

Afrapportering af serviceeftersyn af magtanvendelsesreglerne (2018)

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og problemstilling	4
1.1. Om serviceeftersynet af magtanvendelsesreglerne.....	5
2. Gældende regler om magtanvendelse og omsorgspligt i serviceloven	6
2.1. Omsorgspligten.....	6
2.2. Grundlovens § 71.....	7
2.3. Samtykke	8
2.4. Formålet med magtanvendelsesreglerne	8
2.5. Målgruppen for magtanvendelsesreglerne.....	9
2.6. De enkelte bestemmelser om magtanvendelse i serviceloven.....	9
2.6.1. Personlige alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere.....	9
2.6.2. Fastholdelse m.v.....	10
2.6.3. Tilbageholdelse i boligen	10
2.6.4. Anvendelse af stofseler	10
2.6.5. Optagelse i botilbud uden samtykke	11
2.6.6. Registrering og indberetning af magtanvendelse	11
2.6.7. Klageregler.....	12
2.7. Nødret/nødværge.....	12
2.8. Værgemål og fremtidsfuldmagter	13
2.9. Anvendelse af tvang ved somatisk behandling af varigt inhabile	13
3. Budskaber fra vidensindsamlingen og vidensseminaret	14
4. Resultater fra Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne.....	16
4.1. Flytning uden samtykke.....	17
4.2. Tryghedsskabende velfærdsteknologier	17
4.3. Udfordringer med andre former for magt	18
4.4. Tværgående erfaringer og udfordringer	19
5. Overvejelser og anbefalinger.....	19
5.1. Tydeliggørelse af omsorgspligten.....	20
Overvejelser.....	20
Anbefalinger	22
5.2. Tydeliggørelse af formålet med magtanvendelsesreglerne.....	23
Overvejelser.....	23
Anbefalinger	23

5.3. Tryghedsskabende velfærdsteknologi som en del af omsorgen	24
Overvejelser	24
Anbefalinger	26
5.4. Hensynet til fællesskabet skal tydeligere frem	26
Overvejelser	26
Anbefalinger	28
5.5. Mere fleksible flytteregler	28
5.5.1 Flytning uden samtykke	28
Overvejelser	28
Anbefalinger	29
5.5.2. Klausulmodel og præcisering af reglerne for midlertidige botilbud	30
Overvejelser	30
Anbefalinger	31
5.6. Forenkling af reglerne for revurdering, registreringer og indberetninger af magtanvendelse	31
Overvejelser	31
Anbefalinger	32
5.7. Behov for uddannelse og kompetenceudvikling	32
Overvejelser	32
Anbefalinger	33
Bilag 1 – Beskrivelse af initiativ 11 i regeringens oplæg til Den Nationale Demenshandlingsplan 2025	34
Bilag 2 – Resumé af Ankestyrelsens evaluering af ”Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne overfor borgere med demens” (2015)	35
Bilag 3 – Lov om voksenansvar	37

1. Indledning og problemstilling

Som et initiativ i regeringens nationale demenshandlingsplan 2025 er der i 2017 gennemført et serviceeftersyn af reglerne om magtanvendelse i serviceloven, som dagligt anvendes overfor voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, herunder mennesker med demens.

Udgangspunktet for arbejdet har først og fremmest været at sikre, at reglerne om anvendelse af magt understøtter og ikke modvirker, at personalet kan give borgere med nedsat psykisk funktionsevne en værdig og omsorgsfuld pleje samtidig med, at retssikkerheden for den enkelte sikres. Et klart regelsæt skal sikre den enkelte borgers retssikkerhed og samtidig understøtte, at personalet har de nødvendige redskaber til at sikre borgerens trivsel, værdighed og udvikling.

Personalet på plejecentre og botilbud står hver dag overfor dilemmaer og udfordringer, når de skal drage omsorg for voksne, der ikke er i stand til at tage vare på eget liv, fx på grund af demens, udviklingshæmning eller andre kognitive handicap. På den ene side har personalet en pligt til at sikre plejen, omsorgen og en værdig behandling af borgerne, mens de på den anden side kun må gribe ind i den enkelte borgers ret til selvbestemmelse, når det er absolut påkrævet, og der er risiko for, at vedkommende eller andre vil lide væsentlig personskade. I de daglige pleje- og omsorgssituationer kan der, når socialpædagogiske indsatser ikke er tilstrækkelige, opstå et dilemma mellem på den ene side at være forpligtet til at sikre borgerens behov for den nødvendige pleje, omsorg og værdighed og på den anden side ikke at anvende unødvendig eller ulovlig magt for at sikre dette.

Ankestyrelsens undersøgelse af "Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne for borgere med demens" fra 2015 viser, at de gældende regler om anvendelse af magt er svære for personalet at forstå og anvende i praksis. Plejepersonalet har vanskeligt ved at vurdere, hvor grænsen mellem omsorg og egentlig magtanvendelse går, og hvorvidt konkrete handlinger som led i omsorgs- og plejeudøvelsen reelt er et indgreb i selvbestemmelsesretten – og dermed magt.

Reglerne kan være svære at forstå og anvende for personalet, når de fx skal hjælpe og støtte borgeren i dagligdagssituationer, hvor socialpædagogiske indsatser ikke er tilstrækkelige. Derudover møder medarbejderne ofte frustrerede pårørende, der oplever, at der ikke bliver ydet den nødvendige pleje og omsorg over for deres familiemedlem, hvis de fx ikke kommer i bad eller bliver barberet, fordi vedkommende modsætter sig det. For at støtte medarbejderne i at yde den nødvendige omsorg og sikre en værdig pleje bør reglerne om varetagelse af omsorg og anvendelse af magt være klare for medarbejderne og understøtte medarbejderens fokus på at sikre borgerens behov. Som en del af retssikkerheden for den enkelte borger i forbindelse med brug af magt i pleje- og omsorgssituationer er der i serviceloven fastsat en række krav til indberetning og registrering i tilfælde af, at der anvendes magt. I praksis oplever personalet reglerne om godkendelse af magtanvendelse og den efterfølgende registrering og indberetning som et omfattende, tungt og bureaukratisk dokumentationsarbejde. Derfor viser Ankestyrelsens undersøgelse fra 2015 også, at det ikke er alt magtanvendelse, der i praksis bliver registreret og indberettet. Reglerne om registrering og magtanvendelse bør understøtte, at der sker indberetning og registrering i alle de tilfælde, hvor der anvendes magt, og at indberetningen og registreringen anvendes som led i den efterfølgende refleksion hos personalet.

Det er en grundlæggende forudsætning for de overvejelser og anbefalinger, der præsenteres i rapporten, at udgangspunktet er at begrænse magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige, og at indgreb aldrig må erstatte omsorg, pleje og en socialpædagogisk indsats. Personalet skal altid gøre alt, hvad der er muligt for at opnå borgerens frivillige medvirken til en given handling. Fokus er derfor først og fremmest på at arbejde socialpædagogisk med borgerne med henblik på at på at forebygge og forhindre magt og indgreb i selvbestemmelsesretten. Omdrejningspunktet for at sikre omsorgen for borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne på plejecentre og botilbud er det daglige socialpædagogiske arbejde med borgeren, og at magt er den absolut sidste udvej for at sikre borgerens omsorg og forhindre omsorgssvigt.

Hvis det er nødvendigt at anvende magt eller foretage indgreb i selvbestemmelsesretten for at sikre borgerens omsorg, skal det altid ske så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen

til den pågældende og andre tilstedeværende, så der ikke voldes unødigt krænkelse eller ulempe. Endelig skal anvendelse af magt og indgreb i selvbestemmelsesretten altid være proportionalt og stå i et rimeligt forhold til det, der søges opnået. Hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige, skal disse altid anvendes.

1.1. Om serviceeftersynet af magtanvendelsesreglerne

Formålet med serviceeftersynet har været at få et mere nuanceret billede af de udfordringer og dilemmaer, som personalet på plejecentre og botilbud oplever i deres daglige arbejde, når de socialpædagogiske indsatser ikke er tilstrækkelige, og det derfor er nødvendigt at anvende magt over for en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne med det formål at undgå omsorgssvigt.

I serviceeftersynet er der taget udgangspunkt i alle reglerne om anvendelse af magt, samtidig med at der er lagt et særligt fokus på behovet for tilpasning af reglerne bl.a. i forhold til den løbende udvikling i tryghedsskabende velfærdsteknologi og på at tilpasse reglerne om optagelse i botilbud uden samtykke (flytning uden samtykke), så reglerne imødekommer behovet i praksis.

Serviceeftersynet er også et led i opfølgningen på Ankestyrelsens undersøgelse af "Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne for borgere med demens" fra 2015.

Arbejdet med serviceeftersynet har været forankret i Børne- og Socialministeriet, der er ansvarligt ministerium for magtanvendelsesreglerne i serviceloven. Der har været nedsat en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra Børne- og Socialministeriet (formand), Sundheds- og Ældreministeriet, Ankestyrelsen og Socialstyrelsen/VISO (den nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation). Finansministeriet og Transport-, Bygnings- og Boligministeriet har også deltaget i arbejdet. Arbejdsgruppen har mødtes en gang om måneden. Som et led i vidensindsamlingen har arbejdsgruppen indhentet relevant viden fra forskere og praktikere på området.

Derudover har der været nedsat en referencegruppe sammensat af repræsentanter fra følgende organisationer: Socialpædagogerne, Socialrådgiverforeningen, FOA, KL, Danske Regioner, Ældre Sagen, DH, LEV, Alzheimerforeningen, Demenskoordinatorerne i Danmark, Nationalt Videnscenter for Demens, Institut for Menneskerettigheder, Danske Ældreåd, Danske Seniorer, Ergoterapeutforeningen, Dansk Sygeplejeråd, Dansk Erhverv, Selveje Danmark og Dansk Industri. Referencegruppen har været inddraget løbende i forløbet og har bidraget med viden og erfaringer på området.

Endelig har Ankestyrelsen som en del af serviceeftersynet gennemført et praksistjek af de udfordringer og dilemmaer, som plejepersonalet oplever i det daglige arbejde, når de skal drage omsorg for målgruppen for magtanvendelsesreglerne, herunder udfordringerne i praksis i forhold til at vurdere, hvornår der er tale om et tvangsmæssigt indgreb. Praksistjekket har således afdækket, hvorledes reglerne håndteres i praksis på plejecentre og botilbud, og hvordan hensynet til selvbestemmelsesretten og usikkerheden omkring hvilke regler, der gælder, i praksis kan medføre situationer, der nærmer sig omsorgssvigt overfor borgeren.

Det samlede serviceeftersyn bestående af arbejdet i arbejdsgruppen og referencegruppen samt praksistjekket har haft fokus på at opstille konkrete anbefalinger til mulige lovinitiativer og opfølgende initiativer. Eftersynet har således haft til formål at danne grundlag for en vurdering af behov og muligheder for at gøre reglerne på området mere forståelige og lettere at håndtere for administrative medarbejdere og plejepersonalet og at tilpasse reglerne – bl.a. i forhold til den løbende udvikling i nye tryghedsbaserede velfærdsteknologier og i forhold til muligheden for at lempe kravene til optagelse i særlige botilbud uden samtykke (flytning uden samtykke).

Serviceeftersynet bidrager således med et fagligt og juridisk afsæt for politiske overvejelser om et eventuelt kommende lovforslag om ændringer af servicelovens magtanvendelsesregler. Der henvises i øvrigt til bilag 1 om initiativbeskrivelse 11 i regeringens oplæg til Den Nationale Demenshandlingsplan 2025.

Denne rapport udgør arbejdsgruppens afrapportering af serviceeftersynet af magtanvendelsesreglerne og indeholder en række overvejelser og anbefalinger til mulige ændringer af magtanvendelsesreglerne. I kapitel 2 beskrives de gældende regler om magtanvendelse og omsorgspligt i serviceloven. Kapitel 3 indeholder

budskaber fra vidensindsamlingen og vidensseminaret, mens resultaterne af Ankestyrelsens praksistjek gennemgås i kapitel 4. Endelig præsenteres i kapitel 5 overvejelser og anbefalinger til ændring af magtanvendelsesreglerne på baggrund af vidensindsamlingen i arbejdsgruppen, referencegruppen og praksistjekket.

2. Gældende regler om magtanvendelse og omsorgspligt i serviceloven

I dette kapitel gennemgås de gældende regler om omsorg og magtanvendelse i serviceloven med henblik på at tydeliggøre den juridiske ramme, der er gældende for den omsorg, der ydes af personalet på botilbud og plejecentre. Kapitlet danner således baggrund for fortolkningen af resultaterne fra praksistjekket og de overvejelser og anbefalinger, der opstilles, i de efterfølgende kapitler.

2.1. Omsorgspligten

Kommunalbestyrelsen har pligt til at påse, at der ydes hjælp efter serviceloven i overensstemmelse med de formål, der er angivet i servicelovens § 81, til personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, som ikke kan tage vare på egne interesser.

Det fremgår af servicelovens § 82, at kommunalbestyrelsen skal yde hjælp efter serviceloven 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.

Formålet med den indsats, der gives, er at forebygge, at problemerne hos den enkelte forværres, at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktionsevne samt funktionsmuligheder, at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse bl.a. gennem omsorg og pleje og at yde en helhedsorienteret indsats.

For kommunalbestyrelsen gælder der således en pligt til aktivt at undgå omsorgssvigt. Omsorgspligten er grundlaget for at yde den nødvendige pleje, omsorg og socialpædagogiske indsats over for borgere, der ikke er i stand til at samtykke. Omsorgspligtens omfang og indhold over for den enkelte bygger således på en afvejning af hensynene til den enkeltes behov for hjælp, støtte, selvbestemmelse, tryghed og værdighed.

Pligten er begrundet i, at personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne i flere tilfælde ikke vil være i stand til at afgive det fornødne samtykke til tilbud efter serviceloven. Bestemmelsen giver dermed grundlag for, at kommunalbestyrelsen kan sætte ind med en indsats, der tilgodeser, at målsætningen med indsatsen i forhold til personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser, kan opfyldes.

Omsorgspligten gælder, uanset om den pågældende samtykker, men bestemmelsen giver ikke hjemmel til at anvende fysisk magt i de tilfælde, hvor borgeren modsætter sig en bestemt handling. Reglerne om omsorgspligt er således nært forbundet med reglerne om magtanvendelse. Servicelovens § 82 udgør det retlige grundlag for den generelle omsorgsforpligtelse overfor personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne.

Hvis det er nødvendigt at anvende magt som led i udøvelsen af omsorgen over for en borger, så kræver det, at der er klar lovhjemmel til at foretage indgrebet. Hjemlerne til at anvende magt findes i servicelovens kapitel 24.

I den forbindelse er det vigtigt at være opmærksom på, at der gælder en række principper for anvendelse af magt, jf. nedenfor.

2.2. Grundlovens § 71

Grundlovens § 71, stk. 1 og 2, indeholder generelle bestemmelser, der gælder enhver form for frihedsberøvelse, dog er stk. 3-5 begrænset til alene at omfatte den form for frihedsberøvelse, der består af anholdelse eller varetægtsfængsling. I stk. 6 og 7 er der fastsat et særligt parlamentarisk tilsyn med frihedsberøvelser uden for strafferetsplejen, dvs. de såkaldte administrative frihedsberøvelser.

Grundlovens § 71, stk. 1, slår fast, at den personlige frihed er ukrænkelig, og at ingen dansk statsborger på grund af sin politiske eller religiøse overbevisning eller sin afstamning kan underkastes nogen form for frihedsberøvelse. Beskyttelsen omfatter efter bestemmelsen kun danske statsborgere (denne begrænsning har dog næppe den store betydning, da det vil være i strid med bl.a. artikel 14 sammenholdt med artikel 5 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og artikel 26 i FN's konvention af 16. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder, hvis udlændinge i praksis tillægges en ringere beskyttelse end danske statsborgere).

Grundlovens § 71, stk. 2, stiller krav om, at frihedsberøvelse skal ske med hjemmel i loven. Bestemmelsen indebærer, at frihedsberøvelse som udgangspunkt kun kan ske med hjemmel i en af Folketinget vedtaget lov eller en bekendtgørelse udstedt med hjemmel i en sådan lov. Grundlovens § 71, stk. 6, giver adgang til domstolsprøvelse for den, der administrativt er berøvet sin frihed. Hverken forarbejderne til grundlovsforslaget eller forfatningskommissionens betænkning indeholder nogen præcis beskrivelse af, hvilke indgreb der udgør "administrativ frihedsberøvelse" efter bestemmelsen. Under rigsdagsforhandlingerne blev der imidlertid givet en række bidrag til fortolkningen af bestemmelsens rækkevidde i denne henseende, idet flere rigsdagsmedlemmer fremhævede forskellige eksempler på anvendelsesområdet, herunder navnlig indgreb inden for lovgivningen om sindssyge og åndssvage, anbringelse af forsømmelige forsørgere og børns fjernelse fra hjemmet.

Der er en række momenter, der må tillægges væsentlig betydning ved fastlæggelsen af begrebets indhold. I grundlovens begreb om frihedsberøvelse ligger således navnlig:

1. at indgrebet skal gå ud på en begrænsning af lokalfriheden, dvs. retten til selv at bestemme sit opholdssted
2. at indgrebet enten skal ophæve lokalfriheden eller dog i væsentlig grad indskrænke den
3. at indgrebet enten skal kunne gennemtvinges ved umiddelbar magtanvendelse eller dog håndhæves ved, at der i tilfælde af undvigelse kan idømmes frihedsstraf
4. at indgrebets umiddelbare formål ikke må være opfyldelsen af en almindelig lovbestemt handlepligt
5. at indgrebet ikke må være af ganske kortvarig karakter

Uden for grundlovens § 71, stk. 6, falder frihedsberøvelse inden for strafferetsplejen, frihedsberøvelse besluttet af en dømmende myndighed samt frihedsberøvelse, der har hjemmel i lovgivningen om udlændinge.

Efter grundlovens § 71, stk. 6, sker forelæggelsen for domstolene efter begæring af den frihedsberøvede eller den, der handler på hans vegne. Den frihedsberøvede skal således ikke selv udtage stævning, men kan blot over for vedkommende administrative myndighed fremsætte begæring om, at frihedsberøvelsens lovlighed ønskes prøvet af domstolene. Nærmere regler herom fastsættes ved lov.

Den administrative myndighed har i så fald pligt til at foranstalte, at sagen indbringes for domstolene.

Adgangen til domstolsprøvelse efter § 71, stk. 6, adskiller sig herved fra den almindelige bestemmelse om domstolskontrol med forvaltningen efter grundlovens § 63.

De nærmere regler om proceduren for domstolsprøvelsen fremgår af retsplejelovens kapitel 43 a, som finder anvendelse ved frihedsberøvelse uden for strafferetsplejen, der ikke er besluttet af en dømmende myndighed, når andet ikke er bestemt ved lov, jf. retsplejelovens § 468. Særlige bestemmelser om domstolsprøvelsen er fastsat i servicelovens §§ 169-172.

Prøvelsens genstand efter § 71, stk. 6, er frihedsberøvelsens lovlighed, og domstolene prøver fuldt ud, om de formelle og materielle betingelser for frihedsberøvelsens iværksættelse og opretholdelse er opfyldt. Med grundlovens § 71, stk. 7, er der etableret et af Folketinget valgt tilsyn, hvortil de frihedsberøvede, som er omfattet af stk. 6, har adgang til at rette henvendelse. Folketinget vælger ved begyndelsen af hver folketingssamling 9 medlemmer til dette tilsyn, jf. Folketingets forretningsordens § 7, stk. 4.

2.3. Samtykke

Princippet om den personlige friheds ukrænkelighed indebærer, at hjælp efter serviceloven som udgangspunkt forudsætter, at den pågældende er indforstået med at modtage hjælpen – altså giver samtykke. Et samtykke er en udtrykkelig eller stiltiende tilkendegivelse om, at en handling godt må foretages. Det mundtlige samtykke skal kunne dokumenteres og må ikke være opnået ved tvang.

Gyldigheden af et samtykke forudsætter således, at det foreligger, inden den handling eller undladelse, der er givet samtykke til, udføres, og at vedkommende forstår, hvad samtykket indebærer. Der kan kun opstilles meget overordnede retningslinjer for, hvornår den, der samtykker, kan siges at have forståelse for samtykket, dvs. være habil i forhold til det, vedkommende har givet samtykke til. Vurderingen af den enkeltes habilitet beror på en konkret vurdering af personens fysiske og psykiske tilstand og er også afhængig af foranstaltningens karakter og intensitet.

Et gyldigt samtykke kan således foreligge i form af:

- Et udtrykkeligt samtykke, hvor der klart gives udtryk for, at man er indforstået med den pågældende handling. Samtykket kan ske skriftligt eller mundtligt.
- Et stiltiende samtykke, hvor den enkeltes handlinger og opførsel klart tilkendegiver, at personen har forstået konsekvenserne ved at give et samtykke, svarer til et udtrykkeligt skriftligt og mundtligt samtykke. Der bør ikke være tvivl om, hvorvidt personen har forstået konsekvenserne af samtykke. Der kan ikke lægges vægt på tolkninger af forståelsen af samtykket, heller ikke fra pårørende eller andre, der kender personen. Ved et stiltiende samtykke, kan der lægges vægt på fremtidsfuldmagter.

Samtykke kan ikke opnås ved passivitet. Passivitet må ikke forveksles med frivillig medvirken. Allerede når den pågældende forholder sig passivt, er det derfor nødvendigt at være opmærksom på de særlige betingelser for at iværksætte de enkelte foranstaltninger.

Selvom det i den konkrete situation må antages, at en borger ville have samtykket, hvis det havde været muligt, vil der dog ikke være tale om et gyldigt samtykke, når borgeren ikke er i stand til at give udtryk for sine ønsker, også selv om vedkommende ikke direkte modsætter sig foranstaltningen.

2.4. Formålet med magtanvendelsesreglerne

I servicelovens kapitel 24 er der fastsat regler om kommunernes mulighed for at anvende magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Formålet med reglerne er at begrænse magtanvendelsen til det absolut nødvendige og samtidig give klare hjemler for, hvornår der lovligt må foretages indgreb i selvbestemmelsesretten.

Formålet med reglerne er at begrænse magtanvendelsen til det absolut nødvendige. Magtanvendelse skal altid være undtagelsen og må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogiske indsatser. Forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal personalet gøre, hvad der er muligt, for at borgeren medvirker frivilligt til en nødvendig foranstaltning. Endvidere skal anvendelse af magt altid stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes. Derudover skal magtanvendelse udøves så skånsomt og kortvarigt som

muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulemper.

2.5. Målgruppen for magtanvendelsesreglerne

Målgruppen for reglerne er voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, fx som følge af demens, alvorlig hjerneskade og udviklingshæmning, der får personlig og praktisk hjælp, socialpædagogisk bistand m.v., behandling eller aktiverende tilbud efter serviceloven, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter bestemmelserne om magtanvendelse, jf. servicelovens § 124 a. Det er endvidere en forudsætning for reglernes anvendelse, at der foreligger den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne.

2.6. De enkelte bestemmelser om magtanvendelse i serviceloven

Efter serviceloven kan der gives tilladelse til følgende former for magtanvendelse:

- personlige alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere efter servicelovens § 125,
- fastholdelse efter servicelovens § 126, og fastholdelse i forbindelse med personlig hygiejne efter servicelovens § 126 a,
- tilbageholdelse i boligen efter servicelovens § 127,
- anvendelse af stofseler efter servicelovens § 128, og
- flytning uden samtykke efter servicelovens §§ 129 og 129 a

Tilladelsen til at anvende magt gives som hovedregel for en tidsbegrænset periode.

Nedenfor beskrives de forskellige foranstaltninger efter magtanvendelsesreglerne i serviceloven.

2.6.1. Personlige alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere

Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer i en afgrænset periode, når der er risiko for, at borgeren udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko (§ 125 i serviceloven).

Der gælder særlige regler om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer for borgere, hvor den nedsatte psykiske funktionsevne er en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, fx demens. For disse borgere kan anvendelsen af alarm- eller pejlesystemer, som fx GPS, besluttes som led i den faktiske udførelse af plejen af plejepersonale eller leder på et plejecenter, medmindre den pågældende modsætter sig dette. Brug af personlige alarm- eller pejlesystemer er i disse tilfælde ikke magtanvendelse.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere i en afgrænset periode, når forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet i forhold til at afværge, at en eller flere borgere ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for væsentlig personskade. Endvidere skal servicelovens øvrige muligheder forgæves have været forsøgt anvendt. Der må ikke anvendes egentlige aflåsningssystemer. Alle, der ikke kan betjene de særlige døråbnere, skal have den nødvendige hjælp til det, medmindre der er tale om en borger, hvor kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om tilbageholdelse i boligen.

2.6.2. Fastholdelse m.v.

Der kan anvendes fysisk magt i form af at fastholde en borger eller føre denne til et andet opholdsrum, når der er nærliggende risiko for, at borgeren udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet (§ 126 i serviceloven).

En afgørelse om anvendelse af hjemlen til at fastholde vil i sagens natur altid skyldes en akut opstået situation, hvorfor personalet i praksis vil træffe den konkrete afgørelse på kommunalbestyrelsens vegne. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter aldrig vold, såsom førergreb, slag og spark. Magtanvendelse i form af at fastholde eller at føre en borger til et andet lokale skal altid kombineres med tryghedsskabende initiativer.

Kommunalbestyrelsen kan endvidere undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en borger, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at varetage omsorgspligten i nærmere bestemte hygiejnesituationer (§ 126 a i serviceloven). Fysisk magt i form af fastholdelse vil efter § 126 a kan tillades i følgende 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.

Der må ikke bruges hjælpemidler til fastholdelsen af borgeren, og der skal være proportionalitet mellem karakteren af den fastholdelse, der udøves, og det, der søges opnået ved fastholdelsen. Fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer kan tillades i en periode på indtil 3 måneder. Kommunalbestyrelsen kan forlænge perioden i op til 6 måneder, idet andre metoder til at fremme hygiejneforholdene hos den pågældende sideløbende skal udvikles. Hvis den nedsatte psykiske funktionsevne hos en person, for hvem der tidligere er truffet afgørelse efter servicelovens § 126 a, nedsættes yderligere, vil der igen kunne træffes afgørelse om tilladelse af fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer for en periode af indtil 3 måneder med mulighed for forlængelse i op til 6 måneder. Samtidig skal handleplanen efter § 141 i serviceloven revurderes og gennearbejdes efter de nye forhold.

2.6.3. Tilbageholdelse i boligen

Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en borger for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen. Det kræver, at forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet at anvende fysisk magt for at afværge, at borgeren ved at forlade plejecentret eller botilbuddet udsætter sig selv eller andre for væsentlig personskade, samt at servicelovens øvrige muligheder forgæves har været forsøgt (§ 127 i serviceloven).

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

2.6.4. Anvendelse af stofseler

Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om anvendelse af fastspænding med stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald, når der foreligger en nærliggende risiko for, at borgeren udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet (§ 128 i serviceloven).

Stofseler kan alene bruges for at hindre fald og ikke med det formål at begrænse mobiliteten, når den pågældende fx er utryg eller aggressiv.

Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse om, for hvilken periode stofselerne kan anvendes og skal løbende vurdere, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

2.6.5. Optagelse i botilbud uden samtykke

Statsforvaltningen kan efter indstilling fra kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at optage en borger i et særligt botilbud uden samtykke, når det er absolut påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, hjælpen ikke kan gennemføres i borgerens hidtidige bolig, borgeren ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og udsætter sig for væsentlig personskade, og det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning (§ 129, stk. 1, i serviceloven).

Betingelserne for flytning er lempeligere, for så vidt angår borgere, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give et informeret samtykke på grund af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, som fx demens. Kommunalbestyrelsen kan i forhold til disse borgere træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis borgerens værge eller fremtidsfuldmægtig tiltræder kommunalbestyrelsens indstilling, når ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde omsorgsmæssigt vurderes at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende (§ 129, stk. 2 og stk. 3, i serviceloven).

Endvidere er betingelserne for flytning af en borger fra et egnet botilbud til et andet egnet botilbud uden borgerens samtykke lempet i særlige tilfælde. Kommunalbestyrelsen kan således indstille til Statsforvaltningen at træffe afgørelse om flytning af en borger, hvis det skønnes at være i borgerens egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for, at den pågældende kan bevare tilknytning til sine pårørende (§ 129, stk. 4, i serviceloven).

Endelig kan kommunalbestyrelsen indstille til Statsforvaltningen at træffe afgørelse om, at en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som følge af en sindslidelse, i særlige tilfælde kan optages i et bestemt botilbud, når den pågældende er til væsentlig fare for eller udviser en særligt truende eller en særligt chikanerende adfærd over for øvrige beboere eller personale; når det er uforsvarligt over for øvrige beboere og personalets sikkerhed ikke at sørge for flytning, når forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet, og når det kan godtgøres, at det nye botilbud er bedre egnet til at imødekomme den pågældendes støttebehov (§ 129 a i serviceloven).

2.6.6. Registrering og indberetning af magtanvendelse

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes af plejecentret eller botilbuddet til kommunalbestyrelsen i den kommune, der har ansvaret for borgerens ophold, og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med plejecentret eller botilbuddet, jf. servicelovens § 136. 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. Kommunalbestyrelsen skal endvidere udarbejde en handleplan efter servicelovens § 141 for borgere, overfor hvem der anvendes magt efter serviceloven.

Hver gang, der iværksættes indgreb i den personlige frihed, skal indgrebet registreres og indberettes. Både optagelse i særlige botilbud efter § 129, lovligt iværksatte foranstaltninger efter §§ 125 - 128, nødværge og nødret og endelig ulovlige indgreb skal registreres og indberettes. Indberetningen skal ske på de af Socialstyrelsen udarbejdede skemaer. Det er dog muligt, jf. § 9, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1231 af 13. november 2017 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter lov om social service (herefter

magtanvendelsesbekendtgørelsen), at den kommunalbestyrelse, der har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet, selv kan udarbejde et indberetningsskema. På et sådant skema skal der som minimum indberettes de samme oplysninger, som fremgår af Socialstyrelsens skemaer.

På skema 1 indberettes godkendt magtanvendelse efter §§ 125, 126 a, 127 og 128, dvs. alarm- og pejlesystemer samt særlige døråbnere, fastholdelse i hygiejnesituationer, tilbageholdelse og beskyttelsesmidler, hvor der forud for den konkrete magtanvendelse foreligger en godkendelse af, at der vil kunne tages magtanvendelse i brug over for pågældende i nærmere angivet omfang. Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 11 skal registreringen ske straks og senest dagen efter, at indgrebet har fundet sted. Indberetning af iværksatte foranstaltninger skal ske en gang om måneden, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 2.

Registreringspligten for lovligt iværksatte foranstaltninger knytter sig til selve iværksættelsen af en godkendt foranstaltning. Registreringen skal derfor ikke gentages for hver gang, der dagligt gøres brug af en godkendt foranstaltning. Benyttes tilladelsen til magtanvendelse kontinuerligt på samme forhold over en periode kan det i indberetningen nævnes, at tilladelsen har været benyttet i fx tandbørstningssituationer dagligt (evt. to eller tre gange dagligt) i perioden fra dato x til dato y. Bliver der behov for at anvende tilladelsen til andre hygiejnesituationer, omfattet af tilladelsen, skal dette ligeledes indberettes, herunder hvornår forholdet har fundet sted.

På skema 2 indberettes magtanvendelse, som der ikke er givet tilladelse til. Det kan fx være tilfælde, hvor der foretages indgreb, selv om kommunalbestyrelsen endnu ikke har truffet afgørelse efter §§ 125, 126 a, 127 og 128, eller det kan være indgreb foretaget i nødværge eller som led i nødret, akut iværksatte indgreb, samt al anden magtanvendelse. På skema 2 registreres og indberettes også fastholdelse i medfør af servicelovens § 126. Efter magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10 skal registrering ske straks og senest dagen efter indgrebet. Disse indgreb skal indberettes straks og senest på 3. dagen efter iværksættelsen, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 10, stk. 2. For registreringer og indberetninger efter § 126 gælder dog, at indberetning af iværksatte foranstaltninger skal ske en gang om måneden, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 2.

På skema 3 indberettes flytning iværksat i henhold til § 129. Det vil sige flytning uden samtykke fra borgeren. Disse registreringer skal i henhold til magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12 foretages senest med udgangen af den måned, hvor flytningen er sat i værk. Registrerede flytninger skal indberettes kvartalsvist, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 2.

Registreringen skal foretages af den person, der har iværksat indgrebet, eller af den, der har instruktionsbeføjelsen over for det involverede personale, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 13, stk. 1.

2.6.7. Klageregler

Borgeren har mulighed for at klage over kommunalbestyrelsens afgørelser om magtanvendelse efter §§ 125, 126, 126 a, 127 og 128 til Ankestyrelsen. Borgeren eller kommunalbestyrelsen har mulighed for at klage til Ankestyrelsen over Statsforvaltningens afgørelse om optagelse i særlige botilbud efter §§ 129 og 129 a. En ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant kan klage, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er stand til det.

2.7. Nødret/nødværge

Handlinger, der har været nødvendige for at modstå eller afværge et påbegyndt eller overhængende uretmæssigt angreb, kan efter straffelovens § 13, stk. 1, være straffri. Det forudsætter dog, at afværgehandlingen ikke åbenbart går ud over, hvad der er forsvarligt under hensyn til angrebets farlighed, angriberens person og det angrebne retsgodes betydning.

Bestemmelsen beskriver forudsætningerne for straffrit at afværge et angreb på et retsgode. Det vil typisk dreje sig om fysiske angreb på fx liv, legeme, personlig frihed og formuegenstande. Det kan fx være angreb i form af vold, brandstiftelse og tingsbeskadigelse, men kan også være krænkelse af blufærdighed.

Der er indbygget et krav om forholdsmæssighed (proportionalitet) mellem angrebet og den handling, der imødegår angrebet, således at ikke ethvert angreb kan gøre enhver handling straffri. Afværgehandlingen må ikke gå åbenbart ud over, hvad der er forsvarligt. Straffrihed forudsætter, at handlingen aktuelt sker for at afværge et angreb. Afværgehandlingen skal rettes mod angriberen selv, aldrig mod en tredje person.

Straffelovens § 14 om nødret er et udslag af en almindelig grundsætning om, at nød - til en vis grad - bryder alle love. Nødret er i praksis kun aktuel, når nødværge ikke finder anvendelse. 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. Der skal være tale om truende integritetskrænkelser, legemsskade eller skade på fysiske genstande. Faren kan fx skyldes akut sygdom, tekniske svigt i installationer og maskiner eller naturbegivenheder såsom tordenvejr, oversvømmelse og selvantændelse. I modsætning til nødværgesituationerne kan handlinger i nødretssituationer rettes mod andre end den, der angriber.

2.8. Værgemål og fremtidsfuldmagter

Det følger af servicelovens § 82, stk. 2, at det er en del af kommunalbestyrelsens omsorgspligt, at den i forbindelse med behandlingen af en sag skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan inddrages i varetagelsen af interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne, herunder være opmærksom på, om der er behov for at bede Statsforvaltningen om at beskikke en værgemål efter værgemålsloven. Det betyder, at kommunen i sin kontakt med en borger altid skal være opmærksom på, om borgeren kan varetage egne interesser, herunder fx i forbindelse med, at en ung med nedsat psykisk funktionsevne fylder 18 år.

Lov om fremtidsfuldmagter trådte i kraft den 1. september 2017, og ordningen er et enkelt alternativ til almindelige fuldmagter og det offentligt fastsatte værgemål. Ved oprettelse af en fremtidsfuldmagt udpeger man som fuldmagtsgiver én eller flere fuldmægtige, der i fremtiden kan repræsentere en i økonomiske og/eller personlige forhold, hvis man på et fremtidigt tidspunkt ikke længere selv har evne til at varetage sine egne forhold, som følge af sygdom, svækket mental funktion eller lignende.

I forhold til reglerne om optagelse i botilbud uden samtykke kan en fremtidsfuldmægtig på lige fod med en værgemål tiltræde kommunalbestyrelsens afgørelse i forhold til personer, hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, fx demens. Udfordringen i forhold til lang ventetid på værgemål vil således på sigt kunne afhjælpes, efterhånden som fremtidsfuldmagterne bliver taget i brug fx i forhold til flytning uden samtykke efter servicelovens § 129.

2.9. Anvendelse af tvang ved somatisk behandling af varigt inhabile

Lov om anvendelse af tvang ved somatisk behandling af varigt inhabile personer finder anvendelse inden for sundhedsvæsenet eller andre steder, hvor der udføres sundhedsfaglig virksomhed af sundhedspersoner ved behandling af patienter, der er fyldt 15 år, og som varigt mangler evnen til at give informeret samtykke til behandlingen. En læge eller tandlæge kan beslutte at tvangsbehandle en patient med samtykke fra patientens nærmeste pårørende, værgemål eller fremtidsfuldmægtig, eller med tilslutning fra en anden læge eller tandlæge med faglig indsigt på området, som ikke tidligere har deltaget i eller skal deltage i behandlingen af patienten. En beslutning om tvangsbehandling kan kun træffes under overholdelse af en række principper, herunder at det efter en helhedsvurdering fremstår som den bedste løsning for patienten at gennemføre behandlingen. Det kan fx være i forhold til medicinering og blodprøvetagning.

Loven indeholder ligeledes bestemmelser om tvangsindgreb, der kan besluttet med henblik på at gennemføre en besluttet tvangsbehandling. Beslutninger om tvangsindgreb skal overholde en række betingelser, herunder at tvangsindgrebet skal være nødvendigt for at gennemføre behandlingen. Derudover er det en betingelse for beslutninger om tvangsindgreb, at patientens værge, nærmeste pårørende eller fremtidsfuldmægtig giver samtykke hertil, eller at en anden læge eller tandlæge med faglig indsigt på området, som ikke tidligere har deltaget i eller skal deltage i behandlingen af patienten, giver sin tilslutning dertil. Endvidere er beslutninger om tvangsindgreb gyldige i den periode, der er nødvendig for at gennemføre den tvangsbehandling, der er besluttet, dog højst i 4 måneder. Der kan træffes beslutning om samtidig anvendelse af flere tvangsindgreb.

Ved sundhedsfaglig virksomhed, fx som led i hjemmesygepleje, skal anvendelse af tvang (tvangsbehandling og tvangsindgreb med henblik på at gennemføre tvangsbehandling) således ske efter lov om anvendelse af tvang ved somatisk behandling - og ikke efter magtanvendelsesbestemmelserne i serviceloven.

3. Budskaber fra vidensindsamlingen og vidensseminaret

For løbende at kvalificere arbejdet med serviceeftersynet er relevante faglige organisationer og interesseorganisationer på ældre- og handicapområdet blevet inddraget til fælles drøftelser med arbejdsgruppen om de udfordringer og dilemmaer, som de oplever, at deres medlemmer står med i praksis. Derudover er der som et led i vidensindsamlingen også indhentet relevant viden fra forskere og praktikere på området. I dette kapitel opsummeres budskaberne fra disse drøftelser.

Som et led i vidensindsamlingen er der bl.a. blevet afholdt et vidensseminar om magtanvendelsesreglerne. Temaet for vidensseminaret var rammerne for magtanvendelsesreglerne i dag, herunder fx den svære balance, der er mellem magt og omsorg, demensområdet og velfærdsteknologi.

På seminaret deltog referencegruppen, videnspersoner og praktikere fra kommunerne. Der var bl.a. oplæg fra jurist, Susanne B. Holm, Paragraf&Praksis, seniorforsker, Eva Ersbøll, Institut for Menneskerettigheder, Lone Gaedt, Teknologisk Institut, Center for Velfærds- og Interaktionsteknologi og Ankestyrelsen. Derudover blev der gennemført to workshops med fokus på hhv. anbefalinger til en bedre balance mellem magt og omsorg og anbefalinger til brug af alarm- og pejlesystemer og andre former for velfærdsteknologi.

Som en del af vidensindsamlingen er der derudover hentet inspiration fra arbejdet i forbindelse med udarbejdelse af lov om voksenansvar på børneområdet, da en række af de samme problemstillinger gør sig gældende på både voksen- og børneområdet. I den forbindelse vurderes det også hensigtsmæssigt, at der er en vis ensartethed i reglerne på tværs af voksen- og børneområdet i forhold til anvendelsen af magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Der har i den forbindelse været holdt oplæg for referencegruppen om processen for og principperne bag lov om voksenansvar.

Formålet med lov om voksenansvar har først og fremmest været at skabe klarhed over reglerne om voksenansvaret over for anbragte børn og unge og at styrke retssikkerheden for de anbragte børn og unge samt for plejefamilier og personalet på anbringelsesstederne. Samtidig skal loven sikre, at plejefamilier og personalet på anbringelsesstederne for børn og unge har de nødvendige redskaber til at sikre de anbragte børns og unges trivsel og den nødvendige socialpædagogiske behandling.

Med lov om voksenansvar for anbragte børn og unge blev reglerne på området tydeliggjort ved at fastsætte regler om indholdet af voksenansvaret og om adgangen til at foretage indgreb som led i den daglige omsorg over for barnet eller den unge. Det er i den forbindelse antaget, at der i personalets eller plejefamiliens ansvar over for et barn eller en ung er en vis adgang til at kunne foretage indgreb som led i den almindelige omsorgspligt og for at sikre barnets eller den unges ret til omsorg. Barnet eller den unge kan ikke i alle tilfælde overskue forskellige situationer eller handlinger, og det er derfor nødvendigt, at personalet griber ind, når det er nødvendigt.

Magtanvendelse kræver klar lovhjemmel, men hvorvidt betingelserne for at anvende magt er opfyldt afhænger i alle tilfælde af en konkret vurdering. Der er således tale om et skøn i hver enkelt situation, og det

er personalet på anbringelsesstedet, der skal foretage en afvejning af alle relevante hensyn. Hensynene kan fx være barnets eller den unges rettigheder i forhold til formålet med indgrebet, hensynet til de øvrige anbragte børn og unge samt personalet.

I lov om voksenansvar er de oprindelige regler i serviceloven og magtanvendelsesbekendtgørelsen blevet videreført, men man har tydeliggjort og præciseret de enkelte bestemmelser. Derudover er der indført enkelte nye indgrebsmuligheder, lige som adgangen til at anvende rusmiddeltest og fastsætte en husorden er blevet lovfæstet (se bilag 3).

Vidensindsamlingen, vidensseminaret med praktikere og interesseorganisationerne i referencegruppen har vist, at der er en række udfordringer med magtanvendelsesreglerne, som de ser ud i dag. Det drejer sig om følgende:

Styrket fokus på forebyggelse og brug af socialpædagogiske metoder

På videnseminaret blev det understreget, at fokus altid først og fremmest skal være på at forebygge magtanvendelse ved at arbejde på at opnå borgerens frivillige medvirken via en socialpædagogisk indsats. Indgreb i selvbestemmelsesretten er absolut sidste udvej, når alt andet har været forsøgt. Budskabet var, at man kan komme meget langt med at arbejde socialpædagogisk med borgeren, og at magt altid skal være undtagelsen.

Tydeliggørelse af formålet med omsorgspligten og magtanvendelsesreglerne

På videnseminaret blev der bl.a. peget på, at reglerne i dag ikke er tilstrækkeligt klare i forhold til, hvad formålet er med magtanvendelse, hvornår noget er et indgreb i borgerens selvbestemmelsesret (magt), og hvornår det er et led i omsorgspligten over for voksne med betydelig og varigt nedsat funktionsevne. Det blev fremhævet på videnseminaret, at fokus i magtanvendelsesreglerne bør være på, hvilket hensyn eller formål man ønsker at opnå (formålsregulering), fremfor i forhold til konkrete situationer (detailregulering). Det er afgørende, at reglerne fortsat har fokus på at undgå og begrænse brugen af magt (forebyggelse).

Magtanvendelsesreglerne har fokus på retten til selvbestemmelse, men det er blevet påpeget, at det er ligeså vigtigt at have fokus på borgerens behov for omsorg og pleje. Det fremgår bl.a. af praksistjekket, at medarbejderne i dag ofte oplever et modsætningsforhold mellem magt og omsorg. Udgangspunktet er, at magt bruges for at opfylde omsorgspligten, når alle andre indsatser, herunder ikke mindst socialpædagogiske indsatser, er udtømte, men som reglerne er i dag, kan personalet let komme til at bryde magtanvendelsesreglerne for at varetage omsorgspligten. Der er derfor behov for at tydeliggøre indholdet af omsorgspligten i servicelovens § 82.

Tidsløse regler frem for udtømmende lister

På videnseminaret blev det bl.a. fremhævet, at reglerne i dag er præget af, at anvendelse af magt er en udtømmende liste, hvor det er uklart, om det, der ikke er beskrevet i magtanvendelsesreglerne, er magt eller omsorg. Da man ikke kan forudsige alle tænkelige situationer, er det uhensigtsmæssigt, at indgrebsmulighederne fremgår af en udtømmende liste, hvor det er uklart, hvorvidt det, der ikke fremgår af listen, er egentlig magt. Listen over personlige hygiejnesituationer, der fremgår af magtanvendelsesbekendtgørelsens § 4, stk. 1, fremhæves som et eksempel på dette.

Velfærdsteknologi opleves mindre indgribende og vil i nogle tilfælde ikke være magtanvendelse

På videnseminaret blev der bl.a. peget på, at reglerne i dag er både uklare og meget afgrænsede i forhold til hvilken velfærdsteknologi, der kan anvendes. Det blev bl.a. fremhævet, at det kan være mindre indgribende at bruge tryghedsskabende velfærdsteknologi til fx at holde øje med en person frem for personlig overvågning i form af en fast vagt ved sengen. Det kan også være mindre indgribende med kodelåse/låste døre ud fra et beskyttelses- og forebyggelseshensyn end fysisk at skulle fastholde/tilbageføre fx et menneske med demens tilbage til boligen.

Den teknologiske udvikling betyder, at der hele tiden udvikles ny tryghedsskabende velfærdsteknologi. I forlængelse af dette har videnseminaret peget på, at begrebet overvågning bør defineres mere præcist og tidssvarende.

På vidensseminaret blev det samtidigt understreget, at det er afgørende, at brugen af tryghedsskabende velfærdsteknologi ikke erstatter omsorg eller relevante socialpædagogiske indsatser, men at teknologien kan yde beskyttelse, skabe tryghed og gøre hjælpen bedre, fx ved at personalet kan se, om borgeren er vågen og dermed klar til at få hjælp.

GPS og anden tryghedsskabende velfærdsteknologi kan i visse situationer med fordel ses som redskaber til at sikre borgerens bevægelsesfrihed, samtidig med at teknologierne også kan sikre en mere målrettet omsorg og pleje og dermed mere tryghed og værdighed. Der kan med fordel opstilles nationale retningslinjer for GPS og andre tryghedsskabende velfærdsteknologier med henblik på at tydeliggøre, i hvilke situationer og med hvilket formål teknologierne bruges, herunder særligt når de kan bidrage til at give borgeren en bedre omsorg og pleje. De nationale retningslinjer skal bidrage til at skabe en mere ensartet praksis på tværs af kommunerne.

Hensynet til fællesskabet ønskes tydeligere frem

På vidensseminaret blev det også fremhævet, at reglerne i dag har fokus på at sikre den enkeltes selvbestemmelsesret, men at de ikke tager tilstrækkeligt hensyn til fællesskabet og de andre beboere på botilbuddet eller plejecentret og personalet. Det er vigtigt med et styrket fokus på kollektive rettigheder, fordi én persons rettigheder kan betyde en indskrænkning i en anden persons rettigheder. Et centralt fokusområde er i den forbindelse fx ordensregler i en husorden.

Reglerne for flytning uden samtykke opleves som administrativt tunge og ufleksible

På vidensseminaret blev der endeligt peget på, at reglerne om flytning uden samtykke efter servicelovens § 129, stk. 1, er strenge og ufleksible og indebærer lange processer. Derudover er der et behov for øget mulighed for smidig, fleksibel, midlertidig brug af boliger under afklaring. Et forslag til mere fleksible flytteregler kunne fx være, at kommunen skal kunne træffe afgørelse om flytning uden samtykke for alle borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, i de tilfælde hvor værgen eller fremtidsfuldmægtigen er enige.

4. Resultater fra Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne

Børne- og Socialministeriet har bedt Ankestyrelsen foretage et praksistjek i form af en kvalitativ undersøgelse af brugen af magtanvendelsesreglerne i serviceloven, som anvendes overfor voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, herunder mennesker med demens. Undersøgelsen er også et led i opfølgningen på Ankestyrelsens evaluering af kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne overfor borgere med demens (nov. 2015), der viste, at magtanvendelsesreglerne er svære for kommunerne at håndtere.

Praksistjekket er igangsat i 1. kvartal 2017 og afsluttet i 4. kvartal 2017. Formålet med praksistjekket er at bidrage med et mere nuanceret billede af, hvordan magtanvendelsesreglerne håndteres i praksis på plejecentre og botilbud samt i forbindelse med flytning uden samtykke, herunder de udfordringer og dilemmaer, som ledere og medarbejdere på plejecentre eller botilbud samt teamledere i den kommunale visitation oplever i deres daglige arbejde, når det er nødvendigt at anvende magt. Undersøgelsen bidrager således med viden om erfaringer fra udførelsedet.

Undersøgelsen forholder sig til alle reglerne om magtanvendelse i serviceloven og til hele målgruppen, som reglerne retter sig mod. I undersøgelsen er der bl.a. set på, hvilke former for tryghedsbaseret velfærdsteknologi relateret til alarm- og pejlesystemer, der anvendes. Der er også set på erfaringer knyttet til flytning af borgere fra eget hjem til plejebolig eller botilbud og fra en plejebolig eller botilbud til et andet uden samtykke.

Der er tale om en rent kvalitativ undersøgelse bestående af 14 enkeltinterviews og 14 gruppeinterviews med udførelsedet, 7 gruppeinterviews med den kommunale forvaltning samt 16 enkeltinterviews med pårørende i syv kommuner, hvor den ene er en pilotkommune. Det vil sige i alt 51 interviews. Undersøgelsen har deskriptiv karakter, og der foretages ikke vurderinger af kvaliteten eller lovmedholdeligheden af de

beskrevne erfaringer og praksisbeskrivelser, ligesom der heller ikke er taget stilling til lokale eller interne retningslinjer, organisering eller ledelse i kommunerne.

I det følgende er de vigtigste konklusioner og udsagn fra kommunerne i Ankestyrelsens praksistjek sammenfattet. Der henvises i øvrigt til Ankestyrelsens praksistjek af magtanvendelsesreglerne i serviceloven (2017), som offentliggøres samtidig med denne afrapportering.

4.1. Flytning uden samtykke

Praksistjekket peger på, at personalet på plejecentre og botilbud oplever en række udfordringer i forhold til reglerne om optagelse i botilbud uden samtykke (servicelovens § 129). De vigtigste konklusioner er opsummeret i nedenstående.

Manglende ansvarsfordeling og opmærksomhed på reglerne for flytning uden samtykke

Det fremgår af praksistjekket, at enkelte kommuner tilkendegiver, at de ikke bruger servicelovens § 129 så ofte, som de burde. Ifølge medarbejdere i nogle kommunale forvaltninger mangler der viden om loven og en klar ansvarsfordeling. Det kan for eksempel være en mere klar ansvarsfordeling mellem demenskonsulenter og visitationen til plejecentre.

Udfordringer med at vurdere om en borger kan give et informeret samtykke

Praksistjekket viser, at medarbejderne ofte har svært ved at afgøre, om borgeren kan give et informeret samtykke til en flytning, fordi det kan være svært for borgeren at overskue samtlige konsekvenser ved en flytning. Når der er tvivl om, hvorvidt borgeren kan give et informeret samtykke, støtter nogle medarbejdere sig til borgernes tidligere udsagn om fremtiden. Medarbejderne har erfaring med, at en flytning forløber nemmere, når borgeren på forhånd har etableret et kendskab til det kommende botilbud eller plejecenter.

Lang ventetid på værgemål er problematisk

Praksistjekket peger på, at medarbejderne og pårørende oplever, at der er lang ventetid på at få et værgemål til en borger. De oplever denne ventetid som uhensigtsmæssig, da der typisk er tale om en akut situation. I ventetiden opholder borgeren sig ofte i en aflastningsbolig over en længere periode, end hvad der er godt for borgerens sygdomsforløb.

Krævende dokumentationsarbejde og manglende dialog

I praksistjekket konkluderes det, at forvaltningerne oplever, at det er vanskeligt at fremskaffe nok dokumentation for, at en borger er til fare for sig selv, og at en flytning dermed er nødvendig. Medarbejderne i forvaltningen oplever desuden manglende dialog med Statsforvaltningen ved afslag på flytning. Det er medarbejdernes oplevelse, at afslag kan skyldes utilstrækkelig dokumentation.

Andre udfordringer med flytning

Det fremgår af praksistjekket, at det opleves som svært at flytte en borger fra et tilbud til et andet og mere relevant tilbud, i situationer hvor det aktuelle tilbud kan varetage borgerens tarv, men hvor borgeren modsætter sig flytningen eller ikke kan give informeret samtykke til den. Det opleves af medarbejderne i forvaltningen som uhensigtsmæssigt i situationer, hvor et andet tilbud kunne være mere relevant for borgeren. Desuden kræver det mange ressourcer at følge kravene i servicelovens § 129 ved nedrivning eller renovering af et plejecenter.

4.2. Tryghedsskabende velfærdsteknologier

Praksistjekket viser, at personalet på plejecentre og botilbud oplever en række udfordringer i forhold til brugen af tryghedsskabende velfærdsteknologier. De vigtigste pointer er opsummeret i det følgende.

Ønske om mulighed for at anvende flere former for velfærdsteknologier

Flere botilbud og plejecentre har behov for, at der etableres en udvidet hjemmel til at anvende velfærdsteknologi i form af alarmer, dørlåse, særlige døråbnere, sensorer, GPS og personlige alarmer/demensbrik. Formålet med brug af disse teknologier er bl.a. at sikre borgerens tryghed og sikkerhed, samtidig med, at friheden til at bevæge sig rundt bevares mest muligt. De nuværende bestemmelser om alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere dækker ikke den brede anvendelse af velfærdsteknologi, som

der ifølge praksistjekket er brug for i praksis.

Velfærdsteknologierne øger sikkerhed, tryghed og frihed

Praksistjekket viser, at medarbejdere på plejecentre, i botilbud og i kommunale forvaltninger oplever, at velfærdsteknologierne giver bedre muligheder for at støtte og hjælpe borgeren, ligesom det giver en større sikkerhed for borgeren. Velfærdsteknologierne giver desuden beboeren større frihed - til fx at færdes alene rundt på plejecentret/botilbuddet eller i nærområdet. Ifølge ledere giver brugen af velfærdsteknologier også en bedre mulighed for fordeling og prioritering af personaleressourcer.

Velfærdsteknologi erstatter ikke menneskelig kontakt og omsorg

Velfærdsteknologier, der har til formål at overvåge og afgive alarm eller viden om en borgers placering, beskrives kun som positive, når der er personale til at følge op på alarmer. Det er en væsentlig pointe for medarbejdere på plejecentre og i botilbud, at velfærdsteknologierne ikke bliver en erstatning for menneskelig kontakt og omsorg, men bruges som et supplement.

Der er for lang godkendelsesproces, når kommunen skal træffe afgørelse og unødvendig registrering ved brugen af velfærdsteknologier

Det fremgår også af praksistjekket, at medarbejdere i flere kommunale forvaltninger oplever, at der er for høje krav til, hvornår der er mulighed for at bruge velfærdsteknologier. Medarbejderne i botilbud og på plejecentre oplever, at ansøgningsprocessen til velfærdsteknologier er unødvendigt krævende. Herudover er ventetiden for en godkendelse så lang, at det kan have negative konsekvenser for borgeren. Når en velfærdsteknologi er godkendt, oplever personalet i botilbud og på plejecentre, at der er høje krav til registrering af brugen af velfærdsteknologier. De oplever, at det er for tidskrævende og et udtryk for manglende tillid.

Det fremgår ikke klart af praksistjekket, hvorvidt den lange ansøgningsproces er i forhold til ansøgning om brug af velfærdsteknologier som magtanvendelse eller ansøgning om brug af velfærdsteknologier som hjælpemidler, og/eller om det skyldes kommunalt fastsatte retningslinjer.

4.3. Udfordringer med andre former for magt

Praksistjekket har også afdækket hvilke andre udfordringer personalet på plejecentre og botilbud oplever i de situationer, hvor det er nødvendigt at anvende magt. De vigtigste konklusioner er opsummeret i det følgende.

Udfordringer med fastholdelse

Praksistjekket viser, at medarbejderne på plejecentre og i botilbud oplever, at det kan være svært at afgøre, hvornår en handling er magt, og hvornår en situation berettiger til at anvende magt i form af fastholdelse. Når medarbejderne har brugt fastholdelse uden, at der er truffet en afgørelse om dette, oplever de, at indberetningen er ressourcekrævende. Nogle steder oplever de desuden, at det at bruge magt er tabubelagt.

Udfordringer med fastholdelse i personlige hygiejnesituationer

Praksistjekket har peget på, at medarbejderne på plejecentre og i botilbud oplever usikkerhed om, hvornår fastholdelse i hygiejnesituationer er påkrævet. Når en godkendelse er givet, føler personalet sig heller ikke altid klædt på til at vurdere, hvordan og hvornår de skal fastholde en borger i hygiejnesituationer. Godkendelserne opleves som gældende for kort tid til at opnå den ønskede udvikling. Derfor foreslår flere, at godkendelsesperioden bør afhænge af borgerens funktionsniveau. Medarbejderne oplever ikke servicelovens liste over hygiejnesituationer, hvor fastholdelse kan tillades, som udtømmende i praksis – det vil sige dækkende for de tilfælde, som personalet står overfor i de daglige hygiejnesituationer.

Der ansøges sjældent om godkendelse til tilbageførsel

Det fremgår af praksistjekket, at kommuner sjældent gør brug af servicelovens § 127, som regulerer muligheden for at tilbageholde en borger og føre denne tilbage. De bruger i stedet socialpædagogiske midler eller anser ikke tilbageførslen for at være magt.

Udfordringer med anvendelse af stofseler

Praksistjekket viser, at kravet om, at risikoen for personskade er nærliggende, er svær at dokumentere, uden

at der forekommer omsorgssvigt. Desuden er periodeangivelsen for brug af stofsele for kort, og registrering opleves som formålsløs.

4.4. Tværgående erfaringer og udfordringer

Praksistjekket peger også på en række overordnede erfaringer og udfordringer for personalet på plejecentre og botilbud i forhold til magtanvendelsesreglerne. De vigtige pointer er opsummeret i det følgende.

Behov for præcisering af reglerne om magtanvendelse

Praksistjekket viser, at flere medarbejdere på plejecentre og i botilbud oplever, at reglerne helt generelt kan være svære at forstå.

Reglerne matcher ikke i tilstrækkeligt grad virkeligheden

Det fremgår af praksistjekket, at det er medarbejdernes opfattelse, at reglerne om magtanvendelse bør tage højde for borgerens funktionsniveau. Der peges på, at flere ledere og medarbejdere på plejecentre og i botilbud oplever, at reglerne ikke er tilstrækkeligt differentieret eller lempelige i forhold til den diversitet, der er i målgruppen – særligt i forhold til de borgere, der har et funktionsniveau fx på niveau med en tre årig.

Brug for viden om magtanvendelsesreglerne til pårørende

Praksistjekket peger på, at der er behov for mere information til pårørende om, hvad medarbejderne på plejecentre og i botilbud må og ikke må, så der er større forståelse for medarbejdernes handlinger.

Reglerne bidrager til at højne fagligheden blandt personalet

Praksistjekket viser, at reglerne om magtanvendelse fordrer, at medarbejderne på plejecentre og i botilbud foretager faglige vurderinger af hvilke pædagogiske tiltag, de kan gøre brug af, for at undgå at anvende magt i fremtiden.

5. Overvejelser og anbefalinger

I dette kapitel fremlægges arbejdsgruppens overvejelser og anbefalinger til reviderede regler om magtanvendelse. Anbefalingerne bygger på den viden, der er indsamlet i arbejdsgruppen og via inddragelse af praktikere og interesseorganisationer i referencegruppen, samt Ankestyrelsens praksistjek.

Der lægges op til følgende overordnede anbefalinger:

- Tydeliggørelse af omsorgspligten
- Tydeliggørelse af formålet med magtanvendelsesreglerne
- Tryghedsskabende velfærdsteknologi som en del af omsorgen
- Hensynet til fællesskabet skal tydeligere frem
- Mere fleksible flytteregler
- Forenkling af reglerne for revurdering, registreringer og indberetninger af magtanvendelse
- Behov for uddannelse og kompetenceudvikling

Som beskrevet i afsnit 1, er det en grundlæggende forudsætning for de overvejelser og anbefalinger, der præsenteres i det følgende, at udgangspunktet er at begrænse magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige, og at indgreb aldrig må erstatte omsorg, pleje og en socialpædagogisk indsats. Personalet skal altid gøre alt, hvad der er muligt for at opnå borgerens frivillige medvirken. Fokus er først og fremmest på at arbejde socialpædagogisk med borgeren med henblik på at forebygge og forhindre magt og indgreb i selvbestemmelsesretten.

5.1. Tydeliggørelse af omsorgspligten

Overvejelser

Det fremgår af servicelovens § 82, at kommunalbestyrelsen skal yde hjælp efter serviceloven 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. Formålet er at forebygge, at problemerne hos den enkelte forværres, at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder, at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse bl.a. gennem omsorg og pleje og at yde en helhedsorienteret indsats.

Mennesker med en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne har samme rettigheder som alle andre mennesker. Det gælder også i forhold til at få dækket behovet for omsorg og pleje i de tilfælde, hvor borgeren ikke er i stand til at tage vare på sig selv. I den daglige omsorg og pleje over for en borger med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne kan der i nogle tilfælde opstå uoverensstemmelse mellem borgerens ønsker og personalets faglige vurdering af, hvad der er det bedste og mest værdige for den pågældende i en konkret situation. Hvis det ikke er muligt ved hjælp af socialpædagogiske metoder og indsatser at give borgeren den omsorg og pleje, der er nødvendig, kan det i nogle tilfælde være nødvendigt med et indgreb i den pågældendes selvbestemmelsesret for at sikre borgeren den nødvendige pleje og omsorg og for at undgå omsorgssvigt. I sådanne situationer skal der ske en afvejning af borgerens ret til med- og selvbestemmelse over for borgerens behov for omsorg og værdig pleje.

Et eksempel kan være en personlig hygiejnesituation, hvor borgeren nægter at få skiftet sin ble, og hvor personalet forgæves har forsøgt at opnå borgerens frivillige medvirken via en socialpædagogisk indsats. I dag indebærer reglerne, at personalet udelukkende må fastholde en borger, når det anses som en absolut nødvendighed for at varetage omsorgspligten. Hensynet til borgerens selvbestemmelsesret vægtes således relativt højt i forhold til personalets ansvar for at sikre den nødvendige omsorg. Ofte vil også hensynet til borgeren og dennes værdighed dog tale for, at der bør foretages indgreb i selvbestemmelsesretten frem for eksempelvis at lade borgeren gå rundt med en fyldt ble med de gener, det kan give.

Praksistjekket viser, at der i dag er stor uklarhed blandt personalet om, hvad personalet må i forhold til at varetage den daglige omsorg over for borgeren. De gældende regler medfører, at personalet ofte er usikre og bange for at gribe ind i forhold til fx bleskift, når det ikke er absolut nødvendigt for at varetage omsorgen for borgeren. Usikkerheden omkring reglernes rækkevidde kan medføre en risiko for, at personalet af frygt for at overskride deres beføjelser afstår fra at udøve den tilstrækkelige omsorg og pleje over for mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Omvendt kan usikkerheden også medføre risiko for, at personalet går for langt og foretager uhjemlede og uproportionale indgreb i borgerens rettigheder og ret til selvbestemmelse.

At varetage omsorgen for mennesker med en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne indebærer derfor, at personalet er opmærksomt på at sikre borgerens interesser, herunder at hjælpe borgeren i svære situationer, hvor borgeren ikke kan overskue konsekvenserne af egne handlinger. Hvis den socialpædagogiske indsats ikke er tilstrækkelig, kan der således være behov for, at personalet kan gribe ind i en konkret situation og drage omsorg for, at borgeren ikke gør skade på sig selv, på andre eller på ting.

At drage omsorg for et menneske med en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne kan også indebære, at det i nogle tilfælde er nødvendigt at tage fat i borgeren og føre vedkommende til et andet rum, men en sådan handling er efter gældende ret et indgreb i borgerens selvbestemmelsesret og dermed magtanvendelse.

Praksistjekket viser, at der sjældent søges om godkendelse til tilbageførsel, men at kommunerne i stedet bruger socialpædagogiske metoder, eller også anser de ikke tilbageførslen for at være egentlig magt. Fx ledsager eller iagttager personalet dørsøgende borgere på afstand eller gør brug af afskærmning på fællesarealerne eller flytter de omkringværende borgere, hvis der er tale om en udadreagerende borger. Endelig gør de brug af særlige døråbnere og alarm- og pejlesystemer.

Praksistjekket viser også, at medarbejderne på plejecentre og i botilbud er usikre på, hvornår fastholdelse i hygiejnesituationer er påkrævet. Når en godkendelse er givet, føler personalet sig heller ikke altid klædt på til at vurdere, hvordan og hvornår de skal fastholde en borger i hygiejnesituationer. Godkendelserne opleves som gældende for kort tid til at opnå den ønskede udvikling. Derfor foreslår flere, at godkendelsesperioden bør afhænge af borgerens funktionsniveau. Medarbejderne oplever ikke servicelovens liste over hygiejnesituationer, hvor fastholdelse kan tillades, som udtømmende i praksis – det vil sige dækkende for de tilfælde, som personalet står overfor i de daglige hygiejnesituationer.

Dertil kommer, at praksistjekket viser, at de pårørende er enige i personalets brug af magt, og personalet oplever ofte, at de pårørende stiller spørgsmålstejn ved eller er utilfredse med, at personalet undlader at yde omsorg i de situationer, hvor borgeren modsætter sig, og situationen ikke berettiger til magtanvendelse. Det bliver fx fremhævet, at de pårørende ønsker, at personalet vedligeholder beboerens hygiejne, selvom beboeren modsætter sig det, og de pårørende stiller sig uforstående overfor, at personalet ikke sikrer den personlige hygiejne.

Endelig viser praksistjekket i forhold til brugen af stofseler, at kravet om, at risikoen for personskade er nærliggende, er svært at dokumentere, uden at der forekommer omsorgssvigt. Flere medarbejdere oplever således, at borgerne i nogle tilfælde skal være kommet til skade, før risikoen kan dokumenteres. Desuden er periodeangivelsen for brug af stofsele for kort, og registrering opleves som formålsløs.

Det vurderes på baggrund af ovenstående, at der er behov for at skabe klarhed over, hvornår handlinger kan foretages som led i omsorgspligten, og hvornår der er tale om en handling, der kræver egentlig lovhjemmel. Et klart regelsæt understøtter, at personalet har de nødvendige redskaber til at fremme borgerens trivsel, værdighed og udvikling og understøtter, at personalet ikke overskrider deres beføjelser overfor mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.

Det vil i den forbindelse kunne give mening at give mulighed for, at personalet som et led i omsorgspligten kan bruge fysisk guidning – et begreb som også bruges på børneområdet i lov om voksenansvar. Fysisk guidning er fx relevant i de situationer, hvor der er uoverensstemmelse mellem borgerens ageren og ønsker og personalets faglige vurdering af, hvad der er det mest værdige for en pågældende. Behovet for fysisk guidning opstår i en situation, hvor der akut skal gribes ind. Ved fysisk guidning forstås, at man ved fysisk kontakt med borgeren angiver, fx ved at lægge en hånd på skulderen, at borgeren fx skal følge med eller standse.

I den fysiske guidning ligger også, at man kortvarigt kan fastholde borgeren. Det er ikke muligt at definere en øvre tidsgrænse for, hvad der anses som kortvarigt. Det vil bero på en individuel vurdering af de konkrete omstændigheder og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. I den fysiske guidning er det også muligt at bortvise borgeren fra fællesskabet, fx ved at borgeren vises bort fra en situation, før den eskalerer yderligere. Det kan fx ske ved, at man kortvarigt lægger en arm om skulderen på borgeren, og på den måde får vedkommende til at følge med væk fra episoden. Det generelle princip om proportionalitet skal iagttages. Der skal endvidere være opmærksomhed på, at handlingen – den fysiske guidning – ikke får karakter af ydmygende eller nedværdigende behandling.

Der er kun tale om fysisk guidning, så længe borgeren ikke gør fysisk modstand mod fx at blive ført et andet sted hen, dvs. borgeren følger med uden modstand. Gør borgeren fysisk modstand mod den fysiske kontakt og/eller det, personalet ønsker, at vedkommende skal gøre, skal den fysiske kontakt øjeblikkeligt ophøre, medmindre situationens karakter ændrer sig, så der opstår fare for borgeren selv, andre beboere eller personalet. I sådanne tilfælde vil der kunne anvendes egentlig fysisk magt efter magtanvendelsesreglerne, hvis betingelserne herfor er opfyldt. Holdes der fast i borgeren, mens vedkommende gør modstand, betragtes den fysiske kontakt således som fysisk magtanvendelse.

Som en del af tydeliggørelsen af omsorgspligten er der behov for en præcisering af eksisterende regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

Anbefalinger

- Det anbefales, at omsorgspligtens rækkevidde beskrives. Det bør i den forbindelse tydeliggøres og præciseres, at udøvelsen af omsorgspligten tager udgangspunkt i borgerens behov for omsorg og værdighed, og at den indsats, der gives, sker ud fra hensynet til at sikre borgerens bedste. Formålet med omsorgen er at forebygge, at problemerne hos den enkelte forværres, at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder og at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse.
- Det anbefales endvidere, at handlinger, der kan foretages som led i omsorgspligten udvides, således at personalet som et led i den daglige omsorg kan foretage handlinger og indgreb i borgerens selvbestemmelsesret, som er nødvendige for at sikre borgerens værdighed og trivsel, herunder at borgerens fysiske og psykiske behov opfyldes. Vurderingen af, hvordan man bedst sikrer borgerens bedste, afhænger af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Hvis der gribes ind i borgerens selvbestemmelsesret, skal handlingen være nødvendig og proportional. Det skal altid først være forsøgt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats.
- Det anbefales, at personalet som en del af omsorgspligten kan foretage fysisk guidning af voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, når det vurderes at være nødvendigt af hensyn til botilbuddets eller plejecentrets ansvar for at varetage den daglige omsorg eller hensyn til tryghed og trivsel på botilbuddet eller plejecentret. Hvis borgeren ikke gør aktivt modstand, vil det således ikke være magtanvendelse. Ved fysisk guidning forstås, at man ved fysisk kontakt med borgeren angiver, fx ved at lægge en hånd på skulderen, at vedkommende skal følge med, eller standse med en given handling. I den fysiske guidning vil man også kortvarigt kunne fastholde borgeren. Det skal altid først være forsøgt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats.
- Det anbefales, at personalet som en del af omsorgspligten kan anvende fysisk guidning i personlig hygiejnesituationer, hvis det er nødvendigt for at varetage omsorgspligten og sikre borgerens værdighed. Det er en forudsætning, at personalet har afsøgt alle muligheder for at opnå borgerens frivillige medvirken. Hvis der anvendes fysisk guidning i forbindelse med skift af ble, vil det således ikke være magtanvendelse. Gør borgeren modstand, vil der imidlertid fortsat være tale om magtanvendelse.
- Det anbefales, at personalet kan anvende relevante tryghedsskabende velfærdsteknologier, hvis det er nødvendigt for at varetage omsorgspligten, og anvendelsen af teknologierne vil bidrage til at sikre borgerens bevægelsesfrihed, sikkerhed, tryghed og værdighed, og borgeren ikke modsætter sig dette. De tryghedsskabende velfærdsteknologier skal kunne anvendes som led i den omsorg, der udøves over for borgere og bør derfor ikke kategoriseres som magtanvendelse i lovens forstand, hvis borgeren ikke modsætter sig brugen heraf.
- Det anbefales, at personalet, som en del af omsorgspligten, kan anvende beskyttelsesmidler som seler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald samt andre beskyttelsesmidler, som fx sikkerhedsseler og sengeheste, hvis det er nødvendigt for at hindre personskade. Hvis borgeren ikke gør aktivt modstand, vil det således ikke være magtanvendelse. Der skal være tale om remedier, som udelukkende anvendes i beskyttelsesøjemed. Anvendelse af beskyttelsesmidler må ikke anvendes med det formål at forhindre borgerens bevægelsesfrihed. Personalet skal således være opmærksom på borgerens ønsker om at rejse sig for at gå et andet bestemt sted hen.

5.2. Tydeliggørelse af formålet med magtanvendelsesreglerne

Overvejelser

Det fremgår af de nuværende magtanvendelsesregler i servicelovens § 124, at formålet med bestemmelserne i loven er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand. Forud for enhver form for magtanvendelse skal personalet foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning. Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal de anvendes. Magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst muligt hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.

Det følger af proportionalitetsprincippet, at magtanvendelse ikke må gennemføres, såfremt det efter indgrebets formål og den krænkelser eller det ubehag, som indgrebet må antages at forvolde, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Endvidere gælder et skånsomhedsprincip, hvorefter magtanvendelse skal foretages så skånsomt, som omstændighederne tillader. Indgreb overfor mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne skal således altid være proportionale, udføres skånsomt og udgøre den sidste udvej i forsøget på at drage omsorg for borgeren.

De nuværende magtanvendelsesregler i serviceloven indeholder en række særskilte hjemler til at anvende magt og foretage andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Formålet er således at give personalet adgang til at anvende magt i de situationer, hvor det er nødvendigt af hensyn til borgerens bedste. Det er i reglerne præciseret, at indgrebet skal ske under hensyntagen til borgerens integritet og selvbestemmelse, og reglerne beskriver således i hvilke konkrete situationer, der undtagelsesvist må anvendes magt.

Vidensindsamlingen har vist, at det kan være svært at forudsige alle tænkelige situationer, hvor der kan være behov for at anvende magt for at sikre borgerens omsorg, værdighed og sikkerhed. De særskilte konkrete hjemler i magtanvendelsesreglerne indebærer således, at det bliver uklart for personalet, hvorvidt de konkrete situationer, som de står i, hvor der er behov for indgreb, er egentlig magtanvendelse eller en del af varetagelsen af omsorgspligten overfor borgeren. Den udtømmende liste over personlige hygiejnesituationer, der fremgår af magtanvendelsesbekendtgørelsens § 4, stk. 1, er et eksempel på uhensigtsmæssigheden i at have en udtømmende liste, hvor det er tilladt at fastholde borgeren ved fx tandbørstning, men ikke ved håndvask.

Dertil kommer, at praksistjekket bl.a. har vist, at medarbejdere på plejecentre og i botilbud oplever, at reglerne helt generelt kan være svære at forstå. Medarbejderne på plejecentre og i botilbud oplever, at det kan være svært at afgøre, hvornår en handling er magt, og hvornår en situation berettiger til anvendelse af fysisk magt. Når medarbejderne har anvendt magt, oplever de ofte, at det er tabubelagt.

Det vurderes på den baggrund, at der er behov for at præcisere og tydeliggøre formålet med at anvende magt. Formålet med at anvende magt er således at sikre borgerens omsorg, værdighed og sikkerhed, når det ikke er muligt at motivere borgeren af frivillighedens vej ved hjælp af en socialpædagogisk indsats. Men anvendelsen af magt skal altid balanceres over for hensynet til borgerens ret til frihed og selvbestemmelse.

Anbefalinger

- Det anbefales i forlængelse af anbefalingen om tydeliggørelse af omsorgspligten, at fokus i magtanvendelsesreglerne i højere grad skal være på at sikre borgerens omsorg balanceret overfor hensynet til borgerens ret til frihed og selvbestemmelse. I forlængelse af dette anbefales det, at det tydeliggøres direkte i loven, at formålet med magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten først og fremmest er at sikre borgerens omsorg i de tilfælde, hvor borgeren ikke er i stand til at tage vare på sig selv, og det ikke har været muligt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats.

- Det anbefales i den forbindelse, at der gøres op med den udtømmende liste, der fremgår af magtanvendelsesbekendtgørelsen over personlige hygiejnesituationer, da denne ikke er dækkende for de tilfælde, som personalet står overfor i de daglige hygiejnesituationer. I de tilfælde, hvor borgeren gør modstand i personlige hygiejnesituationer, og hvor de anses som absolut nødvendigt for at varetage omsorgspligten at anvende fysisk magt, vil der kunne træffes afgørelse om at anvende fysisk magt i den konkret beskrevne hygiejnesituation, hvor der vurderes at være behov for at anvende magt for at undgå omsorgssvigt. Det er en forudsætning, at det ikke har været muligt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats.
- Det anbefales, som også nævnt i punkt 5.1, at fysisk guidning, herunder i hygiejnesituationer, kan anvendes som led i omsorgspligten, hvis det er nødvendigt for at sikre borgerens sikkerhed, tryghed og værdighed, og borgeren ikke modsætter sig dette. Gør borgeren modstand, vil der skulle træffes afgørelse efter magtanvendelsesreglerne om fastholdelse, som således udelukkende vil kunne anvendes, når der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.
- Det anbefales, som også nævnt i punkt 5.1, at tryghedsskabende velfærdsteknologi kan anvendes som led i omsorgspligten, hvis det er nødvendigt for at sikre borgerens sikkerhed, tryghed og værdighed, og borgeren ikke modsætter sig dette. Gør borgeren modstand, vil der skulle træffes afgørelse efter magtanvendelsesreglerne, og velfærdsteknologi vil således udelukkende kunne anvendes, når der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.
- Det anbefales, som også nævnt i punkt 5.1, at brugen af stofseler m.v. som beskyttelsesmiddel kan anvendes som led i omsorgspligten, hvis det er nødvendigt for at sikre borgerens sikkerhed, tryghed og værdighed, og borgeren ikke modsætter sig dette. Gør borgeren modstand, vil der skulle træffes afgørelse efter magtanvendelsesreglerne, og stofseler vil således udelukkende kunne anvendes, når der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

5.3. Tryghedsskabende velfærdsteknologi som en del af omsorgen

Overvejelser

Det fremgår af de nuværende magtanvendelsesregler, at der kan anvendes personlige alarm- eller pejlesystemer i en afgrænset periode, når der er risiko for, at borgeren udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko. Det er imidlertid ikke lovligt uden samtykke at anvende systemer, som i kortere eller længere tid (fx om natten) kontinuerligt overvåger den enkelte beboers bevægelser i eller uden for boligen, såsom videokameraer, sensorgulve, -madrasser eller lignende. De nuværende magtanvendelsesregler indeholder fx heller ikke hjemmel til brug af de såkaldte demensringe, som er kabler lagt ned i jorden omkring hele plejecentret, og som afgiver alarm til personalets telefoner, hvis en beboer med demens, begiver sig uden for plejecentrets område.

Det er en betingelse for anvendelse af alarm- eller pejlesystemer efter de nuværende regler, at der er tale om personlige og personbårne systemer. Herved forstås, at systemerne kun må registrere den enkelte beboers udgang fra eller færden uden for bo- eller dagtilbuddet. Det er ikke lovligt at anvende systemer, som kortlægger samtlige beboeres færden.

For borgere med fx demens kan alarm- eller pejlesystemer efter de nuværende regler anvendes som led i den faktiske udførelse af plejen, medmindre borgeren modsætter sig dette. Brug af personlige alarm- eller pejlesystemer er i disse tilfælde ikke magtanvendelse.

Der fremgår derudover af de nuværende magtanvendelsesregler, at der kan anvendes særlige døråbnere i en afgrænset periode, når forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet i forhold til at afværge,

at en eller flere borgere ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for væsentlig personskade. Der må ikke anvendes egentlige aflåsningssystemer. Alle, der ikke kan betjene de særlige døråbnere, skal have den nødvendige hjælp til det, medmindre der er tale om en borger, hvor kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om tilbageholdelse i boligen.

De nuværende regler om brug af velfærdsteknologier er således relativt afgrænset til specifikke teknologier og redskaber. Praksistjekket viser imidlertid, at der bliver brugt et bredt udvalg af velfærdsteknologier som fx alarmer, dørlåse, særlige døråbnere, sensorer, demensringe omkring plejecentrets arealer, GPS og personlige alarmer/demensbrikker på botilbud og plejecentre. Formålet med brug af disse teknologier er bl.a. at kunne yde hjælp på det tidspunkt, hvor behovet opstår, samt at sikre borgerens tryghed, samtidig med at muligheden for at kunne bevæge sig frit omkring bevares mest muligt.

Vidensindsamlingen har vist, at det er uhensigtsmæssigt, at de begrænsede muligheder i magtanvendelsesreglerne ikke afspejler praksis, at reglerne ikke tager højde for, at teknologiområdet løbende udvikler sig, og at udvalget af velfærdsteknologier hele tiden bliver større. Reglerne om brug af velfærdsteknologier skal således være tilstrækkeligt rummelige i forhold til at sikre, at også fremtidige relevante teknologier kan indeholdes.

Vidensindsamlingen og resultaterne af Ankestyrelsens praksistjek har vist, at brugen af de såkaldte tryghedsskabende velfærdsteknologier i mange tilfælde kan være mindre indgribende i borgernes selvbestemmelsesret, end hvis indgrebene foretages af personalet efter de nuværende magtanvendelsesregler i form af fx fastholdelse eller tilbageførsel. Det kan fx være mindre indgribende at bruge velfærdsteknologi som fx sensorgulve eller –måtter til at holde øje med en borgers bevægelser om natten, fx om borgeren er faldet og ligger på gulvet, frem for personlig overvågning, fx fast vagt om natten ved borgerens seng. Det kan også være mindre indgribende med kodelåse ved døre og særlige døråbnere end fysisk at være nødt til at skulle fastholde eller tilbageføre fx et menneske med demens, selvom der selvfølgelig skal tages højde for de konkrete og individuelle behov, herunder at det kan være forskelligt fra borger til borger, hvad vedkommende oplever som mest indgribende.

Praksistjekket har bl.a. vist, at en række teknologier kan skabe tryghed og gøre hjælpen og indsatsen bedre og mere målrettet, fx så personalet kan se, hvornår borgeren er vågen og klar til at få hjælp. Det fremgår også af Teknologisk Institut, Center for Velfærds- og Interaktionsteknologi, evaluering af "Værdien af sensorgulve på plejecentre" (2017), at brugen af fx sensorgulve giver borgeren øget tryghed og privatliv. Teknologien er usynlig og generer derfor ikke, og teknologien betyder, at borgeren fx undgår at blive forstyrret om natten, hvor personalet kigger ind og ser til borgeren. Endelig kan personalet hurtigere opdage, hvis en beboer er faldet på gulvet i egen bolig og hjælpe vedkommende. Personalet oplever også mere tryghed og ro i sindet, når de får besked med det samme, når en borger er faldet som alternativ til at finde en borger liggende på gulvet, hvor vedkommende måske har ligget i lang tid. Praksistjekket viste også, at de pårørende oplever, at brugen af velfærdsteknologier giver dem øget tryghed og sikkerhed, fx at de ved, at personalet kan finde deres pårørende, hvis de har forladt botilbuddet eller plejecentret. Endelig har praksistjekket også vist eksempler på, at borgeren oplever det som positivt, at personalet kommer lige, når de har brug for hjælp.

Tryghedsskabende velfærdsteknologier kan således understøtte borgerens bevægelsesfrihed, omsorg, værdighed, tryghed og sikkerhed, og teknologierne kan dermed være et godt og tryghedsskabende supplement til den menneskelige pleje og omsorg. Praksistjekket viser da også, at der fx skal være personale til at reagere på alarmerne.

Det bemærkes i den forbindelse, at der gennemføres et frikommuneforsøg, hvor kommuner gives mulighed for at træffe afgørelse om i en afgrænset periode at anvende situationsbestemt video-, audio- og bevægelsesovervågning for en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, hvis de pågældende ikke modsætter sig dette, og det samlet set vurderes som det mest hensigtsmæssige middel til at tilgodese hensynet til borgerens værdighed og selvbestemmelse samt behovet for at drage omsorg for borgeren. Det er desuden en forudsætning, at der indhentes samtykke fra borgerens nærmeste pårørende eller fra en værge.

Endelig er det afgørende, at teknologierne skal kunne slås til og fra, fx sensorgulve, så botilbuddene og plejecentrene kan rumme alle målgrupper, og teknologien kan tilpasses individuelt. Derudover skal der i det konkrete tilfælde tages stilling til, om brugen af tryghedsskabende velfærdsteknologi understøtter borgerens omsorg, værdighed, tryghed og sikkerhed, og ikke indebærer unødigt og kontinuerlig overvågning af borgeren.

I lyset af ovenstående finder arbejdsgruppen, at det bør være muligt at kunne anvende tryghedsskabende velfærdsteknologi over for borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne som en del af omsorgspligten i de tilfælde, hvor det vurderes at være til gavn for borgeren med henblik på at sikre dennes tryghed og sikkerhed.

Anbefalinger

- Det anbefales, som også nævnt i punkt 5.1 og 5.2, at muligheden for at anvende tryghedsskabende velfærdsteknologi tydeliggøres i loven, og at det kan anvendes som led i omsorgspligten over for borgeren med henblik på at sikre dennes bevægelsesfrihed, tryghed, værdighed og sikkerhed. Tryghedsskabende velfærdsteknologier kan anvendes, hvis borgeren ikke modsætter sig dette. På den måde sikres det, at der er lighed med de nuværende regler om brug af alarm- og pejlesystemer over for borgere med demens. Brug af GPS og andre tryghedsskabende velfærdsteknologiske redskaber vil således ikke være magtanvendelse. Der skal dog foretages en konkret og individuel vurdering af den enkeltes borgers behov for tryghedsskabende velfærdsteknologi, og teknologien må kun anvendes i de situationer, hvor den medvirker til at give borgeren en bedre omsorg og pleje.
- Det anbefales, at der udarbejdes nationale retningslinjer for anvendelse af GPS og andre tryghedsskabende velfærdsteknologier med henblik på at tydeliggøre i hvilke situationer og med hvilket formål, de kan anvendes. De nationale retningslinjer skal bidrage til at skabe mere ensartet praksis på tværs af kommunerne.
- Det anbefales, at begrebet overvågning defineres mere præcist og tidssvarende i lovgivningen, fx så personalet fremover får mulighed for at "observere" og evt. "følge" borgeren med henblik på at sikre vedkommendes sikkerhed, tryghed og værdighed. Kontinuerlig overvågning skal fortsat ikke være tilladt, ligesom indsamling og opbevaring af data om den enkelte borger heller ikke skal være tilladt.

5.4. Hensynet til fællesskabet skal tydeligere frem

Overvejelser

De nuværende magtanvendelsesregler bygger i høj grad på individuelle rettigheder, mens hensynet til fællesskabet og de andre beboere fylder mindre i de eksisterende regler. Eneste undtagelse er muligheden for regulering af besøgsrestriktioner, hvor besøgendes adgang til fællesarealer kan begrænses, hvis den besøgende udøver vold eller truer med vold, i øvrigt udviser en adfærd, der er til fare for de øvrige beboere eller personalet, generer eller udøver chikane, er stærkt generende eller skaber en generel utryghed ved at opholde sig på fællesområderne eller vanskeliggør den nødvendige hjælp. Derudover kan personalet også anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade.

Vidensindsamlingen har også peget på, at hensynet til fællesskabet skal tydeligere frem, og at reglerne i dag ikke tager tilstrækkeligt hensyn til fællesskabet og de andre beboere. Der er ikke i de gældende regler tilstrækkeligt fokus på kollektive rettigheder og på fællesskabet. Det er problematisk, fordi én persons ret til selvbestemmelse kan betyde en indskrænkning i en anden persons rettigheder. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at udforme regler, der i højere grad giver mulighed for, at personalet kan anvende magt, når en persons ret til selvbestemmelse påvirker de andre beboere eller fællesskabet negativt.

Dertil kommer, at det kan være hensigtsmæssigt, at de nuværende magtanvendelsesregler om fysisk fastholdelse ikke kun gælder i de situationer, hvor der er nærliggende risiko for, at den pågældende borger vil lide væsentlig personskade, men også i situationer, hvor en beboer fx udviser en adfærd, der er til fare for de øvrige beboere eller personalet, eller fordi beboeren fx chikanerer eller skaber utryghed på fællesområderne.

Det bør således være muligt at kunne foretage indgreb i borgerens selvbestemmelsesret, når hensynet til fællesskabet vejer tungere, og det ikke har vist sig muligt ved hjælp af en socialpædagogisk indsats at forebygge eller afværge situationen. Som et eksempel kan fx nævnes den situation, hvor en beboer i en plejebolig skal beskyttes mod, at en anden beboer gentagende gange kommer ind borgerens egen private bolig om natten og ikke vil forlade den frivilligt. I sådan en situation skal det være muligt for personalet at føre den pågældende beboer ud fra rummet uanset, at denne gør modstand.

Der kan også være behov for at anvende fysisk magt for at afværge, at en borger beskadiger fysiske genstande. I dag er det ikke muligt for personalet at gribe ind i de tilfælde, hvor en beboer er i færd med at ødelægge egne eller andres ting i det pågældende tilbud. Efter de gældende regler er det ikke muligt at anvende fysisk magt alene for at forhindre eller afværge en tingsskade, medmindre der er tale om så ekstraordinær en situation, at der er tale om en straffrihedsgrund efter straffelovens regler om nødret og nødværge.

Der kan således med fordel indføres en hjemmel til, at borgere, der ødelægger eller beskadiger ting af betydelig økonomisk eller affektionsværdi, der tilhører en anden eller vedkommende selv, i særlige tilfælde kan fastholdes eller føres til et andet opholdsrum, når det ikke har vist sig muligt ved hjælp af en socialpædagogisk indsats at forebygge og afværge situationen. Der vil i den forbindelse skulle tages højde for den økonomiske værdi eller affektionsværdien af det materielle gode, der er ved at blive ødelagt, lige som indgrebet altid skal ske under iagttagelse af proportionalitetsprincippet. En fastholdelse skal således være så kortvarig som muligt og må ikke være af mere indgribende karakter end nødvendigt for at forhindre den skadevoldende handling. Endelig skal et indgreb være sidste udvej, når alle socialpædagogiske indsatser har været forsøgt. Der er lavet en tilsvarende bestemmelse i voksenansvarslovens § 8 om afværgehjælp i forhold til børn og unge, der er anbragt på et anbringelsessted efter servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5 og 6, eller i en kommunal plejefamilie.

Endelig kan det af hensyn til fællesskabet være hensigtsmæssigt, at det tydeliggøres i lovgivningen, at der kan fastsættes en husorden, der udstikker retningslinjer for den fælles dagligdag på det enkelte botilbud eller plejecenter. Husordenen kan samtidig beskrive, hvad der er acceptabelt på fællesarealer samt på botilbuddet eller plejecentret som helhed. En tilsvarende bestemmelse er indsat i voksenansvarsloven. En husorden kan understøtte, at personalet kan varetage deres opgaver bedst muligt, ligesom opstilling af faste og klare rammer kan forebygge konflikter og magtanvendelse og understøtte en socialpædagogisk indsats. En husorden skal tage højde for mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne udfordringer med at forstå og kunne leve op til en husorden, og det vil således være en forudsætning, at husordenen understøttes af en socialpædagogisk indsats. En husorden kan også bidrage til at give de pårørende information om retningslinjer på stedet og dermed bidrage til en generel forventningsafstemning mellem pårørende og personalet. Dog gælder det, at de regler, der fastsættes i husordenen, og de handlinger der udføres på baggrund heraf, fx ikke må indsnævre den personlige frihed eller privatlivets fred uforholdsmæssigt eller på anden måde være byrdefulde, jf. proportionalitetsprincippet. Der kan heller ikke ske frihedsberøvelse med hjemmel i husordenen.

Det bemærkes, at husorden er et kendt begreb i boliglovgivningen, og at der her allerede findes lovgivning om fastsættelse af en husorden. Der er eksempelvis, for så vidt angår almene boliger, indsat en hjemmel i almenboligloven til, at afdelingsmødet kan fastsætte en husorden for den pågældende afdeling. I husordenen reguleres lejerens adfærd i ejendommen, herunder adfærd der er tilladelig og acceptabel, og adfærd der ikke er tilladelig. Husordenen kan eksempelvis indeholde regler om husdyrhold, regler for benyttelse af fællesfaciliteter, for aflåsning af hoveddør samt normerne for den personlige adfærd i lejligheden og overfor de øvrige beboere. Reglerne i almenboligloven om husorden er således relativt klare, men der kan være behov for at fastsætte lignende regler i serviceloven.

Anbefalinger

- Det anbefales, at der gives hjemmel til at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når personen udviser en adfærd, der er til fare for de øvrige beboere eller personalet, eller hvis borgeren generer, udøver chikane eller skaber utryghed overfor andre beboere, personalet eller andre der opholder sig det pågældende tilbud. Det er en forudsætning, at personalet har gjort, hvad der er muligt for at opnå borgerens frivillige medvirken og forsøgt at forebygge situationen ved hjælp af en socialpædagogisk indsats. Ved gentagen brug af magtanvendelse i samme situationer, skal kommunen følge op og se på, om borgeren får den rette hjælp, eller om det valgte botilbud er egnet.
- Det anbefales, at personalet på botilbuddet eller plejecentret gives hjemmel til kortvarigt at kunne fastholde eller føre borgeren væk fra en situation, når det er nødvendigt for at afværge, at borgeren ødelægger eller beskadiger ting i et ikke ubetydeligt omfang. Det er en forudsætning, at personalet har gjort, hvad der er muligt for at opnå borgerens frivillige medvirken og forsøgt at forebygge situationen ved hjælp af en socialpædagogisk indsats. Ved gentagen brug af magtanvendelse i samme situationer, skal kommunen følge op og se på, om borgeren får den rette hjælp, eller om det valgte botilbud eller plejecenter er egnet.
- Det anbefales, at det tydeliggøres i serviceloven, at fx lederen af et botilbud eller plejecenter kan fastsætte en husorden, der angiver de nærmere regler og retningslinjer for ophold på botilbuddet eller plejecentret, og at der i en vejledning gives eksempler på, hvordan den kan se ud.

5.5. Mere fleksible flytteregler

5.5.1 Flytning uden samtykke

Overvejelser

Udgangspunktet for serviceloven er, at bolig og service er adskilt, hvilket indebærer, at bolig og service visiteres særskilt. Baggrunden herfor er et ønske om, at borgeren har sit eget hjem, fx en almen ældrebolig eller et botilbud efter serviceloven, hvor servicen skal tilpasses borgeren uanset de fysiske rammer. I praksis vil borgerne blive visiteret til boformer, som i vidt omfang vil være tilpasset de særlige behov, som målgruppen for boformen har, og de kompetencer de ansatte medarbejdere besidder. Som følge af ændringer i borgerens situation kan der dog opstå situationer, hvor kommunerne vurderer, at borgeren vil have større gavn af eller behov for at bo i et andet botilbud eller i egen bolig.

Beboernes lejerrettigheder i forbindelse med ophold i en bolig efter almenboliglovens § 105 eller lejerlignende rettigheder i længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 betyder samtidig, at borgeren som udgangspunkt ikke kan flyttes fra det tildelte botilbud eller bolig uden borgerens informerede samtykke. I de nuværende magtanvendelsesregler kan Statsforvaltningen efter indstilling fra kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om at optage en borger i et særligt botilbud uden samtykke, når det er absolut påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, hjælpen ikke kan gennemføres i borgerens hidtidige bolig, borgeren ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og udsætter sig for væsentlig personskaade, og det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning, jf. servicelovens § 129.

Betingelserne for flytning er lempeligere, for så vidt angår borgere, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give et informeret samtykke på grund af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, fx demens. Kommunalbestyrelsen kan i forhold til disse borgere træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis borgerens værge tiltræder kommunalbestyrelsens indstilling, når ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde omsorgsmæssigt vurderes at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Udgangspunktet for de nuværende flytteregler er, at det at flytte voksne med handicap uden deres samtykke er noget af det mest indgribende, man kan gøre. Hensigten med bestemmelsen er således at beskytte borgeren, og det er også baggrunden for, at der er opstillet strenge betingelser for at anvende reglen i servicelovens § 129. Det gælder også for mennesker, der mangler evnen til at give et informeret samtykke, dvs. mennesker, der ikke kan siges at have forståelse for samtykket, og hvad vedkommende har samtykket i.

Som reglerne er i dag, gælder bestemmelsen også i situationer, hvor en borger allerede er visiteret til et botilbud, men efterfølgende får behov, der ikke kan dækkes her. Begrebet flytning omfatter derfor også situationer, hvor der visiteres fra ét botilbud til et andet kommunalt eller regionalt botilbud. Det betyder, at en borger kun kan flyttes, hvis betingelserne i servicelovens § 129, stk. 1, er opfyldt.

I dag vil en pårørende eller værgemål som udgangspunkt ikke alene kunne beslutte, hvad der efter værgemåls opfattelse er bedst for den pågældende, fordi en flytning er så vidtgående en disposition, at foruden værgemåls medvirken skal de strenge betingelser i serviceloven § 129 være opfyldt, for at en flytning uden samtykke kan gennemføres. Værgemål og de pårørendes bemærkninger til en flytning uden samtykke skal imidlertid fremgå af kommunalbestyrelsens redegørelse i indstillingen til Statsforvaltningen.

Praksistjekket peger på, at kommunerne i en række tilfælde finder det uhensigtsmæssigt, at borgere ikke uden samtykke kan flyttes til et andet botilbud, der ville kunne imødekomme borgerens behov bedre. Kommunerne oplever således reglerne om flytning uden samtykke som en udfordring i forhold til at arbejde rehabiliterende med borgerne og sikre, at boliger tilbydes de borgere, der har det største behov.

Af praksistjekket fremgår det også, at medarbejderne og pårørende oplever, at der er lang ventetid på at få et værgemål til en borger i forbindelse med en flytning uden samtykke. Denne ventetid er uhensigtsmæssig, da der typisk er tale om en akut situation. I ventetiden opholder borgeren sig ofte i en aflastningsbolig over en længere periode, end hvad der er godt for borgerens sygdomsforløb.

Reglerne om flytning uden samtykke efter § 129, stk. 1, opfattes således generelt af kommunerne som for strenge og ufleksible og med for lange processer – også til ugunst for borgerne. Det bemærkes dog, at det ligger uden for rammerne af serviceeftersynet af magtanvendelsesreglerne at komme med anbefalinger til ændring af værgemålslovgivningen samt sagsbehandlingstider i Statsforvaltningen i forhold til værgemål.

Med henblik på at understøtte mere fleksible flytteregler, er der også i forbindelse med den seneste frikommunerunde givet tilladelse til et forsøg i et frikommunenetværk, der indebærer, at kommunerne kan træffe afgørelse om flytning uden samtykke for alle borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, hvor værgemål og de pårørende er enige. Og ikke som i dag udelukkende for borgere, hvor den psykiske funktionsevne er en konsekvens af en erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, som fx demens.

På den baggrund finder arbejdsgruppen, at der er behov for mere fleksible flytteregler, samtidig med at der er fokus på at sikre fortsat tryghed for den enkelte borger om vedkommendes boligsituation og på at sikre borgerens retssikkerhed ved at opstille en række betingelser for i hvilke situationer, en borger vil kunne revisiteres.

Anbefalinger

- Det anbefales, at der gives hjemmel til, at kommunen kan træffe afgørelse om flytning uden samtykke for alle borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, hvor værgemål eller fremtidsfuldmægtigen er enige, når ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at borgeren kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde omsorgsmæssigt vurderes at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende. Kommunerne skal således ikke indstille til Statsforvaltningen i disse sager, men kan træffe afgørelsen selv.

5.5.2. Klausulmodel og præcisering af reglerne for midlertidige botilbud

Overvejelser

En række kommuner har i forbindelse med regeringens forhandlinger med KL om økonomiaftalen for 2018 peget på, at de nuværende regler for flytning begrænser deres muligheder for at give borgerne den fagligt bedste indsats, herunder særligt mulighederne for at arbejde rehabiliterende med borgerne samt at tilpasse indsatsen til den enkelte borgers "livsfaser".

Kommunerne peger på, at udfordringen gør sig gældende både i tilfælde, hvor borgerens funktionsevne er forbedret, og hvor borgeren udvikler nye og anderledes behov, som begrunder, at vedkommende har behov for en anden boform. Der kan fx være tale om en borger, som har boet i et specialiseret autismitilbud i en større del af sit liv, og som har fået et ændret og større plejeb behov som følge af sin alder, og at kommunen derfor finder det ønskværdigt, at borgeren fraflytter - både af hensyn til borgeren selv og af hensyn til øvrige borgere på ventelisten. Støttebehovet kan i den forbindelse ændre sig fra at være af pædagogisk karakter til at være af mere somatisk art. Der kan også være borgere i botilbud for udviklingshæmmede, der har fået intensiv botræning, og som led i deres udvikling ville have gavn af et mindre omfattende tilbud, eller som måske kan flytte i egen bolig med bostøtte.

Disse konklusioner understøttes af resultaterne fra tidligere gennemførte analyser, herunder analysen af billigere almene boliger, som blev gennemført i samarbejde mellem regeringen og KL i perioden januar 2016 til juli 2017. I forbindelse med analysearbejdet blev der gennemført en række interviews og workshops med kommuner, hvoraf flere pegede på, at de i stigende grad oplever udfordringer med den manglende fleksibilitet i udnyttelsen af de længerevarende boformer på handicapområdet til voksne mennesker med nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne.

Endelig har kommunerne i forbindelse med forhandlingerne om økonomiaftalen for 2018 peget på, at de oplever, at muligheden for en fleksibel anvendelse af midlertidige botilbud efter servicelovens § 107 til fx aflastnings- og afklaringsforløb i praksis er begrænset af bl.a. kritik fra socialtilsynet. Kommunerne efterspørger adgang til en fleksibel og effektiv brug af boligerne. Der kan fx være tale om borgere, der potentielt har behov for længerevarende forløb, og for hvem der er behov for en afklaring af omfanget og karakteren af deres behov for hjælp og støtte, herunder i hvilken boligtype deres behov bedst tilgodeses, samt for hvem der samtidig er behov for en botræningsindsats knyttet til afklaringen.

I aftalen om kommunernes økonomi for 2018 indgår der en række konkrete tiltag, der skal give mulighed for en mere fleksibel anvendelse af boliger og botilbud for at understøtte den rehabiliterende indsats på socialområdet via en øget faglig specialisering i de enkelte botilbud. Der er bl.a. forslag om en klausulmodel, hvor der indføres hjemmel til, at kommunerne kan indskrive et krav i boligdokumenter/lejekontrakter for længerevarende tilbud efter serviceloven og almenlejeloven om, at borgeren kan revisiteres til en ny bolig, hvis borgerens plejeb behov betydeligt forværres eller forbedres. Det bemærkes, at ældre borgere ikke er omfattet af forslaget i aftalen.

Forslaget om en klausulmodel tager udgangspunkt i det frikommuneforsøg, der i perioden medio 2013 til medio 2017 er gennemført i fem kommuner. Med henblik på at understøtte mere fleksible flytteregler, blev der i forbindelse med frikommuneforsøget givet tilladelse til at kommunerne i et frikommunenetværk kunne træffe afgørelse om flytning uden samtykke for alle borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, hvor værger og de pårørende er enige. Og ikke som i dag udelukkende for borgere med en fremadskridende psykisk funktionsevne, som fx demens. En tilsvarende model indgår også i frikommuneforsøg II.

I forlængelse af regeringens aftale med KL om kommunernes økonomi for 2018 lægges der derfor også op til nedenstående anbefalinger til mere fleksible flytteregler.

Anbefalinger

- Det anbefales, at der gives hjemmel til, at kommunerne kan indskrive en klausul i borgernes lejekontrakt/boligdokument om, at borgeren kan revisiteres til en ny bolig, hvis borgerens plejebehov betydeligt forværres eller forbedres. Målgruppen for klausulmodellen er alle nyvisiterede borgere på længerevarende botilbud og almene ældre- og handicapboliger. Ældre borgere i plejeboliger m.v. undtages fra målgruppen. Der skal i den forbindelse opstilles en række kriterier for, i hvilke situationer en sådan klausul vil kunne anvendes med henblik på at sikre borgerens retssikkerhed.
- Det anbefales, at de nuværende regler for midlertidige botilbud præciseres, så det bliver tydeligt, hvornår kommunerne kan opsige eller revisitere borgere, der bor i midlertidige botilbud, og kommunerne nemmere kan anvende tilbuddene til afklaringsforløb for borgere, der senere skal visiteres til et længerevarende tilbud.

5.6. Forenkling af reglerne for revurdering, registreringer og indberetninger af magtanvendelse

Overvejelser

Enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes af plejecentret eller botilbuddet til kommunalbestyrelsen i den kommune, der har ansvaret for borgerens ophold i plejecentret, og til kommunalbestyrelsen i den kommune, der fører det driftsorienterede tilsyn med plejecentret eller botilbuddet. 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. Kommunalbestyrelsen skal endvidere udarbejde en handleplan efter servicelovens § 141 for borgere, overfor hvem der anvendes magt efter serviceloven.

Baggrunden for reglerne om registrering og indberetning er at sikre borgerens retssikkerhed, når det har været nødvendigt at iværksætte et indgreb i den personlige frihed, og sikre, at personalet reflekterer over magtanvendelsen, og hvordan indgreb i borgerens selvbestemmelse fremadrettet kan forebygges eller forhindres, fx ved hjælp af en socialpædagogisk indsats. Med henblik på at understøtte dette er det derfor også en del af reglerne, at der skal udarbejdes en handleplan for borgeren.

De gældende regler om registrering og indberetning er både tidskrævende og komplicerede for personalet at forstå og anvende. Det fremgår således af praksistjekket, at kommunerne oplever, at kravene til registrering af fx velfærdsteknologi er høje, tidskrævende og udtryk for manglende tillid, mens registrering i forhold til stofseler er formålsløs og unødigt bureaukrati, der ikke bidrager med faglighed til personalet. Det fremgår ikke klart af praksistjekket, hvorvidt den lange ansøgningsproces er i forhold til ansøgning om brug af velfærdsteknologi som magtanvendelse eller hjælpemidler, og/eller om det skyldes kommunalt fastsatte retningslinjer.

I overvejelserne og anbefalingerne under afsnittet om tydeliggørelsen af omsorgspligten og formålet med magtanvendelsesreglerne og tryghedsskabende velfærdsteknologi lægges der op til, at personalet som et led i den daglige omsorg kan foretage nødvendige indgreb i borgerens selvbestemmelsesret for at sikre borgerens omsorg, værdighed og trivsel, herunder at borgerens fysiske og psykiske behov opfyldes, når det ikke er muligt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats. I forlængelse af dette anbefales det, at personalet som et led i omsorgen kan anvende alarm- og pejlesystemer, tryghedsskabende velfærdsteknologi, fysisk guidning, samt anvende stofseler m.v. som beskyttelsesmiddel, når borgeren ikke modsætter sig dette.

Det indebærer, at disse indgreb i borgerens selvbestemmelsesret ikke vil skulle karakteriseres som magtanvendelse, og der vil således heller ikke være tale om, at handlingen eller indgrebet skal registreres og indberettes, ligesom der heller ikke skal træffes en afgørelse. Det vil indebære en betydelig administrativ

lettelse, da det netop er disse områder kommunerne i praksistjekket i høj grad peger på som bureaukratiske i forhold til registrering og indberetning m.v.

Men i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at opnå borgerens frivillige medvirken gennem en socialpædagogisk indsats, og borgeren aktivt gør modstand, og personalet er nødsaget til at anvende magt for at sikre borgerens behov for omsorg, værdighed og sikkerhed, er det afgørende, at kravet om registrering og indberetning opretholdes. Dette skal sikre borgerens retssikkerhed, og at personalet reflekterer over magtanvendelsen, og hvordan indgreb i borgerens selvbestemmelse fremadrettet kan forebygges eller forhindres fx ved hjælp af en socialpædagogisk indsats. Der er imidlertid i det gældende regelsæt en række komplicerede regler om tidsfrister for henholdsvis revurdering, indberetning og registrering, der er forskellige på tværs af de forskellige indgrebsmuligheder, som med fordel kan ensrettes mere med henblik på at gøre reglerne lettere at forstå og håndtere for personalet.

Der gælder i dag vidt forskellige regler om tidsbegrænsninger og tidsfrister for henholdsvis afgørelser og revurdering af forskellige former indgreb. Fx er tidsperioderne for afgørelser om fastholdelse i personlig hygiejnesituationer på indtil 3 måneder med mulighed for forlængelse op til 6 måneder, mens der skal ske en revurdering af afgørelser om fx personlige alarmsystemer- og pejlesystemer og tilbageholdelse i boligen senest efter 8 måneder. Endelig skal afgørelser om stofseler revurderes efter 18 måneder. Reglerne er unødigt komplekse og svære at forstå, og de nuværende regler om tidsbegrænsninger for afgørelser og for tidsfrister for revurdering kan derfor med fordel forenkles, ligesom det kan overvejes, om der fremadrettet skal være et krav om, at registrering af magtanvendelse sker på ét bestemt indberetningsskema, som udarbejdes fra centralt hold. Formålet med dette vil først og fremmest være at sikre ensartethed i praksis i indberetningen fra botilbud og plejeboliger, men det vil også styrke borgerens retssikkerhed.

Anbefalinger

- Det anbefales, at det overordnede krav om registrering og indberetning af magtanvendelse fastholdes, men at reglerne om registrering og indberetning af magtanvendelse forenkles i forhold til tidsfristerne for registrering og indberetning med henblik på at gøre reglerne enklere for personalet at håndtere.
- Det anbefales, at de nuværende regler om tidsbegrænsninger for afgørelser om fx fastholdelse i hygiejnesituationer, tilbageholdelse i boligen, anvendelsen af stofseler og tidsfrister for revurdering forenkles.
- Det anbefales, at nødvendige indgreb i borgerens selvbestemmelsesret, som et led i at sikre borgerens omsorg, værdighed og trivsel, ved brug af tryghedsskabende velfærdsteknologi, fysisk guidning, herunder i personlige hygiejnesituationer samt brugen af stofseler som beskyttelsesmiddel, ikke er magt, når borgeren ikke modsætter sig dette. Der skal dermed ikke træffes afgørelse eller foretages registrering og indberetning af disse indgreb.
- Endelig anbefales det, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal registreres på et centralt udarbejdet indberetningsskema med det formål at sikre ensartethed i praksis.

5.7. Behov for uddannelse og kompetenceudvikling

Overvejelser

Det fremgår af praksistjekket, at personalet på plejecentre og i botilbud oplever, at reglerne generelt kan være svære at forstå og anvende i praksis. Plejepersonalet har vanskeligt ved at vurdere, hvor grænsen går mellem omsorg og egentlig magtanvendelse, og hvorvidt konkrete handlinger som led i omsorgs- og plejeudøvelsen reelt er et indgreb i selvbestemmelsesretten – og dermed magt – eller ikke. Der er således

behov for at klæde medarbejdere og ledere bedre på i forhold til kendskab til magtanvendelsesreglerne og ikke mindst håndteringen af de dilemmaer, der ofte opstår mellem på den ene side at være forpligtet til at sikre borgerens behov for den nødvendige pleje, omsorg og værdighed og på den anden side ikke at anvende unødvendig eller ulovlig magt for at sikre dette. Her vil fokus på en socialpædagogisk indsats, forebyggelse og alternativer til magtanvendelse fortsat være helt centralt.

Derudover fremgår det af praksistjekket, at der er behov for information til pårørende om, hvad medarbejderne på plejecentre og botilbud må og ikke må, så der er større forståelse for medarbejdernes handlinger. Dette gælder særligt i forhold til pårørende til beboere i de situationer, hvor personalet undlader at yde omsorg, fordi borgeren modsætter sig, og situationen ikke berettiger anvendelse af magt. Det er en generel oplevelse blandt medarbejderne, at de pårørende er enige i personalets brug af magt. Derimod oplever personalet ofte, at de pårørende stiller spørgsmålstejn ved eller er utilfredse med, at personalet undlader at yde omsorg og gribe ind i de situationer, hvor borgeren modsætter sig en given handling, og betingelserne for at anvende magt ikke er opfyldt. Det bliver fx fremhævet, at de pårørende ønsker, at personalet sikrer den pågældende borgers hygiejne, selvom vedkommende modsætter sig, og de pårørende stiller sig uforstående over for, at personalet ikke sikrer den personlige hygiejne.

Også vidensindsamlingen i arbejdsgruppen og inddragelsen af referencegruppen har peget på, at der er behov for undervisning og kompetenceudvikling til medarbejderne og en informationsindsats overfor pårørende.

Anbefalinger

- Det anbefales, at der gennemføres kompetenceudvikling af personalet på botilbud og plejecentre, med henblik på at give personalet bedre forudsætninger for at sikre borgerens omsorg, værdighed og sikkerhed gennem en socialpædagogisk indsats, hvor magtanvendelse er undtagelsen.
- Det anbefales, at der udarbejdes informationsmateriale, såfremt magtanvendelsesreglerne revideres, som stilles til rådighed for kommunerne, fx på Socialstyrelsens hjemmeside.
- Det anbefales, at der i kompetenceudviklingen og informationsmaterialet lægges vægt på at tydeliggøre fokus på ledelsens ansvar for at forebygge magtanvendelse, sikre, at der er de nødvendige faglige kompetencer, herunder også socialpædagogiske kompetencer, etablere gode rammer for personalets arbejde, supervisere personalet samt træffe beslutning om magtanvendelse – fremfor at der lægges for meget ansvar på personalet.
- Det anbefales, at der udarbejdes informationsmateriale om brugen af magt og tryghedsskabende velfærdsteknologi til pårørende.

Bilag 1 – Beskrivelse af initiativ 11 i regeringens oplæg til Den Nationale Demenshandlingsplan 2025

Serviceeftersyn af magtanvendelsesreglerne. I et samarbejde med Social- og Indenrigsministeriet gennemføres et serviceeftersyn af magtanvendelsesreglerne i serviceloven. Serviceeftersynet skal danne grundlag for en vurdering af behov og muligheder for at gøre magtanvendelsesreglerne mere forståelige og lettere at håndtere både for administrative medarbejdere og plejepersonalet. Samtidig skal serviceeftersynet vurdere behovet og mulighederne for at tilpasse reglerne i forhold til den løbende udvikling af nye tryghedsbaserede velfærdsteknologier samt muligheden for optagelse i særligt botilbud. Serviceeftersynet skal også se på behov og muligheder for nationale retningslinjer for brug af alarm- og pejlesystemer. Initiativ 11.

Bilag 2 – Resumé af Ankestyrelsens evaluering af ”Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne overfor borgere med demens” (2015)

Serviceeftersynet er bl.a. et led i opfølgningen på Ankestyrelsens evaluering af ”Kommunernes håndtering af magtanvendelsesreglerne over for borgere med demens” (nov. 2015) bestående af en sagsgennemgang og en spørgeskemaundersøgelse.

Sagsgennemgangen omfattede en juridisk vurdering af 57 sager fra 13 udvalgte kommuner, hvor der er indberettet anvendelse af magt overfor demente. Gennemgangen af de konkrete sager er fordelt på forskellige former for magtanvendelse, nærmere bestemt fastholdelse efter § 126, tilbageholdelse i boligen efter § 127 og anvendelse af stofseler efter § 128. Afgørelserne vedrører også magtanvendelse udenfor serviceloven, eksempelvis efter sundhedslovens regler om informeret samtykke til behandling.

Spørgeskemaundersøgelsen vedrørte kommunens praksis og retningslinjer for brug af magtanvendelse efter ovenstående bestemmelser samt alarm- og pejlesystemer efter § 125 og flytning uden samtykke efter § 129, stk. 2 og 3. Spørgeskemaet blev udsendt til alle landets kommuner, hvoraf 86 kommuner har svaret på hele eller dele af det.

Evalueringen viste, at magtanvendelsesreglerne er svære for kommunerne at anvende. Ankestyrelsen anbefalede i den forbindelse:

- At kommunerne i højere grad er opmærksomme på at påse, at tvangsmæssige indgreb anvendes som en undtagelse, når alle andre muligheder, herunder pædagogiske tiltag, er udtømte, og at betingelserne for det konkrete tvangsmæssige indgreb er opfyldt, særligt i forhold til om der er nærliggende risiko for væsentlig personskade.
- At kommunerne i højere grad skal påse og vejlede bostederne 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 enkelte borger, følge op på årsagen hertil og søge løsninger, således at fremtidige indgreb undgås.
- At kommunerne ved behandlingen af indberetninger om magtanvendelse skal sikre sig, at sagen er tilstrækkeligt oplyst og efter behov søge sagen yderligere oplyst. 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 og om muligheden for at klage over afgørelsen om magtanvendelsen.

Af rapporten fremgår det også, at:

- 53 pct. af de trufne afgørelser, svarende til 30 ud af 57 sager, ikke var i overensstemmelse med regler og praksis. Dette skyldes hovedsageligt et mangelfuldt oplysningsgrundlag. I en betydelig del af de undersøgte sager (30 ud af 54) kunne kommunen efter Ankestyrelsens vurdering have peget på pædagogiske tiltag som et alternativ til magtanvendelsen.
- I 61 pct. af sagerne er der udarbejdet en lovpligtig handleplan efter servicelovens § 141, hvor der i langt de fleste tilfælde (75 pct. af sagerne) i nogen eller i høj grad er beskrevet overvejelser og pædagogiske metoder for at undgå magtanvendelse.
- Næsten alle kommuner (82 ud af 84) har retningslinjer, som indeholder vejledning om brug af magtanvendelse.

- 83 ud af 84 kommuner har retningslinjer for, hvem der registrerer konkrete magtanvendelsesindgreb efter servicelovens §§ 125-128 (alarm- og pejlesystemer, døråbnere, døralarmer, fastholdelse, tilbageholdelse og stofseler) og alle kommuner har retningslinjer for registrering af nødretslig magtanvendelse på kommunernes plejecentre.
- 71 ud af 84 kommuner har retningslinjer for (forebyggende) alternativer til magtanvendelse, heraf har 43 kommuner skriftlige retningslinjer.
- 82 ud af 83 kommuner har én eller flere demenskoordinatorer/konsulenter. Herunder oplyser 76 ud af 81 kommuner, at demenskoordinatorerne varetager uddannelse og rådgivning af medarbejderne.
- Kendskabet til procedurer og retningslinjer for forebyggende tiltag og magtanvendelser indgår i de fleste kommuner (62 ud af 81 kommuner) i oplæringen af nye medarbejdere og/eller i kompetenceudviklingsaktiviteter for personalet.
- De fleste kommuner (75 ud af 81 kommuner) oplyser, at de som hovedregel inddrager pårørende eller værger, når der anvendes indgreb efter serviceloven, udover de tilfælde, hvor kommunen er forpligtet hertil efter servicelovens § 130, nr. 4, samt § 129, stk. 1 og 2. De fleste kommuner (74 ud af 80 kommuner) vurderer i den forbindelse, at pårørende og værger overvejende er enige, når de bliver orienteret om konkrete magtanvendelsesindgreb over for deres pårørende.
- Det fremgår samlet set af kommunernes besvarelser, at der er en stigning i indberettet magtanvendelse fra 2012-2014, som afspejler mindre stigninger i blandt andet brugen af alarm- og pejlesystemer, hvorimod der ses et fald i fastholdelse i hygiejnesituationen.

Derudover viste undersøgelsen, at kommunerne, og særligt medarbejderne, efterlyser mere viden om magtanvendelse og forståelse for formålet, vigtigheden og konsekvensen af registreringen af magtanvendelsen.

Flere kommuner peger i undersøgelsen på, at plejepersonalet har vanskeligt ved at vurdere, hvor grænsen går mellem omsorg og magtanvendelse og derfor ikke indberetter alle tilfælde af magtanvendelser.

I forhold til spørgsmål om, hvorvidt der opleves tilbageholdenhed med at anvende magtanvendelsesindgreb efter serviceloven, fremgår det, at kommunerne er særligt tilbageholdende med at bruge stofseler, tilbageholdelse i boligen og fastholdelse i personlig hygiejne-situationer. De fleste kommuner uddyber endvidere deres svar med, at de generelt er tilbageholdende med at anvende magt efter serviceloven.

Bilag 3 – Lov om voksenansvar

I 2013 blev der nedsat et magtanvendelsesudvalg med det formål at afklare reglerne for anvendelse af magt mod anbragte børn og unge. Baggrunden var, at grænserne for, hvornår magt er påkrævet, er uklare, og at reglerne derfor tolkes og anvendes forskelligt.

Magtanvendelsesudvalget fik til opgave at afklare de etiske, juridiske og praktiske grænsedragninger for anvendelse af magt over for børn og unge i døgntilbud og i plejefamilier. Samtidig skulle udvalget beskrive udfordringerne i relation til anvendelse af magt og komme med forslag til, hvordan et nyt regelsæt kan udformes.

Udvalget har i sin betænkning anbefalet, at reglerne for brug af magt over for anbragte børn og unge gøres klarere, og at det understreges i lovgivningen, at magtanvendelse er et indgreb i barnets eller den unges rettigheder. Udvalget anbefaler også, at der i enkelte tilfælde skal være øget adgang til at anvende magt, ligesom plejefamilier og personale på anbringelsessteder skal vide mere om, hvordan man undgår at havne i situationer, hvor det er nødvendigt at bruge magt over for et barn eller en ung.

På baggrund af magtanvendelsesudvalgets anbefalinger vedtog Folketinget d. 31. maj 2016 L 162 om voksenansvar for anbragte børn og unge (vedtaget ved lov nr. 619 af 8. juni 2016).

Lov om voksenansvar for anbragte børn og unge udmønter sammen med forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om socialtilsyn og lov om folkeskolen (Konsekvensændringer som følge af lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge m.v.) aftalen om "Klare rammerne for voksenansvar for anbragte børn og unge", som regeringen, Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance, Alternativet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Det Konservative Folkeparti indgik i november 2015.

Loven skal medvirke til at skabe klarhed over reglerne om voksenansvar over for anbragte børn og unge og styrke retssikkerheden for de anbragte børn og unge samt for plejefamilier og personalet på anbringelsesstederne. Samtidig skal ændringerne bidrage til, at plejefamilier og personale på anbringelsesstederne har de nødvendige redskaber til at sikre de anbragte børns og unges trivsel og den nødvendige socialpædagogiske behandling.

Med lov om voksenansvar for anbragte børn og unge tydeliggøres reglerne på området. Det sker ved at fastsætte regler om voksenansvar og adgangen til at foretage indgreb som led i den daglige omsorg. Desuden lovfæstes adgangen til at fastsætte en husorden. De eksisterende regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for anbragte børn og unge videreføres og præciseres. Herudover tydeliggøres adgangen til at anvende rusmiddeltest med samtykke.

Med loven er der også sket visse udvidelser i adgangen til at anvende magt over for anbragte børn og unge. Udvidelserne omfatter:

- At personalet på interne skoler på anbringelsessteder, der udfører pædagogisk arbejde eller undervisning, får adgang til at anvende de samme indgrebsmuligheder, som gælder på den øvrige del af anbringelsesstedet.
- At døgninstitutioner, opholdssteder og kommunale plejefamilier kortvarigt kan fastholde eller føre et barn eller en ung til et andet rum for at forhindre eller afværge, at barnet eller den unge gør skade på genstande.
- At medarbejdere på anbringelsessteder kan tilbageføre et anbragt barn eller en ung, der stikker af fra anbringelsesstedet, når tilbageførelsen sker som led i omsorgspligten, og hvor barnet eller den unge udviser en adfærd, der medfører en risiko for skade på barnet eller den unge selv eller på andre.
- At den eksisterende adgang til tilbageholdelse i op til 14 dage kan forlænges med yderligere 14 dage også undervejs i et anbringelsesforløb på opholdssteder og døgninstitutioner.

- At den eksisterende adgang til undersøgelse af opholdsrum på sikrede døgninstitutioner udvides, så der også kan ske undersøgelse af barnets eller den unges person i forbindelse med ankomst, fravær og besøg, uden at der foreligger en konkret mistanke.

I forlængelse af loven blev der fastsat nærmere regler i en bekendtgørelse om voksenansvar, og der blev endvidere udarbejdet en uddybende vejledning, som samlet beskriver, hvad der er gældende ret på området.

Endelig blev der afsat midler til aktiviteter, der skal medvirke til at understøtte implementeringen af det nye regelsæt. Materialet består af undervisningsmateriale målrettet anbringelsessteder, kommuner og socialtilsyn om, hvordan man iagttager børn og unges rettigheder, og hvordan magtanvendelse forebygges og håndteres. Derudover er der udarbejdet informationsmateriale målrettet anbragte børn og unge samt deres forældre om deres rettigheder i forbindelse med magtanvendelse.

Socialstyrelsens hjemmeside "Omsorg og magt" formidler viden om metoder til forebyggelse af magtanvendelse, bl.a. via filmklip, cases og andet materiale som kan understøtte anvendelsen af reglerne i praksis. Desuden er der på hjemmesiden en række links til undervisningsmaterialer, eksempler på husordener og indberetningsskemaer m.v.

Lov om voksenansvar skal evalueres to år efter lovens ikrafttræden.