
August 2018

Adoption uden samtykke

Kommunernes brug af
og kendskab til reg-
lerne og mulighederne
for råd og vejledning



Ankestyrelsen

Telefon: 33 41 12 00 mandag til fredag klokken 9-15

Postadresse: Ankestyrelsen, 7998 statsservice

Mailadresse: ast@ast.dk

Hjemmeside: www.ast.dk

ISBN nr.: 978-87-7811-360-3

Indholdsfortegnelse

KAPITEL 1 SAMMENFATNING	4
KOMMUNERNE HAR I NOGEN GRAD KENDSKAB TIL REGLERNE.....	5
GODT HALVDELEN AF KOMMUNERNE HAR OVERVEJET AT INDSTILLE EN SAG TIL BØRN OG UNGE-UDVALGET	6
SÆRLIGT TILKNYTNINGSUNDERSØGELSEN ER FORTSAT EN UDFORDRING ..	7
MULIGHEDERNE FOR RÅD OG VEJLEDNING ER TILSTRÆKKELIGE OG ØGER KOMMUNERNES KENDSKAB TIL REGLERNE	7
KAPITEL 2 KOMMUNERNES KENDSKAB TIL OG BRUG AF REGLERNE 9	9
KOMMUNERNE HAR I NOGEN GRAD KENDSKAB TIL REGLERNE.....	9
MANGLENDE PRAKSISERFARING ER EN VÆSENTLIG ÅRSAG TIL DET BEGRÆNSEDE KENDSKAB	11
FLERE SAGER SIDEN LOVÆNDRINGERNE I 2015	13
OMFANGET AF INDSTILLINGER TIL BØRN OG UNGE-UDVALGENE	14
KAPITEL 3 BARRIERER OG TVIVLSPØRGSMALE	19
TILKNYTNINGSUNDERSØGELSER OG PROGNOSEVURDERINGER.....	19
LANGE SAGSFORLØB GIVER ANLEDNING TIL BEKYMRING	23
UKLARHED OM ANBRINGELSER MED HENBLIK PÅ ADOPTION	25
PLEJEFAMILIERNES ROLLE	26
SERVICELOVEN OG ADOPTIONSLOVEN.....	27
KRAV TIL INDHOLDET AF INDSTILLINGEN	29
BESKIKKELSE AF ADVOKATER	31
HOLDNINGER TIL ADOPTION UDEN SAMTYKKE	34
KAPITEL 4 RÅD OG VEJLEDNING	35
TYPER, OMFANG OG EFTERSPØRGSSEL.....	35
HVEM YDER RÅD OG VEJLEDNING HVORNÅR.....	37
MULIGHEDERNE FOR RÅD OG VEJLEDNING ER OVERORDNET TILSTRÆKKELIGE.....	39
KOMMUNERNES KENDSKAB TIL OG BRUG AF RÅD OG VEJLEDNING	40
BETYDNINGEN AF RÅD OG VEJLEDNING.....	44
KAPITEL 5 METODE	49
SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE.....	49
INTERVIEW.....	49

KAPITEL 1

Sammenfatning

Børne- og Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse om kommunernes kendskab til og brug af reglerne om adoption uden samtykke.

Adoption uden samtykke er en mulighed som kommunerne skal overveje, når de vurderer, at barnets forældre aldrig vil kunne tage sig af og drage omsorg for barnet.

ÆNDRINGER OG LEMPELSER AF REGLERNE

I 2009 blev reglerne for hvornår et barn kan adopteres uden samtykke ændret, og i 2015 blev de lempet yderligere. Lempelserne i 2015 indebærer blandt andet, at

- kommunen nu skal sandsynliggøre – frem for som tidligere godtgøre – at forældrene vil være varigt ude af stand til at varetage omsorgen for barnet
- adoption uden samtykke nu godt kan gennemføres, selvom forældrene kan spille en positiv rolle i forbindelse med samvær
- det er muligt at indstille til adoption uden samtykke, hvis barnet har opnået en særlig tilknytning til plejefamilien
- det blev præciseret i loven, at VISO – den nationale videns- og specialrådgivningsinstitution – skal yde gratis vejledende rådgivning til kommuner

FOKUS PÅ KOMMUNERNES KENDSKAB TIL REGLERNE EFTER 2015

Undersøgelsen har fokus på kommunernes kendskab til og brug af reglerne, efter de blev lempet i oktober 2015, samt på kommunernes brug af mulighederne for råd og vejledning.

Undersøgelsen belyser:

- Kommunernes vurdering af deres kendskab til reglerne og i hvilken grad de er klædt på til at anvende dem
- Barrierer og tvivlsspørgsmål for kommunerne i forhold til at bruge reglerne
- I hvilket omfang kommunerne har gjort brug af mulighederne for rådgivning og vejledning på området og betydningen af dette

UNDERSØGELSENS DATAGRUNDLAG

- En spørgeskemaundersøgelse blandt landets kommuner. 86 kommuner har besvaret spørgeskemaet.
- Interview med de statslige aktører på området; Ankestyrelsen, Statsforvaltningen og den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO).

Se kapitel 5 for en uddybning af de anvendte metoder.

”Det er for mange kommuners vedkommende slet ikke noget de har erfaring med. Der har været meget få sager tidligere. Så der er ikke så meget erfaring at trække på i den enkelte kommune, og egentlig heller ikke på landsbasis” (VISO)

KOMMUNERNE HAR I NOGEN GRAD KENDSKAB TIL REGLERNE

Det er kommunernes egen vurdering, at de i nogen grad har kendskab til reglerne om adoption uden samtykke. Samtidig vurderer kommunerne, at de i mindre grad er klædt på til at anvende reglerne i praksis. Det viser kommunernes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen.

Kommunerne mangler praksiserfaring

En væsentlig årsag til, at nogle kommuner vurderer, at deres kendskab til reglerne er begrænset, og at de i mindre grad er klædt på til at anvende dem, er, at kommunerne mangler praksiserfaring. Det vurderer både kommunerne selv, og de statslige aktører. En stor del af landets kommuner har endnu ikke indstillet en sag om adoption uden samtykke til Ankestyrelsen.

Flere kommuner skriver i kommentarfelter i spørgeskemaet, at sagsbehandlere forventes at overveje muligheden for adoption uden samtykke i relevante tilfælde, men at de ikke finder det nødvendigt, at alle sagsbehandlere har sat sig grundigt ind i reglerne. Nogle har valgt, at udvalgte medarbejdere har indgående kendskab til reglerne, og altid inddrages, når adoption uden samtykke skal overvejes.

"Det generelle billede er, at lige så snart de har prøvet det et par gange, så er der styr på reglerne vedrørende fremgangsmåden."
(Statsforvaltningen)

Stigende interesse for området blandt kommunerne

De statslige aktører oplever dog en stigende interesse på området blandt kommunerne siden lempelsen af reglerne i 2015. Ankestyrelsen har oplevet en stigning i antallet af indstillinger til adoption uden samtykke, og VISO har ligeledes oplevet en væsentlig stigning i antallet af henvendelser om råd og vejledning på området.

Stigningen i antallet af indstillinger og henvendelser er med til at øge kendskabet til reglerne blandt kommunerne, og i sidste ende at klæde dem bedre på til at gøre brug af reglerne, vurderer de statslige aktører.

GODT HALVDELEN AF KOMMUNERNE HAR OVERVEJET AT INDSTILLE EN SAG TIL BØRN OG UNGE-UDVALGET

Undersøgelsen viser, at i perioden fra 1. oktober 2015 til 1. marts 2018 har 49 kommuner overvejet at indstille sager til børn og unge-udvalget, som i sidste ende ikke blev indstillet. Samlet set har kommunerne overvejet at indstille til adoption uden samtykke i mellem 103 og 109 sager.

Som årsag til, at de i sidste ende ikke indstillede sagerne til børn og unge-udvalget, angiver kommunerne overvejende, at plejefamilien ikke havde mulighed for eller ønskede at adoptere. Derudover er en hyppig årsag ifølge kommunerne selv problemer med at sandsynliggøre, at forældreevnen er varigt nedsat.

20 kommuner har indstillet 35 sager til adoption uden samtykke til kommunens børn og unge-udvalg, indenfor de seneste år.

Omkring en fjerdedel af kommunerne har hverken indstillet en sag til børn og unge-udvalget eller overvejet at gøre det

25 kommuner oplyser, at de inden for de seneste år hverken har indstillet en sag til kommunens børn og unge-udvalg eller overvejet at gøre det. De fleste af de 25 kommuner oplyser, at det skyldes, at der ikke har været sager, hvor det har været relevant at se på muligheden for adoption uden samtykke. Enkelte kommuner nævner som årsag, at reglerne opleves som komplicerede, og at de vurderer, at det er for ressourcekrævende at gennemføre en sag.

TILKNYTNINGS UNDERSØGELSE:

En beskrivelse af relationen mellem barnet og plejeforældrene.

Se yderligere i kapitel 3.

”Processen i forhold til behandling af disse sager er al for lang ud fra barnets perspektiv. (...) Har nu ventet 9 måneder på behandling af sag i landsretten, det er ikke til barnets bedste.” (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

SÆRLIGT TILKNYTNINGSUNDERSØGELSEN ER FORTSAT EN UDFORDRING

Undersøgelsen viser, at der er udfordringer for kommunerne i forhold til at gøre brug af reglerne på enkelte områder. Både kommunerne selv og de statslige aktører peger i den forbindelse særligt på tilknytningsundersøgelsen. Udfordringerne i forhold til tilknytningsundersøgelsen blandt kommunerne er dels at få udformet et opdrag til undersøgelserne, dels – og blandt andet som følge heraf – at få udarbejdet undersøgelser, der har en tilstrækkelig kvalitet.

Derudover er de lange sagsforløb, fra sagen påbegyndes i kommunen, til der foreligger en endelig afgørelse, en barriere, der kan betyde, at kommunerne vælger ikke at indstille sager. Det vurderer både kommunerne selv og de statslige aktører.

Endelig peger både kommuner og de statslige aktører på, at der hersker uklarhed om forskellige andre forhold i forbindelse med sagerne. Det drejer sig blandt andet om muligheden for at anbringe med henblik på adoption, hvornår i sagsforløbet henholdsvis serviceloven og adoptionsloven gælder, og beskikelse af advokater.

MULIGHEDERNE FOR RÅD OG VEJLEDNING ER TILSTRÆKKELIGE OG ØGER KOMMUNERNES KENDSKAB TIL REGLERNE

Både kommuner og statslige aktører vurderer overordnet, at de eksisterende muligheder for råd og vejledning om adoption uden samtykke er tilstrækkelige. De efterspørger dog bedre rådgivning på enkelte områder. Her peger de statslige aktører særligt på, at der er behov for en vejledning til tilknytningsundersøgelse svarende til den eksisterende vejledning om prognosevurdering, som vil kunne støtte både kommuner og psykologer i deres arbejde med tilknytningsundersøgelserne.

Størst kendskab til VISOs rådgivning i enkeltsager

Kommunernes kendskab til de forskellige muligheder for råd og vejledning på området varierer meget. Den form for råd og vejledning, som flest kommuner har kendskab til, er VISOs rådgivning i enkeltsager.

Der er ingen af de eksisterende muligheder for råd og vejledning, som alle kommuner kender til. Det er for eksempel ikke alle kommuner, der har kendskab til principafgørelserne på området, eller vejledningerne til lovgivningen på området.

Selvom alle kommuner har kendskab til mindst en af de eksisterende muligheder for råd og vejledning, er der 11 kommu-

MULIGHEDER FOR RÅD OG VEJLEDNING

- Telefonisk og skriftlig rådgivning fra Statsforvaltningen
- Temadage fra VISO
- Telefonisk rådgivning fra VISO
- Rådgivning fra VISO i enkeltsager
- Ankestyrelsens adoptionskurser
- Ankestyrelsens læringsteam
- Telefonisk og skriftlig rådgivning fra Ankestyrelsen
- Vejledninger til lovgivningen
- Principafgørelser
- Privatudbudte kurser

ner, der ikke har gjort brug af nogen former for råd og vejledning på området.

Råd og vejledning øger kendskabet til reglerne

Både kommunerne selv og de statslige aktører vurderer, at brug af råd og vejledning øger kommunernes kendskab til reglerne. Det gælder særligt temadagsforløb med VISO, VISOs rådgivning i enkeltsager og Ankestyrelsens adoptionskurser.

Interviewene med de statslige aktører tyder desuden på, at råd og vejledning – særligt i form af individuel rådgivning, eksempelvis VISOs rådgivning i enkeltsager, eller dialog med Ankestyrelsen i forbindelse med en indstilling – betyder, at kommunerne overvejer muligheden for adoption uden samtykke oftere end ellers.

Ingen klar sammenhæng imellem brug af råd og vejledning og antal indstillede sager

Alle de 20 kommuner, der har indstillet en sag til børn og unge-udvalget inden for de seneste år, har gjort brug af råd og vejledning på området. Samtidig er der blandt de kommuner, der hverken har indstillet en sag eller overvejet at gøre det, flere kommuner der også har gjort brug af råd og vejledning på området. Dermed kan vi ikke konstatere nogen klar sammenhæng imellem kommunernes brug af råd og vejledning, og hvorvidt de har indstillet sager de seneste år eller overvejet at gøre det.

Når 25 kommuner inden for de seneste år hverken har indstillet sager til børn og unge-udvalget eller overvejet det, hænger det altså ikke nødvendigvis sammen med manglende viden eller, at de ikke har modtaget råd og vejledning. De fleste af kommunerne angiver selv, at det skyldes, at der ikke har været sager, de har fundet relevante. Det ser dog ud til, at når kommunerne indstiller en sag, gør de brug af mulighederne for råd og vejledning.

Fortsat behov for at udbrede kendskabet til reglerne og til mulighederne for råd og vejledning

Der er fortsat en gruppe kommuner, der aldrig har indstillet en sag til Ankestyrelsen, og som heller ikke har gjort brug af de muligheder for råd og vejledning, som de statslige aktører tilbyder. Samtidig er der flere af de forskellige muligheder for råd og vejledning, som flere kommuner ikke kender til.

Der er dermed et behov for at sikre, at alle kommuner har et relevant kendskab til reglerne, overvejer muligheden, når det er relevant, og ved, hvor de kan få råd og vejledning.

KAPITEL 2

Kommunernes kendskab til og brug af reglerne

Dette kapitel beskriver, hvordan kommunerne vurderer deres kendskab til reglerne om adoption uden samtykke. Derudover præsenterer kapitlet kommunernes skøn over, hvor mange sager de har overvejet at indstille til børn og unge-udvalget til adoption uden samtykke – og hvor mange sager, de faktisk har indstillet.

KOMMUNERNE HAR I NOGEN GRAD KENDSKAB TIL REGLERNE

I spørgeskemaundersøgelsen har vi spurgt kommunerne

- i hvilket omfang de vurderer, at de relevante medarbejdere i kommunen har kendskab til reglerne om adoption uden samtykke og
- i hvilket omfang de relevante medarbejdere er klædt på til at anvende reglerne.

Overordnet viser kommunernes svar, at de i nogen grad vurderer, at medarbejderne har kendskab til reglerne, mens de i lidt mindre grad vurderer, at de også er klædt på til at anvende dem.

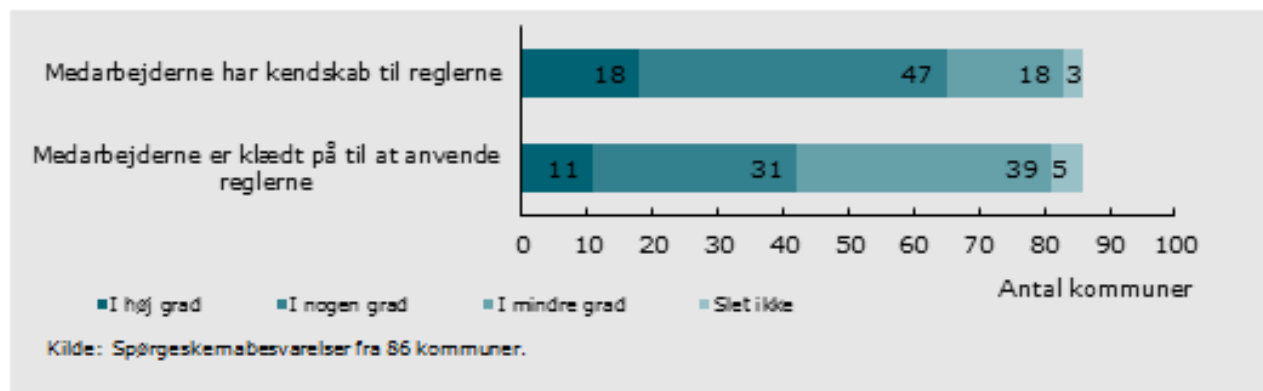
Som det fremgår af figur 2.1. vurderer i alt 65 af de 86 kommuner, at medarbejderne i høj eller nogen grad har kendskab til reglerne. Flertallet, 47 af disse kommuner, vurderer, at det i nogen grad er tilfældet. 18 kommuner vurderer, at det i mindre grad er tilfældet.

Det er derimod kun 42 af de 86 kommuner, der vurderer, at medarbejderne i høj eller nogen grad er klædt på til at anvende reglerne. Hele 39 af kommunerne vurderer, at det kun i mindre grad er tilfældet.

Endelig er der tre kommuner, der vurderer, at medarbejderne slet ikke har kendskab til reglerne, og fem kommuner, der vurderer, at de slet ikke er klædt på til at anvende dem.

Kommunernes kendskab til specifikke dele af lovgivningen fremgår af kapitel 3.

FIGUR 2.1 KOMMUNERNES VURDERING AF, I HVILKEN GRAD DE RELEVANTE MEDARBEJDERE HAR KENDSKAB TIL REGLERNE OG ER KLÆDT PÅ TIL AT ANVENDE DEM



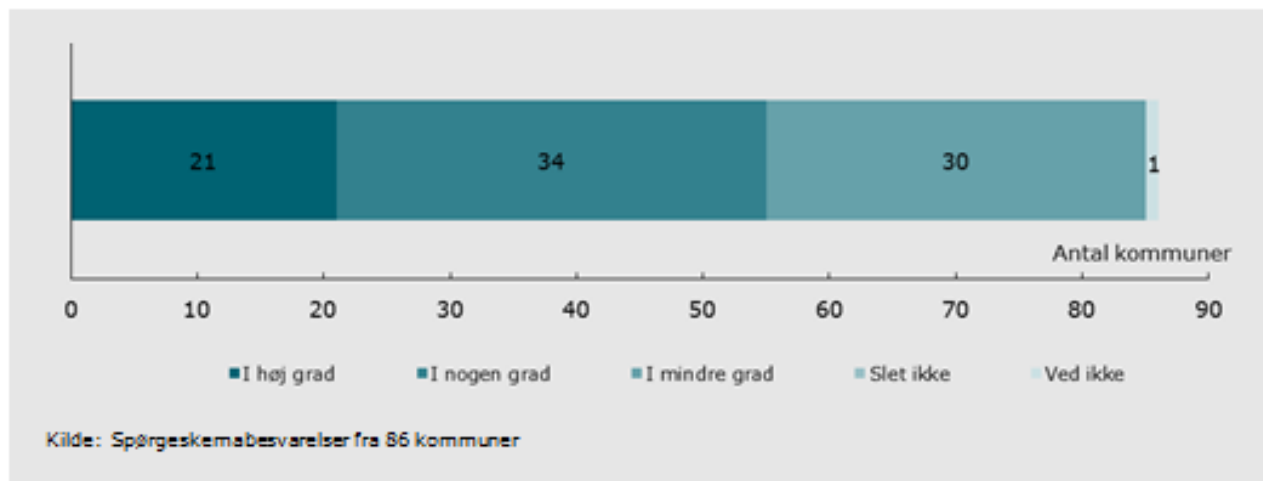
Medarbejderne overvejer i nogen grad muligheden for adoption uden samtykke, når det er relevant

Vi har desuden spurgt kommunerne, i hvilket omfang de vurderer, at de relevante medarbejdere overvejer muligheden for adoption uden samtykke, når det er relevant.

Som det fremgår af figur 2.2 vurderer 21 af de 86 kommuner, at medarbejderne i høj grad overvejer muligheden, når det er relevant. 34 kommuner vurderer, at det i nogen grad er tilfældet, og 30 kommuner vurderer, at det i mindre grad er tilfældet. Ingen kommuner vurderer, at det slet ikke er tilfældet.

Der er dermed en tendens til, at medarbejderne i højere grad overvejer muligheden, end de kender til reglerne eller er klædt på til at anvende dem. Det hænger sandsynligvis sammen med, at det kun kræver et begrænset kendskab til reglerne at overveje muligheden. Bemærk i den sammenhæng, at kommunernes tolkning af, hvad det vil sige at "overveje muligheden" kan variere – fra at sagsbehandleren selv kort overvejer det uden at inddrage andre, til at kommunen eksempelvis iværksætter en afdækning af forældreevnen.

FIGUR 2.2 KOMMUNERNES VURDERING AF, I HVILKEN GRAD MEDARBEJDERNE OVERVEJER MULIGHEDEN FOR ADOPTION UDEN SAMTYKKE, NÅR DET ER RELEVANT



MANGLENDE PRAKSISERFARING ER EN VÆSENTLIG ÅRSAG TIL DET BEGRÆNSEDE KENDSKAB

MANGE KOMMUNER HAR ENDNU IKKE INDSTILLET SAGER

En væsentlig årsag til, at det ikke er alle kommuner, der vurderer, at medarbejderne har godt kendskab til og er klædt på til at anvende reglerne, er manglende praksiserfaring. Det fremgår både af interviewene med de tre statslige aktører og kommunernes egne bemærkninger i spørgeskemaet.

I kommentarerne skriver flere kommuner, at de endnu ikke har indstillet en sag til børn og unge-udvalget, eller at der har været så få sager, at langt de fleste sagsbehandlere ikke selv har haft en sag om adoption uden samtykke mellem hænderne. Manglende praktisk brug af reglerne betyder alt andet lige et dårligere kendskab til dem og dermed at det er sværere at bruge dem.

Interviewene med de statslige aktører bekræfter billedet af, at der er mange kommuner, der har ingen eller begrænset erfaring med at indstille sager. Her udtaler Ankestyrelsen:

”Det er jo klart, at det er svært for dem, når der kun kommer en sag så sjældent, at få noget erfaring i det.” (Ankestyrelsen)

VISO fortæller tilsvarende:

”Det er for mange kommuners vedkommende slet ikke noget, de har erfaring med. Der har været meget få sager tidligere. Så der er ikke så meget erfaring at trække på i den enkelte kommune, og egentlig heller ikke på landsbasis. Det er noget, hvor de har rigtig meget brug for dialog og sparing, sådan helt basalt og grundlæggende.” (VISO)

De statslige aktører har samtidig en klar opfattelse af, at når en kommune først har haft en sag hvor Ankestyrelsen har tiltrådt indstillingen, er den langt mere tilbøjelig til at anvende muligheden igen. Blandt de sager, der har været indstillet til Ankestyrelsen, er der således flere sager fra de samme kommuner – og samtidig som nævnt en del kommuner, der slet ikke er repræsenteret.

BRUG AF REGLERNE ØGER KENDSKABET TIL DEM

Derudover oplever både Ankestyrelsen og Statsforvaltningen, at når en kommune har haft en eller flere sager, der er blevet endeligt godkendt, har de som oftest godt styr på reglerne, næste gang, de indstiller en sag. Her er det Statsforvaltningen, der udtaler sig:

”Det generelle billede er, at lige så snart de har prøvet det et par gange, så er der styr på reglerne.” (Statsforvaltningen)

Nogle kommuner skriver i kommentarer i spørgeskemaet, at den manglende praktiske erfaring også gælder deres børn og unge-udvalg. Nogle af dem der har deltaget i, eller har planlagt at deltage i et temadagsforløb med VISO, har blandt andet derfor inviteret børn og unge-udvalget med.

Ikke nødvendigt, at alle medarbejdere har kendskab til reglerne

Flere kommuner skriver i kommentarfelter i spørgeskemaet, at de ikke finder det nødvendigt, at alle sagsbehandlere har indgående kendskab til reglerne. En kommune skriver eksempelvis, at det forventes, at medarbejderne har kendskab til muligheden og overblik over reglerne, men ikke indgående kendskab:

”Når vi har sager om adoption uden samtykke, går vi i dybden med at undersøge reglerne fra gang til gang. I hverdagen har vi og holder vi det store overblik over regler på området.” (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

SPECIALISERINGS- STRATEGI

I flere kommuner er der enkelte medarbejdere, for eksempel en faglig leder, en fagkoordinator eller en mindre gruppe af erfarne medarbejdere, der har ansvar for at have et grundigt

kendskab til reglerne. Hvis der opstår en sag, hvor det er relevant at overveje muligheden for adoption uden samtykke, vil denne medarbejder/gruppe af medarbejdere altid skulle involveres. Kommunerne skriver for eksempel:

"Ikke alle medarbejdere har kendskab til betingelser og muligheder. Vi har to fagspecialister, der i samarbejde med mig som faglig leder har fokus på området." (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

"Vi har organiseret arbejdet således at alle sager om adoption uden samtykke placeres hos en enkelt medarbejder (undertegnede)." (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

Billedet af, at flere kommuner vælger en specialiseringsstrategi understøttes af, at Statsforvaltningen oplever, at når de taler med repræsentanter fra kommunerne, er det ofte de samme sagsbehandlere. VISO fortæller, at de i forbindelse med temadagsforløb i kommunerne også drøfter med deltagerne, hvordan man organisatorisk kan støtte op om indsatsen på området.

I alt syv kommuner skriver i kommentarfelter i spørgeskemaet, at de har organiseret sig på en måde, hvor enkelte medarbejdere er specialiseret i området. Der kan dog være flere end de syv, der blot ikke har oplyst det i deres besvarelse.

FLERE SAGER SIDEN LOVÆNDRINGERNE I 2015

De tre interviewede statslige aktører fortæller enstemmigt, at der er sket en stigning i antallet af indstillinger til Ankestyrelsen siden lovændringerne i 2015. Ankestyrelsen fortæller:

"Før behandlede vi et par enkelte sager om året – måske to til tre sager. Efter den nye lovgivning er det omkring ti om året. Selvom det stadig er få sager, er der stadig en markant stigning." (Ankestyrelsen)

VISO fortæller, at de også oplever en markant stigning i antallet af henvendelser, der handler om adoption uden samtykke.

De statslige aktører ser særligt en stigning i antallet af indstillede sager om yngre og nyfødte børn. Her er det igen Ankestyrelsen, der udtaler sig:

"Kommunerne begynder at være mere opmærksomme, især også på de små, også allerede under graviditeten. Vi kan se, at de sidste vi har haft efter § 9 stk. 3, det med den varige nedsatte forældreevne, der har børnene været meget små, der har for eksempel været en på to måneder. Og det

FLERE IND- STILLINGER TIL ANKESTYRELSEN OG FLERE HENVENDELSER TIL VISO

FLERE SAGER BETYDER MERE ERFARING

Læs mere om efterspørgslen på råd og vejledning i kapitel 4.

20 KOMMUNER HAR INDSTILLET SAGER

betyder, at de tænker det ind under graviditeten. Det er typisk i de tilfælde, hvor der i forvejen har været et barn, der har været anbragt, eller det er nogle meget dårlig begavede forældre.” (Ankestyrelsen)

De statslige aktører oplever, at stigningen i antallet af indstillinger betyder, at flere kommuner og sagsbehandlere får praktisk erfaring med reglerne, og dermed bedre kendskab til dem. Generelt oplever de, at kommunerne i dag ”famler mindre” end de gjorde for bare nogle år siden, som en medarbejder fra Ankestyrelsen formulerer det.

Igen understreger de statslige aktører, at der fortsat er kommuner, der ikke har indstillet sager, og hvor de derfor heller ikke har indblik i kommunernes praksis. Ankestyrelsen har dog fået tilkendegivelser fra flere kommuner, der ikke tidligere har indstillet en sag, om at de gerne vil ”med på vognen”. Både Ankestyrelsen og VISO oplever desuden generelt en stigende interesse for området i kommunerne, som blandt andet kommer til udtryk ved efterspørgslen på råd og vejledning (se kapitel 4).

Stigningen i antallet af sager hænger sammen med flere forhold

De statslige aktører vurderer, at stigningen i antallet af indstillinger hænger sammen med flere forhold.

For det første har lempelserne i lovændringerne fra 2015 haft væsentlig betydning. For eksempel, at det ikke længere er et krav, at forældrene ikke skal kunne spille en positiv rolle i forbindelse med samvær. Det skal nu også blot sandsynliggøres, at forældreevnen er varigt nedsat. Derudover er der i service-loven indsat en bestemmelse, som understreger kommunernes pligt til at overveje adoption i sager, hvor kommunen antager, at barnet vil være anbragt i en længere årrække.

For det andet har rådgivningsindsatsen på området haft væsentlig betydning for kommunernes opmærksomhed på området.

For det tredje, og som tidligere beskrevet, oplever både Ankestyrelsen og Statsforvaltningen, at erfaring med at indstille sager avler flere indstillinger.

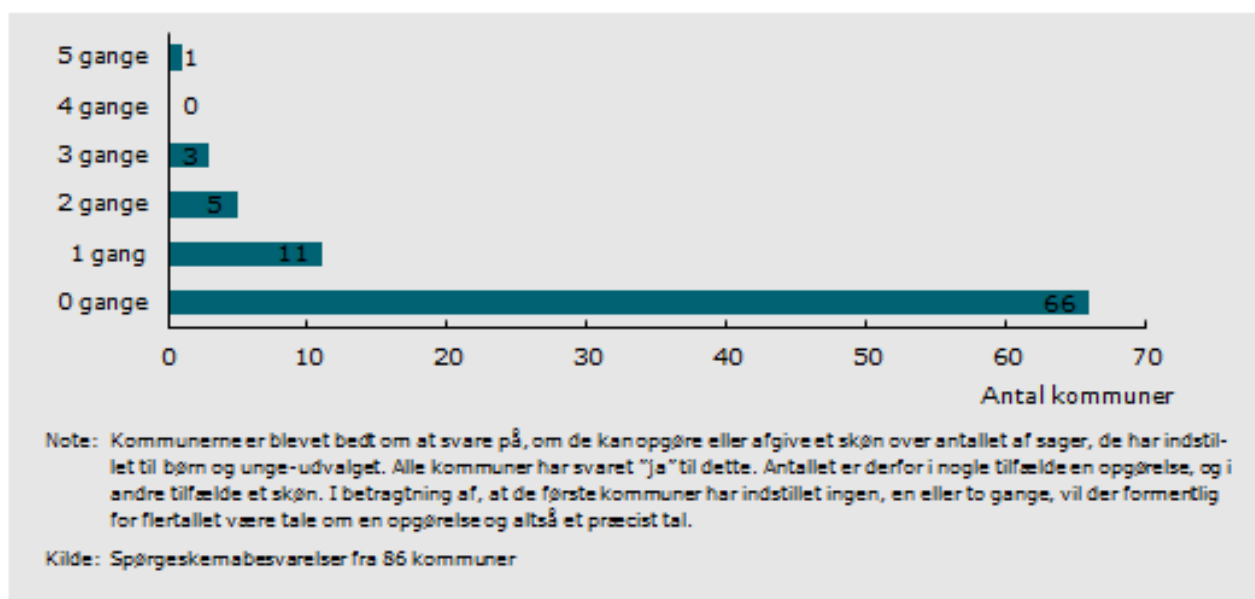
OMFANGET AF INDSTILLINGER TIL BØRN OG UNGE-UDVALGENE

I spørgeskemaet angiver 20 af de 86 kommuner, at de har indstillet en eller flere sager om adoption uden samtykke til børn og unge-udvalget i perioden 1. oktober 2015 til 1. marts

2018. De 20 kommuner har i alt indstillet 35 sager. Som det fremgår af figur 2.3, har de fleste af disse kommuner kun indstillet én gang (11 kommuner).

66 kommuner angiver i spørgeskemaet, at de ikke har indstillet sager til børn og unge-udvalget i perioden.

FIGUR 2.3 ANTAL GANGE KOMMUNERNE HAR INDSTILLET EN SAG OM ADOPTION UDEN SAMTYKKE TIL BØRN OG UNGE-UDVALGET (FRA 1. OKTOBER 2015 TIL 1. MARTS 2018)



Ankestyrelsen oplyser, at der i samme periode blev indstillet 23 sager til dem. Det vil sige, at der er omkring 12 sager på landsplan, som børn og unge-udvalgene har valgt ikke at indstille til Ankestyrelsen. Bemærk dog, at tallet er omtrentligt – dels fordi nogle kommuners svar kan være et skøn, og dels fordi tallet kun dækker over de 86 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet.

Omkring halvdelen af kommunerne har overvejet at indstille sager, der i sidste ende ikke blev indstillet

I alt 49 kommuner har i spørgeskemaet svaret, at de har overvejet at indstille sager til børn- og ungeudvalget, som i sidste ende ikke er blevet indstillet. De 49 kommuner skønner til sammen, at de i perioden 1. oktober 2015 til 1. marts 2018 har overvejet at indstille i mellem 103 og 109 sager.

Dermed har omkring halvdelen af kommunerne overvejet at indstille sager til børn og unge-udvalget, som i sidste ende ikke blev indstillet - imens det kun er omkring en fjerdedel, der har indstillet sager.

Omkring halvdelen af kommunerne har overvejet at indstille sager til børn og unge-udvalget, som i sidste ende ikke blev indstillet - imens det kun er omkring en fjerdedel, der har indstillet sager.

33 af de 86 kommuner har svaret, at der ikke har været tilfælde, hvor de har overvejet at indstille en sag, uden at den i sidste ende blev indstillet. Fire kommuner svarer, at de ikke ved det.

Igen vil vi bemærke, at kommunernes tolkning af, hvad det vil sige at "overveje muligheden" kan variere – fra at sagsbehandleren selv kort overvejer det uden at inddrage andre, til at kommunen eksempelvis iværksætter en udredning af forældreevnen.

Årsager til, at mulige sager ikke er blevet indstillet

Der er altså 49 kommuner, der har svaret, at de har overvejet at indstille sager til børn og unge-udvalget, som i sidste ende ikke blev indstillet. Disse 49 kommuner har vi spurgt, hvad årsagen var til, at sagen eller sagerne i sidste ende ikke blev indstillet. De har her haft mulighed for at afgive flere svar.

Den hyppigste årsag til, at sager i sidste ende ikke indstilles, er, at plejefamilien ikke ønsker at adoptere

Som det fremgår af figur 2.4. svarer 22 af kommunerne, at årsagen i en eller flere sager var, at plejefamilien ikke ønskede at adoptere, og at kommunen vurderede, at det ville være for belastende for barnet med endnu et skift.

20 kommuner svarer, at årsagen i en eller flere af sagerne var problemer med at sandsynliggøre, at forældrenes forældreevne var varigt nedsat, herunder problemer med at få udarbejdet en prognosevurdering (ved indstillinger efter adoptionslovens § 9, stk. 3).

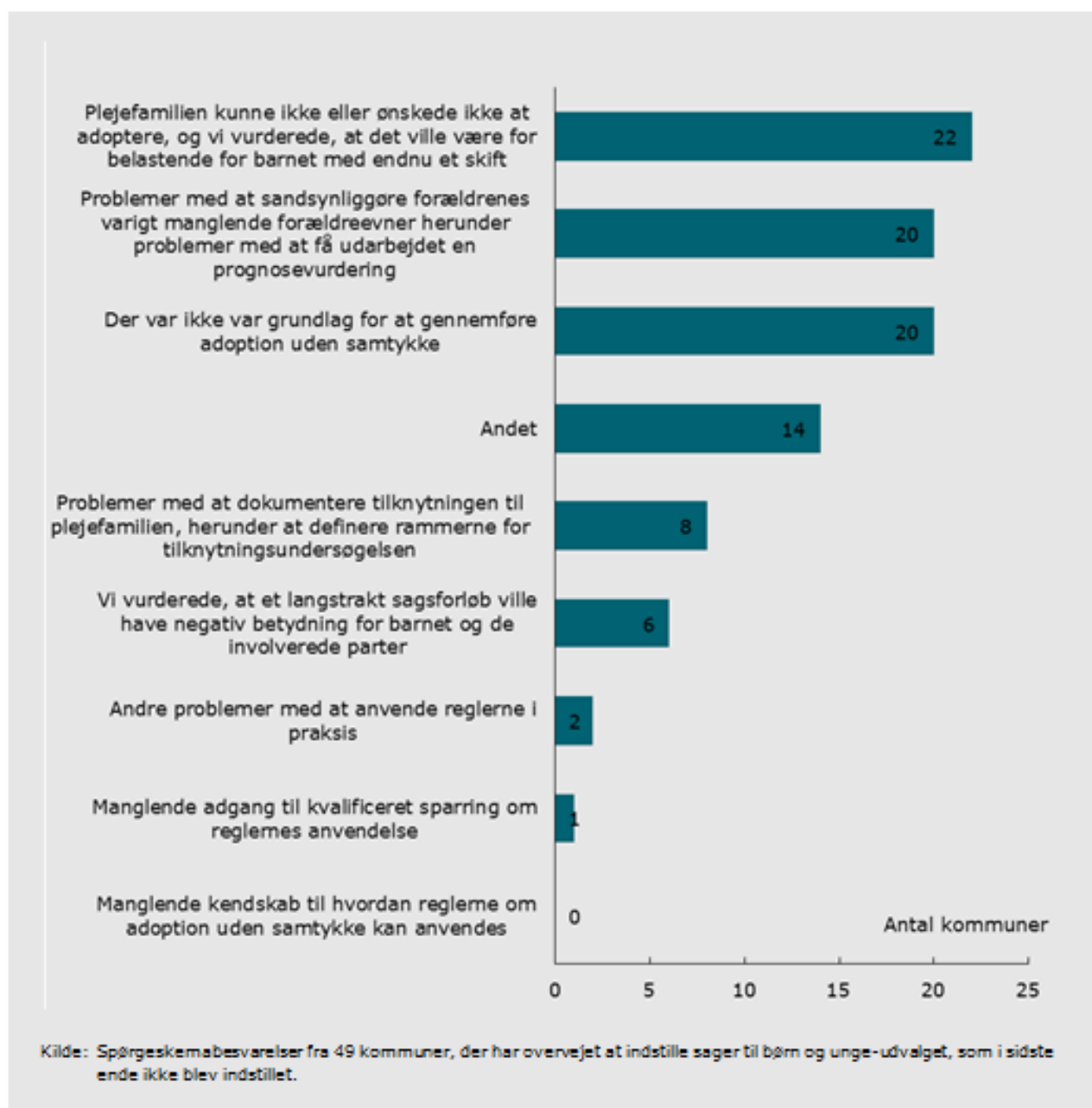
20 kommuner svarer ganske enkelt, at der ikke var grundlag for en adoption uden samtykke.

I alt 16 kommuner svarer "Andet" eller "Andre problemer med at anvende reglerne i praksis. Dette uddybes under figuren.

Otte kommuner svarer, at årsagen i en eller flere sager var problemer med at dokumentere tilknytningen til plejeforældre, herunder problemer med at definere rammerne for en tilknytningsundersøgelse (ved indstillinger efter adoptionslovens § 9, stk. 4).

Seks kommuner svarer, at de i en eller flere af sagerne vurderede, at et langstrakt sagsforløb ville have negativ betydning for barnet og de involverede parter.

FIGUR 2.4 ÅRSAGER TIL, AT KOMMUNERNE I SIDSTE ENDE HAR VALGT IKKE AT INDSTILLE SAGER TIL BØRN OG UNGE-UDVALGET



De i alt 16 kommuner, der har svaret "Andet" eller "Andre problemer med at anvende reglerne i praksis" fremhæver blandt andet følgende årsager til, at sagerne i sidste ende ikke blev indstillet:

- Familien fraflyttede kommunen, før de nåede at indstille
- Kommunen har, eller har ikke hidtil haft, ressourcer og erfaring til at behandle sager om adoption uden samtykke
- Sagen afventer afklaring af faderskab

- Plejefamilien var endnu ikke klar til at adoptere, men forventedes at blive det inden for et års tid
- Forældrene gav undervejs i sagsprocessen samtykke til adoptionen

25 kommuner har hverken indstillet eller overvejet at indstille sager til børn og unge-udvalget

25 kommuner svarer i spørgeskemaet, at de i perioden fra 1. oktober 2018 til 1. marts 2018 ikke har indstillet sager til børn og unge-udvalget, og heller ikke har overvejet det.

I kommentarfelter beskriver flertallet af disse kommuner, at det skyldes, at der ikke har været sager, hvor det har været relevant. Fire kommuner skriver, at det skyldes manglende opmærksomhed på muligheden for adoption uden samtykke eller generel usikkerhed om reglerne, blandt andet grundet manglende erfaring. En af dem skriver:

"Reglerne og processen er yderst komplicerede, og det er en nærmest uoverstigelig opgave at gennemføre en sag."
(Kommune i besvarelse af spørgeskema)

To kommuner skriver, at de er i gang med at styrke deres indsats på området, og netop har haft et temadagsforløb med VISO.

Barrierer og tvivlsspørgsmål

Som beskrevet i kapitel 2 er det overordnede billede, at kommunernes kendskab til reglerne om adoption uden samtykke er forbedret henover de seneste år, og at der er sket en stigning i antallet af sager, der indstilles. Der er dog fortsat nogle barrierer og tvivlsspørgsmål i forbindelse med kommunernes brug af reglerne. Det drejer sig både om brugen af specifikke dele af lovgivningen og om nogle mere overordnede forhold. De beskrives i dette kapitel.

TILKNYTNINGSUNDERSØGELSER OG PROGNOSEVURDERINGER

I sager, hvor kommunerne finder grundlag for at indstille til adoption uden samtykke efter adoptionslovens § 9, stk. 3, er det et lovgivningsmæssigt krav, at de skal sandsynliggøre, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. Hvis de finder grundlag for at indstille efter § 9, stk. 4, gælder det, at kommunen skal dokumentere, at barnet har opnået en tilknytning til plejefamilien der gør, at det vil være skadeligt for barnet, hvis tilknytningen brydes.

§

ADOPTIONSLOVEN § 9, STK. 3

Adoption kan meddeles efter stk. 2, hvis betingelserne for anbringelse af barnet uden for hjemmet i § 58, stk. 1, nr. 1 eller 2, i lov om social service er opfyldt, og det er sandsynliggjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet, og at adoption af hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst vil være bedst for barnet.

ADOPTIONSLOVEN § 9 STK. 4

Når barnet er anbragt uden for hjemmet i en plejefamilie, jf. § 66, stk. 1, nr. 1-3, i lov om social service, og betingelserne for anbringelse af barnet uden for hjemmet i § 58, stk. 1, i lov om social service er opfyldt, kan adoption efter stk. 2 meddeles plejeforældrene, hvis barnets tilknytning til plejefamilien har antaget en sådan karakter, at det vil være skadeligt for barnet at bryde denne tilknytning, navnlig under hensyn til kontinuiteten og stabiliteten i barnets opvækst og til barnets relation til sine forældre.

Både interviewene med de tre statslige aktører og spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne tegner et billede af, at kommunerne oplever en del udfordringer med at få udarbejdet tilknytningsundersøgelser og prognosevurderinger, der lever op til dokumentationskravene for de to bestemmelser.

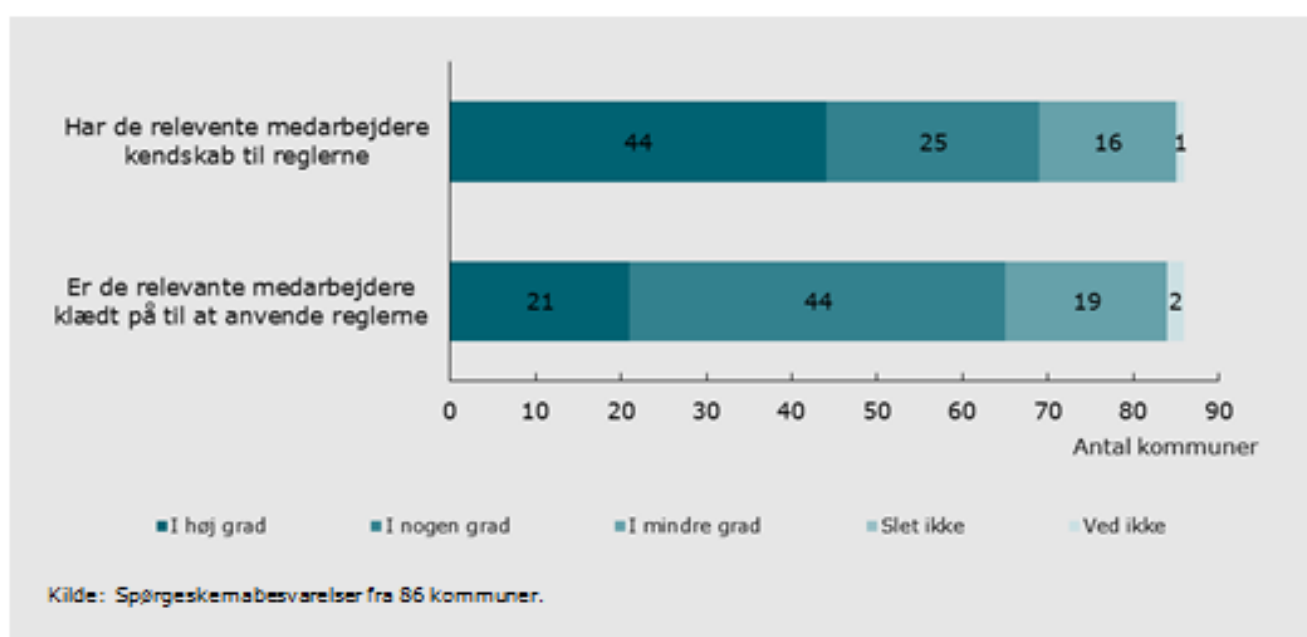
På trods af, at der er tale om to forskellige undersøgelser, som knytter sig til hver sin bestemmelse i adoptionsloven, er det nogle af de samme problematikker, der går igen. De statslige aktører og kommunerne selv fremhæver dog særligt tilknytningsundersøgelserne som en udfordring.

Kommunerne vurderer, at de i nogen grad har kendskab til reglerne om de to dokumentationskrav

Hvad angår kendskabet til reglerne om prognosevurdering – specifikt kravet om at sandsynliggøre, at forældreoven er varigt nedsat - vurderer hovedparten af kommunerne, 44 ud af 86 kommuner, at de relevante medarbejdere i høj grad har kendskab til reglerne. Der er dog en tendens til, at kommunerne i lidt mindre grad vurderer, at medarbejderne er klædt på til at anvende reglerne. 44 af de 86 kommuner vurderer, at det i nogen grad er tilfældet.

Ingen kommuner vurderer, at medarbejderne slet ikke har kendskab til eller er klædt på til at anvende reglerne. Se figur 3.1.

FIGUR 3.1 KOMMUNERNES VURDERING AF I HVILKEN GRAD RELEVANTE MEDARBEJDERE HAR KENDSKAB TIL OG ER KLÆDT PÅ TIL AT ANVENDRE REGLERNE OM PROGNOSEVURDERING



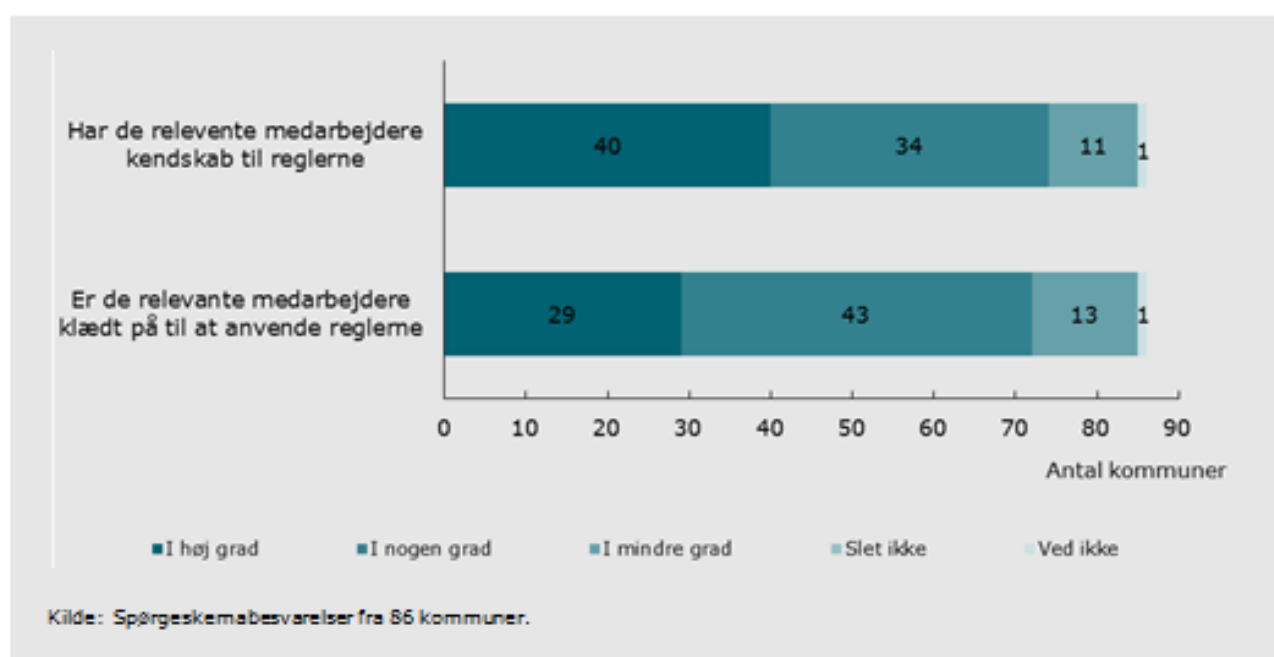
23 af de 86 kommuner vurderer, at de i høj grad har kendskab til reglerne om prognosevurdering, men at de i nogen eller mindre grad er klædt på til at anvende reglerne. Kommunerne fremhæver i kommentarfelter, at det blandt andet skyldes, at:

- det kan være vanskeligt at foretage vurderingen af forældre- evnen, fordi der er tale om et skøn, som stiller krav til medarbejdernes erfaring på området
- det er svært at få udarbejdet undersøgelser af forældre- evnen, hvis forældrene ikke ønsker at samarbejde
- det kan være vanskeligt at sikre, at kommunen får udarbejdet et præcist opdrag til leverandøren, der skal udføre undersøgelsen, og at undersøgelsen er af en tilstrækkelig kvalitet.

I forhold til reglerne om tilknytningsundersøgelse er billedet også, at kommunerne vurderer, at de i lidt højere grad kender til reglerne, end de er klædt på til at anvende dem. Det fremgår af figur 3.2, at 40 af de 86 kommuner vurderer, at de relevante medarbejdere i høj grad har kendskab til reglerne, mens hovedparten af kommunerne, 43 af de 86 kommuner, vurderer, at medarbejderne i nogen grad er klædt på til at anvende reglerne.

Ingen kommuner vurderer, at medarbejderne slet ikke har kendskab til eller er klædt på til at anvende reglerne.

FIGUR 3.2 KOMMUNERNES VURDERING AF I HVILKEN GRAD RELEVANTE MEDARBEJDERE HAR KENDSKAB TIL OG ER KLÆDT PÅ TIL AT ANVENDE REGLERNE OM TILKNYTNINGSUNDERSØGELSE



SVÆRT AT UDFORME OPDRAGET TIL DE TO UNDERSØGELSER

Årsagerne, til at sagerne i sidste ende ikke blev indstillet til adoption uden samtykke, fremgår også af figur 2.4 på side 17 i rapporten.

I forbindelse med vurderingen af deres kendskab til reglerne om tilknytningsundersøgelser bemærker kommunerne i spørgeskemaet hovedsageligt, at der, i lighed med prognosevurderingen, er udfordringer forbundet med at udforme opdraget til undersøgelsen. I forlængelse heraf er der også udfordringer med at få udarbejdet undersøgelser, der har en tilstrækkelig kvalitet.

Derudover peger nogle kommuner på, at de endnu ikke har haft sager efter adoptionslovens § 9, stk. 4, hvor det er relevant at dokumentere tilknytningen mellem barnet og plejefamilien. Som beskrevet i kapitel 2 er manglende praktisk erfaring en væsentlig årsag til, at en del kommuner vurderer, at de kun i nogen eller mindre grad har kendskab til reglerne. Det gælder både reglerne som helhed og de enkelte dele af lovgivningen.

Problemer med at få udarbejdet undersøgelserne kan betyde, at kommunerne vælger at undlade at indstille til adoption uden samtykke

Som det fremgår af kapitel 2 har vi i spørgeskemaet bedt kommunerne om at oplyse, om de har overvejet at indstille sager til adoption uden samtykke til børn og unge-udvalget, der i sidste ende ikke blev indstillet. Det oplyser 49 af de 86 kommuner, at de har.

Af de 49 kommuner har otte kommuner angivet, at årsagen, til at sagen ikke blev indstillet blandt andet var, at de havde problemer med at dokumentere tilknytningen til plejefamilien, herunder at definere rammerne for tilknytningsundersøgelsen.

20 af de 49 kommuner angiver, at en af årsagerne til, at sagerne ikke blev indstillet var, at de havde problemer med at sandsynliggøre forældrenes varigt manglende forældreevner herunder problemer med at få udarbejdet en prognosevurdering.

Kommunerne har problemer med at udfærdige et opdrag til undersøgelserne og sikre, at kvaliteten af undersøgelserne er god nok

Som beskrevet tidligere bemærker kommunerne, at de største vanskeligheder i forbindelse med at anvende reglerne er, 1) at de har problemer med at få defineret et opdrag til undersøgelserne og 2) at de oplever, at undersøgelserne ikke har en tilstrækkelig kvalitet.

Interviewene med VISO, Ankestyrelsen og Statsforvaltningen bekræfter dette billede. Interviewpersonerne peger på, at vanskelighederne hovedsagelig knytter sig til tilknytningsundersø-

gelserne, da der ikke findes en vejledning til udarbejdelsen af denne type undersøgelse.

De tre statslige aktører oplever, at kommunerne kan være famlende, både når de bestiller undersøgelserne, og når de skal vurdere, om indholdet af undersøgelserne er tilstrækkeligt til at leve op til dokumentationskravene. Medarbejderne fra Ankestyrelsen vurderer, at en del af sagerne efter adoptionslovens § 9 stk. 4, som indstilles til Ankestyrelsen, bliver hjemvist på grund af udfordringer knyttet til dokumentationen af tilknytningen mellem barnet og plejefamilien.

En medarbejder fra Ankestyrelsen peger på, at kommunens opdrag til den psykolog, der skal udarbejde undersøgelsen, har betydning for, om undersøgelserne lever op til kravene om dokumentation:

”Der kan være nogle problemer, hvis de (psykologerne) ikke har forholdt sig konkret til det, som loven siger. Det hænger sammen med opdraget, hvor kravene skal fremgå. Det kræver også, at man har en knivskarp forståelse fra sagsbehandlerens side. Hvad er det psykologerne skal komme ind på, og hvad er det, de skal konkludere omkring. Det kræver erfaring.” (Ankestyrelsen)

Psykologerne kan også opleve barrierer i forbindelse med udarbejdelsen af de to typer undersøgelser

Problemerne med at definere et opdrag til undersøgelserne har, som beskrevet, også indvirkning på kvaliteten af selve undersøgelsen. VISO peger på, at det kan være vanskeligt for psykologerne at udarbejde undersøgelserne, herunder i særlig grad tilknytningsundersøgelser. Ifølge VISO kan det handle om, at psykologerne også mangler viden om hvilke metoder, der er relevante at anvende til undersøgelserne og en usikkerhed i forhold til, hvilke krav der er til lige præcis disse typer undersøgelser.

LANGE SAGSFORLØB GIVER ANLEDNING TIL BEKYMRING

Det fremgår af interviewene og kommunernes besvarelser af spørgeskemaet, at varigheden af sagsforløbene i sager om adoption uden samtykke bekymrer både kommuner og de statslige aktører. Bekymringerne går primært på, at det ikke er til barnets bedste, at der går op mod to år, før der kommer en endelig afklaring i sagen. En kommune skriver eksempelvis i en kommentar i spørgeskemaet:

”Processen i forhold til behandling af disse sager er al for lang ud fra barnets perspektiv. Der bør være tidsfrister i

**TILKNYTNINGS-
UNDERSØGELSEN
ER OGSÅ
SVÆR FOR
PSYKOLOGERNE**

**LANGE SAGS-
FORLØB KAN
MEDVIRKE TIL,
AT KOMMUNERNE
IKKE INDSTILLER**

forhold til behandling af sager i retten og landsretten. Har nu ventet 9 måneder på behandling af sag i landsretten, det er ikke til barnets bedste.” (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

Af de 49 kommuner, der har overvejet at indstille en eller flere sager om adoption uden samtykke til børn og unge-udvalget, oplyser seks kommuner, at de i sidste ende valgte at undlade at indstille en eller flere af sagerne, fordi de vurderede, at et langstrakt sagsforløb ville have negativ betydning for barnet og de involverede parter.

Både VISO, Statsforvaltningen og Ankestyrelsen har oplevet, at kommunerne ytrer frustration over den lange sagsbehandlingstid. Kommunerne giver udtryk for, at det kommer bag på dem, at det tager så lang tid før en sag er endelig afsluttet, og at det kan få indflydelse på deres vurdering af, om de skal indstille en sag til adoption uden samtykke i fremtiden.

I både VISO og Ankestyrelsen er der dog også en oplevelse af, at kommunerne er opmærksomme på at holde sagsbehandlingstiden op imod barnets livsperspektiv. Hvis der er tale om et barn, der skal være anbragt i 18 år, er adoption uden samtykke muligvis en bedre mulighed, til trods for den lange sagsbehandlingstid.

Nogle af interviewpersonerne blandt de statslige aktører peger på, at den lange sagsbehandlingstid kan være mest problematisk i sager efter adoptionslovens § 9 stk. 3, hvor der vil være tale om en fremmedadoption, da barnet først kan flyttes til adoptivforældrene, når sagen er helt afsluttet. Det betyder, at der sker et brud i kontinuiteten i en senere alder, hvilket kan være u hensigtsmæssigt.

Andre peger på, at det også kan være meget u hensigtsmæssigt i sager efter adoptionslovens § 9, stk. 4, fordi plejebørnene oplever at stå i en usikker situation, mens sagen bliver behandlet. Her kan der ofte være tale om ældre børn, som har et stort ønske om at blive adopteret af plejefamilien.

Sagerne trækker ud, når de skal for retten

Når Statsforvaltningen har truffet afgørelse om, at et barn skal bortadopteres uden samtykke, har de biologiske forældre mulighed for at indbringe afgørelsen for byretten og efterfølgende for landsretten. Det fremgår af interviewet med Statsforvaltningen, at stort set samtlige sager bliver indbragt for retten.

De statslige aktører vurderer, at langt hovedparten af sagsbehandlingstiden ligger i domstolene, hvor det kan tage mange måneder, før der er tid til at behandle sagen.

**SAGSBEHAND-
LINGSTIDEN ER
PROBLEMATISK
FOR BARNET**

Under interviewene gav interviewpersonerne nogle forslag til, hvordan man kan nedbringe sagsbehandlingstiden:

- Der fastsættes en tidsfrist for, hvor lang tid retterne har til at behandle sagerne, i tråd med den tidsfrist, der er fastsat for sagsbehandlingen i Ankestyrelsen.
- Domstolsbehandlingen samles ved en særlig børneret med opprioritering af opgaven.

UKLARHED OM ANBRINGELSER MED HENBLIK PÅ ADOPTION

Det fremgår af vejledningen til lovgivningen¹, at kommunerne bør overveje muligheden for at anbringe børn med henblik på adoption.

Der er dog i praksis uklarhed om 1) hvornår betingelserne for at kunne anbringe med henblik på adoption uden samtykke er opfyldt og 2) arbejdsgangene i forbindelse med en eventuel anbringelse.

Det fremgår både af interviewene med de statslige aktører og af kommunernes besvarelser af spørgeskemaet, at kommunerne ønsker at anbringe med henblik på adoption, særligt fordi der kan gå op til to år før den endelige adoptionsbevilling er på plads.

Parallelførløb i forhold til afgørelse om adoption uden samtykke og godkendelse af plejeforældrene som adoptanter

I Statsforvaltningen har de set eksempler på, at kommunerne anbringer et barn hos en plejefamilie, der samtidig ansøger om at blive konkret godkendte til at adoptere barnet. Oplevelsen er, at kommunerne forsøger at finde alternative måder at anbringe med henblik på adoption uden samtykke, fordi der som oftest er tale om meget lange sagsforløb i denne type sager, og fordi der er forvirring omkring mulighederne for at gøre det i praksis.

Statsforvaltningen fremhæver, at det parallelførløb, der opstår, mellem sagen om adoption uden samtykke og plejefamiliens ansøgning om godkendelse til adoption, er meget u hensigtsmæssig og ofte ikke vil medføre det resultat, som kommunen og plejefamilien ønsker:

¹ Vejledning om frigivelse af børn til national adoption, VEJ nr. 11365 af 30. december 2015.

"Interessen for at få barnet anbragt, så det ikke skal flyttes igen, er helt forståelig, men det kan bare ikke lade sig gøre. Der er tit problemer for kommunerne med at finde ud af det, hvor de forsøger at få dem i en plejefamilie og samtidig søger den plejefamilie om godkendelse til det konkrete barn. De regner med, at processerne kan køre sideløbende. En tvangsadoption og samtidig godkendelse til det konkrete barn. Men det er ikke systemet, det er ikke sikkert, at det kan passe sammen i sidste ende." (Statsforvaltningen)

De statslige aktører peger på, at parallelforløbene risikerer at sætte både plejefamilien og barnet i en meget sårbar situation. I Statsforvaltningen har de set flere eksempler på, at plejeforældre mere eller mindre får stillet i sigte, at de kan adoptere barnet, men hvor det alligevel ikke lykkes.

PLEJEFAMILIERNES ROLLE

Både VISO, Statsforvaltningen og Ankestyrelsen peger desuden på, at der kan være nogle udfordringer for kommunerne i forhold til at tage højde for plejefamilierne og deres rolle i sager om adoption uden samtykke.

Først og fremmest peger de statslige aktører på, at kommunerne nogle gange er udfordrede i forhold til at vejlede plejefamilierne tilstrækkeligt om sagsbehandlingsprocessen og om deres muligheder som plejeforældre. I Ankestyrelsen har interviewpersonerne set sager, hvor dialogen mellem kommunen og plejefamilien ikke har været god nok, og hvor der derfor er opstået misforståelser omkring sagen.

"Vi læser jævnligt, at kommunikationen ikke har været for god. Plejeforældrene har opfattet det på den måde, at kommunen har sagt ja, men det har aldrig været meningen at barnet skulle blive der, og det har plejeforældrene ikke hørt." (Ankestyrelsen)

Interviewpersonerne fremhæver, at plejefamilierne spiller en vigtig rolle, uanset om de skal adoptere eller skal medvirke til at sikre den bedst mulige overgang til en ny familie for barnet.

I Statsforvaltningen har de erfaringer med plejeforældre, der kontakter dem, fordi plejeforældrene føler sig pressede til at sige ja til en adoption. En kommune beskriver også dette dilemma i besvarelsen af spørgeskemaet:

"Dilemmaet ved at spørge en plejefamilie som måske takker nej. Det er et stort etisk dilemma, for plejefamilien siger jo implicit sit arbejde op og får ændret familiemønster. Emnet er meget følsomt også for plejefamilien, for de må ikke føle

**DIALOG OG
VEJLEDNING ER
VIGTIG**

sig presset og frygte, at vi så adopterer barnet et andet sted hen. De menneskelige og etiske hensyn vejer meget tungt.” (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

Nogle plejefamilier kan ikke eller ønsker ikke at adoptere

Blandt de 49 kommuner, der har overvejet at indstille en sag til adoption uden samtykke, har 22 kommuner angivet, at årsagen til, at kommunen i sidste ende ikke indstillede sagen, var, at plejefamilien ikke kunne eller ikke ønskede at adoptere barnet, og kommunen vurderede, at det ville være for belastende for barnet med endnu et skift.

Interviewpersonerne peger på, at der kan være en række årsager til, at plejefamilier ikke ønsker at adoptere barnet. Plejeforældrene kan eksempelvis miste deres vederlag og eventuelt den støtte de modtager fra kommunen.

En anden problematik kan være, at plejefamilien har flere plejebørn, hvorfor de kan være bekymrede for forholdet til de øvrige plejebørn og dynamikken i familien, hvis et af børnene bliver adopteret. En kommune beskriver i et kommentarfelt i spørgeskemaet nogle af de problematikker, der kan være på spil:

”Vi kan støde på en plejefamilie, hvor tilknytningen er så god, at det vil give mening, at barnet blev hos dem ved adoption. Men plejefamilien ønsker ikke altid dette, da det er deres job. Måske går de hjemme på fuld tid med løn, så vil de ikke ”slippe” denne indtægt. Hvis der er flere plejebørn i familien kan det være svært at adoptere det ene barn, men ikke det andet.” (Kommune i besvarelse af spørgeskema)

Plejeforældrene kan miste deres vederlag og eventuelt den støtte de modtager fra kommunen.

Plejefamilien kan have flere plejebørn, og være bekymrede for forholdet til de øvrige plejebørn og dynamikken i familien, hvis et af børnene bliver adopteret.

SERVICELOVEN OG ADOPTIONSLOVEN

Interviewpersonerne fra VISO, Statsforvaltningen og Ankestyrelsen peger på, at der er en uoverensstemmelse mellem intentionerne med adoptionsloven og serviceloven i forhold til ændring af anbringelsessted. Derudover oplever de, at der i kommunerne kan være tvivl om, hvornår hvilken lovgivning gælder i forbindelse med fastsættelse af samvær.

Ændring i anbringelsessted med henblik på adoption uden samtykke

Det fremgår af forarbejderne til adoptionsloven og af vejledning om frigivelse af børn til national adoption, at barnet skal flyttes til en kommende adoptivfamilie hurtigst muligt, når Statsforvaltningen har truffet afgørelse om, at en adoption uden samtykke kan gennemføres.

Ankestyrelsen har dog senere fastslået, at det ikke er muligt at flytte et barn, hvis den eneste begrundelse er, at der er en forventning om, at der sker en adoption. Det fremgår af principafgørelse 16-17, som beskrevet i boksen herunder.

§

PRINCIPAFGØRELSE 16-17

Ankestyrelsen har i principafgørelse [16-17](#) fastslået, at kommunen ikke kan ændre anbringelsesstedet, hvis flytningen alene er begrundet med en forventet adoption uden samtykke.

Det skyldes, at det er betingelserne for ændring af anbringelsessted, som fremgår af serviceloven, der er gældende, indtil adoptionen er endelig gennemført.

Ændring af anbringelsessted kan først ske, når mulighederne for at anke afgørelsen er udtømte.

Alle interviewpersonerne peger på, at det er uhensigtsmæssigt, at der er en diskrepans mellem de to lovgivninger i forhold til muligheden for at flytte barnet så tidligt som muligt. Det er desuden interviewpersonernes vurdering, at kommunerne i nogle tilfælde ikke er opmærksomme på, at det er serviceloven, der gælder, indtil adoptionen er gået endeligt igennem, eller at der opstår tvivlsspørgsmål blandt kommunerne, fordi de bliver usikre på, hvilke regler der gælder på området.

Statsforvaltningen vurderer dog, at Ankestyrelsens principafgørelse 16-17 har været med til at skabe klarhed omkring reglerne for ændring af anbringelsessted.

Samvær mellem barnet og de biologiske forældre

Statsforvaltningen oplever, at nogle kommuner kan være usikre på reglerne for samvær mellem barnet og de biologiske forældre. I tråd med problematikkerne omkring muligheden for at ændre anbringelsesstedet, bunder tvivlen ifølge interviewpersonerne i, at det er uklart for kommunerne, hvornår serviceloven gælder, og hvornår adoptionsloven gælder i sager om adoption uden samtykke.

Statsforvaltningen har også oplevet, at der opstår tvivlsspørgsmål om, hvor længe der skal udbetales vederlag til plejefamilien.

KRAV TIL INDHOLDET AF INDSTILLINGEN

Ankestyrelsen vurderer, at nogle kommuner fortsat har udfordringer med at sikre, at indstillingerne til adoption uden samtykke er tilstrækkelig oplyst, og er præcise i forhold til, hvilken bestemmelse, de indstiller til adoption efter.

Når kommunen vurderer, at der er grundlag for at gennemføre en adoption uden samtykke, skal der udarbejdes en indstilling til adoption uden samtykke, som skal forelægges for børn og unge-udvalget. Kravene til indholdet af indstillingen fremgår af servicelovens § 68 E, stk. 2 (se boks herunder).

§

INDSTILLINGEN TIL BØRN OG UNGE-UDVALGET SKAL INDEHOLDE:

1. Den børnefaglige undersøgelse, jf. § 50 i serviceloven
2. Handleplanen, jf. § 140 i serviceloven
3. En redegørelse for, at betingelserne for adoption uden samtykke efter § 9, stk. 2-4, i adoptionsloven er opfyldt.
4. Oplysninger om barnets eller den unges holdning til den påtænkte adoption, jf. § 6, stk. 1 og 3, i adoptionsloven.

Hvis indstillingen sker efter adoptionslovens § 9, stk. 3 eller 4, skal indstillingen desuden indeholde en redegørelse for, at betingelserne for anbringelse uden for hjemmet uden samtykke er opfyldt, jf. § 58, stk. 1 i serviceloven.

I nogle tilfælde mangler der tilstrækkelige oplysninger

I interviewet med Ankestyrelsen peger medarbejderne på, at de har modtaget indstillinger til adoption uden samtykke, hvor der manglede et eller flere af de elementer, som er påkrævede, jf. ovenstående boks. Det kan eksempelvis være, at der har manglet en børnefaglig undersøgelse, hvilket har været grund til at hjemvise sagen:

"Vi kan se af vores sager, at der også er udfordringer i forhold til, at der ikke altid ligger eksempelvis prognosevurderinger og § 50 undersøgelser. Det er også noget sagerne er faldet på. Selvom det er remset op i lovgivningen." (Ankestyrelsen)

**SOM REGEL
KOMMUNER, DER
IKKE HAR HAFT
EN SAG FØR, SOM
ER I TVIVL**

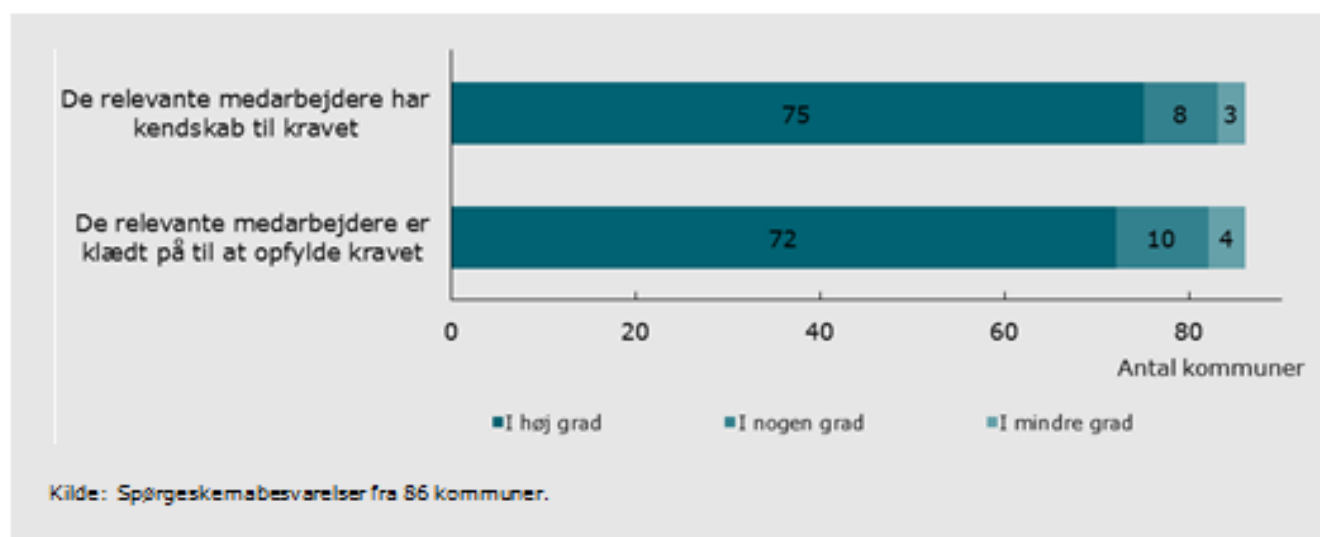
Medarbejderne peger på, at det er deres fornemmelse, at det er de kommuner, der ikke har haft en sag om adoption uden samtykke før, som kan begå de fejl. Det er medarbejdernes vurdering, at det kan være vanskeligt for kommunerne at udarbejde en sag, der lever op til alle krav på området:

”Hvis de ikke har nogen jurister eller andre medarbejdere, der har viden nok eller kan tilegne sig viden på området, så kan det være svært for dem at lave en ordentlig sag. For den kræver meget mere arbejde, kendskab og viden end en klagesag, eksempelvis om tvangsanbringelse.” (Ankestyrelsen)

Kommunerne vurderer, at de har godt kendskab til kravet om børnefaglig undersøgelse og handleplan

Det fremgår af spørgeskemabesvarelserne, at kommunerne overordnet set vurderer, at de har godt styr på kravet om, at indstillingen om adoption uden samtykke skal indeholde en børnefaglig undersøgelse og en handleplan. 75 af de 86 kommuner vurderer, at de i høj grad har kendskab til dette krav. Kommunerne vurderer ligeledes, at medarbejderne generelt er klædt på til at opfylde kravet. 72 af de 86 kommuner vurderer, at det i høj grad er tilfældet. Se figur 3.3.

FIGUR 3.3 KOMMUNERNES VURDERING AF I HVILKEN GRAD DE RELEVANTE MEDARBEJDERE HAR KENDSKAB TIL OG ER KLÆDT PÅ TIL AT LEVE OP TIL KRAVET OM BØRNEFAGLIG UNDERSØGELSE OG HANDLEPLAN



Enkelte kommuner bemærker i kommentarer til besvarelsen af spørgeskemaet, at de kan komme i tvivl om kravene til indholdet af indstillingerne.

Andre kommuner bemærker, at der kan være behov for sparring til medarbejderne om hvordan undersøgelserne tilrette-

ægges i forhold til at tage højde for reglerne om adoption uden samtykke. Endnu andre kommuner bemærker, at der kan være sagsbehandlere, som ikke er vant til at udarbejde indstillinger til børn og unge-udvalget, og som derfor vil have brug for sparring til det.

Oplysninger om barnets holdning og dokumentation for, at der er grundlag for en anbringelse uden samtykke

Kommunernes besvarelser af spørgeskemaet viser, at hovedparten af de 86 kommuner vurderer, at de relevante medarbejdere i høj grad kender til kravene om, at indstillingen til adoption uden samtykke skal indeholde oplysninger om barnets holdning til den påtænkte adoption (48 kommuner) og dokumentation af, at der er grundlag for en anbringelse uden samtykke (41 kommuner).

Kommunerne vurderer overordnet set også, at de relevante medarbejdere er klædt på til at anvende reglerne. 50 af de 86 kommuner vurderer, at medarbejderne i høj grad er klædt på til at anvende reglerne om oplysninger om barnets holdning. 45 af de 86 kommuner vurderer, at medarbejderne i høj grad er klædt på til at imødekomme kravet om dokumentation for en anbringelse uden samtykke.

Fire kommuner vurderer dog både, at de relevante medarbejdere slet ikke kender til kravet om dokumentation af grundlag for anbringelse uden samtykke, og at de slet ikke er klædt på til at opfylde kravet.

BESKIKKELSE AF ADVOKATER

Det fremgår af interviewene med de statslige aktører og spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunerne, at der fortsat er usikkerhed i kommunerne om, hvem der skal beskikke advokater i sager om adoption uden samtykke.

§

ADOPTIONSLOVENS § 15 A, STK. 2

Statsforvaltningen skal under en sag om adoption efter § 9 beskikke en advokat for barnet. Statsforvaltningen skal samtidig tilbyde forældrene og indehaveren af forældremyndigheden, hvis denne er en anden end forældrene, samt barnets eventuelle plejeforældre advokatbeskikkelse.

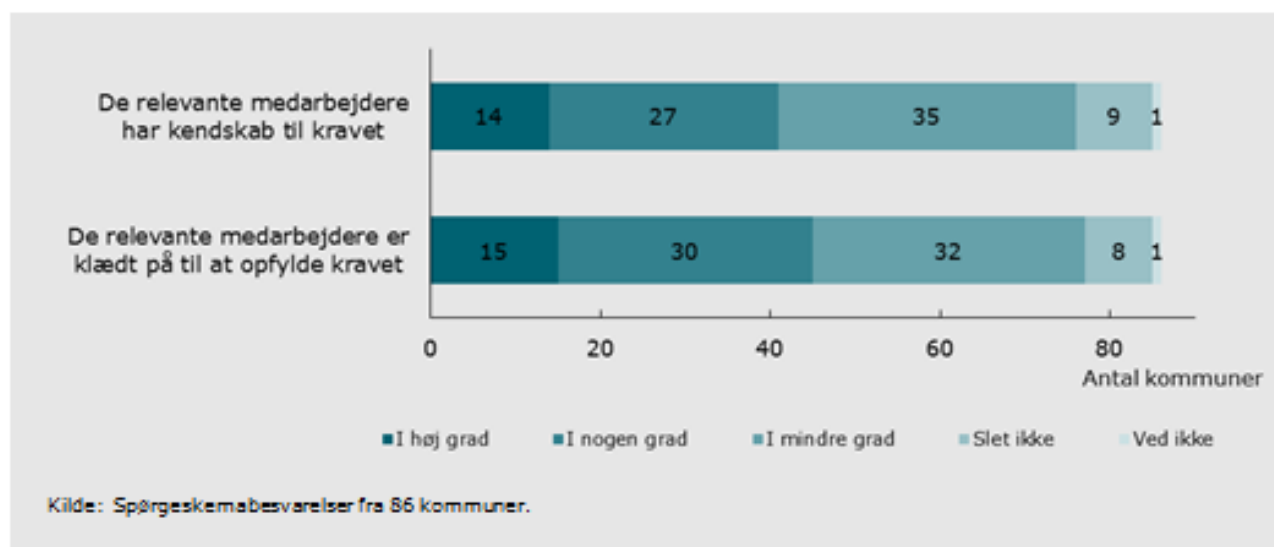
VEJLEDNING OM FRIGIVELSE AF BØRN TIL NATIONAL ADOPTION - UDDRAG AF AFSNIT 11.7

Inden en sag om adoption uden samtykke forelægges for børn og unge-udvalget, skal kommunen sende de relevante oplysninger fra sagen til Statsforvaltningen med henblik på Statsforvaltningens afgørelse om advokatbeskikkelse. Statsforvaltningen vil beskikke en advokat, således at beskikkelsen gælder for hele sagens administrative behandling – dvs. både i børn og unge-udvalg, Ankestyrelsen og Statsforvaltningen.

Kommunerne vurderer overordnet set, at deres kendskab til reglerne for beskikkelse af advokater er forholdsvis lille. Det samme gør sig gældende for vurderingen af, hvorvidt medarbejderne er klædt på til at anvende reglerne.

35 af de 86 kommuner vurderer, at de i mindre grad kender til reglerne, og ni kommuner vurderer, at de slet ikke kender til reglerne. 32 af de 86 kommuner vurderer, at medarbejderne i mindre grad er klædt på til at anvende reglerne, og otte kommuner vurderer, at det slet ikke er tilfældet. Se figur 3.4.

FIGUR 3.4 KOMMUNERNES VURDERING AF HVORVIDT DE RELEVANTE MEDARBEJDERE HAR KENDSKAB TIL KRAVENE I FORHOLD TIL BESKIKKELSE AF ADVOKATER



Nogle kommuner bemærker i deres besvarelse af spørgeskemaet, at de enkelte medarbejdere har adgang til sparring, når de starter en sag om adoption uden samtykke. Det kan enten være internt i kommunen eller i form af vejledning fra Statsforvaltningen eller VISO. Kommunerne vurderer, at medarbejderne i den forbindelse vil blive gjort opmærksomme på reglerne om beskikkelse af advokater.

Tvivl om, hvem der skal beskikke advokater

Interviewene bekræfter det billede, som kommunerne selv har af deres kendskab til reglerne og anvendelsen af dem. Statsforvaltningen oplever, at en del kommuner er i tvivl om reglerne for, hvem der skal beskikke advokater i sager om adoption uden samtykke. Flere kommuner kontakter således Statsforvaltningen, når de starter en sag, og får i den forbindelse afklaret spørgsmålene.

Kommunernes tvivl skyldes – ifølge interviewpersonerne – formentlig, at reglerne i denne type sager adskiller sig fra andre sager, hvor det er kommunens ansvar, at parterne i sagen får beskikket advokater. Statsforvaltningen har set enkelte eksempler på, at der ikke har været beskikket advokater fra sagens start.

REGLERNE ADSKILLER SIG FRA ANDRE OMRÅDER

Interviewpersonerne fra Ankestyrelsen vurderer desuden, at kommunerne fortsat kan have problemer med at afklare, hvem der er parter i sagerne. De vurderer dog generelt, at kommunerne i de sager, de har set, er blevet mere opmærksomme på de specifikke regler omkring beskikkelse af advokater. De oplevede eksempelvis i højere grad tidligere, at kommunerne ikke havde styr på, at det er Statsforvaltningen, der skal beskikke advokaterne.

Materialet til Statsforvaltningen

Statsforvaltningen oplever, at nogle kommuner er usikre på, hvilket materiale de skal sende ind i forbindelse med beskikkelse af advokater. Af vejledningen om frigivelse af børn til national adoption fremgår det, at kommunerne skal sende alt relevant materiale.

Ifølge Statsforvaltningen er det alene nødvendigt at kommunerne oplyser:

- hvem der skal have beskikket advokaterne
- hvilken bestemmelse der indstilles til adoption efter
- hvorvidt parterne har ønsket bestemte advokater beskikket
- om en af parterne ønsker at give samtykke

HOLDNINGER TIL ADOPTION UDEN SAMTYKKE

Interviewpersonerne fra VISO, Ankestyrelsen og Statsforvaltningen vurderer, at der over de senere år er sket en ændring i holdningen til adoption uden samtykke i kommunerne. Der er i højere grad kommet fokus på, at det kan være til barnets bedste at gennemføre en adoption, også uden samtykke. Det er dog også vurderingen blandt interviewpersonerne, at der fortsat opstår nogle dilemmaer for sagsbehandlerne, som sidder med sagerne:

"Følelsesmæssigt er det meget svære sager, og mange i kommunerne har tilsyneladende følt, at vi afskærer forældrene helt fra deres børn og børnene fra deres biologiske forældre. Nu oplever de mere, at det jo er barnets tarv, man kigger på, hvad der er bedst for barnet." (Ankestyrelsen)

Dette bekræftes af nogle af kommunernes bemærkninger i spørgeskemaet.

Flere kommuner vurderer, at det på samme måde kan opleves som en meget indgribende beslutning for kommunernes børn og unge-udvalg, som kan have vanskeligt ved at træffe beslutning om at indstille til adoption uden samtykke.

Der er i højere grad kommet fokus på, at det kan være til barnets bedste at gennemføre en adoption, også uden samtykke.

KAPITEL 4

Råd og vejledning

Dette kapitel beskriver den rådgivning og vejledning, de tre statslige aktører tilbyder, samt kommunernes kendskab til og brug af forskellige former for råd og vejledning.

Kapitlet belyser også, hvilken betydning, kommunerne og de statslige aktører oplever, at den rådgivning og vejledning, kommunerne modtager, har for deres kendskab til og brug af reglerne.

TYPER, OMFANG OG EFTERSPØRGSEL

Overordnet har alle tre statslige aktører oplevet en stigende efterspørgsel på rådgivning efter den nye lovgivning trådte i kraft den 1. oktober 2015.

VISO

VISO tilbyder tre former for råd og vejledning:

- Telefonisk rådgivning
- Rådgivning i enkeltsager
- Temadagsforløb

TELEFONISK RÅDGIVNING

Den telefoniske rådgivning er på et generelt og overordnet niveau, hvor VISO ikke forholder sig til en konkret sag. Det kan for eksempel handle om mere lavpraktiske ting, som hvem kommunerne skal inddrage, om en sag kunne være relevant for VISO at se nærmere på eller hvilket materiale kommunerne i så fald skal sende ind.

VISO skønner, at de har modtaget omkring 100 telefoniske henvendelser om adoption uden samtykke siden oktober 2015.

RÅDGIVNING I ENKELT SAGER

Ved rådgivning i enkeltsager ser VISO sagsakterne i den enkelte sag, og vurderer, hvor der er udfordringer og opmærksomhedspunkter. På den baggrund sparrer de med kommunen om fremtidige sagsskridt.

VISO nævner i interviewet, at de har rådgivet i 39 enkeltsager siden deres råd og vejledning blev skrevet ind i lovgivningen. De oplyser desuden, at de allerede i april 2018 har rådgivet i det samme antal konkrete enkeltsager som i hele 2017.

TEMADAGE

Temadagsforløbene er typisk opdelt i tre halve dage, hvor de to første typisk afholdes samlet. Dagene har tre forskellige overskrifter som bygger på det, VISO igennem deres øvrige råd og vejledning har oplevet fylder mest i kommunerne. Forløbene indeholder:

VISO har modtaget ca. 100 telefoniske henvendelser, rådgivet i 39 enkeltsager, og afholdt 26 temadagsforløb siden oktober 2015.

- En introduktion til de juridiske, de socialfaglige og de psykologfaglige perspektiver på adoption uden samtykke.
- Oplæg og diskussion om kultur og etik. VISO prøver her at få kommunerne til at diskutere, hvad de tænker om området, og hvad de selv kan se af udfordringer.
- Oplæg og diskussion om organisering. Her drøftes kommunens interne organisering og prioritering, og VISO præsenterer andre kommuners erfaringer med forskellige former for organisering på området.

VISO fortæller, at de har afholdt 26 temadagsforløb siden oktober 2015.

VISO nævner, at de har gjort meget for at markedsføre deres rådgivning, hvilket også kan have en betydning for den stigende efterspørgsel.

I spørgeskemaet skriver nogle kommuner, at de har gode erfaringer med, at medlemmerne af børn og unge-udvalget deltager på temadagene, da deres kendskab til området og reglerne – som nævnt i kapitel 2 – også ofte er begrænset.

Ankestyrelsens råd og vejledning

Ankestyrelsen tilbyder råd og vejledning i form af:

- Telefonisk og skriftlig rådgivning
- Kurser om adoption uden samtykke
- Læringsteams om adoption

Derudover kan Ankestyrelsens principafgørelser betragtes som en form for råd og vejledning, der dog ikke beskrives særskilt her.

TELEFONISK RÅDGIVNING

Den telefoniske og skriftlige rådgivning tager ofte udgangspunkt i spørgsmål, der er opstået i kommunerne i forbindelse med behandlingen af en konkret sag. Der er også enkelte plejefamilier, der kontakter Ankestyrelsen med spørgsmål.

KURSER OM ADOPTION UDEN SAMTYKKE OG SPARRING PÅ ADOPTIONSOM- RÅDET

På Ankestyrelsens kurser om adoption uden samtykke, underviser jurister fra styrelsen i reglerne om adoption uden samtykke. Ankestyrelsen har som VISO også oplevet stor efterspørgsel på deres kurser om adoption uden samtykke efter lovændringerne i 2015, omend denne efterspørgsel faldt lidt fra 2016 til 2017.

Ankestyrelsens afholder desuden læringsteambesøg, som har til formål, at udbrede kendskabet til adoption som en vej til stabilitet og kontinuitet i et barneliv. Fokus er på at styrke kommunens sagsbehandling og at yde rådgivning i sager, hvor

adoption kan komme på tale, som et alternativ til en langvarig anbringelse.

På besøgene identificeres udfordringer ved sagsbehandlingen ved hjælp af konkrete sagsgennemgange og Ankestyrelsens medarbejdere yder sparring til medarbejderne fra kommunerne. Læringsteamet kan eksempelvis sparre med kommunerne om, hvornår det kan være relevant at overveje muligheden for adoption uden samtykke, og hvorfor det kan være til barnets bedste at blive bortadopteret, selvom det kan betyde at der sker et skift i de primære omsorgspersoner i barnets liv. Kommunerne bliver således bedre klædt på til at inddrage muligheden for adoption i sagsbehandlingen.

Statsforvaltningens råd og vejledning

Statsforvaltningen tilbyder råd og vejledning i form af telefonisk og skriftlig rådgivning.

Medarbejderne i Statsforvaltningen fortæller, at de ligeledes oplever en rimelig efterspørgsel på råd og vejledning. De bliver kontaktet med spørgsmål om adoption uden samtykke cirka to gange om ugen – både generelle spørgsmål og spørgsmål om konkrete sager.

HVEM YDER RÅD OG VEJLEDNING HVORNÅR

VISO, Ankestyrelsen og Statsforvaltningen fortæller alle, at kommunerne har mulighed for at kontakte dem for råd og vejledning undervejs i hele sagsprocessen. Der er dog nogle tendenser i forhold til, hvornår de oftest bliver kontaktet, og hvornår de bedst kan rådgive.

Før indstillingen til børn og unge-udvalget

Både VISO og Ankestyrelsen fortæller, at kommunerne ofte henvender sig til dem i den indledende fase, hvor de overvejer, om det i en given sag er relevant at gøre brug af muligheden for adoption uden samtykke. Statsforvaltningen fortæller desuden, at de i denne fase orienterer kommunerne om muligheden, men henviser til VISO for decideret sparring.

VISO fortæller desuden, at de anbefaler kommunerne at inddrage dem så tidligt som muligt. De oplever derfor, at det er positivt, at kommunerne kontakter dem, allerede når de overvejer muligheden. Det materiale, som VISO ser på dette tidspunkt, er ofte ikke det endelige materiale. I de sager, hvor VISO rådgiver, inden de psykologiske undersøgelser foreligger, oplyser VISO altid kommunen om, at de har mulighed for at indsende undersøgelserne, når de er udarbejdet, for supplerende rådgivning. Det er dog langt fra alle, der benytter sig af dette.

VISO YDER PRIMÆRT RÅD- GIVNING FØR INDSTILLINGEN

SPØRGSMÅL FRA KOMMUNERNE TIL ANKESTYRELSEN VED OPSTART AF EN SAG

I den indledende fase modtager Ankestyrelsen desuden ofte spørgsmål om blandt andet:

- Kravene til dokumentation.
- Hvor lang tid kommuner og plejeforældre skal regne med, at sagerne varer.
- Om barnet er egnet til at blive matchet med adoptanter.
- Hvorvidt det er muligt at indlede en sag, hvis der er tvivl om faderskabet, og hvilken betydning uafklaret faderskab kan have for processen.
- Mulighederne for anbringelse med henblik på adoption uden samtykke.
- Generelt omkring samtykkereglerne – eksempelvis hvis kun den ene af forældrene vil give samtykke, eller hvis forældrene ikke deler forældremyndigheden over barnet.
- Kommunernes rolle i forbindelse med matchning og udslusning.

Efter indstillingen til børn og unge-udvalget

Efter indstilling til børn og unge-udvalget er det primært Ankestyrelsen, der yder råd og vejledning. Det vil ofte være i forbindelse med en hjemvisning, hvor de gør meget ud af at gøre kommunerne opmærksomme på, hvilke forhold der skal dokumenteres i en tilknytningsundersøgelse eller i en prognosevurdering.

Statsforvaltningen fortæller, at kommunerne som oftest kontakter dem for råd og vejledning, når indstillingen er blevet tiltrådt i Ankestyrelsen – udover, som nævnt tidligere, i forbindelse med sagens start. Derefter vejleder de mest om processen, når en sag indbringes for domstolene, og om kommunens rolle i den forbindelse. Derudover kontakter kommunerne Statsforvaltningen for at spørge til, hvornår de kan forvente, at der foreligger en endelig adoptionsbevilling.

Kommunerne opsøger ikke råd og vejledning under udarbejdelsen af materiale til børn og unge-udvalget

Både VISO, Ankestyrelsen og Statsforvaltningen oplever, at kommunerne kun meget sjældent efterspørger råd og vejledning i forbindelse med udarbejdelse af materiale til indstillingen til børn og unge-udvalget. Som beskrevet tidligere oplever Ankestyrelsen fortsat, at der er sager, der ikke opfylder de materielle krav, når de indstilles til Ankestyrelsen. Her er der tilsyneladende en form for udækket behov for vejledning. Det udækkede behov skyldes dog ikke, at muligheden for råd og vejledning i forbindelse med udarbejdelse af materialet til børn og unge-udvalget ikke er der, men snarere at kommunerne ikke benytter sig af den.

MULIGHEDERNE FOR RÅD OG VEJLEDNING ER OVERORDNET TILSTRÆKKELIGE

De tre statslige aktører er enige om, at der overordnet er tilstrækkelige muligheder for råd og vejledning på området.

Spørgeskemaundersøgelsen bekræfter, at der overordnet er tilstrækkelige muligheder for råd og vejledning. Flere kommuner angiver her, at de har adgang til den rådgivning og vejledning, de har behov for, og ved hvor de kan finde den.

Som vi vil uddybe nedenfor er der dog fortsat kommuner, der ikke har kendskab til de forskellige muligheder for råd og vejledning, og som ikke har gjort brug af dem.

Fortsat behov for mere råd og vejledning på specifikke områder

Selvom der overordnet er tilstrækkelige muligheder for råd og vejledning til kommunerne, fremgår det både af interviewene med de statslige aktører og af kommunernes kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen, at der også er plads til forbedring.

VISO og Ankestyrelsen nævner, at der er behov for en vejledning til tilknytningsundersøgelse svarende til den eksisterende vejledning om forældreevneundersøgelse. Som beskrevet i kapitel 3, er denne undersøgelse særligt udfordrende for kommunerne. Vejledningen bør for eksempel indeholde oplysninger om de metoder, der er relevante at anvende, når undersøgelserne skal udarbejdes. De statslige aktører vurderer, at en sådan vejledning både vil kunne støtte kommunerne og psykologerne i deres arbejde med undersøgelserne.

Derudover nævner de statslige aktører, at kommunerne efterspørger en liste over psykologer, der har erfaring med at udarbejde tilknytningsundersøgelser og prognosevurdering i forbindelse med sager om adoption uden samtykke.

Flere kommuner efterspørger i kommentarfelter i spørgeskemaet yderligere råd og vejledning om:

- Selve sagsforløbet, herunder hvor lange de forskellige sagsbehandlingstider er, samt et overblik over de forskellige led i processen, eksempelvis i form af en grafisk opstilling – gerne med fokus på kommunernes rolle.
- Hvordan de etiske dilemmaer på området skal håndteres
- Reglerne om anbringelse med henblik på adoption - hvad er muligt, og hvem har kompetence til hvad?
- Hvordan kommunerne kan stille sig, hvis forældrene ikke vil samarbejde om en undersøgelse af forældreevne

EFTERSPØRGER VEJLEDNING TIL TILKNYTNINGS- UNDERSØGELSER

**KOMMUNERNE ER
IKKE ALTID OP-
MÆRKSOMME PÅ
MULIGHEDERNE
FOR RÅD OG
VEJLEDNING**

- Statsforvaltningens rolle i forbindelse med sagens indstilling til børn og unge-udvalget, herunder beskikkelse af advokat og hvilke oplysninger Statsforvaltningen har behov for.
- Rammer for og indhold af samspilsobservationer i forbindelse med tilknytningsundersøgelsen
- De praktiske elementer i indstillingen til børn og unge-udvalget, herunder udformning af indstillingen, samt de krav, der stilles til redegørelsen i SEL § 68 e, f.eks. i forhold til at argumentere for, at adoption er bedst for barnet.

Derudover efterspørger nogle kommuner viden om, hvordan det går de børn, der bliver adopteret uden samtykke, og om andre kommuners erfaringer på området.

En del af denne rådgivning og vejledning ville kommunerne kunne få ved at henvende sig til VISO, Ankestyrelsen eller Statsforvaltningen. Det tyder på, at det ikke er alle kommuner, der kender til de eksisterende muligheder for råd og vejledning, eller ved, hvad de indebærer – hvilket bekræftes af spørgeskemaundersøgelsen. Dette uddybes i de følgende afsnit.

KOMMUNERNES KENDSKAB TIL OG BRUG AF RÅD OG VEJLEDNING

I spørgeskemaet til kommunerne har vi spurgt om, hvilke muligheder for råd og vejledning på området, kommunerne har kendskab til – og hvilke muligheder, de har gjort brug af.

Det overordnede billede er her, at det er langt fra alle kommuner, der kender til de forskellige muligheder for råd og vejledning. Der er således ingen muligheder, som alle kommuner kender til, men alle kommuner har kendskab til mindst én mulighed for råd og vejledning. Samtidig er der fortsat kommuner, der ikke har gjort brug af nogen former for råd og vejledning på området.

Størst kendskab til VISOs rådgivning i konkrete enkeltsager

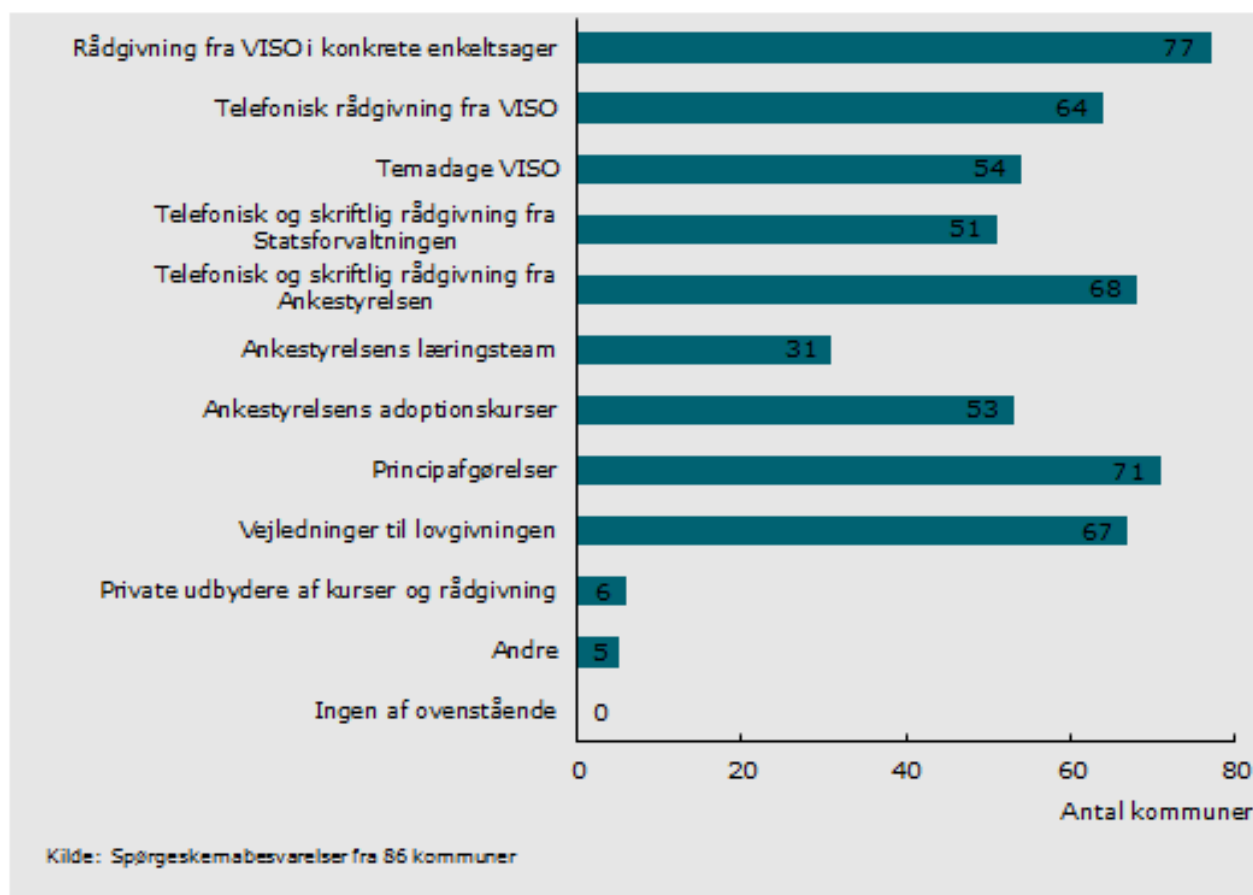
Som det fremgår af figur 4.1 herunder, er rådgivning fra VISO i konkrete enkeltsager den mulighed for råd og vejledning, flest kommuner har kendskab til. 77 ud af de 86 kommuner, der har besvaret spørgeskemaet, angiver, at de kender til denne mulighed.

Det er værd at bemærke, at det ikke er alle kommuner, der har kendskab til principafgørelserne på området (71 har kendskab til dem) eller vejledningerne til lovgivningen på området (67 har kendskab til dem).

54 kommuner angiver, at de har kendskab til muligheden for temadagsforløb med VISO. VISO nævner selv, at de af flere omgange har inviteret alle kommuner til at deltage, hvorfor dette kan virke overraskende. Det er selvfølgelig muligt, at den person, der har besvaret spørgeskemaet, ikke har kendskab til muligheden – men at andre i kommunen har. Spørgeskemaet er primært blevet besvaret af faglige koordinatore og faglige ledere.

I svarkategorien "andre" nævner kommunerne blandt andet netværk med andre kommuner.

FIGUR 4.1 KOMMUNERNES ANGIVELSE AF, HVILKE MULIGHEDER FOR RÅD OG VEJLEDNING, DE KENDER TIL

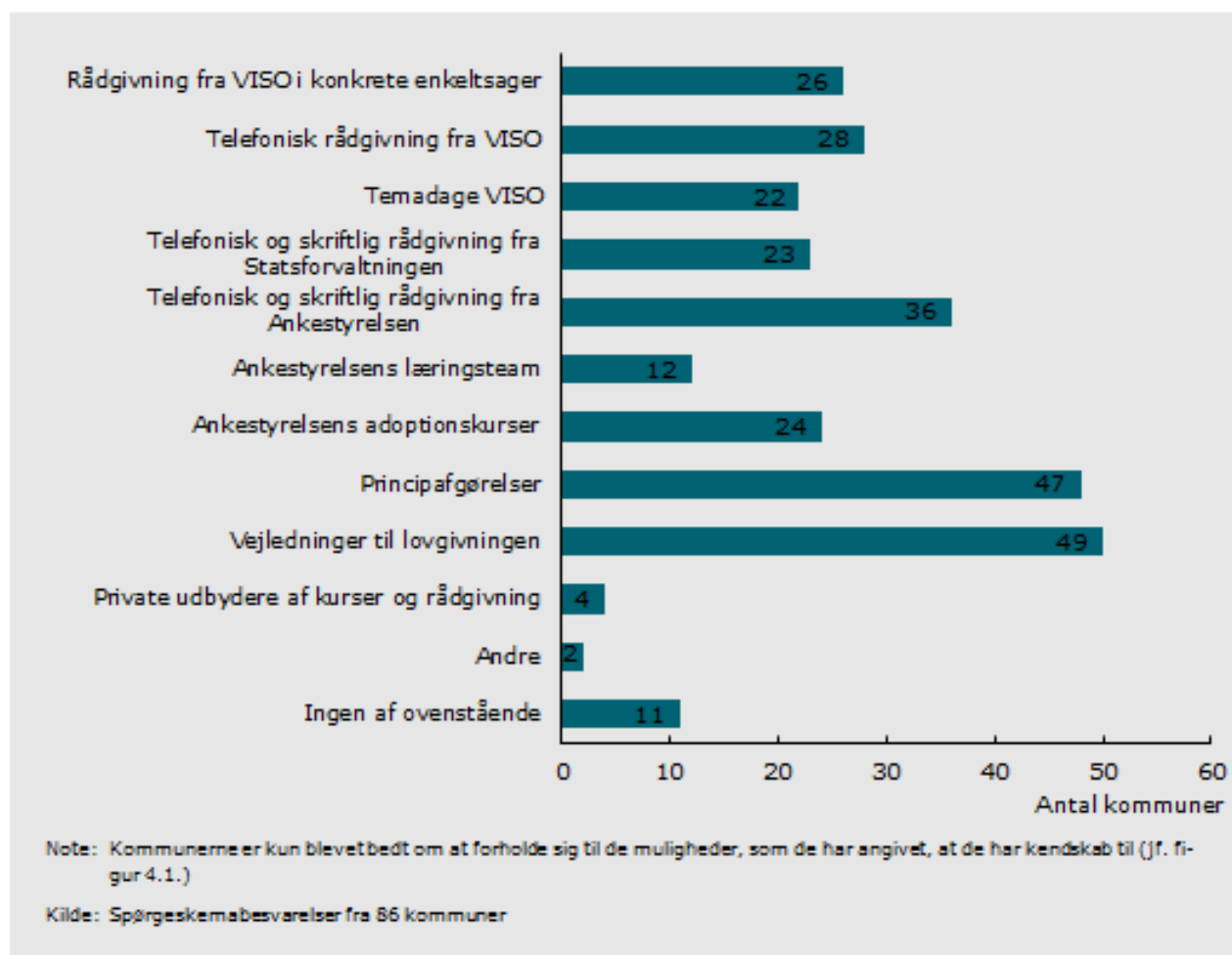


Flest har gjort brug af vejledninger til lovgivningen og principafgørelser

I forhold til, hvilke muligheder kommunerne har gjort brug af, er der flest, der har gjort brug af principafgørelser (47 kommuner) og vejledninger til lovgivningen (49 kommuner). Se figur 4.2.

Bemærk, at kommunerne kun er blevet spurgt ind til de former for råd og vejledning, som de har angivet at kende til.

FIGUR 4.2 KOMMUNERNES ANGIVELSE AF, HVILKE MULIGHEDER FOR RÅD OG VEJLEDNING, DE HAR GJORT BRUG AF



11 kommuner har hverken indstillet en sag eller gjort brug af mulighederne for råd og vejledning

Der er stadig kommuner, der ikke har modtaget og ikke efterspørger råd og vejledning

Som det fremgår af figur 4.2 er der 11 kommuner, der angiver, at de ikke har gjort brug af nogen af de former for råd og vejledning, de kender til. Det fremgår af deres øvrige besvarelser, at ingen af disse 11 kommuner har indstillet en sag til børn og unge-udvalget i perioden 1. oktober 2015 til 1. marts 2018. Fire af dem har dog overvejet det. Som vi uddyber nedenfor, er der dog ikke umiddelbart grundlag for at konkludere, at det skyldes manglende kendskab til reglerne eller manglende brug af råd og vejledning.

Interviewene med de tre statslige aktører bekræfter billedet af, at der fortsat er kommuner, der ikke har modtaget og ikke efterspørger råd og vejledning på området. Medarbejderne her fortæller også, at der er kommuner, der ikke har henvendt sig for råd og vejledning, og som heller ikke har indstillet sager.

SVÆRT AT NÅ UD TIL KOMMUNER, DER IKKE OP- SØGER RÅD OG VEJLEDNING

Årsagen til nogle kommuners manglende brug af råd og vejledning er uklar. Som beskrevet i kapitel 2 er der 25 kommuner, der i spørgeskemaet selv angiver, at de ikke inden for de seneste år har indstillet en sag til børn og unge-udvalget, og heller ikke har overvejet det. Ifølge kommunerne selv skyldes det overvejende, at de ikke vurderer, at der har været relevante sager. Det kan være en del af forklaringen. Der er dog også nogle få kommuner, der angiver som årsag, at reglerne er komplicerede, og at de oplever det som meget ressourcetrævende at gennemføre en sag om adoption uden samtykke.

Der er enighed blandt i VISO og Ankestyrelsen om, at det er svært at nå ud til de kommuner, der ikke selv opsøger råd og vejledning. VISO har over to omgange i henholdsvis 2016 og 2017 indbudt alle kommuner til at tage imod deres rådgivning. På samme måde har Ankestyrelsen som nævnt sendt alle kommuner et brev om muligheden for læringsbesøg.

Statsforvaltningen mener, at man med fordel kunne udbrede kendskabet til de eksisterende muligheder for råd og vejledning blandt kommunerne.

Flere kommuner angiver som kommentarer i spørgeskemaet, at de har planlagt enten et besøg af Ankestyrelsens lærings-team eller VISO, eller påtænker at gøre det. Det tyder på, at flere kommuner er på vej til at give sig i kast med adoption uden samtykke som et alternativ til en langvarig anbringelse.

BETYDNINGEN AF RÅD OG VEJLEDNING

Både gennem interviewene med de statslige aktører og spørgeskemaet til kommunerne har vi søgt at belyse betydningen af den rådgivning og vejledning, kommunerne har modtaget.

Det overordnede billede er, at brugen af råd og vejledning øger kommunernes kendskab til reglerne. Det gælder særligt temadagsforløb med VISO, VISOs rådgivning i enkeltsager og Ankestyrelsens kurser om adoption uden samtykke.

Vi kan ikke entydigt konstatere en sammenhæng imellem brug af råd og vejledning og indstillinger til børn og unge-udvalget eller overvejelser om at indstille. Vi kan dog se, at alle de 20 kommuner, der har indstillet en sag til børn og unge-udvalget inden for de seneste år, har gjort brug af råd og vejledning på området. Det tyder på, at når kommunerne indstiller en sag, gør de brug af den tilgængelige rådgivning og vejledning. Interviewene tyder desuden på, at råd og vejledning betyder, at kommunerne overvejer muligheden for adoption uden samtykke oftere end ellers.

Kommunerne oplever, at særligt VISOs temadagsforløb øger deres kendskab til reglerne

I spørgeskemaet har vi bedt kommunerne svare på, i hvilken grad de former for råd og vejledning, de har gjort brug af, har øget deres kendskab til reglerne på området. Tabel 4.1 herunder viser, hvor stor en andel af de kommuner, der har gjort brug af et givent tilbud om råd og vejledning, der vurderer, at det i høj grad har øget deres kendskab til reglerne.

Som det fremgår af tabellen, er det særligt VISOs temadagsforløb, som kommunerne vurderer, har øget deres kendskab til reglerne. 73 procent, svarende til 16 af de 22 kommuner, der har gjort brug af tilbuddet, svarer, at det i høj grad er tilfældet.

Det samme gælder for 58 procent, svarende til 15 ud af de i alt 26 kommuner der har gjort brug af rådgivning fra VISO i konkrete enkeltsager.

Ankestyrelsens adoptionskurser er ligeledes en af de muligheder for råd og vejledning, som kommunerne vurderer, der i høj grad har øget deres kendskab til reglerne. 54 procent, svarende til 13 ud af de 24 kommuner, der har gjort brug af tilbuddet, angiver, at det i høj grad har øget deres kendskab til reglerne.

Bemærk, at det varierer meget, hvor mange kommuner, der har gjort brug af de forskellige typer af tilbud, og dermed, hvor mange besvarelser de angivne procenter i tabel 4.1 dækker over. Antallet af besvarelser fremgår også af tabellen.

TABEL 4.1 ANDEL KOMMUNER DER VURDERER, AT EN GIVEN FORM FOR RÅD OG VEJLEDNING I HØJ GRAD HAR ØGET DERES KENDSKAB TIL REGLERNE

Muligheder for råd og vejledning	Antal kommuner	Procentdel
Rådgivning fra VISO i konkrete enkeltsager	15 (n=26)	58 pct.
Telefonisk rådgivning fra VISO	12 (n=28)	43 pct.
Temadage VISO	16 (n=22)	73 pct.
Telefonisk og skriftlig rådgivning fra Statsforvaltningen	11 (n=23)	48 pct.
Telefonisk og skriftlig rådgivning fra Ankestyrelsen	12 (n=36)	33 pct.
Ankestyrelsens læringsteam	6 (n=12)	50 pct.
Ankestyrelsens adoptionskurser	13 (n=24)	54 pct.
Principafgørelser	13 (n=47)	28 pct.
Vejledninger til lovgivningen	18 (n=49)	37 pct.
Private udbydere af kurser og rådgivning	1 (n=4)	25 pct.

Note: Bemærk, at tabellen kun præsenterer besvarelser fra kommuner, der har svaret, at et givent tilbud i høj grad har øget deres kendskab til reglerne. Flere kommuner har gjort brug af mere end en form for råd og vejledning, hvorfor det totale antal besvarelser ikke summer til 75.

Kilde: Spørgeskemaresultater fra 75 kommuner

Artikel i Nyt fra Ankestyrelsen om kravene til adoption uden samtykke kan findes [her](#).

I kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen angiver nogle kommuner, at det giver dem en tryghed, at de ved, at de kan indsende sagsakter samt undersøgelser til VISO og få faglig sparring inden indstillingen til børn og unge-udvalget. Ankestyrelsens læringsteam og den artikel, der netop er blevet udgivet i Ankestyrelsens nyhedsbrev, bliver også fremhævet i kommentarfeltet som gavnlige for kommunerne i forhold til at få kendskab til reglerne.

De statslige aktørers vurdering

I interviewene med de tre statslige aktører fremgår det, at de oplever, at den rådgivning og vejledning de yder, har en betydning for kommunernes brug af reglerne.

VISO fortæller, at målet med deres temadage ikke er, at kommunerne skal indstille en sag, men at de begynder at reflektere over muligheden for adoption uden samtykke i praksis og kan forholde sig til de sager, hvor det kunne være relevant. Det oplever VISO ofte sker:

"Det kan godt være kommuner, der bare synes, at det er et spændende område, men måske ikke har haft nogen sager. Men når vi går derfra på dag tre, så har der været nævnt de første ti børn. Der er ikke nogen tvivl om, at det igangsætter nogle tanker i forhold til deres befolkningsgrundlag. Vi

**SÆRLIGT
DIALOGBASERET
VEJLEDNING HAR
EN BETYDNING**

ser en tendens til, at vi som regel får en sag herind efter et temadagsforløb." (VISO)

Det tyder på, at VISOs temadagsforløb øger kommunernes kendskab til reglerne og deres opmærksomhed på muligheden for adoption uden samtykke. Dette stemmer overens med spørgeskemabesvarelserne fra de kommuner, der har deltaget i et temadagsforløb.

I interviewet med medarbejderne fra Ankestyrelsen fortæller de tilsvarende, at de oplever, at deres råd og vejledning har betydning for kommunernes kendskab til reglerne. De kan se i de sager, der bliver indstillet, at de kommuner, der har været på Ankestyrelsens adoptionskurser, har bedre fat i, hvordan de skal bruge reglerne. Ankestyrelsen oplever også, at den rådgivning, de udfører i konkrete sager, hvor kommunerne har vanskeligheder, medfører, at kommunerne har bedre styr på det næste gang, de sender en sag ind.

Hvis der er væsentlige mangler i en sag kan Ankestyrelsen hjemvise den til kommunen til fornyet behandling, hvorefter kommunen kan indstille sagen til Ankestyrelsen igen. Hvis Ankestyrelsen må hjemvise en sag, vælger Ankestyrelsens medarbejdere ofte at ringe til kommunen og rådgive dem omkring, hvilke oplysninger der skal tilvejebringes. Det har vist sig at hjælpe kommunerne, da Ankestyrelsen kan se, at sagerne er korrekte næste gang, de får dem ind.

Ankestyrelsen oplever også, at kommunerne generelt er blevet bedre til at bruge reglerne korrekt, og mener, at dette hænger sammen med, at kommunerne er blevet bedre til at søge om hjælp, og kontakte Ankestyrelsen, når der opstår spørgsmål.

Ingen entydig sammenhæng mellem brug af råd og vejledning og antal indstillinger

Som beskrevet vurderer både kommunerne selv og de statslige aktører, at den rådgivning og vejledning, kommunerne modtager, øger deres kendskab til reglerne og deres opmærksomhed på muligheden for adoption uden samtykke.

Vi kan dog ikke se nogen entydig sammenhæng mellem kommunernes brug af råd og vejledning, og hvorvidt de har indstillet en sag til børn og unge-udvalget eller har overvejet det, i perioden fra 1.oktober 2015 til 1. marts 2018.

Vi kan blandt andet konkludere følgende:

- Alle de 20 kommuner, der angiver i spørgeskemaet, at de har indstillet sager til børn og unge-udvalget i den givne periode, har gjort brug af råd og vejledning på området.

Alle de 20 kommuner, der angiver i spørgeskemaet, at de har indstillet sager til børn og unge-udvalget i den givne periode, har gjort brug af råd og vejledning på området.

**BEHOV FOR AT
SIKRE, AT KOM-
MUNERNE KENDER
TIL MULIGHEDER
FOR RÅD OG
VEJLEDNING**

- Blandt de 49 kommuner, der angiver, at de i samme periode har overvejet at indstille sager, der i sidste ende ikke blev indstillet, har 45 gjort brug af råd og vejledning på området.
- Blandt de 25 kommuner, der angiver, at de i perioden hverken har indstillet sager til børn og unge-udvalget eller overvejet det, er der 18 kommuner, der har gjort brug af råd og vejledning på området. Der er dermed syv kommuner, der ikke har.
- Syv af de kommuner, der hverken har indstillet eller overvejet det i perioden, har deltaget i et temadagsforløb med VISO – som er en af de muligheder, kommunerne vurderer i højest grad øger deres kendskab til reglerne.

Materialet tyder dermed på, at når kommunerne ikke har indstillet eller overvejet det, hænger det ikke nødvendigvis sammen med manglende viden eller, at de ikke har modtaget råd og vejledning. Som beskrevet på side 18 angiver de fleste af kommunerne selv, at det skyldes, at der ikke har været sager, de har fundet relevante.

Det ændrer dog ikke ved, at der fortsat er en gruppe kommuner, der aldrig har indstillet en sag, og som heller ikke har gjort brug af de muligheder for råd og vejledning, som de statslige aktører tilbyder. Samtidig er der flere af de forskellige muligheder for råd og vejledning, som flere kommuner ikke kender til. Der er dermed et behov for at sikre, at alle kommuner har et relevant kendskab til reglerne, overvejer muligheden, når det er relevant, og ved, hvor de kan få råd og vejledning.

KAPITEL 5

Metode

I dette kapitel beskriver vi de metoder, vi har anvendt i undersøgelsen. Det drejer sig om en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner og interview med Ankestyrelsen, Statsforvaltningen og VISO.

SPØRGESKEMAUNDERSØGELSE

I marts 2018 sendte vi et spørgeskema ud til alle landets kommuner. Spørgeskemaet blev sendt til de medarbejdere, der er angivet som kontaktpersoner på anbringelsesstatistikken.

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var at belyse:

- Kommunernes kendskab til og brug af reglerne om adoption uden samtykke
- Kommunernes kendskab til og brug af muligheder for råd og vejledning
- Omfanget af indstillinger til adoption uden samtykke til børn og unge-udvalgene

Forud for udsendelsen blev spørgeskemaet kvalitetssikret af medarbejdere fra to kommuner.

I alt har vi modtaget besvarelser fra 86 ud af 96 kommuner, hvilket giver en samlet svarprocent på 90 procent.

Vallensbæk Kommune og Ishøj Kommune har indgået et forpligtende samarbejde på området. Ishøj Kommune har besvaret spørgeskemaet på vegne af begge kommuner. Det samme gør sig gældende for Læsø og Frederikshavn Kommune, hvor Frederikshavn har besvaret spørgeskemaet på vegne af begge kommuner.

INTERVIEW

I april 2018 gennemførte vi tre interview med de statslige aktører, der behandler eller rådgiver om sager vedrørende adoption uden samtykke. Det drejer sig om Ankestyrelsen, Statsforvaltningen og VISO.

Formålet med interviewene var at belyse de statslige aktørers erfaringer med:

- Kommunernes kendskab til og brug af reglerne om adoption uden samtykke.

- Efterspørgslen på råd og vejledning om adoption uden samtykke fra kommunerne.

Vi interviewede medarbejdere, som enten behandler konkrete sager eller rådgiver på området. Interviewene varede mellem 1 ½ og 2 timer og blev gennemført som semistrukturerede interviews. Det vil sige, at interviewene har taget udgangspunkt i en interviewguide, men at vi samtidig har forholdt os åbent til, at nye relevante temaer og spørgsmål kunne dukke op undervejs.

Interviewene er blevet optaget og er derefter blevet transskriberet. Interviewtransskriptionerne har herefter gennemgået en systematisk kodning med afsæt i et kodetræ, der bygger på temaer og spørgsmål fra interviewguides, samt analysetemaer der er opstået i og på tværs af interviewene.

Citater og relevante uddrag af rapporten, hvor vi refererer fra specifikke interviews, har været sendt i faktuel høring hos interviewpersonerne.