Udskriftsdato: mandag den 12. januar 2026

FOU nr 2019.29 (Gældende)

2019-29. Partshøring af børn skal ske på en måde, så barnet forstår, hvad sagen handler om

Ministerium: Folketinget

Opfølgning / Opfølgning til

LOV nr 606 af 12/06/2013 § 13, stk. 1 og stk. 2 - LBK nr 433 af 22/04/2014 § 7, stk. 2, § 12, § 14 a og § 19, stk. 1 -

LBK nr 798 af 07/08/2019 § 65 og § 155 - LBK nr 826 af 16/08/2019 § 11 c, stk. 1, nr. 1 og stk. 2

2019-29. Partshøring af børn skal ske på en måde, så barnet forstår, hvad sagen handler om

Ankestyrelsen modtog en anonym underretning om bekymring for to børn. På grund af usikkerhed om, hvem moren var, ringede Ankestyrelsen til morens arbejdsgiver for at få bekræftet hendes identitet.

I forbindelse med behandlingen af sagen sendte Ankestyrelsen de to børn partshøringsbreve med akter fra sagen. Børnene var henholdsvis 12 og 14 år; det 12-årige barn havde diagnosen atypisk autisme.

Ombudsmanden mente ikke, at han kunne kritisere, at Ankestyrelsen i underretningssager som udgangspunkt partshører ikke bare forældremyndighedsindehaverne, men også børn over 12 år, medmindre der foreligger særlige omstændigheder. Han mente derfor ikke, at han havde grundlag for at kritisere Ankestyrelsens vurdering af, at den 14-årige datter kunne partshøres.

Hvad angik den 12-årige søn, mente ombudsmanden ikke, at han havde tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Ankestyrelsens vurdering af, at sønnen kunne partshøres.

Ombudsmanden mente imidlertid ikke, at Ankestyrelsens fremgangsmåde i forbindelse med partshøringen af børnene havde gjort det tilstrækkeligt klart for dem, hvad sagen drejede sig om, og hvad de skulle forholde sig til. Han mente heller ikke, at fremgangsmåden var hensigtsmæssig eller hensynsfuld over for børnene.

Derudover udtalte ombudsmanden, at han ikke mente, at han havde det fornødne grundlag for at kritisere, at Ankestyrelsen valgte at ringe til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, for at få bekræftet morens identitet. Det burde dog efter ombudsmandens opfattelse have fremgået af det notat, som Ankestyrelsen udarbejdede om telefonsamtalen, hvem styrelsen havde talt med, og hvilke oplysninger der mere præcist blev videregivet under samtalen.

Endvidere mente ombudsmanden ikke, at han havde grundlag for at kritisere, at Ankestyrelsen behandlede den anonyme underretning i stedet for at videresende sagen til kommunen, som ikke tidligere havde modtaget underretninger om familien.

(Sag nr. 17/02658)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling:

Ombudsmandens udtalelse

1. Indledning

1.1. Kort om sagen

Sagen drejer sig om Ankestyrelsens behandling af en anonym underretning om bekymring for dine børn, A og B, som styrelsen modtog den 27. maj 2016.

Af underretningen fremgik det bl.a., at du (anonymiseret som C) arbejdede i (en forvaltning i en større kommune), og at der ikke havde været kontakt til kommunen angående bekymringen. I underretningen var dit efternavn stavet med et ”o” i stedet for et ”e” (…), mens dit for- og mellemnavn var stavet korrekt.

Ankestyrelsen kunne ikke i CPR-registeret finde en (C’s navn stavet med o), men fandt dig (C’s navn stavet korrekt) i registeret.

Den 1. juni 2016 tog Ankestyrelsen telefonisk kontakt til den arbejdsgiver, der var omtalt i underretningen, for at høre, om der arbejdede en (C’s navn stavet korrekt) der. Arbejdsgiveren ønskede ikke at udtale sig.

Ankestyrelsen orienterede den 14. juni 2016 dig og dine børns far om, at styrelsen havde modtaget en underretning om bekymring for jeres to børn.

Ankestyrelsen bad herefter X Kommune om en udtalelse i sagen. Kommunen sendte sin udtalelse til Ankestyrelsen den 28. juni 2016. Det fremgik af udtalelsen, at kommunen på baggrund af underretningen ville indkalde dig til en samtale med henblik på at tage stilling til, om der skulle udarbejdes en børnefaglig undersøgelse.

Den 11. august 2016 sendte Ankestyrelsen et brev til begge dine børn vedlagt bl.a. underretningen og kommunens udtalelse. I brevet bad Ankestyrelsen om at modtage dine børns bemærkninger til sagen inden 8 dage. Du og dine børns far fik samtidig tilsendt lignende partshøringsbreve.

Den 22. august 2016 skrev Ankestyrelsen til jer, at styrelsen havde truffet afgørelse om ikke at tage sagen op efter servicelovens § 65. Styrelsen lagde i den forbindelse særligt vægt på, at kommunen på baggrund af underretningen havde indkaldt dig til en samtale.

1.2. Afgrænsning af min undersøgelse

Den 5. juni 2017 klagede du til mig over en række forhold i forbindelse med Ankestyrelsens sagsbehandling i underretningssagen.

Jeg bad den 22. februar 2018 Ankestyrelsen om en udtalelse i sagen og om at modtage sagens akter.

Jeg har på baggrund af din klage til mig og oplysningerne i sagen besluttet at fokusere på følgende fire punkter i min undersøgelse:

• Ankestyrelsens behandling af underretningen i stedet for at videresende sagen til kommunen (pkt. 2 nedenfor).

• Ankestyrelsens identifikation af dig, herunder indhentelse af oplysninger fra den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen (pkt. 3 nedenfor).

• Ankestyrelsens partshøring af dine børn, herunder fremgangsmåden i den forbindelse (pkt. 4 nedenfor).

• Ankestyrelsens afslag på aktindsigt i et internt dokument (pkt. 5 nedenfor).

2. Ankestyrelsens behandling af underretningen i stedet for at videresende sagen til kommunen

2.1. Kort om dette forhold

Min undersøgelse af dette forhold drejer sig om, hvorvidt Ankestyrelsen – som anført af dig – i stedet for selv at behandle sagen burde have videresendt den til behandling i X Kommune, idet kommunen ikke havde kendskab til den anonyme underretning.

I mit brev af 22. februar 2018 bad jeg bl.a. Ankestyrelsen om at redegøre for samspillet mellem de regler, der gælder for henholdsvis kommunernes og Ankestyrelsens behandling af underretninger, og herunder inddrage forvaltningslovens § 7, stk. 2.

Jeg bad bl.a. også Ankestyrelsen om at forholde sig til, om det, der er anført på styrelsens hjemmeside om underretninger, svarer til styrelsens praksis.

2.2. Retsgrundlaget

2.2.1. Kommunernes behandling af underretninger

Det følger af § 153 i serviceloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 798 af 7. august 2019), at personer, der udøver offentlig tjeneste eller offentligt hverv, skal underrette kommunalbestyrelsen, hvis de under udøvelsen af tjenesten eller hvervet får kendskab til eller grund til at antage, at et barn eller en ung under 18 år f.eks. kan have behov for særlig støtte eller har været udsat for et overgreb.

Efter servicelovens § 154 har enhver, der får kendskab til, at et barn eller en ung under 18 år fra forældres eller andre opdrageres side udsættes for vanrøgt eller nedværdigende behandling eller lever under forhold, der bringer dets sundhed eller udvikling i fare, også pligt til at underrette kommunen.

Kommunalbestyrelsen skal efter servicelovens § 155, stk. 1, sikre, at der iværksættes en rettidig og systematisk vurdering af alle underretninger efter §§ 152-154 med henblik på at afklare, om barnet eller den unge har behov for særlig støtte. Kommunalbestyrelsen skal senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge, jf. stk. 2.

Når kommunalbestyrelsen modtager en underretning om et barn eller en ung, over for hvem kommunalbestyrelsen allerede har iværksat foranstaltninger, skal kommunalbestyrelsen genvurdere sagen, jf. servicelovens § 155 a, stk. 1, 1. pkt.

Efter servicelovens § 155 a, stk. 2, kan der til brug for vurderingen af en underretning efter §§ 152-154, jf. stk. 1, finde en samtale sted med barnet eller den unge. Ved underretning om overgreb mod et barn eller en ung skal der finde en samtale sted med barnet eller den unge.

2.2.2. Ankestyrelsens behandling af underretninger

Efter servicelovens § 65 har Ankestyrelsen en særlig beføjelse til at tage sager om særlig støtte til børn og unge op af egen drift. Bestemmelsen har bl.a. følgende ordlyd:

"§ 65. Ankestyrelsen kan af egen drift tage sager om særlig støtte til børn og unge op, når det må antages, at en kommunalbestyrelse i en konkret sag ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller ikke har truffet de fornødne afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, jf. dog stk. 6. Ankestyrelsen kan da pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser.

…

Stk. 5. Hvis borgere, fagpersoner eller andre har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, kan disse underrette Ankestyrelsen. Ankestyrelsen vurderer herefter, om der er grundlag for at tage sagen op efter stk. 1.

…"

Servicelovens § 65, stk. 5, blev indsat i forbindelse med lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af bl.a. serviceloven (Barnets Reform). Med lovændringen blev Ankestyrelsens egen drift-kompetence i lovens § 65, stk. 1, også udvidet.

Af forarbejderne til lov nr. 628 af 11. juni 2010 om ændring af bl.a. serviceloven (Barnets Reform) fremgår bl.a. følgende:

"*3.2.3.3. Den foreslåede ordning*

Kompetence til at gå ind i alle typer af sager

Det foreslås at udvide Ankestyrelsens kompetence, således at Ankestyrelsen vil kunne gå ind i alle sager. I dag kan Ankestyrelsen f.eks. ikke gå ind i sager om samvær og kontakt med forældrene, forældre- og ungepålæg, efterværn, afgørelser om forhold under anbringelsen, og sager, hvor der ikke er truffet afgørelse om hjemgivelse og valg af anbringelsessted. Det foreslås således, at Ankestyrelsen fremover kan gå ind i alle sager, hvor der ikke er foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser under hensyntagen til barnets bedste.

Underretning til Ankestyrelsen efter § 153 og 154

Det foreslås at tydeliggøre muligheden for at borgere og fagfolk kan underrette Ankestyrelsen, hvis de efter at have underrettet en kommune efter servicelovens § 153 eller § 154, fortsat er bekymret for, at kommunen ikke foretager sig det fornødne i forhold til barnet eller den unge.

Formålet er at sikre, at fagfolk og borgere ikke afstår fra at underrette Ankestyrelsen om et barn eller en ung med behov for særlig støtte, fordi de ikke kender til muligheden herfor.

…"

Jeg henviser til lovforslag nr. L 178 af 24. marts 2010, Folketingstidende 2009-2010, lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 3.2.3.3.

Af lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser fremgår endvidere bl.a. følgende:

"Til nr. 39

Med forslaget er der tale om en ny formulering af den eksisterende bestemmelse om det sociale nævns og Ankestyrelsens adgang til at gå ind i sager af egen drift, jf. lovens § 65. Der er som udgangspunkt tale om en indholdsmæssig videreførelse af gældende ret, dog med følgende ændringer:

- Ankestyrelsens egendriftkompetence udvides, så Ankestyrelsen fremover får mulighed for at gå ind i alle sager om særlig støtte til børn og unge, dvs. sager vedrørende servicelovens kapitel 11 og 12, samt §§ 123 og 140, hvor kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser, eller hvor foretagne sagsskridt og trufne afgørelser ikke er foretaget eller truffet i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste.

…

Ankestyrelsens mulighed for at gå ind i sagerne af egen drift gælder efter forslaget både i tilfælde, hvor det lovpligtige sagsbehandlingsskridt slet ikke er foretaget eller afgørelse ikke er truffet og i de tilfælde, hvor sagsbehandlingsskridtet er foretaget eller afgørelsen er truffet, men hvor de ikke lever op til lovens krav. (…)

…

Med stk. 5 foreslås det at præcisere muligheden for at rette henvendelse til Ankestyrelsen, hvis personer har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste. Med bestemmelsen præciseres det desuden, at Ankestyrelsen selv vurderer, hvorvidt de finder grundlag for at optage en sag til behandling. "

Der er ikke i serviceloven – som der er for kommunerne, jf. pkt. 2.2.1 ovenfor – fastsat nærmere regler for Ankestyrelsens behandling af en underretning.

2.2.3. Ankestyrelsens beslutning om ikke at tage en sag under behandling

En myndigheds beslutning om at afvise at tage en sag under behandling har karakter af en afgørelse i forvaltningslovens forstand, når myndigheden i øvrigt kan træffe afgørelse i sager af den pågældende karakter. Jeg henviser til Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 90 f., og Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 5, udgave (2018), s. 109 f. Se f.eks. også sagen FOB 2018-29, som også er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside med henvisning til tidligere ombudsmandsudtalelser samt overblik #4 om afgørelsesbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

Ankestyrelsens vurdering af, at der ikke er grundlag for at tage en sag op til behandling efter servicelovens § 65, er således en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det betyder bl.a., at reglerne om partshøring og begrundelse skal iagttages i forhold til parterne i sagen.

2.2.4. Videresendelsespligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2

Efter § 7, stk. 2, i forvaltningsloven (jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) skal en forvaltningsmyndighed, der modtager en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, så vidt muligt videresende henvendelsen til rette myndighed.

Efter sin ordlyd gælder bestemmelsen i § 7, stk. 2, i forvaltningsloven kun i de tilfælde, hvor det er en anden forvaltningsmyndighed, der er kompetent til at behandle sagen.

På områder, hvor kompetencen til at tage stilling til et spørgsmål er delt på flere myndigheder, vil det efter omstændighederne være påkrævet at vurdere de forskellige retlige indfaldsvinkler, som henvendelsen giver anledning til, inden myndigheden afviser henvendelsen på grund af manglende kompetence eller videresender klagen til en anden mulig kompetent instans.

Videresendelsespligten er bl.a. omtalt i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 163 ff. (Anders Valentiner-Brandt), og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 289 ff. Jeg henviser endvidere til overblik #5 om vejledning i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

2.3. Ankestyrelsens udtalelse

2.3.1. I sin udtalelse af 17. maj 2018 har Ankestyrelsen redegjort for baggrunden for servicelovens § 65 og udviklingen i styrelsens egen drift-beføjelse.

Ankestyrelsen har anført, at det er styrelsens opfattelse, at underretninger om bekymring for børn og unge vedrører styrelsens sagsområde, og at styrelsen har kompetence til at foretage de sagsbehandlingsskridt, der måtte være nødvendige for at vurdere, om der er grundlag for at tage en sag op.

Ankestyrelsen har bl.a. henvist til adgangen til at underrette styrelsen (jf. servicelovens § 65, stk. 5), herunder at der ikke er begrænsninger i, hvem der kan underrette styrelsen, til styrelsens egen drift-beføjelse (jf. servicelovens § 65, stk. 1), som gennem årene ved lovændringerne er udvidet, og til, at det i forbindelse med lovændringerne i forbindelse med Barnets Reform blev præciseret, at styrelsen selv vurderer, om der er grundlag for at gå ind i en sag.

Ankestyrelsen har anført, at styrelsen således efter servicelovens § 65, stk. 5, ikke er forpligtet til at videresende henvendelser som den anonyme underretning i din sag til kommunen efter forvaltningslovens § 7, stk. 2. Derimod har styrelsen oplyst, at styrelsen er forpligtet til at oplyse sagen i fornødent omfang, jf. officialmaksimen og § 10 i retssikkerhedsloven (nu lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område).

I den forbindelse har Ankestyrelsen også anført, at det således ikke er en betingelse for styrelsens kompetence til at modtage en underretning og foretage indledende sagsbehandling, at der tidligere er sket underretning til en kommune. Ifølge Ankestyrelsen er den indledende belysning af sagen nødvendig for at kunne foretage en vurdering efter servicelovens § 65, stk. 5, af, om kommunalbestyrelsen har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser.

Ankestyrelsen har anført, at det samlet set derfor er styrelsens vurdering, at styrelsen har en handleforpligtelse og kompetence til at behandle alle underretninger, som styrelsen modtager.

2.3.2. Ankestyrelsen har i sin udtalelse også redegjort nærmere for, hvordan styrelsen behandler underretningssager.

Ankestyrelsen har bl.a. oplyst, at henvendelser til styrelsen om bekymring for et barn eller en ung giver anledning til, at styrelsen opretter en underretningssag. Det sker for at sikre, at der bliver handlet hurtigt på en bekymring for et barn.

Ankestyrelsen har også oplyst, at styrelsen som led i sagsbehandlingen sender underretningen til kommunen med henblik på at få oplyst, hvilken støtte kommunen har givet eller vil give barnet eller den unge og familien.

Det er oplyst, at styrelsen – når den har modtaget oplysninger fra kommunen samt sagens akter – tager stilling til, om der er grundlag for at tage sagen op af egen drift og behandle sagen på ankemøde med henblik på eventuelt at give kommunen pålæg i henhold til servicelovens § 65. Hvis Ankestyrelsen vurderer, at kommunen gør det fornødne til barnets bedste, træffer styrelsen – efter partshøring (hvis der er oplysninger, der skal partshøres over) – afgørelse om ikke at tage sagen op efter servicelovens § 65.

Hvis styrelsen på baggrund af tilbagemeldingen fra kommunen bliver opmærksom på, at kommunen slet ikke kender sagen, men nu vil behandle den, er det oplyst, at styrelsen vil vurdere, om kommunen umiddelbart gør tilstrækkeligt set i forhold til den beskrevne bekymring i underretningen. Hvis det er tilfældet, vil Ankestyrelsen ligeledes træffe afgørelse om at afslutte sagen.

2.3.3. Med hensyn til betydningen af, at der for kommunen gælder en frist på 24 timer efter modtagelsen af en underretning til at vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare (servicelovens § 155, stk. 2), har Ankestyrelsen oplyst, at der ved indførelsen af denne bestemmelse om en frist for kommunens vurdering ikke blev indført en tilsvarende bestemmelse for Ankestyrelsen, og at forholdet heller ikke er omtalt i forarbejderne til bestemmelsen.

Ankestyrelsen har dog anført, at styrelsen umiddelbart efter modtagelsen af en underretning tager stilling til, om den indeholder noget akut, som styrelsen skal reagere på. Hvis det er tilfældet, kontakter Ankesty-

relsen kommunen telefonisk, og styrelsen overvejer samtidig, om styrelsen skal bruge sin kompetence til at træffe en foreløbig afgørelse, jf. servicelovens § 75, stk. 5 og 6.

2.3.4. Ankestyrelsen har også forholdt sig til mit spørgsmål om, hvorvidt det, der er anført på styrelsens hjemmeside om underretninger, svarer til styrelsens praksis.

Af hjemmesiden fremgår bl.a. følgende:

”**Der kan også underrettes direkte til Ankestyrelsen**

Man kan henvende sig til Ankestyrelsen i de tilfælde, hvor man som borger har underrettet kommunen om et barn eller en ung, men har indtryk af, at kommunen undlader at iværksætte foranstaltninger eller give barnet eller den unge tilstrækkelig hjælp. Ankestyrelsen har herefter mulighed for at gå ind i sagen. ”

Ankestyrelsen har i den forbindelse konstateret, at det anførte på hjemmesiden tilsyneladende giver anledning til tvivl, og at styrelsen på den baggrund vil sørge for at præcisere beskrivelsen af underretningsmuligheden på hjemmesiden.

2.4. Min vurdering

2.4.1. Som beskrevet ovenfor under pkt. 2.2.2, blev bestemmelsen i servicelovens § 65, stk. 5, indført i forbindelse med Barnets Reform (lov nr. 178 af 24. marts 2010). Et af formålene med Barnets Reform var at sikre en tidlig indsats i forhold til udsatte børn.

Formålet med at indføre bestemmelsen i servicelovens § 65, stk. 5, var – ifølge forarbejderne til bestemmelsen – at sikre, at fagfolk og borgere ikke afstod fra at underrette Ankestyrelsen om et barn eller en ung med behov for særlig støtte, fordi de ikke kendte til muligheden herfor. Samtidig blev det præciseret i forarbejderne, at det er Ankestyrelsen selv, der vurderer, hvorvidt styrelsen finder grundlag for at optage en sag til behandling.

Endvidere skete der med Barnets Reform en udvidelse af Ankestyrelsens egen drift-kompetence, jf. servicelovens § 65, stk. 1. Af forarbejderne fremgår det bl.a., at Ankestyrelsens mulighed for at gå ind i en sag af egen drift både skal gælde i tilfælde, hvor det lovpligtige sagsbehandlingsskridt slet ikke er foretaget, eller hvor afgørelse ikke er truffet, og i de tilfælde, hvor sagsbehandlingsskridtet er foretaget, eller afgørelsen er truffet, men hvor de ikke lever op til lovens krav.

Det er min opfattelse, at bestemmelsen i servicelovens § 65 og forarbejderne til bestemmelsen ikke giver grundlag for at antage, at det skulle være en betingelse for Ankestyrelsens undersøgelse af en underretning, at den først har været behandlet og vurderet i kommunen.

Da Ankestyrelsen selv vurderer, om styrelsen finder grundlag for at optage en sag til behandling, er jeg således enig med styrelsen i, at styrelsen har kompetence til at foretage de indledende sagsbehandlingsskridt, der måtte være nødvendige for at vurdere, om der er grundlag for at tage sagen op af egen drift, og at det i den forbindelse ikke er afgørende, om der tidligere er foretaget en underretning til kommunen.

Jeg mener på den baggrund ikke, at jeg kan kritisere, at Ankestyrelsen ikke – da styrelsen konstaterede, at X Kommune ikke havde modtaget underretninger om dine børn tidligere – blot videresendte sagen til kommunen, men i stedet foretog en vurdering af, om kommunen umiddelbart gjorde det relevante for dine børn, herunder fulgte med i, hvordan kommunen reagerede på underretningen, og vurderede, om der var grundlag for, at Ankestyrelsen tog sagen op af egen drift.

Jeg bemærker, at videresendelsespligten i forvaltningslovens § 7, stk. 2, ikke er relevant, da Ankestyrelsen som anført ovenfor har kompetence til at behandle underretninger om bekymring for et barn eller en ung.

2.4.2. Jeg har noteret mig Ankestyrelsens oplysninger om, at styrelsen vil præcisere beskrivelsen af underretningsmuligheden på styrelsens hjemmeside (jf. pkt. 2.3.4 ovenfor).

2.4.3. Som det fremgår under pkt. 2.3.2 og 2.3.3 ovenfor, er der ikke for Ankestyrelsen – som for kommunerne efter servicelovens § 155 – fastsat en lovbestemt frist på 24 timer efter modtagelsen af en underretning til at vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare.

Uanset at der ikke gælder en sådan lovbestemt frist, vil Ankestyrelsens mulighed for at varetage de hensyn, der ligger bag beføjelserne i servicelovens § 65, efter min opfattelse nødvendiggøre, at styrelsen efter modtagelsen af en underretning inden for ganske kort tid foretager en vurdering af, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Ankestyrelsen har oplyst, at styrelsen altid umiddelbart efter modtagelsen af en underretning tager stilling til, om den indeholder noget akut, som styrelsen skal reagere på. Hvis det er tilfældet, kontakter styrelsen kommunen telefonisk, og samtidig overvejer styrelsen, om den skal bruge sin kompetence til at træffe en foreløbig afgørelse (jf. servicelovens § 75, stk. 5 og 6).

På baggrund af Ankestyrelsens oplysninger lægger jeg således til grund, at styrelsen – uanset at der ifølge lovgivningen ikke gælder en frist for Ankestyrelsen svarende til fristen for kommunerne – umiddelbart efter modtagelsen af en underretning foretager en vurdering af, om barnets sundhed og udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Dette forhold giver mig ikke anledning til bemærkninger.

2.4.4. Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse vedrørende ovennævnte forhold, jf. pkt. 2.4.1-2.4.3.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende disse forhold.

3. Ankestyrelsens identifikation af dig, herunder indhentelse af oplysninger fra den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen

3.1. Kort om dette forhold

Som nævnt indledningsvist under pkt. 1.1 besluttede Ankestyrelsen – efter at have modtaget den anonyme underretning – telefonisk at kontakte den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen.

Ankestyrelsen har noteret følgende om telefonsamtalen, der fandt sted den 1. juni 2016:

”Ref. ringer til C’s arbejdsgiver jf. ovenstående i håb om, at denne kan være behjælpelig med at be-afkræfte, hvorvidt C arbejder der, og i givet fald om arbejdsgiver har nogle supplerende oplysninger, i forhold til at identificere om det er den rigtige C, vi har modtaget og oprettet en underretningssag på. Arbejdsgiver nægter at udtale sig. ”

Du mener, at det ikke var nødvendigt for Ankestyrelsen at kontakte den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, for at få din identitet bekræftet, og at det derfor var uberettiget, at dette skete. Du har bl.a. henvist til, at det lykkedes Ankestyrelsen at identificere dig, selv om arbejdsgiveren nægtede at udtale sig.

Du mener også, at Ankestyrelsen under telefonsamtalen videregav følsomme personoplysninger om dig og dine børn.

Min undersøgelse af dette forhold drejer sig således om, hvorvidt det var berettiget at rette henvendelse til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, for at få dig identificeret, hvilke oplysninger der i den forbindelse blev videregivet, og om der i telefonnotatet blev gjort tilstrækkeligt notat om samtalen til at kunne vurdere, om styrelsen havde overholdt sin tavshedspligt.

3.2. Retsgrundlaget

3.2.1. På det sociale område er der i retssikkerhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 826 af 16. august 2019 om retssikkerhed og administration på det sociale område) fastsat en række særlige regler om sagsbehandlingen, som bl.a. gælder for både kommunerne og for Ankestyrelsen.

Det følger af retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 1, nr. 1, at myndighederne i sager om særlig støtte til børn og unge efter kapitel 11 i serviceloven, hvor myndighederne kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke, samt i forbindelse med undersøgelser efter § 50 i serviceloven kan forlange at få oplysninger fra bl.a. andre offentlige myndigheder uden samtykke, hvis det er nødvendigt for en sags behandling.

Bestemmelsen er en undtagelse til bestemmelsen i § 11 a, stk. 1, i retssikkerhedsloven, hvorefter der som udgangspunkt kræves et samtykke fra borgeren, før de sociale myndigheder har adgang til at forlange oplysninger fra andre myndigheder mfl. til brug for behandlingen af en social sag.

I sager om særlig støtte til børn og unge kan en myndighed desuden uden samtykke anmode private, der har kendskab til forholdene, om at give oplysninger, der er nødvendige for at behandle sagen, jf. retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 2.

Bestemmelserne i retssikkerhedslovens §§ 11 a-11 c regulerer ikke de sociale myndigheders adgang til selv at videregive oplysninger til andre. I dette tilfælde skal forvaltningslovens, databeskyttelsesfor-

ordningens og databeskyttelseslovens samt evt. særlovgivningens regler om adgang til at videregive oplysninger anvendes, jf. også pkt. 108 i retssikkerhedsvejledningen (vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019).

De sociale myndigheder må således f.eks. i sager om børn, hvor myndighederne kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke, sikre sig, at der ved indhentelsen af oplysninger ikke sker en uberettiget videregivelse af oplysninger. Myndigheden skal bl.a. være opmærksom på, at der ikke – i forbindelse med, at der indhentes oplysninger til sagen – videregives flere oplysninger end nødvendigt for, at den offentlige myndighed eller private, som der er brug for oplysninger fra, kan svare.

3.2.2. Det følger af § 13, stk. 1, i offentlighedsloven (lov nr. 606 af 12. juni 2013), at en myndighed mv. i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt skal gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Efter § 13, stk. 2, i offentlighedsloven skal myndigheden også tage notat om væsentlige sagsekspeditionsskridt, hvis de ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Pligten til at tage notat er bl.a. med til at sikre, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i sagen (*dokumentationshensyn*), og vil også kunne give mulighed for en effektiv kontrol med, om myndigheden har handlet korrekt (*kontrolhensyn*).

Af Mohammed Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer, 1. udgave (2014), s. 260, fremgår det, at en myndigheds udlevering af oplysninger til private eller andre myndigheder efter omstændighederne kan udgøre et væsentligt sagsekspeditionsskridt.

Jeg henviser endvidere til overblik #2 om notatpligt i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

3.3. Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 17. maj 2018 oplyst, at underretteren ikke ønskede at give for mange oplysninger for ikke at blive genkendt, men oplyste, hvor du arbejdede. Da der herefter var usikkerhed med hensyn til din identitet, rettede styrelsen henvendelse til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen.

I sit brev af 5. juli 2018 har Ankestyrelsen supplerende oplyst, at underretteren havde omtalt en (C's navn stavet med o), og at en søgning i CPR-registeret ikke havde givet tilstrækkelige oplysninger til identifikation. I CPR-registeret var der i stedet oplysninger om en (C's navn stavet korrekt). Styrelsen har anført, at man derfor havde behov for at få afklaret, om underretterens oplysninger om dine arbejdsforhold kunne give styrelsen den klarhed, der var nødvendig.

Ankestyrelsen har endvidere i sin udtalelse oplyst, at styrelsen – selvom styrelsen efter opkaldet til arbejdsgiveren stadig var i tvivl om identiteten – af hensyn til sagens alvor var nødt til at kontakte Statsforvaltningen, da styrelsen ikke på anden vis kunne komme videre i sagsbehandlingen.

Ankestyrelsen har dels i sin udtalelse af 17. maj 2018 og dels i et brev til dig af 17. maj 2017 henvist til, at Ankestyrelsen – efter § 11 c, stk. 2, i retssikkerhedsloven – kan få en sag belyst ved at indhente nødvendige oplysninger fra private.

Ankestyrelsen har desuden anført, at styrelsen er enig i, at opringningen var et væsentligt sagsbehandlingsskidt, som skulle noteres, hvilket det også blev.

Ankestyrelsen har i tilknytning hertil oplyst, at styrelsen – fordi det ikke fremgår udtrykkeligt af telefonnotatet, hvilke oplysninger medarbejderen videregav til arbejdsgiveren under samtalen – har bedt den pågældende medarbejder om at oplyse dette. Det fremgår af styrelsens udtalelse, at medarbejderen i den forbindelse har oplyst, at der under samtalen ikke blev videregivet fortrolige oplysninger, men at samtalen alene handlede om at få bekræftet navnet. Det fremgår endvidere, at medarbejderen ikke nævnte over for arbejdsgiveren, i hvilken sammenhæng oplysningen skulle bruges, eller andre oplysninger om den konkrete sag.

I den forbindelse har Ankestyrelsen også bemærket, at styrelsens medarbejdere generelt, og i særdeleshed i så indgribende sager som børnesager, er meget påpasselige med ikke at videregive fortrolige oplysninger.

3.4. Min vurdering

3.4.1. Som det er beskrevet ovenfor under pkt. 3.2.1 kan en myndighed i sager om særlig støtte til børn og unge efter kapitel 11 i serviceloven, hvor myndigheden kan påbegynde en sag eller træffe afgørelse uden forældrenes samtykke, hvis det er nødvendigt for sagens behandling, indhente oplysninger til sagen fra både offentlige myndigheder og private uden samtykke. Dette fremgår af retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 1, nr. 1, og stk. 2.

Ankestyrelsen har i sit brev af 17. maj 2017 til dig og i udtalelsen af 17. maj 2018 til mig som grundlag for sin henvendelse til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, henvist til retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 2, der vedrører indhentelse af oplysninger fra private.

Da arbejdsgiveren i det konkrete tilfælde efter det oplyste var en offentlig myndighed, går jeg ud fra, at henvendelsen retteligt er sket i henhold til retssikkerhedslovens § 11 c, stk. 1, nr. 1, som vedrører indhentelse af oplysninger fra offentlige myndigheder.

3.4.2. Ankestyrelsen har oplyst, at der på grund af angivelsen af dit efternavn i underretningen og en søgning i CPR-registeret var usikkerhed med hensyn til din identitet, og at styrelsen derfor havde behov for at få afklaret, om underretterens oplysninger om dine arbejdsforhold kunne give styrelsen den klarhed, der var nødvendig.

Ankestyrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen af hensyn til sagens alvor - efter det forgæves opkald til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen - besluttede at kontakte Statsforvaltningen, og at dette skete for at komme videre med sagens behandling.

Det fremgår af sagens akter, at Ankestyrelsen tog kontakt til Statsforvaltningen ved e-mail af 2. juni 2016. I denne e-mail oplyste Ankestyrelsen din søns fulde navn og cpr-nummer og bad om at få dokumentation for forældremyndigheden over din søn.

Jeg må på den baggrund lægge til grund, at Ankestyrelsen indledte sagsbehandlingen i sagen på baggrund af oplysningerne i underretningen og fra CPR-registeret, og altså uden at indhente yderligere oplysninger for at få bekræftet din identitet.

Jeg mener dog ikke, at det kan afvises, at en kontakt til arbejdsgiveren i den foreliggende situation kunne bidrage til sagens oplysning og konkret have øget Ankestyrelsens vished for din identitet. I det lys og i lyset af sagens karakter mener jeg ikke, at jeg – uanset at Ankestyrelsen rent faktisk var i stand til at fortsætte sagsbehandlingen af underretningen uden at indhente flere oplysninger for at få bekræftet din identitet – har det fornødne grundlag for at kritisere, at Ankestyrelsen fandt det nødvendigt at rette henvendelse til arbejdsgiveren.

3.4.3. Det fremgår ikke udtrykkeligt af det telefonnotat (jf. pkt. 3.1 ovenfor), som blev udarbejdet den 1. juni 2016 efter Ankestyrelsens telefonsamtale med den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, hvem Ankestyrelsen talte med, eller hvilke konkrete oplysninger styrelsen videregav til arbejdsgiveren om baggrunden for henvendelsen.

Ankestyrelsen har imidlertid anført (jf. pkt. 3.3 ovenfor), at den medarbejder, der foretog telefonopkaldet, har oplyst, at der ikke under samtalen blev videregivet fortrolige oplysninger, at samtalen alene handlede om at få bekræftet dit navn, og at det ikke blev nævnt, i hvilken sammenhæng oplysningen skulle bruges, ligesom der heller ikke blev givet andre oplysninger om den konkrete sag.

Ankestyrelsen har som nævnt samtidig bemærket, at styrelsens medarbejdere generelt – og i særdeleshed i så indgribende sager som børnesager – er meget påpasselige med ikke at videregive fortrolige oplysninger.

Jeg har ikke mulighed for nærmere at afdække, hvad der blev sagt under telefonsamtalen. Det skyldes, at ombudsmanden behandler klager på et skriftligt grundlag. Jeg må således lægge til grund, at der – som anført af Ankestyrelsen – ikke under telefonsamtalen blev videregivet fortrolige oplysninger om dig og dine børn.

Det er i forlængelse heraf samtidig min opfattelse, at det burde have fremgået af det notat, som Ankestyrelsen udarbejdede om samtalen, hvem Ankestyrelsen havde talt med, og hvilke oplysninger der mere præcist blev videregivet under samtalen.

Jeg henviser i den forbindelse til, at notatpligten (jf. ovenfor under pkt. 3.2.2) bl.a. har til formål at sikre, at det efterfølgende kan klarlægges, hvad der er sket i en sag, og samtidig skal medvirke til at muliggøre en effektiv kontrol med, om en myndighed har handlet korrekt.

3.4.4. Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse vedrørende de ovennævnte forhold (pkt. 3.4.1-3.4.3).

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende disse forhold.

4. Ankestyrelsens partshøring af dine børn, herunder fremgangsmåden

4.1. Kort om dette forhold

Inden Ankestyrelsen traf afgørelse om ikke at tage sagen op til behandling efter servicelovens § 65, skrev styrelsen til dine børn for at partshøre dem. Din søn, som har diagnosen atypisk autisme, var på daværende tidspunkt 12 år, og din datter var 14 år.

Dine børn havde ifølge dig svært ved at forstå Ankestyrelsens partshøringsbreve.

Du har derfor generelt stillet spørgsmålstegn ved Ankestyrelsens praksis om at partshøre børn over 12 år i underretningssager og styrelsens fremgangsmåde i den forbindelse.

4.2. Retsgrundlaget

4.2.1. Partsbegrebet

Partsbegrebet er ikke defineret i forvaltningsloven, men det er almindeligt antaget i den juridiske litteratur, at ansøgere samt klagere og personer, som et krav, forbud eller påbud vil blive rettet mod, er omfattet af partsbegrebet. Partsbegrebet omfatter således typisk den eller dem, som afgørelsen i en sag vil blive stilet til (afgørelsens adressater).

Andre kan også være parter, hvis de kan anses for at have en væsentlig, individuel og retlig interesse i sagen og dens udfald.

Børn og unge under 18 år kan på samme måde som myndige personer være parter i en afgørelsessag. Derudover kan forældrene selvstændigt have partsstatus i en sag om barnets forhold.

4.2.2. Partshabilitet

Parter har efter forvaltningsloven en række rettigheder i forbindelse med myndighedernes behandling af afgørelsessager, herunder ret til partshøring, begrundelse, partsaktindsigt og partsrepræsentation. I forlængelse af spørgsmålet om et barns partsstatus opstår spørgsmålet om retten til at udøve barnets partsbeføjelser, herunder om barnet selv er partshabilt.

Det følger af § 2, stk. 1, i forældreansvarsloven (senest lovbekendtgørelse nr. 776 af 7. august 2019), at en forældremyndighedsindehaver træffer beslutninger om barnets personlige forhold. Bestemmelsen giver således forældremyndighedsindehaveren ret til at repræsentere barnet f.eks. over for offentlige myndigheder. Forældremyndighedsindehaveren har herved stilling som legal repræsentant til at udøve barnets rettigheder.

Særlovgivningen, herunder bl.a. serviceloven, indeholder flere bestemmelser, hvorefter mindreårige enten selv kan udøve partsbeføjelser eller skal inddrages i en sag. Det følger således bl.a. af servicelovens § 48, at der som udgangspunkt skal finde en samtale sted med barnet, inden der træffes afgørelser om bl.a.

foranstaltninger efter servicelovens § 52. Endvidere har børn, der er fyldt 12 år, ret til advokatbistand, ret til at se en sags akter og udtale sig i visse sager, jf. servicelovens §§ 72 og 73, samt ret til at klage over afgørelser truffet af børn og unge-udvalget og visse andre af kommunens afgørelser, jf. servicelovens §§ 167 og 168.

Også uden for de lovregulerede tilfælde tillægges børn og unge i praksis partshabilitet, hvis de skønnes at have den fornødne modenhed til at udøve beføjelserne. I Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 609 (Niels Fenger), anføres det, at børn, der er fyldt 15 år, som udgangspunkt vil være partshabile, men at også børn under den alder kan være partshabile efter en konkret bedømmelse. I Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 302, anføres det, at det ikke kan udelukkes, at børn på 12 år og endnu yngre kan anerkendes som partshabile.

At en mindreårig anses for at være partshabil, ændrer ikke ved forældremyndighedsindehaverens status som legal repræsentant, medmindre der er hjemmel til at afskære den pågældende fra at udøve beføjelserne.

Myndigheden må derfor i de tilfælde, hvor en mindreårig er partshabil, og hvor forældremyndighedsindehaveren således ikke alene varetager den mindreåriges interesser som legal partsrepræsentant, indrette sagsbehandlingen efter, at både den mindreårige og forældremyndighedsindehaveren kan udøve partsbeføjelser, f.eks. ved at foretage partshøring af både den mindreårige og forældremyndighedsindehaveren.

Myndigheden bør altid foretage en konkret vurdering af, om der i den enkelte sag, hvor barnet ikke er partshabilt, er omstændigheder, der gør, at det må overvejes, om en anden end barnets forældremyndighedsindehaver(e) bør varetage barnets interesser.

Partsbegrebet og partshabilitet er bl.a. omtalt i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 97 ff. og s. 609 f. (Niels Fenger), Steen Rønsholdt, Forvaltningsret, 5. udgave (2018), s. 114 ff., Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 297 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 125 ff. Jeg henviser endvidere til overblik #3 om partsbegrebet i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

4.2.3. Partshøring

Den generelle bestemmelse om partshøring findes i forvaltningslovens § 19, stk. 1, hvoraf det fremgår, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, og oplysningerne eller vurderingerne er til ugunst for den pågældende part og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne eller vurderingerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse.

En partshøring skal gennemføres på en måde og under vilkår, som giver parten en rimelig mulighed for at varetage sine interesser, men forvaltningslovens § 19 indeholder ikke nærmere regler om fremgangsmåden ved partshøring.

En partshøring kan derfor som udgangspunkt gennemføres både skriftligt og mundtligt.

Der er heller ikke regler om, at en partshøring skal ske i form af fremlæggelse af de dokumenter, der partshøres over. Der er således som udgangspunkt ikke noget til hinder for, at en myndighed f.eks. i et brev eller en e-mail til parten nøjes med at gengive de oplysninger, der er omfattet af partshøringspligten, og samtidig anmoder om partens bemærkninger hertil. Det er vigtigt, at myndigheden er opmærksom på, om det står tilstrækkeligt klart, at der er tale om en partshøring, og hvad borgeren skal forholde sig til.

Ligeledes tilsiger god forvaltningsskik, at en myndighed bl.a. bør skrive til borgerne i et sprog, som er let at læse og forstå for borgeren, og som så vidt muligt er målrettet den konkrete situation.

Spørgsmålet om partshøring er nærmere beskrevet bl.a. i Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 576 ff. (Niels Fenger), Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 7. udgave (2019), s. 329 ff., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), kapitel 5, navnlig s. 558 ff. Jeg henviser endvidere til overblik #9 om partshøring i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

Om god forvaltningsskik se f.eks. Niels Fenger (red.), Forvaltningsret, 1. udgave (2018), s. 675 (Kirsten Talevski), samt overblik #1 i Myndighedsguiden på ombudsmandens hjemmeside (www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden).

4.2.4. FN's Børnekonvention artikel 12

Artikel 12 i FN's konvention om barnets rettigheder omhandler barnets ret til bl.a. at få mulighed for at udtale sig i en sag, der vedrører barnet:

"Artikel 12

1. Deltagerstaterne skal sikre et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, retten til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet; barnets synspunkter skal tillægges passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

2. Med henblik herpå skal barnet især gives mulighed for at udtale sig i enhver behandling ved dømmende myndighed eller forvaltningsmyndighed af sager, der vedrører barnet, enten direkte eller gennem en repræsentant eller et passende organ i overensstemmelse med de i national ret foreskrevne fremgangsmåder. "

I 2009 offentliggjorde FN's Børnekomité generelle bemærkninger til børnekonventionens artikel 12 (General Comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard). Komitéen udtalte bl.a., at barnet skal inddrages og have information om sagen på en børnevenlig ("child-friendly") måde (bl.a. afsnit 23, 34 og 134).

4.3. Ankestyrelsens udtalelse

4.3.1. Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 17. maj 2018 med efterfølgende bemærkninger i brev af 5. juli 2018 oplyst, at Ankestyrelsen i underretningssager som udgangspunkt giver børn, der er fyldt 12 år, de samme partsrettigheder som en myndig person i sagen, medmindre der foreligger særlige forhold.

Det er oplyst, at barnets eller den unges partsstatus i nogle situationer er lovfæstet (eksempelvis servicelovens §§ 167 og 168), men at myndighederne – selv om barnets rettigheder ikke er direkte lovfæstet – vil have mulighed for og pligt til at overveje at inddrage barnet.

Ankestyrelsen har også oplyst, at myndigheden altid bør foretage en konkret vurdering af, om der i den enkelte sag er omstændigheder, der gør, at det bør overvejes, om der skal udpeges en ad hoc-værge, eller om barnet selv er i stand til at varetage sine interesser.

Endvidere har Ankestyrelsen oplyst, at det – i en sag, hvor formålet er at træffe en afgørelse, der tilgodeser og støtter barnets behov – er en del af oplysningsgrundlaget at kende barnets synspunkter. Det kan ske gennem medinddragelse, medbestemmelse eller selvbestemmelse afhængig af barnets modenhed og sagens karakter.

På den baggrund har Ankestyrelsen oplyst, at børn, der er fyldt 12 år, som udgangspunkt bliver partshørt i underretningssager, før der bliver truffet en afgørelse.

Ankestyrelsen har samtidig oplyst, at styrelsen altid foretager en konkret vurdering af, om der er særlige omstændigheder, der gør, at barnet eller den unge ikke er i stand til at varetage sine interesser. Særlige omstændigheder kan være et meget dårligt fungerende barn, der f.eks. er mentalt retarderet eller meget psykisk syg sammenholdt med sagens oplysninger og omstændigheder i øvrigt.

I tilfælde, hvor Ankestyrelsen er i tvivl, om et barn er i stand til at varetage sine interesser i forbindelse med en partshøring, inddrages styrelsens børnesagkyndige rådgivere. Hvis Ankestyrelsen vurderer, at der ikke skal ske partshøring, begrunder styrelsen dette over for forældremyndighedsindehaverne.

4.3.2. I forhold til din sag har Ankestyrelsen i udtalelsen oplyst, at styrelsen foretog en konkret vurdering af, om der var grund til at undlade partshøring, og at Ankestyrelsen vurderede, at det ikke var tilfældet.

Ankestyrelsen har for så vidt angår din søn henvist til, at han har diagnosen atypisk autisme, men at han gik i skole og ikke var beskrevet som meget dårligt fungerende. Ankestyrelsen vurderede i øvrigt ikke på baggrund af oplysningerne om din søns funktionsniveau, at der var grundlag for at inddrage børnesagkyndig bistand.

Endvidere har Ankestyrelsen oplyst, at styrelsen i brevet til dig af 11. august 2016 oplyste, at begge dine børn ville modtage de bilag, som du modtog, og at du således havde mulighed for at tale med dem om de fremsendte akter.

4.4. Min vurdering

4.4.1. Efter min gennemgang af sagen lægger jeg til grund, at Ankestyrelsen som udgangspunkt anser et barn for at have partsstatus i en underretningssag, der vedrører bekymring for det pågældende barns forhold.

Dette giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg har – som også anført af Ankestyrelsen – herved bl.a. lagt vægt på, at formålet i underretningssager er at træffe en afgørelse om det pågældende barns eventuelle behov for særlig støtte.

4.4.2. I forlængelse heraf mener jeg heller ikke, at jeg kan kritisere, at Ankestyrelsen – ud over forældremyndighedsindehaverne – som udgangspunkt partshører børn over 12 år i underretningssager, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

Jeg bemærker i den forbindelse også, at der efter min opfattelse kan være særlig grund til at være opmærksom på, at barnet får mulighed for at blive inddraget i sociale sager, hvor barnets mulige behov for særlig støtte f.eks. kan skyldes forældremyndighedsindehavernes omsorgssvigt.

Desuden bemærker jeg, at det, som nævnt under pkt. 4.2.2, fremgår af servicelovens § 73, at unge, der er fyldt 12 år, i en række sager om mere indgribende foranstaltninger efter serviceloven bl.a. skal gøres bekendt med retten til at se en sags akter og til at udtale sig, inden der træffes afgørelse.

Jeg er samtidig enig med Ankestyrelsen i, at der altid skal foretages en konkret vurdering af, om der foreligger særlige omstændigheder, der gør, at det pågældende barn – uanset alder – ikke er i stand til selv at varetage sine interesser.

Endvidere er jeg enig med Ankestyrelsen i, at styrelsen ved tvivlsspørgsmål bør inddrage den børnesagkyndige viden, som styrelsen er i besiddelse af.

Jeg bemærker i øvrigt, at det i nogle tvivlstilfælde også vil være nødvendigt, at Ankestyrelsen overvejer, om der er behov for at indhente yderligere oplysninger f.eks. fra kommunen i forhold til vurderingen af, om et barn selv kan varetage sine interesser.

4.4.3. I din sag vurderede Ankestyrelsen ikke, at der forelå særlige omstændigheder, der kunne begrunde, at styrelsen undlod partshøring.

Vurderingen heraf er navnlig relevant i forhold til din søn, som på det pågældende tidspunkt var 12 år. Som nævnt ovenfor under pkt. 4.3.2 inddrog Ankestyrelsen ved sin vurdering din søns diagnose samt oplysningerne om, at han gik i skole og ikke var beskrevet som meget dårligt fungerende.

Ankestyrelsen afvejede ved vurderingen af, om partshøring af din søn skulle undlades, således forskellige hensyn og omstændigheder i sagen, herunder oplysninger om din søns diagnose og funktionsniveau.

Jeg mener ikke, at jeg har tilstrækkeligt grundlag for at kritisere Ankestyrelsens konkrete vurdering af, at der ikke forelå særlige omstændigheder i sagen i forhold til din søn, og at din søn derfor kunne partshøres.

Jeg henviser herved til, at Ankestyrelsen med sin generelle erfaring – som også bygger på den børnesagkyndige viden, styrelsen er i besiddelse af – har særlige forudsætninger for at foretage en vurdering af, om der i en sag som den foreliggende er omstændigheder, der gør, at partshøring bør undlades.

Dette skal også ses i lyset af, at jeg som ombudsmand ikke har den fagkundskab, som vil være nødvendig for at vurdere, om oplysningerne om din søns diagnose og funktionsniveau burde have ført til, at din søn ikke blev partshørt.

I forlængelse heraf har jeg heller ikke fundet grundlag for at kritisere Ankestyrelsens vurdering af, at der (også) kunne ske partshøring af din datter. Det skyldes dels, at din datter på det pågældende tidspunkt var 14 år, og dels at der ikke i sagen var oplysninger om særlige omstændigheder, der kunne give anledning til, at det almindelige udgangspunkt om også at partshøre barnet burde fraviges.

Jeg henviser dog til mine bemærkninger nedenfor under pkt. 4.4.4.

4.4.4. I den konkrete sag partshørte Ankestyrelsen begge dine børn skriftligt. Jeg må forstå, at dette er Ankestyrelsens normale fremgangsmåde – også i forhold til børn.

Som beskrevet under pkt. 4.2.3 gælder der ikke nogen formkrav om, hvordan en partshøring skal gennemføres. Det væsentlige er, at partshøringen gennemføres på en måde og under vilkår, som giver parten rimelig mulighed for at varetage sine interesser. Myndigheden skal således bl.a. være opmærksom på, om det står tilstrækkeligt klart, hvad borgeren skal forholde sig til.

Hvis der er tale om skriftlig partshøring, skal myndigheden bl.a. tage stilling til, om det er relevant at sende materiale (f.eks. sagsakter) med partshøringen, ligesom myndigheden skal sørge for at anvende et sprog, der er målrettet den konkrete situation, og som er let at forstå for modtageren.

Hvis der er tale om en særlig udsat målgruppe, må myndigheden tage højde for dette ved tilrettelæggelsen af partshøringen. En mulighed kan i sådanne tilfælde f.eks. være, at myndigheden foretager partshøringen mundtligt.

I lyset heraf og efter min gennemgang af sagen mener jeg ikke, at Ankestyrelsens fremgangsmåde i forbindelse med partshøringen af dine børn gjorde det tilstrækkeligt klart for dem, hvad sagen drejede sig om, og hvad de skulle forholde sig til. Jeg mener heller ikke, at fremgangsmåden var hensigtsmæssig eller hensynsfuld over for dine børn.

Jeg har herved lagt vægt på, at Ankestyrelsen i de enslydende breve, som styrelsen sendte til dine børn, skrev, at styrelsen havde modtaget en underretning om bekymring for barnet, og at Ankestyrelsen nu ville se på, om kommunen gjorde det nødvendige for barnet. Ankestyrelsen skrev også, at styrelsen vedlagde de akter, som styrelsen ville forelægge den børnesagkyndige rådgiver. Hvis barnet havde bemærkninger til oplysningerne, bad styrelsen om at få dem inden 8 dage.

Det fremgik ikke nærmere af partshøringsbrevene, hvad Ankestyrelsen konkret ønskede at få dine børns bemærkninger til. Om Ankestyrelsen eksempelvis ønskede at høre dine børns synspunkter om de forhold, som var anført om dig i den anonyme underretning, eller børnenes synspunkter i forhold til, at kommunen ville indkalde dig til en samtale om underretningen. Dette skulle dine børn således selv udlede af brevet og af det tilsendte materiale.

Jeg er opmærksom på, at Ankestyrelsen i sin udtalelse har anført, at styrelsen i sit partshøringsbrev til dig af samme dato havde gjort dig bekendt med, at styrelsen havde sendt et partshøringsbrev til begge dine børn, og at du således havde mulighed for at tale med dem om de fremsendte akter.

Jeg bemærker dog i den anledning, at når en myndighed vælger at foretage skriftlig partshøring af et barn, er det myndighedens ansvar at sikre, at partshøringen sker på en måde, der giver barnet selv de

nødvendige forudsætninger for at forstå, hvad barnet skal forholde sig til, og hvad barnet eventuelt kan gøre for at få hjælp til det.

I den forbindelse ville det efter min opfattelse også have været hensigtsmæssigt og hensynsfuldt, hvis Ankestyrelsen i brevene til dine børn havde oplyst om muligheden for – og evt. opfordret dine børn til – at ringe til Ankestyrelsen med spørgsmål, kommentarer eller oplysninger til sagen (f.eks. med angivelse af en konkret medarbejder eller et særligt telefonnummer).

4.4.5. Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse vedrørende ovennævnte forhold, jf. pkt. 4.4.1-4.4.4.

Jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende disse forhold.

5. Ankestyrelsens afslag på aktindsigt i et internt dokument

5.1. Kort om dette forhold

Ankestyrelsen har givet dig afslag på aktindsigt i en ekstrakt, som styrelsen havde udarbejdet i forbindelse med behandlingen af den anonyme underretning.

Du har rejst spørgsmål ved, om dette var korrekt.

Dette spørgsmål er behandlet i afsnittene nedenfor.

5.2. Retsgrundlaget

Efter § 9, stk. 1, i forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014) kan den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter.

Retten til aktindsigt omfatter dog ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter, jf. lovens § 12, stk. 1. Som interne arbejdsdokumenter anses dokumenter, der ikke er afgivet til udenforstående, jf. dog stk. 2.

I forvaltningslovens § 13 er der opregnet en række tilfælde, hvor der – uanset bestemmelsen i § 12 – skal gives aktindsigt i interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

Efter § 14 a i forvaltningsloven omfatter retten til aktindsigt i dokumenter omfattet af bl.a. lovens § 12 oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, i det omfang oplysningerne er relevante for sagens afgørelse og ikke fremgår af andre dokumenter, som udleveres i forbindelse med aktindsigten.

Efter forvaltningslovens § 10 skal det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i dokumenter og oplysninger i videre omfang, end hvad der følger

af §§ 12-15 b (meroffentlighedsprincippet). Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder bl.a. regler om tavshedspligt.

5.3. Ankestyrelsens udtalelse

Ankestyrelsen har i sin udtalelse af 17. maj 2018 oplyst, at den ekstrakt, som Ankestyrelsen har undtaget, er et internt arbejdsdokument, der beskriver sagens fakta og problemstillinger samt sagsbehandlerens indstilling til, hvordan sagen bør afgøres. Det er tillige oplyst, at ekstrakten også kan indeholde et notat om Ankestyrelsens forelæggelse af sagen for styrelsens børnesagkyndige.

Ankestyrelsen har i udtalelsen anført, at styrelsen i afgørelsen af 31. august 2016 til dig henviste til, at der var tale om et internt dokument, der indeholdt styrelsens egne overvejelser om sagen, og at der ikke var oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgik af sagens øvrige akter.

Jeg bemærker, at det af afgørelsen af 31. august 2016 også fremgår, at Ankestyrelsen havde overvejet, om du kunne få aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, men at styrelsen afslog dette. Ankestyrelsen anførte i forlængelse heraf, at formålet med at undtage interne akter fra aktindsigt er, at en myndighed skal kunne komme med uformelle og ikke bindende bemærkninger som led i den sagsbehandling, der forbereder den egentlige afgørelse.

5.4. Min vurdering

Jeg er efter min gennemgang af sagen og i forlængelse af Ankestyrelsens udtalelse af 17. maj 2018 enig med Ankestyrelsen i, at ekstrakten er et internt dokument omfattet af forvaltningslovens § 12, og at der derfor som udgangspunkt ikke er ret til aktindsigt i ekstrakten.

Jeg er endvidere enig i, at de oplysninger om sagens faktiske grundlag, som indgår i ekstrakten, også fremgår af de dokumenter, som er udleveret i forbindelse med aktindsigten.

Da ekstrakten herudover alene indeholder oplysninger om styrelsens indstillinger i sagen, mener jeg ikke, at jeg kan kritisere, at styrelsen undtog den nævnte ekstrakt fra aktindsigt.

Jeg har gjort Ankestyrelsen bekendt med min opfattelse vedrørende dette forhold.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Sagsfremstilling

Den 27. maj 2016 modtog Ankestyrelsen en anonym underretning om bekymring for dine to børn. I underretningen var dit efternavn stavet med et ”o” i stedet for et ”e” (…), men dit for- og mellemnavn var stavet korrekt. Det fremgik af underretningen, at du arbejdede i (en forvaltning i en større kommune).

Den 1. juni 2016 tog Ankestyrelsen telefonisk kontakt til den arbejdsplads, der var oplyst om i underretningen, for at høre, om der arbejdede en (C's navn stavet korrekt) der.

Følgende fremgår af Ankestyrelsens telefonnotat af 1. juni 2016:

"Ref. ringer til C's arbejdsgiver jf. ovenstående i håb om, at denne kan være behjælpelig med at beafkræfte, hvorvidt C arbejder der, og i givet fald om arbejdsgiver har nogle supplerende oplysninger, i forhold til at identificere om det er den rigtige C, vi har modtaget og oprettet en underretningssag på.

Arbejdsgiver nægter at udtale sig. "

Den 14. juni 2016 orienterede Ankestyrelsen dig og børnenes far om underretningen og anmodede om samtykke til at indhente oplysninger fra kommunen.

Du ringede og skrev efterfølgende til Ankestyrelsen, dels om det forhold, at X Kommune ikke havde kendskab til underretningen, og at du derfor mente, at underretningen burde sendes videre til kommunen, og dels om, hvordan Ankestyrelsen havde identificeret dig.

Den 21. juni 2016 bad Ankestyrelsen X Kommune om en udtalelse i anledning af underretningen. Ankestyrelsen bad kommunen om at beskrive, hvad kommunen havde gjort i sagen, den aktuelle status, og hvilke sagsbehandlingsskridt kommunen påtænkte fremover.

Den 28. juni 2016 sendte X Kommune en udtalelse til Ankestyrelsen, hvoraf det bl.a. fremgik, at kommunen på baggrund af underretningen ville indkalde dig til en samtale med henblik på at tage stilling til, om der skulle udarbejdes en børnefaglig undersøgelse.

Den 11. august 2016 sendte Ankestyrelsen et brev til begge dine børn. I brevene skrev Ankestyrelsen følgende:

"Ankestyrelsen har modtaget en underretning den 27. maj 2016 om bekymring for dig.

Vi vil nu se på, om kommunen gør det nødvendige for dig.

Ankestyrelsen har i forbindelse med underretningen af 27. maj 2016 indhentet oplysninger i sagen.

Vi vedlægger kopi af de akter, som vi vil forelægge vores børnesagkyndige.

Efter forvaltningsloven har du ret til at få at vide, hvilke oplysninger der kommer til at ligge til grund for afgørelsen i sagen og kommentere oplysningerne.

Hvis du har bemærkninger til oplysningerne, beder vi om at få dem inden 8 dage.

Hvis vi ikke hører fra dig inden 8 dage, går vi ud fra, at du ikke har nogen bemærkninger. "

Samme dag sendte Ankestyrelsen også partshøringsbreve til dig og børnenes far.

Ankestyrelsen skrev herefter den 22. august 2016 til dig, at styrelsen havde truffet afgørelse om ikke at tage sagen op efter servicelovens § 65. Styrelsen lagde i den forbindelse særligt vægt på, at X Kommune

på baggrund af underretningen havde indkaldt dig til en samtale. Ankestyrelsen skrev samme dag også til dine børn og børnenes far og meddelte dem afgørelsen.

Den 25. september 2016 modtog jeg en klage fra dig, som jeg den 30. marts 2017 besluttede at sende til Ankestyrelsen. Det gjorde jeg, fordi jeg mente, at Ankestyrelsen i første omgang burde have mulighed for at tage stilling til det, som du havde skrevet i klagen, herunder uddybe et svar, som styrelsen den 28. juni 2016 havde sendt til dig som svar på en tidligere klage fra dig.

Ankestyrelsen skrev herefter til dig den 17. maj 2017 med et uddybende svar på din klage. Ankestyrelsen skrev følgende:

"Af din henvendelse fremgår det, at du blandt andet undrer dig over, at Ankestyrelsen ikke straks oversendte eller gjorde X Kommune opmærksom på underretningen, da det fremgik af underretningen, at der ikke havde været kontakt til kommunen angående bekymringen. Du henviser til, at servicelovens § 65 alene omhandler situationer, hvor kommunen ikke har truffet de fornødne afgørelser i sagen. Du henviser ligeledes til, at bestemmelsen i servicelovens § 155, stk. 2, om vurdering af en underretning senest 24 timer efter modtagelsen således ikke er blevet overholdt.

Vi kan oplyse, at hvis en underretter har grund til at antage, at kommunen ikke har foretaget det fornødne, kan der underrettes til Ankestyrelsen, jfr. § 65, stk. 5. Det betyder ikke, at det kræves, at der først er underrettet til kommunen, før Ankestyrelsen kan behandle sagen. Ankestyrelsen har ikke en lovgivningsmæssig forpligtelse til at vurdere en underretning i løbet af 24 timer, som kommunen har. I Ankestyrelsen visiteres alle indkomne underretninger dagligt, og vi tilstræber så hurtigt som muligt at vurdere, om underretningen indeholder noget akut, som vi skal reagere på umiddelbart. Vi vurderede ikke, at underretningen vedrørende dine børn indeholdt oplysninger, der gjorde, at der skulle handles akut.

Når Ankestyrelsen modtager en underretning, orienterer vi forældremyndighedsindehaverne og beder om samtykke til indhentelse af sagens akter fra kommunen. Først herefter sendes selve underretningen til kommunen. Det kræver blandt andet, at der er klarhed over, hvem der har forældremyndigheden. Er der usikkerhed herom, retter vi henvendelse til Statsforvaltningen. Det gjorde vi i sagen om dine børn. Dette er en administrativ behandling, hvor det af brevene til Statsforvaltningen fremgår, hvilke oplysninger i sagen Ankestyrelsen mangler. Der udarbejdes ikke selvstændigt notat om overvejelserne herom.

Du er uforstående overfor, at dine børn på 12 og 14 år er blevet partshørt.

Vi kan oplyse, at udgangspunktet er, at barnet eller den unge har de samme rettigheder som en myndig person, men at deres rettigheder varetages af forældremyndighedsindehaver. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis barnet eller den unges modenhed og sagens karakter giver mulighed for, at barnet eller den unge selv varetager sine rettigheder. Myndigheden bør dog altid foretage en konkret vurdering af, om der i den enkelte sag er omstændigheder, der gør, at det bør overvejes om, der skal udpeges en ad hoc værge, eller om barnet i sig selv er i stand til at varetage sine interesser.

Herudover er barnet eller den unges partsstatus i nogle situationer lovfæstet, som eksempelvis i servicelovens §§ 167 og 168, der gælder for klagesager i Ankestyrelsen. Vi har valgt som udgangspunkt at give barnet og den unge de samme rettigheder i underretningssager, med mindre særlige forhold gør sig gældende.

Som følge af deres partsstatus bliver de partshørt, før der bliver truffet en afgørelse.

Du klager over, at vi har givet din datter oplysninger i hendes brors sag.

Vi skal beklage, at din datter har fået oplysninger om sin bror i forbindelse med partshøringen. Dette er en fejl.

Du er utilfreds med, at Ankestyrelsen ikke kontaktede dig i forbindelse med identifikationen af dig, inden Ankestyrelsen ringede til den arbejdsgiver, der var oplyst i underretningen.

Vi kan oplyse, at vi ved en sags behandling er nødt til at indhente de nødvendige oplysninger i en sag for at få den oplyst tilstrækkeligt, jfr. retssikkerhedslovens § 11c, stk. 2. I nærværende sag fik Ankestyrelsen en anonym underretning fra en af dine kollegaer, der oplyste, at han/hun ikke opgav nærmere oplysninger om dig, da han/hun var bange for at blive genkendt. Cpr-registret gav ikke tilstrækkelige oplysninger, så vi ringede til din arbejdsgiver, som underretter havde givet navnet på for at få bekræftet, at en (C's navn stavet korrekt) arbejdede der. Underretter havde kaldt dig (C's navn stavet med o) og vi kunne ikke med sikkerhed vide, at det var den samme. Derfor valgte vi at ringe til din arbejdsgiver fremfor at ringe til dig for ikke at urolige dig unødigt.

Du er endvidere utilfreds med de to aktindsigter, som vi har sendt til dig efter din anmodning herom.

Vi kan oplyse, at der ved første aktindsigtsanmodning den 16. juni 2017 var meget få akter i sagen, da den lige var startet og vi havde efter telefonisk samtale med dig den 17. juni 2016 opfattet, at det var notatet vedrørende opringningen til arbejdsgiveren, du ønskede indsigt i. Du er partshørt den 11. august 2016 og den 31. august 2017 [retteligt 2016] modtog du aktindsigt, hvor vi oplyste, at det kun var eksterne akter, der blev givet aktindsigt i, jfr. forvaltningslovens § 12, stk. 1. Der er således ikke truffet afgørelse om at undtage nogle akter, da interne akter ikke er omfattet af aktindsigtsreglerne, som vi oplyste i brevet. Vi beklager, hvis vi har sendt flere kopier af nogle dokumenter i forbindelse med aktindsigten. "

Den 5. juni 2017 klagede du til mig igen. I klagen anførte du bl.a., at du fortsat var uforstående over for, at Ankestyrelsen ikke havde sendt underretningen videre til X Kommune. Du henviste bl.a. til forvaltningslovens § 7, til kommunens forpligtelse til at vurdere en underretningssag inden for 24 timer og til, at det af Ankestyrelsens egen hjemmeside fremgik, at man skal underrette kommunen først og dernæst Ankestyrelsen, hvis kommunen ikke handler i sagen.

I klagen undrede du dig også over, hvordan og på hvilket grundlag Ankestyrelsen foretager vurderingen af, om et barn skal partshøres, når Ankestyrelsen på intet tidspunkt er i kontakt med barnet udover at sende barnet akter og partshøringsbreve.

I klagen fastholdt du bl.a. også, at det ikke havde været nødvendigt at kontakte din arbejdsgiver, og at Ankestyrelsen ved denne kontakt videregav personfølsomme oplysninger om dig og dine børns forhold. Endelig fastholdt du, at Ankestyrelsen ikke havde givet dig en begrundelse for undtagelsen af de interne dokumenter i sagen, der levede op til forvaltningslovens krav.

Den 22. februar 2018 bad jeg Ankestyrelsen om en udtalelse i sagen.

For så vidt angår Ankestyrelsens behandling af en underretning, der ikke er sendt til/behandlet af kommunen, bad jeg Ankestyrelsen om at redegøre for samspillet mellem de regler, der gælder for henholdsvis kommunens og Ankestyrelsens behandling af underretninger, og for sin praksis for behandling af underretninger i tilfælde, hvor styrelsen bliver opmærksom på, at kommunen ikke forinden er blevet underrettet.

Jeg bad endvidere Ankestyrelsen om at redegøre for, hvornår styrelsen evt. sender en underretning videre til behandling i kommunen, og jeg bad styrelsen om i svaret herpå at inddrage forvaltningslovens § 7, stk. 2. Jeg bad også Ankestyrelsen om at inddrage betydningen af, at der for kommunen gælder en frist på 24 timer efter modtagelsen af en underretning for vurderingen af, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare.

Jeg bad endelig Ankestyrelsen forholde sig til, om det, der fremgik af styrelsens hjemmeside, svarede til styrelsens praksis for behandling af underretninger. Af hjemmesiden fremgik bl.a. følgende:

”**Der kan også underrettes direkte til Ankestyrelsen**

Man kan henvende sig til Ankestyrelsen i de tilfælde, hvor man som borger har underrettet kommunen om et barn eller en ung, men har indtryk af, at kommunen undlader at iværksætte foranstaltninger eller give barnet eller den unge tilstrækkelig hjælp. Ankestyrelsen har herefter mulighed for at gå ind i sagen. ”

For så vidt angår partshøringen af dine børn bad jeg i mit brev af 22. februar 2018 Ankestyrelsen om at redegøre for, hvilke akter styrelsen havde sendt til dine børn som led i partshøringen af dem den 11. august 2016.

Jeg bad endvidere – bl.a. under henvisning til forløbet i sagen – styrelsen om at redegøre for, hvilke ”særlige forhold” der efter styrelsens opfattelse kan bevirke, at et barn eller en ung ikke skal partshøres i en underretningssag, og hvorledes styrelsen foretager denne vurdering. Jeg bad i den forbindelse Ankestyrelsen oplyse, hvordan styrelsen foretog vurderingen i din sag.

Jeg bad derudover Ankestyrelsen om at forholde sig til det, som du havde anført i dine klager af 25. september 2016 og 5. juni 2017 til mig, om at dine børn på 12 og 14 år havde svært ved at forstå indholdet i Ankestyrelsens partshøringsbreve, og at du undrede dig over, på hvilket grundlag Ankestyrelsen kunne foretage en vurdering af, om dine børn skulle partshøres. Jeg bad i den forbindelse Ankestyrelsen forholde sig til, om fremgangsmåden i forbindelse med partshøringen af børnene havde været hensigtsmæssig.

Til brug for besvarelsen af spørgsmålene gjorde jeg Ankestyrelsen opmærksom på, at det af de dokumenter, som X Kommune sendte Ankestyrelsen den 28. juni 2016, bl.a. fremgik, at din søn A var diagnosticeret med atypisk autisme.

For så vidt angik spørgsmålet om indhentelse af oplysninger fra den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, og identifikation af dig skrev jeg i mit brev af 22. februar 2018, at det ikke på baggrund af Ankestyrelsens telefonnotat den 1. juni 2016 stod mig helt klart, hvilke oplysninger Ankestyrelsen videregav til den arbejdsgiver, som styrelsen kontaktede, og at notatet umiddelbart kunne efterlade tvivl om, hvorvidt der blev videregivet fortrolige oplysninger, f.eks. at Ankestyrelsen havde modtaget en

underretning vedrørende dine børn. Jeg bad om Ankestyrelsens bemærkninger hertil, ligesom jeg bad styrelsen om at forholde sig til, om notatet var i overensstemmelse med offentlighedslovens § 13, stk. 2.

Jeg anførte endvidere, at jeg på baggrund af Ankestyrelsens brev til dig af 17. maj 2017 forstod, at styrelsen alene på grund af dit efternavn (underretteren havde stavet dit navn med o i stedet for e) vurderede, at CPR-registeret ikke gav tilstrækkelige oplysninger til at identificere dig. Jeg bad derfor Ankestyrelsen om at redegøre nærmere herfor, herunder om der var andre personer i CPR-registeret, som du kunne forveksles med.

Jeg bad også Ankestyrelsen om at redegøre for de overvejelser, som styrelsen gjorde sig, inden der blev taget kontakt til den arbejdsgiver, der var oplyst om i underretningen, herunder hvorvidt de oplysninger, som styrelsen allerede var i besiddelse af, var tilstrækkelige til at identificere dig, samt de nærmere overvejelser, der førte til, at Ankestyrelsen besluttede sig for ikke at kontakte dig, men i stedet den omtalte arbejdsgiver.

Endelig bad jeg om at modtage de interne akter, som Ankestyrelsen havde undtaget fra aktindsigten, ligesom jeg bad om Ankestyrelsens eventuelle bemærkninger til dette klagepunkt.

Ankestyrelsen kom med en udtalelse i sagen den 17. maj 2018. Ankestyrelsen skrev følgende:

”**1. Ankestyrelsens behandling af en underretning, der ikke er sendt til/behandlet af kommunen**

Folketingets Ombudsmand beder Ankestyrelsen om at redegøre for samspillet mellem de regler, der gælder for henholdsvis kommunens og Ankestyrelsens behandling af underretninger.

Ankestyrelsens egen drift beføjelse stod indtil 1. juli 1998 i bistandslovens § 36 a, derefter indtil 1. januar 2007 i servicelovens § 47 og derefter i servicelovens § 65.

Vi vil nedenfor kort redegøre for, hvilke regler, der gælder for underretning til kommunen og kommunens sagsbehandling af underretninger. Vi vil endvidere redegøre for adgangen til at underrette Ankestyrelsen og udviklingen i Ankestyrelsens egen drift kompetence.

Herudover vil vi redegøre for samspillet mellem de forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningslovens § 7, stk. 2, om videresendelse til rette myndighed, og om Ankestyrelsens adgang til at tage en sag op på grundlag af en henvendelse om bekymring for et barn eller en ung, som vi modtager. Endelig vil vi redegøre for betydningen af, at kommunen inden 24 timer skal foretage en vurdering af alle underretninger (servicelovens § 155, stk. 2), mens der ikke gælder en tilsvarende 24-timers frist for Ankestyrelsen.

Om underretning til kommunen

Borgere, fagpersoner og fraflytningskommuner skal underrette kommunen om bekymring for et barn eller en ung, jf. servicelovens §§ 152 - 154. Kommunens opgaver, når den modtager en underretning, er beskrevet i servicelovens §§ 155 - 155 a og b samt i servicelovens kapitel 11 om særlig støtte til børn og unge.

Det fremgår blandt andet, at kommunen efter servicelovens § 155, stk. 2, senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning skal vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare, og om der derfor er behov for at iværksætte akutte foranstaltninger over for barnet eller den unge.

Om adgangen til at underrette Ankestyrelsen

Adgangen til at underrette Ankestyrelsen fremgår af serviceloven (LBK nr. 102 af 29. januar 2018)

'§ 65, stk. 5, hvis borgere, fagpersoner eller andre har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, kan disse underrette Ankestyrelsen. Ankestyrelsen vurderer herefter, om der er grundlag for at tage sagen op efter stk. 1'.

Ankestyrelsens egen drift beføjelse stod indtil 1. juli 1998 i bistandslovens § 36 a.

Efter 1. juli 1998 er adgangen til at underrette Ankestyrelsen omtalt i flere lovforslag til Lov om social service:

I LSF 229 af 16. april 1997 om forslag til Lov om social service (bistandslovsreformen) er det i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 45 (den senere § 47 i loven) anført, at 'Det er således ikke nødvendigt, at der foreligger en henvendelse om indgriben, selv om dette vil være det almindeligste. Der er ingen begrænsning med hensyn til, hvem der kan rette henvendelse om iværksættelse af undersøgelse eller foranstaltninger. Eksempelvis vil også et barn eller en ung kunne henvende sig. Oftest vil anledningen til at tage en sag op dog være en henvendelse fra andre myndigheder, et sygehus eller slægtninge. '

I bemærkningerne til LSF 8 af 6. oktober 2004 (Anbringelsesreformen) er dette gentaget i de specielle bemærkninger til servicelovens § 47:

'§ 47 omhandler de sociale nævns og Ankestyrelsens beføjelse til at tage en sag op af egen drift, og det er derfor ikke nødvendigt, at der foreligger en henvendelse om indgriben, selv om det vil være det almindeligste. Der er ingen begrænsninger med hensyn til hvem, der kan rette henvendelse til Ankestyrelsen. Oftest vil anledningen til at tage en sag op være en henvendelse fra andre myndigheder, et sygehus eller slægtninge, men også henvendelser fra et barn eller en ung eller omtale af en sag i medierne vil kunne give anledning til, at en sag tages op efter denne bestemmelse. '

Ved L 573 af 24. juni 2005 om lov om social service, blev servicelovens § 47 uændret videreført i servicelovens § 65.

Ved Barnets Reform, der trådte i kraft 1. januar 2011 (L 628 af 11. juni 2010) blev adgangen til at underrette Ankestyrelsen indsat direkte i loven.

'65, stk. 5. Hvis borgere, fagpersoner eller andre har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, kan disse underrette Ankestyrelsen. Ankestyrelsen vurderer herefter, om der er grundlag for at tage sagen op efter stk. 1. '

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget om Barnets Reform (LSF 178 af 24. marts 2009) fremgår blandt andet:

'3.2.3.2. Overvejelser bag forslaget

…

Der er i dag klar pligt til at underrette kommunen om udsatte børn og unge efter servicelovens §§ 153 og 154. Ankestyrelsen oplever dog, at borgere og fagfolk er i tvivl om, hvem de kan rette henvendelse til, hvis de har grund til at antage, at kommunen ikke foretager sig det fornødne i en sag om særlig støtte til børn og unge. Desuden opleves det, at fagfolk er i tvivl om, hvorvidt de efter tavshedspligtsreglerne må underrette Ankestyrelsen om sådanne sager.

3.2.3.3. Den foreslåede ordning

…

Underretning til Ankestyrelsen efter § 153 og 154

Det foreslås at tydeliggøre muligheden for at borgere og fagfolk kan underrette Ankestyrelsen, hvis de efter at have underrettet en kommune efter servicelovens § 153 eller § 154, fortsat er bekymret for, at kommunen ikke foretager sig det fornødne i forhold til barnet eller den unge.

Formålet er at sikre, at fagfolk og borgere ikke afstår fra at underrette Ankestyrelsen om et barn eller en ung med behov for særlig støtte, fordi de ikke kender til muligheden herfor. '

Ankestyrelsens egen drift beføjelse

Ankestyrelsens egen drift beføjelse stod indtil 1. juli 1998 i bistandslovens § 36 a.

Bistandslovens § 36 a blev videreført i servicelovens § 47 ved bistandslovsreformen 1. juli 1998 med følgende ordlyd:

'**§ 47**. Såfremt kommunen ikke foretager fornødne undersøgelser, kan det sociale nævn træffe afgørelse om, at der skal iværksættes undersøgelse, og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Stk. 2. Hvis der er behov for foranstaltninger efter § 40 og kommunen undlader at iværksætte disse, kan det sociale nævn pålægge kommunen at træffe en afgørelse eller træffe en foreløbig afgørelse om foranstaltninger og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Stk. 3. Den Sociale Ankestyrelse har samme beføjelser som det sociale nævn og kan tillige træffe afgørelse efter §§ 39, 42 og 44 og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen. '

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen er følgende anført om egen drift beføjelsen:

’Bestemmelsen svarer til bistandslovens § 36 a. Såfremt kommunen ikke foretager fornødne undersøgelser, kan det sociale nævn således efter forslagets stk. 1 træffe afgørelse om, at der skal iværksættes undersøgelse og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Hvis der er behov for foranstaltninger efter forslagets § 38, og kommunen undlader at iværksætte disse, kan nævnet efter forslagets stk. 2 pålægge kommunen at træffe afgørelse eller selv træffe en foreløbig afgørelse om foranstaltninger og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Efter forslagets stk. 3 har Den Sociale Ankestyrelse samme beføjelser som nævnet og kan tillige træffe afgørelse efter forslagets §§ 37, 40 og 42 og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen.

Der er tale om en beføjelse for såvel det sociale nævn som Ankestyrelsen til af egen drift at tage en sag op, hvis en kommune undlader at foretage undersøgelser eller iværksætte foranstaltninger. ’ og ’Det sociale nævn og Ankestyrelsen afgør selv, om henvendelsen skal realitetsbehandles. ’ (LSF 229 af 16. april 1997 om forslag til Lov om social service).

Ankestyrelsens adgang til at tage sager op er siden blevet udvidet 2 gange, ved Anbringelsesreformen 1. januar 2006 og ved Barnets Reform 1. januar 2011.

Udviklingen af Ankestyrelsens egen drift beføjelse

Ved **Anbringelsesreformen** i 2006 fik servicelovens § 47 følgende ordlyd:

’**§ 47**. Såfremt kommunen ikke foretager de fornødne undersøgelser, jf. § 38, ikke fører de fornødne samtaler med barnet eller den unge, jf. § 58, ikke udarbejder de fornødne handleplaner, jf. § 58 a, ikke foretager den fornødne revision af handleplaner, jf. §§ 46 og 56, eller ikke mindst en gang om året taler med barnet eller den unge under besøg på anbringelsesstedet, jf. § 55, stk. 2, kan det sociale nævn træffe afgørelse om,

1) at der skal iværksættes en undersøgelse, jf. § 38,

2) at der skal finde samtale sted med barnet eller den unge, jf. § 58,

3) at der skal udarbejdes en handleplan, jf. § 58 a,

4) at en handleplan skal revideres, jf. §§ 46 og 56, og

5) at der skal tales med barnet eller den unge under besøg på anbringelsesstedet, jf. § 55, stk. 2.

Stk. 2. Hvis der er behov for foranstaltninger efter § 40 og kommunen undlader at iværksætte disse i fornødent omfang, kan det sociale nævn pålægge kommunen at træffe en afgørelse eller selv træffe en foreløbig afgørelse om foranstaltninger.

Stk. 3. Det sociale nævn kan pålægge kommunen at gennemføre afgørelser efter stk. 1 og 2.

Stk. 4. Ankestyrelsen har samme beføjelser som de sociale nævn og kan tillige træffe afgørelse efter §§ 39, 42, 42 a og 44 og pålægge kommunen at gennemføre afgørelsen. ’

I de almindelige bemærkninger til Iovforslaget (LSF 8 af 6. oktober 2004) står i punkt 3.8. følgende om udvidelsen af beføjelsen:

'Ankestyrelsen kan allerede i dag tage sager op af egen drift, men det sker kun i begrænset omfang. Det foreslås, at der sættes øget fokus på nævnenes og Ankestyrelsens kompetence til at tage sager op af egen drift for yderligere at sikre en korrekt behandling af børnesagerne.

Lovforslaget lægger op til, at Ankestyrelsens og nævnenes kompetencer i § 47 klargøres og præciseres på en måde, så det står helt klart for dem og for kommunerne, hvilke sager de kan gå ind i, og hvordan de kan gøre det med henblik på, at egen drift-kompetencen skal bruges mere. Samtidig foreslås det, at både nævnenes og Ankestyrelsens egen drift-kompetence udbredes til også at omfatte afgørelser om iværksættelse og revision af handleplaner samt høring af barnet.

Ved L 573 af 24. juni 2005 om lov om social service, blev servicelovens § 47 uændret videreført i servicelovens § 65.

Ved **Barnets Reform** i 2011 blev ordlyden af servicelovens § 65 ændret til den nugældende:

'**§ 65**. Ankestyrelsen kan af egen drift tage sager om særlig støtte til børn og unge op, når det må antages, at en kommunalbestyrelse i en konkret sag ikke har foretaget de fornødne sagsbehandlingsskridt eller ikke har truffet de fornødne afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste. Ankestyrelsen kan da pålægge kommunalbestyrelsen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller at træffe de fornødne afgørelser.

Stk. 2. Hvis der er behov for foranstaltninger efter §§ 52 eller 52 a og kommunalbestyrelsen undlader at iværksætte disse i fornødent omfang, kan Ankestyrelsen selv træffe en foreløbig afgørelse om foranstaltninger.

Stk. 3. Ankestyrelsen kan endvidere selv træffe afgørelse efter §§ 51, 58, 63 og 68 a.

Stk. 4. Ankestyrelsen kan pålægge kommunalbestyrelsen at gennem-føre afgørelser efter stk. 1-3 og kan desuden bestemme, at afgørelserne skal gennemføres inden for en nærmere angivet tidsfrist, når det må anses for nødvendigt af hensyn til barnets eller den unges bedste.

Stk. 5. Hvis borgere, fagpersoner eller andre har grund til at antage, at kommunalbestyrelsen ikke har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser i overensstemmelse med barnets eller den unges bedste, kan disse underrette Ankestyrelsen. Ankestyrelsen vurderer herefter, om der er grundlag for at tage sagen op efter stk. 1. '

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget om Barnets Reform (LSF 178 af 24. marts 2010) fremgår blandt andet:

'3.2.3.3. Den foreslåede ordning

Kompetence til at gå ind i alle typer af sager

Det foreslås at udvide Ankestyrelsens kompetence, således at Ankestyrelsen vil kunne gå ind i alle sager. I dag kan Ankestyrelsen f.eks. ikke gå ind i sager om samvær og kontakt med forældrene, forældre- og ungepålæg, efterværn, afgørelser om forhold under anbringelsen, og sager, hvor der ikke

er truffet afgørelse om hjemgivelse og valg af anbringelssted. Det foreslås således, at Ankestyrelsen fremover kan gå ind i alle sager, hvor der ikke er foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser under hensyntagen til barnets bedste. '

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen er det anført, at 'Ankestyrelsen selv vurderer, hvorvidt de finder grundlag for at optage en sag til behandling. '

Forvaltningslovens § 7, stk. 2, om videresendelse til rette myndighed og samspillet med de regler der gælder for kommunens og Ankestyrelsens behandling af underretninger.

Forvaltningslovens § 7, stk. 2, har følgende ordlyd:

'**§ 7**. …

Stk. 2. Modtager en forvaltningsmyndighed en skriftlig henvendelse, som ikke vedrører dens sagsområde, videresendes henvendelsen så vidt muligt til rette myndighed. '

Det fremgår af ovenstående om adgangen til at underrette Ankestyrelsen og om Ankestyrelsens egen drift beføjelse, at underretninger om bekymring for børn og unge, er henvendelser, som vedrører Ankestyrelsens sagsområde. Der er ikke begrænsninger i, hvem der kan underrette Ankestyrelsen, og lovændringen 1. januar 2011 med Barnets Reform ændrede ikke dette, men var en præcisering af muligheden for også at underrette Ankestyrelsen for at sikre, at fagfolk og borgere ikke afstår fra at underrette Ankestyrelsen om et barn eller en ung med behov for særlig støtte, fordi de ikke kender til muligheden herfor, eller fordi de er i tvivl om, hvorvidt tavshedspligtsregler er til hinder herfor. '

Ankestyrelsens egen drift beføjelse er udvidet ved lovændringerne gennem årene, og det er præciseret, at Ankestyrelsen selv vurderer, om der er grundlag for at gå ind i en sag.

Det er på den baggrund vores opfattelse, at underretninger om bekymring for børn og unge vedrører Ankestyrelsens sagsområde, og at Ankestyrelsen har kompetence til at foretage de nødvendige sagsbehandlingsskridt, der måtte være nødvendige for at vurdere, om der er grundlag for at tage en sag op.

Vi vurderer derfor, at Ankestyrelsen efter servicelovens § 65, stk. 5 ikke er forpligtet til at videresende henvendelser af en karakter, som den anonyme underretning i C's sag, til kommunen efter forvaltningslovens § 7, stk. 2. Derimod er Ankestyrelsen forpligtet til at oplyse sagen i fornødent omfang, jf. officialmaksimen og § 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Det er således ikke en betingelse for Ankestyrelsens kompetence til at modtage en underretning og foretage indledende sagsbehandling, at der tidligere er sket underretning til en kommune. Den indledende belysning af sagen er nødvendig for at kunne foretage en vurdering efter servicelovens § 65, stk. 5 af, om kommunalbestyrelsen har foretaget eller truffet de i loven foreskrevne fornødne sagsbehandlingsskridt eller afgørelser.

Vi henviser også til formålet med Barnets Reform, som er at styrke den tidlige indsats, børns rettigheder og kvaliteten i indsatsen.

Samlet set er det derfor Ankestyrelsens vurdering, at styrelsen har en handleforpligtelse og kompetence til at behandle alle underretninger som Ankestyrelsen modtager.

Det bemærkes, at Ankestyrelsen, hvis vi får en henvendelse, der ikke er omfattet af vores kompetence, under henvisning til forvaltningslovens § 7, stk. 2, videresender henvendelsen til den relevante myndighed. Det kan fx være en klage efter anden kommunal lovgivning, som vi sender videre til kommunen, eller klage over samværsafgørelser efter forældreansvarsloven, som vi sender videre til Statsforvaltningen.

24-timers reglen

Kommunerne skal efter servicelovens § 155, stk. 2 senest 24 timer efter modtagelsen af en underretning vurdere, om barnets eller den unges sundhed eller udvikling er i fare.

Denne regel blev indført ved overgrebspakken, der trådte i kraft den 1. oktober 2013 (lov nr. 496 af 21. maj 2013).

Lovændringen indebar ikke nogen indskrænkninger i Ankestyrelsens kompetence til af egen drift at tage sager op til behandling. Der blev ikke indført en tilsvarende 24-timers regel for underretninger indgivet til Ankestyrelsen, ligesom forarbejderne ikke omtaler det forhold, at der efter lovændringen var fastsat en 24 timers frist for underinstansen men ikke en tilsvarende frist for klageinstansen.

Ankestyrelsen tager dog umiddelbart efter modtagelsen stilling til om en underretning indeholder noget akut, som vi skal reagere på. Hvis sagen er akut, kontakter vi telefonisk kommunen. Vi overvejer samtidig, om vi skal bruge kompetencen efter servicelovens § 75, stk. 5 og 6 til at træffe en foreløbig afgørelse. Hvis en underretning ikke kan afvente Ankestyrelsens åbningstid, er der mulighed for at kontakte Ankestyrelsen via en akuttelefon. Telefonnummeret til Ankestyrelsens akuttelefon fremgår af styrelsens hjemmeside.

Ankestyrelsens sagsbehandling

For at kunne vurdere, om vi skal træffe afgørelse om at tage sagen op efter servicelovens § 65, er det nødvendigt at foretage en indledende sagsbehandling, hvor vi undersøger, om kommunen samtidig har sagen til behandling og foretager den fornødne sagsbehandling.

Henvendelserne til Ankestyrelsen om bekymring for et barn eller en ung giver anledning til, at vi opretter en underretningssag. Vi orienterer forældremyndighedsindehavere og børn over 12 år om, at vi har oprettet en sag og beskriver sagsgangen og vi sender underretningen til kommunen med henblik på at få oplyst, hvilken støtte kommunen har givet og/eller vil give barnet eller den unge og familien.

Når vi har modtaget oplysninger fra kommunen samt sagens akter, tager vi stilling til, om der er grundlag for at tage sagen op af egen drift og mødebehandle sagen på ankemøde med henblik på eventuelt at give kommunen pålæg med videre i henhold til servicelovens § 65.

Hvis vi på baggrund af tilbagemeldingen fra kommunen bliver opmærksom på, at kommunen slet ikke kender sagen, men nu vil behandle sagen, vil vi vurdere, om kommunen umiddelbart gør tilstrækkeligt set i forhold til den beskrevne bekymring i underretningen. Hvis det er tilfældet vil vi afslutte vores

sagsbehandling. Hvis der er oplysninger i sagen, som vi skal partshøre over, vil vi dog først kunne afslutte vores sagsbehandling efter, at vi har gennemført partshøring.

Ankestyrelsens praksis for behandling af underretninger og oplysning herom på Ankestyrelsens hjemmeside

Hvis en person vil underrette om sin bekymring for et barn til Ankestyrelsen, kan vedkommende anvende det underretningsskema, der ligger på Ankestyrelsens hjemmeside. I skemaet bliver der blandt andet spurgt om, hvorvidt der først er underrettet til kommunen. Ringer underretter i stedet for til Ankestyrelsen, vil vedkommende også blive spurgt - efter samme manual - om der er underrettet til kommunen først. Er der ikke det, vil underretter som udgangspunkt blive opfordret til at tage kontakt til kommunen. Kommer der en særskilt mail eller brev fra en underretter, vil der blive oprettet en underretningssag for at sikre, at der bliver handlet hurtigt på en bekymring for et barn.

Underretter og parterne får en bekræftelse på, at underretningen er modtaget, og underretningen vedlægges. Parterne spørges om samtykke til at indhente oplysninger i sagen. Kommunen får efterfølgende underretningen tilsendt og bliver bedt om at beskrive, hvad der er foretaget af støtte overfor det pågældende barn og hvilken fremtidig hjælp, der påtænkes. Først når denne udtalelse og akter fra kommunen er ind[kommet] vurderer Ankestyrelsen, om sagen skal behandles på ankemøde med henblik på vurdering af, om vi skal pålægge kommunen at foretage de fornødne sagsbehandlingsskridt eller træffe de fornødne afgørelser til barnets bedste.

Hvis Ankestyrelsen ud fra kommunens akter og redegørelsen for, hvordan de støtter barnet og forældrene, vurderer, at kommunen gør det fornødne til barnets bedste, træffer vi afgørelse om ikke at tage sagen op efter servicelovens § 65.

Vi har ikke, som kommunen efter servicelovens § 155, stk. 2, en lovmæssig forpligtelse til at vurdere en underretning i løbet af 24 timer. Vi tager dog så hurtigt som muligt stilling til, om en underretning indeholder noget akut, som vi skal reagere på. Hvis sagen er akut, kontakter vi telefonisk kommunen. Vi overvejer i denne sammenhæng, om vi eventuelt skal bruge vores kompetence efter servicelovens § 75, stk. 5 og 6, til at træffe en foreløbig afgørelse.

På Ankestyrelsens hjemmeside om muligheden for at underrette Ankestyrelsen, er det beskrevet, at man kan henvende sig til Ankestyrelsen i de tilfælde, hvor man har underrettet kommunen om et barn eller en ung, men har indtryk af, at kommunen undlader at iværksætte foranstaltninger eller give barnet eller den unge tilstrækkelig hjælp. Dette afspejler bemærkningerne i lovforslaget til Barnets Reform om at tydeliggøre mulighederne for, at borgere og fagfolk kan underrette Ankestyrelsen.

Da vi på baggrund af klagen i den foreliggende sag kan konstatere, at formuleringen på Ankestyrelsens hjemmeside tilsyneladende giver anledning til tvivl, vil vi sørge for at præcisere beskrivelsen af underretningsmuligheden til Ankestyrelsen på hjemmesiden.

2. Partshøring af børn og unge i underretningssager

Det er Ankestyrelsens udgangspunkt i underretningssagerne at give børn, der er fyldt 12 år, de samme partsrettigheder som en myndig person i sagen.

Efter servicelovens § 168, stk. 4, 2. pkt., finder lovens § 72, § 73 og § 74, stk. 2 og 3, tilsvarende anvendelse ved behandlingen i Ankestyrelsen. Dette gælder også, når Ankestyrelsen af egen drift tager en sag om særlig støtte til børn og unge op, jf. servicelovens § 65. Det betyder blandt andet, at den unge, der er fyldt 12 år, - inden der træffes afgørelse - skal gøres bekendt med retten til efter forvaltningsloven at se sagens akter og retten til at udtale sig, inden afgørelsen træffes.

Hertil kommer, at den unge, der er fyldt 12 år, som følge af deres partsstatus bliver partshørt, jf. forvaltningslovens § 19, stk. 1, før der bliver truffet en afgørelse. Vi foretager dog altid en konkret vurdering af, om der er særlige omstændigheder, der gør, at barnet ikke er i stand til at varetage sine interesser. Særlige omstændigheder kan være et meget dårligt fungerende barn, der fx er mentalt retarderet eller er meget psykisk syg sammenholdt med sagens oplysninger og omstændighederne i øvrigt. I tilfælde, hvor vi er i tvivl, om et barn ikke er i stand til at varetage sine interesser i forbindelse med en partshøring, inddrager vi styrelsens børnesagkyndige rådgivere. Hvis vi vurderer, at der foreligger særlige omstændigheder, der begrunder en undtagelse fra parthøring, begrunder vi dette over for forældremyndighedsindehaverne.

Partshøring af B og A i C's sag

C's 2 børn B og A, der var 14 og 12 år, da Ankestyrelsen behandlede sagen, modtog som led i partshøring kopi af de akter, der blev lagt til grund ved forelæggelsen for Ankestyrelsens børnesagkyndige og ved Ankestyrelsens afgørelse om ikke at behandle sagen på ankemøde.

B modtog oplysninger om underretningen af 27. maj 2016, mails om forældremyndighed af 17. juni og 20. juli 2016 og udtalelse af 28. juni 2016 om A fra (X Kommunes socialforvaltning).

Vi har i brev af 17. maj 2017 til C beklaget, at B fik oplysninger i hendes brors sag i forbindelse med parthøringen.

A modtog oplysninger om det samme som B samt et udateret oplysningsskema om ham fra Socialforvaltningen.

Vi har i sagen foretaget en konkret vurdering efter forvaltningslovens § 19, og vurderet, at der ikke var grund til at dispensere for reglerne om partshøring. A har diagnosen atypisk autisme, men går i skole og er ikke beskrevet som meget dårlig fungerende.

Vi har ved denne vurdering valgt ikke at inddrage børnesagkyndig bistand, da vi på baggrund af oplysningerne om hans funktionsniveau vurderede, at der ikke var grundlag herfor.

I partshøringsbrevet til C af 11. august 2016 oplyser vi, at både B og A vil modtage de bilag i partshøring, som hun modtog, således, at hun havde mulighed for at tale med dem om de fremsendte akter.

3. Indhentelse af oplysninger i underretningssager

Ankestyrelsen kan for at få en sag belyst indhente nødvendige oplysninger fra private, jf. § 11 c, stk. 2, i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Indhentelse af oplysninger fra arbejdsgiver i C's sag

Ankestyrelsen modtog 27. maj 2016 en anonym underretning om bekymring for børn til en (C's navn stavet med o), hvor underretter ikke ønskede at give for mange oplysninger for ikke at blive genkendt, men bad om, at vi behandlede sagen hurtigt for børnenes skyld. Underretter oplyste, hvor C arbejdede.

Da der således var en usikkerhed med hensyn til identiteten på den person, der var genstand for underretningen, rettede Ankestyrelsen den 1. juni 2016 henvendelse til den angivne arbejdsgiver med henblik på at få afklaret, om den (C's navn stavet med o) som underretningen vedrørte var identisk med C med børn.

Ankestyrelsen er enig i, at opringning til en tredjeperson med henblik på bekræftelse af et navns rette ordlyd er et væsentligt sagsbehandlingsskridt, som skal noteres i sager som denne.

Det er af Mohammad Ahsan i Offentlighedsloven med kommentarer, side 260, anført som eksempel på et væsentligt sagsbehandlingsskridt, at det efter omstændighederne kan være tilfældet i forhold til myndighedens udlevering af oplysninger til private eller andre myndigheder.

Der blev da også i forbindelse med henvendelsen til arbejdsgiveren oprettet et telefonnotat af 1. juni 2016. Af notatet fremgår:

'x_klientnavn

Opringning til (den forvaltning, hvor C arbejdede):

Ref. ringer til C's arbejdsgiver jf. ovenstående i håb om, at denne kan være behjælpelig med at beafkræfte, hvorvidt C arbejder der, og i givet fald om arbejdsgiver har nogle supplerende oplysninger, i forhold til at identificere om det er den rigtige C, vi har modtaget og oprettet en underretningssag på. Arbejdsgiver nægter at udtale sig.

/01-06-2016/(…)'

Da det ikke fremgår udtrykkeligt af telefonnotatet, hvilke oplysninger medarbejderen i Ankestyrelsen videregav til arbejdsgiver i forbindelse med telefonsamtalen, har Ankestyrelsen anmodet den medarbejder, der foretog samtalen om at oplyse dette. Vedkommende har oplyst, at der under samtalen ikke blev videregivet fortrolige oplysninger. Samtalen handlede således alene om bekræftelse af navnet, og det blev ikke fra sagsbehandlerens side nævnt i hvilken sammenhæng oplysningen skulle bruges eller andre oplysninger om den konkrete sag.

Det bemærkes i den forbindelse, at Ankestyrelsens medarbejdere generelt, og i særdeleshed i så indgribende sager som børnesager, er meget påpasselige med ikke at videregive fortrolige oplysninger.

Efter opringningen til arbejdsgiveren, der ikke gav resultat, besluttede vi, at vi - uanset at vi stadig var i tvivl om identiteten, af hensyn til sagens alvor var nødt til at kontakte Statsforvaltningen, da vi ikke på anden vis ellers kunne komme videre i sagsbehandlingen. Ankestyrelsen skal i den forbindelse bemærke, at vi efter god forvaltningsskik burde have forsøgt at fastlægge identiteten ved kontakt til en myndighed, i dette tilfælde Statsforvaltningen, før vi fandt det nødvendigt at kontakte arbejdsgiveren og beklager, at dette ikke skete.

Afslag på aktindsigt i interne dokumenter

Ankestyrelsen har som beskrevet i vores uddybende brev af 17. maj 2017 til C givet C aktindsigt af flere omgange, senest ved afgørelse af 31. august 2016. I denne afgørelse meddelte styrelsen aktindsigt i sagens akter, men gav afslag på aktindsigt i styrelsens interne akter i sagen. Vi henviste til, at akterne var interne, og at de interne akter indeholdt Ankestyrelsens egne overvejelser om sagen. I afgørelsen meddelte vi også, at de interne akter i sagen ikke indeholdt oplysninger om sagens faktiske omstændigheder, som ikke fremgik af sagens øvrige akter.

De interne akter er vores ekstrakt, som er vores interne arbejdsdokument, der beskriver sagens fakta og problemstillinger og sagsbehandlers indstilling til, hvordan sagen bør afgøres. Ekstrakten kan også indeholde et notat om vores forelæggelse af sagen for vores børnesagkyndige. Bilaget 'arbejdskopi' er en teknisk samling af sagens akter, som der er givet aktindsigt i. Arbejdskopien er ikke sendt til andre. "

I forlængelse af mit partshøringsbrev af 4. juni 2018 sendte du mig den 12. juni 2018 dine bemærkninger til Ankestyrelsens udtalelse af 17. maj 2018. Du redegjorde for og fastholdt i vidt omfang dine synspunkter.

Jeg skrev den 20. juni 2018 til Ankestyrelsen og bad om styrelsens eventuelle bemærkninger til det, som du havde anført. Ankestyrelsen svarede den 5. juli 2018.

Ankestyrelsen bemærkede i forhold til forvaltningslovens § 7, at underretningssager ikke er klagesager, og at det er Ankestyrelsens særlige egen drift-kompetence, der gør, at Ankestyrelsen ikke videresender henvendelsen.

Ankestyrelsen bemærkede også, at Ankestyrelsen altid umiddelbart efter modtagelsen vurderer, om der er tale om en akut situation, og at det noteres i de interne bilag, hvis det er tilfældet. Ankestyrelsen vurderede ikke, at der var akutte forhold i din sag.

I forhold til Ankestyrelsens identifikation af dig bemærkede styrelsen, at underretteren havde omtalt en (C's navn stavet med o), at en søgning i CPR-registeret ikke havde givet tilstrækkelige oplysninger, og at Ankestyrelsen derfor havde haft behov for at få afklaret, om underretterens oplysninger om dine arbejdsforhold kunne give styrelsen den klarhed, der var nødvendig.

I relation til spørgsmålet om partshøring af børn og unge i underretningssager henviste Ankestyrelsen til sin udtalelse af 17. maj 2018, men bemærkede derudover følgende:

"Udgangspunktet er, at barnet eller den unge har de samme rettigheder som en myndig person, men at deres rettigheder varetages af forældremyndighedsindehaver. Dette udgangspunkt kan fraviges, hvis barnet eller den unges modenhed og sagens karakter giver mulighed for, at barnet eller den unge selv varetager sine rettigheder.

I en sag, hvor formålet er at træffe afgørelse, der tilgodeser og støtter barnets behov, er en del af oplysningsgrundlaget at kende barnets synspunkter. Dette kan ske gennem medinddragelse, medbestemmelse eller selvbestemmelse afhængig af barnets modenhed og sagens karakter. Selv om barnets rettigheder ikke er direkte lovfæstet, vil myndigheden have mulighed for og pligt til at overveje at inddrage barnet.

Myndigheden bør dog altid foretage en konkret vurdering af, om der i den enkelte sag er omstændigheder, der gør, at det bør overvejes om, der skal udpeges en ad hoc værge, eller om barnet i sig selv er i stand til at varetage sine interesser.

Herudover er barnet eller den unges partsstatus i nogle situationer lovfæstet, som eksempelvis i servicelovens §§ 167 og 168, der gælder for klagesager i Ankestyrelsen og underretningssager, som vi tager op efter servicelovens § 65 og behandler på møde.

Vi har på ovennævnte baggrund valgt som udgangspunkt at give børn og unge, der er fyldt 12 år, partsrettigheder i alle underretningssager, med mindre særlige forhold gør sig gældende.

Som følge heraf bliver de partshørt, før der bliver truffet en afgørelse. Vi foretager dog altid en konkret vurdering af, om der er særlige omstændigheder, der gør, at barnet eller den unge ikke er i stand til at varetage sine interesser. ”

Den 23. juli 2018 sendte jeg til din orientering kopi af Ankestyrelsens brev af 5. juli 2018.