



TILSYNSRAPPORT

-

JURIDISK SEKTORTILSYN Kangaatsiaq maj 2017

VEDR.: FORVALTNING AF DE SOCIALE REGELSÆT INDENFOR BØRNEOMRÅDET I QAASUITSUP KOMMUNEA.

Udarbejdet af socialfaglig tilsynskonsulent i Tilsynsenheden Marie Sofie Pedersen, Juridisk tilsynskonsulent
Jesper Müller & Afdelingschef Johan Lund Olsen

Nakkutilliinermik ingerlatsivik – Tilsynsenheden

Sags.nr.: 2017-9721

Indhold

TILSYNSRAPPORT

Indledning

Kapitel 1. Formål, metode og grundlaget for tilsynsrapporten:

- 1.1 Formål
- 1.2 Metode
- 1.3 Grundlaget for vurderingen af Kommunens sagsbehandling indenfor børn- og ungeområdet
 - 1.3.1 Hjemmel/Indholdet af de materielle regler
 - 1.3.2 Kompetence
 - 1.3.3 Sagsbehandling - almindelige forvaltningsretlige regler
 - 1.3.4 Inhabilitet
 - 1.3.5 Sagsoplysning
 - 1.3.6 Fortolkning
 - 1.3.7 Skøn
 - 1.3.8 Klagevejledning
 - 1.3.9 Kontrol
 - 1.3.10 Fornøden hurtighed
- 1.4 Dokumentgangen i børnesagerne
 - 1.4.1 Sagens start
 - 1.4.2 Undersøgelse af barnets forhold
 - 1.4.3 Afgørelse vedr. hjælpeforanstaltning
 - 1.4.4 Handleplan
 - 1.4.5 Skriftlig klagevejledning
 - 1.4.6 Anbringelsessager

Kapitel 2. Resultatet af tilsynet i Kangaatsiaq – generelt:

- 2.1 Organisering
- 2.2 Familiecentre
- 2.3 Manglende faglig arbejdskraft
- 2.4 Arkiver – fysiske som elektroniske
- 2.5 Socialforvaltningens samarbejde med politiet, Sundhedsvæsenet og skole

Kapitel 3. Resultatet af tilsynet i Kangaatsiaq:

- 3.1 Sagsbehandlingen, herunder systematisk sagsbehandling
- 3.2 Konklusion

Kapitel 4. TILSYNETS ANBEFALINGER PÅ BØRN- OG UNGEOMRÅDET

Kapitel 5. Efterskrift

Bilag: Høringssvar fra Qaasuitsup Kommunia af 3.7.2017

Indledning

Tilsynsenheden (herefter tilsynet) fra Departementet for Sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og Justitsvæsen gennemførte et varslet tilsyn i Qaasuitsup Kommune (herefter Kommunen). Tilsynet omfattede Kangaatsiaq i perioden 1. maj 2017 til 5. maj 2017.

Under tilsynet har der været fokus på udvalgte problemstillinger i Socialforvaltningen i forbindelse med børn og unge sager. Nedenfor er der nærmere redegjort for tilsynets opfattelse med hensyn til kommunens håndtering af de angivne problemstillinger. Rapporten er inddelt således, at den indledningsvis angiver en række problemstillinger overordnet set i forhold til socialforvaltningen i Kangaatsiaq og hvorledes problemstillingerne er håndteret i Kangaatsiaq by. Det skal bemærkes, at tilsynet ikke har udført en forvaltningsmæssig revision af de enkelte sager der har indgået i tilsynet. De sager Tilsynsenheden har gennemgået bidrager således alene til at skabe et overblik over den nuværende situation i forhold til de mere generelle forvaltningsretlige. Den omstændighed, at tilsynet i forbindelse med sit tilsyn har gennemgået de enkelte sager og udover opfølgende samtaler med sagsbehandlerne ikke efterfølgende har fulgt op på denne sag med henblik på at færdiggøre denne, kan således ikke tages som udtryk for, at Tilsynsenheden er af den opfattelse, at den konkrete sag er bragt i orden. Tilsynsenheden har afsluttende en række anbefalinger med henblik på Socialforvaltningens behandling af børn- og unge sager i Kangaatsiaq samt et efterskrift.

Tilsynsrapporten er udarbejdet af afdelingschef Johan Lund Olsen, juridisk tilsynskonsulent Jesper Müller og socialfaglig tilsynskonsulent Marie Sofie Pedersen.

Kapitel 1. Formål, metode og grundlaget for tilsynsrapporten:

1.1 FORMÅLET

Formålet med sektortilsynet var at føre tilsyn med, at Kommunen overholder reglerne i sociallovgivningen og forvalter i overensstemmelse med de forvaltningsretlige regler. Tilsynet gennemføres med hjemmel i Landstingsforordningen nr. 11 af 12. november 2001 om socialvæsenets styrelse og organisation § 1 stk. 1 og 2, samt Hjemmestyrets bekendtgørelse nr. 6 af 16. februar 2006 om tilsyn med det sociale område. I forbindelse med sektortilsynet har tilsynet opstillet en række anbefalinger til Kommunens stillingtagen. Såfremt enighed kan opnås i dialog er formålet, at Kommunen aftaleretligt forpligter sig til samarbejde og opfyldelse af ændringer i Kommunens håndtering og praksis indenfor socialforvaltningen, særligt med henblik på børneområdet.

1.2 METODE

Tilsynet sker ved en systematisk og ensartet gennemgang af udvalgte borgersager og de heri indeholdte dokumenter. Som led i denne gennemgang er der foretaget samtaler i det omfang det har været muligt med de ansatte i Kommunen som har medvirket i sagsbehandlingen. Med hensyn til fastlæggelse af faktum i de pågældende sager har udgangspunktet været sædvanlige retlige bevisvurderinger, således som de må forventes anvendt af retten. Dette indebærer at i det omfang der ved gennemgangen af sagens dokumenter og elektroniske notater er konstateret mangler lægges det til grund at det er faktum. Hvorvidt der i sagen måtte foreligge mundtlige og dermed ikke registrerede sagsbehandlingsskridt som materielt kunne kompensere for manglende dokumenter og notater, har det ikke været muligt at tage kvalificeret stilling til. Dette ville indebære, at de private borgere i de pågældende sager blev inddraget i tilsynet, og dette ville indebære, at tilsynets omfang klart vil overskride de rammer som tilsynet udøves under. Tilsynet er derfor begrænset i en mulig fuld efterprøvelse af de socialfaglige vurderinger i sagerne.

Det skal særligt bemærkes, at tilsynet i almindelighed gennemføres ved, at borgersagerne udvælges tilfældigt ud fra en liste som tilsynet har anmodet Kommunen om og har modtaget inden tilsynet påbegyndes.

Udover gennemgangen af de konkrete borgersager har tilsynet ved interviews af ansatte foretaget en gennemgang af Kommunens organisering på socialområdet og de generelle procedurer i tilknytning hertil.

Tilsynet har ved egen brug af Kommunens IT og tilhørende systemer og efter interviews med Kommunens ansvarlige på området ved selvsyn vurderet Kommunens system for arkivering af fysiske og elektroniske sager.

1.3 GRUNDLAGET FOR VURDERINGEN AF KOMMUNENS SAGSBEHANDLING INDENFOR BØRN- OG UNGEOMRÅDET

1.3.1 Hjemmel/indholdet af de materielle regler:

De offentliges hjælp til børn og unge er reguleret i lovgivningen.

Landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer ved en række Landstingsforordninger (Landstingsforordning nr. 9 af 14. november 2004, Landstingsforordning nr. 9 af 20. november 2006 og Landstingsforordning nr. 6 af 5. december 2008).

Landstingsforordningen indeholder vedrørende sit formål følgende bestemmelse i § 1, stk. 1:

”Formålet med denne Landstingsforordning er at sætte barnet i centrum og alle tiltag i henhold til forordningen skal ske med udgangspunkt i barnets behov.”

Forordningen indebærer, at det offentlige kan iværksætte en række hjælpeforanstaltninger under hensyntagen til barnets behov. De forskellige hjælpeforanstaltninger fremgår af forordningens § 9.

Det hedder heri:

”§ 9: Kommunalbestyrelsen skal med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og barnet der er fyldt 15 år vælge den hjælpeforanstaltning der bedst stemmer overens med barnets særlige behov.

Stk. 2: Kommunalbestyrelsen kan f.eks. beslutte:

1. At yde socialfaglig bistand med hensyn til barnets forhold,
2. at barnet skal deltage i et dagtilbud, en ungdomsklub, en uddannelse eller lign.,
3. at yde praktisk, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet,
4. at yde familiebehandling eller lignende støtte
5. at tilbyde døgnophold for både barnet, indehaveren af forældremyndigheden og andre familiemedlemmer på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lign.,
6. at tilbyde aflastningsophold på en døgninstitution, i en plejefamilie eller lign.,
7. at tilbyde indehaveren af forældremyndigheden en støtteperson i forbindelse med anbringelse af barnet udenfor hjemmet,
8. at tilbyde en personlig rådgiver, jf. § 16,
9. at yde økonomisk støtte til ophold på kost- eller efterskole,
10. at anbringe barnet udenfor hjemmet, f.eks. på en døgninstitution, eller i en plejefamilie som må anses for egnet til at dække barnets særlige behov,
11. at yde efterværn.

Stk. 3: Kommunalbestyrelsen kan beslutte at yde økonomisk støtte til udgifter der følger af hjælpeforanstaltningerne nævnt i stk. 2, når indehaveren af forældremyndigheden ikke selv har midler dertil.”

De ovennævnte foranstaltninger iværksættes ved en ubetinget pligt for alle borgere om at indberette forhold der kommer til deres kundskab, mht. formodning om, at et barn lever under forhold der kan bringe dets sundhed eller udvikling i fare til kommunalbestyrelsen (Socialforvaltningen). For personer der er ansat i social, skole eller sundhedssektoren samt for personer med hverv der hviler på et offentligt valg er denne pligt skærpet.

Udover at modtage indberetninger har kommunalbestyrelsen (Socialforvaltningen) pligt til efter Landstingsforordningens § 4, at føre et aktivt og opsøgende tilsyn, således at indsatsen kan ske så tidlig som mulig.

Det fremgår af bemærkningerne til forordningsforslaget, at der ved udførelsen af tilsynet skal samarbejdes ikke blot mellem de enkelte forvaltninger i Kommunen, men også med andre offentlige myndigheder, f.eks. embedslægen.

Med hensyn til indberetningspligtens omfang, formål og hvorledes indberetninger skal behandles fremgår det af bemærkningerne til forordningsforslaget, at:

"alle borgere har pligt til at foretage underretning. Det er i offentlighedens og alles interesse, at tilgodese børn- og unge.

Ved modtagelse af skriftlige underretninger vil det være i overensstemmelse med god forvaltningsskik, at Kommunen overfor afsenderen bekræfter modtagelsen af underretningen.

En underretning i medfør af § 5 medfører ikke, at Kommunen bliver forpligtet til at iværksætte tiltag. I nogle tilfælde vil henvendelsen nødvendiggøre, at Kommunen som led i sin almindelige tilsynspligt i henhold til § 4, skal undersøge, om der er behov for hjælp."

Reglerne om kommunernes undersøgelsespligt findes i landstingsforordningens § 6 og 7. Det hedder i § 6, stk.2:

"Undersøgelsen skal ske med samtykke fra forældremyndighedsindehaveren og barnet, der er fyldt 15 år."

Krav om samtykke kan ikke stilles, når en undersøgelse af barnets forhold er nødvendig for at afgøre om der er risiko for alvorlig skade for barnets sundhed eller udvikling.

Om undersøgelsens indhold angiver § 6, stk. 4, at denne skal foretages i samarbejde med lokale fagfolk fra social-, sundheds- og skole væsen, og om nødvendigt kan undersøgelsen ske under ophold på en institution eller ved en indlæggelse på sygehus, herunder psykiatrisk afdeling.

Det følger af forordningens § 6, at undersøgelsen skal resultere i en stillingtagen til, om det er nødvendigt at iværksætte hjælpeforanstaltninger, og i så fald hvilke hjælpeforanstaltninger der anbefales.

Kommunalbestyrelsen kan efter landstingsforordningens § 10 anbringe et barn udenfor hjemmet uden samtykke, når der er en åbenbar risiko for at barnets sundhed eller udvikling lider af alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet, (vold eller andre alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminelt adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder), eller andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet.

Anbringelse uden samtykke er betinget af, at kommunalbestyrelsen med passende varsel har gjort barnet og indehaveren af forældremyndigheden bekendt med retten til bistand fra en bisidder og retten til at udtale sig om den påtænkte anbringelse inden den finder sted.

Beslutning om anbringelse uden samtykke skal så vidt muligt overbringes indehaveren af forældremyndigheden inden 24 timer, jf. forordningens § 12, og beslutning om anbringelse af et barn uden for hjemmet skal inden 8 dage indberettes til Landstyre, jf. § 13.

Inden kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om anbringelse af et barn udenfor hjemmet, hvad enten dette sker med samtykke eller uden samtykke, skal der udarbejdes en handleplan.

I tilfælde af anvendelse af andre hjælpeforanstaltninger udarbejdes en handleplan, såfremt hjælpeforanstaltningen er omfattende eller forældrene eller barnet ønsker en handleplan.

Forordningens § 15 indeholder en nærmere angivelse af handleplanens indhold.

Endvidere er i § 15 stk. 3 angivet, at kommunalbestyrelsen ved længerevarende anbringelser mindst en gang om året skal tage beslutning om anbringelsen, og der til brug herfor skal tages udgangspunkt i handleplanen. Det fremgår endvidere, at der er pligt til løbende revidering af handleplanen.

I øvrigt må ingen modtage et barn i familiepleje uden en skriftlig tilladelse dertil fra plejefamiliens hjemkommune, jf. forordningens § 17. Ved ansøgning om plejetilladelse skal der forevises udskrift fra kriminalregisteret, samt børneattest.

Henset til lovgivningens klare indhold med hensyn til hjemmel vedrørende hjælpeforanstaltningerne og de nærmere angivelser af, hvilke betingelser der skal være opfyldt før der kan foretages en afgørelse i sagen, vil en vurdering af en konkret sag indeholde en række dokumenter der hver især dokumenterer, at hjemlen samlet set er til stede.

Sektortilsynet har ved sin gennemgang af konkrete sager og med vurderingen af Kommunens generelle arbejdsgange, haft dette som udgangspunkt for vurderingen.

Der er endvidere ved tilsynets vurderinger lagt vægt på, hvorvidt der i sagens dokumentation er henvist til den korrekte legale hjemmel, der jf. nedenfor anførte vedrørende sagsbehandlingen har betydning for vurderingen af dette.

1.3.2 Kompetence

I tilknytning til hjemmelspørgsmålet er det naturligt at behandle spørgsmålet om kompetence, det vil sige hvilken myndighed der rent faktisk med udgangspunkt i hjemlen træffer afgørelsen.

I de sager tilsynet har vurderet, er myndigheden kommunalbestyrelsen.

Myndigheden udøves typisk ved bemyndigelse, således at forstå, at fysiske personer i forvaltningen på grundlag af hjemlen kan træffe afgørelse. Omfanget og fremgangsmåden i forbindelse med dette vil typisk fremgå af interne regler.

Særligt i forbindelse med tvangsanbringelser af børn er der givet en række begrænsninger med hensyn til muligheden for at overlade dette til forvaltningen.

Tvangsfjernelser kan således ikke – medmindre der foreligger nødret, eksempelvis hvor socialvagten midlertidigt anbringer et barn i pleje i forbindelse med at forældremyndighedsindehaverne klart ikke er i stand til at passe på barnet – alene gennemføres af socialudvalget. Den adgang der er til en midlertidig afgørelse ved formanden skal følges op med en endelig afgørelse fra socialudvalget.

Sektortilsynet har endvidere i det omfang det er muligt vurderet hvorvidt de interne regler vedrørende bemyndigelse i forhold til afgørelser om hjælpeforanstaltninger og udgiften hertil, er overholdt.

1.3.3 Sagsbehandling – almindelige forvaltningsretlige regler

Udover de ovenfor angivne konkrete fastsatte lovregler vedrørende børn og unge i forhold til de socialretlige regler gælder almindelige sagsbehandlingsregler.

Tilsynet har ved vurdering heraf set på følgende:

1.3.4 Inhabilitet

Sagsbehandlingsloven har regler om inhabilitet der har til formål at forebygge usaglige interessepåvirkninger og tillige at sikre befolkningens tillid til offentlige myndigheder. Dette betyder, at en person ikke har ret til at træffe afgørelser eller medvirke ved behandlingen af en sag, såfremt den pågældende sagsbehandler objektivt set er i en interessekonflikt der kan føre til, at sagens behandling og afgørelse bliver usaglig eller blot til, at offentligheden kan have en berettiget opfattelse af, at det forholder sig således.

I forhold til børn- og unge området kunne dette eksempelvis være, at den pågældende sagsbehandler er i familie med den part/berørte i sagen eller har et nært venskab/fjendskab til en person tilknyttet til sagen.

Det er ikke muligt for tilsynet at forholde sig til inhabilitetsspørgsmålet alene ved at se sagens dokumenter.

En sagsbehandler har imidlertid pligt til hvor sagsbehandleren er i tvivl, eller hvor spørgsmålet om habilitet rejses af andre, at forelægge dette for sin foresatte. Dette skal fremgå af sagen. Tilsynet har mulighed for at vurdere inhabilitet i disse tilfælde. Det er imidlertid ikke muligt at vurdere habiliteten i sager hvor spørgsmålet ikke er rejst, medmindre der helt undtagelsesvist foreligger oplysninger i sagen som viser, at spørgsmålet om inhabilitet ikke er inddraget uanset dette klart burde være sket. Dette kunne eksempelvis være tilfældet, såfremt det fremgår af sagen, at sagsbehandleren er nært familiemedlem uden dette har givet anledning til at habilitetsspørgsmålet har været rejst.

1.3.5 Sagsoplysning

I landstingsforordningen om hjælp til børn- og unge er nærmere beskrevet de særlige krav der gælder på dette område vedrørende sags oplysning.

Dette indebærer imidlertid ikke, at forvaltningsrettens krav til sagsoplysning i øvrigt ikke finder anvendelse. Særligt i børn- og unge sager er det væsentligt at hæfte sig ved, at sagsoplysninger om nødvendigt skal ske ved indhentelse af oplysninger fra andre myndigheder eller oplysninger fra andre dele af samme myndighed, jf. sagsbehandlingslovens § 28 og § 32.

Udover sagsbehandlingsloven er der en ulovbestemt del af forvaltningsretten der fastslår, at der påhviler den enkelte forvaltningsmyndighed i fornødent omfang at tilvejebringe oplysninger fra private.

I landstingsforordningen er der fastsat særlig procedure vedrørende høring, jf. det ovenfor anførte. I alvorlige sager som tvangsfjernelser eller anbringelse på institution i henhold til aftale må høringspligten fastsat i landstingsforordningen suppleres i videst muligt omfang. I det omfang forvaltningen har modtaget oplysning fra tredjemand, eksempelvis en lægeerklæring eller en udtalelse fra en psykolog, skal forvaltningen være opmærksom på tidspunktet for undersøgelsen og endvidere om der i beskrivelsen af undersøgelsen måtte være forhold som giver anledning til tvivl. I tilfælde heraf må der indhentes supplerende oplysninger.

Endeligt skal de pågældende oplysninger som er relevante for sagsbehandlingen være umiddelbart tilgængelige i sagen. Det er således ikke tilstrækkeligt, at sagsbehandleren har personligt kendskab til oplysninger der er tilstrækkelige for en ansvarlig sagsbehandling. Det skal være muligt for en ny sagsbehandler at overtage sagen og det skal særligt være muligt i forbindelse med en klage, at

klageinstansen ved sagens oplysning kan henholde sig til den dokumentation der er ved sagens afgørelse i 1. instans.

1.3.6 Fortolkning

Den præcise fastsættelse af hjemlens omfang afgøres i de konkrete tilfælde ved sagsbehandleres fortolkning af forordningens indhold. Ofte vil den konkrete situation være direkte dækket af forordningens ordlyd og fortolkningen er således begrænset til en konstatering af, at det konkrete tilfælde klart falder indenfor en naturlig sproglig forståelse af den angivne tekst i forordningen.

I nogle situationer er lovteksten imidlertid ikke umiddelbart dækkende for den konkrete situation, og her opstår spørgsmålet, om hvorvidt sagsbehandler ved sin afgørelse må afstå fra at handle i sagen som påtænkt, eller om sagsbehandleren ved fortolkningen kan inddrage den foreliggende situation under lovteksten. Dette sker under anvendelse af sædvanlige juridiske metoder, og det skal understreges, at den omstændighed at forvaltningen i sin hidtidige praksis har fortolket lovteksten forkert ikke i sig selv indebærer en fortolknings bidrag der kan lægges til grund ved den endelige afgrænsning af hjemlen.

Det er en indlysende betingelse at sagsbehandleren kender lovens tekst, det vil sige har læst loven. Det er jf. ovenfor ikke tilstrækkeligt at sagsbehandleren er orienteret om forvaltningens praksis.

1.3.7 Skøn

Forvaltningen har indenfor en række områder helt faste og præcise regler at administrere efter. Loven eller forordningen angiver således præcist hvad der er rets faktum, det vil sige udløser afgørelsen. Et eksempel herpå er reglerne om alderspension.

Udformningen af love og forordninger kan imidlertid også indrettes således, at beskrivelse af rets faktum ikke er endeligt afgjort, og i denne situation vil forvaltningen som led i sin afgørelse foretage et skøn.

Baggrunden for at overlade et skøn til forvaltningen kan være, at det er umuligt at beskrive rets faktum tilstrækkelig præcist, eller der kan være et ønske om, at visse sager skal vurderes mere individuelt. Et eksempel hvor forvaltningen er overladt et skøn er ved tildeling af førtidspension. Skønnet skal ske på grundlag af en afvejning af relevante hensyn. Det er ikke i det retlige skøn nødvendigt at foretage en inddragelse og afvejning af alle hensyn. Det er alene retligt relevante hensyn der skal indgå. Det er afgørende, at forvaltningen når frem til en afgørelse efter en praksis som er mulig under hensyntagen til antallet af sager, og at sagerne skal fremmes.

Uanset ovennævnte er der enighed i såvel teori som praksis, at forvaltningen ikke hvor lovgivningen foreskriver et skøn, må regulere skønnet generelt efter en fast regel. Der skal foretages et konkret individuelt skøn i hvert enkelt tilfælde, og såfremt dette ikke sker, vil afgørelsen i første omgang være ugyldig.

I forbindelse med den retlige vurdering af skønnet vil der kun i begrænset omfang blive foretaget en faglig vurdering af skønnet. Dette kan umiddelbart fremstå som uforståeligt, men er en følge af karakteren i det retlige skøn. Der er intet til hinder for, at to socialrådgivere kan komme til forskellige resultater ved vurdering af situationen uden dette indebærer retlig fejl der medfører, at skønnet kan tilsidesættes retligt. Derimod vil der ofte i disse situationer ud fra en social faglig vurdering være muligt at tage stilling til f.eks. hvilken hjælpeforanstaltning der er bedst egnet.

Når socialforvaltningens arbejde vurderes herunder kvaliteten heraf, vil det indebære såvel en juridisk vurdering som en social faglig vurdering.

1.3.8 Klagevejledning

Kommunal afgørelse kan påklages i almindelighed. I forordningen om hjælp til børn og unge er der indeholdt en nærmere bestemmelse herom.

Forvaltningen skal give meddelelse til borgeren om klageadgangen. Det må anses som værende god forvaltningsskik, at denne klagevejledning gives skriftligt.

1.3.9 Kontrol

Den formelle klageadgang som er tillagt borgeren i overensstemmelse med forvaltningsrettens almindelige regler er forskellige fra den administrative egenkontrol der ofte foregår i forvaltningen. Denne egenkontrol kan i princippet varetages ved, at der foretages en effektiv opfølgning på klagefunktionen, det vil sige, at forvaltningen i det hele er opmærksom på de afgørelser, hvor forvaltningen ikke får medhold i klageinstansen, og ikke mindst rækkevidden af disse afgørelser.

Forvaltningen har imidlertid en ubetinget pligt til at sikre, at forvaltningen udføres forsvarligt og klageadgangen er ofte ikke tilstrækkelig. Det kan være afgørende nødvendigt, at der indlægges en løbende egenkontrol af udført arbejde, særligt hvor der er konstateret problemer i forvaltningen. Dette kan eksempelvis ske ved oprettelse af administrative systemer der løbende holder øje med sagsbehandlingens hurtighed, derved at de enkelte sagsbehandlere løbende skal rapportere til deres foresatte om hver enkelt sags fremdrift.

1.3.10 Fornøden hurtighed

En løbende udfordring for forvaltningen er at drage omsorg for at sagerne behandles med den fornødne hurtighed. Det er ikke muligt generelt i forvaltningsretten at opstille et princip for, hvor hurtig en sag skal afsluttes. Det følger af hver enkelt sags type. Ved vurdering heraf indgår en række parametre, herunder hvor vanskelig sagen er at behandle, og hvor indgribende betydningen er for den enkelte borger.

Sagsbehandlingen efter landstingsforordningen om hjælp til børn og unge skal ske med en betydelig hurtighed, og i nogle situationer hvor barnets liv og helbred kan være truet, skal behandling ske straks.

1.4 DOKUMENTGANGEN I BØRNESAGERNE

Børnesager generelt – hvad må forventes i sagen.

1.4.1 Sagens start

En børnesag kan starte på tre måder. Det kan ske ved en underretning fra tredjemand, f.eks. skolen, det kan ske ved en henvendelse fra forældremyndighedsindehaveren om hjælp i forhold til barnet, og det kan ske ved forvaltningens egen drift i forbindelse med, at forvaltningen som led i sin virksomhed får oplysninger der igangsætter en undersøgelse.

I tilfælde af en skriftlig underretning har startet sagen, skal denne indgå i sagens dokumenter. Under alle omstændigheder skal der gøres notat i sagen om baggrunden for sagens start, eksempelvis at barnets forældre har henvendt sig. Notatet skal have indhold som umiddelbart gør det muligt at forstå, hvad der danner grundlag for sagens start.

I tilfælde af en underretning skal der tillige i sagen være dokumentation for, at der er kvitteret for denne uden ugrundet ophold. Såfremt underretningen er af en sådan karakter, at den uden videre kan afvises, bør dette samtidig meddeles underretteren.

1.4.2 Undersøgelse af barnets forhold

Så snart det er klart, at der skal arbejdes videre med sagen, skal forældremyndighedsindehaveren underrettes skriftligt, medmindre at forældremyndighedsindehaveren er involveret i sagen på en sådan måde, at en sådan henvendelse vil vanskeliggøre oplysning af sagen. Foreligger der et muligt kriminelt forhold skal der indgives anmeldelse til Politiet om forholdet.

Henvendelsen til forældremyndighedsindehaveren skal endvidere indeholde en samtykkeerklæring som såvel forældremyndighedsindehaveren som et barn over 15 år skal underskrive, før børneundersøgelsen kan igangsættes. I de særlige situationer hvor undersøgelsen skønnes nødvendig og betingelserne er opfyldt herfor, kan der træffes beslutninger om, at undersøgelsen iværksættes uden samtykke. Beslutningen herom skal fremgå af sagen som notat. Denne beslutning indeholder udover en juridisk vurdering tillige en social faglig vurdering.

I de tilfælde hvor sagen fortsætter med en undersøgelse af barnet, jf. forordningens regler herom, og denne iværksættes via eller med bistand af tredjemand, eksempelvis en læge, skal i sagen foreligge den skriftlige anmodning der danner grundlag for undersøgelsen. Såfremt undersøgelsen gennemføres i al væsentlighed som egen undersøgelse, det vil sige hvor den pågældende sagsbehandler alene anmoder om fakta fra tredjemand, skal der i sagen gøres notat om begrundelsen herfor og de nærmere rammer for, hvorledes undersøgelsen gennemføres. Beslutningen i forbindelse hermed er en social faglig vurdering.

1.4.3 Afgørelse vedr. hjælpeforanstaltning

Uanset hvorledes undersøgelsen gennemføres, skal undersøgelsen med en stillingtagen til relevante hjælpeforanstaltninger, klart fremgå af sagen. Stillingtagen til hjælpeforanstaltningen kan underlægges en juridisk vurdering, men er først og fremmest en vurdering der foretages på grundlag af socialfaglig indsigt.

I overensstemmelse med lovgivningen skal der af sagen fremgå, at barnet og forældremyndighedsindehaveren er anmodet om og har taget stilling til undersøgelsen og dens konklusion.

Det helt centrale i sagen er, at der foreligger en skriftlig afgørelse vedrørende hjælpeforanstaltningen. Denne afgørelse kan underlægges såvel en juridisk som socialfaglig vurdering.

1.4.4 Handleplan

Såfremt den hjælpeforanstaltning der skal iværksættes er af mere indgribende karakter, skal der foreligge en handleplan. Denne kan ligeledes underlægges såvel juridiske som socialfaglig vurdering.

1.4.5 Skriftlig klagevejledning

Endelig skal sagen afsluttes i tilfælde af, at der måtte være mulighed for klage med en skriftlig klagevejledning.

1.4.6 Anbringelsessager

Ovennævnte vedrører børnesager generelt.

Såfremt der er tale om en anbringelsessag, er kravene til sagens dokumentation betydelige.

De punkter der er nævnt vedrørende børnesager skal være udførligt behandlere. Dette gælder ikke mindst undersøgelsen.

Ved en anbringelsessag skal reglerne med hensyn til, hvem der kan beslutte en anbringelse være iagttaget. Det kan aldrig overgives til den enkelte sagsbehandler eller eksempelvis socialchefen at træffe afgørelse om en tvangsanbringelse. I de sager hvor anbringelsen er et resultat af en aftale med forældremyndighedsindehaveren, vil der være interne regler med hensyn til godkendelse heraf, ikke mindst under hensyntagen til den betydelige omkostning der er ved en sådan anbringelse. Der skal af forvaltningen udarbejdes en indstilling i hvert enkelt tilfælde til social/familieudvalget. Herudover indebærer anbringelsessager, at høringspligten er absolut og ved tvangsanbringelser, at forældremyndighedsindehaveren er tilbudt en bisidder.

En tvangsanbringelsessag skal endvidere indeholde en handleplan. Der kan ikke tages stilling til spørgsmål om anbringelse uden en sådan. Ved akut sager er der mulighed for, at barnet/børnene fjernes uden handleplan, men det er en ubetinget pligt efter forordningen, at denne herefter udarbejdes inden 14 dage. En vurdering af en børnesag vil for så vidt angår handleplanen indeholde en juridisk vurdering men tillige en afgørende socialfaglig vurdering vedrørende handleplanens indhold. Endelig skal en anbringelsessag indeholde en underretning til Landsstyret, jf. forordningens § 13.

Kapitel 2. RESULTATET AF TILSYNET I Kangaatsiaq.

2.1 Organiseringen

Tilsynet i Kangaatsiaq er gennemført med udgangspunkt i udvalgte konkrete sager der er blevet gennemgået med henblik på, at foretage en juridisk og socialfaglig vurdering af arbejdet der er udført i disse. I tilknytning hertil og bl.a. på grundlag af de gennemgåede sager har tilsynet mere generelt inddraget forhold til vurderingen af kommunens forvaltning indenfor børn og ungeområdet. Dette ikke mindst med henblik på, at tilsynet kan komme med anbefalinger til kommunens overvejelse.

Tilsynet har vurderet kommunens organisationsplan og tilhørende kompetenceplan med stillingsbeskrivelser.

2.2 Familiehuset

Tilsynet har omfattet besøg i familiehuset i Kangaatsiaq og der er ført samtaler med lederen om arbejdet i familiehuset og samarbejdet med forvaltningen.

Tilsynets vurdering er, at der er en klar juridisk organisatorisk ramme for familiehusets drift og der ikke – således som det har været tilfældet i andre kommuner i forbindelse med tilsyn – er tvivl herom hos ledelsen af familiehuset og i socialforvaltningen i øvrigt. Der er dog et punkt som skal forbedres omkring manglende noteringer, da man ikke kan se hvad der sker med borgeren, når denne bliver henvist til Familiehuset. Der var dog allerede før tilsynsbesøget blevet lavet en aftale mellem forvaltningen og Familiehuset omkring notatpligten som skal overholdes fra Familiehuset, sådan at sagsbehandlerne kan følge med i arbejdet omkring borgeren.

Generelt gives der udtryk for et godt samarbejde der bygger på faste procedurer, fælles visitation af de konkrete sager og klare instrukser m.h.t. håndteringen af henvendelser fra borgerne i familiehuseets åbne rådgivning.

2.3 Manglende faglig arbejdskraft.

Tilsynet konstaterer at der er 1 ubesat normeret stilling som sagsbehandler indenfor børn og unge, som man på tidspunktet for tilsynet har besat med en fastboende ikke uddannet person da det i realiteten er umuligt at rekruttere uddannede socialrådgivere til besættelse af denne.

Den anden normerede stilling indenfor børn og unge er besat med en uddannet socialhjælper som p.t. er ved at uddanne sig som socialrådgiver på den decentrale socialrådgiveruddannelse.

Tilsynet skal for god ordens skyld bemærke, at tilsynet i sit tilsyn har konstateret, at socialforvaltningens brug af uddannede socialrådgivere ikke i sig selv er en garanti for, at socialforvaltningen bliver forsvarlig og der omvendt er socialforvaltninger, der uden uddannede socialrådgivere varetager myndighedsfunktionen tilfredsstillende.

2.4 Arkiver – fysiske som elektroniske

Generelt har Kangaatsiaq overblik over hvor de fysiske sager befinder sig.

De elektroniske sager var i al væsentlighed tilgængelige.

Der er god orden i de fysiske sager, som er pæne og med sagsomslag med sagsnævnelser på, så man ikke var i tvivl om hvad de indeholdt.

2.5 Samarbejdet med politiet, Sundhedsvæsenet og skolen

Kangaatsiaq har Kommunefoged og hører under Aasiaat politidistrikt og får følgeskab fra politiet ved særlig grove og farlige kriminelle handlinger. Men pga. bl.a. isforhold eller tekniske problemer med transportmuligheden, som er helikoptere, kan der nogen gange gå længere tid før man får assistance fra politiet. Dette bevirker f.eks. at mistanker om seksuelle overgreb først kan undersøges når politiet kommer til stedet, hvilket bevirker at undersøgelse fra Sundhedsvæsenet bliver udskudt til efter at politiet har undersøgt en mistanke.

Samarbejde med sundhedsvæsenet

Der er generelt et godt samarbejde med Sundhedsvæsenet.

Samarbejde med skolen

Der er generelt et godt samarbejde mellem skolen og Socialforvaltningen.

Kapitel 3. Resultatet af tilsynet i Kangaatsiaq

3.1 Sagsbehandlingen – herunder systematisk sagsbehandling

Sagsbehandlingen i de gennemgåede sager er præget af orden, systematik og overblik i sagerne.

Tilsynet vurderer at sagsbehandlerne har et godt og solidt juridisk og socialfaglig viden og har godt kendskab til redskabet "systematisk sagsarbejde", idet sagerne har klare beskrivelser af familien og af problemet, samt er vurderet og analyseret så man derved har fået grundlag for at iværksætte de rette hjælpeforanstaltninger med klare lovgrundlag som også er beskrevet i journalerne og

oplæggene. Der er handleplaner i stort set alle sager som tilsynet har kigget på, hvor der er lavet handleplaner ud fra tiltag man har foretaget, samt opfølgninger på sagerne.

3.2 Konklusion:

Tilsynets gennemgang af børn- og ungeområdet har som nævnt været begrænset til anbringelsessager, hjemgivelsessager og plejefamiliesager.

Tilsynet vurderer i den forbindelse:

Indenfor børn- og ungeområdet er den eksisterende forvaltning i Kangaatsiaq og i forhold til krav om aktiv og tilstrækkelig handlen i alvorlige sager – forsvarlig. Der er et godt samarbejde og en god ledelse som gør at medarbejderne føler at de får den rette støtte, råd og vejledning og får dermed ressourcer til at varetage deres arbejde på forsvarlig og kompetent vis.

Dog er der mangler indenfor plejefamilieområdet, hvor der mangler lægelige oplysninger, straffeattester og børneattester, som tilsynet har gjort opmærksom på og har anmodet om, at de bliver bragt i orden. Alle plejetilladelser er i de fysiske sager.

Kapitel 4. TILSYNSENHEDENS ANBEFALINGER PÅ BØRN- OG UNGEOMRÅDET

Anbefalinger på børn- og ungeområdet.

På grundlag af tilsynsbesøget i Kangaatsiaq anbefaler tilsynet følgende:

1. Alle plejefamiliesager bringes formelt i orden for så vidt angår de vigtige dokumenter som danner grundlag for godkendelse af plejetilladelser, dvs. lægelige oplysninger, straffeattester og børneattester.
2. At man er særlig opmærksom på at følge op på alvorlige børnesager, såsom seksuelle overgreb og massiv omsorgssvigt og vold.

Kapitel 5. Efterskrift

Konklusionen vedrørende Kangaatsiaq's forvaltning af det sociale regelsæt indenfor børneområdet er, at tilsynet ikke ved sin gennemgang af konkrete sager har fundet at der er forhold der giver anledning til påtale.

Indenfor børn- og ungeområdet løfter socialforvaltningen i Kangaatsiaq den opgave den er pålagt efter lovgivningen.

Tilsynet viser endvidere at i de udvalgte sager, er det socialfaglige arbejde udført systematisk og grundlaget for de trufne afgørelser oplyst i sagerne.

Der er i sagerne som indenfor forvaltningen generelt orden og de oplysninger Tilsynsenheden har bedt om under tilsynet, er løbende blevet tilvejebragt.

Tilsynet har udover sine vurderinger af de konkrete sager fundet anledning til at fremkomme med en kort analyse af hvilke omstændigheder, der har resulteret i at socialforvaltningen i Kangaatsiaq kan løfte deres opgave:

Det er formentlig afgørende, at socialforvaltningens sagsbehandlere og særligt ledelsen indenfor børn- og ungeområdet er lokalt forankrede og har varetaget deres opgaver i en lang periode.

Sagsbehandlerne har den korrekte opfattelse af deres arbejde vedrørende myndighedsudøvelse. Ledelsen er meget tydelig, tilstedeværende og konsekvent.

Der er gennemgående en opfattelse af, at problemer skal der handles på og at dette nødvendigvis må ske i forhold til de mulige afgørelser lovgivningen giver hjemmel til.

Der er en accept af, at uanset socialforvaltningen løfter sin opgave, vil dette ikke indebære at alle børn og unge har eller vil få et godt liv i Kangaatsiaq. Netop denne accept betyder, at der er fokus på de konkrete sager og den forvaltningsretlige opgave der er knyttet hertil.

Tilsynet har i mange tilfælde generelt konstateret, at børn- og ungeområdet i Grønland er forsømt når det kommer til forvaltningen af det sociale regelsæt indenfor børn- og ungeområdet.

I Kangaatsiaq er det anderledes. Henset til situationen i Kangaatsiaq kan en mulig forklaring være, at sagsbehandlerne, 1) er klar over de betydelige forventninger der er i hele samfundet til deres indsats, 2) at sagsbehandlerne i deres dagligdag konstaterer at børn- og unge bliver omsorgssvigtet, 3) at sagsbehandlerne i forbindelse med deres arbejde som følge af de betydelige forventninger ikke får afgrænset deres mulige indsats og opfatter sig som "ansvarlige" i et omfang som de ikke kan løfte.

Disse mekanismer risikerer nemt at udvikle skyldfølelse hos de implicerede, der forhindrer sagsbehandlerne i at handle når dette ellers er pålagt dem som myndighed.

Under disse omstændigheder er aktiv og dygtig ledelse helt nødvendig. Dette har tilsynet konstateret er tilstede i Kangaatsiaq.



QAASUITSUP KOMMUNIA

SOCIALDIREKTØR

RÅDHUSET POSTBOKS 1023 3952 ILULISSAT

Tlf.: (+ 299) 701100 - Fax: (+299) 701177 - E-POST : qaasuitsup@qaasuitsup.gl

BILAG: Høringssvar fra Qaasuitsup Kommunia

Departementet for Familie, Ligestilling,
Sociale Anliggender og Justitsvæsen

Ilulissat 03. juli 2017

Att.: Johan Lund Olsen

Tilsynsrapport i høring – Kangaatsiaq

Qaasuitsup Kommunia har gennemgået tilsynsrapporten og skal først udtrykke anerkendelse af tilsynsenhedens besøg i Kangaatsiaq som kan hjælpe til med at få identificeret udfordringerne på socialområdet og hermed få løftet området generelt.

Qaasuitsup tager anbefalingerne til efterretning og der vil fremadrettet blive fokuseret på plejefamilieområdet. Familieplejekonsulenten fra centraladministrationen vil i samarbejde med Kangaatsiaq have fokus på dette område så det bringes formelt i orden.

Qaasuitsup kommunia har ikke yderligere kommentar til rapporten og vil udtrykke glæde over at rapporten i det store og hele beskriver socialområdet i Kangaatsiaq som tilfredsstillende med høj kvalitet i sagsbehandlingen og ledelsen.

Med venlig hilsen

Henrik Sóloy
Socialdirektør