



01-10-2013

Sagsnr.
2013-67252

Dokumentnr.
2013-308335

Sagsbehandler
Lone Ahm

Samarbejde med pårørende til borgere med demens og andre psykisk resourcesvage borgere

Samarbejde med pårørende og andre, der kan støtte de svageste ældre, har stor betydning for kvaliteten af det arbejde, som forvaltningen udfører bl.a. i hjemmeplejen og på plejecentrene.

I lovgivningen og i kommunens demenspolitik og andre politikker på ældreområdet er der derfor fokus på inddragelse af pårørende til de borgere, der har brug for hjælp.

I forbindelse med Sundheds- og Omsorgsudvalgets behandling af en konkret sag er forvaltningen blevet pålagt at præcisere en række forhold omkring pårørendeinddragelse og reglerne om tavshedspligt;

- Vejledningspligt over for plejehjemsbeboere m.fl. og pårørende i forhold til samtykke/fuldmagt til pårørendeinddragelse, når dette har betydning for plejen og omsorgen
- Vejledningspligt over for pårørende i forhold til overvejelse om værgemål i relevante situationer
- Præcisering af procedurerne for indberetning af magtanvendelse, så
 - pårørende inddrages i situationer, hvor en borger ikke selv kan varetage sine interesser, og
 - ny praksis i forhold til orientering af lokalområdecheferne, når bestemmelserne om magtanvendelse benyttes af enhederne..

Dette notat er således et supplement til forvaltningens øvrige vejledninger og retningslinjer, der ligger i Opgaveportalen under opgavebeskrivelserne om

- Samtykke - til behandling eller indhentelse/videregivelse af oplysninger <http://opgaveportalen/suf/node/2018>
- Opret et plejetestamente <http://opgaveportalen/suf/redskab/opret-et-plejetestamente>
- Borgere med komplekse problemstillinger <http://opgaveportalen/suf/node/2111>
- Magtanvendelse og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret <http://opgaveportalen/suf/node/1971>

**Adm.center - Juridisk -
Afdeling**

Sjællandsgade 40
2200 København N

Direkte telefon
3530 3802

E-mail
DH66@suf.kk.dk

EAN nummer
5798009291004

www.kk.dk

Præcisering af forvaltningens vejledningspligt som en del af samarbejdet med pårørende i forhold til fuldmagt og værgemål

Inddragelse af pårørende skal ske til gavn for borgeren og så vidt muligt på borgerens præmisser

Behov for hjælp til personlig pleje eller praktiske opgaver medfører ikke pr. automatik, at pårørende får særlige rettigheder i forhold til at ”blande sig” i den ældre borgers liv. Det er derfor som altovervejende hovedregel den ældre borger, der bestemmer, om – og hvor meget – pårørende skal involveres og fx varetage af opgaver for borgeren.

Først i de tilfælde, hvor en borger på grund af betydelig psykisk nedsat funktionsevne ikke er i stand til at tage forsvarligt vare på sig selv, giver serviceloven - ikke alene mulighed for – men også en pligt for kommunen til at påse, om der er pårørende, der kan inddrages eller, om der er behov for beskikkelse af en værge.

Vejledning om fuldmagt

I forbindelse med stillingtagen til borgerens behov for hjælp og i forbindelse med indflytningssamtalen ved flytning til plejecenter indgår naturligt, at pågældende spørges om relationer til pårørende, ligesom det vil fremgå af journaloplysningerne, hvis borgeren har aftale med pårørende om fx hjælp til økonomi/betaling af regninger.

Tilsvarende giver borgeren ofte samtykke til, at plejepersonalet fx inddrager voksne børn i forhold til helbredsoplysninger og overvejelser om kontakt til læge¹.

Imidlertid er det væsentligt, at den ældre borger i tide også vejledes om, at han/hun via en mere generel fuldmagt selv kan have indflydelse på at sikre, at pårørende eller andre kan varetage pågældendes interesser, hvis borgeren på et senere tidspunkt ikke længere selv er i stand til at give et samtykke eller tilkendegive sine ønsker.

Det skal bemærkes, at det konkrete indhold og rækkevidden af generalfuldmagter må bero på den enkelte borgers ønske og behov - og herunder pågældendes relationer til pårørende. Oprettelse og indhold af en generalfuldmagt er således en sag mellem borgeren og den/de pårørende, og det anbefales derfor, at enhederne ikke aktivt medvirker som fx forfatter eller vitterlighedsvidne.

I stedet kan pågældende vejledes om at søge nærmere råd og vejledning hos fx interesseorganisationer (Ældresagen, Alzheimerforeningen m.fl.). Der kan også henvises til

¹ Der henvises til forvaltningens vejledninger om information og samtykke til at videregive oplysninger mv. på Opgaveportalen;
<http://opgaveportalen/suf/opgave/samtykke-til-behandling-eller-indhentelsevideregivelse-af-oplysninger>

Socialstyrelsens udførlige vejledning på hjemmesiden
www.socialstyrelsen/demensguiden.dk.

Hvad indebærer en (general)fuldmagt i hovedtræk

- En fuldmagt kan udstedes af alle, der er i stand til at forstå, hvad fuldmagten betyder for pågældende. Selvom fuldmagts giveren på et senere tidspunkt bliver ude af stand til at forstå betydningen af den afgivne fuldmagt, vil den som udgangspunkt kunne fortsætte.
- En fuldmagt bortfalder dog, hvis der beskikkes en værge, der skal varetage de forhold, som fuldmagten hidtil har vedrørt.
- Generalfuldmagter kan indgås om økonomiske dispositioner og om visse personlige forhold, fx i forhold til at søge om hjælp/klage på borgerens vegne og om adgang til fortrolige oplysninger ”på lige fod med borgeren selv”.
- Selvom en pårørende har en fuldmagt, kan pågældende ikke handle eller træffe beslutninger på fuldmagts giverens vegne, hvis fuldmagts giveren i ord eller handling afviser eller protesterer over en given disposition².

Rækkevidden af en fuldmagt om personlige forhold

I forhold til generalfuldmagter om personlige forhold er det ikke endeligt afklaret i retspraksis, ”hvor langt” en sådan fuldmagt rækker.

Som tidligere anført er det ikke muligt via en fuldmagt at fratage handlefriheden for en borger, og pårørende kan derfor ikke træffe beslutninger, som den ældre modsætter sig – uanset om den pårørende (og andre) måtte mene, at beslutningen er i borgerens egen interesse.

Derimod skal personalet som udgangspunkt respektere, at den ældre – mens pågældende var i stand til det – har valgt at udstede en fuldmagt i tillid til, at den pårørende vil handle forsvarligt på borgerens vegne.

Imidlertid kan der opstå situationer, hvor det kan blive nødvendigt at afvise at følge de pårørendes ønsker, på trods af fuldmagten, fx

- Hvis den pårørendes ønsker om hjælp, pleje eller kost ud fra en faglig vurdering må anses for uforsvarlig og/eller
- Hvis personalets samarbejde med den pårørende bliver så belastet – eller de pårørende indbyrdes ikke er enige - at det af hensyn til den svage ældre kan være nødvendigt at rejse et værgemål, fx med ønske om, at der beskikkes en uvildig og professionel værge.

Endelig er der i lovgivningen regler om afgørelser, der ikke kan træffes på baggrund af en fuldmagt, fx beslutning om flytning på

² Idet en afvisning sidestilles med, at fuldmagts giveren helt eller delvist trækker fuldmagten tilbage.

plejehjem. Hvis borgeren ikke selv kan samtykke, vil bestemmelser om, hvem der kan træffe beslutningen fremgå af reglerne (typisk en beskikket værge eller Statsforvaltningen).

Sammenfattende kan det anføres, at fuldmagter ofte er et egnet – og tilstrækkeligt – værktøj for samarbejdet med pårørende i de mange tilfælde, hvor en psykisk resourcesvag borger har nære relationer til en eller flere pårørende, og hvor borgeren ikke modsætter sig de dispositioner, som de pårørende foretager på borgerens vegne.

Samtidig med, at den ældre borger via en fuldmagt får indflydelse på fremtidige forhold, er en fuldmagt med til at understøtte et smidigt samarbejde med de pårørende fx i forhold til at videregive en række oplysninger, der ellers betragtes som fortrolige og omfattet af de almindelige regler om tavshedspligt.

Erfaringsmæssigt vil de pårørende med denne indsigt lettere få mulighed for at støtte borgeren og indgå i et samarbejde til gavn for alle.

Værgemål

Som anført indledningsvist har kommunen ifølge serviceloven pligt til at være opmærksom på, om der er behov for at bede Statsforvaltningen om at beskikke en værge efter værgemålloven, når en borger med betydelig nedsat psykisk funktionsevne ikke kan tage forsvarligt vare på egne interesser.

Kommunen har også pligt til at undersøge, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af borgerens interesser.

Samtidig fremgår det af værgemålloven, at såvel kommunen som pårørende m.fl. kan rejse en værgemålsag over for Statsforvaltningen.

Det er derfor vigtigt, at plejepersonalet og andre er opmærksom på denne mulighed og tager initiativ til at vejlede pårørende om, at de som pårørende har mulighed for at rejse et værgemål og evt. med anmodning om, at den pårørende beskikkes som værge.

Hvis der er behov for en uddybning af reglerne om værgemål m.v. kan enhederne henvise til Statsforvaltningen og dens hjemmeside www.statsforvaltning.dk, hvor der under overskriften ”værgemål” er vejledning om regelsættene, og hvordan de anvendes i praksis.

I forhold til værgemål om personlige forhold skal det – i modsætning til værgemålbestemmelserne om økonomiske forhold - særligt bemærkes, at der ikke er detailregler for rækkevidden af de dispositioner, som en værge kan træffe beslutning om på borgerens vegne, og som fx angår tilrettelæggelsen af den nødvendige praktiske hjælp og pleje.

Social- og Integrationsministeriet har dog i en vejledning til serviceloven³ bl.a. udtalt følgende;

"Særligt om personligt værgemål

Værgemålet kan endvidere begrænses til at angå personlige forhold, herunder bestemte personlige anliggender.

Værgemålet medfører en ret for værgeren til at repræsentere den, der er under værgemål, i vigtigere forhold af personlig karakter, som den pågældende på grund af sin tilstand ikke selv kan tage stilling til. Men et personligt værgemål medfører ikke indgreb i den pågældendes selvbestemmelse og handlefrihed. Det er ikke muligt at fratage handleevnen på det personlige plan.

Det er vanskeligt at fastlægge grænserne for det personlige værgemål. Selv om flytning er et spørgsmål, der hører under de personlige forhold, vil værgeren - i et personligt værgemål - i forhold til netop dette spørgsmål som udgangspunkt ikke alene kunne beslutte, hvad der efter værgens opfattelse er bedst for den pågældende. Årsagen hertil er, at en flytning er en så vidtgående disposition, at der foruden værgens medvirken også er en række objektive betingelser, der skal være opfyldt, for at en flytning uden samtykke kan gennemføres efter serviceloven. Ved værgens medvirken ved en flytning uden samtykke gælder der således efter serviceloven særlige regler i forhold til de almindelige regler i værgemålsloven."

"Et personligt værgemål kan omfatte kontakt med de sociale myndigheder om sociale ydelser, indgivelse af klage eller begæring om aktindsigt, eller stillingtagen til handleplan.

Andre typer af beslutninger vil klart ligge uden for det personlige værgemåls grænser. Det kan - navnlig hvis vedkommende bor i et botilbud - være, fordi beslutningen vedrører rent dagligdags spørgsmål, og der ikke er tale om en opgave af retlig karakter. Det kan f.eks. være tilfældet ved beslutninger om spisetider i botilbuddet eller beslutning om deltagelse i en mindre udflugt.

En personlig værge er en beslutningstager med opgaver af primært retlig art. Det er således ikke en omsorgs- eller tilsynsperson."

Det er Statsforvaltningen, der fører tilsyn med værger, og herunder, om værgens dispositioner strider mod den, der er under værgemåls interesser.

Det skal afsluttende bemærkes, at pårørende ikke kan pålægges at rejse en værgemålsag, ligesom ingen pårørende kan udpeges som værge, hvis pågældende ikke ønsker at være værge.

Vejledning til de pårørende fritager således ikke enhederne fra pligten til selv at være opmærksom på, om der er eller bliver behov for et værgemål for en psykisk ressourcsvg borger. Enhederne skal derfor selv tage initiativ til, at der rejses en sag om værgemål, når der skønnes at være et behov (fx fordi der ikke er pårørende, der kan eller vil rejse et værgemål).

Tilbud om omsorg contra omsorgspligt - skærpet handlepligt og skærpet pligt til at søge pårørende inddraget i omsorgsindsatsen
Sædvanligvis er sociale ydelser et tilbud, som en borger selv skal ønske at modtage, og som pågældende til enhver tid afslå at tage imod.

³ Vejledning nr. 8 af 15/02/2011 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper med senere ændringer

Service-loven indeholder imidlertid konkrete bestemmelser, hvor kommunen har en aktiv handlepligt over for særlige målgrupper, også selvom hjælpen må gives uden, at borgeren samtykker⁴.

Det følger således af service-lovens § 82, at kommunen skal yde hjælp til personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, som ikke kan tage vare på deres egne interesser – uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte.

Kommunens handlepligt indebærer, at

- enhederne skal fortsætte med at motivere en psykisk ressourc-svag borger til at indvilge i at modtage nødvendig hjælp, selv om borgeren umiddelbart afviser, ligesom
- enhederne skal yde nødvendig hjælp, hvis borgeren ikke kan give et samtykke, men blot forholder sig passiv.
- Hvis der ikke allerede er et samarbejde med pårørende, har enhederne en særlig pligt til at påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af borgerens interesser.

Pligten til at yde hjælp efter reglerne i service-lovens § 82 omfatter imidlertid ikke anvendelse af fysisk magt jfr. nedenfor.

Særligt fokus på inddragelse af pårørende i forbindelse med anvendelse af service-lovens bestemmelser om magtanvendelse

Service-lovens bestemmelse om kommunens udvidede omsorgs- og handlepligt over for de psykisk mest ressourc-svage borgere, suppleres med en række særlige forskrifter, som kommunen skal følge i de helt særlige situationer, hvor det kan være nødvendigt at anvende magt eller andre indgreb i borgerens selvbestemmelsesret for at imødegå, at borgeren udsættes for omsorgssvigt⁵.

Reglerne for magtanvendelse og de særlige procedureforskrifter er nærmere beskrevet på Opgaveportalen⁶.

Anvendelse af magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten er de mest vidtgående beføjelser en kommune har over for psykisk ressourc-svage borgere, der ikke kan tage vare på sig selv, og service-loven indeholder derfor særlige regler om, at pårørende – eller andre med et nærmere kendskab til borgeren – om muligt skal inddrages i indsatsen for den bedst mulige omsorg for borgeren.

Pligt til inddragelse og særlig udtaleret for pårørende m.fl.

⁴ De fleste bestemmelser om aktiv handlepligt i service-loven omhandler udsatte børn og unge

⁵ Jfr. kapitel 24 om magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i lov om social service.

⁶ Se under Opgaveportals ”magtanvendelse og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret”.

Bortset fra helt akut opståede situationer, hvor personalet må gribe ind i nødværge, kan magt og andre indgreb kun iværksættes, hvis kommunen (i SUF Juridisk afdeling) forinden har givet forhåndstilsagn om, at magt inden for en nærmere angivet ramme kan anvendes, når det ikke er muligt at opnå borgerens frivillige medvirken.

I serviceloven opføres de oplysninger, der skal danne grundlag for kommunens behandling af enhedernes ansøgninger om et forhåndstilsagn, og her er det præciseret, at enheden i ansøgningen skal redegøre for pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

I forvaltningens ansøgningsskemaer – der hentes via Opgaveportalen – er der således et særskilt felt, hvor enhederne skal redegøre for pårørende/værges bemærkninger eller anføre, hvis det ikke har været muligt at inddrage pårørende eller andre.

Særlig klageret for pårørende m.fl.

Som en særlig retssikkerhed for en psykisk resourcesvag borger indeholder serviceloven en særlig regel om, at andre end borgeren selv – uden samtykke fra borgeren - kan klage over påtænkt eller udført magtanvendelse eller andre indgreb i borgerens selvbestemmelsesret.

Det følger således at servicelovens § 133, stk. 4, at ”en ægtefælle, en pårørende, en værgemål eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, kan klage over kommunalbestyrelsens beslutning [om magtanvendelse mv.], når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.”

Klageretten gælder både i forhold til magtanvendelse, der er sket i forbindelse med en akut opstået situation og i forhold til kommunens afgørelser om forhåndstilsagn jfr. ovenfor.

Det skal derfor præciseres, at enhederne skal være opmærksomme på at vejlede pårørende m.fl. om denne klagemulighed i forbindelse med anvendelse af servicelovens regler om magtanvendelse m.v.

Særligt om forholdet til reglerne tavshedspligt

Som anført indledningsvis har pårørende ikke pr. automatik særlige rettigheder i forhold til oplysninger om en psykisk resourcesvag borger.

Afgrænsningen af hvilke personfølsomme oplysninger personalet umiddelbart kan videregive til pårørende vil således afhænge af, om der er et samtykke/fuldmagt, værgemål eller en situation, hvor hensynet til den resourcesvage borger indebærer, at de almindelige regler om tavshedspligt må tilsidesættes.

Borgerrådgiverens hæfte "KlarRet" nr. 9, der er udgivet i marts måned 2013, beskriver rammerne for offentligt ansattes tavshedspligt og de overvejelser, der kan indgå i vurderingen af, om reglerne om tavshedspligt bør tilsidesættes <http://www.kk.dk/da/borger/borgerraadgiveren/klarret>⁷.

I sager om magtanvendelse indgår ofte oplysninger, som i udgangspunktet er omfattet af reglerne om tavshedspligt fx oplysninger om helbredsforhold, betydelige sociale problemer og rent private forhold.

Hvis en resourcesvag borger ikke har pårørende, der kan inddrages i beslutninger om anvendelse af magt, vil der ofte være behov for at søge værgemål af hensyn til borgerens retssikkerhed både i forhold til beslutning om forhåndstilsagn og i forhold til adgangen til at klage på borgerens vegne.

Hvis der er pårørende, som ikke har en fuldmagt, men som kan og vil inddrages, vil det tilsvarende ofte være hensigtsmæssigt at pågældende bliver værge for borgeren.

Hvis det er nødvendigt med beslutninger om magtanvendelse, og der ikke er en fuldmagt eller (endnu ikke) etableret et værgemål, må enhederne træffe beslutning om behovet for at fravige reglerne om tavshedspligt, så de pårørende kan inddrages til gavn for den resourcesvage borger.

Indgreb efter servicelovens bestemmelser om magtanvendelse vil som altovervejende hovedregel indebære, at reglerne om tavshedspligt bør fraviges, så den resourcesvage borger sikres muligheden for, at en pårørende eller andre kan gøre indsigelse/klage på borgerens vegne.

Fravigelse af reglerne om tavshedspligt indebærer, at enhederne må give de pårørende de fortrolige oplysninger, som er nødvendige, for at de pårørende kan varetage borgerens interesse i forhold til spørgsmålet om magtanvendelse. Det er således ikke en beslutning, der indebærer, at enhederne frit kan videregive oplysninger svarende til, at der er en fuldmagt eller et værgemål.

Procedure i forhold til orientering af lokalområdechefen

Hvert lokalområde har en særlig demensfaglig rådgiver, der følger anvendelsen af bestemmelserne om magtanvendelse på de enkelte enheder. Enhedernes indberetninger om anvendt magtanvendelse og ansøgninger om forhåndstilsagn går således via den demensfaglige rådgiver i lokalområdet til myndighedsfunktionen i juridisk afdeling i Center for administration.

⁷ Se endvidere SUFs øvrige retningslinjer på social- og sundhedsområdet på kknet under opgavebeskrivelsen "Samtykke - til behandling eller indhentelse/videregivelse af oplysninger"

I de tilfælde, hvor magtanvendelse indgår i særlig komplekse/kontroversielle sager forventes det, at enhederne orienterer lokalområdechefen om status og udvikling i sagen – i lighed med øvrige kontroversielle sager, hvor der er behov for særlig opmærksomhed.

I forbindelse med en drøftelse af status på demensstrategien på Driftsmøde den 11. september 2013 blev det yderligere besluttet, at Juridisk afdeling fra og med november måned 2013 fremsender kvartalsvise oversigter over modtagne indberetninger/ansøgninger om magtanvendelse til lokalområdecheferne. Første oversigt vil således indeholde perioden 1. august 2013 - 31.oktober 2013.