

INSPEKTION AF BOSTEDET NORDLYS ENDELIG RAPPORT



INSPEKTION AF BOSTEDET NORDLYS ENDELIG RAPPORT

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	6
2. GENERELT OM INSPEKTIONEN	7
BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED	7
FORLØB OG INDHOLD (METODE)	7
REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG	9
SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)	10
3. SAMMENFATNING	11
4. GENERELT OM BOSTEDET NORDLYS	13
5. MAGTANVENDELSE	14
REGLER OM MAGTANVENDELSE	14
GENERELT OM MAGTANVENDELSE EFTER SERVICELOVENS KAP. 24	14
FORHOLDET TIL ANDEN LOVGIVNING	15
DE GENERELLE BETINGELSER I SERVICELOVENS KAPITEL 24	16
DE KONKRETE BETINGELSER FOR MAGTANVENDELSE EFTER § 126	16
DE KONKRETE BETINGELSER FOR MAGTANVENDELSE EFTER § 127	19
SAGSBEHANDLINGSREGLER, INDBERETNING MV.	20
TILSYN MV.	21
KLAGEREGLER	22
KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET	23
HVORNÅR FOREKOMMER MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET?	24
RESSOURCER	24
SÆRLIGE PROBLEMSTILLINGER	24
"TIME OUT"-ORDNINGEN	24
GENNEMGANG AF INDBERETNINGER	26
SÆRLIGT OM MAGTANVENDELSEN SOM FANDT STED DEN 23. DECEMBER 2007	27
SÆRLIGT OM MAGTANVENDELSEN SOM FANDT STED 31. DECEMBER 2007	28
TILSYNETS BEMÆRKNINGER	29
VURDERING	30
OMFANGET AF MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	30
INDBERETNINGER	30
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD REGISTRERING OG INDBERETNING AF MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	31
LEDELSENS OG MEDARBEJDERNES BEREDSKAB	31
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD MAGTANVENDELSE PÅ BOSTEDET	32
ANDRE FORHOLD VEDRØRENDE MAGTANVENDELSE	32
6. VOLDSPOLITIK	33
GENERELT OM VOLDSPOLITIK	33
KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET	33
VURDERING	34
OMFANGET AF VOLD PÅ INSTITUTIONEN	34
LEDELSENS OG MEDARBEJDERNES BEREDSKAB	34
GRUND TIL OPMÆRKSOMHED MOD VOLDSHÅNDTERING PÅ BOSTEDET	34
ANDRE FORHOLD VEDRØRENDE VOLD	35
BILAG	36

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA	36
RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG	37

I. INDLEDNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion den 31. januar 2008 af Bostedet Nordlys under Socialforvaltningen.

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

Rapporten er inddelt i en generel del om Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser og denne undersøgelses metode mv. samt dokumentationsgrundlaget i kapitel 2 og en speciel del med beskrivelser, analyser og konklusioner vedrørende netop denne undersøgelse i kapitlerne 4 og frem.

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

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

Borgerrådgiveren den 23. april 2008



Johan Busse
borgerrådgiver

2. GENERELT OM INSPEKTIONEN

BAGGRUNDEN FOR BORGERRÅDGIVERENS INSPEKTIONSVIRKSOMHED

På mødet i Borgerrepræsentationen den 14. december 2006 blev det besluttet at udvide Borgerrådgiverens kompetence fra 1. januar 2007 med adgang til at tage sager op til undersøgelse på eget initiativ (egen driftkompetence) (BR 565/06).

Beslutningen var en udmøntning af budgetaftalen for 2007 af 18. september 2006, hvori blandt andet følgende er anført:

”Uafhængigt tilsyn ved udvidelse af Borgerrådgiverens kompetence

På baggrund af den fremførte kritik af forholdene på kommunale plejehjem ønsker parterne at sikre et uafhængigt tilsyn og behandling af klager over grove og væsentlige fejl på plejehjemsområdet og generelt i kommunen. Parterne er enige om pr. 1. januar 2007 at udvide Borgerrådgiverens kompetence med en egen driftfunktion, således at borgerrådgiveren – i lighed med Folketingets Ombudsmand – får adgang til at tage sager op af egen drift m.v.”

Udvidelsen indebærer adgang for Borgerrådgiveren til at tage konkrete sager op på eget initiativ, når der må formodes at foreligge et principielt aspekt, eller såfremt der efter de foreliggende oplysninger må antages at være tale om grove eller væsentlige fejl. Endvidere indebærer den nye kompetence en adgang til at gennemføre generelle undersøgelser af udvalgte forvaltningsområder efter samråd med Borgerrådgiverudvalget samt til som en stikprøvekontrol at foretage inspektion af institutioner eller virksomheder samt tjenestesteder, der hører under Borgerrepræsentationens virksomhed.

I beslutningsgrundlaget for udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence med egen driftvirksomhed var anført, at ”inspektionerne vil blive gennemført som en stikprøvekontrol i en dybtgående form med efterfølgende udarbejdelse af en inspektionsrapport. Værdien af inspektionsvirksomheden ligger dels i en grundig undersøgelse af udvalgte institutioner og lign., dels i opfølgningen og vejledningen konkret og generelt i den efterfølgende inspektionsrapport.”

Borgerrådgiverens generelle egen driftundersøgelser planlægges dels ud fra generelle kriterier som administrationsområdernes omfang, væsentlighed og betydning for borgerne samt repræsentativitet med henblik på at bidrage til generel vejledning, dels ud fra eventuelle konkrete indikationer på utilfredsstillende forhold.

Denne undersøgelsesrapport er en udmøntning af udvidelsen af Borgerrådgiverens opgaver.

Den nærmere baggrund for netop denne inspektion skal herudover findes i de spørgsmål, som i 2007 og 2008 er blevet rejst i forbindelse med bosteder under Socialforvaltningen. Forholdene omfatter blandt andet ulovlig magtanvendelse, manglende eller mangelfuld indberetning af magtanvendelse til forvaltningens tilsynskontor samt forhold vedrørende bostedets politik for og håndtering af voldsepisoder.

FORLØB OG INDHOLD (METODE)

Borgerrådgiverens inspektioner indledes normalt med en varsling af inspektionen over for inspektionsstedet (institutionen, plejehjemmet, bostedet mv.) samt af forvaltningens direktion og eventuelle øvrige interessenter (tilsynsenheder, bruger- og pårørenderåd, ældreråd og lignende). Samtidig med varslingen, som normalt sker 4-6 uger før selve inspektionen, beder Borgerrådgiveren inspektionsstedet om ved opslag at gøre beboere og brugere opmærksom på

inspektionen med henblik på, at disse kan få en samtale med borgerrådgiveren og hans medarbejdere under inspektionen.

Borgerrådgiveren oplyser forud for inspektionen om de temaer, som danner grundlag for inspektionen.

Denne inspektion blev imidlertid gennemført uvarslet, hvorfor institutionen og forvaltningen først på inspektionstidspunktet blev gjort bekendt med inspektionen og dens formål.

Nogle inspektioner vil være meget omfattende, mens andre vil være målrettede mod nærmere udvalgte forhold. Dette er forudsat ved udvidelsen af Borgerrådgiverens kompetence, hvor det er anført, at "det vil være hensigtsmæssigt, at inspektionerne målrettes mod udvalgte temaer for at komme mere til bunds. Der kan f.eks. arbejdes med større inspektioner, der bredt omfatter relevante forhold, og mindre inspektioner, der omfatter færre forhold, som er udvalgt på baggrund af konkrete indikationer af behov for undersøgelse." (BR 565/06).

Denne inspektion angik alene forhold vedrørende magtanvendelse og håndtering af voldsepisoder på bostedet.

På inspektionsdagen havde Borgerrådgiveren samtale med bostedets forstander, to afdelingsledere samt to medarbejdere, heraf en fast pædagog og en vikar.

Borgerrådgiveren og hans medarbejdere foretog desuden en kort besigtigelse af bostedets fysiske rammer.

Borgerrådgiveren bad desuden om at låne kopier af de seneste fem registrerede tilfælde af magtanvendelse samt om en kopi af bostedets voldspolitik, jf. nærmere nedenfor.

Samtidig med inspektionen modtog Socialforvaltningen en anmodning om oplysninger om indberettede tilfælde af magtanvendelse på bostedet tillige med kopier af de seneste to tilsynsrapporter for bostedet.

Selve inspektionen var således udgangspunktet for Borgerrådgiverens indsamling af oplysninger, herunder de umiddelbare visuelle indtryk og konstateringer samt faktuelle oplysninger og mere personlige opfattelser om inspektionsstedet fra ledelse og medarbejdere.

Ved indsamlingen af oplysninger om inspektionsstedet er institutionens ledelse og medarbejdere en væsentlig oplysningskilde. Det indebærer, at fremskaffelsen af korrekte og fyldestgørende oplysninger om inspektionsstedet, herunder om eventuelle forhold der kan give anledning til kritik, i et vist omfang er afhængig af ledelsens og medarbejdernes loyale meddelelse af oplysninger herom.

På baggrund af den informationsindsamling som sker under selve inspektionen, udarbejder Borgerrådgiveren en foreløbig rapport, som sendes til forvaltningen med henblik på forvaltningens og inspektionsstedets eventuelle bemærkninger til rapportens faktiske oplysninger.

Den foreløbige rapport indeholder også de udtalelser (herunder kritik/henstilling), som Borgerrådgiveren forventer at fremkomme med, men disse har netop en foreløbig karakter, eftersom faktuelle oplysninger i rapporten kan korrigeres gennem forvaltningens bemærkninger. Forvaltningen er således allerede på dette tidspunkt informeret om det forventede udfald af undersøgelsen.

I nogle tilfælde kan den endelige rapport indeholde uafklarede spørgsmål eller af andre grunde kræve en opfølgning, f.eks. fordi Borgerrådgiveren har bedt om underretning om, hvad en henstilling giver anledning til. I disse tilfælde vil den endelige rapport følges op af en (eller flere) opfølgingsrapport(er), indtil alle forhold i inspektionen er afklaret.

De spørgsmål som særligt blev søgt afklaret i forbindelse med denne inspektion var:

- Forekommer magtanvendelse på institutionen og i hvilket omfang?
- Er der overensstemmelse mellem antallet af magtanvendelser i 4. kvartal 2007 og antallet af indberetninger?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet registreres og indberettes i overensstemmelse med lovgivningen?
- Synes ledelse og medarbejdere at være velforberejdet på, hvorledes de kan/skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen?
- Forekommer vold på institutionen og i hvilket omfang?
- Synes ledelse og medarbejdere at være velforberejdet på, hvorledes de kan/skal agere i situationer med vold?
- Er der på baggrund af inspektionen grund til at være særlig opmærksom på, om reaktioner på vold sker i overensstemmelse med lovgivningen og kommunens retningslinjer?
- Er der andre forhold vedrørende magtanvendelse og vold på bostedet, som giver anledning til bemærkninger?

REAKTIONSMIDLER OG BEDØMMELSESGRUNDLAG

Borgerrådgiverens reaktionsmidler er de samme som Folketingets Ombudsmands reaktionsmidler. Borgerrådgiveren kan således udtale kritik og komme med henstillinger til forvaltningen. Kritik er udtryk for en faglig vurdering af, at regler og retningslinier mv. ikke er overholdt.

Borgerrådgiveren kan henstille til forvaltningen at ændre procedurer eller lignende på et givent område.

Derudover kan Borgerrådgiveren påpege mere generelle problemstillinger i sin årsberetning, som afgives til Borgerrepræsentationen.

Borgerrådgiveren har i forbindelse med sin egen driftvirksomhed lagt sig fast på en sproglig skala for graduering af kritikens alvorlighed. Skalaen omfatter konstateringer af, at noget er uheldigt, konstateringer af begåede fejl, at noget er beklageligt, meget beklageligt, kritisabelt, meget kritisabelt eller stærkt kritisabelt. Skalaen med bemærkninger er optrykt som bilag til denne rapport.

Bedømmelsesgrundlaget for Borgerrådgiveren er det samme som Folketingets Ombudsmands, nemlig skreven ret (herunder love, bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger), god forvaltningsskik samt overordnede humanitære og medmenneskelige betragtninger. Hertil kommer Københavns Kommunes værdigrundlag, kommunikationspolitik og andre politisk vedtagne retningslinjer. Borgerrådgiveren bestræber sig desuden på at anvende samme målestok for sine vurderinger som Folketingets Ombudsmand.

Borgerrådgiverens opgave er at undersøge, om kommunens forvaltninger og institutioner overholder gældende lovgivning, god forvaltningsskik, kommunens vedtagne politikker og beslutninger om serviceniveau og -standard. Borgerrådgiveren har således ikke særligt til opgave at fremkomme med ros eller lignende tilkendegivelser om positive forhold.

Borgerrådgiverens rapporter om egen driftundersøgelser vil derfor ikke indeholde ros (i hvert fald ikke i videre omfang) og læseren bør notere sig, at fraværet af ros ikke er ensbetydende med, at Borgerrådgiveren alene har konstateret negative forhold i forbindelse med sin undersøgelse.

SKRIFTLIGE KILDER (MODTAGET DOKUMENTATION MV.)

I forbindelse med varslingen af denne inspektion bad Borgerrådgiveren bostedet om at låne kopier af de seneste fem registrerede tilfælde af magtanvendelse samt kopi af bostedets voldspolitik. Desuden bad Borgerrådgiveren Socialforvaltningen om oplysninger om indberettede tilfælde af magtanvendelse på bostedet samt kopier af de seneste to tilsynsrapporter for bostedet.

Borgerrådgiveren modtog i den anledning følgende fra forvaltningen og bostedet:

- Kopi af de seneste seks indberettede tilfælde af magtanvendelse inklusive handleplaner. Der er tale om magtanvendelser fra december 2007 og januar 2008.
- Kopi af bostedets opgørelser over antallet af magtanvendelser fra 2006 og 2007 fordelt på afdelinger og måneder.
- Bostedets voldspolitik bestående af uddrag af personaleinstruks om voldsforebyggelsespolitik, handleplan ved voldelige konflikter samt forskrifter for kollegahjælp.
- Kopi af de to seneste tilsynsrapporter fra Socialforvaltningen vedrørende bostedet.

3. SAMMENFATNING

Denne rapport indeholder Borgerrådgiverens endelige vurderinger og bedømmelser i anledning af Borgerrådgiverens inspektion den 31. januar 2008 af Bostedet Nordlys under Socialforvaltningen.

Inspektionen blev gennemført i overensstemmelse med forudsætningerne for Borgerrådgiverens egen driftkompetence som en stikprøvekontrol i en dybtgående form med efterfølgende udarbejdelse af denne inspektionsrapport.

Den nærmere baggrund for netop denne inspektion skal herudover findes i de spørgsmål som i 2007 og 2008 blev rejst i forbindelse med bosteder under socialforvaltningen omfattende blandt andet ulovlig magtanvendelse, manglende eller mangelfuld indberetning af magtanvendelse samt forhold vedrørende bostedets politik for og håndtering af voldsepisoder.

Om magtanvendelse på bostedet Nordlys har jeg blandt andet udtalt følgende:

Baseret alene på mine samtaler med ledelse og medarbejdere og på gennemgangen af et mindre antal indberetninger, er det min vurdering, at der ikke er særlig grundlag for at antage, at der forekommer magtanvendelse på bostedet, som ikke registreres og indberettes korrekt.

Der er imidlertid en forskel på bostedets egne tal for indberetninger og Socialforvaltningens tal herfor.

Inden jeg konkluderer endeligt på dette spørgsmål, afventer jeg Socialforvaltningens redegørelse for forskellen mellem bostedets og forvaltningens opgørelser.

Ledelse og medarbejdere synes at være tilstrækkeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale, således at magtanvendelse undgås i videst mulige omfang. Ledelse og medarbejdere synes også at have god forståelse for kompetenceforholdene og reglerne om registrering og indberetning, jf. dog ovenfor.

Derimod synes ledelse og medarbejdere ikke i alle tilfælde at være tilstrækkeligt sikre på rammerne for lovlig og ulovlig magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24.

På det foreliggende grundlag er det således min vurdering, at der er behov for at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg har ved min vurdering lagt vægt på det oplyste om, at bostedet lægger vægt på, om en beboer er til gene for andre beboere og at en "time out"-ordning i en vis udstrækning er blevet opfattet som et redskab, der også kunne anvendes på tvangsmæssigt grundlag (i forbindelse med magtanvendelse).

Jeg har desuden rejst en række spørgsmål over for bostedet og Socialforvaltningen.

Om bostedet Nordlys' politik for og håndtering af voldsepisoder har jeg blandt andet udtalt følgende:

Der forekommer ofte voldsepisoder mellem beboere og medarbejdere på bostedet. Beboere udøver også vold over for sig selv (selvskadende), men ikke mod hinanden.

Ledelse og medarbejdere synes at være rimeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer med vold.

Jeg har ikke i forbindelse med min inspektion fundet særlig grundlag for at antage, at voldsepisoder i almindelighed håndteres uhensigtsmæssigt.

Jeg har imidlertid fundet det beklageligt, at bostedet Nordlys ikke har vedtaget procedurer for anmeldelse af vold til politiet.

Desuden har jeg fundet det beklageligt, at bostedet ikke altid registrerer voldsepisoder.

Jeg undrer mig desuden over, at bostedet ikke har overvejet at indgive politianmeldelse, heller ikke i en situation, som efter det oplyste har fundet sted, hvor en medarbejder kom hårdt til skade, fordi medarbejderen blev slået hårdt og trukket i håret. Jeg har bedt om Socialforvaltningens bemærkninger hertil.

Endelig har jeg henstillet til Socialforvaltningen at oplyse bostedet, hvortil i forvaltningen voldsepisoder skal indberettes. Ligesom jeg har bedt om forvaltningens bemærkninger til, at jeg fra to bosteder har fået oplyst, at ingen i forvaltningen kan oplyse, hvortil indberetninger om vold skal indgives.

4. GENERELT OM BOSTEDET NORDLYS

Bostedet Nordlys har til huse på Tomatvej 5, 2300 København S.

Bostedet har karakter af kommunalt bosted og drives efter nærmere aftale med forvaltningen.

Retligt er der tale om et bosted efter servicelovens § 108, hvorefter kommunen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Der kan ifølge vejledning nr. 95 af 6. december 2006 om botilbud til voksne være tale om fysiske funktionsnedsættelser i form af lammelser, hjerneskade mv., og der kan være tale om psykiske funktionsnedsættelser f.eks. i form af udviklingshæmning, udviklingsforstyrrelser mv., ligesom der kan være tale om en kombination af både en fysisk og en psykisk funktionsnedsættelse. Vanskeligt stillede sindslidende er også omfattet af målgruppen, ligesom målgruppen også omfatter psykisk syge misbrugere ("dobbeldiagnoser").

Bostedet har 20 udviklingshæmmede beboere fordelt på fem afdelinger. Der er tale om beboere med forskellige handicaps af både fysisk og psykisk art. Der er blandt andet tale om beboere med autisme og psykiatriske problemstillinger. Alle beboere har eller har haft problemfyldt adfærd/adfærdsproblemer enten udadrettet eller selvskadende. De fleste har begrænset verbalt sprog.

Der er pt. ansat 54 faste medarbejdere og det samme antal vikarer.

Lidt over halvdelen af de faste medarbejdere er uddannede pædagoger, den anden halvdel er medhjælpere (en del studerende og sosu-assistentter). Ingen vikarer er uddannede, men der er mange pædagogstuderende. Der er ikke en fast politik for, hvor mange medarbejdere, der skal være uddannede, men det er et ønske, at i hvert fald 75-80 % er uddannede. Dette kan dog ikke lade sig gøre inden for det nuværende budget.

5. MAGTANVENDELSE

REGLER OM MAGTANVENDELSE

I dette kapitel gennemgås relevante bestemmelser om magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, idet hovedvægten er lagt på lovens §§ 126-127 (fastholdelse, føring og tilbageholdelse i boligen), som undersøgelsen primært vedrører.

Generelt om magtanvendelse efter servicelovens kap. 24

Reglerne i servicelovens kapitel 24 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten giver en udtømmende opregning af, hvilke tvangsmæssige foranstaltninger der lovligt kan sættes i værk på det sociale område.

De nugældende regler er senest revideret ved lov nr. 211 af 13. marts 2007, som trådte i kraft den 1. april 2007.

Reglerne i den nugældende servicelov er, bortset fra redaktionelle ændringer, identiske med de tidligere gældende regler.

Reglerne tager udgangspunkt i principperne i grundlovens § 71 om den personlige frihed og menneskerettighedskonventionens artikel 5 om ret til frihed og personlig sikkerhed.

Formålet med bestemmelserne er ifølge servicelovens § 124, stk. 1, at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i den personlige frihed bygger på følgende principper:

- at socialpædagogisk bistand altid går forud for magtanvendelse,
- at den mindst indgribende løsning altid skal have første prioritet (mindsteindgrebsprincippet),
- at indgreb i den personlige frihed skal tilpasses den enkeltes situation og behov, ligesom den enkeltes behov ikke kan begrunde uforholdsmæssige indgreb overfor andre, f.eks. øvrige beboere i et plejehjem eller et bofællesskab (individualitetsprincippet),
- at det skal være klart for den enkelte eller pårørende, værge eller bisidder, hvilke beslutninger der træffes og hvorfor, ligesom borgerne generelt bør have adgang til viden om gældende regler og praksis (åbenhed),
- at indgreb i den personlige frihed skal have klar lovhjemmel (legalitetsprincippet),
- at der er fastsat særlige regler om beslutningskompetence mv.,
- at der gælder særlige krav til beslutningsgrundlag og klageadgang, og
- at der gælder særlige regler om registrering og indberetning samt om tilsyn.

For personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har kommunen en pligt til at yde en særlig indsats, jf. servicelovens § 81.

Over for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne skal kommunen yde hjælp efter loven, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte. Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang, jf. lovens § 82, bortset fra de tilfælde, som er omfattet af lovens kapitel 24.

Reglerne i lovens kapitel 24 giver adgang til udøvelse af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand mv. og aktiverende tilbud efter en række af servicelovens bestemmelser, og som ikke samtykker, jf. lovens § 124, stk. 2.

De former for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, som kan være lovlige (og efter omstændighederne pligtmæssige) at anvende, er efter lovens kapitel 24:

- personlige alarm- eller pejlesystemer efter lovens § 125,
- fastholdelse og føring efter lovens § 126,
- tilbageholdelse i boligen efter § 127,
- anvendelse af beskyttelsesmidler efter § 128,
- optagelse i særligt botilbud uden samtykke efter § 129.

Jeg har ved min inspektion hovedsageligt koncentreret mig om magtanvendelse i form af fastholdelse og føring samt tilbageholdelse i boligen.

Serviceovens kapitel 24 giver, som nævnt, en udtømmende opregning af hvilke tvangsmæssige foranstaltninger, der lovligt kan iværksættes på det sociale område.

Enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal for det første opfylde de generelle betingelser i lovens § 124 samt de konkrete betingelser afhængigt af indgrebsformen (bestemmelserne i lovens §§ 125-129) og skal foregå efter de sagsbehandlingsregler, som er foreskrevet i loven. Reglerne er nærmere omtalt nedenfor.

Reglerne finder anvendelse på personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand mv. efter serviceovens §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i den foranstaltning, der tænkes iværksat efter reglerne.

Forholdet til anden lovgivning

Bestemmelserne i serviceovens kapitel 24 skal ses i sammenhæng med anden lovregulering som kan indeholde hjemmel til magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Det drejer sig dels om bestemmelser i straffeloven, dels om reglerne i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien og sundhedsloven.

Ulovlige handlinger, der har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb, kan efter straffelovens § 13, stk. 1, være straffri. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

” § 13. Handlinger foretagne i nødværge er straffri, for så vidt de har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb og ikke åbenbart går ud over, hvad der under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning er forsvarligt.
...”

Bestemmelsens suppleres af straffelovens § 14, hvorefter en ellers strafbar handling kan være straffri, når den er nødvendig for at afværge truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen må anses for at være af forholdsvis underordnet betydning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

” § 14. En handling, der ellers ville være strafbar, straffes ikke, når den var nødvendig til afværgelse af truende skade på person eller gods, og lovovertrædelsen måtte anses for at være af forholdsvis underordnet betydning.”

Disse bestemmelser, som gælder for alle og ikke alene for medarbejdere i den kommunale omsorgssektor, giver adgang til at udøve magtanvendelse inden for visse snævre grænser uden om bestemmelserne i serviceovens kapitel 24.

Såvel nødværge som nødret udgør ekstraordinære hjemmel til brug af tvang i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnlige forekommende tvangsmæssige indgreb.

Serviceovens kapitel 24 suppleres desuden af bestemmelserne i lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, som indeholder bestemmelser om anvendelse af tvang på det psykiatriske område.

Endelig suppleres serviceovens kapitel 24 af bestemmelserne i sundhedsloven, som inden for området for sundhedsmæssig behandling regulerer blandt andet information og samtykke til behandling og pleje.

Anvendelsesområderne for lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, sundhedsloven og serviceovens bestemmelser om indgreb i selvbestemmelsesretten er afgrænset af blandt andet den omfattede persongruppe (f.eks. psykiatriske patienter efter lov om anvendelse af tvang i psykiatrien), personalet (sundhedspersonale efter sundhedsloven) og indgrebets formål (f.eks. forebyggelse og helbredelse efter sundhedsloven).

Også afgrænsningen til lov om værgemål spiller en rolle i arbejdet med magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Denne vil dog ikke blive beskrevet nærmere her.

De generelle betingelser i serviceovens kapitel 24

Det følger af lovens § 124:

- at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten kun må ske når det er absolut nødvendigt (stk. 1),
- at det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne (stk. 2),
- at kommunen forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken (stk. 3),
- at anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået og at mindre indgribende foranstaltninger skal anvendes, hvis disse er tilstrækkelige (stk., 4), og
- at magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødige krænkelser eller ulemper (stk. 5).

De konkrete betingelser for magtanvendelse efter § 126

De konkrete betingelser for fastholdelse mv. er, som nævnt, opregnet i lovens § 126, som er sålydende:

“§ 126. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når

1) der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og

2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlig hygiejne-situationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 136, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejne-situationer i fremtiden kan undgås.”

Magtanvendelse i form af fastholdelse efter bestemmelsens stk. 1, giver adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre.

Afgørelsen om at fastholde i den akutte situation efter § 126, stk. 1, træffes af personalet.

Fastholdelsen må aldrig strækkes ud over det tidsrum, der er absolut nødvendigt.

Velfærdsministeriet beskrevet reglerne i vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

I vejledningen er blandt andet anført:

”Nærliggende risiko for væsentlig personskade

44. Magtanvendelse i form af fastholdelse er tilladt i situationer, hvor der er risiko for, at pågældende skader sig selv, eller der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre beboere, personale eller andre personer.

Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Hvis en person er truende over for andre beboere, skal der tages hensyn til de andre beboere.

Har personen fx kort forinden været voldelig, og er personen stadig stærkt ophidset, kan der være nærliggende risiko for, at den pågældende vil gribe til vold igen.

Hensynet til de andre beboere kan i den konkrete situation indebære, at denne person bør holdes fast og evt. føres til et andet lokale.

Det er ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at den pågældende vil foretage sig noget, der kan udsætte personen selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Der skal i den konkrete situation være en reel og begrundet risiko for, at vedkommende vil foretage sig handlinger, der er egnede til, at personen skader sig selv eller andre.

Det er således ikke tilstrækkeligt til at bringe bestemmelsen i anvendelse, at en person skubber eller tjatter til en anden. Verbale trusler er heller ikke i sig selv nok til at udgøre en risiko.

Eksempler på væsentlig personskade er brækkede lemmer, hjernerystelser, kraniebrud, tabte eller løse tænder, snitsår og kvæstelser opstået enten ved grov fysisk vold eller ved brug af skarpe instrumenter som knive, sakse m.v. eller andre redskaber. Væsentlig personskade kan også være forgiftningstilstande, forbrændinger og bid.

Absolut påkrævet

45. Anvendelsesområdet for § 126 er begrænset til tilfælde, hvor anvendelsen er absolut påkrævet for at afværge en nærliggende risiko for væsentlig personskade på sig selv eller andre. Magtanvendelse i form af fastholdelse kan derfor ikke lovligt finde sted i de tilfælde, hvor risikoen for personskade kan afværges på andre og mindre indgribende måder.

At indgrebet er absolut påkrævet for at undgå personskade indebærer, at den pågældende er insisterende og vedholdende i sin udtryksform. Alle andre, og mindre indgribende metoder og midler skal have vist sig nyttesløse, ligesom pågældende ikke viser tegn til at ville ændre adfærd. Hvis en person fx kontinuerligt slår hovedet ind i væggen, og den pågældende ikke holder op, selv om personalet har forsøgt at berolige vedkommende ved at tale med ham eller hende, ved at henlede opmærksomheden på noget andet, ved at forsøge at motivere vedkommende til at holde op eller ved at skælde ud, og der er risiko for væsentlig personskade, hvis den pågældende fortsætter, kan det være nødvendigt at fastholde fx hoved og arme.

...”

Fysisk støtte, som har til formål at modvirke effekten af rykvisse kramper, spasticitet etc. eller som har til formål at berolige, betragtes ikke som magtanvendelse, jf. vejledningen, pkt. 46.

Bestemmelsen i § 126, stk. 2, giver adgang til, at kommunen undtagelsesvis og for en afgrænset periode kan træffe afgørelse om at tillade fysisk magtanvendelse i form af at fastholde en person ved personlig hygiejne, hvis dette må anses som en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten.

Beslutning om at godkende fastholdelse i hygiejnesituationer efter § 126, stk. 2, træffes af kommunen som en myndighedsafgørelse. Det betyder, at beslutningen ikke kan delegeres til medarbejdere på bosteder, plejehjem mv., men skal træffes på forvaltningsniveau. Jeg henviser i den forbindelse til Folketingets Ombudsmands endelige rapport af 6. september 2006 om bostedet Spurvetofte.

I bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven, opremses de situationer, hvor fysisk magtanvendelse kan ske i hygiejnesituationer (bekendtgørelsens § 4):

”§ 4. Fysisk magt i form af fastholdelse vil kunne tillades i følgende personlige hygiejnesituationer:

- 1) Tandbørstning.
 - 2) Barbering.
 - 3) Hårvask, badning og tøjskift.
 - 4) Klipning af hår og negle.
 - 5) Skiftning af bleer og bind.
 - 6) Pleje af hud.
 - 7) Fjernelse af madrester i kindpose og mundhule.
- ...”

Fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer vil kunne tillades i en tidsperiode på indtil 3 måneder. Kommunalbestyrelsen vil kunne forlænge tidsperioden, der dog ikke kan overstige i alt 6 måneder, idet andre metoder til at fremme hygiejneforholdene hos den pågældende sideløbende skal udvikles efter servicelovens § 126, stk. 2, 2. pkt., jf. bekendtgørelse nr. 789 § 4, stk. 4.

Der vil efter denne periodes udløb igen kunne træffes afgørelse om tilladelse af fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer for en periode på indtil 3 måneder med mulighed for forlængelse i op til 6 måneder under visse nærmere angivne betingelser, jf. bekendtgørelse nr. 789, § 4, stk. 5.

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

Ifølge vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten har handleplanerne til formål at beskrive overvejelser og pædagogiske metoder, som skal tages i anvendelse for at undgå, at behovet for magtanvendelse opstår i fremtiden samt for at minimere varigheden af foranstaltningen.

Særligt for fastholdelse mv. i hygiejnesituationen fremgår det direkte af § 126, stk. 2, at det samtidig gennem den faglige handlingsplan skal ”søges sikret, at magtanvendelse i personlig hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås”.

De handleplaner, som skal udarbejdes for alle personer, der udsættes for magtanvendelse, skal ifølge lovens § 141 angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv.

Handleplanerne bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

Ifølge vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 skal planen indeholde en beskrivelse af målet med den aktuelle indsats. Det kan f.eks. være en beskrivelse af hvilke hjælpemidler, boligindretning og /eller socialpædagogisk bistand i hjemmet, der kan støtte personen i at få hverdagen til at fungere, eller hvilke tilbud om uddannelse eller kurser, der kan være behov for. Der kan også være behov for at revurdere et allerede givet beskæftigelsestilbud.

Det er videre angivet i vejledningen, at udarbejdelse af planer også er af væsentlig betydning for personalets retssikkerhed, idet det af planen skal fremgå, hvilke handlinger og metoder der

forventes af medarbejderen. Denne beskrivelse sikrer, at tilrettelæggelsen og udførelsen af hjælpen til den pågældende ikke overlades til den enkelte medarbejder, men gøres til genstand for en fælles dialog. En dialog hvor handlinger og metoder i hjælpen til mennesker med særlige behov fortsat drøftes på baggrund af etiske overvejelser.

Der er tale om en *pligt* for den sociale myndighed til at udarbejde sådanne planer for personer, der har været underkastet magtanvendelse.

I bekendtgørelse nr. 893, om magtanvendelse over for børn og unge der er anbragt uden for hjemmet, af 9. juli 2007 (tidligere bkg.nr. 1613 af 12. december 2006) er fastsat særlige regler om magtanvendelse over for børn og unge.

De konkrete betingelser for magtanvendelse efter § 127

De konkrete betingelser for tilbageholdelse i boligen er, som nævnt, opregnet i lovens § 127, som er sålydende:

”§ 127. Under samme betingelser som i § 125, stk. 2, 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.”

Betingelserne i § 125, stk. 2, som der henvises til er, at

“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.”

Ifølge Velværdsministeriets vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten forudsætter tilbageholdelse i boligen f.eks. en konkret viden om, at personen ofte forlader boligen, og/eller vedvarende udtrykker ønske om at forlade boligen.

Det er således ikke tilstrækkeligt at have en formodning om, at personen vil forlade boligen og derved udsætte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Der er ikke hjemmel til at føre personen tilbage til et lokale med låst dør. Fysiske indgreb i form af at føre en person tilbage skal kombineres med tryghedsskabende initiativer mv. og forudsætter således altid, at der er personale eller andre tilstede, som kan yde denne hjælp.

De situationer, hvor en person er ved at forvilde sig ud af boligen, og hvor personalet kan tilbageholde personen uden at anvende magt, er ikke omfattet af § 127.

Det afgørende er ifølge vejledningen ikke det, at personen vil gå, men de synliggjorte risici, der er forbundet med at gå på tidspunkter, hvor der ikke er mulighed for ledsagelse. Bestemmelsen giver således adgang til, at personalet eller andre kan tilbageholde en person, når de bliver opmærksomme på, at personen har forladt boligen eller er ved at forlade boligen, og dermed bringer sig selv i en farefuld situation.

Beslutningen skal, som det fremgår, ske for en afgrænset periode.

Det følger af Socialforvaltningens retningslinjer for magtanvendelse fra november 2007, at Socialforvaltningen, Kvalitets- og Tilsynskontoret altid skal forhåndsgodkende indgrebet. Hvis beboeren forholder sig passivt til beslutning om tilbageholdelse, vil Kvalitets- og Tilsynskontorets

godkendelse være tilstrækkeligt, men hvis borgeren modsætter sig indgrebet skal det efter servicelovens § 130, stk. 1, forelægges det sociale nævn til godkendelse.

Det Sociale Nævn skal altså i disse situationer have godkendt beslutningen om tilbageholdelse, inden den kan sættes i værk, medmindre det har været påkrævet at sætte foranstaltningen i værk, inden Det Sociale Nævns afgørelse foreligger, jf. servicelovens § 130, stk. 4 (nævnets stillingtagen indhentes efterfølgende).

Borgeren skal have beskikket en advokat under sagens behandling.

Ifølge § 3, stk. 3 i bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 må tilbageholdelse i boligen mv. ikke være en følge af særlige dørbnere, uden at kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse herom efter servicelovens § 127. Personer, der ikke er omfattet af en afgørelse om tilbageholdelse i boligen mv. efter servicelovens § 127, skal sikres nødvendig hjælp til at betjene de særlige dørbnere.

Indgrebet skal revurderes af forvaltningen senest 8 måneder efter, at afgørelsen er truffet.

Som borgerrådgiver kan jeg ikke tage stilling til kommunens afgørelser, og jeg vil derfor ikke i konkrete tilfælde tage stilling til, om en magtanvendelse er lovlig. Min undersøgelse af magtanvendelsen angår derfor alene rammerne for magtudøvelse, tilsyn mv. samt de formelle bestemmelser om den sagsbehandling, indberetning mv., som foregår i forbindelse med magtanvendelsen.

Sagsbehandlingsregler, indberetning mv.

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen, jf. for børn og unges vedkommende servicelovens § 123, stk. 4 og for voksnes vedkommende lovens § 136.

Alle indgreb i den personlige frihed skal registreres og indberettes til kommunen. Det gælder både lovligt iværksatte foranstaltninger efter §§ 126 og 127, nødværge og nødret og endelig ulovlige indgreb samt magtanvendelse iværksat med samtykke.

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

Socialministeriet har i et brev til Folketingets Ombudsmand af 19. april 2006 anført følgende om den tidligere (og på dette punkt enslydende) magtanvendelsesbekendtgørelse:

"Socialministeriet kan oplyse, at det fremgår af lov om social service § 109 I, at optagelse i særlige botilbud efter § 109 e og enhver form for magtanvendelse, herunder magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 109 a, skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.

Det fremgår endvidere af bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service § 10, at registrering efter servicelovens § 109 I skal ske på de af Socialministeriet udarbejdede skemaer, der kan rekvireres hos Socialministeriet.

Der er således ikke hjemmel til, at [kommunen] kan benytte lokalt udarbejdede skemaer i stedet for de af Socialministeriet udarbejdede skemaer.

Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skal på baggrund af indberetningerne vurdere, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning. Der er i den forbindelse ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen eller amtsrådet træffer beslutning om, at der i forbindelse med

magtanvendelse skal ske indberetning af yderligere oplysninger udover de oplysninger, der fremgår af Socialministeriets skemaer.”

På skema 1 indberettes blandt andet tilbageholdelse efter § 127.

På skema 2 indberettes fastholdelse og føring (§ 126, stk. 1) herunder indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

Skema 3 er et indstillingsskema, hvorpå bostedet formulerer et ønske om forvaltningens godkendelse af fastholdelse i hygiejnesituationen.

Registreringspligten for lovligt iværksatte foranstaltninger knytter sig til selve iværksættelsen af en godkendt foranstaltning. Registreringen af f.eks. godkendt tilbageholdelse eller fastholdelse i hygiejnesituationer skal således ikke gentages for hver gang, der gøres brug af den godkendte fastholdelse.

Det betyder, at der (bortset fra ansøgningen til forvaltningen) alene skal ske registrering og indberetning til forvaltningen første gang, den godkendte foranstaltning iværksættes.

Registrering af magtanvendelse efter servicelovens §§ 126-127 skal foretages straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted. Registreringerne skal indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 789 § 12. Forvaltningerne kan godt fastsætte kortere frister, f.eks. i form af krav om løbende indberetning.

I tilfælde, hvor der sker overtrædelse af reglerne, hvor fortsat magtanvendelse skal godkendes af Det Sociale Nævn, eller hvor indgreb er foretaget som led i nødværge eller nødret, skal registrering foretages straks og senest dagen efter, at foranstaltningen er sat i værk, jf. bekendtgørelsens § 11. Disse registreringer skal indberettes straks og senest på 3. dagen til kommunalbestyrelsen.

Registrering efter de nævnte bestemmelser foretages af den person, der har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, eller af den person, der har instruktionsbeføjelsen over for den ansatte, som har iværksat indgrebet eller foranstaltningen, jf. bekendtgørelsens § 14.

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

Registrerede foranstaltninger indberettes månedligt til kommunalbestyrelsen på de særlige indberetningsskemaer, jf. bekendtgørelse nr. 789 § 12, stk. 2.

Socialforvaltningen har besluttet at indberetning af magtanvendelse efter servicelovens § 126 skal ske løbende, jf. forvaltningens retningslinjer for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten 2007. Det er uklart for mig, om denne fristskærpelse også gælder for andre registrerede tilfælde af magtanvendelse.

Tilsyn mv.

Efter retssikkerhedslovens § 15 har kommunalbestyrelsen ansvaret for, hvordan kommunen planlægger og udfører sin virksomhed på det sociale område. Efter § 16 har kommunalbestyrelsen pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses.

Kommunalbestyrelsen har således pligt til at holde sig informeret om indhold og fremgangsmåde i tilbudene samt til at forholde sig til denne information i forhold til opgaver, formål og lovgivningen.

På baggrund af de ovenfor nævnte indberetninger vurderer kommunen, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning, og der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som forelægges for kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, jf. bekendtgørelsen nr. 789 § 15.

Det løbende tilsyn med indberettede sager suppleres med (de fysiske) tilsyn efter servicelovens § 151, hvorefter kommunen har pligt til at føre tilsyn med, at de kommunale opgaver efter §§ 83 og 86 løses i overensstemmelse med de afgørelser, kommunalbestyrelsen har truffet efter disse bestemmelser og i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagne kvalitetsstandarder, jf. §§ 138 og 139.

Af vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 fremgår følgende vedrørende indberetning:

”**112.** På baggrund af indberetningerne vurderer kommunalbestyrelsen, hhv. regionsrådet, om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning, og der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som forelægges for kommunalbestyrelsen eller regionsrådet, jf. bekendtgørelsens § 15.

Det er således væsentligt, at der løbende er politisk bevågenhed om disse forhold, og at problemer og metoder kan indgå i en dialog mellem kommunalbestyrelsen og brugerorganisationer, herunder de kommunale handicapråd, og pårørende.
...”

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

Klageregler

Beslutninger om magtanvendelse efter servicelovens §§ 126-127 kan indbringes for Det Sociale Nævn, jf. lovens § 133, stk. 1. Klageadgangen gælder også indgreb, som udføres af private leverandører.

Ifølge § 133, stk. 4 og § 134, stk. 4, kan en ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.

Inden en klage behandles i nævnet skal kommunen vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold. Derfor skal en klage først afleveres til kommunen. Kan kommunen ikke give klageren medhold, sendes klagen med begrundelse for afgørelsen og genvurderingen videre til nævnet, jf. retssikkerhedslovens § 66.

Klagen skal indgives inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om afgørelsen, jf. retssikkerhedslovens § 67.

Det sociale nævns afgørelser kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed. Ankestyrelsen kan dog på baggrund af en klage optage en sag til behandling, når Ankestyrelsen skønner, at sagen har principiel eller generel betydning, jf. retssikkerhedslovens (lovbekendtgørelse nr. 1047 af 27. august 2007) § 63.

Såfremt indgreb efter § 127 er sket mod den pågældendes vilje og derfor har været forelagt Det Sociale Nævn til godkendelse, kan nævnets godkendelse inden fire uger indbringes for Ankestyrelsen, jf. servicelovens § 134, stk. 1.

Også i disse tilfælde kan en ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage, jf. lovens § 134, stk. 4.

Der gælder også i disse tilfælde en klagefrist på fire uger, jf. § 134, stk. 1.

Der findes herudover særlige regler om adgangen til at få afgørelser om tilbageholdelse i boligen prøvet i domstolssystemet, jf. servicelovens § 135.

De berørte borgeres specielle situation og tilstand tilsiger, at der træffes særlige foranstaltninger for at sikre, at de kan have nytte af klagesystemet. Dette er der taget højde for i reguleringen på området på forskellig vis, f.eks. ved reglerne om pårørendes klageadgang.

I § 35 i bekendtgørelse nr. 893 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet af 9. juli 2007 er fastsat, at tilbuddets leder skal sikre sig, at såvel anbragte børn og unge som forældremyndighedens indehaver bliver gjort bekendt med reglerne i bekendtgørelsen, herunder adgangen til at klage til henholdsvis Ankestyrelsen og kommunalbestyrelsen i opholdskommunen.

Der er ikke i bekendtgørelse nr. 789 om magtanvendelse på voksenområdet fastsat tilsvarende bestemmelser om forhåndsorientering om regelsættet og klageadgangen, men områdets særlige karakter gør det efter min opfattelse påkrævet, at de enkelte institutioner påtager sig et ansvar i denne henseende.

KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET

I forbindelse med min inspektion af bostedet Nordlys havde jeg drøftelser med ledelsen og repræsentanter for medarbejdergruppen om bostedets forhold til magtanvendelse, og jeg stillede en række spørgsmål herom.

Det blev blandt andet oplyst, at der forekommer magtanvendelse på bostedet. I 2006 havde bostedet ifølge egne opgørelser 83 tilfælde af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, mens der i 2007 var 118 tilfælde.

Nye medarbejdere introduceres til reglerne om magtanvendelse. Bostedet forestår selv introduktionen, som blandt andet sker ved udlevering af Socialforvaltningens vejledning om magtanvendelse samt gennem personalemappen, som udleveres, og som blandt andet indeholder oplysninger om magtanvendelse, voldspolitik, sygemelding mv. Med udgangspunkt i materialet påbegynder medarbejderen det praktiske arbejde. Nye medarbejdere er f.eks. med ved udfyldning af skemaer om magtanvendelse.

Introduktionsuddannelsen sker systematisk efter en tjekliste. Der er forskellige grader af introduktion alt efter, om der er tale om fastansatte eller vikarer.

Efteruddannelse i og tematisering af magtanvendelse sker systematisk hvert andet år. Aktuelt er der en runde med oplæg om procedurer, gråzoner mv. på magtanvendelsesområdet.

Medarbejderne taler om magtanvendelse i hverdagen. Når der forekommer voldsomme episoder, tales der således om magtanvendelse ved de pædagogiske møder. Bostedet beskæftiger sig meget med magtanvendelse i relation til medarbejdernes sikkerhed.

Hvis der er tid, tales der om, hvorvidt der skal iværksættes magtanvendelse i situationen, dvs. inden eventuel iværksættelse.

Der kan efter det oplyste ikke forekomme situationer, hvor det udelukkende er medarbejdere, der ikke har fået uddannelse i reglerne om magtanvendelse, der er på vagt. Hvis en ny medarbejder er på vagt, går denne sammen med en erfaren medarbejder.

Hvornår forekommer magtanvendelse på bostedet?

Bostedets ledelse oplyste, at det er bostedets opfattelse, at magtanvendelse kan omfatte alt fra at holde let på en hånd, hvis der er optræk til konflikt, til at lægge beboeren ned og fastholde denne. Meget kan forebygges ved at være pædagogisk på forkant med udviklingen i situationen.

Magtanvendelse anvendes, hvis det vurderes, at der er et farligt moment, herunder når en beboer er til fare for sig selv eller andre. En aktiv handling fra beboeren skal helst være på vej.

Dertil kommer, at der efter ledelsens opfattelse kan gribes til magt, hvis beboeren er til voldsom gene for andre beboere.

Når personalet kender beboerne, kan de ofte se, hvad der vil ske i forskellige situationer og dermed gribe tidligt ind. Det er ledelsens opfattelse, at medarbejderne er kreative med hensyn til at aflede beboere, så de undgår nogle voldsomme situationer.

Som det fremgår ovenfor, giver servicelovens § 126, stk. 1, adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre. Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Bestemmelsen giver ikke adgang til at anvende magt i tilfælde, hvor en beboer alene er til gene for andre beboere.

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 erklæret sig enig i denne opfattelse og har oplyst, at forvaltningen vil kontakte bostedet herom.

Jeg må anse det for at være en beklagelig misforståelse, at bostedet tilsyneladende lægger vægt på eller har lagt vægt på, om beboeren er til gene for de andre beboere.

Ressourcer

Nogle lederstillinger kan ikke besættes, og det er svært at få uddannet personale

Det er ledelsens opfattelse, at ressourcerne, der er til rådighed, ikke har betydning for, hvor meget magtanvendelse, der forekommer. Men ressourcerne har derimod efter ledelsens opfattelse betydning for, hvor store fysiske og psykiske skader, der kan opstå. Ledelsen antager, at der formentlig vil være mindre skader, hvis der er flere ressourcer til rådighed.

Særlige problemstillinger

Bostedet ønsker en forhåndsgodkendelse til, at personalet kan fastholde en bestemt beboer, når han er ude at gå. Ønsket skyldes, at der er behov herfor stort set hver gang, han kommer på gaden. Bostedet vil fremsætte en anmodning herom til Socialforvaltningen.

Bostedet oplyste, at det kan volde vanskeligheder at afgrænse området for lovlig nødværge over for magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24. Bostedet er i løbende dialog med Socialforvaltningen herom.

”Time out”-ordningen

Under mine samtaler med to medarbejdere modtog jeg oplysninger om bostedets såkaldte ”time out”. Ordningen, som af bostedet beskrives som en pædagogisk metode, blev af en medarbejder beskrevet således:

Der er tale om en ordning, hvorefter beboere, som viser tegn på begyndende voldsom og lignende uhensigtsmæssig adfærd, kan placeres i et ”time out”-rum eller i deres egne værelser.

"Time out"en består herudover i, at der sættes et æggeur i et antal minutter (typisk 10 minutter), og først når det ringer, kan beboeren vende tilbage til fællesskabet.

Som jeg må forstå det oplyste, er ordningen i første række baseret på frivillighed, således at beboeren overtales til at følge med til en "time out" og til enhver tid kan afbryde den.

Adspurgt oplyste en medarbejder imidlertid, at såfremt det skønnes absolut nødvendigt for at undgå, at beboerens adfærd udvikler sig negativt og eventuelt ender med at blive forstyrrende eller voldelig, kan beboeren undertiden fastholdes og føres til "time out".

Det oplyste om "time out"-ordningen fremkom primært fra en erfaren pædagog på bostedet med mange års ansættelse.

Af bostedets beskrivelse af "time out" af 2. maj 2007, som jeg modtog den 11. april 2008, fremgår følgende om "time out" på bostedet:

"Beskrivelse af ' time out ' .

Beboerne har alle en til tider voldsom og uhensigtsmæssig adfærd, hvor de bl.a. kan blive aggressive og/eller meget selvdestruktive.

Fælles for beboerne er også, at deres tankemønstre ofte er præget af en rigid tænkning, at de tænker og lever i systemer. De har vanskeligt ved, at forholde sig til mere end en ting af gangen. Når beboerne så første bliver optaget af en tanke eller et tankemønster kan de have meget svært ved, at være tilstede.

Time out er en pædagogiske metode, hvis formål er:

- At give beboeren og medarbejderen en tænkepause.
- at beboeren får mulighed for, at bryde et negativt tankemønster.
- medvirke til, at beboeren ikke udvikler en voldsom fysisk adfærd.

Som oftest, når beboeren begynder, at blive usikker og bange, er det noget som bliver optrappet over et længere forløb. Det er i denne optrappingsfase, at vi bruger ' Time out ' . " Time Out " varer som oftest mellem 2 og 10 min. Den kan dog bruges også i længere tidsforløb, alt afhængig af situationen.

Når et forløb begynder, at køre skævt, dvs. at beboeren er usikker og angstpræget, får beboeren en ' time Out ' . Nogle gange siges det til beboeren og der gives tid på perioden, andre gange foregår det ved, at sige til beboeren, at vedkommende skal sættes sig ned.

' Time Out ' foregår, som oftest i et andet rum, end der hvor forløbet er ved at køre skævt. Beboeren kommer væk fra forløbet, får andre sanseindtryk og det pres som beboeren har sat sig under (angst og usikkerhed) fjernes. Endvidere er det vigtigt, at der er ro i det rum, som bruges til ' Time Out ' . Der er altid en medarbejder tæt på eller i nærheden af beboeren.

' Time out ' afsluttes med, at beboeren kan vende tilbage til den aktivitet eller situation, som beboeren kom væk fra."

Som det fremgår ovenfor, giver servicelovens § 126, stk. 1, adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre. Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Som udgangspunkt giver "time out"-ordningen mig ikke anledning til bemærkninger, idet den efter det oplyste i første række er baseret på frivillighed. Jeg går i denne forbindelse ud fra, at frivilligheden er absolut, og at beboeren ikke er under hverken fysisk eller psykisk pres for at medvirke til "time out"en.

I den beskrevne tilspidsede situation, hvor en beboers adfærd er i fare for at udvikle sig negativt og eventuelt ende med at blive forstyrrende eller voldelig – men ikke har udviklet sig sådan, kan der imidlertid efter det af en medarbejder oplyste gribes til fysisk magtanvendelse. Jeg forstår det oplyste således, at "time out"en gennemtvinges i denne situation. Det er uklart for mig, hvordan beboeren forhindres i at forlade "time out"-rummet før uret ringer i denne situation.

Den beskrevne ordning er efter min opfattelse ikke lovlig, idet den i de tilspidsede situationer forudsætter, at der kan gøres brug af magtanvendelse i situationer, hvor betingelserne i servicelovens § 126, stk. 1, ikke er opfyldt.

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 blandt andet udtalt følgende:

"Forvaltningen kan tilslutte sig Borgerrådgiverens opfattelse af, at der kun er hjemmel til at anvende Time out ordningen på frivillig basis.

Det fremgår da også af Bostedets besvarelse, at Time out ikke bygger på tvang, men som et tilbud om hjælp til den enkelte i en situation, hvor beboeren er ved at blive utryk, usikker eller bange. Denne tilstand fører ofte til at beboerne ville gå i effekt, hvor de enten bliver meget voldsomme og aggressive mod medarbejderne eller meget selvskadende.

For Bostedet er time out ikke en ordning, men en pædagogisk metode til at forebygge vold og konflikter, og skabe større livskvalitet for den enkelte beboer. Time out bruges i mange forskellige former. Nogle gange med æggeur, ellers med perler, puslespil, små overskuelige praktiske opgaver eller bare som pauser.

Forvaltningen skal derfor beklage, at den pågældende medarbejder har udtalt sig til Borgerrådgiveren som anført, og bostedet vil i større omfang sikre, at alle medarbejdere får en bedre introduktion til det pædagogiske grundlag på bostedet.

Det er forvaltningens opfattelse, at der ikke er grundlag for at kritisere ordningen, når den som anført praktiseres på frivilligt grundlag. Der henvises i øvrigt til bostedets besvarelse"

Jeg finder det meget beklageligt, at "time out" i en vis udstrækning er blevet opfattet som et redskab, der også kunne anvendes på tvangsmæssigt grundlag i forbindelse med magtanvendelse.

Jeg må på baggrund af det oplyste imidlertid lægge til grund, at bostedets "time out" ikke fra ledelsens side er tiltænkt anvendt som en tvangsmæssig foranstaltning, men alene som en frivillig pædagogisk metode.

Jeg har noteret mig, at bostedet i større omfang vil sikre, at alle medarbejdere får en bedre introduktion til det pædagogiske grundlag på bostedet, hvilket jeg forstår sådan, at bostedet vil sikre, at "time out" ikke anvendes på tvangsmæssigt grundlag.

Jeg foretager på dette grundlag ikke yderligere vedrørende dette.

Gennemgang af indberetninger

Jeg har gennemgået de modtagne kopier af registreringer af de seneste seks tilfælde af magtanvendelse på bostedet.

Der er tale om:

- Et tilfælde af fastholdelse for at få beboeren væk fra fællesskabet, så hun ikke kunne forstyrre de øvrige beboere den 23. december 2007.
- Et tilfælde af fastholdelse for at forhindre en beboer i at slå en medarbejder den 26. december 2007.

- Et tilfælde af fastholdelse for at stoppe et angreb på en medarbejder den 28. december 2007.
- Et tilfælde af fastholdelse for at forhindre en beboers udadrettede (voldelige) og selvdestruktive adfærd den 30. december 2007.
- Et tilfælde af fastholdelse for at forhindre en beboer i at være udadrettet mod en medarbejder den 31. december 2007
- Et tilfælde af fastholdelse for at stoppe selvskadende adfærd den 2. januar 2008.

Der er i alle tilfælde anvendt skema 2 fra Socialministeriet.

På skema 2 indberettes fastholdelse og føring (§ 126, stk. 1) herunder indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret samt al anden magtanvendelse, dvs. indgreb som er ulovlige, samt magtanvendelse foretaget med samtykke.

Generelt indeholder skemaerne relevante og efter min umiddelbare vurdering dækkende informationer om magtanvendelserne.

Enkelte rubrikker er dog ikke udfyldt. Det drejer sig i fire tilfælde om en rubrik til angivelse af borgerens forklaring og i fem tilfælde en rubrik til angivelse af forklaringer fra eventuelle andre, der overværede episoden.

Reglerne om magtanvendelse er, som det fremgår ovenfor, baseret på hensynet til den pågældende borger, herunder med udgangspunkt i borgerens ønsker og behov, jeg henviser til individualitetsprincippet og princippet om, at socialpædagogisk bistand altid går forud for magtanvendelse. Oplysninger om borgerens oplevelse af det passerede er derfor væsentlig for personalets fremadrettede pædagogiske og omsorgsmæssige opgavevaretagelse. Også for tilsynsmyndighedernes kontrol med magtanvendelsens lovlighed, udstrækning mv., er oplysningerne væsentlige.

Efter min opfattelse bør det også fremgå af registreringen, såfremt borgeren ikke ønsker at udtale sig eller ikke er i stand til at udtale sig om episoden.

Det bør også fremgå af registreringen, såfremt der ikke var yderligere personer, der overværede episoden og hvis forklaring kunne tilføres skemaet.

Tilføjelse af oplysninger om, at der ikke er noget at føje til de nævnte rubrikker, f.eks. fordi der ikke var yderligere personer, der overværede episoden eller at borgeren ikke ønsker at udtale sig eller ikke er i stand til det, kan f.eks. ske ved at angive et minus i rubrikken. I modsat fald kan det ikke af registreringen ses, om manglende oplysninger i rubrikkerne skyldes en forglemmelse.

Jeg finder det på denne baggrund beklageligt, at bostedet ikke har udfyldt relevante rubrikker i de nævnte tilfælde.

Bostedet har ved brev af 14. marts 2008 oplyst, at bostedet i fremtiden vil udfylde alle punkterne i skemaet til indberetning af magtanvendelse.

Særligt om magtanvendelsen som fandt sted den 23. december 2007

For så vidt angår den magtanvendelse, som fandt sted den 23. december 2007, fremgår det af indberetningen, at formålet med magtanvendelsen var:

”At få (A) væk fra fællesskabet, så hun ikke kunne forstyrre de øvrige beboere, da de ellers ville blive angste og utrygge”.

”Da (A) rejste sig fra bordet, begyndte hun for alvor at skrigе meget højt. Hun lyttede ikke til henstillinger om at standse skrigeriet. Hun tog fat i sin rollator, men gik kun 2 skridt før hun smed sig på gulvet, stadig skrigende meget højlydt. (A) sparkede ud efter medarbejderne og var meget forstyrrende for de øvrige beboere. Derfor tog 2 medarbejdere (A) under hver arm og trak (A) stille og rolig ud af stuen. Undervejs forsøgte (A) at kradse medarbejderne. (A) fik sin rollator og gik ned på time out rummet.”

Som det fremgår ovenfor, giver servicelovens § 126, stk. 1, adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre.

Risikoen skal være nærliggende og skal indebære, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 blandt andet oplyst følgende vedrørende denne magtanvendelse:

”Forvaltningen skal hertil oplyse, at den beskrevne magtanvendelse anses som omfattet af servicelovens § 126, stk. 1, idet det var nødvendigt akut at anvende magt i form af at føre (A) til et andet lokale, for at undgå, at pågældende skader sig selv eller andre.

Forvaltningen vurderer, at risikoen var nærliggende og indebar, at den pågældende udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, idet ... (A) sparkede ud efter medarbejderne... og ... Undervejs forsøgte (A) at kradse medarbejderne.

Forvaltningen vurderer derfor den omhandlede magtanvendelse som lovlig.”

Som borgerrådgiver kan jeg, som nævnt, ikke tage stilling til kommunens afgørelser, og jeg vil derfor ikke i konkrete tilfælde tage stilling til, om en magtanvendelse er lovlig. Jeg har noteret mig, at forvaltningen vurderer magtanvendelsen som lovlig.

Særligt om magtanvendelsen som fandt sted 31. december 2007

For så vidt angår den magtanvendelse, som fandt sted den 31. december 2007, fremgår det af indberetningen, at formålet var:

”At forhindre (B)’s yderst udadrettede adfærd, at forhindre hans selvdestruktive adfærd, at forhindre vold mod medarbejder.”

Af bostedets beskrivelse af handlingsforløbet fremgår blandt andet følgende:

”Grundet personalet ikke kunne få ro på (B) og han rev (C) på hals og ned langs bryst flere gange. (C) trådte et par skridt tilbage for at undgå konflikt, men blev nødt til at stille sig i vejen for (B) selvskadende adfærd. Dette virkede heller ikke og da han fortsatte med at rive (C) blev personale nødt til at fastholde (B) i hans seng, vi besluttede at klippe hans negle...”

Magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1, giver som nævnt adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når dette er nødvendigt for at undgå, at pågældende skader sig selv, eller når der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre.

Bestemmelsen i § 126, stk. 2, giver adgang til, at kommunen undtagelsesvis og for en afgrænset periode kan træffe afgørelse om at tillade fysisk magtanvendelse i form af at fastholde en person

ved personlig hygiejne, hvis dette må anses som en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten.

I bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven er fastsat, at fysisk magtanvendelse efter lovens § 126, stk. 2, kan omfatte klipning af negle.

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 blandt andet oplyst følgende vedrørende denne magtanvendelse:

”Det fremgår af bostedets svar på Borgerrådgiverens foreløbige rapport, at magtanvendelsen blev foretaget for at stoppe beboerens selvskadende adfærd, hvor han slog hovedet ind i væggen. Beboeren var i 2006 hasteindlagt på psykiatrisk afdeling pga. voldsom selvskadende handlinger hvor han slog hovedet ind i væggen. Ved disse handlinger var beboeren i fare for at mistet synet da hans øjenhornhinde havde løsnet sig. Da beboeren blev fastholdt efter at have været meget urolig, og det ikke var lykket at tale ham til ro, blev han fastholdt for at stoppe de selvskadende handlinger. Samtidig, da han blev fastholdt, fik han klippet negle da medarbejderne skulle sidde med ham. Denne handling skabte ingen problemer for beboeren.

Forvaltningen skal hertil oplyse, at den beskrevne magtanvendelse anses som omfattet af servicelovens § 126, stk. 2 [jeg går ud fra der menes stk. 1, min bemærkning], idet det var nødvendigt akut at anvende magt i form af at fastholde (B) for at undgå, at pågældende skader sig selv eller andre.

Forvaltningen vurderer, at risikoen var nærliggende og indebar, at den pågældende udsatte sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, idet han efter at have været meget urolig, og det ikke var lykket at tale ham til ro, blev fastholdt for at stoppe de selvskadende handlinger.

Forvaltningen har herved lagt vægt på, at der efter det anførte ikke var anvendt tvang i forhold til negleklipningen, selv om forvaltningen har udtrykt betænkeligheder ved fremgangsmåden.

Forvaltningen vurderer derfor den omhandlede magtanvendelse som lovlig, hvilket også fremgår af forvaltningens tilbagemelding

Forvaltningen må dog konstatere at den oprindelige beskrivelse af magtanvendelsen kunne give anledning til misforståelser og vil på den baggrund drøfte med bostedet om kravene til at udfylde og beskrive magtanvendelserne på en anden måde end tidligere.”

Som borgerrådgiver kan jeg, som nævnt, ikke tage stilling til om en magtanvendelse er lovlig. Jeg har noteret mig, at der efter det oplyste ikke blev anvendt tvang i forbindelse med klipningen af negle, og at forvaltningen vurderer magtanvendelsen som lovlig. Jeg har endvidere noteret mig, at forvaltningen vil drøfte udfyldelse af indberetningskemaer med bostedet.

Tilsynets bemærkninger

Jeg har modtaget Socialforvaltningens to seneste tilsynsrapporter. Af Tilsynsrapport vedrørende anmeldt tilsyn den 30. oktober 2007 fremgår blandt andet følgende vedrørende magtanvendelse:

”Generelt har bostedet mange magtanvendelser. Tilsynet ønskede at drøfte nogle af magtanvendelserne, da tilsynet finder, at man i nogle tilfælde har benyttet magtanvendelser i situationer hvor dette kunne være undgået. Ledelsen var meget enig i dette og vil søge at dette undgås fremover. ...

...

Tilsynet anbefaler, at ledelsen drøfter med medarbejderne, hvorledes man kan undgå situationer hvor beboere og medarbejdere ikke er enige, udvikler sig til magtanvendelser, jævnfør den drøftelse ledelse og tilsyn havde under tilsynsbesøget.”

VURDERING

Omfanget af magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om magtanvendelse forekommer på institutionen og i hvilket omfang?

Der forekommer jævnligt magtanvendelse på bostedet. I 2006 havde bostedet ifølge egne opgørelser 83 tilfælde af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, mens der i 2007 var 118 tilfælde.

Indberetninger

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der er overensstemmelse mellem antallet af magtanvendelser i 4. kvartal 2007 og antallet af indberetninger.

Under inspektionen blev jeg via en udleveret kopi af bostedets egen opgørelse over antallet af magtanvendelser oplyst om, at bostedet i 4. kvartal 2007 havde haft 34 tilfælde af magtanvendelse.

Der var tale om 13 i oktober 2007, 8 i november 2007 og 13 i december 2007.

Jeg modtog dagen efter oplysning fra Socialforvaltningen om, at forvaltningen ved en manuel optælling havde opgjort antallet af modtagne indberetninger til 22 for 4. kvartal 2007.

Der ses ikke at være overensstemmelse mellem det af bostedet oplyste antal tilfælde af magtanvendelse i 4. kvartal 2007 og det antal indberetninger, som Socialforvaltningen har modtaget.

Jeg bemærker, at dette ikke nødvendigvis indebærer, at der har fundet ulovlig magtanvendelse sted, men f.eks. kan skyldes, at den lovpligtige indberetning ikke har været tilstrækkelig i 4. kvartal 2007. Andre mulige forklaringer kan være periodeforskydning mellem magtanvendelserne og indberetningen, eller f.eks. at forvaltningens registrering ikke er korrekt.

Af tal som jeg tidligere har modtaget fra Socialforvaltningen (e-mail af 18. januar 2008) fremgår, at bostedet Røde Mellevej, som bostedet Nordlys tidligere hed, i 2006 var noteret for 77 indberetninger. Dette harmonerer ikke med bostedets egen opgørelse, der som nævnt omfatter 83 tilfælde.

Jeg kan ikke ud fra det modtagne materiale afgøre, hvorpå forskellen mellem bostedets og forvaltningens opgørelser beror.

Bostedet har ved brev af 14. marts 2008 oplyst følgende:

“Vi har nu 2 gange gennemgået tallene for magtanvendelse for sidste kvartal samt for hele året. Og vores års skema, svarer det de indberetninger, som vi har sendt ind. Det samme gælder for tallene fra 4 kvartal. Vi har efterfølgende indsendt yderlige 3, som ikke var med i statistikken.”

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 blandt andet oplyst følgende:

”Foranlediget af Borgerrådsgiverens oplysninger har forvaltningen igangsat en nærmere undersøgelse af registreringen af magtanvendelser og har i den anledning konstateret usikker registreringspraksis, dvs. indtastninger af data, i centralforvaltningen. Der vil derfor blive foretaget en ny optælling af magtanvendelser på handicapområdet for 2007, herunder således for 4. kvartal 2007. Borgerrådsgiveren vil blive orienteret om resultatet af nyoptællingen når denne er afsluttet forventelig i slutningen af maj 2008.”

Jeg har noteret mig, at forvaltningen har konstateret en usikker registreringspraksis i centralforvaltningen, og at forvaltningen vil foretage en ny optælling af magtanvendelser på handicapområdet for 2007. Jeg afventer indtil videre Socialforvaltningens oplysninger om resultatet heraf.

Jeg beder desuden om forvaltningens bemærkninger til det oplyste om, at bostedet efter en fornyet gennemgang har indsendt yderligere tre indberetninger, som ikke har været medtaget i statistikken.

Grund til opmærksomhed mod registrering og indberetning af magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet registreres og indberettes i overensstemmelse med lovgivningen.

Min gennemgang har påvist enkelte fejl ved registreringerne eller indberetningerne af de modtagne kopier af registreringer. Der er dog tale om mindre fejl af hovedsageligt ordensmæssig karakter.

Baseret alene på mine samtaler med ledelse og medarbejdere og på gennemgangen af et mindre antal indberetninger, er det min vurdering, at der ikke er særlig grundlag for at antage, at der forekommer magtanvendelse på bostedet, som ikke registreres og indberettes korrekt.

Der er imidlertid en forskel på bostedets egne tal for indberetninger og Socialforvaltningens tal herfor, jf. ovenfor.

Inden jeg konkluderer endeligt på dette spørgsmål, afventer jeg Socialforvaltningens oplysninger om forskellen mellem bostedets og forvaltningens opgørelser, jf. ovenfor.

Ledelsens og medarbejdernes beredskab

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om ledelse og medarbejdere synes at være velforberedt på, hvorledes de kan/skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale.

Mine vurderinger er baseret på en række spørgsmål til ledelse og medarbejdere på bostedet samt en mere generel drøftelse af magtanvendelsesbegrebet.

Ledelse og medarbejdere synes at være tilstrækkeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer, hvor magtanvendelse kan komme på tale, således at magtanvendelse undgås i videst mulige omfang. Ledelse og medarbejdere synes også at have god forståelse for kompetenceforholdene og for reglerne om registrering og indberetning, jf. dog ovenfor.

Jeg har herved lagt vægt på, at ledelse og medarbejdere efter min vurdering viste forståelse for og havde truffet forholdsregler til sikring af, at beboerne undgår at blive bragt i situationer, hvor magtanvendelse kan blive nødvendig. Bostedet ses herunder at have udarbejdet operationelle handleplaner for beboerne med anvisninger på blandt andet, hvorledes magtanvendelse kan undgås i forhold til den enkelte beboer. Jeg har også lagt vægt på, at bostedets registreringer og indberetninger i alt væsentligt ses at være korrekte udfyldt.

Derimod synes ledelse og medarbejdere ikke i alle tilfælde at være tilstrækkeligt sikre på rammerne for lovlig og ulovlig magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24, jf. nærmere nedenfor.

Grund til opmærksomhed mod magtanvendelse på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

På det foreliggende grundlag er det min vurdering, at der er behov for at være særlig opmærksom på, om magtanvendelse på bostedet sker i overensstemmelse med lovgivningen.

Jeg henviser til mine bemærkninger ovenfor vedrørende det oplyste om, at bostedet lægger vægt på, om en beboer er til gene for andre beboere, og at "time out" i en vis udstrækning er blevet opfattet som et redskab, der også kunne anvendes på tvangsmæssigt grundlag (i forbindelse med magtanvendelse).

Andre forhold vedrørende magtanvendelse

Endelig skulle inspektionen afdække eventuelle andre forhold vedrørende magtanvendelse på bostedet, som giver anledning til bemærkninger.

Der er ingen bemærkninger under dette punkt.

6. VOLDSPOLITIK

GENERELT OM VOLDSPOLITIK

Der foreligger ikke nogen pligt efter lovgivningen til at udarbejde en egentlig voldspolitik, men på institutioner hvor vold jævnligt forekommer, hvad enten det er vold mellem beboere eller beboeres vold mod personalet, finder jeg det hensigtsmæssigt, at der formuleres en voldspolitik.

Af Folketingets Ombudsmands opfølgingsrapport af 29. september 2005 vedrørende ombudsmandens inspektion den 17. januar 2005 af Bostedet Solstriben i Københavns Kommune fremgår, at kommunen har oplyst, at alle bosteder i kommunen er forpligtet til at udarbejde en voldspolitik, som også skal omfatte procedurer for anmeldelse af vold til henholdsvis forvaltningen og til politiet.

En voldspolitik kan f.eks. indeholde retningslinjer for forebyggelse, skadshjælp, registrering, krisebehandling, psykologhjælp, procedurer for debriefing og andre former for hjælp til den forurettede og andre berørte, anmeldelse til politi og andre samt orientering af andre berørte, f.eks. andre beboere m.fl.

Som det ses, foreligger der vide rammer for, hvad en voldspolitik kan indeholde.

Som et bidrag kan nævnes, at Folketingets Ombudsmand ved flere lejligheder (f.eks. i sin rapport om inspektionen af Psykiatrisk Center i Gentofte den 15. august 2006) har udtalt, at ansvaret for at (tage stilling til spørgsmålet om at) indgive politianmeldelse efter ombudsmandens opfattelse bør ligge hos ledelsen, dog således at der ikke indgives anmeldelse, hvis den forurettede ikke ønsker det.

KONKRET VEDRØRENDE BOSTEDET

I forbindelse med min inspektion af bostedet havde jeg drøftelser med ledelsen og repræsentanter for medarbejdergruppen om bostedets håndtering af vold, og jeg stillede en række spørgsmål herom.

Der forekommer ofte voldsepisoder mellem beboere og medarbejdere på bostedet. Beboere udøver også vold mod sig selv (selvskadende), men ikke mod hinanden.

Oftest er der tale om krads, niv og slag.

I et tilfælde, som ligger tilbage i tiden, har bostedet oplevet, at en medarbejder kom hårdt til skade, fordi medarbejderen blev slået hårdt og trukket i håret.

Personalet forsøger at undgå at være alene med beboere, som vurderes som opkørte, og sørger desuden for så vidt muligt at have en flugtmulighed.

Bostedet har en nedskrevet voldspolitik, som består af en personaleinstruks om voldsforebyggelsespolitik, handleplan ved voldelige konflikter samt forskrifter for kollegahjælp.

Voldsforebyggelsen på bostedet tager udgangspunkt i den enkelte beboer. Personalet forsøger at beskæftige beboeren, herunder med gentagne øvelser o.l. som skaber rolige og forudsigelige rammer. Personalet prøver også at skærme beboerne for lyd og lys mv., som erfaringsmæssigt kan genere dem.

Bostedets retningslinjer for krisehjælp mv. er rettet mod medarbejderne, men ved voldsepisoder taler medarbejderne også med de beboere, som har været involveret i eller vidner til episoden.

Bostedet har ved brev af 14. marts 2008 oplyst følgende:

“Bostedet Nordlys har en voldsforebyggelses politik og har udarbejdet diverse instrukser i forhold til håndtering af disse. Bostedet har ikke en procedure og afventer forvaltningens udspil til en vejledning eller en politik. Der har ikke været kutyme for tiltag i denne retning. Og der ligger en stor opgave for forvaltningen og bostederne i, at skulle orientere og inddrage forældre og pårørende i denne politik.”

Vold registreres efter det oplyste vistnok ofte, men ikke altid. I perioder registreres også trusler om vold. Det afhænger af, hvor meget det fylder. I perioder med mange trusler, registreres de normalt.

Arbejdsskader som følge af vold registreres altid.

Bostedet har aldrig foretaget politianmeldelse og har derfor ingen principiel holdning til, om en ansvarsret skal påhvile ledelsen. Holdningen har hidtil været, at et vilkår for ansættelse har været, at det kan være et voldsomt arbejde. Der har været talt om det på forstanderniveau, men ikke på bostedet. Fremover vil grov legemsbeskadigelse formentlig skulle politianmeldes overalt i forvaltningen.

Ledelsen var usikker på, hvorvidt der i praksis sendes indberetninger om voldsepisoder til forvaltningen, da bostedet ikke ved, hvor de skal sendes hen. Ledelsen oplyste, at forvaltningen ikke kan oplyse dette.

VURDERING

Omfanget af vold på institutionen

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om vold forekommer på institutionen og i hvilket omfang.

På baggrund af det oplyste kan jeg konstatere, at vold ofte forekommer på bostedet.

Ledelsens og medarbejdernes beredskab

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om ledelse og medarbejdere synes at være velforberejdet på, hvorledes de kan/skal agere i situationer med vold.

Ledelse og medarbejdere synes at være rimeligt forberedt på, hvorledes de kan og skal agere i situationer med vold.

Jeg har herved lagt vægt på, at ledelse og medarbejdere viste fælles forståelse for den praksis, som er beskrevet ovenfor.

Grund til opmærksomhed mod voldshåndtering på bostedet

Et af de spørgsmål, som denne inspektion havde til formål at besvare, var, om der på baggrund af inspektionen er grund til at være særlig opmærksom på, om reaktioner på vold sker i overensstemmelse med lovgivningen og kommunens retningslinjer.

Jeg har ikke i forbindelse med min inspektion fundet særlig grundlag for at antage, at voldsepisoder i almindelighed håndteres uhensigtsmæssigt.

Som det fremgår ovenfor, er alle bosteder i kommunen forpligtet til at udarbejde en voldspolitik, som også skal omfatte procedurer for anmeldelse af vold til politiet.

Jeg må derfor finde det beklageligt, at bostedet Nordlys ikke har vedtaget procedurer herfor.

Desuden finder jeg det beklageligt, at bostedet ikke altid registrerer voldsepisoder (men dog efter det oplyste altid registrerer episoder, hvor der har været brugt magt i forhold til beboere).

Jeg undrer mig over, at bostedet ikke har overvejet at indgive politianmeldelse, heller ikke i en situation, som efter det oplyste har fundet sted, hvor en medarbejder kom hårdt til skade, fordi medarbejderen blev slået hårdt og trukket i håret.

Jeg beder om Socialforvaltningens bemærkninger hertil.

Bostedet har ved brev af 14. marts 2008 oplyst, at bostedet har revurderet sin beslutning og fremover vil registrere alle former for vold.

Andre forhold vedrørende vold

Endelig skulle inspektionen afdække eventuelle andre forhold vedrørende vold på bostedet, som giver anledning til bemærkninger.

Idet jeg henviser til det, som er anført ovenfor, om bostedets tvivl om, hvor i Socialforvaltningen voldsepisoder mellem beboere skal indberettes, henstiller jeg til Socialforvaltningen at oplyse bostedet, hvortil i forvaltningen voldsepisoder skal indberettes. Jeg beder om at blive orienteret om forvaltningens svar.

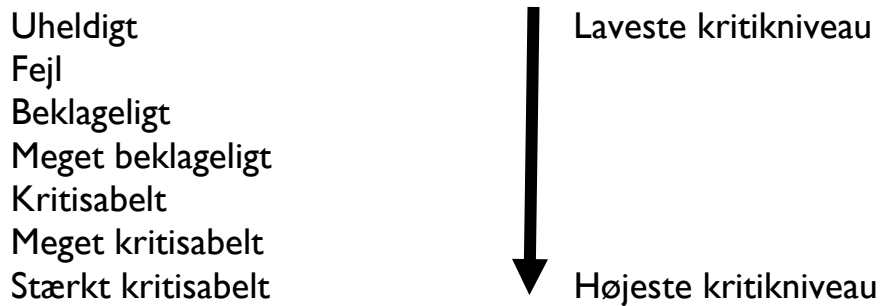
Også i forbindelse med min inspektion af bostedet Jens Warmingsvej blev jeg oplyst om, at ingen i forvaltningen kan oplyse, hvortil indberetninger om vold skal indgives.

Jeg beder om Socialforvaltningens bemærkninger hertil, herunder i lyset af, at forvaltningen over for Folketingets Ombudsmand har tilkendegivet, at alle bosteder i kommunen er forpligtet til at udarbejde en voldspolitik, som også skal omfatte procedurer for anmeldelse af vold til forvaltningen.

Socialforvaltningen har ved brev af 8. april 2008 oplyst, at der vil blive udarbejdet en voldspolitik snarest muligt og senest juni 2008. Det vil heri blive afklaret, hvortil vold mellem beboere indberettes, eller om det skal indberettes.

BILAG

BORGERRÅDGIVERENS KRITIKSKALA



Kritikskalaen spænder fra konstatering af forhold, der ikke er, som de bør være, uden at nogen konkret bebrejdes herfor (uheldigt) over kritik af forhold, der er mere eller mindre almindeligt forekommende i offentlig forvaltning, men ikke bør forekomme og til kritik af helt utilstedelige og uacceptable forhold (stærkt kritisabelt). Konstatninger af at noget er uheldigt, registreres ikke som en egentlig kritik i Borgerrådgiverens statistik.

Det bemærkes, at Borgerrådgiveren udover ovennævnte kritikskala naturligvis supplerende kan udbyde og kvalificere sin kritik i almindeligt sprog.

RETSKILDER OG ØVRIGT BEDØMMELSESGRUNDLAG

Lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 1117 af 11. september 2007.

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

Socialministeriets bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2007 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven.

INSPEKTION AF BOSTEDET NORDLYS

ENDELIG RAPPORT

Redaktion

Borgerrådgiveren

Kontakt

Københavns Kommune
Vester Voldgade 2A
1552 København V

Foto

Borgerrådgiveren

Tryk

Oplag

ISBN

Udgiver

Borgerrådgiveren

KØBENHAVNS KOMMUNE

Borgerrådgiveren

Vester Voldgade 2A

1552 København V

Telefon: 33 66 14 00

Telefax: 33 66 13 90

E-mail: borgerraadgiveren@kk.dk

www.borgerraadgiver.kk.dk