

MAGTANVENDELSE

ENDELIG RAPPORT



MAGTANVENDELSE

ENDELIG RAPPORT

KØBENHAVNS KOMMUNE
4. FEBRUAR 2008

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	10
2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN	12
BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	12
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	12
GENERELT FOR BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER	12
DENNE UNDERSØGELSE GENSTAND OG METODE	13
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	13
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	14
3. SAMMENFATNING	19
4. GENERELLE BEMÆRKNINGER	22
VURDERINGSGRUNDLAGET	22
GENERELT OM MAGTANVENDELSE EFTER SERVICELOVENS KAP. 24	22
FORHOLDET TIL ANDEN LOVGIVNING	23
DE GENERELLE BETINGELSER I SERVICELOVENS KAPITEL 24	24
DE KONKRETE BETINGELSER FOR MAGTANVENDELSE EFTER § 126	24
SAGSBEHANDLINGSREGLER, INDBERETNING MV.	27
TILSYN MV.	29
KLAGEREGLER	30
5. DEN GENERELLE UNDERSØGELSE	32
GENERELLE RETNINGSLINJER ELLER VEJLEDNINGER	32
SIKRING AF REGLERNES OVERHOLDELSE	33
MANGLENDE OVERHOLDELSE OG MULIGHEDER FOR AT STYRKE	
OVERHOLDELSESGRAD	38
GRUNDLAGET OG PROCEDUREN FOR TILSYNET MED INDBERETNINGER	42
AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER TIL UNDERSØGELSENS GENERELLE DEL –	
SOCIALFORVALTNINGEN OG SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN ⁴⁴	
6. UNDERSØGELSENS KONKRETE DEL	47
6.1 26 SAGER FRA SOCIALFORVALTNINGEN	47
KARAKTERISTIK AF SAGERNE	47
6.1.1 GENNEMGANG	48
KORREKT SKEMA	48
NAVN, ADRESSE OG CPR-NR.	48
MAGTANVENDELSESTYPE	48
BOLIG, BO- ELLER DAGTILBUDSFORM	49
HVILKE MEDARBEJDERE	49
STED	49
TIDSPUNKT OG VARIGHED	49
FORMÅLET MED MAGTANVENDELSEN	50
FORLØBET FORUD FOR MAGTANVENDELSEN	50
HANDLINGSFORLØBET UNDER MAGTANVENDELSEN	50
BORGERENS REAKTION	50
DATO OG MEDARBEJDERENS UNDERSKRIFT	51
VIDNERS FORKLARING	51
BORGERENS FORKLARING	51
LEDERENS KOMMENTAR	51
TIDSPUNKT FOR REGISTRERING	52
TIDSPUNKT FOR INDBERETNING	52

INDBERETNINGENS BEHANDLING I DEN KOMMUNALE MYNDIGHED (EVT. DET SOCIALE NÆVN)	53
OPLYSNINGER OM TIDLIGERE AFGØRELSE OM ANVENDELSE AF FORANSTALTNINGER EFTER SERVICELOVENS §§ 125, 127, 128	53
HANDLEPLAN	53
6.1.2 FORVALTNINGENS PRØVELSE OG BEMÆRKNINGER TIL BOSTEDERNE	54
6.1.3 SAMLET VURDERING PÅ BAGGRUND AF DE KONKRETE SAGER	54
6.2 26 SAGER FRA SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN	54
KARAKTERISTIK AF SAGERNE	54
6.2.1. GENNEMGANG	56
KORREKT SKEMA	56
6.2.2 INDBERETNINGER OM MAGTANVENDELSE OG ANDRE INDGREB EFTER SERVICELOVENS § 126, STK. 1 SAMT INDGREB FORETAGET I NØDVÆRGE ELLER SOM LED I NØDRET SAMT AL ANDEN MAGTANVENDELSE DVS. INDGREB SOM ER ULOVLIGE, SAMT MAGTANVENDELSE FORETAGET MED SAMTYKKE	59
NAVN, ADRESSE OG CPR-NR.	59
MAGTANVENDELSESTYPE	59
BOLIG, BO- ELLER DAGTILBUDSFORM	59
HVILKE MEDARBEJDERE	59
STED	60
TIDSPUNKT OG VARIGHED	60
FORMÅLET MED MAGTANVENDELSEN	60
FORLØBET FORUD FOR MAGTANVENDELSEN	60
HANDLINGSFORLØBET UNDER MAGTANVENDELSEN	61
BORGERENS REAKTION	61
DATO OG MEDARBEJDERENS UNDERSKRIFT	61
VIDNERS FORKLARING	61
BORGERENS FORKLARING	62
LEDERENS KOMMENTAR	62
TIDSPUNKT FOR REGISTRERING	62
TIDSPUNKT FOR INDBERETNING	63
INDBERETNINGENS BEHANDLING I DEN KOMMUNALE MYNDIGHED (EVT. DET SOCIALE NÆVN)	63
OPLYSNINGER OM TIDLIGERE AFGØRELSE OM ANVENDELSE AF FORANSTALTNINGER EFTER SERVICELOVENS §§ 125, 127, 128	63
HANDLEPLAN	63
6.2.3. ANSØGNINGER OM GODKENDELSE AF MAGTANVENDELSE EFTER SERVICELOVENS § 126, STK. 2, VEDRØRENDE FASTHOLDELSE I HYGIEJNESITUATIONEN (SOCIALMINISTERIETS SKEMA 3)	64
NAVN, ADRESSE OG CPR-NR.	64
FASTHOLDELSESSITUATIONEN	64
BEGRUNDELSE FOR INDSTILLINGEN	64
PLAN FOR BEGRÆNSNING AF FASTHOLDELSSEBEHOVET	64
INDDRAGELSE AF PÅRØRENDE	65
DATO OG LEDERENS UNDERSKRIFT	65
BORGERENS BEMÆRKNINGER	65
INDBERETNINGENS BEHANDLING I DEN KOMMUNALE MYNDIGHED (EVT. DET SOCIALE NÆVN)	65
AFGØRELSE OM FASTHOLDELSE I HYGIEJNESITUATIONEN	65
6.2.4 FORVALTNINGENS PRØVELSE OG BEMÆRKNINGER TIL INSTITUTIONERNE	66
6.2.5 SAMLET VURDERING PÅ BAGGRUND AF DE KONKRETE SAGER	66
BILAG	68
BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	68

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	69
UDDRAG AF LOVBEKENDTGØRELSE NR. 1117 AF 26. SEPTEMBER 2007 OM SOCIAL SERVICE	69
UDDRAG AF LOVBEKENDTGØRELSE NR. 1047 AF 27. AUGUST 2007 OM RETSSIKKERHED OG ADMINISTRATION PÅ DET SOCIALE OMRÅDE	71
BEKENDTGØRELSE NR. 789 AF 6. JULI 2006 OM MAGTANVENDELSE OG ANDRE INDGREG I SELVBESTEMMELSESRETTEEN OVER FOR VOKSNE SAMT OM SÆRLIGE SIKKERHEDSFORANSTALTNINGER FOR VOKSNE OG MODTAGEPLIGT I BOFORMER EFTER SERVICELOVEN	72

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens undersøgelse af de formelle regler for magtanvendelse i Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen.

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

Rapporten er inddelt i seks kapitler. Kapitel 1 indeholder en indledning. I kapitel 2 beskrives borgerrådgiverens egen driftundersøgelser generelt og denne undersøgelse specifikt. Kapitel 4 indeholder generelle bemærkninger med en gennemgang af regelgrundlaget.

Kapitel 5-6 udgør selve undersøgelsen af de to forvaltninger. Kapitel 5 er den generelle del af undersøgelsen, mens kapitel 6 er en konkret gennemgang af en række udlånte sager.

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

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

Borgerrådgiveren den 4. februar 2008



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM UNDERSØGELSEN

BORGERRÅDGIVERENS EGEN DRIFTUNDERSØGELSER

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 de generelle egen driftundersøgelser f.eks. kan bestå af større undersøgelser, der bredt afdækker relevante forhold og mindre undersøgelser, der omfatter færre forhold, som blandt andet er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse.

Borgerrådgiverudvalget og Borgerrådgiveren drøftede den 26. januar 2007 en plan for udmøntningen af egen driftkompetencen i 2007 for så vidt angår ti generelle undersøgelser og ti inspektioner. Den plan for egen driftprojekter, som Borgerrådgiveren forelagde udvalget, var holdt i overskrifter og tidspunkter angivet i måneder. Valget af nærmere undersøgelsestemaer, undersøgelsesternes genstand og den nærmere tilrettelæggelse er Borgerrådgiverens valg, jf. nedenfor.

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 og drøftelsen i Borgerrådgiverudvalget.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Generelt for Borgerrådgiverens egen driftundersøgelser

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelse indledes med en høring af den eller de involverede forvaltninger. For hver forvaltning, som inddrages, høres såvel forvaltningens direktion som eventuelle relevante decentrale enheder.

I høringsbrevet beskriver Borgerrådgiveren i generelle vendinger temaet for undersøgelsen og beder om en række oplysninger og dokumentationsmateriale, herunder eventuelt om udlån af relevante sagsakter til nærmere undersøgelse.

Nogle undersøgelser vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence.

På baggrund af denne dokumentationsindsamling udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og eventuelle decentrale enheders bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport vil også indeholde 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 informeres således allerede på dette tidspunkt om det forventede udfald af undersøgelsen.

Efter modtagelse af forvaltningens eventuelle bemærkninger indarbejder Borgerrådgiveren forvaltningens bemærkninger til de faktiske forhold og foretager eventuelle ændringer i undersøgelsens konklusioner, som disse måtte give anledning til. Borgerrådgiveren udarbejder på denne baggrund den endelige rapport. Rapporten er stilet til den involverede forvaltning og eventuelle decentrale enheder.

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

Denne undersøgelses genstand og metode

Undersøgelsen angår hvorledes Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen administrerer reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder varetagelsen af de hensyn, der ligger til grund for reglerne.

Undersøgelsens hovedvægt er lagt på bestemmelsen i servicelovens § 126 om fastholdelse eller føring.

Borgerrådgiveren behandler ikke sager om kommunens afgørelser. I konsekvens heraf omfatter denne undersøgelse ikke de afgørelser, som kommunen træffer om magtanvendelse, men alene de procedurer, som skal følges i forbindelse med magtanvendelse. Det drejer sig i hovedtræk om bestemmelser om kommunens registrering, indberetning og tilsyn.

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 retningslinjer 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 kritikkenes 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, 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.)

Borgerrådgiveren bad ved breve af 3. august 2007 Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om at modtage forskellige oplysninger og sagsmateriale.

I brevet til Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anførte Borgerrådgiveren blandt andet følgende:

”Undersøgelsens tema og anmodning om oplysninger

Formålet med undersøgelsen er at få belyst, hvorledes Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Socialforvaltningen administrerer reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder varetagelsen af de hensyn, der ligger til grund for reglerne.

Borgerrådgiveren behandler ikke sager om kommunens afgørelser. I konsekvens heraf omfatter denne undersøgelse ikke de afgørelser, som kommunen træffer om magtanvendelse, men alene de procedurer, som skal følges i forbindelse med magtanvendelse.

Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten findes afsnit VII i lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 58 af 18. januar 2007, som senest er ændret ved lov nr. 211 af 13. marts 2007 (tidligere afsnit V). I medfør af § 137 i lov om social service har Socialministeren i bekendtgørelser fastsat regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Det drejer sig om 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 (tidligere bekg. nr. 1109 af 12. december 2003) og bekendtgørelse nr. 1613 af 12. december 2006 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet (tidligere bekg. nr. 1309 af 14. december 2004).

Jeg beder på denne baggrund om at modtage følgende oplysninger:

Hvorvidt der i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen findes generelle retningslinjer eller vejledninger for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Jeg beder i givet fald om at modtage kopi af disse forskrifter.

Hvorledes det i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen sikres at ovennævnte regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten og de bagvedliggende hensyn bliver anvendt og varetaget i praksis.

Hvorvidt der i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er en antagelse om, at ikke alle magtanvendelser og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet. I bekræftende fald beder jeg forvaltningen oplyse, hvad der kan gøres for at sikre, at alle tilfælde af magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet.

Kopi af de seneste 25 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service (tidligere § 109 b) forud for den 1. juli 2007, som ikke er påklaget. Dog ikke indberetninger foretaget før den 1. januar 2006.

Grundlaget og proceduren for Sundheds- og Omsorgsforvaltningens tilsyn med de registrerede og indberettede tilfælde af magtanvendelse. Herunder om der f.eks. udarbejdes notater eller lignende i forbindelse med behandlingen af indberetningerne. I denne sammenhæng beder jeg om en kopi af dokumenter, som er oprettet i forbindelse med Sundheds- og Omsorgsforvaltningens tilsyn med de ovennævnte sager.

Til orientering kan jeg oplyse, at Borgerrådgiveren er i besiddelse af Sundheds- og Omsorgsforvaltningens Beretning 2006 af 10. maj 2007 om magtanvendelse overfor voksne og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret.”

I brevet til Socialforvaltningen som var stort set enslydende anførte Borgerrådgiveren særligt:

”Til orientering kan jeg oplyse, at Borgerrådgiveren er i besiddelse af Socialforvaltningens Årsrapport for Tilsynsvirksomheden og Klagesager i Kvalitets- og Tilsynskontoret 2006, herunder kapitel 5 om Magtanvendelse.”

Ved brev af 3. oktober 2007 modtog jeg en udtalelse samt materiale fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Udtalelsen er nærmere gengivet nedenfor og i kapitel 5.

I udtalelsen anførte Sundheds- og Omsorgsforvaltningen blandt andet følgende:

”Borgerrådgiveren har i brev af 3. august 2007 bedt Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om oplysninger om anvendt praksis vedrørende magtanvendelse.

Borgerrådgiveren oplyser i sit brev, at formålet med undersøgelsen er at få belyst, hvorledes Sundheds- og Omsorgsforvaltningen og Social- forvaltningen administrerer reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder varetagelsen af de hensyn, der ligger til grund for reglerne.

Som svar på Borgerrådgiverens henvendelse kan Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplysende følgende.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har sat fokus på magtanvendelsesområdet, og følger udviklingen på området tæt.

Forvaltningen arbejder på, at udviklingen og arbejdsformerne inden for pleje, omsorg og socialpædagogik sigter imod færrest mulige indgreb i selvbestemmelsesretten. I dette arbejde er forvaltningen dog samtidig opmærksom på, at der til stadighed er situationer, hvor kommunens omsorgspligt over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne indebærer, at den rigtige og nødvendige løsning er at foretage indgreb i personens selvbestemmelsesret via lovlig magtanvendelse.

Forvaltningen har ikke belæg for at påstå, at samtlige indgreb, der foretages i forvaltningens regi indberettes i overensstemmelse med gældende regelsæt. Reglerne indeholder fx momenter, der forudsætter et skøn, og der kan således ske fejlfortolkninger i forhold til, hvornår situationer omfattes af indberetningsbestemmelserne.

Endvidere medfører udskiftning af personale m.m., at der til stadighed er behov for fokus og oplysning omkring regelsættene. I beretning for 2006 er der således gjort opmærksom på behovet for en øget indsats omkring udbredelse af indberetningsbestemmelserne m.m., og at forvaltningen har en forventning om, at antallet af indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse vil stige i de kommende år.”

Jeg modtog desuden følgende materiale:

- Kopi af de seneste 26 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service (tidligere § 109 b) i perioden 1. januar 2006 til juli 2007, som ikke er påklaget.
- Opgørelse over gennemførte og bestilte undervisningsforløb i Magt og Omsorg” 2006-2008 af 31. august 2007.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen henviste desuden til forvaltningens intranet for en række yderligere oplysninger.

Ved e-mail af 14. januar 2008 modtog jeg desuden Sundheds og Omsorgsforvaltningens bemærkninger til de faktiske oplysninger i den foreløbige rapport om inspektionen. Forvaltningens bemærkninger er indarbejdet i rapporten i det omfang der er tale om berigtigelser af faktiske forhold.

Ved brev af 24. oktober 2007 modtog jeg en udtalelse samt materiale fra Socialforvaltningen. Udtalelsen er nærmere gengivet nedenfor og i kapitel 5.

I udtalelsen anførte Socialforvaltningen blandt andet følgende:

”... Indledningsvis bemærkes, at Socialforvaltningens driftsmæssige varetagelse af opgaverne organisatorisk er opdelt i henholdsvis indsatsen over for voksne med særlige behov og indsatsen over for børn med særlige behov. Denne opdeling er ligeledes kendetegnende for tilsyns- og magtanvendelsesområdet, der varetages af Kvalitets- og Tilsynskontoret.

I denne besvarelse er der således foretaget samme opdeling, og besvarelsen tager udgangspunkt i henholdsvis bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, og bekendtgørelse nr. 893 af 9. juli 2007 (der erstatter bekendtgørelse nr. 1613 af 12. december 2006) om magtanvendelse overfor børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet.”

Jeg modtog desuden følgende materiale:

- Kopi af de seneste 26 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service forud for den 1. juli 2007. Jeg har dog modtaget 23 indberetninger af de senest registrerede tilfælde af fastholdelse fra handicapområdet samt 3 indberetninger fra det socialpsykiatriske område, dvs. i alt 26 tilfælde.
- Retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, 2005 (som den 12. december 2007 blev erstattet af en ny udgave).
- Udskrift af en elektronisk udgave af Retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, 2005.
- Mr-Handicaps redegørelse på Borgerrådgiverens egen driftundersøgelse om magtanvendelse af 4. september 2007.

- Procedurebeskrivelse i forbindelse med opgavevaretagelsen af indberetninger og forhåndsgodkendelser af magtanvendelse overfor borgere med handicap og psykisk sygdom (udateret).
- Grundlaget og proceduren for registrerede og indberettede børneområdet (udateret)
- Eksempel på månedsskema for indberetning.
- Brev til samtlige forstandere for § 51-døgninstitutioner for børn og unge i Københavns Kommune og bestyrelsen for de selvejende institutioner af 25. juli 2003 om magtanvendelse mv. m. bilag.

Udtalelserne og materialet er gengivet relevante steder nedenfor.

3. SAMMENFATNING

Denne undersøgelse angår Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens administration af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Borgerrådgiveren behandler ikke sager om kommunens afgørelser. I konsekvens heraf omfatter denne undersøgelse ikke de afgørelser, som kommunen træffer om magtanvendelse, men alene de procedurer, som skal følges i forbindelse med magtanvendelse. Det drejer sig i hovedtræk om bestemmelser om kommunens registrering, indberetning og tilsyn. Jeg kan altså ikke tage stilling til, hvorvidt magtanvendelserne har været lovlige i de konkrete tilfælde. Desuden har jeg indsnævret undersøgelsen til hovedsageligt at angå magtanvendelse efter servicelovens § 126 om fastholdelse eller føring.

Som konklusion på undersøgelsens generelle del har jeg bemærket, at Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens udtalelser og det fremlagte materiale giver indtryk af, at forvaltningerne generelt arbejder 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.

De vedtagne procedurer og overordnede rammer for tilsynet med institutionernes magtanvendelse giver mig således ikke anledning til bemærkninger.

Dette er ikke ensbetydende med, at institutionernes praksis for magtanvendelse, registrering og indberetning altid er i overensstemmelse med de gældende regler på området. Ej heller at forvaltningernes tilsyn i alle tilfælde er effektivt og tilstrækkeligt.

Et tilsyn som er baseret på tillidsfuld dialog vil altid være sårbart over for svigt fra enkeltpersoner eller institutioner. Det forhold, at magtanvendelsen finder sted på en lang række institutioner blandt et stort antal medarbejdere med forskellige uddannelsesmæssige baggrunde, kan også vanskeliggøre en stram styring af overholdelsen af de forholdsvis komplicerede regler om magtanvendelse. Sagen om Bostedet Tokanten illustrerer, at en forkert eller ulovlig lokal praksis som der ikke er åbenhed om, kan undergrave forvaltningernes bestræbelser for at sikre reglernes overholdelse, og dette er bekymrende. Dette tilsiger en skærpet opmærksomhed mod effektiviteten af forvaltningernes tilsyn.

Jeg har bedt Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om at redegøre nærmere for hvilke midler forvaltningerne generelt anvender for at afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24.

Jeg har fundet det meget kritisabelt, at Socialforvaltningen ikke i sin udtalelse til brug for nærværende undersøgelse har fundet anledning til at nævne sagen om Bostedet Tokanten eller de overvejelser, som sagen må have givet anledning til. Det er min opfattelse, at forvaltningen på dette punkt har undladt at opfylde den oplysningspligt, som påhviler forvaltningerne i kommunen i forbindelse med Borgerrådgiverens arbejde.

Jeg har desuden bedt om Socialforvaltningens bemærkninger til, at Socialudvalget (heller) ikke blev informeret om sagen om Bostedet Tokanten ligesom jeg bedt forvaltningen om at redegøre generelt for, hvornår kommunens politiske niveau efter forvaltningens opfattelse skal orienteres om særligt alvorlige sager på magtanvendelsesområdet.

På baggrund af undersøgelsens konkrete del (gennemgang af 52 sager) kan der konstateres en række fejl og forsømmelser i forbindelse med registreringen og indberetningen af magtanvendelser i både Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. I den anledning har jeg udtalt kritik i en række tilfælde. Nogle af de nævnte fejl er af underordnet karakter, f.eks. tilsidesættelse af regler som hovedsageligt tjener ordensmæssige hensyn, men

andre er mere betydningsfulde og kan have indflydelse på forvaltningens tilsyn med bostederne i denne henseende.

Jeg har i forhold til begge forvaltninger udtalt, at det modtagne materiale giver indtryk af, at forvaltningerne ikke i alle tilfælde er fuldt opmærksom på at sikre, at der benyttes korrekte indberetningsskemaer, og at disse på alle punkter udfyldes korrekt.

Samlet set er det på baggrund af de gennemgåede registreringer og indberetninger min opfattelse, at magtanvendelsen på forvaltningens institutioner fortsat (måske til stadighed) har behov for stor opmærksomhed, og at personalet fortsat bør have adgang til undervisning og faglig vejledning i forvaltningerne.

Særligt har jeg fundet det meget beklageligt, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i strid med bestemmelserne i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10 stiller et alternativt (uautoriseret) ansøgningsskema til rådighed for personalet. Jeg har desuden fundet det uheldigt og egnet til at skabe forvirring og fejlagtige indberetninger, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anvender sin egen nummerering af skemaerne.

Jeg har på en række områder henstillet til forvaltningerne om at forbedre deres praksis, ligesom jeg har bedt forvaltningerne om en række yderligere oplysninger. Denne rapport vil derfor blive fulgt af en opfølgingsrapport, hvori forvaltningernes supplerende svar er indarbejdet.

Jeg har desuden henledt forvaltningernes opmærksomhed på muligheden for inddragelse og aktivering af borgerne i bestræbelserne på at sikre reglernes overholdelse. I forhold til Socialforvaltningen har jeg stillet konkret spørgsmål hertil.

4. GENERELLE BEMÆRKNINGER

I dette kapitel gennemgås relevante bestemmelser om magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, idet hovedvægten er lagt på lovens § 126, som undersøgelsen primært vedrører.

VURDERINGSGRUNDLAGET

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 i den periode, som denne undersøgelse omfatter (2006-2007).

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 en 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.

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 for det første 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 servicelovens 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 servicelovens 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), personaleafgrænsningen (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 servicelovens 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 unødigt krænkelser eller ulempe (stk. 5).

De konkrete betingelser for magtanvendelse efter § 126

Denne undersøgelse angår alene magtanvendelse efter lovens § 126 (fastholdelse og føring), hvorfor kun de konkrete betingelser for at anvende magt efter denne bestemmelse vil blive gennemgået i det følgende.

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.

Socialministeriets beskrev i vejledning nr. 5. af 5. januar 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne de dagældende regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Loven og de tilhørende bekendtgørelser har siden vejledningens affattelse undergået visse ændringer, hvorfor vejledningen afventer en ajourføring. Dog er der ikke grundlæggende ændret på reglernes indhold, hvorfor vejledningen fortsat må lægges til grund for reglernes fortolkning og anvendelse.

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 den 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 § 109 b [nu § 126, min bemærkning] 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 Spurveoften.

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. 5. af 5. januar 2004 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. 5. af 5. januar 2004 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 fast særlige regler om magtanvendelse over for børn og unge.

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 Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens magtanvendelse angår derfor alene rammerne for magtudøvelse, tilsyn mv. samt de formelle bestemmelser om den sagsbehandling, indberetning mv. som foregår i forbindelse med magtanvendelse.

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.

Både lovlige foranstaltninger efter § 126, nødværge og nødret og ulovlige indgreb samt magtanvendelse iværksat med samtykke skal registreres og indberettes.

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

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 l, at optagelse i særlige botilbud efter § 109e og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 109 a-direktoratet, 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 l skal ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer, der kan rekvireres hos Socialministeriet.

Der er således ikke hjemmel til, at [kommune] 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 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.

På skema 3 indberettes fastholdelse i hygiejnesituationer (§ 126, stk. 2).

Registreringspligten for lovligt iværksatte foranstaltninger knytter sig til selve iværksættelsen af en godkendt foranstaltning. Registreringen af f.eks. godkendt 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 skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted. Registreringerne skal indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen, jf. bekendtgørelse 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 overfor den ansatte, som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, jf. bekendtgørelsens § 14.

Skema 2 (indberetningsskema) indeholder følgende rubrikker:

- Borgerens navn, adresse og CPR-nr.
- Hvilken type af magtanvendelse er anvendt?
- I hvilken bolig, bo- eller dagtilbud fandt magtanvendelsen sted (*tilbuddets navn*)?
- Navn på medarbejderen/medarbejdere der foretog magtanvendelsen?
- Hvor i boligen eller botilbuddet fandt magtanvendelsen sted?
- Tidspunkt for magtanvendelsen

- Hvad var formålet med magtanvendelsen (medarbejderens beskrivelse)
- Hvad foregik inden magtanvendelsen? Beskriv situationen der førte til magtanvendelsen (medarbejderens beskrivelse)
- Beskriv handlingsforløbet under magtanvendelsen. Beskriv også borgerens reaktion (medarbejderens beskrivelse)
- Hvordan reagerede borgeren umiddelbart efter magtanvendelsen? (medarbejderens beskrivelse)
- Dato og underskrift

- Forklaring fra eventuelle personer der overværede episoden
- Dato og underskrift

- Borgerens forklaring (*hvis det er muligt*)
- Dato og underskrift

- Lederens kommentarer
- Dato og underskrift

- Indberetningen er behandlet i den kommunale/regionale myndighed (evt. det Sociale Nævn)

- Navn på den kommunale/regionale myndighed (evt. det Sociale Nævn)
- Dato og underskrift

- Bemærkninger

- Er der tidligere truffet afgørelse om anvendelse af foranstaltninger efter servicelovens §§ 125, 127, 128 over for den pågældende borger (ja/nej)
- Hvis ja, hvornår?
- Hvis nej, er der på nuværende tidspunkt grundlag for en afgørelse herom?

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

Skema 3 (indstillingsskema) indeholder følgende rubrikker:

- Borgerens navn, adresse og CPR-nr.
- Fastholdelse ønskes i forbindelse med hjælp til ...
- Begrundelse for indstillingen

- Hvornår er der udarbejdet plan for at begrænse fastholdelse i hygiejnesituationer?(Planen vedlægges)
- Dato
- Er pårørende informeret? (ja/nej)
- Dato og lederens underskrift

- Borgerens egne bemærkninger til fastholdelse i hygiejnesituationer (hvis det er muligt)

- Indstillingen er behandlet i den kommunale myndighed(evt. det Sociale Nævn)
- Navn på den kommunale myndighed(evt. det Sociale Nævn)
- Dato og underskrift
- Bemærkninger
- Der er truffet afgørelse om fastholdelse i hygiejnesituationer, den _____, for en periode på: _____

- Der er truffet afgørelse om at forlængelse
- Dato og underskrift
- Afgørelsen forlænges indtil den _____

Da der som nævnt stilles det formkrav til indberetningen, at Socialministeriets skema skal anvendes, må det forudsættes, at samtlige rubrikker skal udfyldes bortset fra de tre sidstnævnte, som alene er relevante i en forlængelsessituation.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anvender ifølge egne oplysninger et skema der kan hentes fra forvaltningens intranet. Det skema, som stilles til rådighed via det anførte sted, er for så vidt angår skema 2 Socialministeriets skema, mens forvaltningen for så vidt angår skema 3 har udformet sit eget skema. Dette gennemgås nærmere nedenfor under kapitel 6.

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 Socialministeriets vejledning nr. 5 af 5. januar 2004 om magtanvendelse mv. fremgår følgende vedrørende indberetning:

”12. På baggrund af indberetningerne vurderer kommunen eller amtskommunen, 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. 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 henholdsvis kommunen/amtskommunen og brugerorganisationer og pårørende.

Det anbefales, at kommunen eller amtskommunen en gang om året gennemgår de indberettede registreringer i samarbejde med de lokale brugerorganisationer.

...”

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

Nedenfor er gengivet henholdsvis Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens beskrivelser af, hvordan disse forvaltninger har tilrettelagt tilsynet, herunder tilsynet med de enkelte indberetninger.

Klageregler

Beslutninger om magtanvendelse efter servicelovens § 126 kan indbringes for det sociale nævn, jf. lovens § 133, stk. 1.

Dette gælder efter bestemmelsens stk. 2 også indgreb efter § 126, stk. 1, som udføres af private leverandører.

Ifølge § 133, 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 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.

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.

5. DEN GENERELLE UNDERSØGELSE

Grundlaget for denne del af undersøgelsen og dermed de nedenstående konklusioner er forvaltningernes retningslinjer og egne beskrivelser af procedurer og overordnede rammer for tilsynet med institutionernes magtanvendelse.

GENERELLE RETNINGSLINJER ELLER VEJLEDNINGER

Jeg bad ved breve af 3. august 2007 Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om en række nærmere oplysninger. Jeg bad herunder de to forvaltninger om at oplyse, hvorvidt der i forvaltningerne findes generelle retningslinjer eller vejledninger for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Jeg bad i givet fald om at modtage kopi af disse forskrifter.

Socialforvaltningen

Socialforvaltningen oplyste ved brev af 24. oktober 2007 blandt andet følgende om generelle retningslinjer eller vejledninger:

”På voksenområdet er der i 2005 udsendt reviderede retningslinjer for magtanvendelse til samtlige bo- og dagtilbud samt til (daværende) lokalcentre og handicapcentres voksenteam.

Tilsvarende findes der retningslinjer i forvaltningens elektroniske lovinformationssystem FAKIR om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

De pågældende retningslinjer er under revision med henblik på bl.a. konsekvensrettelser af diverse lovbestemmelser i forbindelse med kommunalreformen. Revisionen forventes at være bragt i orden inden årets udgang.

På børneområdet er det nuværende arbejdsgrundlag udsendte skriftlige retningslinjer til samtlige døgninstitutioner fra 2003, jf. skrivelse af 25. juli 2003.

Derudover arbejder Kvalitets- og Tilsynskontoret for tiden på en pjece om udøvelse af magtanvendelse på børneområdet. Pjecen vil bl.a. omhandle fortolkningen af magtbekendtgørelsens § 1 — 2, såvel som registrerings- og indberetningsreglerne, ligesom den vil sammenholde reglerne med de generelle forvaltningsretlige principper. Pjecen forventes færdig inden årets udgang.

Socialforvaltningen har endvidere i mange år haft en praksis, hvor en pædagogisk konsulent og en jurist med jævne mellemrum har afholdt eller deltaget i personalemøder på døgninstitutionerne, hvor bekendtgørelsens regler er gennemgået og drøftet, og sammenholdt med institutionernes arbejde generelt, herunder den pædagogiske praksis, i forhold til anbragte børn og unge. Denne arbejdsform vil fortsat blive anvendt i Kvalitets- og Tilsynskontoret.”

Revisionen af de nævnte retningslinjer er i skrivende stund tilendebragt, og jeg er i besiddelse af de ajourførte retningslinjer fra Socialforvaltningen.

Jeg har gennemgået det omtalte foreliggende materiale, som ses at være baseret på Socialministeriets vejledning tilpasset forvaltningens målgruppe og medarbejdere og er fremstillet pædagogisk og med supplerende oplysninger og eksempler.

Materialet og det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyste ved brev af 3. oktober 2007 blandt andet følgende om generelle retningslinjer eller vejledninger:

”Generelle retningslinjer

Borgerrådgiveren spørger, hvorvidt der i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen findes generelle retningslinjer eller vejledninger for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Forvaltningen har udarbejdet en vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne. Vejledningen retter sig mod medarbejdere med ansvar for pleje, omsorg og pædagogisk bistand til mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der bor i egen (privat) bolig eller i et botilbud under forvaltningen. Vejledningen kan findes på Sundheds- og Omsorgsforvaltningens intranetside på kk-net under (opgaveløsning, opgaver i SUF, magtanvendelse), hvortil der henvises for nærmere information. Samme sted findes skemaer til ansøgning om og indberetning af magtanvendelse.

Hensigten med vejledningen er, at den kan bruges uden, at man nødvendigvis har læst servicelovens bestemmelser på området. Det er ligeledes hensigten, at vejledningen kan bruges som 'køreplan' for, hvad der skal være opfyldt for at kunne anvende magt og indgreb i selvbestemmelsesretten, samt hvad der skal ske, når det besluttes, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal anvendes.

Det er endelig hensigten, at vejledningen kan danne udgangspunkt for udformning af lokale retningslinjer i de enkelte enheder.”

Jeg har gennemgået det omtalte foreliggende materiale, som ses at være baseret på Socialministeriets vejledning tilpasset forvaltningens målgruppe og medarbejdere og er fremstillet pædagogisk og med supplerende oplysninger og eksempler.

Materialet giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser dog til mine bemærkninger under punkt 6.2.1 for så vidt angår Sundheds- og Omsorgsforvaltningens vejledning og skemabrug.

SIKRING AF REGLERNES OVERHOLDELSE

Jeg bad ved breve af 3. august 2007 Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om en række nærmere oplysninger. Jeg bad herunder de to forvaltninger om at oplyse, hvorledes det i forvaltningerne sikres, at reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten og de bagvedliggende hensyn bliver anvendt og varetaget i praksis.

Socialforvaltningen

Socialforvaltningen oplyste ved brev af 24. oktober 2007 blandt andet følgende om sikring af reglernes overholdelse:

”Indledningsvis bemærkes, at der er et generelt ledelsesmæssigt fokus på området.

Om de specifikke tiltag på handicapområdet henvises, til vedlagte notat af 4.9.2007 fra MR-Handicap, jf. vedlagte bilag.

På det socialpsykiatriske område for voksne kommer magtanvendelse primært på tale på bocentrene. Det drejer sig om bocentrene Hedelund, Lindegården, Ringbo, Stubberupgård, Sundbygård og Thorupgården, der totalt rummer ca. 900 boliger, jf. vedlagte bilag.

Fastholdelse efter lov om social service § 126, udgør langt hovedparten af tilfælde af magtanvendelserne. Sammenholdt med handicapområdet med ca. 300 tilfælde af magtanvendelse årligt, er der tale om forholdsvis få tilfælde, ca. 40 årligt. De forholdsvis få

tilfælde har imidlertid ofte et rimeligt dramatisk præg, som påvirker de involverede ansatte meget, og som også kollegaer på andre af bocentrets boafsnit informeres om og engageres i.

Det er ledelserne på bocentrene, som har ansvaret for, at de ansatte har kendskab til reglerne om magtanvendelse, og at der følges op på de enkelte tilfælde af magtanvendelse på en korrekt måde. Det er forvaltningens indtryk, at ledelserne på bocentrene tager dette ansvar meget alvorligt, og at de følger de retningslinjer, som forvaltningen har udmeldt på området.

I forbindelse med, at den daværende Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning i december 2005 udsendte en pjeces med forvaltningens reviderede retningslinjer for magtanvendelse, udmeldte forvaltningen samtidig en handleplan indeholdende en række procedurer vedrørende den videre formidling og opfølgning af retningslinjerne, som skulle følges fremover af bocentrene og forvaltningens øvrige tilbud for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.

Handleplanen var forinden godkendt af det daværende Familie- og Arbejdsmarkedsudvalg på et møde den 9. november 2005, hvor udvalget drøftede en analyse af stigningen i antallet af magtanvendelser.

Det indgik i handleplanen, at den skulle udleveres på et personalemøde, hvor det skulle understreges overfor medarbejderne, at de er forpligtede til at sætte sig ind i retningslinjerne.

Endvidere skulle der efterfølgende afholdes et temamøde om retningslinjerne, hvor lederen skulle gennemgå de vigtigste dele, og det var forudsat, at alle medarbejdere havde læst retningslinjerne.

Handleplanen lagde op til, at der årligt skulle ske opfølgning på personalemøde/temamøde. Endelig indgik det i handleplanen, at i botilbud med særligt mange magtanvendelser skulle den pædagogiske indsats i forhold til den enkelte beboer løbende drøftes med henblik på at nedbringe antallet af magtanvendelser.

Det er opfattelsen, at der blev taget godt imod pjecen med de reviderede retningslinjer, og at pjecen blev og bliver læst af medarbejderne, ligesom det er opfattelsen, at bocentrene siden udsendelsen af pjecen i 2005 har fulgt op på retningslinjerne.

En aktuel stikprøveundersøgelse tyder på, at bocentrene f.eks. afholder det årlige opfølgingsmøde, der var lagt op til i ovennævnte handleplan. Endvidere at nye medarbejdere får udleveret pjecen og bliver indprentet, at de har pligt til at læse denne. Herudover indgår reglerne om magtanvendelse i bocentrenes introduktionskurser for nye medarbejdere, og emnet indgår fast i de konflikthåndteringskurser, der jævnligt afholdes på bocentrene.

Stikprøver tyder endvidere på, at de forholdsvis få tilfælde af fastholdelse på bocentrene som altovervejende hovedregel følges op med en pædagogisk refleksion om, hvad der evt. gik galt, om fastholdelsen kunne have været undgået, og hvordan lignende situationer undgås i fremtiden osv., naturligvis i særlig grad i de tilfælde, hvor det vurderes at fastholdelsen har været ulovlig.

På børneområdet er der ikke på nuværende tidspunkt specifikke ledelsesmæssige tiltag på dette område. Der eksisterer et løbende samarbejde og dialog mellem Mål- og rammekontor for Børn og unge med Særlige behov (MR-Børn) og Kvalitets- og Tilsynskontoret. Der lægges således vægt på, at eventuelle konkrete sager, som mere generelle tendenser kommunikerer videre fra Kvalitets- og Tilsynskontoret til MR-Børn, og

således at MR-Børn har mulighed for at bruge disse informationer i den daglige drift af institutionerne.”

Socialforvaltningen har i pressemeddelelse af 16. december 2007 blandt andet oplyst følgende som supplerer ovenstående:

”...

Også fremover vil der være øget fokus på spørgsmålet om magtanvendelse, ikke kun på Tokanten men på alle botilbud for fysisk og psykisk udviklingshæmmede i København.

(...)

Magtanvendelser er ofte forbundet med en lang række dilemmaer og svære valg i hverdagen på byens institutioner - og kan være både lovlige og ulovlige. Men det kan altid kun begrundes med behovet for at beskytte brugeren selv, eller med ønsket om at forebygge eller afværge at konflikterne udvikler sig til noget værre. Det må aldrig ske ud fra medarbejdernes afmagt eller frustrationer. Det er derfor helt afgørende for det sociale arbejde og beboernes retssikkerhed og integritet, at alle magtanvendelser indberettes. Socialforvaltningen udarbejder ud fra indberetninger en årlig statistik over magtanvendelser på alle institutioner.

(...)

Følgende tiltag er allerede iværksat for at sikre, at spørgsmålet om magtanvendelser er i fokus på alle botilbud for fysisk og psykisk udviklingshæmmede i København:

1. Tilsynet i Socialforvaltningen vil fremover i forbindelse med tilsyn på institutioner, der ikke har indsendt indberetninger om magtanvendelser eller som kun har indsendt få indberetninger i løbet af et år, aktivt spørge lederen og de ansatte om det er korrekt, at der slet ikke er foretaget magtanvendelser.

2. ...

3. ...”

I Socialforvaltningens bemærkninger af 1. februar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

”Socialforvaltningen, Kvalitets- og Tilsynskontoret har udarbejdet en pjeces om tilsyn og klageadgang, der er udsendt til døgninstitutioner, bo- og dagtilbud m.fl

Forvaltningen er opmærksom på, at pjecen ikke indeholder oplysninger om magtanvendelse (...).”

Jeg går ud fra, at Socialforvaltningen også som led i sin tilsynspligt efter servicelovens § 151 systematisk påser, at bostederne har fornøden opmærksomhed mod reglerne om magtanvendelse.

Folketingets Ombudsmand har af egen drift ved brev af 30. november 2007 rejst en sag vedrørende et af Socialforvaltningens bosteder, Tokanten. Sagen udspringer af oplysninger om magtanvendelser som igennem en årrække ikke er blevet indberettet. Ombudsmanden har orienteret mig om sagen, og jeg har bedt ombudsmanden om at holde mig underrettet om sagens udvikling og afslutning. Sagen har også været omtalt i pressen.

Indtil ombudsmandens konklusioner foreligger, er mine muligheder for at udtalte mig konkret om sagen til dels begrænsede. Jeg har modtaget kopi af forvaltningens svar til Folketingets Ombudsmand af 11. december 2007. Det ligger herefter fast som uomtvistet, at Bostedet Tokanten igennem en årrække

systematisk har undladt at indberette stedfunden magtanvendelse til forvaltningen, og at der er tale om et stort antal indberetninger, som er forsømt indberettet.

Sagen om Tokanten viser, at forvaltningens almindelige tilsyn efter servicelovens § 151 ikke i praksis har været i stand til at afdække tilfælde af skjulte systematiske forsømmelser i forbindelse med indberetning af magtanvendelse.

Jeg henviser til mine bemærkninger til Socialforvaltningen nedenfor i afsnittet nedenfor om manglende overholdelse og muligheder for at styrke overholdelsesgrad.

Som nævnt ovenfor tilsiger de berørte borgeres specielle situation og tilstand, at der træffes særlige foranstaltninger for at sikre deres rettigheder og herunder, 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 ikke givet nærmere oplysninger om, hvordan forvaltningen inddrager og aktiverer borgerne i bestræbelserne på at sikre reglerne overholdelse ud over den nævnte pjece om tilsyn og klageadgang. Jeg tænker her på generel forhåndsorientering af beboere og deres pårørende om reglerne og klageadgang mv.

Jeg beder forvaltningen om at oplyse nærmere herom.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyste ved brev af 3. oktober 2007 blandt andet følgende om sikring af reglerne overholdelse:

"I forvaltningen varetages området af Administrationscentret, Juridisk afdeling, i tæt samarbejde med Demensteamet, som, ud over tæt telefonisk kontakt i det daglige, månedligt holder møder, hvor såvel konkrete sager som mere generelle emner inden for magtanvendelsesområdet drøftes med henblik på nødvendige tiltag. I 2006 blev en handleplan på området vedtaget af Sundheds- og Omsorgsudvalget. Denne handleplan omfattede blandt andet en ny procedure for ansøgninger og indberetninger af magtanvendelse. Alle ansøgninger og indberetninger skal i første omgang sendes til Demensteamet for at sikre, at alle relevante faglige og pædagogiske kompetencer inddrages i hver enkelt sag.

Såfremt Demensteamet finder, at de indsendte skemaer eller indberetninger er ufuldstændigt udfyldt eller i øvrigt giver anledning til bemærkninger, retter teamet henvendelse til den pågældende enhed med råd og vejledning. Demensteamet giver besked til Juridisk afdeling herom. Herefter videresendes ansøgning eller indberetning til Juridisk afdeling.

Endvidere har Demensteamet en udgående funktion i forhold til at yde råd og vejledning i forbindelse med enhedernes udarbejdelse af pædagogiske handleplaner for om muligt at forhindre magtanvendelse overfor borgeren.

Juridisk afdeling varetager myndighedsfunktionen på magtanvendelsesområdet. Juridisk afdeling giver tilbagemelding til Demensteamet, såfremt et indberettet indgreb vurderes

som ulovlig magtanvendelse. Demensteamet retter herefter henvendelse til den pågældende enhed med henblik på rådgivning. Juridisk afdeling varetager sagsbehandlingen i forbindelse med ansøgninger om magtanvendelse.

Herudover gennemfører Demensteamet og Juridisk afdeling i et samarbejde undervisningsforløb i 'Magt og Omsorg' for medarbejdere. Pr. 31. august 2007 har Ca. 1000 medarbejdere deltaget i et af undervisningsforløbene. Der henvises til vedlagte opgørelse over gennemførte og bestilte undervisningsforløb i 'Magt og Omsorg' 2006-2008.

Formålet med undervisningsaktiviteterne er:

- at sætte magtanvendelse og dilemmaer i demensarbejdet under lup
- at give viden om selvbestemmelsesretten
- at give viden om lovreglerne for magtanvendelse
- at sætte fokus på magtens forskellige former

Målet med undervisningsaktiviteterne er:

- at give personalet redskaber til at søge alternative pædagogiske tilgange til borgere med demens, herunder de sekundære demensproblematikker (alarmsystemer, fastholdelse, tilbageholdelse, anvendelse af beskyttelsesmidler og optagelse i særlige botilbud uden samtykke)
- at sikre og understøtte personalets kompetencer til korrekt at anvende indberetnings— og ansøgningskemaer i magtanvendelsessager, herunder at udarbejde pædagogisk handleplan

Demensteamet og Juridisk afdeling har netop afsluttet en revision af ansøgningskemaerne således, at personalet i højere grad guides igennem, hvilke oplysninger samt overvejelser, der skal foretages i magtanvendelsessagerne. Derudover er forvaltningen i gang med at udarbejde pjecer henvendt til borgerne om magtanvendelsesområdet.

Endelig skal det nævnes, at Demenskoordinatorerne ligeledes har som en af deres opgaver, at rådgive personalet inden for magtanvendelsesområdet i forhold til en borger.”

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger af 14. januar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

”Det skal oplyses, at bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 805 af 29. juni 2007 om tilsyn på plejehjem og plejeboliger m.v., der stiller krav om, at tilsynet med plejehjem blandt andet skal belyse, hvordan ledelsen sikrer, at reglerne om magtanvendelse overholdes, herunder registrering og indberetning af magtanvendelse og, om der er instruktion af medarbejdere i reglerne om magtanvendelse, er indarbejdet i forvaltningens generelle tilsynskoncept.

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 flere institutioner har internt materiale om magtanvendelse. Hvis der ikke er udarbejdet internt materiale, benyttes kommunens hjemmeside om magtanvendelse.

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

...

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen skal oplyse, at der arbejdes på, at hver enkelt type indgreb får sin ”egen” pjece og, at alle pjecerne får et afsnit om klageadgangen på magtanvendelsesområdet. Det er hensigten, at pjecerne skal være tilgængelige rundt om i institutionerne og udleveres til de berørte parter i en magtanvendelsessag.

Supplerende kan Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i øvrigt oplyse, at forvaltningen ved forhåndsgodkendelser i magtanvendelsessager som standard forbeholder sig, at institutionen gør de berørte parter bekendt med godkendelsen samt yder klagevejledning i forbindelse hermed – altså så vidt muligt inden selve indgrebet finder sted.”

Jeg har noteret mig, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen også som led i sin tilsynspligt efter servicelovens § 151 sikrer sig, at det systematisk påses, at institutionerne har fornøden opmærksomhed mod reglerne om magtanvendelse. Det oplyste giver mig på denne baggrund ikke anledning til bemærkninger.

Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 6.2.1 for så vidt angår forvaltningens anvendelse af egne skemaer.

På baggrund af det oplyste om generel vejledning til relevante beboere og pårørende, foretager jeg mig ikke yderligere vedrørende forvaltningens inddragelse og aktivering af borgerne i bestræbelserne på at sikre reglerne overholdelse.

MANGLENDE OVERHOLDELSE OG MULIGHEDER FOR AT STYRKE OVERHOLDELSESGRAD

Jeg bad ved breve af 3. august 2007 Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om en række nærmere oplysninger. Jeg bad herunder de to forvaltninger om at oplyse, hvorvidt der i forvaltningerne er en antagelse om, at ikke alle magtanvendelser og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet. I bekræftende fald bad jeg forvaltningerne oplyse, hvad der kan gøres for at sikre, at alle tilfælde af magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet.

Socialforvaltningen

Socialforvaltningen oplyste ved brev af 24. oktober 2007 blandt andet følgende om manglende indberetning og forvaltningens imødegåelse heraf:

”Det er forvaltningens indtryk, baseret på tilsynsvirksomheden, at der både på voksen- og børneområdet generelt råder en høj ’registreringsmoral’ vedrørende de forekomne fysiske magtanvendelseshandlinger. Der findes områder, der ingen fysiske magtanvendelser har - eller kun meget få, og tilsynet drøfter ved tilsynsbesøg, hvad der er grunden til dette. Generelt er det opfattelsen, at de i magtbekendtgørelsen fastsatte krav om registrering og indberetning af fysiske magtanvendelser bliver overholdt. Enkelte steder har det imidlertid været nødvendigt konkret at fokusere på bostedernes administration af magtanvendelsesområdet.

På børneområdet er der endvidere konstateret visse problemer i forhold til de pågældende områders administration af registrering og indberetning af fysiske magtanvendelseshandlinger. Ved tilsynsbesøg i 2007 er der konstateret eksempler på, at bestemmelsen i magtbekendtgørelsen om, at barnet eller den voksne skal se/læse den konkrete beskrivelse af en magtanvendelseshandling og kommentere denne, ikke er blevet efterlevet. Det er tilsynets vurdering, at der fortsat bør være fokus på informationen om magtbekendtgørelsens regelsæt - herunder klagereglerne.

Kvalitets- og Tilsynskontoret har et vedvarende tilbud om undervisning i efteråret 2007 med henblik på at sikre, at ledere og medarbejdere på kommunens bosteder for voksne og døgninstitutioner for børn har den fornødne viden om magtbekendtgørelsens regelsæt.”

I Socialforvaltningens bemærkninger af 1. februar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

“ ...

Siden afgivelse af forvaltningens udtalelse i oktober 2007 har der som bekendt været fokus på hele tilsynsområdet foranlediget af nogle konkrete problemstillinger, og der pågår aktuelt en række overvejelser både på politisk niveau og på forvaltnings niveau om, hvorledes opgaven fremadrettet bedst muligt kan varetages. Socialudvalget har således besluttet den 23. januar 2008, at Socialforvaltningen til udvalgsrådet den 13. august 2008 skal fremlægge et konkret forslag til tilsynsmodel, der sikrer uafhængighed af Københavns Kommune. Tilsynsopgaven forventes overdraget til en privat leverandør ultimo 2008.

Det kan oplyses, at forvaltningen grundlæggende har haft og stadig har den opfattelse, at der mellem en organisations enkelte led må være en tillid til, at den enkelte medarbejder – være sig leder eller personale – udfører deres arbejde i overensstemmelse med de retningslinier, der er udmeldt fra organisationen og de ansættelsesmæssige forpligtelser, der følger af den enkeltes stilling. Kvalitets- og Tilsynskontoret har på baggrund af sagen om Tokanten – og lederens helt klare tillidssvigt – dog foretaget følgende opstramning af praksis, som også er oplyst i redegørelsen til Folketingets Ombudsmand i december 2007:

- Kvalitets- og Tilsynskontoret vil fremadrettet i forbindelse med tilsyn på bosteder, der ikke har indsendt indberetninger om magtanvendelse i det aktuelle år eller kun har indsendt et ringe antal indberetninger om magtanvendelse, direkte adspørge både bostedets leder og de medarbejdere, der er samtale med i forbindelse med tilsynet, om der er foretaget magtanvendelser, og om disse er indberettet til Kvalitets- og Tilsynskontoret.

På den måde suppleres det grundlæggende tillidsforhold fremadrettet med kontrol i den nævnte type sager.

...

Socialforvaltningen skal i den anledning oplyse, at på det tidspunkt, hvor forvaltningen sendte sin redegørelse til borgerrådgiveren den 24. oktober 2007, havde Tokanten siden juli måned 2007 løbende indberettet magtanvendelser efter de gældende regler herom.

Forstanderen var i april måned 2007 blevet bedt om en redegørelse i sagen samt om at indsende samtlige indberetninger om magtanvendelse, som bostedets personale havde udfyldt. Indberetningerne - 143 skemaer - blev modtaget i begyndelsen af maj måned 2007 og gennemgået i Kvalitets- og Tilsynskontoret. Gennemgangen viste, at 139 af de 143 indberetninger vedrørte samme person og at de 100 af indberetningerne var koncentreret om ikke tilladte magtanvendelser, der hovedsagelig stod i forbindelse med, at den pågældende beboer blev låst ude i haven eller på værelset.

Kvalitets- og Tilsynskontoret gennemførte på baggrund heraf den 24. juli 2007 undervisning af reglerne om magtanvendelse for personalet på Bostedet Tokanten.

Da Socialforvaltningen sendte sin redegørelse til borgerrådgiveren den 24. oktober 2007 var det ikke afgjort, i hvilket omfang forstanderens manglende indsendelse af indberetninger om magtanvendelse ville medføre en tjenstlig reaktion. Den 17. november 2007 blev forstanderen tildelt en tjenstlig advarsel for den manglende indberetning af magtanvendelser, men der var ikke på det tidspunkt tale om en personaleretlig reaktion i form af suspension eller efterfølgende indledning af en afskedigelsessag.

Først da forvaltningen i midten af december måned 2007 blev bekendt med, at forstanderen havde undladt at udlevere samtlige indberetninger om magtanvendelser – på trods af, at hun i april måned 2007 var blevet bedt om at indsende samtlige indberetninger om magtanvendelse – fik sagen en så alvorlig karakter, at forvaltningen tog skridt til yderligere disciplinær forfølgning i forhold til forstanderen. Denne sag er endnu ikke afsluttet.

Socialforvaltningen finder på baggrund af ovenstående ikke i oktober måned 2007 at have undladt at opfylde sin oplysningspligt i forhold til borgerrådsgiverens undersøgelse om magtanvendelse, da forholdet omkring magtanvendelse allerede var bragt i orden på Tokanten i juli måned 2007, og de modtagne indberetninger om magtanvendelse ligeledes var gennemgået og kategoriseret som henholdsvis tilladte og ikke tilladte magtanvendelser for hovedsagelig en bestemt person på bostedet. Den personaleretlige sag i forhold til forstanderen var endnu ikke afsluttet, og der forelå således ikke en afgørelse om, hvorvidt forstanderen havde udvist pligtforsømmelse, som kunne medføre en tjenstlig reaktion.

Socialforvaltningen ser naturligvis med yderste alvor på det efterfølgende forløb i sagen, hvor det har vist sig, at forstanderen har undladt at indsende alle indberetninger om magtanvendelse til forvaltningen – 431 skemaer – og på den måde helt uforståeligt har svigtet den tillid, der grundlæggende skal kunne være til en leder i forvaltningen og til de ansættelsesmæssige forpligtelser, der er knyttet til den pågældendes stilling. Socialforvaltningen mener imidlertid ikke, at det efterfølgende forløb af sagen – det vil sige perioden efter forvaltningens redegørelse den 24. oktober 2007 – kan indgå i borgerrådsgiverens vurdering af forvaltningens redegørelse den 24. oktober 2007 (...).

Da sagen om Tokanten siden den 24. oktober 2007 har udviklet sig til en helt anderledes og meget alvorlig sag om manglende indberetninger om magtanvendelse, ville Socialforvaltningen naturligvis have omtalt sagen om Tokanten i forbindelse med Borgerrådsgiverens fremsendelse af den foreløbige rapport om magtanvendelse.

...”

Som nævnt ligger det i den ovennævnte sag om Bostedet Tokanten fast, at bostedet igennem en årrække systematisk har undladt at indberette stedfunden magtanvendelse til forvaltningen, og at der er tale om et stort antal indberetninger, som er forsømt indberettet. Sagen har været kendt af forvaltningen i hvert fald siden foråret 2007. Jeg har noteret mig det oplyste om, at det fulde omfang af sagen ikke var kendt af Socialforvaltningen, da forvaltningen afgav sin første udtalelse til brug for denne undersøgelse den 24. oktober 2007.

Som det fremgår ovenfor bad jeg forvaltningen om at oplyse, hvorvidt der er en antagelse om, at ikke alle magtanvendelser og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet. Forvaltningen begrænsede sig i sin udtalelse til mig af 24. oktober 2007, til at oplyse, at det enkelte steder har ”været nødvendigt konkret at fokusere på bostedernes administration af magtanvendelsesområdet.”.

Jeg må lægge forvaltningens oplysninger om kronologien i forvaltningens kendskab til sagens omfang til grund. Det ligger herefter fast, at forvaltningen afgav sin udtalelse til mig i anledning af denne undersøgelse den 24. oktober 2007, var forvaltningen bekendt med at Bostedet Tokanten i mindst 143 tilfælde, heraf de 100 vedrørende ikke tilladte magtanvendelser, havde undladt at indberette i overensstemmelse med bestemmelserne i servicelovens kapitel 24. Det ligger også fast, at de pågældende tilfælde af magtanvendelse var registreret (nedskrevet) af personalet, men altså ikke indsendt til forvaltningen.

Jeg er naturligvis enig i at sagen på tidspunktet for forvaltningens redegørelse til mig af 24. oktober 2007 var mindre omfattende end den viste sig at være siden hen. Det er imidlertid min opfattelse, at sagen allerede på dette tidspunkt var så alvorlig, at det var åbenbart relevant at nævne den i forbindelse med forvaltningens besvarelse af mit spørgsmål om, hvorvidt der i forvaltningen er en antagelse om, at ikke alle magtanvendelser og indgreb i selvbestemmelsesretten bliver registreret og indberettet. Det er efter min opfattelse ikke afgørende, hvorvidt forvaltningen havde opfattelse af, at forholdet omkring magtanvendelse på bostedet allerede var bragt i orden på dette tidspunkt, da min undersøgelse på dette punkt har en general karakter, jf. spørgsmålets formulering.

Jeg finder det derfor meget kritisabelt, at Socialforvaltningen ikke i sin første udtalelse til brug for nærværende undersøgelse fandt anledning til at nævne sagen om Bostedet Tokanten eller de overvejelser, som sagen må have givet anledning til. Det er min opfattelse, at forvaltningen på dette punkt har undladt

at opfylde den oplysningspligt, som påhviler forvaltningerne i kommunen i forbindelse med Borgerrådgiverens undersøgelser. Jeg henviser til styrelsesvedtægtens § 24, stk. 2, hvorefter Borgerrådgiveren skal bistå Borgerrepræsentationen med dennes tilsyns- og kontrolfunktioner i forhold til udvalg, borgmestre og forvaltninger mv.

Jeg beder Socialforvaltningen om udtømmende at oplyse, hvilke midler forvaltningen generelt anvender for at afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24.

Af Berlingske Tidende den 18. december 2007 fremgik, at Socialudvalget (heller) ikke blev informeret om sagen om Bostedet Tokanten.

Jeg beder om forvaltningens bemærkninger hertil. Jeg beder i tillæg hertil forvaltningen om at redegøre generelt for, hvornår kommunens politiske niveau efter forvaltningens opfattelse skal orienteres om særligt alvorlige sager på magtanvendelsesområdet. Jeg henviser her til retssikkerhedslovens § 16, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger ovenfor i afsnittet om sikring af reglernes overholdelse.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyste ved brev af 3. oktober 2007 blandt andet følgende om manglende indberetning og forvaltningens imødegåelse heraf:

”Forvaltningen har ikke belæg for at påstå, at samtlige indgreb, der foretages i forvaltningens regi indberettes i overensstemmelse med gældende regelsæt. Reglerne indeholder fx momenter, der forudsætter et skøn, og der kan således ske fejlfortolkninger i forhold til, hvornår situationer omfattes af indberetningsbestemmelserne.

(...)

Det er forvaltningens vurdering, at fokus på undervisning, pædagogisk støtte og vejledning til personalet i forbindelse med Demensteamets udgående funktion giver personalet nogle værktøjer til at undgå eller imødegå magtanvendelsessituationer.

Det er forvaltningens vurdering, at der herudover er et særligt behov for at understøtte og undervise i selve indberetningspligten. Demensteamet og Juridisk afdeling har derfor taget initiativ til, at der sideløbende med de øvrige planlagte undervisningsforløb, gøres en særlig indsats i forhold til at udbrede kendskabet til servicelovens bestemmelser om indberetningspligt og dennes betydning for borgernes retssikkerhed.

Det er forvaltningens vurdering, at den øgede undervisning og vejledning i magtanvendelsesområdet vil medføre et udvidet fokus hos personalet. Som anført indledningsvis forventer forvaltningen en stigning i indberetningerne m.m. som følge af den øgede fokus på området. Denne stigning har allerede vist sig, idet antallet af indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse den 25. september 2007 er 63 imod 43 i hele 2006. Forvaltningen anser således ikke stigningen for betænkelig. Forvaltningen anser dette som et tegn på, at den udbredte undervisningsvirksomhed inden for området begynder at 'bære frugt' således, at kendskabet til området og dets regelsæt øges samt, at personalet eventuelt ikke længere opfatter magtanvendelse som værende i modstrid med omsorgspligten.”

Det oplyste giver mig ikke anledning til bemærkninger.

Jeg beder Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om at oplyse, hvilke midler forvaltningen generelt anvender for at afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24.

GRUNDLAGET OG PROCEDUREN FOR TILSYNET MED INDBERETNINGER

Jeg bad ved breve af 3. august 2007 Socialforvaltningen og Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om en række nærmere oplysninger. Jeg bad herunder de to forvaltninger om at oplyse om grundlaget og proceduren for forvaltningernes tilsyn med de registrerede og indberettede tilfælde af magtanvendelse. Herunder om der f.eks. udarbejdes notater eller lignende i forbindelse med behandlingen af indberetningerne. I denne sammenhæng bad jeg om en kopi af dokumenter, som er oprettet i forbindelse med forvaltningernes tilsyn med de ovennævnte sager.

Socialforvaltningen

Socialforvaltningen oplyste ved brev af 24. oktober 2007 blandt andet følgende om grundlaget og proceduren for tilsynet med indberetninger:

”Vedrørende voksenområdet henvises til vedlagte notat om Procedurebeskrivelse i forbindelse med opgavevaretagelsen af indberetninger og forhåndsgodkendelser af magtanvendelse overfor borgere med handicap og psykisk sygdom, jf. bilag.
Vedrørende børneområdet henvises til vedlagte notat om Grundlaget og proceduren for Socialforvaltningens tilsyn med de registrerede og indberettede tilfælde af magtanvendelse, jf. bilag.”

Af det nævnte bilag ”Procedurebeskrivelse i forbindelse med opgavevaretagelsen af indberetninger og forhåndsgodkendelser af magtanvendelse overfor borgere med handicap og psykisk sygdom.” fremgår blandt andet følgende:

”...

Tilsynskonsulenterne foretager en umiddelbar vurdering af den indkomne indberetning eller ansøgning om magtanvendelse. Hvis indberetningen skønnes at beskrive en ulovlig magtanvendelse vurderes og behandles den straks. Hvis det ikke skønnes at være tilfældet, kan indberetninger behandles løbende. Ved indberetning og ved ansøgning om magtanvendelse foretages en umiddelbar vurdering og hvis det indsendte materialet ikke skønnes at være fyldestgørende, gives indsenderen meddelelse om at indsende det nødvendige materiale.

...

Ved indberetninger vurderes det om indberetningen ligger inden for mindste indgrebsprincippet. Hvis det er tilfældet skrives et brev til pågældende bosted eller dagtilbud, hvori dette angives, samt at indberetningen vil blive registreret i Kvalitets- og Tilsynskontoret

...

Hvis konsulenterne vurderer, at indberetningen ikke er fyldestgørende, kan de ansvarlige blive bedt om uddybende bemærkninger. De uddybende bemærkninger skal være Kvalitets- og Tilsynskontoret i hænde senest 14 dage efter at de er blevet efterspurgt. Konsulenterne kan endvidere anmode om, at der udarbejdes en § 136 handleplan for brugeren på baggrund af magtanvendelsen, og /eller at der afholdes et arbejds møde hvor personer omkring brugeren, og eventuelt brugeren selv, i fællesskab kan drøfte hvorledes behovet for magtanvendelse kan mindskes i fremtiden.

...

Kvalitets- og Tilsynskontoret vil ved forberedelse af tilsynsbesøg altid undersøge om der i det forgangne år har været indberetninger om magtanvendelse, hvor mange indberetninger der er modtaget og deres karakter.

...

I den godkendte tilsynsmanual som benyttes ved tilsynsbesøg er et af temaerne: ’Magtanvendelse i tilbuddet’, Der bliver spurgt ind til følgende emner:

- Bliver procedurerne vedr. magtanvendelse fulgt og hvordan håndterer tilbuddet magtanvendelser og indberetninger heraf?
- Er der særlige problemstillinger, der giver anledning til magtanvendelse?
- Har der været episoder med magtanvendelse, der har givet anledning til særlige tiltag?
- Har personalet kendskab til de aktuelle regler og retningslinjer?

- Er der udarbejdet planer for hvordan den enkelte medarbejder får hjælp og støtte i vanskelige situationer så medarbejderne aldrig er i tvivl om hvad de skal gøre?
 - Tilbydes der kurser til medarbejderne, eksempelvis kurser i voldsforebyggelse.
- ...”

Jeg må forstå det fremlagte materiale således, at det er den vedtagne procedure, at Socialforvaltningen systematisk foretager en konkret og individuel gennemgang af alle tilfælde af indberettet eller ansøgt magtanvendelse, og at der følges op på tilfælde af ulovlig magtanvendelse og mangelfuld indberetning.

Forvaltningens vedtagne procedurer for indberetning, gennemgang og tilbagemelding til institutionerne giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser dog til mine bemærkninger under punkt 6.1.2. om forvaltningens prøvelse.

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen

Sundheds- og Omsorgsforvaltningen oplyste ved brev af 3. oktober 2007 blandt andet følgende om grundlaget og proceduren for tilsynet med indberetninger:

”Det er forvaltningens opfattelse, at forvaltningen gennem den ovenfor beskrevne sagsbehandling og undervisning ved Juridisk afdeling og Demensteamet generelt tilser institutionernes praksis vedrørende magtanvendelse. Indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse journaliseres i Juridisk afdeling i forbindelse med den løbende sagsbehandling. Kopier af akter fra disse sager er ikke vedlagt på grund til sagernes mængde og omfang. Såfremt Borgerrådgiveren ønsker at gennemgå de enkelte sager, er Borgerrådgiveren velkommen til at rette henvendelse til Juridisk afdeling.

Forvaltningen kan derudover oplyse, at tilsynet på plejehjem mv. er ved at blive justeret, så det fremover udføres i overensstemmelse med bekendtgørelse nr. 805 af 29/06/2007 om tilsyn på plejehjem og i plejeboliger m.v. Det er bestemt i bekendtgørelsens § 2, stk. 4 nr., nr. 4, at tilsynet i forhold til plejepersonalet som minimum skal belyse, om der er instruktion i reglerne om magtanvendelse. Det er bestemt i bekendtgørelsens § 2, stk. 5, nr. 7, at tilsynet i forhold til ledelsen som minimum skal belyse, hvordan det sikres, at reglerne om magtanvendelse overholdes, herunder registrering og indberetning af magtanvendelse.

Forvaltningen skal øvrigt henvise til forvaltningens oplysninger om tilsynet på Sundheds- og omsorgsforvaltningens intranetside på kk-net under opgaveløsning, opgaver i SUF, Tilsyn.”

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger af 14. januar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

”Det skal bekræftes, at forvaltningen har en procedure, hvorefter hver enkelt indberetning eller ansøgning systematisk gennemgås ud fra en konkret og individuel vurdering i sagen.

Som oplyst i høringsvaret den 3. oktober 2007 skal alle indberetninger og ansøgninger sendes til Demensteamet for at sikre, at alle relevante faglige og pædagogiske kompetencer inddrages i sagen. Finder Demensteamet, at det indsendte er mangelfuldt eller ufuldstændigt udfyldt retter teamet henvendelse til den pågældende institution.

Herefter videresendes indberetning og ansøgning til Juridisk afdeling for endelig behandling. Såfremt Juridisk afdeling vurderer, at et indgreb har været ulovlig magtanvendelse rettes der på henvendelse til Demensteamet med henblik på rådgivning af den pågældende institution.

Det skal bemærkes, at det i den hidtidige procedure – og herunder det hidtidige skemabrug - ikke systematisk har været påset, om samtlige rubrikker i et skema har været udfyldt alene med henblik på overholdelse af den formalia, som Borgerrådgiveren påpeger. Dette vil blive derfor indgå i forvaltningens gennemgang/revision af procedurer mm.”

Jeg har noteret mig, at det er den vedtagne procedure, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen systematisk foretager en konkret og individuel gennemgang af alle tilfælde af indberettet eller ansøgt magtanvendelse, og at der følges op på tilfælde af ulovlig magtanvendelse og mangelfuld indberetning. Jeg har noteret mig at forvaltningen fremover også systematisk vil gennemgå om samtlige rubrikker i et skema har været udfyldt.

Forvaltningens vedtagne procedurer for indberetning, gennemgang og tilbagemelding til institutionerne giver mig ikke anledning til bemærkninger. Jeg henviser dog til mine bemærkninger under punkt 6.2.4. om forvaltningens prøvelse.

AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER TIL UNDERSØGELSENS GENERELLE DEL – SOCIALFORVALTNINGEN OG SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN

Jeg bemærker, at Socialforvaltningens og Sundheds- og Omsorgsforvaltningens udtalelser og det fremlagte materiale giver indtryk af, at forvaltningerne generelt arbejder 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.

De vedtagne procedurer og overordnede rammer for tilsynet med institutionernes magtanvendelse som de er beskrevet ovenfor, giver mig således ikke anledning til bemærkninger.

Dette er ikke ensbetydende med, at institutionernes praksis for magtanvendelse, registrering og indberetning altid er i overensstemmelse med de gældende regler på området. Ej heller at forvaltningernes tilsyn i alle tilfælde er effektivt og tilstrækkeligt. Den følgende del af undersøgelsen (kapitel 6) tager udgangspunkt i et antal sager for at påvise eventuelle konkrete fejl og forsømmelser, som kan sige noget om effektiviteten af forvaltningernes tilsyn, undervisning mv.

Et tilsyn som er baseret på tillidsfuld dialog vil altid være sårbart over for svigt fra enkeltpersoner eller institutioner. Det forhold, at magtanvendelsen finder sted på en lang række institutioner blandt et stort antal medarbejdere med forskellige uddannelsesmæssige baggrunde, kan også vanskeliggøre en stram styring af overholdelsen af de forholdsvis komplicerede regler om magtanvendelse. Sagen om Bostedet Tokanten illustrerer, at en forkert eller ulovlig lokal praksis som der ikke er åbenhed om, kan undergrave forvaltningernes bestræbelser for at sikre reglernes overholdelse, og dette er bekymrende. Dette tilsiger en skærpet opmærksomhed mod effektiviteten af forvaltningernes tilsyn.

6. UNDERSØGELSENS KONKRETE DEL

Ved breve af 3. august 2007 bad jeg forvaltningerne om at modtage kopi af de seneste 25 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service (tidligere § 109 b) forud for den 1. juli 2007, som ikke er påklaget. Dog ikke indberetninger foretaget før den 1. januar 2006.

Som borgerrådgiver behandler jeg, som nævnt, ikke sager om kommunens afgørelser. I konsekvens heraf omfatter min undersøgelse ikke de afgørelser, som kommunen træffer om magtanvendelse, men alene de procedurer, som skal følges i forbindelse med magtanvendelsen. Jeg kan altså ikke tage stilling til, hvorvidt magtanvendelserne har været lovlige i de konkrete tilfælde. Desuden har jeg med ovennævnte afgrænsning af sagsmaterialet, indsnævret undersøgelsen til hovedsageligt at angå magtanvendelse efter servicelovens § 126.

Således vil jeg ikke kunne tage stilling til, om f.eks. fjernelse af strikkepinde fra en beboers værelse er omfattet af reglerne om magtanvendelse i servicelovens kapitel 24, eller i hvilken udstrækning fastholdelse i forbindelse med indgreb i gråzonen mellem hygiejne og sundhedspleje henhører under sundhedslovens eller servicelovens regler om indgreb i selvbestemmelsesretten.

Jeg vil heller ikke kunne tage stilling til, om magtanvendelsen i det konkrete tilfælde er lovlig, herunder f.eks. om magtanvendelse kan begrundes i et ønske om, at "Vise beboeren at det ikke er i orden at rive ud efter nogen".

Endelig vil jeg ikke kunne tage stilling til, om fysisk fastholden i konkrete tilfælde henhører under § 126, stk. 1 (fysisk fastholdelse eller føring på grund af nærliggende risiko for væsentlig personskaade) eller stk. 2 (fysisk fastholden i hygiejnesituationen), f.eks. hvor indgrebet er begrundet i et ønske om/behov for at give en beboer en tør ble på eller et bad, fordi vedkommende er smurt ind i afføring og nægter at deltage i badning eller f.eks. i et ønske om at give beboeren tørt tøj på (eksemplerne er taget fra det forelagte materiale).

Jeg har derimod gennemgået de modtagne sager, som indgår i undersøgelsen med henblik på at konstatere om de formelle regler, dvs. sagsbehandlingsreglerne og reglerne om registrering og indberetning, overholdes i forbindelse med indberetningerne.

6.1 26 SAGER FRA SOCIALFORVALTNINGEN

Karakteristik af sagerne

Jeg bad, som nævnt, Socialforvaltningen om at modtaget kopi af de seneste 25 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service (tidligere § 109 b) forud for den 1. juli 2007, som ikke var påklaget. Dog ikke indberetninger foretaget før den 1. januar 2006.

Jeg har fra Socialforvaltningen modtaget i alt 26 sager vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Der er tale om magtanvendelse, som er foregået i perioden marts – juli 2007 overfor beboere i forvaltningens bosteder mv.

Forvaltningen har oplyst, at der er tale om 23 indberetninger fra handicapområdet samt tre fra det socialpsykiatriske område.

Der er i alle tilfælde tale om magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1, dvs. fastholden eller føring.

Jeg har i nogle tilfælde også modtaget Socialforvaltningens bemærkninger til de enkelte indberetninger. Disse vil blive inddraget, hvor det er relevant, men jeg har ved min undersøgelse i øvrigt koncentreret mig om at påse, om registreringerne og indberetningerne har været fyldestgørende.

6.1.1 GENNEMGANG

Jeg henviser til kapitel 4 for en generel gennemgang af sagsbehandlingsreglerne og reglerne for indberetning.

Korrekt skema

Som det fremgår, skal Socialministeriets skema 2 benyttes ved samtlige indberetninger af magtanvendelse i form af fysisk fastholdelse eller føring efter servicelovens § 126, stk. 1. Skemaet skal også benyttes ved indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

Samtlige relevante rubrikker skal udfyldes og en fuldstændig udfyldelse af dette skema vil sikre, at alle relevante oplysninger er medtaget.

I 11 tilfælde har bostederne registreret og indberettet magtanvendelsen via forkerte skemaer. I nogle tilfælde har der været anvendt forældede skemaer og i andre tilfælde skemaer, som ses at være udformet internt i kommunen.

Det er oplagt, at brugen af forkerte (og mindre omfattende) skemaer i en lang række tilfælde vil medføre utilstrækkelig registrering og indberetning.

Det er beklageligt, at bostederne har anvendt de gamle og langt mindre informative skemaer. Jeg går ud fra, at Socialforvaltningen vil påse, at de nyeste skemaer fra Socialministeriet anvendes.

Navn, adresse og CPR-nr.

Af indberetningen skal fremgå borgerens navn, adresse og CPR-nr.

I 23 af de modtagne 26 sager fra Socialforvaltningen fremgår disse oplysninger. I tre tilfælde mangler CPR-nummeret dog.

Dette er en fejl.

Magtanvendelsestype

Det skal tillige ved afkrydsning fremgå af skemaet, hvilken type magtanvendelse der er anvendt (fastholdelse, indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret, al anden magtanvendelse dvs. indgreb som er ulovlige samt magtanvendelse foretaget med samtykke).

Dette fremgår i samtlige tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Bolig, bo- eller dagtilbudsform

Det skal fremgå af skemaet, i hvilken bolig, bo- eller dagtilbud magtanvendelsen fandt sted (tilbuddets navn).

Dette fremgår i samtlige tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Hvilke medarbejdere

Navnene på den eller de medarbejdere, der foretog magtanvendelsen, skal desuden fremgå af indberetningen.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registrering foretaget efter bekendtgørelsens § 10-13 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.

I 24 tilfælde er navn(ene) på medarbejderen/medarbejderne anført. I otte af disse tilfælde fremgår navnene imidlertid kun af medarbejdernes underskrifter. I et af disse tilfælde fremgår en af to medarbejdere desuden kun ved sit fornavn.

Jeg bemærker, at en underskrift kan være vanskelig at tyde for udenforstående, herunder kontrolmyndigheder. Jeg går derfor ud fra, at forvaltningen i sit tilsyn med indberetninger og sin vejledning af personalet vil være opmærksom på, at medarbejdernes navne altid skal fremgå tydeligt.

I to tilfælde er alene angivet fornavne.

Jeg går ud fra, at personalets fornavne er tilstrækkeligt, for at forvaltningen entydigt kan fastslå, hvem der har deltaget i tvangsforanstaltningerne, og jeg foretager mig på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

Sted

Det skal fremgå af indberetningen, hvor i boligen eller botilbuddet magtanvendelsen fandt sted.

I ti af de 26 tilfælde fremgår det ikke af indberetningen, hvor i boligen eller botilbuddet magtanvendelsen fandt sted.

Dette er beklageligt.

Tidspunkt og varighed

Tidspunktet (dato og klokkeslæt) for indgrebet skal fremgå af indberetningen tillige med indgrebets varighed.

I 11 af de 26 sager mangler disse oplysninger helt eller delvist.

Navnlige oplysninger om indgrebets varighed er afgørende for tilsynet med magtanvendelsen, da dette blandt andet omfatter de generelle betingelser i servicelovens § 124, stk. 5, hvorefter 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 unødigt krænkelser eller ulempe. Også oplysninger om dato og tidspunktet for indgrebet kan have betydning for tilsynsmyndighedernes vurdering af magtanvendelsen.

Jeg må derfor anse det for beklageligt, at bostederne i en række tilfælde ikke har angivet fyldestgørende oplysninger om dato, tidspunkt og indgrebs varighed.

Formålet med magtanvendelsen

I indberetningen skal det desuden af medarbejderens beskrivelse fremgå, hvad formålet var med magtanvendelsen.

Magtanvendelsens formål fremgår i samtlige modtagne indberetninger.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Forløbet forud for magtanvendelsen

I indberetningen skal det desuden af medarbejderens beskrivelse fremgå, hvad der foregik inden magtanvendelsen. Der skal således være en beskrivelse af situationen, der førte til magtanvendelsen.

Det er i alle tilfælde angivet, hvad der foregik inden magtanvendelsen.

Det er ikke muligt for mig at nærmere vurdere, om oplysningerne er korrekte og dækkende, men jeg går ud fra, at forvaltningen i forbindelse med sit tilsyn samt ved undervisning og konsultation af personalet er opmærksom på, at indberetningerne på dette punkt er fyldestgørende.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Handlingsforløbet under magtanvendelsen

Medarbejderens beskrivelse af handlingsforløbet under magtanvendelsen, herunder borgerens reaktion skal fremgå af indberetningen.

I samtlige modtagne indberetninger er angivet oplysninger om handlingsforløbet under magtanvendelsen og borgerens reaktion.

Det er ikke muligt for mig nærmere at vurdere om oplysningerne er korrekte og dækkende, men ved gennemgang af sagerne har jeg dog i visse tilfælde klar antagelse af, at navnlig beskrivelsen af borgerens reaktion kunne være uddybet mere. Jeg går ud fra, at forvaltningen i forbindelse med sit tilsyn samt ved undervisning og konsultation af personalet er opmærksom på, at indberetningerne på dette punkt er fyldestgørende.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Borgerens reaktion

Det skal fremgå af indberetningen, hvordan borgeren reagerede umiddelbart efter magtanvendelsen.

I syv tilfælde fremgår slet ikke eller ikke i tilstrækkelig grad oplysninger om borgerens reaktion.

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. Observationer af borgerens reaktioner er derfor væsentlige for personalets fremadrettede pædagogiske og omsorgsmæssige opgavevaretagelse. Også for tilsynsmyndighedernes kontrol med magtanvendelsens lovlighed, udstrækning mv., er oplysningerne væsentlige.

Jeg finder det derfor beklageligt, at bostederne ikke i tilstrækkelig grad har oplyst om borgerens reaktion.

Dato og medarbejderens underskrift

Skema 2 er udformet således, at medarbejderen/medarbejderne ved angivelse af dato og underskrift skal attestere de oplysninger, som er tilført skemaet.

I fem tilfælde er medarbejderens oplysninger ikke attesteret ved angivelse af dato og underskrift.

Denne attestation tjener blandt andet ti, at gøre det muligt at konstatere, om registreringen er foretaget straks efter episoden og senest dagen efter samt til sikring af oplysningernes autencitet (bevissikring). Jeg finder det derfor beklageligt, at det ikke er sket i fem tilfælde.

Vidners forklaring

Registreringen skal også indeholde oplysninger fra eventuelle vidner. Dette sker i rubrikken "Forklaring fra eventuelle personer der overværede episoden: (hvis det er muligt)".

Oplysninger fra eventuelle personer der overværede episoden skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

I 22 tilfælde indeholder registreringerne ikke oplysninger om forklaring fra vidner til episoden. I nogle tilfælde skyldes dette formentlig, at der er anvendt forkerte skemaer, som ikke har en rubrik hertil og i andre tilfælde, er rubrikken blot ikke udfyldt.

Efter min opfattelse bør det også fremgå af registreringen, såfremt der ikke var vidner til episoden, hvis forklaring kan tilføjes skemaet. Dette kan f.eks. ske – som sket i nogle tilfælde – ved at angive et minus i rubrikken. I modsat fald kan det ikke af registreringen ses, om manglende oplysninger fra personer der overværede episoden skyldes en forglemmelse, eller at der ikke er sådanne vidner. Jeg må derfor anse det for beklageligt, at disse oplysninger mangler i så mange tilfælde.

Borgerens forklaring

Også borgerens forklaring skal fremgå af registreringen.

I 17 tilfælde indeholder registreringen ikke eller kun i utilstrækkeligt omfang oplysninger om borgerens forklaring.

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. Dette kan f.eks. ske – som sket i nogle tilfælde – ved at angive et minus i rubrikken. I modsat fald kan det ikke af registreringen ses om manglende forklaring fra borgeren skyldes en forglemmelse, eller at borgerens forklaring ikke kan indhentes. Jeg må derfor anse det for beklageligt, at disse oplysninger mangler i så mange tilfælde.

Borgerens forklaring skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

Dette ses at være sket i alle tilfælde, hvor borgerens forklaring er tilføjet registreringen.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Lederens kommentar

Lederens kommentar skal tilføjes registreringen.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registrering foretaget efter bekendtgørelsens § 10-13 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.

Uanset om registreringen er foretaget af lederen skal lederens bemærkninger tilføres særskilt.

I 15 tilfælde fremgår lederens kommentar ikke af registreringerne. I nogle af disse tilfælde kan lederens kommentar eventuelt være indeholdt i de noterede oplysninger uden at det dog er muligt med sikkerhed, at udskille dem fra resten af indberetningen.

Dette er beklageligt.

Lederens kommentar skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

Dette ses at være sket i alle tilfælde, hvor lederens kommentar er tilføjet.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Tidspunkt for registrering

Registreringen skal foretages straks efter episoden og senest dagen efter, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

I 13 tilfælde er det ikke ud fra indberetningen muligt at afgøre, om dette er sket. I de fleste af disse tilfælde skyldes det manglende registrering af tidspunkt for magtanvendelsen, men det kan også skyldes manglende datering af registreringen.

I fire tilfælde er registreringen sket for sent. I et tilfælde fremgår at indgrebet foregik den 25. juni 2007, og at registreringen først skete den 28. juni 2007. I et andet tilfælde fremgår det, at indgrebet foregik den 26. juni 2007, og at registreringen først skete den 4. juli 2007. I et tredje tilfælde foregik indgrebet også den 26. juni 2007 mens registreringen første skete den 3. juli 2007.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om registrering af henholdsvis tidspunkt, varighed og dato for medarbejderens underskrift.

Endelig fremgår det i et fjerde tilfælde, at indgrebet skete den 18. juni 2007, og at registreringen først blev påbegyndt den 21. juni 2007 og i øvrigt strakte sig over flere dage (flere medunderskrivere).

Det er beklageligt, at det i så mange tilfælde ikke er muligt at konstatere, om fristen for registrering er overholdt, og at fristen i fire tilfælde er overskredet.

Tidspunkt for indberetning

Indberetningen af nødværge og nødret skal senest på 3. dagen efter magtanvendelsen sendes til kommunalbestyrelsen (forvaltningen). Indberetningen af de øvrige typer af magtanvendelse skal ske en gang om måneden, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens §§ 11-12.

I nogle tilfælde er det muligt ud fra medfølgende korrespondance fra forvaltningen eller forvaltningens datostempling at se tidspunktet for bostedernes indberetning til forvaltningen. I samtlige af disse tilfælde ses indberetningerne at være sket rettidigt.

I andre tilfælde er det ikke ud fra det modtagne sagsmateriale muligt med sikkerhed at konstatere, om fristen for indberetning er overholdt.

Jeg har ikke fundet grundlag for at indhente yderligere oplysninger med henblik på at kunne kontrollere fristens overholdelse i disse sager. Jeg foretager derfor ikke yderligere i forhold til disse sidstnævnte tilfælde.

Indberetningens behandling i den kommunale myndighed (evt. det Sociale Nævn)

Socialministeriets skema 2 indeholder rubrikker til notering af registreringens behandling i den kommunale myndighed eller eventuelt det Sociale Nævn. Der er altså tale om rubrikker, som skal udfyldes af institutionen, efter at indberetning og tilbagemelding fra forvaltningen har fundet sted.

De pågældende rubrikker er ikke udfyldt i nogen af de modtagne indberetninger.

Jeg tilskriver dette, at jeg har modtaget genparter af de kopier af originale skemaer, der er indberettet, og som ikke indeholder bostedernes efterfølgende tilførsler. Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Oplysninger om tidligere afgørelser om anvendelse af foranstaltninger efter servicelovens §§ 125, 127, 128

Registreringen skal endelig omfatte oplysninger om tidligere afgørelser om foranstaltninger efter servicelovens bestemmelser om alarm- eller pejlesystemer, tilbageholdelse i boligen eller beskyttelsesmidler. Hvis dette ikke er tilfældet, skal det angives, om der på nuværende tidspunkt er grundlag for en afgørelse herom.

Disse oplysninger ses ikke at være angivet i indberetningsskemaerne i nogen af de 26 modtagne indberetninger.

Oplysningerne om eventuelle tidligere besluttede foranstaltninger skal blandt andet tjene til brug for tilsynsmyndighedernes prøvelse af, om indgrebet var lovligt, og for så vidt angår oplysninger om et aktuelt grundlag for sådanne tiltag skal oplysningerne tjene til det fremadrettede arbejde med at mindske magtanvendelsen.

Jeg må derfor anse det for meget beklageligt, at disse oplysninger så vidt det ses af det modtagne materiale, slet ikke er angivet.

Handleplan

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

Ifølge vejledning nr. 5. af 5. januar 2004 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 dette direkte af § 126, stk. 2, at det samtidig gennem den faglige handlingsplan skal ”søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås”.

Kun seks af de modtagne 26 indberetninger indeholder handleplaner eller oplysninger om, at sådanne er udarbejdet.

Jeg kan ikke ud fra det modtagne materiale afgøre, hvorvidt dette skyldes, at handleplaner ikke er udfærdiget i de pågældende tilfælde, eller om det sagsmateriale som jeg har modtaget, blot er ufuldstændigt i denne henseende. I enkelte sager kan jeg imidlertid konstatere, at Socialforvaltningen er opmærksom på, at der skal foreligge handleplaner og påtaler dette over for bostederne, og jeg går derfor

ud fra, at dette er tilfældet i alle sager, som forvaltningen modtager. Jeg foretager på dette grundlag ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

6.1.2 FORVALTNINGENS PRØVELSE OG BEMÆRKNINGER TIL BOSTEDERNE

Som det fremgår ovenfor, har jeg i nogle tilfælde også modtaget Socialforvaltningens bemærkninger til de enkelte indberetninger.

Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag foretage en systematisk gennemgang af forvaltningens tilsyn med indberetningerne, men jeg finder dog anledning til at bemærke, at det modtagne materiale giver indtryk af, at forvaltningen ikke i alle tilfælde er fuldt opmærksom på at sikre, at der benyttes korrekte skemaer, og at disse på alle punkter udfyldes korrekt.

Den prøvelse, som forvaltningen efter min opfattelse bør foretage, må som udgangspunkt omfatte de samme forhold, som er gennemgået ovenfor i hvert enkelt tilfælde. Det er mit indtryk at dette ikke altid er tilfældet i dag.

Jeg beder om forvaltningens bemærkninger hertil.

6.1.3 SAMLET VURDERING PÅ BAGGRUND AF DE KONKRETE SAGER

Som det fremgår af sagsgennemgangen ovenfor, kan der konstateres en række fejl og forsømmelser i forbindelse med registreringen og indberetningen af magtanvendelser i socialforvaltningen. Nogle af disse fejl er af underordnet karakter, f.eks. tilsidesættelse af regler som hovedsageligt tjener ordensmæssige hensyn, men andre er mere betydningsfulde og kan have indflydelse på forvaltningens tilsyn med bostederne i denne henseende.

Samlet set er det på baggrund af de 26 gennemgåede registreringer og indberetninger min opfattelse, at magtanvendelsen på forvaltningens bosteder fortsat (måske til stadighed) har behov for stor opmærksomhed, og at personalet fortsat bør have adgang til undervisning og faglig vejledning i forvaltningen.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i den generelle del af min undersøgelse, jf. kapitel 5.

6.2 26 SAGER FRA SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNINGEN

Karakteristik af sagerne

Jeg bad, som nævnt, Sundheds- og Omsorgsforvaltningen om at modtage kopi af de seneste 25 indberetninger af registrerede tilfælde af fastholdelse eller føring i medfør af § 126 i lov om social service (tidligere § 109 b) forud for den 1. juli 2007, som ikke var påklaget. Dog ikke indberetninger foretaget før den 1. januar 2006.

Jeg har fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen modtaget i alt 26 sager vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Der er tale om magtanvendelse, som er foregået i perioden januar 2006 – juni 2007 over for beboere i forvaltningens plejehjem mv.

Uanset at reglerne om magtanvendelse formelt set er ændret i denne periode, har de indholdsmæssigt været uforandrede og kan derfor indgå i undersøgelsen.

Der er tale om magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1, dvs. fastholden eller føring og § 126, stk. 2, om fastholdelse i hygiejnesituationen.

De to magtanvendelsesformer afskiller sig fra hinanden derved, at beslutninger om magtanvendelse efter § 126, stk. 1, kan træffes af det stedlige personale, mens beslutninger om magtanvendelse i hygiejnesituationen efter bestemmelsens stk. 2, skal træffes af Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Forud for magtanvendelse efter stk. 2, skal institutionen således indsende en ansøgning i form af et indstillingsskema (Socialministeriets skema 3), som forvaltningen træffer afgørelse på baggrund af.

I en række af de modtagne sager er det ikke muligt for mig med sikkerhed at fastslå, hvilken type magtanvendelse der er tale om. I enkelte tilfælde skyldes det, at indberetningerne umiddelbart ses at ligge uden for magtanvendelsesområdet i servicelovens kapitel 24, f.eks. fordi der er tale om sundfaglige tiltag, der reguleres efter sundhedsloven. Det drejer sig om et eksempel på fastholdelse i forbindelse med katederskift og et eksempel på fastholdelse i forbindelse med indgivelse af medicin. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen ses at være opmærksom på i sin tilbagemelding at påtale sådanne forhold over for institutionen, i hvert fald i det førstnævnte tilfælde, hvor jeg har modtaget kopi af forvaltningens brev til den pågældende institution herom.

Størst problemer volder grænsedragningen mellem indgreb efter § 126, stk. 1 (fastholdelse og føring) samt § 126, stk. 2 (fastholdelse i hygiejnesituationen) og ulovlig magtanvendelse (f.eks. en ulovlig fastholdelse eller en fastholdelse i hygiejnesituationen, som (endnu) ikke er godkendt af forvaltningen). Dette har afgørende betydning for, hvilke skemaer der skal anvendes og dermed hvilke oplysninger, der skal indgå i registreringerne.

Afgrænsningen vanskeliggøres blandt andet af, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningens institutioner ikke altid anvender de forskrevne skemaer, og at de modtagne sagsakter ikke altid indeholder nødvendige supplerende oplysninger.

Der foreligger således en del tilfælde, hvor indberetninger som f.eks. angår fastholdelse i forbindelse med vask i de nedre regioner eller fjernelse af en tandprotese pga. hygiejne ikke er indberettet på et af de autoriserede skemaer, og sagens øvrige oplysninger ikke indeholder klare indikationer på indgrebets karakter. I disse tilfælde kan jeg ikke med sikkerhed afgøre, hvorvidt registreringer og indberetningen har været korrekt.

Hvis der er tale om en ansøgning om iværksættelse af magtanvendelse i forbindelse med hygiejnesituationer, skal Socialministeriets skema 3 benyttes. Hvis der derimod er tale om indberetning af en stedfunden, men (endnu) ikke godkendt magtanvendelse i forbindelse med hygiejnesituationer, er der tale om en ulovlig magtanvendelse, som skal indberettes på skema 2.

Er der på den anden side tale om en magtanvendelse i hygiejnesituationen, som finder sted på baggrund af en tidligere godkendelse af netop denne type magtanvendelse følger det af forvaltningens vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne af december 2006, side 19, at der skal ske en registrering og indberetning til forvaltningen første gang, den godkendte foranstaltning iværksættes.

På grund af usikkerheden med hensyn til karakteren af denne del af det modtagne materiale, har jeg begrænset min undersøgelse til at angå de indberetninger, som utvivlsomt kan rubriceres efter hjemmelsgrundlaget og dermed den korrekte skemabrug.

Det betyder, at fem af sagerne, som der ikke er tvivl om, er blevet gennemgået med udgangspunkt i, at der er tale om indberetninger om magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1 (Socialministeriets skema 2), herunder et tilfælde af ulovlig magtanvendelse som skal indberettes på samme skema.

Dertil kommer to af sagerne, som der ikke er tvivl om, er blevet gennemgået med udgangspunkt i, at der er tale om ansøgninger om magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 2 (Socialministeriets skema 3)

Jeg har også gennemgået de resterende 19 sager, men har ikke fundet det muligt at afrapportere konstateringerne, da de er forbundet med for stor usikkerhed, jf. ovenfor.

Jeg har i nogle tilfælde også modtaget Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger til de enkelte indberetninger. Disse vil blive inddraget, hvor det er relevant, men jeg har ved min undersøgelse i øvrigt koncentreret mig om at påse, om registreringerne og indberetningerne har været fyldestgørende.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger af 14. januar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

”Det skal bemærkes, at størstedelen af de omhandlede indberetninger og ansøgninger, som Borgerrådgiveren har bedt om kopi af, ligger forud for den øgede fokus/indsats, som forvaltningen indledte i maj 2007 og herunder den intensiverede undervisning på magtanvendelsesområdet. Det kan således oplyses, at antallet af indberetninger/ansøgninger er steget fra 43 i 2006 til 99 i 2007, og det er forvaltningen opfattelse, at dette er udtryk for bredere kendskab og dermed øget brug af bestemmelserne om registrering og indberetning.

Juridisk afdeling har i forbindelse med Borgerrådgiverens foreløbige rapport på ny gennemgået de 26 sager, som de refererede indberetninger og ansøgninger vedrører.

Forvaltningen kan bekræfte, at der i hver enkelt sag er foretaget en konkret og individuel vurdering samt, at der er fulgt op på mangelfulde eller ulovlige indberetninger og ansøgninger (dog ikke i forhold til Borgerrådgiverens anførte mangler i form af brug af internt skema og/eller udfyldelse af samtlige rubrikker jfr. tidligere bemærkninger herom).”

6.2.1. GENNEMGANG

Jeg henviser til kapitel 4 for en generel gennemgang af sagsbehandlingsreglerne og reglerne for indberetning.

Korrekt skema

Som nævnt skal Socialministeriets skema 2 benyttes ved samtlige indberetninger om magtanvendelse i form af fysisk fastholden eller føring efter servicelovens § 126, stk. 1. Skemaet skal også benyttes ved indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

I forbindelse med institutionens ansøgning om fastholden i hygiejnesituationen skal Socialministeriets skema 3 benyttes.

Jeg henviser til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10.

Samtlige relevante rubrikker skal udfyldes, og en fuldstændig udfyldelse af disse skemaer vil sikre, at alle relevante oplysninger er medtaget.

Som nævnt ovenfor har institutionerne i en lang række tilfælde registreret og indberettet magtanvendelsen/ansøgning om tilladelse via forkerte skemaer. I hvert fald i halvdelen af tilfældene er der udelukkende anvendt uautoriserede skemaer eller autoriserede skemaer, som er forældede. I de fleste tilfælde er hovedsageligt anvendt skemaer, som ses at være udformet internt i kommunen.

En del af forklaringen herpå kan formentlig findes i de værktøjer, som Sundheds- og Omsorgsforvaltningen stiller til rådighed for personalet. Dels fordi forvaltningen via sit eget intranet forsyner personalet med et alternativt skema, som forvaltningen selv har udarbejdet i stedet for Socialministeriets skema 3. Dels fordi forvaltningen i sin vejledning om magtanvendelse

og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne af december 2006, side 19, oplyser følgende om fastholdelse i hygiejnesituationen:

”Iværksættelse af indgreb kræver forhåndsgodkendelse

Der skal altid foreligge en forhåndsgodkendelse fra forvaltningen før der kan iværksættes fastholdelse i hygiejnesituationen.

Ansøgningsskema til brug for ansøgning om brug af fastholdelse i personlig hygiejnesituationer kan hentes på KKnet, Suf, Opgaveløsning, opgaver i Suf, Magtanvendelse, **Skema 2**.

Aktuel handleplan, statusrapport og lignende, herunder plan for at begrænse fastholdelse i hygiejnesituationen.

Dokumentation for den fysiske og psykiske funktionsevne. ”

(Fremhævet med fed her).

Det nævnte skema 2 modsvarer Socialministeriets skema 3, dog således, at forvaltningens eget skema i modsætning til ministeriets skema ikke indeholder rubrikker til

- Borgerens adresse
- Borgerens postnr. og by
- Begrundelsen for indstillingen (men dog en rubrik om formålet, som dog næppe er helt det samme)
- Notering af ”Hvornår er der udarbejdet plan for at begrænse fastholdelsen i hygiejnesituationer?(*planen vedlægges*)” (men dog en rubrik til notater om hvordan der i fremtiden arbejdes med socialpædagogisk indsats (social handleplan) for at magtanvendelsen kan ophøre).

Det fremgår i øvrigt af ovennævnte vejledning fra forvaltningen, at der skal ske en registrering og indberetning til forvaltningen første gang, den godkendte foranstaltning iværksættes. Registrering og indberetning foretages efter vejledningen på forvaltningens skema 2, der som nævnt er et ansøgningsskema.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger af 14. januar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

”Som anført i rapporten har forvaltningen anvendt Socialministeriets skema 2, ‘registrerings- og indberetningsskema til magtanvendelse og andre indgreb efter § 126 m.v.’, og brugen heraf har netop været begrundet i ønsket om at efterleve registreringspligten i servicelovens § 136 og herunder overholde bestemmelsen om obligatorisk skemabrug i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, hvor det pointeres, at ‘registrering’ skal ske på ministeriets skemaer.

Derimod har forvaltningen lagt til grund, at de øvrige ministerielle skemaer ikke angik ‘registrering’, men derimod indstillinger/ansøgninger om iværksættelse af – endnu ikke udførte – foranstaltninger efter servicelovens § 125, 126 stk. 2, § 127 og § 129.

I rapporten refereres der til en udtalelse fra Socialministeriet den 19. april 2006 til Folketingets Ombudsmand, hvor det med henvisning til bekendtgørelsens § 10 præciseres, at der ikke er hjemmel til at anvende lokalt udarbejdede skemaer.

Borgerrådgiveren har efterfølgende oplyst, at Socialministeriets brev blandt andet er omtalt i Ombudsmandens rapport om inspektion af bostedet Spurvetofte den 1. marts 2006.

Det er umiddelbart Juridisk afdelings opfattelse, at både denne ombudsmandsrapport og en tilsvarende rapport om inspektioner på bosteder i Frederiksberg Kommune, som Socialministeriets brev ligeledes relaterer sig til, omhandler registrering af allerede udført fastholdelse i henhold til § 126, stk. 1.

Efter den fornyede gennemgang af regelgrundlaget, som Borgerrådgiverens rapportudkast har givet anledning til, skal det medgives, at en fortolkning af bestemmelserne – særligt udtrykt i ministeriets brev til Ombudsmanden – indikerer, at obligatorisk brug af ministeriets skemaer ikke er begrænset til 'ministeriets skema 2' om registrering af faktisk udførte indgreb, men som det fremgår oven for, finder Juridisk afdeling ikke, at en generel obligatorisk anvendelse af alle skemaer fra Socialministeriet, der vedrører servicelovens kapitel 24 har været åbenbar.

I forhold til forvaltningens brug af egen nummerering, skal det bemærkes, at forvaltningen valgte dette ud fra vurdering om, at dette – som følge af de internt udarbejdede skemaer – ville give den bedst mulige systematik for brugerne.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at der 'i forvejen' er risiko for forvirring, idet Socialministeriets seneste vejledning fra januar 2004, der beskriver ministeriets nummerering og brugen af de forskellige skemaer kun opererer med 3 skemaer, idet der på daværende tidspunkt ikke var udarbejdet et skema til brug for ansøgning om fastholdelse i forbindelse med hygiejnesituationer. Det 'skema 3', der således omtales i socialministeriets vejledning fremgår nu som 'skema 4' på ministeriets hjemmeside.

Det var således forvaltningens vurdering og ønske, at institutionerne generelt ville anvende de interne retningslinjer på KKnet, og at retningslinjerne – blandt andet som følge af de udarbejdede interne skemaer – var mest overskuelig ved den anvendte nummerering.

Afsluttende skal det blot til orientering oplyses, at forvaltningen nu har fjernet de interne skemaer fra KKnet og erstattet dem med ministeriets, ligesom institutionerne er orienteret om, at 'gamle' skemaer ikke må anvendes.

Vejledning og procedurer vil derudover blive gennemgået med henblik på tilpasning og præcisering mm.”

Jeg finder det meget beklageligt, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen i strid med bestemmelserne i magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10 stiller et alternativt ansøgningsskema til rådighed for personalet.

Jeg finder det desuden uheldigt og egnet til at skabe forvirring og fejlagtige indberetninger, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen anvender sin egen nummerering af skemaerne. Dette nummersystem er ikke parallelt med Socialministeriets skemabetegnelse, idet forvaltningens skema 2 modsvarer ministeriets skema 3.

Jeg har noteret mig, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen har taget initiativ til rette op på dette, således, at personalet ikke gennem forvaltningens vejledning og værktøjer bringes i tvivl om, hvilke skemaer de skal benytte.

Jeg bemærker, at forvaltningens eget skema indeholder en række supplerende oplysninger og en systematik, som givet vil kunne forbedre registreringerne og indberetningerne. Som nævnt er der ikke noget til hinder for, at kommunen beslutter, at der i forbindelse med magtanvendelse skal ske indberetning af yderligere oplysninger udover de oplysninger, der fremgår af Socialministeriets skemaer, jf. ovenfor om Socialministeriets brev af 19. april 2006 til Folketingets Ombudsmand. Det vil således være muligt at kombinere anvendelsen af de foreskrevne skemaer fra Socialministeriet med forvaltningens egne skemaer.

Det er beklageligt, at institutionerne har anvendt skemaer udfærdiget af kommunen selv i stedet for de foreskrevne skemaer fra Socialministeriet, og at der er anvendt gamle skemaer. I tilknytning til mine bemærkninger ovenfor går jeg ud fra, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen vil påse, at de autoriserede og nyeste skemaer anvendes.

6.2.2 INDBERETNINGER OM MAGTANVENDELSE OG ANDRE INDGREB EFTER SERVICELOVENS § 126, STK. 1 SAMT INDGREB FORETAGET I NØDVÆRGE ELLER SOM LED I NØDRET SAMT AL ANDEN MAGTANVENDELSE DVS. INDGREB SOM ER ULOVLIGE, SAMT MAGTANVENDELSE FORETAGET MED SAMTYKKE

Som nævnt har jeg modtaget fem indberetninger, som kan indgå i denne del af undersøgelsen.

Navn, adresse og CPR-nr.

Af indberetningen skal fremgå borgerens navn, adresse og CPR-nr.

Dette fremgår i alle fem sager, som er omfattet af denne del af undersøgelsen.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Magtanvendelsestype

Det skal tillige ved afkrydsning fremgå af skemaet, hvilken type af magtanvendelse der er anvendt (fastholdelse, indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret, al anden magtanvendelse dvs. indgreb som er ulovlige samt magtanvendelse foretaget med samtykke).

Dette fremgår i samtlige tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Bolig, bo- eller dagtilbudsform

Det skal fremgå af skemaet, i hvilken bolig, bo- eller dagtilbud magtanvendelsen fandt sted (tilbuddets navn).

Dette fremgår i samtlige tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Hvilke medarbejdere

Navnene på den eller de medarbejdere, der foretog magtanvendelsen skal desuden fremgå af indberetningen.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registrering foretaget efter bekendtgørelsens § 10-13 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.

I alle fem tilfælde er navn(ene) på medarbejderen/medarbejderne anført. I to af disse tilfælde fremgår navnene imidlertid kun af medarbejdernes underskrifter.

Jeg bemærker, at en underskrift kan være vanskelig at tyde for udenforstående, herunder kontrolmyndigheder. Jeg går derfor ud fra, at forvaltningen i sit tilsyn med indberetninger og sin vejledning af personalet vil være opmærksom på at medarbejdernes navne altid skal fremgå tydeligt.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Sted

Det skal fremgå af indberetningen, hvor i boligen eller botilbuddet magtanvendelsen fandt sted.

Dette fremgår af alle fem undersøgte sager.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Tidspunkt og varighed

Tidspunktet (dato og klokkeslæt) for indgrebet skal fremgå af indberetningen tillige med indgrebets varighed.

I tre af de fem sager mangler disse oplysninger helt eller delvist. I to tilfælde mangler det, mens tidspunktet i et tredje tilfælde alene er angivet med "nat".

Navnlig oplysninger om indgrebets varighed er afgørende for tilsynet med magtanvendelsen, da dette blandt andet omfatter de generelle betingelser i servicelovens § 124, stk. 5, hvorefter 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 unødigt krænkelse eller ulempe. Også oplysninger om dato og tidspunktet for indgrebet kan have væsentlig betydning for tilsynsmyndighedernes vurdering af magtanvendelsen.

Jeg må derfor anse det for beklageligt, at institutionerne i en række tilfælde ikke har angivet fyldestgørende oplysninger om dato, tidspunkt og indgrebets varighed.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Formålet med magtanvendelsen

I indberetningen skal det desuden af medarbejderens beskrivelse fremgå, hvad formålet var med magtanvendelsen.

Magtanvendelsens formål fremgår i alle tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Forløbet forud for magtanvendelsen

I indberetningen skal det desuden af medarbejderens beskrivelse fremgå, hvad der foregik inden magtanvendelsen. Der skal således være en beskrivelse af situationen, der førte til magtanvendelsen.

Det er i alle tilfælde angivet, hvad der foregik inden magtanvendelsen.

Det er ikke muligt for mig at nærmere at vurdere, om oplysningerne er korrekte og dækkende, men jeg går ud fra at forvaltningen i forbindelse med sit tilsyn samt ved undervisning og konsultation af personalet er opmærksom på, om indberetningerne på dette punkt er fyldestgørende.

I Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger af 14. januar 2008 til den foreløbige udgave af denne rapport har forvaltningen supplerende oplyst følgende:

"Det skal ... oplyses, at Juridisk afdeling ikke har haft eller har grund til at formode, at institutionerne skulle afgive ukorrekte oplysninger. Noget andet er om de givne oplysninger i den

enkelte sag kan siges at være dækkende for den episode som fandt sted. I de tilfælde, hvor Dementsteamet eller Juridisk afdeling er i tvivl, rettes der henvendelse til ledelsen på institutionen.”

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Handlingsforløbet under magtanvendelsen

Medarbejderens beskrivelse af handlingsforløbet under magtanvendelsen, herunder borgerens reaktion skal fremgå af indberetningen.

I samtlige modtagne indberetninger er angivet oplysninger om handlingsforløbet under magtanvendelsen og borgerens reaktion.

Det er ikke muligt for mig at nærmere vurdere, om oplysningerne er korrekte og dækkende. Jeg går ud fra, at forvaltningen i forbindelse med sit tilsyn samt ved undervisning og konsultation af personalet er opmærksom på, om indberetningerne på dette punkt er fyldestgørende.

Jeg foretager på denne baggrund ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Borgerens reaktion

Det skal fremgå af indberetningen, hvordan borgeren reagerede umiddelbart efter magtanvendelsen.

Der fremgår i alle tilfælde oplysninger om borgerens reaktion.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Dato og medarbejderens underskrift

Skema 2 er udformet således, at medarbejderen/medarbejderne ved angivelse af dato og underskrift skal attestere de oplysninger, som er tilført skemaet.

I et af de fem tilfælde er medarbejderens oplysninger alene attesteret ved underskrift, dvs. uden angivelse af en dato.

Dette er en fejl.

Vidners forklaring

Registreringen skal også indeholde oplysninger fra eventuelle vidner. Dette sker i rubrikken ”Forklaring fra eventuelle personer der overværede episoden: (hvis det er muligt)”.

I to af de fem tilfælde indeholder registreringerne ikke oplysninger om forklaring fra vidner til episoden, og i et tredje tilfælde ses rubrikken udfyldt af den samme medarbejder, som har foretaget indgrebet og udfyldt resten af skemaet.

Efter min opfattelse bør det også fremgå af registreringen, såfremt der ikke var vidner til episoden, hvis forklaring kan tilføres skemaet. Dette kan f.eks. ske ved at angive et minus i rubrikken. I modsat fald kan det ikke af registreringen ses, om manglende oplysninger fra personer, der overværede episoden, skyldes en forglemmelse, eller at der ikke er sådanne vidner. Jeg må derfor anse det for beklageligt, at disse oplysninger mangler i disse tilfælde.

Oplysninger fra eventuelle personer, der overværede episoden, skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

Borgerens forklaring

Også borgerens forklaring skal fremgå af registreringen.

I alle tilfælde indeholder registreringen enten oplysninger om borgerens forklaring eller oplysning om, at borgeren ikke har noget at tilføje.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Borgerens forklaring skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

I et tilfælde ses borgerens forklaring ikke at være dateret og underskrevet.

Dette er en fejl.

Lederens kommentar

Lederens kommentar skal tilføres registreringen.

I henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 1, skal registrering foretaget efter bekendtgørelsens § 10-13 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.

Uanset om registreringen er foretaget af lederen, skal lederens bemærkninger tilføres.

I et tilfælde fremgår lederens kommentar ikke af registreringerne.

Dette er beklageligt.

Lederens kommentar skal attesteres ved angivelse af dato og navn.

Dette ses at være sket i alle tilfælde, hvor lederens kommentar er tilføjet.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Tidspunkt for registrering

Registreringen skal foretages straks efter episoden og senest dagen efter, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 1.

I tre tilfælde er det ikke ud fra indberetningen muligt at afgøre, om dette er sket. Det skyldes manglende registrering af tidspunkt for magtanvendelsen, eller manglende datering af registreringen.

I et tilfælde er registreringen sket for sent. Det drejer sig om et indgreb som efter det oplyste er foregået den 13.-14. marts 2006, og hvor registreringen skete den 20. marts 2006.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor om registrering af henholdsvis tidspunkt, varighed og dato for medarbejderens underskrift.

Det er beklageligt, at det i disse tilfælde ikke er muligt at konstatere, om fristen for registrering er overholdt, og at fristen i et tilfælde er overskredet.

Tidspunkt for indberetning

Indberetningen af nødværge og nødret skal senest på 3. dagen efter magtanvendelsen sendes til kommunalbestyrelsen. Indberetningen af de øvrige typer af magtanvendelse skal ske en gang om måneden, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens §§ 11-12.

Alle fem tilfælde omfattet af denne del af undersøgelsen ses at være indberettet rettidigt.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Indberetningens behandling i den kommunale myndighed (evt. Det Sociale Nævn)

Socialministeriets skema 2 indeholder rubrikker til notering af registreringens behandling i den kommunale myndighed eller eventuelt det Sociale Nævn. Der er altså tale om rubrikker, som skal udfyldes af institutionen, efter at indberetning og tilbagemelding fra forvaltningen har fundet sted.

De pågældende rubrikker er ikke udfyldt i nogen af de modtagne indberetninger.

Jeg tilskriver dette, at jeg har modtaget genparter af de kopier af originale skemaer, som er indberettet, som ikke indeholder institutionernes efterfølgende tilførsler. Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Oplysninger om tidligere afgørelser om anvendelse af foranstaltninger efter servicelovens §§ 125, 127, 128

Registreringen skal endelig omfatte oplysninger om tidligere afgørelser om foranstaltninger efter servicelovens bestemmelser om alarm- eller pejlesystemer, tilbageholdelse i boligen eller beskyttelsesmidler. Hvis dette ikke er tilfældet, skal det angives, om der på nuværende tidspunkt er grundlag for en afgørelse herom.

I to af de fem tilfælde ses disse oplysninger ikke at være angivet.

Oplysningerne om eventuelle tidligere besluttede foranstaltninger skal blandt andet tjene til brug for tilsynsmyndighedernes prøvelse af, om indgrebet var berettiget, og for så vidt angår oplysninger om et aktuelt grundlag for sådanne tiltag, skal oplysningerne tjene til det fremadrettede arbejde med at mindske magtanvendelsen.

Jeg må derfor anse det for beklageligt, at disse oplysninger ikke er angivet i de nævnte tilfælde.

Handleplan

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

Ifølge vejledning nr. 5. af 5. januar 2004 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 dette direkte af § 126, stk. 2, at det samtidig gennem den faglige handlingsplan skal ”søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås”.

I fire tilfælde er det ikke muligt for mig at afgøre, om sådanne er udarbejdet. I et tilfælde, hvor jeg har modtaget forvaltningens bemærkninger har forvaltningen påtalt, at der ikke foreslå en handleplan.

Jeg kan ikke af det modtagne materiale afgøre, de manglende oplysninger om handleplaner skyldes, at handleplaner slet ikke er udfærdiget i de pågældende tilfælde, eller om det sagsmateriale som jeg har modtaget, blot er ufuldstændigt i denne henseende. Ud fra den sidstnævnte sag kan jeg imidlertid konstatere, at Sundheds- og Omsorgsforvaltningen er opmærksom på, at der skal foreligge handleplaner og påtaler dette over for bostederne, og jeg går derfor ud fra, at dette er tilfældet i alle sager, som forvaltningen modtager. Jeg foretager på dette grundlag ikke yderligere vedrørende dette spørgsmål.

6.2.3. ANSØGNINGER OM GODKENDELSE AF MAGTANVENDELSE EFTER SERVICELOVENS § 126, STK. 2, VEDRØRENDE FASTHOLDELSE I HYGIEJNESITUATIONEN (SOCIALMINISTERIETS SKEMA 3)

Som nævnt har jeg modtaget to indberetninger, som kan indgå i denne del af undersøgelsen.

Navn, adresse og CPR-nr.

Af indberetningen skal fremgå borgerens navn, adresse og CPR-nr.

Dette fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Fastholdelsessituationen

Det skal tillige fremgå, hvilke situationer ansøgningen om fastholdelse vedrører.

Dette fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Begrundelse for indstillingen

Begrundelse for ansøgningen skal fremgå.

Dette fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Plan for begrænsning af fastholdelsesbehovet

Ansøgningen skal indeholde oplysninger om den påkrævede plan for at begrænse behovet for fastholdelse i hygiejnesituationen.

I det ene af de to tilfælde indeholder ansøgningen ikke oplysninger herom.

Det fremgår af det modtagne sagsmateriale, at forvaltningen har fremsat bemærkninger til indstillingen, men ikke hvilke.

Indstillingen blev senere tilbagekaldt, og jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Inddragelse af pårørende

Det skal fremgå af ansøgningen om borgerens pårørende er informeret.

Dette fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Dato og lederens underskrift

Ansøgningens dato skal fremgå ledsaget af lederens underskrift.

Dette fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Borgerens bemærkninger

Borgerens bemærkninger skal fremgå af ansøgningen.

Disse fremgår i begge tilfælde.

Jeg foretager ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Indberetningens behandling i den kommunale myndighed (evt. Det Sociale Nævn)

Socialministeriets skema 3 indeholder rubrikker til notering af registreringens behandling i den kommunale myndighed eller eventuelt det Sociale Nævn. Der er altså tale om rubrikker, som skal udfyldes af institutionen, efter at indberetning og tilbagemelding fra forvaltningen har fundet sted.

De pågældende rubrikker er ikke udfyldt i de to sager.

I den ene sag tilskriver jeg dette, at ansøgningen er bortfaldet, inden den blev behandlet endeligt i forvaltningen, i den anden at jeg har modtaget genparter af de kopier af originale skemaer, som er indberettet, som ikke indeholder bostedernes efterfølgende tilførsler. Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette forhold.

Afgørelse om fastholdelse i hygiejnesituationen

Det skal endelig fremgå af ansøgningsskemaet, hvis der er truffet afgørelse om fastholdelse i hygiejnesituationen samt for hvilken periode, ligesom det skal anføres, hvis der er sket eventuelle forlængelser af en tidligere beslutning.

De pågældende rubrikker er ikke udfyldt i de to sager.

I den ene sag tilskriver jeg dette, at ansøgningen er bortfaldet, inden den blev behandlet endeligt i forvaltningen, i den anden at jeg har modtaget genparter af de kopier af originale skemaer, som er indberettet, som ikke indeholder bostedernes efterfølgende tilførsler. Jeg foretager derfor ikke yderligere vedrørende dette forhold.

6.2.4 FORVALTNINGENS PRØVELSE OG BEMÆRKNINGER TIL INSTITUTIONERNE

Som det fremgår ovenfor, har jeg i nogle tilfælde også modtaget Sundheds- og Omsorgsforvaltningens bemærkninger til de enkelte indberetninger. Det drejer sig om manglende handleplaner, konstatering af, at der i det konkrete tilfælde var tale om ulovlig magtanvendelse samt at der er anvendt forkerte skemaer i første omgang.

Jeg kan ikke på det foreliggende grundlag foretage en systematisk gennemgang af forvaltningens tilsyn med indberetningerne, men jeg finder dog anledning til at bemærke, at det modtagne materiale giver indtryk af, at forvaltningen ikke i alle tilfælde er fuldt opmærksom på at sikre, at der benyttes korrekte skemaer, og at disse på alle punkter udfyldes korrekt. Jeg henviser til mine bemærkninger under pkt. 6.2.1.

Den prøvelse, som forvaltningen efter min opfattelse bør foretage, må som udgangspunkt omfatte de samme forhold, som er gennemgået ovenfor i hvert enkelt tilfælde. Det er mit indtryk, at dette ikke altid er tilfældet i dag.

Jeg beder om forvaltningens bemærkninger hertil.

6.2.5 SAMLET VURDERING PÅ BAGGRUND AF DE KONKRETE SAGER

Som det fremgår af sagsgennemgangen ovenfor, kan der selv på et begrænset dokumentationsniveau konstateres fejl og forsømmelser i forbindelse med registreringen og indberetningen af magtanvendelser i Sundheds- og Omsorgsforvaltningen. Nogle af disse fejl er af underordnet karakter, f.eks. tilsidesættelse af regler som hovedsageligt tjener ordensmæssige hensyn, men andre er mere betydningsfulde og kan have indflydelse på forvaltningens tilsyn med institutionerne i denne henseende.

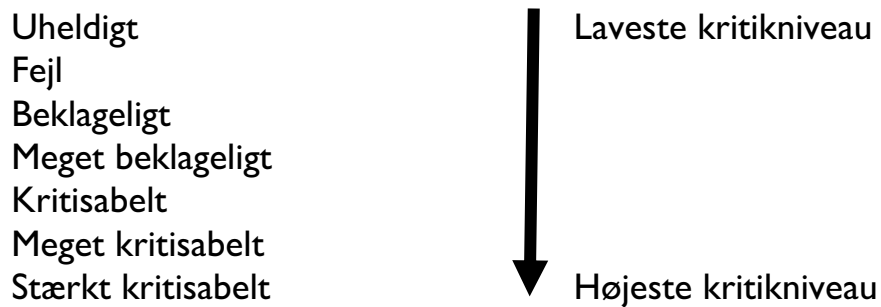
Samlet set er det på baggrund af de 26 gennemgåede registreringer og indberetninger min opfattelse, at magtanvendelsen på forvaltningens institutioner fortsat (måske til stadighed) har behov for stor opmærksomhed, og at personalet fortsat bør have adgang til undervisning og faglig vejledning i forvaltningen.

Jeg henviser i øvrigt til mine bemærkninger i den generelle del af min undersøgelse, jf. kapitel 5.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA

Borgerrådsgiverens 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). Konstatninger af, at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådsgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådsgiveren ud over ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan uddybe og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Uddrag af lovbekendtgørelse nr. 1117 af 26. september 2007 om social service

§ 124. Formålet med bestemmelserne i dette afsnit er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Disse indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Bestemmelserne i dette afsnit gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 125-129. Det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne.

Stk. 3. Forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal kommunen foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning.

Stk. 4. Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Stk. 5. 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 unødigt krænkelser eller ulemper.

Stk. 6. Indgreb efter § 126, stk. 1, kan udføres af ansatte i tilbud, der drives af regionen eller af de private leverandører, der efter kommunal visitation yder service over for den pågældende, jf. stk. 2. Det påhviler kommunalbestyrelsen at vejlede private leverandører af service om betingelserne for at foretage indgreb i medfør af § 126, stk. 1, herunder om kravet om indberetning, jf. § 136. I tilbud etableret af regionsrådet påhviler vejledningsforpligtelsen efter 2. pkt. regionsrådet.

(...)

§ 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.

(...)

§ 151. Den stedlige kommune, jf. § 148 a, 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.

Stk. 2. Som led i tilsynsforpligtelsen efter stk. 1 skal kommunalbestyrelsen hvert år foretage mindst ét anmeldt og ét uanmeldt tilsynsbesøg på plejehjem m.v., jf. § 192, i plejeboligbebyggelser, der er omfattet af lov om almene boliger m.v. eller lov om boliger for ældre og personer med handicap, og i andre, tilsvarende boligenheder i kommunen. Tilsynet omfatter indsatsen over for de beboere og lejere, der modtager kommunale serviceydelser. Tilsynet må ikke varetages af leverandører eller personer, der udfører opgaver på området.

Stk. 3. Efter hvert tilsynsbesøg udarbejder kommunalbestyrelsen en tilsynsrapport til brug for opfølgningen på tilsynsbesøget. Tilsynsrapporterne offentliggøres og sendes til høring i bruger- og pårønderrådet, jf. § 17, samt i det kommunale ældreråd, jf. § 30 i lov om retssikkerhed og

administration på det sociale område. Den enkelte bruger eller pårørende skal endvidere have tilbud om løbende at få tilsendt tilsynsrapporterne. Kommunalbestyrelsen har pligt til på anmodning fra bruger- og pårørenderådet eller det kommunale ældreråd at tilbyde det pågældende råd en mundtlig præsentation og en drøftelse af tilsynsrapporterne.

Stk. 4. Mindst én gang årligt udarbejder og offentliggør kommunalbestyrelsen en samlet redegørelse om tilsynet efter stk. 2 og 3 samt om det sundhedsfaglige tilsyn efter § 219 i sundhedsloven. Redegørelsen skal endvidere indeholde en opgørelse over, hvad der i forbindelse med tilsynet er blevet afdækket om sammenhængen mellem de ydelser, der er truffet afgørelse om, og de faktisk leverede ydelser. Redegørelsen offentliggøres og sendes til høring i bruger- og pårørenderådet, jf. § 17, og i det kommunale ældreråd. Kommunalbestyrelsen drøfter herefter redegørelsen på et møde med henblik på opfølgning af tilsynet.

Stk. 5. Socialministeren fastsætter i en bekendtgørelse regler om tilsyn efter stk. 2-4. Ministeren kan herunder fastsætte regler om, at medlemmer af kommunalbestyrelsen ikke må deltage i den faktiske udførelse af tilsynet.

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

§ 15. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale og sundhedsmæssige område efter den sociale lovgivning.

§ 16. Kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses, jf. § 15. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbudene og den måde, opgaverne udføres på.

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

Anvendelsesområde og generelle betingelser

§ 1. Magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24 omfatter fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten.

Stk. 2. Lovlig magtanvendelse er alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere efter servicelovens § 125, fastholdelse efter § 126, tilbageholdelse efter § 127 og anvendelse af beskyttelsesmidler efter § 128.

Stk. 3. Lovlige indgreb i selvbestemmelsesretten omfatter desuden optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129.

Stk. 4. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten kan alene iværksættes overfor personkredsen nævnt i servicelovens § 124, stk. 2, når pleje, omsorg og socialpædagogisk indsats i det konkrete tilfælde har vist sig utilstrækkelig.

Stk. 5. Indgreb efter denne bestemmelse forudsætter en individuel vurdering af indgrebets faglige forsvarlighed og nødvendighed samt pågældendes helbredstilstand.

§ 2. Den person, der i henhold til kommunal bemyndigelse er ansvarlig for foranstaltninger iværksat efter servicelovens §§ 125-129, har pligt til at påse, at foranstaltningen ikke udstrækkes længere end påkrævet.

Personlige alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere

§ 3. Adgangen til at træffe afgørelse om midlertidig anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer efter servicelovens § 125, stk. 1, omfatter alene udstyr, som er egnet til at opdage, at en person forlader boligen, eller til at opspore en person, der har forladt boligen. Adgangen til at træffe afgørelse om midlertidig anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer efter servicelovens § 125, stk. 1, omfatter ikke udstyr egnet til kontinuerligt at overvåge en persons færden.

Stk. 2. De særlige døråbnere efter servicelovens § 125, stk. 2, omfatter dobbelte dørgreb, dobbelttryk for døråbning og lignende. Foranstaltningen må ikke have karakter af en egentlig aflåsningsmekanisme men må alene virke forsinkende i forhold til den pågældendes frie færden, så personalets opmærksomhed henledes på, at den pågældende går ud.

Stk. 3. Tilbageholdelse i boligen m.v. må ikke være en følge af de særlige døråbnere uden, at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse herom efter servicelovens § 127. Personer, der ikke er omfattet af en afgørelse om tilbageholdelse i boligen m.v. efter servicelovens § 127, skal sikres nødvendig hjælp til at betjene de særlige døråbnere.

Fastholdelse i personlige hygiejnesituationer

§ 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.

Stk. 2. Det skal præciseres i kommunalbestyrelsens afgørelse, hvilke konkrete hygiejneforhold afgørelsen vedrører.

Stk. 3. Der må ikke bruges hjælpemidler til fastholdelsen, og der skal være proportionalitet mellem karakteren af den fastholdelse, der udøves, og det der søges opnået ved fastholdelsen.

Stk. 4. 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.

Stk. 5. Hvis den betydeligt og varigt nedsatte psykiske funktionsevne hos en person, for hvem der tidligere er truffet afgørelse efter servicelovens § 126, stk. 2, nedsættes yderligere, vil der 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. Samtidig skal en handleplan efter servicelovens § 141 revurderes og gennemarbejdes efter de nye forhold.

Meddelelse af det sociale nævns godkendelse af akut iværksatte foranstaltninger

§ 5. I de særlige tilfælde, hvor det har været påkrævet at sætte en foranstaltning i værk, inden det sociale nævns afgørelse foreligger, jf. servicelovens § 130, stk. 4, skal udfaldet af sagen meddeles den klageberettigede eller en repræsentant for denne straks efter, at det sociale nævn har truffet afgørelse.

Advokatbistand

§ 6. Statsforvaltningen udpeger efter ansøgning et antal advokater i retskredsen, der har pligt til at tage sager efter servicelovens §§ 127 og 129, stk. 1.

Stk. 2. Ansøgninger til ledige poster som advokat i sager efter §§ 127 og 129, stk. 1, indkaldes ved opslag i den lokale presse, fagtidsskrifter eller på anden måde, der kan sikre, at der kan udpeges det nødvendige antal egnede advokater. Ansøgningerne forelægges Advokatrådet til vejledende udtalelse.

§ 7. Kommunen eller det sociale nævn har pligt til at benytte de advokater, der er udpeget af statsforvaltningen, jf. § 6, stk. 1.

§ 8. Den, der iværksættes foranstaltninger overfor, kan altid vælge sin egen advokat.

Stk. 2. Kommunen og det sociale nævn skal påse, at en advokat, som er privat antaget, ikke bliver inhabil på grund af forholdet mellem klienten og klientens ægtefælle, pårørende m.fl.

Revurdering, registrering og indberetning

§ 9. I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens §§ 125 og 127, revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende i kommunen, og senest 8 måneder efter det sociale nævns seneste godkendelse.

Stk. 2. I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens § 128, revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende i kommunen, dog senest 18 måneder efter det sociale nævns seneste godkendelse.

§ 10. Registrering efter servicelovens § 136 skal ske på særlige indberetningsskemaer, som kan rekvireres hos Socialministeriet.

§ 11. 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.

Stk. 2. Registrerede foranstaltninger efter stk. 1 indberettes straks og senest på 3. dagen til kommunalbestyrelsen på de særlige indberetningsskemaer, jf. § 10.

§ 12. Registrering af foranstaltninger efter servicelovens §§ 125-128 skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted.

Stk. 2. Registrerede foranstaltninger efter stk. 1 indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen på de særlige indberetningsskemaer, jf. § 10.

§ 13. Registrering af flytning iværksat efter servicelovens § 129 foretages senest med udgangen af den måned, hvor flytningen er påbegyndt.

Stk. 2. Registrering af foranstaltninger efter stk. 1 indberettes kvartalsvist til kommunalbestyrelsen på de særlige indberetningsskemaer, jf. § 10.

§ 14. Registrering efter §§ 10 - 13 foretages af den person, der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person, der har instruktionsbeføjelsen overfor den ansatte, som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen.

Stk. 2. Er der efter servicelovens § 141 udarbejdet en plan for personer, overfor hvem der er iværksat magtanvendelse eller andre indgreb i den personlige frihed, vedlægges i forbindelse med indberetningen efter §§ 10 - 13 kopi af planen.

§ 15. Kommunen følger udviklingen i anvendelsen af magt og andre indgreb i den personlige frihed med henblik på en vurdering af behovet for opfølgning.

Stk. 2. Beretning forelægges årligt kommunalbestyrelsen.

Tilsyn

§ 16. Personer omfattet af foranstaltninger efter servicelovens § 127 skal underrettes om adgangen til at rette henvendelse til Folketingets udvalg i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, om tilsyn med personer, der er underkastet administrativ frihedsberøvelse. Dette gælder også, hvis der er givet samtykke til foranstaltningen.

Særlige sikkerhedsforanstaltninger i boformer

§ 17. En afdeling, der hele eller næsten hele døgnet har yderdøre og vinduer konstant aflåst, skal være godkendt som en særlig sikret afdeling. Socialministeriet kan efter indstilling fra den stedlige kommune godkende en afdeling i en boform efter § 108, stk. 1, i lov om social service som en særlig sikret (lukket) afdeling, hvorved forstås en afdeling, hvor det er tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåst.

Stk. 2. En særligt sikret afdeling kan være organiseret som en selvstændig boform eller kan være knyttet til en boform.

Stk. 3. En særligt sikret afdeling kan alene modtage personer, som i henhold til dom eller retskendelse skal optages i et særligt botilbud, jf. lov om social service § 108, stk. 6, nr. 1-3.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen for Lolland Kommune har pligt til at etablere tilbud i særligt sikret afdeling på Kofoedsminde og til i dette tilbud at modtage personer, som i henhold til dom eller retskendelse skal optages i et særligt botilbud, jf. lov om social service § 108, stk. 6, nr. 1-3.

Modtagepligt

§ 18. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om ophold i boformer efter servicelovens § 108, stk. 1, til personer, der

- 1) efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse,
- 2) i henhold til dom eller kendelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse, eller
- 3) som vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om ophold i særligt sikret afdeling, jf. § 17, i den udstrækning, det er fastsat af retten.

Ikrafttræden

§ 19. Bekendtgørelsen træder i kraft den 1. januar 2007.

Stk. 2. Samtidig bortfalder 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 samt bekendtgørelse nr. 567 af 21. december 1979 om pligt til at modtage åndssvage lovovertrædere på bistandslovens døgninstitutioner for voksne med vidtgående fysiske eller psykiske handicap under amtskommunerne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger

MAGTANVENDELSE

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