

Beretning 2013

Om magtanvendelse og andre indgreb i
voksnes selvbestemmelsesret



KØBENHAVNS KOMMUNE
Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Center for Administration
Juridisk afd.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING.....	3
2. REGLER OM MAGTANVENDELSE	3
HVEM ER OMFATTET AF REGLERNE OM MAGTANVENDELSE.....	3
REGLERNES INDHOLD	4
<i>Hvilke indgreb</i>	5
<i>Procedure</i>	6
3. KONTROL	7
4. VIDENSOPSAMLING	8
5. FOKUSOMRÅDER I 2013	8
UNDERVISNING OG KOMPETENCEUDVIKLING	9
FAGLIGE VEJLEDNINGER	9
DEMENS RÅDGIVERE OG RÅDGIVNINGSCENTER FOR DEMENS	10
ETABLERING AF DEMENSPLADSER OG DEMENSVIDENSPERSONER I HVER BYDEL.....	10
6. MAGTANVENDELSER I 2013	11
MAGTANVENDELSE I TAL	13

1. INDLEDNING

Det følger af Serviceloven, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skal følge udviklingen i forvaltningens brug af magt og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret, og at forvaltning en gang om året skal afgive beretning til udvalget.

I forvaltningens regi, finder magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, helt overvejende, sted inden for demensomsorgen.

Beretningen beskriver de forebyggende indsatser, der har været i 2013, og som har afsat i den vedtagne demensstrategi.

Det er forvaltningens anbefaling, at der løbende gøres en indsats for at øge personalets kendskab til regelsættet, og vedligeholde personalets eksisterende viden inden for magtanvendelsesområdet.

Nedenfor redegøres nærmere for magtanvendelsesområdet i året som er gået.

2. REGLER OM MAGTANVENDELSE

Grundloven bestemmer, at den personlige frihed er ukrænkelig, og indgreb i den personlige frihed kan kun ske, hvis der er hjemmel hertil i lovgivningen.

Servicelovens regler om kommunens adgang til at anvende magt og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret er et eksempel på, at borgernes selvbestemmelse kan indskrænkes, hvis betingelserne er opfyldte.

Serviceloven beskriver overfor hvem, hvornår, hvordan og hvor længe magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten kan finde sted.

Serviceloven regulerer, hvilke retssikkerhedsgarantier personalet skal iagttage, når magtanvendelse overfor voksne skønnes nødvendigt.

Hvem er omfattet af reglerne om magtanvendelse

Regler om magtanvendelse er tæt forbundet med servicelovens regel om, at kommunen har en særlig pligt til at undgå omsorgssvigt overfor borgere, med en betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne, som ikke er i stand til at tage forsvarligt vare på sig selv, og som derfor er til fare for sig selv eller andre.

Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten er sidste valg af løsning for at undgå, at borgeren udsættes for omsorgssvigt.

Det kan være en kompleks opgave at yde den nødvendige omsorg og pleje af borgere med et psykisk nedsat funktionsniveau, og der kan i plejen opstå situationer, hvor den socialpædagogiske indsats ikke kan stå alene.

Her må personalet gribe ind i borgerens selvbestemmelse, og eventuelt anvende fysisk magt, for at kunne yde den absolut nødvendige pleje af borgeren.

At blive tvunget til at modtage hjælp eller at tvinge omsorg igennem, kan være en voldsom oplevelse for de involverede.

Derfor udvikler forvaltningen løbende metoder til at forebygge og minimere brugen af magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten bl.a. inden for rammerne af kommunens demensstrategi, ved undervisning i servicelovens regler om indgreb og retssikkerhed, og ved konkret vejledning af personalet.

Inden for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område anvendes reglerne især overfor moderat til svært demensramte borgere, som ikke kan forstå nødvendigheden af den tilbudte pleje og omsorg.

Reglerne anvendes også overfor borgere, der er ramt af andre hjernesker og sindssygdomme, som gør dem ude af stand til at tage forsvarligt vare på sig selv.

Reglernes indhold

Hovedreglen i serviceloven er, at kommunen skal tilbyde relevant og nødvendig hjælp til borgere med nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Tilbuddene skal gives med respekt for borgerens selvbestemmelsesret.

Først i de situationer, hvor borgeren – som følge af en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne – ikke kan tage forsvarligt vare på sig selv, og kommunen vurderer, at hjælp er absolut påkrævet, kan og skal kommunen gribe ind og gennemføre den nødvendige pleje og omsorg – om nødvendigt ved brug af tvang.

Når kommunen har pligt til at gribe ind, er der en række retssikkerhedsgarantier, der skal iagttages:

- ✓ Der skal være faglig dokumentation for borgerens betydelige og varige psykiske funktionsnedsættelse.
- ✓ Der skal foreligge dokumentation for, at borger ikke kan tage forsvarligt vare på sig selv.

- ✓ Indgreb skal være absolut påkrævet og må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.
- ✓ Det vurderes, at borger er til fare for sig selv eller andre.
- ✓ Frivillig medvirken er forgæves forsøgt.
- ✓ Der vælges den mindst indgribende metode, for at afværge faren/omsorgssvigt.
- ✓ Indgreb skal afværge eller minimere risiko for personskade.
- ✓ Indgreb skal udøves så skånsomt, kortvarigt og værdigt som muligt.
- ✓ Magt skal altid umiddelbart følges op af en tryghedsskabende indsats.
- ✓ Indgreb skal registreres og indberettes til kontrolmyndighed.
- ✓ Der kræves forhåndsgodkendelse til indgreb - medmindre situationen er akut, fordi personskade er i gang med at ske.
- ✓ Indgreb skal følges op af en konkret handleplan for fremover at undgå eller minimere brug af magt overfor borger.
- ✓ Kommunen skal være opmærksom på, om eventuelle pårørende kan inddrages i varetagelse af borgerens interesser eller om der er behov for en værge.
- ✓ Enkelte indgreb kræver godkendelse i Statsforvaltningen.
- ✓ Enkelte indgreb giver automatisk borger krav på advokathjælp, betalt af kommunen.

Hvilke indgreb

Service_loven giver adgang til 6 indgreb i voksnes selvbestemmelsesret.

Skal der anvendes andre indgreb end de 6 nævnt i service_loven, skal hjemlen findes i anden lovgivning f.eks. psykiatriloven, værgemålloven, straffeloven og sundhedsloven.

Service_loven giver adgang til følgende indgreb:

1. Brug af personlige alarm/pejlesystemer og særlige døråbnere. Anvendes typisk for at hjælpe borgere, som har brug for intensiv hjælp ved færdene uden for hjemmet/boligen.
2. Nødværge – fastholdelse i akut opståede situationer, for at stoppe borger i at gøre skade på sig selv eller andre – typisk slag mod personale og medbeboere.
3. Fastholdelse i forbindelse med hjælp til absolut nødvendig personlig hygiejne – ofte ved inkontinens med urin og fæces.
4. Kortvarig tilbageholdelse eller tilbageførelse til bolig - bruges, hvis der er fare for, at borger ved sin færden udsætter sig selv eller andre for at lide alvorlig personskade – typisk ude i fællesareal på plejecentrene.
5. Brug af stofsele for at forhindre borger i at falde ud af kørestol, seng o. lign. – anvendes typisk, når borger er faldtruet pga. manglende evne til at stå/gå og ikke forstår/husker dette.
6. Permanent flytning til plejebolig uden borgers samtykke – anvendes når borger, trods maksimal hjælp, ikke længere forsvarligt kan blive i hjemmet, men har behov for et botilbud med døgnbemanding og personalekompetencer inden for omsorg for psykisk resourcesvage beboere.

Hvis borger aktivt siger nej til flytning – skal Statsforvaltningen træffe afgørelse. Hvis borger blot mangler evnen til at samtykke, træffer forvaltningen sammen med værgeren afgørelse om flytning.

Derudover kan forvaltningen (i samarbejde med Statsforvaltningen) i ganske særlige tilfælde træffe afgørelse om at flytte borger mellem to ens botilbud, hvis det skønnes at være i borgerens interesse fx for at bevare tilknytningen til nære pårørende.

Procedure

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er Juridisk afdeling kontrolmyndighed på magtanvendelsesområdet.

Hovedreglen er, at der skal være ansøgt om magt, før den anvendes.

Personalet udfylder et skema med et eller flere af de 6 valgte indgreb, og sender til kontrolmyndigheden.

Kontrolmyndigheden vurderer, om betingelserne for magt er til stede eller ej.

Er servicelovens betingelser opfyldt, gives tilladelse til at anvende magt i en tidsbegrænset periode.

Der gives samtidig pålæg om, at personalet informerer evt. pårørende og/eller værge om afgørelsen. Pårørende eller værge har mulighed for at ”træde i borgers sted” og evt. klage over tilladelsen til magtanvendelse.

Hovedregel fraviges i situationer, hvor der kræves øjeblikkelig indgriben for at standse en personfarlig handling.

Det kan fx være en situation, hvor en demensramt borger går til angreb på personale /medbeboere.

Hvis borgerens handling ikke straks kan stoppes ved brug af socialpædagogiske metoder, må personalet benytte servicelovens magtmidler for at stoppe borgerens farlige adfærd.

Magten består typisk i kortvarig fastholdelse og/eller tilbageførelse af den demensramte til egen bolig.

I disse akutte situationer, har personalet pligt til at - handle her og nu - og indberette til kontrolmyndigheden bagefter.

Personalet skal indberette den akutte magt inden for 3 døgn til kontrolmyndigheden, som vurderer om servicelovens kriterier for akut magtanvendelse er opfyldte.

Kontrolmyndighedens afgørelse skal meddeles evt. pårørende og/eller værge.

3. KONTROL

Borgerens retssikkerhed sikres bl.a. ved, at magtanvendelse skal indberettes til en kontrolmyndighed.

På den måde sikres både synlighed/åbenhed omkring de foretagne indgreb, og at lovligheden efterprøves af neutral instans – magten kommer så at sige ”ud af huset”.

Kontrolmyndigheden underkaster alle ansøgninger og indberetninger om magtanvendelse en juridisk vurdering i forhold til at sikre, at betingelserne for indgreb er opfyldte.

Hvis en indberetning eller ansøgning giver anledning til tvivl, kontaktes ledelsen for at få en nærmere afklaring.

I den forbindelse drøftes, hvad som konkret var hændelsesforløbet, og hvorfor det evt. ikke er lykkedes at få beskrevet fyldestgørende i indberetningen.

Hvis der er enighed om hændelsesforløbet, men der er behov for redigering og/eller præcisering i den indberettede beskrivelse, sendes indberetning tilbage til enheden for at blive rettet, inden kontrolmyndigheden behandler indberetningen.

Det er i sidste ende kontrolmyndigheden, som vurderer om et indgreb er omfattet af servicelovens regler om lovlig magtanvendelse eller ej.

Hvis kontrolmyndigheden på baggrund af en indberetning vurderer, at betingelserne for indgreb i selvbestemmelsesretten ikke var til stede, registreres indgrebet, som ”ikke lovligt”, og enheden pålægges et besøg af kontrolmyndigheden, hvor der følges op med supervision, undervisning og rådgivning om betingelserne for lovlig magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten efter serviceloven.

Serviceoven fastsætter en særlig klageadgang, når der har været anvendt magt og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret.

Udover borgeren selv, har pårørende direkte adgang til at klage på vegne af den psykisk resourcesvage borger.

4. VIDENSOPSAMLING

Kontrolmyndigheden opsamler viden og får indsigt i enhedernes praksis via deres indberetninger om magt og andre indgreb.

Denne viden danner løbende baggrund for kontrolmyndighedens undervisnings- og rådgivningsindsats på magtanvendelsesområdet.

Registreringen af de modtagne ansøgninger og indberetninger udgør tillige fundamentet for beretning til Sundheds – og Omsorgsudvalget om udviklingen i magtanvendelsesområdet det pågældende år.

5. FOKUSOMRÅDER I 2013

I året, der er gået, er der på forskellige niveauer blevet arbejdet med at sikre borgernes retssikkerhed og samtidig sikre, at personalet kunne udøve omsorgspligten.

Det kan være en yderst kompliceret opgave at balancere mellem disse to pligter, og det stiller krav til personalets faglige kunnen og skøn.

Undervisning og kompetenceudvikling

Inden for rammerne af den vedtagne demenspolitik, arbejdes der løbende med forskellige tiltag til at forebygge unødvendig brug af magt og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret.

I 2013 har Sundheds- og Omsorgsforvaltningen gennemført en række kompetenceudviklingsaktiviteter på demensområdet.

Aktiviteterne udspringer fra *Demensstrategien*, som Sundheds – og Omsorgsudvalget godkendte i 2011.

Knap 800 medarbejdere har i 2013 uddannet sig inden for demensområdet på AMU- og Diplomniveau, hvor de bl.a. har modtaget undervisning i socialpædagogiske metoder. Desuden har de modtaget undervisning i servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret.

Konkret har 50 medarbejdere gennemført diplommodulet ”*samspillet mellem etik, jura og psykologi i arbejdet med ældre og demente*” på Professionshøjskolen Metropol.

Understøttelse, undervisning og vejledning er meget efterspurgt af personalet, da reglerne om magtanvendelse opleves som udviklede.

Desuden skal reglerne kendes og efterleves af en vekslende medarbejderskare med vidt forskellige uddannelsesmæssige baggrunde.

Kontrolmyndigheden gennemfører løbende undervisning for de enkelte institutioner og enheder, og har i 2013 gennemført en række temadage om magt og omsorg for ledere og medarbejdere i hvert lokalområde.

Kontrolmyndigheden har i 2013 gennemført en målrettet undervisningsrække om magt og indgreb i selvbestemmelsesretten for lokalområdernes demensvidenspersoner således, at disse er ”klædt på” til at være lokalområdets frontfigurer på demensområdet.

Faglige vejledninger

Forvaltningen har i 2013 udarbejdet 3 faglige vejledninger:

1. Vejledning om sags og arbejdsgang på magtanvendelsesområdet i kommunen.
2. Vejledning om inddragelse af pårørende i samarbejdet omkring plejen af den psykisk resourcesvage borger.
3. Vejledning ved mistanke om seksuelle overgreb.

Der har i kølvandet på vejledning ved mistanke om seksuelle overgreb været afholdt en række temamøder for hjemmeplejen og plejecentrene om seksualitet og demens.

Formålet var at øge viden på området, drøfte de dilemmaer personalet oplever, hvis en borger med demens udviser seksuel uacceptabel adfærd og få inspiration til metoder, som kan anvendes til at håndtere situationer omkring demens og seksualitet.

Demensrådgivere og Rådgivningscenter for Demens

I hvert lokalområde er der ansat en demensfaglig rådgiver, som bl.a. yder konkret vejledning, supervision og støtte omkring den demensfaglige indsats lokalt.

En status fra august 2013 viste, at der fortsat er behov for, at den demensfaglige rådgiver obligatorisk vejleder og støtter de lokale demensvidenspersoner i forbindelse med magtanvendelsesområdet.

Ordningen fortsætter derfor indtil videre.

De demensfaglige rådgivere mødes fast med hinanden og med kontrolmyndigheden for at drøfte tiltag og udfordringer på magtanvendelsesområdet, herunder metoder til at forebygge unødvendig brug af magt og indgreb i selvbestemmelsesretten.

Der er i hvert lokalområde etableret et Rådgivningscenter for demens, hvor borgere med demens og deres pårørende kan søge viden om kommunens tilbud på demensområdet.

I 2013 har hvert Rådgivningscenter udbudt undervisning til demensramte og deres pårørende i ”at leve et liv med demens” – lige fra jura til mestring af en hverdag med demens.

Etablering af demenspladser og demensvidenspersoner i hver bydel

I 2013 fik det nyåbnede Fælledgården et demensafsnit således, at lokalområde Østerbro/Indre By fik demenspladser. I overensstemmelse med Demensstrategien er der således nu demenspladser i alle lokalområderne.

I løbet af 2013 er der etableret forskellige demensfaglige funktioner - demensvidenspersoner og demensvejledere - på alle plejecentre og i hjemmeplejeenhederne.

Begge funktioner har særlige kompetencer og viden inden for demensområdet, og kan på forskellige niveauer vejlede kollegaer i demensfaglig omsorg og om magtanvendelse.

6. MAGTANVENDELSER I 2013

Det følger af bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret, at alle udførte indgreb skal registreres og indberettes til kontrolmyndigheden.

Kontrolmyndigheden har i 2013 modtaget i alt 210 ansøgninger og indberetninger fra enhederne.

Der er i 2013 tale om et fald i antal sager i forhold til forudgående år, idet der i 2011 var 494 sager og i 2012 421 sager.

Medio 2013, blev kontrolmyndigheden opmærksom på, at antallet af magtanvendelsessager var dalende i forhold til de to forudgående år. I august 2013 havde myndigheden modtaget 101 magtanvendelsessager, hvilket var under halvdelen af modtagne sager på samme tid de to forudgående år.

Der blev derfor sat særligt fokus på tendensen i lokalområderne og i det tværgående ledelsesforum med henblik på at afdække, om der var (mis)forhold, der kunne forklare faldet i indberetninger.

Kontrolmyndigheden startede op med at udsende kvartalsvise opgørelser over forhåndsansøgninger og indberetninger om magtanvendelser i hvert lokalområde, ligesom procedure i forhold til inddragelse af lokalområdernes demensfaglige rådgivere samt formidling af oplysninger om indgreb blev præciseret i en af de vejledninger, som forvaltningen udsendte i efteråret 2013.

Sideløbende blev undervisningen i magtanvendelsesregelsættet intensiveret i den sidste del af 2013.

Kontrolmyndigheden gennemførte i lighed med de to forudgående år, en rundspørge om magtanvendelser i lokalområderne.

Formålet var at få af - eller bekræftet, om der havde været anvendt magt eller andre indgreb, som af en eller anden årsag ikke var blevet indberettet til kontrolmyndigheden.

Resultatet af rundspørgen bekræftede, at de enheder som kontrolmyndighed i 2013 ikke havde modtaget magtsager fra – heller ikke havde anvendt magt eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Faldet i antal sager i 2013 ser umiddelbart stort ud i forhold til 2012.

Der har fortrinsvis været et fald i indberetninger af udført magt, hvorimod der ikke har været et væsentligt fald i antallet af sager om forhåndsgodkendelser til at anvende magt (ansøgning om tilladelse til indgreb).

Det er forvaltningens vurdering, at antallet af sager pr. år ikke kan stå alene som indikator for eller beskrivelse af, hvordan tilstanden er på magtanvendelsesområdet.

Tallene i sig selv fortæller med andre ord ikke nødvendigvis noget om, hvorvidt der er anvendt for lidt, for meget eller tilpas magt og andre indgreb, idet der er mange forskellige faktorer, som skal tænkes ind i vurderingen.

Magtanvendelse skal altid baseres på et individuelt skøn af borgerens behov i den konkrete situation.

Dette behov kan variere, og nogen gange virker den socialpædagogiske indsats før end andre gange.

Dertil kan det pågældende års demografi i forhold til antallet af svært plejekrævende borgere inden for forvaltningens område have stor betydning, og kan svinge fra år til år.

Endvidere kan en enkelt borger have så massive problemstillinger, at denne borger alene kan medvirke til store udsving i det samlede antal magtanvendelsessager det pågældende år.

Dette var bl.a. tilfældet i 2011 og 2012, hvor der var behov for så omfattende indgriben overfor 2 borgere omkring personlig hygiejne, at disse antalmæssigt fyldte betragteligt i statistikken over årenes samlede magtanvendelsessager.

Endelig kan faldet i antallet af udførte indgreb hænge sammen med, at personalet er blevet bedre til at forebygge situationer, hvor magtanvendelse bliver nødvendigt, og i stedet lykkes med fx socialpædagogisk metoder.

Tilsvarende kan de forskellige forebyggende indsatser med udspring i demensstrategien have influeret på faldet.

Forvaltningen har ikke fundet forhold, der kunne indikere, at det relativt store fald i antallet af magtanvendelser i 2013 skyldes manglende indberetning om udført magt eller andre indgreb i selvbestemmelsen.

Magtanvendelse i tal

I 2013 har kontrolmyndigheden behandlet **210** ansøgninger og indberetninger fordelt på emne og geografi (tal for 2011 og 2012 medtaget i tabel til orientering):

	Nørrebro/ Bispebjerg			Østerbro/Indre By			Vesterbro/Kgs Enghave/Valby			Vanløse/ Husum/ Brønshøj			Amager		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Alarm	3		4			11	1		3	1	3	14		1	12
Akut nødværge	5	26	25	9	15	7	9	10	5	6	7	17	8	9	3
Personlig hygiejne	48	30	21	2		4	2	4	4	6	2	19	* 337	*146	0
Tilbageholdelse	5	11	0		5	0	1		4			1			0
Stofseler	1	106	2			0		6	22	1		0			1
	62	173	52	11	20	22	13	20	38	14	12	51	345	156	16

★ Tallene angår to borgere, hvor det af en læge var vurderet, som værende absolut nødvendigt at udfører nedre personlig hygiejne flere gange dagligt, grundet smitte- og/eller infektionsrisiko med fare for borgernes helbred.

Flytning uden samtykke:

Nørrebro/ Bispebjerg			Østerbro/Indre By			Vesterbro/Kgs Enghave/Valby			Vanløse/ Husum/ Brønshøj			Amager			DCV		
2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012	2013
6	4	5	8	10	7	7	9	2	4	4	3	4	1	0	20	12	14

Kontrolmyndigheden har i 2013 vurderet samtlige indberettede indgreb som værende inden for servicelovens rammer for lovlig magtanvendelse.

Det kan oplyses, at der ikke har været anmærkninger/kritik af magtanvendelsesområdet ved de tilsyn, der blev udført i 2013.

Det skal desuden oplyses, at kontrolmyndigheden har fået medhold i samtlige af de magtanvendelsessager, som har været indstillet til Statsforvaltningens afgørelse.

Kontrolmyndigheden har ikke i 2013 modtaget klager fra borgere, værger eller pårørende over udførte magtanvendelser.