



Tilsynsrapport for Juridisk Sektortilsyn Vedr. forvaltningen af det sociale regelsæt i Sermersooq Kommune.

2017-2018

Indledning

Over 3 perioder i 2016 og 2017 gennemførte Tilsynsenheden fra departementet for sociale Anliggender, Familie, Ligestilling og justitsvæsen (herefter kaldet Departementet) et tilsyn omfattende socialforvaltningen i Kommuneqarfik Sermersooq (herefter kaldet Kommunen). Tilsynet omfattede tilsynsbesøg i Ittoqqoormiit i perioden 28. september til 5. oktober 2016 Paamiut i perioden 25. januar til 1. februar 2017 og Nuuk i perioden 6. februar til 15. februar 2017.

Under tilsynet var der fokus på udvalgte problemstillinger indenfor sagsbehandlingen af børnesager.

Resultatet af de udførte tilsyn er beskrevet i Tilsynsenhedens rapport af 2. juni 2017.

Denne tilsynsrapport er resultatet af tilsyn, Tilsynsenheden har udført i Ittoqqoormiit i perioden 21. november til 28. november 2017, Paamiut i perioden 9. til 13. december 2017 og Nuuk i perioden 30. oktober 2017 til 20. februar 2018. Tilsynsenheden har som opfølgning på tilsynsrapporten af 2. juni 2017 haft fokus på den indsats der er gennemført af Kommunen med henblik på at imødekomme bl.a. de forhold som Tilsynsenheden har påpeget i rapporten.

Denne rapport systematik følger de fysiske steder hvor det opfølgende tilsyn har været gennemført med et sammendrag og en konklusion vedr. kommunens indsats. Tilsynsenheden har tilladt sig at gøre opmærksom på punkter som Kommunen kunne overveje i forbindelse med gennemførelsen af det fremtidige forvaltningsgrundlag på børneområdet. Uanset det afsluttende afsnit er et sammendrag skal bemærkes, at rapporten er skrevet som en sammenhængende rapport. For at forstå rapporten og de overvejelser Tilsynsenheden har gjort ved udarbejdelsen af rapporten er det nødvendigt, at rapporten læses i sin helhed.

Nuuk

Tilsynet i Kommuneqarfik Sermersooq har dels været tilsyn med kommunens centralforvaltning og dels med de lokale forvaltninger.

Opfølgning på tilsynsrapporten af 2. juni 2017

Tilsynsenheden konkluderede i rapport af 2. juni 2017, at der var mange alvorlige mangler i de anbringelses- og plejefamiliesager, Tilsynsenheden stikprøvevis havde udvalgt. Det anføres således i rapporten, at "Indenfor disse områder er den eksisterende forvaltning i Nuuk mangelfuld og i forhold til krav om aktiv og tilstrækkelig handlen i alvorlige sager – uforsvarlig".

På grundlag af rapportens konklusion fremkom Tilsynsenheden, efter dialog med kommunen, med en række anbefalinger. Anbefalingerne i rapporten af 2. juni Kap. 5 var:

1. Alle anbringelsessager bringes formelt i orden for så vidt angår anbringelsesgrundlaget.
2. Der skal udarbejdes handleplaner i alle anbringelsessager.
3. Alle børneattester fremskaffes og arrangeres således, at det umiddelbart er muligt, at dokumentere børneattester i alle plejefamilietilladelser.
4. Ledelsen skal i højere grad styre og kontrollere sagsbehandlingen. Herunder skal det sikres, at problemet indledningsvis afgrænses i forhold til de muligheder forvaltningen har og at en udredning af barnets situation sker i forhold hertil.
5. Det anbefales at der indføres faste procedurer der angiver den tidsramme der skal opfyldes for sager der behandles og ekspederes lokalt, men hvor afgørelsen træffes i Nuuk som kan danne grundlag for orientering/forventningsafstemning lokalt i forhold til alle involverede i sagen.
6. Det anbefales, at der udarbejdes en vejledning til sagsbehandlerne der beskriver hvornår en henvendelse er en underretning som socialforvaltningen skal handle på, herunder:
 - A. Hvorledes en henvendelse der ikke er en underretning, skal håndteres.
 - B. Hvorledes socialforvaltningen skal forholde sig i tilfælde af, at den pågældende underretning involverer, eksempelvis politiet, sundhedsvæsenet eller på en sådan måde, at disse parter er involveret aktivt.
 - C. Hvorledes socialforvaltningen skal forholde sig i de situationer, hvor socialforvaltningen er af den opfattelse, at eksempelvis politiet ikke mener de skal handle, men hvor dette er socialforvaltningens opfattelse, at dette ikke er rigtigt.
7. Det anbefales, at der udarbejdes en vejledning vedrørende udarbejdelse af journalnotater og overvejes hvorledes sagsbehandlerne kan trænes i dette.
8. Der skal stilles krav om udarbejdelse af en vejledende tidsplan for hvert enkelt sag ved dennes start.
9. "Brandslukning" skal i det omfang det ikke kan undgås, udføres af særligt udvalgte sagsbehandlere. "Brandslukning" skal altid efterbehandles og bringes formelt i orden inden rimelig tid.
10. Der skal snarest muligt indgås en klar skriftlig "aftale" med politiet vedrørende politiets opgaver og bistand, i sager hvor der er overlap med hensyn til socialforvaltningens opgaver og politiets opgaver.

Opfølgende tilsyn - Status i forhold til det oprindelige tilsyn

Ad anbefalingerne:

Tilsynsenheden har ikke modtaget en skriftlig redegørelse for kommunens stillingtagen til anbefalingerne, og heller ikke en plan for hvordan de konkrete anbefalinger vil blive implementeret.

Kommunen har, foranlediget af rapporten, valgt at inddrage revisionsfirmaet Deloitte i arbejdet med gennemgangen af området, svarende til anbefalingerne 1- 9, uden på forhånd at orientere Tilsynsenheden herom.

Vedr. anbefaling nr. 10 bemærkes, at Tilsynsenheden ikke er blevet præsenteret for en endelig skriftlig aftale mellem Socialforvaltningen og Politiet vedr. fordeling af opgaver og bistand hvor begge parter er involveret. Det er dog oplyst, at der arbejdes på udarbejdelsen af en afklaring af problemstillingen og på at få en konkret aftale om fordelingen af opgaver.

Det anbefales derfor fortsat, at en skriftlig og klar aftale vedr. opgavedelingen kommer på plads.

Vedr. Børnesager

Deloitte har som eksterne konsulenter fået til opgave af Kommunen at koordinere en gennemgang af alle aktive sager inden for børneområdet i kommunen med henblik på en status på hver enkelt sag. Samtidigt har kommunen bedt Deloitte om bistand til udarbejdelsen af en reorganisering af kommunens forvaltning på børneområdet samt bistand til implementeringen heraf.

Den for Deloitte udførte gennemgang af alle aktive sager bekræfter det generelle billede i tilsynsrapporten baseret på stikprøver. Deloitte konkluderer, at der er ca. 1200 aktive børn/ungesager i Sermersooq kommune. Der er betydelige fejl og mangler i ca. 75 % af disse sager.

Under det opfølgende tilsyn har Tilsynsenheden konstateret, at anbringelses- og plejefamiliesagerne er gennemgået.

I de sager Tilsynsenheden har udvalgt foreligger der en status og det er noteret i hver enkelt sag, hvilke sagsbehandlingsskridt der er foretaget og hvornår, samt hvilke sagsbehandlingsskridt der mangler.

Tilsynsenheden har konstateret, at sagerne i forbindelse med udarbejdelsen af status er oprettet i SBsys der er det IT-system, kommunen ønsker at anvende fremover.

Det er ligeledes ved stikprøver konstateret, at den elektroniske del af de gamle sager i al væsentlighed er overført til den nyoprettede sag.

Tilsynsenheden kan derimod ikke se, at fejl og mangler er blevet rettet op i eksisterende sager, eller at der har været gjort forsøg på dette.

Tilsynsenheden er på forespørgsel blevet oplyst om, at den nødvendige oprydning og ajourføring efterfølgende vil blive gennemført efter en samlet plan for oprydning i alle sager.

Tilsynsenheden har efter det opfølgende tilsyn erfaret, at kommunen har besluttet at afsætte midler til fire socialrådgivere og en leder til gennemførelse af oprydningen i årene 2018-20. Oprydningen forventes at være nødvendig i ca. 900 aktive sager.

Henset til omfanget arbejdet med såvel oprydningen som den fremtidige organisering og under hensyn til de ressourcer der er til rådighed, forstår Tilsynsenheden, at arbejdet nødvendigvis må gennemføres over en årrække.

Tilsynsenheden skal i denne forbindelse fremhæve, at det er helt afgørende at den nødvendige oprydning og implementeringen af det nye forvaltningsgrundlag sker efter en klar tidsplan med præcise angivelser af tidspunktet for færdiggørelsen af delmål for de enkelte elementer i planen. Tidsplanen må løbende kontrolleres. Såfremt der opstår forsinkelser må der foretages nødvendige løbende korrektioner i den samlede planlægning og foretages vurdering af hvilken betydning forsinkelsen får for gennemførelsen af den samlede planforløb.

Tilsynsenheden har ved sit oprindelige tilsyn konstateret, at der har været enkeltsager med meget alvorlige svigt.

Tilsynsenheden har noteret, at kommunen siden det oprindelige tilsyn har foretaget en markant opprioritering af Kommunens indsats og brugt meget betydelige ressourcer på anbringelser af børn udenfor hjemmet.

Tilsynsenheden bemærker, at uanset ændringer og oprydning i sagerne må gennemføres som en sammenhængende og nødvendigvis længerevarende proces og dette vil kræve betydelige ressourcer, er det helt afgørende, at der fortsat er de nødvendige ressourcer til at Kommunen kan handle øjeblikkeligt.

Vedr. Plejefamiliesager

Tilsynet har konstateret ved slutningen af det opfølgende tilsyn, at plejefamilietilladelserne nu er bragt i orden m.h.t. indhentelse af børneattester. (Kontrolleret ved stikprøver). Det bemærkes, at Tilsynsenheden anser det som et meget væsentligt led i godkendelsen af en plejefamilie at børneattester indhentes på samtlige voksne medlemmer af husstanden, og at det er et væsentligt kriterium for fortsat godkendelse, at der straks indhentes børneattester på nye voksne der bliver en del af husstanden.

Vedr. fremtidig organisering og det nye forvaltningsgrundlag

Tilsynsenheden har gennemgået det af Deloitte udarbejdede forslag til grundlag for den fremtidige forvaltning. Tilsynsenheden har herefter konstateret, at der er et klart politisk ønske om en væsentlig forbedring af forvaltningen på børneområdet. Der er tilført området betydelige ekstra midler, herunder betydelige midler til ekstern bistand i forbindelse med udvikling og implementering af ændringer i den eksisterende forvaltning.

Tilsynsenheden kan endvidere konstatere, at Deloitte's forslag til et nyt forvaltningsgrundlag i al væsentlighed vil omfatte de anbefalinger, der er indeholdt i den endelige tilsynsrapport.

Samlet kan Tilsynsenheden konstatere, at der er taget initiativer og gennemført planlægning der, såfremt de gennemføres som beskrevet, vil medføre ændringer, der kan bringe kommunens forvaltning på børn og unge området på et forsvarligt niveau i overensstemmelse med lovgivningen.

Tilsynsenheden finder, at kommunen med dette initiativ søger at ændre på de forhold der er påpeget i tilsynsrapporten ved at skabe et helt nyt forvaltningsgrundlag for børneområdet.

Det er ikke tilsynsenhedens opgave at vurdere dette forslag i videre omfang medmindre kommunen anmoder herom.

Uanset dette, kan Tilsynsenheden generelt konstatere, at den nye organisering stiller meget betydelige krav til forvaltningen og dermed til den enkelte sagsbehandler.

Den planlagte omorganisering kræver betydelige ændringer i eksisterende sagsbehandlingsprocedurer, herunder ændringer i de hertil hørende IT-systemer.

Særlig vedr. implementeringen af SBsys har Tilsynsenheden konstateret, at dette har været forsøgt i flere grønlandske kommuner uden dette er lykkedes.

Tilsynsenhedens konstatering af, at indholdet i det fremtidige forvaltningsgrundlag vil kunne opfylde lovgivningens krav til sagsbehandlingen på børneområdet, betyder ikke at Tilsynsenheden har foretaget en positiv vurdering gående ud på, at det nye forvaltningsgrundlag er muligt at gennemføre. Tilsynsenheden har ikke på det foreliggende grundlag den nødvendige viden til at foretage denne vurdering.

Overvejelser i forbindelse med den konstaterede mangelfulde sagsbehandling

Den af Deloitte udarbejdede status indeholder ingen nærmere analyse af hvordan og hvorfor kommunens sagsbehandling har resulteret i at, ca. 75 % af alle aktive sager indeholder betydelige fejl og mangler.

Tilsynsenheden vurderer, at det helt centrale i den foreliggende situation er, at kommunen handler aktivt. Der kan være flere gode grunde til ikke at gennemføre og dokumentere den daværende mangelfulde sagsbehandling herunder, at det nemt kan indebære, at fokus fjernes fra det relevante at få bragt forvaltningens sagsbehandling i overensstemmelse med lovgivningen.

Tilsynsenheden forudsætter imidlertid, at kommunen og Deloitte i deres undersøgelser vedrørende det fremtidige forvaltningsgrundlag har forholdt sig til de fundamentale problemer der, henset til omfanget og indholdet af de konstaterede fejl, ubestrideligt har været tilstede indenfor børneområdet, og der er taget hensyn til dette ved udformningen af det fremtidige forvaltningsgrund.

Tilsynsenhedens positive vurdering af Kommunens tiltag forudsætter endvidere, at der ved beslutningerne om den fremtidige organisering er foretaget en realistisk vurdering af om den eksisterende medarbejderstab er i stand til at gennemføre den planlagte fremtidige forvaltning af børneområdet. Dette kræver, at medarbejderne inden for kort tid er i stand til at arbejde med et helt nyt IT- system og nye sagsbehandlingssystemer, der forudsættes udviklet sideløbende med organisationsændringen. Samtidig skal medarbejderne kunne varetage den daglige sagsbehandling. Dette forudsætter en stillingtagen jf. nedenfor til hvorledes arbejdet tidligere er blevet udført og hvorfor det ikke har været muligt under disse omstændigheder at løfte opgaven.

Tilsynsenheden bemærker, at det er forudsat, at brugen af ekstern bistand skal være begrænset til implementering af den nye organisation og de dertil hørende systemer, samt til en forholdsvis kort oplæringsfase.

Tilsynsenheden er bekymret for, at omfanget af den eksterne bistand vil vise sig at være nødvendigt i et større omfang end forudsat. Dette kan medføre at omkostningerne vil være vanskelige at holde indenfor den givne ramme. Hvis dette sker, opstår der en risiko for, at projektet ikke kan blive færdiggjort som forudsat. Tilsynsenheden skal opfordre til, at kommunen har fokus på denne problemstilling.

Bud på beskrivelse af fundamentale problemer i forvaltningen af børneområdet

Tilsynsenheden kan og skal ikke på grundlag af de førte tilsyn komme med en dokumenteret beskrivelse af fundamentale problemer. Tilsynsenheden vil imidlertid komme med bud på en beskrivelse baseret på antagelser og overvejelser Tilsynsenheden har gjort sig i forbindelse med sin virksomhed. Kommunen kan herefter overveje om man kan tilslutte sig overvejelserne som en del af forklaringen på forvaltningens situation. Det er under alle omstændigheder afgørende, at de ubestridelige fundamentale problemer ikke fortsætter i den nye forvaltning. Tilsynsenheden finder det vigtigt, at kommunen realistisk beskriver og italesætter disse fundamentale problemer, både i forhold til medarbejdere, politikere og borgere.

Socialforvaltningens opgaver

Forvaltningsretligt skal socialforvaltningen varetage effektueringen af de rettigheder borgerne har i henhold til lovgivningen inden for det sociale område. Målet er helt enkelt, at forvaltningen sker med hjemmel i loven og i overensstemmelse med både sagsbehandlingsloven og god forvaltningsskik.

Det kan diskuteres om dette er tilstrækkeligt for at give et godt resultat af forvaltningens arbejde.

En lang række faktorer har betydning for den enkeltes livskvalitet, herunder økonomi, helbred, uddannelsesmuligheder, boligforhold, sociale relationer m.v.

Socialforvaltningen er ikke som myndighed ansvarlig for sådanne forhold.

Uanset dette er det en meget udbredt opfattelse, at socialforvaltningen, særligt når det gælder børn har en universel forpligtelse der kan udtrykkes således: "Alle har ret til et godt liv, og det er socialforvaltningens opgave at sikre dette".

Denne opgave kan socialforvaltningen ikke løfte, uanset hvilke ressourcer der måtte være til rådighed. Det er heller ikke den opgave forvaltningen er pålagt efter lovgivningen. Skulle der blive vedtaget en lovgivning, som pålægger socialforvaltningen denne ikke nærmere konkretiserede funktion, (eller skulle man vælge at "fortolke" den eksisterende lovgivning til at omfatte denne menneskeligt set agtværdige opgave) vil opgaven ikke blive løst. Socialforvaltningen har ikke indflydelse på alle menneskelige forhold og en del af disse kan efter deres natur ikke reguleres af en myndighed. Hertil kommer, at sådanne forhold i det omfang de kan reguleres, allerede i vid udstrækning varetages af anden myndighed.

Denne opfattelse, at socialforvaltningen har til opgave at sikre alle det gode liv, støttes i betydeligt omfang politisk og af medierne (gerne med den indgangsvinkel at socialforvaltningen har svigtet den enkelte borger).

Den almindelige og politisk understøttende opfattelse af socialforvaltningens alt omfattende opgave med at sikre alle adgang til det gode liv, skaber en betydelig mistillid hos borgerne til socialforvaltningen. Dette sker, når borgerne ved egen erfaring må konstatere, at der i meget høj grad er borgere, herunder børn, der objektivt set ikke har et godt liv.

Mistilliden kan under disse omstændigheder i princippet opstå selv når forvaltningen handler i overensstemmelse med lovgivningen.

Denne mistillid har indflydelse på samarbejdet mellem borger og forvaltning – og kan medføre, at den enkelte medarbejder undlader at handle når der er en pligt hertil efter lovgivningen. Hvorfor handle når det under alle omstændigheder ikke er muligt at leve op til forventningerne?

Det er nærliggende at antage, at der under disse omstændigheder skabes en tilbageholdenhed på ledelsesniveau m.h.t. at fastholde, at det ikke er socialforvaltningens opgave at sikre det gode liv generelt. Det kræver, at ledelsen går imod det politisk støttede synspunkt om det modsatte og det forekommer formentlig taktisk uklogt (i hvert fald på kort sigt) i forhold til udviklingen/genopretningen af den nødvendige tillid mellem borgerne og forvaltningen.

Dette kan negativt påvirke udførelsen af nødvendige ledelsesfunktioner i form af klare instrukser, nødvendige prioriteringer og kontrol.

Ledelsen kan naturligvis ikke give meningsfulde instrukser m.v. til opfyldelsen af kravet om at, "borgeren har krav på et godt liv", men ledelsen skal stille krav om, at medarbejderne udfører det nødvendige arbejde, der er fastsat i lovgivningen.

Det kan imidlertid være vanskeligt at adskille de to situationer, såfremt ledelsen på forhånd har afskåret sig fra klart og tydeligt at afvise, at socialforvaltningens opgave er at

være garant for det gode liv. Dette kan i givet fald resultere i, at ledelsesfunktionen bliver reduceret i betydelig og skadelig grad.

En yderligere begrænsning i ledelsesfunktionen kan ske såfremt der opstår en arbejdskultur gående ud på at ledelse generelt er unødvendig, og direkte upassende når der foretages kontrol.

Socialforvaltningen der varetager børneområdet i Grønland er bl.a. karakteriseret ved følgende:

Arbejdet indebærer varetagelse af opgaver der har afgørende betydning for samfundet og den nødvendige arbejdsindsats der kræves, er (objektivt set) meget betydelig. Medarbejderne der varetager opgaverne, er under et stort arbejdspress.

Omfanget og indholdet af arbejdsopgaverne er vanskeligt at fastlægge og ikke kendt ved opgavens start.

Det er vanskeligt at fastlægge et enkelt og objektivt målbart kriterium for om opgaven er færdiggjort.

Medarbejderne er i tvivl om, hvad der skal gøres i konkrete situationer.

De reelt mulige foranstaltninger/tilbud er begrænsede.

Ledelsen er i tvivl om, hvad der skal gøres konkret og generelt.

Det er vanskeligt at få ledige stillinger besat, særligt med uddannet personale.

Samlet kan ovennævnte resultere i en mere eller mindre officielt meddelt opfattelse gående ud på "vi er under pres og alle gør det så godt de kan" som afskærer ledelsen fra at foretage selv helt nødvendige tiltag for at sikre arbejdets udførelse.

Kendetegnet for denne kultur er endvidere, at der helt generelt ikke er intern feedback på udført arbejde. Dette har en negativ indflydelse ikke kun vedrørende sagsbehandlingen men også for sagsbehandleren. Sagsbehandleren efterlades uden mulighed for intern faglig udvikling. Dette overlades til tilfældige eksterne omkostningstunge kurser, der kun sjældent evalueres fagligt i forhold til den enkelte sagsbehandler.

Dette fører endeligt til, manglende identifikation mellem medarbejderne og forvaltningens virke. Medarbejderne lægger distance til deres arbejde uanset dette objektivt set er agtværdigt.

Medvirkende til denne distance er endvidere paradoksalt nok, at det er en almindelig opfattelse, at sagsbehandlere i socialforvaltningen skal have empati, d.v.s. evne til at sætte sig i en andens sted, gerne på grundlag af egne erfaringer. Dette for, at sagsbehandleren bedre kan forstå situationen. Dette prioriteres højt.

Det er imidlertid ikke oplagt, at evnen til at sætte sig i en andens sted er en fordel, når situationen stiller krav om handling i en børnesag.

I børnesager kan empati betyde, at sagsbehandleren ikke alene sætter sig barnets sted, men tillige i andre involveredes sted, herunder forældrenes sted, og derved i for høj grad identificerer sig med tanker og følelser, der er modsatrettede og derved kommer i tvivl selv om det helt oplagte.

Arbejdet i børnesager kræver først og fremmest faglighed og handlekraft.

I meget belastede situationer, herunder når disse forstås på grundlag af egne erfaringer, kan empati endvidere være en ødelæggende belastning for den, der er forpligtet til at handle.

Det er velkendt, at følelsesmæssigt hårdt belastede arbejdssituationer, særligt for mennesker med empati, kan danne grundlag for handlingslammelse i form af empatisk fortvivelse.

Denne tilstand er karakteriseret ved, at den der er forpligtet til at handle, vælger at vende sig væk fra en situation fordi den følelsesmæssige belastning bliver for voldsom.

Den personlige erkendelse, at man har vendt sig væk for at beskytte sig selv i stedet for at opfylde sin pligt til at yde hjælp, er svær at bære. Ofte vil man i stedet forsøge at retfærdiggøre den manglende handling ved at henvise til, at handlingen ikke grundlæggende ville ændre noget, eller, det ret beset er andres ansvar at handle i den foreliggende situation.

Retfærdiggørelsen påtvinger den pågældende en konklusion gående ud på, at dennes arbejde er uden afgørende betydning. Det er ødelæggende for enhver der er pålagt en pligt, hvis en manglende indsats ikke kan føre til nogen form for erkendelse af svigt. I realiteten er denne konklusion ensbetydende med, at man slet ikke vil anerkende at man er forpligtet.

Helt galt bliver det, såfremt retfærdiggørelsen af den manglende handling får et omfang, hvor den ikke alene sker ved empatisk fortvivelse, men tillige i de tilfælde hvor medarbejderne af andre grunde, f.eks. på grund af egen bekvemmelighed, vælger at undlade at handle

Bliver retfærdiggørelsen en del af forvaltningens identitet, indebærer dette tillige at forsøg på forandring og initiativer bliver betragtet med grundlæggende mistro og afstandstagen. Dette gælder også i de situationer, hvor initiativet objektivt set har givet positive resultater, fordi anerkendelsen af det positive resultat indebærer, at den ikke handlende må erkende, at handling er mulig og manglende handling derfor er et svigt.

Er retfærdiggørelse af manglende handling en del af en virksomheds kultur, og bliver der ikke gjort eksplicit op med denne i forbindelse med en organisationsændring, hvor et stort antal gamle medarbejdere fortsætter i den nye organisation, vil den ødelæggende mangel på pligtfølelse efter al sandsynlighed fortsætte i den nye organisation.

Som et eksempel på et forhold, der både viser manglende ledelse og manglende handling i kommunens forvaltning, kan nævnes manglende dokumentation for indhentelse af børneattester.

I forbindelse med at der gives plejetilladelse til plejefamilier, skal der indhentes børneattest på samtlige medlemmer af husstanden, der er over 15 år. Reglerne er klare, og sagsbehandlingen er enkel, men det fremgik ikke af sagerne, om attesterne var indhentet og kontrollerede. Tilsynsenheden konstaterede dette, og i anbefaling nr. 3 blev det anbefalet, at forholdene blev bragt i orden. Ved det opfølgende tilsyn, blev det konstateret, at der fortsat ikke var dokumentation for, at børneattester var indhentet og kontrolleret. I forbindelse med det opfølgende tilsyn, er den involverede sagsbehandler af ledelsen blevet spurgt om forholdet er blevet bragt i orden, men ledelsen har ikke selv kontrolleret om det var tilfældet. Da Tilsynsenheden foretog stikprøve kontrol, var der fortsat ikke dokumentation for børneattester i sagerne. Efterfølgende er det ved nye stikprøver konstateret, at forholdene nu er bragt i orden.

Manglende effektiv kontrol m.h.t. om en opgave er udført og har den fornødne kvalitet, indebærer at sagsbehandlerne får mulighed for at sagsbehandle efter egne regler, hvorved sagsbehandlingen risikere at blive mangelfuld i forhold til lovgivningens krav.

Det må overvejes om disse eller andre problematikker har haft indflydelse på ledelsen af den tidligere forvaltning, og på hvorfor sagsbehandlerne ikke handler. (Tilsynsenheden fandt ved det oprindelige tilsyn sager hvor omstændighederne var alvorlige og velkendt uden der var handlet på disse.) Hvis dette er korrekt antaget, at der findes sådanne fundamentale problematikker, vil disse også gøre sig gældende i den nye organisation, med mindre der tages højde herfor.

Nuuk lokalforvaltning

Der er udtaget et antal sager om hjælp til personer med vidtgående handicap. Det er i den forbindelse konstateret, at der er en del fejl og mangler i forbindelse med dokumentationen i sagerne. Gennemgående mangler der journalisering af sagsbehandlingsskridt, og der er ikke i alle tilfælde dokumentation i sagerne for, at vedkommende er omfattet af den personkreds, der kan få hjælp efter reglerne om hjælp til personer med vidtgående handicap. På trods af, at personalet hævdede at de fysiske sager skulle omfatte alle akter og oplysninger, var det ikke i alle tilfælde gældende.

Ittoqqortoormiit

Det er fortsat efter det opfølgende tilsyn, Tilsynsenhedens vurdering, at service/drift situationen i Ittoqqortoormiit fungerer. Tilsynsenheden er dog, jf. nedenstående, bekymrede for fremtiden med hensyn til muligheden for at kunne rekruttere det nødvendige personale.

Udviklingen i sagsbehandlingens kvalitet lokalt (med støtte fra rejseholdet) er positivt. Dette kan konstateres ved sags gennemgang af de lokale sager inden for børne- og handicap området.

Det vurderes, at det på tidspunktet for det opfølgende tilsyn udførte lokale arbejdet, baseret på sund fornuft, kendskab til lokale forhold og basalt kendskab til lovgivningen på

det sociale området, kan indgå som en forsvarlig del det kommende planlagte forvaltningsgrundlag for kommunen.

De fysiske sager fremstod velordnede og tilgængelige. Socialvagten fungerede og dette sker fortsat supplerende bistand fra andre kommunalt lokalt ansatte fra relevante faggrupper.

Tilsynsenheden måtte dog konstatere, at der ikke var indhentet børneattester på alle involverede i socialvagtsarbejdet.

Samarbejdet med Politiet blev af såvel socialforvaltningen som Politiet beskrevet som velfungerende. Samme billede fremstod ved gennemgangen af børnesager, der involverer en politimæssig indsats. Der var i praksis etableret mulighed for direkte kontakt, uanset tidspunkt på døgnet, mellem socialvagten og det lokale politi.

Tilsynsenheden fandt under tilsynet alvorlige sociale sager vedr. seksuelt misbrug af børn.

Sagerne var ikke afsluttede hos politiet, uanset der var gået flere måneder siden forholdet var anmeldt og efterforskningen var indledt. Det var tydeligt, at sagernes efterforskning var negativt påvirket af de praktiske vanskeligheder, der er m.h.t. gennemførelse af videoafhøringer og den lange række af særlige regler, der skal iagttages ved gennemførelsen af sådanne afhøringer. Afhøringerne skal gennemføres ved hjælp af ekstern bistand, og dette forsinker efterforskningen i betydelig grad. I en socialfaglig sammenhæng har forsinkelserne til følge, at der kun i begrænset omfang kan iværksættes de foranstaltninger der involverer samtaler med barnet om, hvad der er sket. Dette er meget alvorligt særligt i et lille og isoleret samfund. Forsinkelserne er her særligt uacceptable i forhold til retsbevidstheden (alle kender alle) og forsinkelser har således ikke alene en ubestridelig indflydelse på sagens behandling i retssystemet, og barnets/familiens hjælpemuligheder i det socialfaglige system, men må tillige formodes at have en begrænsende effekt på anmeldelser af begåede overgreb.

Det arbejde, der er udført børnesagerne er i perioden siden det oprindelige tilsyn udført af det faste lokale personale og af skiftende rejsehold fra Nuuk.

Under det opfølgende tilsyn var der samtidigt besøg af Rejseholdet fra Sermersooq's centralforvaltning.

Tilsynsenheden måtte konstatere at samarbejdet mellem den lokale forvaltning og Rejseholdet var præget af manglende klarhed over, hvilke opgaver det er pålagt det lokale personale at skulle udføre, og hvilke opgaver rejseholdet skal udføre og hvorfor.

Efter Tilsynsenhedens vurdering, er det et problem.

Denne uklarhed får indflydelse på hvordan Rejseholdet opfatter sin rolle, og ikke mindst hvordan denne rolle opfattes af den lokale forvaltning. Dette belaster samarbejdet i betydelig grad.

I en centraliseret forvaltning med lokal tilstedeværelse af sagsbehandlere/servicemedarbejdere, der ikke er tillagt afgørelseskompetence, er rejseholdet i det omfang, der udøves kontrol af den lokale sagsbehandling i sagens natur, begrænset i sin kontrolfunktion til det arbejde som den lokale forvaltning rent faktisk er pålagt at udføre.

Det er Tilsynsenhedens vurdering, at det var uklart hvornår der blev udført kontrol, hvor Rejseholdet kunne stille krav om "udbedring af mangler", og hvornår Rejseholdet sagsbehandlede og varetog centraliserede opgaver som den lokale forvaltning hjalp med.

Denne sondring har muligvis ikke den store betydning for Rejseholdet, men er i forhold til den lokale forvaltning helt afgørende. Den manglende sondring bliver opfattet som en manglende anerkendelse, og når dette kombineres med en række modsætningsforhold: Vestgrønland – Østgrønland, Nuuk – Ittoqqortoormiit, formelt uddannet – ikke uddannet, bliver resultatet nemt at lokale medarbejdere føler at de ikke bliver anerkendt for deres indsats. Denne opfattelse gør det svært at rekruttere, men endnu vanskeligere, at fastholde det helt nødvendige lokale personale, der dels i konkrete sammenhænge skal service det lokale samfunds borgere dels helt generelt løbende skal være bindeleddet mellem Nuuk og det lokale samfund.

Denne problemstilling blev tydelig da den lokale sagsbehandler meddelte, på en given foranledning under det opfølgende tilsyn, at den pågældende havde opsagt sin stilling. Det er Tilsynsenhedens opfattelse, at denne opsigelse kunne og burde have været undgået, hvis der havde været klarhed over kompetencefordelingen mellem Nuuk og Ittoqqortoormiit, og det havde været tydelig og kendt af både lokalforvaltningen og Rejseholdet, hvem der var pålagt at udføre de enkelte dele af sagsbehandlingen i en børnesag.

Efter Tilsynsenhedens vurdering, kræver en delvis central/decentral forvaltning, hvor den decentrale forvaltning er afhængig af centraliserede beslutninger og informationer, og den centrale forvaltning er afhængig af informationer fra den lokale forvaltning, at der er nøje beskrevne retningslinjer for samarbejdet. Dette med præcise angivelse af hvem, der skal gøre hvad og hvilke tidsfrister, der skal være gældende. Dette er især afgørende i meget alvorlige børnesager.

Sker dette ikke, er der efter Tilsynsenhedens vurdering en risiko for, at der som led i decentraliseringen etableres eller fastholdes en opfattelse om et uofficielt over/underordningsforhold mellem medarbejdere fra Nuuk og medarbejdere fra kommunens øvrige byer. Naturligvis skal forvaltningen efter det nye forvaltningsgrundlag ledes og kontrolleres, men det må nødvendigvis ske på grundlag af et officielt meddelt over/underordningsforhold og ikke på medarbejdernes egne vurderinger af egne og andres faglige kunnen.

Paamiut

Der er gennemført tilsyn i perioden 9. december 2017 til 13. december 2017 i Paamiut forvaltning, Kommuneqarfik Sermersooq, dels som en opfølgning på Sektortilsynet på børne- og unge området, der blev gennemført i perioden 25 januar 2017 til 1. februar 2017. Der foreligger tilsynsrapport af 2. juni 2017,

Under det opfølgende tilsyn i Paamiut, kunne Tilsynsenheden konstatere, at der ikke var sket ændringer i fordelingen af afgørelseskompetence i forhold til det oprindelige tilsyn. Socialforvaltningen beskriver fortsat, at det nødvendige samarbejde med Nuuk, henset til den begrænsede afgørelseskompetence i Paamiut, er præget af dårlig kommunikation. Det er meget vanskeligt at få centralforvaltningen i tale, og ventetiden på svar er over hele linjen for lang og udebliver, i visse tilfælde, helt.

Tilsynsenheden vurderer, at der er opstået en kultur, hvor Socialforvaltningen i Paamiut opfatter det som nødvendigt at finde løsninger, der ikke nødvendiggør at der skal spørges i Nuuk. Dette kan medføre, at visse foranstaltninger, der ellers kunne være relevante, undgås, og at borgerne ikke altid får det mest profitable hjælp/tilbud.

Tilsynsenheden kunne konstatere ved det opfølgende tilsyn, at Socialforvaltningen fortsat har stabile medarbejdere, der har været ansat gennem mange år, og som har betydelig erfaring.

Tilsynsenheden har ved opfølgningen på børnesagerne konstateret, at sagsbehandlingen fortsat har mangler, f.eks. mangler der i nogen grad dokumentation for de sagsbehandlingsskridt, der er foretaget, ligesom der i flere tilfælde mangler begrundelse for de afgørelser, der er truffet i sagerne.

Tilsynsenheden har foretaget gennemgang af socialvagsrapporter for 2017 og konstateret, at socialvagten fungerer, ligesom Tilsynsenheden har konstateret, at der følges op på underretninger.

Tilsynsenheden har ved gennemgangen af et antal sager vedr. hjælp til personer med vidtgående handicap konstateret, at der er god orden i sagerne, og at de løses uden væsentlige fejl og mangler.

Endvidere har Tilsynsenheden med tilfredshed konstateret, at forvaltningen i Paamiut er i gang med at føre personrettet tilsyn med besøg af personer med vidtgående handicap, der er anbragt uden for hjemmet.

Tilsynsenheden vurderer samlet, at de mangler, der er i den skriftlige sagsbehandling, ikke indebærer fundamentale problemer eller alvorlige offentlige omsorgssvigt, og at socialforvaltningen i Paamiut i det væsentlige løser de givne opgaver på et rimeligt niveau.

Det er Tilsynsenhedens vurdering, at den lokale forvaltning i Paamiut indeholder lokale ressourcer. Ved implementeringen af det af Deloitte udarbejdede forvaltningsgrundlag er det væsentligt løbende at sikre at disse ressourcer bevares.

Kommuneqarfik Sermersooqs sociale forvaltning som helhed

Det er Tilsynsenhedens vurdering på grundlag af tilsyn i hele Kommuneqarfik Sermersooq, at der er betydelige mangler i den praktiske interne kommunikation i Socialforvaltningen i hele kommunen.

Supplerende økonomisk tilsyn

I forbindelse med det økonomiske tilsyn har Tilsynsenheden gennemgået sammenlagt 26 sager vedrørende ydelser vedr. Offentlig Hjælp (8), Handicapområdet (8) og Pensionstillæg (10).

Overordnet set finder Tilsynsenheden ikke graverende fejl på det økonomiske område. Udfordringen er dog, at der specielt på offentlig hjælpsområdet mangler en række vigtige dokumenter, hvilket betyder, at Tilsynsenheden ikke kan garantere, at borgeren i alle tilfælde har fået den korrekte bevilling. På baggrund af det overordnede indtryk under sags gennemgangen, har Tilsynsenheden dog alligevel tillid til, at kommunen overordnet set forvalter efter reglerne på det sociale område, og borgerne i sidste ende får det de har krav på. Tilsynsenheden finder det tilfredsstillende, at bevillingerne udbetales nogenlunde stringent uden uforklarlige udsving og at kommunen benytter de korrekte takster. Tilsynsenheden finder enkelte fejl i udbetalingerne, men konstaterer, at fejlene rettes igen ved efterfølgende udbetaling. Derudover finder Tilsynsenheden det tilfredsstillende, at kommunen generelt benytter sig aktivt af budgetstyring, projektering af fremtidige udgifter og månedlige budgetopfølgninger.

Offentlig hjælp

Der er generelt god økonomistyring på området med månedlige budgetopfølgninger, anvendelse af aktivitetstal til projektering af fremtidige udgifter, klart ide om anvendelse af ressourcer og aktiv budgetstyring.

Der er gennemsækelighed og ensformighed i udbetalingerne. Betalingerne registreres hos den udbetalende myndighed og borgerne får det berettigede beløb efter korrekte takster. Enkelte steder får modtagerne udbetalt et forkert beløb, hvilket dog rettes i én af de efterfølgende udbetalinger.

Dokumentationen i den fysiske sagsmappe er dog for ofte ufuldstændig, særligt i tilfælde hvor borgere har modtaget offentlig hjælp over en længere årrække.

Handicapområdet

Der er generelt god økonomistyring på området med månedlige budgetopfølgninger, anvendelse af aktivitetstal til projektering af fremtidige udgifter, klart ide om anvendelse af ressourcer og aktiv budgetstyring.

Som beskrevet tidligere, finder Tilsynsenheden dokumentationen med støttetimer utilstrækkelig og anbefaler, at kommunen sætter opmærksomhed på underforbruget af støttetimer.

Dokumentationen har adskillige mangler, specielt i sager med borgere, der har været omfattet af handicaplovgivningen længe.

Pensionstillæg

Overordnet set er der en fin sammenhæng mellem det bevilligede og det udbetalte. Tilsynsenheden finder ikke bemærkelsesværdige udsving i udbetaling til borgerne og udbetalingerne kører forholdsvis stringent. Der findes enkelte fejl med overudbetaling af rådighedsbestemte tillæg, men i disse tilfælde er fejlen rettet den efterfølgende udbetalingsdato.

Som beskrevet tidligere indhentes der ikke formueoplysninger ifm. bevilling af økonomiske/personlige tillæg. Dette bør kommunen være opmærksom på fremadrettet. Derudover findes enkelte rådighedsbestemte tillæg at være høje (over 2.000 kr. om måneden). Det fremgår ikke af sagen om, kommunen har undersøgt muligheden for at nedbringe dette i fremtiden, evt. ved hjælp af flytning af bopæl.

I én af sagerne, fungerer det økonomiske tillæg som tilbagebetaling af ulovlig opkrævning af fejludbetalt alderspension. Det drejer sig her om en sag, hvor en borger har fået Tilsynsenheden finder den lange sagsbehandlingstid stærkt kritisabel. udbetalt alderspension efter at være flyttet til Danmark. Kommunen har ventet 4 år med at inddrive beløbet. Efter at have betalt beløbet, har borgeren anket sagen til Det Sociale Tilsynsenheden finder den lange sagsbehandlingstid stærkt kritisabel.

Ankenævn og fået medhold. I denne proces har kommunen været 2 år om at fremsende relevante sagsakter til Det Sociale Ankenævn.

Områder med behov for forbedring

Tilsynsenheden finder 3 emner, hvor der er behov for forbedring

1. Generel journalisering i de fysiske sagsmapper
2. Optælling af forbrugte støttetimer
3. Indhentning af formueoplysninger for økonomiske/personlige tillæg
4. Tilsynsenheden finder den lange sagsbehandlingstid stærkt
- 5.

Mangelfuld journalisering

Kommunen hævder selv, at sagsbehandlingen tager udgangspunkt de fysiske sagsmapper og at samtlige relevante dokumenter bør være at finde i den fysiske sagsmappe. Dette er dog langt fra korrekt. I størstedelen af sagerne mangler ét eller flere relevante dokumenter, herunder afgørelser, beregninger, skrivelser til borgeren, lægeerklæringer osv. Værst står det til på handicapområdet og bedst står det til på pensionsområdet. Flere steder er relevante dokumenter erstattet med post-its, hvilket findes kritisabelt. Derudover finder Tilsynsenheden det kritisabelt, at kommunen ikke i alle tilfælde selv er klar over hvor de relevante dokumenter befinder sig. Manglen på sagsakter skyldes flere problematikker, herunder, at sagsbehandleren ikke journaliserer akten i sagsmappen, og at sagsakter går tabt når mappen flyttes fra én enhed til en anden. Tilsynsenheden vurderer dog, at de relevante afgørelser træffes, beregninger foretages osv., men at journaliseringsrutinen for bl.a. afgørelser og beregninger bør forbedres betragteligt. Det kan bemærkes, at andre kommuner har god erfaring med en stringent praksis ift. at scanne

samtlige fakturaer og kvitteringer ind, og journalisere dem i Winformatik, i stedet for i den fysiske sag.

Støttetimer – underforbrug og manglende dokumentation

I forhold til undersøgelsen af støttetimer til borgere med handicap, finder Tilsynsenheden, at der overordnet set er sammenhæng mellem antallet af bevilligede støttetimer og antallet af ansatte støttepersoner. Kommunens klientprotokol skal fungere som en tidsregistrering over antallet af støttetimer hver enkelt borger har modtaget. Via sammenligning mellem bevilling af støttetimer og klientprotokollen konstaterer Tilsynsenheden, at der eksisterer et betydeligt underforbrug af støttetimer i forhold til antallet af bevilligede støttetimer. Årsagen til dette skyldes ifølge kommunen, at borgerne ofte ad hoc frasiger sig støttetimer når støttepersonen møder op. Når dette sker, skal støttepersonen notere det i Dagbogsnotaterne.

Tilsynsenheden har i dialog med kommunen i første omgang måtte konstatere, at hverken dagbogsnotaterne eller klientprotokollen giver et retvisende billede af det forbrugte antal støttetimer. Tilsynsenheden ser positivt på, at kommunens støttekorps efter anvisning fra Tilsynsenheden har opdateret klientprotokollerne. De viser dog fortsat et betydeligt underforbrug i forhold til det bevilligede.

Ved sidste tilsyn påpegede Tilsynsenheden, at det ikke var muligt at se hvor mange støttetimer hver enkelt borger modtog. Tilsynsenheden anerkender, at kommunen har forbedret dette, men anbefaler dog til at dokumentationen forbedres og at underforbruget nedbringes.

Det kan i denne sammenhæng bemærkes, at andre kommuner har gode erfaringer med hurtigt og effektivt at omrokere støttetimer, når en borger frasiger sig dem, således at støttetimerne går til andre borgere, der derigennem kan få hjælp til nogle opgaver, de ud fra deres tildelte bevilling ellers ikke kunne få. Tilsynsenheden anbefaler en sådan praksis.

Pensionstillæg – mangelfuld indhentning af formueoplysninger

I forhold til de personlige/økonomiske tillæg, finder Tilsynsenheden det kritisabelt, at der ikke indhentes formueoplysninger. Personlige/økonomiske tillæg skal kun gives undtagelsesvist til betaling af borgernes udgifter, hvor det står klart, at borgeren ikke selv har råd. Dette kræver, at kommunen både danner sig et overblik over borgerens faste indtægter og udgifter samt eksisterende formue. Da kommunen kun indhenter oplysninger og faste indtægter og udgifter, kan kommunen ikke dokumentere borgerens trangssituation.

Afslutning og sammenfatning.

Vedr. det opfølgende tilsyn

Tilsynsrapporten af 2. juni 2017 har resulteret i, at kommunen har valgt at gennemføre en omfattende oprydning i aktive sager samt etablering af et helt nyt grundlag for forvaltningen af børneområdet.

De iværksatte initiativer har et omfang som ikke kan gennemføres inden for 6 – 12 måneder

Tilsynsenheden anerkender den meget betydelige indsats, der er gjort for at ændre de eksisterende og kritisable forhold, både m.h.t. det fremadrettede arbejde og den nødvendige oprydning.

Tilsynsenheden skal samtidigt fremhæve vigtigheden af, at tidsplanerne for arbejdet følges i henhold til klart formulerede delmål og vigtigheden af at de mange opgaver der skal løses med den nye organisering fordeles og præciseres i forhold til de ansatte i socialforvaltningen på alle niveauer.

Brugen af ekstern bistand er i den foreliggende situation naturlig, men det er vigtigt i denne proces, at de ansatte løbende informeres på forhånd om påtænkte ændringer og der løbende er styr på omfanget af den eksterne bistand og dermed udgifterne til denne.

Det er vigtigt, at medarbejderne har indflydelse på arbejdet, og at den enkelte medarbejder får tildelt klart definerede opgaver i den forandringsproces, som ledelsen vurderer, at den pågældende kan løse.

Det er helt afgørende, at der hele tiden under den løbende forandringsproces er det fornødne beredskab til at forvaltningen i de alvorlige sager kan handle øjeblikkeligt i overensstemmelse med lovgivningens krav herom.

Forandringsprocessen og det absolut agtværdige i at denne gennemføres overordnet set, ændrer ikke på dette.

Det er vigtigt for processen, at alle erkender, at den tidligere forvaltning har været ufor-svarlig, jf. at sagerne i 75 % af tilfældene var behæftet med alvorlige fejl og mangler.

Vedr. det generelle tilsyn, har Tilsynsenheden anbefalet følgende

1. Det anbefales, at der indgås en aftale om samarbejde med Politiet.
2. Det anbefales, at der udarbejdes en procedure for Indhentelse af Børneattester, både i plejefamiliesager, og på personer, der alene deltager i Socialvagten.
3. Det anbefales, at der udarbejdes oversigt over kompetencefordeling mellem kommunens centrale og decentrale forvaltninger, samt en beskrivelse af Rejseholdets arbejde og kompetencer.

4. Det anbefales, at der udarbejdes en procedure i forvaltningen, der giver de lokale forvaltninger bedre mulighed for at komme i kontakt med centralforvaltningen.
5. Det anbefales, at der udarbejdes procedure for indhentelse af formueoplysninger ved vurdering af behov for økonomisk hjælp.
6. Det anbefales, at der arbejdes på en generel opstramning af journaliseringen i alle sagstyper.
7. Det anbefales, at der arbejdes med procedure for brugen af støttepersontimer, når en borger frasiger sig hjælpen akut, og for hvordan der skaffes dokumentation for hvor mange timer borgeren reelt modtager hjælp fra en støtteperson.

Kommunen har i forhold til det oprindelige tilsyn udført et omfattende arbejde i forsøget på at ændre på de forhold der er påpeget. Det endelige resultat af dette forsøg vil i fuldt omfang kunne konstateres i løbet af de kommende år.

Med denne rapport afslutter tilsynsenheden arbejdet med gennemgangen af Kommuneqarfik Sermersooqs forvaltning af det sociale regelsæt indenfor børneområdet.

Tilsynsenheden vil i forbindelse med sit næste tilsyn i kommunen udover det for dette tilsyn relevante materiale bede kommunen om at foretage en af rapportering af de ovennævnte punkter.

Kommunens høringsvar på denne rapport af 9. december 2018 er vedhæftet som bilag