



2019-3

2. september 2019

Nal. nr./j.nr.: 2016-909-0007

All. nr./brevnr.: 63157

Sull./sagsbeh.: MALL

Emner:

Samtykke, handleplaner

Gennemgang af seks sager fra Qaasuitsup Kommunia om anbringelse af børn uden for hjemmet med samtykke

Ombudsmanden iværksatte i 2015 en generel undersøgelse af den daværende Qaasuitsup Kommunias behandling af sager om anbringelse af børn uden for hjemmet.

Undersøgelsen blev iværksat i medfør af ombudsmandslovens § 15, stk. 2, hvorefter ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager. Undersøgelsen var således ikke foranlediget af en konkret klage.

Til brug for undersøgelsen blev der stikprøvevis udvalgt 10 sager, hvor anbringelsen var gennemført med samtykke fra forældrene.

Den 1. januar 2018 blev Qaasuitsup Kommunia opdelt i Avannaata Kommunia og Kommune Qeqertalik. Der blev herefter udvalgt seks sager, hvor børnene på tidspunktet for anbringelsen boede i byer eller bygder, som i dag er en del af den ene af disse kommuner.

Ved gennemgangen fandt ombudsmanden det positivt, at der lå samtykkeerklæringer og handleplaner i alle seks sager. Ombudsmanden konstaterede dog samtidigt, at Qaasuitsup Kommunia havde begået kritisable fejl i fem af de seks sager.

Dette fandt ombudsmanden bekymrende.

Kommunen, der overtog sagerne efter delingen af Qaasuitsup Kommunia, beklagede i et svar til ombudsmanden, at Qaasuitsup Kommunia havde begået fejl i sagsbehandlingen af sagerne. Kommunen oplyste endvidere, at den har igangsat en række tiltag for at forbedre sagsbehandlingen, løfte kvaliteten og mindske fejl i sagsbehandlingen.

Dette tog ombudsmanden til efterretning.

(Rapport af 2. september 2019; grønlandsk version af rapporten berigtiget den 16. september 2019; j.nr. 2016-909-0007)

Følgende betegnelser er brugt til at anonymisere sagen:

K Kommune: Kommunen, der efter delingen af Qaasuitsup Kommunia har overtaget sagerne. Børnene boede på tidspunktet for anbringelsen i byer eller bygder, som i dag er en del af K Kommune.

B1: Barn 1.

B2: Barn 2.

B3: Barn 3.

B4: Barn 4.

B5: Barn 5.

B6: Barn 6.

Ombudsmandens rapport:

1. Indledning

En kommune kan som udgangspunkt kun anbringe et barn uden for hjemmet, f.eks. på en døgninstitution eller i en plejefamilie, hvis forældrene har givet samtykke til det. Er barnet fyldt 15 år, skal kommunen som udgangspunkt ligeledes indhente samtykke fra barnet selv.

Kommunen kan også anbringe et barn uden for hjemmet, selvom der ikke er givet samtykke, men børnelovgivningens betingelser for sådan en anbringelse er væsentligt strengere. Hvis en kommune vil bruge reglerne om anbringelse *med* samtykke, er det derfor vigtigt, at kommunen kan dokumentere, at der er givet samtykke.

Når kommunen anbringer et barn uden for hjemmet, skal kommunen udarbejde en individuel handleplan, som bl.a. skal angive anbringelsens forventede varighed.

Denne rapport handler om min gennemgang af seks sager fra Qaasuitsup Kommunia (nu K Kommune) om anbringelse af børn uden for hjemmet med samtykke.

Som ombudsmand råder jeg ikke over særlig socialfaglig sagkundskab. Jeg har derfor ikke forudsætninger for at vurdere, om anbringelserne i de enkelte tilfælde var socialfagligt velbegrundede eller hensigtsmæssige.

Ved min gennemgang af sagerne har jeg derfor koncentreret mig om at undersøge, om kommunen havde dokumentation for, at der var givet samtykke, om kommunen fulgte behørigt op på eventuelle meddelelser om tilbagekaldelse af et samtykke, om kommunen havde udarbejdet handleplaner og om handleplanerne indeholdt en angivelse af anbringelsens forventede varighed.

Min undersøgelse er iværksat i medfør af ombudsmandslovens § 15, stk. 2, hvorefter ombudsmanden kan gennemføre generelle undersøgelser af en myndigheds behandling af sager. Undersøgelsen er således ikke foranlediget af en konkret klage.

K Kommune har haft lejlighed til at komme med bemærkninger til en foreløbig udgave af denne rapport. Kommunens bemærkninger, som jeg modtog ved e-mail af 26. august 2019 med bilag, er indarbejdet i rapporten.

Udvælgelsen af konkrete sager til brug for undersøgelsen er beskrevet nedenfor under pkt. 2, hvorefter jeg under pkt. 3 redegør for min afgrænsning af undersøgelsen. Herefter følger under pkt. 4-7 en gennemgang af resultaterne af min undersøgelse. Pkt. 8 indeholder en konklusion.

2. Udvælgelse af sager til undersøgelsen

Ved brev af 23. juni 2015 meddelte jeg den daværende Qaasuitsup Kommunia, at jeg havde besluttet at gennemføre en generel undersøgelse af bl.a. Qaasuitsup Kommunias behandling af sager om anbringelse af børn uden for hjemmet.

Til brug for undersøgelsen anmodede jeg kommunen om at sende mig en oversigt over samtlige sager, hvor kommunen – med eller uden samtykke fra forældremyndighedens indehavere – i perioden fra den 1. maj 2014 til 23. juni 2015 havde truffet afgørelse om anbringelse af børn uden for hjemmet. Jeg anmodede om, at det i oversigten blev angivet, hvilken by eller bygd børnene boede i forud for anbringelsen. Jeg oplyste, at jeg derefter med udgangspunkt i oversigten ville udvælge et antal sager til nærmere gennemgang.

Ved e-mail af 27. august 2015 sendte Qaasuitsup Kommunia mig en sådan oversigt over kommunens anbringelsessager i den omhandlede periode.

Jeg udvalgte herefter stikprøvevis 10 sager, hvor anbringelsen var gennemført med samtykke fra forældrene. Ved brev af 12. november 2015 anmodede jeg kommunen om at sende mig de originale akter i disse sager. Jeg modtog akterne i sagerne ved breve af 30. november 2015 og 9. februar 2016 og ved e-mails af 24. juni 2016 og 29. juni 2016.

Akterne i to af de sager, som jeg modtog, omhandlede kun afgørelsen om hjemgivelse af børnene. Disse to sager indgår derfor ikke min undersøgelse.

Ved kommunedelingen, som trådte i kraft den 1. januar 2018, blev Qaasu-itsup Kommunia opdelt i Avannaata Kommunia og Kommune Qeqertalik.

I denne rapport gennemgår jeg de udvalgte seks sager, hvor børnene på tidspunktet for anbringelsen boede i byer eller bygder, som i dag er en del af K Kommune. Det drejer sig om følgende:

- B1, født [...]
- B2, født [...]
- B3, født [...]
- B4, født [...]
- B5, født [...]
- B6, født [...]

3. Afgrænsning af undersøgelsen

De gældende regler om anbringelse af børn uden for hjemmet fremgår bl.a. af inatsisartutlov nr. 20 af 26. juni 2017 om støtte til børn med senere ændringer (herefter børnestøtteloven). Loven trådte i kraft den 1. juli 2017.

Kommunens afgørelser om anbringelse af børn uden for hjemmet i de seks sager, som jeg gennemgår i denne rapport, blev imidlertid truffet, inden børnestøtteloven trådte i kraft.

De seks sager skal derfor bedømmes efter de daværende regler. Disse fremgår bl.a. af landstingsforordning nr. 1 af 15. april 2003 om hjælp til børn og unge med senere ændringer (herefter landstingsforordningen), som blev ophævet, da børnestøtteloven trådte i kraft.

Som anført ovenfor under pkt. 1 råder jeg som ombudsmand ikke over særlig socialfaglig sagkundskab, og jeg har derfor ikke forudsætninger for at vurdere, om anbringelserne i de enkelte tilfælde var socialfagligt velbegrundede eller hensigtsmæssige.

Ved min gennemgang har jeg derfor i stedet koncentreret mig om en række af de formelle krav, som kommunen skulle overholde ifølge børnelovgivningen.

I lyset af den ovennævnte ændring af børnelovgivningen har jeg herved udvalgt nogle af de krav, som er blevet videreført i børnestøtteleven, og som kommunen således fortsat skal opfylde i anbringelsessager med samtykke.

Jeg har derfor valgt at afgrænse min undersøgelse til følgende spørgsmål, som gennemgås nedenfor under pkt. 4-7:

- Havde kommunen i de konkrete sager dokumentation for, at der var givet samtykke fra forældrene og fra barnet, hvis det var fyldt 15 år?
- Havde kommunen fulgt behørigt op på eventuelle meddelelser om, at et samtykke blev tilbagekaldt?
- Havde kommunen i de konkrete sager udarbejdet en individuel handlingsplan for barnet?
- Havde kommunen angivet indsatsens forventede varighed i de handlingsplaner, som var udarbejdet i de konkrete sager?

4. Samtykkeerklæringer

4.1. Retsgrundlaget

Efter landstingsforordningens § 9, stk. 2, nr. 10, jf. stk. 1, kunne en kommune beslutte at anbringe et barn uden for hjemmet, hvis forældremyndighedsindehaveren og barnet selv, hvis barnet er fyldt 15 år, har givet samtykke.

Det betyder, at en kommune som udgangspunkt ikke kunne anbringe et barn uden for hjemmet, hvis forældrene eller barnet, som er fyldt 15 år, var imod anbringelsen.

En kommune kunne dog i visse situationer beslutte at anbringe et barn uden for hjemmet, selvom der ikke var givet samtykke. Dette var imidlertid en meget indgribende foranstaltning over for både barnet og forældrene, og der gjaldt derfor en række strenge betingelser.

Der skulle således være åbenbar risiko for, at barnets sundhed eller udvikling led alvorlig skade på grund af utilstrækkelig omsorg for eller behandling af barnet, vold eller andre alvorlige overgreb, misbrugsproblemer, kriminel adfærd eller andre svære sociale vanskeligheder hos barnet eller andre adfærds- eller tilpasningsproblemer hos barnet, jf. landstingsforordningens § 10, stk. 1.

Derudover skulle der være begrundet formodning om, at problemerne ikke kunne løses under barnets forbliven i hjemmet, jf. landstingsforordningens § 10, stk. 2.

Landstingsforordningen indeholdt ikke formelle krav til, hvordan et samtykke nærmere skulle afgives. I Naalakkersuisuts vejledning om hjælp til børn og unge var det dog anført, at "det må anses for mest formålstjenligt, at samtykket afgives skriftligt under sagsbehandlingen, forinden Kommunalbestyrelsen lader sagen behandle i Socialudvalget".

Hvis en kommune mundtligt modtager et samtykke eller en meddelelse om, at samtykke nægtes, vil kommunen i øvrigt være forpligtet til at notere dette på sagen. Dette følger af reglerne om notatpligt i § 6 i landstingslov nr. 9 af 13. juni 1994 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer.

4.2. Samtykkeerklæringer i de konkrete sager

Ved min gennemgang konstaterede jeg, at der lå skriftlige samtykkeerklæringer, som var underskrevet af en eller begge forældre, i alle seks sager.

I sagen om B1, der som den eneste af børnene i de seks sager var fyldt 15 år, skulle kommunen endvidere indhente samtykke fra barnet. Jeg konsta-

terede ved min gennemgang, at samtykkeerklæringen i overensstemmelse hermed også var underskrevet af B1.

5. Tilbagekaldelse af samtykke

5.1. Retsgrundlaget

Hvis et barn var anbragt uden for hjemmet med samtykke, men dette samtykke senere blev tilbagekaldt – altså hvis forældrene eller barnet, som er fyldt 15 år, fortrød – skulle kommunen enten hjemgive barnet eller træffe en ny afgørelse.

Barnet kunne således kun forblive anbragt, hvis kommunen traf afgørelse enten efter landstingsforordningens § 10, som er nærmere omtalt ovenfor under pkt. 4.1, eller efter § 29, hvorefter kommunalbestyrelsen kunne beslutte, at en anbringelse ikke måtte ophøre, hvis det stred mod barnets behov.

5.2. Tilbagekaldelse af samtykke i de konkrete sager

Ved min gennemgang konstaterede jeg, at fem af sagerne ikke indeholdt oplysninger om tilbagekaldelse af et samtykke.

Sagen om B3 indeholdt imidlertid sådan en oplysning.

Det fremgår af sagen, at B3 med samtykke fra forældrene i første omgang blev anbragt i en plejefamilie i 2014. Den 21. maj 2015 underskrev begge forældre en ny samtykkeerklæring, hvor det var anført, at forældrene gav samtykke til, at barnet i stedet anbringes på en nærmere angiven døgninstitution.

Herefter er det anført på et journalark dateret 27. maj 2015, at kommunen havde modtaget et brev fra forældrene om "ophævelse af samtykke til an-

bringelse på døgninstitution" (min oversættelse). Selve brevet ses ikke at være journaliseret på sagen.

I det nævnte journalark har sagsbehandleren videre noteret, at brevet er videresendt pr. e-mail, og at kommunens socialdirektør må inddrages, bl.a. "fordi der skal holdes samtale med forældrene, hvis § 10 skal bringes i anvendelse". Jeg antager, at dette var en henvisning til landstingsforordningens § 10 om anbringelse uden samtykke.

Den 10. juni 2015 oprettede den samme sagsbehandler et nyt journalark med omtrent samme indhold som journalarket af 27. maj 2015.

Ud fra de sagsakter, som jeg har fået fra kommunen, kan jeg imidlertid ikke se, at kommunen herefter foretog mere i anledning af, at forældrene tilbagekaldte samtykket. Der foreligger således hverken journalnotater om yderligere sagsskridt, overvejelser eller korrespondance mellem medarbejderne og frem for alt hverken en afgørelse efter landstingsforordningens § 10 om anbringelse uden samtykke eller oplysninger om, at barnet er blevet hjemgivet.

Jeg bemærker herved, at kommunen ses at have afsendt akterne til mig den 9. februar 2016, altså mere end 8 måneder efter den 27. maj 2015, hvor det blev noteret i journalen, at forældrene havde tilbagekaldt deres samtykke.

I en sag som denne, bør en kommune efter min opfattelse tage stilling til, om anmodningen om hjemgivelse kan imødekommes, indenfor uger eller højst få måneder.

Jeg henviser bl.a. til min udtalelse 2019-2, pkt. 6.6, der er tilgængelig på min hjemmeside.

K Kommune har omkring dette punkt i deres høringssvar til mig beklaget, at Qaasuitsup Kommunua ikke har fulgt behørigt op på brevet fra forældrene i

henhold til loven. Kommunen har endvidere anført, at emnet vil blive drøftet på et afdelingsledermøde.

Jeg finder det kritisabelt, at Qaasuitsup Kommunia ikke fulgte behørigt op på brevet fra B3's forældre om, at de tilbagekaldte deres samtykke til anbringelsen.

6. Udarbejdelse af handleplaner

6.1. Retsgrundlaget

Efter landstingsforordningens § 14, stk. 1, skulle en kommune, som anbringer et barn uden for hjemmet, udarbejde en handleplan. Formålet var at sikre en målrettet indsats for barnet, og handleplanen skulle derfor være individuel, jf. landstingsforordningens § 15, stk. 1, 1. og 2. pkt.

I lovforarbejderne er der endvidere anført følgende:

"Hvor der foreligger gentagne akutanbringelser af et barn, vil det med en handleplan blive mere synligt, at der skal igangsættes hjælpeforanstaltninger for barnet/familien, således at det kan forebygges, at problemerne udvikler sig."

6.2. Udarbejdelse af handleplaner i de konkrete sager

Ved min gennemgang konstaterede jeg, at der var udarbejdet handleplaner i alle seks sager. Der lå i alt 17 handleplaner. På en enkelt sag lå der 7 handleplaner, mens der på de øvrige sager lå 1-3 handleplaner.

Sagen om B6 giver mig imidlertid anledning til bemærkninger.

Handleplanerne på denne sag ses at knytte sig til en anbringelse, som kommunen traf afgørelse om i marts 2015, og som ophørte i september 2015.

Akterne i sagen indeholder imidlertid flere steder oplysninger om, at kommunen med samtykke fra moderen havde iværksat en række yderligere anbringelser af B6, bl.a. i kortere perioder fra 25. oktober 2014, 4. november 2014, 30. januar 2015 og 21. april 2016.

Til disse anbringelser ses kommunen ikke at have udarbejdet handleplaner som foreskrevet i landstingsforordningens § 14, stk. 1.

K Kommune har omkring dette punkt i deres høringssvar til mig beklaget, at Qaasuitsup Kommunua har gennemført en række kortvarige anbringelser uden at udarbejde handleplaner hver gang. Kommunen har endvidere anført, at dette vil blive drøftet på et afdelingsledermøde.

Jeg finder det kritisabelt, at Qaasuitsup Kommunua gennemførte en række kortvarige anbringelser af B6 uden at udarbejde handleplaner i hvert enkelt tilfælde.

7. Angivelse af forventet varighed

7.1. Retsgrundlaget

En handleplan skulle bl.a. indeholde en angivelse af formålet med anbringelsen og hvilken indsats, der er nødvendig for at opnå formålet. Derudover skulle indsatsens forventede varighed angives. Disse krav fremgik af landstingsforordningens § 15, stk. 1, 2. og 3. pkt.

Ifølge lovforarbejderne skulle den forventede varighed angives for at "barnet og forældrene ved, om det drejer sig om måneder eller år".

7.2. Angivelse af forventet varighed i de konkrete sager

Ved min gennemgang konstaterede jeg, at 10 af de i alt 17 handleplaner i sagerne indeholdt en angivelse af indsatsens forventede varighed.

De resterende 7 handleplaner indeholdt således ikke en angivelse af den forventede varighed som foreskrevet i landstingsforordningens § 15, stk. 1, 3. pkt. De nævnte handleplaner lå på sagerne om B1, B2, B3 og B5.

K Kommune har omkring dette punkt i deres høringssvar til mig beklaget, at Qaasuitsup Kommunua i disse sager ikke har angivet indsatsernes forventede varighed i handleplanerne. Kommunen har endvidere anført, at dette emne vil blive drøftet på et afdelingsledermøde.

Jeg finder det kritisabelt, at der i 4 af sagerne var handleplaner, som ikke indeholdt en angivelse af indsatsens forventede varighed.

8. Konklusion

Jeg finder det positivt, at der lå samtykkeerklæringer og handleplaner i alle seks sager. Men jeg kunne samtidig konstatere, at Qaasuitsup Kommunua havde begået kritisable fejl i fem af de seks sager. Dette finder jeg bekymrende.

K Kommune har i deres høringssvar til mig oplyst, at kommunen på nuværende tidspunkt er ved at udvikle sagsbehandlingssystemer, forretningsgangsbeskrivelser, tjeklister mv. til brug ved sagsbehandling af især børnesager. Det er planen, at kommunens sagsbehandlere efterfølgende, i løbet af efteråret 2019, vil få tilbudt kurser og sidemandsoplæringer i brugen af det udarbejdede materiale.

K Kommune har endvidere bemærket, at kommunen er særligt udfordret med at tiltrække kvalificerede medarbejdere. Kommunen har derved øget indsatsen med at implementere et mere formaliseret ledelsestilsyn, ligesom kommunen ansætter 2 rejsende socialrådgiveruddannede sagsbehandlere. Disse får til opgave at bistå medarbejderne i familieafdelingerne, især med svære sager, og vil udføre løbende sidemandsoplæringer for medarbejdere, der ikke har de nødvendige faglige kompetencer.

K Kommune oplyser, at kommunen med disse tiltag vurderer at kunne forbedre sagsbehandlingen, løfte kvaliteten og mindske fejl i sagsbehandlingen.

Jeg tager det af K Kommune anførte til efterretning.

Denne rapport vil i anonymiseret form blive offentliggjort på min hjemmeside og omtalt i min beretning for 2019.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i sagen.