5.2.

Disse mønstre kan således ses som udtryk for accept af de (mål)rationelle værdier, der har præget regler og reformer de senere år, jf. afsnit 3.3.2.3, bl.a. foranlediget af de internationale regler. Som sådan vil beslutninger ud fra mønstrene i udgangspunktet kunne være retligt acceptable. Disse mønstre afspejler dog ikke nødvendigvis tilsvarende handling i praksis, jf. ovenfor om vignetmetodens fokus på holdninger og kritik heraf i afsnit 4.2.4., idet der kan være interesse i at udtrykke bestemte værdiladede holdninger, som ikke nødvendigvis afspejles i konkret handling.

Andre af mønstrene kan ses som udtryk for mere instrumentelt bestemte, praktiske, kontekstorienterede og intuitive forståelser; herunder prioritering af bopælsforælder, faktisk forvaltning, mindre børn, akutte forhold, mundtlighed og førstehåndsoplysninger. Beslutninger ud fra disse mønstre *kan* også være retligt acceptable, men er det ikke nødvendigvis. Disse mønstre afspejler med stor sandsynlighed tilsvarende handling i praksis, da der ikke er nogen holdningsmæssig værdi eller interesse forbundet med at udtrykke disse forståelser, bl.a. da de kan indebære, at regler ikke overholdes.

6.3.5 Mønstrene set med det juridiske enhedsblik

Det juridiske blik, fx i anden-instanser, audit-forløb, praksisundersøgelser og i den retsvidenskabelige teori, tager, jf. afsnit 2.2.3 om den juridiske metode, afsnit 2.3.1.2 om den juridiske enhedsteori og 2.3.2.1.3 om prøvelse og monitorering som metoder til håndtering af kompleksitet, udgangspunkt i det juridiske enhedsteoretiske oplysningsideal om en bestemt form for rationalitet; den langsomme, deliberative system 2-tænkning, uanset kontekst. Det er som sådant ikke-intuitivt og ikke kontekst-orienteret og vurderer beslutninger efterfølgende eller teoretisk ud fra enhedskrav om overholdelse af retlige principper, værdier, grænser og hierarkier. I dette blik kan således inddrages mangeartede afvejsninger og sondringer, fx reale og formelle hensyn (Tamanaha, 2010:166), forskellige former for retssikkerhedsideal, autonomi og rettigheder overfor samfundshensyn, retskilder og retsanvendelse eller andre retlige dichotomier (Banakar 2003) og opdeling i niveauer og hensyn.

Dvs. den juridiske tænkemåde kan operere på baggrund af en binær opdeling mellem rationel, langsom system 2-beslutningstagning (som i udgangspunktet er godt) - og intuitiv, heuristisk system 1-beslutningstagning (som i udgangspunktet er skidt). Henvielsen til det retlige krav om konkret, individuel (helheds-)vurdering⁶³⁴ udtrykker dette. Kravet baserer sig således på forestillingen om den rationelle aktør, som indhenter nødvendige og tilstrækkelige informationer (hverken for meget eller for lidt), behandler dem "efter bogen", overvejer samtlige relevante retskilder ud fra deres forskellige værdier, slår op i forarbejder og orienterer sig i nationale og internationale regler og praksis på alle relevante områder, foretager korrekt afvejning af forskelligartede kriterier og korrekt fortolkning efter principperne om fortolkning, overvejer helheden i sagen og særligt væsentlige spørgsmål, de langsigtede konsekvenser af mulige sagsudfald, handler proportionalt, sikrer medindflydelse for sagens parter, lighed mellem lignende situationer, hurtighed og objektivitet. Den rationelle aktør er ikke drevet af menneskelige behov, underlagt pres eller individuelle forhold. Hun tænker altid med "system 2-tænkning"; dvs. langsom, lineær, velovervejet, "korrekt" tænkning. Kun i helt oplagte situationer er denne opgave mindre omfattende.

Ud fra denne forståelse er det målet med retlig regulering og prøvelse at kontrollere beslutningsprocesser ved at skabe bevidste, reflekterede, langsomme, deliberative, rationelle, uemotionelle beslutninger. Dvs. at regler og retlige design sigter på at udrense ubevidste, hurtige, automatiske, associative og emotionelle beslutninger - dvs. reducere system 1-tænkning. Hvis der er grund til at tro, at der er system 1 processer på spil, vil designet i denne forståelse have til formål at bringe kognitionen under bevidst kontrol eller i det mindste begrænse den uønskede påvirkning af beslutningsprocessen gennem system 1 tænkning. (Engel, 2008:413). Den rationelle, system 2-tænkende, ikke-intuitive, aktør kan godt håndtere kompleksitet og mange muligheder uden tommelfingerregler, intuition og støttende beslutningsmønstre: *"In the traditional view, more choices are always better than fewer. If you now have five options, you would probably like to have ten, and if you have ten options, you'd probably like to have twenty, and if you have twenty, you would probably be better off with fifty. On this view, having more choices helps and never harms people"*. (Sunstein, 2013:124).

Vurderes anvendelsen i praksis af de i DEL II-undersøgelsen konstaterede mønstre til håndtering af retlig kompleksitet ud fra denne forståelse, kan de blive anset som retligt uacceptable, irrationelle, forkerte eller problematiske. Det gælder både for de mønstre, der har form af praktiske tommelfingerregler om alder, mundtlighed, prioritering af akutte situationer mv. og de mønstre, der indebærer, at der ses bort fra visse dele af det samlede regelsæt og nuancer i reglerne.

Denne forståelse kan altså gøre faktiske beslutningsmønstre usynlige eller ligefrem ulovlige. Dvs. at det kontekstløse blik kan gøre det nødvendigt at nedtone det, hvis der i en konkret situation er

⁶³⁴ Se ovenfor i afsnit 4.2.1.2 om Jon Andersens diskussion af interne regler på det sociale område i forhold til det forvaltningsretlige forbud mod at sætte skønnet under regel.

anvendt hurtig, intuitiv system 1-tænkning i form af heuristiske mønstre, uanset hvor meningsfyldt dette kan opfattes i den konkrete kontekst. Det vil sige, at der kan være god grund til ikke at komme for tæt på, hvilke mønstre, der i realiteten anvendes i praksis, da de ikke altid holder for en juridisk (efterfølgende eller teoretisk) vurdering. System 1-tommelfingerregler i praksis anerkendes kun juridisk i det omfang, de *ikke fremstår* som sådanne - men som system 2-beslutninger, der er i harmoni med forestillingen om rettens enhed, baseret på retligt-interne normative værdier og system 2-systematik.

Håndtering af kompleksitet i reglerne i form af forenkling af regler og begreber ud fra en heuristisk take-the-best-tilgang kan altså opfattes som fornuftig i den fremadrettede ex-ante-kontekst, men problematisk i den efterfølgende eller teoretiske ex post-kontekst. Det, at bestemte regler, regelændringer eller dele af reglerne holdes ude af en konkret beslutning (såsom persondatalovens samtykkekrav og regler om meddelelsespligt om registrering, konsekvenser af fælles forældremyndighed, ikke-forældremyndighedsindehaveres rettigheder, barnets rettigheder og skriftligheds- og udtrykkelighedskrav i øvrigt) eller at en regels konkrete betydning er forstået ud fra mindre anerkendte retskilder, kan blive problematisk. Sådanne mønstre kan opfattes som udtryk for, at der ikke reflekteres så meget over de mere konkrete vurderinger, der stilles krav om i reglerne, hvormed nuancer afskæres og dermed også andre forståelser af reglerne end dem, der passer med de heuristiske mønstre. I begge tilfælde kan de således ses som forbundet med over-optimistisk og common-sense præget adfærd og manglende (af)læring som følge af konkrete, kontekstbestemte forankringsforhold.

Med sådan – efterrationaliserende, ”fitting” afskæres imidlertid andre mulige forståelser af mønstrene og deres forhold til udformningen af den retlige regulering, og dermed forringes den præskriptive værdi af vurderingen, jf. ovenfor i afsnit 4.2.1.1. Mønstrene kan således *også* forstås som udtryk for, at der ikke nødvendigvis er en lineær relation mellem på den ene side reglerens intention om at modvirke intuitive, kontekstafhængige system 1-forståelser til fordel for rationelle, intuitive system 2- forståelser og på den anden side praksisfeltets handlinger. Dette indebærer, at det måske kunne være mere interessant at se på, hvordan reglerens udformning (herunder deres komplekse karakter, jf. DEL I) kan have betydning, herunder, at der kan ligge en form for hensigtsmæssighed eller ligefrem nødvendighed i de mønstre, der konstateres, når der henses til reglerens samlede (komplekse) udformning.

Selvom informationsinitiativer og afgørelsespraksis, jf. afsnit 2.3.2.1.3, kan bidrage til håndteringen af retlig kompleksitet, fx gennem tommelfingerregler som ”Underret, hvis der er tvivl” og barnet i centrum, som afspejlet i de konstaterede mønstre i DEL II-undersøgelsen, er det et spørgsmål, i hvilket omfang disse mønstre er forbundet med handling i praksis, jf. ovenfor. Samtidig nedtoner de parallelt gældende værdier og regler (fx proportionalitet, udtrykkelighedskrav, helhedsvurdering, persondataregler og vejledningskrav m.v.). Således adresserer de ikke behovet for håndtering af de komplekst udformede regler i øvrigt. Disse er dermed fortsat forbundet med mere instrumentelle, intuitive mønstre (fx prioritering af bopælsforælder, akutte sager og lav alder, mundtlighed mv.). Disse mønstre er således ikke nødvendigvis udtryk for irrationalitet, men kan ses som ganske fornuftige strategier til håndtering af retlig kompleksitet.

Disse forhold er det juridiske enhedsblik imidlertid ikke så velegnet til at belyse, og dermed er det heller ikke nødvendigvis særlig velegnet til at undersøge, hvordan viden om disse forhold kan understøtte hensigtsmæssig udformning af reglerne med henblik på effektiv gennemførelse af prioriterede værdier.

Med denne undersøgelse peges således på, at beslutningsmønstre i praksisfeltet er et væsentligt element at inddrage i overvejelser om udformning af retlig regulering. Undersøgelsen rejser således

det spørgsmål, om reglernes udformning samlet set er udtryk for den mest hensigtsmæssige måde at understøtte ønsket beslutningstagning og imødegå uhensigtsmæssige mønstre på. Selv om retlig kompleksitet ser ud til til en vis grad at kompenseres af vejledende retningslinjer mv. er det et spørgsmål, om der samtidig understøttes uhensigtsmæssig over-optimisme, herunder i forhold til modgående hensyn og de dele af retsgrundlaget, der nedtones i praksis, forenkling af rettigheder mv.

I den følgende perspektivering angives en række udgangspunkter, som kan være relevante i denne sammenhæng.

7 PERSPEKTIVERING

7.1 RETLIG KOMPLEKSITET: BESLUTNINGSTEORETISK INSPIREREDE OVERVEJELSER

“The world is a complex place and social work takes place in an increasingly complex arena” (Stevens & Cox, 2008:1321).

Stevens og Cox refererer her til Derridas dictum om, at hvis verden var simpel, ville vi have hørt om det - ”word would have got around”. Verden er kompleks. Komplexiteten handler om politiske ambitioner på vegne af individ og samfund (Hood, 2011; Woods et al., 2010), dvs. om at realisere værdier om velfærd, lighed, vækst, individuel frihed og eliminering af risiko. På samme tid. De politiske ambitioner udtrykkes på mange niveauer, herunder også professionsfagligt. De indebærer generelt nedtoning af faste grænser og kategorier, idet sådanne signalerer forskel og derfor kan anses som stigmatiserende, ulighedsskabende, uambitiøse mv. Og prioritering af åbne, multilineære og interdependente regelsæt, der fleksibelt og dynamisk kan tilpasse sig kontekst og ændringer. Hermed kan overordnede hensyn og værdier, som samfundsmæssigt anses som produktive hver for sig (komplementære) opretholdes overordnet, selvom man i praksis vil være henvist til at prioritere en af vinklerne ad gangen.

Udformningen af procesreglerne for det kommunale tilsyn med børn og unge er præget af sådan kompleksitet i form af åbenhed og interdependens som følge af rammeprægede regler, partielle løsninger og inkrementelt udviklede regler, samt mange niveauer og områder, som kræver konkret tilpasning. Reglerne refererer samtidigt til forældreansvar, barnets autonomi og andre sektors ansvar. Selvom de umiddelbart og enkeltvist kan se enkle og ukomplicerede ud, fremviser de - anskuet som et *samlet hele* - en række uklarheder, forskelligheder, manglende sammenhænge og inkonsistens. Disse regler udgør en del af det miljø, som beslutninger om tilsyn tages i. Det er et konkret og lokalt miljø, præget af ex-ante situationens usikkerhed og af krav om hurtige vurderinger, afvejning af hensyn og forskellige former for handling. Heuristiske mønstre i form af at spørge bopælsforælder, notere mindst muligt, forenkling af partsbegrebet og udeladelse af persondatalov og internationale regler gør reglerne håndterbare.

Retlig kompleksitet er ikke en undskyldning - for at handle i strid med regler, værdier og rettigheder, eller for slet ikke at handle. Det er imidlertid et afgørende fænomen at tage udgangspunkt i, hvis man vil forstå og forholde sig til området. Dette er vigtigt af to grunde. For det første er en forståelse af reglerne i forhold til den kontekst, de skal anvendes i, vigtig ikke bare for beslutningstagerne selv, men naturligvis i særlig grad for de mennesker, som i sidste ende er målet for reglerne og de konkrete beslutningsprocesser; dvs. de børn og familier, det hele handler om; *“tension generated by these potentially competing positions sometimes create dichotomous perspectives that have the potential to hinder [...] the capacity for practitioners to manage the delicate risk balance in practice.”* (Shlonsky et al. 2012) - for borgerne er det første-instansens beslutningstagning, der er det primære. For det andet kan retlig kompleksitet medvirke til, at konkrete afvejn timer og rationaler bliver uigennemsigtige og dermed unddrages fra samfundsmæssig diskussion.

7.2 EX ANTE OG EX POST- BESLUTNINGER: SYSTEM 1 OG SYSTEM 2

RATIONALITET I RETLIG REGULERING

”sometimes the best way to achieve clarity is to take advantage of, and to incorporate into the law, common sense standards of judgment that have grown up in the ordinary life outside legislative halls” (Fuller, 1969:64).

I forhold til praksisfeltet anbefales i en række sammenhænge ikke brede, ubestemte, adaptive og interdependente regler og værdier, men tydelighed og klare snit: **”Vær tydelig omkring snitflade og kompetencer mellem visitationen og den videre sagsbehandling i sagen. Snitfladen skal være tydelig og synlig for alle medarbejdere, således at der undgås dobbeltarbejde. Vær for eksempel tydelig på, hvor kompetencen til at beslutte, om der skal iværksættes en børnefaglig undersøgelse, ligger.** • Registrer løbende sagsoplysninger i underretningssager, da det giver mulighed for styring af området og anvend oplysningerne proaktivt i sagsbehandlingen og til information af ledelsen. For eksempel er det en væsentlig oplysning at kende antallet af tidligere underretninger, når en ny underretning modtages på samme sag. Samt om sagen tidligere har været verserende og er blevet lukket. Det er væsentligt, at oplysningerne er **tilgængelige og synlige.** • **Vær tydelig omkring procedurer ved lukning af sager, hvor der har været underretninger. Det kan give falsk tryghed hos fagpersoner i barnets/familiens netværk, hvis de har en opfattelse af, at der arbejdes på sagen. Det er også væsentligt at være tydelig på, hvordan underretninger i tidligere verserende sager skal modtages og behandles. Prioriter løbende dialog med interne og eksterne samarbejdsparter. Fokuseret tværfaglig indsats er vigtig i forhold til at sikre tidlig indsats. Et fælles sprog og en tydelig kommunikation omkring forvaltningens arbejde giver tydelighed udadtil og bidrager til forventningsafstemning mellem samarbejdsparter og forvaltningen. Herunder hvilke muligheder der er for råd og vejledning i forhold til bekymringer om børn og unge.**(Ankestyrelsen, 2013:6) (mine fremhævninger).

Sådanne krav er imidlertid ikke generelt rettet mod reglerne som udformet af lovgiver og prøvelsesmyndigheder. Fx Folketingets Ombudsmand og Ankestyrelsen kan således udtale kritik og give anvisninger til kommunerne, som slet ikke problematiserer udformningen af lovgivningen, og ikke behøver tage stilling til, hvordan praksisafgørelser og udtalelser mv. spiller ind i den samlede udformning.⁶³⁵ Reglernes udformning er imidlertid ikke givet, men bestemmes af politiske magtforhold og interesser, valg og tilvalg, strategier, de enkelte aktører, strukturer og tilfældigheder. Om regler, praksis og informationsmateriale udformer retsgrundlaget i form af stærke eller svage ”defaults”, om ældre regler aflæres i forbindelse med indførelse af nye, og om regelsæt og regler er sammenhængende eller usammenhængende, afgøres ikke af overvejelser om beslutningsteoretisk design, men af politiske valg, kompromiser og i et vist omfang tilfældigheder. Men det er muligt at overveje disse spørgsmål ikke kun i forhold til praksisfeltets beslutninger, men også på et mere overordnet plan.

Retten har således udviklet sig fra at være en retsstatslig institution til at være del af langt mere omfattende og indgribende reguleringsformer, hvor et kompliceret og vanskeligt gennemskueligt samspil mellem retlige, økonomiske, kundskabsbærende og teknologiske former for regulering står centralt, og det er et spørgsmål, hvordan lovgiver og praksisinstanser kan forholde sig til denne udvikling. Den ”nemme” løsning er at undgå at starte en diskussion af modsætningsforhold og konfliktende hensyn og de mange lovreglers manglende sammenhæng og kompleksitet, men i stedet

⁶³⁵ Se fx følgende eksempel fra en udmelding om forståelsen af begrebet ”reelt enlig”: *”De regler, der regulerer størrelsen af de forskellige offentlige ydelser, alt efter modtageren er ”reelt enlig” mv., har ikke alle samme ordlyd. Myndighederne skal derfor være opmærksomme på, at det ikke nødvendigvis er de samme vurderinger, der skal foretages efter de forskellige regelsæt - f.eks. efter børnetilskudsloven og boligstøtteloven.”* (Social- og Integrationsministeriets skrivelse, 2013).

at løse konkrete problemer med nye, partielle enkeltlove (fx persondataloven, retssikkerhedsloven og tvangsindgrebsloven) eller sådanne bestemmelser (fx servicelovens §§ 49a og b, § 155, persondatalovens §§ 8, stk. 3) gennem formulering af brede værdier (fx forældreansvarslovens generelle regler om inddragelse og barnets bedste som overordnet kriterium) og ved at overlade problemet til konkrete, afgrænsede ad hoc-prægede afgørelser - i praksis (fx til procedureregler og undladelse af at tage stilling i loven, fx børns retsstilling efter persondataloven). Dette kan være begrundet i et behov for at ”knække en politisk nød” - dvs. et primært politisk forklaringsbehov. Eller at det ”ser godt ud” - fx at understrege børns rettigheder, at reformer fremstår harmoniske og visionære, sender ”et klart signal”, er god ”spin”, giver medieomtale mv., dvs. er politisk ”smart”: *”Der skal altid tages højde for, at barnet eller den unge samtidig får den specialiserede behandling, der er behov for. Et andet centralt princip er, at barnets bedste altid skal være i centrum for indsatsen, og at indsatsen altid skal målrettes barnets udvikling og trivsel”*.⁶³⁶ Formen kan være begrundet i, at reglen ønskes tilpas uklar til ikke sidenhen at kunne give anledning til et politisk ansvar for problemer på området (Hood 2011). Der kan også være tale om almindelig inerti - sådan plejer vi at gøre. I den juridiske teori og praksis kan de siden forklares og beskrives ud fra juridiske værdier, fortolkning og principper om fx retssikkerhed, lighed mv., og en efterfølgende prøvelse kan godt håndtere kompleksiteten, dvs. vurdere reglerne ud fra den juridiske enhedsforståelse og dermed udelade kontekst.

Dette kan ses som udtryk for, at kompleksitet er et nutidigt vilkår, men der er grader af kompleksitet. Særligt i forhold til den kommunale sagsbehandling på tilsynsområdet er det således et spørgsmål, hvor åbne, interdependente og adaptive - og dermed komplekse - reglerne behøver at være. Her er der ikke de samme hensyn at tage til de kommunale frihedsgrader som i forhold til de mere indholdsmæssige regler.

At forholde sig til dette kræver for det første, at retsgrundlagets kompleksitet *anerkendes*. Af såvel lovgiver som praksismyndigheder og teori. Og for det andet, at reguleringen ikke kun ser den ene vej - mod kontekstløse, politisk-strategiske interesser, værdier og efterfølgende prøvelse. Det kræver et *dobbeltblik, som har øje for reglernes udformning i den konkrete kontekst*, de skal anvendes i. Dette kan betragtes som et mere ”smart” eller intelligent reguleringsmæssigt blik. Rettes blikket allerede ved udformningen ikke bare mod det enkelte regelsæt eller mod regler og praksisfelt hver for sig, åbnes for nye muligheder. Regler retter sig nemlig mod mennesker, der ikke nødvendigvis er jurister eller har adgang til juridisk bistand, men derimod velfærdsprofessionelle og borgere i mange afskygninger. Ligesom borgerne i samfundet ikke er eller skal være advokater, dommere eller revisorer, er personalet på børneområdet det heller ikke - og skal vel heller ikke være det. Der er over årene ofret mange ressourcer på informationskampagner, uddannelsesprogrammer, ledelsesinitiativer, vejledningsmaterialer og pjecer til afhjælpning af reglernes kompleksitet. Men hvis målet er i størst mulig grad at sikre forståelse for reglerne, så er tilgængelighed og brugervenlighed gennem design af selve reglerne ikke uden interesse, idet det er dem, retsanvenderen efterfølgende bliver bedømt i forhold til. *”Detta ställer höga krav på det språk som används i de olika bestämmelserna. Språket måste så långt möjligt överensstämma med det almänna språkbruket. Samtidigt måste en författnings text uppfylla sedvanligt högt ställda krav på klarhet och stringens. Det krävs att bestämmelserna är så entydiga och fullständiga att de möjliggör en enhetlig tillämpning”*.⁶³⁷

Disse spørgsmål er imidlertid svære at stille. At tænke retlig regulering ind i et tæt samspil med konkrete kontekstforhold er ikke så nemt. Det er nemmere at forholde reguleringen til almene, brede

⁶³⁶ Lovforslag L 178 (2009) Af indledningen.

⁶³⁷ SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU).

værdier og efterfølgende monitorering, og det er nemmere at bekræfte egen common sense: *“The irony of all this is that even as we observe the mistakes of politicians, planners and others, our reaction is not to criticize common sense, but instead to demand more of it.”* (Watts, 2011:22). Det er vanskeligt at slippe det bagudskuende fokus på værdier, principper, strukturer og rationel, juridisk-teknisk systematik. Men dette tilbageskuende blik indebærer en risiko for at overfokusere på det, vi efterfølgende ved: *”Yet, because we seek to explain these events only after the fact, our explanations place far too much emphasis on what actually happened but didn’t”*. (Watts, 2011:27). Vurderingen får svært ved at tage højde for det konkrete beslutningsmiljø - herunder betydningen af defaults, priming, forankring mv.

Herved adskiller den juridiske prøvelsesorientering sig fra mere markedsorienteret tænkning. Her går der anderledes konkret til værks - der tænkes og udvikles nye produkter, ydelser og reklame ud fra antagelser og viden om, hvordan mennesker har en tendens til at agere. *“When private institutions want to make things easy for people, they know exactly what to do”*. (Sunstein, 2013:209). Og måske også fra udviklingen på andre områder, herunder sundhedsområdet og undervisningsområdet mv., hvor der de senere år er kommet et stigende fokus på at gå fra det reaktive, efterrationaliserende blik til et mere kontekstorienteret perspektiv. Sundhedsvidenskab kan ikke nøjes med at stille diagnoser og behandle - den skal forebygge og skabe sundhed. Undervisning handler ikke kun om at undervise - det handler også om at skabe læringsmiljøer. Men hvad med jura og regler? Her betyder den retlige enhedsteori, koblet til det europæiske dannelsesideal, at det fortsat er det efterfølgende, efterrationaliserende og reaktive prøvelsesperspektiv, der står centralt. Men også her er der grund til at gå mere konkret til værks - både i forhold til regler og praksis: *”I takt med, at flere elementer af tilværelsen retliggøres, bliver det problematisk, hvis ikke også retsgrundlaget og retsanvendelsen “demokratiseres” - dvs. forventes kendt, anvendt og anerkendt af borgerne og ikke alene er et anliggende for eksperter - jurister, dommere, embedsmænd”* (Johansen, 2013:535). Det kan således være problematisk, hvis den juridiske præference for juridiske teknikaliteter og overordnede principper står i vejen for en mere ensartet intuitiv forståelse for regelsættet i praksis. *“It is true that in countless ways, the world is getting more complex, and some of the complexity has to be mirrored by the public sector [...] But we should not overlook or downplay the effects of removing tens of millions of hours in paperwork requirements, promoting public participation, using sensible default rules, mandating executive summaries, and replacing incomprehensible disclosure requirements [...]”* (Sunstein, 2013:209) Det er et spørgsmål, hvor stor afstand, der behøver eller bør være mellem traditionelle juridisk-tekniske dogmer og almindelig adfærd: Både i den private og den offentlige sektor kan det have stor betydning at gøre ting automatiske, intuitive og meningsfyldte og undgå at overbelaste System 2 (Sunstein, 2013:209).

Dette kræver, at der ved udformning af regler inddrages viden om virkelighedens praksis og indsigter i menneskelig adfærd - herunder det faktum, at informationsbehandling langt fra altid sker bevidst, rationelt og systematisk, og at dette heller ikke altid er den mest hensigtsmæssige tilgang. Det kræver, at der reflekteres over idealer og tilgange, og at det europæiske dannelsesideal suppleres af en mere realistisk forståelse, dvs. en forståelse, som *også* inddrager alment menneskelige kognitive mønstre, Tænkning i kognition og beslutningsarkitektur - “choice architecture” kræver altså ikke nødvendigvis, at normative værdier - eller muligheden for løbende læring - forlades, men snarere at sådanne værdier og hensyn diskuteres og reflekteres i forhold til konkret praksis (Watts, 2011:15). med henblik på at skabe regulering, som kan understøtte hensigtsmæssig beslutningstagning og (Alemanno 2012) og legitime formål (Sunstein, 2013:207).

Hvis det lægges til grund, at regler og regelændringer sigter på konkret adfærd i praksisfeltet - dvs. ikke primært retter sig mod efterfølgende juridisk prøvelse eller politisk taktik - og derfor i et eller andet omfang vil blive anvendt intuitivt, dvs. ved brug af system 1-tænkning, er man nødt til at stille konkrete spørgsmål til reglerne. Og man er nødt til at stille spørgsmål også til retsanvendelsen: *“We*

have to ask concrete questions about concrete problems". (Sunstein, 2013:206) Disse spørgsmål handler om reglerens design - er det brugervenligt, giver det umiddelbart mening, understøtter det formålet? (Sunstein, 2013:207) Hvis vi skal nærme os en forståelse af disse forhold, kan vi ikke gemme os bag information, juridiske eksperter og anden instansbehandling. *"Government itself must get simpler"*. (Sunstein, 2013:209) Til dette formål er det nødvendigt at bevæge sig tættere ind i reglerne på brugernes præmisser. Spørge til, hvordan de virker, hvorfor de opfattes og anvendes som de gør. *"But it is even more important to acknowledge that we need to know a lot more than we now do. The existing studies cover only a very small fraction of rules on the books. Much more can and should be done to compare prospective estimates with what actually happens in the world. We certainly know that some rules work less well than anticipated and that others work much better. Armed with an understanding of how rules are working in fact, we should be in a much better position to decide how to proceed - and in many cases, to streamline, improve, and even eliminate existing requirements"*. (Sunstein, 2013:177) Det betyder, at når regler evalueres, og der skabes nye regler på denne baggrund, - i form af lovgivning og praksis mv. - må blikket rettes ikke bare mod praksisfeltets fejl og mangler, men også mod retsgrundlaget selv: *"I can begin to accept that not every altercation is necessarily the other guy's fault, even if I'm still inclined to think it is. And perhaps I can learn from these experiences to determine what I should do differently as well as what others should be doing differently. Even after doing all this, I can't be sure that I'm a better-than-average-driver. But I can at least become a better driver."* (Watts, 2011:16).

Systematisk tænkning i regler med et sådant udgangspunkt omtaler Sunstein som et udtryk for "regulatory moneyball" (Sunstein, 2013: 147), idet han peger på særligt cost-benefit analyse som et korrektiv til forhold som "public alarm": *"Public officials, no less than ordinary people, are susceptible to the availability heuristic. And in a democracy, officials, including lawmakers, may react to public alarm"*. (Sunstein, 2013:151) Det er naturligvis svært at gøre alting præcist op, (Sunstein, 2013:196), og både spørgsmål om værdier - human dignity, fairness, equity og spørgsmålet om opgørelse af "costs" (Sunstein, 2013:174) giver udfordringer. Sådanne udfordringer gør det imidlertid ikke mindre relevant at reflektere over den retlige reguleringens konsekvenser og overveje, hvordan man kan forholde sig hertil. Sunstein peger på, at der er behov for ikke bare at lægge kvantitative men også kvalitative data til grund (Sunstein, 2013:171) og for at inkorporere langsigtede - og ikke bare kortsigtede - data i sådanne overvejelser.

Særligt peger Sunstein på behovet for at gennemføre evaluering af regulering, som ikke bare er rent implementeringsteknisk optaget af, om reglerne følges, om der er arbejdet med at gennemføre dem og på hvilken måde - men som går mere grundigt til værks. Hensigtsmæssig retlig regulering må gå *bagom konkurrerende hensyn* og tage udgangspunkt i realiteter. Et nøglespørgsmål er, om bestemte regler bør revideres, simplificeres, styrkes eller fjernes i lyset af, hvad vi ved om hvordan de virker i praksis. (Sunstein, 2013:177). De evalueringer, der er gennemført af regelændringer på børneområdet (Christensen & Egelund 2002; BDO Revision for Socialstyrelsen 2013; Familiestyrelsen 2011) går ikke generelt bagom konkurrerende hensyn, ofte lægges disse derimod til grund uden nærmere diskussion (forældreansvar, barnets rettigheder, underretningspligt, skriftlighed, retssikkerhed mv.). De er ikke udtryk for mere systematiske overvejelser over, hvornår det er meningsfyldt at fremhæve grænser i regler, hvilke, hvordan og hvorfor - og hvornår mere fri retsdannelse er hensigtsmæssig. De undersøger mere generelt, om der er taget lokalpolitiske initiativer, udarbejdet handleguider, og om der refereres til reglerne i praksis - men de opgør ikke mere præcist forskellige mulige omkostninger og fordele ved de enkelte dele af regelsættet, overlap, hensigtsmæssighed af formuleringer og placering mv. De afspejler den generelle tendens til at se på del, snarere end helhed, fx specifikke niveauer, områder eller domæner: *"At some level we understand that the world is complicated and that everything is somehow connected to everything else. But when we read some story about reforming the health care system, or about banker bonuses, or about the Israel-Palestine conflict, we don't try to understand how all these different problems fit together. We just focus on the one little piece of the huge underlying tapestry of the*

world that is being presented to us at that moment, and form our opinion accordingly". (Watts, 2011:18).

Gennem tiden har der været en del regelforenklingsforsøg, "væk med bøvlet-kampagner", tillidsreformer mv. De har imidlertid ikke systematisk baseret sig på teori om regulering, men mere på politiske markeringer og behov, afbureaukratisering "oppefra" og forskellige former for interessevaretagelse mv. I Danmark er således ikke etableret strukturer, svarende til det amerikanske OIRA - som har til formål at vurdere (nye) reglers *hensigtsmæssighed* - eller i øvrigt centralt fastsatte krav i forbindelse med ny lovgivning om, at disse spørgsmål skal vurderes i forbindelse med lovændringer, ny praksis mv. Det er i Danmark ofte en del af den lovforberedende proces, at der afholdes dialogmøder med praktikere og evt. at eksperter inddrages i lovforberedelsen. Og det er et fast punkt i lovforarbejder at beskrive ændringer i forhold til gældende ret og politiske målsætninger samt at vurdere økonomiske, EU-retlige og miljømæssige konsekvenser. Men det overvejes ikke *systematisk*, hvilke argumenter, forskellige reguleringsformer *kognitivt* kan have for sig i praksis. Herunder hvordan en bestemt (lov)bestemmelse eller afgørelse vil kunne gives mening i en praksiskontekst, hvilke konsekvenser den har i forhold til andre områder eller ældre regler, og hvilke ulemper der kan være forbundet med den? *"Some old rules, sensible when issued, do not make sense today. Changed circumstances can make rules ripe for reassessment and trimming, or maybe deletion. Perhaps new technologies make such rules obsolete. Maybe there is a problem of redundancy and overlap"*. (Sunstein, 2013:179). Og der er ikke krav til praksisinstanserne om at skabe praksis, der tager udgangspunkt i denne virkelighed. Selvom især Ankestyrelsen har gjort en del de senere år, bl.a. ved at ophæve ældre afgørelser, understrege sammenhængene i praksis og formulere praksisafgørelser forståeligt (dette sidste har også udtalelser fra Folketingets Ombudsmand i stigende grad været præget af, selvom de fortsat er lange og svært tilgængelige) rejser afgørelserne stadig spørgsmål om, hvordan prøvelsesmyndighedernes - uomtvistelige - adgang til at udvælge principielle sager og udvælge særlige temaer kan forenes med en mere praksis- og kontekstorienteret, fremadrettet regelforståelse.

En sådan "intelligent" tilgang til regulering ville blandt andet indebære, at det i forbindelse med ny regulering og praksis diskuteres, hvordan defaults konstrueres i regler og praksis, og hvilke begrundelser, der kan anføres til støtte for konkrete valg af reguleringsmodeller på spektret af muligheder fra "command-and-control", incitamentsbaserede instrumenter, normative værdier, deliberations- og kollaborationsbaserede løsninger og anerkendelse af praksisfeltets faglighed. Dvs. en sådan tilgang ville indebære, at der stilles spørgsmål som:

- Er der begreber, der bør defineres på ny? Fx underretningspligt, forældremyndighed, partsrettigheder, afgørelsesvirksomhed, ansøgning mv.
- Er der bestemmelser eller kapitler, der bør flyttes? Fx reglerne om underretningspligt, der står til sidst i serviceloven, men som på grund af udviklingen af reglerens betydning ville give mere mening noget før i lovens tekst?
- Er der begreber, der bør defineres på tværs af områder og sektorlovgivninger? Fx regler om formål, forældreansvar, forældremyndighed og barnets stigende autonomi. Forskellige forståelser er her ikke så meget begrundet i hensyn til beslutningstagning men mere til sektorinteresser, politiske behov og historiske tilfældigheder.
- I hvilket omfang kan nye regler tænkes at medføre forøget opmærksomhed på et område - og hvordan? Fx om registrering, vurdering, aldersgrænser, nye kriterier eller samtykkekrav - effektivt vil kunne imødegå forankringseffekter (fx sagspres, afventen af udmeldinger mv.) eller kan risikere at skabe grundlag for uhensigtsmæssige defensive strategier som fx

over- eller underregistrering, prioritering af mundtlighed, særlige sager, opretholdelse af modstridende forståelser i forskellige sektorer.

- I hvilket omfang lægger bestemte former for regulering op til aktive valg hos beslutningstageren - og med hvilken begrundelse? Fx om, hvornår og hvordan en henvendelse skal registreres som en underretning, hvad en vurdering går ud på, hvilke kriterier, der skal prioriteres, hvad der skrives ned, hvordan der vejledes og hvordan sagsbehandlingen i det hele taget tilrettelægges.
- Hvilke defaults i form af hovedregler, obligatoriske kriterier og hensyn fremgår af de forskellige regler – både præcise regler og skønsprægede regler samt regler, der kræver fortolkning? Hvordan vil de sandsynligvis indgå i en konkret kontekst og vil det være hensigtsmæssigt at simplificere nogle af reglerne, at definere grænser og fastsætte mere absolutte regler, og i givet fald hvornår, hvorfor, og hvordan. Dvs. at definere mere præcise kategorier, prioriteringsregler, formkrav, aldersgrænser eller varetøret i særlige situationer. Fx i forhold til barnets rettigheder, forældremyndighed, skriftlighed og vejledning. Hvad er fordele og ulemper her?

Visse dele af overgrebspakken kan på den måde ses som udtryk for nytænkning, dvs. der hvor de nye regler ikke skjuler modsætningerne mellem forældreansvar og beskyttelse af børn/børns rettigheder. Andre dele af regelsættet har ikke denne form - fx er det fortsat vanskeligt at definere forholdet mellem effektivitet og barnets bedste, mellem bopælsforælders kompetence og fælles forældremyndighed, mellem kommunalt selvstyre og statslig styring, mellem socialret og familieret og mellem forvaltningsret og socialret. Her er det udfordringen at kunne rumme disse poler gennem at give dem tydeligere plads i reguleringen med påpegning af acceptable og legitime grænser, tommelfingerregler og risikofaktorer.

Særligt i forhold til den internationale regulering er det afgørende, at der gives plads til overvejelser om, hvordan den spiller sammen med national lovgivning og kan, således at der kan opnås en meningsfyldt *samlet* udformning af reglerne med tydelige defaults og aflæring, fælles normer afgørende omdrejningspunkter.

Dette er ikke en drøm om quick fixes, der kan erstatte uddannelsesprogrammer, ledelse, styring, information, brugerdeltagelse, normer, værdier, andeninstans-behandling, faglighed, professionsnormer og refleksion (Henrichsen 2001:304). Men det er en måde at forholde sig til det faktum på, at vi er menneskelige, har forskellig baggrund, uddannelse, kontekstforhold. At vi ikke er "rationelle" (alle sammen...), begår fejl, konstant er i læring.

Ved aktivt at forholde sig til dette kan der på en mere transparent og åben måde tages stilling til, hvornår et område egner sig til, hvad man kunne kalde "grøn" regulering - hvor virkelighedens kompleksitet ikke nedtones, men afspejles i reguleringen gennem henvisning til gruppe- og kollaborationsprocesser, deliberation, kontekst, professionsnormer, "bløde" retlige instrumenter, selvregulering⁶³⁸, læringsprocesser og intuitiv system 1-tænkning.

Og hvornår et område egner sig bedre til, hvad man kunne kalde "rød" regulering - dvs. hvor reglerne af hensyn til overholdelse af grundlæggende hensyn kalder på fælles reduktion af kompleksitet med henblik på at reducere uhensigtsmæssige beslutninger, bias og forankringsforhold gennem stærke defaults og sikring af (af)læring mv. gennem stærke, fælles normer på tværs af regler og regelsæt, fælles begrebsdefinitioner og klare afgrænsninger.

⁶³⁸ Se herom fx Henrichsens reference til Teubners teori (Henrichsen 2001:407).

Hvornår hvilken løsning vælges, kræver overvejelser over samspillet mellem regler og kontekst, dvs. over reglernes beslutningsteoretiske design, og dermed også anerkendelse af, at der ikke kun findes system 2-rationalitet (mål/middel eller normrationalitet) her i verden - men også take-the-best-tænkning, fast-and frugal tree-beslutningstagning mv. *”Undue specificity can be a real problem, in part because it is connected with undue complexity and might create bureaucratic nightmares. We can therefore identify two fallacies. The first is that the future of government lies in fewer rules and more discretion. The second is that the future of government lies in more rules and less discretion.”*(Sunstein,2013:12).

På det sociale område er der tradition for at tænke retten som et redskab til opnåelse af større social retfærdighed og andre værdier (Albert 2000; Braye & Preston-Shoot 2006) gennem påvirkning af lovgivning og aktivistisk brug af retssystemet, og lovreformer søges således præget af forskellige interesser, ligesom ankesystem, Folketingets Ombudsmand og domstolene anvendes til fastlæggelse af fortolkninger, principper og krav til praksis.

Med denne undersøgelse er det udgangspunktet, at der i forbindelse med ny lovgivning, international regulering og praksis også bør spørges mere konkret til, hvordan forbindelsen er mellem værdier, interesser og virkelighedens praksis. På tværs af områder og niveauer med henblik på at understøtte det konkrete beslutningsmiljø, bl.a. gennem skabelse af grundlæggende fælles normer.

”The law is one path of communication between the citizen and the state. Occasionally, the legal system is cast under the spell of self-interest of those administering it. And sometimes only systemic reasons can be offered for the state of the law [...] ” (Engel, 2008b:286)

Dette kræver mere indgående og systematiske studier af beslutningsadfærd og regeludformning, som kan inddrage den foreliggende viden herom herunder de forbehold, der kan være forbundet med en sådan tilgang.

8 ENGLISH SUMMARY

The study investigates the Danish legal regulation⁶³⁹ of public supervision of the general conditions of children and young persons⁶⁴⁰ and municipal procedural decision-making under this regulation. The regulation mirrors new and complex relations and demarcations between children, parents and society, and the study asks how the legal design may interplay with decision-making in context. Thus, the aim of the study is to contribute to a deeper understanding of the legal component in decision-making in this field of crucial importance to children, families and society. The study is multi-disciplinary (Manners 2009) in its theoretical and methodological approach, and consists of two parts.

8.1 PART I: AN ANALYSIS OF LEGAL DOCUMENTS

The first part is a document analysis (see for instance Brinkmann & Tanggaard 2010; Prior 2008; Gomm 2008) including genetic socio-legal (Dalberg-Larsen 2005; Sarat 2004; Hammerslev & Madsen 2013; Banakar 2003; Cotterrell 2006; Kristiansen 2011) as well as legal doctrinal elements (Blume 2006; Evald 2001; Hammerslev & Palmer Olsen 2011; Olsen et al. 2003).

8.1.1 A theoretical focus on complexity

The analysis presents the scope and overview of the relevant regulation, analyzing and highlighting historical and contextual factors behind the emergence of particular parts of the regulation, nationally as well as internationally. Analytically, the approach is qualitative and focuses on complexity. The theoretical term, “complexity”, is used, theoretically and for applied purposes, within a broad range of social and other sciences, such as sociology, social psychology, public administration, politics, sociology of law, health, safety, welfare sciences and also within the field of social work and child protection (Munro 2011b; Munro 2011a; Taylor 2005; Stevens & Cox 2008; Majgaard 2013; Pedersen et al. 2008; Sand 1996; Vangsgaard 2009; Helm 2011; van de Luitgaarden 2007; Križ & Skivenes 2013; Regehr et al. 2010; Hammond 1996). Drawing on such understandings, complexity is characterized by interdependency, various levels, adaptability and open-endedness of systems, as opposed to more simple or computable systems, for example, regulation based on specific, calculable and well-defined categories and demarcations.

8.1.2 The documents

Included in the analysis are provisions, precedents, reports etc., stipulating the various obligations and rights of parents and children, municipalities and other sectors. The documents point at the different ways in which municipal obligations towards children and families can be activated, that is, by mandatory reporting, cross-sectional cooperation, open access to counseling services etc. And they mark the municipal obligations to respond to incoming information on specific children by taking different forms of procedural measures, such as registering information, informing and hearing children, parents, other persons and relevant authorities.

Provisions are mainly to be found within the field of social welfare law, but other doctrinal fields such as family law, penal law, administrative law and human rights law are relevant, too. Thus, the regulatory complex as such includes these different doctrinal perspectives. In order to systematize the analysis, it utilizes a vertical as well as a horizontal and a temporal perspective on legal norms, inspired by the terminology of Håkan Hydén (Hydén 2002) Not, however, in the normative way of Hydén, but in a pragmatic way. As such, the three perspectives are used to explore how social

⁶³⁹ The concept “regulation” covers legal and other instruments directed primarily at decision-makers affecting also the addressees of decisions.

⁶⁴⁰ The concept “children and young persons” covers children and youth up to the age of 18, cf. CRC. This is due to the fact that the regulation in general is not based on distinctions between children and youth.

welfare regulation interplays with adjacent provisions on the international level (the vertical perspective of the analysis) and with different doctrinal subfields such as administrative, family and penal law (the horizontal perspective of the analysis). Additionally, a historical perspective (the temporal level), describing major evolutionary features of the regulation during the twentieth century and the last decades, is incorporated in the analysis. As such, the analysis explores the design of the regulation in relation to the following questions:

- which are the criteria for inclusion, i.e. when are which parents and children encompassed by which provisions, and to what extent does the regulation demand for inclusion of the child in the legal process or even entail autonomy rights? Does age matter and how? What are the consequences of common custody in the early phase of supervision, and do others - such as step-parents or parents without custody – hold rights in this phase?

- in which ways do the supervisory obligations of municipalities become activated, and what are the consequences and contents of different legal forms, such as cross-sectorial exchange of personal information, mandatory reporting and preventive counseling offers?

- which are the procedural steps that the municipalities are obliged to take vis-à-vis other sectors and authorities at play, i.e. to register personal information, to hear children, families and others, to access and collect data, to offer information to involved persons on their rights and duties?

8.1.3 Findings, part 1

The study finds that the municipal obligation to supervise the conditions of children and families are currently designed as an active, inclusive and outreaching legal responsibility. It is extensive as well as narrow in its character, parallel between parents, children and young persons, and supportive as well as protective. This design stems from changes and reforms during the twentieth century, seeing an increase in intensity particularly during the 00'es and forward. In the beginning of the twentieth century, the legislation was functionally delimited, aiming at societal control towards particular groups of children, young persons and parents. These characteristics were played down over the years, by reforms focusing on voluntariness and cooperation with the parents. Additionally, children and young persons were increasingly perceived as no longer fully dependent on either the parents or the public authorities, but as gradually obtaining a somewhat independent status. Other sectors were also made responsible. This development mirrors new conceptions of what is regarded as private affairs and what is seen as public interests in relation to children. New paradigms of knowledge, family patterns, moral norms, demographic changes, new technologies and political developments have influenced societal expectations in this field, supported by a number of shocking cases of abuse and maltreatment, and new international regulation. The CRC contains general articles on protection and inclusion of children and young persons, whereas more tangible demands on the Member States to ensure children rights are primarily to be found in the General Comments and Observations of the UN Committee on CRC. Likewise, demands of this nature emasculates from the case law of the European Court of Human Rights. In the understanding of the Court, the Member States are positively and actively obliged to ensure children and young persons' human rights. A similar approach has been taken by the EU, among other ways by incorporating certain CRC principles into the EU Charter on Fundamental Freedoms. These international demands form part of the Danish legal design in this field although it is not obvious exactly how.

The *content and limits of parental authority* are not marked by bright legal lines in this design but takes on a fuzzy and not precise character. The consequences of *common custody*, too, are unclear, particularly in the supervisory phase. In addition, *parents without custody and others* can be bearers of more or less limited rights. As to the *autonomy rights* of the child and young person, the Danish legal regulation leans on different forms of demands for hearing, inclusion and independent rights of children and young persons. These rights are varying and not precise in their content and consequences. On the one hand, some provisions restrain parental decision-making authority. Other

provisions, on the other, do not. According to some parts of the legislation, the child or young person is entitled to assistance from a lay person other than the parents, who can participate in meetings etc., however not being a legal representative in the strict sense of the word, and not restraining the parental custody. According to other parts of the legislation, the child or young person does not have this right. Provisions that actually restrain parental authority seem to *play down other relevant questions* relating to framework and consequences.

Municipal attention or supervision can be activated by exchange of personal information between certain sectors and professions. Criteria for exchange of information, as stipulated in the legislation, local policies and contingency plans, specifically aim at situations of abuse and violence. However, these concepts are not well defined legally. Often, the regulation claims to stipulate common and uniform standards, but more often than not does it vary between doctrinal fields, and older provisions and principles are upheld at the same time as new regulation is adopted. The legal obligation to *report* (mandatory, professional reporting) has been extended over the years but these changes have not been accompanied by uniform mandatory reporting forms. The induction of specific criteria - abuse, violence, school absence - into the provisions have not led to changes in the generally broad, need-based definition of criteria for reporting, and the right to open, anonymous counseling has not been changed.

According to recent reforms, all reports must be *registered*. However, the demarcation between reports and applications is fuzzy, and the same is the case with the regulation on when to register information exchanged between sectors, and when and how to inform registered persons about the registration. As to the demands on the municipalities to *assess* incoming information, the legal obligations are not very precise on how and when to do this. This is also the case in relation to the more *general demands on municipalities* to refer questions to other authorities, to obtain further information and to offer guidance to involved persons.

As such, the provisions seem easy and precise on the surface, while in real life they require adaptation to the specifics of the situation, to other parts of the regulation, doctrinal fields, levels and to potential ex post evaluation and review. As such, the regulation is interdependent and adaptive. This is due to the partial and incremental form taken on by legal changes, reforms, different regulatory levels and ad hoc provisions and decisions, installing exceptions from other norms in the legal framework and at the same time upholding these norms. Thus, legal complexity in this field emerges through multiple levels of legal texts and authorities, various doctrinal fields and sub-fields, open-ended provisions, decisions, procedures and interdependency between texts, provisions levels and addressees, reflecting - and to a certain extent - adapting to the complexity of the problems that the regulation is aimed at, such as uncertain prognoses and changing priorities, discourses and demography. However, the regulation leaves a number of questions on how to understand it unanswered.

8.2 PART II - A QUALITATIVE VIGNETTE STUDY

The second part of the study (Part 2) is empirical in that it investigates municipal decision-making under this regulation, with a focus on how legal complexity, cf. Part I, may interplay with municipal decision-making.

8.2.1 Operational socio-legal method and theory on heuristics in complex legal decision-making

This part of the study methodologically takes an operational socio-legal and qualitative approach. The investigation consisted in interviews, based on the use of a *vignette* (Ejrnæs & Monrad 2012; Alexander et al. 1978; Taylor 2005; Jenkins et al. 2010). The vignette makes the respondent information comparable and analyzable by aligning the context; thus cutting across different background variables and minimizing hindsight bias of enquirer as well as respondent. Thus, the

design is quasi-experimental, and the vignette is designed with this purpose, integrating an element of openness in the study, by relating context and questions of the vignette to realistic situations. This way of using a vignette is methodologically referred to as vertical, as opposed to a horizontal approach. Using the vignette vertically facilitates a more open understanding of decision-makers' perception of different aspects of the regulation and their specific strategies to handle complex regulation. The vertical, in-depth, approach has been detrimental to avoid a binary finding of whether the decision-makers know or comply with the regulation or not, based on the inquirer's operationalization of this question. The primary benefit of this approach is that it seeks to understand the complex processes of legal regulation and decision-making, and recognizes the influence of the social context (Shah & Corley 2006). A traditional qualitative case approach, for instance analyzing documents such as decisions, plans or journals, was not chosen because it would offer information on reasoning and arguments but would not illuminate practical decision-making or plausible correlations between regulation and the perceptions of decision-makers (Dalberg-Larsen 2005; Podgórecki 1974).

Thus, evaluation of compliance and knowledge has not been the aim of the study, partly because it is not particularly interesting when the intention is to study why and how-questions relating to the regulation, rather than compliance-questions; that is, when the intention is to understand rather than to judge and evaluate.

8.2.2 The vignette and the interviews

The vignette was a short case, describing a specific situation and inviting a series of questions regarding the regulation. The design of the vignette was based on observations in 7 municipal sections for family support and child protection in the winter 2012, covering 5 municipalities, and on secondary empirical data (precedents, published cases, statistics, research findings etc. is needed).

Thus, the vignette and the interview questions reflect concrete problems that are encompassed by the relevant regulation, cf. the document analysis (Part I). That is, the sort of problems that the decision-maker would be likely to solve as a part of day-to-day work, such as what kind of information about children and families should be collected, when and from who, whether a certain piece of information should be registered, whether such registration entails a demand for notification of registered persons, when should information be collected from or reported to other authorities and sectors such as the school, health, family law department and police etc, cf also Part I. Consequently, the qualitative interviews employed in the study had a very structured form. The questions did not vary according to the different respondents but focused in a more uniform way on the respondents' perception of the regulation relating to the specific situation of the vignette.

Seven individual interviews with municipal decision-makers (mid-level managers and social consultants) were carried out during summer 2013. The respondents were found through their in-service participation in a master course on social work and children and families at risk at Aalborg University, where I have been associated as a teacher from 2010. Hence, the bearing on decision-making of different backgrounds and positions of decision-makers, such as age, gender, profession, size and character of municipality, was not the focus in this study; although such variables are important for understanding actual decisions, the legal demands are the same for all municipalities.

As to the *reliability* of the study, it cannot fulfill empiricist demands for external iteration, due to the limited empirical material and the qualitative element. Instead, the reliability was ensured by rigorous planning, completion and documentation of the process. Observations were registered in a detailed diary, and interviews were thoroughly documented and transcribed. The chosen method does not enable a verification of causal links between regulation and decision-making, since other pieces of regulation could have been chosen, the vignette and the respondents could have been different, etc. But the method makes it possible to reflect on and be aware of plausible connections

and correlations between regulation and behavior, including potentially counterproductive tendencies in this relation. All participants were explicitly asked for permission to use their answers in the analysis in an anonymous form and individual answers are not recognizable in the text.

8.2.3 Theory and analytic strategy

The analytic strategy employed in relation to the empirical material draws on recent knowledge and concepts from decision-analysis and complexity theory, such as the importance of context for over-optimism/fast-and-frugal tree-decision-making (Thaler & Sunstein 2008; Kahneman 2011; Gigerenzer & Engel 2006), availability bias/ take-the best heuristic (Thaler & Sunstein 2008; Gigerenzer 2008; Hugh & Dekker 2009), hindsight decision-making (Gigerenzer & Engel 2006; Kahneman & Tversky 2000; Kahneman et al. 1982; Woods et al. 2010; Hugh & Dekker 2009; Helm 2011; Munro 2011b; Watts 2011; Sunstein 2013; van de Luitgaarden 2007; Hammond 1996; Regehr et al. 2010), and learning/un-learning processes (Nouwen et al. 2012; Engel 2008b).

This choice of strategy is inspired by discussions on the legal system/profession's somewhat enclosed nature (Hammerslev 2011; Dworkin 1985; Schaumburg-Müller 2009; Dalberg-Larsen 2001), leading to a limited helpfulness in understanding phenomena such as regulatory complexity and implications hereof.

8.2.4 Findings, part 2

The informants' perceptions of the regulation are in some respects similar, whereas they differ in other respects. Hence, information on specific children and families is categorized differently by the informants, and the delimitation between obligations of the school and of the social services department is not understood in the same way by the informants. Some parts of the regulation give rise to doubt; this is the case for example of the question of when and how to hear the child or young person, how to understand the legal concepts of violence and abuse, and when to obtain a written consent.

Certain patterns of decision-making seem to supplement the regulation. Even though the informants are generally conscious about individual rights and general legal principles, they are not particularly concerned by the specific demarcations and correlations of different provisions such as the relation between parental custody and the rights of the child or young person, the legal relation between parents with common custody, between sectors, or between public and private law. Instead, they seem to see the regulation as expressions of general values and principles - although these are not referred to in a specific form - and adjust their perception of the regulation to the concrete situation.

Earlier perceptions of mandatory reporting obligations as reactive as opposed to the current, more proactive character of the regulation, seem to be unlearned by the informants, probably as a consequence of campaigns accompanying legal reforms under headlines such as "Report if in doubt". Young age and first hand sources of information are prioritized in decision-making on whether to instigate procedural steps, even though these are not strict legal criteria. Other prioritized criteria are abuse and violence, but these are perceived differently. Procedural steps without the consent of the parents, the child or the young person are generally rejected. Voluntary counseling is prioritized, but the informants do not generally distinguish between different legal forms of counseling, such as anonymous, open counseling as opposed to referred services and internal vs. external services. Questions relating to the complex regulation on the handling of personal data are avoided, such as demands for explicit consent and obligations to inform registered persons on their rights. The same is the case in relation to legal concepts constituting what is a case or a decision, and who are parties in this respect, or when a decision takes on a binding character. As such, legal criteria and forms are generally not prioritized.

8.3 CONCLUSIONS AND PERSPECTIVES

Thus, the study finds that some aspects of the relevant regulation are particularly feasible for the informants, whereas others are not. There is, on the one hand, a clear preference for cooperation with the parents, general age limits (15+ and 12+), professional and practical approaches, focus on parental custody, the habitual parent, oral communication, responsibilities of other sectors - particularly for more recent problems - mandatory reporting, cross-municipal reporting, serious and urgent problems, smaller children, first hand-information, municipal authority, internal counseling services, and clear cut demarcations between different phases. On the other hand, there is not a sharp focus on nuances of legal principles, concepts and provisions, different legal rationales, delimitations and hierarchies. The least available provisions seem to be downplayed by the decision-makers.

These patterns can be seen as heuristic strategies to reduce legal complexity.⁶⁴¹ That is, they can be seen as intuitive, associative rules-of-thumb, supplementing the regulation by making decision-making fast and effective. The somehow simplified perception of parental custody regulation, autonomy rights of the child, mandatory reporting obligations and the obligations to register and assess information can be seen as *defaults* - not necessarily set by the regulation, but created in the individual perception of it. Legal complexity can as such be related to a tendency to choose the most available solution and to keep a focus on the present situation. These patterns can be seen as expressing - perhaps *over-optimistic* - preferences for *available* regulation, *simplifying* rules-of-thumb, and a more or less effective *unlearning* of earlier regulation. The strength of a specific provision is thus not dependent solely on how it is expressed in the law, and how it interplays with other provisions, but, in addition, it depends on how it is being communicated. Hence, it seems that unlearning of earlier regulation not only follows from changes in the regulation but also from guidelines and campaigns.

These perceptions do not necessarily express action in practice since they can be connected to interests in showing a certain attitude. They are, however, interrelated to other patterns of availability, not connected to such interests; namely that certain parts of the regulation are being left out of account. This is the case in relation to the nuances of the regulation on (common) parental custody, autonomy rights of the child, mandatory reporting obligations, the regulation on the handling of personal data and the obligations to offer guidance, legal concepts constituting what is a case or a decision, and who are parties in this respect, or when a decision takes on a binding character.

Depending on how these patterns are being employed in a real life context, they can seem wrong, illegal or irrational when reviewed legally or otherwise. Thus, legal regulation can be dealt with theoretically and in the legal-administrative system by leaning on clearly cut precedents and binary operationalization of multiple criteria from a theoretically principled or an ex-post, i.e. potentially hindsight-based, perspective, in evaluation and implementation reports and judicial-administrative reviews. That is, by defining after the fact or according to a chosen general theoretical perspective or principle what was the right thing to do, and what was wrong.

In this study, however, the patterns are understood as probable and somehow sensible strategies in the municipal context, when viewed in relation to the legally complex design. They are, however, not always desirable. In this sense, the study raises politico-legal questions regarding the legal design, i.e. questions of the practical implications of complex design and whether the regulation

⁶⁴¹ To what extent there is a causal relation between these patterns and the design of the regulation cannot be documented by this study, which can additionally be influenced by simplified perceptions and insensitive to relevant factors and nuances. However, it is possible to reflect on the patterns as expressions of plausible relations between complex legal design and decision-making.

could be designed in a more suitable or intelligent manner by incorporating cognitive knowledge and context specific knowledge into the legal design.

Even though dissemination of information, guidelines, handbooks and precedents can support the handling in practice of legal complexity through defaults and unlearning initiatives it is a question to which extent such patterns are connected to real action. At the same time, other values and rules are downplayed by such strategies in that they are connected to more instrumental, simplifying patterns in other respects. As such, they can be seen as problematic when looking at the regulation as a whole.

A traditional legal, judicial perspective is not, however, particularly suited for shedding light on these more complex connections between regulation and behavior. To this end, other perspectives are needed. First of all, the complex character of the regulation must be recognized, and secondly, legal regulation must be oriented not only towards political-strategic interests, general values, rational information and judicial review. Legal regulation is aimed at people, citizens and welfare professionals of many kinds, not necessarily bestowed with a degree in law or with an easy access to qualified legal counsel. A more context specific perspective on legal regulation can be seen as a more “smart” or intelligent approach.

Seeing legal regulation as a question of decision-making design or choice architecture, opens up for new possibilities. Such an approach makes it necessary to build on insights in human behavior, including the fact that processing of information does not always take place as a rational and systematic action and that this is not necessarily the most useful approach.

This approach to regulation demands for discussions not only of values when new regulation is designed, but also of how defaults are constructed in rules and precedents, which reasons can be put forward in support of different solutions on a regulatory specter from “command-and-control”-regulation, incentive-based solutions, normative values, regulation based on deliberation and collaboration and recognition of professional knowledge. Thus, this approach entails questions such as:

- Should certain concepts be redefined in order to better support decision-making?
- Should certain provisions, chapters or acts be changed in order to create common norms?
- Which consequences and strategies do different regulatory forms entail in practice?
- When is a regulation based on active choice appropriate and why?
- Which defaults are embedded in different parts of the regulation? Do they fit together as a coherent norm or do they contradict each other?

This is not a dream of quick fixes to substitute vocational training, management, information, collaboration, participation, professional norms, judicial review and basic values, but a way to acknowledge the fact that we are human and find ourselves in different contexts.

To move in this direction, it is crucial when enacting new national as well as international legislation, guidelines and precedents that it be considered more systematically how different provisions, fields and levels can fit together and as such support concrete decision-making. This calls for considerations of default-setting, learning, unlearning etc., and as such more knowledge on regulation and human behavior is needed in this field.

9 RESUME (DANSK)

Emnet for denne afhandling er udformningen af de processuelle regler om kommunernes forpligtelse til at føre et aktivt og opsøgende tilsyn med børn og unge og konkrete beslutninger efter disse regler. Reglerne fremgår af serviceloven med tilhørende forskrifter og har sammenhæng med en række andre regler på det sociale og velfærdsretlige område i øvrigt, men også med forvaltningsretten og familieretten og med regler på ikke-nationalt niveau. Reglerne regulerer for det første spørgsmål om forældreansvar og barnets autonomi, og for det andet regulerer de spørgsmål om, hvilke forhold, der aktiverer den kommunale tilsynsforpligtelse igennem underretningspligt, opsøgende rådgivning, kommunale børnepolitikker, beredskaber og tværfagligt samarbejde. For det tredje bestemmer de kommunens processuelle handlepligter i tilsynsfasen, herunder til at indhente og videregive oplysninger, notere, registrere, indhente samtykke og til at vejlede børn, forældre og registrerede.

Reglerne afspejler nye og komplekse relationer mellem børn, forældre og samfund, og afhandlingen spørger til, hvordan denne kompleksitet afspejler sig i reglernes udformning og hvordan dette kan have betydning i konkret beslutningstagning. Undersøgelsen har såvel metodisk som teoretisk et tværdisciplinært udgangspunkt og består af to dele:

9.1 DEL I: EN DOKUMENTANALYSE

Første del (DEL I) er en dokumentanalyse af reglernes samlede udformning. Denne del er både genetisk-retssociologisk og retsdogmatisk orienteret. Teoretisk og analytisk er den orienteret mod retlig kompleksitet.

9.1.1 Teori og analysestrategi. Kompleksitet

Begrebet kompleksitet anvendes - teoretisk og også med et mere anvendelsesorienteret perspektiv - både inden for samfundsvidenskaberne og på andre områder. Det anvendes således indenfor sociologi, psykologi, statskundskab, forvaltningslære, retssociologi, sundhedsvidenskab, velfærdsteori, ledelsesteori mv., men også indenfor socialt arbejde, herunder børneområdet. Samlet set betegner begrebet fænomener, som er præget af multiple niveauer og felter, gensidig afhængighed (interdependens), tilpasning (adaptivitet), ikke-linearitet og åbenhed i modsætning til mere simple, lineære, afgrænsede eller beregnelige fænomener, i (enheds)retlig sammenhæng fx specifikke, præcise regler, veldefinerede kategorier, hierarkier og sondringer samt afgrænsede områder. Baggrunden for at vælge dette teoretiske udgangspunkt er de muligheder, det giver for at få øje på forhold, som kan komme til at "gå under radaren" i et mere traditionelt, lineært, mål-, middel- eller normrationelt teoretisk blik, fx den juridiske, prøvelsesorienterede teori. Et sådant blik kan håndtere kompleksitet, men ikke nødvendigvis skabe indsigt i mindre åbenlyse, ikke-lineære forbindelser.

Valget er begrundet i undersøgelsens fokus på reglernes samlede udformning, som de fremstår i praksisfeltet. Der spørges både til reglernes indhold og baggrund. Dvs. hvordan forældreansvaret og barnets autonomi er reguleret, hvordan underretningspligten fremstår, hvem den retter sig mod, hvornår den er aktuel og hvorfor, hvordan reglerne er opstået, og hvordan de indgår i sammenhæng med reglerne i øvrigt, hvilke oplysninger kommunerne kan eller skal indsamle, registrere, vurdere eller videregive, og hvilke sammenhænge, overlap og "huller" der er i forholdet mellem de forskellige regler, områder og niveauer.

9.1.2 Dokumenterne

I undersøgelsen indgår dokumenter i form af de relevante regler, afgørelser, praksisundersøgelser mv., som fastlægger det retlige ansvar for forældre, børn, kommuner og andre interessenter. Disse

dokumenter findes på mange forskellige områder og niveauer. For at systematisere undersøgelsen anlægges et vertikalt såvel som et horisontalt og temporalt perspektiv. Disse perspektiver er inspireret af Håkan Hydéns terminologi (Hydén 2002), men har her et pragmatisk sigte. På denne baggrund undersøges udformningen af det samlede regelsæt ud fra følgende spørgsmål:

- Hvornår er hvilke forældre, familier omfattet af hvilke regler, og i hvilket omfang har barnet selvstændige rettigheder? Hvilke aldersgrænser gælder hvornår, hvad indebærer (fælles) forældremyndighed og hvilke rettigheder gælder for andre?
- Hvornår og under hvilke betingelser aktiveres kommunernes tilsynsforpligtelser, hvilke retlige former gælder, fx i forhold til tværfagligt og tværsektorielt samarbejde, udveksling af oplysninger, underretningspligt og opsøgende rådgivning?
- Hvilke processuelle handleforpligtelser har kommunerne i forhold til andre sektorer og myndigheder i form af at registrere og vurdere oplysninger, indhente oplysninger, herunder høre børn og forældre, og til at informere parter og registrerede?

9.1.3 Konklusioner, DEL I

Undersøgelsen konkluderer, at kommunernes tilsynsforpligtelse i dag er udformet som et aktivt, inddragende og opsporende ansvar, der både er bredt og snævert, støttende og beskyttende, inddragende og kontrollerende og parallelt mellem forældre, barn, kommune og sektorer. Dette er en følge af regelændringer og reformer op gennem det tyvende århundrede gennemført med stigende hyppighed og særligt i 00'erne og frem er der kommet fart på. Reglerne havde i starten af det tyvende århundrede karakter af funktionelt afgrænsede kontrolforanstaltninger med bestemte grupper af børn, unge og forældre - en karakter, der i løbet af århundredet nedtones med fokus på frivillighed, tilbudstankegang og samarbejde. Heri ligger ændrede opfattelser af, hvad der er privat, og hvad der er offentligt. Barnet er ikke fuldt ud afhængigt af forældrene og kommunen men har også selv en position, og andre sektorer har også et ansvar. Denne udformning af reglerne er forbundet med nye epistemologiske såvel som ontologiske opfattelser i synet på barndom, forældreskab og samfund, der har sat sig igennem over en ret kort periode. Nye vidensparadigmer, forandrede familiemønstre og moralnormer, demografiske forandringer, teknologisk og politisk udvikling mv. er alle forhold, der påvirker og løbende har påvirket forventningerne til kommunernes virksomhed, bl.a. med fokus på styring, effektivitet og økonomi mv. Et anderledes billede af de værste sager har også været betydningsfuldt, ligesom udviklingen i de internationale regler. Børnekonventionen indeholder både regler om beskyttelse og inddragelse af børn, men mere konkrete krav til staterne følger primært af Børnekomiteens udmeldinger. Sådanne krav følger også af Menneskerettighedsdomstolens praksis, hvorefter staterne anses som positivt og aktivt forpligtede over for børn. Også EU Charteret har indoptaget Børnekonventionens principper om inddragelse og beskyttelse. Disse krav indgår som et element i udformningen af de danske regler, selvom det ikke er særlig tydeligt hvordan.

Det er således forskelligt, hvilken form for inddragelseskrav, der ligger i reglerne. Reglerne om børnesamtale efter serviceloven indebærer en indskrænkning af forældremyndigheden, men det gør reglerne om inddragelse efter forældreansvarsloven og andre relevante love ikke, selvom der enkelte steder er tale om vetorettigheder. Til gengæld nedtoner reglerne i serviceloven andre spørgsmål om reglernes formål, rammer og konsekvenser. Efter serviceloven har barnet ret til bisidder, en ret, der ikke gælder efter forældreansvarsloven eller andre love. Det er forskelligt, hvornår børn og unge har partsrettigheder, og hvad de nærmere indebærer, ligesom reglernes aldersgrænser udgør et broget billede. Det er forskelligt, om de enkelte regler er obligatoriske eller fakultative. Forældreansvaret forudsættes varetaget af forældre med fælles forældremyndighed, også hvor forældrene er uenige, men det er uklart hvordan dette skal forstås i forbindelse med tilsyn. Også andre end forældremyndighedsindehaver(e) og barnet kan have rettigheder ud fra en konkret vurdering. Tilsynet aktiveres bl.a. af udveksling af private oplysninger mellem visse

sektorer og faggrupper. Reglerne sigter særligt på beskyttelse af børn mod overgreb, men dette begreb er imidlertid ikke i særlig grad defineret, og visse relevante myndigheder, herunder Statsforvaltningen og andre kommuner end opholdskommunen, er ikke omfattet af særreglerne om udveksling af private oplysninger, selvom de må betragtes som relevante og væsentlige samarbejdspartnere. Underretningspligten for fagpersoner er blevet udvidet hen over årene i forhold til både personkreds og kriterier, men der gælder ikke centrale formkrav, og det kan være vanskeligt at fastlægge de retlige kriterier, snitflader og forpligtelser, selvom reglerne fremstår klare og afgrænsede, herunder i informationskampagner og vejledningsmateriale. Særlige kriterier - om ulovligt skolefravær og overgreb - er indført, men samtidig er den brede målgruppe fastholdt, ligesom retten til åben, anonym rådgivning for børn og forældre fremstår uændret. Dette er særlig betydningsfuldt, da der er tale om pligter, der kan straffes efter straffeloven. Spørgsmålet om straf - og erstatning - er kommet mere i fokus de senere år, jf. også de internationale regler. Det er dog fortsat et spørgsmål, hvilket strafansvar, der gælder ved fagpersoners manglende underretning ved skolefravær, kriminalitet mv., og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til de grupper af privatansatte fagpersoner, som reglerne gennem årene er blevet udvidet til at omfatte. Det samme gælder privatpersoners underretningspligt.

Kommunernes processuelle handleforpligtelser i forbindelse med tilsynet følger af flere forskellige regelsæt, og reglerne har ændret sig en del de senere år. Kommunerne skal efter serviceloven registrere alle indkomne underretninger, men reglerne er ikke afgrænsede eller ledsaget af formkrav og skriver sig mere generelt ind i de forvaltningsretlige regler om notatpligt og journalføring, selvom dette ikke er så tydeligt i lovregler og bemærkninger. De rejser således spørgsmål om, hvilke krav der gælder i forhold til henvendelser om støtte fra forældre eller børn. Det tidlige tværfaglige samarbejde efter § 49a anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvorfor der ikke som udgangspunkt er notatpligt efter offentlighedsloven, men der kan være det, afhængig af oplysningernes karakter. I forhold til § 49b er spørgsmålet om notatpligt ikke nævnt. Særligt om notatpligt og registrering i forbindelse med rådgivning opereres i vejledningen om særlig støtte med kriteriet ”meget alvorlig bekymring”, som i realiteten ser ud til at være en ikke opdateret reference til de tidligere regler. Reglerne kræver således tilpasning og overvejelser over det indbyrdes forhold mellem regelsættene og de forskellige bagvedliggende værdier. Alle, der registreres i forbindelse med det tidlige kommunale tilsyn, er som udgangspunkt omfattet af persondatalovens meddelelsespligt, også fx samlevare og de børn, oplysningerne angår. Der kan undtages, hvis meddelelse er forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder, idet der sondres mellem, om oplysningerne stammer fra den registrerede selv eller andre. Dette kan imidlertid være vanskeligt at afgøre i forbindelse med tilsynet. Meddelelsespligten gælder ikke for almindelig sagsbehandling, eller hvis registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov, når oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv. Det er ikke diskuteret, hvordan disse regler forholder sig til reglerne om journalisering, notatpligt og registrering af underretninger. Reglerne om meddelelse til registrerede, som de fremstår i lov, vejledning og myndighedernes udmeldinger, er således overordentlig komplekse. Servicelovens regler om kommunernes vurdering af underretninger giver ikke fingerpeg om, hvordan underretninger afgrænses over for ansøgninger om støtte, eller hvordan vurderingen skal eller kan foretages. I forhold til indhentning af oplysninger er spørgsmålet ikke alene *om*, der kan indhentes oplysninger efter de forskellige bestemmelser, evt. uden samtykke, og fra hvem, men også *hvilke* oplysninger, og oplysninger *om hvem*. Der må således sondres mellem forskellige former for indhentning og videregivelse og mellem forskellige former for oplysninger. Spørgsmålet om, hvornår oplysningen skal tage form af en undersøgelse efter § 50 er ikke reguleret. Også for kommunens vejledningsforpligtelse er en række regler i forvaltningsloven, serviceloven, retssikkerhedsloven og persondataloven relevante. Disse indgår også i et indviklet samspil med hinanden. Også underretters mulighed for at beskytte sin identitet og kommunernes mulighed for at tilbyde rådgivning og bistand som led i tilsynet er modsætningsfyldt reguleret. Mht. den tværkommunale underretningspligt er der ikke etableret samme regler for udveksling af oplysninger

mellem kommuner, som gælder i forhold til andre, og kommunens pligt til at anmelde forhold til politiet er fortsat ikke reguleret. Det samme gælder kommunens pligt til at orientere de familieretlige myndigheder, herunder hvor der er verserende forældremyndigheds- eller samværs spørgsmål, ligesom familieretlige myndigheder ikke er inddraget i reglerne om det intensiverede tværfaglige samarbejde. Med hensyn til kommunens tilbagemeldingspligt til underretter er det dels et spørgsmål om hvilke oplysninger, der skal formidles, dels om meddelelse om tilbagemeldingen kan begrænses til forældremyndighedsindehaveren som forudsat i reglerne, idet underretning jo også kan involvere oplysninger om andre. Mht. genvurdering er det ikke oplagt, hvad der gælder her om omfang og kvalitet. Endelig er det uafklaret, om tilsynsbestemmelsen i § 146 i særlige tilfælde kan udgøre hjemlen for egentlige afgørelser, fx i akutte situationer.

Reglerne er i vidt omfang begrundet med et ønske om fælles og ensartede regler, men i realiteten er de ikke fælles og ganske forskellige, idet regler i mange regelsæt, herunder persondataloven, forvaltningsloven, offentlighedsloven og retssikkerhedsloven gælder parallelt, dvs. tidligere regler er opretholdt samtidig med, at nye regler er indført inkrementelt over tid og på forskellige områder og niveauer for sig.

Reglerne medierer på forskellig måde mellem strafbelagte pligter på den ene side (underretningspligt, afværgepligt) og andre strafbelagte pligter på den anden side (tavshedspligt og beskyttelse af personoplysninger). De er placeret forskellige steder i lovgivningen, som ikke giver intuitiv mening, men snarere er historisk begrundede - nogle i indledningen til loven (rådgivning og beredskaber), nogle i servicelovens kapitel 11 (tidligt tværfagligt samarbejde) og nogle helt til sidst (underretningspligt). I praksis kræver sådanne regler imidlertid ganske omfattende kendskab til regler og praksis og indebærer komplicerede vurderinger af, om et forhold falder ind under den ene eller anden bestemmelse.

Reglerne ser umiddelbart ud til at være båret af klare begreber og sondringer, men ved nærmere eftersyn er det mere komplekst. Selvom reglerne om kommunernes handleforpligtelser er blevet præciseret gennem reformerne i løbet af 00'erne og 10'erne, er der i vidt omfang tale om partielle og inkrementelle ændringer, der både genindfører gamle rationaler, indfører nye retlige former og nedtoner afgrænsningsspørgsmål. Reglerne markerer på den ene side undtagelse fra almindelige social-, familie- og forvaltningsretlige regler og principper men på den anden side uden at gøre disse mindre relevante. Reglerne lægger sig mellem eksisterende retlige former og grænser. 12+åriges klagerettigheder mellem partsrettigheder og inddragelse, 15+-åriges partsrettigheder mellem medbestemmelse og selvbestemmelse, børnesamtaleregler mellem selvbestemmelse og inddragelse, fælles forældremyndighed mellem eneforældremyndighed og ikke-forældremyndighed, bopælsforælderskab mellem forældremyndighed og samværsforælderskab, børnepolitikker mellem sektorafgrænsning og tværsamarbejde, udvekslingsregler mellem underretning, anonym drøftelse og undersøgelse.

Denne form for regulering er åben og adaptiv og kan siges at være begrundet i et behov for fleksibilitet og tilpasning i regelgrundlaget overfor uforudsigelige og omskiftelige forhold i virkeligheden. Ser man på regelsættets *enkelte dele*, kan disse altså godt fremstå meningsfulde og sammenhængende, men ser man på regelsættet som et *samlet hele* kommer en række forskelligheder, manglende sammenhænge, inkonsistens, spørgsmål og uklarheder til syne som følge af den retlige kompleksitet, der ligger i reglernes udformning. Denne form får umiddelbart reglerne til at se "nemme" ud.

9.2 DEL II – EN KVALITATIV VIGNETUNDERSØGELSE

9.2.1 Vignetmetoden

I den anden del, DEL II, undersøges det, hvordan denne komplekse udformning af reglerne kan have betydning i den kommunale kontekst. Her er tilgangen operationel rettsociologisk, idet metoden er kvalitative, vignet-baserede interviews med syv kommunale mellemledere og faglige konsulenter i fem kommuner. Vignetten gør informationen sammenlignelig og analyserbar ved at strømline konteksten. Designet er således quasi-eksperimentelt, og vignetten, som anvendtes vertikalt, blev udformet med dette udgangspunkt. Vignetten i undersøgelsen bestod af en kort case, som beskrev en bestemt situation, der lagde op til en række spørgsmål om de relevante regler. Udformningen af vignetten tog udgangspunkt i undersøgelsen af reglerne i DEL I og var herudover baseret på observationer i tre kommunale børne-familie-enheder i løbet af vinteren 2012 og på sekundære data i form af undersøgelser, statistikker mv.

Den kvalitative, vertikale anvendelse af vignetmetoden giver mulighed for at rette den undersøgelsesmæssige interesse mere åbent (end det juridiske eller implementeringstekniske blik) mod beslutningstagernes vurdering af reglerne, deres betydning i beslutningssituationen og konkrete strategier til håndtering af retligt komplekse spørgsmål. Metoden gør det ikke muligt at dokumentere årsagsforbindelser mellem regler og beslutninger, men giver grundlag for refleksioner over mulige forbindelser. Undersøgelsens reliabilitet er sikret gennem omhyggelig planlægning, gennemførelse og dokumentation af processen.

9.2.2 Teori og analysestrategi

Analysestrategien er informeret af kognitivt orienteret beslutningsteori, og informanternes forskellige baggrunde og karakteristika såsom alder, køn, uddannelse, kommunestørrelse mv. er således ikke i fokus. I stedet er der lagt vægt på den kommunale konteksts egenart i sig selv som præget af fremadrettet, ”ex ante”-beslutningstagning og bl.a. derfor grundlæggende forskellig fra den juridiske prøvelseskontekst, ”ex post”-beslutningssituationen. Der er anvendt beslutningsteoretiske begreber som system 1 og system 2-tænkning, heuristik, over-optimisme, tilgængelighed/ ”take-the-best” og efterrationalisering og læring/aflæring. Dette valg er ligesom valget af metode begrundet i en erkendelse af den begrænsning, der kan ligge i den lineært-rationelle analyse med udgangspunkt i mål, midler eller normer, hvad enten den er juridisk eller implementeringsteknisk orienteret.

9.2.3 Konklusioner, DEL II

Undersøgelsen peger på, at reglerne i et vist omfang er forbundet med tvivl og forskellige opfattelser hos informanterne, og på at en række mønstre til håndtering af retlig kompleksitet er aktive. Disse mønstre kan ses som heuristiske. Således udtrykker informanterne en umiddelbar præference for de mest *tilgængelige* dele af reglerne gennem brug af tommelfingerregler, formentlig i et vist omfang medieret af informationskampagner og retningslinjer i forbindelse med reformer (fx underret, hvis der er tvivl og barnet i centrum). Disse mønstre afspejler ikke nødvendigvis egentlige handlinger i praksis, idet de kan være forbundet med en interesse i at udtrykke bestemte holdninger. De ser imidlertid ud til at være forbundet med en række *andre* handle-mønstre, herunder at der ses bort fra visse ikke-så-tilgængelige dele af regelsættet. Fx ses der bort fra regler om behandling af persondata og vejledningsforpligtelser, og de forskellige retlige former *forenkles*, fx partsbegrebet og afgørelsesbegrebet, forældremyndighed, barnets rettigheder, samtykkekrav og underretnings- og ansøgningsbegreberne.

9.3 KONKLUSIONER OG PERSPEKTIVERING

Selvom reglerne er forskellige og kræver ret indgående kendskab til nuancer, forskellige kilder og praksis, lægges således i vidt omfang praktisk håndterbare og nogenlunde ens tommelfingerregler til grund. Fx aldersgrænser i forhold til klagerettigheder for 12+-årige og partsrettigheder for 15+årige, selvom reglerne i realiteten afhænger af forskellige afgrænsninger på forskellige områder. Disse udgangspunkter kan ses som *defaults* - som altså ikke nødvendigvis følger af reglerne selv, men af opfattelsen af dem. Det samme gælder reglerne om underretningspligt. De kræver egentlig ganske indgående konkret afvejning af forskellig karakter, men andre forhold - herunder formentlig informationskampagners omtale af tommelfingerreglen ”underret, hvis der er tvivl”, medieomtale og faglige normer - installerer en stærk default, der overtrumfer reglernes kompleksitet. Og i forhold til reglerne om behandling af oplysninger, samtykke, skriftlighed, notatpligt, meddelelses- og vejledningspligt mv. gælder det samme; Egentlig indebærer de indgående og forskellig vægtning af kriterier, regelsæt og hensyn i forskellige situationer, udtrykkelighed mv., men reglerne håndteres med mere praktiske tommelfingerregler om mundtlighed, faktisk forvaltning mv. og gennem nedtoning af vanskeligt tilgængelige dele, nuancer og niveauer mv.

Denne form for håndtering af kompleksitet i reglerne kan således ses som udtryk for ”take-the-best”-heuristik, dvs. en tendens til at:

- vælge den mest praktiske, nærliggende forståelse af en regel (fx at lægge en umiddelbart formidlet forståelse af underretningspligtens indhold og omfang til grund og at forstå samtykkekrav og persondataregler på en forenklet måde)

- at prioritere forhåndenværende information (fx håndbøger og professionsnormer)

- at holde fokus på den aktuelle situation (fx at vælge mødeformen og vægte akutte forhold), at indtage et kortsigtet perspektiv (fx at prioritere fokus på mindre børn, lukke sagen), at opretholde uflexible opfattelser, præget af fx repræsentation eller bekræftelse (fx faste aldersgrænser, forældreansvar, bestemte forståelser af vold og overgreb).

Det har altså betydning for en regels håndtering, hvordan den kommunikeres, fx i administrativ praksis og vejledningmateriale, hvor fokus på klare budskaber. *Aflæring* af tidligere regler sker således ikke nødvendigvis alene i reglerne selv, men også igennem praksis og vejledningmateriale.

På denne måde kan tidligere intuitive system 1-løsninger aflæres som fx uhensigtsmæssige, reaktive, common-sense-prægede, se-tiden-an-beslutninger, akutprioriteringer, fokus på tilgængelige muligheder – og mere uintuitive, langsomme system 2-løsninger gøres mere intuitivt tilgængelige, herunder gennem stærke defaults, klare budskaber og aflæring af tidligere udgangspunkter. Disse mønstre kan således ses som udtryk for accept af de (mål)rationelle værdier, der har præget regler og reformer de senere år, bl.a. foranlediget af de internationale regler. Som sådan vil beslutninger ud fra mønstrene i udgangspunktet kunne være retligt acceptable. Disse mønstre afspejler dog ikke nødvendigvis tilsvarende handling i praksis, idet der kan være interesse i at udtrykke bestemte værdiladede holdninger, som ikke nødvendigvis afspejles i konkret handling. Andre af mønstrene kan ses som udtryk for mere instrumentelt bestemte, praktiske, kontekstorienterede og intuitive forståelser; herunder prioritering af bopælsforælder, faktisk forvaltning, mindre børn, akutte forhold, mundtlighed og førstehåndsoplysninger. Beslutninger ud fra disse mønstre *kan* også være retligt acceptable, men er det ikke nødvendigvis. Disse mønstre afspejler med stor sandsynlighed tilsvarende handling i praksis, da der ikke er nogen holdningsmæssig værdi eller interesse forbundet med at udtrykke disse forståelser, bl.a. da de kan indebære, at regler ikke overholdes.

Det juridiske blik, fx i anden-instanser, audit-forløb, praksisundersøgelser og i den retsvidenskabelige teori, tager udgangspunkt i den langsomme, deliberative system 2-tænkning,

uanset kontekst. Ud fra denne forståelse er det målet med retlig regulering og prøvelse at kontrollere beslutningsprocesser ved at skabe bevidste, reflekterede, langsomme, deliberative, rationelle, uemotionelle beslutninger. Dvs. at regler og retlige design sigter på at udrense ubevidste, hurtige, automatiske, associative og emotionelle beslutninger - dvs. reducere system 1-tænkning. Hvis der er grund til at tro, at der er system 1 processer på spil, vil designet i denne forståelse have til formål at bringe kognitionen under bevidst kontrol eller i det mindste begrænse den uønskede påvirkning af beslutningsprocessen gennem system 1 tænkning. Vurderes anvendelsen i praksis af de i DEL II-undersøgelsen konstaterede mønstre til håndtering af retlig kompleksitet ud fra denne forståelse, kan de blive anset som retligt uacceptable, irrationelle, forkerte eller problematiske. Det gælder både for de mønstre, der har form af praktiske tommelfingerregler om alder, mundtlighed, prioritering af akutte situationer mv. og de mønstre, der indebærer, at der ses bort fra visse dele af det samlede regelsæt og nuancer i reglerne. Sådanne mønstre kan opfattes som udtryk for, at der ikke reflekteres så meget over de mere konkrete vurderinger, der stilles krav om i reglerne, hvormed nuancer afskæres og dermed også andre forståelser af reglerne end dem, der passer med de heuristiske mønstre. I begge tilfælde kan de således ses som forbundet med over-optimistisk og common-sense præget adfærd og manglende (af)læring som følge af konkrete, kontekstbestemte forankringsforhold.

Med sådan efterrationaliserende, "fitting" afskæres imidlertid andre mulige forståelser af mønstrene og deres forhold til udformningen af den retlige regulering, og dermed forringes den præskriptive værdi af vurderingen. Mønstrene kan således *også* forstås som udtryk for heuristisk håndtering af kompleksitet i reglerne og kan som sådan opfattes som fornuftige i den fremadrettede ex-ante-kontekst, selvom de kan være problematiske i den efterfølgende eller teoretiske ex post-kontekst. Som sådan kan de ses som udtryk for, at der ikke nødvendigvis er en lineær relation mellem på den ene side reglernes intention om at modvirke intuitive, kontekstafhængige system 1-forståelser til fordel for rationelle, uintuitive system 2- forståelser og på den anden side praksisfeltets handlinger. Dette indebærer, at det måske kunne være interessant at se på, hvordan reglernes udformning kan have betydning, herunder, at der kan ligge en form for hensigtsmæssighed eller ligefrem nødvendighed i de mønstre, der konstateres, når der henses til reglernes samlede (komplekse) udformning.

Selvom informationsinitiativer og afgørelsespraksis kan bidrage til håndteringen af retlig kompleksitet, fx gennem tommelfingerregler som "Underret, hvis der er tvivl" og barnet i centrum, som afspejlet i de konstaterede mønstre, er det et spørgsmål, i hvilket omfang disse mønstre er forbundet med handling i praksis. Samtidig nedtoner de parallelt gældende værdier og regler (fx proportionalitet, udtrykkelighedskrav, helhedsvurdering, persondataregler og vejledningskrav m.v.). Således adresserer de ikke behovet for håndtering af de komplekse udformede regler i øvrigt. Disse er dermed fortsat forbundet med mere instrumentelle, intuitive mønstre (fx prioritering af bopælsforælder, akutte sager og lav alder, mundtlighed mv.). Disse mønstre er således ikke nødvendigvis udtryk for irrationalitet, men kan ses som ganske fornuftige strategier til håndtering af retlig kompleksitet.

Disse forhold er det juridiske enhedsblik imidlertid ikke så velegnet til at belyse, og dermed er det heller ikke nødvendigvis særlig velegnet til at undersøge, hvordan viden om disse forhold kan understøtte hensigtsmæssig udformning af reglerne med henblik på effektiv gennemførelse af prioriterede værdier. Med denne undersøgelse peges således på, at beslutningsmønstre i praksisfeltet er et væsentligt element at inddrage i overvejelser om udformning af retlig regulering. Undersøgelsen rejser således det spørgsmål, om reglernes udformning samlet set er udtryk for den mest hensigtsmæssige måde at understøtte ønsket beslutningstagning og imødegå uhensigtsmæssige mønstre på. Undersøgelsen rejser således en række retspolitiske spørgsmål, der handler om udformningen af retlig regulering; herom hvilken betydning kompleks udformning har for

forståelsen af reglerne i praksis, og om reglerne kan udformes på en mere hensigtsmæssig eller intelligent måde, hvis der ved udformningen aktivt tages højde for dels de regulerede forholds konkrete karakter, dels retsanvendelsens kognitive betingelser.

At forholde sig til dette kræver for det første, at retsgrundlagets kompleksitet *anerkendes*. Af såvel lovgiver som praksismyndigheder og teori. Og for det andet, at reguleringen ikke kun ser den ene vej - mod kontekstløse, politisk-strategiske interesser, værdier og efterfølgende prøvelse. Det kræver et *dobbeltblik, som har øje for reglernes udformning i den konkrete kontekst*, de skal anvendes i. Dette kan betragtes som et mere "smart" eller intelligent reguleringsmæssigt blik. Rettes blikket allerede ved udformningen ikke bare mod det enkelte regelsæt eller mod regler og praksisfelt hver for sig, åbnes for nye muligheder. Regler retter sig nemlig mod mennesker, der ikke nødvendigvis er jurister eller har adgang til juridisk bistand, men derimod velfærdsprofessionelle og borgere i mange afskygninger. Ligesom borgerne i samfundet ikke er eller skal være advokater, dommere eller revisorer, er personalet på børneområdet det heller ikke - og skal vel heller ikke være det. Disse spørgsmål er imidlertid svære at stille. At tænke retlig regulering ind i et tæt samspil med konkrete kontekstforhold er ikke så nemt. Det er nemmere at forholde reguleringen til almene, brede værdier og efterfølgende monitorering. Det er vanskeligt at slippe det bagudskuende fokus på værdier, principper, strukturer og rationel, juridisk-teknisk systematik.

Dette kræver, at der ved udformning af regler inddrages viden om virkelighedens praksis og indsigter i menneskelig adfærd - herunder det faktum, at informationsbehandling langtfra altid sker bevidst, rationelt og systematisk, og at dette heller ikke altid er den mest hensigtsmæssige tilgang. Det kræver, at der reflekteres over idealer og tilgange, og at det europæiske dannelsesideal suppleres af en mere realistisk forståelse, dvs. en forståelse, som *også* inddrager alment menneskelige kognitive mønstre, Tænkning i kognition og beslutningsarkitektur - "choice architecture" kræver altså ikke nødvendigvis, at normative værdier - eller muligheden for løbende læring - forlades, men snarere at sådanne værdier og hensyn diskuteres og reflekteres i forhold til konkret praksis. med henblik på at skabe regulering, som kan understøtte hensigtsmæssig beslutningstagning og legitime formål.

Det betyder, at når regler evalueres, og der skabes nye regler på denne baggrund, - i form af lovgivning og praksis mv. - må blikket rettes ikke bare mod praksisfeltets fejl og mangler, men også mod retsgrundlaget selv. I Danmark er således ikke etableret strukturer, som har til formål at vurdere (nye) reglers hensigtsmæssighed - eller i øvrigt centralt fastsatte krav i forbindelse med ny lovgivning om, at disse spørgsmål skal vurderes i forbindelse med lovændringer, ny praksis mv. Og der er ikke krav til praksisinstanserne om at skabe praksis, der tager udgangspunkt i denne virkelighed. Selvom især Ankestyrelsen har gjort en del de senere år, bl.a. ved at ophæve ældre afgørelser, understrege sammenhængene i praksis og formulere praksisafgørelser forståeligt (dette sidste har også udtalelser fra Folketingets Ombudsmand i stigende grad været præget af, selvom de fortsat er lange og svært tilgængelige) rejser afgørelserne stadig spørgsmål om, hvordan prøvelsesmyndighedernes - uomtvistelige - adgang til at udvælge principielle sager og udvælge særlige temaer kan forenes med en mere praksis- og kontekstorienteret, fremadrettet regelforståelse.

En sådan "intelligent" tilgang til regulering ville blandt andet indebære, at det i forbindelse med ny regulering og praksis diskuteres, hvordan defaults konstrueres i regler og praksis. Særligt i forhold til den internationale regulering er det afgørende, at der gives plads til overvejelser om, hvordan den spiller sammen med national lovgivning, således at der kan opnås en meningsfyldt *samlet* udformning af reglerne med tydelige defaults, aflæring og fælles normer som afgørende omdrejningspunkter. Det er således afgørende, at det overvejes, hvilke begrundelser, der kan anføres til støtte for konkrete valg af reguleringsmodeller på spektret af muligheder fra "command-and-control", incitamentsbaserede instrumenter, normative værdier, deliberations- og

kollaborationsbaserede løsninger og anerkendelse af praksisfeltets faglighed. Dvs. en sådan tilgang ville indebære, at der stilles spørgsmål som:

- Er der begreber, der bør defineres på ny? Fx underretningspligt, forældremyndighed, partsrettigheder, afgørelsesvirksomhed, ansøgning mv.
- Er der bestemmelser eller kapitler, der bør flyttes? Fx reglerne om underretningspligt, der står til sidst i serviceloven, men som på grund af udviklingen af reglerne betydning ville give mere mening før i lovens tekst?
- Er der begreber, der bør defineres på tværs af områder og sektorlovgivninger? Fx regler om formål, forældreansvar, forældremyndighed, barnets autonomi i form af børnesamtalekrav og partsrettigheder, skriftlighedskrav, definition af ”overgreb” mv. Forskellige forståelser er her ikke så meget begrundet i hensyn til beslutningstagning men mere til sektorinteresser, politiske behov og historiske tilfældigheder.
- I hvilket omfang kan nye regler tænkes at medføre forøget opmærksomhed på et område - og hvordan? Fx om registrering, vurdering, aldersgrænser, nye kriterier eller samtykkekrav - effektivt vil kunne imødegå forankringseffekter (fx sagspres, afventen af udmeldinger mv.) eller kan risikere at skabe grundlag for uhensigtsmæssige defensive strategier som fx over- eller underregistrering, prioritering af mundtlighed, særlige sager, opretholdelse af modstridende forståelser i forskellige sektorer.
- I hvilket omfang lægger bestemte former for regulering op til aktive valg hos beslutningstageren - og med hvilken begrundelse? Fx om, hvornår og hvordan en henvendelse skal registreres som en underretning, hvad en vurdering går ud på, hvilke kriterier, der skal prioriteres, hvad der skrives ned, hvordan der vejledes og hvordan sagsbehandlingen i det hele taget tilrettelægges.
- Hvilke defaults i form af hovedregler, obligatoriske kriterier og grundværdier fremgår af de forskellige regler – både præcise regler og skønsprægede regler samt regler, der kræver fortolkning? Hvordan vil de sandsynligvis indgå i en konkret kontekst og vil det være hensigtsmæssigt at simplificere nogle af reglerne, at definere grænser og fastsætte mere absolutte regler, og i givet fald hvornår, hvorfor, og hvordan. Dvs. at definere mere præcise kategorier, prioriteringsregler, formkrav, aldersgrænser eller vetoret i særlige situationer. Fx i forhold til barnets rettigheder, forældremyndighed, skriftlighed og vejledning. Hvad er fordele og ulemper her?

Visse dele af overgrebspakken kan på den måde ses som udtryk for nytænkning, dvs. der hvor de nye regler ikke skjuler modsætningerne mellem forældreansvar og beskyttelse af børn/børns rettigheder. Andre dele af regelsættet har ikke denne form - fx er det fortsat vanskeligt at definere forholdet mellem effektivitet og barnets bedste, mellem bopælsforælders kompetence og fælles forældremyndighed, mellem kommunalt selvstyre og statslig styring, mellem socialret og familieret og mellem forvaltningsret og socialret. Her er det udfordringen at kunne rumme disse poler gennem at give dem tydeligere plads i reguleringen med påpegning af acceptable og legitime grænser, tommelfingerregler og risikofaktorer.

Dette er ikke en drøm om quick fixes, der kan erstatte uddannelsesprogrammer, ledelse, styring, information, brugerdeltagelse, normer, værdier, anden-instans-behandling, faglighed, professionsnormer og refleksion. Men det er en måde at forholde sig til det faktum på, at vi er menneskelige, har forskellig baggrund, uddannelse, kontekstforhold. At vi ikke er ”rationelle” (alle sammen...), begår fejl, konstant er i læring. Ved aktivt at forholde sig til dette kan der på en mere

transparent og åben måde tages stilling til, hvornår et område egner sig til, hvad man kunne kalde "grøn" regulering - hvor virkelighedens kompleksitet ikke nedtones, men afspejles i reguleringen gennem henvisning til gruppe- og kollaborationsprocesser, deliberation, kontekst, professionsnormer, "bløde" retlige instrumenter, selvregulering⁶⁴², læringsprocesser og intuitiv system 1-tænkning.

Og hvornår et område egner sig bedre til, hvad man kunne kalde "rød" regulering - dvs. hvor reglerne af hensyn til overholdelse af grundlæggende hensyn kalder på fælles reduktion af kompleksitet med henblik på at reducere uhensigtsmæssige beslutninger, bias og forankringsforhold gennem stærke defaults og sikring af (af)læring mv. gennem stærke, fælles normer på tværs af regler og regelsæt, fælles begrebsdefinitioner og klare afgrænsninger.

Hvornår hvilken løsning vælges, kræver overvejelser over samspillet mellem regler og kontekst, dvs. over reglernes beslutningsteoretiske design, og dermed også anerkendelse af, at der ikke kun findes system 2-rationalitet (mål/middel eller normrationalitet) her i verden - men også take-the-best-tænkning, fast-and frugal tree-beslutningstagning mv. På det sociale område er der tradition for at tænke retten som et redskab til opnåelse af større social retfærdighed og andre værdier gennem påvirkning af lovgivning og aktivistisk brug af retssystemet, og lovreformer søges således præget af forskellige interesser, ligesom ankesystem, Folketingets Ombudsmand og domstolene anvendes til fastlæggelse af fortolkninger, principper og krav til praksis. Med denne undersøgelse er det udgangspunktet, at der i forbindelse med ny lovgivning og praksis også bør spørges mere konkret til, hvordan forbindelsen er mellem værdier, interesser og virkelighedens praksis.

Dette kræver mere indgående og systematiske studier af beslutningsadfærd og regeludformning, som kan inddrage den foreliggende viden herom herunder de forbehold, der kan være forbundet med en sådan tilgang.

⁶⁴² Se herom fx Henrichsens reference til Teubners teori (Henrichsen 2001:407).

10 LOV- OG AFGØRELSESREGISTRE

Internationale retskilder

FN

FN's Handicapkonvention (2006). The 2006 United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities

FN's Konvention om Transnational, Organiseret Kriminalitet (2000) The 2000 United Nations Convention against Transnational Organized Crime

FN's Konvention om Barnets Rettigheder (1989) The 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child (CRC), jf. bekendtgørelse nr 6 af 16. Januar 1992 af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder. Børnekonventionen. Tiltrådt af Danmark til ikrafttræden den 18. september 1991

- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict, (2000)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (2000)
- Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure (2011)

FN's Torturkonvention (1984) The 1984 United Nations Convention against Torture and Other Cruel Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

- Optional Protocol to the Convention Against Torture and other Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (OPCAT) (2002)

FN's Kvindekonvention (1978) The 1979 United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW)

FN's Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder (1996) (The 1966 International Covenant on Civil and Political Rights (CCPR)

FN's Konvention om Økonomiske, Sociale og Kulturelle Rettigheder (1996) The 1966 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

FN's Racediskriminationskonvention (1965) The 1965 United Nations Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination. (CERD)

FN's Flygtningekonvention (1951) The 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees

FN's universelle menneskerettighedserklæring (1948) The 1948 Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

FN's Børnekomité:

General Comment no. 14 (CRC/GC/2013/14) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration

General Comment no. 13 (CRC/GC/2011/13) on the right of the child to freedom from all forms of violence

General Comment no. 12 (CRC/GC/2009/12) on the right of the child to be heard

General Comment no. 8 (CRC/GC/2006/8) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment

General Comment no. 5 (CRC/GC/2003/5) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child

Concluding Observations, Denmark, 2011. (CRC/C/DNK/CO/4/2011)

Europarådet

Den Europæiske Konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og fundamentale friheder (1950) The 1950 European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms jf. Lov om Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (inkorporeringsloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 750 af 19. oktober 1998 + tilhørende protokoller

Det Europæiske Sociale Charter/Socialpagten The 1961 European Social Charter. jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 74 af 9. juli 1965 af Den europæiske Socialpagt

The 1996 European Convention on the Exercise of Children's Rights (ETS No. 160)

The 2007 Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201), jf. Udenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 57 af 15/10 2010 om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug

Guidelines (2010) of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice

Recommendation (2010)7 on the Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education

Parliamentary Assembly Recommendation (2009) 1864 on Promoting the participation by children in decisions affecting them

Recommendation (2009)10 on integrated national strategies for the protection of children from violence

Recommendation (2006)14 on citizenship and participation of young people in public life

Recommendation (2006)19 on policy to support positive parenting

Recommendation (2003)128 of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe on the revised European Charter on The Participation of Young People in Local and Regional Life

EU

Konsoliderede versioner af Traktaten for Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) EUT 2010/C 83/02

Den Europæiske Unions Charter om De Grundlæggende Rettigheder. EUT 2010/C 83/01

Europa-parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF (1995) om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger. (EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31), jf. EU-kommissionens forslag til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (generel forordning om databeskyttelse) (COM(2012) 11 final - 2012/0011 (COD))

EU Agenda for Barnets Rettigheder (2011). *An EU Agenda for the Rights of the Child*. 15.2.2011 KOM

The social dimension of the Europe 2020 strategy (2011). A report of the Social Protection Committee. Summary

Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (2007) C 303/02. OJ C303/17)

European Principles for Public Administration, (1999) OECD/EU

Towards a Europe of solidarity. Intensifying the fight against social exclusion (1992). Communication, European Commission

Danske hovedlove

Adoptionsloven. Lov om adoption, jf. lovbekendtgørelse nr. 392 af 22. april 2013.

Aktivloven. Lov om aktiv socialpolitik, jf. lovbekendtgørelse nr. 190 af 24. februar 2012.

Bistandsloven. Lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand.

Børneloven. Lov nr. 72 af 14. april 1905 om Behandling af Forbryderiske og Forsømte Børn og Unge Personer.

Børneforsørgelsesloven. Lov om børns forsørgelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 352 af 15. maj 2003.

Folkeskoleloven. Lov om folkeskolen, jf. lovbekendtgørelse nr. 998 af 16. august 2010.

Forsorgsloven. Lov nr. 181 af 20. maj 1933 om Offentlig Forsorg.

Forvaltningsloven. Lov nr. 571 af 19. december 1985. jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

Forældreansvarsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1073 af 20. november 2012.

Grundloven. Danmarks Riges Grundlov, jf. lovbekendtgørelse nr. 169 af 5. juni 1953.

Lov nr. 755 af 24. juni 2010 om friskoler og private grundskoler m.v.

Lov om en børne- og ungeydelse nr. 147 af 19. marts 1986, jf. lovbekendtgørelse nr. 964 af 19. september 2011

Lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag, jf. lovbekendtgørelse nr. 856 af 23. august 2012

Lov nr. 363 af 13. maj 2009 om hæftelse for børns erstatningsansvar

Lov nr. 537 af 24. juni 2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab

Lov nr. 520 af 21. juni 2005 om indhentelse af børneattest i forbindelse med ansættelse af personale m.v. jf. lovbekendtgørelse nr. 362 af 2. april 2014

Lov om Børne- og Ungdomsforsorg af 31. maj 1961.

Lov nr. 122 af 28. marts 1923 om Tilsyn med Børn.

Navneloven. Lov om navne, jf. lovbekendtgørelse nr. 392 af 1. maj 2012.

Offentlighedsloven. Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen.
(Tidligere offentlighedslov. Lov nr. 572 af 19. december 1985 om Offentlighed i Forvaltningen)

Patientretsstillingsloven. Lov nr. 482 af 1. juli 1998 om patienters retsstilling.

Persondataloven. Lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger.

Retsplejeloven. Lov om rettens pleje, jf. lovbekendtgørelse nr. 1139 af 24. september 2013.

Retssikkerhedsloven. Lov nr. 453 af 10. juni 1997 om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013.

Servicebogen. Lov nr. 454 af 10. juni 1997 om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 254 af 20. marts 2014.

Straffeloven. Borgerlig straffelov, jf. lovbekendtgørelse nr. 1028 af 22. august 2013.

Styrelsesloven. Lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 186 af 19. februar 2014.

Sundhedsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 913 af 13. juli 2010.

Tvangsindgrebsloven. Lov nr. 442 af 9. juni 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter.

Værgemålsloven. Lov om værgemål, jf. lovbekendtgørelse nr. 1015 af 20. august 2007.

Værgerådsloven. Lov nr. 237 af 12.06 1922 om værgeråd.

Danske ændringslove

Lov nr. 576 af 10. juni 2014 om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.)

Lov nr. 496 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb)

Lov nr. 495 af 21. maj 2013 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Kriminalpræventive sociale indsatser)

Lov nr. 568 af 18. juni 2012 om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (Fastsættelse af embedsperiode for Folketingets Ombudsmand og oprettelse af et børnekontor hos Folketingets Ombudsmand)

Lov nr. 600 af 18. juni 2012 om ændring af forældreansvarsloven, retsplejeloven og lov om det centrale personregister (Ændringer som følge af evalueringen af forældreansvarsloven)

Lov nr. 597 af 18. juni 2012 om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte)

Lov nr. 596 af 18. juni 2012 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Inddragelse af faglige og økonomiske hensyn, fastsættelse af serviceniveauer, refusion for særlig dyre enkeltsager, afregningsfrister og opprioritering af juridisk sagkyndige i de sociale nævn m.v.)

Lov nr. 595 af 18. juni 2012 om ændring af lov om social service (ansvaret for plejefamiliers efteruddannelse og supervision og partsstatus til 12-14-årige ved domstolsprøveles af sager om særlig støtte til børn og unge mv.)

Lov nr. 275 af 5. april 2011 om ændring af lov om lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (Obligatorisk dagtilbud til tosprogede børn omkring 3 år og standsning af børnefamilieydelsen ved forældres manglende overholdelse af sprogvurderings- og sprogstimuleringspligten)

Lov nr 628 af 11. juni 2010 om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform)

Lov nr. 551 af 26. maj 2010 om ændring af lov om social service og lov om rettens pleje (Styrkelse af indsatsen overfor kriminalitetstruede børn og unge)

Lov nr. 503 af 12. juni 2009 om ændring af forvaltningsloven og lov om behandling af personoplysninger (Udveksling af oplysninger mellem forvaltningsmyndigheder) Justitsministeriet
Lov nr. 317 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (Skærpelse af reglerne om forældreplæg og indførelse af ungeplæg)

Lov nr. 318 af 28. april 2009 om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen m.v.)

Lov nr. 286 af 15. april 2009 om ændring af lov om leje af almene boliger, lov om leje og forskellige andre love (Initiativer for at forhindre udsættelser af lejere som følge af manglende betaling af husleje m.v.)

Lov nr. 559 af 6. juni 2007 om ændring af lov om vejledning om valg af uddannelse og erhverv og forskellige andre love og om ophævelse af lov om brobygningsforløb til ungdomsuddannelserne (Tidlig vejledning i folkeskolen, mentorordning, brobygning og forøget opsøgende vejledning mv.)

Lov nr 542 af 6. juni 2007 om ændring af lov om social service og lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere (Forbedret indsats for udsatte børn og unge samt tilbageholdelse af gravide stofmisbrugere i behandling m.v.)

Lov nr. 597 af 18. juni 2006 om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte)

Lov nr. 538 af 8. juni 2006 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Politi- og domstolsreform)

Lov nr. 289 af 7. april 2006 om ændring af lov om social service og lov om en børnefamilieydelse (Styrkelse af forældreansvaret)

Lov nr. 1442 af 22. december 2004 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform)

Lov nr. 397 af 28. maj 2003 om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen)

Lov nr. 466 af 31. maj 2000 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg)

Lov nr. 416 af 10. juni 1997 om ændring af lov om forældremyndighed og samvær (Afskaffelse af revselsesretten)

Lov nr. 501 af 24. juni 1992 om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m. (Ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger)

Lov nr. 403 af 13. juni 1990 om ændring af retsplejeloven (Dommeres habilitet, SSP-samarbejdet og advokatselskaber mv.)

Lovforarbejder

L 168 (2013-2014) Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om forpligtende kommunale samarbejder (En tidlig forebyggende indsats m.v.). Fremsat den 26. marts 2014 af ministeren for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (Manu Sareen). Som vedtaget med lov nr. 576 af 10. juni 2014.

L 181 (2012-2013) Forslag til lov om ændring af lov om social service, (Beskyttelse af børn og unge mod overgreb m.v.), fremsat 13. marts 2013 af social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup). Som vedtaget med lov nr. 496 af 21. maj 2013.

L 158 (2012-2013) Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration af det sociale område, lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats og forskellige andre love (Forenkling af klagestrukturen på det sociale og beskæftigelsesmæssige område). Fremsat den 27. februar 2013 af social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup). Som vedtaget med lov nr. 493 af 21. maj 2013.

L 188 (2011-2012) Forslag til lov om ændring af lov om Folketingets Ombudsmand (Fastsættelse af embedsperiode for Folketingets Ombudsmand og oprettelse af et børnekontor hos Folketingets Ombudsmand). Fremsat af Bertel Haarder (V) Holger K. Nielsen (SF), Marianne Jelved (RV) Mogens Lykketoft (S), Søren Espersen (DF). Som vedtaget med lov nr. 568 af 18. juni 2012.

L 107 (2011-2012) Forslag til lov om ændring af lov om social service (Ansvaret for plejefamiliers efteruddannelse og supervision og partsstatus til 12-14-årige ved domstolsprøvelse af sager om særlig støtte til børn og unge m.v.). Fremsat den 14. marts 2012 af social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup). Som vedtaget med lov nr. 595 af 18. juni 2012.

L 141 (2011-2012) Forslag til lov om ændring af lov om social service (Styrkelse af indsatsen over for familier med børn og unge, der har behov for særlig støtte) Fremsat den 29. marts 2012 af social- og integrationsministeren (Karen Hækkerup). Som vedtaget med lov nr. 597 af 18. juni 2012.

L 178 (2009-2010) Forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og forældreansvarsloven (Barnets Reform). Fremsat den 24. marts 2010 af socialministeren (Benedikte Kiær). Som vedtaget med lov nr. 628 af 11. juni 2010.

L 116 (2008-2009). Forslag til lov om ændring af lov om social service (Kontinuitet i anbringelsen mv.) Fremsat den 28. januar 2009 af velfærdsministeren (Karen Jespersen). Som vedtaget med lov nr. 318 af 28. april 2009.

L 135 (2006-2007) Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om tilbageholdelse af stofmisbrugere i behandling (Forbedret indsats for udsatte børn og unge samt tilbageholdelse af gravide stofmisbrugere i behandling m.v.), fremsat den 31. januar 2007 af socialministeren (Eva Kjer Hansen). Som vedtaget med lov nr. 542 af 6. juni 2007.

L 108 (2005-2006) Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om en børnefamilieydelse (Styrkelse af forældreansvaret). Fremsat den 14. december 2005 af socialministeren (Eva Kjer Hansen). Som vedtaget med lov nr. 289 af 7. april 2006.

L 8 (2004-2005) Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Anbringelsesreform). Fremsat den 6. oktober 2004 af socialministeren (Eva Kjer Hansen). Som vedtaget med lov nr. 1442 af 22. december 2004.

L 137 (2002-2003) Forslag til lov om ændring af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt lov om social service (Selvstændig handlekommune for anbragte børn samt høring og inddragelse af børn i sagsbehandlingen) af socialministeren Henriette Kjær. Som vedtaget med lov nr 397 af 28. maj 2003.

L 232 (1999-2000) Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Styrkelse af den særlige støtte til børn og unge og om dispensationsadgang ved nedsættelse af børn og unge-udvalg). Fremsat den 30. marts 2000 af socialministeren (Henrik Dam Kristensen) Som vedtaget med lov nr. 466 af 31. maj 2000.

L 213 (1996-1997) Forslag til lov om ændring af lov om forældremyndighed og samvær (Afskaffelse af revselsesretten) Fremsat den 2. april 1997 af Villy Søvnald (SF), Margrete Auken (SF) Anne Baastrup (SF) Steen Gade (SF). Som vedtaget med lov nr. 416 af 10. juni 1997.

L 229 (1996-1997) Forslag til lov om social service. Fremsat af socialministeren (Karen Jespersen) den 16. april 1997 som vedtaget med lov nr. 454 af 10. juni 1997.

L 214 (1991-1992) Forslag til lov om ændring af lov om social bistand og lov om styrelse af sociale og visse sundhedsmæssige anliggender samt lov om påligningen af indkomst- og formueskat til staten (ligningsloven) m.m. (Ændring af reglerne om foranstaltninger for børn og unge, herunder reglerne om tvangsmæssig gennemførelse af foranstaltninger). Fremsat af socialministeren (Else Winther Andersen) den 29. januar 1992. Som vedtaget med lov nr. 501 af 24. juni 1992.

FT/1973/74 (2.samling)Tillæg A, sp.641. Forslag til lov om social bistand, fremsat den 16. januar 1974 af socialministeren. Som vedtaget med lov nr. 333 af 19. juni 1974 om social bistand.

RT/1933. Tillæg A. Sp. 890. Forslag til lov om Offentlig Forsorg. Som vedtaget med lov nr. nr. 181 af 20. maj 1933 om Offentlig Forsorg.

I øvrigt:

Socialministerens bemærkninger høringssvar vedrørende udkast til Forslag til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed på det sociale område (Barnets Reform), L 178 (2009) Socialudvalget 2009-10

Betænkninger og beretninger

Betænkning nr. 1546 om inkorporering mv. indenfor menneskeretsområdet. Justitsministeriet, København, 2014 (Inkorporeringsudvalget, 2014)

Betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven. Justitsministeriet, København, 2009. (Offentlighedskommisionens betænkning, 2009)

Betænkning nr. 1500 om udveksling af oplysninger indenfor den offentlige forvaltning. Justitsministeriet, København, 2008 (Justitsministeriet, 2008)

Betænkning nr. 1475 om barnets perspektiv. Familiestyrelsen, København, 2006 (Familiestyrelsen, 2006)

Betænkning nr. 1463 om retssikkerhed i anbringelsessager. Socialministeriet, København, 2005 (Socialministeriet, 2005)

Betænkning nr. 1428 om retssikkerhed. Justitsministeriet, København 2003 (Retssikkerhedskommissionen, 2003)

Betænkning nr. 1407 om inkorporering af menneskerettighedskonventioner i dansk ret.. Justitsministeriet, København, 2001 (Inkorporeringsudvalget, 2001)

Den sociale opgavefordeling. Beretning. Landsudvalget vedrørende den sociale opgavefordeling. Socialministeriet, København, 1992

Betænkning nr. 1212 om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. Afgivet af udvalget om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge. Socialministeriet, København, 1990 (Graversen udvalget, 1990)

Forældremyndighed og samværsret. Afgivet af en arbejdsgruppe under Justitsministeriet. Justitsministeriet, København, 1983

Socialreformkommissionens 2. betænkning. København, 1972

Socialreformkommissionens 1. betænkning. København, 1969

Betænkning nr. 619 om rådgivning inden for det sociale område. København, 1971

Betænkning nr. 325 om offentlighed i forvaltningen. København, 1963

Betænkning fra Kommissionen angående statstilsyn med børneopdragelsen, af 1. februar 1893

Sverige: SOU, 2009. Barnskyddsutredningen. Betänkandet, Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU)

Bekendtgørelser og cirkulærer

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2013). Bekendtgørelse nr. 1569 af 16. december om Sundhedskoordineringsudvalg og sundhedsaftaler

Social- og Integrationsministeriet (2013). Bekendtgørelse nr. 1153 af 1. oktober om børnehuse

Social- og Integrationsministeriet (2013). Bekendtgørelse nr. 722 af 19. juni om retssikkerhed og administration på det sociale område

Social- og Integrationsministeriet (2013). Bekendtgørelse nr. 712 af 19. juni om betaling for ophold i anbringelsessteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsophold for unge i alderen 18 til og med 22 år

Social- og Integrationsministeriet (2012). Bekendtgørelse nr. 735 af 27. juni om ændring af bekendtgørelse om besøgsrejser og ophold i Danmark eller Grønland i tilbud i boformer (Indførelse af underretningspligt mellem Danmark og Grønland)

Socialministeriet (2011). Bekendtgørelse nr. 498 af 25. maj om betaling for ophold i anbringelsessteder for børn og unge under 18 år samt for døgnophold og udslusningsophold for unge i alderen 18 til og med 22 år

Socialministeriet (2010). Bekendtgørelse nr. 1466 af 16. december om underretningspligt over for kommunen efter lov om social service

Udenrigsministeriet (2010). Bekendtgørelse nr. 57 af 15. oktober om beskyttelse af børn mod seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2009). Bekendtgørelse nr. 778 af 13. august om sundhedskoordineringsudvalg og sundhedsaftaler

Undervisningsministeriet (2004). Bekendtgørelse nr. 822 af 26. juli om elevers fravær fra undervisningen i folkeskolen

Udenrigsministeriet (1992). Bekendtgørelse nr. 6 af 16. januar af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder, Børnekonventionen

Socialministeriet (1986). Cirkulære af 12. december om rådgivning og tilsyn efter bistandsloven

Justitsministeriet (1969). Cirkulære nr. 224 af 15. oktober om sproget i love og andre retsfor skrifter

Justitsministeriet (1952). Cirkulære nr. 50 af 24. marts om udformning af love

Arbejds- og Socialministeriet (1941). Instruks for de i Afsnit II i Lov om offentlig Forsorg omhandlende Tilsynsværger. Bekendtgørelse nr. 297 af 23. juni

Vejledninger

Socialministeriet (2014) Vejledning nr. 9007 af 7. januar (nr. 3 til serviceloven) om særlig støtte til børn og unge og deres familier (Vejledning om særlig støtte, 2014)

Justitsministeriet (2013) Vejledning nr. 9847 af 19. december om offentlighedsloven og offentlighedsportalen

Socialstyrelsen (2013) Vejledning til udarbejdelse af kommunalt beredskab til forebyggelse, opsporing og håndtering af sager med vold og seksuelle overgreb mod børn og unge

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2013) Vejledning nr. 9005 af 20. december om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler

Social- og Integrationsministeriet (2013) Vejledning nr. 9654 af 28. november om forældremyndighed og barnets bopæl

Social- og Integrationsministeriet (2013) Vejledning nr. 9297 af 25. juni om samvær

Servicestyrelsen (2011) Vejledning om dialog om tidlig indsats

Socialministeriet (2011) Vejledning nr. 12 af 15. februar om servicelovens formål og generelle bestemmelser i loven (vejledning nr. 1 til serviceloven)

Socialministeriet. (2011) Vejledning om særlig støtte til børn, unge og deres familier. Nr. 3 til serviceloven

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse (2011) Vejledning nr. 9636 af 21. oktober om forebyggende sundhedsydelser til børn og unge (2. udgave)

Socialministeriet. (2011) Retningslinjer for udarbejdelse og anvendelse af forældrekompetenceundersøgelser

Socialministeriet (2010) Vejledning nr. 73 af 3. oktober om retssikkerhed og administration på det sociale område

Socialministeriet (2010) Vejledning nr. 72 af 10. august om kommunernes handlepligt og handlemuligheder i forhold til udsættelsestruede eller udsatte lejere

Ministeriet for Forebyggelse og Sundhed (2009). Vejledning nr. 9698 af 21. august om sundhedskoordinationsudvalg og sundhedsaftaler

Sundhedsministeriet (2006). Vejledning nr. 9350 af 18. april om sundhedspersoners underretningspligt overfor kommunen

Socialministeriet (2006). Vejledning nr. 10 af 3. februar om særlig støtte til børn og unge og deres familier

Socialministeriet (2006) Vejledning om særlig støtte til børn og unge. Nr. 10 af 3. februar/ nr. 99 af 5. december.

Justitsministeriet (2005) Vejledning nr. 9801 af 3. juni om lov kvalitet

Socialministeriet (2002) Vejledning om særlig støtte til børn og unge. Nr. 4 af 16. januar

Datatilsynet (2000) Vejledning nr. 126 af 10. juli om registreredes rettigheder efter reglerne i kapitel 8-10 i lov om behandling af personoplysninger

Socialministeriet (1992) Vejledning om bistandslovens bestemmelser om særlig støtte til børn og unge. Nr. 218 af 15. december

Justitsministeriet (1986) Vejledning nr.11740 af 4. december om forvaltningsloven

Skrivelser, orienteringer, håndbøger, pjecer, hjemmesider

Undervisningsministeriet (2013) Vejledning om den professionelle bekymring

Ankestyrelsen (2013) <http://deldinbekymring.nu/for-fagfolk>. Hentet juli 2014

Ankestyrelsen (2013) <http://deldinbekymring.nu/for-andre-voksne>. Hentet juli 2014

Kammeradvokaten (2013) Elektronisk aktindsigthåndbog (<http://aktindsigtshaandbogen.dk/>) Hentet april 2014

Social- og Integrationsministeriet (2013) Skrivelse om offentliggørelse af pjecer vedr. reglerne for enlige/samlevende og orientering om Ombudsmandens retningslinjer for god sagsbehandling i sager om socialt bedrageri af 14. marts

Ankestyrelsen (2013) Vejledningspjece om udveksling af oplysninger mellem kommuner, politiet og anklagemyndigheden samt i børnehuse

Sundhedsstyrelsen (2013) Anbefalinger for svangreomsorgen

Socialstyrelsen (2012) Håndbog om Forældresamarbejde

SISO (2012) Seksuelle overgreb og fysisk/psykisk vold. Inspirationskatalog til udarbejdelse af skriftligt kommunalt beredskab

Servicestyrelsen (2011) Håndbog om Barnets Reform

Servicestyrelsen (2011) Dialog om tidlig indsats

Socialministeriet (2011) DUBU. Hentet januar 2011 fra http://www.dubu.dk/Kort_o_DUBU.html

Servicestyrelsen (2011) Begrebsdatabasen. Hentet januar 2011 fra sociale begreber. dk: <http://www.socialebegreber.dk/begrebsarbejde/begrebsdatabasen>

Servicestyrelsen (2011.) Social viden til gavn. Hentet januar 2011 fra <http://www.servicestyrelsen.dk/born-og-unge/forebyggelse-og-tidlig-indsats/forskningsoversigt-over-tidlig-indsats>

Ankestyrelsen. (2011) Tag signalerne alvorligt. Hentet september 2011 fra <http://www.ast-tagsignalernealvorligt.dk/>:

Social- og Integrationsministeriet (2011) Pjece om handlemuligheder over for lukkede familier

Sundhedsstyrelsen (2009) Anbefalinger for svangreomsorgen

Servicestyrelsen (2008) Bedre Tværfaglig Indsats

Servicestyrelsen (2007) Håndbog om anbringelsesreformen, revideret udgave.

Afgørelser

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen)
<http://hudoc.echr.coe.int/>

EMD case of Sunday Times v. UK 26 April 1979 (no. 6538/74)

EMD case of Malone v. UK 2 August 1984 (no. 8691/79)

EMD case of Kafkaris v. Cyprus 12 February 2008 (no. 21906/04)

EMD case of Eriksson v. Sweden 22 June 1989 (no. 11373/85)

EMD case of Bronda v. Italy 9 June 1998 (no. 40/1997/824/1030)

EMD case of Opuz v. Turkey 9 June 2009 (no. 33401/02)

EMD case of Kontrova v. Slovakia 31 May 2007 (no. 7510/04)

EMD case of A v. UK 23 September 1998 (no. 95599/94)

EMD case of Z and others v. UK 10 May 2001 (no. 29392/95)

EMD case of E and others v. UK 26 November 2002 (no. 33218/96)

EMD case of E.S. and others v. Slovakia 15 September 2009 (no. 8227/04)

EMD case of L v. Finland 27 April 2000 (no. 25651/94)

EMD case of M.A.K and R.K. v. UK 23 March 2010 (nos. 45901/05 og 40146/06)

EMD case of K.T. v. Norway 25 December 2008 (no. 26664/03)

EMD case of Anne-Marie Andersson v. Sweden 27 August 1997 (no. 20022/92)

EMD case of Sommerfeld v. Germany 8 July 2003 (no. 31871/96)

EMD case of T.P. and K.M. v. UK 10 May 2001 (no. 28945/95)

EMD case of Juppala v. Finland 2 December 2008 (no.18620/03)

Europarådet (2011) Children's Rights Policies Division of the Council of Europe: Report on child sexual abuse and child pornography in the Court's case law

Ugeskrift for Retsvæsen (UfR)

U2006.770H

U2012.1998V

U.2013.91V/ Tfk2012.1128/1

U 2010.1394H

U2005.822Ø

Udtalelser/beretning fra Folketingets Ombudsmand: www.ombudsmanden.dk

FOU 2013-2

FOB 2012 -8

FOB 2011.1-4

FOU 2010 14-3

FOU 2010 20-09
FOU 2006.178
FOU 2006.428
FOB 2006 20-4
Udtalelse af 20. december 2005, afgivet januar 2006 i et møde til Folketingets Retsudvalg
FOU 2005.427
FOB 2003.264
FOB 1999.140
FOB 1997.316
FOB 1997.299
FOB 1993.315
FOB 1992.347
FOB 1987.155
FOB 1975. 75

Nyhed fra Folketingets Ombudsmand af 9. juli 2014 om socialt udsat søskendepar:
http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/socialt_udsat_soskendepar/?obvius_version=2014-07-07+13%3A26%3A36. hentet august 2014.

Nyhed fra Folketingets Ombudsmand af 24. april 2014 om privatskolebørns rettigheder.:
http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/privatskoleboerns_rettigheder/pdf. Hentet april 2014

Afgørelser fra Ankestyrelsen; www.ast.dk

158-12
80-12
116-11
78-11
42-11
242-10
62-09 (Ophævet)
F-2-05
F-2-05
C-32-00

Datatilsynet

Datatilsynets udtalelse nr.: 2007-42-0480
Datatilsynets udtalelse nr.: 2004-54-1508
Datatilsynets udtalelse nr. 2003-321-0243

I øvrigt

Justitsministeriet. L.A. 1985-543-55 (jf. Graversen-udvalgets betænkning, 1990)

Skarrildhusberetningen fra 1994 (Jf. Betænkning fra Udvalget om barnets perspektiv, 2006)

Statsforvaltningen Midtjyllands afgørelse af 14. juni 2012

11 LITTERATUR

- Adler, M., 2010. *Administrative justice in context*, Oxford;Portland: Hart Publishing.
- Adolphsen, B., 2011a. Kommentar: Børnesamtaler – rettighed, pligt eller overgreb? *Socialrådgiveren nr. 15*. Available at: <http://www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=5379> [Accessed August 30, 2012].
- Adolphsen, B., 2011b. *Udsatte børn. Underretningspligt og undersøgelse*, Aarhus: VIA University College Socialrådgiveruddannelsen i Århus.
- Adolphsen, C., 2012. *Mindreåriges retsstilling i relation til behandling*, Aarhus: Juridisk Institut Aarhus Universitet.
- Albert, R., 2000. *Law and Social Work Practice*, New York: Springer Publishing Company.
- Alemanno, A., 2012. Nudging Smokers The behavioural Turn of Tobacco Risk Regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 3(1), pp.32–42.
- Alemanno, A. & Gabbi, S., 2013. *Foundations of EU Food Law and Policy - Ten Years of the European Food Safety Authority* A. Alemanno, ed., Ashgate.
- Alexander, C.S., Becker, H.J. & Becker, H.J.A.Y., 1978. The Use of Vignettes in Survey Research. *Public Opinion Quarterly*, 42(1), pp.93–104.
- Amir, O. & Lobel, O., 2012. Liberalism and Lifestyle: Regulatory Governance with Behavioural Research. *European Journal of Risk Regulation*, 3(1), pp.17–31.
- Andenæs, K., 2000. Fra vekst til omformning - den skandinaviske velferdsstaten i endring. In C. Henrichsen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andenæs, K., 1993. Socialrettens subkultur. In *Retlig polycentri*. København: Akademisk Forlag.
- Andenæs, K., 1990. *Sosionomernes rettsanvendelse - praktiseringen av lov om socialomsorg og forvaltningsloven i tre kommuner*, Oslo: Institutt for Rettssosiologi.
- Andersen, J., 2010. *Forvaltningsret: Sagsbehandling, hjemmel, prøvelse* 7. udgave., København: Thomson Reuters.
- Andersen, J., 2012. *Socialforvaltningsret* 4. udgave., København: Nyt Juridisk Forlag.
- Andersen, J., 2013. *Socialforvaltningsret* 5. udgave., København: Nyt Juridisk Forlag.
- Andersen, P., 1946. *Dansk Forvaltningsret*, København: Gyldendal.
- Andersen, P., 2009. *Om rettens tilgængelighed*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Andersson, G. et al., 2011a. *Social barnevård - några utmaningar - glimtar från forskning ur olika perspektiv*, Lund: Lunds Universitet.

- Andersson, G. et al., 2011b. *Socialsekretaren i organisationen*. In G. Andersson et al., eds. *Social barnevård - några utmaningar - glimtar från forskning ur olika perspektiv*. Lund: Lunds Universitet, pp. 38 – 52.
- Ankestyrelsen, 2012a. *Ankestyrelse: Kommunen har fejltolket svar*. Available at: <http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2012/09/21/135655.htm> [Accessed September 28, 2012].
- Ankestyrelsen, 2012b. *Ankestyrelsen - Kontakt til underrettere i børnesager*. Available at: <http://www.ast.dk/artikler/default.asp?page=885> [Accessed December 3, 2012].
- Ankestyrelsen, 2014. *Behandling af en underretning*. Available at: <http://ast.dk/born-familie/forborgere/din-underretningssag/behandling-af-en-underretning> [Accessed March 10, 2014].
- Ankestyrelsen, 2009a. *Bisidderordningen for børn og unge*, København: Ankestyrelsen. Available at: [file:///C:/Users/idsv/Downloads/Bisidderordningen_boern_endeligrapport_30_06_2009_12_57\(1\).pdf](file:///C:/Users/idsv/Downloads/Bisidderordningen_boern_endeligrapport_30_06_2009_12_57(1).pdf) [Accessed August 3, 2014].
- Ankestyrelsen, 2009b. *Børnepolitikker og standarder i kommunerne*, København: Ankestyrelsen. Available at: [file:///C:/Users/idsv/Downloads/B%C3%B8rnepolitikkerendelig_07_09_2009_13_43\(1\).pdf](file:///C:/Users/idsv/Downloads/B%C3%B8rnepolitikkerendelig_07_09_2009_13_43(1).pdf).
- Ankestyrelsen, 2008. *Kommunernes reaktioner ved underretninger m . v . om børn og unge*, København: Ankestyrelsen. Available at: [file:///C:/Users/idsv/Downloads/Rapport_underretninger_2007_26_05_2008_13_37\(1\).pdf](file:///C:/Users/idsv/Downloads/Rapport_underretninger_2007_26_05_2008_13_37(1).pdf).
- Ankestyrelsen, 2011. *Prakisundersøgelse om inddragelse af børn og forældre i sager om frivillige foranstaltninger*, København: Ankestyrelsen. Available at: <https://subsite.kk.dk/~media/BC30B2277D2549EBAD3D4F322D5F97ED.ashx>.
- Ankestyrelsen, 2009c. *Sagsbehandling på området for udsatte børn og unge*, København: Ankestyrelsen. Available at: <https://ast.dk/publikationer/sagsbehandling-pa-området-for-udsatte-born-og-unge>.
- Ankestyrelsen, 2010. *Udfordringer i sagsbehandlingen på området for udsatte børn og unge*, København: Ankestyrelsen. Available at: [file:///C:/Users/idsv/Downloads/Udfordringer_i_sagsbehandlingen_pa_borneområdet_07_10_2010_13_48\(1\).pdf](file:///C:/Users/idsv/Downloads/Udfordringer_i_sagsbehandlingen_pa_borneområdet_07_10_2010_13_48(1).pdf).
- Ankestyrelsen, 2013. *Underretninger om børn og unge – kommunernes gode erfaringer*, København: Ankestyrelsen. Available at: [file:///C:/Users/idsv/Downloads/Kommunernes_gode_erfaringer_underretninger_03_06_2013_18_47\(2\).pdf](file:///C:/Users/idsv/Downloads/Kommunernes_gode_erfaringer_underretninger_03_06_2013_18_47(2).pdf).
- Ansell, C. & Gash, A., 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp.543–571.
- Ansell, C. & Gash, A., 2012. Stewards, Mediators, and Catalysts: Toward a Model of Collaborative Leadership. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1), pp.1–21.
- Argyris, C., 2004. *Reasons and rationalizations - the limits to organizational knowledge*, Oxford; New York: Oxford University Press.

- Ariès, P., 1962. *Centuries of childhood: A social history of family life*, New York: Alfred A. Knopf.
- Arnstein, S., 1969. A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), pp.216–224.
- Aubert, W., 1964. *Likhet og rett*, Oslo: Pax.
- Backe-Hansen, E., 2004. *God nok omsorg: Rigtige beslutninger i barnevernet*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Banakar, R., 2013. Law and Regulation in Late Modernity. In R. Banakar & M. Travers, eds. *Law and Social Theory*. Oxford: Hart Publishing.
- Banakar, R., 2003. *Merging Law and Sociology: Beyond the Dichotomies in Socio-Legal Research*, Berlin/Wisconsin: Galda/Wilch Verlag.
- Basarab-Horwath, J.A., 2001. *The Child's World: Assessing Children in Need*, Jessica Kingsley Publishers.
- Basse, E.M., 1987. *Miljøankenævnet: En analyse af nævnets organisation, arbejdsgrundlag og funktionsmåde ud fra retlige og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler*, København: Gad.
- Battrup, G., 1992. *Det kommunale selvstyre i retlig belysning*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Baumann, Z., 1989. *Modernity and the Holocaust*, New York: Cornell University Press.
- BDO Revision for Socialstyrelsen, 2013. *Delrapport: Evaluering af serviceloven §§ 49 a om udveksling af oplysninger uden forældresamtykke og § 153 om den skærpede underretningspligt*, København/Odense: BDO Revision.
- Beck, U., 1992. *Risk society: Towards a new modernity*, London: Sage.
- Bentzon, A.W., 2000. Kilder til ret og retssociologi. In C. Henrichsen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentzon, A.W., Byriel, B. & Koch, H., 2002. *Retskulturer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Beshears, J. et al., 2007. How Are Preferences Revealed? *Journal of Public Economics*, 92(8-9), pp.1787–1794.
- Bjørnholt, M., 2013. Vulnerability as a basis for Justice and equality in the Nordic countries. Introduction. *Retfærd*, 36(3/142), pp.1–8.
- Blandhol, S., 2005. Hva er pragmatisme? *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 118(4/5), pp.491–523.
- Blomquist, H., 2000. *Lawyer's ethics. The social construction of law*, København: DJØF Publishing.
- Blume, P., 2013. *Databeskyttelsesret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Blume, P., 2006. *Juridisk metodelære*, København: DJØF.

- Bo, K.-A. (ed), Guldager, J. & Zeeberg, B., 2011. *Udsatte børn: Et helhedsperspektiv 2. udgave.*, København: Akademisk Forlag.
- Böcker Jakobsen, T., 2004. *Legitimitetens logik: Institutionelle dilemmaer i det sociale klagesystem*, København: Sociologisk Institut Københavns Universitet.
- Borch, C., 2003. *Perspektiv, magt og styring: Luhmann og Foucault til diskussion*, København: Hans Reitzel.
- Bowlby, J., 1994. *En sikker base: Tilknytningsteoriens kliniske anvendelser*, København: Det Lille Forlag.
- Bramstång, G., 1981. *Socialrätten vid en skiljeväg: Juridik eller tungomålstalande?*, Lund: Distribution Studentlitteratur.
- Brandon, M., Bailey, S. & Belderson, P., 2010. Building on the learning from serious case reviews : A two-year analysis of child protection database notifications 2007-2009.
- Braye, S. & Preston-Shoot, M., 2006. The role of law in welfare reform: Critical perspectives on the relationship between law and social work practice. *International Journal of Social Welfare*, 15(1), pp.19–26.
- Breen, C., 2005. Age Discrimination and Children's Rights: Ensuring Equality and Acknowledging Difference. *International Studies in Human Rights*, 86, pp.7–8.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L., 2010. *Kvalitative metoder: En grundbog*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Brodin, M., 2003. *Selvfølelse: At forstå sig selv og andre*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Bronfenbrenner, U., 1980. *Opvækst og miljø*, København: Gyldendal.
- Bronfenbrenner, U., 1979. *The ecology of human development: Experiments by nature and design*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Brunsson, N., 2006. *Mechanisms of Hope*, Kristianstad: Copenhagen Business School Press.
- Bryant, A. & Charmaz, K., 2007. *The Sage Handbook of Grounded Theory*, Thousand Oaks Calif.: Sage Publications.
- Bryderup, I., 2005. *Børnelove og socialpædagogik gennem hundrede år*, Århus: Klim.
- Brækhus, S., 1956. Sprogstrid og lovsprog. *Skrifter udgivet af Det Norske Akademi for Sprog og Litteratur. Universitetsforlaget i Oslo*, p.13ff.
- Buck, T., 2011. *International child law* 2nd ed., London; New York: Routledge.
- Van Bueren, G., 1995. The International Protection of Family Members' Rights as the 21st Century Approaches. *Human Rights Quarterly*, 17(4), pp.732–765.
- De Búrca, G. & Scott, J. (Ed), 2006. *Law and new governance in the EU and the US*, Oregon: Hart Publishing.

- Burgess, A., 2012. "Nudging" Healthy Lifestyles. *European Journal of Risk Regulation*, 3(1), pp.3–16.
- Bülow, J.C. et al., 2012. *Forvaltningsloven 25 år*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bønsing, S., 2013. *Almindelig forvaltningsret 3*. Udgave., København: DJØF.
- Bønsing, S., Munch-Hansen, C. & Schultz, T., 2012. *Retssikkerhed i konkurrence med andre hensyn.*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Børnerådet, 1998. Anbringelse til barnets bedste. Forslag til styrkelse af indsatsen for truede 0-3 årige børn.
- Cabinet Office, 2011. *Behavioural Insights Team Annual update*, London. Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83719/Behavioural-Insights-Team-Annual-Update-2011-12_0.pdf.
- Cabinet Office, 2012. *Test, Learn, Adapt: Randomised Controlled Trials*, London. Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf.
- Cane, P., 2010. Judicial Review and Merits Review: Comparing Administrative Adjudication by Courts and Tribunals. In S. Rose-Ackerman & P. L. Lidnseth, eds. *Comparative administrative law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Chandler, D., 2002. *Rethinking human rights: Critical approaches to international politics*, Houndmills Basingstoke Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Chetty, R. et al., 2012. *Nber Working Paper Series*, Cambridge, Mass.
- Christensen, B., 1991. *Forvaltningsret: Opgaver, hjemmel, organisation*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christensen, E., 1998. *Anbringelser af børn: En kvalitativ analyse af processen*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Christensen, E. & Egelund, T., 2002. *Børnesager. Evaluering af den forebyggende indsats*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Christensen, J.P., 2008. Lovgivningskvalitet og enkeltssagsstyret lovgivning. In M. B. Andersen, ed. *Forhandlingerne ved det 38. nordiske Juristmøde i København*. København.
- Christoffersen, L., 1998. *Kirkeret mellem stat, marked og civilsamfund*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christoffersen, L., 2003. Konstruktion af ret. In A. D. Hansen & K. Sehested, eds. *Konstruktive bidrag - om teori og metode i konstruktivistisk videnskab*. Roskilde Universitetsforlag.
- Christoffersen, M., 1988. *Familieplejen: En undersøgelse af danske plejefamilier med 0-17-årige plejebørn*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Christoffersen, M., Hammen, I. & Andersern, K., 2007. *Adoption som indsats*, København: Socialforskningsinstituttet.

- Cocozza, M., 2003. Anmälningsplikten som instrument för att identifiera barn som behöver samhällets skydd. *Barn- och ungdomspsykiatriska klinikkens vetenskapliga rapportserie*.
- Cocozza, M., 2007. *The parenting of society. A study of Child Protection in Sweden – from report to support*, Linköping: Linköping University, Faculty of Health Sciences.
- Cocozza, M. & Hort, S.E.O., 2011. The Dark Side of the Universal Welfare State? In N. Gilbert, N. Parton, & M. Skivenes, eds. *Child protection systems*. New York: Oxford University Press, pp. 89–111.
- Cotterrell, R., 2006. *Law, Culture and Society: Legal Ideas in the Perspective of Social Theory*, Aldershot, UK: Ashgate Publishing, Ltd.
- Creswell, J., 2009. *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches* 3rd ed., Los Angeles: Sage.
- Dagan, H., 2007. The Realist Conception of Law. *The University of Toronto Law Journal*, 57(Issue 3), pp.607–660.
- Dahl, T., 1978. *Barnevern og samfunnsvern: Om stat, vitenskap og profesjoner under barnevernets oppkomst i Norge*, Oslo: Pax.
- Dahlin, M.K. et al., 2010. Swedish legal scholarship concerning protection of vulnerable groups: Therapeutic and proactive dimensions. *International journal of law and psychiatry*, 33(5-6), pp.398–405.
- Dalberg-Larsen (ed), J. et al., 2004. *Om retsprinsipper* J. Dalberg-Larsen, ed., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 2006. *Dansk retsfilosofi: Udviklingslinjer og portrætter*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 2005. *Lovene og livet. En rettsociologisk grundbog*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 2001. *Pragmatisk retsteori*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 1984. *Retsstaten, velfærdsstaten og hvad så*, København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 1994. *Rettens enhed - en illusion?*, København: Akademisk Forlag.
- Dalberg-Larsen, J., 1996. Sociale institutioner og ordninger mellem offentlig og privat. In E. M. Basse & H. Zahle, eds. *To reguleringstraditioner*. København: GadJura, pp. 39–55.
- Dalsgaard, L., 2013. Fagprofessionelle i nyere forvaltningslitteratur. *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, (1), pp.40–57.
- Dansk Socialrådgiverforening, 2012. Overgreb: Nogle af de sager vi husker. *Socialrådgiveren*. Available at: <http://www.socialrdg.dk/Default.aspx?ID=5781> [Accessed August 20, 2012].
- Dekker, S. et al., 2013. Complicated, complex and compliant: Best practice in obstetrics. *Cognition, Technology & Work*, 15(2), pp.189–195.

- Dekker, S., 2011. *Drift into failure from hunting broken components to understanding complex systems*, Farnham, Surrey, UK: Ashgate.
- Deloitte, 2012. *Revisionsrapport om Rebuild-sagen*, København: Deloitte.
- Deloitte, 2013. *Socialfaglig gennemgang af bevillingssager på det specialiserede børne- og ungeområde i Hjørring Kommune*, København: Deloitte.
- Dewey, J., 1946. *Problems of Men*, New York: Greenwood Press.
- Den digitale Taskforce, 2004. *Afrapportering: Indsatsområdet "udsatte børn og unge"*, København: Den digitale Taskforce.
- Durkheim, É., 2005. *Den sociologiske metodes regler 2. ed.*, København: Gyldendal Akademisk.
- Dworkin, R., 1985. *A matter of principle*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Dworkin, R., 1977. *Taking rights seriously*, Cambridge: Harvard University Press.
- Dübeck, I., 1997. *Personers rettigheder: Om individets fysiske og psykiske integritet, selvbestemmelsesret og identitet*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ebsen, F., 2007. *Børn og unge med behov for særlig støtte? Fra 1990-2005*, København: Danmarks Pædagogiske Universitet, HPA-serie No 1, Arbejdsrapport 5A.
- Ebsen, F., 2012. *Udsat til børneforsorg: Om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemmet for udsatte børn i Danmark*, Lund: Socialhögskolan Lunds universitet; Mediatryck.
- Eckhoff, T. & Graver, H.P., 1991. *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak - praktisering av bygningsloven*, Oslo: Tano.
- Egelund, T., 2012. Beskyttelse af børn. In I. H. Møller & J. E. Larsen, eds. *Socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 251–266.
- Egelund, T., 1993. *Social rådgivning og social behandling*, København: Munksgaard.
- Egelund, T., 2002. *Tærskler for anbringelse: En vignetundersøgelse om socialforvaltningernes vurderinger i børnesager*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Egelund, T., Andersen, D. & Lausten, M., 2008. *Anbragte børns udvikling og vilkår*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Ehrlich, E., 1936. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Ejler, N., Nielsen, S.B. & Petersen, C.E., 2004. *Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4*, København: Socialministeriet.
- Ejrnæs, M., 2004. *Faglighed og tværfaglighed: Vilårene for samarbejde mellem pædagoger, sundhedsplejersker, lærere og socialrådgivere*, København: Akademisk Forlag.
- Ejrnæs, M., 2008. *Helhedssyn og forklaring i sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*, København: Akademisk Forlag.

- Ejrnæs, M. & Monrad, M., 2012. *Vignetmetoden - sociologisk metode og redskab til faglig udvikling*, København: Akademisk Forlag.
- Ekspertpanelet, 2012. Rapport fra socialministerens ekspertpanel om overgreb mod børn.
- Ekspertudvalg om fattigdom, 2013. *En dansk fattigdomsgrænse - analyser og forslag til opgørelsesmetoder*, Available at: <http://sm.dk/filer/arbejdsomrader/tvaergaende-omrader/ekspertudvalg-om-fattigdom/udvalgets-rapport.pdf> [Accessed June 16, 2014].
- Eneroth, E., 2013. Young Persons in Homes for Care or Residence. *JFT*, 1, pp.1–10.
- Engel, C., 2008a. *Better than conscious? Decision making, the human mind and implications for institutions*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Engel, C., 2008b. Learning the law. *Journal of Institutional Economics*, 4(03), p.275.
- English, P., 2005. *More than the law: Behavioral and social facts in legal decision making*, Washington DC: American Psychological Association.
- Epstein, R. a., 2010. Can We Design an Optimal Constitution? Of Structural Ambiguity and Rights Clarity. *Social Philosophy and Policy*, 28(01), pp.290–324.
- European Commission, 2010. *Consumer Decision-Making in Retail Investment Services : A Behavioural Economics Perspective Final Report*, Available at: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf.
- European Commission, 2014. Consumers Affairs - Strategy and Programmes - Facts & figures. Available at: http://ec.europa.eu/consumers/archive/strategy/consumer_behaviour_en.htm [Accessed July 3, 2014].
- Evald, J., 2012. *At tænke juridisk: Juridisk metode for begyndere* 4th ed., København: Nyt Juridisk Forlag.
- Evald, J., 2000. Retlig Pluralisme. In C. Henrichsen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Evald, J., 2004. *Retsfilosofi, retsvidenskab og retskildelære*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Evald, J., 2001. *Retskilderne og den juridiske metode*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Familiestyrelsen, 2011. *Evaluering af forældreansvarsloven*, København: Familiestyrelsen.
- Fenger, N., 2013a. *EU-rettens påvirkning af dansk forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Fenger, N., 2013b. *Forvaltningsloven med kommentarer*, København: DJØF.
- Finansministeriet, 2013. Aftaler om finansloven for 2014. Available at: <http://www.fm.dk/publikationer/2013/aftaler-om-finansloven-for->

2014/~media/Publikationer/Imported/2013/Aftaler om finansloven for 2014/Aftaler om finansloven for 2014_web.pdf [Accessed August 4, 2014].

Findahl, J., 2012. KL pressemeddelelse. Available at: http://www.kl.dk/Born-og-unge/Overgrebspakke-skal-loftes-i-flok-id109863/?utm_source=kl.dk&utm_medium=email&utm_content=advisering&utm_campaign=email-advisering-10-09-2012&utm_id=73ce09e6-cd71-4458-a745-611b702f9759 [Accessed September 17, 2012].

FN, 2006. *Study on violence against children. A /61/299*, New York.

Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt, 2012a. *Kortlægning af modeller for tværfagligt samarbejde - Afsluttende rapport*, Aarhus: Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt.

Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt, 2012b. *Modeller for tværfagligt samarbejde i forhold til børn og unge med særlige behov*, Aarhus: Folkesundhed & Kvalitetsudvikling. Region Midt.

Folketingets Ombudsmand, 2014. Nyhed fra Folketingets Ombudsmand af 9. juli. Available at: http://www.ombudsmanden.dk/find/nyheder/alle/socialt_udsat_soskendepar/pdf.

Forsman, M., 2013. *Rättsliga ingripanden vid föräldrars våld och övergrepp mot barn.*, Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Fortin, J., 2006. Accomodating Children's Rights in a Post Human Rights Act Era. *Modern Law Review*, 69(3), pp.299–326.

Foucault, M., 2001. Governmentality. In *Power. Essential Works 1954 - 1984. Vol 3*. London: Penguin.

Freeman, M., 2007. *Article 3: The best interests of the child*, Leiden: Martinus Nijhoff.

Friis, E., 2003. *Sociala utredningar om barn: En rättssociologisk studie av lagstiftningens krav, utredningarnas argumentationer och konsekvenser för den enskilde*, Lund: Sociologiska Institutionen.

Friis, E., 2005. Socialtjänstlagens värdesystem - en analys av dess praktiska innebörd i sociala utredningar om barn. *Retfærd*, 28(4), pp.60 – 76.

Frost, L., 1990. *Deregulering: Ret uden regler?*, Århus: Aarhus Universitetsforlag.

Fuller, L., 1969. *The morality of law*, New Haven: Yale University Press.

Ganong, L. & Coleman, M., 2006. Multiple Segment Factorial Vignette Designs. *Journal of Marriage and Family*, 68, pp.455–468.

Garde, J., Revsbech, K. & Nørgaard, C.A., 2014. *Forvaltningsret. Sagsbehandling 7. ed.*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Giddens, A., 1994. *Modernitetens konsekvenser*, København: Hans Reitzels Forlag.

Gigerenzer, G., 2008. *Rationality for Mortals: How People Cope with Uncertainty*, Cary, NC, USA: Oxford University Press, USA.

- Gigerenzer, G. & Engel, C., 2006. *Heuristics and the law*, Cambridge MA: MIT Press in cooperation with Dahlem University Press.
- Gilbert, N., 2012. A comparative study of child welfare systems: Abstract orientations and concrete results. *Children and Youth Services Review*, 34(3), pp.532–536.
- Gilbert, N., Parton, N. & Skivenes, M., 2011. *Child Protection Systems - international trends and orientations*, New York: Oxford University Press.
- Glimcher, P., 2005. Indeterminacy in brain and behavior. *Annual Review of Psychology*, 56(1), pp.25 – 56.
- Goldstein, J., 1979. *Before the best interests of the child*, New York: Free Press.
- Goldstein, J., Solnit, A.J. & Goldstein, S., 1996. *The best interests of the child. The least detrimental alternative*, New York; London; Toronto: Free Press.
- Gomm, R., 2008. *Social research methodology: A critical introduction 2. udgave.*, Basingstoke, England; New York: Palgrave Macmillan.
- Gottrup, R., 2009. *Officialprincippet og sagsoplysning*, Odense: Syddansk Universitet.
- Graver, H.P., 2007. *Almindelig forvaltningsrett*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Graver, H.P., 2010. Fra rettsrealismen til rettsretorikken - om rettens psykologiske grundlag. In B. L. Kristensen & A. Storgaard, eds. *Nordisk retssociologi*. København: DJØF, pp. 83–106.
- Graver, H.P., 2008. Vanlig juridisk metode. Om rettsdogmatikken som juridisk sjanger. *Tidsskrift for retssvitenskap*, 2, pp.1–30.
- Graversen, J., 1988. *Familieretspolitik: Om børn, ret og familie*, Hvidovre: Carnet.
- Graversen-udvalgets betænkning, 1990. *Betænkning om de retlige rammer for indsatsen over for børn og unge*, Available at: http://www.statensnet.dk/betaenkninger/1201-1400/1212-1990/1212-1990_pdf/printversion_1212-1990.pdf.
- Greve, B., 2006. *The future of the welfare state. European and global perspectives* B. Greve, ed., Aldershot, England: Ashgate.
- Gribskov Kommune, Notatpligt i forbindelse med tidlig indsats. Available at: <http://www.gribskov.dk/gribskov/web.nsf/Vindue?ReadForm&db=C1257258002FD751&iD=D2DED96AB4EEAFD3C12572F3006A5C1E> [Accessed July 8, 2013].
- Gyldendal, 2014. Den store danske åbne encyklopædi. Available at: <http://www.denstoredanske.dk> [Accessed June 24, 2014].
- Gyldenløve Jeppesen de Boer, C., Kronborg, A. & Svendsen, I.L., 2013. The private – public law divide - does this legal design create an abyss to children’s welfare? *Nordisk Socialrättslig Tidsskrift*, (7-8), pp.133–159.
- H.E.M. Baartman & L. de Mey, 2000. Protecting, Reporting and Supporting: Child Abuse and the Assessment of Risks in the Netherlands. In M. Freeman, ed. *Overcoming child abuse. A window on a world problem*. Dartmouth: Ashgate, pp. 281–305.

- Habermas, J., 1996. *Between facts and norms : Contributions to a discourse theory of law and democracy*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Habermas, J., 1984. *The theory of communicative action*, Boston: Beacon Press.
- Hammerslev, O., 2011. *Retsfilosofi: Centrale tekster og temaer*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hammerslev, O., 2008. The development of the Danish legal profession. In P. Wahlgren, ed. *Law and society*. Stockholm: Stockholm Institute for Scandinavian law, pp. 285–301.
- Hammerslev, O. & Madsen, M.R., 2013. *Retssociologi - klassiske og moderne perspektiver* O. Hammerslev & M. R. Madsen, eds., København: Hans Reitzels Forlag.
- Hammerslev, O. & Palmer Olsen, H., 2011. *Retsfilosofi : Centrale tekster og temaer*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Hammond, K., 1996. *Human Judgment and Social Policy: Irreducible Uncertainty, Inevitable Error, Unavoidable justice*, Oxford: Oxford University Press.
- Hansen, P.G., 2013. Nudge and the Manipulation of Choice: A Framework for the Responsible Use of the Nudge Approach to Behaviour Change in Public Policy. *European Journal of Risk Regulation*, pp.3–28.
- Harder, M. & Appel-Nielsen, M., 2011. *Helhedssyn i socialt arbejde.*, København: Akademisk Forlag.
- Harder, M. & Pringle, K., 1997. *Protecting children in Europe: Towards a new millennium*, Aalborg: Aalborg University Press.
- Hart, H., 1961. *The concept of law*, Oxford: Clarendon Press.
- Hart, R., 1997. *Children's participation: The theory and practice of involving young citizens in community development and environmental care*, London: Earthscan.
- Hart, S., 2006. *Hjerne, samhørighed, personlighed: Introduktion til neuroaffektiv udvikling*, København: Hans Reitzel.
- Hart, S.N., Lee, Y. & Wernham, M., 2011. A new age for child protection - General Comment 13: Why it is important, how it was constructed, and what it intends? *Child abuse & neglect*, 35(12), pp.970–8.
- Hartlev, M., 1990. Bag lukkede døre - på vej mod det hemmelighedsfulde SSP. *Social kritik*, 2(7), pp.122–128.
- Hartlev, M., 2005. *Fortrolighed i sundhedsretten: Et patientretligt perspektiv*, København: Thomson Reuters.
- Hartley, J., 2005. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), pp.27–34.
- Hasenfeld, Y., 2010. *Human services as complex organizations* 2nd ed., Thousand Oaks Calif.: Sage Publications.

- Hastie, R., 2008. What 's the story ? Explanations and Narratives in Civil Jury Decisions. In *Civil Juries and Civil Justice*. pp. 23–34.
- Haugli, T., 2004. Til barnets beste. Familiebilder - familiemønstre i endring. *Kirke og Kultur*, 3, pp.345–360.
- Healy, C.K. et al., 2012. The SAGE Handbook of Social Work Critical Perspectives Chapter 12 : Critical Perspectives. In M. Gray, J. Midgley, & S. A. Webb, eds. *The SAGE Handbook of Social Work*. London: Sage Publications Ltd, pp. 191–207.
- Healy, K., 2009. *Socialt arbejde i teori og kontekst: En grundbog*, København: Akademisk Forlag.
- Helm, D., 2011. Judgements or assumptions? The Role of Analysis in Assessing Children and Young People's Needs. *British Journal of Social Work*, 41, pp.894–911.
- Henrichsen, C., 2012. *Offentlig forvaltning 3*. udgave., København: Karnov Group.
- Henrichsen, C., 2001. *Retssikkerhed og moderne forvaltning - en retspolitisk studie i samspillet mellem stat, forvaltning og borger*, København: Akademisk Forlag.
- Henrichsen, C., Rønsholdt, S. & Blume, P., 2006. *Forvaltningsretlige perspektiver*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Herring, J., 2005. Farewell welfare? *Journal of Social Welfare and Family Law*, 27(2), pp.159–171.
- Hertogh, M., 2004. *Judicial review and bureaucratic impact : International and interdisciplinary perspectives*, Cambridge UK ; New York: Cambridge University Press.
- Hestbæk, A.-D., 2003. *Anbringelse af børn og unge uden for hjemmet: En forskningsoversigt*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Hestbæk, A.-D. et al., 2006. *Nye regler - ny praksis*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Hestbæk, A.-D., 1997. *Når børn og unge anbringes: En undersøgelse af kommunernes praksis i anbringelsessager*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Hielmcrone, N. Von & Schultz, T., 2010. Retssikkerhed i dansk socialret. *Retfærd*, 3(130), pp.3–24.
- Hitzler, S. & Messmer, H., 2010. Group Decision-making in Child Welfare and the Pursuit of Participation. *Qualitative Social Work*, 9(2), pp.205–226.
- Hjorth Andersen, B., 1989. *Anbringelsesforløb: En registerundersøgelse af børn og unge anbragt uden for hjemmet*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Holdgaard, M. & Juhl, L.B., 2012. Retspolitiske betragtninger om fælles forældremyndighed og skolevalg. *Tidsskrift for Familie- og Arveret*, 1, pp.3–10.
- Holdgaard, M., Juhl, L.B. & Motzfeldt, H.M., 2011a. Fælles forældremyndighed og skolevalg - forældreansvarslovens regler. *Tidsskrift for Familie- og Arveret*, (6), pp.513–524.
- Holdgaard, M., Juhl, L.B. & Motzfeldt, H.M., 2011b. Fælles forældremyndighed og skolevalg - når folkeskolelovens regler tager over. *Tidsskrift for Familie- og Arveret*, p.408.

- Hollander, A., 1985. *Omhändertagande av barn: En studie av barnavårdsmål vid förvaltningsdomstolarna åren 1974, 1977 och 1982*, Stockholm: Aktuell juridik.
- Hollander, A. & Marklund, S., 1983. Den terapeutiska rättens framväxt - om barnlagstiftningens förändringar och samhälleliga karaktär. *Retfærd*, 4(24), pp.7–29.
- Holm, N.E., 1998. Fra generalprokurør til lovafdeling. *UfR*, B, 132(48), pp.465–470.
- Holmes, O.W., 1897. The Path of the Law. *Harvard law review*, 10, p.457.
- Holm-Petersen, K., 2011. SFI - Antologi om sociallovgivningen. *SFI Update*. Available at: <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=10252> [Accessed March 13, 2012].
- Holtermann, J.V.H., Christensen, M.J. & Madsen, M.R., 2013. Kan retsvidenskaben være empirisk? Om Alf Ross' empiriske vending i retsfilosofien. *Retfærd*, 36(2/141), pp.3–22.
- Holtermann, J.V.H. & Palmer Olsen, H., 2013. En definitionssandhed med modifikationer - kommentar til Jens Ravnkildes retskildebegreb. *UfR*, B, p.301.
- Hood, C., 2011. The blame game spin, bureaucracy, and self-preservation in government.
- Hugh, T.B. & Dekker, S.W. a, 2009. Hindsight bias and outcome bias in the social construction of medical negligence: A review. *Journal of law and medicine*, 16(5), pp.846–57.
- Hughes, R., 2008. Vignettes. In *SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Sage Publications, pp. 919–921.
- Hughes, R. & Huby, M., 2002. The application of vignettes in social and nursing research. *Journal of advanced nursing*, 37(4), pp.382–6.
- Hydén, H., 2002. *Normvetenskap*, Lund: Lunds Universitetsforlag.
- Hydén, H., 2010. *Rettslig pluralism ur ett normvetenskapligt perspektiv*, København: DJØF Publishing.
- Høilund, D., 2014. *Persondataloven - en indføring 2. udgave.*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Høilund, P., 2009. *Anerkendelse og dømmekraft i socialt arbejde*, København: Hans Reitzel.
- Høilund, P., 1995. *Retsanvendelsens etik: Om dømmekraft*, København: Nyt Juridisk Forlag.
- Høilund, P., 2006. *Social retfærdighed*, København: DJØF.
- Høybye-Mortensen, M., 2013. *I velfærdsstatens frontlinje: Administration, styring og beslutningstagning*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Høybye-Mortensen, M., 2010. *Velfærdsstatens dørvogtere*, København: Institut for Statskundskab.
- Isager, H., 2010. Forældres hæftelsesansvar og forsikring. *UfR*, B, p.274.
- Iyengar, S.S., Huberman & Ijang, G., 2004. How Much Choice is Too Much? Contributions to 401 (k) Retirement Plans. In O. S. Mitchell & S. P. Utkus, eds. *Pension Design and Structure. New lessons from Behavioral Finance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 83–95.

- James, A., Prout, A. & Jenks, C., 1999. *Den teoretiske barndom*, København: Gyldendal.
- Jenkins, N. et al., 2010. Putting it in context: The use of vignettes in qualitative interviewing. *Qualitative Research*, 10(2), pp.175–198.
- Jensen, A.F., 2009. *Projektsamfundet*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jensen, O.F. et al., 2009. *Forvaltningsret, Almindelige emner B*. V. Matthiassen, ed., København: DJØF.
- Jensen, U.S., 2011. *Persondataloven og sagsbehandling i praksis*, København: DJØF.
- Johansen, L.V., 2013. Rettens mikrosociologi. In *Rettsociologi - klassiske og moderne perspektiver*. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 517–539.
- John, P., Smith, G. & Stoker, G., 2009. Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour. *The Political Quarterly*, 80(3), pp.361–370.
- Johnson, E.J. & Goldstein, D., 2003. Medicine. Do defaults save lives? *Science*, 302(5649), pp.1338–9.
- Jolls, C., Sunstein, C. & Thaler, R., 1998. A Behavioral Approach to Law and Economics. *Stanford Law Review*, maj(50), pp.1471–1513.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N., 2003. *At skabe en klient*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, P., 1989. *Kommunernes børnesager: En undersøgelse af forebyggelse, visitation og anbringelse i syv kommuner*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Jørgensen, S., 2010. Børn som borgere i velfærdssamfundet. Retten til egne penge. *Retfærd*, 130(3), pp.25–35.
- Jørgensen, S., 2007. Børns rettigheder i socialretlige og familieretlige sager. *Tidsskrift for Familie- og Arveret*, 4, pp.325–332.
- Jørgensen, S. & Gøtze, M., 2008. Ret til effektive retsmidler og myndighedsansvar i sociale sager. U 2008B.339. *UfR*, B.
- Kahneman, D., 2011. *Thinking, fast and slow*, New York: Farrar Straus and Giroux.
- Kahneman, D. & Tversky, A., 2000. *Choices, values and frames*, New York ; Cambridge UK: Russell Sage Foundation ;Cambridge University Press.
- Kahneman, D., Tversky, A. & Slovic, P., 1982. *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Kaspersen, L., 2008. *Danmark i verden*, København.: Hans Reitzels Forlag.
- Kennedy, D., 2009. *Some Caution about Property Rights as a Recipe for Economic Development*, Mass.
- Ketscher, K., 2003. Børns menneskerettigheder. In *Nye retlige design. Dansk ret under konkurrence*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

- Ketscher, K., 2008. *Socialret - principper, rettigheder*, København: Forlaget Thomson.
- Kildedal, K., 2004. *Analyse af procedurer i børnesager*, København: Socialministeriet.
- Kildedal, K. et al., 2010. Den børnefaglige undersøgelse - på vej mod handleplanen. *Udenfor Nummer*, 11(21), pp.4–17.
- Kilkelly, U., 2010. Relocation: A Children's Rights Perspective. *Journal of family law and practice. The Journal of the Centre for Family Law and Practice London Metropolitan University*, 1(1), p.29.
- Killén, K., 2005. *Omsorgssvigt er alles ansvar* 3. udgave., København: Hans Reitzels Forlag.
- Killén, K., 2011a. *Omsorgssvigt: Det teoretiske grundlag* 4. udgave., København: Hans Reitzels Forlag.
- Killén, K., 2011b. *Omsorgssvigt: Praktis og ansvar* 4. udgave., København: Hans Reitzels Forlag.
- Killén, K. & Olofson, M., 2003. *Sårbare børn*, København: Hans Reitzels Forlag.
- King, M., 1997. *A better world for children? Explorations in morality and authority*, Psychology Press.
- King, M., 2007. The Sociology of Childhood as Scientific Communication Observations from a social systems perspective. *Childhood*, 14(2), pp.193–213.
- Kjær, A. & Adamo, S., 2011. *Linguistic diversity and European democracy*, Farnham, Surrey, England: Ashgate.
- Kjølbro, J.F., 2010. *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention - for praktikere*, København: DJØF.
- Klausen, J., 2002. *Offentlig forsørgelse*, København: DJØF.
- Koch, H. et al, 2010. *Europe: The new legal realism. Essays in honor of Hjalte Rasmussen* H. Koch, ed., Copenhagen; Portland Oregon: DJØF Publishing.
- Koch, I. & Jensen, T.B., 1999. *Anonym rådgivning af børn og unge: Om telefonrådgivning, opsøgende socialt arbejde og åbne rådgivninger*, København: Socialministeriet.
- Kombit, 2014. Digitalisering - udsatte børn og unge (DUBU) | KOMBIT. Available at: <http://www.kombit.dk/dubu> [Accessed August 4, 2014].
- Korobkin, R., 2000. Libertarian Welfarism. *California law review*, 66, pp.1651–1686.
- KREVI, 2011. *Udsatte børn og unge: Kortlægning af kommunernes forebyggende indsatser*, København.
- Kristiansen, B.L., 2001. *Pantefogderne og deres retsanvendelse*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Kristiansen, B.L., 2011. Refleksivitet, pluralisme og konkret retsanvendelse. In B. L. Kristiansen, ed. *Nordisk retssociologi: Status - aktuelle udfordringer - visioner*. DJØF, pp. 33–50.

- Križ, K. & Skivenes, M., 2013. Systemic differences in views on risk: A comparative case vignette study of risk assessment in England, Norway and the United States (California). *Children and Youth Services Review*, 35(11), pp.1862–1870.
- Krogstrup, H.K., 2011. *Kampen om evidens- resultatmåling, effektevaluering og evidens*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Kronborg, A., 2007. *Forældremyndighed og menneskelig integritet*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Kronborg, A. & Svendsen, I.L., 2004. Children's right to be heard. The interplay between Human Rights and National Law. In P. Lødrup & E. Modvar, eds. *Family Life and Human Rights*. Oslo: Gyldendal, pp. 405–416.
- Kronborg, A. & Svendsen, I.L., 2012a. Divorce – how Danish Law became liberal, and what to do now? In R. Mehdi, W. Menski, & J. Nielsen, eds. *Interpreting Divorce Laws in Islam*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 301 – 317.
- Kronborg, A. & Svendsen, I.L., 2013. Retten til et familieliv - for børn og forældre. In N. Rasmussen, ed. *Menneskerettigheder i socialt arbejde*. København: Nyt Juridisk Forlag, pp. 73–93.
- Kronborg, A. & Svendsen, I.L., 2012b. Statsforvaltningen og kommunen. Genskabelse af familielivet – et spørgsmål om forpligtelse. In *Forældreansvarsloven, kærligt talt*. København: Turbineforlaget, pp. 191–197.
- Kvale, S., 1997. *Interview: En introduktion til det kvalitative forskningsinterview.*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvillo, Ø., 2010. *Barn i risiko. Skadelige omsorgssituationer.*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Kvillo, Ø., 2013. *Børn i risiko.*, Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Københavns Kommunes Borgerrådgiver, 2011. *Tavshedspligt og videregivelse af oplysninger i socialforvaltningen*, København: Københavns Kommunes Borgerrådgiver.
- Lagerberg, D., 2000. *Risk och prognos i socialt arbete med barn: Forskningsmetoder och resultat*, Stockholm: Gothia.
- Lando, O., 2009. *Kort indføring i komparativ ret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Larsen, C.B., 2003. *Perspektiv, magt og styring - Luhmann og Foucault til diskussion.*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Larsen, S.N., 2012. Dannelse - samtidskritiske bud på dannelsesstænkningens idehistorie og uomgængelige aktualitet. *Social kritik*, 130(Juni), pp.52–70.
- Lausten, M., 2010. *Dialoggruppe om forebyggelse som alternativ til anbringelse*, København: SFI.
- Lee, Y. & Svevo-Cianci, K., 2011. General Comment no. 13 to the Convention on the Rights of the Child: the right of the child to freedom from all forms of violence. *Child abuse & neglect*, 35(12), pp.967–9.

- Lev, A., 2012. *Indføring i retsfilosofien*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Lidegaard, B., 2011. *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*, København: Gyldendal.
- Lien, R.S., Nielssen, E. & Næss, S., 1999. Rettsligjøringen av barnevernet - til barnets eller foreldrenes bedste? *Retfærd*, 4(87), pp.7–17.
- Liljegren, A., 2012. Pragmatic professionalism: Micro-level discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15(3), pp.295–312.
- Lind, D., 2012. The Mismeasurement of Legal Pragmatism. *Washington University Jurisprudence Review*, 4(2), pp.213 – 268.
- Lindblom, C., 1968. *The policy-making process*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall.
- Lindstrøm, H.O. & Korzen, S., 2011. *Vold mod førskolebørn*, København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Lipsky, M., 1980. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York: Russell Sage Foundation.
- Luckow, S.T. & Nielsen, V.L., 2013. *Evaluering af ressource- og risikoskema*, København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Luhmann, N., 1997. *Iagttagelse og paradoks*, København: Gyldendal.
- Van de Luitgaarden, G.M.J., 2007. Evidence-Based Practice in Social Work: Lessons from Judgment and Decision-Making Theory. *British Journal of Social Work*, 39(2), pp.243–260.
- Lundström, T., 2005. *Risk, individualisering och social barnavård*, Stockholm: Institutionen för socialt arbete, Stockholms Universitet.
- Lunn, P., 2008. *Basic instincts: Human nature and the new economics*, London: Marshall Cavendish Business.
- Lunn, P., 2014. *Regulatory policy and behavioural economics*, OECD Publishing.
- Lynggaard, K., 2010. Dokumentanalyse. In S. Brinkmann & L. Tanggaard, eds. *Kvalitative metoder. En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Løkke, A., 2008. *Familieliv i Danmark: Fra 1550 til år 2000* 3. udgave., Århus: Systime.
- Madsen, H.B., 2000. *Patientbehandling og forvaltningsret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Madsen, P.H., 2011. *Grundlæggende EU Forfatningsret* 2. ed., København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Majgaard, K., 2013. *Offentlig styring: Simpel, reflekteret og transformativ*, København: Hans Reitzel.
- Malekian, F., 2012. *The sovereignty of children in law*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars.

- Mandag Morgen, 2013. Eksperter til virksomheder: Brug data eller dø. *Mandag Morgen*. Available at: https://www.mm.dk/eksperter-virksomheder-brug-data-doe?utm_source=apsis-anp-3&utm_medium=email&utm_content=unspecified&utm_campaign=unspecified [Accessed May 27, 2013].
- Manners, I., 2009. Normative Power Europe: A Transdisciplinary Approach to European Studies. In C. Rumford, ed. *The SAGE handbook of European studies*. Los Angeles ;London: SAGE, pp. 561–586.
- March, J., 1976. *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- Marcus, G.E., 1995. Ethnography in/of the world system: The Emergence of Multi-sited Ethnography. *Annual Review of Anthropology*, 24, pp.95–117.
- Mattei, U. & Morpurgo, M. de, 2008. Global Law and Plunder: The Dark Side of the Rule of Law. *Bocconi School of law, Student-Edited Papers*, (Paper no 2009-03/EN).
- Mattsson, C., 2008. *11-årige børns hverdagsliv og trivsel : resultater fra SFI's forløbsundersøgelser af årgang 1995*, København: SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Mattsson, T., 2010. *Retten till familj*, Malmö: Titti Mattsson & Liber AB.
- Mattsson, T., 2008. Rättighetssubjekt och omsorgsobjekt - hand i hand eller stick i stäv? *Retfærd*, (121.31), pp.58–80.
- Mehlbye, J., 2013. *Opkvalificering af den tidlige indsats*, København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Mehlbye, J. & Andersen, J., 2012. *Tidlig opsporing af børn i en socialt udsat position - idekatalog* J. Mehlbye & J. Andersen, eds., København: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.
- Mehlbye, J., Andersen, J. & Hansen Høybye, M., 2011. *Udvikling og afprøvning af opsporingsmodellen*, København: AKF, UdviklingsForum, Danmarks Evalueringsinstitut.
- Mehlbye, J. & Jensen, B., 2009. *Indsatsen over for socialt udsatte børn i dagtilbud. Teori og praksis i landets kommuner*, København: AKF.
- Mikhail, J., 2005. Moral heuristics or moral competence? Reflections on Sunstein. *Behavioral and Brain Sciences*, 28(04), pp.557–558.
- Miles, T.J. & Sunstein, C.R., 2008. The New Legal Realism. *The University of Chicago Law Review*, 75(spring, no. 2), pp.831–851.
- Ministeren for ligestilling, 2004. *Handlingsplan til bekæmpelse af mænds vold mod kvinder og børn i familien 2005–2008*, København: Ministeren for ligestilling.
- Moesby-Jensen, C.K., 2012. "Vi kan ikke fortælle børn noget om deres liv, som de ikke ved i forvejen". *Professionelles forståelser af børnesyn og borgerperspektiv*, København.
- Mosse, D., 2011. *Adventures in aidland - The Anthropology of Professionals in International Development*, New York: Berghahn.

- Munro, E., 2011a. *Interim Report: The Child's Journey*, London.
- Munro, E., 2011b. *The Munro Review of Child Protection: Final Report*, London. Available at: www.official-documents.gov.uk.
- Møller, B., 2001. *Juridisk formidling: At skrive juridiske tekster*, København: Nyt Juridisk Forlag.
- Nader, L., 2002. *The life of the law. Anthropological projects*, Berkeley: University of California Press.
- Neergaard, U., 2010. *EU-retten* 6. udgave., København: Thomson Reuters.
- Nelken, D., 2004. Comparing Legal Cultures. In *The Blackwell Companion to Law and Society*. London: Blackwell Publishing.
- Nielsen, K.K. & Jakobsen, M.N., 2013. Den nye offentlighedslov - og følgelovgivningen. *Juristen*, (5), pp.232–250.
- Nielsen, N., 2011. *Retten til en bolig*, København: DJØF.
- Nielsen, O.B., 2000. Når det enkle bliver kompliceret. In C. Henrichsen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Niras konsulenterne, 2012. *Socialrådgivere i Dagtilbud*, Allerød.
- Nonet, P., 1978. *Law and society in transition: Toward responsive law*, New York: Harper & Row.
- Nosanchuk, T.A., 1972. The Vignette as an Experimental Approach to the Study of Social Status: An Exploratory Study. *Social Science Research*, 1, pp.107–120.
- Nouwen, E., Decuyper, S. & Put, J., 2012. Team decision making in child welfare. *Children and Youth Services Review*, 34(10), pp.2101–2116.
- Numhauser-Hening, A., 2000. *Normativa perspektiv: Festskrift till Anna Christensen A*. Numhauser-Henning, ed., Lund: Juristförlaget.
- Nybom, J., 2005. Visibility and “child view” in the assessment process of social work: Cross-national comparisons. *International Journal of Social Welfare*, 14(4), pp.315–325.
- Nygren, P., 1999. *Professionel omsorg for børn og familier : Fra teori til værktøj*, København: Dansk Psykologisk Forlag.
- OECD, 2012. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Available at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf>.
- Olsen, J. et al., 2003. *Forvaltningsret*, København: DJØF.
- Ottosen, M.H. & Stage, S., 2011. *Dom til fælles forældremyndighed*, København: SFI, Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Payne, M., 2008. *Globalization and international social work postmodern change and challenge*, Aldershot, England: Ashgate.

- Payne, M., 1997. *Modern social work theory* 2nd ed., Chicago Ill.: Lyceum Books.
- Peczenik, A., 1995. *Hvad er ret*, Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Pedersen, D., Greve, C. & Højlund, H., 2008. *Genopfindelsen af den offentlige sektor*, København: Børsens Forlag.
- Pedersen, K.O., 2011. *Konkurrencestaten*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Petersen, H., 1997. Polycentrisk almen-lære? Eller fællesskab i fordybelse? *Retfærd*, 78(3), pp.43–50.
- Petersen, J., 2010. *Dansk Velfærdshistorie*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Piaget, J., 1959. *The language and thought of the child.*, New York: Humanities Press.
- Pinkney, S., 2011. Participation and Emotions: Troubling Encounters Between Children and Social Welfare Professionals. *Children & Society*, 25(1), pp.37–46.
- Ploug, N., Henriksen, I. & Kærgård, N., 2004. *Den danske velfærdsstats historie*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Podgórecki, A., 1974. *Law and Society*, London, Boston: Routledge & K. Paul.
- Politiken, 2014. Tønderpigen sagsøger kommunen - Politiken.dk. *Politiken*. Available at: <http://politiken.dk/indland/ECE2179909/toenderpigen-sagsoeger-kommunen/> [Accessed February 24, 2014].
- Posborg, R., Nørrelykke, H. & Antzak, H., 2013. *Socialrådgivning og socialt arbejde : En grundbog*, København: Hans Reitzel.
- Posner, R., 2001. *Frontiers of Legal Theory*, Cambridge, Mas; London, England: Harvard University Press.
- Power, M., 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Prior, L., 2008. Repositioning Documents in Social Research. *Sociology*, 42(5), pp.821–836.
- Rachlinski, J., 2009. *Behavioral law and economics*, Cheltenham UK; Northampton MA: E. Elgar.
- Rambøl Management, 2011. *Analyse af ankesystemets praksis. Afrapportering*, København: Rambøl Management.
- Rambøl Management, 2012. *Analyse af de økonomiske konsekvenser på området for udsatte børn og unge*, København: Rambøl Management.
- Rambøl Management, 2007. *Evaluering af forældreplæg (SEL § 57a)*, København: Rambøl Management.
- Rask, L., 2011. *Børnesamtalen - inddragelse af barnets perspektiver - dilemmaer i myndighedssagsbehandlerens arbejde*, København: Professionshøjskolen Metropol.
- Rasmussen, N., 2013. *Menneskerettigheder i socialt arbejde*, København: Nyt Juridisk Forlag.

- Regehr, C. et al., 2010. Confidence and Professional Judgment in Assessing Children's Risk of Abuse. *Research on Social Work Practice*, 20(6), pp.621–628.
- Regeringen, 2005. Nye mål. Regeringsgrundlag, 2005. Available at: http://www.stm.dk/publikationer/reggrund05/nye_maal_web.pdf [Accessed August 1, 2014].
- Revsbech, K., 2008. *Aktuel dansk forvaltningsret: Karakteristiske træk og udviklingstendenser*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Revsbech, K., 1991. Polycentri i den offentligretlige retskildelære - en kritik. *Retfærd*, 14(52), pp.105–121.
- Richey, L., 2011. *Brand aid: Shopping well to save the world*, Minneapolis Minn.: University of Minnesota Press.
- Riles, A., 2005a. Casting Off, and Reclaiming, the Weberian Tradition: Comparative Law and Socio-Legal Studies. *Cornell Law School Legal Studies Research Paper Series*, (05-033).
- Riles, A., 2005b. Essay: A New Agenda for the Cultural Study of the Law. *Buffalo Law Review*, 973.
- Riles, A., 2010. *Is the Law Hopeful ?* H. Miyazaki & R. Swedberg, eds., Ithaca, New York.
- Rose, N., 1999. *Governing the soul: The shaping of the private self*, London;New York: Free Association Books.
- Roskilde Kommune, 2008. *Roskilde modellen*, Roskilde Kommune.
- Ross, A. & Holtermann, J.V.H., 2013. *Om ret og retfærdighed: En indførelse i den analytiske retsfilosofi*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Rothe, W., 1983. *Forældreevne, forældreret og børns tarv.*, København: Komiteen for Sundhedsoplysning.
- Rytter, J.E., 2013. *Individets grundlæggende rettigheder*, København: Karnov Group.
- Rønsholdt, S., 2010. *Forvaltningsret: Retssikkerhed, proces, sagsbehandling* 3. udgave., København: Thomson Reuters.
- Sand, I.-J., 2005. Retten i det polykontekstuelle samfund. Hvordan skal vi analysere og forstå den? *Retfærd*, 111(4), pp.1–28.
- Sand, I.-J., 1996. *Styring av kompleksitet : Rettslige former for statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Sandgren, C., 1996. Offentlig rätt, privaträtt och sociala hänsyn. In E. M. Basse, ed. *To reguleringstraditioner*. København: GadJura, pp. 39–55.
- Sarat, A., 2004. *The Blackwell companion to law and society*, Malden MA: Blackwell Pub.
- Schauer, F., 2003. *Profiles, probabilities, and stereotypes*, Cambridge Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

- Schauer, F., 2009. *Thinking like a lawyer: A new introduction to legal reasoning*, Cambridge: Harvard University Press.
- Schaumburg-Müller, S., 2009. *Fem retsfilosofiske teser*, København: Jurist- og økonomforbundets Forlag.
- Schaumburg-Müller, S., 2003. *Retlig mangfoldighed : En fælles udfordring for retsvidenskab og antropologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Schiratzki, J., 2013. *Föräldraansvar i välfärdsrätten: Om vårdnad, vårdnadstvister och barnskydd*, Stockholm: Norstedts Juridik AB.
- Schiratzki, J., 2008. *Mamma och pappa inför rätta*, Uppsala: Iustus.
- Schön, D., 1983. *The reflective practitioner: How professionals think in action*, New York: Basic Books.
- Schreurs, P., 2000. *Enchanting rationality: An analysis of rationality in the Anglo-American discourse on public organization*, Delft: Eburon.
- Schultz Jørgensen, P., 1993. *Risikobørn: Hvem er de - hvad gør vi? Udarbejdet for Det Tværministerielle Børneudvalg*, København: SIKON.
- Schultz, T., 2004. *Retsanvendelse og skøn. Sondringens anvendelse i prøvelsen af afgørelser på det socialretlige område*, København: DJØF.
- Schultz, T. & Klausen, J., 2012. Serviceniveau og økonomiske hensyn. *UfR, B*, U.2012B.41.
- Servicestyrelsen, 2011. *Kommunernes beredskaber om seksuelle overgreb mod børn*, Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/isis/litteratur/isis-udgivelser/resolveuid/fda9ad9a746cf79df5f76044b295013c>.
- Shafir, E., 2013. *The Behavioral Foundations of Public Policy* E. Shafir, ed., Princeton: Princeton University Press.
- Shah, S.K. & Corley, K.G., 2006. Building Better Theory by Bridging the Quantitative – Qualitative Divide. *Journal of Management Studies*, 43(8), pp.1821–1835.
- Shlonsky, A., Stanley, N. & Connolly, M., 2012. Beyond the risk paradigm? *Children and Youth Services Review*, 34(10), p.2140.
- Sigurdson, R., 2014. Den rettskildemessige betydningen av Barnekomiteens generelle kommentarer. *Retfærd*, 1(144), pp.43–60.
- Simon, D., 2012. A Third View of the Black Box: Cognitive Coherence in Legal Decision Making. *The University of Chicago Law Review*, 71(2), pp.511–586.
- Simon, H., 1976. *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* 3d ed. /., New York: Free Press.
- Singer, A., 2000. *Föräldraskap i rättslig belysning*, Uppsala: Iustus.

- Skivenes, M., 2003. Biologi og barnets beste i barneverntjenesteloven. *Retfærd*, 26(102/3), pp.73–86.
- Smelser, N.J. & Baltes, P.B., 2001. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Florida: Elsevier Ltd.
- Social og Integrationsministeriet, 2012. *Opfølgning på implementering af Barnets Reform*, København: Social- og Integrationsministeret.
- Socialministeriet, 2004. Handlingsplan mod børnemishandling.
- Socialstyrelsen, 2014a. Aldersopdelte fokusområder - ICS. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/ics/redskaber/ICShjaelperedskaber/aldersopdelte-fokusomrader-opdateret>.
- Socialstyrelsen, 2014b. Forebyggelse og tidlig indsats — Vidensportal om udsatte børn og unge. *Socialstyrelsens Vidensportal*. Available at: http://vidensportal.socialstyrelsen.dk/temaer/Tidlig-indsats?utm_source=Vidensportal+-+Børn+og+Unge&utm_campaign=9bc3e4f43c-Vidensportal-Nyhedsbrev&utm_medium=email&utm_term=0_cfbf9b0ebf-9bc3e4f43c-44777258 [Accessed May 7, 2014].
- Socialstyrelsen, 2014c. Historien bag ICS og DUBU. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/ics/viden/historien-bag> [Accessed February 20, 2014].
- Socialstyrelsen, 2013a. Implementeringsstøtte til ICS. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/born-og-unge/overgreb/sagsbehandling/processtotte-til-dubu-ics> [Accessed October 23, 2013].
- Socialstyrelsen, 2014d. Skabelon - underretninger eller henvendelse, ICS. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/ics/redskaber/ICSblanketter/underretning-eller-henvendelse> [Accessed August 5, 2014].
- Socialstyrelsen, 2014e. Tidlig indsats - Livslang Effekt. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/born-og-unge/tidlig-indsats-livslang-effekt> [Accessed June 25, 2014].
- Socialstyrelsen, 2013b. Vejledning til tragtmodel - ICS. Available at: <http://www.socialstyrelsen.dk/ics/redskaber/ICShjaelperedskaber> [Accessed August 5, 2013].
- Socialstyrelsen, 2013c. Vidensportal om udsatte børn og unge. Available at: <http://vidensportal.socialstyrelsen.dk/temaer/Omsorgssvigt/definition> [Accessed December 19, 2013].
- Socialstyrelsen og Ankestyrelsen, 2013. *Task force rapport - Hjørring Kommune*, København/Odense: Ankestyrelsen/Socialstyrelsen. Available at: <http://www.hjoerring.dk/lib/file.aspx?fileID=14242>.
- Stalford, H., 2012. *Children and the European Union: Rights, welfare and accountability*, Oxford U.K.;Portland Oregon: Hart Publishing.
- Stalford, H. & Drywood, E., 2009. Coming of Age? Children's Rights in the European Union. *Common Market Law Review*, 46(1), pp.143–72.

- Stang, E.G., 2002. Frivillige tiltak og grensene mot bruk av tvang i barnevernet. *Retfærd*, 1(96), pp.41–57.
- Statsministeriet, 2013. Danmark 2020. Viden, vækst, velstand, velfærd. Available at: http://www.stm.dk/publikationer/arbprog_10/Danmark_2020_viden_vækst_velstand_velfaerd_web.pdf [Accessed August 4, 2014].
- Stevens, I. & Cox, P., 2008. Complexity Theory: Developing New Understandings of Child Protection in Field Settings and in Residential Child Care. *British Journal of Social Work*, 38(7), pp.1320–1336.
- Sundhedsstyrelsen, 2012. *Etablering af børnehuse i Danmark - styrkede rammer for det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde i sager om overgreb mod børn*, København: Sundhedsstyrelsen. Available at: <http://www.sst.dk/publ/Publ2012/10okt/EtablBoernehuseDK.pdf>.
- Sundhedsstyrelsen, 2011. Vejledning om forebyggende sundhedsydelse til børn og unge. Available at: <http://sundhedsstyrelsen.dk/publ/publ2011/cff/sundhedsydelse/sundhedsydelse.pdf>.
- Sunstein, C., 2013. *Simpler: The future of government*, New York: Simon & Shuster.
- Sunstein, C.R., 2005. Moral heuristics. *The Behavioral and brain sciences*, 28(4), pp.531–42; discussion 542–73.
- Svendsen, I.L. & Hartoft, H., 2013. Kommunernes almindelige tilsynsforpligtelse - de juridiske rammer. In K. Kildedal, E. Laursen, & R. R. Michelsen, eds. *Socialfaglig ledelse - Børne- og ungeområdet*. København: Samfundslitteratur, pp. 47–65.
- Svenson, L., 2000. Rättssociologisk textanalys - en metodutveckling för studiet av socialt arbete. *Retfærd*, 23(91), pp.30–43.
- Sørensen, E. & Torfing, J., 2011. Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), pp.842–868.
- Taleb, N., 2007. *The black swan: The impact of the highly improbable*, New York: Random House.
- Talevski, O., 2009. U2009B.333: Nogle tanker om analyse af myndighedernes lovforklning. *UfR*, B, p.333.
- Tamanaha, B., 2010. *Beyond the formalist-realist divide the role of politics in judging*, Princeton: Princeton University Press.
- Tamm, D., 2009. *Romerret*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Taylor, B.J., 2005. Factorial Surveys: Using Vignettes to Study Professional Judgement. *British Journal of Social Work*, 36(7), pp.1187–1207.
- Teachman, G. & Gibson, B.E., 2013. Children and youth with disabilities: Innovative methods for single qualitative interviews. *Qualitative health research*, 23(2), pp.264–74.
- Teubner, G., 1993. *Law as an Autopoietic System*, London: Oxford/Cambridge Blackwell Publishers.

- Teubner, G., 1988. Refleksiv ret. In A. Born, N. Bredsdorff, & L. Hansen, eds. *Refleksiv ret*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Thaler, R. & Sunstein, C., 2008. *Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven: Yale University Press.
- Torring, J., 2012. Executive Summary af forvaltningspolitisk debatoplæg: En innovativ offentlig sektor, der skaber kvalitet og fælles ansvar.
- Tranberg, C., 2012. Direktivstridige semifølsomme oplysninger. *Juristen*, 1, pp.35 –40.
- Tuori, K., 2002. *Critical legal positivism*, Aldershot England: Ashgate.
- Tværfaglig arbejdsgruppe om national model for Børnehuse i Danmark, 2009. *Notat om national model for Børnehuse i Danmark*, København.
- Vangsgaard, P., 2009. *Socialretslæren og systemteorien. Udkast til en kognitivt orienteret socialretslære mellem retsfilosofi, videnskabsteori og retssociologi. Del 3*, Aarhus: VIA University College Socialrådgiveruddannelsen i Århus.
- De Vaus, D., 2001. *Research design in social research*, London ;Thousand Oaks Calif.: SAGE.
- Vedsted-Hansen, J., 2000. Menneskeretlige argumenter som spydspids eller tveægget sværd? In C. Henriksen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets.
- Viborg Kommune, Juridisk afdækning vedr. udmøntning af åben og anonym rådgivning. , pp.1–5. Available at: [http://viborg.dk/db/dagsord.nsf/35256b29d37a327dc1256c54002e6794/fd3d8e949f2e9059c125792000399bdb/\\$FILE/BU-041011-140-2.pdf](http://viborg.dk/db/dagsord.nsf/35256b29d37a327dc1256c54002e6794/fd3d8e949f2e9059c125792000399bdb/$FILE/BU-041011-140-2.pdf) [Accessed January 8, 2013].
- Villadsen, K., 2004. *Det sociale arbejdes genalogi*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Vogter, J., 2008. *Forvaltningsloven med kommentarer*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Vygotsky, L., 1982. *Tænkning og sprog*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Wagner, A. & Sophie Cacciaguidi-Fahy, 2006. *Legal language and the search for clarity practice and tools* A. Wagner & S. Cacciaguidi-Fahy, eds., Bern;New York: Peter Lang AG.
- Warming, H., 2011a. *Børneperspektiver: Børn som ligeværdige medspillere i socialt og pædagogisk arbejde*, København: Akademisk Forlag.
- Warming, H., 2011b. Children's participation and citizenship in a global age: Empowerment, tokenism or Discriminatory Disciplining. *Social Work & Society*, 9(1).
- Watt Boolsen, M., 2000. *SSP-samarbejdet: Udvikling og perspektiver*, København: Voldssekretariatet; Narkotikarådet; Det kriminalpræventive Råd.
- Watts, D., 2011. *Everything is obvious - once you know the answer*, New York: Crown Business.
- Weber, M., 1958. *The Protestant ethic and the spirit of capitalism*, New York: Scribner.

- Westerhäll, L.W., 2012. Socialrättens regelsystem, rättskällor och tolkningsnormer. *Nordisk Socialrättslig Tidsskrift*, 5-6, pp.7–33.
- Wilcox, G.B.M., 2001. Children's Law: Toward a New Realism. *Law and Human Behavior*, 25(1), pp.3 – 12.
- Winter, S., 2008. *Implementering af politik*, Århus: Academica.
- Winter Wentzel, I. et al., 2014. *Hvad er søskende?*, København: Akademisk Forlag.
- Woods, D.D., Dekker, S. & Cook, R., 2010. *Behind Human Error* Second., Farnham, Surrey: Ashgate Dartmouth.
- Waaben, H., 2008. *Persondataloven med kommentarer*, København: DJØF.
- Zahle, H., 2003. *Dansk Forfatningsret 3. Menneskerettigheder*, København: Chr. Ejlertsen Forlag.
- Zahle, H., 2000. En antropolog ser på retten. In C. Henrichsen, A. Storgaard, & J. Vedsted-Hansen, eds. *Lovens liv*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Zahle, H., 1986. Polycentri i retskildelæren. In T. Opsahl & M. Aarbakke, eds. *Samfunn, rett, rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoff på 70 års dagen*. Oslo: Tano, pp. 752–756.
- Zahle, H., 1996. Ytringsfrihed i offentlig og privat ansættelse. In E. M. Basse & H. Zahle, eds. *To reguleringstraditioner*. København: Gad Jura, pp. 103–111.
- Zeeberg, B. & Nørrelykke, H., 2011. *Myndighed og leverandør: Samspil og aftaler i socialt arbejde med udsatte børn og unge*, Frederiksberg: Professionshøjskolen Metropol.
- Zellman, G.L., 1990. Report decision-making patterns among mandated child abuse reporters. *Child abuse & neglect*, 14(3), pp.325–36.

12 BILAG 1: INTERVIEWGUIDE OG SPØRGSMÅL, DEL II

Med **gul farve er markeret baggrundsspørgsmål** –dvs. om informantens uddannelse, baggrund, ansættelse mv.

Med **grøn farve er markeret målgruppespørgsmål** – dvs. om aktivering af det kommunale tilsynsansvar, sektoransvar mv.

Med **turkis farve er markeret kompetencespørgsmål** -dvs. om kommunens handlepligter og muligheder

Med **grå farve er markeret rettighedsspørgsmål** – dvs. om børns, forældres og andres rettigheder i forbindelse med det kommunale tilsyn

Indledning:

Tak for din interesse og velvilje. Mit projekt handler om reglerne om kommunernes generelle tilsyn med børn og unge, dvs. reglerne i serviceloven om tilsyn, rådgivning, modtagelse af underretninger og det tværsektorielle samarbejde.

Det er dels en analyse af reglerne og deres indhold, dels en vignetundersøgelse af, hvordan de spiller sammen med beslutningstagernes retsopfattelse.

I undersøgelsen ser jeg nærmere på:

- målgruppen for tilsynsforpligtelsen (dvs. hvilke børn og familier),
- myndighedernes kompetence i forhold til tilsynsforpligtelsen (dvs. hvem gør hvad)
- og de forskellige procedureregler (dvs. inddragelse, høring, samtykke, notering mv.) i forhold til disse regler

Det er **ikke** en juridisk undersøgelse af om informanterne kender reglerne eller bruger dem på den måde, som fx ankeinstanserne synes de skal bruges. Det er heller ikke en undersøgelse af hvilke **andre** forhold, der kan tænkes at påvirke beslutninger. Fx økonomi, ledelse, organisation mv.

Men undersøgelsen tager udgangspunkt i et ønske om at forstå reglerne ud fra, at **de anvendes i forhold til bestemte situationer, hvor der kræves valg**, og derfor ikke alene kan forstås ud fra reglerne og retsinstansernes egne rationaler. Dvs det er mit udgangspunkt, at det er interessant at vide, hvordan du og andre, der er underlagt reglerne, opfatter dem i forhold til bestemte situationer.

Jeg har tænkt mig at give dig vignetten, som du gerne må læse igennem, og så kan vi gennemgå den sammen og derefter vil jeg stille dig nogle spørgsmål om, hvordan du oplever reglerne i forhold til vignetten. Hvis du har forståelsesproblemer, må du meget gerne sige til, og hvis der er noget du ikke vil eller kan svare på, er det helt ok. Du må meget gerne afbryde mig og sige fra, hvis du oplever at det er ubehageligt eller uforståeligt eller andet. Jeg regner med, at vi har ca. en time. Jeg vil meget gerne optage vores samtale, så jeg er sikker på at få det hele med, men jeg vil selvfølgelig anonymisere dig, så der ikke

er nogen, der kan genkende dig i den endelige tekst. Jeg noterer også undervejs, og vil - når jeg er færdig med alle interviewene (ca. 7) - samle og analysere svarene.

Spørgsmål:

1. Jeg kunne godt tænke mig at starte med at få en lille smule med om din baggrund, dvs. din alder? Din uddannelse? Din stilling? Hvor længe du har arbejdet med børneområdet? Hvilken afdeling eller team, du arbejder i nu? Kan du sige lidt om, hvordan I har systematiseret tilsynet? Bruger I DUBU, ICS, SoS, børnepolitikken?

[Baggrundsspørgsmål]

2. Har du forståelsesspørgsmål til vignetten? Noget, der undrer dig, eller oplysninger, du synes skulle med?

[Baggrundsspørgsmål]

3. Er vignetten realistisk, synes du?

[Baggrundsspørgsmål]

4. Mener du, at skolen har *pligt* til på eget initiativ at kontakte kommunen på denne måde?

Hvorfor og evt. efter hvilke bestemmelser?

[Kompetencespørgsmål, underretningspligt, afværgepligt, nye afgrænsninger i overgrebspakken]

5. Mener du, at der er tale om en henvendelse i det tidligt forebyggende samarbejde eller en underretning eller noget tredje?

[Målgruppespørgsmål-tidligt forebyggende arbejde, hvad er hvad og hvem er omfattet af hvilke regler jf. også nye regler i overgrebspakken, henvendelse om støtte ift. statsforvaltningen]

6. Skal **indholdet** af samtalen noteres?

Hvis ja, hvorhenne?

[Rettighedsspørgsmål - registrering/notatpligt – omfanget af forpligtelse, forskel på registrering og notatpligt, jf. overgrebspakkens nye krav?]

7. Skal Jacques oplyses om henvendelsen?

Skal han gives mulighed for at se et notat eller registrering?

Skal han oplyses om, at han har ret til at udtale sig om indholdet?

[Rettighedsspørgsmål – registrering/notatpligt, pdl registreredes rettigheder, partsbegrebet i ft. fvl]

8. Skal Stine oplyses om henvendelsen?

Skal hun gives mulighed for at se et notat?

Skal hun oplyses om, at hun har ret til at udtale sig om indholdet/ikke har oplysningspligt?

[Rettighedsspørgsmål – registrering/notatpligt, partsbegrebet, FMI]

9. Skal Henrik oplyses om henvendelsen?

Skal der indhentes samtykke fra Jacques, Hanne, Stine, Iben eller Magnus?

Skal han gives mulighed for at se et notat?

Skal han oplyses om, at han har ret til at udtale sig om indholdet?

[Rettighedsspørgsmål – registrering/notatpligt, partsbegrebet, betydningen af forældremyndighed]

10. Skal Magnus oplyses om henvendelsen?

Kræver det samtykke fra Stine? Fra Henrik?

Skal han gives mulighed for at se et notat?

Skal han oplyses om, at han har ret til at udtale sig om indholdet?

[Rettighedsspørgsmål – registrering/notatpligt, partsbegrebet, betydningen af forældremyndighed og børns rettigheder efter pdl, offl og fvl]

11. Skal Iben oplyses om henvendelsen?

Kræver det samtykke fra Stine? Fra Henrik?

Skal hun gives mulighed for at se et notat?

Skal hun oplyses om, at hun har ret til at udtale sig om indholdet?

[Rettighedsspørgsmål – registrering/notatpligt, partsbegrebet, betydningen af forældremyndighed, og børns rettigheder efter pdl, offl og fvl]

12. Ville du mene, at politiet bør orienteres om henvendelsen?

[Kompetencespørgsmål - afværgepligt]

13. Hvis skoleinspektøren oplyser, at Stines nabo har gjort det klart, at hun ikke vil have, at Jacques får at vide, hvad hun har sagt – kan du så sikre dette?

[Målgruppespørgsmål - handlepligt]

14. Mener du, at der skal indstilles eller iværksættes en eller flere § 50-undersøgelser på grundlag af henvendelsen?
Betyder børnenes alder noget her?

[Målgruppespørgsmål - handlepligt]

15. Hvis nej, mener du, at der skal indkaldes til møde?
Hvis ja, hvem skal deltage?
Kræver indkaldelse af deltagere samtykke fra nogen? Hvem?
Betyder børnenes alder noget for denne vurdering?

[Rettighedsspørgsmål – oplysning, officialprincip mv.]

16. Mener du, at der skal henvises til rådgivning (skolesocialrådgiver, Familierådgivning, Ungerådgivning mv.)

Hvem ville du henvise til rådgivning?

[Målgruppespørgsmål - rådgivningsbestemmelserne]

17. Skal der indhentes oplysninger om Magnus, Iben, Camille, Stine, Jacques, Hanne eller Henrik?

[Rettighedsspørgsmål – oplysning, officialprincip]

18. Hvis ja, skal det så være fra:

- a. andre *dele af forvaltningen* (sundhed, voksen, beskæftigelse mv.)?
- b. andre *myndigheder* – herunder politiet, statsforvaltningen, skole, skoleinspektør, sundhedsplejerske, anden kommune?
- c. Private?

[Rettighedsspørgsmål – oplysning, officialprincip]

19. Kan dette ske uden samtykke fra den oplysningerne drejer sig om?

[Rettighedsspørgsmål – behandling af oplysninger]

20. Hvis der henvises til rådgivning efter § 11 (skolesocialrådgiver, familie/ungerådgivning), skal rådgivningen så underrettes om indholdet af skolens henvendelse og indholdet af et evt. møde?
Betyder børnenes alder noget her?

[Rettighedsspørgsmål – ret til åben anonym rådgivning, behandling af oplysninger]

21. Skal/kan rådgivningen anmodes om at komme med en vurdering af forløbet efter en periode?
Betyder børnenes alder noget her?

[Kompetencespørgsmål - tilsynsforpligtelse]

22. Hvis samtalen/mødet munder ud i, at der vurderes at være brug for akut handling, idet Iben faktisk har udtrykt, at der foregår overgreb i hjemmet mod både hende, Magnus og Camille, men samtidig udtrykt, at Stine og Jacques vil gøre alt for at undgå, at det bliver opdaget – vil du så mene,
- at kommunen skal tage på uanmeldt hjemmebesøg hos Stine og Jacques?
Betyder børnenes alder noget for din vurdering?
 - at kommunen har pligt til at anmelde sagen til politiet?
Betyder børnenes alder noget for din vurdering?
 - At kommunen har pligt til at underrette Hannes kommune?
 - At kommunen har pligt til at kontakte statsforvaltningen, der har fastsat Camilles samvær med Jacques?

[kompetencespørgsmål]

22. Hvordan skal man forholde sig til det, hvis Iben og Magnus måske gerne vil have deres møster med til en børnesamtale, men ikke så gerne vil have at Stine spørges om dette eller får det at vide?

[Rettighedsspørgsmål-bisidder, fmi]

23. Ville du kunne bruge DUBU, ICS, SoS (hvis I har det i kommunen) til at få svar på disse spørgsmål?

[Baggrundsspørgsmål]

Afslutning: Så vil jeg sige mange tak for din deltagelse – det har været en stor hjælp.

13 BILAG 2: REGLERNES KOMPLEKSITET (DEL I) I FORHOLD TIL DE IDENTIFICEREDE HEURISTISKE MØNSTRE (DEL II)

Reglernes kompleksitet	Ens mønstre	Tvivel	Forskelle	Uvigtigt
Forældreansvar og barnets stigende autonomi				
Forældreansvar: Indholdet defineres i forhold til det offentlige tilsynsforpligtelse	-	-	-	-
Børnesamtale: Reglerne i serviceloven §§ 48, 50 og 155 er uden aldersgrænser, i forskelligt omfang obligatoriske og med forskellige kriterier. De indskrænker forældremyndigheden men forholder sig ikke til konsekvenserne heraf, herunder af at tillægge barnets udsagn konkret vægt i en konflikt, eller barnets inkriminering af sig selv eller forældrene, hvilke krav, der stilles til rammerne for samtalen, samtalers forskellige karakter, og i hvilket omfang kommunen skal eller må informere forældrene om samtals afholdelse.	Afhænger af behov for dokumentation Afgøres ikke af reglerne, men af faglighed Akutte situationer gør samtykke mindre væsentligt Forældresamarbejdet centralt	Betingelser og krav?	Alder har forskellig betydning Forskelligt om uden forældre - på skolen	Ret til ikke at udtale sig
Partsrettigheder: Inden for de forskellige lovgivninger er det forskelligt, hvornår børn og unge har partsrettigheder, hvad de går ud på, og hvilke aldersgrænser og kriterier, der gælder. 15+-åriges partsrettigheder efter serviceloven gælder kun i anbringelses- og tvangssager, ikke i foranstaltningssager i øvrigt, er parallelle med forældremyndighedsindehaverens kompetence og omfatter ikke en initiativret som forældremyndighedsindehaverens. 12+årige har klagerettigheder i foranstaltningssager, men ikke partsrettigheder i øvrigt. Efter forældreansvarsloven har barnet slet ikke partsrettigheder, hvilket barnet heller ikke har på handicapområdet eller på skoleområdet.	15+årige: Parter Partsstatus: Et ubestemt krav om inddragelse af barnet, bestemt af individuel modenhed, sagens alvor og underlagt forældremyndighed 12+årige: Klageret	Hvad indebærer partsstatus og klageret?	Om materiale sendes til 15+årige Om 12+-årige er part	Nuancer og grænser i partsbegrebet Forskel på klageret og partsstatus

Meddelelse om registrering: 15+ årige skal som hovedregel gives meddelelse om registrering og også forældremyndighedsindehaver(ne), hvorimod det i forhold til børn og unge under 15 år kun er forældremyndighedsindehaveren og ikke det enkelte barn, der skal have meddelelse. Under 12-årige skal ikke have selvstændig meddelelse.	-	-	-	Persondata-lov om meddelelse om registrering
Repræsentation og bisidder: Reglen i serviceloven § 48 a er uden aldersgrænse, og en ret for barnet - men ikke en pligt- for kommunen at sikre. Den indskrænker forældremyndigheden i forhold til valg af bisidder. Efter forældreansvarsloven og anden lovgivning har barnet ikke ret til bisidder.	Børn har ret til bisidder . Bisidder for barnet er en trykkesperson . Som udgangspunkt en forælder (dog: unge). Ikke spørge forældremyndighedsindehaver(e) Bisidder generel ret: Samlever er potentiel bisidder for mor.	-	Forskelle i hvordan der vejledes herom	Forskelle på forvaltningsloven, forældreansvarslovens og servicelovens forskellige regler om repræsentation og bisidder
Fælles forældremyndighed: Begge forældremyndighedsindehavere skal samtykke efter foranstaltningsreglerne – et spørgsmål, om kommunen må nøjes med at forholde sig til bopælsforælderen i forhold til det almindelige tilsyn.	Forældremyndighed er centralt – men spørg bopælsforælder	Dokumentation for forældremyndighed?	Nogle ringer til statsforvaltning Nogle slår op i systemer	Betydningen af fælles forældremyndighed efter serviceloven og forældreansvarsloven
Forældre uden forældremyndighed og andre: Kan have rettigheder efter konkret vurdering.	Stedforældre og forældre uden forældremyndighed: Ikke rettigheder. Men forventes at indgå, jf. bopælsforælder	-	-	Ikke-forældremyndighedsindehaveres rettigheder
Aktivering af kommunens tilsyn				
Tidligt tværfagligt samarbejde, jf. børnepolitikker mv.: Forskellige retlige former, kriterier og omfattede sektormyndigheder; statsforvaltningerne indgår ikke i reglerne om udveksling af oplysninger. Heller ikke andre kommuner. Uklare regler om nødvendig udveksling og grænsen til anonym drøftelse, drøftelse med samtykke, drøftelse efter persondataloven, underretning og undersøgelse. Forskellige krav og konsekvenser i forhold til forskellige retlige former	Andre sektorer skal tage ansvar først . Jo nyere problem, des mere skal andre sektorer selv tage ansvar. Andre sektorer ansvar handler om dialog med forældrene . Retlige former er ikke så afgørende, dog kræver § 49a møde. Form afgøres af kommunen Jo nyere problem, des mere uformel form Førstehåndsuplysninger mest alvorlige Vold og overgreb er noget særligt Alder har betydning for aktivering af tilsynsforpligtelsen	- Hvordan fortolkes overgreb?	For nogle betyder andre sektorer ansvar, at kommunen ikke skal blandes ind Drøftelser i det tværfaglige samarbejde kategoriseres forskelligt	Sagsbehandlingsregler Nuancer i reglernes kriterier Børnekonvention og EMD-praksis /repeated warning standard
Fagpersoners underretningspligt:	Underret , hvis der er tvivl		Forskelligt,	Nuancer i

<p>Kriteriet for underretningspligt og grænser for sektoransvar er svært at fastlægge. Skolesocialrådgivere rejser spørgsmål om kriterier og snitflader. Overgreb dækker et snævert, strafferetligt område, jf. dog øvrige regler, bl.a. internationale, særligt Børnekonventionens artikel 19 og EMRK's "repeated warning standard".</p>	<p>Sektoransvar hindrer ikke underretningspligt Dialog med forældrene Alt er underretninger Underretningspligten er en personlig pligt, underlagt strafansvar Vold og overgreb er noget særligt Alder har betydning for aktivering af tilsynsforpligtelsen</p>		<p>om alt anses som underretninger. Henvendelser kategoriseres forskelligt. Vold og overgreb opfattes ikke ens. Der er forskellige holdninger til, hvordan alder har betydning.</p>	<p>reglerne At der også er strafansvar ift. tavshedspligt. Indhold og konsekvenser af forskellige retlige former (underretning, samtykke, notatpligt mv.). Reglerne om ulovligt skolefravær.</p>
<p>Beskyttelse af underretter Det er et spørgsmål, om underretters identitet kan beskyttes, hvilket strafansvar, der gælder ved manglende underretning ved skolefravær, kriminalitet mv., og hvordan strafansvaret skal forstås i forhold til privatansatte fagpersoner.</p>	<p>Beskyttelse af underretters identitet: fare for liv og lemmer, barnets relation og den underrettedes kendte historie</p>	<p>Hvornår kan oplysninger beskyttes?</p>	<p>Forskellige opfattelser af beskyttelsesmuligheder</p>	<p>Praksis om beskyttelse af underretters identitet</p>
Kommunens handlepligt				
<p>Myndighedsudøvelse, afgørelsesvirksomhed, faktisk forvaltningsvirksomhed: Tilsynet er myndighedsvirksomhed, som ikke er afgørelser men som kan lede frem til afgørelser. Grænserne er ikke faste</p>	<p>Det almindelige tilsyn er ikke afgørelsesvirksomhed</p>			<p>Faktisk forvaltning og overgange til afgørelsesvirksomhed/myndighedsudøvelse</p>
<p>Registrering, notatpligt og journalisering: Alle indkomne underretninger, men underretningsbegrebet er ikke afgrænset, og der gælder ikke formkrav. Forholdet til de almindelige regler om notatpligt og journalføring er uklart. § 49a-samarbejde anses for at være faktisk forvaltningsvirksomhed, hvorfor der ikke som udgangspunkt er notatpligt, men der kan være det efter konkret vurdering. Ikke nævnt i forhold til § 49b</p>	<p>Mindst muligt i den tidlige fase Om barnet, ikke om forældrene På barnets sag – det med mest behov Ikke om vold, hvis der er tvivl – træk vejret Undgå notering af mundtlige oplysninger ved at få skriftlige førstehåndsuplysninger</p>	<p>Hvad er der pligt til at registrere? Hvad er der pligt til at notere?</p>	<p>Holdninger til, hvor meget og hvad der skal noteres Nogle finder ikke, at der kan stilles formkrav (skriftlighed)</p>	<p>Nuancer i reglerne</p>
<p>Samtykke til behandling af oplysninger; "Udtrykkeligt"</p>	<p>Samtykke til behandling af oplysninger gives på møde, mundtligt og fra bopælsforælder</p>	<p>Hvornår skal børn samtykke til behandling af oplysninger?</p>		<p>Reglerne i persondataloven om udtrykkeligt samtykke, oplysning om formål med behandling mv.</p>
<p>Meddelelse om registrering: Regler og undtagelser sonderer mellem,</p>	<p>Principielt gælder meddelelsespligt om</p>		<p>-</p>	<p>Reglerne meddelelse</p>

om oplysningerne stammer fra den registrerede selv eller andre. De er vanskelige, bl.a. da der kan være samtykke fra nogle, men ikke alle registrerede. Det er ikke klart, hvad det indebærer, at meddelelsespligten ikke gælder i forhold til almindelig sagsbehandling, eller hvis registreringen eller videregivelsen er udtrykkeligt fastsat ved lov, når oplysningerne ikke stammer fra den registrerede selv. Det er også svært at fastlægge, hvad det indebærer, at meddelelse er forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder – særligt i forhold til børn	registrering efter persondataloven – men ej i praksis. Kriterier: Ikke oplysninger ud til de forkerte Helst mundtligt Hensyn til skærmning af børn Spørg bopælsforælder			om registrering
Vejledningspligt: Forvaltningslovens regler om vejledning fortrænges af servicelovens regler og suppleres af reglen i retssikkerhedslovens § 11c, stk. 2, om pligten til at oplyse private om retten til ikke at udtale sig, persondatalovens § 5 om tydelighed i formålet med forvaltningens handlinger, herunder indsamling af oplysninger og god databehandlingsskik.	Mundtlig og konkret vurdering af behov og dialog	-	-	Retten til ikke at udtale sig mv.
Vurdering af underretninger, herunder 24-timers akutvurdering: Reglerne beskriver ikke, hvordan underretninger afgrænses over for ansøgninger om støtte, hvordan vurderingen skal eller kan foretages, eller hvor længe vurderingen i øvrigt kan tage. Det er et spørgsmål, om regler for § 50-undersøgelsen også gælder for vurderingen. I forhold til videregivelse af private oplysninger må der sondres mellem forskellige former for oplysninger. Der gælder ikke en frist - udover at den skal være ”rettidig”, og udover at der gælder en frist på 24 timer for <i>akut</i> vurderingen efter § 155, stk. 2.	Spørg bopælsforælder – også om tilrettelægges af forløb Partshøring af bopælsforælder - allerede ved modtagelse af oplysninger Møde , som også bruges til at indhente samtykke mv. Børn deltager ikke om barnets – ikke forældrenes forhold Indhentning fra politiet – bestyrket mistanke/førstehåndsuplysninger	Hvor lang må tilsynsfasen være? Samtykkekrav ift. indhentning af oplysninger fra skolen?	Forskellig brug af registre	Partshøringsreglernes tilknytning til afgørelsesbegrebet Krav til samtykkets form
Iværksættelse af § 50-undersøgelse Det er et spørgsmål, hvornår der skal iværksættes undersøgelse efter § 50, jf. kriteriet om at der kan være behov for særlig støtte.	Bevidsthed om grænser mellem vurdering (forundersøgelse eller afklaringsfase) og § 50-undersøgelse Børnenes reaktioner, vold, samlivsophævelse Alder afgørende – de mindste prioriteres. Afklar/undersøg det mest alvorlige problem først Ikke samlet afklaring eller undersøgelse af søskende	Er § 50 en afgørelse?	Forskelligt hvornår § 50 iværksættes	-
Henvisning til rådgivning	Prioritering af interne tilbud Der sondres ikke særligt mellem anonym, åben	Hvad hører til de forskellige	Enkelte sondrer mellem former	-

	rådgivning og henvist rådgivning. Sondring mellem rådgivning, undersøgelse og foranstaltning. Ønske om klare snit	regler?	for rådgivning	
Tværkommunal underretningspligt og anmeldelse til politiet og familieretsmyndigheder: Reglen om tværkommunal underretningspligt er pædagogisk. Der gælder ikke samme regler for udveksling af oplysninger mellem kommuner, som gælder i forhold til visse andre samarbejdspartnere i det tværsektorielle samarbejde. Anmeldelse til politiet og de familieretlige myndigheder er ikke reguleret	Høj bevidsthed om den tværkommunale underretningspligt Ikke anmeldelse til politiet – ikke førstehandsviden. Ikke orientering af de familieretlige myndigheder	-	-	-
Skærpet tilsyn Det er uafklaret, hvad der gælder om kommunens mulighed for at føre ”skærpet” tilsyn, og om tilsynsbestemmelsen i § 146 i særlige tilfælde kan udgøre hjemlen for egentlige afgørelser, fx i akutte situationer	Anmodning om tilbagemelding fra rådgivning kræver enten samtykke eller underretningspligt		Forskellig praksis ved lukning af tilsynssag	