

Velfærdsminister Karen Jespersen
Holmens Kanal 22
1060 København K

Dato:

Sagsnr.: 2008-34262
Dok.nr.: 2009-17523

Kære Karen Jespersen

Mine medarbejdere i socialforvaltningen oplever dilemmaer omkring omsorg, trygge rammer og frie færden for nogle af beboerne på forvaltningens bosteder – beboere med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne. Jeg vil gerne bede dig og dine folk kigge på vores praksis og vurdere, om den falder inden for servicelovens intentioner.

Jeg retter på vegne af Socialudvalget i København Kommune henvendelse til dig, da vi i Socialforvaltningen oplever nogle særlige dilemmaer omkring personer med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne. På den ene side er vores bestræbelser om omsorg og mulighed for at skabe forsvarlige og trygge rammer for visse af beboerne på forvaltningens bosteder - på den anden side vores bestræbelser på at sikre, at det sker med størst mulig hensyntagen til den mindst indgribende foranstaltning i beboernes frie færden uden for bostedet.

Vi har i Socialforvaltningen lidt over 700 pladser på bostederne for udviklingshæmmede og lidt under halvdelen af disse beboere har behov for personlig ledsagelse, når de færdes uden for bostedet.

Nogle ganske få af beboerne er samtidig særdeles ”dørsøgende” i forhold til åbne yderdøre, men kan på grund af den betydelige nedsatte psykiske funktionsevne ikke færdes uden for bostedet uden egentlig personledsagelse, da der er nærliggende risiko for, at de udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Rådhuset
1599 København V

Telefon
33 66 33 66

Direkte telefon
33 66 24 51

Der er tale om børn, unge eller voksne beboere, som enten har et psykisk funktionsniveau svarende til helt små børn, selv om de fysisk er alderssvarende voksne, eller som i øvrigt ikke forstår faren ved at færdes i trafikken og heller ikke vil kunne indøve evnen til at færdes trafiksikker. Der er således en nærliggende fare for, at beboeren selv eller forbipasserende kan komme alvorlig til skade eller i værste fald blive dræbt i trafikken.

Telefax
33 66 70 75

E-mail
Mikkel.Warming@sof.kk.dk

www.kk.dk

For nogle af de pågældende beboeres vedkommende er der samtidig tale om,

Side 2 af 8

at de optræder meget voldsomt over andre personer, herunder også overfor fremmede, tilfældigt forbigående eller f.eks. butikspersonale, hvis de hindres i deres færden eller de aktiviteter, som de er i gang med.

I de konkrete tilfælde færdes de pågældende beboere derfor ikke uden for bostedet uden personledsagelse, der kan støtte og hjælpe dem, og som kan gribe ind, hvis der opstår situationer, som beboerne ikke kan håndtere. Det skal bemærkes, at de pågældende beboere tilbydes de samme udflugter og aktiviteter, som de øvrige beboere på bostedet.

På fire af forvaltningens bosteder har det været nødvendigt efter en helt konkret vurdering at aflåse yderdørene indefra for at sikre de ”særdeles ”dørsøgende” beboere forsvarlige og trygge rammer i deres dagligdag. Det er sket efter drøftelse med de involverede parter, herunder værger og pårørende for beboerne. På en af de fire bosteder sker aflåsningen dog kun, når en bestemt beboer er hjemme, og på et andet bosted kun i tidsrummet kl. 17-07.

De beboere, der er i stand til at færdes alene uden for bostedet uden fare for at komme til skade, har naturligvis egen nøgle eller lignende, således at de helt frit kan komme ind og ud af bostedet, når de ønsker det.

De beboere, der ikke selv har nøgle eller lignende til at kunne lukke sig ud af bostedet, kan ringe på en ringeklokke, hvis de ønsker at forlade bostedet, eller de er i stand til ved brug af f.eks. lyde, kropssprog, gestikulation, tage jakke på m.v. at signalere over for personalet, at de ønsker at forlade bostedet. Når de går uden for bostedet vil det altid ske sammen med en person, der kan støtte og hjælpe dem i fornødent omfang, og være afpasset i forhold til dagligdagen på bostedet

Socialforvaltningen har vurderet, at aflåsning af yderdørene indefra på de fire bosteder er en mindre indgribende foranstaltning over for de få beboere, der ikke ved egen hjælp kan lukke sig ud af bostedet, end at iværksætte alarm- eller pejlesystemer samt særlige døråbnere og tilbageholdelse i boligen efter Servicelovens §§ 125 og 127, da det samtidig på grund af beboernes særdeles ”dørsøgende” adfærd vil nødvendiggøre en konstant 1:1 dækning (fast fodfølge) af de pågældende beboere - også inden for bostedets geografiske område.

Erfaringen har også vist, at der falder mere ro på de omhandlede beboere, når hele deres opmærksomhed og energi ikke skal være rettet mod yderdøren, og at de herved får overskud til at deltage i daglige aktiviteter i bostedet.

Som det fremgår ovenfor har Socialforvaltningen vurderet, at aflåsning af yderdøre indefra under de beskrevne forhold ligger inden for servicelovens regler om omsorgsforpligtelse og mindsteindgrebsprincippet.

Side 3 af 8

Socialforvaltningen har nærmere redegjort for overvejelserne i vedlagte bilag.

Jeg skal anmode om, at du lader dit ministerium se på forvaltningens redegørelse og vurdere om der er behov for en tydeliggørelse af lovhjemlen i Servicelovens Kap. 24, så det udtrykkeligt fremgår af lovgivningen, at omsorgsforpligtelsen og princippet om den mindst indgribende foranstaltning rummer mulighed for at aflåse yderdøre til bosteder indefra og mellem afdelinger om natten og i dagtimerne, hvis der undtagelsesvist foreligger en helt særlig situation på et bosted.

Hvis der er behov for en tydeliggørelse af lovhjemlen skal den selvfølgelig kun anvendes, hvis de øvrige foranstaltninger i Servicelovens §§ 125-129 ikke kan bruges til at sikre forsvarlige og trygge forhold for beboerne. Reglen kan eventuelt kombineres med, at ordningen skal godkendes af Det Sociale Nævn og revurderes med jævne tidsintervaller.

Jeg skal på Socialudvalgets vegne anmode dig om at arbejde for en sådan tydeliggørelse af lovhjemlen på voksenområdet, hvis der er behov herfor.

Opmærksomheden henledes på, at der på børneområdet – som også omfatter børn og unge med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne – i bekendtgørelsen om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, findes en hjemmel til at aflåse afdelinger om natten og undtagelsesvis i kortere periode om dagen.

Jeg skal herudover på Socialudvalgets vegne anmode dig om på børneområdet, jf. Servicelovens § 123, at skabe samme mulighed for at anvende magtanvendelse i form af alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere, i hygiejnesituationer og ved anvendelse af beskyttelsesmidler, som gælder for voksenområdet. Da børnebestemmelsen også omfatter børn og unge med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne er der tilsvarende behov som for voksengruppen med samme nedsatte funktionsevne.

Jeg ser frem til at høre fra dig. Har du behov for en nærmere drøftelse eller afklaring, er du naturligvis velkommen til at kontakte mig eller min forvaltning.

Venlig hilsen

Mikkel Warming

BILAG

Socialforvaltningens vurdering af omsorgsforpligtelse, mindsteindgrebsprincip og lovhjemmel til aflåsning af yderdøre indefra på enkelte bosteder for personer med betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne

Socialforvaltningen har nedenfor nærmere beskrevet i hvilke situationer det har været nødvendigt at aflåse yderdøre indefra på 4 bosteder, således at beboerne kun kan forlade bostedet enten ved at betjene sig af f.eks. egen nøgle eller med hjælp fra bostedets personale.

De beboere, der er i stand til at færdes uden for bostedet uden fare for at komme til skade, har naturligvis egen nøgle eller lignende, således at de helt frit kan komme ind og ud af bostedet, når de ønsker det. Aflåsningen af bostedets yderdøre har ikke efter forvaltningens opfattelse nogen frihedsbegrænsende karakter for de selvhjulpne beboere.

Problemstillingen omkring beboernes frie færden er derfor afgrænset til de få beboere, der kun kan forlade bostedet med hjælp fra bostedets personale.

De pågældende beboere kan ringe på en ringeklokke, hvis de ønsker at forlade bostedet, eller de er i stand til ved brug af f.eks. lyde, kropssprog, gestikulation, tage jakke på m.v. at signalere over for personalet, at de ønsker at forlade bostedet. Det vil dog altid ske sammen med en person, der kan støtte og hjælpe dem i fornødent omfang, og være afpasset i forhold til dagligdagen på bostedet.

Det skal videre bemærkes, at de pågældende beboere tilbydes de samme udflugter og aktiviteter, som de øvrige beboere, der har egen nøgle, men at det for disse beboeres vedkommende sker under betryggende rammer med personledsagelse.

Aflåsningen af yderdøre indefra på de 4 bosteder er i de enkelte tilfælde sket efter en helt konkret vurdering af, hvordan der bedst kan sikres en for beboeren forsvarlig, sikker og tryk ordning. Det er endvidere altid sket efter drøftelse med de involverede parter, herunder værger og pårørende for beboerne. Ved vurderingen er desuden indgået følgende hensyn:

1. At forvaltningen har en omsorgsforpligtelse over for beboeren
2. At den mindst indgribende løsning altid skal have første prioritet (mindsteindgrebsprincippet)
3. At indgreb i den personlige frihed kun kan ske med hjemmel i loven (legalitetsprincippet)

Ad 1. Forvaltningens omsorgsforpligtelse for beboeren

Der er i de konkrete tilfælde tale om bosteder, hvor beboere er særdeles ”dørsøgende” i forhold til åbne yderdøre, men på grund af den betydelige nedsatte psykiske funktionsevne ikke er i stand til at færdes uden for bostedet uden egentlig personledsagelse på grund af nærliggende risiko for, at de udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Der er tale om børn, unge eller voksne beboere, som enten har et psykisk funktionsniveau svarende til helt små børn, selv om de fysisk er alderssvarende voksne, eller som i øvrigt på grund af deres nedsatte psykiske funktionsevne ikke forstår faren ved at færdes i trafikken og heller ikke vil kunne indøve evnen til at færdes trafikssikker. Der er således en nærliggende fare for, at beboeren selv eller forbipasserende kan komme alvorlig til skade eller i værste fald blive dræbt i trafikken.

For nogle af de pågældende beboeres vedkommende er der samtidig tale om, at de optræder meget voldsomt over andre personer, herunder også overfor fremmede, tilfældigt forbipasserende eller f.eks. butikspersonale, hvis de hindres i deres færden eller de aktiviteter, som de er i gang med. Beboernes voldsomhed bevirker, at personer, der ikke kender dem, bliver meget bange for dem. Der er også eksempler på, at de pågældende beboere f.eks. går ind i butikker og spiser uåbnede pakker med madvarer, drikker ufortyndet saftvand eller går bag disken i f.eks. bagerforretninger og spiser løs af kagerne.

Beboernes meget udadreagerende adfærd skaber nærliggende risiko for, at beboerne grundet deres manglende indsigt i konsekvensen af egne handlinger kan blive alvorligt syge eller gennem deres voldsomme adfærd over for andre, der forsøger at standse dem, kan risikere at påføre dem en personskade og i værste fald gøre sig skyldig i en egentlig strafbar handling.

I de konkrete tilfælde færdes de pågældende beboere derfor ikke uden for bostedet uden personledsagelse, der kan støtte og hjælpe dem, og som kan gribe ind, hvis der opstår situationer, som beboerne ikke kan håndtere.

Det skal bemærkes, at de pågældende beboere tilbydes de samme udflugter og aktiviteter, som de øvrige beboere, der har egen nøgle, men at det for disse beboeres vedkommende sker under betryggende rammer med personledsagelse.

Ad 2. Den mindst indgribende løsning skal altid have første prioritet (mindsteindgrebsprincippet)

Som det fremgår ovenfor er der tale om beboere, som ikke er i stand til at færdes uden for bostedet uden personledsagelse, men som desuagtet er meget stærkt fokuseret på at forlade bostedet – også uden personledsagelse -

Side 6 af 8

hvis bostedets yderdør er åben.

Da deres færden uden for bostedet uden personledsagelse indebærer en alvorlig risiko for, at de udsætter sig selv eller andre for væsentlig personskade, har forvaltningen vurderet, om Servicelovens bestemmelser omkring magtanvendelse for voksne – henholdsvis Servicelovens §§ 125 og 127 om alarm- eller pejlesystemer samt særlige døråbnere og tilbageholdelse i boligen – kan tilsikre en forsvarlig, sikker og tryk ordning for beboeren, som ligger inden for princippet om den mindst indgribende løsning for beboeren.

Det er imidlertid forvaltningens vurdering, at brug af alarm- eller pejlesystemer, særlige døråbnere og tilbageførsel til boligen ikke i de konkrete sager vil mindske beboernes stærke fokusering og evne til at forlade bostedet – også uden personledsagelse. Det vil derfor være nødvendigt at supplere de nævnte foranstaltninger med en konstant personlig skærmning 1:1 af beboerne for at undgå, at der opstår alvorlig risiko for personskade.

En konstant personlig skærmning 1:1 vil dog betyde et væsentligt indgreb i beboernes personlige integritet og af beboerne blive oplevet som en begrænsning i bevægelsesfriheden på selve bostedet og samtidig flytte deres fokus fra deltagelse i dagligdagens aktiviteter til en konstant fokusering på at forlade bostedet uden at kunne overskue de reelle farer herved i relation til farlig trafik, voldsom adfærd i forhold til andre mennesker m.v.

Det vurderes samtidig, at beboerne vil føle sig konstant overvåget, og opfatte personalet som ”kontrol med negativt fortegn” frem for som anerkendende og trygge personer i dagligdagens gøremål m.v.

Det er således forvaltningens vurdering, at alarm- eller pejlesystemer samt særlige døråbnere og tilbageholdelse i boligen vil være mere indgribende for disse beboere end aflåsning af yderdøren og dermed sikring af de pågældende beboeres fulde bevægelsesfrihed uden personlig skærmning 1:1 inden for hele bostedets geografiske område.

Det skal understreges, at de pågældende beboere kan ringe på en ringeklokke, hvis de ønsker at forlade bostedet, eller ved brug af f.eks. lyde, kropssprog, gestikulering, tage jakke på m.v. er i stand til at signalere over for personalet, at de ønsker at forlade bostedet. Det vil dog altid ske sammen med en person, der kan støtte og hjælpe dem i fornødent omfang, og være afpasset i forhold til dagligdagen på bostedet.

Det er videre forvaltningens erfaring, at de pågældende beboere falder mere til ro, når hele deres opmærksomhed og energi ikke skal være rettet mod yderdøren, og at de herved får overskud til at deltage i daglige aktiviteter på i bostedet.

Ad 3. Indgreb i den personlige frihed kan kun ske med hjemmel i loven

Side 7 af 8

(legalitetsprincippet)

Det fremgår af grundlovens § 71, stk. 2, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven.

Af Velfærdsministeriets vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne, herunder pædagogiske principper, fremgår følgende:

7. I grundlovens § 71, stk. 1, 1. pkt., er den personlige friheds ukrænkelighed slået fast. Begrebet frihedsberøvelse omfatter enhver form for indespærring eller internering, hvor et afgrænset område ikke må forlades uden tilladelse. Indespærring omfatter også aflåsning af områder, afdelinger m.v., når den indespærrede ikke fysisk har mulighed for uden videre at forlade området.

Der er derfor tale om frihedsberøvelse, når en beboer i et botilbud, plejebolig eller lignende, som udtrykker ønske om at komme ud, i ord eller handling hindres i at gå ud.....

.....
.....I servicelovens kapitel 24 er der foretaget en udtømmende opregning af, hvilke former for frihedsberøvelse, der lovligt kan iværksættes over for voksne inden for det sociale område, og under hvilke betingelser foranstaltningerne kan sættes i værk.....

.....
Pkt. 52.....Der er ikke tale om et generelt forbud mod aflåsning af hoved- eller gadedøre. Det afgørende er, at vedkommende kan komme ud, når han eller hun ønsker det. At låse en person inde er ensbetydende med frihedsberøvelse, hvilket der er et generelt forbud imod, hvis det ikke har hjemmel i lov, jf. grundlovens § 71. Der er således intet i regelsættet, der forbyder aflåsning indefra af hoved- og gadedøre i det omfang, man normalt holder disse døre låste i almindelig beboelse for at forhindre tyveri eller besøg af uvedkommende. Dette gælder både i dag- og nattetimer.

I nogle botilbud og plejeboliger mv. er det almindeligt, at hovedindgangen ikke er aflåst i dagtimerne. Det er vigtigt at være opmærksom på, at aflåsning af en hoveddør kan være ensbetydende med, at ikke alle beboere er i stand til at gå ud, hvis de ønsker det. Er dette tilfældet, er aflåsning ensbetydende med frihedsberøvelse.

Hvis det er muligt at forlade boligen gennem en eller flere centralt placerede udgangsdøre, er reglerne ikke til hinder for at andre og mindre centralt placerede udgangsdøre låses af.....

Socialforvaltningen har vurderet, at aflåsningen af yderdøre indefra på de 4 bosteder kan anses for omfattet af Servicelovens omsorgsforpligtelse og

Side 8 af 8

mindsteindgrebsprincip. Forvaltningen har i den forbindelse særligt lagt vægt på,

- at der er tale om beboere, der ikke er i stand til at færdes uden for bostedet uden egentlig personledsagelse
- at der er nærliggende risiko for, at de udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, hvis de forlader bostedet uden personledsagelse
- at aflåsning af yderdøre altid sker efter en helt konkret vurdering og efter drøftelse med de involverede parter, herunder værger og pårørende for beboerne
- at foranstaltningerne i Servicelovens §§ 125 og 127 om alarm- eller pejlesystemer samt særlige døråbnere og tilbageholdelse i boligen ikke kan anses for at være den mindst indgribende løsning for beboeren, da det vil nødvendiggøre en konstant 1:1 dækning af beboeren - også inden for bostedets geografiske område
- at de pågældende beboere kan ringe på en ringeklokke, hvis de ønsker at forlade bostedet, eller ved brug af f.eks. lyde, kropssprog, gestikulering, tage jakke på m.v. er i stand til at signalere over for personalet, at de ønsker at forlade bostedet. Det vil dog altid ske sammen med en person, der kan støtte og hjælpe dem i fornødent omfang, og være afpasset i forhold til dagligdagen på bostedet
- at beboerne tilbydes de samme udflugter og aktiviteter, som de øvrige beboere, der har egen nøgle, men at det for disse beboeres vedkommende sker under betryggende rammer med personledsagelse
- at erfaringen viser, at der falder mere ro på de pågældende beboere, når hele deres opmærksomhed og energi ikke skal være rettet mod yderdøren, og at de herved får overskud til at deltage i daglige aktiviteter i bostedet.

Socialforvaltningen har på baggrund af det beskrevne om aflåste yderdøre behov for at få afklaret, om Velfærdsministeriet er enig i forvaltningens vurdering af, at aflåsningen af yderdøre indefra på de 4 bosteder kan anses for at være omfattet af Servicelovens omsorgsforpligtelse og princippet om den mindst indgribende foranstaltning, eller om det kræver en selvstændig og udtrykkelig lovhjemmel.