

Ankestyrelsens undersøgelse af

Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens

November 2015



Ankestyrelsen



INDHOLDSFORTEGNELSE

	Side
Forord	1
1 Sammenfatning	3
1.1 Hovedresultater	3
1.2 Ankestyrelsens anbefalinger	8
2 Regler om magtanvendelse	9
2.1 Generelle betingelser	9
2.2 Formål og målgruppe i forhold til magtanvendelse	10
2.3 Regler for forskellige former for magtanvendelse	10
2.4 Magtanvendelsesbekendtgørelsen	12
2.5 Overordnede retsprincipper og snitflader med anden lovgivning	13
3 Retningslinjer for magtanvendelse	15
3.1 Retningslinjer for forskellige typer af magtanvendelse	15
3.2 Retningslinjer for alternativer til magtanvendelse	20
4 Indberetning af og samlet beretning om udøvelse af magtanvendelse	25
4.1 Retningslinjer for registrering og indberetning	25
4.2 Beretning til kommunalbestyrelsen	28
4.3 Antallet af indberettet og godkendte magtanvendelser	34
5 Demenskoordinatorer, opfølgning og læring	44
5.1 Demenskoordinatorer	44
5.2 Opfølgning og læring	46
6 Optagelse på botilbud uden samtykke	51
7 Pårørende og værger	56
7.1 Kommunernes praksis for at inddrage pårørende og eventuelle værger	56
8 Sager i sagsgennemgangen	61
9 Materiel vurdering	62
9.1 Vurdering af oplysningerne i sagerne	64
9.2 Vurdering af anvendelsen af tværgående principper	67
9.3 Vurdering af anvendelsen af materielle betingelser	81
10 Formel vurdering	98
10.1 Særlige formalitetskrav	98
10.2 Formelle regler i øvrigt	104
Bilag 1 Metode	112
Bilag 2 Kommunefordelte resultater	119
Bilag 3 Regelgrundlag	121
Bilag 4 Principafgørelser	130
Bilag 5 Tabeller	141
Bilag 6 Indkaldelsesbrev	145
Bilag 7 Måleskema	149
Bilag 8 Spørgeskema	164



KOMMUNERNES HÅNDTERING AF MAGTANVENDELSESREGLERNE OVER FOR BORGERE MED DEMENS

Titel Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens	Kontakt Ankestyrelsen Teglholmsgade 3, 2450 København SV
Udgiver Ankestyrelsen, november 2015	Telefon 33 41 12 00
ISBN nr 978-87-7811-310-8	Hjemmeside www.ast.dk
Layout Identitet & Design AS	E-mail ast@ast.dk

Forord

Det tidligere Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold har bedt Ankestyrelsen om at gennemføre en undersøgelse af kommunernes håndtering af servicelovens magtanvendelsesregler over for borgere med demens. Det vil sige borgere, som har en psykisk funktionsnedsættelse, der er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende. Undersøgelsen vedrører ældreområdet, som i forbindelse med regeringsdannelsen den 28. juni 2015 er flyttet til det nye Sundheds- og Ældreministerium, samt reglerne om magtanvendelse, der hører under Social- og Indenrigsministeriet.

Formålet med undersøgelsen er at få belyst:

- I hvilket omfang kommunerne anvender magtanvendelse over for demente borgere.
- Hvordan kommunerne i praksis håndterer arbejdet med reglerne om magtanvendelse over for borgere med demens.
- Kommunernes fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere, som arbejder med demente, hvor der kan opstå behov for at anvende magt.
- Kommunernes håndtering af tilsyn med demente borgere, hvor der anvendes stofseler mv.
- Kommunernes praksis for inddragelse af pårørende og eventuelle værger.

Undersøgelsen består dels af en sagsgennemgang, som omfatter en juridisk vurdering af 57 konkrete borgersager fra 13 udvalgte kommuner, hvor der er indberettet anvendelse af magt over for demente, dels af en spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige af landets kommuner, hvoraf 86 kommuner har svaret på hele eller dele af spørgeskemaet.

Gennemgangen af de konkrete borgersager er afgrænset til at omhandle servicelovens § 126 om akut fastholdelse, § 127 om tilbageholdelse i boligen, § 128 om anvendelse af stofseler og magtanvendelse, der ligger uden for serviceloven. De konkrete borgersager vedrører udelukkende borgere med demens og ikke andre lidelser. Der er ikke i undersøgelsen målt på indberetninger om magtanvendelser, hvor der i forvejen har foreligget en godkendelse efter servicelovens §§ 127 eller 128.

Det har ikke været en del af undersøgelsen at afdække borgerens boform i de konkrete borgersager. Der kan altså være tale om både ældreboliger efter almenboligloven, plejehjem eller bosteder efter serviceloven m.fl.

Spørgeskemaundersøgelsen vedrører kommunens praksis og retningslinjer for brug af magtanvendelse i henhold til ovenstående paragraffer, servicelovens § 125 om alarmsystemer og § 129, stk. 2 og 3, om flytning uden borgerens samtykke. Der er med en enkelt undtagelse ikke i spørgsmålene og kommunernes svar skelnet mellem de enkelte stykker i servicelovens § 125. Servicelovens § 126 a om fastholdelse i hygiejnesituationer er kun indgået i undersøgelsen i forbindelse med overordnede

spørgsmål om brug af magtanvendelse, men er ellers ikke behandlet nærmere i undersøgelsen. Spørgeskemaundersøgelsen omhandler desuden kommunernes fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere og praksis for inddragelse af pårørende og eventuelle værger.

1 Sammenfatning

Ankestyrelsen har i første halvår af 2015 gennemført en undersøgelse af kommunernes håndtering af servicelovens magtanvendelsesregler over for borgere med demens. Undersøgelsen består dels af en juridisk vurdering af 57 konkrete borgersager fra 13 udvalgte kommuner, hvor der er indberettet anvendelse af magt, dels af en spørgeskemaundersøgelse udsendt til samtlige af landets kommuner, hvoraf 86 kommuner har svaret på hele eller dele af spørgeskemaet.

Magtanvendelse er et fysisk indgreb i selvbestemmelsesretten. Et fysisk indgreb i selvbestemmelsesretten er et aktivt indgreb, som sættes i værk over for en borger, der aktivt modsætter sig eller forholder sig passivt til et konkret tilbud eller opfordring.

Rammerne for magtanvendelse er reguleret detaljeret i grundloven, serviceloven og magtanvendelsesbekendtgørelsen, ligesom der er en række almene retssikkerhedsprincipper, som skal iagttages.

1.1 Hovedresultater

I dette og næste afsnit præsenteres undersøgelsens hovedkonklusioner og Ankestyrelsens anbefalinger (afsnit 1.1 og 1.2). Hovedkonklusionerne er baseret på såvel resultaterne af sagsgennemgangen som spørgeskemaundersøgelsen og omfatter undersøgelsens overordnede og mere generelle resultater i forhold til kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens. De øvrige resultater fremgår af de enkelte kapitler.

Spørgeskemaundersøgelsen blev i foråret 2015 udsendt til samtlige af landets kommuner, hvoraf 86 kommuner har svaret på hele eller dele af spørgeskemaet. Svarprocenten varierer således fra spørgsmål til spørgsmål. Det vil derfor ikke være alle 86 kommuner, som har besvaret alle spørgsmål og svarprocenten kan derfor ikke altid summe til 100 procent af de 86 kommuner. Det er løbende i forhold til de enkelte svarkategorier angivet hvor mange kommuner, der har besvaret de enkelte spørgsmål.

Afgørelsernes rigtighed

- Sagsgennemgangen viser, at 53 procent af de trufne afgørelser, svarende til 30 sager, ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Disse sager ville enten være blevet ændret eller hjemvist, hvis de havde været klagesager hos Ankestyrelsen. Dette skyldes hovedsageligt et mangelfuldt oplysningsgrundlag. Et mangelfuldt oplysningsgrundlag kan betyde, at betingelserne for indgrebet ikke er opfyldt. Afgørelsernes urigtighed skyldes herudover fejl i afgrænsningen af de forskellige bestemmelser om magtanvendelse. Endelig skyldes det, at de materielle betingelser for det enkelte indgreb ikke har været til stede.
- Ankestyrelsens vurdering af afgørelsernes rigtighed i de 57 gennemgåede sager er forskellig afhængig af hvilket tvangsmæssigt indgreb, der er foretaget. 6 af de 7

sager vedrørende tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter servicelovens § 127 er ikke i overensstemmelse med regler og praksis. Omvendt har alle 4 sager om magtanvendelse uden for serviceloven været bedømt korrekt af kommunen som henholdsvis værende berettiget eller ikke berettiget. For de tre resterende sagsgrupper – godkendelse af ansøgning om brug af stofseler efter servicelovens § 128, betingelser for akut fastholdelse i henhold til servicelovens § 126 og godkendelse af ansøgning om ret til tilbageholdelse efter servicelovens § 127 – har undersøgelsen vist omtrent lige mange rigtige og ikke rigtige afgørelser.

Oplysningsgrundlag

- Oplysningsgrundlaget er tilstrækkeligt i lidt under to tredjedel af de gennemgåede sager. 62 procent af de 57 undersøgte sager om borgere med demens mangler ikke oplysninger, eller der mangler kun enkelte mindre væsentlige oplysninger. I de resterende 39 procent mangler afgørende eller væsentlige oplysninger.¹

Alternativer til magtanvendelse

- I to tredjedele af de 54 gennemgåede sager, hvor kommunen ikke har anvist konkrete alternativer til magtanvendelsen, er en sådan anvisning relevant. I størstedelen af disse sager (30 sager) kunne kommunen efter Ankestyrelsens vurdering have peget på pædagogiske tiltag som et alternativ til magtanvendelsen.

Handleplaner

- Der er i 61 procent af sagerne (35 sager) udarbejdet den lovpligtige handleplan i henhold til servicelovens § 141, mens der i 19 procent af sagerne (11 sager) ikke er udarbejdet en handleplan. I et tilsvarende antal sager fremgår det ikke tydeligt af sagen, om der er udarbejdet en handleplan.
- Det fremgår også af sagsgennemgangen, at der i de udarbejdede handleplaner i langt de fleste tilfælde – 75 procent af sagerne – i nogen eller i høj grad er beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse.

Retningslinjer for udøvelse af magtanvendelse

- Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår, at stort set alle kommuner har retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse (82 ud af 84 kommuner), samt retningslinjer for hvem, der træffer afgørelse om brug af magtanvendelse efter serviceloven §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler) (84 ud af 84 kommuner).
- Nogle kommuner oplyser i spørgeskemaundersøgelsen, at de har skriftlige retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., jf. servicelovens § 128 (30 ud af 81 kommuner).

¹ Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

Registrering og indberetning af magtanvendelse

- Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår, at stort set alle kommuner har retningslinjer for henholdsvis registrering af nødretslig magtanvendelse på kommunens plejecentre (84 ud af 84 kommuner) og for hvem, der registrerer konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- eller pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler) (83 ud af 84 kommuner).
- Sagsgennemgangen viser imidlertid, at indgrebene ikke er registret rettidigt i 62 procent af de relevante sager (21 sager). I 27 procent af sagerne (9 sager) er registreringen sket i overensstemmelse med reglerne, mens det i de resterende 4 sager ikke fremgår, hvornår registreringen er foretaget.
- Sagsgennemgangen viser også, at magtanvendelserne er indberettet rettidigt i 44 procent af de gennemgåede sager, hvor magtanvendelsen er registreret. I 24 procent af sagerne er indberetningen ikke sket rettidigt, mens det i de resterende 32 procent af sagerne ikke fremgår, hvornår indgrebene er indberettet.
- I flere kommuner informeres kommunalbestyrelsen som hovedregel alene om udøvelse af magtanvendelse i forbindelse med den årlige redegørelse om magtanvendelse (68 ud af 86 kommuner). En mindre gruppe kommuner informerer dog også kommunalbestyrelserne i forbindelse med særligt vigtige sager (20 ud af 86 kommuner).

Fastsættelse af omfanget af kommunernes magtanvendelse

- Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at den mest anvendte form for magtanvendelse, som blev indberettet til kommunerne i årene 2012-2014, var fastholdelse i hygiejne situation og de to mindst anvendte former var tilbageholdelse i boligen og magtanvendelse uden for serviceloven. Dette både, når man ser på godkendt magtanvendelse og indberettet magtanvendelse samlet set.
- Det fremgår samlet set af kommunernes besvarelser, at der er en stigning i indberettet magtanvendelse fra 2012 til 2014, som afspejler mindre stigninger i blandt andet brugen af alarm- eller pejlesystemer, hvorimod der ses et fald i fastholdelse i hygiejnesituation. Dette bygger på tal fra de kommuner, som har oplyst antallet af indberettet magtanvendelse samlet set for alle tre år. Det er ikke alle kommuner, der har indberettet omfanget af alle typer magtanvendelse i alle tre år.
- Fastsættelsen af omfanget af kommunernes magtanvendelse er omfattet af en vis usikkerhed, da flere kommuner enten ikke har kunnet oplyse antallet af indberettet magtanvendelse eller har påpeget usikkerhed forbundet med de opgørelser af indberettet magtanvendelse, som de har indrapporteret til Ankestyrelsen i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen. I den sammenhæng oplyser flere kommuner, at der er udfordringer forbundet med registrering, indberetning og udskillelse af antallet af

indberetninger, der vedrører demente borgere. Det kan blandt andet være vanskeligt for plejepersonalet at vurdere, hvor grænsen går mellem omsorg og magtanvendelse. Indberetningsskemaerne kan være vanskelige at udfylde, og de giver ikke mulighed for at adskille antallet af indberetninger, der vedrører demente borgere, fra indberetninger om magtanvendelse over for øvrige borgere.

Demenskoordinatorer og oplæring af medarbejdere

- Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at de fleste kommuner har en eller flere demenskoordinatorer, demenskonsulenter mv., som er specialiseret i arbejdet med demente, herunder i reglerne om magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-128 (82 ud af 83 kommuner).
- De fleste kommuner oplyser i spørgeskemaundersøgelsen, at deres demenskoordinatorer/konsulenter varetager rådgivningen og uddannelsen af personale (76 ud af 81 kommuner). I nogle kommuner er det koordinatorerne og konsulenterne, der henholdsvis træffer afgørelser om magtanvendelse angående §§ 125-128 (36 ud af 81 kommuner), udarbejder beretning om magtanvendelse til kommunalbestyrelserne (34 ud af 81 kommuner) og/eller registrerer af magtanvendelse i henhold til §§ 125-128 (33 ud af 81 kommuner).
- Ifølge kommunernes spørgeskemabesvarelser indgår kendskabet til procedurer og retningslinjer for forebyggende tiltag og magtanvendelser i de fleste kommuner i oplæringen af nye medarbejdere og/eller i kompetenceudviklingsaktiviteter for personalet (62 ud af 81 kommuner). Hertil kommer, at procedure og retningslinjer herom i nogle kommuner indgår i intramateriale, der anvendes til nye medarbejdere (31 ud af 81 kommuner), og i nogle kommuner drøftes procedurer og retningslinjer mindst en gang årligt på personalemøder (28 ud af 81 kommuner).

Inddragelse af pårørende og værger

- De fleste kommuner oplyser i spørgeskemaundersøgelsen, at de som hovedregel inddrager pårørende eller værger, når der anvendes indgreb efter serviceloven udover de tilfælde, hvor kommunen er forpligtet hertil efter serviceloven § 130, nr. 4, samt § 129, stk. 1, og stk. 2 (75 ud af 81 kommuner).
- Af spørgeskemaundersøgelsen fremgår desuden, at de fleste kommuner vurderer, at pårørende og værger overvejende er enige, når de bliver orienteret om konkrete magtanvendelsesindgreb over for deres pårørende (74 ud af 80 kommuner).
- Sagsgennemgangen viser, at kommunerne i de fleste sager om tilladelse til tilbageholdelse efter servicelovens § 127 eller til anvendelse af stofseler efter servicelovens § 128, hvor kommunen har godkendt bostedets ansøgning, har inddraget bemærkninger fra pårørende/værge om den påtænkte foranstaltning tilstrækkeligt (16 ud af 23 sager). Der henvises til reglen herom i servicelovens § 130, nr. 4.

Særlige formalitetskrav ved ansøgninger efter servicelovens §§ 127 og 128

- I 70 procent af de gennemgåede sager (16 ud af 23 sager), hvor kommunen har godkendt bostedets ansøgning om tilladelse til tilbageholdelse efter servicelovens § 127 eller til anvendelse af stofseler efter servicelovens § 128, har kommunen overholdt de særlige krav til sagsbehandlingen i servicelovens § 130. Som grundlag for kommunens afgørelse har der således i de fleste tilfælde blandt andet foreligget oplysninger om den socialpædagogiske hjælp, der har været iværksat op til ansøgningen, og de pårørendes/værgens bemærkninger til den påtænkte foranstaltning.

Klagevejledning og begrundelse

- Sagsgennemgangen viser, at kommunens afgørelse om magtanvendelse i 30 procent af de gennemgåede sager (17 ud af 57 sager) er ledsaget af en klagevejledning. I langt de fleste sager, 60 procent (34 sager), fremgår det ikke af sagen, om der er givet klagevejledning. I de resterende 6 sager er der i sagen oplysninger om, at borgeren og/eller pårørende/værge, ikke har været oplyst om muligheden for at klage.
- I de gennemgåede ansøgningssager, hvor afgørelsen er meddelt skriftligt, opfylder kommunen i størstedelen af sagerne (21 sager) i nogen eller i høj grad forvaltningslovens krav til en begrundelse. I tre sager opfylder begrundelsen slet ikke, eller kun i ringe grad forvaltningslovens krav til en begrundelse. I sager om akutte indgreb er der ikke angivet en begrundelse, da afgørelsen træffes i øjeblikket af personalet.

1.2 Ankestyrelsens anbefalinger

Undersøgelsens resultat giver Ankestyrelsen grundlag for følgende anbefalinger til kommunerne:

Anvendelsen af tvangsmæssige indgreb

- Kommunerne skal i højere grad påse, at alle muligheder, herunder pædagogiske tiltag, er udtømte, inden der anvendes tvangsmæssige indgreb over for borgeren.
- Kommunerne skal i højere grad sikre, at betingelserne for et konkret tvangsmæssigt indgreb er opfyldte, særligt i forhold til, om der er nærliggende risiko for væsentlig personskaade.

Kommunernes vejledningspligt over for bostederne

- Kommunerne skal i højere grad påse og vejlede botilbuddene om pligten til at registrere og indberette tilfælde af tvangsmæssige indgreb, herunder sikre vejledning af personalet i, hvornår der er tale om et tvangsmæssigt indgreb.
- Kommunerne skal særligt i tilfælde, hvor der sker gentagne indgreb over for den samme borger, følge op på årsagen hertil, og søge løsninger, således at fremtidige indgreb undgås.

Sagsbehandlingsregler

- Kommunerne skal ved behandlingen af indberetninger om magtanvendelse sikre sig, at sagen er tilstrækkeligt oplyst, og ved behov herfor søge sagen yderligere oplyst hos botilbuddene.
- Kommunerne skal sikre sig, at borgeren og værgeren, og evt. pårørende i det omfang, det er relevant, bliver orienteret om beslutningen om et tvangsmæssigt indgreb.
- Kommunerne skal især sikre sig, at borgeren og værgeren, og evt. pårørende, bliver orienteret om muligheden for at klage over afgørelsen om magtanvendelsen.

2 Regler om magtanvendelse

Dette kapitel indeholder en gennemgang af de centrale regler, der er relevante for undersøgelsen.

Undersøgelsen fokuserer på kommunernes håndtering af reglerne om magtanvendelse over for borgere med demens. Reglerne om magtanvendelse over for voksne fremgår af kapitel 24 i lov om social service (serviceloven). Der er herudover andre bestemmelser i serviceloven, der knytter sig til reglerne om magtanvendelse.

Der er udstedt en bekendtgørelse på området². Bekendtgørelsen indeholder både formelle regler for magtanvendelse og uddybende materielle regler for visse indgreb efter kapitel 24 i serviceloven. Udvalgte regler herfra gennemgås i et afsnit herom.

Endelig er der retssikkerhedsprincipper og regler uden for den sociale lovgivning, der har betydning for vurderingen af, om der kan anvendes magt over for voksne. Disse kommenteres kort sidst i dette kapitel.

For yderligere information er der i bilag 3 en oversigt over specifikke regler for magtanvendelse og bekendtgørelser og i bilag 4 en fortegnelse over Ankestyrelsens principafgørelser på området.

2.1 Generelle betingelser

Den personlige frihed er ifølge Grundloven ukrænkelig. Det betyder, at der som udgangspunkt er tale om frihedsberøvelse, når for eksempel en borger i et botilbud ønsker at bevæge sig uden for sit botilbud, men hindres heri af personalet.

Det følger desuden af Grundloven, at frihedsberøvelse kun kan finde sted med hjemmel i loven. I servicelovens kapitel 24 er der angivet en udtømmende opregning af, hvilke former for frihedsberøvelse, der lovligt kan iværksættes over for voksne inden for det sociale område, og under hvilke betingelser dette kan ske, jf. bilag 3, Grundlovens § 71.

Ifølge servicelovens § 81 skal kommunen tilbyde en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne med henblik på forebyggelse, forbedring af funktion og udviklingsmuligheder og forbedring af livsudfoldelsesmuligheder. Hertil kommer, at kommunen efter servicelovens § 82 har pligt til at yde omsorg over for sine borgere med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser uanset, om den pågældende samtykker. Omsorgen må dog ikke gennemføres med fysisk magt, og borgeren har ret til at afslå hjælpen.

² Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

2.2 Formål og målgruppe i forhold til magtanvendelse

Det overordnede formål med bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten er at begrænse magtanvendelsen mest muligt. Det er de indgreb, der er absolut nødvendige for at undgå personske, der lovligt kan iværksættes.

Serviceovens § 124 a definerer målgruppen for magtanvendelsesreglerne. Målgruppen er borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v., behandling eller aktiverende tilbud efter serviceoven, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter bestemmelserne om magtanvendelse. Der er krav om, at den nedsatte psykiske funktionsevne er fagligt dokumenteret.

2.3 Regler for forskellige former for magtanvendelse

2.3.1 Personlige alarm- eller pejlesystemer

Når der er risiko for, at en borger ved at forlade botilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personske, kan kommunen efter § 125, stk. 1, i serviceoven, træffe afgørelse om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer over for borgeren. Det er et krav, at forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge risikoen for væsentlig personske.

Serviceovens § 125, stk. 2, indeholder en særbestemmelse om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer til borgere med en fremadskridende mental svækkelse, for eksempel demens. Efter denne bestemmelse er der adgang til at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer over for eksempelvis demente, medmindre den pågældende borger modsætter sig dette, jf. § 125, stk. 2, 1. pkt. Der er i disse tilfælde ikke tale om magtanvendelse. Hvis borgeren derimod modsætter sig, kan kommunen træffe afgørelse om anvendelsen af alarm- og pejlesystemer efter de samme betingelser som oplyst i § 125, stk. 1, jf. § 125, stk. 2, 2. pkt.

Efter serviceovens § 125, stk. 3, kan kommunen træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere ved yderdøre i en afgrænset periode, når der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personske. Også her skal forholdene i det enkelte tilfælde gøre det absolut påkrævet for at afværge denne risiko. Endelig skal kommunen forgæves have forsøgt at anvende lovens øvrige muligheder.

2.3.2 Akut fastholdelse

Der kan i henhold til serviceovens § 126 anvendes magt i form af akut fastholdelse, hvis der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personske, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Da der er tale om, at fastholdelsen i sagens natur altid skyldes en akut opstået situation, vil det i praksis være personalet på bostedet, der på kommunens vegne træffer den konkrete beslutning om indgrebet. Kommunen skal herefter vurdere og vejlede personalet i forhold til det foretagne akutte indgreb, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 3.

2.3.3 Tilbageholdelse i bolig

Kommunen kan efter lovens § 127 træffe afgørelse om, at borgeren kan tilbageholdes eller tilbageføres, hvis der er nærliggende risiko for, at borgeren udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade ved at forlade boligen. Det skal i det enkelte tilfælde være absolut påkrævet at tilbageholde for at afværge denne risiko. Botilbuddet ansøger kommunen om tilladelse, hvorefter kommunen i tilfælde af godkendelse af ansøgningen i sin afgørelse skal anføre, for hvilken periode tilbageholdelsen kan anvendes. Kommunen skal desuden løbende vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

2.3.4 Anvendelse af stofseler

Kommunen kan efter serviceloven § 128 træffe afgørelse om at anvende stofseler som fastspænding til kørestol, hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald. Det er et krav, at der er nærliggende risiko for, at borgeren udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade. Indgrebet er desuden betinget af, at forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

2.3.5 Dokumentationskrav i visse magtanvendelsessager

I sager om personlige alarm- eller pejlesystemer, fastholdelse, tilbageholdelse i bolig og anvendelse af stofseler er der fastlagt et særligt dokumentationskrav i § 130. Der skal i disse sager foreligge den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne, oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje, der har været iværksat forud for den påtænkte afgørelse, oplysninger om den forventede periode, hvor foranstaltningerne vil være nødvendige samt pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

2.3.6 Flytning uden samtykke

Kommunen kan i henhold til servicelovens § 129, stk. 3, i ganske særlige tilfælde indstille til Statsforvaltningen, at der træffes afgørelse om at flytte en borger fra et bosted til et andet tilsvarende. Dette kræver, at det skønnes at være i den pågældendes egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for at bevare tilknytningen til borgerens pårørende. Det forudsættes desuden, at borgeren fortsat kan få opfyldt behov for omsorg og pleje i det andet botilbud.

I forhold til demente borgere er der i serviceloven fastsat nogle særbestemmelser. Servicelovens § 129, stk. 2, giver kommunen mulighed for at træffe afgørelse om at flytte en borger med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse, for eksempel demens, fra en bolig til en anden, hvis borgeren ikke modsætter sig flytning, men

samtidigt mangler evnen til at give informeret samtykke hertil. Flytningen forudsætter, at borgerens værge tiltræder indstillingen. Flytningen er desuden betinget af, at flytningen er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og at flytningen i det konkrete tilfælde vurderes at være det mest hensigtsmæssige for borgeren.

2.4 Magtanvendelsesbekendtgørelsen

Magtanvendelsesbekendtgørelsen indeholder både formelle regler for magtanvendelse og uddybende materielle regler for visse indgreb efter kapitel 24 i lov om social service.

I magtanvendelsesbekendtgørelsens § 1, stk. 2, opregnes den magtanvendelse, der lovligt kan foretages over for voksne efter servicelovens kapitel 24. Bekendtgørelsen præciserer også, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten alene kan iværksættes over for den nævnte målgruppe i § 124 a, når pleje, omsorg og socialpædagogisk indsats i det konkrete tilfælde har vist sig utilstrækkelig. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten forudsætter også, at der er foretaget en individuel vurdering af indgrebets forsvarlighed og nødvendighed og den konkrete borgers helbredstilstand.

I bekendtgørelsen er der fastsat en række bestemmelser om løbende revurderinger af den iværksatte foranstaltning. Det fremgår blandt andet, at behovet for fortsat anvendelse af iværksatte foranstaltninger efter §§ 125, stk. 1 og 3, og 127 løbende skal revurderes i kommunen og senest 8 måneder efter kommunens beslutning om iværksættelse af foranstaltningen. Efter § 8, stk. 2, i bekendtgørelsen skal iværksatte foranstaltninger i medfør af servicelovens § 128 også revurderes løbende, dog senest 18 måneder efter kommunens seneste beslutning om foranstaltningen.

I bekendtgørelsen §§ 9, 10 og 11 er der endvidere fastlagt pligt til at registrere og indberette indgreb inden for nærmere fastsatte tidsfrister. Kommunen skal herefter vurdere, om indberetningen giver anledning til bemærkninger eller til ændringer i kommunens afgørelser om borgerens forhold. I tilfælde, hvor der sker overtrædelse af reglerne, hvor der ikke foreligger beslutning om fortsat magtanvendelse, eller hvor indgreb er foretaget som led i nødværge eller nødret, skal dette registreres straks og senest dagen efter, at foranstaltningen er sat i værk. De registrerede foranstaltninger herom skal indberettes straks og senest på tredje dagen. Registrering af indgreb efter §§ 125-128 med undtagelse af § 125, stk. 2, 1. pkt., skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted. De registrerede foranstaltninger skal indberettes månedligt til kommunen.

Endelig bemærkes, at kommunalbestyrelsen efter bekendtgørelsens § 14 årligt skal have forelagt en beretning for art og omfang af magtanvendelsen således, at kommunalbestyrelsen kan følge udviklingen i anvendelse af magt og andre indgreb i den personlige frihed over for de borgere, som kommunalbestyrelsen er ansvarlige for.

2.5 Overordnede retsprincipper og snitflader med anden lovgivning

Reglerne om magtanvendelse skal blandt andet ses i relation til nogle overordnede retsprincipper og snitflader til lovgivningsområder uden for den sociale lovgivning.

2.5.1 Retssikkerhedsprincipper

Reglerne om magtanvendelse bygger på en række overordnede retssikkerhedsprincipper i form af:

- Mindsteindgrebsprincippet (proportionalitetsprincippet), hvorefter den mindst indgribende løsning altid skal have første prioritet;
- Individualitetsprincippet, hvorefter indgrebet skal tilpasses den enkeltes situation og behov, ligesom den enkeltes behov ikke kan begrunde uforholdsmæssige indgreb over for andre, for eksempel øvrige beboere;
- Princippet om åbenhed, hvorefter det skal være klart for den enkelte eller pårørende/værge, hvilke beslutninger, der træffes og hvorfor ligesom borgeren bør have adgang til viden om gældende regler og praksis;
- Legalitetsprincippet, hvorefter der er krav om klar lovhjemmel for indgrebet i den personlige frihed;
- Særlige krav til beslutningsgrundlag og klageadgang.

2.5.2 Anden lovgivning

Reglerne i serviceloven om magtanvendelse har snitflader til lovgivningsområder uden for den sociale lovgivning.

Lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (psykiatriloven) regulerer brugen af tvangsmæssige foranstaltninger på psykiatriske afdelinger og omfatter kun personer, der er indlagt på en psykiatrisk afdeling.

Reglerne om magtanvendelse i serviceloven giver ikke mulighed for at fikse en borger. Fiksering kan derfor ikke lovligt finde sted inden for det sociale område. Stofseler efter servicelovens § 128 har et andet formål end fiksering og er derfor ikke omfattet af fikseringsbegrebet, uanset at der er tale om en fastspænding.

Sundhedsloven om patienters retsstilling gælder også i plejeboliger og i andre boformer. Det betyder, at enhver form for behandling kræver et informeret samtykke fra patienten. Det betyder også, at det ikke er muligt at tvangsbehandle en borger eller foretage skjult medicinering.

Straffeloven indeholder bestemmelser, der som udgangspunkt forbyder personer, herunder det offentlige plejepersonale, at foretage bestemte handlinger over for andre, herunder også de borgere, der er omfattet af målgruppen for magtanvendelse.

Der er eksempelvis forbud mod at berøve en anden person friheden. Det vil derfor som udgangspunkt ikke være lovligt at låse en borger inde på eget værelse eller låse yderdøre og derved forhindre borgeren i at komme ud, hvis han måtte ønske det.

Handlinger, der ellers er strafbare efter straffeloven, vil i konkrete tilfælde kunne være straffrie, hvis de er foretaget som led i nødværge eller nødret, og betingelserne herfor er opfyldt.

Straffelovens § 13, stk. 1, fastslår, at handlinger foretaget i nødværge er straffri, hvis de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der forsvarligt henset til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning.

Af straffelovens § 14 fremgår det, at en ellers strafbar handling er straffri, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen må anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.

3 Retningslinjer for magtanvendelse

Dette kapitel handler om kommunernes retningslinjer for magtanvendelse efter serviceloven §§ 125, 126, 127, 128 og 129. Kapitlet er baseret på kommunernes besvarelser af et spørgeskema udsendt i foråret 2015.

Det skal indledningsvis understreges, at kommunerne ikke har pligt efter serviceloven til at have retningslinjer på området. Spørgsmålene om retningslinjer skal derfor ses i et bredere perspektiv i forhold til, hvordan kommunerne udmønter indsatsen.

3.1 Retningslinjer for forskellige typer af magtanvendelse

98 procent af de 84 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse, se *tabel 3.1*.

Tabel 3.1 Har kommunen retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse?

	Antal	Procent
Ja	82	98
Nej	2	2
I alt	84	100

Note: Bygger på svar 84 kommuner.

En af de kommuner, som har retningslinjer, der indeholder vejledning om brug af magtanvendelse, uddyber med følgende bemærkning:

"Området har stor fokus for det kommunale tilsyn. Plejecentrene har stor fokus på at forebygge, bruge alternativer og endelig indberette, når det er nødvendigt. Nye medarbejdere introduceres, og der holdes løbende opfølgende kurser for samtlige medarbejdere."

En af de to kommuner, som ikke har retningslinjer, begrundet det med, at det har været deres vurdering, at der ikke har været behov herfor, da medarbejderne er orienteret. Den anden kommune vil udarbejde disse retningslinjer, se *tabel 3.2*.

Tabel 3.2 Hvorfor har kommunen ikke retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse?

	Antal	Procent
Vurderer ikke at der er behov, fordi relevante medarbejdere er orienteret	1	50
Er under udarbejdelse	0	0
Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer	1	50
I alt	2	100

Note: Bygger på svar fra de to kommuner, som har svaret nej i tabel 3.1.

3.1.1 Magtanvendelse efter serviceloven §§ 125-128

Kommunerne er blevet spurgt om, hvorvidt de har retningslinjer for hvem, der træffer afgørelse efter serviceloven §§ 125-128 (alarm- eller pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser). 84 kommuner har svaret på spørgsmålet og alle oplyser, at de har disse retningslinjer, se *tabel 3.3*.

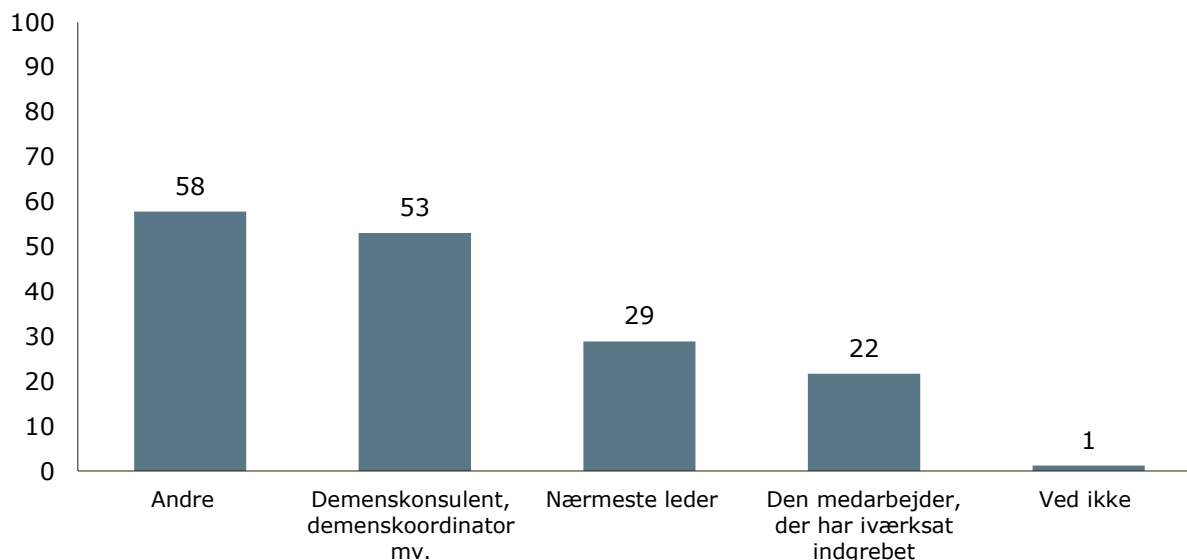
Tabel 3.3 Har kommunen retningslinjer for hvem, der træffer afgørelse om brug af magtanvendelse efter serviceloven §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser)?

	Antal	Procent
Ja – skriftlige	77	92
Ja – ikke skriftlige	7	8
Nej	0	0
I alt	84	100

Note: Bygger på svar fra 84 kommuner.

Blandt de 84 kommuner, der har retningslinjer for hvem, der træffer afgørelse om brug af magtanvendelse efter serviceloven §§ 125-128, oplyser 53 procent, at det er demenskonsulenten eller demenskoordinatoren, der træffer beslutning herom. Mens henholdsvis 29 og 22 procent angiver, at det er lederen eller den medarbejder, som har iværksat indgrebet, der har truffet beslutningen, se *figur 3.1*. Kommunerne har dog haft mulighed for at angive flere svarmuligheder, hvilket mange har gjort brug af.

Figur 3.1 Hvem træffer afgørelsen? (procent)



Note: Det har været muligt at angive flere svar, derfor summer procenterne ikke til 100. Figuren er baseret på svar fra 84 kommuner, som har svaret ja til spørgsmålet i tabel 3.3.

Blandt de 58 procent af kommunerne, som har oplyst "andet" til ovenstående spørgsmål, uddyber mange, at en sagsbehandler eller leder fra den visiterende og/eller rådgivende myndighedsafdeling træffer beslutninger herom. To kommuner skriver for eksempel:

"Tilbageholdelse, bløde stofseler, døralarmer, døråbnere mv. skal godkendes via myndighedsafdelingen. GPS kan godkendes af plejecenterleder for borgere på plejecentre og for borgere i eget hjem godkender demenskoordinator." (En kommune, som har angivet at afgørelse om magtanvendelse træffes af nærmeste leder, demenskonsulent og andre)

"Det er en myndighedsperson i Hjælpemidler, der træffer afgørelse om stofseler, alarmer og GPS. Det er en medarbejder i Visitationen, der træffer afgørelse om fastholdelse i hygiejnesituationer. Ved en konkret fastholdelse, uden forudgående ansøgning, er det den medarbejder, der foretager fastholdelsen, der også træffer afgørelsen om det. Der træffes efterfølgende en myndighedsafgørelse i Visitationen." (Kommune, som har angivet at afgørelse om magtanvendelse træffes af andre samt den medarbejder, der har iværksat indgrebet)

Et par kommuner oplyser, at de har nedsat en særlig magtanvendelsesgruppe. En kommune beskriver det således:

"Magtanvendelsesudvalget træffer afgørelser i alle sager om magt, som Statsforvaltningen ikke træffer afgørelse i. Magtanvendelsesudvalget mødes i gennemsnit hver 3. uge, men kan også træde sammen, hvis der er behov for akutte afgørelser. I Magtanvendelsesudvalget sidder en demenskoordinator, en jurist og en sygeplejerske." (Kommune, som har angivet at afgørelse om magtanvendelse træffes af andre, nærmeste leder og demenskonsulent)

3.1.2 Overvågning af personer, som er fastspændt i stofseler mv.

Kommunerne blev også spurgt til, hvorvidt de har skriftlige retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv. Det bemærkes, at der i forhold til anvendelse af stofseler ikke fra lovgivers side stilles krav om hverken retningslinjer eller døgnovervågning af borgere, som fastspændes med stofseler mv.

37 procent af de 81 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har nedskrevne retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., jf. servicelovens § 128, se *tabel 3.4*.

Tabel 3.4 Har kommunen (nedskrevne) retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., jf. servicelovens § 128?

	Antal	Procent
Ja	30	37
Nej	44	54
Ved ikke	7	9
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 81 kommuner.

Et par af de kommuner, som har konkrete retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., oplyser, at retningslinjerne fremgår af den enkelte tilladelse hertil. Hertil kommer to kommuner, hvor retningslinjerne fremgår af henholdsvis en opfølgingsplan og en plejeplan knyttet til den enkelte borger, hvor der er givet tilladelse hertil.

Blandt 35 af de 44 kommuner, som ikke har nedskrevne retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., foreligger der i 44 procent en kendt praksis for tilsynet, se *tabel 3.5*.

Tabel 3.5 Hvorfor kommunen ikke har retningslinjer for overvågning?

	Antal	Procent
Der foreligger en kendt praksis for tilsyn	15	43
Er under udarbejdelse	5	14
Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer	15	43
I alt	35	100

Note: Bygger på 35 af de 44 kommuner, som har svaret nej til spørgsmålet i tabel 3.4.

Et par kommuner uddyber, at den kendte praksis for tilsyn skal fremgå af handleplanen, som udarbejdes for den enkelte borger.

Til spørgsmålet om kommunen har etableret en kontrol af overvågningen, når der anvendes stofseler mv., oplyser 61 procent af de 76 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, at kommunen ikke har etableret en kontrol se *tabel 3.6*.

Tabel 3.6 Har kommunen etableret en kontrol af overvågningen, når der anvendes stofseler mv., jf. servicelovens § 128?

	Antal	Procent
Ja	17	22
Nej	46	61
Ved ikke	13	17
I alt	76	100

Note: Bygger på svar fra 76 kommuner.

Blandt de 17 kommuner, som har etableret denne kontrol, oplyser en enkelt, at det skal registreres, hver gang selen er i brug, og at disse registreringer indsendes månedligt til myndigheden. Flere kommuner oplyser, at der er øget krav om tilsyn og en kommune beskriver det således:

”Det præciseres i den konkrete tilladelse, at der er en skærpet overvågnings- og opsynspligt med beboere, som er fastspændt med stofseler. Kommunens gældende praksis er, at stofseler alene tillades anvendt til forebyggelse af fald ud af kørestol. Kommunen har ikke i 8 år givet tilladelse til anvendelse i senge, hvor vi anvender andre metoder.” (Kommune, som har etableret denne kontrol)

3.2 Retningslinjer for alternativer til magtanvendelse

84 procent af kommunerne har retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse, heraf har halvdelen skriftlige retningslinjer og en tredjedel ikke skriftlige retningslinjer. 15 procent har ikke retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse, *jf. tabel 3.7.*

Tabel 3.7 Har kommunen retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse?

	Antal	Procent
Ja – skriftlige	43	51
Ja- ikke skriftlige	28	33
Nej	13	15
I alt	84	100

Note: Bygger på svar fra 84 kommuner.

I 11 af de 13 kommuner, der ikke har retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse, har ni kommuner vurderet, at der ikke var behov for disse, da relevante medarbejdere er orienteret, *jf. tabel 3.8.*

Tabel 3.8 Hvorfor har kommunen ikke retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse?

	Antal	Procent
Vurderer ikke at der er behov, fordi relevante medarbejdere er orienteret	9	82
Er under udarbejdelse	0	0
Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer	2	18
I alt	11	100

Note: Bygger på svar fra de 11 af de 13 kommuner, som har svaret nej til spørgsmålet i tabel 3.7.

En kommune, som vurderer, at der ikke er behov for disse retningslinjer, da medarbejderne er orienteret, oplyser, at:

"I vores kommune har vi "Retningslinjer for behandling af sager om magtanvendelse", der beskriver lovgivningen; de informationer, som enhederne skal oplyse om i indberetningen af magt; samt proceduren for behandling af de forskellige sager. Retningslinjerne beskriver også principperne for mindste indgreb, samtykke og lignende. Herudover har vi

demenskonsulent og demens sygeplejersker tilknyttet ældreplejen blandt andet med fokus på at undgå magtanvendelse.” (Kommune uden retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse)

De to kommuner, som ikke har retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse, og som ikke har besvaret det uddybende spørgsmål om, hvorfor de ikke har dette, oplyser i de uddybende bemærkninger, at de stiller krav til udarbejdelse af en handleplan for den enkelte borger, hvor der er givet tilladelse til denne form for magtanvendelse, hvoraf socialpædagogiske alternativer fremgår.

3.2.1 Alternative løsninger i forhold til brug af magtanvendelse

De løsninger, som typisk anvendes, når magtanvendelse erstattes af alternativer, er ifølge 99 procent af kommunerne, socialpædagogiske initiativer, se tabel 3.9.

Tabel 3.9 Hvilke løsninger anvendes typisk, når magtanvendelse erstattes af alternativer, jf. serviceloven § 124, stk. 1?

	Antal	Procent
Socialpædagogiske initiativer	80	99
Ændringer af indretning i omgivelserne	68	84
Andet	20	25
Ved ikke	0	0
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 81 kommuner og kommunerne har haft mulighed for at afgive flere svar, hvorfor procenterne ikke summer til 100.

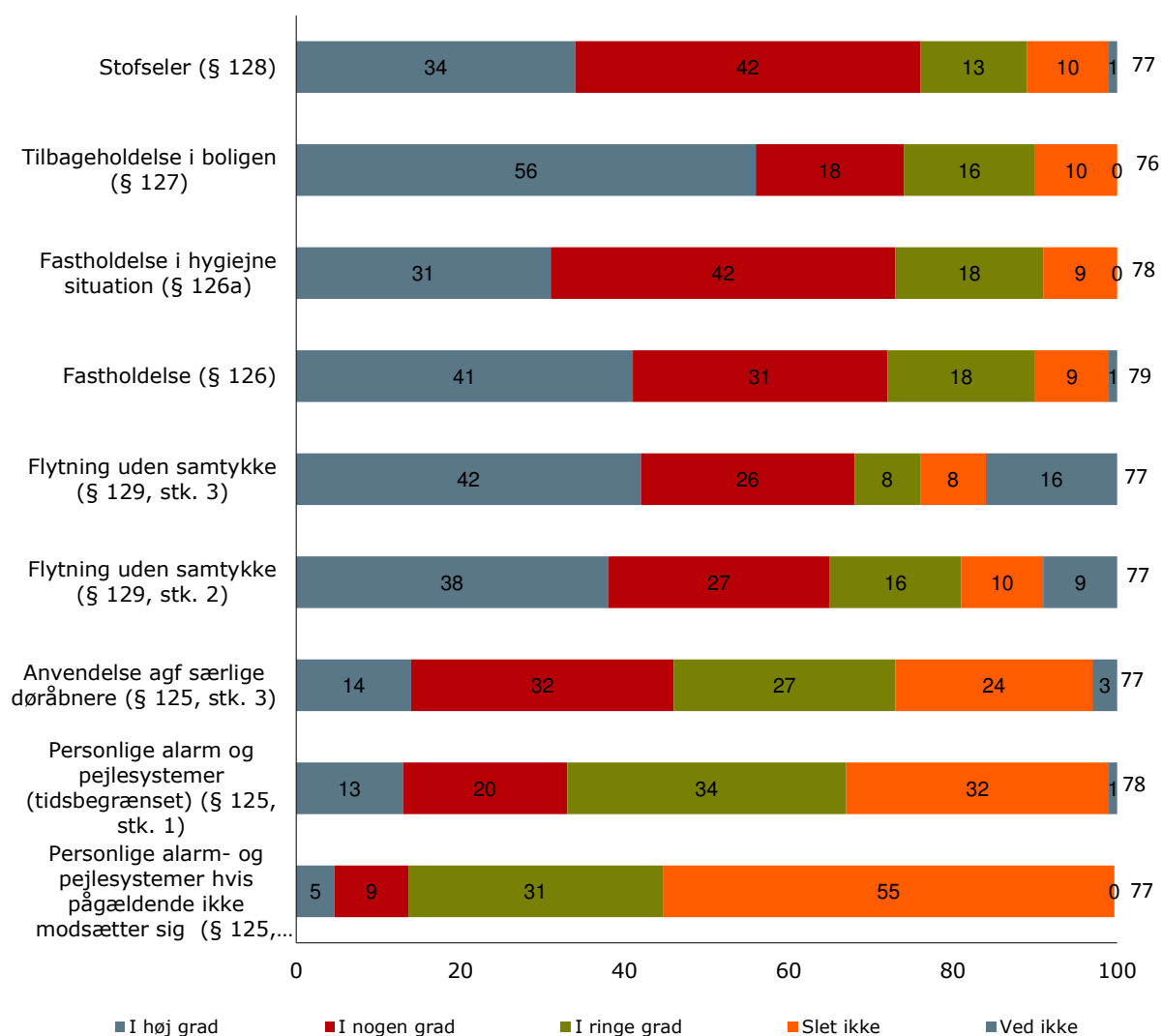
Blandt de kommuner, som anvender socialpædagogiske initiativer, oplyser flere, at der er tale om Marte Meo metoden³. Blandt de kommuner, som svarer ”andet” til ovenstående spørgsmål, oplyser enkelte kommuner, at de benytter sig af særlige hjælpemidler eller trækker på faglig ekspertise såsom VISO, ældrepsykiatrisk team, ergoterapeuter og/eller musikterapeuter.

Tilbageholdenhed i forhold til magtanvendelse

Kommunerne er blevet adspurgt, hvorvidt der opleves tilbageholdenhed med at anvende magtanvendelsesindgreb efter serviceloven. Kommunerne er i henhold hertil særlig tilbageholdende med at bruge stofseler, tilbageholdelse i boligen og fastholdelse i hygiejne situation, se figur 3.2.

³ Marte Meo er en socialpædagogisk metode udviklet af Maria Aarts, som har fokus på at skabe udviklingsstøttende samspil og kommunikation.

Figur 3.2 Marker om kommunen er særlig tilbageholdende med at anvende følgende magtanvendelsesindgreb efter serviceloven: (procent)



Note: Bygger på svar fra mellem 76 og 79 kommuner, se talangivelse yderst til højre.

De fleste kommuner uddyber deres svar på ovenstående spørgsmål med, at de generelt er tilbageholdende med at anvende magtanvendelsesindgreb efter serviceloven. For eksempel beskriver tre kommuner det således:

"Kommunen er af den opfattelse, at magt som udgangspunkt ikke er hensigtsmæssigt. Fokus vil altid være at benytte pædagogiske metoder, og først til allersidst benytte forskellige former for magt." (Kommune, som i høj

grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven §§ 125, stk. 3; 127; 128 og 129, stk. 2 og 3)

"Det er altid vores udgangspunkt, at vi skal undgå magtanvendelser. Det skal derfor være fagligt, etisk og metodemæssigt afklaret, om der er andre muligheder, inden vi skrider til magtanvendelse." (Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven §§ 127 og 129, stk. 2 og 3)

"Det er en voldsom oplevelse at blive fastholdt. Så derfor forsøges altid den frivillige medvirken, og der lægges stor vægt på, at personalet finder andre måder end fastholdelse til at klare en vanskelig situation, for eksempel soignering. Hvis det absolut ikke kan lade sig gøre, anvendes magt i korte perioder, så helbredet sikres og for at undgå omsorgssvigt. Tilbageholdenheden skyldes altså ikke, at kommunen ikke vil anvende den lovlige magt, men at der gøres alt tænkeligt for at undgå at bruge magt. Svarene kan misforstås, så det kan se ud som om, at kommunen ikke vil anvende magt, for eksempel i forbindelse med flytning uden samtykke. Men det gøres kun, når alle andre tiltag ikke har kunnet sikre borgerens helbred og tilstand i øvrigt." (Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven §§ 126; 126a; 127; 128 og 129, stk. 2 og 3)

I forhold til brug af stofseler i henhold til serviceloven § 128 beskriver flere kommuner tilbageholdenhed. For eksempel skriver to kommuner følgende:

"Der er særlig tilbageholdenhed omkring stofsele i seng, da der ikke findes et produkt, der er sikkert for borgeren. Det vil sige uden kvælningsrisiko. Der bevilges derfor kun stofsele i seng til borgere, der bor på plejecentre, hvor personalet er tæt på." (Kommune, som i nogen grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven § 128)

"Stofseler er for risikofyldt at anvende, og det er derfor bedre med opsyn af borger." (Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven § 128)

Hvad angår brugen af personlige alarm- eller pejlesystemer i henhold til servicelovens § 125 beskriver nogle kommuner tilbageholdenhed i forhold til at bruge disse i situationer, hvor den pågældende borger modsætter sig dette. For eksempel skriver to kommuner følgende:

"I forhold til pejle- og alarmsystemer, som ofte skal bæres af mennesket med demens, vil det ikke give mening at give tilladelse til brug af magtanvendelse, da brugen af disse systemer kræver borgers frivillige medvirken. Disse

systemer er lette for borgeren at tage af, hvis de ikke vil bruge dem, og det vil derfor være omsonst at have lov til at sætte dem på med magt.”
(Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven § 125, stk. 1, 2 og 3)

”I forhold til brug af personlig alarm- og pejlesystem hjælper det jo ikke så meget, at der gives en tilladelse til brugen, hvis borgeren ikke samtykker eller ikke gør modstand, idet borgeren så som oftest på eget initiativ vil fjerne for eksempel GPS'en. Tilladelse til at tilbageholde en borger kan udløse voldsomme episoder, derfor vil vi som udgangspunkt hellere arbejde på at finde alternativer.” (Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven § 125, stk. 1, 2 og 3)

I forhold til at flytte en borger uden samtykke i henhold til serviceloven § 129, stk. 2 og 3, beskriver en kommune eksempelvis følgende om deres tilbageholdenhed:

”Hvis en borger meget modsætter sig flytning, er det vanskeligt at gøre det til en "god" flytning. Derfor forsøger kommunen at finde alternativ løsning i stedet.” (Kommune, som i høj grad er tilbageholdende med magtanvendelsesindgreb i henhold til serviceloven § 129, stk. 2 og 3)

4 Indberetning af og samlet beretning om udøvelse af magtanvendelse

Dette kapitel handler om kommunernes praksis i forhold til afgivelse af indberetninger af magtanvendelser og beretning til kommunalbestyrelsen om udøvelse af magtanvendelse. Kapitlet bygger på kommunernes besvarelser af et spørgeskema udsendt i foråret 2015.

4.1 Retningslinjer for registrering og indberetning

Alle former for magtanvendelse i henhold til serviceloven såvel som magtanvendelse uden for serviceloven skal registreres og indberettes (jf. kapitel 2 om regler om magtanvendelse). Hertil kan tilføjes, at magtanvendelse, som er i henhold til en tilladelse fra kommunalbestyrelsen - kommunalbestyrelsen skal give tilladelse til magtanvendelse i henhold til §§ 125, 126 a, 127 og 128 - skal registreres og indberettes hver gang, de udøves, selvom der er givet tilladelse til at udøve disse inden for en given periode.

Kommunerne er blevet spurgt til, hvorvidt der er retningslinjer, der sikrer, at nødretslig magtanvendelse på kommunens plejecentre registreres (akutindgreb). Alle de 84 kommuner, som har besvaret spørgsmålet herom, har retningslinjer herfor.

Næsten alle kommuner har retningslinjer for, hvem der registrerer konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- eller pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser), hvilket er gældende for 99 procent af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet. I mere end 9 ud af 10 kommuner er retningslinjerne skriftlige (93 procent), mens de i de øvrige er ikke skriftlige (6 procent), se *tabel 4.1*.

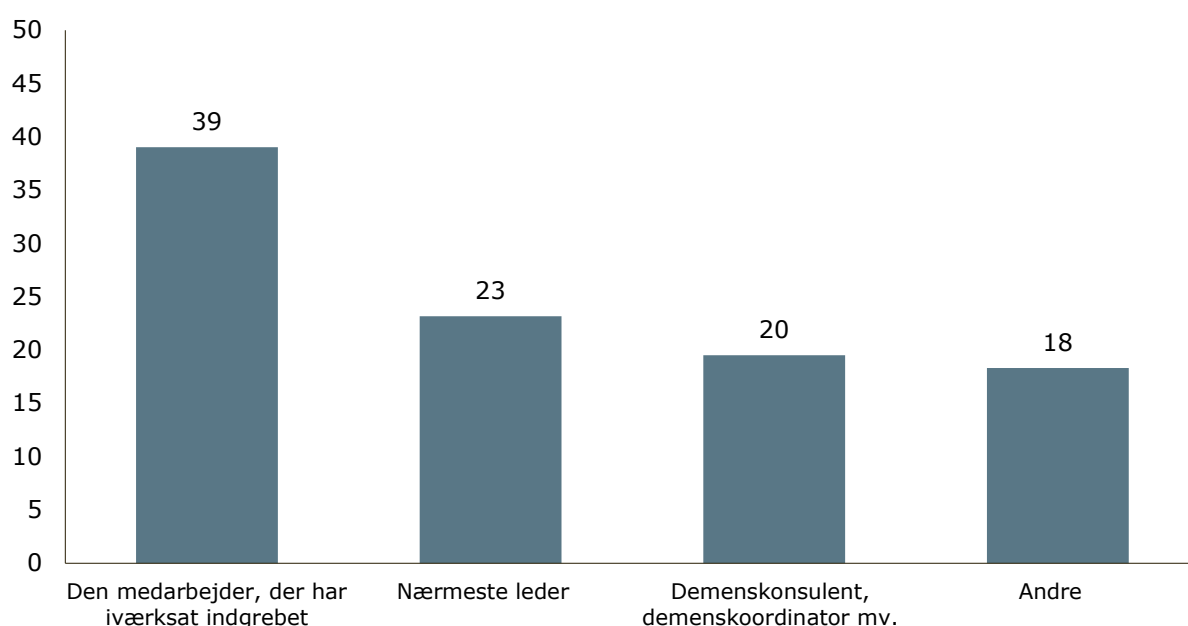
Tabel 4.1 Har kommunen retningslinjer for hvem, der registrerer konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- eller pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser)?

	Antal	Procent
Ja – skriftlige	78	93
Ja – ikke skriftlige	5	6
Nej	1	1
I alt	84	100

Note: Bygger på svar fra 84 kommuner.

Registreringen af de konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 bliver oftest varetaget af den medarbejder, der har iværksat indgrebet (39 procent). Nærmeste leder varetager registreringen i næsten en fjerdedel af kommunerne (23 procent). Demenskonsulenter, demenskoordinatorer samt andre står for hver omkring en femtedel af registreringerne (henholdsvis 20 procent og 18 procent), se figur 4.1.

Figur 4.1 Hvem registrerer brug af magtanvendelse efter serviceloven? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 82 ud af de 83 kommuner, som har retningslinjer for, hvem der registrerer magtanvendelsesindgreb. Tallene er opgjort i procent.

Af kommunernes bemærkninger fremgår, at den lokale leder ofte er inde over registreringerne om magtanvendelsesindgreb. Det kan enten være, at lederen selv forestår registreringen af magtanvendelsesindgreb, eller at de enkelte medarbejdere involveret i magtanvendelsen registrerer den aktuelle hændelse. I de tilfælde, hvor det er medarbejderen, der registrerer, vil lederen typisk læse registreringen igennem, tilføje kommentarer mv.

I kommunerne registrerer myndighedsfunktionen brug af magt, behandler ansøgninger om magtanvendelse, udsteder tilladelser samt træffer afgørelse i indberetninger om foretaget magt.

Opgaven varetages i mange tilfælde af en medarbejder i myndighedsafdelingen, som for eksempel en demenskonsulent, en social- eller sundhedsfaglig konsulent, men der er

også kommuner, hvor opgaven varetages af stabsfunktionen, et udvalg eller nævn, en tilsynsenhed eller tilsvarende.

Næsten alle de kommuner, som har besvaret nedenstående spørgsmål, har retningslinjer for hvem, der indberetter konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser) (96 procent). Hovedparten af retningslinjerne er skriftlige (90 procent). Kun 2 kommuner oplyser, at de ikke har retningslinjer for hvem, der indberetter konkrete magtanvendelsesindgreb (2 procent), se *tabel 4.2*.

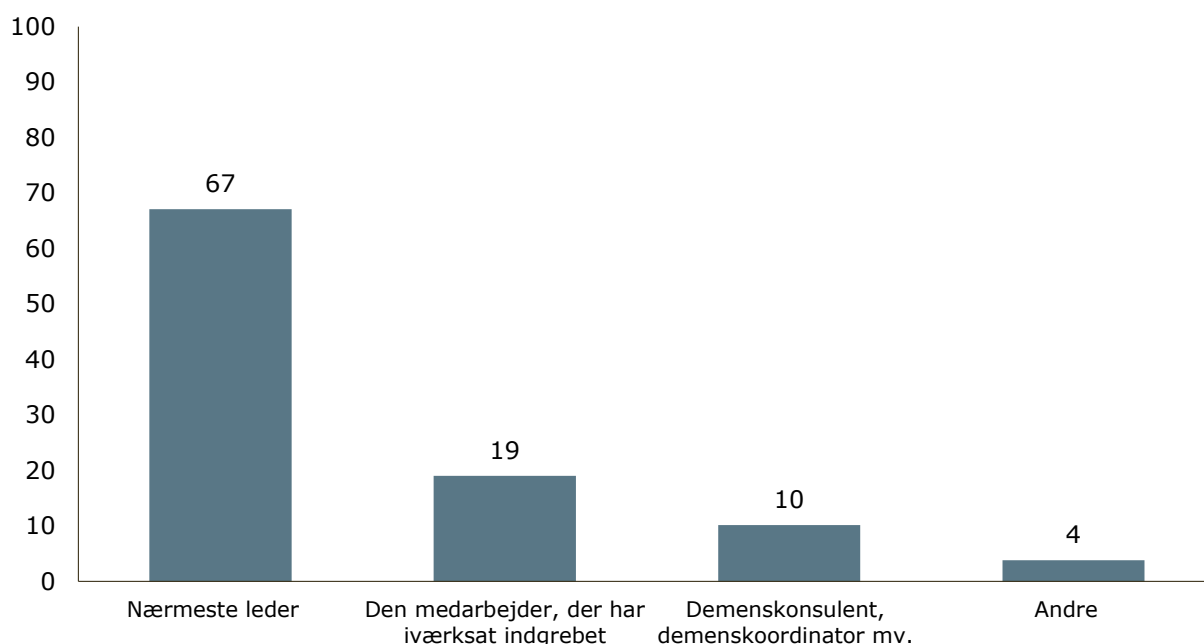
Tabel 4.2 Har kommunen retningslinjer for hvem, der indberetter konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofselser)?

	Antal	Procent
Ja – skriftlige	75	90
Ja – ikke skriftlige	6	6
Nej	2	2
I alt	83	100

Note: Bygger på svar fra 83 kommuner.

I knap to ud af tre kommuner er det nærmeste leder, der indberetter registreringer om magtanvendelse efter serviceloven til kommunen (67 procent). I en ud af fem kommuner er det den medarbejder, der har iværksat indgrebet, der indberetter magtanvendelsen (19 procent). I 10 procent af kommunerne er det en demenskonsulent, demenskoordinator eller tilsvarende, der indberetter til kommunen. Og i fire procent indberettes af andre. Dette kan være en ældrechef eller visitator. Nærmeste leder vil i disse tilfælde være underrettet og have skrevet under på indberetningsskemaet mv., se *figur 4.2*.

Figur 4.2 Hvem indberetter registreringer om magtanvendelse efter serviceloven? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 79 ud af de 81 kommuner, som har retningslinjer for, hvem der indberetter registreringer om magtanvendelse til kommunen.

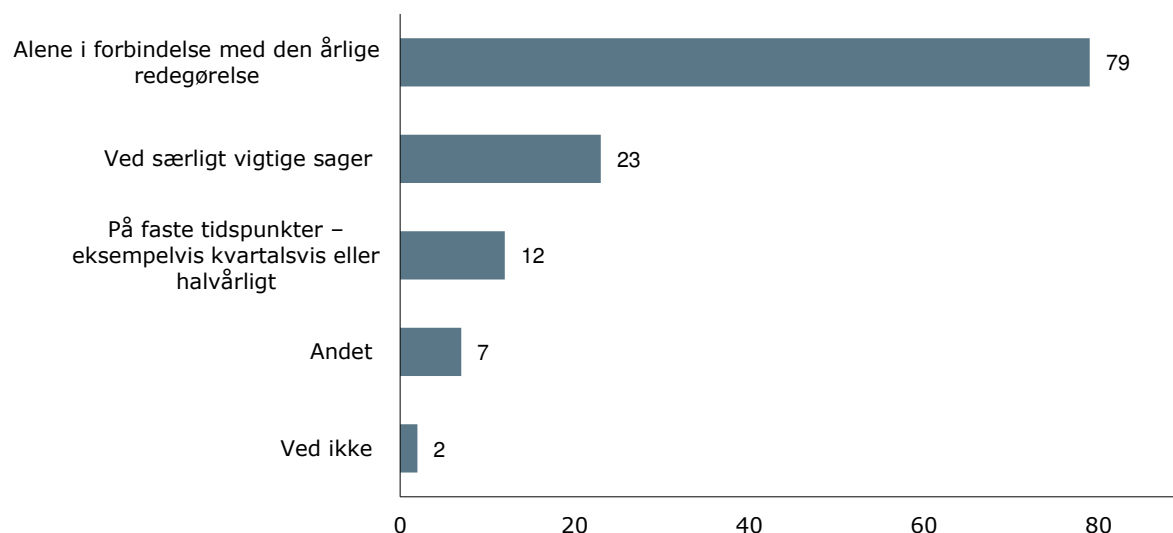
Blandt de par kommuner, som har svaret "andre" i ovenstående spørgsmål oplyser én kommune, at det er ældrechefen, som står for registreringen, hvor de andre kommuner oplyser, at registreringen udarbejdes i et samarbejde mellem leder, demenskonsulent og medarbejderen, der har iværksat indgrebet.

4.2 Beretning til kommunalbestyrelsen

Der skal forelægges en årlig beretning for kommunalbestyrelsen om anvendt magtanvendelse således, at kommunalbestyrelsen kan følge udviklingen i anvendelse af magt og andre indgreb i den personlige frihed over for de borgere, som kommunalbestyrelsen er ansvarlige for, med henblik på en vurdering af behovet for opfølgning (se § 14, stk. 2 i magtanvendelsesbekendtgørelsen).

I fire ud af fem kommuner informeres kommunalbestyrelsen som hovedregel alene om udøvelse af magtanvendelse i forbindelse med den årlige redegørelse om magtanvendelse (over for demente). I lidt over en femtedel af kommunerne informeres kommunalbestyrelserne i forbindelse med særligt vigtige sager (23 procent). I 12 procent informeres kommunalbestyrelserne på faste tidspunkter, se figur 4.3.

Figur 4.3 Hvor ofte informeres kommunalbestyrelsen om udøvet magtanvendelse efter serviceloven? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 86 kommuner og kommunerne har haft mulighed for at afgive flere svar, hvorfor procenterne ikke summer til 100.

Flere kommuner oplyser i bemærkningerne, at det politiske niveau - udover den årlige beretning - også informeres, når konkrete forhold gør det relevant. Det kan for eksempel være, når forvaltningen på vegne af kommunalbestyrelsen besvarer spørgsmål om magtanvendelse eller i forbindelse med revidering af retningslinjerne om magtanvendelse.

Nogle kommuner nævner desuden, at den kommunale forvaltning altid udarbejder den årlige redegørelse og informerer kommunalbestyrelsen eller Social- og Sundhedsudvalget, hvis de efterspørger oplysninger om magtanvendelse i den mellemliggende periode.

Andre oplyser, at kommunalbestyrelserne informeres løbende i forbindelse med de konkrete sager. Det kan eksempelvis være om særligt komplekse sager.

En enkelt kommune oplyser, at myndighedsafdelingen orienteres om magtanvendelse hver eneste gang. En anden kommune nævner, at kommunens borgerrådgiver har gennemført en undersøgelse af forvaltningens anvendelse af servicelovens bestemmelser om magtanvendelse og andre indgreb, og at den endelige rapport ligesom den årlige redegørelse, er blevet forelagt det politiske niveau.

I mere end halvdelen af i alt 84 kommuner giver redegørelsen til kommunalbestyrelsen indsigt i omfanget af anvendt magtanvendelse fordelt på det enkelte plejecenter mv. (58 procent), mens 42 procent oplyser, at dette ikke er tilfældet, se *tabel 4.3*.

Tabel 4.3 Giver redegørelsen til kommunalbestyrelsen indsigt i omfanget af anvendt magtanvendelse fordelt på det enkelte plejecenter mv.

	Antal	Procent
Ja	49	58
Nej	35	42
I alt	84	100

Note: Bygger på svar fra 84 kommuner.

Kommunernes bemærkninger til ovenstående spørgsmål, viser, at de årlige redegørelser er udformet forskelligt og indeholder mere eller mindre detaljerede oplysninger. Fælles for en række af de kommuner, der har kommenteret spørgsmålet, er, at redegørelserne er opgjort på et overordnet og generelt niveau.

Således nævner en kommune, at der i den årlige beretning indgår en statistisk oversigt over den faktiske anvendelse af servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i voksnes selvbestemmelsesret. Oversigten om brugen af magtanvendelsesreglerne er opgjort i forhold til lokalområder og på typer af indgreb.

En anden kommune oplyser, at fordi redegørelsen om magtanvendelse i kommunen er på den politiske dagsorden, så er redegørelsen udarbejdet i anonymiseret form. Dog oplyses om, hvorvidt der er tale om et kommunalt eller eksternt tilbud.

Flere kommuner oplyser, at de årlige redegørelser ikke indeholder oplysninger om det enkelte plejecenter, men om omfanget af magtanvendelse i kommunen, eventuelt opgjort på paragrafniveau og boligtype.

Nogle kommuner oplyser, at redegørelsen indeholder lidt mere detaljerede oplysninger om distrikter eller lokalområder. En kommune oplyser, at hvis et plejecenter bemærker sig med en stigning i antallet af indberetninger, kan det blive taget med i redegørelserne.

Enkelte kommuner fremhæver, at kommunalbestyrelsen får mere detaljeret indsigt i omfanget af magtanvendelse opgjort i forhold til det enkelte plejecenter, såfremt det ønskes. I disse kommuner registrerer forvaltningen alle indberetninger på borgerniveau. Oplysningerne fremgår dog ikke af de årlige redegørelser til kommunalbestyrelserne.

Lidt under halvdelen af i alt 83 kommuner har en generel procedure for opfølgningen på resultaterne af redegørelsen, der forelægges for kommunalbestyrelsen (46 procent), og omtrent lige så mange har ikke en procedure for opfølgning (47 procent). Seks kommuner oplyser, at man ikke ved, om dette er tilfældet, se *tabel 4.4*.

Tabel 4.4 Har kommunen en generel procedure for opfølgningen på resultaterne af redegørelsen, der forelægges for kommunalbestyrelsen?

	Antal	Procent
Ja	38	46
Nej	39	47
Ved ikke	6	7
I alt	83	100

Note: Bygger på svar 83 kommuner.

29 ud af 31 kommuner, som har en generel procedure for opfølgningen på resultaterne af redegørelsen, oplyser, at redegørelsen formidles til kommunens plejecentre, se *tabel 4.5*.

Tabel 4.5 Omfatter proceduren følgende?

	Antal	Procent
Redegørelsen formidles til kommunens plejecentre mv.	29	94
Redegørelsen anvendes til brug for kommunens kompetenceudvikling af medarbejdere, der arbejder med demente	2	6
Andet	0	0
I alt	31	100

Note: Bygger på svar fra 31 af de 38 kommuner, som har svaret ja til spørgsmålet i tabel 4.4..

I kommunernes uddybende bemærkninger oplyser nogle kommuner, at de har en (generel) procedure for opfølgning på resultaterne af redegørelsen, omfatter proceduren også høring og opfølgning hos andre. En kommune oplyser, at den årlige beretning forud for politisk behandling sendes i høring i kommunens ældreråd. Som led i den efterfølgende opfølgningsprocedure videregives beretningen til kommunens borgerrådgiver og relevante nøglepersoner, hvilket blandt andet kan være lokale

demensfaglige rådgivere. Derudover omtales redegørelsen på forvaltningens interne hjemmeside.

En kommune skriver, at hver enhed, hvilket vil sige hjemmepleje, plejecentre, handicap og psykiatri, der registrerer og anmelder magtanvendelse, laver deres bidrag til den samlede rapport, og alle får en kopi af den samlede rapport.

Kommunerne har en varierende praksis for, hvem den årlige redegørelse om magtanvendelse sendes til høring hos, og hvem redegørelsen behandles af. Dette kan, ifølge nogle kommuner, blandt andet være:

- Ældreråd
- Handicapråd
- Demenskonsulenter
- Demensfaglige ledere
- Områdedere
- Direkte ansvarlige ledere
- Musikterapeuter
- Psykologer
- Juridiske konsulenter

En kommune har ikke en generel procedure for opfølgning af resultaterne af den årlige redegørelse, men kommunen har derimod procedurer for, hvordan kommunen løbende følger op i forbindelse med de konkrete indberetninger om magtanvendelse. Denne opfølgning anvendes både i forhold til efteruddannelse af medarbejdere, generelle retningslinjer samt opfølgning over for borgeren og plejepersonalet.

Blandt besvarelsene i spørgeskemaet er der en enkelt kommune, der i et bemærkningsfelt uddybende beskriver, at kommunen løbende følger op på indberetninger og ansøgninger. Giver disse anledning til tiltag og kompetenceudvikling, vil dette ske hurtigst muligt, og ikke nødvendigvis i forbindelse med redegørelsen.

En anden kommune oplyser, at kommunens demensteam er inde over hver enkelt sag om magtanvendelse fra start med henblik på at få udarbejdet handleplaner for at undgå fremtidige magtindgreb.

En kommune har ikke har en nedskreven procedure i forhold til opfølgning på redegørelsen. Men kommunen oplyser, at denne har et magtanvendelsesudvalg, der modtager og sagsbehandler alle indberetninger magtanvendelse. Magtanvendelsesudvalget består af en demenskoordinator, en jurist og en sygeplejerske. Magtanvendelsesudvalget har blandt andet som opgave at tilgodese behov for kompetenceudvikling og undervisning i forebyggende tiltag, kendskab til forebyggende foranstaltninger og kendskab til gældende lovgivning. Udvalget har også til opgave

løbende at følge udviklingen i brug af magt, og til opgave at reagere med tiltag, hvis der ud fra indberetningerne ses, at der er behov for det.

79 procent ud af 82 kommuner oplyser, at de foretager systematisk sammenligninger med tidligere års brug af magtanvendelse, mens 21 procent ikke gør, se *tabel 4.6*.

Tabel 4.6 Foretager kommunen systematisk sammenligninger med tidligere års brug af magtanvendelse?

	Antal	Procent
Ja	65	79
Nej	17	21
I alt	82	100

Kilde: Note: Bygger på svar fra 82 kommuner.

I 25 af de 65 kommuner, der foretager systematisk sammenligninger med tidligere års brug af magtanvendelse, omfatter det procedurer for brug af redegørelsen, hvis resultatet viser et lavere eller højere antal indgreb sammenlignet med forrige år (38 procent), se *tabel 4.7*.

Tabel 4.7 Har kommunen procedurer for brug af redegørelsen, hvis resultatet viser et lavere eller højere antal indgreb sammenlignet med tidligere år?

	Antal	Procent
Ja	25	38
Nej	40	62
I alt	65	100

Note: Bygger på svar fra 65 kommuner, som har svaret ja i foregående tabel.

I 84 procent af de kommuner, som har procedurer for brug af redegørelsen, omfatter denne procedure opfølgning i forhold til de konkrete plejecentre mv., hvor ændringen er mest markant i forhold til tidligere år. I 72 procent af kommunerne omfatter proceduren, at den erhvervede viden anvendes ved uddannelse af medarbejdere. Endelig benytter 36 procent redegørelsen til evaluering/udarbejdelse af egne retningslinjer, se *tabel 4.8*.

Tabel 4.8 Omfatter den særlige procedure:

	Antal	Procent
At den erhvervede viden anvendes ved uddannelse af medarbejdere	18	72
At kommunen følger op i forhold til de konkrete plejecentre mv. hvor ændringen er mest markant	21	84
Evaluerings/udarbejdelse af egne retningslinjer	9	36
Andet	6	24
I alt	25	100

Note: Bygger på svar fra 25 kommuner, som har svaret ja i foregående tabel. Kommunerne har haft mulighed for at vælge flere svarmuligheder, derfor summer tallene i tabellen ikke til 100.

Blandt de kommuner, som har svaret "andet" til spørgsmålet i ovenstående tabel, skriver en kommune, at de gør det løbende, og to andre kommuner skriver følgende:

"Udover den politiske vurdering af behovet for opfølgning, som sker i forbindelse med forvaltningens forelæggelse af den årlige beretning, varetager forvaltningen løbende overvågning af magtanvendelsesområdet og tager initiativ til nødvendige opfølgende tiltag for eksempel i relation til ændret lovgivning, revision af retningslinjer, råd og vejledning i konkrete problemstillinger og ved væsentlige udsving i omfanget af indgreb." (Kommune, som har svaret andet til ovenstående spørgsmål)

"Der arbejdes altid videre med at undgå magtanvendelse, og ledere involveres. Retningslinjer diskuteres med alle ældrecentre/hjemmeplejen for at ensarte kommunens tiltag. Demenskonsulent på hvert ældrecenter og i hjemmeplejen deltager i Magtanvendelsesteam, der behandler de indkomne indberetninger og ansøgninger." (Kommune, som har svaret andet til ovenstående spørgsmål)

4.3 Antallet af indberettet og godkendte magtanvendelser

Alle former for magtanvendelse skal registreres og indberettes, og kommunalbestyrelsen skal give tilladelse til magtanvendelse i henhold til §§ 125, 126 a, 127 og 128 (se kapitel 2 om magtanvendelsesbekendtgørelsen). Det vil sige, at indberetning af magtanvendelse kan opdeles i:

- Godkendt magtanvendelse, det vil sige magtanvendelse, som er i henhold til en tilladelse givet af kommunalbestyrelsen på baggrund ovenfor nævnte bestemmelser. Hertil skal bemærkes, at magtanvendelse i henhold til en tilladelse skal registreres og

indberettes hver gang, de udøves, selvom der er givet tilladelse til at udøve disse inden for en given periode.

- Ikke godkendt magtanvendelse, det vil sige magtanvendelse, hvor der ikke har været givet tilladelse fra kommunalbestyrelsen. Her kan der både være tale om akut magtanvendelse efter servicelovens § 126 såvel som magtanvendelse, der hverken er akut eller tilladt. Den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, skal i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 3 vurdere den akutte magtanvendelse. En vurdering, som kan munde ud i vejledning til relevante medarbejdere om anvendelse af akut magtanvendelse.

I dette afsnit gennemgås antallet af indberettede magtanvendelser, godkendte magtanvendelser og ikke godkendte magtanvendelser, som kommunerne har oplyst i spørgeskemaet. Inden disse præsenteres, redegøres der kort for de udfordringer, som kommunerne oplever i forbindelse med opgørelsen heraf, og som skal holdes i mente i den efterfølgende gennemgang.

4.3.1 Udfordringer ved opgørelse af antal magtanvendelser

Udfordringer og manglende registreringer

Flere kommuner vurderer, at der er behov for mere viden om brug af magtanvendelse og forståelse for formålet, vigtigheden og konsekvensen af registreringen. Dette særligt blandt det udførende personale.

Det er en gennemgående vurdering for en del af de kommuner, der har peget på udfordringer i forbindelse med registreringen af magtanvendelse, at ikke alle magtanvendelsesindgreb bliver indberettet. Flere kommuner nævner eksempelvis, at antallet af indberettede magtanvendelser er urealistisk lavt, hvilket tyder på, at ikke alle magtanvendelsesindgreb registreres.

Nogle kommuner oplyser, at der vedvarende er brug for at genopfriske medarbejdernes viden om magtanvendelsesreglerne og pligten til at indberette. Det oplyses, at flere medarbejdere i det daglige ikke er klar over, at de reelt bruger magtanvendelse, og derfor ikke registrerer hændelserne.

Der er desuden kommuner, som oplever en udfordring i at vurdere, om de enkelte hændelser og handlinger er korrekt og tilstrækkeligt dokumenteret, således at kommunens myndighedspersoner har et tilstrækkeligt oplyst grundlag til at vurdere, om der er hjemmel i loven i de enkelte magtanvendestilfælde. Der kan blandt andet mangle dokumentation for, hvordan der er forsøgt at give hjælp uden brug af magt.

Indberetningsskemaerne

Mange kommuner oplyser, at indberetningsskemaerne kan være vanskelige at udfylde for plejepersonalet. Det kan ifølge disse kommuner føre til, at indberetningen bliver mangelfuld, og at der bliver indberettet på de forkerte skemaer mv. Det nævnes tillige,

at nogle kommuner beskriver skemaerne fra Socialstyrelsen som værende ikke tilstrækkeligt entydige, hvilket kan volde personalet problemer. Skemaerne kunne derfor ifølge flere kommuner med stor fordel revideres.

Der er desuden kommuner, der oplyser, at personalet oplever, at skemaerne er besværlige og tidskrævende at udfylde. Mange oplever, at de laver dobbelt arbejde, fordi personalet både skal udfylde indberetningsskemaet i henhold til lovgivningen og samtidig skal lave den samme dokumentation i handleplanerne i henhold til lokalt fastsatte retningslinjer.

En kommune oplyser, at registreringen af magtanvendelse i hygiejnesituationer i det daglige kan komme til at fylde rigtig meget. Derfor har kommunen ved hjælp af blandt andet jurister lavet deres eget registreringsskema, der ifølge kommunen er i overensstemmelse med de forskrevne regler.

Opfattelse af magtanvendelse

Flere kommuner peger på, at plejepersonalet har vanskeligt ved at vurdere, hvor grænsen går mellem omsorg og magtanvendelse og derfor ikke indberetter alle tilfælde af magtanvendelser, og at medarbejderne kan være i tvivl om, hvorvidt der er tale om magtanvendelse eller ej.

En kommune oplyser således, at medarbejderne ikke altid ser et indgreb som magtanvendelse, men mere som et omsorgstiltag ved eksempelvis hygiejnesituationer. Det kan for eksempel være ved bleskift på grund af afføring. Man indberetter ikke en magtanvendelse, hvis man ikke mener, det er en magtanvendelse.

Kommuners forslag til forbedringer

Flere kommuner er kommet med forslag til forbedringer til indberetningsskemaerne om magtanvendelse.

En kommune nævner, at den største hindring for at få alle indberetninger registreret, er det omfattende registreringsskema, som kunne erstattes af et mere enkelt afkrydsningsskema, uden at kvaliteten blev ringere. Kvalitet kan i øvrigt sikres gennem handleplaner, der overholdes og revideres.

En anden kommune vurderer, at Socialstyrelsens indberetningsskemaer er meget omfattende, men at de samtidigt mangler oplysninger om borgerens mentale funktionsniveau. Derfor har kommunen udarbejdet egne skemaer, således at det alene på baggrund af indberetningen er muligt at afgøre, om magtanvendelsen er lovlig. En kommune kommer med en række konkrete forslag til forbedringer af skemaerne til brug ved indberetning af magtanvendelse:

"Skemaerne til indberetning af magtanvendelse er ikke vejledende nok, idet personalet ikke i tilstrækkelig grad vejledes om, hvilke oplysninger det er, der præcis efterspørges.

Feltet til beskrivelse af forløbet forud for magtanvendelsen bør eksempelvis uddybes, således at det, der fremgår af skemaet, er: hvad personalet sagde og gjorde for at få borger til at medvirke frivilligt; hvordan og i hvilket omfang borger modsatte sig; hvilke socialpædagogiske tiltag personalet iværksatte forud for magtanvendelsen; og hvorfor det var absolut nødvendigt at anvende magt på det pågældende tidspunkt.

Feltet til beskrivelse af hvilke former for fysiske indgreb, der blev benyttet bør uddybes, således at det fremgår af skemaet, at det også er nødvendigt at få oplyst, hvordan magtanvendelsen blev udført, således at det er muligt for myndigheden at vurdere, om mindsteindgrebsprincippet blev overholdt, og om indgrebet blev udført så skånsomt og så hensynsfuldt som muligt.

Sprogbruget i skemaerne bør desuden tilpasses den medarbejdermålgruppe, der typisk udfylder skemaerne, hvilket er medarbejdere, der ofte kun har kortere uddannelser. Det bør generelt præciseres, hvad det er for oplysninger, der er behov for."

En kommune foreslår et fælles it-system til håndtering af indberetning og registrering. Efter kommunens vurdering ville det være hensigtsmæssigt, hvis systemet automatisk fremkommer med eksempelvis fakta oplysninger, og det ville samtidigt være en langt mere sikker sagsgang. Et fælles it-system til håndtering af indberetning og registrering vil både være til fordel for borgernes retssikkerhed og det vil blive langt lettere og mindre tidskrævende at føre statistik.

Indberetning uden udfordringer

Der er imidlertid også en del kommuner, der oplyser, at de ikke oplever udfordringer i forbindelse med indberetningerne.

Eksempelvis nævner en kommune, at kommunens demenskonsulenter har forestået grundig undervisning på alle plejecentre og i hjemmeplejen. Undervisningen har betydet, at der ikke længere opleves udfordringer med indberetningerne.

En anden kommune oplyser, at der ikke er udfordringer med registreringerne efter, at kommunen har fået lagt registreringsskemaerne ind i borgerens journal.

4.3.2 Indberettet magtanvendelse

I dette afsnit gennemgås antallet af henholdsvis indberettet magtanvendelser, godkendte magtanvendelser og ikke godkendte magtanvendelser, som kommunerne har oplyst i spørgeskemaet.

Godkendt magtanvendelse er som førnævnt magtanvendelse, som kommunalbestyrelsen har givet tilladelse til at anvende. Kommunalbestyrelsen skal give tilladelse til magtanvendelse angivet i §§ 125, 126 a, 127 og 128. Magtanvendelse skal registreres og indberettes hver gang den udøves, selvom der er givet tilladelse til at udøve den inden for en given periode.

Ikke godkendt magtanvendelse er magtanvendelse, hvor kommunalbestyrelsen ikke har givet tilladelse. Her kan der både være tale om akut magtanvendelse såvel som magtanvendelse, der ikke er akut. Den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, skal i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 3, vurdere den akutte magtanvendelse. En vurdering, som kan munde ud i vejledning til relevante medarbejdere om anvendelse af akut magtanvendelse.

I forlængelse af de ovenfor beskrevne udfordringer er det væsentligt at gøre opmærksom på, at de til Ankestyrelsens oplyste antal magtanvendelser herefter kan være behæftet med en betydelig usikkerhed. En kommune har påpeget, at det for dem ikke kan lade sig gøre at udskille antallet af indberetninger, der vedrører demente borgere, fra indberetninger om magtanvendelse over for øvrige borgere. Det kan gøre sig gældende for flere kommuner, idet der kan anvendes magt over for en række forskellige borgere med forskelligartet væsentligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, og det fremgår ikke af indberetningsskemaet, om borgerens diagnose er demens, eller om den nedsatte psykiske funktionsevne skyldes anden tilstand. Ikke alle borgere på plejehjem med væsentligt nedsat psykisk funktionsevne har demens, nogle har eksempelvis hjerneskade.

Antallet af kommuner, der har indsendt oplysning om antal magtanvendelser, varierer afhængigt af årstal og type magtanvendelse. Antallet af kommuner, som har oplyst et antal vil derfor fremgå tydeligt i henhold til år og magtanvendelsestype i nedenstående tabeller. Man skal her være opmærksom på, at der kan være meget stor forskel fra kommune til kommune i forhold til antallet af magtanvendelse, og man derfor ikke kan lægge til grund, at antallet af magtanvendelser er jævnt fordelt på det antal kommuner, som har oplyst et antal herpå.

Indberettet magtanvendelse i 2012 - 2014

Mellem 55 og 66 kommuner har oplyst antallet af indberettet magtanvendelse for 2014. Det fremgår af opgørelsen, at den mest anvendte form for magtanvendelse var fastholdelse i hygiejne situation, og de to mindst anvendte former for magtanvendelse var tilbageholdelse i boligen og magtanvendelse uden for serviceloven, se *tabel 4.9*.

Tabel 4.9 Indberettede magtanvendelser i 2014

	Antal indberettede magtanvendelser	Antal kommuner som har indberettet magtanvendelser
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	455	62
Fastholdelse (§ 126)	529	65
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1380	66
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	61	59
Stofseler (§ 128)	328	60
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	147	58
Magtanvendelse uden for serviceloven	53	55
Magtanvendelse i alt*	2398	60

Note: Baseret på svar fra mellem 55 og 66 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 60 kommuner har oplyst.

For det oplyste antal indberettet magtanvendelse for henholdsvis 2012 og 2013 gælder den samme rækkefølge som i 2014 i henhold til, at den mest anvendte form for magtanvendelse var fastholdelse i hygiejne situation, og de to mindst anvendte former for magtanvendelse var tilbageholdelse i boligen og magtanvendelse uden for serviceloven, se bilag 5.

Sammenholder man antallet af indberettet magtanvendelse i årene 2012 til 2014 alene for de kommuner, som har oplyst antallet i alle tre år, det vil sige mellem 48 og 56 kommuner, kan der konstateres en stigning i magtanvendelse i alt, et fald i fastholdelse i hygiejnesituation samt mindre ændringer på de resterende magtanvendelsesformer, se *tabel 4.10*.

Tabel 4.10 Indberettede magtanvendelser for 2012-2014

	2012	2013	2014	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	267	366	448	52
Fastholdelse (§ 126)	529	387	481	56
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1263	1161	1063	56
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	36	39	56	51
Stofseler (§ 128)	202	122	235	52
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	152	131	140	51
Magtanvendelse uden for serviceloven	37	47	48	48
Magtanvendelse i alt*	2000	1509	1233	53

Note: Baseret på svar fra mellem 48 og 56 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre. Tabellen medtager kun de kommuner, som har afgivet en angivelse for alle tre år, hvorfor flere kommuner er udgået på grund af mangelfuld besvarelse.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 53 kommuner har oplyst.

Godkendte magtanvendelse i 2012 - 2014

Mellem 52 og 61 kommuner har oplyst antallet af godkendte magtanvendelser for 2014, hvoraf det fremgår, at den form for godkendt magtanvendelse, der var mest hyppig, var fastholdelse i hygiejne situation, mens de to mindst anvendte former for magtanvendelse var tilbageholdelse i boligen og flytning uden samtykke, se tabel 4.11.

Tabel 4.11 Godkendte magtanvendelser i 2014

	Godkendte magtanvendelser 2014	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	308	56
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	821	61
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	16	52
Stofseler (§ 128)	318	53
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	122	54
Magtanvendelse i alt*	1357	60

Note: Baseret på svar fra mellem 52 og 61 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 60 kommuner har oplyst.

For det oplyste antal godkendte magtanvendelser for henholdsvis 2012 og 2013 gælder den samme rækkefølge som i 2014 i forhold til, at den hyppigst godkendte og anvendte form for magtanvendelse var fastholdelse i hygiejne situation, og de to mindst anvendte former var tilbageholdelse i boligen og flytning uden samtykke, se bilag 5.

Sammenholder man antallet af godkendte magtanvendelser i årene 2012 til 2014 for de kommuner, som har oplyst antallet i alle tre år, det vil sige mellem 45 og 51 kommuner, et fald i godkendt fastholdelse i hygiejnesituation samt mindre ændringer på de resterende magtanvendelsesformer, se *tabel 4.12*.

Tabel 4.12 Godkendte magtanvendelser for 2012-2014

	2012	2013	2014	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	158	241	302	48
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1340	918	608	50
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	36	13	14	46
Stofseler (§ 128)	201	123	227	45
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	107	99	105	45
Magtanvendelse i alt*	2406	1784	1612	53

Note: Baseret på svar fra mellem 45 og 51 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre. Tabellen medtager kun de kommuner, som har afgivet en angivelse for alle tre år, hvorfor flere kommuner er udgået på grund af mangelfuld besvarelse.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 53 kommuner har oplyst.

Ikke godkendt magtanvendelse i 2012 - 2014

Mellem 42 og 53 kommuner har oplyst, at den mest hyppige form for ikke godkendt magtanvendelse i 2014 var fastholdelse i hygiejne situation, mens den mindst anvendte form for ikke godkendt magtanvendelse var stofseler, se *tabel 4.13*.

Tabel 4.13 Ikke godkendte magtanvendelser i 2014

	Ikke godkendte magtanvendelser 2014	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	22	43
Fastholdelse (§ 126)	114	53
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	252	51
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	44	47
Stofseler (§ 128)	2	42
Magtanvendelse i alt*	564	58

Note: Baseret på svar fra mellem 42 og 53 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 58 kommuner har oplyst.

For det oplyste antal ikke godkendte magtanvendelser for henholdsvis 2012 og 2013 gælder det samme i 2014 i forhold til, at den hyppigst ikke godkendte og anvendte form for magtanvendelse var fastholdelse i hygiejne situation og den mindst anvendte form var stofseler, se bilag 5.

Sammenholder man antallet af ikke godkendte magtanvendelser i årene 2012 til 2014 for de kommuner, som har oplyst antallet i alle tre år, det vil sige mellem 48 og 56 kommuner, er der indtrådt en stigning i antallet af ikke godkendte magtanvendelser fra 489 i 2012 til 553 i 2014, se tabel 4.14.

Tabel 4.14 Ikke godkendte magtanvendelser for 2012-2014

	2012	2013	2014	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	18	22	21	38
Fastholdelse (§ 126)	122	106	108	44
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	242	166	220	41
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	4	15	2	38
Stofseler (§ 128)	2	0	2	38
Magtanvendelse i alt*	489	532	553	49

Note: Baseret på svar fra mellem 38 og 44 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre. Tabellen medtager kun de kommuner, som har afgivet en angivelse for alle tre år, hvorfor flere kommuner er udgået på grund af mangelfuld besvarelse.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 49 kommuner har oplyst.

5 Demenskoordinatorer, opfølgning og læring

Dette kapitel handler om kommunernes brug af demenskoordinatorer samt håndtering af opfølgning på magtanvendelse og læring blandt personale. Kapitlet er baseret på kommunernes besvarelser af et spørgeskema udsendt i foråret 2015.

5.1 Demenskoordinatorer

82 ud af 83 kommuner oplyser, at de har en eller flere demenskoordinatorer, demenskonsulenter mv., som er specialiseret i arbejdet med demente, herunder i reglerne om magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-128, se *tabel 5.1*.

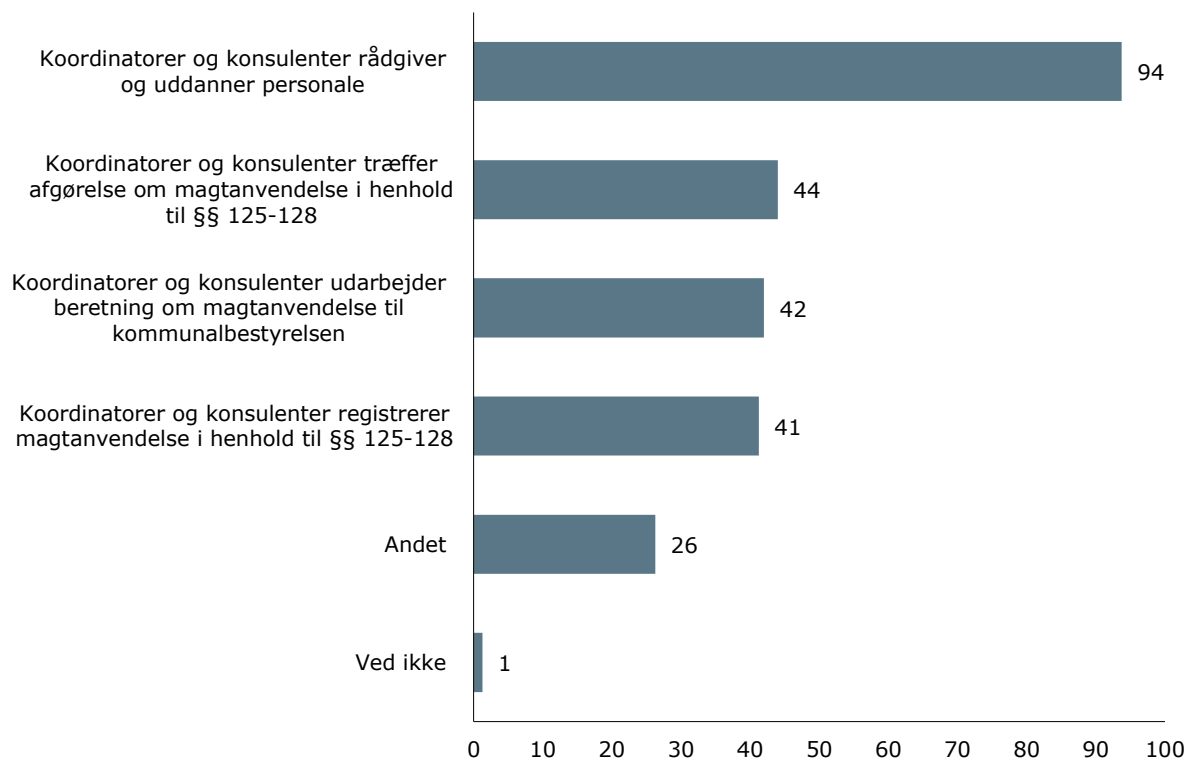
Tabel 5.1 Er der i kommunen en eller flere demenskoordinatorer, demenskonsulenter mv. som er specialiseret i arbejdet med demente, og herunder reglerne for magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?

	Antal	Procent
Ja	82	99
Nej	1	1
I alt	83	100

Note: Bygger på svar fra 83 kommuner.

I nedenstående figur fremgår det, at stort set alle demenskoordinatorer og konsulenter rådgiver og uddanner personale (94 procent). Lige store andele af koordinatorerne og konsulenterne træffer afgørelser om magtanvendelse om §§ 125-128 og udarbejder beretning om magtanvendelse til kommunalbestyrelserne (44 procent). I en lidt mindre andel af kommunerne (41 procent), varetager demenskoordinatorer og konsulenter registreringerne om magtanvendelse, se *figur 5.1*.

Figur 5.1 Hvori består arbejdsopgaverne? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 81 kommuner.

Flere kommuner beskriver, hvorledes demenskonsulenten eller -koordinatoren står for rådgivning og undervisning. Eksempelvis skriver en kommune således:

”Demensfaglige rådgivere yder rådgivning til personale og pårørende inden for demensområdet samt udøver supervision i sager, som kræver særlig demensfaglig indsigt. Demensfaglige rådgivere samt demensvidenspersoner vejleder konkret om forebyggende metoder herunder hjælp til socialpædagogisk handleplan i borgersager, hvor magtanvendelse har været i brug eller overvejes at blive taget i brug.” (Kommune, hvor demensfaglig rådgiver og uddanner personale)

Blandt de kommuner, hvor demenskoordinatoren træffer afgørelse om magtanvendelse i henhold til §§ 125-128, oplyser et par kommuner, at demenskoordinatoren enten er en del af kommunens myndighedsafdeling; indgår i et særligt magtanvendelsesudvalg, hvor beslutninger herom træffes; eller indgår i et samarbejde med en leder fra den kommunale myndighed om at træffe disse beslutninger.

En enkelt kommune beskriver, hvorledes de skelner mellem demenskoordinator og demenskonsulter. Demenskoordinatoren står for at træffe afgørelse om §§ 125-128 samt rådgivning og uddannelse, mens demenskonsulenter står for at registrere magtanvendelse og udarbejde beretning.

Blandt de kommuner, som har svaret "andet" til ovenstående spørgsmål, oplyser nogle kommuner, at det drejer sig om rådgivning til pårørende og udlevering af GPS.

5.2 Opfølgning og læring

Kommunerne er blevet bedt om at forholde sig til, hvorvidt de har retningslinjer for, hvordan der på plejecentre mv. kan drages læring af situationer, hvor der har været anvendt magt, eller hvor det blev overvejet. Her beskriver flere kommuner, hvordan de holder møder om eller giver sparring i forhold til situationer med magtanvendelse. Eksempelvis skriver fem kommuner følgende hertil:

"Alle magtanvendelser behandles på et tværfagligt møde en gang om måneden med deltagelse af demenskonsulenterne, visitationen og tilsynsenheden. Ultimo 2015 etableres ressourcepersoner på alle tilbud i kommunen, der skal deltage i kvartalsvise opfølgninger, netop med henblik på at skabe mere fokus på alternativer til magt, og når der er behov for magt, hvordan det kan gennemføres mest lempeligt."

"Der er skriftlige retningslinjer for udarbejdelsen af pædagogiske handleplaner, som indebærer møder med deltagelse og læring for medarbejderne i alle vagter omkring borgeren"

"Der udarbejdes socialpædagogisk handleplan, og situationer behandles på personalemøder med henblik på læring. Der har desuden været tilknyttet VISO i særlige sager"

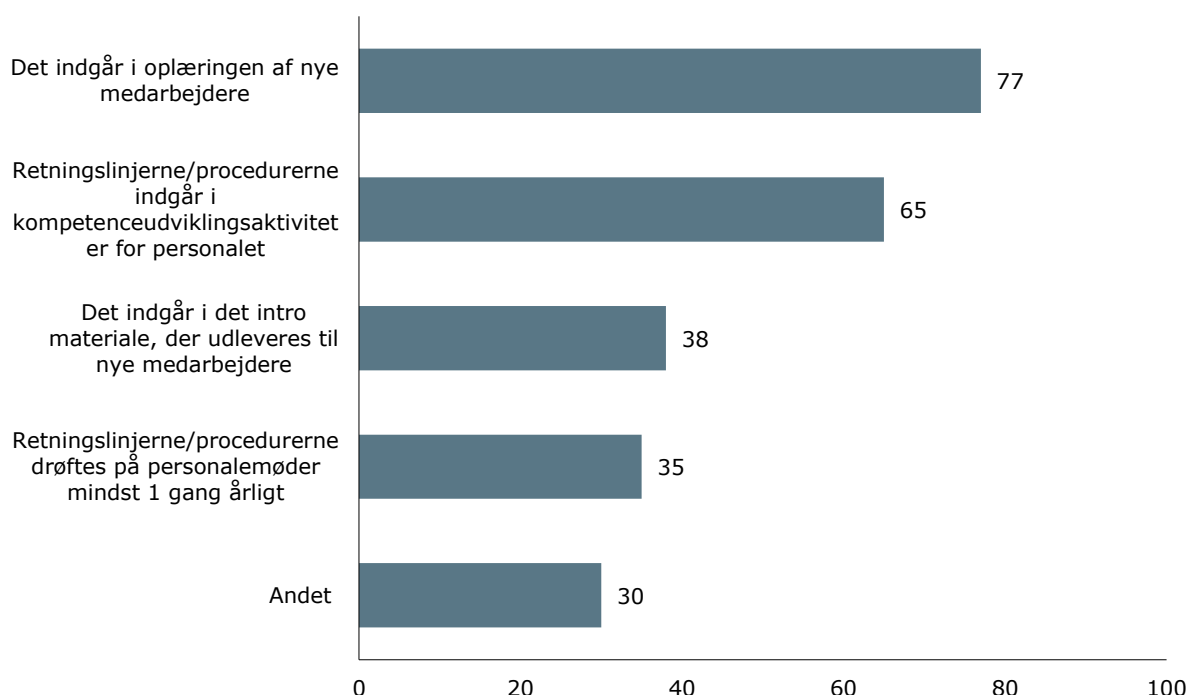
"Der er altid demenskoordinator på som supervisor ved brug af magtanvendelse i kommunen. Demenskoordinatoren har 2 kasketter på både som konsulent og som myndighed."

"Der er stående tilbud om råd og vejledning i forbindelse med sager om magtanvendelse.
I særligt svære sager, har der været tilbud om faglige samtaler og/eller supervision til det involverede personale."

I tre ud af fire kommuner indgår kendskabet til procedurer og retningslinjer for forebyggende tiltag og magtanvendelser i forbindelse med oplæringen af nye medarbejdere (77 procent). I to ud af tre kommuner indgår kendskab til procedurer og retningslinjer i kompetenceudviklingsaktiviteter for personalet (65 procent). I 38 procent

af kommunerne indgår kendskabet i det intro materiale, der anvendes til nye medarbejdere og i 35 procent drøftes det på personalemøder mindst en gang årligt, se figur 5.2.

Figur 5.2 Hvordan sikrer kommunen, at relevante medarbejdere kender procedurer/retningslinjer for forebyggende tiltag og magtanvendelser, herunder betingelserne for magtanvendelse? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 81 kommuner. Det har været muligt at angive flere svar, derfor summer procenterne ikke til 100

Blandt de kommuner, som har svaret "andet", oplyser enkelte kommuner, at det er den nærmeste leder, som står for vejledning og undervisning, mens flere kommuner oplyser, at det er demenskoordinatorens opgave. For eksempel skriver to kommuner følgende:

"Myndighedsfunktionen og de demensfaglige rådgivere underviser ude på enhederne. Det fremgår af myndighedsfunktionens afgørelser i hver enkelt magtanvendelsessag, hvorledes rammerne for tilladelsen/afgørelsen er i henhold til servicelovens regelsæt om magtanvendelse over for voksne. Derudover rådgiver og underviser myndighedsfunktionen medarbejdere med særlig demensviden således, at disse ude på enhederne kan rådgive og vejlede om procedure på magtanvendelsesområdet. Endvidere fremgår procedure af en intern sagsgangsvejledning. Endelig er der retningslinjer for ledelsesmæssig fokus på at sikre, at der lokalt er kendskab til retningslinjer m.m."

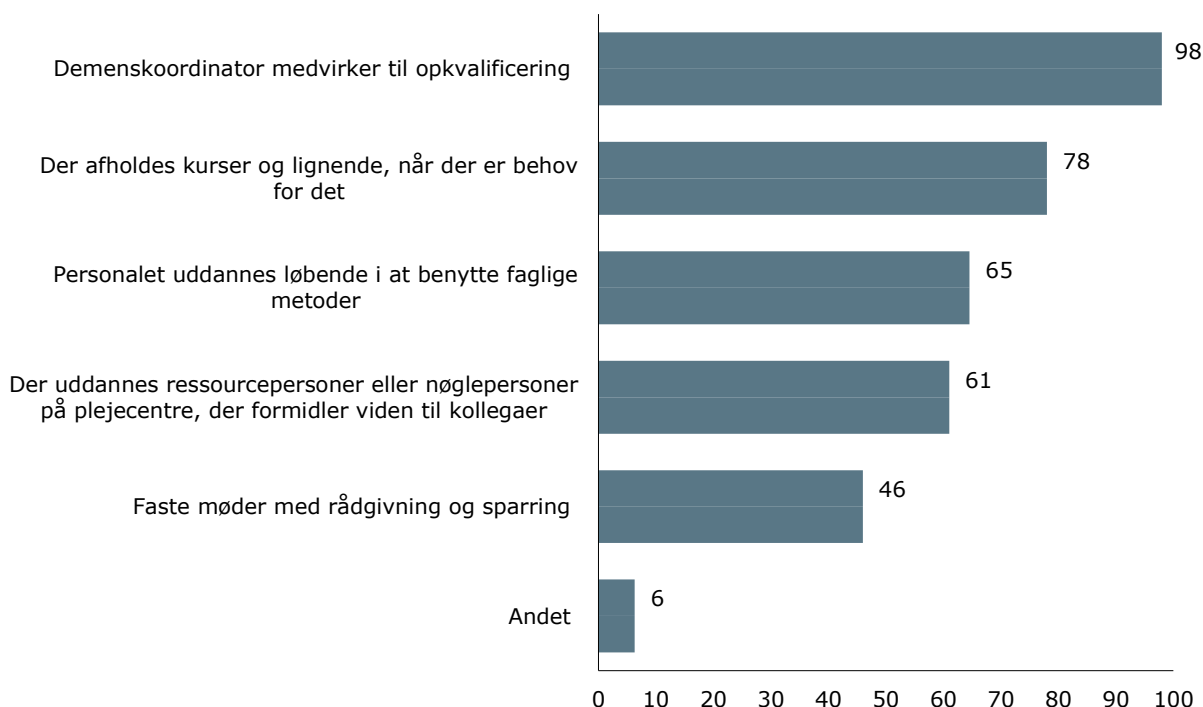
”Nøglepersoner på demensområdet undervises jævnligt i reglerne om magtanvendelse.

Alle afdelinger på plejehjem og i hjemmepleje tilbydes undervisning i reglerne om magtanvendelse cirka hvert andet år. Desuden er der stående tilbud om vejledning og undervisning, når en afdelingsleder oplever et behov for dette, generelt eller i forbindelse med en konkret sag.”

Endelig påpeger enkelte kommuner, som har svaret ”andet” til spørgsmålet i ovenstående figur, at det er et område, som de i fremtiden vil gøre mere ved, så medarbejderne på plejecentrene får mere viden herom.

Kommunerne er blevet adspurgt, hvorledes opkvalificering af medarbejdere sikres, og i næsten alle 80 kommuner, der har svaret på dette, er det en demenskoordinator, som bidrager til opkvalificeringen. I henholdsvis 78 og 65 procent af kommunerne foregår opkvalificeringen af medarbejderne via afholdelse af kurser eller lignende eller via løbende uddannelse i at benytte faglige metoder. 61 procent af kommunerne uddanner særlige ressourcepersoner eller nøglepersoner på plejecentrene, se figur 5.3.

Figur 5.3 Hvordan sikrer de enkelte plejecentre, at viden om socialpædagogiske løsninger mv. når til de medarbejdere, der har brug for den? (Procent)



Note: Bygger på svar fra 80 kommuner.

I 81 procent af de 81 kommuner, som har svaret på, hvordan der samles op på indberetninger om magtanvendelser på det enkelte plejecenter, inddrages plejecentrets ledelse i løsningsforslag. I henholdsvis 78 og 57 procent af kommunerne iværksættes nye socialpædagogiske tiltag eller afsættes tid til faglig behandling (det vil sige faglig drøftelse), se tabel 5.2.

Tabel 5.2 Hvordan samles op på indberetninger om magtanvendelse på det enkelte plejecenter mv.?

	Antal	Procent
Plejecentrets ledelse inddrages i løsningsforslag	66	81
Der iværksættes nye socialpædagogiske tiltag	63	78
Der afsættes tid til faglig behandling	46	57
Demenskoordinatorer med koordinerende ledelsesfunktion og ansvar inddrages	32	40
Der medvirker demens fagpersoner fra andre afdelinger af plejecentret	27	33
Andet	10	12
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 81 kommuner.

I 19 procent af de 81 kommuner, som har besvaret nedenstående spørgsmål, tilbyder kommunen årligt efteruddannelse, kurser, opkvalificering mv. af medarbejdere med arbejdsopgaver, der kan omfatte brug af magtindgreb efter serviceloven. Hvor det i 22 procent af kommunerne forekommer oftere, se tabel 5.3.

Tabel 5.3 Hvor ofte tilbyder kommunen efteruddannelse, kurser, opkvalificering mv. af medarbejdere med arbejdsopgaver, der kan omfatte brug af magtindgreb efter serviceloven?

	Antal	Procent
Årligt	15	19
Halvårligt eller kvartalsvist	13	16
Oftere	5	6
Andet	48	59
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 81 kommuner.

Blandt de kommuner, som har angivet "andet" til spørgsmålet i ovenstående tabel, har omkring halvdelen oplyst, at der tilbydes uddannelse, kurser og opkvalificering efter behov. Eksempelvis skriver en kommune følgende:

"Ved behov - såvel når undervisning efterspørges af enhederne selv, som når myndighedsfunktionen vurderer, at undervisning af enhed er påkrævet."

Hertil kommer, at andre kommuner, som har angivet "andet", oplyser, at det sker løbende, og enkelte, at det sker hvert andet år.

6 Optagelse på botilbud uden samtykke

Følgende kapitel handler om optagelse på botilbud uden samtykke. Kapitlet er baseret på kommunernes besvarelser af et spørgeskema om kommunernes håndtering af servicelovens magtanvendelsesregler over for borgere med demens. Spørgeskemaet blev udsendt i foråret 2015.

Kommunerne er blevet spurgt til, hvem der træffer afgørelse om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 2. Hertil svarer 52 procent af de 82 kommuner, der har besvaret spørgsmålet, at det er lederen med det overordnede ansvar (myndighedsperson), som træffer denne afgørelse, se *tabel 6.1*.

Tabel 6.1 Hvem i kommunen træffer afgørelse om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 2?

	Antal	Procent
Ledere med overordnet ansvar (myndighedsperson)	43	52
Kommunal medarbejder	3	4
Demenskonsulent, demenskoordinator eller tilsvarende	14	17
Andre	21	26
Ved ikke	1	1
I alt	82	100

Note: Bygger på svar fra 82 kommuner. Det skal her påpeges, at alle spørgsmål i spørgeskemaet omhandler kommunernes praksis i relation til borgere med demens.

Blandt de kommuner, som har svaret "andre" til ovenstående spørgsmål, oplyser omkring en tredjedel, at afgørelsen træffes af et særligt magtanvendelsesteam eller af den kommunale myndighed med deltagelse af en juridisk konsulent. En anden tredjedel af kommuner, som har svaret "andre", nævner personer fra den kommunale myndighed. Endelig nævner en enkelt kommune, som også har angivet "andre", inddragelse af personlig værge.

Kommunerne er blevet spurgt til, hvem der beslutter, at der skal udarbejdes en indstilling til Statsforvaltningen om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 3. I 51 procent af de 80 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, er det lederen med overordnet ansvar (myndighedsperson), som skal træffe beslutning om at udarbejde en indstilling, se *tabel 6.2*.

Tabel 6.2 Hvem i kommunen beslutter, at der skal udarbejdes en indstilling til Statsforvaltningen om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 3?

	Antal	Procent
Ledere med overordnet ansvar (myndighedsperson)	41	51
Kommunal medarbejder	3	4
Demenskonsulent, demenskoordinator eller tilsvarende	19	24
Andre	15	19
Ved ikke	2	3
I alt	80	100

Note: Bygger på svar fra 80 kommuner.

Blandt dem, der har svaret "andre" til ovenstående spørgsmål, nævner et par kommuner et særligt magtanvendelsesudvalg, en tilsynsenhed eller den kommunale myndighed med deltagelse af en juridisk konsulent.

Kommunerne er blevet bedt om at oplyse, hvorvidt antallet af borgere, som er optaget i botilbud efter serviceloven § 129, stk. 2, har været stigende eller faldende det seneste år. Serviceloven § 129, stk. 2, giver kommunen mulighed for at træffe afgørelse om at flytte en borger med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse, for eksempel demens, fra en bolig til en anden, hvis borgeren ikke modsætter sig flytning, men samtidigt mangler evnen til at give informeret samtykke hertil (se også afsnit 2.3). I 67 procent af de 81 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har antallet været uændret det seneste år, se *tabel 6.3*.

Tabel 6.3 Har antallet af borgere optaget i botilbud efter serviceloven § 129, stk. 2, været stigende eller faldende det seneste år?

	Antal	Procent
Stigende	11	14
Uændret	54	67
Faldende	8	10
Ved ikke	8	10
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 81 kommuner.

Kommunerne er blevet bedt om at oplyse, hvorvidt antallet af borgere, som er optaget i botilbud efter serviceloven § 129, stk. 3, har været stigende eller faldende det seneste år. Kommunen kan i henhold til serviceloven § 129, stk. 3, i ganske særlige tilfælde indstille til Statsforvaltningen, at der træffes afgørelse om at flytte en borger fra et bosted til et andet tilsvarende, herunder i situationer, hvor et botilbud lukker. Optagelsen på et nyt tilbud kræver, at det skønnes at være i den pågældendes egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for at bevare tilknytningen til borgerens pårørende. Det forudsættes desuden, at borgeren fortsat kan få opfyldt behov for omsorg og pleje i det andet botilbud. I 77 procent af de 82 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har antallet af borgere optaget i botilbud efter serviceloven § 129, stk. 3, været uændret det seneste år, se tabel 6.4.

Tabel 6.4 Har antallet af borgere optaget i botilbud efter serviceloven § 129, stk. 3, været stigende eller faldende det seneste år?

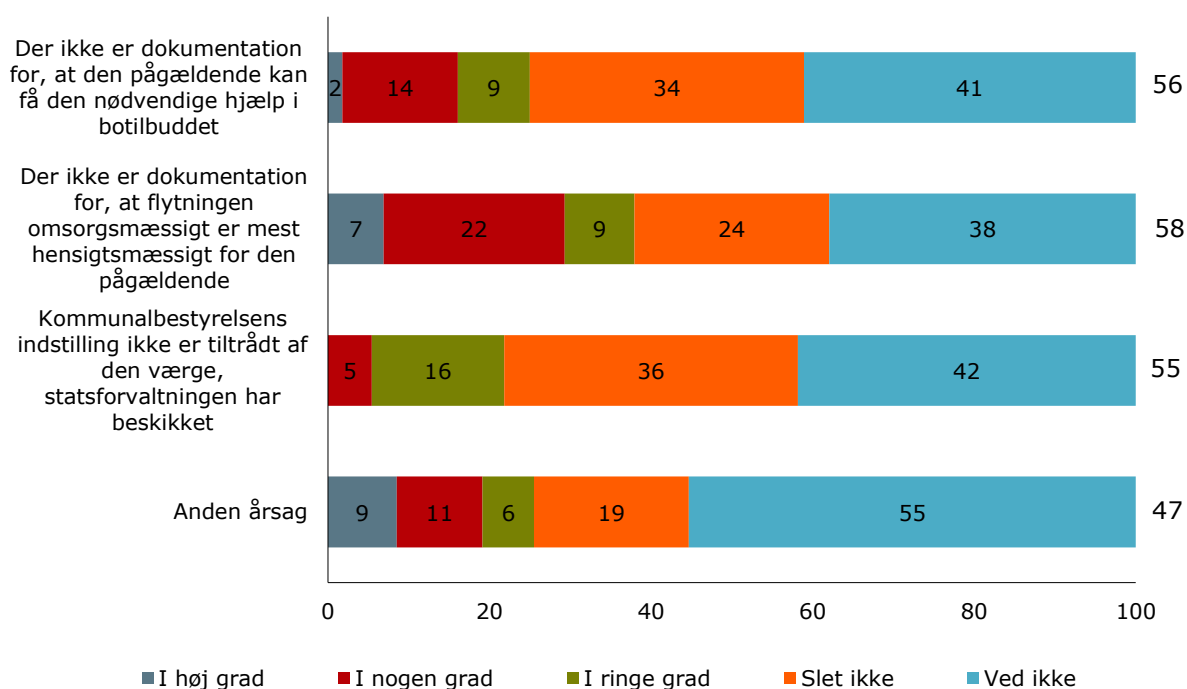
	Antal	Procent
Stigende	5	6
Uændret	63	77
Faldende	4	5
Ved ikke	10	12
I alt	82	100

Note: Bygger på svar fra 82 kommuner.

Kommunerne er blevet bedt om at angive den hyppigste årsag til, at borgere ikke kan optages i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 2. Ifølge serviceloven § 129, stk. 2, forudsætter flytning, at borgerens værge tiltræder indstillingen. Flytningen er

desuden betinget af, at flytningen er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og at flytningen i det konkrete tilfælde vurderes at være det mest hensigtsmæssige for borgeren. Kommunerne har oplyst, at en af årsagerne er, at der ikke er dokumentation for, at flytningen omsorgsmæssigt er mest hensigtsmæssig for borgeren, se figur 6.1.

Figur 6.1 Hvad er oftest årsagen til, at borgeren ikke kan optages i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 2? (procent)

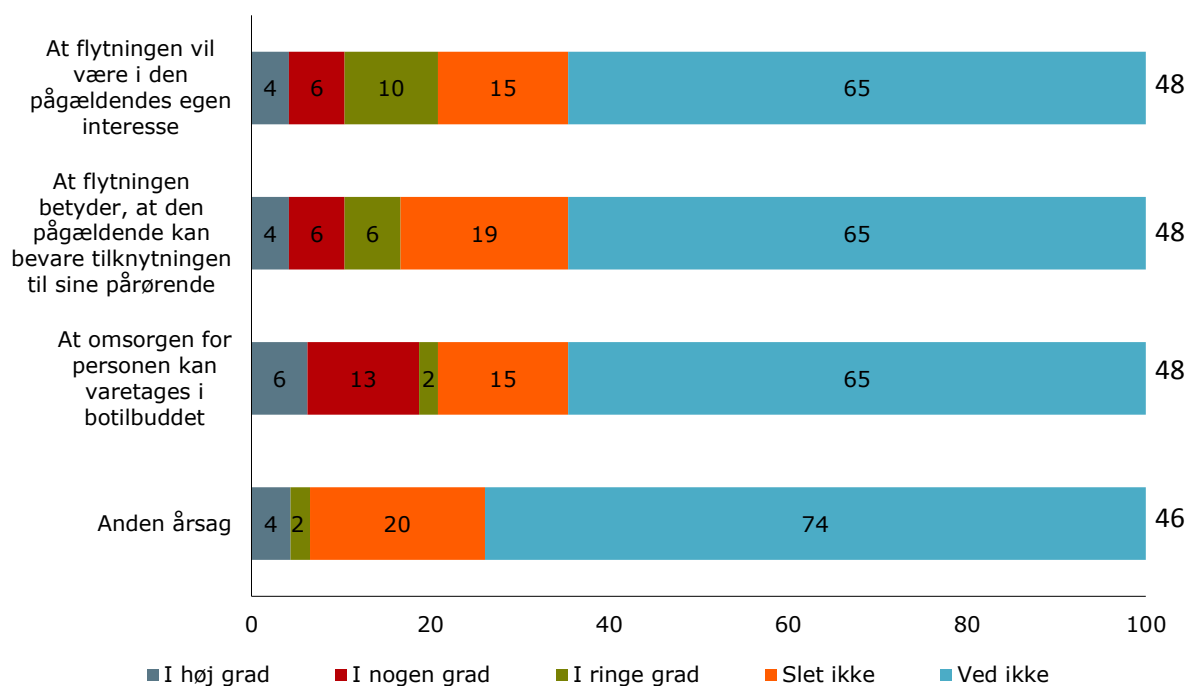


Note: Bygger på svar fra mellem 56 og 47 kommuner, hvilket er angivet ud for hver søjle.

Blandt de kommuner, som til ovenstående spørgsmål har svaret, at "Anden årsag" i høj eller nogen grad har været årsag, oplyser et par kommuner, at de ikke har haft borgere, som hørte til personkredsen for § 129. Et par af de kommuner, som ikke har besvaret ovenstående spørgsmål, oplyser, at de ikke har givet afslag på nogen ansøgning efter § 129, stk. 2.

Af nedenstående figur fremgår det, hvad der er årsagen til, at kommunalbestyrelsen har givet afslag på indstillinger om optagelse i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 3, i tilfælde af, at kommunen har givet afslag. Heraf fremgår det blandt andet, at lidt flere kommuner oplever, at det skyldes, at omsorgen for personen kan varetages i botilbuddet, se figur 6.2.

Figur 6.2 Hvis kommunalbestyrelsen har givet afslag på indstillinger om optagelse i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 3, hvad er årsagen hertil? (procent)



Note: Bygger på svar fra mellem 48 og 46 kommuner, hvilket er angivet ud for hver søjle.

Flere af de kommuner, som enten ikke har svaret på ovenstående spørgsmål eller har svaret "ved ikke", oplyser, at de enten ikke har haft sager efter § 129, stk. 3, eller ikke har givet afslag forbundet hermed.

7 Pårørende og værger

Dette kapitel handler om kommunernes praksis i forhold til at inddrage pårørende og værger til borgere med demens i forbindelse med magtanvendelse. Kapitlet er baseret på kommunernes besvarelser af et spørgeskema udsendt i foråret 2015.

Det følger af servicelovens § 82, stk. 2, at kommunen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne. I tilfælde, hvor en særlig indsats iværksættes uden samtykke over for en borger, som på grund af den psykiske funktionsnedsættelse ikke kan varetage egne interesser, skal kommunen således sikre sig, om der er pårørende eller andre, som kan indgå i dialog med kommunen om den pågældende borgers behov samt tilrettelæggelsen og afgrænsningen af indsatsen.

Efter servicelovens § 130, nr. 4, er det derudover et krav, at der som grundlag for kommunens afgørelser efter servicelovens §§ 125, 126a, 127 og 128, blandt andet foreligger pårørendes og en eventuel værgeres bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger. Herved sikres den bedst mulige indsats over for den pågældende borger, da personer med et nærmere kendskab til borgeren inddrages.

7.1 Kommunernes praksis for at inddrage pårørende og eventuelle værger

93 procent af de 81 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, vurderer, at kommunen som hovedregel inddrager pårørende eller værger, når der anvendes indgreb efter serviceloven udover serviceloven § 130, nr. 4, og § 129, stk. 1, og stk. 2, se tabel 7.1.

Tabel 7.1 Er det vurderingen, at kommunen som hovedregel inddrager pårørende eller værger, når der anvendes indgreb efter serviceloven udover serviceloven § 130, nr. 4 samt § 129, stk. 1 og stk. 2?

	Antal	Procent
Ja	75	93
Nej	3	4
Ved ikke	3	4
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 80 kommuner. Grundet afrundinger summer procenterne ikke til 100.

En af de tre kommuner, som svarer nej til ovenstående spørgsmål, oplyser, at pårørende orienteres i særlige situationer. En anden kommune, som ligeledes har svaret nej,

påpeger, at de trækker på pårørendes viden om borgeren i forsøget på at undgå magtanvendelse.

58 procent af de 81 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har skriftlige retningslinjer for inddragelse af pårørende og værger til demente i forbindelse med magtanvendelse efter serviceloven udover serviceloven § 130, nr. 4, og § 129, stk. 1, og stk. 2, se tabel 7.2.

Tabel 7.2 Har kommunen (skriftlige) retningslinjer for inddragelse af pårørende og værger til demente i forbindelse med magtanvendelse efter serviceloven udover serviceloven § 130, nr. 4 samt § 129, stk. 1 og stk. 2?

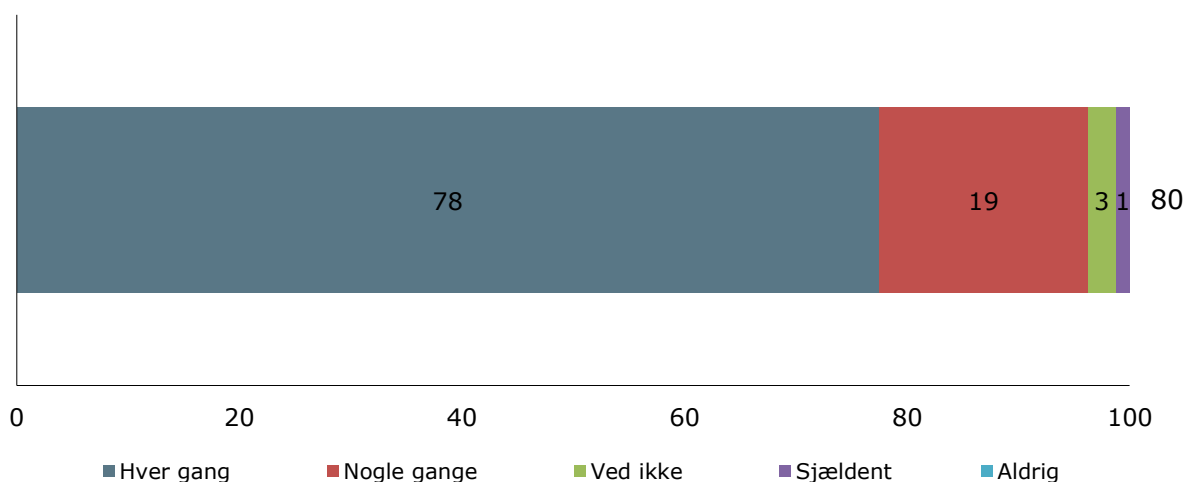
	Antal	Procent
Ja	46	58
Nej	35	43
I alt	81	100

Note: Bygger på svar fra 80 kommuner.

Blandt de kommuner med retningslinjer herfor, oplyser et par kommuner, at disse fremgår af den generelle vejledning om magtanvendelse, hvorimod andre kommuner beskriver, hvorledes de har særlige vejledninger knyttet til inddragelse af pårørende, kontaktpersoner og/eller værger, herunder muligheden for at klage. Flere kommuner uddyber desuden, hvorledes deres retningslinjer foreskriver, at pårørende altid orienteres om magtanvendelse og om klagemuligheder forbundet hermed.

78 procent af de 80 kommuner, som har svaret på spørgsmål, informerer pårørende/værger om brug af magtanvendelse hver gang, se figur 7.1.

Figur 7.1 Hvor ofte informeres pårørende /værger om brug af magtanvendelse, jf. spm. 25 A? (procent)



Note: Bygger på svar fra 80 kommuner, hvilket er angivet ud for søjlen.

En kommune, som har svaret "hver gang" til ovenstående spørgsmål, uddyber med følgende beskrivelse:

"Der informeres, hvis der er tale om en akut foranstaltning. Der informeres, når der søges om tilladelse til magtanvendelse, og her gøres der rede for, hvad der sker og hvorfor. Men der informeres ikke nødvendigvis om, hvor ofte tilladelsen bruges, da dette kan være svært for pårørende." (Kommune, som har svaret ja til ovenstående spørgsmål)

En anden kommune, som har svaret "hver gang", pointerer, at dette er forudsat, at der er en pårørende/værge, hvilket der ikke altid er.

Blandt dem, der har svaret "nogle gange" til ovenstående, påpeger enkelte, at det afhænger af typen af magtanvendelse, situationen og relationen.

Kommunerne er blevet spurgt til, hvorvidt det er deres vurdering, at pårørende og værger overvejende er enige, når de bliver orienteret om konkrete magtanvendelsesindgreb over for deres pårørende. 91 procent af de 80 kommuner, som har besvaret nedenstående spørgsmål, vurderer, at pårørende og værger overvejende er enige, se tabel 7.3.

Tabel 7.3 Er det kommunens vurdering, at pårørende og værger overvejende er enige, når de bliver orienteret om konkrete magtanvendelsesindgreb over for deres pårørende?

	Antal	Procent
Ja	74	91
Hverken ja eller nej	4	5
Nej	1	1
Ved ikke	2	3
I alt	80	100

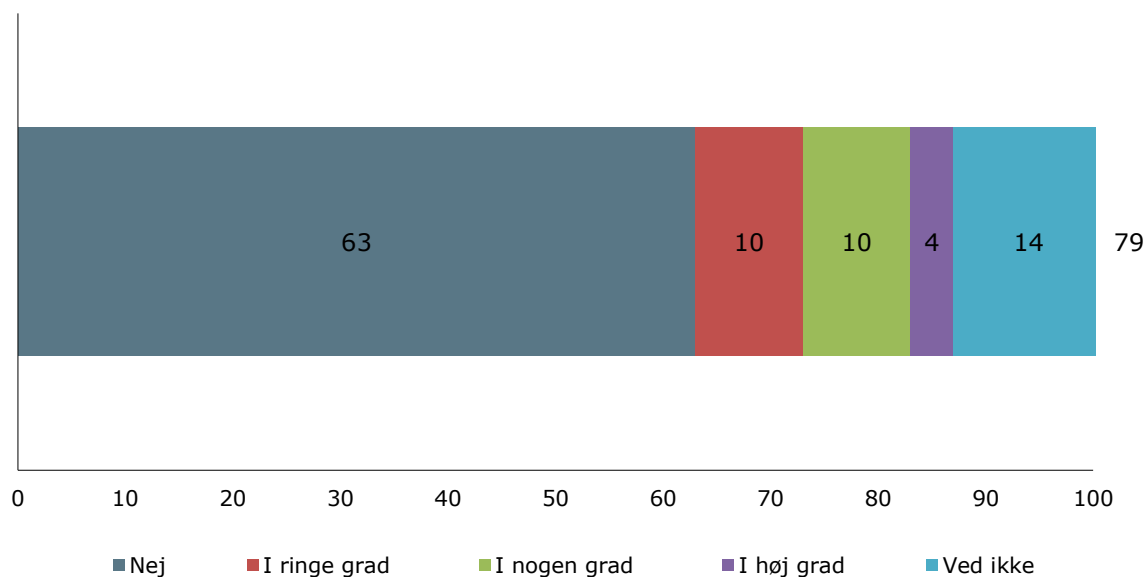
Note: Bygger på svar fra 80 kommuner.

Flere kommuner, som har svaret ja til ovenstående spørgsmål, uddyber, at de oplever, at pårørende/værger efterspørger mere magtanvendelse. En kommune beskriver det således:

”Ofte efterspørger pårørende magtanvendelse i højere grad, end vi vurderer nødvendigt. Det forekommer ofte i forbindelse med hygiejnesituationer og flytning uden samtykke.” (Kommune, som har svaret ja til ovenstående spørgsmål)

I overensstemmelse med ovenstående kommentarer, vurderer 73 procent af de 79 kommuner, som har besvaret nedenstående spørgsmål, ikke eller i ringe grad, at pårørende og værger som hovedregel ønsker mindre magtanvendelse, *se figur 7.2*.

Figur 7.2 Er det kommunens vurdering, at pårørende og værger som hovedregel ønsker mindre magtanvendelse? (procent)



Note: Bygger på svar fra 79 kommuner, hvilket er angivet ud for søjlen.

8 Sager i sagsgennemgangen

Ankestyrelsen har gennemgået 57 konkrete borgersager om magtanvendelse over for borgere med demens fra 13 kommuner med henblik på en vurdering af, om den kommunale forvaltning (fremover blot kaldet kommunen) følger lovgivningen og Ankestyrelsens praksis.

Af nedenstående tabel fremgår, hvad de gennemgåede sager omhandler, *se tabel 8.1*. Den største sagsgruppe, det vil sige 40 procent af sagerne, er sager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126.

Sager om godkendelse af brug af stofseler efter servicelovens § 128 er den næststørste gruppe, nemlig 33 procent af de målte sager. Der har ikke i målingen været sager, hvor brug af stofseler ikke har været godkendt, eller hvor stofseler har været anvendt uden forudgående tilladelse.

12 procent af de målte sager omhandler tilbageholdelse i boligen uden forudgående tilladelse efter servicelovens § 127, mens der i 7 procent af sagerne er tale om sager, hvor kommunen har godkendt tilbageholdelse i boligen. Der indgår ingen sager, hvor kommunen ikke har godkendt en ansøgning om tilbageholdelse.

Den mindste selvstændige gruppe i målingen vedrører magtanvendelse uden for serviceloven, som udgør 7 procent. Der er her tale om sundhedsmæssig behandling og nødret.

Tabel 8.1 Hvad omhandler sagen?

	Antal	Procent
Akut fastholdelse, jf. § 126	23	40
Godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	4	7
Ikke godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	0	0
Tilbageholdelse uden forudgående tilladelse, jf. § 127.	7	12
Godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	19	33
Ikke godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	0	0
Brug af stofsele uden forudgående tilladelse, jf. § 128.	0	0
Magtanvendelse uden for serviceloven	4	7
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

9 Materiel vurdering

Dette kapitel indeholder Ankestyrelsens materielle vurdering af de 57 konkrete borgersager, hvor der har været anvendt magt over for borgere med demens.

Ankestyrelsen vurderer, at 27 sager, svarende til 47 procent, er i overensstemmelse med regler og praksis. 30 af sagerne, svarende til 53 procent, ville derimod blive ændret eller hjemvist til fornyet behandling i kommunen, hvis det havde været en klagesag, *se tabel 9.1*. Ved sager om akutte indgreb er der tale om, at Ankestyrelsen ville have fastslået, at kommunens vurdering af indgrebet ikke var korrekt.

Tabel 9.1 Er afgørelsen samlet set rigtig?

	Antal	Procent
Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	27	47
Nej, afgørelsen ville blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag	30	53
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

Ankestyrelsen vurderer, at 12 af de 23 sager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126 ikke er i overensstemmelse med regler og praksis. Kommunen burde således ikke have vurderet den akutte fastholdelse som berettiget. De resterende 11 sager er bedømt korrekt af kommunen. *Se tabel 9.2*.

I afgørelser om godkendelse af tilbageholdelse efter servicelovens § 127 er halvdelen af sagerne (to sager) i overensstemmelse med regler om praksis, mens den anden halvdel af sagerne samlet set ikke er rigtig.

6 af de 7 sager om tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter § 127 er samlet set urigtige og ville være blevet hjemvist eller ændret, hvis det havde været klagesager. Kommunen har således fejlagtigt vurderet tilbageholdelsen som berettiget. Én sag er bedømt korrekt af kommunen.

Ti af de i alt 19 sager om godkendelse af stofseler efter servicelovens § 128 er ikke i overensstemmelse med regler og praksis, mens der i de resterende ni sager er tale om en korrekt godkendelse af brug af stofseler over for borgeren.

De fire sager om magtanvendelse uden for serviceloven er korrekt bedømt af kommunen.

Tabel 9.2 Afgørelsens rigtighed fordelt efter lovområde

	Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	Nej, afgørelsen ville blive ændret eller hjemvist, hvis der havde været tale om en klagesag	Antal	Procent
Akut fastholdelse, jf. § 126	11	12	23	40
Godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	2	2	4	7
Ikke godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	0	0	0	0
Tilbageholdelse uden forudgående tilladelse, jf. § 127	1	6	7	12
Godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	9	10	19	33
Ikke godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	0	0	0	0
Brug af stofsele uden forudgående tilladelse; jf. § 128	0	0	0	0
Magtanvendelse uden for serviceloven	4	0	4	7
I alt	27	30	57	100

Kilde: Tabellen summere ikke til 100 procent på grund af afrundinger.

Der er forskellige årsager til, at Ankestyrelsen i undersøgelsen vurderer, at 30 af kommunens afgørelser ikke er korrekte. Årsagen til, at kommunens afgørelse ville blive ændret eller hjemvist er blandt andet, at de materielle krav i lovgivningen ikke er opfyldt. Dette kan være begrundet i, at sagen er utilstrækkeligt oplyst. I andre tilfælde skyldes urigtigheden af afgørelsen, at kommunen har bedømt et indberettet indgreb efter en forkert bestemmelse. Konsekvensen kan herefter blive, at bostederne ikke får den relevante viden om afgrænsningen af de forskellige indgreb i forhold til hinanden.

Det er plejepersonalet, der på kommunens vegne i praksis foretager et indgreb over for borgeren, som efterfølgende skal registreres og indberettes til kommunen. Indgreb efter servicelovens §§ 127 og 128 kan kun ske efter forudgående tilladelse fra kommunen. Kommunen har dog det overordnede ansvar for anvendelsen af magt over for borgerne og skal vejlede personalet om reglerne for magtanvendelse.

Når tilbuddet til kommunen indberetter en foretaget tilbageholdelse af en borger, hvor der ikke er givet forudgående tilladelse, skal kommunen derfor vejlede tilbuddet om muligheden for at søge om tilladelse til at foretage tilbageholdelse i henhold til servicelovens § 127.

Ankestyrelsens bedømmelse af, at kommunens afgørelse er urigtig, skyldes i nogle tilfælde også, at der mangler væsentlige oplysninger. Det kan være mangelfulde beskrivelser af omstændighederne i forbindelse med et indgreb. Læs nærmere herom i afsnit 9.1.

9.1 Vurdering af oplysningerne i sagerne

9.1.1 Oplysningsgrundlaget ved Ankestyrelsens vurdering

Forvaltningsloven gælder for behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Myndigheden er ansvarlig for, at sagerne er tilstrækkeligt oplyste, før der træffes afgørelse. Det betyder, at ansvaret for, at de nødvendige oplysninger om sagens faktiske forhold foreligger, som udgangspunkt l, påhviler forvaltningen i kommunen.

Vurderingen af afgørelsens rigtighed afhænger i høj grad af det oplysningsgrundlag, der fremgår af sagen. Blandt de 53 procent (30 sager), som Ankestyrelsen vurderer, ville blive ændret eller hjemvist til fornyet behandling i kommunen, hvis det havde været en klagesag, mangler der i 16 sager flere og/eller væsentlige oplysninger. Derudover mangler der i seks sager afgørende oplysninger. Se tabel 9.3.

Tabel 9.3 I hvilket omfang er sagen oplyst?

	Antal	Procent
Ingen oplysninger mangler	5	17
Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	3	10
Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	16	53
Afgørende oplysninger mangler	6	20
I alt	30	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 30 sager, hvor Ankestyrelsen vurderer, at sagen ville blive ændret eller hjemvist til fornyet behandling i kommunen, hvis det havde været en klagesag.

Det mangelfulde oplysningsgrundlag har nær sammenhæng med vurderingen af, om de materielle betingelser for at anvende magt efter serviceloven er opfyldt. Hvis det ikke kan læses ud af sagen, at der for eksempel ved en akut fastholdelse efter § 126 i serviceloven har været nærliggende risiko for væsentlig personskaade, kan fastholdelsen

ikke vurderes berettiget. Det er derfor af stor betydning, at oplysningsgrundlaget ved magtanvendelse er tilstrækkeligt, så det står klart, om betingelserne for det konkrete indgreb har været opfyldt.

Eksempler på sager, hvor oplysningsgrundlaget er mangelfuldt

Sag nr. 79 – akut fastholdelse, servicelovens § 126

Sagen vedrører en situation, hvor en borger er gået ind til en anden beboer og ikke vil gå ud derfra. Det oplyses, at to af bostedets personaler tager fat i borgerens arme. Det er ikke yderligere beskrevet, hvordan situationen forløber, bortset fra oplysninger om, at borger bliver meget vred fysisk og verbalt.

Ankestyrelsen vurderer, at det ikke er dokumenteret, at der har været nærliggende risiko for væsentlig personskade. Det er ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at borgeren vil foretage sig noget yderligere, der kan udsætte hende selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Ankestyrelsen vurderer endvidere, at det ikke er godtgjort, at det har været absolut påkrævet at fastholde borgeren i situationen. Fastholdelse kan ikke lovligt finde sted i tilfælde, hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder. Der kan kun undtagelsesvist udøves magt over for borgerne, og indgrebene må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Der mangler oplysninger om, på hvilken måde der var nærliggende risiko for væsentlig personskade. Der mangler endvidere oplysninger om, det blev forsøgt at få borger til at samarbejde og forlade den anden beboers bolig. Der mangler desuden oplysninger om, hvordan indgrebet er foregået. Ankestyrelsen kan derfor ikke fastslå, om betingelserne for at udøve magt i form af akut fastholdelse har været opfyldt i den konkrete sag.

Sag nr. 62 – godkendelse af stofsele, servicelovens § 128

Sagen vedrører en fornyet godkendelse af brug af stofsele til kørestol. Kommunen lægger vægt på, at borgeren på grund af en lammelse ikke har en stå- og gangfunktion. Borgeren har endvidere kognitive skader, der medfører, at hun ikke har forståelse for sin begrænsning og derfor rejser sig fra kørestolen med fald til følge. Det fremgår af ansøgningen, at hun falder forover, når hun sidder i stolen.

Ankestyrelsen vurderer, at der mangler dokumentation for, at der foreligger en konkret risiko for væsentlig personskade, og at stofselen er absolut påkrævet for at afværge en nærliggende risiko for væsentlig personskade. Der kan kun undtagelsesvist udøves magt over for borgerne, og beskyttelsesmidler kan ikke lovligt anvendes, hvis risikoen kan afværges ved brug af andre og mindre indgribende metoder.

Der foreligger ikke i sagen oplysninger om, hvor ofte borgeren falder ud af kørestolen og hvilke skader, der er sket som følge af fald. Personskaden skal være væsentlig. Derudover mangler der oplysninger om forsøg med andre tiltag for at forhindre fald fra kørestolen, for eksempel i form af komfortstol eller antigliddepude. Det kan derfor ikke udelukkes, at personalet ved hjælp af mindre indgribende foranstaltninger ville kunne

undgå anvendelse af stofsele. Ankestyrelsen kan derfor ikke på det foreliggende grundlag vurdere, om betingelserne for fornyet godkendelse af anvendelse af stofsele efter servicelovens § 128 er opfyldt.

9.1.2 Kommunens indhentelse af oplysninger fra bostedet

Adgangen til at anvende magt eller andre indgreb er ikke knyttet til en bestemt boform. Det afgørende er, at borgeren modtager visse tilbud efter servicelovens bestemmelser, og at borgeren ikke er i stand til at handle fornuftsmæssigt på grund af den psykiske nedsatte funktionsevne. Indgreb som beskrevet i servicelovens kapitel 24 kan derfor iværksættes uafhængigt af boformen – herunder i boformer der ikke kræver forudgående kommunal visitation til boligen, fx en privat udlejningsbolig. Der vil imidlertid i praksis oftest være tale om, at rapportens målgruppe bor i en plejebolig efter almenboligloven eller på plejehjem efter serviceloven. Uanset borgerens boform, vil det være plejepersonalet, der i praksis udfører magtanvendelsen, på vegne af kommunen som myndighed.

For at kommunen kan vurdere berettigelsen af plejepersonalets anvendelse af magt over for en borger, skal kommunen have alle relevante oplysninger fra tilbuddet ved indberetningen eller ansøgningen. Ankestyrelsen har derfor i de konkrete borgersager målt, om kommunen i forbindelse med behandlingen af tilbuddets indberetning eller ansøgning har indhentet yderligere oplysninger fra bostedet. Målingen viser, at kommunen i 42 procent af sagerne (24 sager) ikke har indhentet yderligere oplysninger, mens det er sket i 28 procent af sagerne (16 sager). I 30 procent af sagerne (17 sager) har det ikke fremgået, om der er indhentet yderligere oplysninger. *Se tabel 9.4.*

Tabel 9.4 Har kommunen indhentet relevante oplysninger?

	Antal	Procent
Ja	16	28
Nej	24	42
Fremgår ikke	17	30
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

Kommunen har i tre af de sager, hvor Ankestyrelsen vurderer, at afgørende oplysninger eller flere og/eller væsentlige oplysninger mangler, indhentet yderligere oplysninger, se *tabel 9.5.*

Tabel 9.5 I hvilket omfang er sagen oplyst og har kommunen indhentet relevante oplysninger.

	Ja	Nej	Fremgår ikke	Antal	Procent
Ingen oplysninger mangler	7	7	8	22	39
Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler	6	2	5	13	23
Flere og/eller afgørende oplysninger mangler	2	10	4	16	28
Afgørende oplysninger mangler	1	5	0	6	11
I alt	16	24	17	57	100

Kilde: Bygger på svar fra 57 kommuner. På grund af afrundinger summerer tabellen ikke til 100 procent.

Undersøgelsen viser altså, at kommunerne kun ved en mindre del af bostedernes indberetninger og ansøgninger søger sagen yderligere oplyst hos bostederne.

Ved bedømmelsen af et foretaget eller ønsket indgreb med magt er det påkrævet, at kommunen har tilstrækkelige oplysninger, da kommunen kun herved kan sikre sig, at udøvelsen af magt er sket/sker som sidste mulighed og ikke erstatter andre mindre indgribende tiltag.

9.2 Vurdering af anvendelsen af tværgående principper

9.2.1 Kommunens inddragelse af overordnede principper

Udgangspunktet er, at udøvelse af fysisk magt over for en borger ikke må finde sted. Reglerne om magtanvendelse i servicelovens kapitel 24 er derfor en undtagelse, der udover specifikke materielle krav efter de enkelte indgrebsbestemmelser, også er underlagt en række overordnede principper som følger af bl.a. servicelovens § 124.

Iværksættelsen af en foranstaltning forudsætter således, at:

- indgrebene aldrig træder i stedet for personlig omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand,
- man i videst muligt omfang tilstræber frivillig medvirken,
- man foretager den mindst indgribende foranstaltning, og at
- Indgrebene bliver foretaget så skånsomt og kortvarigt som muligt.

Da kommunen og plejepersonalet skal undgå anvendelse af fysisk magt og følge ovennævnte hensigt bag bestemmelserne om magtanvendelse, har Ankestyrelsen i målingen af de konkrete borgersager undersøgt kommunens inddragelse af ovenstående principper.

Ankestyrelsen kan i langt de fleste sager – mellem 74 til 86 procent – ikke på baggrund af sagens oplysninger se, om de 4 overordnede principper er inddraget i kommunens behandling af sagen. Det er dog ikke ensbetydende med, at kommunen ikke i realiteten har inddraget de pågældende principper. Se tabel 9.6.

Det er i flere sager beskrevet, at tilbuddet selv har inddraget og iagttaget principperne i forbindelse med det konkrete indgreb eller ansøgningen om tilladelse til foretagelse af magt.

I visse sager foreligger der kun et sparsomt udfyldt indberetningsskema fra tilbuddet, som efterfølgende er underskrevet af kommunen. I sådanne tilfælde vurderer Ankestyrelsen, at der er sket tilsidesættelse af pligten hos såvel kommunen som tilbuddet til at iagttage de overordnede principper med henblik på at begrænse anvendelsen af magt mest muligt. Det er således i disse sager ikke dokumenteret, at kommunen og plejepersonalet har været opmærksom på at inddrage principperne.

Tabel 9.6 Har kommunen ved afgørelsen/vurderingen inddraget følgende:

	Ja	Nej	I alt
Den aktive omsorgspligt, pligten til pleje og anvendelse af socialpædagogiske tiltag	19	81	100
At tilstræbe frivillig medvirken	14	86	100
At foretage den mindst indgribende foranstaltning	26	74	100
At foretage indgreb så skånsomt og kortvarigt som muligt	21	79	100

Note: Tallene er angivet i procenter. Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

Eksempel på sag, hvor kommunen aktivt har inddraget overordnede principper

Sag nr. 52 – akut fastholdelse, servicelovens § 126

Sagen vedrører en situation, hvor en dement borger er faldet, og hvor personalet benytter magt til at få borgeren rejst op igen. Borger ønsker at komme på hospitalet og beskrives som meget aggressiv. Da personalet forsøger at lifte ham, begynder borger at sparke og slå ud efter personalet, der fortsætter med at lifte ham. Borger var forinden blevet undersøgt, mens han lå på gulvet, og der var ikke umiddelbart behov for lægehjælp.

Kommunen vurderer, at betingelserne for magtanvendelse ikke var opfyldt, da der ikke var beskrevet en nærliggende risiko for væsentlig personskaade. I sin vurdering af indgrebet beskriver kommunen udførligt, hvorfor indgrebet ikke lever op til servicelovens regler for akut fastholdelse. Kommunen anfører, at der skal dokumenteres

overhængende fare for væsentlig personskade, hvilket ikke er sket, og at det ikke af tilbuddet er beskrevet, hvordan det var blevet forsøgt at få borgeren til at medvirke frivilligt. Kommunen anfører videre, at der fremadrettet skal være fokus på socialpædagogikken over for borgeren og tilbyder derudover yderligere undervisning i reglerne om magtanvendelse.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen i den konkrete sag aktivt har inddraget flere af de overordnede principper ved sin vurdering af tilbuddets indgreb. Samtidigt vejledes tilbuddet om principperne og kan herved fremadrettet være opmærksomme på betingelserne for at anvende magt.

9.2.2 Kommunens vejledning om alternativer til magt til botilbud

Kommunens egen iagttagelse af overordnede principper er ikke i sig selv tilstrækkeligt, hvis dette ikke ledsages af vejledning til tilbuddet om reglerne for magtanvendelse. Ankestyrelsen har derfor i de konkrete borgersager undersøgt kommunernes kommunikation af den overordnede hensigt med reglerne om magtanvendelse.

Anvisning af konkrete alternativer

Ankestyrelsen har undersøgt, om kommunen i forbindelse med behandlingen af en indberetning eller ansøgning om magtanvendelse har vejledt tilbuddet og foreslået konkrete alternativer til anvendelse af magt over for borgeren.

Kommunen har i fem procent af sagerne (tre sager) foreslået konkrete alternativer til den magt, der har været anvendt, eller som der søges om tilladelse til at anvende. I de resterende 95 procent (54 sager) er der altså ikke foreslået konkrete alternativer. Se *tabel 9.7*.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunens anvisning af konkrete alternativer til magtanvendelse til plejepersonalet er af stor betydning for at sikre en løbende vejledning om reglerne om magtanvendelse. Kommunen kan på denne måde give botilbuddet en vejledning, der er håndgribelig og konkret for det enkelte tilfælde.

Tabel 9.7 Har kommunen foreslået konkrete alternativer til magtanvendelse?

	Antal	Procent
Ja	3	5
Nej	54	95
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

I de tre sager, hvor kommunen har anvist konkrete alternativer til magtanvendelse, har de konkrete alternativer i alle tre sager været umiddelbart anvendelige for personalet på bostedet. De konkrete alternativer, kommunen har anvist i de tre konkrete sager, har været omsorg og pleje, pædagogiske tiltag og en komfortstol.

Eksempler på sager med anvisning af konkrete alternativer

Sag nr. 24 – godkendelse af stofseler, servicelovens § 128

Sagen vedrører kommunens godkendelse af brug af stofsele til kørestol. Kommunen anfører i sin afgørelse, at risikoen for fald eventuelt kan afhjælpes med en komfortstol.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen korrekt anviser et konkret og umiddelbart anvendeligt alternativ til brug af magt i form af fastspænding med stofsele. Ankestyrelsen vurderer dog samtidigt, at kommunen burde have afventet bostedets brug af komfortstolen, før der blev givet tilladelse til anvendelse af stofsele.

Sag nr. 30 – godkendelse af stofseler, servicelovens § 128

Denne sag vedrører ligeledes godkendelse af brug af stofsele til en dement borger, der er særlig urolig om natten. Kommunen anfører i sin afgørelse, at tilbuddet skal være opmærksom på, om borgeren kan beroliges ved, at der eksempelvis lægges en hånd på skulderen på det sted, hvor selen er. Kommunen anfører videre, at det skal afklares, om fald kan forhindres ved andre mindre indgribende foranstaltninger.

I lighed med den førnævnte sag vurderer Ankestyrelsen, at kommunen anviser et konkret brugbart alternativ, men at kommunen også i denne sag kunne have afklaret øvrige mulige alternativer, før der blev givet tilladelse til brug af stofsele.

Opfølgningsplan

Ankestyrelsen har endelig i de sager, hvor kommunen har foreslået konkrete alternativer til magt, målt på, om kommunen i disse sager har fastsat en plan for opfølgning herpå.

Undersøgelsen viser, at kommunen i to ud af de tre sager, hvor kommunen har foreslået konkrete alternativer til magt, har fastsat en plan for opfølgning på de anviste konkrete alternativer.

Ankestyrelsen vurderer, at det er væsentligt, at kommunen følger op på den vejledning, som konkret er blevet givet til et tilbud. På den måde sikrer kommunen sig, at tilbuddet har forstået og anvendt kommunens vejledning efterfølgende, og at magtanvendelsen herved begrænses.

Manglende anvisning af konkrete alternativer

I de 95 procent af sagerne (54 sager), hvor kommunen ikke har peget på konkrete alternativer til anvendelse af fysisk magt, har Ankestyrelsen set på, hvilke alternativer, kommunen kunne have haft peget på i det konkrete tilfælde. *Se tabel 9.8.*

I 57 procent af de sager (31 sager), hvor kommunen ikke har peget på konkrete alternativer, vurderer Ankestyrelsen, at kommunen kunne have anvist yderligere pædagogiske tiltag. I 19 procent af sagerne (10 sager) vurderer Ankestyrelsen, at kommunen ikke kunne have peget på alternativer til den foretagne eller ansøgte magtanvendelse, da magtanvendelsen var nødvendig og ikke ville kunne være blevet erstattet af andre mindre indgribende tiltag.

I de resterende sager vurderer Ankestyrelsen, at kommunen kunne have anvist alternativer i form af blandt andet omsorg og pleje og ledelsesmæssige tiltag.

Tabel 9.8 Hvilke alternativer kunne kommunen have peget på i den konkrete situation?

	Antal	Procent
Omsorg og pleje	4	7
Pædagogiske tiltag	31	57
Ledelsesmæssige tiltag	3	6
Andet	5	9
Intet	10	19
Fremgår ikke	1	2
I alt	54	100

Note: Tabellen er baseret på de 54 sager, hvor kommunen ikke har foreslået konkrete alternativer til magtanvendelse, jf. tabel 1.5.

Eksempler på sager, hvor kommunen kunne have anvist konkrete alternativer

Sag nr. 48

Sagen vedrører en dement kvinde, der er inficeret med en smittefarlig bakterie. Borger går ofte ud i fællesrum i uhygiejnisk tilstand, hvorved hun for eksempel i forbindelse med måltider udsætter andre borgere for smitte.

Kommunen nævner i afgørelsen, at bostedet har arbejdet socialpædagogisk med borgeren og forsøgt frivillig medvirken, men at dette ikke altid kan lykkes. Kommunen giver derfor tilladelse til anvendelse af magt i tilfælde, hvor der ikke kan opnås frivillig medvirken.

Ankestyrelsen vurderer i lighed med den mulighed, som bostedet nævner, at kommunen kunne have anvist konkrete alternativer til magtanvendelse fremadrettet i form af hyppige tilsyn inden måltiderne, da det er i disse situationer, problemet er størst. Ved således at forebygge, at borgeren forlader egen bolig i uren tilstand, ville der ikke være behov for at føre hende væk fra fællesrummet efterfølgende.

Sag nr. 86

Sagen vedrører en dement kvinde, der ofte forlader bostedet og går ned i byen. To personaler går i det konkrete tilfælde ned efter hende i byen og fører hende tilbage til bostedet.

Kommunen ses ikke at have lavet en særskilt vurdering af episoden, men har blot underskrevet indberetningen fra bostedet.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen kunne have anvist konkrete pædagogiske tiltag til brug for at forebygge, at borger forlader bostedet, da det beskrives, at borger ofte er dørsøgende. De pædagogiske tiltag kunne eksempelvis bestå i at aflede borger på tidspunkter, hvor hun er dørsøgende. Personalet kunne endvidere gå en kort tur med borgeren i umiddelbar nærhed af bostedet for på den måde at imødekomme borgers ønske om at komme ud.

9.2.3 Håndtering af det enkelte indgreb i forhold til den enkelte borger

Borgerens hjælpebehov

Ét af de retssikkerhedsprincipper, som reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten bygger på, er individualitetsprincippet. Individualitetsprincippet fastslår, at anvendelsen af magt skal tilpasses den enkelte borgers situation og behov. Det er derfor af væsentlig betydning at være opmærksom på, hvilke forhold, der gør sig gældende hos den enkelte borger, således at der kan sættes målrettet ind på at undgå anvendelsen af fysisk magt.

Ankestyrelsen har foretaget en vurdering af, hvorvidt det er fremgået af den konkrete sag, at anvendelsen af magt har været affødt af, at borgerens hjælpebehov ikke har været dækket på tilstrækkelig vis. Der kan i den forbindelse både være tale om mængden af hjælp såvel som den måde, hjælpen ydes på. Magtanvendelse må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

I langt de fleste sager foreligger der ikke oplysninger i sagen om, hvorvidt magtanvendelsen er affødt af utilstrækkelig dækning af hjælpebehov. I 18 procent af sagerne (ti sager) vurderer Ankestyrelsen, at magtanvendelsen ikke er affødt af utilstrækkelig dækning af hjælpebehovet, mens Ankestyrelsen kun i ni procent af sagerne (fem sager) vurderer, at indgrebet i nogen eller ringe grad har været affødt af utilstrækkelig dækning af hjælpebehovet. *Se tabel 9.9.*

Tabel 9.9 Har magtanvendelsen været affødt af utilstrækkelig dækning af hjælpebehov i institutionen?

	Antal	Procent
I høj grad	0	0
I nogen grad	4	7
I ringe grad	1	2
Nej	10	18
Fremgår ikke	42	74
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

I de fire sager, hvor Ankestyrelsen vurderer, at magtanvendelsen i nogen grad har været affødt af utilstrækkeligt dækning af hjælpebehov, kan Ankestyrelsen se, at det blandt andet kan skyldes, at borgeren har behov for et andet botilbud.

Ankestyrelsen vurderer, at det er vigtigt for kommunen at være opmærksom på forholdene omkring den enkelte borgers hjælpebehov. Magtanvendelse kan aldrig træde i stedet for et uopfyldt hjælpebehov, jf. servicelovens §§ 81 og 82. Hvis magtanvendelse kan undgås ved, at borger for eksempel får et andet mere egnet tilbud, eller ved at borgeren får andre former for hjælp i det eksisterende tilbud, skal dette prioriteres fremfor anvendelse af magt. Kommunen skal derfor sørge for at følge op og tilpasse hjælpen i forhold til den enkelte borger.

Eksempel på sag om uopfyldt hjælpebehov

Sag nr. 47

Sagen vedrører en meget dørsøgende borger, hvor der frem til ansøgningen om tilladelse til tilbageholdelse af borger, har været anvendt forskellige alarmsystemer og GPS. Borger forlægger imidlertid GPS m.v. og forstår ikke længere betydningen af dem. Borger har flere gange forladt boligen uden ID på sig og i for let påklædning og er senere fundet ved stærkt trafikerede veje. Bostedet beskriver de mange tiltag i forhold til borgeren for at undgå, at borger forlader bolig, herunder også pædagogik, omsorg og pleje.

Ankestyrelsen vurderer, at behovet for magtanvendelse kan skyldes, at borgeren ikke bor på et demensafsnit. Bostedet har forsøgt mange forskellige tiltag for at undgå anvendelsen af magt i form af tilbageholdelse, og bostedet oplyser de pårørende om, at borgeren muligvis ville kunne have gavn af at bo på et demensafsnit.

De pårørende er dog ikke indstillet på at flytte borgeren, da de oplever, at det alternative bosted har nogle aggressive beboere. Dertil kommer, at borger generelt set trives på det nuværende bosted. Kommunen kan i denne situation gå i dialog med de pårørende og informere nærmere om velegnede alternativer.

Gentagne indgreb over for borgeren

Formålet med reglerne i servicelovens kapitel 24 om magtanvendelse er at begrænse den og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Kommunen og tilbuddet skal derfor være særligt opmærksomme på tilfælde af gentagne indgreb over for samme borger og sætte målrettet ind med tiltag, der kan afværge den gentagne anvendelse af magt.

Ankestyrelsen har derfor undersøgt, om der i de konkrete borgersager har været tale om flere indgreb over for samme borger, og om kommunen har fulgt op på gentagne indgreb.

Undersøgelsen viser, at det i 65 procent af sagerne (37 sager) ikke fremgår af sagens oplysninger, hvorvidt der har været iværksat flere indgreb over for samme borger. Ankestyrelsen kan derfor ikke i disse sager vurdere kommunens håndtering af gentagne indgreb over for den samme borger. I 32 procent af sagerne (18 sager) har der været foretaget flere indgreb over for samme borger, mens dette ikke har været tilfældet i 4 procent af sagerne (2 sager). *Se tabel 9.10.*

Tabel 9.10 Er der tale om det første indgreb over for samme borger?

	Antal	Procent
Ja	2	4
Nej	18	32
Fremgår ikke	37	65
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

I de 18 sager, hvor der er sket gentagne indgreb over for borgeren, er der kun i en enkelt af disse sager fulgt op herpå med tiltag med henblik på at mindske antallet af indgreb. I fem af sagerne er der ikke fulgt op på de gentagne indgreb, mens det ikke fremgår, om der er fulgt op i 12 af de 18 sager. *Se tabel 9.11.*

Tabel 9.11 Hvis nej til spm. 3.9, har kommunen fulgt op herpå med tiltag med henblik på at mindske antallet af indgreb?

	Antal	Procent
Ja	1	6
Nej	5	28
Fremgår ikke	12	67
I alt	18	100

Note: Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100. Tabellen er baseret på de 18 sager hvor der ikke er tale om det første indgreb over for samme borger, jf. tabel 1.12.

I en enkelt sag har kommunen peget på yderligere uddannelse af personale som en opfølgning på gentagne indgreb over for den samme borger.

Sag nr. 51

Den ene sag, hvor kommunen har fulgt op på gentagne indgreb over for den samme borger, vedrører anlæggelse af nasalsonde mod borgerens vilje. Personalet har i alt 11 gange inden for et par måneder mod borgers vilje har anlagt nasalsonde.

I sin afgørelse anfører kommunen, at det indberettede indgreb ikke kan bedømmes efter servicelovens regler om magtanvendelse, da serviceloven ikke indeholder en hjemmel til anlæggelse af nasalsonde mod en borgers vilje. Kommunen anfører videre, at der som følge af indberetningen er givet personalet rådgivning samt undervisning i reglerne om magtanvendelse, herunder i forhold til afgrænsningen til sundhedsloven og psykiatriloven. Derudover er egen læge og pårørende blevet informeret.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen korrekt over for bostedet har reageret på gentagne tilfælde af magtanvendelse over for den samme borger. Ankestyrelsen vurderer desuden, at kommunens tiltag i den forbindelse i form af undervisning har været yderst relevante og umiddelbart anvendelige for bostedet.

Ankestyrelsens vurdering af relevante tiltag

I de 17 sager, hvor kommunen ikke i tilfælde af gentagne indgreb over for samme borger, ses at have fulgt op herpå, har Ankestyrelsen set på, hvilke tiltag, der kunne være relevante for den pågældende borger. Se tabel 9.12.

Tabel 9.12 Hvilke tiltag kunne være relevante for den pågældende borger?

	Antal	Procent
Mere omsorg og pleje	1	6
Yderligere pædagogiske tiltag	12	71
Supplere med anden form for hjælp	0	0
Uddannelse af personale	0	0
Fremgår ikke	3	18
Ingen	0	0
Andet	1	6
I alt	17	100

Note: Tallene er baseret på målingen af de 17 sager, hvor kommunen ikke har fulgt op på gentagne indgreb, eller det ikke er fremgået, om kommunen har fulgt op.

I størstedelen af sagerne (12 sager) vurderer Ankestyrelsen på baggrund af de foreliggende oplysninger, at det kunne være relevant med yderligere pædagogiske tiltag for at begrænse de gentagne indgreb over for den samme borger.

Undersøgelsen viser, at plejepersonalet med fordel oftere kunne anvende pædagogiske tiltag over for borgeren fremfor indgreb. I nogle tilfælde er anvendelsen af magt begrundet i en hensyntagen til øvrige beboere, som kan blive utrygge i en given situation. Det kan medføre, at plejepersonalet kan føle sig nødsaget til i højere grad at anvende magt over for den borger, der gentagne gange skaber utrygheden.

Kommunen og bostedet bør dog i disse tilfælde indgå i en tæt dialog med henblik på fremadrettet at forebygge og i højere grad håndtere situationerne ud fra en pædagogisk synsvinkel i stedet for at gribe til anvendelsen af magt.

Eksempler på sager med gentagne indgreb uden reaktion fra kommunen

Sag nr. 33

Sagen vedrører et tilfælde, hvor en borger fastholdes og gives en beroligende injektion. Forud har borgeren vandret rundt i huset, gået ind til andre beboere og generelt været vred og truende over for personalet. Det konkrete indgreb er indberettet sammen med seks andre indgreb over for samme borger inden for en måned. Det fremgår imidlertid ikke, om kommunen tidligere har iværksat eller anmodet om tiltag med henblik på at mindske antallet af indgreb.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen burde have reageret på de gentagne indgreb over for borgeren og anvist konkrete alternativer til den foretagne anvendelse af magt eksempelvis i form af en bedre pædagogisk tilgang. Ankestyrelsen er opmærksom på, at borger i mellemtiden afgår ved døden, og at kommunen derfor ikke følger yderligere op på sagen. Ankestyrelsen vurderer imidlertid, at det alligevel kunne være relevant at følge op på sagen over for bostedet med henblik på en evaluering af forløbet for at forebygge lignende situationer i fremtiden.

Sag nr. 101, 102 og 103

Alle tre sager vedrører den samme borger, som i forskellige situationer optræder forstyrrende i fællesrummet. Personalet fastholder borgeren i alle tre situationer og fører ham tilbage til egen bolig fra fællesrummet.

I sag nr. 101 går borgeren rundt med et glas og drikker i fællesrummet. Da borgeren af personalet bliver bedt om at aflevere glasset, slår borgeren et personale på venstre skulder. Personalet griber derefter fat i borgerens arme og fører ham til egen bolig.

Ankestyrelsen vurderer, at personalet kunne have afventet situationen og have forsøgt at tale med borgeren og aflede ham og eventuelt lade ham beholde glasset for en stund.

I sag nr. 102 og 103 beskrives samme borger som plagende i forhold til mad og drikke og begynder i den forbindelse at skubbe og prikke til personalet. Personalet "grænsesætter" uden held, og borgeren fastholdes derfor igen i begge situationer og føres tilbage til egen bolig med en hånd i ryggen.

Ankestyrelsen vurderer ud fra de foreliggende oplysninger, at personalet med fordel kunne optræde mere afventende og forsøge at tale, guide og aflede borger ved anvendelse af pædagogiske metoder og omsorg.

Ankestyrelsen vurderer desuden, at kommunen ved sin behandling af sagen over for bostedet burde have reageret på oplysningerne om de gentagne indgreb inden for kort tid. Kommunen kunne have foreslået konkrete alternativer og hos bostedet søgt oplyst, hvilke særlige forhold, der gjorde sig gældende i forhold til borgeren.

9.2.4 Handleplaner

Som udgangspunkt er kommunerne alene forpligtet til at tilbyde handleplaner til borgere efter servicelovens § 141. I sager om magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24 er kommunernes pligt dog skærpet, således at kommunerne skal udarbejde en handleplan, jf. servicelovens § 136, stk. 2.

For borgere over for hvem, der er anvendt magt, har handleplanen 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. Herudover skal handleplanen i overensstemmelse med § 141 medvirke

til at koordinere indsatsen i forhold til tilbud og aktiviteter med hensyn til bolig, beskæftigelse, fritid og undervisning. Formålet, karakteristikken og den forventede varighed af indsatsen skal angives i handleplanen. Udarbejdelse af handleplanen skal ske ud fra den enkelte borgers forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med borgeren.

Serviceovens § 136

Optagelse i botilbud efter § 129 og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128, skal registreres og indberettes af tilbuddet til den kommunalbestyrelse, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med tilbuddet, jf. § 148 a i denne lov eller § 2 i lov om socialtilsyn. Har den borger, som indberetningen vedrører, ophold i et regionalt eller et kommunalt botilbud, skal tilbuddet desuden orientere den kommunale eller regionale driftsherre om magtanvendelsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde handleplaner i overensstemmelse med § 141 for personer, for hvem der foretages foranstaltninger som nævnt i stk. 1.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Serviceovens § 141

...

Stk. 3. Handleplanen skal 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 m.v.

Stk. 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

...

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Ankestyrelsen har i samtlige 57 sager undersøgt, om borgeren har fået udarbejdet den lovpligtige handleplan.

I størstedelen af sagerne – 61 procent – har der været udarbejdet handleplan, mens dette ikke er sket i 19 procent af sagerne (11 sager). I de resterende 19 procent af sagerne fremgår det ikke af den konkrete sag, om der har været udarbejdet en handleplan. *Se tabel 9.13.*

Tabel 9.13 Har borgeren fået udarbejdet en handleplan, jf. serviceloven § 141?

	Antal	Procent
Ja	35	61
Nej	11	19
Fremgår ikke	11	19
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. På grund af afrundinger summerer tabellen ikke til 100 procent.

Handleplanen har været vedlagt i 32 af de 35 sager, hvor der har været positiv viden om, at der har været udarbejdet en handleplan på borgeren. Kun i 3 af sagerne har handleplanen ikke været vedlagt, selvom det har fremgået af andre akter, at handleplanen er udarbejdet. *Se tabel 9.14.*

Tabel 9.14 Hvis ja til spm. 2.7, er handleplanen vedlagt sagen?

	Antal	Procent
Ja	32	91
Nej	3	9
Fremgår ikke	0	0
I alt	35	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 35 sager, hvor borger har fået udarbejdet en handleplan.

I de sager, hvor der har foreligget en handleplan, har Ankestyrelsen vurderet, om og i hvilket omfang der i handleplanen er beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse.

I 75 procent af de sager, hvor der har foreligget en handleplan, er der i høj eller nogen grad beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse. I 19 procent af sagerne er dette kun sket i ringe grad, mens der i seks procent af sagerne ikke har været beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at afværge indgreb. *Se tabel 9.15.*

Tabel 9.15 Hvis sagen indeholder en handleplan, er der beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse?

	Antal	Procent
I høj grad	17	53
I nogen grad	7	22
I ringe grad	6	19
Nej	2	6
I alt	32	100

Note: Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100. Tabellen er baseret på målingen af de 32 sager, hvor handleplanen har været vedlagt i sagen.

I sager om magtanvendelse udarbejdes handleplanerne på baggrund af, at der er sket indgreb i selvbestemmelsesretten. For denne gruppe borgere er der således ikke kun tale om et obligatorisk tilbud om at få udarbejdet en handleplan, men en pligt for kommunen som myndighed.

Handleplanerne har særligt til formål at beskrive overvejelser og pædagogiske metoder, som skal tages i anvendelse for at undgå behovet for magtanvendelse opstår i fremtiden og for at minimere varigheden af foranstaltningen.

Udarbejdelse af handleplanen skal altid ske ud fra den enkelte borgers forudsætninger og i samarbejde med denne, således at vedkommende inddrages i en aktiv proces, hvor de tilbud, der stilles til rådighed som led i opfyldelse af handleplanen, synliggøres for borgeren og andre involverede.

Udarbejdelse af handleplaner efter § 141 har afgørende betydning for borgerens retssikkerhed. Hvis der opstår tvivl om, hvorvidt den tildelte hjælp tilgodeser borgerens behov og opfylder målsætningen for indsatsen efter § 81, vil handleplanen være et væsentligt element i prøvelse heraf.

Udarbejdelse af handleplaner er også af væsentlig betydning for personalets professionelle håndtering af borgeren, idet det af handleplanen for eksempel fremgår, hvilke handlinger og metoder der forventes af medarbejderen. Denne beskrivelse sikrer, at tilrettelæggelsen og udførelsen af hjælpen til borgeren ikke overlades til den enkelte medarbejder, men gøres til genstand for en dialog. En dialog, hvor handlinger og metoder i hjælpen til borgere med særlige behov fortsat drøftes på baggrund af etiske overvejelser.

For at undgå omsorgssvigt eller for at undgå, at det bliver nødvendigt at iværksætte foranstaltninger som beskrevet i servicelovens kapitel 24, er det derfor vigtigt, at det løbende vurderes, om hjælpen tilgodeser borgerens behov, eller om der bør foretages justeringer i hjælpen.

Gennemgangen af handleplanerne i de konkrete borgersager viser, at nogle af de udarbejdede handleplaner mest har karakter af journaloptegnelser, der beskriver et foretaget indgreb, men ikke indeholder fremadrettede overvejelser i forhold til den konkrete magtanvendelse.

Undersøgelsen viser imidlertid også eksempler på relevante og udførlige handleplaner i overensstemmelse med formålet med at udarbejde handleplaner for gruppen af borgere, der har været anvendt magt over for.

Eksempel på relevant handleplan

Sag nr. 82-84

Sagerne vedrører den samme borger, som i flere tilfælde forlader bostedet og går hjem til sin tidligere bolig.

I den vedlagte handleplan på borgeren er borgers døgnrytme beskrevet, og hvor hun typisk går hen, når hun forlader bostedet. Det giver personalet en mulighed for at reagere på det. Det er desuden beskrevet, hvordan personalet skal følge borgerens færden i stedet for at optrappe konflikter.

Ankestyrelsen vurderer, at handleplanen i de tre omtalte sager er relevante og i høj grad beskriver overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse. Handleplanen indeholder både en beskrivelse af borgers adfærdsmønster og giver konkrete bud på, hvordan borgerens adfærd skal håndteres for at undgå magtanvendelse.

9.3 Vurdering af anvendelsen af materielle betingelser

Udover de tværgående overordnede principper, der er fælles for alle bestemmelserne om magtanvendelse, er der i hver enkelt bestemmelse fastsat specifikke materielle betingelser for det konkrete indgreb. Kommunen skal således udover iagttagelsen af de overordnede hensyn også vurdere, om de specifikke materielle betingelser for det enkelte indgreb er opfyldt.

I dette afsnit gennemgås 23 sager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126, fire sager om godkendelse af tilbageholdelse efter servicelovens § 127, syv sager om tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter servicelovens § 127, 19 sager om godkendelse af brug af stofseler og endelig fire sager om magtanvendelse uden for serviceloven, for eksempel nødret.

9.3.1 Akut fastholdelse, servicelovens § 126

I forhold til akut fastholdelse efter servicelovens § 126 har Ankestyrelsen set på, hvilken form for fastholdelse, der har været anvendt i det enkelte tilfælde.

I 61 procent af sagerne har der været tale om, at den akutte fastholdelse er sket ved ført hånd, mens der i 26 procent af sagerne er sket anden form for fastholdelse. I ni procent af sagerne om akut fastholdelse har fastholdelsen været ulovlig, mens det i fire procent af sagerne ikke fremgår, hvilken form for fastholdelse, der har været anvendt. *Se tabel 9.16.*

Tabel 9.16 Hvilken form for fastholdelse har været anvendt?

	Antal	Procent
Ført hånd	14	61
Førergreb	0	0
Guidning	0	0
Ulovlig	2	9
Andet	6	26
Fremgår ikke	1	4
I alt	23	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 23 sager, der vedrører akut fastholdelse efter servicelovens § 126.

I sager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126 er det ansatte i tilbuddet, der på kommunens vegne træffer den konkrete beslutning om indgrebet. Indgrebet skal herefter registreres og indberettes i overensstemmelse med reglerne i magtanvendelsesbekendtgørelsen og på baggrund heraf foretager kommunen en vurdering af fastholdelsen.

I 91 procent af de konkrete borgersager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126 har kommunen vurderet, at den akutte fastholdelse har været berettiget, mens det kun i ni procent af sagerne (to sager) er vurderet, at fastholdelsen har været uberettiget, se *tabel 9.17.*

I de 2 sager (9 procent), hvor kommunen har vurderet den akutte fastholdelse uberettiget, har kommunen ikke anvist alternativer til indgrebet.

Tabel 9.17 Vurderer kommunen, at fastholdelsen har været berettiget?

	Antal	Procent
Ja	21	91
Nej	2	9
I alt	23	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 23 sager, der vedrører akut fastholdelse efter servicelovens § 126.

De materielle betingelser for at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre personen til et andet opholdsrum er for det første, at der er nærliggende risiko for, at vedkommende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Dernæst skal forholdene i det enkelte tilfælde gøre det absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde personen.

Servicelovens § 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.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Ankestyrelsen vurderer, at de specifikke betingelser for at fastholde borgeren i 61 procent af sagerne om akut fastholdelse (14 sager) ikke har været opfyldt. De resterende 39 procent (ni sager) har derimod opfyldt de materielle betingelser for akut fastholdelse efter servicelovens § 126. *Se tabel 9.18.*

Tabel 9.18 Ved sager om akut fastholdelse, jf. § 126, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

	Antal	Procent
Ja	9	39
Nej	14	61
I alt	23	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 23 sager om akut fastholdelse efter servicelovens § 126.

Årsagen til, at de materielle betingelser for akut fastholdelse af borgeren ikke har været opfyldt har været begrundet i, at der ikke har været dokumenteret en nærliggende risiko for væsentlig personskade, og/eller det ikke har været absolut påkrævet at fastholde borgeren.

I en del af sagerne vedrørende akut fastholdelse har der været tale om, at borgeren ønskede at forlade boligen. Ankestyrelsen vurderer, at i tilfælde, hvor det er borgerens hensigt at forlade boligen, vil der ved indgreb fra personalets side være tale om en tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter § 127. Kommunen skal derfor påpege dette over for tilbuddet, og samtidigt vejlede tilbuddet om muligheden for at søge om forudgående tilladelse til tilbageholdelse efter servicelovens § 127.

Det er dog samtidigt Ankestyrelsens vurdering, at i de tilfælde, hvor tilbageholdelsen sker uden forudgående tilladelse, skal kommunen vurdere, om indgrebet alligevel har været berettiget efter servicelovens § 126 om akut fastholdelse.

Nedenfor er både nævnt eksempler på en sag, hvor der ikke har været dokumenteret en nærliggende risiko for væsentlig personskade, og det ikke har været absolut påkrævet at fastholde borgeren (sag nr. 101) samt en sag, hvor indgrebet reelt er en tilbageholdelse uden forudgående tilladelse (sag nr. 82-84).

Eksempler på sager, hvor betingelserne for akut fastholdelse ikke har været opfyldt

Sag nr. 101

Sagen vedrører en situation, hvor borger går rundt og drikker af et glas. Personalet beder borgeren om at aflevere glasset, hvilket afstedkommer, at borgeren slår et personale på skulderen. Personalet griber derefter fat i borgerens arme og fører ham til egen bolig, hvor personalet taler med borgeren om episoden og får borger til at falde til ro.

Ankestyrelsen vurderer, at der ikke i sagen er beskrevet en nærliggende risiko for væsentlig personskade på personalet eller andre, ligesom det ikke var absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde borgeren.

Det er ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at borgeren vil foretage sig noget yderligere, der kan udsætte andre for at lide væsentlig personskade.

Det er ikke godtgjort, at det har været absolut påkrævet at fastholde borgeren i situationen. Fastholdelse kan ikke lovligt finde sted i tilfælde, hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder. Et slag på skulderen medfører ikke i sig selv en nærliggende risiko for væsentlig personskade.

Der er ikke i sagen beskrevet forsøg på at anvende pædagogiske tiltag ved for eksempel at tale beroligende til borger og afvente, at borger herefter frivilligt afleverede glasset til personalet. Personalet anvender først en pædagogisk tilgang efter foretagelsen af indgrebet.

Sag nr. 82-84

Alle tre sager omhandler den samme borger, som ad flere omgange forlader bostedet for at gå hjem til sin tidligere bolig. Personalet tager ud til den tidligere bolig for at hente borger tilbage til bostedet. Botilbuddet indberetter alle indgrebene som foretaget efter servicelovens § 126 om akut fastholdelse.

Det fremgår ikke af sagerne, at kommunen særskilt har taget stilling til indberetningerne.

Ankestyrelsen vurderer, at der i de omhandlede tilfælde reelt er tale om tilbageholdelse (tilbageførsel) uden forudgående tilladelse. Borger har forladt bostedet og skal tilbageføres hertil. Kommunen skal derfor påpege dette over for tilbuddet, men samtidigt vurdere, om indgrebet i den konkrete situation var berettiget efter servicelovens § 126 om akut fastholdelse.

Da kommunen ikke foretager en særskilt vurdering af indberetningerne, får tilbuddet ikke den nødvendige vejledning om reglerne for magtanvendelse. Tilbuddet bliver således ikke oplyst, om muligheden for at søge om tilladelse til at tilbageholde (tilbageføre) borgeren til bostedet, og at tilbageholdelse uden forudgående tilladelse som udgangspunkt ikke er lovligt efter serviceloven, medmindre det findes berettiget efter servicelovens § 126 om akut fastholdelse.

Da der er tale om, at borger gentagne gange forlader bostedet, er en ansøgning om tilladelse til tilbageholdelse (tilbageførsel) yderst relevant.

Eksempler på sager, hvor betingelserne for akut fastholdelse har været opfyldt

Sag nr. 64

Sagen vedrører en borger, der har stået foran en anden borgers stue og derefter bliver fulgt væk. Borgeren går bagefter op i fællesrummet og er verbalt højtråbende og vred. Personalet forholder sig til borgerens vrede ved at tale og lytte anerkendende og tilbyde borgeren kaffe. Borgeren slår ud efter personalet og følges herefter ned til sin bolig. Få minutter senere - efter personalet har forladt ham - ødelægger borgeren service og spejl og kommer derefter igen til fællesrummet, hvor personalet finder ham i færd med at slå en anden beboer, der er kørestolsbruger, i ryggen med et kosteskaf. Personalet afvæbner borger, som retter sin vrede mod personalet og begynder at slå. Der tages fat under hver arm på borger, og han føres til sin egen bolig.

Ankestyrelsen vurderer, at der i situationen har været nærliggende risiko for væsentlig personskaade på den anden beboer, og at det var absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved

at fastholde borgeren. Borgeren begynder at slå en anden beboer i ryggen med et kosteskaf, og at denne anden beboer er kørestolsbruger.

Personalet anvender i forløbet op til fastholdelsen flere pædagogisk metoder med henblik på at få beroliget borgeren. Det er først da situationen eskaleres, at personalet anvender magt over for borgeren.

Sag nr. 91

Sagen vedrører et tilfælde, hvor en borger har taget hårdt fat i anden beboer efter et skænderi. En medarbejder kommer imellem og får medbeboer væk, hvorefter borger tager hårdt fat i medarbejderen og rusker hende. En anden medarbejder tager borger i hånden. Efter en kort samtale bliver borger vred og slår ud efter medarbejderen og skubber hende ind i væggen. Medarbejderen holder kortvarigt fast i hans arme for at afværge slag, og flytter sig efterfølgende væk fra borger.

Ankestyrelsen vurderer, at der i situationen har været nærliggende risiko for væsentlig personskade på personalet, og at det var absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde borgeren.

Borgeren beskrives vedvarende meget vred og fortsætter med at slå og skubbe personalet ind i væggen. Personalet forsøger i forløbet op til fastholdelsen at tale med borgeren og tager borger i hånden, og at det er først ved borgerens vedvarende aggressivitet, at personalet griber ind med magt. Fastholdelsen beskrives som værende kortvarigt, hvilket er i overensstemmelse med princippet om, at foretagne indgreb skal foretages så skånsomt og kortvarigt som muligt.

Sag nr. 96

Sagen omhandler en borger, der bliver psykotisk og i den forbindelse udøver selvskadende adfærd ved at slå hoved ned i gulv og vægge, hvorved han pådrager sig sår. Personalet forsøger at tale borgeren til ro og guide ham. Da det ikke lykkes, trækker personalet borgeren til egen lejlighed, hvor han fastholdes. Borgeren bliver rolig og indvilliger i at lade sig indlægge. Det er beskrevet, at borgeren hele dagen har været urolig, rastløs og bange, og at det er dette, der senere på dagen eskaleres. Borgeren beskrives psykotisk og pådrager sig sår ved at slå sit hoved ned i gulv og på vægge.

Ankestyrelsen vurderer, at der i situationen har været nærliggende risiko for væsentlig personskade på borgeren selv, og at det var absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde borgeren.

Personalet forsøger i første omgang at tale borger til ro og guide ham, men det lykkes ikke. Først herefter griber personalet til magt. Det indgår også i vurderingen, at borgeren hele dagen har været urolig, rastløs og bange, men at personalet har været afventende og forsøgt sig med andre tiltag end magt.

9.3.2 Tilbageholdelse i boligen, servicelovens § 127

Ansøgningssager om tilbageholdelse i boligen

Kommunen kan give tilladelse til, at personalet på bostedet bruger fysisk magt i form af fastholdelse af en borger for at forhindre borgeren i at forlade boligen eller for at føre borgeren tilbage til boligen. Godkendelsen er for det første betinget af, at der er nærliggende risiko for, at borgeren ved at forlade boligen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Det er desuden en betingelse, at forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko, at der anvendes fysisk magt, så borgeren forhindres i at forlade boligen eller føres tilbage til boligen. Endelig er det et krav, at lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Serviceloven § 127

Under samme betingelser som i § 125, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen.

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

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Ankestyrelsen har set på fire sager om godkendelse af tilbageholdelse i boligen efter servicelovens § 127. Ankestyrelsens undersøgelse viser, at lige mange af de målte sager vedrørende ansøgning om tilbageholdelse henholdsvis har opfyldt de materielle betingelser og ikke opfyldt betingelserne i servicelovens § 127. *Se tabel 9.19.*

Tabel 9.19 Ved sager om tilbageholdelse i boligen, jf. § 127, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

	Antal	Procent
Ja	2	50
Nej	2	50
I alt	4	100

Note: Tabellen er baseret på de 4 sager, der omhandler godkendelse af tilbageholdelse efter § 127.

Efter servicelovens § 127, stk. 2, er det desuden et krav, at tilladelsen til tilbageholdelse gives for en afgrænset periode, og at kommunen løbende skal vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes. Undersøgelsen viser, at kommunen i alle fire

ansøgningssager om tilbageholdelse i overensstemmelse med reglerne har givet tilladelsen for en afgrænset periode.

Det fremgår imidlertid ikke af de fire sager, om kommunen løbende har vurderet, om en mindre indgribende foranstaltning kunne anvendes. Kommunen har dog i størstedelen af sagerne i afgørelsen vejledt bostedet om, at der skal følges op, således at anvendelsen af magt begrænses mest muligt.

Eksempler på sager om godkendelse af tilbageholdelse i boligen

Sag nr. 47

Sagen omhandler en situation, hvor et botilbud søger om tilladelse til tilbageholdelse af en borger, som beskrives som meget dørsøgende. Der har frem til ansøgningen været anvendt forskellige alarmsystemer og GPS. Borgeren forlægger dog de forskellige alarmsystemer og forstår ikke længere betydningen af dem. Borger har flere gange forladt boligen uden ID på sig og i for let påklædning og er senere fundet ved stærkt trafikerede veje. Tilbuddet beskriver de mange tiltag i forhold til borgeren for at undgå, at borger forlader bolig, herunder også pædagogik, omsorg og pleje.

Ankestyrelsen vurderer, at betingelserne for at give tilladelse til tilbageholdelse er opfyldte.

Borgeren forlader bostedet i for let påklædning og derved kan udsætte sig selv for forfrysninger, og at borger derudover er fundet ved stærkt trafikerede veje, hvorved der er nærliggende risiko for væsentlig personskade. Tilbuddet har desuden forsøgt sig med lovens øvrige muligheder i form af alarmsystemer og personlig kontakt, pædagogik samt omsorg og pleje.

Sag nr. 48

Sagen omhandler en dement kvinde, der er inficeret med en smittefarlig bakterie og ofte går til fællesrummene i uhygiejnisk tilstand, hvorved hun udsætter andre borgere for smitte.

Kommunen godkender bostedets ansøgning om tilladelse til tilbageholdelse (tilbageførsel) til egen bolig.

Ankestyrelsen vurderer, at § 127 om tilbageholdelse (tilbageførsel) i boligen ikke er den korrekte bestemmelse i den beskrevne situation.

Tilbageholdelsen (tilbageførslen) sker på bostedet fra egen bolig til fællesrum, og at der ikke er tale om, at borgeren ønsker at forlade bostedet. Sagen burde i stedet have været vurderet enten efter § 126 a om fastholdelse i personlig hygiejnesituationer eller § 126 om akut fastholdelse, hvis det ønskede indgreb ikke kan indeholdes i § 126 a.

Ankestyrelsen finder, at der ikke i servicelovens § 127 er hjemmel til en forhåndsgodkendelse af at føre en borger til og fra forskellige dele af bostedet, men at bestemmelsen er rettet mod dørsøgende borgere, der har til hensigt at forlade bostedet.

Ankestyrelsen henviser til principafgørelse C-14-08, hvor skærmning af en borger ved at følge borger tilbage på egen stue ikke fandtes omfattet af reglerne i § 127 om tilbageholdelse i boligen.

Tilbageholdelse i boligen uden forudgående tilladelse

Tilbageholdelse af en borger i boligen kræver en forudgående godkendelse af kommunen efter § 127 i serviceloven. Magtanvendelse i form af tilbageholdelse uden forudgående tilladelse er derfor som udgangspunkt ikke i overensstemmelse med reglerne om tilladte former for indgreb i en borgers selvbestemmelsesret efter kapitel 24 i serviceloven.

Når der sker tilbageholdelse af en borger i boligen skal dette af tilbuddet altid indberettes til kommunen, dvs. uanset om der er forudgående tilladelse eller ej. I forbindelse med tilbageholdelse uden forudgående tilladelse kan kommunen herved blive orienteret om indgrebet og vejlede bostedet om reglerne for magtanvendelse, herunder om muligheden for at søge om tilladelse til at tilbageholde en borger i boligen.

Da der er tale om, at borgeren bliver fastholdt, skal kommunen imidlertid også vurdere det foretagne indgreb efter servicelovens § 126 om akut fastholdelse. Kommunen skal vurdere, om indgrebet har været berettiget efter denne bestemmelse, selvom der reelt har været tale om en tilbageholdelse uden forudgående tilladelse. Der er således også i disse situationer tale om, at ansatte i tilbuddet ved sin indgriben, træffer beslutningen om anvendelsen af magt over for borgeren. Der er således i praksis truffet en afgørelse over for borgeren i øjeblikket.

Undersøgelsen af kommunernes formelle håndtering af de akutte indgreb viser, at det er forskelligt fra kommune til kommune, om der alene sker en vurdering af det akutte indgreb, eller om kommunen over for borgeren træffer en egentlig afgørelse om det foretagne akutte indgreb.

Ankestyrelsen finder det hensigtsmæssigt, at borgeren og/eller dennes pårørende/værge under alle omstændigheder bliver orienteret om kommunens vurdering af det akutte indgreb, der er blevet foretaget af personalet.

Som det fremgår af tabel 9.2 vurderer Ankestyrelsen, at seks af de målte syv sager om tilbageholdelse i boligen uden forudgående tilladelse samlet set ikke har været rigtige. Det skyldes i størstedelen af sagerne, at kommunen har vurderet indgrebet efter den forkerte bestemmelse. I sager, hvor der ikke har været tale om, at borgeren ønskede at forlade bostedet eller skulle føres tilbage til bostedet, har kommunen i de fleste tilfælde vurderet sagen efter § 127 om tilbageholdelse og ikke efter § 126 om akut fastholdelse.

Ankestyrelsen har i principafgørelse C-14-08 fastslået, at i tilfælde, hvor der sker skærmning på bostedet, herunder ved at følge en borger tilbage på egen stue, skal servicelovens bestemmelse om fastholdelse anvendes. Situationen er derimod ikke omfattet af bestemmelsen om tilbageholdelse i boligen.

I en enkelt af de seks sager låser personalet borgeren inde på eget værelse i ti minutter, hvilket ikke er lovlig magtanvendelse. Kommunen vurderer fejlagtigt i denne situation, at betingelserne for tilbageholdelse efter servicelovens § 127 er opfyldt.

Der henvises til Ankestyrelsens principafgørelse C-59-05, hvor kommunen havde låst en beboer inde på et værelse. Ankestyrelsen udtalte, at en kommunes beslutning om at låse en voksen person inde på sit værelse ikke kunne anses for omfattet af servicelovens regler om magtanvendelse.

Da tilbageholdelse uden forudgående tilladelse som udgangspunkt ikke er lovlig magtanvendelse efter serviceloven, er det kommunens opgave at påpege det over for botilbuddet, når indgrebet indberettes. Indgrebet kan dog vise sig berettiget efter reglerne om akut fastholdelse i servicelovens § 126.

Eksempler på sager om tilbageholdelse uden forudgående tilladelse

Sag nr. 102

Sagen vedrører en situation, hvor en borger er plagende i forhold til at få mad og drikke. Borgeren begynder i den forbindelse at skubbe og prikke til personalet, som uden held forsøger at grænsesætte borgeren. Da personalet ser påvirkning hos de øvrige beboere, bliver borgeren med en hånd i ryggen ført ind i egen bolig. Bostedet indberetter indgrebet efter § 126 om fastholdelse, men kommunen vurderer sagen efter § 127 om tilbageholdelse og anser magtanvendelsen som retmæssigt foretaget.

Ankestyrelsen vurderer, at det indberettede indgreb ikke er omfattet af servicelovens § 127 om tilbageholdelse i boligen, da der ikke er tale om, at borger ønsker at forlade bostedet, men at borger føres fra fællesrum til egen lejlighed. I overensstemmelse med Ankestyrelsens principafgørelse C-14-08 burde kommunen således have vurderet sagen efter § 126 om akut fastholdelse.

Sag nr. 28

Efter en situation, hvor borger har haft forladt bostedet, og er blevet ført tilbage, låser personalet døren i ti minutter for at forhindre, at borger igen forlader bostedet.

Kommunen vurderer, at betingelserne i § 127 var til stede, og tager indberetningen til efterretning.

Ankestyrelsen vurderer derimod, at betingelserne for tilbageholdelse efter § 127 ikke er opfyldte. Personalet låser døren og derved foretager en frihedsberøvelse af borgeren.

Frihedsberøvelse er ikke et tilladt indgreb efter serviceloven og indgrebet kan derfor ikke vurderes retmæssigt.

9.3.3 Stofseler, servicelovens § 128

Berettigelsen af at anvende stofseler over for en borger er betinget af, at formålet er at hindre fald, og at der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade. Forholdene i det enkelte tilfælde skal endvidere gøre det absolut påkrævet at anvende stofselen.

Servicelovens § 128, stk. 1

Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fastspænding med stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald, når der er nærliggende risiko for, at en person udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

...

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Ankestyrelsens undersøgelse viser, at de materielle betingelser for godkendelse af brug af stofsele i 53 procent af sagerne (10 sager) har været opfyldt, mens dette ikke har været tilfældet i 47 procent af sagerne (9 sager). *Se tabel 9.20.*

Tabel 9.20 Ved sager om stofseler, jf. § 128, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

	Antal	Procent
Ja	9	47
Nej	10	53
I alt	19	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 19 sager, der vedrører godkendelse af brug af stofsele.

Nærliggende risiko for væsentlig personskade

Ankestyrelsens undersøgelse af sagerne om stofseler viser, at der i over halvdelen af sagerne (10 sager) ikke er godtgjort en nærliggende risiko for væsentlig personskade.

Beskyttelsesmidler i form af fastspænding med stofseler for at forhindre fald kan alene anvendes, når der er nærliggende risiko for, at borgeren udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade.

Det er ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at den pågældende kan komme til at foretage sig noget, der kan medføre, at han eller hun udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade. Der skal derimod foreligge en konkret viden om, at den pågældende enten ofte har forsøgt at udføre handlinger, der kan indebære en risiko for fald og deraf følgende personskade, eller ofte plages af kramper, spasmer og lignende, som medfører risiko for væsentlig personskade.

Væsentlig personskade kan blandt andet være brækkede lemmer, kraniebrud, hjernerystelse, tabte eller løse tænder m.v. Derimod kan for eksempel en mindre forstuvning i denne sammenhæng ikke opfattes som væsentlig personskade. Den væsentlige personskade skal dog individuelt vurderes ud fra den pågældendes helbredstilstand.

I principafgørelsen 57-10 fandt Ankestyrelsen betingelserne for anvendelse af stofsele over for en kvinde opfyldt så længe et brud på hendes ben skulle hele. Begrundelsen var, at kvindens psykiske udviklingsniveau var stærkt nedsat, og at hun desuden led af epileptiske anfald. Kvinden havde ikke forståelse for, at hun ikke måtte støtte på det brækkede ben, og der var risiko for, at hun i forbindelse med fald kunne få nye brud.

Ankestyrelsens sagsgennemgang viser endvidere, at det i en stor del af sagerne ligeledes ikke er godtgjort, at andre mindre indgribende tiltag end fastspænding med stofseler er muligt. Det følger af mindsteindgrebsprincippet, at beskyttelsesmidler ikke lovligt kan anvendes, hvis risikoen kan afværges ved brug af andre og mindre indgribende metoder. Der vil være borgere, for hvem en bedring af den fysiske funktionsevne ikke kan forventes. Det er derfor vigtigt at være opmærksom på mulighederne for at indrette omgivelserne sådan, at fald kan hindres på mindre indgribende måder. Dette gælder naturligvis også for de borgere, for hvem behovet herfor kan mindskes.

En borger med dårlig balanceevne og delvise lammelser eller hyppige spasmer kan for eksempel forhindres i at falde ned fra stol, seng eller toilet ved at anbringe gelændere, sengehest, eller madras tæt ved gulvet.

For borgere med eksempelvis stærkt nedsat muskelkraft, som ikke kan rette kroppen ud, og derfor sidder dårligt i en stol, kan det i nogle tilfælde være nødvendigt at bruge stofseler for, at disse borgere overhovedet kan sidde i en kørestol uden risiko for at falde ud, og dermed komme til skade.

Der skal således være tale om en konkret risiko for personskade, som det ikke er lykkedes at afværge ad mindre indgribende veje, og som det af hensyn til at undgå væsentlig personskade, er nødvendigt at forhindre.

Det er endvidere væsentligt at bemærke, at anvendelsen af stofseler kun kan bruges til at hindre fald og ikke til at skabe tryk eller berolige en aggressiv borger.

I principafgørelse C-36-00 fandt Ankestyrelsen det således ikke godtgjort, at anvendelsen af stofsele var absolut påkrævet for at hindre fald. Ankestyrelsen lagde i sagen vægt på, at stor motorisk uro, fysisk og verbal aggressivitet og et behov for hvile ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at anse betingelserne for opfyldt. Fastspænding med stofsele kan alene anvendes for at hindre fald og ikke for at begrænse en persons mobilitet ved for eksempel utryghed, aggressivitet, hvileløs omvandring og træthed.

Det har ikke været muligt for Ankestyrelsen i gennemgangen af de konkrete borgersager at vurdere omfanget af anvendelsen af beskyttelsesmidler og de nærmere rammer for anvendelsen på tilbuddene. Ankestyrelsen har således ikke i sagsgennemgangen kunnet måle den tidsmæssige varighed af et indgreb med brug af stofsele eller tilbuddenes eventuelle retningslinjer for tilsyn med borgere i stofsele.

Eksempel på sag om godkendelse af brug af stofsele, hvor det ikke er godtgjort, at der foreligger nærliggende risiko

Sag nr. 30

Sagen vedrører ansøgning om tilladelse til anvendelse af stofsele om natten til en borger med en demenstype, der medfører særlig aggressiv adfærd. Borgeren er ikke bevidst om, at han ingen ståfunktion har. Borgeren har en fast vagt døgnet rundt. Det oplyses videre, at hvis borger ikke har bælte om natten, prøver han hele tiden at stå op med utallige fald til følge.

Kommunen godkender ansøgningen, men anfører, at stofsele alene kan anvendes til at forhindre fald, og at bostedet i løbet af de tre måneder, der gives tilladelse til, skal afprøve forskellige alternativer til anvendelse af stofsele, herunder også, at han ligger uden blødt bælte, hvor personalet skal observere og dokumentere deres observationer.

Ankestyrelsen vurderer, at betingelserne for at godkende anvendelse af stofsele om natten til borger ikke er opfyldt, da det ikke er godtgjort, at der er nærliggende risiko for væsentlig personskade, og at det er absolut påkrævet at anvende stofsele hele natten.

Oplysningerne, om at borger hele tiden står op og har utallige fald, står ikke beskrevet i den omfattende journal. Det beskrevet i journalarkene indikerer, at stofsele primært tjener som tryghed og dernæst for at forhindre fald. Der er ligeledes ikke beskrevet situationer op til ansøgningstidspunktet, hvoraf det kan ses, at der er nærliggende risiko for væsentlig personskade. Desuden har borgeren en fast vagt, og der ikke ses at være afprøvet alternativer i form af for eksempel at berolige borger, når han har været urolig om natten. Det fremgår ikke af journalnotaterne, at personalet har observeret, hvordan borger sover, og om stofsele kan undgås.

Eksempel på sag om godkendelse af brug af stofseler, hvor det er godtgjort, at der foreligger nærliggende risiko

Sag nr. 42

Et bosted søger om tilladelse til anvendelse af blød sele til en borger til brug for kørestolen. Det fremgår af sagen, at borger er svært dement og ude af stand til at stå og gå alene, og at han flere gange er faldet, når han har rejst sig fra kørestolen. Personalet har forsøgt sig med andre tiltag, blandt andet kørt borgerens kørestol helt ind til bordet samt imødekommet borgerens ønsker om at stå op, hvor borgeren støttes under begge arme med kørestolen lige bagved.

Ankestyrelsen vurderer i, at betingelserne for at give tilladelse til anvendelse af stofsele er opfyldte i den konkrete sag.

Bostedet har godtgjort en nærliggende risiko for væsentlig personskaade på grund af hyppige fald, og personalet har forsøgt at anvende mindre indgribende foranstaltninger.

Kommunen anfører i sin afgørelse, at tilladelsen alene gælder, når personalet vurderer, at det er absolut nødvendigt for at undgå omsorgssvigt og væsentlig personskaade med fald fra stolen. Kommunen anfører desuden, at personalet fortsat skal arbejde på at undgå magtanvendelse og brug af blød stofsele, og anvendelsen af selen løbende skal evalueres.

Godkendelse for tidsbegrænset periode

På tilsvarende vis som ved godkendelse af tilbageholdelse efter § 127 er det efter § 128, stk. 2, desuden et krav, at tilladelsen til brug af stofsele gives for en afgrænset periode, og at kommunen løbende skal vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

Serviceovens § 128, stk. 2

...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om, for hvilken periode de beskyttelsesmidler, som er omfattet af stk. 1, kan anvendes, og skal løbende vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Undersøgelsen viser, at kommunen i 79 procent af sagerne (15 af de i alt 19 ansøgningssager om brug af beskyttelsesmidler) har givet tilladelsen for en afgrænset periode. I de resterende 4 sager har kommunen for eksempel blot i afgørelsen anført, at selen skal revurderes månedligt af bostedet, eller at bostedet skal afvente lægernes vurdering. *Se tabel 9.21.*

Tabel 9.21 Har kommunen i sin afgørelse om tilladelse af brug af stofseler, jf. § 128, givet denne tilladelse for en afgrænset periode, jf. § 128, stk. 2?

	Antal	Procent
Ja	15	79
Nej	4	21
I alt	19	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 19 sager, der vedrører godkendelse af brug af stofsele.

Ankestyrelsen kan ikke de fleste sager om godkendelse af stofseler se, om kommunen løbende har vurderet, om en mindre indgribende foranstaltning kunne anvendes. Se *tabel 9.22*. Kommunen har dog i de fleste sager i afgørelsen vejledt bostedet om, at der skal følges op, således at anvendelsen af magt begrænses mest muligt.

Tabel 9.22 Har kommunen løbende vurderet, om en mindre indgribende foranstaltning kunne anvendes?

	Antal	Procent
Ja	0	0
Nej	2	13
Fremgår ikke	13	87
I alt	15	100

Note: Tabellen er baseret på de 15 sager, hvor kommunen har givet tilladelsen til brug af stofseler for en afgrænset periode.

9.3.4 Magtanvendelse uden for serviceloven

De konkrete borgersager vedrørende magtanvendelse uden for serviceloven vedrører i tre af sagerne sundhedsmæssig behandling, mens den sidste sag omhandler nødret.

Tilfælde af anvendelse af magt, der ikke er indeholdt i de tilladte indgreb efter kapitel 24 i serviceloven, skal indberettes til kommunen på lige fod med indgreb efter serviceloven. Kommunen kan derved blive orienteret om omfanget af anvendelse af magt uden for serviceloven på bostederne og samtidigt vejlede bostederne om reglerne for magtanvendelse.

Nødret

I sagen vedrørende nødret vurderer Ankestyrelsen, at betingelserne herfor var opfyldt i den konkrete sag. Betingelserne for nødret fremgår 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 finder anvendelse ved for eksempel legemsskade.

Det er vigtigt at bemærke, at der ved nødret er tale om ekstraordinær hjemmel til brug i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnligt forekommende tvangsmæssige indgreb. Nødværge og nødret kan kun anvendes som hjemmel til handlinger af forsvarsmæssig karakter og kan ikke anvendes som hjemmel til at foretage aktive handlinger, der ikke er strengt nødvendige for at værne om beskyttede retsgoder.

Sagen om nødret

Sag nr. 57

Sagen omhandler en situation, hvor borger har spist en julestjerne med jord. Personalet anvender i den forbindelse magt til at åbne munden på borger og tage blomst og jord ud af munden. Borger protesterer og bider personalet. Borger er på grund af sin demens ikke i stand til selv at spytte ud.

Ankestyrelsen vurderer i lighed med kommunen, at magtanvendelsen var nødvendig, og opfyldte betingelserne for lovlig nødret, da indgrebet blev foretaget for at forhindre, at borger blev kvalt eller forgiftet. Det var ikke i situationen muligt for personalet at benytte sig af mindre indgribende metoder.

Sundhedsmæssig behandling

I de tre målte konkrete borgersager, hvor der er sket sundhedsmæssig behandling, har kommunen ikke inddraget fagpersonale. Kommunen har dog i alle tre tilfælde vurderet sagen korrekt.

Kommunen har i to af sagerne vejledt bostedet om adgangen til sundhedsmæssig behandling og anført, at tvangsmedicinering er ulovlig, medmindre der er tale om en akut livstruende situation. I de konkrete to sager har kommunen ikke fundet det muligt at vurdere, hvorvidt der var tale om en akut livstruende situation. I den tredje sag vurderer kommunen sagen på baggrund af indberetning og følgebrev fra demensvidenperson og demensfaglig rådgiver.

Eksempel på sag om sundhedsmæssig behandling

Sag nr. 32

Sagen vedrører en situation, hvor borger er meget dørsøgende og pludseligt forlader plejecentret. Personalet finder borgeren og hjælper ham tilbage til plejecentret. Borger opleves vred og truende, og personalet vælger at fastholde ham i sengen, mens han gives en injektion.

Ankestyrelsen vurderer som kommunen, at det falder uden for reglerne om magtanvendelse at give injektioner mod en borgers vilje. Tvangsmæssig

sundhedsmæssig behandling er som udgangspunkt ulovlig, medmindre der er tale om en akut livstruende situation.

10 Formel vurdering

10.1 Særlige formalitetskrav

10.1.1 Registrering og indberetning

Hver gang, der iværksættes indgreb i den personlige frihed, skal indgrebet registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter servicelovens § 136, stk. 1, og magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9.

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9

Registrering efter servicelovens § 136 skal foretages af tilbuddet på et af de særlige indberetningsskemaer, som kan findes på Socialstyrelsens hjemmeside, jf. dog stk. 2. Tilbuddet skal sende det udfyldte skema til den kommunalbestyrelse, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med tilbuddet, jf. § 148 a i lov om social service eller § 2 i lov om socialtilsyn. Har den borger, som indberetningen vedrører, ophold i et regionalt eller kommunalt botilbud, skal tilbuddet desuden orientere den kommunale eller regionale driftsherre om magtanvendelsen.

...

Stk. 3. Den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, vurderer om indberetningen giver anledning til bemærkninger eller til ændringer i kommunalbestyrelsens afgørelser om borgerens forhold, jf. kommunalbestyrelsens forpligtigelse i medfør af § 148 i lov om social service.

...

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Registrering af magtanvendelse, som der ikke er givet tilladelse til og akut fastholdelse efter servicelovens § 126, skal ske straks og senest dagen efter indgrebet, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10. Denne gruppe omfatter for eksempel tilfælde, hvor der foretages indgreb, selvom kommunalbestyrelsen ikke har truffet afgørelse efter servicelovens §§ 127 og 128, eller det kan være indgreb foretaget som led i nødret, akut iværksatte indgreb, samt al anden magtanvendelse.

Disse indgreb skal indberettes straks og senest på 3. dagen efter iværksættelsen. For registreringer og indberetninger efter servicelovens § 126 gælder dog, at indberetning af iværksatte foranstaltninger skal ske en gang om måneden.

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10

I tilfælde, hvor der sker overtrædelse af reglerne, i tilfælde, hvor der ikke foreligger beslutning om fortsat magtanvendelse, eller tilfælde, 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 efter reglerne i § 9.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

På baggrund af indberetningerne vurderer den kommune, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, om indberetningen giver anledning til bemærkninger eller ændringer i kommunalbestyrelsens afgørelse om borgerens forhold. Den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn, vurderer om indberetningerne om magtanvendelse giver anledning til tilsynsmæssige overvejelser. Der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som forelægges for kommunalbestyrelsen eller regionsrådet årligt, jf. bekendtgørelsens § 14.

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14

Kommunalbestyrelsen følger udviklingen i anvendelsen af magt og andre indgreb i den personlige frihed over for de borgere, som kommunalbestyrelsen er ansvarlige for, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, med henblik på en vurdering af behovet for opfølgning.

Stk. 2. Beretning forelægges årligt kommunalbestyrelsen.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Da magtanvendelse er en undtagelse, er det væsentligt, at der løbende er bevågenhed om disse forhold, og at der er en dialog mellem kommunalbestyrelsen og brugerorganisationer og de kommunale ældreråd, handicapråd og pårørende.

Ankestyrelsen har undersøgt, om tilbuddet har registreret de foretagne indgreb i overensstemmelse med reglerne ovenfor. Ankestyrelsens undersøgelse viser, at bostedet i 62 procent af de relevante sager (21 sager) ikke har registreret indgrebet i overensstemmelse med reglerne i magtanvendelsesbekendtgørelsen. I 26 procent af sagerne (ni sager) er indgrebet registreret rettidigt, mens det i 12 procent af sagerne (fire sager) ikke fremgår, hvornår der er sket registrering. *Se tabel 10.1.*

Tabel 10.1 Har tilbuddet registreret indgrebet rettidigt?

	Antal	Procent
Ja	9	27
Nej	21	62
Fremgår ikke	4	12
I alt	34	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 34 sager, der vedrører akut fastholdelse efter § 126, tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter § 127 og magtanvendelse uden for serviceloven. På grund af afrundinger summer tabellen ikke til 100 procent.

I mange af de tilfælde, hvor Ankestyrelsen har vurderet, at registreringen ikke er sket rettidigt, er der taget udgangspunkt i den dato, der er anført på indberetningsskemaet. Ankestyrelsen kan imidlertid ikke udelukke, at det plejepersonale, der har udført magtanvendelsen, på et tidligere tidspunkt skriftligt har noteret indgrebet ned. Det har dog i de fleste sager ikke været muligt at se, og det er derfor datoen på indberetningsskemaet, der har været afgørende for målingen.

Ankestyrelsen vurderer, at det er væsentligt, at kommunen i højere grad påser, at registreringen er sket i overensstemmelse med reglerne herom. Der er i lovgivningen fastsat eksakte og korte frister for registreringer, da det er vigtigt, at alle omstændigheder omkring et indgreb noteres så præcist ned som muligt. Hvis der går for lang tid mellem magtanvendelsen og registreringen, er der risiko for, at vigtige detaljer omkring indgrebet går tabt. Det kan medføre en forkert bedømmelse af indgrebet og forringe muligheden for fremadrettet at forebygge anvendelsen af magt.

Ankestyrelsen har også undersøgt i sagerne, om bostedet har indberettet indgrebet rettidigt. Ankestyrelsens undersøgelse viser, at bostedet i 44 procent af sagerne (15 sager) har indberettet magtanvendelsen i overensstemmelse med reglerne. I 24 procent af sagerne (otte sager) har dette ikke været tilfældet, mens det i 32 procent af sagerne (11 sager) ikke af sagen er fremgået, hvornår indberetningen til kommunen er sket. Se *tabel 10.2*. Bostederne indberetter altså i langt de fleste tilfælde de foretagne magtanvendelser rettidigt til kommunen.

Tabel 10.2 Har tilbuddet indberettet indgrebet rettidigt?

	Antal	Procent
Ja	15	44
Nej	8	24
Fremgår ikke	11	32
I alt	34	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 34 sager, der vedrører akut fastholdelse efter § 126, tilbageholdelse uden forudgående tilladelse efter § 127 og magtanvendelse uden for serviceloven.

10.1.2 Formalitetskrav ved sager om tilbageholdelse og beskyttelsesmidler

I sager, hvor kommunen efter ansøgning fra bostedet, skal træffe afgørelse om tilladelse til tilbageholdelse efter servicelovens § 127 eller brug af beskyttelsesmidler efter servicelovens § 128, gælder der særlige formalitetskrav efter servicelovens § 130.

Ansøgningssagerne efter servicelovens §§ 127 og 128 adskiller sig endvidere fra de akutte indgreb ved, at kommunen skal træffe en egentlig afgørelse. Ved de akutte indgreb er der derimod tale om, at kommunen foretager en vurdering af personalets beslutning om at foretage en akut magtanvendelse. Afgørelsen om et akut indgreb er truffet af ansatte i tilbuddet.

Konkret afgørelse fra kommunen

Ankestyrelsen har derfor i ansøgningssagerne efter servicelovens §§ 127 og 128 undersøgt, om kommunen har truffet en konkret afgørelse. Undersøgelsen viser, at kommunen i næsten samtlige sager – 91 procent (22 ud af i alt 23 sager) – har truffet en konkret afgørelse. Se *tabel 10.3*. I den ene sag, hvor kommunen ikke har truffet en konkret afgørelse, har kommunen blot underskrevet bostedets ansøgning om tilladelse til brug af stofsele.

Tabel 10.3 Har kommunen i sager om §§ 127 og 128 truffet en konkret afgørelse?

	Antal	Procent
Ja	22	96
Nej	1	4
I alt	23	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 23 sager, der vedrører godkendelse af tilbageholdelse efter § 127 og godkendelse af brug af stofsele efter § 128.

Særlige krav til grundlaget for kommunens afgørelse

I servicelovens § 130 er der fastsat en række særlige krav til grundlaget for kommunens afgørelser efter blandt andet servicelovens §§ 127 og 128. Der skal således foreligge faglig dokumentation for borgerens nedsatte funktionsevne og oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje, der har været iværksat forud for kommunens påtænkte afgørelse. Der skal desuden foreligge oplysninger om den forventede periode for foranstaltningen og endelig den pårørendes eller eventuelt værges bemærkninger til det påtænkte indgreb.

Servicelovens § 130

Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126 a, 127 og 128 skal der foreligge

- 1) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 2) oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje efter kapitel 16, der har været iværksat før den påtænkte afgørelse om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 3) oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og
- 4) pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

I medfør af servicelovens § 124 a, er det en generel betingelse for at iværksætte foranstaltninger efter kapitel 24 i serviceloven, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne.

Når der i servicelovens § 130 stilles krav om, at der som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelse skal foreligge en redegørelse for den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne, er det derfor ensbetydende med, at der i grundlaget for afgørelsen ikke blot kan anføres en diagnose eller lignende. Der skal gives en fyldestgørende redegørelse for den pågældendes nedsatte psykiske funktionsevne.

Magtanvendelsesreglerne bygger på princippet om, at socialpædagogiske virkemidler og omsorgs- og plejemæssig indsats går forud for enhver form for tvang. Det er derfor en generel betingelse, at målet altid skal søges nået gennem frivillighed, forinden der skrides til tvangsmæssige foranstaltninger. Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelse skal der således foreligge en redegørelse for den indsats, der har været iværksat med henblik på at afhjælpe følgerne af den nedsatte psykiske funktionsevne og den indsats, der har været ydet med henblik på at undgå brugen af tvang.

I servicelovens § 127, stk. 2, og § 128, stk. 2, er der allerede stillet krav om, at der i forbindelse med iværksættelsen af disse foranstaltninger fastsættes en periode, inden for

hvilken det forventes at være nødvendigt at anvende foranstaltningen. Dette krav er således gentaget i servicelovens § 130.

Borgerens egne bemærkninger til sagen følger reglerne i forvaltningsloven, hvorefter den, der er part i en sag, altid har ret til at udtale sig, jf. forvaltningslovens § 21.

For at sikre den bedst mulige indsats er der desuden stillet krav om, at der som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelse skal foreligge en redegørelse for bemærkningerne fra personer med et nærmere kendskab til den pågældende om de påtænkte foranstaltninger. Det kan for eksempel være ægtefællen, pårørende, nære bekendte eller en værge.

Ankestyrelsens undersøgelse viser, at de særlige krav til grundlaget for kommunens afgørelse i langt de fleste sager er overholdt. I 70 procent af sagerne (16 sager) er betingelserne i servicelovens § 130 i nogen eller i høj grad opfyldt, mens det i 26 procent af sagerne (seks sager) i ringe grad har været opfyldt. Kun i én enkelt sag har de særlige formelle krav til kommunens afgørelse ikke været iagttaget. Der var i denne ene sag tale om, at kommunen blot havde underskrevet bostedets ansøgning. *Se tabel 10.4.*

Tabel 10.4 Ved sager om §§ 127 og 128 er betingelserne i § 130, da opfyldt?

	Antal	Procent
I høj grad	8	35
I nogen grad	8	35
I ringe grad	6	26
Nej	1	4
I alt	23	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af de 23 sager, der vedrører godkendelse af tilbageholdelse efter § 127 og godkendelse af brug af stofsele efter § 128.

I en del af sagerne har kommunen kun iagttaget nogle af de særlige formalitetskrav, og ikke dem alle. I visse tilfælde har for eksempel de pårørende været underrettet, men de pårørendes bemærkninger til den påtænkte foranstaltning er ikke fremgået af sagen. I andre tilfælde har der manglet oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje, der har været iværksat forud for ansøgningen om tilladelse til magtanvendelse.

Ankestyrelsen vurderer således, at kommunerne i et vist omfang overholder de særlige formalitetskrav ved afgørelser efter servicelovens §§ 127 og 128, men at det ville være hensigtsmæssigt med en øget opmærksomhed på dette punkt, således at beskrivelserne i højere grad lever op til alle kravene i servicelovens § 130.

10.2 Formelle regler i øvrigt

Forvaltningslovens regler for den formelle sagsbehandling gælder for alle dele af den offentlige forvaltning i sager, hvori der bliver truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Dette betyder, at forvaltningsloven også gælder ved afgørelser om magtanvendelse. Udgangspunktet er derfor, at kommunen ved afgørelser om magtanvendelse for eksempel skal opfylde forvaltningslovens krav til en begrundelse og give klagevejledning til borgeren. Ved skriftlige afgørelser i ansøgningssager om servicelovens §§ 127 og 128 fremgår det af forvaltningslovens §§ 23, 24 og 25.

Skriftlige afgørelser efter servicelovens §§ 127 og 128

Når kommunen behandler ansøgninger om tilladelse til brug af tilbageholdelse eller stofseler efter servicelovens §§ 127 og 128, og på baggrund heraf udarbejder en skriftlig afgørelse, gælder de sædvanlige regler i forvaltningsloven.

Det betyder, at kommunens afgørelse i henhold til forvaltningslovens § 22 skal være ledsaget af en begrundelse, der skal opfylde begrundelseskravet i forvaltningslovens § 24.

Det betyder endvidere, at den skriftlige afgørelse skal være ledsaget af en klagevejledning i henhold til forvaltningslovens § 25.

Akutte indgreb efter servicelovens § 126

Et akut indgreb er defineret ved, at de ansatte i tilbuddet på kommunens – som myndighed – vegne træffer en afgørelse om at anvende magt over for borgeren, i det øjeblik indgrebet foretages.

Sagerne om akutte indgreb efter servicelovens § 126 adskiller sig således fra andre sager på det sociale område, da afgørelsen træffes i det øjeblik, det akutte indgreb foretages af de ansatte i tilbuddet på kommunens vegne. Da afgørelsen træffes i øjeblikket ved selve handlingen, er den ikke sket skriftlig. Forvaltningslovens krav i § 22 om at meddele samtidig begrundelse gælder kun skriftlige afgørelser.

I sager om akut indgreb vil borgeren eller borgerens pårørende/værge kunne anmode om en begrundelse for indgrebet, jf. forvaltningslovens § 23.

Et andet særligt forhold vedrørende sager om akutte indgreb efter servicelovens § 126 går på borgerens kendskab til afgørelsen om brug af magt og orientering herom til eventuelle pårørende/værge.

Da afgørelsen ved akutte indgreb efter servicelovens § 126 træffes i det øjeblik, ansatte i tilbuddet anvender magt, er borgeren i disse tilfælde per definition informeret om afgørelsen.

Ankestyrelsen vurderer imidlertid, at det er vigtigt for kommunen at være særlig opmærksom på, at retssikkerheden for den persongruppe, der bliver udsat for et akut indgreb efter servicelovens § 126, også skal varetages, selvom borgeren i mange tilfælde ikke vil være i stand til at forstå informationen. Kommunen skal således sikre sig, at der sker orientering af borgerens pårørende/værge, så de kan varetage borgerens interesser.

Efter forvaltningslovens § 25 skal afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang.

Det er dog Ankestyrelsens vurdering, at det ved akutte indgreb efter servicelovens § 126, som i sagens natur ikke er skriftlige, er god forvaltningsskik at orientere borgeren eller dennes værge/pårørende om muligheden for at klage over afgørelsen om magtanvendelse, da der er tale om en særdeles bebyrdende afgørelse.

Indgreb uden forudgående tilladelse efter servicelovens § 127

Der kan være tilfælde, hvor de ansatte tilbageholder en borger, uden at der foreligger en tilladelse hertil efter servicelovens § 127. Der er i sådanne situationer som udgangspunkt tale om et ulovligt indgreb.

Det er Ankestyrelsens opfattelse, at sådanne tilfælde endvidere bør bedømmes efter om betingelserne for et akut indgreb efter servicelovens § 126 er til stede, da der akut anvendes magt over for borgeren i form af fastholdelse. Hvis betingelserne i servicelovens § 126 er til stede, er indgrebet berettiget efter denne bestemmelse.

Det betyder samtidigt, at den formelle procedure, der gælder ved servicelovens § 126, også gælder for indgreb uden forudgående tilladelse efter servicelovens § 127.

Ankestyrelsen vurderer, at borgeren derfor kan klage over tilbageholdelsen uden forudgående tilladelse i henhold til servicelovens § 133, stk. 1, og at kommunen skal give klagevejledning til borgeren eller dennes værge/pårørende.

Information til borgeren om afgørelsen

Ankestyrelsen har i samtlige 57 sager undersøgt, om borgeren er blevet informeret om kommunens afgørelse om magtanvendelse.

Undersøgelsen viser, at kommunen i 44 procent af sagerne (25 sager) har informeret borgeren om afgørelsen, mens dette ikke er sket i tre procent af sagerne (to sager). I 53 procent af sagerne (30 sager) fremgår det ikke, om borgeren er blevet informeret om afgørelsen. Denne gruppe sager dækker hovedsageligt de akutte indgreb. *Se tabel 10.5.* Ankestyrelsen har dog kunnet se i sagerne, at kommunen i nogle tilfælde har sendt sin vurdering af et akut indgreb til borgeren og til pårørende.

Tabel 10.5 Har kommunen/tilbuddet informeret borgeren om afgørelsen?

	Antal	Procent
Ja	25	44
Nej	2	3
Fremgår ikke	30	53
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen generelt set er opmærksomme på at orientere borger og/eller pårørende/værge om en truffen afgørelse om anvendelse af magt.

Begrundelse

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse, når den meddeles skriftlig, være ledsaget af en begrundelse.

Forvaltningslovens § 22

En afgørelse skal, når den meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Kilde: Forvaltningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

I tilfælde, hvor afgørelsen er meddelt mundtligt, kan borgeren forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

Forvaltningslovens § 23

Den, der har fået en afgørelse meddelt mundtligt, kan forlange at få en skriftlig begrundelse for afgørelsen, medmindre afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold. En begæring herom skal fremsættes over for myndigheden inden 14 dage efter, at parten har modtaget underretning om afgørelsen.

Stk. 2. En begæring om skriftlig begrundelse efter stk. 1 skal besvares snarest muligt. Hvis begæringen ikke er besvaret inden 14 dage efter, at begæringen er modtaget af vedkommende myndighed, skal denne underrette parten om grunden hertil samt om, hvornår begæringen kan forventes besvaret.

Kilde: Forvaltningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

De nærmere krav til begrundelsens indhold fremgår af § 24 i forvaltningsloven. Begrundelsen skal henvise til det relevante lovgrundlag og angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal også indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Forvaltningslovens § 24

En begrundelse for en afgørelse skal indeholde en henvisning til de retsregler, i henhold til hvilke afgørelsen er truffet. I det omfang, afgørelsen efter disse regler beror på et administrativt skøn, skal begrundelsen tillige angive de hovedhensyn, der har været bestemmende for skønsudøvelsen.

Stk. 2. Begrundelsen skal endvidere om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

...

Kilde: Forvaltningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

Ankestyrelsen har i undersøgelsen set på, om kommunens afgørelse har opfyldt forvaltningslovens krav til en begrundelses indhold.

Undersøgelsen viser her, at kommunen i 37 procent af sagerne (21 sager) i nogen eller i høj grad har begrundet afgørelsen i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom. I fire procent af sagerne (to sager) er dette kun i ringe grad sket, mens kommunen kun i én enkelt sag ikke har opfyldt forvaltningslovens krav til en begrundelse.

I 58 procent af sagerne (33 sager) foreligger der ikke en skriftlig begrundelse i sagerne. Denne gruppe dækker hovedsageligt over sager om akutte indgreb, hvor afgørelsen træffes i øjeblikket af de ansatte (mundtligt), og der derved ikke er krav om en samtidig begrundelse. *Se tabel 10.6.*

Tabel 10.6 Opfylder afgørelsen forvaltningslovens krav til en begrundelses indhold?

	Antal	Procent
I høj grad	13	23
nogen grad	8	14
I ringe grad	2	4
Nej	1	2
Fremgår ikke	33	58
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

I de sager, hvor der kun i nogen grad har været levet op til forvaltningslovens krav til en begrundelse, har der for eksempel manglet henvisning til lovgrundlag. I den ene sag, hvor begrundelseskrevet ikke var opfyldt, havde kommunen ikke truffet en konkret afgørelse, men blot underskrevet bostedets ansøgning.

Ankestyrelsen vurderer dog samlet set, at kommunen generelt er opmærksomme på at begrunde afgørelser om magtanvendelse i overensstemmelse med forvaltningslovens regler herom.

Klagevejledning

Efter forvaltningslovens § 25 skal afgørelser, der kan påklages til en anden forvaltningsmyndighed, være ledsaget af en klagevejledning, når de meddeles skriftligt.

Forvaltningslovens § 25

Afgørelser, som kan påklages til anden forvaltningsmyndighed, skal, når de meddeles skriftligt, være ledsaget af en vejledning om klageadgang med angivelse af klageinstans og oplysning om fremgangsmåden ved indgivelse af klage, herunder om eventuel tidsfrist. Det gælder dog ikke, hvis afgørelsen fuldt ud giver den pågældende part medhold.

...

Kilde: Forvaltningslov, jf. lovbekendtgørelse nr. 433 af 22. april 2014.

Efter servicelovens § 133 kan kommunens afgørelser om magtanvendelse, herunder også akut fastholdelse efter servicelovens § 126, indbringes for Ankestyrelsen. Det er Ankestyrelsens vurdering, at der også skal gives klagevejledning ved de akutte indgreb, selvom de ikke meddeles skriftligt, da der er tale om særdeles bebyrdende afgørelser.

Efter servicelovens § 133, stk. 3, kan en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører klage over kommunens beslutning om magtanvendelse, hvis borgeren ikke selv er i stand til at klage.

Servicelovens § 133

Kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126, 126 a, 127, 128 og 137 b og § 137 c, stk. 2, kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

...

Stk. 3. En ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, kan klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 573 af 24. juni 2005

Ankestyrelsen har undersøgt, hvorvidt kommunens afgørelse om magtanvendelse har været fulgt af en klagevejledning til borgere og/eller til en pårørende/værge. Undersøgelsen viser, at det i 60 procent af sagerne (34 sager) ikke har kunnet ses af sagerne, om kommunen har givet en klagevejledning. I 30 procent af sagerne (17 sager) har beslutningen om magtanvendelse været ledsaget af en klagevejledning. I 11 procent af sagerne (seks sager) er borgeren ikke blevet orienteret om adgangen til at klage. Se *tabel 10.7*.

Tabel 10.7 Har afgørelsen været fulgt af en klagevejledning?

	Antal	Procent
Ja	17	30
Nej	6	11
Fremgår ikke	34	60
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

I nogle tilfælde har tilbuddet på indberetningsskemaet oplyst, at borgeren og/eller pårørende/værge af personalet er blevet orienteret om muligheden for at klage over magtanvendelsen. I andre tilfælde har kommunens vurdering af et akut indgreb indeholdt en klagevejledning, og har været stilet til borgeren.

Ankestyrelsen vurderer, at kommunen skal være mere opmærksom på at sikre, at borgeren og/eller de pårørende/værgen bliver orienteret om muligheden for at klage over en beslutning om magtanvendelse. Det gælder særligt vedrørende de akutte indgreb, hvor der ikke er en egentlig skriftlig afgørelse.

Ankestyrelsen finder, at det er afgørende for opfyldelse af borgerens retssikkerhed i sager om magtanvendelse, at borgeren eller dennes pårørende/værgen er informeret om adgangen til at klage over en magtanvendelse.

Ankestyrelsens undersøgelse af
Kommunernes håndtering af
magtanvendelsesreglerne over for borgere med
demens

November 2015

BILAG

Bilag 1 Metode

Ankestyrelsens undersøgelse af kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens består dels af en sagsgennemgang (også kaldet praksisundersøgelse) og en spørgeskemaundersøgelse.

Fokus for både sagsgennemgangen og spørgeskemaundersøgelsen er samlet set at få belyst følgende:

- I hvilket omfang kommunerne anvender magtanvendelse over for demente borgere.
- Hvordan kommunerne i praksis håndterer arbejdet med reglerne om magtanvendelse over for borgere med demens.
- Kommunernes fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere, som arbejder med demente, hvor der kan opstå behov for at anvende magt.
- Kommunernes håndtering af tilsyn med borgere, hvor der anvendes stofseler mv.
- Kommunernes praksis for inddragelse af pårørende og eventuelle værger.

Undersøgelsen er formidlet samlet i denne rapport, hvor kapitel to til syv omhandler spørgeskemaundersøgelsen og kapitel otte til ti omhandler sagsgennemgangen. At de to delundersøgelser formidles i en samlet rapport bygger på et ønske om, at de to delundersøgelser kan supplere hinanden.

1.1 Praksisundersøgelsen

1.1.1 Generelt om praksisundersøgelser

Lovgivningsmæssigt grundlag

Ankestyrelsen har pligt til på landsplan at koordinere, at afgørelser, som kan indbringes for Ankestyrelsen, træffes i overensstemmelse med lovgivningen og praksis. Om lovgrundlaget henvises til kapitel 11 i lovbekendtgørelse nr. 983 af 8. august 2013 om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven) og §§ 42-46 i Social- og Integrationsministeriets bekendtgørelse nr. 722 af 19. juni 2013 om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Praksisundersøgelser er et af de redskaber, som benyttes til at belyse om myndighedernes afgørelser er i overensstemmelse med lovgivningen og at sikre ensartethed og ligebehandling på landsplan. I de tilfælde, hvor undersøgelserne afdækker fejl og mangler i sagsbehandlingen, giver praksisundersøgelser Ankestyrelsen et grundlag for at målrette den fremadrettede vejledning.

Praksisundersøgelsen skal behandles på et kommunalbestyrelsesmøde i de medvirkende kommuner i henhold til retssikkerhedslovens § 79 a. Bestemmelsen præciserer det kommunalpolitiske ansvar for at følge op på resultatet af praksisundersøgelser og understreger kommunalbestyrelsernes ansvar for at sikre retssikkerhed i kommunernes

afgørelser.

Legalitetsvurdering

Ved en praksisundersøgelse indkalder Ankestyrelsen et antal sager og foretager en gennemgang af disse med henblik på legalitetsvurdering.

Legalitetsvurderingen indebærer dels en materiel vurdering af afgørelsernes rigtighed i forhold til lovgivning og Ankestyrelsens praksis, dels en formel vurdering af sagerne i forhold til forvaltningsretlige regler og de særlige sagsbehandlingsregler.

I denne praksisundersøgelse indgår 57 konkrete borgersager, hvor der er indberettet anvendelse af magt og hvor borgeren har demens. Det vil sige en psykisk funktionsnedsættelse, der er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende.

1.1.2 Kriterier for udvælgelse af sager

14 kommuner er blevet bedt om at indsende otte sager, der så vidt muligt er fordelt således:

- 2 sager om fastholdelse, servicelovens § 126
- 2 sager om tilbageholdelse, servicelovens § 127
- 2 sager om stofseler, servicelovens § 128 samt
- 2 sager om ikke godkendt magtanvendelse, der ligger uden for serviceloven.

Hvis kommunen ikke har haft mulighed for, at udvælge sager efter nævnte sagsfordeling, er de blevet bedt om at udvælge sagerne, således at de fire lovområder, så vidt muligt er repræsenteret blandt de sager, der sendes til Ankestyrelsen.

For at sikre en tilfældig udvælgelse af sagerne, er kommunerne desuden blevet bedt om at udvælge sagerne således, at første sag vedrører den nyeste afgørelse om magtanvendelse truffet før 31. december 2014, den anden sag vedrører den næstnyeste afgørelse før 31. december og så fremdeles, indtil det relevante antal sager er fundet.

Endelig må sagerne ikke have været anket og videresendt til Ankestyrelsen med henblik på behandling. Sager, hvor afgørelsen efter remonstration er ændret, og sagen herefter ikke er videresendt til Ankestyrelsen, indgår i undersøgelsen.

Udvalgte kommuner

Kommunerne er blevet udvalgt blandt befolknings større og store kommuner beliggende i forskellige dele af landet og med forskellig grad af urbanisering. Følgende 14 kommuner er blevet udvalgt:

- København
- Frederiksberg
- Helsingør
- Greve
- Roskilde

- Slagelse
- Guldborgsund
- Faaborg-Midtfyn
- Svendborg
- Haderslev
- Vejle
- Randers
- Ringkøbing-Skjern
- Aalborg

Antal sager

Ankestyrelsen har i udgangspunktet anmodet om at få tilsendt i alt 112 sager til brug for denne praksisundersøgelse, så vidt muligt ligeligt fordelt på henholdsvis sager, hvor der er indberettet magtanvendelse i henhold til §§ 126, 127 og 128 samt magtanvendelse, som ligger uden for serviceloven. Ankestyrelsen har samlet modtaget 106 sager, hvoraf 49 sager er udgået af undersøgelsen, da de ikke opfyldte kriterierne for udvælgelse af sager. Der er således målt på 57 konkrete sager om borgere med demens i undersøgelsen fra 13 kommuner. Der indgår ingen sager fra Frederiksberg Kommune, da alle de sager, som kommunen har indsendt er udgået af undersøgelsen. De primære årsager til, at der er udgået sager er:

- At sagerne har omhandlet servicelovens § 126a om fastholdelse i personlige hygiejnesituationer, som ikke er en del af praksisundersøgelsen
- At sagerne har omhandlet servicelovens § 125 om alarmsystemer, som ligeledes ikke er en del af praksisundersøgelsen.

1.1.3 Karakteristik af sagerne

Hvad omhandler de konkrete borgersager

Som det ses af nedenstående tabel vedrører 40 procent af de målte konkrete borgersager akut fastholdelse efter servicelovens § 126. Akut fastholdelse efter § 126 udgør således den største gruppe i praksisundersøgelsen.

Dernæst udgør godkendelse efter servicelovens § 128 af brug af stofseler 33 procent af de målte sager, mens der ikke i målingen har været sager, hvor brug af stofseler ikke har været godkendt eller hvor stofseler har været anvendt uden forudgående tilladelse.

12 procent af de målte sager har omhandlet tilbageholdelse efter servicelovens § 127 uden forudgående tilladelse, mens der i syv procent af sagerne har været tale om kommunens godkendelse af tilbageholdelse. Der har derimod ikke været sager i målingen, hvor kommunen ikke har godkendt en ansøgning om tilbageholdelse.

Den mindste selvstændige gruppe i målingen vedrører magtanvendelse uden for serviceloven, som udgør syv procent af de målte konkrete borgersager.

Tabel 1 Hvad omhandler sagen?

	Antal	Procent
Akut fastholdelse, jf. § 126	23	40
Godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	4	7
Ikke godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127	0	0
Tilbageholdelse uden forudgående tilladelse, jf. § 127.	7	12
Godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	19	33
Ikke godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128	0	0
Brug af stofsele uden forudgående tilladelse, jf. § 128.	0	0
Magtanvendelse uden for serviceloven	4	7
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager. Procenterne er afrundet til hele tal og summer derfor ikke til 100.

Kønsfordelingen i undersøgelsen

I undersøgelsen indgår 57 sager, heraf omhandler 35 sager mænd og 22 sager kvinder, se *tabel 2*.

Tabel 2 Køn

	Antal	Procent
Mand	35	61
Kvinde	22	39
I alt	57	100

Note: Tabellen er baseret på målingen af samtlige 57 sager.

1.1.4 Vurderingsgrundlag og -fokus

I forbindelse med Ankestyrelsens vurdering af de indsendte sager, er anvendt et måleskema, hvor der indgår de relevante målelementer. For at give mulighed for et mere nuanceret billede af sagsbehandlingen og grundlag for en bedre tilbagemelding til kommunerne, er der så vidt muligt anvendt graduerede svarmuligheder i vurderingerne, *jf. bilag 6 Måleskema*.

Relevante sagsakter

Kommunerne er blevet bedt om at indsende samtlige relevante akter i sagerne, *jf. bilag 5 Indkaldelsesbrevet*. Ankestyrelsen har bedt kommunerne om at være særligt

opmærksomme på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder oplysninger i fortegnelser over akter, der kan være relevante for sagen.

Det er ved undersøgelsen lagt til grund, at samtlige sagsakter er modtaget, og at Ankestyrelsen derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft.

Vurderingskriterier

De enkelte sager er blevet vurderet ud fra, om de samlet set er afgjort i overensstemmelse med gældende lovgivning og praksis.

Der er tale om en stikprøve, som omfatter et mindre antal sager fra hver af de deltagende kommuner. Formålet er dermed ikke at vurdere praksis i den enkelte kommune. Resultaterne af en praksisundersøgelse er ikke statistisk signifikante, der er alene tale om en tendens ud fra de indsendte sager.

Sagsgennemgangen er afgrænset til at omhandle servicelovens § 126 om akut fastholdelse, § 127 om tilbageholdelse i boligen, § 128 om anvendelse af stofseler og magtanvendelse, der ligger uden for serviceloven. Der har i vurderingen af sagerne være særligt fokus på, i hvilket omfang kommunerne har været opmærksom på afgrænsningen mellem omsorgsforpligtelse, magtanvendelse efter serviceloven og nødretslige betragtninger. Herunder såvel de materielle som de formelle regler for magtanvendelse.

Høring

Ankestyrelsen fremsender de udfyldte måleskemaer til den enkelte kommune med styrelsens vurderinger i forbindelse med høring og den del af afrapportering, som omhandler praksisundersøgelsen.

1.2 Spørgeskemaundersøgelsen

1.2.1 Formål og fokus

Formålet med spørgeskemaundersøgelsen har været at få et generelt indblik i kommunens praksis og retningslinjer for brug af magtanvendelse i henhold til følgende §§ i serviceloven:

- § 125 om alarmsystemer
- § 126 om akut fastholdelse
- § 127 om tilbageholdelse i boligen
- § 128 om anvendelse af stofseler
- § 129, stk. 2 og 3 om flytning uden samtykke.

Desuden handler spørgeskemaundersøgelsen om kommunernes fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere og praksis for inddragelse af pårørende og eventuelle værger.

Spørgeskemaet omfatter følgende temaer, jf. bilag 7 Spørgeskemaet:

- Beretning til kommunalbestyrelsen om magtanvendelse
- Retningslinjer for magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-129

- Brug af demenskoordinatorer mv.
- Særligt om optagelse i botilbud uden samtykke
- Opfølgning og læring
- Kommunernes praksis for at inddrage pårørende og eventuelle værger
- Indberettet magtanvendelse

Spørgeskemaet indeholder både spørgsmål og bemærkningsfelter. Bemærkningsfelterne kan kommunerne vælge at gøre brug af til uddybende bemærkninger. Kommunernes uddybende bemærkninger fremgår typisk som en uddybende tekst efterfølgende den tabel eller figur, der omhandler det spørgsmål, som bemærkningerne er uddybninger til. Det skal her pointeres, at uddybende oplysninger fra en eller nogle kommuner ikke betyder, at det beskrevne nødvendigvis alene gør sig gældende for denne eller disse kommuner.

1.2.2 Besvarelser

Spørgeskemaundersøgelsen er baseret på et spørgeskema, der blev udsendt til samtlige af landets kommuner i foråret 2015.

Deltagende kommuner

Spørgeskemaet blev udsendt til alle kommuner med mail d.20. april 2015 med svarfrist d.12. maj. De kommuner, som ikke havde besvaret spørgeskemaet d.13. maj blev med mail påmindet om undersøgelsen og oplyst om, at svarfristen var udskudt til d.21. maj. Spørgeskemaet blev besvaret af 86 kommuner. De 12 kommuner, som ikke har besvaret spørgeskemaet er følgende:

- Dragør Kommune
- Gribskov Kommune
- Rudersdal Kommune
- Lemvig Kommune
- Syddjurs Kommune
- Horsens Kommune
- Billund Kommune
- Jammerbugt Kommune
- Morsø Kommune
- Mariagerfjord Kommune
- Ishøj Kommune
- Brønderslev Kommune

Vi har medtaget svar fra 86 kommuner i alt, hvoraf 81 kommuner har gennemgået hele skemaet, men ikke alle 81 kommuner har valgt at svare på alle spørgsmål. De resterende 5 kommuner har ikke gennemgået hele spørgeskemaet, men deres svar på de første spørgsmål er medtaget. De fem kommuner er:

- Haderslev Kommune
- Læsø Kommune
- Halsnæs Kommune

- Hjørring Kommune
- Køge Kommune

Det fremgår ved de enkelte figurer og tabeller, hvor mange kommuner resultatet omfatter. Kommunerne har haft mulighed for at uddybe deres besvarelse af de enkelte spørgsmål i bemærkningsfelter.

Validering af besvarelser

Der er foretaget enkelte valideringer knyttet til kommunernes svar på spørgsmål om indberettet magtanvendelse (spørgsmål 30, 31 og 32 i spørgeskemaet). Kommuner, som har oplyst enten et meget højt eller et meget lavt antal registreringer i forhold til kommunens størrelse, er blevet kontaktet med henblik på verificering af oplysningerne. Der er ud over dette ikke foretaget nogen systematisk validering af de oplyste tal, herunder den oplyste samlet sum.

Bilag 2 Kommunefordelte resultater

Tabel 1 Sagens afgørelse fordelt på kommuner.

	Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis	Nej, afgørelsen ville blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag	I alt
København	3	3	6
Helsingør	2	1	3
Greve	1	1	2
Roskilde	1	3	4
Slagelse	1	2	3
Guldborgsund	4	0	4
Faaborg-Midtfyn	2	1	3
Svendborg	2	3	5
Haderslev	3	3	6
Vejle	3	1	4
Randers	0	4	4
Ringkøbing-Skjern	2	5	7
Aalborg	3	3	6
I alt	27	30	57

Tabel 2 Oplysningsgrundlagets tilstrækkelighed fordelt på kommuner.

Kommune	Ingen oplysninger mangler	Enkelte mindre oplysninger mangler	Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler	Afgørende oplysninger mangler	I alt
København	4	0	0	2	6
Helsingør	1	2	0	0	3
Greve	1	0	1	0	2
Roskilde	1	0	1	2	4
Slagelse	0	1	2	0	3
Guldborgsund	3	1	0	0	4
Faaborg-Midtfyn	2	0	0	1	3
Svendborg	1	1	2	1	5
Haderslev	0	4	2	0	6
Vejle	3	1	0	0	4
Randers	0	0	4	0	4
Ringkøbing-Skjern	3	1	3	0	7
Aalborg	3	2	1	0	6
I alt	22	13	16	6	57

Bilag 3 Regelgrundlag

I dette bilag er der en henholdsvis en oversigt over de bestemmelser i serviceloven og de bestemmelser i magtbekendtgørelsen, som danner grundlag for undersøgelsen.

3.1 Beskrivelse af lovgrundlaget

Den personlige frihed

Grundlovens § 71

Den personlige frihed er ukrænkelig. Ingen dansk borger kan på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning underkastes nogen form for frihedsberøvelse.

Stk. 2. Frihedsberøvelse kan kun finde sted med hjemmel i loven.

...

Kilde: Danmarks Riges Grundlov, nr. 169 af 5. juni 1953

Omsorgspligt

§ 81. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde en særlig indsats til voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet med indsatsen er

- 1) at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
- 2) at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
- 3) at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
- 4) at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

§ 82. Kommunalbestyrelsen skal yde hjælp efter denne lov i overensstemmelse med formålet, jf. § 81, til personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte. Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede statsforvaltningen om at beskikke en værge efter værgemålslove

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Formål og personkreds

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

Stk. 4. 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. Indgreb efter § 126 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. § 124 a. Det påhviler kommunalbestyrelsen at vejlede private leverandører af service om betingelserne for at foretage indgreb i medfør af § 126, herunder om kravet om indberetning, jf. § 136. I tilbud etableret af regionsrådet påhviler vejledningsforpligtelsen efter 2. pkt. regionsrådet.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

§ 124 a. Bestemmelserne i §§ 124-137 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.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Alarm- eller pejlesystemer

§ 125. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person i en afgrænset periode, når

- 1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.

Stk. 2. For personer, hvor den nedsatte funktionsevne, jf. § 124 a, er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, der er fremadskridende, kan anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer iværksættes, medmindre den pågældende modsætter sig dette. Hvis personen modsætter sig anvendelsen af et personligt alarm- eller pejlesystem, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om anvendelse heraf, jf. stk. 1. Afgørelsen efter 2. pkt. kan gøres tidsubegrænset.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

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

Stk. 4. Hvis foranstaltninger efter stk. 3 iværksættes, skal der af hensyn til beboernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at beboere, der ikke selv kan betjene den særlige døråbner, får den nødvendige hjælp hertil. Beboere, der er omfattet af foranstaltningen efter stk. 3, vil således alene kunne tilbageholdes, hvis bestemmelsen i § 127 samtidig hermed finder anvendelse.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Fastholdelse

§ 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.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Tilbageholdelse i boligen

§ 127. Under samme betingelser som i § 125, stk. 3, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen.

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

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Anvendelse af stofseler

§ 128. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fastspænding med stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald, når der er nærliggende risiko for, at en person udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om, for hvilken periode de beskyttelsesmidler, som er omfattet af stk. 1, kan anvendes, og skal løbende vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

§ 129. Kommunalbestyrelsen kan, jf. § 131, indstille til statsforvaltningen at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke hertil, jf. dog stk. 2, skal optages i et bestemt botilbud efter denne lov, botilbud i boliger opført efter den nu ophævede lov nr. 378 af 10. juni 1987 om boliger for ældre og personer med handicap eller botilbud efter lov om almene boliger m.v., når

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- 5) det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Stk. 2. For personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, jf. § 124 a, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, og hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af den værge, statsforvaltningen har beskikket, jf. § 131, når

- 1) ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) det i det konkrete tilfælde vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde indstille til statsforvaltningen, at der træffes afgørelse om, at en person, der er optaget i et botilbud som nævnt i stk. 1, og som mangler evnen til at give informeret samtykke, kan flyttes til en anden tilsvarende bolig, hvor omsorgen for personen kan varetages, selv om betingelserne i stk. 1, nr. 1-5, ikke er opfyldt, hvis det skønnes at være i den pågældendes egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for, at den pågældende kan bevare tilknytning til sine pårørende.

Stk. 4. Det skal indgå i kommunalbestyrelsens vurdering efter stk. 1 og 2, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp til og opsyn med den pågældende.

Stk. 5. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 2 vil kunne påklages til statsforvaltningen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kan kommunalbestyrelsens indstilling ikke tiltrædes af den værge, statsforvaltningen har beskikket, jf. § 131, indstiller kommunalbestyrelsen til statsforvaltningen at træffe afgørelse om optagelse eller flytning til et bestemt botilbud efter stk. 2.

Sagsbehandling

§ 130. Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126 a, 127 og 128 skal der foreligge

- 1) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 2) oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje efter kapitel 16, der har været iværksat før den påtænkte afgørelse om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 3) oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og
- 4) pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Registrering, indberetning og handleplaner

§ 136. Optagelse i botilbud efter § 129 og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128, skal registreres og indberettes af tilbuddet til den kommunalbestyrelse, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med tilbuddet, jf. § 148 a i denne lov eller § 2 i lov om socialtilsyn. Har den borger, som indberetningen vedrører, ophold i et regionalt eller et kommunalt botilbud, skal tilbuddet desuden orientere den kommunale eller regionale driftsherre om magtanvendelsen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde handleplaner i overensstemmelse med § 141 for personer, for hvem der foretages foranstaltninger som nævnt i stk. 1.

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

Serviceovens § 141

...

Stk. 3. Handleplanen skal 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 m.v.

Stk. 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

...

Kilde: Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse, nr. 150 af 16. februar 2015

3.2 Beskrivelse af magtanvendelsesbekendtgørelsen

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 1

Magtanvendelse over for voksne efter serviceovens kapitel 24 omfatter fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten.

Stk. 2. Lovlig magtanvendelse omfatter:

- 1) Alarm- og pejlesystemer efter serviceovens § 125, stk. 1.
- 2) Alarm- og pejlesystemer efter serviceovens § 125, stk. 2, 2. pkt.
- 3) Særlige døråbnere efter serviceovens § 125, stk. 3.
- 4) Fastholdelse efter serviceovens § 126 og § 126 a.
- 5) Tilbageholdelse i boligen efter § 127.
- 6) Anvendelse af stofseler efter § 128.
- 7) Optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter serviceovens § 129.

Stk. 3. Indgreb efter serviceovens § 125, stk. 2, 1. pkt., er ikke magtanvendelse.

Stk. 4. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten kan alene iværksættes over for den personkreds, der er nævnt i serviceovens § 124 a, 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.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceoven

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8

I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens § 125, stk. 1, § 125, stk. 3 og § 127, revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende i kommunen, og senest 8 måneder efter kommunalbestyrelsens beslutning om iværksættelse af foranstaltningen.

Stk. 2. I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens § 128 revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende, dog senest 18 måneder efter kommunalbestyrelsens seneste beslutning om foranstaltningen.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 9

Registrering efter servicelovens § 136 skal foretages af tilbuddet på et af de særlige indberetningsskemaer, som kan findes på Socialstyrelsens hjemmeside, jf. dog stk. 2. Tilbuddet skal sende det udfyldte skema til den kommunalbestyrelse, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med tilbuddet, jf. § 148 a i lov om social service eller § 2 i lov om socialtilsyn. Har den borger, som indberetningen vedrører, ophold i et regionalt eller kommunalt botilbud, skal tilbuddet desuden orientere den kommunale eller regionale driftsherre om magtanvendelsen.

...

Stk. 3. Den kommunalbestyrelse, der er ansvarlig for borgerens ophold i tilbuddet, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, vurderer om indberetningen giver anledning til bemærkninger eller til ændringer i kommunalbestyrelsens afgørelser om borgerens forhold, jf. kommunalbestyrelsens forpligtigelse i medfør af § 148 i lov om social service.

...

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10

I tilfælde, hvor der sker overtrædelse af reglerne, i tilfælde, hvor der ikke foreligger beslutning om fortsat magtanvendelse, eller tilfælde, 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 efter reglerne i § 9.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 11

Registrering af foranstaltninger efter servicelovens § 125, stk. 1, § 125, stk. 2, 2. pkt., § 125, stk. 3 samt §§ 126-128 skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted.

Stk. 2. Registrerede foranstaltninger efter stk. 1 indberettes månedligt efter reglerne i § 9.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 14

Kommunalbestyrelsen følger udviklingen i anvendelsen af magt og andre indgreb i den personlige frihed over for de borgere, som kommunalbestyrelsen er ansvarlige for, jf. §§ 9 og 9b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, med henblik på en vurdering af behovet for opfølgning.

Stk. 2. Beretning forelægges årligt kommunalbestyrelsen.

Kilde: Bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven

Bilag 4 Principafgørelser

I dette bilag er en oversigt over de af Ankestyrelsens principafgørelser, som har relevans for undersøgelsen.

Alarmsystemer § 125 og tilbageholdelse § 127

C-10-02

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for at anvende personlig alarm og tilbageholdelse i boligen var opfyldt for en 28-årig mand, der måtte anses for at være i væsentlig grad udviklingshæmmet og i mange kortvarige episoder psykotisk. Der forelå tilstrækkelig lægelig og faglig dokumentation for, at han var ude af stand til at handle fornuftsmæssigt eller overskud konsekvenserne af sine handlinger i de situationer, hvor han uvarslet forlod boligen. Han havde meget beskedne evner til forståelse for og indsigt i netop farefulde eller potentielt farlige situationer for sig selv og andre.

Der var en nærliggende risiko for, at han, som skulle ledsages til alle aktiviteter, udsatte sig selv eller andre for væsentlig personskade ved at forlade boligen. Han havde i flere tilfælde forladt boligen i et bofællesskab uvarslet, heraf 2 gange gennem et vindue om natten. Han havde 2 gange opsøgt fremmede i deres hjem. Han kunne finde på at tage knive og andre genstande med sig, inden han forlod boligen. Der var desuden fare for at han selv blev udsat for personskade ved et trafikuheld, da han ikke var trafiksikker.

Yderligere pædagogiske foranstaltninger kunne ikke forhindre, at han pludseligt og uvarslet forlod boligen med de risici dette indebar. Selv om han havde persondækning døgnet rundt havde han alligevel frembudt udadrettet og voldelig adfærd. Det havde således ikke været muligt ved overtalelse at forhindre ham i at forlade boligen.

C-35-00

Ankestyrelsen fandt ikke, at betingelserne for at anvende personlig alarm eller tilbageholdelse i boligen var opfyldt for en 43-årig hjerneskadet kvinde med epilepsi. Ankestyrelsen fandt ikke, at der forelå tilstrækkelig lægelig dokumentation til at fastslå, om hun var omfattet af personkredsen. Ankestyrelsen fandt det desuden ikke godtgjort, at der var en nærliggende risiko for, at hun ved at forlade boligen udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Uvarslet bortgang og opdukken i "uheldige miljøer" var ikke tilstrækkeligt til at begrunde håndhævelse af magtanvendelse.

Ankestyrelsen lagde blandt andet vægt på, at hendes liv i mange år havde været præget af hjerneskaden og impulsivitet, at der var søgt om godkendelse af 8 måneders anvendelse af de omhandlede indgreb, hvor én til to uger efter tilbuddets vurdering var tilstrækkeligt, og at det med hensyn til medicinindtagelse ikke fremgik, at hun havde været forsvundet i lange perioder. Time-varende fravær skulle ikke øge risikoen for epileptiske anfald.

Fastholdelse m.v. § 126

C-14-08

Skærmning på plejehjem af en ældre mand var omfattet af servicelovens bestemmelse om fastholdelse, men ikke af bestemmelsen om tilbageholdelse i boligen. Den ældre mand havde en udadreagerende adfærd og måtte ikke være på fællearealerne uden personale og blev fulgt tilbage til egen stue, hvis der ikke var personale til at følge ham rundt.

C-59-05

Servicelovens kapitel om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten indeholder en udtømmende opregning af, hvilken magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed, der lovligt kan finde sted inden for det sociale område.

En kommunes beslutning om at kunne låse en voksen person inde på sit værelse kunne derfor ikke anses for omfattet af reglerne i servicelovens kapitel om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Det sociale nævn og Ankestyrelsen havde ikke kompetence til at vurdere lovligheden af foranstaltningen.

Anvendelse af stofseler § 128

57-10

Betingelserne for fastspænding med stofsele af en 47-årig kvinde var opfyldt så længe opdeling af et brud på kvindens ene ben fandt sted samt i genoptræningsperioden.

Begrundelsen var, at kvindens psykiske udviklingsniveau var stærkt nedsat, og at hun desuden led af epileptiske anfald. Kvinden havde ikke forståelse for, at hun ikke måtte støtte på det brækkede ben, og der var risiko for, at hun i forbindelse med fald kunne få nye brud.

C-36-00

Ankestyrelsen har i et principielt møde behandlet 2 sager om magtanvendelse i forbindelse med anvendelse af beskyttelsesmidler i form af fastspænding med stofseler.

I begge sager blev det lagt til grund, at de pågældende personer - der begge led af svær demens - var omfattet af personkredsen og at fastspændingen med stofseler visse gange skete mod deres vilje.

Ankestyrelsen fandt det ikke godtgjort i nogen af sagerne, at betingelserne for anvendelse af fastspænding med stofseler var opfyldt, idet der ikke fandtes at være en nærliggende risiko for at personerne ville udsætte sig selv for at lide væsentlig personskade ved fald, og at forholdene gjorde anvendelsen af stofseler absolut påkrævet for at hindre fald.

Ankestyrelsen lagde i sagerne vægt på, at stor motorisk uro, fysisk og verbal aggressivitet og et behov for hvile ikke i sig selv var tilstrækkeligt til at anse betingelserne for opfyldt.

Fastspænding med stofseler kan alene anvendes for at hindre fald og ikke for at begrænse en persons mobilitet ved for eksempel utryghed, aggressivitet, hvileløs omvandring og træthed.

Optagelse i særlige botilbud uden samtykke § 129

6-15

En borger, som har behov for et særligt botilbud, og som ikke kan give informeret samtykke til en flytning, kan ikke flyttes fra et aflastningstilbud til andet botilbud, selvom værgeren giver samtykke.

Værgeren kan give samtykke til et aflastningstilbud eller ved akut behov, men værgeren kan ikke give samtykke til et nyt ophold i særligt botilbud, når borgeren ikke er i stand til at give sit samtykke. Dette gælder også, selv om det nye tilbud er et midlertidigt tilbud efter servicelovens § 107.

65-14

For at en kommune kan indstille en borger til et bestemt botilbud uden borgerens samtykke kræves det, at der er en ledig plads på bostedet.

Optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 1, kan ske, når flytningen er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig, og den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger, og den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og det derfor er uforsvarligt ikke at sørge for flytning. Kommunen kan indstille borgeren til et bestemt botilbud på baggrund af oplysninger om borgers aktuelle funktionsniveau, for herved at opnå størst mulig sikkerhed for, at der sker optagelse i et botilbud, som aktuelt og på længere sigt vil kunne tilbyde nødvendig og relevant hjælp og støtte, idet flytning fra et botilbud til et andet kun kan ske i ganske særlige tilfælde.

Da der er tale om en aktuel løsning i en konkret situation, indebærer kravet om indstilling til et bestemt botilbud et krav om en ledig plads, idet Statsforvaltningen om nødvendigt kan beslutte, at en optagelse skal ske straks. Kravet om en ledig plads vil også være opfyldt, hvis der inden for en nærmere angiven kortere periode er en ledig plads i botilbuddet. Det er ikke tilstrækkeligt, at der er oplysninger om en forventet ledig plads.

En flytning af en borger med en sjælden diagnose, som var indstillet til flytning til en særlig enhed på et demenscenter, hvor der ikke var en ledig plads, kunne derfor ikke godkendes.

53-13

Flytning uden samtykke efter servicelovens § 129

Når en person er omfattet af den personkreds, som hører under reglerne om magtanvendelse, har nævnet kompetence til at behandle en sag om flytning uden samtykke.

Bestemmelsen om flytning uden samtykke skal anvendes, når flytningen skyldes, at den fornødne hjælp ikke kan gives i personens hidtidige bolig, når en institution lukker/nedlægges eller en person skal overgå fra en institution for børn og unge til et botilbud for voksne.

Ankestyrelsen vurderer, at det uanset årsag til flytning er indgribende i en persons tilværelse at skulle flytte uden at være i stand til at give et informeret samtykke til en flytning og optagelse i et bestemt botilbud.

Formålet med reglerne om magtanvendelse er at beskytte den borger, der på grund af psykisk nedsættelse af funktionsevnen ikke kan tage vare på sig selv.

Frit valg af botilbud efter servicelovens § 108

Reglerne om frit valg af botilbud gælder også for personer, der er flyttet til et botilbud efter reglerne om magtanvendelse.

Reglerne om frit valg betyder generelt, at en person, der visiteres til et botilbud, har mulighed for frit at vælge et andet, tilsvarende botilbud, end det kommunen har besluttet. Det er dog en betingelse, at tilbuddet er egnet til at opfylde personens behov, og at det ikke er væsentligt dyrere.

Den personlige værge indtræder i personens sted og kan handle på hans vegne. Værgeren kan derfor vælge et andet botilbud, hvis dette er egnet og ikke væsentligt dyrere.

Kommunen skal forud for indstillingen om flytning uden samtykke, træffe afgørelse om valg af botilbud. Hvis værgeren og kommunen ikke kan komme til enighed, kan spørgsmålet om valg af botilbud indbringes for nævnet.

20-11

En hjerneskadet mand, der var optaget i et botilbud, kunne flyttes uden samtykke til et andet tilsvarende botilbud tættere på sin hustru og øvrige familie.

Ankestyrelsen vurderede, at der var tale om et ganske særligt tilfælde, og at der var dokumentation for, at en flytning ville være i mandens egen interesse.

Der blev lagt vægt på, at arten og omfanget af mandens hjerneskade medførte, at han ikke genkendte eller genkaldte sig de personer, der omgav ham i det daglige. Til gengæld genkaldte han sig oplysninger om hustruen og sønnen og tilværelsen inden ulykken. En hyppigere kontakt til hustruen måtte derfor betragtes som en væsentlig forbedring af hans livskvalitet.

19-11

En hjerneskadet ung kvinde, der var optaget i et botilbud, kunne ikke uden samtykke flyttes til et andet tilsvarende botilbud tættere på sin mor.

Ankestyrelsen vurderede, at der ikke i sagen var dokumentation for, at en flytning af kvinden ville være i kvindens egen interesse, idet det ikke var beskrevet, hvordan kvinden profiterede af sin mors besøg.

C-20-07

En ændring fra midlertidigt aflastningsophold - uanset varigheden heraf - til optagelse i særligt botilbud med henblik på længerevarende eller permanent ophold udgjorde en sådan ændring i perspektivet for en kvindes ophold, at magtanvendelsesreglerne skulle bruges i en situation som denne, hvor kvinden manglede evnen til at give samtykke. Der var ikke tale om en fysisk flytning, idet hun fortsat skulle have ophold samme sted.

Ved vurderingen af betingelserne for optagelse i særlige botilbud uden samtykke skulle der tages udgangspunkt i kvindens boligsituation før flytningen til det midlertidige botilbud, jf. principafgørelse C-9-03. Der skulle således ikke tages udgangspunkt i, om kvindens behov for hjælp, pleje, overvågning m.v. blev dækket i tilstrækkeligt omfang under opholdet i det aktuelle midlertidige botilbud.

C-5-06

Ankestyrelsen fandt, at der ikke var dokumentation for, at kvinden havde modsat sig flytning. Endvidere fandt Ankestyrelsen, at kvinden ikke var i stand til at give et informeret samtykke til flytningen, og at dette skyldtes en aldersbetinget mental svækkelse, som var fremadskridende.

Idet der forelå samtykke fra værgeren, skulle sagen derfor behandles efter servicelovens § 109 e, stk. 2, og kommunen burde derfor have truffet en afgørelse.

C-10-05

Ankestyrelsen fandt, at en 90-årig dement kvinde, der ikke var i stand til at tage vare på sig selv, opfyldte betingelserne for optagelse i særligt botilbud uden samtykke.

Ankestyrelsen fandt endvidere, at kvinden skulle optages på plejehjemmet A, således som det sociale nævn havde truffet afgørelse om.

Ankestyrelsen lagde herved vægt på, at kvindens omfattende behov for pleje og omsorg døgnet rundt kunne varetages af plejehjemmet A, at kvinden havde været på

aflastningsophold på plejehjemmet A og var faldet godt til. Ankestyrelsen lagde videre vægt på, at der ikke forelå sådanne afgørende omstændigheder, der kunne begrunde en tilsidesættelse af kommunens valg af plejehjem A.

C-45-04

En kommunes usikkerhed om, hvorvidt en kvinde med fremadskridende demens var omfattet af servicelovens § 109 e, stk. 2, kunne ikke alene begrunde indstilling til nævnet om optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke efter bestemmelsens stk. 1.

Kommunen var forpligtet til at foretage en relevant vurdering efter indhentelse af en speciallægefaglig udtalelse.

C-42-04

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for at optage en 81-årig dame med fremadskridende demens i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt.

Ankestyrelsen har herved lagt vægt på, at hun havde været udsat for talrige fald i hjemmet, og at hun flere gange havde været så svært dehydreret, at indlæggelse havde været nødvendig. Hun var endvidere mindst to gange blevet fundet hjælpeløs uden for sin lejlighed.

Ved seneste indlæggelse havde kvinden ikke kunnet finde rundt og havde ikke kunnet varetage sine basale fysiske behov som mad, drikke og toiletbesøg.

Kvinden nægtede at modtage nogen form for hjælp i sin lejlighed. Hendes lejlighed havde været beskrevet som meget snavset. Kvinden havde ligeledes nægtet at tage imod den mad, som kommunen havde forsøgt at levere til hende.

Ved udskrivelse fra sygehus efter at have været indlagt i hjælpeløs og svært dehydreret tilstand, nægtede kvinden fortsat at modtage nogen form for hjælp i sin lejlighed, herunder mad.

Ankestyrelsen fandt, at kvinden som følge af sin demenslidelse ikke kunne tage fornuftmæssigt stilling til spørgsmålet om fremtidige boligforhold. Ankestyrelsen vurderede desuden, at flytningen til plejehjem måtte anses for absolut påkrævet for, at hun kunne få den nødvendige hjælp, og at hjælpen ikke kunne gennemføres i egen lejlighed. Det vurderedes endvidere, at kvinden ikke kunne overskue konsekvenserne af sine handlinger, og at hun udsatte sig selv for at lide væsentlig personskade.

C-36-04

Betingelserne for at flytte en 36-årig kvinde, der var infantil autist, til et særligt botilbud uden samtykke var ikke opfyldt. Kvinden boede sammen med sin mor, der ikke længere magtede at varetage den nødvendige hjælp og omsorg i forhold til datteren, men som fortsat ønskede at have hende boende hjemme.

Ankestyrelsen fandt ikke, at det var godtgjort, at kvinden ikke kunne få den fornødne hjælp på anden og mindre indgribende måde end ved optagelse i det særlige botilbud, og at hjælpen ikke kunne gennemføres i den hidtidige bolig.

Personalet fra hjemmeplejen havde beskrevet en række tilfælde af omsorgssvigt fra moderens side, ligesom kvinden i flere tilfælde havde slået sig selv. Ankestyrelsen fandt imidlertid ikke, at dette var tilstrækkeligt til, at kvinden kunne anses for at udsætte sig selv for at lide væsentlig personskade ved at blive boende sammen med moderen.

C-12-04

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for at optage en 76-årig udtalt dement mand i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt.

Manden levede under stærkt uhygiejniske forhold, og han led blandt andet af diabetes og åbne skinnebenssår. Han havde adskillige gange været indlagt på sygehuset på grund af infektioner i sårene, der i flere tilfælde havde været fyldt med maddiker. Manden kunne ikke gå, og han skulle derfor have hjælp til at hente mad og drikke. Han var indimellem medicinvægrende.

Manden havde nægtet hjemmeplejen adgang til huset, og hjemmesygeplejens skift af mandens skinnebenssår måtte ske i en campingvogn, der var stillet op på grunden. Hjemmeplejen havde desuden vurderet, at det næppe ville være muligt at gennemføre den nødvendige hjælp i mandens hus på grund af husets dårlige tilstand.

Ankestyrelsen fandt, at manden ikke kunne overskue konsekvenserne af sine handlinger, og at han ikke selv kunne varetage behovet for pleje, behandling og den hygiejne, der var nødvendig blandt andet for at undgå, at der kom yderligere infektioner i sårene, og at han derved udsatte sig selv for alvorlig personskade.

Ankestyrelsen fandt desuden, at den nødvendige hjælp ikke kunne gennemføres i mandens hus, og at det ville være uforsvarligt ikke at sørge for flytning til plejecentret, hvor han kunne få den nødvendige hjælp og pleje.

C-28-02

Betingelserne for flytning af en kvinde med Downs syndrom og tiltagende demens fra hendes hidtidige botilbud til et andet botilbud med bedre fysiske pladsforhold var ikke opfyldt. Flytningen kunne ikke anses for absolut påkrævet for at hun kunne få den nødvendige hjælp, idet der ikke var dokumenteret tilstrækkelig reel risiko for at hun udsatte sig for alvorlig personskade ved at forblive i den nuværende bolig.

De fysiske pladsforhold i det hidtidige botilbud medførte problemer med at håndtere kvindens nuværende helbredstilstand på en værdig måde. Disse problemer var imidlertid ikke tilstrækkelige til at lovens betingelse om udsættelse for alvorlig personskade var opfyldt.

Der var i sagen desuden angivet nogle muligheder for ændringer af de fysiske rammer på en sådan måde, at der kunne tages hensyn til kvindens nuværende tilstand.

C-1-02

Betingelserne for flytning af en dement kvinde fra en særlig gerontopsykiatrisk afdeling på et plejehjem til en somatisk afdeling på et andet plejehjem - eller eventuelt på samme plejehjem - var ikke opfyldt, idet det ikke var absolut påkrævet for at hun kunne få den nødvendige hjælp. Der var ikke dokumenteret en tilstrækkelig reel risiko for at kvinden udsatte sig for alvorlig personskade ved at forblive i den nuværende plejhjemsbolig. Den nødvendige hjælp, som kvinden havde behov for, kunne fortsat gennemføres i denne bolig.

Ankestyrelsen var opmærksom på, at kvinden i sin nuværende tilstand - hvor hun var indadvendt og frygtssom - havde problemer med at klare det urolige og støjende miljø på den gerontopsykiatriske afdeling samt at personalets beskyttelse af hende ved at skærme hende på hendes værelse kunne medføre tab af træning og socialt samvær. Disse forhold var imidlertid ikke tilstrækkelige til at lovens betingelse om at udsætte sig for alvorlig personskade var opfyldt.

C-49-01

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke ikke var opfyldt for en 82-årig kvinde, som havde følger efter lettere demens og hjerneblødning i form af en særdeles svingende psykisk funktionsevne.

Ankestyrelsen fandt således ikke, at det var dokumenteret, at kvinden led af en betydelig og varig nedsat psykisk funktionsevne.

Ankestyrelsen fandt det heller ikke absolut påkrævet, at hun skulle optages i et særligt botilbud for at hun kunne få den nødvendige hjælp og at hjælpen ikke kunne gennemføres i hendes egen bolig.

Ankestyrelsen fandt endvidere ikke, at det kunne anses for tilstrækkeligt dokumenteret, at hun ikke kunne overskue konsekvenserne af sine handlinger og ville udsætte sig selv for alvorlig personskade ved at forblive i egen bolig og at det ville være uforsvarligt ikke at sørge for en flytning.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at kvinden følte afmagt og tristhed over sin egen situation præget af isolation på grund af familiens død og præget af fysiske handicaps i form af halvsidig lammelse, en afmagt og tristhed der blev projiceret ud over omverdenen, som hun forholdt sig meget aggressivt overfor.

Ankestyrelsen lagde endvidere vægt på, at kvinden under en psykiatrisk hospitalsindlæggelse havde fremtrådt rolig og ikke agiteret eller anspændt, uden åben

psykotisk tankeindhold og ikke mistænkt sværere deprimeret. Hun var dog ganske vredladen og udsældende men kunne korrigeres heri.

Ankestyrelsen lagde vægt på lovens forarbejder og fandt, at den nødvendige hjælp kunne ydes forsvarligt på en anden og mindre indgribende måde.

Ankestyrelsen bemærkede afslutningsvist, at det var kritisabelt, at kommunen ikke, i forbindelse med indstillingen om flytning, havde anmodet statsamtet om at beskikke en værge for kvinden. Ankestyrelsen henviste til, at bestemmelsen om værgebeskikkelse, i følge lovens forarbejder, er en retsgaranti.

C-26-01

Flytning af en dement person fra en amtskommunal boform til et kommunalt plejehjem forudsatte, at betingelserne om optagelse i et bestemt botilbud efter reglerne om magtanvendelse for voksne var opfyldt.

C-29-01

Flytning af en svært dement person fra en skærmet afdeling til almindelig afdeling inden for samme plejehjem var et fysisk indgreb i selvbestemmelsesretten, som skulle vurderes efter reglerne om magtanvendelse for voksne.

Ankestyrelsen lagde blandt andet vægt på ordlyden og formålet med servicelovens nugældende magtanvendelsesregler, som er trådt i kraft senere end reglerne om plejehjem og beskyttede boliger.

C-34-00

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt for en 66-årig mand, der led af hastigt progredierende demens af frontal karakter.

Ankestyrelsen fandt, at han var omfattet af personkredsen, selvom han ikke tidligere havde modtaget hjælp efter serviceloven, idet han ville være berettiget til massiv hjælp ved udskrivning fra sygehus.

Ankestyrelsen fandt, at der var dokumenteret tilstrækkelig risiko for, at han udsatte sig for alvorlig personskade ved at forblive i egen bolig, og at det var uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Ankestyrelsen fandt, at en flytning var absolut påkrævet for, at han kunne få den nødvendige hjælp, og at han var ude af stand til at overskue konsekvenserne af sine handlinger.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at han led af hastigt progredierende demens af frontal karakter, som ville føre ham til en ganske hjælpeløs tilstand. Ankestyrelsen lagde desuden vægt på, at han havde behov for døgnpleje

C-33-00

Ankestyrelsen fandt, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt for en 43 årig mand, der led af fremskreden Chorea Huntingtons sygdom.

Ankestyrelsen fandt, at der var dokumenteret tilstrækkelig risiko for, at han ville udsætte sig selv for alvorlig personskade ved at forblive i egen bolig, og at det ville være uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Ankestyrelsen fandt, at en flytning var absolut påkrævet, for at han kunne få den nødvendige hjælp. Han fandtes ude af stand til at kunne overskue konsekvenserne af sine handlinger.

Ankestyrelsen lagde vægt på, at han havde en mangeårig, kronisk fremadskridende hjernesygdom i alvorlig udvikling uden mulighed for standsning eller behandling af lidelsen.

Ankestyrelsen lagde desuden vægt på, at det trods massiv støtte fra hjemmeplejen, ikke kunne forhindres, at han udsatte sig selv for alvorlig personskade, ved ikke at indtage tilstrækkelig føde eller væske. Efter en lægelig vurdering havde hans liv fysisk været i fare inden tvangsindlæggelse, og han vurderedes helt ude af stand til at tage vare på sig selv. Ankestyrelsen fandt det overvejende sandsynligt, at han på ny ville bringe sit liv i fare.

C-26-00

Ankestyrelsen fandt ikke, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt på nuværende tidspunkt for en 64-årig mand, der led af en betydelig demenstilstand, udløst af et mangeårigt konstant alkoholmisbrug, og som levede under stærkt uhygiejniske forhold, der kunne være sundhedsskadelige.

Ankestyrelsen fandt ikke, at der var dokumenteret tilstrækkelig risiko for, at han udsatte sig selv for alvorlig personskade ved at forblive i egen bolig.

Ankestyrelsen fandt, at han havde levet under de i sagen beskrevne forhold igennem mange år, og at 3 episoder i 1996 og 2000 ikke var af en sådan art, at han kunne anses for at ville udsætte sig selv for alvorlig personskade ved ophold i egen bolig, og det derfor var uforsvarligt ikke at sørge for flytning. Ankestyrelsen fandt videre, at den nødvendige hjælp kunne ydes forsvarligt på en anden og mindre indgribende måde.

Ankestyrelsen lagde vægt på lovens forarbejder samt Socialministeriets vejledning om magtanvendelsesreglerne. Ankestyrelsen lagde desuden vægt på, at de stærkt uhygiejniske forhold i boligen eventuelt kunne afhjælpes ved hjælp og tilsyn fra hjemmeplejen, idet manden via advokat havde udtrykt åbenhed heroverfor.

Ankestyrelsen lagde også vægt på, at der ikke var beskrevet indlæggelser på grund af madforgiftning eller en forværring af tilstanden, og at han under indlæggelse på psykiatrisk afdeling fik det bedre, men at han under midlertidigt ophold på plejehjem vendte tilbage til tidligere livsstil med indtagelse af alkohol og opbevaring af fordærlige madvarer m.m.

C-21-00

Ankestyrelsen fandt ikke, at betingelserne for optagelse i et bestemt botilbud uden samtykke var opfyldt for en 77-årig kvinde, der led af schizofreni siden 1950, og som siden 1980'erne havde været indlagt 6 gange på psykiatrisk afd. på grund af medicinsvigt samt havde en mani med indkøb af mad med efterfølgende indtagelse af fordærvet mad.

Ankestyrelsen fandt ikke, at optagelse i det bestemte botilbud var absolut påkrævet for, at hun kunne få den nødvendige hjælp, og at hjælpen ikke kunne gennemføres i hendes egen bolig.

Ankestyrelsen fandt tillige ikke, at der var dokumenteret tilstrækkelig risiko for, at hun udsatte sig selv for alvorlig personskaade ved at forblive i egen bolig.

Ankestyrelsen fandt, at den nødvendige hjælp kunne ydes forsvarligt på en anden og mindre indgribende måde, for eksempel ved jævnlig gennemgang af madvarer samt muligheden for administration af hendes pension. Ankestyrelsen lagde vægt på lovens forarbejder samt Socialministeriets vejledning til magtanvendelsesreglerne.

Ankestyrelsen lagde herefter vægt på, at kvinden i en knap 20-årig periode havde været indlagt 6 gange på grund af medicinsvigt som følge af flytning, modvilje mod medicin og giftfrygt. Ankestyrelsen lagde også vægt på, at der ikke var beskrevet indlæggelser på grund af madforgiftning eller forværring af tilstanden, ligesom hjemmeplejen og hjemmesygeplejen ikke var nægtet adgang til boligen.

Bilag 5 Tabeller

Tabel 1 Indberettede magtanvendelser i 2012

	Antal indberettede magtanvendelser	Antal kommuner som har indberettet magtanvendelser
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	272	56
Fastholdelse (§ 126)	564	58
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1344	61
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	36	52
Stofseler (§ 128)	550	58
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	154	53
Magtanvendelse uden for serviceloven	46	52
Magtanvendelse i alt*	2335	56

Note: Bygger på svar fra mellem 52 og 61 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 56 kommuner har oplyst.

Tabel 2 Indberettede magtanvendelser i 2013

	Antal indberettede magtanvendelser	Antal kommuner som har indberettet magtanvendelser
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	369	57
Fastholdelse (§ 126)	457	64
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1376	66
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	49	56
Stofseler (§ 128)	389	60
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	137	56
Magtanvendelse uden for serviceloven	66	55
Magtanvendelse i alt*	2073	60

Note: Bygger på svar fra mellem 55 og 66 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 60 kommuner har oplyst.

Tabel 3 Godkendte magtanvendelser i 2012

	Godkendte magtanvendelser 2012	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	163	51
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1393	56
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	36	47
Stofseler (§ 128)	220	51
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	110	48
Magtanvendelse i alt*	2045	55

Note: Bygger på svar fra mellem 47 og 56 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 55 kommuner har oplyst.

Tabel 4 Godkendte magtanvendelser i 2013

	Godkendte magtanvendelser 2013	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	245	53
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	1051	62
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	13	49
Stofseler (§ 128)	138	52
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).	109	51
Magtanvendelse i alt*	1591	58

Note: Bygger på svar fra mellem 49 og 62 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 58 kommuner har oplyst.

Tabel 5 Ikke godkendte magtanvendelser i 2012

	Ikke godkendte magtanvendelser 2012	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	20	40
Fastholdelse (§ 126)	132	46
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	273	45
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	4	39
Stofseler (§ 128)	2	39
Magtanvendelse i alt*	521	51

Note: Bygger på svar fra mellem 39 og 46 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 51 kommuner har oplyst.

Tabel 6 Ikke godkendte magtanvendelser i 2013

	Ikke godkendte magtanvendelser 2013	Antal kommuner
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)	25	43
Fastholdelse (§ 126)	127	50
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	199	49
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	25	43
Stofseler (§ 128)	1	42
Magtanvendelse i alt*	568	53

Note: Bygger på svar fra mellem 42 og 50 kommuner, hvilket fremgår af kolonnen yderst til højre.

*Antallet er ikke summen af de ovenstående angivelser af antal magtanvendelser, men et oplyst tal fra kommunerne, som alene 53 kommuner har oplyst.



Ankestyrelsen

Bilag 6 Indkaldelsesbrev

Xxx Kommune
Att.: Chefen for ældreområdet

Praksisundersøgelse om kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for voksne med demens

Ankestyrelsen gennemfører en praksisundersøgelse undersøgelse af kommunernes håndtering af reglerne om magtanvendelse i forhold til borgere med demens. Det vil sige borgere, som har en psykisk funktionsnedsættelse, der er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende.

Vi anmoder derfor [kommune] om at indsende 8 sager, så de er Ankestyrelsen i hænde senest

tirsdag d. 3. marts 2015

Af hensyn til den fremtidige dialog om praksisundersøgelsen skal Ankestyrelsen bede om, at der udpeges en kontaktperson i kommunen hurtigst muligt. Navn, e-mail, og tlf.nr. bedes indberettet til Ankestyrelsen på metodeogpraksis@ast.dk mærket journalnummer 2015-0062-05329 i emnefeltet.

Sager der indkaldes

Undersøgelsens vil have fokus på sager, hvor der har været anvendt indgreb efter servicelovens regler om magtanvendelse.

Der vil ved vurderingen af sagerne være særligt fokus på, i hvilket omfang kommunerne har været opmærksom på afgrænsningen mellem omsorgsforpligtelse, magtanvendelse efter serviceloven og nødretslige betragtninger.

Samtlige akter i sagerne bedes indsendt. Vi beder kommunen være særlig opmærksom på at indsende akter fra hele forløbet af sagsbehandlingen, herunder oplysninger i fortegnelser over akter, der kan være relevante for sagen. Foreligger der sagsakter elektronisk, bedes disse udskrevet og medsendt sagen.

Vi henleder opmærksomheden på, at vi ved undersøgelsen vil lægge til grund, at vi har modtaget samtlige sagsakter, og at vi derfor kan bedømme sagen på samme grundlag, som kommunen har haft. Det kan således ikke forventes, at vi efterfølgende retter henvendelse

til kommunerne om eventuelle manglende akter, hvilket kan få indflydelse på vurderingen af kommunens afgørelse.

Akterne bedes indsendt i kopi, idet akterne ikke vil blive returneret. Det er ikke nødvendigt, at anonymisere akterne. Alle akter makuleres efter den endelige afrapportering af undersøgelsen.

Sagerne bedes indsendt samlet. Alle sagsakter skal indsendes pr. post.

Udvælgelse af sager, der skal indsendes

For at sikre en tilfældig udvælgelse af sagerne, skal kommunerne udvælge sagerne således, at første sag vedrører den nyeste afgørelse om magtanvendelse truffet før 31. december 2014, den anden sag vedrører den næstnyeste afgørelse før 31. december og så fremdeles, indtil det relevante antal sager er fundet.

Sagerne må ikke være anket og videresendt til Ankestyrelsen med henblik på behandling. Sager, hvor afgørelsen efter remonstration er ændret, og sagen herefter ikke er videresendt til Ankestyrelsen, indgår i undersøgelsen.

Undersøgelsens omfang

Praksisundersøgelsen omfatter i alt 14 kommuner, hvor der har været anvendt indgreb efter servicelovens magtanvendelsesregler.

Ankestyrelsen skal anmode [kommune] om at indsende 8 sager. Hvis det er muligt, skal vi bede om, at sagerne fordeles sig på følgende måde:

- 2 sager om fastholdelse, servicelovens § 126
- 2 sager om tilbageholdelse, servicelovens § 127
- 2 sager om stofselser, servicelovens § 128 samt
- 2 sager om ikke godkendt magtanvendelse, der ligger uden for serviceloven.

Hvis kommunen ikke har mulighed, at udvælge sager efter nævnte sagsfordeling, skal vi bede om, at sagerne udvælges, således at de fire lovområder, så vidt muligt er repræsenteret blandt de sager, der sendes til Ankestyrelsen.

Indsendelse af sager:

Akterne bedes indsendt i kopi, idet akterne ikke vil blive returneret. Det er ikke nødvendigt, at anonymisere akterne. Alle akter makuleres efter den endelige afrapportering af undersøgelsen.

Sagerne bedes **indsendt samlet** pr. post til:

Ankestyrelsen, Metode og Praksis, att. Finn Hess, Teglholmegade 3, 2450 København SV.

Alternativt kan sagerne indsendes elektronisk. Ved elektronisk indsendelse af sager, skal kommunen benytte følgende procedure:

- Send sagerne krypteret til: sikkermail@ast.dk
- Udfyld emnefeltet med "att. Finn Hess – Magtanvendelse".
- Husk at scanne ikke-digitale akter ind, hvis der findes sådanne.
- Det er vigtigt, at kommunen ikke skriver personfølsomme oplysninger (cpr-nummer) i emnefeltet, da dette ikke er krypteret.
- Send sagens akter i PDF-format. Vi foretrækker, at akterne er samlet i ét dokument, men vi kan godt håndtere flere PDF-dokumenter pr. sag.
- Send én sag pr. mail. Vær dog opmærksomme på, at vores sikre mail har en begrænsning på 25 mb pr. mail. Fylder mailen mere end 25 mb kan vi ikke modtage den. Hvis sagen er meget stor, bør I derfor tjekke, at den ikke overskrider denne grænse, og sagen sendes i flere mails.
- Giv besked til Finn Hess – enten via mail eller telefon – når I har sendt sagerne. Så holder vi øje med, om de kommer frem og sender en bekræftelse til jer, når det er sket.

Metode og opfølgning

Praksisundersøgelsen omfatter et mindre antal sager fra hver kommune og undersøgelsen sigter dermed ikke på at vurdere praksis i den enkelte kommune. Kommunerne vil blive vurderet under ét. Ankestyrelsen vil dog give en konkret tilbagemelding på de enkelte sager, når den foreløbige afrapportering sendes til kommunerne.

Det forventes, at resultaterne fra undersøgelsen vil kunne præsenteres for de deltagende kommuner i 3. kvartal 2015.

Det bemærkes i øvrigt, at de praksisundersøgelser, som kommunen deltager i, skal forelægges kommunalbestyrelsen på et møde, jf. retssikkerhedslovens § 79a.

Den samlede undersøgelse om håndtering af magtanvendelsesreglerne over for voksne, som praksisundersøgelsen er en del af, vil desuden blive offentliggjort på Ankestyrelsens hjemmeside.

Hvorfor kommunen er udvalgt

Formålet med praksisundersøgelser er at belyse praksis og administration i kommunerne via en stikprøveundersøgelse. Kommunerne er udvalgt blandt befolknings større og store kommuner beliggende i forskellige dele af landet og med forskellig grad af urbanisering.

En samlet oversigt over de kommuner, der deltager i undersøgelsen, fremgår af bilag 1.

Yderligere information om Ankestyrelsens praksisundersøgelser findes på Ankestyrelsens hjemmeside www.ast.dk under praksisundersøgelser.

Eventuelle spørgsmål vedrørende indsendelse af sagerne bedes rettet til Finn Hess, tlf. 61 89 75 00, e-mail metodeogpraksis@ast.dk.

Venlig hilsen

Finn Hess
Fuldmægtig
Metode og Praksis

Dir. tlf.: 61 89 75 00
Mail: fhe@ast.dk

Ankestyrelsen

Teglholmgade 3,
2450 København SV, www.ast.dk
Mail: ast@ast.dk, Tlf.: 33 41 12 00
Åbningstid: 9.00-15.00 alle hverdage

*Fortrolige og personfølsomme oplysninger
skal sendes til sikkermail@ast.dk*

Bilag 7 Måleskema

Måleskema til undersøgelse af kommunernes praksis i sager om håndtering af magtanvendelse over for voksne med demens

Identifikation af sagen

Kommune _____

Kommune nr. _____

Sags nr. _____

Sagsbehandler (initialer) _____

1. Grundoplysninger

1.1. Borgerens fødselsdato

Dato: dd.mm.åååå _____

1.2. Køn

- ☐ Mand
☐ Kvinde

2. Oplysninger om kommunens afgørelse

2.1. Hvad omhandler sagen?

- ☐ Akut fastholdelse efter § 126
☐ Godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127
☐ Ikke godkendelse af tilbageholdelse, jf. § 127
☐ Tilbageholdelse uden forudgående tilladelse, jf. § 127.
☐ Godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128
☐ Ikke godkendelse af brug af stofseler, jf. § 128
☐ Brug af stofsele uden forudgående tilladelse, jf. § 128.
☐ Magtanvendelse uden for serviceloven

Evt. bemærkninger:

2.2 Ved akut fastholdelse efter § 126 og magtanvendelse uden for serviceloven samt magtanvendelse uden forudgående tilladelse:

2.2.1. Dato for udøvelsen af indgrebet

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
- ☐ Fremgår ikke

2.2.2. Dato for registrering af indgrebet

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
- ☐ Fremgår ikke

2.2.3. Dato for indberetningen af indgrebet til kommunen

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
- ☐ Fremgår ikke

2.2.4. Dato for kommunens afgørelse/vurdering af det indberettede indgreb

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
- ☐ Fremgår ikke

2.3. Hvilken form for fastholdelse har været anvendt

- ☐ Ført hånd
- ☐ Førergreb
- ☐ Guidning
- ☐ Ulovlig
- ☐ Andet
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

2.4. Vurderer kommunen, at fastholdelsen har været berettiget?

- ☐ Ja
☐ Nej

Evt. bemærkninger:

2.4.1. Hvis nej til spm. 2.4, har kommunen da anvist alternativer til indgrebet?

- ☐ Ja
☐ Nej

Evt. bemærkninger:

2.5 Ved ansøgninger om tilbageholdelse efter § 127 eller brug af stofseler efter § 128:

2.5.1. Dato for anmodningen om tilladelse til indgreb fra institutionen til kommunen?

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
☐ Fremgår ikke

2.5.2. Dato for kommunens afgørelse

Dato: dd.mm.åååå

- ☐ Dato _____
☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

2.6. Ved indgreb uden for serviceloven, hvilken situation har der da været tale om?

- ☐ Fiksering
- ☐ Sundhedsmæssig behandling
- ☐ Nødværge
- ☐ Frihedsberøvelse
- ☐ Andet _____

Evt. bemærkninger:

2.7. Har borgeren fået udarbejdet en handleplan, jf. SEL § 141?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

2.7.1. Hvis ja til spm. 2.7, er handleplanen vedlagt sagen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3. Den materielle vurdering af kommunens afgørelse

3.1. Er afgørelsen samlet set rigtig?

- ☐ Ja, afgørelsen er i overensstemmelse med regler og praksis
- ☐ Nej, afgørelsen ville blive ændret eller hjemvist, hvis det havde været en klagesag

Evt. bemærkninger:

3.2. I hvilket omfang er sagen oplyst?

- ☐ Ingen oplysninger mangler
- ☐ Enkelte mindre væsentlige oplysninger mangler
- ☐ Flere og/eller væsentlige oplysninger mangler
- ☐ Afgørende oplysninger mangler

Evt. bemærkninger:

3.3. Har kommunen indhentet relevante oplysninger?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.4 Har kommunen ved afgørelsen/vurderingen inddraget følgende:

	Ja	Nej	Evt. bemærkninger
Den aktive omsorgspligt, pligten til pleje og anvendelse af socialpædagogiske tiltag	☐	☐	
At tilstræbe frivillig medvirken	☐	☐	
At foretage den mindst indgribende foranstaltning	☐	☐	
At foretage indgreb så	☐	☐	

	Ja	Nej	Evt. bemærkninger
skånsomt og kortvarigt som muligt			_____

Evt. bemærkninger

3.5. Har kommunen foreslået konkrete alternativer til magtanvendelse?

- ☐ Ja
☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.5.1. Hvis ja til spm. 3.5, er de da umiddelbart anvendelige for personalet i botilbuddene?

- ☐ Ja
☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.5.2. Ved ja i spm. 3.5, hvilke alternativer er der anvist?

- ☐ Omsorg og pleje
☐ Pædagogiske tiltag
☐ Ledelsesmæssige tiltag
☐ Andet _____
☐ Ingen
☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.5.3. Hvis ja i spm. 3.5 har kommunen fastsat en plan for opfølgning herpå?

- ☐ ja
- ☐ nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.5.4 Hvis nej til spm. 3.5, hvilke alternativer kunne kommunen have peget på i den konkrete situation?

- ☐ Omsorg og pleje
- ☐ Pædagogiske tiltag
- ☐ Ledelsesmæssige tiltag
- ☐ Andet _____
- ☐ Intet
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger

3.6. Har magtanvendelsen været affødt af utilstrækkelig dækning af hjælpebehov i institutionen?

- ☐ I høj grad
- ☐ I nogen grad
- ☐ I ringe grad
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.6.1 Hvis "I høj grad" eller "I nogen grad" i spm. 3.6, hvilke uopfyldte hjælpebehov?

- ☐ Ressourcemæssige forhold
- ☐ Anden form for hjælp påkrævet
- ☐ Andet botilbud
- ☐ Andet _____

Evt. bemærkninger:

3.9. Er der tale om det første indgreb over for samme borger?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.9.1. Hvis nej til spm. 3.9, har kommunen fuldt op herpå med tiltag med henblik på at mindske antallet af indgreb?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.9.2. Hvis ja til spm. 3.9.1, hvilke tiltag har kommunen peget på?

- ☐ Mere omsorg og pleje
- ☐ Yderligere pædagogiske tiltag
- ☐ Supplere med anden form for hjælp
- ☐ Uddannelse af personale
- ☐ Andet _____

Evt. bemærkninger:

3.9.3. Hvis nej til spm. 3.9.1, hvilke tiltag kunne være relevante for den pågældende borger?

- ☐ Mere omsorg og pleje
- ☐ Yderligere pædagogiske tiltag
- ☐ Supplere med anden form for hjælp
- ☐ Uddannelse af personale
- ☐ Andet _____

Evt. bemærkninger:

3.10. Hvis sagen indeholder en handleplan, er der beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse?

- ☐ I høj grad
- ☐ I nogen grad
- ☐ I ringe grad
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.10.1. Er beskrivelsen i handleplanen relevant og i overensstemmelse med lovgivningen?

- ☐ I høj grad

- ☐ I nogen grad
- ☐ I ringe grad
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.11. Ved sager om akut fastholdelse, jf. § 126, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.12. Ved sager om tilbageholdelse i boligen, jf. § 127, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.12.1. Har kommunen i sin afgørelse om tilladelse af brug af tilbageholdelse, jf. § 127, givet denne tilladelse for en afgrænset periode, jf. § 127, stk. 2?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.12.2. Hvis ja til spm. 3.12.1, har kommunen da løbende vurderet, om en mindre indgribende foranstaltning kunne avendes?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.13. Ved sager om stofseler, jf. § 128, har de specifikke betingelser herfor været opfyldt i den konkrete sag?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.13.1. Har kommunen i sin afgørelse om tilladelse af brug af stofseler, jf. § 128, givet denne tilladelse for en afgrænset periode, jf. § 128, stk. 2?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.13.2. Hvis ja til spm. 3.13.1, har kommunen løbende vurderet, om en mindre indgribende foranstaltning kunne avendes?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.14. Hvis der er tale om nødværge, er betingelserne herfor da opfyldt?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

3.15. Hvis der er tale om sundhedsmæssig behandling, har kommunen da inddraget fagpersonale?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

3.16. Hvis der er tale om fiksering eller ulovlig frihedsberøvelse, har kommunen da påtalt dette og vejledt herom?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

4. Vurdering af særlige sagsbehandlingsregler

4.1. Har institutionen registreret indgrebet rettidigt?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

4.2. Har institutionen indberettet indgrebet rettidigt?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

4.3. Har kommunen i sager om §§ 127 og 128 truffet en konkret afgørelse?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

4.4. Ved sager om §§ 127 og 128 er betingelserne i § 130, da opfyldt?

- ☐ I høj grad
- ☐ I nogen grad
- ☐ I ringe grad
- ☐ Nej

Evt. bemærkninger:

5. Vurdering af formelle regler i øvrigt

5.1. Har kommunen/institutionen informeret borgeren om afgørelsen?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

5.2. Opfylder afgørelsen forvaltningslovens krav til en begrundelses indhold?

- ☐ I høj grad
- ☐ nogen grad
- ☐ I ringe grad
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger:

5.3. Har afgørelsen været fulgt af en klagevejledning?

- ☐ Ja
- ☐ Nej
- ☐ Fremgår ikke

Evt. bemærkninger

Tak for besvarelsen. Du har mulighed for at udskrive besvarelsen ved at klikke på printer-ikonet. Du afslutter skemaet ved at klikke på krydset i højre side. 🖨️

Bilag 8 Spørgeskema

Magtanvendelse over for borgere med demens

Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens 🖨

Beretning til kommunalbestyrelsen om magtanvendelse

1. Hvor ofte informeres kommunalbestyrelsen om udøvet magtanvendelse efter serviceloven?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Alene i forbindelse med den årlige redegørelse
- ☐ B På faste tidspunkter – eksempelvis kvartalsvis eller halvårligt
- ☐ C Ved særligt vigtige sager
- ☐ D Ved ikke
- ☐ E Andet

Hvis markering ved E Andet beskriv venligst

2. Giver redegørelsen til kommunalbestyrelsen indsigt i omfanget af anvendt magtanvendelse fordelt på de enkelte plejecenter mv. , jf. spørgsmål 1?

- ☐ Ja
- ☐ Nej

Eventuelle bemærkninger

3. Har kommunen en generel procedure for opfølgningen på resultaterne af redegørelsen, der forelægges for kommunalbestyrelsen?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej
- ☐ C Ved ikke

3.a. Hvis ja til spm. 3.a, oplys om proceduren omfatter at:

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Redegørelsen formidles til kommunens plejecentre mv.
- ☐ B Redegørelsen anvendes til brug for kommunens kompetenceudvikling af medarbejdere, der arbejder med demente
- ☐ C Andet

Hvis markering ved C Andet, oplys hvilke procedurer

4. Foretager kommunen systematisk sammenligninger med tidligere års brug af magtanvendelse?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej

4.a. Hvis ja til spm. 4: har kommunen procedurer for brug af redegørelsen, hvis resultatet viser et lavere eller højere antal indgreb sammenlignet med tidligere år?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej

4.b. Hvis ja til spm. 4.a, omfatter den særlige procedure:

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A At den erhvervede viden anvendes ved uddannelse af medarbejdere
- ☐ B At kommunen følger op i forhold til de konkrete plejecentre mv. hvor ændringen er mest markant
- ☐ C Evaluering/udarbejdelse af egne retningslinjer
- ☐ D Andet

Hvis markering ved D Andet, oplys hvilke procedurer

**Retningslinjer for magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-128
(alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse,
tilbageholdelse og stofseler)**

5. Har kommunen retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse?

- ☐ A Ja – skriftlige
- ☐ B Ja- ikke skriftlige
- ☐ C Nej

**5.a Hvis nej til spørgsmål 5 oplys kort hvorfor kommunen ikke har retningslinjer for
(forebyggende) alternativer til magtanvendelse?**

- ☐ A Vurderer ikke at der er behov, fordi relevante medarbejdere er orienteret
- ☐ B Er under udarbejdelse
- ☐ C Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer

Eventuelle bemærkninger

**5.b Har kommunen retningslinjer, der sikre, at nødretslig magtanvendelse (akutindgreb) på
kommunens plejecentre registreres?**

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej

6. Har kommunen retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej

6.a Hvis nej til spørgsmål 6: Oplys hvorfor kommunen ikke har retningslinjer , som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse?

- ☐ A Vurderer ikke at der er behov, fordi relevante medarbejdere er orienteret
- ☐ B Er under udarbejdelse
- ☐ C Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer

Eventuelle bemærkninger

7. Har kommunen retningslinjer for hvem, der træffer afgørelse om brug af magtanvendelse efter serviceloven §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?

- ☐ A Ja – skriftlige
- ☐ B Ja – ikke skriftlige
- ☐ C Nej

7.a Hvis ja til spm. 7: Hvem træffer afgørelse?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Nærmeste leder
- ☐ B Demenskonsulent, demenskoordinator mv.
- ☐ C Den medarbejder, der har iværksat indgrebet. (Medarbejder med direkte kontakt til pågældende demente)
- ☐ D Andre
- ☐ E Ved ikke

Hvis D Andre, oplys hvem

8. Har kommunen retningslinjer for hvem, der registrerer konkrete magtanvendelsesindgreb servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?

- ☐ A Ja – skriftlige

- ☐ B Ja – ikke skriftlige
- ☐ C Nej

8.a Hvis ja (spm. 8 i A eller B): Hvem registrerer brug af magtanvendelse efter serviceloven?

- ☐ A Nærmeste leder
- ☐ B Demenskonsulent, demenskoordinator mv.
- ☐ C Den medarbejder, der har iværksat indgrebet. (Medarbejder med direkte kontakt til pågældende demente)
- ☐ D Andre
- ☐ E Ved ikke

Hvis D Andre, oplys hvem

9 Har kommunen retningslinjer for hvem, der indberetter konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?

- ☐ A Ja – skriftlige
- ☐ B Ja – ikke skriftlige
- ☐ C Nej

9.a Hvis ja til spm. 9: Hvem indberetter registreringer om magtanvendelse efter serviceloven?

- ☐ A Nærmeste leder
- ☐ B Demenskonsulent, demenskoordinator mv.
- ☐ C Den medarbejder, der har iværksat indgrebet. (Medarbejder med direkte kontakt til pågældende demente)
- ☐ D Andre
- ☐ E Ved ikke

Hvis D Andre, oplys hvem

9.b. Beskriv kort eventuelle oplevede udfordringer i forbindelse med indberetning af omfanget af magtanvendelsesindgreb

Demenskoordinatorer mv.

10. Er der i kommunen en eller flere demenskoordinatorer, demenskonsulenter mv. som er specialiseret i arbejdet med demente, og herunder reglerne for magtanvendelse efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej

10.a Hvis ja til spm. 10, hvori består arbejdsopgaverne?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Koordinatorer og konsulenter træffer afgørelse om §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere og døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?
- ☐ B Koordinatorer og konsulenter registrerer om magtanvendelse om §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere og døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?
- ☐ C Koordinatorer og konsulenter træffer afgørelser om magtanvendelse om §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere og døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler)?
- ☐ D Koordinatorer og konsulenter rådgiver og uddanner personale
- ☐ E Koordinatorer og konsulenter udarbejder beretning om magtanvendelse til kommunalbestyrelsen
- ☐ F Andet
- ☐ G Ved ikke

Eventuelle bemærkninger

Særligt om optagelse i botilbud uden samtykke

11. Hvem i kommunen træffer afgørelse om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 2?

- ☐ A Ledere med overordnet ansvar (myndighedsperson)
- ☐ B Kommunal medarbejder,
- ☐ C Demenskonsulent, demenskoordinator eller tilsvarende
- ☐ E Andre
- ☐ F Ved ikke

Hvis E Andre, oplys hvem

Eventuelle bemærkninger

12. Hvem i kommunen beslutter, at der skal udarbejdes en indstilling til statsforvaltningen om optagelse i botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 3?

- ☐ A Ledere med overordnet ansvar (myndighedsperson),
- ☐ B Kommunal medarbejder,
- ☐ C Demenskonsulent, demenskoordinator eller tilsvarende
- ☐ E Andre
- ☐ F Ved ikke

Hvis E Andre, oplys hvem

Eventuelle bemærkninger

13. Har antallet af borgere optaget i botilbud efter SEL § 129, stk. 2, været stigende eller faldende det seneste år?

Kendes den præcise udvikling ikke kan anvendes et kvalificeret skøn

- ☐ A Stigende
- ☐ B Uændret
- ☐ C Faldende
- ☐ D Ved ikke

13.a Har antallet af borgere optaget i botilbud efter SEL § 129, stk. 3, været stigende eller faldende det seneste år?

Kendes den præcise udvikling ikke kan anvendes et kvalificeret skøn

- ☐ A Stigende
- ☐ B Uændret
- ☐ C Faldende
- ☐ D Ved ikke

14. Hvad er oftest årsagen til at borgeren ikke kan optages i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 2?

Oplys med markering om begrundelse for kommunalbestyrelsens eventuelle afslag

Kommunalbestyrelsens afslag skyldes at:

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
A Der ikke er dokumentation for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp i	☐	☐	☐	☐	☐

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
botilbuddetørgsmål 1					
B Der ikke er dokumentation for, at flytningen omsorgsmæssigt er mest hensigtsmæssigt for den pågældende	☐	☐	☐	☐	☐
C Kommunalbestyrelsens indstilling ikke er tiltrådt af den værge, statsforvaltningen har beskikket	☐	☐	☐	☐	☐
D Anden årsag	☐	☐	☐	☐	☐

Hvis D Anden årsag, oplys hvilken

Eventuelle bemærkninger

14.a Hvis kommunalbestyrelsen har givet afslag på indstillinger om optagelse i særlige botilbud efter servicelovens § 129, stk. 3, hvad er årsagen hertil?

Oplys med markering om begrundelse for kommunalbestyrelsens eventuelle afslag

Kommunalbestyrelsens afslag skyldes manglende dokumentation for:

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
A. at flytningen vil være i den pågældendes egen interesse	☐	☐	☐	☐	☐
B. at flytningen betyder, at den pågældende kan bevare tilknytningen til sine pårørende	☐	☐	☐	☐	☐

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
C. at omsorgen for personen kan varetages i botilbuddet	☐	☐	☐	☐	☐
D. anden årsag	☐	☐	☐	☐	☐

Hvis D Anden årsag, oplys hvilken

Eventuelle bemærkninger

Opfølgning og læring

15. Har kommunen retningslinjer for hvordan der på plejecentre mv. kan drages læring af situationer, hvor der har været anvendt magt eller hvor det blev overvejet?

	Ja – skriftlige	Ja – ikke skriftlige	Nej
A Kommunen er generelt tilbageholdende med at anvende magtanvendelses indgreb efter serviceloven?	☐	☐	☐
B Kommunen er tilbageholdende med anvendelse af magtanvendelse i forhold til personlige alarm- og pejlesystemer, jf. servicelovens § 125, stk. 2?	☐	☐	☐

Hvis ja beskriv kort hvilke

16. Hvordan sikrer kommunen, at relevante medarbejdere kender procedurer / retningslinjer for forebyggende tiltag og magtanvendelser, herunder betingelserne for magtanvendelse?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Det indgår i oplæringen af nye medarbejdere
- ☐ B Det indgår i det intro materiale, der udleveres til nye medarbejdere
- ☐ C Retningslinjerne / procedurerne drøftes på personalemøder mindst 1 gang årligt
- ☐ D Retningslinjerne / procedurerne indgår i kompetenceudviklingsaktiviteter for personalet
- ☐ E Andet

Hvis E Andet, oplys hvordan

17. Hvordan sikrer de enkelte plejecentre, at viden om socialpædagogiske løsninger mv. når til de medarbejdere, der har brug for den?

Sæt gerne flere krydser

- ☐ A Personalet uddannes løbende i at benytte faglige metoder
- ☐ C Demenskoordinator medvirker til opkvalificering
- ☐ C Der afholdes kurser og lignende, når der er behov for det
- ☐ D Der uddannes ressourcepersoner eller nøglepersoner på plejecentre, der formidler viden til kollegaer
- ☐ E Faste møder med rådgivning og sparring
- ☐ F Andet

18. Hvordan samles op på indberetninger om magtanvendelse på det enkelte plejecenter mv.?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Demenskoordinatorer med koordinerende ledelsesfunktion og ansvar inddrages
- ☐ B Plejecentrets ledelse inddrages i løsningsforslag
- ☐ C Der medvirker demens fagpersoner fra andre afdelinger af plejecentret
- ☐ D Der afsættes tid til faglig behandling
- ☐ E Der iværksættes nye socialpædagogiske tiltag
- ☐ F Andet

19. Hvor ofte tilbyder kommunen efteruddannelse, kurser, opkvalificering mv. af medarbejdere med arbejdsopgaver, der kan omfatte brug af magtindgreb efter serviceloven?

- ☐ A Årligt
- ☐ B Halvårligt eller kvartalsvist
- ☐ C Oftere
- ☐ D Andet

Hvis D Andet, oplys hvilket

20. Hvilke løsninger anvendes typisk, når magtanvendelse erstattes af alternativer, jf. SEL § 124, stk. 1?

Markér gerne med flere krydser

- ☐ A Socialpædagogiske initiativer
- ☐ B Ændringer af indretning i omgivelserne
- ☐ D Andet
- ☐ E Ved ikke

Hvis D Andet, oplys hvilke initiativer

Eventuelle bemærkninger

Eventuelt oplevede udfordringer eller dilemmaer

21. Marker om kommunen er særlig tilbageholdende med at anvende følgende magtanvendelsesindgreb efter serviceloven:

	I høj grad	I nogen grad	I ringe grad	Slet ikke	Ved ikke
Personlige alarm og pejlesystemer (tidsbegrænset) (§ 125, stk. 1)	☐	☐	☐	☐	☐
Personlige alarm- og pejlesystemer hvis pågældende ikke modsætter sig (§ 125, stk. 2)	☐	☐	☐	☐	☐
Anvendelse af særlige døråbnere (§ 125, stk. 3)	☐	☐	☐	☐	☐
Fastholdelse (§ 126)	☐	☐	☐	☐	☐
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)	☐	☐	☐	☐	☐
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)	☐	☐	☐	☐	☐
Stofseler (§ 128)	☐	☐	☐	☐	☐
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2)	☐	☐	☐	☐	☐
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 3)	☐	☐	☐	☐	☐

21.a Hvis markering ved "I høj grad" eller "I nogen grad" i spørgsmål 21

Kommunen bedes oplyse om årsagerne til eventuel tilbageholdenhed med brug af magt:

22. Har kommunen (nedskrevne) retningslinjer for overvågning af personer, som er fastspændt med stofseler mv., jf. servicelovens § 128?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej
- ☐ C Ved ikke

Eventuelle bemærkninger

22.a Hvis nej til spørgsmål 22 oplys kort, hvorfor kommunen ikke har retningslinjer for overvågning?

- ☐ A Der foreligger en kendt praksis for tilsyn
- ☐ B Er under udarbejdelse
- ☐ C Har planlagt, at der skal udarbejdes retningslinjer

Eventuelle bemærkninger

23. Har kommunen etableret en kontrol af overvågningen, når der anvendes stofseler mv., jf. servicelovens § 128?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej
- ☐ Ved ikke

Hvis markering ved Ja, oplys hvilken

Pårørende og værger

Kommunernes praksis for at inddrage pårørende og eventuelle værger

24. Er det vurderingen, at kommunen som hovedregel inddrager pårørende eller værger, når der anvendes indgreb efter serviceloven udover SEL § 130, nr. 4 samt § 129, stk. 1 og stk. 2?

- ☐ A Ja
- ☐ B Nej
- ☐ C Ved ikke

Eventuelle bemærkninger

25. Har kommunen (skriftlige) retningslinjer for inddragelse af pårørende og værger til demente i forbindelse med magtanvendelse efter serviceloven udover SEL § 130, nr. 4 samt § 129, stk. 1 og stk. 2?

- ☐ A Ja
☐ B Nej

Hvis Ja, beskriv kort

26. Hvor ofte informeres pårørende /værger om brug af magtanvendelse, jf. spm. 25 A? Hvor ofte anbefales dialog og information:

- ☐ A Hver gang
☐ B Nogle gange
☐ C Sjældent
☐ D Aldrig
☐ E Ved ikke

Eventuelle bemærkninger

27. Er det kommunens vurdering, at pårørende og værger overvejende er enige, når de bliver orienteret om konkrete magtanvendelsesindgreb over for deres pårørende?

- ☐ A Ja
☐ B Hverken ja eller nej
☐ C Nej
☐ D Ved ikke

Eventulle bemærkninger

28. Er det kommunens vurdering, at pårørende og værger som hovedregel ønsker mindre magtanvendelse?

- ☐ A I høj grad
- ☐ B I nogen grad
- ☐ C I ringe grad
- ☐ D Nej
- ☐ E Ved ikke

Eventulle bemærkninger

Indberettet magtanvendelse

Indberettet magtanvendelse efter serviceloven og andre tilfælde af magtanvendelse uden for serviceloven

30. Oplys om antal indberettede magtanvendelsesindgreb i forhold til demente 2012-2014:

Kendes det præcise antal ikke kan der anvendes et kvalificeret skøn

	Indberettet magtanvendelse 2012	Indberettet magtanvendelse 2013	Indberettet magtanvendelse 2014
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)			
Fastholdelse (§ 126)			
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)			
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)			
Stofseler (§ 128)			
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).			

Magtanvendelse uden for
serviceloven

Magtanvendelse i alt

31. Oplys om antal godkendte magtanvendelser i 2012 til 2014:

Kendes det præcise antal ikke kan der anvendes et kvalificeret skøn

	Godkendte magtanvendelser 2012	Godkendte magtanvendelser 2013	Godkendte magtanvendelser 2014
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)			
Fastholdelse (§ 126)			
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)			
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)			
Stofseler (§ 128)			
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).			

Magtanvendelse i alt

32. Oplys om antal ikke godkendte magtanvendelser i 2012 til 2014:

Kendes det præcise antal ikke kan der anvendes et kvalificeret skøn

	Ikke godkendte magtanvendelser 2012	Ikke godkendte magtanvendelser 2013	Ikke godkendte magtanvendelser 2014
Alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarm (§ 125)			
Fastholdelse (§ 126)			
Fastholdelse i hygiejne situation (§ 126a)			
Tilbageholdelse i boligen (§ 127)			
Flytning uden samtykke (§ 129, stk. 2 og stk. 3).			

Magtanvendelse i alt

Spørgeskemaet er slut, tak for din besvarelse

Skemaet kan printes ud ved at klikke på printerikonet