



KØBENHAVNS KOMMUNE

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
Administrationscentret
Juridisk Afdeling

NOTAT

01-04-2008

Sagsnr.

2008-40231

Dokumentnr.

2008-168966

Sagsbehandler

Miriam Wilmont

Beretning 2007 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skal følge udviklingen i anvendelse af magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne og hvert år fremlægge en beretning for Sundheds- og Omsorgsudvalget. Sundheds- og Omsorgsudvalget besluttede på sit møde den 12. oktober 2006, at beretningen skal forelægges udvalget hvert år i andet kvartal.

I beretningen for 2006 vurderede forvaltningen, at den øgede indsats for pædagogisk støtte og vejledning til personalet medvirkede til at undgå eller imødegå situationer, hvor det blev nødvendigt at anvende servicelovens bestemmelser om magtanvendelse.

Samtidig blev det påpeget, at der fortsat er behov for understøttelse og

Administrationscentret

Sjællandsgade 40, G215
2200 København N

Telefon
3530 3756

Telefax
3530 3959

E-mail
ST52@suf.kk.dk

EAN nummer
5798009291004

www.kk.dk

undervisning i de administrative regler om indberetningspligt mm., hvorfor der med den øgede fokus på dette område måtte forventes en stigning i antallet af indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Forvaltningen har i 2007 i alt registreret og behandlet 99 tilfælde af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten efter serviceloven, hvilket er en stigning på 56 sager i forhold til 2006.

Borgerrådgiveren gennemførte i 2007 en egen driftsundersøgelse om administrationen af servicelovens bestemmelser om magtanvendelse og delte i den forbindelse forvaltningens opfattelse af, at der er tale om relativt komplicerede regler, der skal efterleves blandt et stort antal medarbejdere med forskellige uddannelsesmæssige baggrunde. Disse forhold sammenholdt med, at der er en relativ stor udskiftning i plejepersonalet indikerer, at der til stadighed er behov for en betydelig indsats og opmærksomhed på området.

Det er forvaltningens vurdering, at den særlige indsats, der har kørt sideløbende med de øvrige planlagte undervisningsforløb i forhold til fortsat udbredelse af kendskabet til servicelovens bestemmelser om indberetningspligt mm., er den helt overvejende årsag til en stigning i antallet af indberetninger og ansøgninger.

Sammenfattende imødeser forvaltningen således, at antallet af registreringer fortsat vil stige en tid endnu i takt med den fortsatte indsats.

1. Baggrund.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen administrerer området efter servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne med en varig og betydelig nedsat psykisk funktionsevne.

Servicelovens bestemmelser er dels en præcisering af kommunens pligt til at yde omsorg og pligt til at undgå omsorgssvigt overfor borgere, som ikke kan tage vare på sig selv, og dels en pointering af, at omsorgspligten som altovervejende hovedregel skal udføres med borgerens samtykke og frivillige medvirken.

Fra denne hovedregel er der 5 undtagelser, som udtømmende opregner hvilke situationer og med hvilke midler magtanvendelse/indgreb kan finde sted:

- Anvendelse af pejle- eller alarmsystemer (§ 125)
- Fastholdelse og tilbageførelse (§ 126)
- Tilbageholdelse i boligen (§ 127)
- Anvendelse af beskyttelsesmidler for at forhindre fald (§ 128)

- Optagelse i særlige botilbud – flytning uden samtykke (§ 129)

Fælles for de nævnte indgreb er at,

- indgrebet skal være absolut nødvendigt og aldrig må erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.
- indgrebet alene kan udøves overfor borgere, hvor der foreligger faglig dokumentation for betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne
- der forud for indgrebet skal have været forsøgt, hvad der er muligt for at opnå frivillig medvirken til den nødvendige foranstaltning
- det altid skal overvejes, om en mindre indgribende foranstaltning er tilstrækkelig
- indgrebet skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt
- indgrebet skal være påkrævet, fordi der er overhængende fare for alvorlig personskaade på borgeren selv eller andre personer – at det vil være i strid med kommunens omsorgspligt, hvis der ikke fra personalet gribes ind
- indgrebene skal indberettes og registreres når de anvendes. De fleste af indgrebene kræver en forhåndsgodkendelse fra forvaltningen, forinden de kan bringes i anvendelse, og skal altid være vedlagt en handleplan for at så vidt muligt at imødegå fortsat anvendelse af indgrebet.
- enkelte af indgrebene kræver tillige en godkendelse i Det Sociale Nævn, samt at der beskikkes en advokat til at varetage borgerens interesser under sagen.

Magtanvendelse udover de nævnte indgreb kan som udgangspunkt ikke udføres med hjemmel i serviceloven (men eventuelt med hjemmel i psykiatriloven eller sundhedsloven).

Som anført forudsætter brug af magtanvendelse eller andre indgreb, at der foreligger en tilladelse fra forvaltningen.

Undtaget herfra er akut opståede situationer, hvor plejepersonale m.fl. vurderer, at fx fastholdelse af en dement borger er absolut nødvendigt for at undgå eller afværge et angreb på personer eller ejendele eller for at hindre, at den demente befinder sig i en situation, hvor der er fare for pågældendes liv eller helbred.

For disse akutte nødrets-/nødværgehandlinger er der en tidsmæssigt skærpet indberetningspligt i forhold til forvaltningen.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anvender indberetningerne og ansøgninger som grundlag for undervisning, vejledning og rådgivning overfor de udførende enheder med henblik på, at de fremadrettet får

værktøjer til så vidt muligt at undgå magtanvendelse og samtidig indsigt i de juridiske rammer for, hvornår magtanvendelse vurderes som nødvendig og lovlig. Endelig danner registrering af indberetningerne og ansøgningerne grundlag for den årlige beretning på magtanvendelsesområdet.

2. Magtanvendelsessager i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i 2007.

I 2007 har forvaltningen som ovenfor nævnt registreret og behandlet i alt 99 sager, fordelt således:

Alarm eller pejlesystemer:

Der er givet tilladelse til 23 foranstaltninger i form af GPS-pejlesystem til sporing, alarmmåtter eller alarmbrikker i f.eks. tøj til advisering af personalet (ofte i nattetimerne) om, at en borger er ved at forlade enheden.

Fastholdelse:

Der er givet 12 tilladelser for en afgrænset periode til fastholdelse i situationer, hvor personlig hygiejne er absolut nødvendig for borgers helbred.

Der er modtaget 16 indberetninger om fastholdelse i nødret/nødværge, som alle blev vurderet som lovlige. Hovedparten af disse fastholdelser har været for at afbryde igangværende fysiske angreb på personale eller medbeboere.

Tilbageførelse:

Der er ikke i 2007 modtaget indberetning eller ansøgninger om tilbageførelse.

Beskyttelsesmidler:

Der er givet 9 tilladelser til anvendelse af blødt bælte eller stofsele for at undgå fald fra rullestol, seng, stol eller toilet.

Flytning uden samtykke:

Forvaltningen har givet tilladelse til flytning i 23 sager, hvor borger ikke modsatte sig flytning men, hvor pågældende pga. af sin psykiske funktionsevne ikke kunne give et gyldigt og habilt samtykke til en flytning. Tilladelsen gives i disse tilfælde, når en værge giver samtykke til flytning og borgerens forhold har gjort, at pågældende ikke længere kan få den nødvendige pleje og omsorg i sin hidtidige bolig.

Forvaltningen har derudover behandlet 15 sager om flytning, som den pågældende borger modsætter sig. Der er her ligeledes tale om borgere med massivt nedsat psykisk funktionsevne og hvor det må lægges til grund, at flytning er absolut påkrævet for, at den nødvendige pleje og

omsorg kan gennemføres. I disse sager skal forvaltningen beskikke advokat samt udfærdige indstilling til godkendelse i Det Sociale Nævn inden flytning kan finde sted. Disse sager er ofte komplicerede og langvarige. De fleste af de berørte borgere har derfor været på midlertidigt aflastningsophold, mens sagen kørte, fordi forholdene i hjemmet ikke længere kunne forsvares.

Andet:

Forvaltningen har modtaget en indberetning om ”skjult” medicinering, som forvaltningen ikke har kunnet behandle som magtanvendelse efter serviceloven, idet forholdet henhører under anden lovgivning. Demensteamet blev sendt ud med rådgivning.

Den 13. marts 2007 blev serviceloven ændret således, at private leverandører, der efter kommunal visitation yder service overfor personkredsen, også er omfattet af magtanvendelsesregelsættet. Der er ydet vejledning af enkelte private leverandører ved Demensteamet vedrørende især alternativer til magtanvendelse. Forvaltningen har ikke i 2007 modtaget indberetninger eller ansøgninger om magtanvendelse fra private leverandører.

Geografisk fordeler det samlede antal ansøgninger og indberetninger i 2007 sig således:

Lokalområde Amager har ansøgt/indberettet 9 sager (2 flytning uden samtykke, 2 alarmer, 1 stofsele og 4 fastholdelser)

Lokalområde Vanløse, Brønshøj og Husum har ansøgt/indberettet 21 sager (6 flytning uden samtykke, 9 alarmer, 5 fastholdelser og 1 nødværge)

Lokalområde Valby har ansøgt/indberettet 16 sager (4 flytning uden samtykke, 2 alarmer, 5 stofsele, 4 fastholdelser og 1 sag som ikke var magtanvendelse i servicelovens forstand)

Lokalområde Indre By, Vesterbro og Kgs. Enghave har ansøgt/indberettet om 9 sager (6 flytning uden samtykke, 2 fastholdelser og 1 stofsele)

Lokalområde Bispebjerg og Nørrebro har ansøgt/indberettet 20 sager (4 flytning uden samtykke, 3 stofsele, 5 alarmer, 7 fastholdelser og 1 nødværge)

Lokalområde Østerbro har ansøgt/indberettet 22 sager (15 flytninger uden samtykke, 2 alarmer og 5 fastholdelser)

Den Centrale Visitation har ansøgt/indberettet 2 sager (2 flytning uden samtykke).

3. Udvikling

Antallet af indberetninger/ansøgninger om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne har udviklet sig således:

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
39 sager	83 sager	117 sager	56 sager	64 sager	43 sager	99 sager

Som nævnt i indledningen til denne beretning er det forvaltningens vurdering, at årsagen til stigningen fra 2006 til 2007 i antallet af modtagne indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse kan forklares med, at der er et ekstra fokus hos de udførende enheder på magtanvendelse som følge af, at der sideløbende med det planlagte undervisningsforløb af Demensteamet og Juridisk afdeling har været ydet en særlig indsats i forhold til udbredelse af kendskabet til servicelovens bestemmelser om indberetningspligt og dennes betydning for borgernes retssikkerhed.

Forvaltningen har ikke belæg for at antage, at der i 2007 har været udført flere magtanvendelsesindgreb end i 2006 men finder, at stigningen generelt skal ses som en yderligere bevidstgørelse hos enhederne om, hvornår et indgreb er omfattet af servicelovens regler om magtanvendelse og, at indberetninger skal registreres i forvaltningen.

Forvaltningen forventer derfor, at der således også i 2008 kan ske en stigning i indberetninger samt ansøgninger om magtanvendelse i forhold til 2007.

Det skal oplyses, at forvaltningens generelle tilsynskoncept er tilpasset bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 805 af 29. juni 2007 om tilsyn på plejehjem og plejeboliger mv., hvor der stilles krav om, at tilsynet blandt andet skal belyse, hvordan ledelsen sikrer, at reglerne om magtanvendelse overholdes, herunder registrering og indberetning af magtanvendelse og, om der er instruktion af medarbejderne om reglerne i magtanvendelse.

Kommunens 52 plejehjem har modtaget såvel ordinært anmeldt som ordinært uanmeldt tilsyn (i alt 104 tilsynsbesøg i 2007). Dette tilsyn er udført af KR Rådgivning, som kommunen har udliciteret tilsynsopgaven til.

Konklusionen på disse besøg er, at ledelsen vedrørende magtanvendelse er velbekendt med regelsættet på området, og at flere institutioner har internt materiale om magtanvendelse. Hvis ikke der er udarbejdet internt materiale, benyttes kommunens hjemmeside om magtanvendelse.

Der er ikke af tilsynet konstateret mangler vedrørende de pågældende plejehjems procedurer for magtanvendelse.

4. Borgerrådsgiverens egen driftundersøgelse på magtanvendelsesområdet.

Borgerrådsgiveren har undersøgt administrationen af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i Socialforvaltningen og i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Undersøgelsens hovedvægt blev lagt på administration og procedurer dvs. registrering, indberetning og tilsyn i forhold til servicelovens bestemmelser om fastholdelse eller tilbageføring (§ 126).

Den endelige rapport blev offentliggjort den 5. februar 2008. Rapporten har været forelagt på Sundheds- og Omsorgsudvalgets møde den 27. marts 2008, hvor forvaltningens orientering blev taget til efterretning.

Borgerrådsgiveren konkluderer, at forvaltningernes udtalelser og fremlagte materiale giver indtryk af, at der generelt arbejdes målrettet for, at de berørte medarbejdere er bekendt med reglerne og deres anvendelse samt har tilrettelagt rammer for tilsynet og konkrete procedurer, der kan sikre, at der følges op på konkrete sager og generelle tendenser.

I forhold til den konkrete del af undersøgelsen på Sundheds- og Omsorgsforvaltningens område konkluderer Borgerrådsgiveren, at der kan konstateres fejl og forsømmelser i forbindelse med udfyldelsens af registrering/indberetning om magtanvendelse. Borgerrådsgiveren finder det beklageligt, at forvaltningen har anvendt internt udarbejdede skemaer. Endelig bad Borgerrådsgiveren om supplerende oplysninger og bemærkninger fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om følgende:

- En redegørelse for hvilke midler forvaltningen generelt anvender for at afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning om magtanvendelse
- forvaltningens bemærkninger til rapportens konklusioner vedrørende forvaltningens anvendelse af skemaer
- forvaltningens bemærkninger til henstilling om, at forvaltningens prøvelse af de enkelte sager som udgangspunkt må omfatte de samme forhold som er gennemgået i rapporten.

Forvaltningen har den 04. april 2008 sendt supplerende opfølgningssvar til Borgerrådsgiveren.

Forvaltningen har som en del af opfølgning på magtanvendelsesområdet i januar og februar 2008 foretaget en undersøgelse ved samtlige udførende enheder om kendskab til regelsættet, herunder om der er taget imod tilbud om undervisning eller

lign. på området.

Resultatet af rundspørgen er videreformidlet til alle P/O- og ældrechefer. Forvaltningen har i den anledning bedt cheferne om at følge op og vurdere, om der i deres område er enheder, som har særligt behov for undervisning i reglerne.

Undersøgelsen bekræfter forvaltningens tidligere udmeldte opfattelse af, at der fortsat – og formentlig til stadighed - er stor efterspørgsel på undervisning i reglerne om magtanvendelse.

Demensteamet udbyder derfor igen i 2008 kurser til alle enheder. Flere enheder har allerede modtaget undervisning i januar og februar 2008 og flere har tilmeldt sig de planlagte kurser i 2008.

Demensteamet afholder ligeledes i foråret 2008 en særlig kursusdag for ledere om regelsættet for magtanvendelse, hvor Juridisk afdeling deltager med undervisning i de præciseringer mm., som Borgerrådgiverens rapport har givet anledning til.

Demensteamet har primært en udgående rådgivende funktion om faglige og socialpædagogiske tiltag, men vejleder også i forhold til det administrative regelsæt om magtanvendelse. I det omfang teamet støder på hændelser, som efter teamets opfattelse skulle have været indberettet, rådgiver Demensteamet enheden om indberetningspligten, herunder praktisk vejledning i forbindelse med selve indberetningen/ansøgningen, ligesom Juridisk afdeling informeres. Juridisk afdeling tager herefter kontakt til ledelsen med henblik på at få rettet op på den konkrete sag, og samtidig forebygge eventuelle fremtidige lignende sager. Såfremt en indberetning eller ansøgning er mangelfuld eller behæftet med fejl retter enten Demensteamet eller Juridisk afdeling henvendelse til den pågældende leder, gennemgår materialet og er behjælpelig med fornyet udfyldelse.

Forvaltningen indfører en praksis om, at der i forbindelse med årsberetningen om magtanvendelse vil blive rettet henvendelse til enhederne med henblik på afklaring af, om der er tilfælde, hvor registrering/indberetning ikke har fundet sted.

Forvaltningens reagerede på Borgerrådgiverens kritik af brug af internt udarbejdede skemaer umiddelbart efter, at forvaltningen modtog udkast til rapporten i faktuel høring. Siden da er det således, alene Socialministeriets skemaer, der er tilgængelige på forvaltningens intranet, og forvaltningen er derudover i gang med at tilrette vejledningsmaterialet i overensstemmelse hermed.

Forvaltningen har udarbejdet en sagsgang i Juridisk afdeling således, at der fremover altid foretages en konkret prøvelse af indkomne

indberetninger i overensstemmelse med Borgerrådgerens
henstillinger.