

## Endelig rapport vedr. § 71-tilsynets møde med Aalborg Kommunes Familie- og Socialudvalg den 12. april 2010

### 1. Indledning

Den 12. april 2010 holdt § 71-tilsynet et møde med Aalborg Kommunes Familie- og Socialudvalg om kommunens tilsyn med private og kommunale opholdssteder/botilbud og plejefamilier.

I mødet deltog fra kommunen: Mai-Britt Iversen (S), Jørgen Andersen (SF), Mads Duedahl (V), Mads Thomsen (V) og fra forvaltningen direktør Preben Buchholt og kontorchef Allan Ramsgaard. Fra tilsynet deltog: Birgitte Josefsen (V), formand Karen J. Klint (S), Orla Hav (S) og Anita Christensen (DF), udvalgssekretær Anne Mette Risager og udvalgsassistent Gitte Ravn Jensen.

Forud for mødet havde Aalborg kommune fremsendt Årsberetning 2009 på magtanvendelsesområdet for Børne- og Familieafdelingen og Socialafdelingen samt Årsberetning vedrørende tilsynsopgaven 2009.

### 2. Tilsynet udtaler

§ 71-tilsynet har noteret sig, at kommunen peger på en problemstilling omkring 18-23 årige, der i henhold til servicelovens § 76 modtager efterværn, når det gælder reglerne for magtanvendelse. Tilsynet har skrevet til socialministeren i sagen.

§ 71-tilsynet har endvidere noteret sig, at kommunen peger på en problemstilling om magtanvendelse på ambulante dagtilbud, som skal bedømmes efter straffelovens regler om nødret og nødværge i modsætning til døgntilbud. Forvaltningen oplever det som problematisk, da de dermed ikke selv har kompetence til at tage stilling til anvendelsen af magt men alene en politianmeldelse. Tilsynet har skrevet til socialministeren i sagen.

### 3. Mødet mellem § 71-tilsynet og Aalborg kommune

#### Tvangsanbringelser og tilsyn

Aalborg Kommune fører ikke selv tilsyn med opholdsstederne m.v. Opgaven varetages af et privat firma Revas ApS siden 2007, som udarbejder en årlig rapport (observationsrapport). Forvaltningen udarbejder en myndighedskonklusion eller rapport til hver observationsrapport fra det private firma. Der udarbejdes endvidere en årsrapport af forvaltningen. Revas tilsyn omfatter døgntilbud og tungere dagtilbud.

Det blev oplyst, at kommunen har ca. 95 tvangsanbringelser pr. år, heraf er ca. halvdelen "nye" sager. Kommunen anvender meget plejefamilier og netværksplejefamilier, som tilbydes en grundig uddannelse og supervision hver 8. uge. Der føres 1 tilsyn årligt hos plejefamilier.

Der føres tilsyn 2 gange årligt – 1 anmeldt og 1 uanmeldt på alle enheder. Ved særlige sager føres der desuden ekstra tilsyn. Derudover er der tilsyn med medicinforbruget, som en del af det anmeldte tilsyn. Kommunen har hvert år et særligt tema på området. I 2010 år er det "Medarbejderkompetencer", i 2009 "Sund kost og motion" og tidligere har det været "Indflydelse på eget liv".

I forhold til enkeltmandsprojekter er der et dilemma mht. tilsyn – skal det være generelt eller individuelt. Kommunen oplyste, at de gør det generelt med mindre projektet minder om en plejefamilie, så gøres det individuelt. Det blev desuden oplyst, at der ved voksenprojekter (efterværn og udslusningsprojekter) ikke er samme tilsyn som på institutionerne, mens der på børneområdet er et generelt tilsyn især med varige tilbud.

Problemet kan være ved projekter af kort varighed – her tænkes navnlig på ”sommerhusprojekter” af typisk 1-2 ugers varighed.

For så vidt angår 2009 har det generelle billede af tilsynet på de kommunale tilbud været, at kvaliteten i opgaveløsningen er udmærket såvel pædagogisk og socialfagligt. Der er en god standard, og der leves op til kommunens overordnede politikker, visioner og målsætninger. Der har været ekstra tilsyn på 3 institutioner, heraf 2 ekstra tilsyn på en af institutionerne.

Tilsynet med de private opholdssteder og botilbud i 2009 viste et generelt udmærket kvalitet i opgaveløsningen såvel pædagogisk som socialfagligt. Opholdsstederne lever generelt op til det givne godkendelsesgrundlag. Der har været ekstra tilsyn på 2 opholdssteder, hvoraf det ene sted har haft 7 ekstra tilsyn.

### **Magtanvendelse**

Børne- og Familieafdelingen har i alt 31 døgntilbud, som er omfattet af magtanvendelsesbekendtgørelsen på børn og ungeområdet. Desuden indberettes magtanvendelse overfor unge mellem 18-23 år på forlængelsesparagraf på samme vis. Der vurderes ved hver indberetning, om der er tale om tilladt magtanvendelse, ikke tilladt magtanvendelse eller nødværge efter straffelovens bestemmelser.

Kommunen har generelt stor fokus på magtanvendelse, og nedsatte i 2007 en tværgående arbejdsgruppe i forvaltningen for at arbejde med generelle og konkrete problemstillinger på magtanvendelsesområdet. Kommunen pegede på, at reglerne for magtanvendelse i henhold til Servicelovens kapitel 24 og Straffelovens nødretsbestemmelser ikke dækker alle situationer, hvilket bringer personalet i nogle dilemmaer i praksis. Blandt andet blev nævnt magtanvendelse kontra omsorg i situationer vedr. f.eks. kontrol af slik hos diabetesbørn, tandbørstning med voksenhjælp, tilbageholdelse af unge piger, som prostituerer sig osv. Kommunen oplyste, at de havde valgt, at magtanvendelse på dagtilbud skal indberettes på samme måde som døgntilbuddene, selvom det er valgfrit, jf. de generelle regler.

### **Tilsyn 2009**

Kommunens samlede konklusion er, at der i 2009 er sket en forbedring på området, således at institutionerne har en langt mere sikker efterlevelse af regelsættet og en pædagogisk refleksion med henblik på forebyggelse af magtanvendelse ligesom indberetningerne er langt mere fyldestgørende. Som eksempel blev nævnt en institution, som meget bevidst arbejder med en strategi om at gå fra konflikten for på den måde at mindske magtanvendelsen.

Tallene for 2009 viste, at der for Specialcentret bestående af 3 døgntilbud var modtaget 298 indberetninger om magtanvendelse, hvilket er en stigning på 38 indberetninger. Hertil kom en indberetning om nødværge, som kommunen havde fundet nødvendig at politianmelde. Forvaltningen har efterfølgende oplyst, at politiet ikke har fundet grundlag for at rejse tiltale i sagen.

For Familiecentrets og Ungdomscentrets døgntilbud samt private opholdssteder var der 33 indberetninger fra 8 ud af 25 døgntilbud i 2009, hvilket er et fald på 25 indberetninger. I 2009 var der ikke videresendt klager over magtanvendelse til Det Sociale Nævn. Der havde heller ikke været tjenstlig påtale i forbindelse med magtanvendelse i 2009.

I forhold til statistikken havde kommunen rejst den problemstilling over for Servicestyrelsen, at kompetencen til at vurdere nødværge og nødretsregler reelt ligger hos politiet og domstolene. Desuden er der den

problemstilling, at hvis forældrene godkender magtanvendelse, så registreres det ikke. Derfor er magt-anvendelse en svær størrelse at måle.

### **Private opholdssteder**

Siden 2007 har kommunerne varetaget tilsynet med de private opholdssteder. Kommunen har oplevet, at der på økonomiområdet har været anledning til en del usikkerhed vedr. fortolkningen af reglerne. Kommunens erfaringer er overordnet, at markedskræfterne bestemmer nu i forhold til for 2 år siden. Det pædagogiske tilsyn er det samme, men der er mindre økonomisk tilsyn end tidligere.

Skal en godkendelse trækkes tilbage, kræver det en sag i retssystemet, hvilket er meget tungt. Det blev udtrykt, at en administrativ klageafgørelse for både plejefamilier og private opholdssteder ville lette sags-behandlingen.

For at fremme en god dialog mellem forvaltningen og de private opholdssteder har kommunen i 2009 afholdt 3 dialogmøder med de opholdssteder og botilbud for voksne, som er godkendt i Aalborg Kommune samt et møde om bestyrelsesarbejde i et sådant tilbud, hvortil også bestyrelsesmændene var inviteret. Derudover er der kvartalsvise erfa-møder med deltagelse af alle kommuner i regionen for at styrke opkvalificeringen og samarbejdet på området.

### **Øvrige emner, der blev drøftet:**

#### **Pårørendeorientering**

Kommunen er opmærksomme på at orientere forældrene generelt og især ved magtanvendelse. Dog er sidstnævnte en afvejning i forhold til større børn.

#### **Personale**

Det blev oplyst, at der af og til er problemer på institutionerne, som gør, at kommunen er særlig opmærksom og fører ekstra tilsyn. P.t. er der eksempelvis en sag, hvor kommunen 1 gang ugentlig har tilsyn med en privat institution for at følge udviklingen.

Kommunen oplyste, at der arrangeres konflikthåndteringskurser for personalet på institutionerne i 2009, hvilket havde givet positiv respons. Kommunen vil følge.

#### **Efterværn**

Kommunen oplevede, at der var lidt af et vakuum for de 18-23 årige, og at der især vedr. magtanvendelse er forvirrede signaler, hvor institutionerne selv må vurdere, hvilket er vanskeligt konkret og ekstra svært i forhold til evt. nødværge, da de ikke kan politianmelde hver gang. Kommunen har rejst spørgsmålet over for Servicestyrelsen.

#### **Søskende**

Kommunen har ikke haft særlig fokus på tvangsanbragte søskende og f.eks. opretholdelse af deres relationer. Der er ved at blive oprettet en ny opvækstinstitution for 0-13 årige for at gøre det muligt at have søskende samlet. Men det er vanskeligt ikke mindst i forbindelse med tvangsadoption, hvor relationerne igen kan brydes.

## **Tvangsadoption**

På spørgsmål om tvangsadoption oplyste kommunen, at de p.t. har en sådan sag, men at der er nogle problemstillinger, som er svære at håndtere: 1) en uegnet mor med flere børn med forskellige ukendte fædre – hvordan håndteres fædrenes rettigheder?, 2) Sikring af tilknytning til både biologisk familie og evt. plejefamilie, som ofte ikke vil adoptere, da det betyder de mister deres indkomstgrundlag.

## **4. Opfølgning efter mødet**

Efterfølgende har § 71-tilsynet stillede en række opfølgende spørgsmål til kommunen om følgende:

- enkeltmandsprojekter i kommunen
- praksis omkring efterværn
- den generelle kostpolitik
- ambulante dagtilbud
- søskenderelationer mellem tvangsanbragte børn
- fastholdelse af personalet
- kapacitet vedr. plejefamilier
- samarbejdet med Revas ifm. udlicitering af tilsyn
- ikke voldelig kommunikation som strategi

## **5. Aalborg Kommunens svar**

### **Enkeltmandsprojekter**

Tilsynet har spurgt til antallet af enkeltmandsprojekter med en varighed over 12 måneder. Hertil har kommunen oplyst:

”Der er 4 enkeltmandsprojekter; alle i Specialcentrets regi (børn- og unge med betydelige og varige funktionsnedsættelser, og børn- og unge med opmærksomheds- og udviklingsforstyrrelser). 2 unge fra Aalborg Kommune er anbragt i Stjernehus regi, mens 2 unge fra andre kommuner i regionen er anbragt i henholdsvis Stjernehus regi og Bøgen regi.”

### **Efterværn**

Tilsynet har bedt om en uddybning af praksis vedr. magtanvendelse over for unge mellem 18-23 år på opholdssteder. Kommunen har svaret:

”Unge 18 til 23 år, der i henhold til servicelovens § 76 modtager efterværn, giver i praksis anledning til visse vanskeligheder i forhold til, om de behandles efter børne- eller voksenbestemmelser. Aldersmæssigt er de voksne. De anbringelsessteder, hvori de er placeret, er steder, der i reglen er fokuseret på og har viden om børn. Samtidig tager den unges problemer afsæt i problemer, der er gældende for under 18-årige eller er måske udviklingsmæssigt langt under et alderssvarende niveau.

Forvaltningen modtager fra anbringelsessteder indberetninger om magtanvendelse på over 18-årige beboere på anbringelsessteder på samme måde som for under 18-årige. Forvaltningens bedømmelse af en magtanvendelse vil tage afsæt i den unges alder og derfor behandle magtanvendelsen som for en over 18-årig. Forvaltningen har dog ikke haft lejlighed til at træffe afgørelse i en konkret sag om magtanvendelse for denne gruppe.”

### **Kostpolitik**

Tilsynet har bedt kommunen redegøre for den generelle kostpolitik på opholdssteder for børn og unge. Kommunen har oplyst:

”I Aalborg Kommunes Børne- og Ungepolitik er der generelle anvisninger på sundhed og trivsel, herunder udvikling af gode kostvaner med henblik på forebyggelse af livsstilssygdomme.

I 2009 var ”sund kost og motion” et særligt fokuspunkt for det generelle tilsyn på dag- og døgntilbud for børn-unge og familier med særlige behov samt opholdssteder og botilbud. Tilbuddene har generelt arbejdet

på at motivere og inddrage brugerne i forhold til deltagelse i madindkøb, sund madlavning og fysiske aktiviteter.

I Specialcentrets dag- og døgntilbud (børn- og unge med betydelige og varige funktionsnedsættelser og børn- og unge med opmærksomheds- og udviklingsforstyrrelser) er der stor opmærksomhed på at ex. farve- og tilsætningsstoffer kan have betydning for målgruppens adfærd og trivsel. På en række af disse institutioner er der udarbejdet retningslinjer for, hvorledes man udskifter almindeligt sukker og mel med rørsukker og groft mel, at undgå saftvand/sodavand, farvestoffer og andre tilsætningsstoffer.”

### **Ambulante dagtilbud**

Tilsynet har bedt om en redegørelse for problemstillingen om hjemmel til magtanvendelse på ambulante dagtilbud. Kommunen har svaret:

”I Aalborg Kommune har vi dagtilbud, der modtager borgere med svære problemstillinger – også anbragte unge med svære problemstillinger, som i deres døgnanbringelse lejlighedsvis giver anledning til magtanvendelse.

De unge tager deres adfærd med ind i det ambulante dagtilbud og dermed også et behov for undtagelsesvist at kunne benytte magt.

Imidlertid gælder magtanvendelsesbekendtgørelsen kun for døgntilbud.

Forvaltningen har valgt at lade daginstitutioner indberette evt. magtanvendelse på samme måde som døgninstitutioner. I behandlingen af indberetningen tages hensyn til, at magtanvendelsesbekendtgørelsen ikke gælder.

Det betyder, at enhver anvendelse af magt ikke er tilladt og skal bedømmes i forhold til straffeloven, herunder straffelovens §§ 13 og 14 om nødret og nødværge. Dette er efter forvaltningens opfattelse i sig selv problematisk, idet forvaltningen ikke har kompetence til at tage stilling til, om en given anvendelse af magt er lovlig nødværge. Denne kompetence har politi, anklagemyndighed og domstole. Forvaltningen kan således alene tage stilling til, om forvaltningen vil anmelde en magtanvendelse til politiet.”

### **Søskenderelationer**

Kommunen har uddybet nærmere for, hvordan man søger at opretholde relationerne mellem tvangsanbragte søskende:

”I de sager, hvor flere søskende fra samme familie er anbragt uden samtykke, vil Aalborg Kommune i videst muligt omfang forsøge at holde børnene samlet på samme anbringelsessted.

I de sager, hvor der er for mange søskende til, at et enkelt anbringelsessted kan rumme dem alle, eller i de situationer, hvor børnenes forskelligartede behandlingsbehov nødvendiggør, at de er anbragt forskellige steder, er Aalborg Kommune opmærksom på vigtigheden af, at søskende opretholder kontakten og relationen til hinanden. Dette sikres blandt andet ved, at der i det enkelte barns handleplan er nedfældet plan for, hvorledes, hvornår og i hvilket omfang børnene skal være sammen.

Det er en opgave, der kræver vedvarende opmærksomhed, idet der ellers er risiko for, at det nødvendige fokus på det enkelte barns daglige behov for støtte kommer til at overskygge børnenes søskendekontakt.”

### **Fastholdelse af personale**

Vedr. fastholdelse af personale har kommunen oplyst:

”Forvaltningens vurdering er, at det har stor betydning for det pædagogiske og socialfaglige arbejde, at der er en stabil og veluddannet medarbejderstab på institutionerne. I 2010 er medarbejdernes forudsætninger, trivsel på arbejdspladsen, muligheder for kompetenceudvikling m.v. udvalgt som fokusområder for det generelle tilsyn. Der arbejdes med introduktionsforløb for nye medarbejdere, kurser i specialpædagogik, udarbejdelse af fælles værdigrundlag, ”gode samarbejdsrelationer”, mulighed for kompetenceudviklingskurser, supervision og kollegial respons.

Også på det private område er emnet sat på dagsordenen til drøftelse med de enkelte tilbud.”

### **Plejefamilier**

Tilsynet har spurgt til, hvordan kommunen sikrer en tilstrækkelig kapacitet for så vidt angår kvalificerede plejefamilier.

”Familieplejen i Aalborg Kommune forsøger at sikre en tilstrækkelig kapacitet af plejefamilier gennem følgende strategier:

- Kontakt med medier for at gøre opmærksom på behov, nye tiltag m.m.
- Annoncering såvel generelt som til specifikke anbringelser - herunder åbent hus arrangementer
- Løbende godkendelse af interesserede ansøgere fra egen kommune og fra andre kommuner. Familieplejen har en fleksibel og hurtig adgang til at godkende nye familier, idet familieplejen selv udbyder 4 lovpligtige grundkurser om året. I 2009 blev der godkendt ca. 60 nye familier i Aalborg Kommune, og ca. 50 nye familier i andre kommuner.
- Mulighed for ansættelse af projektplejefamilier for børn og unge med særlige behov. Disse familier har udvidet mulighed for råd, vejledning og supervision, ligesom de kan benytte sig af en hotline service.”

### **Udlicitering af tilsyn**

Tilsynet har bedt kommunen om at beskrive samarbejdet med den private operatør, som står for tilsyn på børn- og ungeområdet. Kommunen har oplyst:

”Aalborg Kommune har efter politisk beslutning valgt en tilsynsmodel for egne institutioner, hvor man ikke observerer sig selv. Dette gælder ligeledes for private tilbud (private opholdssteder og private botilbud for voksne).

Efter EU-udbud har Aalborg Kommune indgået aftale med det private firma REVAS ApS.

Kommunen har været opmærksom på, at tilsyn er en myndighedsopgave, som ikke kan udliciteres. REVAS ApS udfører derfor som sit kerneområde observationer i forbindelse med sine besøg på de forskellige tilbud, som afrapporteres til forvaltningen i en rapport, der beskriver de foretagne observationer. Rapporten kan også indeholde forslag til anbefalinger.

Forvaltningen tager som myndighed stilling til rapportens indhold, herunder om der er forhold i rapporten, der giver anledning til yderligere tiltag. I Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen understreger vi myndighedsrollen ved, at en rapport fra det private firma følges op af en myndighedskonklusion. Såvel observationsrapporten som myndighedskonklusionen offentliggøres, dog således at der forinden er sket anonymisering af enkeltpersoner.

Der er i Familie- og Socialudvalget vedtaget et niveau på minimum 2 besøg årligt, heraf det ene uanmeldt. På egne institutioner sker der naturligvis også et almindeligt ledelsestilsyn, ligesom forvaltningens tilsynskonsulent typisk er i løbende kontakt med både egne institutioner og private tilbud.”

### **Ikke voldelig kommunikation**

Kommunen har beskrevet nærmere for så vidt angår strategien om ikke voldelig kommunikation:

”Det pædagogiske og socialfaglige grundlag på de kommunale institutioner bygger generelt på dialogbase-rede værdier, hvilket alle medarbejdere er bekendte med og efterlever så vidt det er muligt. Institutionerne har arbejdet målrettet på forebyggelse af magtanvendelse.

Der afholdes temadage og kurser i lovgivningsmæssige problematikker og spørgsmål, konflikthåndteringskurser, ”selvforsvarskurser”, supervision m.v.. Alle magtindberetninger, tilladte som ikke tilladte, drøftes på personalemøder med henblik på læring og refleksion, hvilket betyder, at emner omkring udadreagerende / voldelige brugere og brug af ikke-voldelig kommunikation til stadighed er til debat. Magtanvendelser indberettes skriftligt til forvaltningen til vurdering som efterfølgende giver skriftlig tilbagemelding på den enkelte indberetning.

Selv om der blandt andet arbejdes med at personalet trækker sig fra konfliktsituationer, betyder det ikke, at barnet eller den unge overlades til sig selv eller overlades til alene at skulle håndtere sine følelser. Personalet observerer og er klar til at gribe ind, hvis den unge bliver til fare for sig selv eller andre. Personalet er også klar til at genoptage dialog, når barnet eller den unge er det.”