



Redegørelse i anledning af klage fra medarbejder på Bostedet Nordlys i anledning af Borgerrådgiverens uvarslede inspektion af bostedet den 31. januar 2008

Ved e-mail af 6. juni 2008 har en medarbejder klaget til Folketingets Ombudsmand over Borgerrådgiveren. Klagen vedrører Borgerrådgiverens brug af oplysninger fra den pågældende medarbejder. I klagen er anført følgende:

”Klage over Borgerrådgiveren i Københavns Kommune.

Jeg ønsker hermed at klage over Borgerrådgiveren i Københavns Kommune. Jeg vil klage over 2 forhold.

I forbindelse med en inspektion på min arbejdsplads, var vi 2 medarbejdere, som blev interviewet. I forbindelse med offentliggørelsen af rapporten som kan læses på nettet, og som Borgerrådgiveren senere har udtalt til Berlingske Tidende og til Amagerbladet står der, at en erfaren medarbejder med mange års ansættelse, har udtalt..... Da der er 2 medarbejdere som bliver interviewet, kan alle regne ud hvem jeg er. Det finder jeg urimeligt i forhold til problemstillingen, og fordi, det ikke var det, som jeg sagde.

Det andet er, at selve min udtalelse, er rejst som et spørgsmål til Borgerrådgiveren om dilemmaer i det pædagogiske arbejde, og ikke som et svar på hans spørgsmål. Jeg finder det urimeligt, at mit spørgsmål, bliver vendt som et svar, og herefter fremlagt i rapporten og i pressen, som et svar.

Jeg finder hele sagsforløbet urimeligt i forhold til min ansættelse.

...”

Indledningsvis vil jeg udtale min beklagelse over, at medarbejderen føler sig hængt ud og forkert gengivet. Det har stedse været min hensigt så vidt muligt netop at undgå, at medarbejdere skal tage skylden for administrative fejl og forsømmelser som kommunens forvaltninger, decentrale enheder og institutioner bærer ansvaret for.

Jeg mener imidlertid ikke at have gengivet medarbejderens udtalelser forkert og jeg mener, at jeg har taget fornødne forholdsregler for, at

medarbejdere ikke blev identificeret offentligt mere end min undersøgelse nødvendiggjorde. Jeg vil i det følgende gøre rede for mine standpunkter.

I det følgende redegøres for dels rammen om inspektionen, dels de oplysninger som jeg mener at have modtaget under inspektionen og endelig for den brug, jeg senere har gjort af oplysningerne. Afslutningsvis opsummeres mine standpunkter i en konklusion.

Rammen om inspektionen den 31. januar 2008

Forud for inspektionen var Socialforvaltningen i Københavns Kommunes kommet i offentlighedens søgelys i forbindelse med en række sager, som blandt andet vedrørte magtanvendelse og håndtering af vold på bosteder i kommunen.

Mest spektakulær var sagen om Bostedet Tokanten, hvor der var fremkommet oplysninger om, at forstanderen for Bostedet Tokanten havde undladt at indsende 431 skemaer til indberetning om magtanvendelse, som havde fundet sted på bostedet.

I forbindelse med en større egen drift undersøgelse af de formelle regler for magtanvendelse i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, som Borgerrådgiveren havde iværksat i august 2007, kunne jeg konstatere, at der optrådte en række fejl og forsømmelser ved de to forvaltningers administration af reglerne om registrering, indberetning og kontrol af magtanvendelse i kommunens institutioner. Undersøgelsen omfattede blandt andet en gennemgang af 52 konkrete sager vedrørende magtanvendelse.

Navnlig i pressen var der ikke alene rejst spørgsmål ved bostedernes magtanvendelse, men også ved effektiviteten af det tilsyn, som kommunen har og efter serviceloven skal have med bostedernes magtanvendelse mv.

Borgerrådgiverens inspektioner planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Henset til den megen omtalte og den tvivl, der var rejst vedrørende bostedernes magtanvendelse og kommunens tilsyn hermed, besluttede jeg på den baggrund at iværksætte seks uvarslede inspektioner af bosteder for udviklingshæmmede under Socialforvaltningen i kommunen.

Bostedet Nordlys blev i lighed med de øvrige seks bosteder udvalgt på grund af blandt andet beboersammensætningen og antallet af indberettede magtanvendelser i 2006. Det spillede også en vis rolle, at Bostedet Nordlys er beliggende i Sundbyvangkomplekset, hvor også Bostedet Tokanten er beliggende.

Formålet med inspektionen, som var uanmeldt, var at afklare blandt andet følgende spørgsmål:

- Forekommer magtanvendelse på institutionen og i hvilket omfang?
- Er der overensstemmelse mellem antallet af magtanvendelser i 4. kvartal 2007 og antallet af indberetninger?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet registreres og indberettes i overensstemmelse med lovgivningen?
- Synes ledelse og medarbejdere at være velforberejdet på, hvorledes de kan/skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen?

Til brug for afklaringen af disse spørgsmål afholdt to af mine medarbejdere (en jurist og en administrativ medarbejder) og jeg samtaler med henholdsvis ledelsen af bostedet og to medarbejdere. Samtalerne blev afholdt hver for sig, således at samtalen med ledelsen foregik adskilt fra samtalen med de to medarbejdere.

Jeg bad også om at modtage kopier af de seneste seks indberettede tilfælde af magtanvendelse.

Samtidig med inspektionen stillede jeg nogle spørgsmål til Socialforvaltningen af oplysende og kontrollerende art med henblik på et bredt informationsgrundlag og en sammenligning af bostedets og forvaltningens svar.

Borgerrådgiveren havde på forhånd udarbejdet et spørgeskema, som samtalerne med ledelse og medarbejdere tog udgangspunkt i.

Hvilke oplysninger modtog Borgerrådgiveren i forbindelse med inspektionen?

Serviceovens § 126, stk. 1, giver adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre. Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Under mit møde med ledelsen, som fandt sted forud for mødet med de to medarbejdere, oplyste ledelsen blandt andet, at der efter ledelsens opfattelse kan gribes til magt, hvis beboeren er til voldsom gene for andre beboere. Ledelsen beskrev nogle eksempler herpå.

Dette er en misforståelse, eftersom det som nævnt kræves, at der er nærliggende risiko for personskade forud for, at der gribes til magt efter lovens § 126, stk. 1.

Efter mødet med ledelsen stod det mig klart, at det ville være relevant at spørge repræsentanter for medarbejdergruppen om de havde samme (fejl)opfattelse af reglerne.

Det senere møde med de to medarbejderne, hvoraf klageren var den ene fandt sted umiddelbart efter mødet med ledelsen. Til stede var (ligesom under mødet med ledelsen) mine to medarbejdere og jeg.

Mødet blev indledt med, at jeg præsenterede mine medarbejdere og mig selv samt oplyste om Borgerrådgiverens funktion og formålet med inspektionen. Samtalen tog herudover i lighed med mødet med ledelsen udgangspunkt i det spørgeskema, som var udarbejdet på forhånd. Ikke alle spørgsmålene fra skemaet blev stillet, idet jeg valgte de ud, som jeg mente bedst kunne supplere ledelsens oplysninger.

Et af spørgsmålene i skemaet var ”Hvad er magtanvendelse, hvad må man, hvad må man ikke – giv eksempler?”.

Det var i forbindelse med dette spørgsmål, at samtalen blev ført ind på ”time out”-ordningen, som er beskrevet i min rapport om inspektionen. Det var primært klageren, som fremkom med oplysningerne herom.

Medarbejdernes beskrivelse af ordningen var tvetydig for mig på et par punkter, hvorfor jeg stillede nogle direkte spørgsmål med hensyn til ordningen, som den praktiseres. Et af disse spørgsmål – som var afgørende for min inspektion i lyset af de oplysninger, som ledelsen var

fremkommet med, jf. ovenfor – var hvorvidt det var medarbejdernes opfattelse, at der kan gribes til magt før en direkte trussel eller risiko kan konstateres. Her var svaret fra klageren, at der kan anvendes magt i forbindelse med ”time out”-ordningen, såfremt det skønnes absolut nødvendigt for at undgå, at beboerens adfærd udvikler sig negativt og eventuelt ender med at blive forstyrrende eller voldelig.

Svaret er ikke ordret gengivet, men betydningen af det var helt utvetydigt for mig og jeg havde – som det fremgår ovenfor – god grund til at hæfte mig ved det, eftersom det var en genlyd af det som ledelsen havde oplyst om, at der efter ledelsens opfattelse kan gribes til magt, hvis beboeren er til voldsom gene for andre beboere.

Jeg er enig med klageren i, at vi drøftede dilemmaer i medarbejdernes arbejde og at lovgivningens rammer undertiden kan stille sig i vejen for det som ud fra et fagligt og omsorgsmæssigt synspunkt kan opfattes som den mest hensigtsmæssige løsning i en vanskelig situation. Blot foregik drøftelsen af dilemmaer ikke i direkte forbindelse med, at jeg hæftede mig ved ovennævnte retsopfattelse.

I forbindelse med min inspektion modtog jeg, som nævnt, også kopier af registreringer af de seneste seks tilfælde af magtanvendelse på bostedet. En af disse bekræftede for en umiddelbar læsning de oplysninger som jeg havde modtaget af ledelsen og repræsentanter for medarbejderne om, hvornår der kan gribes til magtanvendelse.

Det drejer sig om en magtanvendelse, som fandt sted den 23. december 2007. Det fremgik af indberetningen, at formålet med magtanvendelsen var:

”At få (A) væk fra fællesskabet, så hun ikke kunne forstyrre de øvrige beboere, da de ellers ville blive angste og utrygge”.

”Da (A) rejste sig fra bordet, begyndte hun for alvor at skribe meget højt. Hun lyttede ikke til henstillinger om at standse skrigeriet. Hun tog fat i sin rollator, men gik kun 2 skridt før hun smed sig på gulvet, stadig skrigende meget højlydt. (A) sparkede ud efter medarbejderne og var meget forstyrrende for de øvrige beboere. Derfor tog 2 medarbejdere (A) under hver arm og trak (A) stille og rolig ud af stuen. Undervejs forsøgte (A) at kradse medarbejderne. (A) fik sin rollator og gik ned på time out rummet.”

Ved min umiddelbare læsning af denne beskrivelse af formålet og hændelsesforløbet forekom det mig, at der netop var tale om et tilfælde af magtanvendelse inden der kunne siges at være nærliggende risiko for væsentlig personskade. Jeg tænker her på, at formuleringerne

kan forstås sådan, at der først bliver sparket ud efter medarbejderne på det tidspunkt, hvor de nærmer sig beboeren for at føre vedkommende væk og at det går igen, at et af hensynene bag magtanvendelsen var at undgå, at de øvrige beboere blev *forstyrret*.

Socialforvaltningen oplyste i sine bemærkninger til den foreløbige rapport, at den beskrevne magtanvendelse af forvaltningen anses som omfattet af servicelovens § 126, stk. 1, idet det var nødvendigt akut at anvende magt i form af at føre (A) til et andet lokale for at undgå, at pågældende skader sig selv eller andre.

Forvaltningen vurderede, at risikoen var nærliggende og indebar, at den pågældende udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, ”idet ...(A) sparkede ud efter medarbejderne... og ...Undervejs forsøgte (A) at kradse medarbejderne.”

Forvaltningen vurderede derfor den omhandlede magtanvendelse som lovlig.

Som jeg senere anførte i min endelige rapport om inspektionen, måtte jeg herefter notere mig forvaltningens opfattelse, idet jeg som borgerrådgiver ikke kan tage stilling til kommunens afgørelser, og idet jeg derfor ikke i konkrete tilfælde vil kunne tage stilling til, om en magtanvendelse er lovlig.

På denne baggrund udarbejdede jeg en foreløbig rapport af 3. marts 2008 om inspektionen. Rapporten blev sendt til Socialforvaltningen, idet jeg bad om Socialforvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Jeg bad Socialforvaltningen om forinden at indhente eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger fra Bostedet Nordlys.

Jeg modtog herefter den 11. april 2008 bostedets og Socialforvaltningens bemærkninger. I bostedets bemærkninger var det blandt andet anført, at

”Jeg skal da beklage, hvis den pågældende medarbejder skulle have udtalt sig, som der refereres. ...”

Mens Socialforvaltningen blandt andet anførte følgende:

”...

Det fremgår af Borgerrådgiverens foreløbige rapport, at der efter ledelsens opfattelse kan gribes til magt, hvis beboeren er til voldsom gene for andre beboere. Borgerrådgiveren fremhæver, at Servicelovens § 126, stk. 1 giver adgang til akut at anvende

magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre. Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Bestemmelsen giver ikke adgang til at anvende magt i tilfælde, hvor en beboer alene er til gene for andre beboere.

Forvaltningen kan tilslutte sig Borgerrådgiverens opfattelse og vil kontakte bostedet herom.

...

Borgerrådgiveren finder det kritisabelt, at bostedet opererer med en ordning, som efter det oplyste involverer ulovlig magtanvendelse og Borgerrådgiveren beder om bostedets og Socialforvaltningens bemærkninger hertil.

Borgerrådgiveren har fået oplyst, at ordningen i første række er baseret på frivillighed, således at beboeren overtales til at følge med til en 'time out' og til enhver tid kan afbryde den. Adspurgt oplyste en medarbejder imidlertid, at såfremt det skønnes absolut nødvendigt for at undgå, at beboerens adfærd udvikler sig negativt og eventuelt ender med at blive forstyrrende eller voldelig, kan beboeren undertiden fastholdes og føres til time out'.

Borgerrådgiveren konstaterer, at det oplyste om 'time out'-ordningen fremkom primært fra en erfaren pædagog på bostedet med mange års ansættelse.

Forvaltningen skal hertil bemærke, at Servicelovens § 126, stk. 1 giver adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre. Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Forvaltningen kan tilslutte sig Borgerrådgiverens opfattelse af, at der kun er hjemmel til at anvende Time out ordningen på frivillig basis.

Det fremgår da også af Bostedets besvarelse, at Time out ikke bygger på tvang, men som et tilbud om hjælp til den enkelte i en

situation, hvor beboeren er ved at blive utryg, usikker eller bange. Denne tilstand fører ofte til at beboerne ville gå i effekt, hvor de enten bliver meget voldsomme og aggressive mod medarbejderne eller meget selvskadende.

For Bostedet er time out ikke en ordning, men en pædagogisk metode til at forebygge vold og konflikter, og skabe større livskvalitet for den enkelte beboer. Time out bruges i mange forskellige former. Nogle gange med æggeur, ellers med perler, puslespil, små overskuelige praktiske opgaver eller bare som pauser.

Forvaltningen skal derfor beklage, *at den pågældende medarbejder har udtalt sig til Borgerrådgiveren som anført*, og bostedet vil i større omfang sikre, at alle medarbejdere får en bedre introduktion til det pædagogiske grundlag på bostedet. [Fremhævet her.]

Det er forvaltningens opfattelse, at der ikke er grundlag for at kritisere ordningen, når den som anført praktiseres på frivilligt grundlag. Der henvises i øvrigt til bostedets besvarelse ...”

Hverken bostedet eller forvaltningen fremkom med oplysninger der tydede på, at den pågældende medarbejder ikke kunne genkende gengivelsen af medarbejderens oplysninger i den foreløbige rapport.

Jeg mener med henvisning til ovenstående redegørelse fortsat at gengivelsen af medarbejderens oplysninger er korrekt.

Den senere brug af de modtagne oplysninger

Min opgave som Borgerrådgiver er at konstatere eventuelle fejl og forsømmelser i Københavns Kommunes administration, herunder eventuelle ulovligheder eller brud på kommunens standarder, politikker eller lignende normer for administration eller adfærd.

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen eller på anden måde give udtryk for sin opfattelse af en sag.

Som Borgerrådgiver kan jeg ikke tage let på at afgive kritik eller kritiske bemærkninger til en forvaltning. Når det sker, må jeg derfor ar-

gumentere tilstrækkelig grundigt og præcist til, at forvaltningen kan forstå (og gerne acceptere og tilslutte sig) konklusionen.

Inspektionen af Nordlys havde, som det fremgår ovenfor, overordnet til formål at afdække om ledelse og medarbejdere på bostedet synes at være velforberedt på, hvorledes de kan/skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale og på den baggrund udtale mig om, hvorvidt der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Medarbejderens oplysninger – ligesom ledelsens oplysninger – var væsentlige for min overordnede konklusion i rapporten om at det var min vurdering, at der er behov for at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Særligt for så vidt angik oplysningerne fra medarbejderen, finder jeg, at det var relevant at nævne, at der var tale om en erfaren medarbejder med mange års ansættelse, da dette efter min opfattelse har betydning for dels hvilke forventninger, der kan stilles til medarbejderens kendskab til de centrale regler om magtanvendelse, dels for vurderingen af i hvilket omfang denne ene medarbejders retsopfattelse kunne tænkes at repræsentere flere medarbejdere eller måske hele institutionen.

Jeg er dog opmærksom på, at dette i en vis forstand kan opfattes som en fravigelse af Borgerrådsgiverens udgangspunkt, hvorefter Borgerrådsgiveren retter kritik og kritiske bemærkninger til de ansvarlige forvaltninger, men det er min opfattelse, at det var både nødvendigt og relevant at oplyse, hvem der var kilden til de pågældende oplysninger og at fremhæve, at der var tale om en erfaren medarbejder med mange års ansættelse.

Jeg bemærker, at min hovedkonklusion i inspektionsrapporten var rettet imod bostedet som sådan og ikke var rettet mod medarbejderen.

Jeg undgik bevidst også i rapporten at udtale mig om, hvorvidt den retsopfattelse som medarbejderen gav udtryk for – og som ledelsen også havde – måtte antages at have givet sig udtryk i ulovlig magtanvendelse uanset de overvejelser, jeg gjorde mig herom.

Inspektionsrapporten blev offentliggjort på Borgerrådsgiverens hjemmeside efter, at forvaltningen og bostedet havde modtaget den, hvilket er i overensstemmelse med fast praksis for Borgerrådsgiverens større undersøgelser og inspektioner.

Efter min opfattelse har jeg ikke afgivet personlige oplysninger vedrørende medarbejderen i strid med persondatalovens §§ 6-8, forvaltningslovens § 27 eller andre lovbestemmelser i øvrigt.

For det første var der efter min opfattelse alene tale om oplysninger vedrørende medarbejderens retsopfattelse i forhold til bestemmelser om magtanvendelse, det vil sige oplysninger vedrørende medarbejderens regelkendskab.

For det andet kan medarbejderen efter min vurdering ikke identificeres af andre end en snæver kreds med tilknytning til bostedet

For det tredje var afgivelsen af oplysningerne nødvendige og relevante for varetagelsen af mine opgaver som Borgerrådgiver, jf. § 24, stk. 1, i styrelsesvedtægten for Københavns Kommune, hvorefter Borgerrådgiveren opgave er at bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns og kontrolopgaver i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger.

Jeg har i forbindelse med en henvendelse udtalt mig til en journalist fra Berlingske Tidende. Jeg har i den forbindelse ikke afgivet informationer vedrørende medarbejderen ud over det, som fremgår af rapporten.

Konklusion

Jeg mener ikke at have gengivet medarbejderens udtalelser forkert. På grund af inspektionens formål, tilrettelæggelse og forløb har jeg en ganske klar erindring om min samtale med medarbejderen. Herunder fordi jeg under samtalen gik frem efter et spørgeskema. Men også fordi jeg under samtalen søgte at afklare om medarbejderne delte ledelsens opfattelse af en bestemt regel i serviceloven og blandt andet derfor har en klar erindring om netop det spørgsmål, som gav anledning til min senere gengivelse af medarbejderens udtalelse.

Jeg mener desuden ikke at jeg har afgivet personlige oplysninger vedrørende medarbejderen i strid med tavshedspligten efter persondatalovens §§ 6-8, forvaltningslovens § 27 eller andre lovbestemmelser i øvrigt.

Jeg mener desuden, at det var nødvendigt at oplyse i rapporten om kilden til mine oplysninger og at de identifikationsoplysninger, som blev givet, var både nødvendige og relevante i forhold til rapportens konklusion.