

INSPEKTION AF BOSTEDET SAM-BO ENDELIG RAPPORT



INSPEKTION AF BOSTEDET SAM-BO ENDELIG RAPPORT

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	5
2. GENERELT OM INSPEKTIONEN	6
BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED	6
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	6
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	8
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	9
3. SAMMENFATNING	10
4. GENERELT OM BOSTEDET SAM-BO	11
5. MAGTANVENDELSE	12
REGLER OM MAGTANVENDELSE	12
GENERELT OM MAGTANVENDELSE EFTER SERVICELOVENS KAP. 24	12
FORHOLDET TIL ANDEN LOVGIVNING	13
DE GENERELLE BETINGELSER I SERVICELOVENS KAPITEL 24	14
DE KONKRETE BETINGELSER FOR MAGTANVENDELSE EFTER § 126	14
DE KONKRETE BETINGELSER FOR MAGTANVENDELSE EFTER § 127	17
SAGSBEHANDLINGSREGLER, INDBERETNING MV.	18
TILSYN MV.	20
KLAGEREGLER	20
KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET	21
HVORNÅR FOREKOMMER MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET?	22
GENNEMGANG AF INDBERETNINGER	22
TILSYNETS BEMÆRKNINGER	23
VURDERING	24
OMFANGET AF MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	24
INDBERETNINGER	24
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD REGISTRERING OG INDBERETNING AF	
MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	24
LEDELSENS OG MEDARBEJDERNES BEREDSKAB	24
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	24
ANDRE FORHOLD VEDRØRENDE MAGTANVENDELSE	25
6. VOLDSPOLITIK	26
GENERELT OM VOLDSPOLITIK	26
KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET	27
VURDERING	27
OMFANGET AF VOLD PÅ INSTITUTIONEN	27
LEDELSENS OG MEDARBEJDERNES BEREDSKAB	28
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD VOLDSHÅNDTERING PÅ BOSTEDET	28
ANDRE FORHOLD VEDRØRENDE VOLD	28
BILAG	30
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	30
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	31

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion den 13. marts 2008 af Bostedet Sam-Bo under Socialforvaltningen.

Rapporten har i en foreløbig udgave været sendt til forvaltningen med henblik på forvaltningens eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

Kapitel 3 indeholder et resumé, hvori de væsentligste forhold er gengivet.

Bagest er som bilag optrykt Borgerrådgiverens kritikskala og en oversigt over retskilder.

Borgerrådgiveren den 12. august 2008



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM INSPEKTIONEN

BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

”Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v.”

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed er anført, at ”inspektionerne vil blive gennemført som en stikprøvekontrol i en dybtgående form med efterfølgende udarbejdelse af en inspektionsrapport. Værdien af inspektionsvirksomheden ligger dels i en grundig undersøgelse af udvalgte institutioner og lign., dels i opfølgningen og vejledningen konkret og generelt i den efterfølgende inspektionsrapport.”

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser 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.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver.

Den nærmere baggrund for netop denne inspektion skal herudover findes i de spørgsmål, som i 2007 og 2008 er blevet rejst i forbindelse med bosteder under Socialforvaltningen. Forholdene omfatter blandt andet ulovlig magtanvendelse, manglende eller mangelfuld indberetning af magtanvendelse til forvaltningens tilsynskontor samt forhold vedrørende bostedets politik for og håndtering af voldsepisoder.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Borgerrådgiverens inspektioner indledes normalt med en varsling af inspektionen over for inspektionsstedet (institutionen, plejehjemmet, bostedet mv.) samt af forvaltningens direktion og eventuelle øvrige interessenter (tilsynsenheder, bruger- og pårørenderåd, ældreråd og lignende). Samtidig med varslingen, som normalt sker 4-6 uger før selve inspektionen, beder Borgerrådgiveren inspektionsstedet om ved opslag at gøre beboere og brugere opmærksom på

inspektionen med henblik på, at disse kan få en samtale med borgerrådgiveren og hans medarbejdere under inspektionen.

Borgerrådgiveren oplyser forud for inspektionen om de temaer, som danner grundlag for inspektionen.

Denne inspektion blev imidlertid gennemført uvarslet, hvorfor institutionen og forvaltningen først på inspektionstidspunktet blev gjort bekendt med inspektionen og dens formål.

Nogle inspektioner vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence, hvor det er anført, at "det vil være hensigtsmæssigt, at inspektionerne målrettes mod udvalgte temaer for at komme mere til bunds. Der kan f.eks. arbejdes med større inspektioner, der bredt omfatter relevante forhold, og mindre inspektioner, der omfatter færre forhold, som er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse." (BR 565/06).

Denne inspektion angår alene forhold vedrørende magtanvendelse og håndtering af voldsepisoder på bostedet.

På inspektionsdagen havde Borgerrådgiveren samtale med bostedets forstander og en afdelingsleder samt en fastansat og uddannet medarbejder.

Borgerrådgiveren og hans medarbejdere foretog desuden en kort besigtigelse af dele af bostedets fysiske rammer.

Borgerrådgiveren bad desuden om at låne kopier af de seneste fem registrerede tilfælde af magtanvendelse samt om en kopi af bostedets voldspolitik. Bostedet havde imidlertid ingen tilfælde af indberettet magtanvendelse i 2007, hvorfor Borgerrådgiveren alene modtog den på inspektionstidspunktet eneste indberetning fra 2008, jf. nærmere nedenfor.

Samtidig med inspektionen modtog Socialforvaltningen en anmodning om oplysninger om indberettede tilfælde af magtanvendelse på bostedet tillige med kopier af de seneste to tilsynsrapporter for bostedet.

Selve inspektionen var således udgangspunktet for Borgerrådgiverens indsamling af oplysninger, herunder de umiddelbare visuelle indtryk og konstateringer samt faktuelle oplysninger og mere personlige opfattelser om inspektionsstedet fra ledelse og medarbejdere.

Ved indsamlingen af oplysninger om inspektionsstedet er institutionens ledelse og medarbejdere en væsentlig oplysningskilde. Det indebærer, at fremskaffelsen af korrekte og fyldestgørende oplysninger om inspektionsstedet, herunder om eventuelle forhold der kan give anledning til kritik, i et vist omfang er afhængig af ledelsens og medarbejdernes loyale meddelelse af oplysninger herom.

På baggrund af den informationsindsamling, som sker under selve inspektionen, udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og inspektionsstedets eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport indeholder også de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen er således allerede på dette tidspunkt informeret om det forventede udfald af undersøgelsen.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om underretning om, hvad en

henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i inspektionen er afklaret.

De spørgsmål, som særligt blev søgt afklaret i forbindelse med denne inspektion var:

- 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 velforberedt 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?
- Forekommer vold på institutionen og i hvilket omfang?
- Synes ledelse og medarbejdere at være velforberedt på, hvorledes de kan/skal agere i situationer med vold?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om reaktioner på vold sker i overensstemmelse med lovgivningen og kommunens retningslinjer?
- Er der andre forhold vedrørende magtanvendelse og vold på bostedet, som giver anledning til bemærkninger?

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinier mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil

kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge, om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik samt kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang) og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

I forbindelse med varslingen af denne inspektion bad Borgerrådgiveren bostedet om at låne kopier af de seneste fem registrerede tilfælde af magtanvendelse samt kopi af bostedets voldspolitik. Desuden bad Borgerrådgiveren Socialforvaltningen om oplysninger om indberettede tilfælde af magtanvendelse på bostedet samt kopier af de seneste to tilsynsrapporter for bostedet.

Borgerrådgiveren modtog i den anledning følgende fra forvaltningen og bostedet:

- Kopi af den seneste indberettede magtanvendelse. Der er tale om en magtanvendelse fra 2008.
- Bostedets kriseplan.
- Kopi af de to seneste tilsynsrapporter fra Socialforvaltningen vedrørende bostedet.

3. SAMMENFATNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion den 13. marts 2008 af Bostedet Sam-Bo under Socialforvaltningen.

Inspektionen blev gennemført i overensstemmelse med forudsætningerne for Borgerrådgiverens egen driftkompetence som en stikprøvekontrol i en dybtgående form med efterfølgende udarbejdelse af denne inspektionsrapport.

Den nærmere baggrund for netop denne inspektion skal herudover findes i de spørgsmål som i 2007 og 2008 blev rejst i forbindelse med bosteder under socialforvaltningen omfattende blandt andet ulovlig magtanvendelse, manglende eller mangelfuld indberetning af magtanvendelse samt forhold vedrørende bostedets politik for og håndtering af voldsepisoder.

Om magtanvendelse på Bostedet Sam-Bo har jeg blandt andet udtalt følgende:

Magtanvendelse forekommer sjældent på bostedet. Bostedet havde ingen tilfælde af magtanvendelse i 2007.

Baseret på mine samtaler med ledelse og medarbejdere og på gennemgangen af den modtagne indberetning, er det min vurdering, at der ikke er særlig grundlag for at antage, at der forekommer magtanvendelse på bostedet, som ikke registreres og indberettes. Dog bemærkes, at min gennemgang har påvist enkelte fejl ved registreringerne. Der er dog tale om mindre fejl af hovedsageligt ordensmæssig karakter.

Ledelse og medarbejdere synes at være tilstrækkeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale, således at magtanvendelse undgås i videst mulige omfang. Ledelse og medarbejdere synes også at have god forståelse for kompetenceforholdene og for reglerne om registrering og indberetning.

Jeg har ikke i forbindelse med min inspektion fundet konkret grundlag for at konstatere, at der er behov for at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Om Bostedet Sam-Bos politik for og håndtering af voldsepisoder har jeg blandt andet udtalt følgende:

På baggrund af det oplyste kan jeg konstatere, at vold forekommer på bostedet, men kun sjældent. Der er i givet fald normalt tale om mildere former for vold.

Ledelse og medarbejdere synes i nogen grad at være forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer med vold.

Jeg har herved lagt vægt på den nævnte kriseplan for ansatte, herunder det oplyste om inddragelsen af medarbejdere ved udarbejdelsen.

Derimod synes bostedet i mindre grad at være forberedt på mere alvorlige voldsepisoder, som bostedet efter det oplyste dog heller ikke har oplevet.

Jeg har fundet det beklageligt, at bostedet ikke har en egentlig voldspolitik, og at bostedet ikke har etableret en praksis for at indberette voldsepisoder til forvaltningen.

4. GENERELT OM BOSTEDET SAM-BO

Bostedet Sam-Bo har til huse på Persillevej 4, 2300 København S.

Bostedet har karakter af kommunalt bosted og drives efter nærmere aftale med forvaltningen.

Retligt er der tale om et bosted efter servicelovens § 108, hvorefter kommunen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Der kan ifølge vejledning nr. 95 af 6. december 2006 om botilbud til voksne være tale om fysiske funktionsnedsættelser i form af lammelser, hjerneskade mv., og der kan være tale om psykiske funktionsnedsættelser f.eks. i form af udviklingshæmning, udviklingsforstyrrelser mv., ligesom der kan være tale om en kombination af både en fysisk og en psykisk funktionsnedsættelse. Vanskeligt stillede sindslidende er også omfattet af målgruppen, ligesom målgruppen også omfatter psykisk syge misbrugere ("dobbeldiagnoser").

Bostedet har pt. 26 udviklingshæmmede beboere. Der er tale om ældre udviklingshæmmede. En del har alderdomsskavanker (dårligt syn, gigt mv.), en del har fysisk handicaps (11 er kørestolsbrugere, nogle bruger rollator), og en del har en psykiatrisk diagnose (primært maniodepressiv). En del beboere boede tidligere på de gamle, store institutioner.

Der er pt. ansat ca. 30 faste medarbejdere, herunder køkkenassistenter, nattevagter, kontormedarbejdere, ledelse mv. 23 udfører omsorgsarbejde/pleje, hvoraf 4 er faste nattevagter.

Ni medarbejdere er ikke faguddannede, herunder de fire nattevagter.

5. MAGTANVENDELSE

REGLER OM MAGTANVENDELSE

I dette kapitel gennemgås relevante bestemmelser om magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, idet hovedvægten er lagt på lovens §§ 126-127 (fastholdelse, føring og tilbageholdelse i boligen), som undersøgelsen primært vedrører.

Generelt om magtanvendelse efter servicelovens kap. 24

Reglerne i servicelovens kapitel 24 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten giver en udtømmende opregning af, hvilke tvangsmæssige foranstaltninger der lovligt kan sættes i værk på det sociale område.

De nugældende regler er senest revideret ved lov nr. 211 af 13. marts 2007, som trådte i kraft den 1. april 2007.

Reglerne i den nugældende servicelov er, bortset fra redaktionelle ændringer, identiske med de tidligere gældende regler.

Reglerne tager udgangspunkt i principperne i grundlovens § 71 om den personlige frihed og menneskerettighedskonventionens artikel 5 om ret til frihed og personlig sikkerhed.

Formålet med bestemmelserne er ifølge servicelovens § 124, stk. 1, at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed bygger på følgende principper:

- at socialpædagogisk bistand altid går forud for magtanvendelse,
- at den mindst indgribende løsning altid skal have første prioritet (mindsteindgrebsprincippet),
- at indgreb i den personlige frihed skal tilpasses den enkeltes situation og behov, ligesom den enkeltes behov ikke kan begrunde uforholdsmæssige indgreb overfor andre, f.eks. øvrige beboere i et plejehjem eller et bofællesskab (individualitetsprincippet),
- at det skal være klart for den enkelte eller pårørende, værge eller bisidder, hvilke beslutninger der træffes og hvorfor, ligesom borgerne generelt bør have adgang til viden om gældende regler og praksis (åbenhed),
- at indgreb i den personlige frihed skal have klar lovhjemmel (legalitetsprincippet),
- at der er fastsat særlige regler om beslutningskompetence mv.,
- at der gælder særlige krav til beslutningsgrundlag og klageadgang, og
- at der gælder særlige regler om registrering og indberetning samt om tilsyn.

For personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har kommunen pligt til at yde en særlig indsats, jf. servicelovens § 81.

Over for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne skal kommunen yde hjælp efter loven, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte. Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang, jf. lovens § 82, bortset fra de tilfælde, som er omfattet af lovens kapitel 24.

Reglerne i lovens kapitel 24 giver adgang til udøvelse af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand mv. og aktiverende tilbud efter en række af servicelovens bestemmelser, og som ikke samtykker, jf. lovens § 124, stk. 2.

De former for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, som kan være lovlige (og efter omstændighederne pligtmæssige) at anvende, er efter lovens kapitel 24:

- personlige alarm- eller pejlesystemer efter lovens § 125,
- fastholdelse og føring efter lovens § 126,
- tilbageholdelse i boligen efter § 127,
- anvendelse af beskyttelsesmidler efter § 128,
- optagelse i særligt botilbud uden samtykke efter § 129.

Jeg har ved min inspektion hovedsageligt koncentreret mig om magtanvendelse i form af fastholdelse og føring samt tilbageholdelse i boligen.

Serviceovens kapitel 24 giver, som nævnt, en udtømmende opregning af hvilke tvangsmæssige foranstaltninger, der lovligt kan iværksættes på det sociale område.

Enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal opfylde de generelle betingelser i lovens § 124 samt de konkrete betingelser afhængigt af indgrebsformen (bestemmelserne i lovens §§ 125-129) og skal foregå efter de sagsbehandlingsregler, som er foreskrevet i loven. Reglerne er nærmere omtalt nedenfor.

Reglerne finder anvendelse på personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand mv. efter serviceovens §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i den foranstaltning, der tænkes iværksat efter reglerne.

Forholdet til anden lovgivning

Bestemmelserne i serviceovens kapitel 24 skal ses i sammenhæng med anden lovregulering, som kan indeholde hjemmel til magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Det drejer sig dels om bestemmelser i straffeloven, dels om reglerne i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien og sundhedsloven.

Ulovlige handlinger, der har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb, kan efter straffelovens § 13, stk. 1, være straffri. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

” § 13. Handlinger foretagne i nødværge er straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.
...”

Bestemmelsen suppleres af straffelovens § 14, hvorefter en ellers strafbar handling kan være straffri, når den er nødvendig for at afværge truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen må anses for at være af forholdsvis underordnet betydning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

” § 14. En handling, der ellers ville være strafbar, straffes ikke, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”

Disse bestemmelser, som gælder for alle og ikke alene for medarbejdere i den kommunale omsorgssektor, giver adgang til at udøve magtanvendelse inden for visse snævre grænser uden om bestemmelserne i serviceovens kapitel 24.

Såvel nødværge som nødret udgør ekstraordinære hjemmel til brug af tvang i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnlige forekommende tvangsmæssige indgreb.

Serviceovens kapitel 24 suppleres desuden af bestemmelserne i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, som indeholder bestemmelser om anvendelse af tvang på det psykiatriske område.

Endelig suppleres serviceovens kapitel 24 af bestemmelserne i sundhedsloven, som inden for området for sundhedsmæssig behandling regulerer blandt andet information og samtykke til behandling og pleje.

Anvendelsesområderne for lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, sundhedsloven og serviceovens bestemmelser om indgreb i selvbestemmelsesretten er afgrænset af blandt andet den omfattede persongruppe (f.eks. psykiatriske patienter efter lov om anvendelse af tvang i psykiatrien), personalet (sundhedspersonale efter sundhedsloven) og indgrebets formål (f.eks. forebyggelse og helbredelse efter sundhedsloven).

Også afgrænsningen til lov om værgemål spiller en rolle i arbejdet med magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Denne vil dog ikke blive beskrevet nærmere her.

De generelle betingelser i serviceovens kapitel 24

Det følger af lovens § 124:

- at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten kun må ske, når det er absolut nødvendigt (stk. 1),
- at det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne (stk. 2),
- at kommunen forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken (stk. 3),
- at anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået, og at mindre indgribende foranstaltninger skal anvendes, hvis disse er tilstrækkelige (stk., 4), og
- at magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødige krænkelser eller ulemper (stk. 5).

De konkrete betingelser for magtanvendelse efter § 126

De konkrete betingelser for fastholdelse mv. er, som nævnt, opregnet i lovens § 126, som er sålydende:

“§ 126. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når

1) der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og

2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlig hygiejne-situationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 136, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejne-situationer i fremtiden kan undgås.”

Magtanvendelse i form af fastholdelse efter bestemmelsens 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.

Afgørelsen om at fastholde i den akutte situation efter § 126, stk. 1, træffes af personalet.

Fastholdelsen må aldrig strækkes ud over det tidsrum, der er absolut nødvendigt.

Velfærdsministeriet beskrevet reglerne i vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

I vejledningen er blandt andet anført:

”Nærliggende risiko for væsentlig personskade

44. Magtanvendelse i form af fastholdelse er tilladt i situationer, hvor der er risiko for, at pågældende skader sig selv, eller der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre beboere, personale eller andre personer.

Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Hvis en person er truende over for andre beboere, skal der tages hensyn til de andre beboere.

Har personen fx kort forinden været voldelig, og er personen stadig stærkt ophidset, kan der være nærliggende risiko for, at den pågældende vil gribe til vold igen.

Hensynet til de andre beboere kan i den konkrete situation indebære, at denne person bør holdes fast og evt. føres til et andet lokale.

Det er ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at den pågældende vil foretage sig noget, der kan udsætte personen selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Der skal i den konkrete situation være en reel og begrundet risiko for, at vedkommende vil foretage sig handlinger, der er egnede til, at personen skader sig selv eller andre.

Det er således ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, at en person skubber eller tjatter til en anden. Verbale trusler er heller ikke i sig selv nok til at udgøre en risiko.

Eksempler på væsentlig personskade er brækkede lemmer, hjernerystelser, kraniebrud, tabte eller løse tænder, snitsår og kvæstelser opstået enten ved grov fysisk vold eller ved brug af skarpe instrumenter som knive, sakse m.v. eller andre redskaber. Væsentlig personskade kan også være forgiftningstilstande, forbrændinger og bid.

Absolut påkrævet

45. Anvendelsesområdet for § 126 er begrænset til tilfælde, hvor anvendelsen er absolut påkrævet for at afværge en nærliggende risiko for væsentlig personskade på sig selv eller andre. Magtanvendelse i form af fastholdelse kan derfor ikke lovligt finde sted i de tilfælde, hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder.

At indgrebet er absolut påkrævet for at undgå personskade indebærer, at den pågældende er insisterende og vedholdende i sin udtryksform. Alle andre, og mindre indgribende metoder og midler skal have vist sig nyttesløse, ligesom pågældende ikke viser tegn til at ville ændre adfærd. Hvis en person fx kontinuerligt slår hovedet ind i væggen, og den pågældende ikke holder op, selv om personalet har forsøgt at berolige vedkommende ved at tale med ham eller hende, ved at henlede opmærksomheden på noget andet, ved at forsøge at motivere vedkommende til at holde op eller ved at skælde ud, og der er risiko for væsentlig personskade, hvis den pågældende fortsætter, kan det være nødvendigt at fastholde fx hoved og arme.

...”

Fysisk støtte, som har til formål at modvirke effekten af rykvisse kramper, spasticitet etc., eller som har til formål at berolige, betragtes ikke som magtanvendelse, jf. vejledningen, pkt. 46.

Bestemmelsen i § 126, stk. 2, giver adgang til, at kommunen undtagelsesvis og for en afgrænset periode kan træffe afgørelse om at tillade fysisk magtanvendelse i form af at fastholde en person ved personlig hygiejne, hvis dette må anses som en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten.

Beslutning om at godkende fastholdelse i hygiejnesituationer efter § 126, stk. 2, træffes af kommunen som en myndighedsafgørelse. Det betyder, at beslutningen ikke kan delegeres til medarbejdere på bosteder, plejehjem mv., men skal træffes på forvaltningsniveau. Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands endelige rapport af 6. september 2006 om bostedet Spurvetofte.

I bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven, opremses de situationer, hvor fysisk magtanvendelse kan ske i hygiejnesituationer (bekendtgørelsens § 4):

”§ 4. Fysisk magt i form af fastholdelse vil kunne tillades i følgende personlige hygiejnesituationer:

- 1) Tandbørstning.
 - 2) Barbering.
 - 3) Hårvask, badning og tøjskift.
 - 4) Klipning af hår og negle.
 - 5) Skiftning af bleer og bind.
 - 6) Pleje af hud.
 - 7) Fjernelse af madrester i kindpose og mundhule.
- ...”

Fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer vil kunne tillades i en tidsperiode på indtil 3 måneder. Kommunalbestyrelsen vil kunne forlænge tidsperioden, der dog ikke kan overstige i alt 6 måneder, idet andre metoder til at fremme hygiejneforholdene hos den pågældende sideløbende skal udvikles efter servicelovens § 126, stk. 2, 2. pkt., jf. bekendtgørelse nr. 789 § 4, stk. 4.

Der vil efter denne periodes udløb igen kunne træffes afgørelse om tilladelse af fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer for en periode på indtil 3 måneder med mulighed for forlængelse i op til 6 måneder under visse nærmere angivne betingelser, jf. bekendtgørelse nr. 789, § 4, stk. 5.

Kommunen skal udarbejde handleplaner i overensstemmelse med servicelovens § 141 for alle personer, der udsættes for magtanvendelse, jf. lovens § 136, stk. 2.

Ifølge vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten har handleplanerne til formål at beskrive overvejelser og pædagogiske metoder, som skal tages i anvendelse for at undgå, at behovet for magtanvendelse opstår i fremtiden samt for at minimere varigheden af foranstaltningen.

Særligt for fastholdelse mv. i hygiejnesituationen fremgår det direkte af § 126, stk. 2, at det samtidig gennem den faglige handlingsplan skal ”søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås”.

De handleplaner, som skal udarbejdes for alle personer, der udsættes for magtanvendelse, skal ifølge lovens § 141 angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv.

Handleplanerne bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Ifølge vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 skal planen indeholde en beskrivelse af målet med den aktuelle indsats. Det kan f.eks. være en beskrivelse af hvilke hjælpemidler, boligindretning og /eller socialpædagogisk bistand i hjemmet, der kan støtte personen i at få hverdagen til at fungere, eller hvilke tilbud om uddannelse eller kurser, der kan være behov for. Der kan også være behov for at revurdere et allerede givet beskæftigelsestilbud.

Det er videre angivet i vejledningen, at udarbejdelse af planer også er af væsentlig betydning for personalets retssikkerhed, idet det af planen skal fremgå, hvilke handlinger og metoder der

forventes af medarbejderen. Denne beskrivelse sikrer, at tilrettelæggelsen og udførelsen af hjælpen til den pågældende ikke overlades til den enkelte medarbejder, men gøres til genstand for en fælles dialog. En dialog hvor handlinger og metoder i hjælpen til mennesker med særlige behov fortsat drøftes på baggrund af etiske overvejelser.

Der er tale om en *pligt* for den sociale myndighed til at udarbejde sådanne planer for personer, der har været underkastet magtanvendelse.

I bekendtgørelse nr. 893, om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet, af 9. juli 2007 (tidligere bkg.nr. 1613 af 12. december 2006) er fastsat særlige regler om magtanvendelse over for børn og unge.

De konkrete betingelser for magtanvendelse efter § 127

De konkrete betingelser for tilbageholdelse i boligen er, som nævnt, opregnet i lovens § 127, som er sålydende:

”§ 127. Under samme betingelser som i § 125, stk. 2, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om, for hvilken periode tilbageholdelse i boligen kan anvendes, og skal løbende vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.”

Betingelserne i § 125, stk. 2, som der henvises til er, at:

“1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og
3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.”

Ifølge Velværdsministeriets vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten forudsætter tilbageholdelse i boligen f.eks. en konkret viden om, at personen ofte forlader boligen, og/eller vedvarende udtrykker ønske om at forlade boligen.

Det er således ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at personen vil forlade boligen og derved vil udsætte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Der er ikke hjemmel til at føre personen tilbage til et lokale med låst dør. Fysiske indgreb i form af at føre en person tilbage skal kombineres med tryghedsskabende initiativer mv. og forudsætter således altid, at der er personale eller andre tilstede, som kan yde denne hjælp.

De situationer, hvor en person er ved at forvilde sig ud af boligen, og hvor personalet kan tilbageholde personen uden at anvende magt, er ikke omfattet af § 127.

Det afgørende er ifølge vejledningen ikke det, at personen vil gå, men de synliggjorte risici der er forbundet med at gå på tidspunkter, hvor der ikke er mulighed for ledsagelse. Bestemmelsen giver således adgang til, at personalet eller andre kan tilbageholde en person, når de bliver opmærksomme på, at personen har forladt boligen eller er ved at forlade boligen, og dermed bringer sig selv i en farefuld situation.

Beslutningen skal, som det fremgår, ske for en afgrænset periode.

Det følger af Socialforvaltningens retningslinjer for magtanvendelse fra november 2007, at Socialforvaltningen, Kvalitets- og Tilsynskontoret altid skal forhåndsgodkende indgrebet. Hvis beboeren forholder sig passivt til beslutning om tilbageholdelse, vil Kvalitets- og Tilsynskontorets

godkendelse være tilstrækkeligt, men hvis borgeren modsætter sig indgrebet, skal det efter servicelovens § 130, stk. 1, forelægges det sociale nævn til godkendelse.

Det Sociale Nævn skal altså i disse situationer have godkendt beslutningen om tilbageholdelse, inden den kan sættes i værk, medmindre det har været påkrævet at sætte foranstaltningen i værk, inden Det Sociale Nævns afgørelse foreligger, jf. servicelovens § 130, stk. 4 (nævnets stillingtagen indhentes efterfølgende).

Borgeren skal have beskikket en advokat under sagens behandling.

Ifølge § 3, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 må tilbageholdelse i boligen mv. ikke være en følge af særlige dørbnere, uden at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse herom efter servicelovens § 127. Personer, der ikke er omfattet af en afgørelse om tilbageholdelse i boligen mv. efter servicelovens § 127, skal sikres nødvendig hjælp til at betjene de særlige dørbnere.

Indgrebet skal revurderes af forvaltningen senest 8 måneder efter, at afgørelsen er truffet.

Som borgerrådgiver kan jeg ikke tage stilling til kommunens afgørelser, og jeg vil derfor ikke i konkrete tilfælde tage stilling til, om en magtanvendelse er lovlig. Min undersøgelse af magtanvendelsen angår derfor alene rammerne for magtudøvelse, tilsyn mv. samt de formelle bestemmelser om den sagsbehandling, indberetning mv., som foregår i forbindelse med magtanvendelsen.

Sagsbehandlingsregler, indberetning mv.

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen, jf. for børn og unges vedkommende servicelovens § 123, stk. 4 og for voksnes vedkommende lovens § 136.

Alle indgreb i den personlige frihed skal registreres og indberettes til kommunen. Det gælder både lovligt iværksatte foranstaltninger efter §§ 126 og 127, nødværge og nødret og endelig ulovlige indgreb samt magtanvendelse iværksat med samtykke.

Ifølge § 10 i bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 skal registrering efter lovens § 136 ske på særlige indberetningsskemaer, som kan rekvireres hos Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet).

Socialministeriet har i et brev til Folketingets Ombudsmand af 19. april 2006 anført følgende om den tidligere (og på dette punkt enslydende) magtanvendelsesbekendtgørelse:

"Socialministeriet kan oplyse, at det fremgår af lov om social service § 109 I, at optagelse i særlige botilbud efter § 109 e og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 109 a, skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.

Det fremgår endvidere af bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service § 10, at registrering efter servicelovens § 109 I skal ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer, der kan rekvireres hos Socialministeriet.

Der er således ikke hjemmel til, at [kommunen] kan benytte lokalt udarbejdede skemaer i stedet for de af Socialministeriet udarbejdede skemaer.

Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skal på baggrund af indberetningerne vurdere, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning. Der er i den forbindelse ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet træffer beslutning om, at der i forbindelse med

magtanvendelse skal ske indberetning af yderligere oplysninger udover de oplysninger, der fremgår af Socialministeriets skemaer.”

På skema 1 indberettes blandt andet tilbageholdelse efter § 127.

På skema 2 indberettes fastholdelse og føring (§ 126, stk. 1), herunder indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

Skema 3 er et indstillingsskema, hvorpå bostedet formulerer et ønske om forvaltningens godkendelse af fastholdelse i hygiejnesituationen.

Registreringspligten for lovligt iværksatte foranstaltninger knytter sig til selve iværksættelsen af en godkendt foranstaltning. Registreringen af f.eks. godkendt tilbageholdelse eller fastholdelse i hygiejnesituationer skal således ikke gentages for hver gang, der gøres brug af den godkendte fastholdelse.

Det betyder, at der (bortset fra ansøgningen til forvaltningen) alene skal ske registrering og indberetning til forvaltningen første gang, den godkendte foranstaltning iværksættes.

Registrering af magtanvendelse efter servicelovens §§ 126-127 skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted. Registreringerne skal indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 789 § 12. Forvaltningerne kan godt fastsætte kortere frister, f.eks. i form af krav om løbende indberetning.

I tilfælde, hvor der sker overtrædelse af reglerne, hvor fortsat magtanvendelse skal godkendes af Det Sociale Nævn, eller hvor indgreb er foretaget som led i nødværge eller nødret, skal registrering foretages straks og senest dagen efter, at foranstaltningen er sat i værk, jf. bekendtgørelsens § 11. Disse registreringer skal indberettes straks og senest på 3. dagen til kommunalbestyrelsen.

Registrering efter de nævnte bestemmelser foretages af den person, der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person, der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte, som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, jf. bekendtgørelsens § 14.

Da der som nævnt stilles det formkrav til indberetningen, at Socialministeriets skema skal anvendes, må det forudsættes, at samtlige rubrikker som udgangspunkt skal udfyldes.

Registrerede foranstaltninger indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen på de særlige indberetningsskemaer, jf. bekendtgørelse nr. 789 § 12, stk. 2.

Socialforvaltningen har besluttet at indberetning af magtanvendelse efter servicelovens § 126 skal ske løbende, jf. forvaltningens retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten 2007.

Socialforvaltningen har ved brev af 26. juni 2008 blandt andet oplyst følgende herom:

”Socialforvaltningen kan oplyse, at alle registrerede tilfælde af magtanvendelse, dvs. ikke kun magtanvendelse efter servicelovens § 126, skal indberettes løbende, dog er fristen for indberetning af en måneds magtanvendelser altid senest den 5. i den efterfølgende måned eller førstkommande hverdag, hvis den 5. er en lør-, søn- eller helligdag.

Fristerne for indberetning er indskærpet overfor alle Socialforvaltningens tilbud til børn og unge, udviklingshæmmede og psykisk syge i maj måned 2008.”

Tilsyn mv.

Efter retssikkerhedslovens § 15 har kommunalbestyrelsen ansvaret for, hvordan kommunen planlægger og udfører sin virksomhed på det sociale område. Efter § 16 har kommunalbestyrelsen pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses.

Kommunalbestyrelsen har således pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbudene samt til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og lovgivningen.

På baggrund af de ovenfor nævnte indberetninger vurderer kommunen, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning, og der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som forelægges for kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, jf. bekendtgørelsen nr. 789 § 15.

Det løbende tilsyn med indberettede sager suppleres med (de fysiske) tilsyn efter servicelovens § 151, hvorefter kommunen har pligt til at føre tilsyn med, at de kommunale opgaver efter §§ 83 og 86 løses i overensstemmelse med de afgørelser, kommunalbestyrelsen har truffet efter disse bestemmelser og i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagne kvalitetsstandarder, jf. §§ 138 og 139.

Af vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 fremgår følgende vedrørende indberetning:

”112. På baggrund af indberetningerne vurderer kommunalbestyrelsen, hhv. regionsrådet, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning, og der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som forelægges for kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, jf. bekendtgørelsens § 15.

Det er således væsentligt, at der løbende er politisk bevågenhed om disse forhold, og at problemer og metoder kan indgå i en dialog mellem kommunalbestyrelsen og brugerorganisationer, herunder de kommunale handicapråd, og pårørende.
...”

Ifølge vejledningen skal kommunen således vurdere indberetningerne for at se, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning.

Klageregler

Beslutninger om magtanvendelse efter servicelovens §§ 126-127 kan indbringes for Det Sociale Nævn, jf. lovens § 133, stk. 1. Klageadgangen gælder også indgreb, som udføres af private leverandører.

Ifølge § 133, stk. 4 og § 134, stk. 4, kan en ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.

Inden en klage behandles i nævnet skal kommunen vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold. Derfor skal en klage først afleveres til kommunen. Kan kommunen ikke give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til nævnet, jf. retssikkerhedslovens § 66.

Klagen skal indgives inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. retssikkerhedslovens § 67.

Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen kan dog på baggrund af en klage optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning, jf. retssikkerhedslovens (lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007) § 63.

Såfremt indgreb efter § 127 er sket mod den pågældendes vilje og derfor har været forelagt Det Sociale Nævn til godkendelse, kan nævnets godkendelse inden fire uger indbringes for Ankestyrelsen, jf. servicelovens § 134, stk. 1.

Også i disse tilfælde kan en ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage, jf. lovens § 134, stk. 4.

Der gælder også i disse tilfælde en klagefrist på fire uger, jf. § 134, stk. 1.

Der findes herudover særlige regler om adgangen til at få afgørelser om tilbageholdelse i boligen prøvet i domstolssystemet, jf. servicelovens § 135.

De berørte borgeres specielle situation og tilstand tilsiger, at der træffes særlige foranstaltninger for at sikre, at de kan have nytte af klagesystemet. Dette er der taget højde for i reguleringen på området på forskellig vis, f.eks. ved reglerne om pårørendes klageadgang.

I § 35 i bekendtgørelse nr. 893 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet af 9. juli 2007 er fastsat, at tilbuddets leder skal sikre sig, at såvel anbragte børn og unge som forældremyndighedens indehaver bliver gjort bekendt med reglerne i bekendtgørelsen, herunder adgangen til at klage til henholdsvis Ankestyrelsen og kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Der er ikke i bekendtgørelse nr. 789 om magtanvendelse på voksenområdet fastsat tilsvarende bestemmelser om forhåndsorientering om regelsættet og klageadgangen, men områdets særlige karakter gør det efter min opfattelse påkrævet, at de enkelte institutioner påtager sig et ansvar i denne henseende.

Socialforvaltningen har ved brev af 26. juni 2008 blandt andet oplyst følgende:

”Socialforvaltningen kan tilslutte sig Borgerrådgiverens betragtninger omkring hensigtsmæssigheden i forhåndsorientering af beboere og pårørende om regelsættet for magtanvendelse og mulighederne for klageadgang.”

KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET

I forbindelse med min inspektion af bostedet Sam-Bo havde jeg drøftelser med ledelsen og personale om bostedets forhold til magtanvendelse, og jeg stillede en række spørgsmål herom.

Magtanvendelse er sjældent forekommende på bostedet. Således var der ingen tilfælde af magtanvendelse i 2006 og 2007. Før denne tid var der typisk 2-3 om året, men den beboer, som disse magtanvendelser vedrørte, er der ikke mere.

Nye medarbejdere modtager Socialforvaltningens vejledning om magtanvendelse.

Nogle medarbejdere har tidligere været på kursus i magtanvendelsesreglerne. Der er planlagt et kursus i foråret 2008, hvortil alle er tilmeldt.

Nye medarbejdere introduceres til arbejdet gennem ’følvagter’, hvor de følges med en erfaren medarbejder. Som hovedregel får nye faste medarbejdere seks ’følvagter’, og vikarer får to.

Der anvendes en tjekliste, hvor man kan krydse af, når man har opnået kendskab til de forskellige områder og opgaver.

Der sørges for at nye medarbejdere ikke umiddelbart får lov at gå ind til beboere, som man erfaringsmæssigt ved, man ikke skal presse, eller som har en svær periode.

Konfliktsituationer eller lignende, som kunne involvere magtanvendelse, drøftes på fællesmøder eller personalemøder. Magtanvendelse drøftes også i sikkerhedsgruppen.

Der kan forekomme situationer, hvor der ikke er uddannet personale på bostedet. Bostedet forsøger at undgå det, men det kan forekomme ved sygdom og om natten.

Vagtplanlægningen foretages med udgangspunkt i, at erfarne/faste medarbejdere så vidt muligt er til stede – også for at leve op til kravene til medicingivning.

I planlægning og tilgangen til beboerne lægges vægt på at tage hensyn til beboerne og at sørge for at planlægge og udføre det daglige arbejde ud fra kendskabet til beboernes særlige forhold.

Hvornår forekommer magtanvendelse på bostedet?

Som nævnt oplyste bostedet, at magtanvendelse er en sjælden begivenhed på bostedet. Der er ikke registreret tilfælde af magtanvendelse i 2007.

Bostedet bestræber sig på at alt andet skal være forsøgt, inden man griber til magtanvendelse. Personalet og ledelsen drøfter, hvorvidt forskellige situationer er magtanvendelse.

Magtanvendelse kan f.eks. komme på tale på bostedet, når en beboer overfalder en anden beboer.

Bostedet bruger efter det oplyste ikke magtanvendelse i hygiejnesituationer.

Bostedet bruger efter det oplyste ikke magtanvendelse i form af tilbageholdelse i boligen. Der er dørlås (beboerne har selv nøgle), men ingen alarm når beboere går.

Bostedet har oplevet, at nogle beboere finder på at forlade bostedet på egen hånd. Bostedet oplever det ikke som noget stort problem, og hvis beboeren ikke selv finder hjem, finder personalet beboeren. I et tilfælde blev en beboer dog bragt hjem af politiet.

Alle beboere har efter det oplyste handleplaner, hvor det fremgår, i hvilke tilfælde magtanvendelse kan blive aktuel.

Bostedet har en god kontakt, dialog og samarbejde med de pårørende. De fleste beboere har efter det oplyste ikke forældre pga. deres høje alder, men mange har søskende, niecer og nevøer. Der er også nogle beboere, som ingen pårørende har.

Hvis der sker magtanvendelse, plejer der ikke at ske underretning til pårørende, men bostedet har ikke principiel modstand mod at gøre det, hvis det bliver aktuelt.

Efter medieomtalen i forbindelse med sagen om Bostedet Tokanten sendte ledelsen et brev med orientering til de pårørende. Efter ny medieomtale indkaldte ledelsen de pårørende til et orienterende pårørendemøde i februar 2008.

Bostedet har ikke noget pårørenderåd, da de pårørende efter det oplyste ikke har ønsket det.

Gennemgang af indberetninger

Jeg har gennemgået den modtagne kopi af den eneste registrerede magtanvendelse i 2008 (på tidspunktet for inspektionen)

Der er tale om et tilfælde af føring for at forhindre en beboer i at genere, råbe ad og gøre andre beboere bange samt kaste med blomsterkrukker den 6. marts 2008.

Registreringen er sket på skema 2 fra Socialministeriet.

På skema 2 indberettes fastholdelse og føring (§ 126, stk. 1), herunder indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

Skemaet indeholder relevante og efter min umiddelbare vurdering dækkende informationer om magtanvendelsen.

Enkelte rubrikker er dog ikke udfyldt. Det drejer sig om en rubrik til angivelse af forklaringer fra eventuelle andre, der overværede episoden og en rubrik til angivelse af borgerens forklaring.

For så vidt angår sidstnævnte fremgår dog af en anden rubrik oplysninger om beboerens efterfølgende reaktion, men ikke hans forklaring.

Reglerne om magtanvendelse er, som det fremgår ovenfor, baseret på hensynet til den pågældende borger, herunder med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov, jeg henviser til individualitetsprincippet og princippet om, at socialpædagogisk bistand altid går forud for magtanvendelse. Oplysninger om borgerens oplevelse af det passerede er derfor væsentlige for personalets fremadrettede pædagogiske og omsorgsmæssige opgavevaretagelse. Også for tilsynsmyndighedernes kontrol med magtanvendelsens lovlighed, udstrækning mv., er oplysningerne væsentlige.

Efter min opfattelse bør det også fremgå af registreringen, såfremt borgeren ikke ønsker at udtale sig eller ikke er i stand til at udtale sig om episoden.

Det bør også fremgå af registreringen, såfremt der ikke var yderligere personer, der overværede episoden og hvis forklaring kunne tilføres skemaet.

Tilføjelse af oplysninger om, at der ikke er noget at føje til de nævnte rubrikker, f.eks. fordi der ikke var yderligere personer, der overværede episoden, eller at borgeren ikke ønsker at udtale sig eller ikke er i stand til det, kan f.eks. ske ved at angive et minus i rubrikken. I modsat fald kan det ikke af registreringen ses, om manglende oplysninger i rubrikkerne skyldes en forglemmelse.

Jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at bostedet ikke har udfyldt relevante rubrikker i de nævnte tilfælde.

Tilsynets bemærkninger

Jeg har modtaget Socialforvaltningens to seneste tilsynsrapporter. Af tilsynsrapport vedrørende anmeldt tilsyn den 25. juni 2007. fremgår blandt andet følgende vedrørende magtanvendelse:

”Ledelsen oplyser, at der ikke foretages magtanvendelser overfor beboerne på bostedet. Magtanvendelse er et emne der regelmæssigt drøftes på personalemøder.

Det er opfattelsen at medarbejderne er bekendt med regler og retningslinier.

...

Det er tilsynets vurdering, at der i medarbejdergruppen er kendskab til bestemmelserne og procedurene for magtanvendelser og indberetninger heraf.”

VURDERING

Omfanget af magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om magtanvendelse forekommer på institutionen og i hvilket omfang?

Magtanvendelse forekommer sjældent på bostedet. Bostedet havde ingen tilfælde af magtanvendelse i 2007.

Indberetninger

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der er overensstemmelse mellem antallet af magtanvendelser i 4. kvartal 2007 og antallet af indberetninger.

Bostedet oplyste, at bostedet i 4. kvartal 2007 ikke havde nogen tilfælde af magtanvendelse.

Grund til opmærksomhed mod registrering og indberetning af magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet registreres og indberettes i overensstemmelse med lovgivningen.

Baseret på mine samtaler med ledelse og medarbejdere og på gennemgangen den modtagne indberetning, er det min vurdering, at der ikke er særlig grundlag for at antage, at der forekommer magtanvendelse på bostedet, som ikke registreres og indberettes.

Dog bemærkes, at min gennemgang har påvist enkelte fejl ved registreringerne. Der er dog tale om mindre fejl af hovedsageligt ordensmæssig karakter.

Ledelsens og medarbejdernes beredskab

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om ledelse og medarbejdere synes at være velforberedt på, hvorledes de kan/skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale.

Mine vurderinger er baseret på en række spørgsmål til ledelse og personale på bostedet samt en mere generel drøftelse af magtanvendelsesbegrebet.

Ledelse og medarbejdere synes at være tilstrækkeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale, således at magtanvendelse undgås i videst mulige omfang. Ledelse og medarbejdere synes også at have god forståelse for kompetenceforholdene og for reglerne om registrering og indberetning.

Jeg har herved lagt vægt på, at ledelse og medarbejdere efter min vurdering viste forståelse for og havde truffet forholdsregler til sikring af, at beboerne undgår at blive bragt i situationer, hvor magtanvendelse kan blive nødvendig.

Grund til opmærksomhed mod magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg har ikke i forbindelse med min inspektion fundet konkret grundlag for at konstatere, at der er at der er behov for at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Andre forhold vedrørende magtanvendelse

Endelig skulle inspektionen afdække eventuelle andre forhold vedrørende magtanvendelse på bostedet, som giver anledning til bemærkninger.

Jeg har ingen bemærkninger under dette punkt.

6. VOLDSPOLITIK

GENERELT OM VOLDSPOLITIK

Der foreligger ikke nogen pligt efter lovgivningen til at udarbejde en egentlig voldspolitik, men på institutioner hvor vold jævnligt forekommer, hvad enten det er vold mellem beboere eller beboeres vold mod personalet, finder jeg det hensigtsmæssigt, at der formuleres en voldspolitik.

Af Folketingets Ombudsmands opfølgingsrapport af 29. september 2005 vedrørende ombudsmandens inspektion den 17. januar 2005 af Bostedet Solstriben i Københavns Kommune fremgår, at kommunen har oplyst, at alle bosteder i kommunen er forpligtet til at udarbejde en voldspolitik, som også skal omfatte procedurer for anmeldelse af vold til henholdsvis forvaltningen og til politiet.

En voldspolitik kan f.eks. indeholde retningslinjer for forebyggelse, skadshjælp, registrering, krisebehandling, psykologhjælp, procedurer for debrefing og andre former for hjælp til den forurettede og andre berørte, anmeldelse til politi og andre samt orientering af andre berørte, f.eks. andre beboere m.fl.

Som det ses, foreligger der vide rammer for, hvad en voldspolitik kan indeholde.

Som et bidrag kan nævnes, at Folketingets Ombudsmand ved flere lejligheder (f.eks. i sin rapport om inspektionen af Psykiatrisk Center i Gentofte den 15. august 2006) har udtalt, at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse efter ombudsmandens opfattelse bør ligge hos ledelsen, dog således at der ikke indgives anmeldelse, hvis den forurettede ikke ønsker det.

Socialforvaltningen har ved brev af 30. juni 2008 oplyst, at det på et møde med forstanderne for bo- og dagtilbud på handicapområdet er blevet præciseret, at det i tilfælde af vold mod en medarbejder er ledelsens ansvar at foretage politianmeldelse, men at ledelsen kun indgiver anmeldelse, hvis den forurettede ønsker det.

Socialforvaltningen har endvidere ved brev af 25. juni 2008 blandt andet anført følgende:

”Socialforvaltningen skal omkring rapportens afsnit om voldspolitik henvise til ’Notat om anmeldelse af strafbare handlinger’ (godkendt af Folketingets Ombudsmand juli 2007) samt ’Skema for anmeldelse af strafbare handlinger’, som er fremsendt til Borgerrådgiveren i forbindelse med forvaltningens besvarelse af Borgerrådgiverens endelige rapport om inspektion på en anden af Socialforvaltningens tilbud, Bostedet Nordlys.

Socialforvaltningen finder det vigtigt, at der bliver indgivet anmeldelse ved begrundet mistanke om strafbare forhold, som er begået af en medarbejder i bo- og dagtilbud under Socialforvaltningen eller af en bruger, der benytter forvaltningens tilbud.

Hvis en bruger mistænkes for eller har begået en strafbar handling, skal der som udgangspunkt ske anmeldelse. Dette gælder både, hvor ofret er en medarbejder eller en anden bruger.

Hvis brugeren ikke er i stand til at anmelde handlingen skal personalet vurdere, om der skal ske anmeldelse. I denne vurdering kan, hvor der ikke er tale om alvorlig personfarlig kriminalitet, indgå om anmeldelsen vil være skadelig for ofret og/eller gerningsmanden. Der skal således ske en afvejning af den strafbare handling i forhold til den skade som en anmeldelse og en efterfølgende straffesag kan betyde.

Forvaltningen kan oplyse, at der på forstandermøde mandag den 23. juni 2008 vil blive drøftet emnet "vold", herunder politianmeldelse og voldspolitik m.v. Politikken vil blive evalueret i 2009."

KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET

I forbindelse med min inspektion af bostedet havde jeg drøftelser med ledelsen og personale om bostedets håndtering af vold, og jeg stillede en række spørgsmål herom.

Der forekommer efter det oplyste voldsepisoder på bostedet, men det hører til sjældenhederne.

Når det forekommer, kan det f.eks. have karakter af kast med genstande eller lignende.

Nattevagterne bærer overfaldsalarmer.

Bostedet har en nedskrevet kriseplan for ansatte, som består af en handleplan for den kollega, der skal hjælpe en kriseramt.

Kriseplanen udleveres til nye medarbejdere.

Herudover har bostedet ingen egentlig nedskrevet voldspolitik, men sikkerhedsgruppen har overvejet at samle den gældende praksis mv. i en nedskrevet voldspolitik. Dette vil blive drøftet på førstkommende møde i sikkerhedsgruppen.

Bostedet arbejder efter det oplyste ikke overordnet med voldsforebyggelse på grund af, at vold hører til sjældenhederne. Det drøftes på personalemøder, hvordan man kan undgå konflikter. Medarbejderne prøver i det daglige at være på forkant med konflikterne. Også handleplanerne anvendes i dette arbejde. Som det fremgår ovenfor, arbejder bostedet dog løbende med konfliktforebyggelse og -håndtering.

Vold over for medarbejdere vil blive registreret som en arbejdsskade.

Vold mellem beboere vil blive registreret i kardex.

Bostedet har efter det oplyste ingen praksis for indberetning til forvaltningen af voldsepisoder.

Bostedet har ikke oplevet så alvorlig vold, at det førte til politianmeldelse, men er opmærksom på at noget sådant kunne ske. Det vil i givet fald være den enkelte medarbejder, som tager initiativ til politianmeldelsen, men personen vil ikke stå alene, idet det forudsættes drøftet med ledelse/kolleger, så det ikke bliver en privatsag.

Som nævnt har Folketingets Ombudsmand ved flere lejligheder udtalt, at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse efter ombudsmandens opfattelse bør ligge hos ledelsen, dog således, at der ikke indgives anmeldelse, hvis den forurettede ikke ønsker det.

Jeg er enig i denne opfattelse. Ud over at gøre opmærksom herpå, foretager jeg ikke yderligere vedrørende dette forhold.

VURDERING

Omfanget af vold på institutionen

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om vold forekommer på institutionen og i hvilket omfang.

På baggrund af det oplyste kan jeg konstatere, at vold forekommer på bostedet, men kun sjældent. Der er i givet fald normalt tale om mildere former for vold.

Ledelsens og medarbejdernes beredskab

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om ledelse og medarbejdere synes at være velforberedt på hvorledes de kan/skal agere i situationer med vold.

Ledelse og medarbejdere synes i nogen grad at være forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer med vold.

Jeg har herved lagt vægt på den nævnte kriseplan for ansatte, herunder det oplyste om inddragelsen af medarbejdere ved udarbejdelsen.

Derimod synes bostedet i mindre grad at være forberedt på mere alvorlige voldsepisoder, som bostedet efter det oplyste dog heller ikke har oplevet.

Grund til opmærksomhed mod voldshåndtering på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om reaktioner på vold sker i overensstemmelse med lovgivningen og kommunens retningslinjer.

Jeg har ikke i forbindelse med min inspektion fundet særlig grundlag for at antage, at voldsepisoder i almindelighed håndteres uhensigtsmæssigt.

Jeg har dog noteret mig, at bostedet ikke har en egentlig voldspolitik, som socialforvaltningen har oplyst, at alle bosteder skal have.

Dette er beklageligt. Jeg har noteret mig, at der vil blive taget initiativ til at udarbejde en egentlig nedskrevet voldspolitik i sikkerhedsgruppen.

Jeg har også noteret mig, at bostedet ikke har etableret en praksis for at indberette voldsepisoder til forvaltningen.

Dette er beklageligt. Jeg går ud fra at bostedet sammen med forvaltningen vil sørge for, at der etableres en sådan praksis.

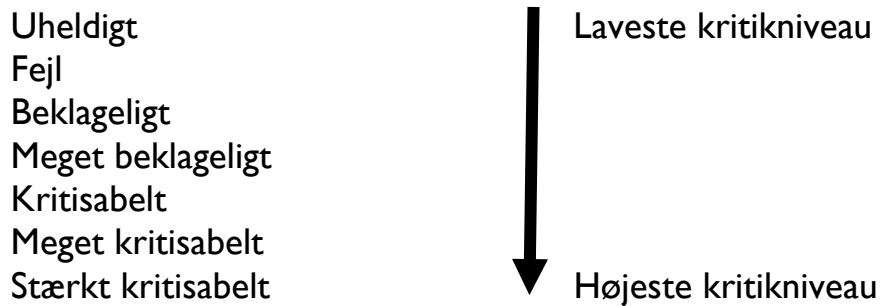
Andre forhold vedrørende vold

Endelig skulle inspektionen afdække eventuelle andre forhold vedrørende vold på bostedet, som giver anledning til bemærkninger.

Jeg har ingen bemærkninger om andre forhold vedrørende vold på bostedet.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstateringer af at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren udover ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan udbyde og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 11. september 2007.

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, jf. lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007.

Socialministeriets bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2007 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven.

INSPEKTION AF BOSTEDET SAM-BO

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk