

Borgerrådgiveren
Johan Busse
Vester Voldgade 2 A
1552 København V

Dato:

Sagsnr.: 2007-66201
Dok.nr.: 2008-131011

Bemærkninger til Borgerrådgiverens endelige rapport vedrørende egen drift undersøgelse om magtanvendelse, jf. Borgerrådgiverens j.nr. 2007-63225

Socialforvaltningen har modtaget Borgerrådgiverens endelige rapport af 4. februar 2008.

I fortsættelse af forvaltningens brev af 1. februar 2008 vedrørende bemærkninger til Borgerrådgiverens foreløbige rapport fremsendes forvaltningens bemærkninger og uddybende svar på de af Borgerrådgiveren stillede spørgsmål i den endelige rapport.

Socialudvalget besluttede på sit møde den 12. marts 2008, at Borgerrådgiverens endelige rapport skulle sendes i høring i Ældrerådene, Handicaprådet og Dialogforum på psykiatriområdet

Denne høringsrunde har fundet sted, og høringssvarene vedlægges til orientering.

Endvidere er Socialudvalget orienteret om forvaltningens svar i sit møde den 28. maj 2008. Beslutningsprotokollat fra udvalgs punkt vil blive eftersendt.

Borgerrådgiveren har for så vidt angår den generelle del af undersøgelsen bedt om nærmere oplysninger vedrørende

- Generel forhåndsorientering af beboere og deres pårørende om reglerne om magtanvendelse, klageadgang m.v.
- Midler, der generelt anvendes for at afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning af magtanvendelse efter servicelovens kapital 24, og
- Sikring af, at der sker den nødvendige orientering af det politiske niveau, jf. retssikkerhedslovens § 16 om kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses.

Borgerrådgiveren har for så vidt angår den konkrete del af undersøgelsen bedt om forvaltningens bemærkninger til,

- at det ud fra det modtagne materiale er Borgerrådgiverens

Direktionen

Bernstorffsgade 17, 3.
1592 København V.

Telefon
33 17 33 17

Direkte telefon
33 17 32 02

Telefax
33 17 32 04

E-mail
Anette.Laigaard@sof.kk.dk

www.kk.dk

indtryk, 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.

Socialforvaltningen vil besvare de stillede spørgsmål i nævnte rækkefølge, og samtidig beskrive de forskellige nye tiltag, der er taget initiativ til i forvaltningen med henblik på en generel opkvalificering af medarbejdere m.fl., der arbejder med borgere, hvor magtanvendelse kan komme på tale.

Bemærkninger til den generelle undersøgelse.

Sikring af reglernes overholdelse og generelle retningslinjer og vejledninger:

Borgerrådgiveren anfører, at Socialforvaltningen ikke har givet nærmere oplysninger om, hvordan forvaltningen inddrager og aktiverer borgerne i bestræbelserne på at sikre reglernes overholdelse, udover den nævnte pjece om tilsyn og klageadgang. Borgerrådgiveren anfører, at der her tænkes på generel forhåndsorientering af beboere og deres pårørende om reglerne og klageadgang m.v.

Socialforvaltningen skal bemærke, at den i det foreløbige svar omtalte pjece om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten for voksne, der er revideret med konsekvensrettelser som følge af diverse lovændringer i forbindelse med kommunalreformen er udsendt til bo- og dagtilbud, socialcentre m.fl. i februar 2008.

Ved udsendelse af pjecen har tilsynskontoret vedlagt en følgeskrivelse, bl.a. indeholdende en indskærpelse af formalitetskravene i forhold til de gældende magtanvendelsesregler.

Denne skrivelse vil blive fulgt op af en supplerende skrivelse med henblik på, at bo- og dagtilbudene er opmærksomme på, at pjecen om magtanvendelse, der i hvert kapitel indeholder et afsnit om klageadgang, skal gøres tilgængelige for brugere og deres pårørende.

Samtidig vil ledelsen på bo- og dagtilbudene blive bedt om, med passende mellemrum i forbindelse med beboermøder eller lignende, at orientere generelt om reglerne, udover den vejledning om klageadgang, der gives i forbindelse med konkret foreliggende tilfælde af magtanvendelse efter gældende regler.

Manglende overholdelse og muligheder for at styrke overholdelsesgrad:

Borgerrådgiveren 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.

Socialforvaltningen har foretaget en opstramning af proceduren for indsendelse af registrerede magtanvendelser på handicapområdet.

Det er præciseret til hvilken central adresse indberetningerne skal sendes elektronisk eller pr. papir og hvilke frister, der gælder for indsendelse af indberetninger om magtanvendelser.

Som følge af det store fokus, der er på magtanvendelser, herunder også Socialudvalgets beslutning om månedligt at få fremlagt en statistik over magtanvendelser, fremsender Kvalitets- og Tilsynskontoret fremover en gang om måneden en opgørelse til institutionerne over de indberetninger, der er modtaget. Herved kvalitetssikres og kontrolleres antallet af indberetninger inden forelæggelse for Socialudvalget.

I forbindelse med tilsynsbesøg, hvor der ikke i det aktuelle år er indberettet magtanvendelser eller kun et ringe antal magtanvendelser, adspørges endvidere såvel ledelse som medarbejdere nu også direkte, om der er foretaget magtanvendelser og om de er indberettet til Kvalitets- og Tilsynskontoret.

Det kan videre oplyses, at Socialforvaltningen har nedsat en intern gruppe, der skal undersøge mulighederne for en IT-understøttelse af indberetninger om magtanvendelse. Praksis i dag, hvor mange forskellige tilbud indberetter på hver deres måde, og hvor indberetningerne registreres både på de enkelte tilbud og i centralforvaltningen øger risikoen for fejlkilder. En systemløsning vil sikre en mere systematisk og dermed mere korrekt registrering.

Arbejdsgruppens foreløbige undersøgelser viser, at der ikke på kort sigt kan etableres en systemmæssig løsning. Dette vil kræve etablering af en udbudsproces, herunder omfattende kravspecifikationer og ikke mindst en samtænkning med de øvrige systemer, som Socialforvaltningen arbejder med. En systemmæssig løsning vil ligeledes have økonomiske konsekvenser.

Som det fremgår ovenfor, indeholder opstramningen af proceduren for indsendelse af registrerede magtanvendelser flere kontrolelementer. Dermed har Socialforvaltningen på kort sigt sikret en mere systematisk og korrekt registrering.

I forbindelse med udlicitering af tilsyn er der mulighed for at Socialudvalget kan træffe beslutning om ekstern registrering af indberettede magtanvendelser i tilknytning til udlicitering af tilsynet. Det bemærkes, at selve legalitetskontrollen fortsat vil ligge i Socialforvaltningen.

Styrkelse af overholdelsesgrad:

Borgerrådgiveren udtaler, at det på baggrund af forvaltningens udtalelser og fremlagte materiale er indtrykket, at forvaltningen 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.

Borgerrådgiveren anfører, at sagen om Tokanten illustrerer, at en forkert eller ulovlig lokal praksis, som der ikke er åbenhed om, kan undergrave forvaltningens bestræbelser for at sikre reglernes overholdelse.

Borgerrådgiveren finder det kritisabelt, at forvaltningen ikke i den første udtalelse fandt anledning til at nævne sagen om Tokanten eller de overvejelser, som sagen måtte have givet anledning til.

Borgerrådgiveren beder forvaltningen om at redegøre generelt for, hvornår kommunens politiske niveau efter forvaltningens opfattelse skal orienteres om særligt alvorlige sager på magtanvendelsesområdet, idet der henvises til retssikkerhedslovens § 16, hvorefter kommunalbestyrelsen har pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses.

Socialforvaltningen tager Borgerrådgiverens kritik vedrørende Tokanten til efterretning.

Borgerrådgiveren har bedt forvaltningen om at redegøre generelt for, hvornår kommunens politiske niveau efter forvaltningens opfattelse skal orienteres om særligt alvorlige sager på magtanvendelsesområdet.

Socialforvaltningen skal i den anledning tilkendegive, at der ikke kan gives noget entydigt svar på dette spørgsmål, da det vil bero på en individuel og konkret vurdering af den enkelte sags særlige karakter. I denne vurdering indgår blandt andet overvejelser om sagen har principiel karakter, på hvilken måde brugere, personale eller pårørende er berørt af hændelsen/sagen, om der er sået væsentlig tvivl om forvaltningens optræden/handlinger i den konkrete sag og om politikere, medier m.fl. udviser en særlig interesse for sagen eller lignende. Det skal bemærkes, at Socialforvaltningen i nogle tilfælde vælger at orientere Socialudvalget mundtligt på et udvalgs møde, i andre tilfælde udarbejder et skriftlig redegørelse til udvalgets medlemmer eller udarbejder en egentlig indstilling til udvalget om den konkrete sag.

Generelle opkvalificeringstiltag i øvrigt:

Borgerrådgiveren anfører i afsnit 6.1.3., at det er opfattelsen, 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.

Forvaltningen skal hertil bemærke, at man på *handicapområdet* siden Socialudvalgets beslutning om gennemførelse af et projekt, betegnet *Projekt faglig udvikling*, i september 2007, har været i gang med implementering af en række delprojekter, der hver tilrettelægges i dialog med forstandere, medarbejdere, brugere og pårørende. I forhold til fokus på magtanvendelse skal særligt fremhæves de 3 følgende delprojekter.

1. Faglighed, Kompetenceudvikling og efteruddannelse.
2. Udvikling af holdninger og værdier samt pædagogisk praksis.
3. Rekruttering og introduktion.

Der er lavet en handleplan for bostederne på Persillevej, Radisevej, Tomatvej og Irlandsvej, som bl.a. indeholder tiltag til forbyggelse af konflikter, magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten samt efteruddannelseskurser for medarbejderne herom. Derudover tiltag vedr. indberetning og opfølgning på magtanvendelser. Handleplanen indeholder også et initiativ til at orientere bruger og pårørende kvartalsvis om antallet af magtanvendelser og samt de enkelte bosteders tiltag og planer på området. Socialudvalget blev orienteret om handleplanen den 23. januar 2008.

I projekt *Faglighed, Kompetenceudvikling og efteruddannelse* tilbydes de ansatte faglige kurser i magtanvendelse og konfliktløsning og samspil med brugerne (kommunikation, anerkendelse, motivation og brugerindflydelse).

Endvidere er der en række specialkurser i handleplaner, medicin håndtering, autisme, neuropsykologi m.v. samt tilbud om uddannelse af nøglepersoner på hvert tilbud.

Vedrørende projekt *Udvikling af holdninger og værdier samt pædagogisk praksis* er det formålet at sikre, at der på alle bo- og dagtilbud for handicappede foregår en løbende dialog om etik, holdninger og værdier, og at indholdet i dialogen omsættes til praksis og forankres i hverdagen.

I den forbindelse har der bl.a. været afholdt et ”etisk kodeks seminar” i december 2007.

I relation til projekt *Rekruttering og introduktion* er der etableret et fælles introduktionsforløb for nyansatte. Endvidere er der igangsat 2 undersøgelser, der skal vise, hvad de studerende og medarbejderne lægger vægt på i arbejdet med handicappede. Undersøgelsen skal understøtte vidensudviklingen af fælles introduktionsforløb, og af

arbejdet med personalepolitikken på området.

Efterfølgende er yderligere igangsat et projekt, der skal afklare ansvars- og snitflader mellem botilbudene og handicapcentret i forhold til den sociale handleplan, den pædagogiske plan, anmodning om værgemål, bevilling af hjælpemidler og afklaring af, hvad der er institutionshjælpemidler.

Temaerne magt og omsorg, medicin håndtering og handleplaner indgår endelig på de faste møder mellem Mål- og Rammekontoret for Handicap og forstanderne på området.

På det *socialpsykiatriske område* er det på bocentrene, at størstedelen af tilfældene af magtanvendelse finder sted. Derfor er det i særlig grad på bocentrene, at der arbejdes med konflikthåndtering, tilpasset de lokale forhold. Arbejdet omfatter bl.a. kurser og temadage om f.eks. kommunikationsformer og mediation.

Forvaltningen er på nuværende tidspunkt ved at implementere kvalitetssikring på udvalgte områder på de socialpsykiatriske bocentre for så vidt angår medicin håndtering, praktisk hjælp, personlig hygiejne og misbrug. I processen lægger man sig op af erfaringerne fra arbejdet med Den danske Kvalitetsmodel. En lignende proces vil blive igangsat for bofællesskaberne og solistboligerne, når det gælder magtanvendelse.

For bocentrenes vedkommende vil man, for så vidt angår magtanvendelse, først og fremmest koncentrere sig om at sikre, at den rette opkvalificering af medarbejderne løbende er til rådighed.

Endvidere arbejdes der målrettet på en styrkelse af handleplansarbejdet i forhold til beboerne på bocentrene.

Også blandt medarbejderne i bofællesskaberne og solistboligerne er der løbende dialog om magtanvendelse og konflikthåndtering som en del af den pædagogiske tilgang til beboerne.

På nogle bocentre er der nedsat konfliktråd. Andre steder har man valgt at udarbejde en decideret voldspolitik

Der tilbydes løbende supervision til bocentrenes medarbejdere, hvor bl.a. magtanvendelse og forebyggelse heraf drøftes. Ved tilsynsbesøg drøftes magtanvendelse løbende, og det anbefales altid, at temaet løbende drøftes blandt medarbejderne.

I januar 2008 er der forelagt en række konkrete initiativer for Socialudvalget om bl.a. styrkelse af *introduktionen af nye medarbejdere*, hvor hovedindholdet er Socialforvaltningens værdier, faglige standarder og gældende regler på området. Der er lagt op til en fælles koordinering på tværs af forvaltningen.

Et andet generelt initiativ, som er forelagt Socialudvalget, er et forslag om en værdidiskussion om opgavevaretagelsen, der skal munde ud i et værdigrundlag for omsorgsarbejdet på området for psykisk syge i forvaltningens regi.

Der vil blive sat fokus på dilemmaer omkring omsorg og personlig frihed, og i forbindelse hermed afholdt faglige arrangementer som led i implementeringen af HR-strategien.

I værdidiskussionen vil bl.a. indgå dilemmaer i forhold til medicinbehandling, rengøring, personlig pleje og magtanvendelse. Der vil både deltage medarbejdere fra bocentre og fra socialcentre.

Det er forvaltningens opfattelse, at det er nødvendigt med differentierede tiltag, tilpasset de forskellige målgrupper, der modtager vidt forskellige tilbud i forvaltningens regi eller i privat regi.

Samlet vurderer forvaltningen, herunder set i lyset af beslutningen om et fremtidigt eksternt tilsyn, at de ovenfor omtalte forskellige tiltag, med vægt på at sikre, at medarbejdere har de fornødne kvalifikationer og viljen til at medvirke til en løbende dialog om respekten for den enkelte borgers selvbestemmelsesret, vil bidrage væsentligt til udviklingen af dette fagområde.

Samtidigt forventes det, at nævnte tiltag vil fremme overholdelsesgraden for registrering og indberetning, når magtanvendelse undtagelsesvist må bringes i anvendelse.

Bemærkninger til undersøgelsens konkrete del

Borgerrådgiveren udtaler ...at han finder 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.

Forvaltningen har i sit foreløbige svar af 1. februar 2008 redegjort for, at der sammen med den nye pjece om magtanvendelse - der som nævnt er udsendt til Socialforvaltningens bo- og dagtilbud, private bo- og dagtilbud, socialcentrenes voksenteam og handicapcentrenes voksenteam - er medsendt en følgeskrivelse, hvor reglerne vedrørende registrering og indberetninger er indskærpet. I skrivelsen er der henvist til de af Borgerrådgiveren i den foreløbige rapport anførte kritikpunkter i undersøgelsens konkrete del.

Af følgeskrivelsen fremgår bl.a.:

”...Socialforvaltningen skal vedvarende have fokus på magtanvendelsesområdet..... Bo- og dagtilbudenes ledelse skal som hidtil sikre, at samtlige medarbejdere, herunder nyansatte og vikarer, inden de tiltræder i deres arbejdsfunktion, har et grundigt kendskab til reglerne.

Bo- og dagtilbudene skal som minimum anvende følgende procedure ved formidling af reglerne om magtanvendelse:

- *Retningslinjerne (pjece) skal udleveres på et personalemøde (og straks for nyansatte), hvor medarbejderen kvitterer for modtagelsen. Lederen skal herefter sikre sig, at personalet sætter sig grundigt ind i retningslinjerne. Afhængig af de lokale forhold kan udleveringen af pjece ske på institutionsniveau eller på afdelingsniveau.*
- *Der skal efterfølgende afholdes et temamøde om retningslinjerne, hvor lederen gennemgår de vigtigste dele. Til mødet skal alle medarbejdere have læst retningslinjerne. Der skal årligt ske opfølgning på personalemøde/temamøde.*
- *Der skal efter enhver magtanvendelse ske opfølgning af den pædagogiske indsats og af handleplanen i forhold til den enkelte borger med henblik på at begrænse magtanvendelse. I botilbud med beboere, hvor der er særlig mange magtanvendelser, skal den pædagogiske indsats i forhold til den enkelte beboer løbende drøftes med henblik på at nedbringe antallet af magtanvendelser.*

Indberetning om magtanvendelse skal som hidtil sendes til Socialforvaltningen, Tilsyns- og Kvalitetskontoret. Det gælder også indberetninger fra bo- og dagtilbud, der organisatorisk er henlagt under socialcentre og handicapcentre.

Kvalitets- og tilsynskontoret skal endvidere, på baggrund af erfaringer fra tilsynet, herunder gennemgang af de modtagne registrerings- og indberetningsskemaer samt Borgerrådgiverens kritik vedrørende registrering og indberetning, indskærpe følgende:

- *De autoriserede registrerings- og indberetningsskemaer fra Socialministeriets (Velfærdsministeriets) hjemmeside, www.social.dk, skal, som anført i pjece, altid bruges.*
- *Ved udfyldelse af registrerings- og indberetningsskemaerne bedes I, specielt vedrørende de akutte tilfælde i h.t. servicelovens § 126, hvor skema 2 anvendes, være opmærksom på, at alle felter udfyldes, herunder dato og klokkeslæt for magtanvendelsen, og hvor i boligen magtanvendelsen fandt sted.*
- *Registrering af magtanvendelse skal foretages straks efter episoden og senest dagen efter.*
- *Borgerens reaktion skal anføres på skemaet, og hvis borgeren ikke ønsker eller ikke formår at udtale sig, skal det anføres.*
- *Lederens kommentarer (og ikke kun afdelingslederens kommentarer) skal fremgå af skemaet og være attesteret ved angivelse af dato og navn.*

Med henvisning til det i pjece side 16 anførte skal det endvidere understreges, at medarbejderen efter en magtanvendelse ” ...altid skal tale

med den pågældende om, hvad der skete, og hvorfor det var nødvendigt at gribe til magtanvendelse.”

Samtidig henledes opmærksomheden på pjecens informationer om borgerens klageadgang.....”

Socialforvaltningen mener hermed at have besvaret Borgerrådgiverens spørgsmål til den generelle og konkrete del af egen drift undersøgelsen.

Venlig hilsen

Anette Laigaard

Bilag:

Høringssvar fra Ældre- og Handicapråd samt Dialogforum på psykiatriområdet.