

## Minimering af magtanvendelse – samarbejde mellem myndighed og botilbud



Socialpædagogernes Landsforbund 2010

**Udgivet af:** Socialpædagogerne, november 2010

**Tekst:** Kirstine Krommes-Ravnsmed og Ditte Sørensen

**ISBN:** 978-87-89992-81-5

**Socialpædagogernes Landsforbund**

Brolæggerstræde 9  
1211 København K  
Telefon 72 48 60 00  
Mail: sl@sl.dk

## **Forord**

Denne undersøgelse har fokus på den personlige friheds ukrænkelighed, som det er formuleret i Grundlovens § 71. Undersøgelsen handler således om retssikkerhed for mennesker med betydeligt og varigt nedsat psykisk/fysisk funktionsevne og om, hvorledes botilbuddene og de kommunale myndigheder samarbejder omkring forebyggelse, minimering og indberetning af magtanvendelse overfor denne gruppe borgere.

Undersøgelsens resultater viser, at samarbejdet på mange områder kan intensiveres og forbedres. Undersøgelsen viser, at såvel botilbuddene som de kommunale myndigheder bør intensivere kendskabet til lovgivningen på området og systematisk fremme initiativer, der har fokus på såvel forebyggelse som minimering af magtanvendelsen.

Socialpædagogerne ønsker en dialog om dette samarbejde og mulige fællesinitiativer med de forskellige parter på området, blandt andet Kommunernes Landsforening, enkeltkommuner, Danske Regioner og de enkelte regioner.



Marie Sonne  
1. forbundsnæstformand

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Undersøgelsen .....	7
1.2 Metode .....	8
1.3 Læsevejledning .....	8
1.4 Undersøgelsens konklusioner kort .....	8
<b>2. Kommunernes handicappolitikker</b> .....	<b>10</b>
<b>3. Hvor sker der magtanvendelser</b> .....	<b>13</b>
<b>4. Arbejdet med udbredelse af kendskab om bestemmelserne</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Arbejdet med forebyggelse og minimering af magtanvendelse</b> .....	<b>18</b>
<b>6. Behandling af ansøgninger og indberetninger</b> .....	<b>23</b>
<b>7. Organisering af opgaveløsningen hos myndighed</b> .....	<b>32</b>
<b>8. Hvad fungerer godt og dårligt i samarbejdet mellem tilbud og kommune</b> .....	<b>33</b>
<b>9. Lovændring omkring handle-betale kommuner</b> .....	<b>35</b>
<b>10. Konklusion og perspektivering</b> .....	<b>40</b>
10.1 Konklusion.....	40
10.2 Perspektivering .....	41
<b>11. Metode</b> .....	<b>44</b>
<b>12. Litteraturliste</b> .....	<b>47</b>

## 1. Indledning

Den samfundsmæssige indsats overfor mennesker med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser har ændret sig væsentligt i de sidste 30-35 år. Dette kommer til udtryk ved, at de fleste store døgninstitutioner er blevet erstattet med mindre kollektive boenheder, bofællesskaber og lejligheder, som i dag ideologisk og retssikkerhedsmæssigt har status som borgernes hjem, og hvor støtten til den enkelte skal ydes ud fra en individuel vurdering og på baggrund af samtykke.

Udviklingen kan forstås som en bevægelse fra institutionel omsorg – præget af en medicinsk diskurs – til integreret omsorg præget af retssikkerhedsdiskurs. Udviklingen har været knyttet til ideologiske forestillinger, hvor normalisering og integration har været bærende idealer, og som i begyndelsen af 1990'erne blev suppleret med rettighedsperspektiv. En udvikling, som kulminerer ved servicelovens ikrafttræden i 1998, hvor institutionsbegrebet blev ophævet og bolig og service dermed juridisk blev adskilt. For voksne mennesker med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser betød dette endvidere, at omsorgen fremover principielt skal ydes på baggrund af samtykke. For en mindre del af målgruppen - mennesker med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får hjælp efter en række bestemmelser i serviceloven - betød det også, at der fremover alene kunne gribes ind i deres handlefrihed, hvis de var til væsentlig fare for sig selv eller andre (Sørensen 2005).

I et samfundsmæssigt perspektiv kan denne udvikling forstås som en bevægelse fra klient til medborger – hvor mennesket med fysiske og psykiske funktionsnedsættelser ændrer status fra umyndiggjort til myndiggjort. Lovgivningen betød, at mennesker med betydelig nedsat psykisk funktionsevne blev konstituerede som medborgere med samme rettigheder som andre. Et medborgerskab, der på mange måder overlader ansvaret for livet på godt og ondt til det enkelte menneske.

### **Grundlovens § 71 og magtanvendelse**

Udformningen af servicelovens og retssikkerhedslovens regler 1998 og magtanvendelsesbestemmelserne i 1999 betød et markant brud på hidtidig retslig praksis på handicapområdet.

Grundlaget for bestemmelserne var dengang og er fortsat respekten for individets integritet uanset den enkeltes psykiske funktionsevne. Både holdningsmæssigt og retligt er udgangspunktet derfor princippet om den personlige friheds ukrænkelighed. Dette princip er lovfæstet i grundlovens § 71, og er desuden anerkendt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom det indgår i den FN-konvention om mennesker med handicap, som Danmark har ratificeret i 1999. Magtanvendelse i denne sammenhæng forstås altså som indgreb i danske statsborgeres grundlovssikrede ret til personlig frihed, så længe denne frihed ikke benyttes til at skade andre.

### **Magtanvendelsesbestemmelserne i Serviceloven**

Det overordnede formål med bestemmelserne er at øge retssikkerheden for mennesker med nedsat psykisk funktionsevne, dvs. mennesker, der, som følge af nedsat psykisk funktionsevne, ikke er i stand til selv at tage vare på egen tilværelse, og som ofte ikke er i stand til at give et gyldigt samtykke. Også for de personalegrupper, såvel kommunalt, regionalt som privat ansatte, der arbejder med disse personer, er der behov for at sikre det grundlag, arbejdet udføres på.

Ønsket om at styrke retssikkerheden er bl.a. udmøntet i:

- En præcisering af de sociale myndigheders aktive omsorgspligt, § 82.
- Positivt afgrænsende regler for lovlige indgreb i selvbestemmelsesretten, §§ 124-129.
- Særlige retsgarantier i form af sagsbehandlings- og klageregler samt regler om domstolsprøvelse, §§ 130-135.

Reglerne fra 1999 er, uanset ændringerne 2003, 2007 og 2010, et udtryk for et ønske om nytænkning i det pædagogiske, omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område. Efter formålsbestemmelsen i § 124 er hensigten med reglerne at begrænse magtanvendelse til det absolut nødvendige. Reglerne i §§ 124-129 om iværksættelse af tvangsmæssige foranstaltninger skal derfor betragtes som en undtagelse. I 2003 understreges det ved en lovændring, at mennesker, der, på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, er ude af stand til at tage vare på sig selv, og som derfor kan have særdeles svært ved at udøve deres selvbestemmelsesret, får den nødvendige hjælp, omsorg og pleje mv. samtidig med, at retssikkerheden for den enkelte oprettholdes.

Magtanvendelsesbestemmelserne er positivt afgrænsede. Dette betyder, at det kun er de indgrebsmuligheder, der eksplicit fremgår af bestemmelserne, der er lovlige under hensyntagen til de enkelte specifikke procedureregler. Indgrebsmulighederne er:

*1) Alarm- og pejlesystemer efter servicelovens § 125 stk. 1*

Anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer omfatter alene udstyr, som er egnet til at opdage, at en person forlader boligen eller til at opspore en person, der har forladt boligen. Foranstaltningen omfatter ikke udstyr, der er egnet til kontinuerligt at overvåge en persons færden.

*2) Særlige døråbnere efter servicelovens § 125, stk. 3.*

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

*3) Fastholdelse efter servicelovens § 126*

Foranstaltningen omhandler fysisk magt til at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum.

*4) Fastholdelse efter servicelovens § 126a*

Foranstaltningen omfatter fysisk magt i form af fastholdelse i følgende hygiejnesituationer:

- Tandbørstning
- Barbering
- Hårvask, badning og tøjskift
- Klipning af hår og negle
- Skiftning af bleer og bind
- Pleje af hud
- Fjernelse af madrester i kindpose og mundhule.

*5) Tilbageholdelse i boligen efter § 127*

Foranstaltningen omfatter anvendelse af fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller føre denne tilbage til boligen.

#### 6) Anvendelse af stofseler efter § 128

Anvendelse af stofseler til fastspænding til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald.

#### 7) Optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129

Foranstaltningen omfattet flytning af personer til optagelse i botilbud uden samtykke.

For alle indgreb gælder, at særlige betingelser og retsgarantier i øvrigt skal være opfyldt for at de enkelte indgreb kan finde sted.

### Implementering af reglerne

For at implementere bestemmelserne på de socialpædagogiske tilbud og hos de kommunale myndigheder er der i årenes løb blevet taget en lang række initiativer med fokus på oplysning om bestemmelserne, ideer til håndtering af bestemmelserne i praksis og opfølgning i praksis, når magtanvendelse har fundet sted. Aktører for disse initiativer har primært været Socialministeriet og senere Servicestyrelsen, Amtsrådsforeningen, Socialpædagogernes Landsforbund og Socialt Udviklingscenter Storkøbenhavn (SUS), amterne og regionernes efterkommunalreformen, samt nogle af kommunerne.

Til trods for disse initiativer viste undersøgelser fra 2002<sup>1</sup> og fra 2008<sup>2</sup>, at der fortsat er omfattende problemer med implementering af bestemmelserne. Af problemstillinger kan nævnes:

- Manglende kendskab til bestemmelserne i såvel den kommunale forvaltning som i tilbuddene
- Manglende opfølgning på magtanvendelse mellem forvaltning og tilbud
- Manglende kommunale procedurer for indberetning
- Mangelfuldt samarbejde mellem forvaltning og tilbud med henblik på at forebygge magtanvendelse
- Mangelfuld udvikling af tiltag til forebyggelse af magtanvendelse
- Manglende formidling af gode ideer til forebyggelse af magtanvendelse.

Efter strukturreformen er det kommunerne, der er myndighed i forhold til opgaven omkring magtanvendelse for langt de fleste borgere, både de, der modtager støtte i eget hjem, er i aktivitets- og beskæftigelsestilbud og de borgere, der bor i botilbud.

## 1.1 Undersøgelsen

Formålet med undersøgelsen er, at:

- give et bud på, hvordan botilbuddene og de kommunale myndigheder samarbejder om at minimere magtanvendelse og udvikle den socialpædagogiske praksis i botilbuddene
- finde ud af, hvordan de to aktører registrerer og følger op på den magtanvendelse, der gives tilladelse til
- undersøge tilbuddenes og den kommunale myndigheds opfattelse af lovændringen om handle-betale kommuner.

---

<sup>1</sup> Evaluering af magtanvendelser, Poul Helth Rådgivning, 2002

<sup>2</sup> SUS har gennemført et projekt om magtanvendelse afsluttet i maj 2008 med en rapport til Velfærdsministeriet, som skal indgå i det videre arbejde med at revidere Vejledningen om 'Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten'. Afslutningsrapporten er ikke offentliggjort, men der findes en mindre rapport fra en række dialogmøder, der blev afholdt i forlængelse af rapporten (Socialministeriet 2009).

## 1.2 Metode

I undersøgelsen afgrænser vi os til at se på samarbejdet mellem den kommunale myndighed og kommunale § 107- og § 108-botilbud. Der er inkluderet tilbud og kommunal myndighed fra følgende kommuner:

Assens  
Faaborg-Midtfyn  
Favrskov  
Gladsaxe  
Kolding  
Odsherred  
Skanderborg  
Skive  
Slagelse  
Svendborg og Langeland<sup>3</sup>  
Tønder  
Vejle  
Århus

For en uddybning af metode, se afsnit til slut i rapporten.

## 1.3 Læsevejledning

Først indledes rapporten med et resume af undersøgelsens resultater. Dernæst sættes i afsnit 2 fokus på de kommunale handicappolitikker. Afsnit 3 belyser tilbuddenes målgrupper og hvilke målgrupper der iværksættes magtanvendelse overfor. I afsnit 4 sættes fokus på kendskabet til magtanvendelsesbestemmelserne og hvilke informationsmetoder tilbuddene og kommunerne anvender. Afsnit 5 har fokus på forebyggelse og minimering af magtanvendelsen og dette afsnit følges af et afsnit om behandling af ansøgning om og indberetninger af magtanvendelse. Afsnit 7 har fokus på, hvor opgaven er placeret hos de kommunale myndigheder og afsnit 8 på, hvad tilbud og myndigheder peger på som dårligt og godt i samarbejdet. I afsnit 9 sættes fokus på lovændringen om handle-betale kommuner og såvel tilbuddene som den kommunale myndigheds opfattelse af lovændringen. I afsnit 10 findes undersøgelsens konklusion og en perspektivering heraf. Dette afsnit følges af et afsnit om undersøgelsens metode og en litteraturliste.

## 1.4 Undersøgelsens konklusioner kort

Både tilbud og kommunale myndigheder oplever hovedsageligt deres samarbejde omkring magtanvendelser som positivt. Der er dog uoverensstemmelse mellem, hvilken støtte myndigheden fortæller de yder og den støtte tilbuddene oplever, de får. Tilbuddene oplever i mange tilfælde, at kontakt med og støtte fra kommunen er skriftlig, mens myndighed i højere grad oplever, at der er mundtlig dialog.

Der synes at være en manglende viden på tilbuddene omkring, hvornår magtanvendelsesbestemmelser gælder. Ikke alle tilbud har klarhed over, hvem målgruppen for magtanvendelsesbestemmelserne er.

Arbejdet med at forebygge og minimere magtanvendelser på tilbuddene er kun i nogen grad støttet af den kommunale myndighed. Og arbejdet med forebyggelse er kun i nogen grad lagt i faste rammer.

---

<sup>3</sup> Langelands Kommune har som følge af at være en lille kommune et vidtgående samarbejde med Svendborg Kommune på en række områder, heriblandt omkring magtanvendelse. Der er i forbindelse med undersøgelsen talt med myndighed i Svendborg og udsendt spørgsmål til botilbud beliggende i Svendborg og Langelands Kommune.



Nogle tilbud oplever ingen opfølgning på de indberettede magtanvendelser og der sikres hermed ikke et arbejde med fremtidig minimering.

Der er en manglende viden på tilbud og hos myndighed omkring hvilken betydning lovændringen, hvor betalingskommune får visitationsopgaverne, får for arbejdet med forebyggelse og minimering af magtanvendelser fremadrettet.

## 2. Kommunernes handicappolitikker

I dette afsnit gennemgås de udvalgte kommuners handicappolitikker som en indgang til kommunernes holdningsmæssige ståsted med hensyn til borgere med funktionsnedsættelser. Alle de 14 kommuner har en handicappolitik. Udformningen og længden er forskellig.

I nedenstående skema er opsummeret, hvad visionen og formålet med handicappolitikken er, om der skrives noget særligt om selvbestemmelsesretten og om der henvises til FN's handicapkonvention i handicappolitikken. OBS! Her er Langeland også medtaget, da tilbud fra Langeland indgår i undersøgelsen.

**Skema 1: Handicappolitikker**

Kommune	Handicappolitikkens vision/formål	Hvad står der om selvbestemmelser?	Henvises der til FN-konventionen?
<b>Assens</b>	Målet med Assens Kommunes handicappolitik er, at mennesker med handicap kan leve en tilværelse så nær det normale som muligt og på egne vilkår. Borgere med handicap skal derfor gives de samme muligheder som befolkningen i øvrigt vedrørende bolig, uddannelse/job og fritid. Tilbuddene bør bygge på principper om tilpasning til individuelle behov, færrest mulige indgreb, selvaktivitet og integritet. Der lægges vægt på, at den enkelte bestemmer over eget liv. Derfor skal Assens Kommune understøtte, at enhver har mulighed for at tage ansvar for eget liv.	<i>Ikke noget ud over hvad der står i målet.</i>	Ja
<b>Favrskov</b>	Mennesker med handicap eller psykiske lidelser skal sikres mulighed for at leve et almindeligt liv med samme forpligtelser, rettigheder og ansvar som kommunens øvrige borgere.	Som kommune skal vi være med til at fremme lige vilkår for alle borgere, så de oplever selvbestemmelse og mulighed for at udnytte egne ressourcer.	Nej, henviser til FN's standardregler
<b>Faaborg-Midtfyn</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Den enkelte borger i centrum</li> <li>- Lige muligheder for alle</li> <li>- Et liv så tæt på det almindelige som muligt</li> <li>- Inklusion – et åbent lokalsamfund med plads til alle.</li> </ul>	Brugerne af kommunens dag- og døgntilbud skal sikres indflydelse på indholdet af de tilbud, de modtager. Brugernes indflydelse og medinddragelse sikres helt primært gennem de løbende handleplaner for den enkelte og det løbende pædagogiske arbejde. Der er etableret brugerråd på kommunens institutioner.	Ja
<b>Gladsaxe</b>	Gladsaxe Kommune skaber rammer for, at børn, unge og voksne med nedsat funktions-evne kan deltage fuldt og helt i samfundslivet på egne vilkår.	De rammer skal gøre det muligt for den enkelte at udnytte egne ressourcer, tage ansvar for eget liv, og leve med en så høj grad af selvbestemmelse som muligt.	Ja
<b>Kolding</b>	Beslutninger og handlinger, der gælder for borgerne i Kolding Kommune, skal være for alle. Således skal ingen borger isoleres hverken fysisk, intellektuelt eller socialt på grund af en funktionsnedsættelse.	Mennesker med funktionsnedsættelser skal i videst mulig omfang have mulighed for et selvvalgt liv, som løbende tilpasses den livsfase og alder, det enkelte menneske er i.	Ja
<b>Langeland</b>	Handicappolitikken har til formål at sørge for lige muligheder for hele befolkningen i Langeland Kommune, således at der hele tiden stræbes efter, at alle borgere har samme muligheder uanset den enkelte persons funktionsniveau.	<i>Der står umiddelbart ikke noget.</i>	Nej, henviser til FN's standardregler

<b>Odsherred</b>	Odsherred Kommunes Handicap- og psykiatripolitik skal medvirke til at skabe de bedste rammer for udvikling af og støtte til borgere, der lever med funktionsnedsættelse. Samtidig skal politikken medvirke til, at borgere med funktionsnedsættelse får mulighed for at leve en tilværelse så tæt på det "normale" som muligt.	Sikre borgere med funktionsnedsættelse ret til at leve et selvstændigt liv med ansvar for sig selv i den udstrækning, funktionsnedsættelsen tillader det. Det er vigtigt for kommunen, at borgere med funktionsnedsættelse i størst muligt omfang støttes, samt at den enkelte også selv påtager sig et ansvar og er aktiv i forhold til indsatsen.	Ja
<b>Skanderborg</b>	En vellykket handicappolitik, der betyder øget livskvalitet, fremmer lige muligheder og bidrager til, at mennesker med handicap har de samme rettigheder og forpligtelser som andre borgere.	Ikke ud over hvad der står i visionen.	Nej, henviser til FN's standardregler
<b>Skive</b>	Handicappolitikens formål er at skabe rammer om et dynamisk og forpligtende samarbejde mellem borgere, Handicaprådet, medarbejdere og politikere i Skive Kommune med henblik på at sikre lige muligheder for alle borgere	At den enkelte borger med handicap grundlæggende bestemmer over eget liv. Det betyder, at beslutninger, der har indflydelse på borgerens livssituation, træffes i overensstemmelse med borgerens ønsker og behov.  At kommunens servicetilbud til borgere med handicap bygger på principper om tilpasning til den enkeltes behov, færrest mulige indgreb, selvaktivitet og integritet.	Ja
<b>Slagelse</b>	At skabe bedre muligheder for vores handicappede borgere,  At skabe en bedre forståelse for, hvad det vil sige at være handicappet,  At skabe en accept af, at der skal bruges tid og ressourcer for at opnå de to første mål,	<i>Der står umiddelbart ikke noget,</i>	Nej, FN nævnes kun således: Handicappolitikken løbende tilpasses borgernes krav, regeringens krav, FN's krav og de generelle økonomiske, sociale og politiske tendenser i samfundet
<b>Svendborg</b>	Svendborg Kommunes målsætning for handicappolitikken er at styrke sektoransvaret og den tværfaglige indsats og koordinering på handicapområdet og derved sætte fokus på tilvejebringelsen af muligheder for, at mennesker med handicap kan leve en tilværelse med lige muligheder og ud fra egne præmisser så nær på det normale som muligt.	<i>Der står umiddelbart ikke noget.</i>	Nej, henviser til FN's standardregler
<b>Tønder</b>	Handicappolitikken er tværgående og skal sikre, at Tønder Kommune skaber lige muligheder for alle borgere i Tønder Kommune uanset funktionsevne.  Tønder Kommune vil være kendt for, at borgere med et handicap behandles med respekt og ligeværdigt i forhold til de andre borgere.	Henviser til FN-konventionen, hvor der står: Respekt for menneskets naturlige værdighed, personlige autonomi, herunder frihed til at træffe egne valg.	Ja

<b>Vejle</b>	Handicappolitikken formål er at skabe rammerne om et dynamisk og forpligtende samarbejde mellem borgere, erhvervsliv, Handicaprådet, medarbejdere og politikere i Vejle Kommune for at sikre „Et Vejle med plads til alle“. Vejle Kommune ønsker at give borgere med handicap samme mulighed for at deltage i og bidrage til samfundslivet som øvrige borgere.	Handicappolitikken skal medvirke til, at borgere med handicap oplever størst mulig selvbestemmelse i forhold til eget liv og hverdag.	Ja
<b>Århus</b>	Handicappolitikken skal sikre, at mennesker med handicap har adgang til reel deltagelse i det offentlige liv og den demokratiske proces i Århus Kommune, og at de kan inkluderes i de kommunale tilbud.	Henviser til FN-konventionen: Mennesker med handicap skal mødes med respekt for deres værdighed, deres ret til selvbestemmelse og deres uafhængighed.	Ja

Formålet med handicappolitikken er typisk at sikre borgere i kommunen med funktionsnedsættelse et liv så tæt på det "normale" som muligt og sikre lige muligheder for alle borgere i kommunen. Et flertal af kommunernes politikker berører også borgere med funktionsnedsættelses ret til selvbestemmelse.

Ni kommuner henviser til handicapkonventionen i deres handicappolitik og af dem, der ikke henviser til konventionen, henviser fire til FN's standardregler. Der er dermed kun en kommune, som hverken henviser til konvention eller standardreglerne. Denne kommune henviser dog alligevel til FN.

Da handicappolitikkerne i mange tilfælde betoner ligeværd og selvbestemmelse, synes de alt i alt at være et godt udgangspunkt for at arbejde med minimering af magtanvendelser overfor borgere med funktionsnedsættelser.

### 3. Hvor sker der magtanvendelser

I dette afsnit sættes fokus på tilbuddenes målgrupper og hvilke af målgrupperne, der iværksættes magtanvendelse overfor.

#### Målgruppen for magtanvendelse

Bestemmelserne omkring magtanvendelser har en skarp afgrænsning af den personkreds, hvor bestemmelserne har gyldighed, jf. serviceloven § 124a:

”Bestemmelserne i §§ 124-137 gælder for personer med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 125-129. Det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne”.

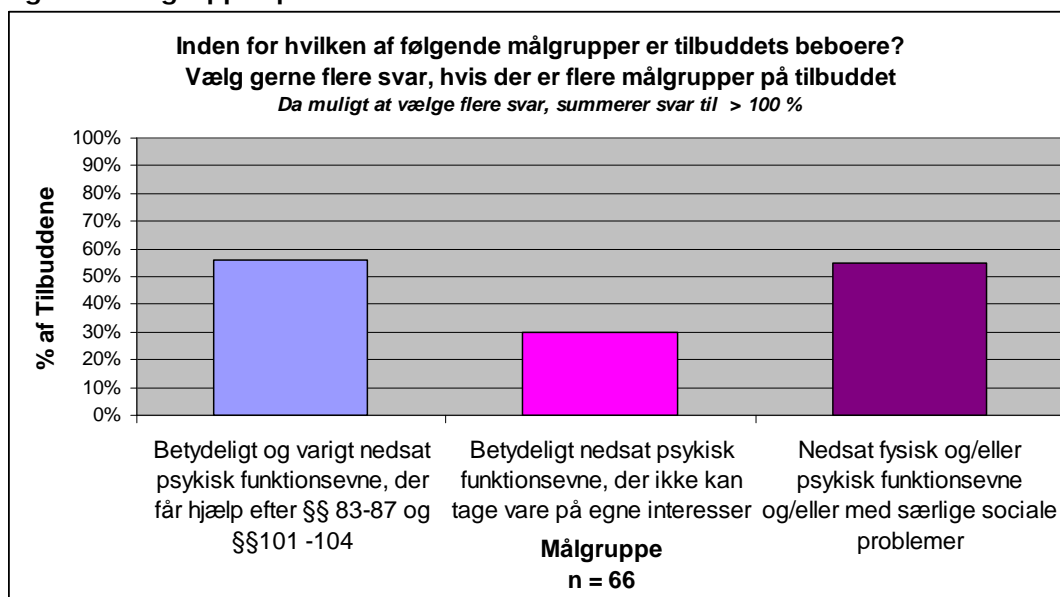
Det er altså kun borgere, der modtager støtte efter §§ 83-87 og/eller efter §§ 101-104, hvor der kan udføres magtanvendelser jf. serviceloven.

Derfor vil vi finde ud af, om tilbuddene er klar over denne målgruppeafgrænsning.

#### Målgrupper på de tilbud, der rapporterer magtanvendelser

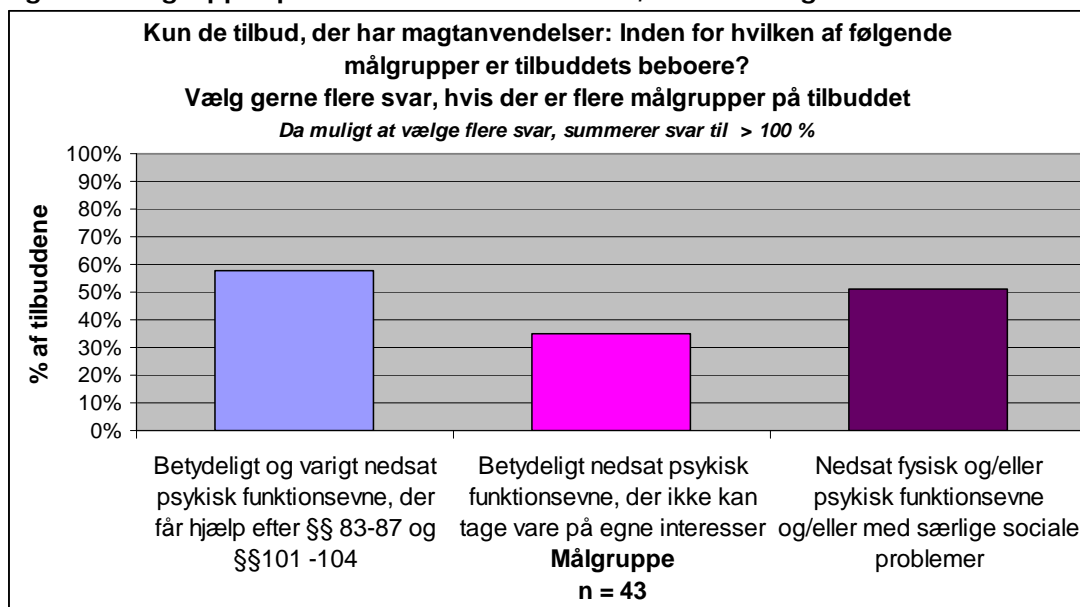
Vi har i undersøgelsen spurgt tilbuddene, hvilken/hvilke målgrupper deres borgere er inden for, og her kom et lidt overraskende resultat:

Figur 1: Målgrupper på tilbuddet



Kun 56 % af de tilbud, der har deltaget i undersøgelsen, svarer, at de har borgere, der er inden for målgruppen, hvor der kan ske magtanvendelser. For at se, om det skyldtes, at vi har ramt for bredt i vores udsendelse af spørgeskemaet, har vi herefter lavet en afgrænsning og kun medtaget de tilbud, der svarer bekræftende på, at der sker magtanvendelser på tilbuddet:

**Figur 2: Målgrupper på tilbuddet. Kun de tilbud, der har magtanvendelser**



Her ses det, at selv når kun de tilbud medtages, der angiver, at de har magtanvendelser, er der kun knap 60 %, der angiver at have borgere inden for målgruppen. 2/5 af de tilbud, hvor der foretages magtanvendelser, angiver dermed ikke at have borgere inden for den målgruppe, hvor der efter bestemmelserne må ske magtanvendelser.

Tallet kan forstås på to måder. Enten finder der magtanvendelser sted over for borgere, der ikke er en del af den afgrænsede personkreds, eller også er tilbuddene ikke klar over, hvilken målgruppe der er betegnende for deres beboere på tilbuddene. At det sidst nævnte er gældende for nogle af tilbuddene, er vi vidende om, da vi af et tilbud er blevet ringet op og spurgt ind til, hvorfor det ikke var muligt at vælge § 107 og et andet tilbud har skrevet ca. det samme i kommentarfelt til slut i undersøgelsen. § 107 henviser til selve boformen og ikke til den hjælp, som borgerne evt. modtager i boformen. Som beskrevet i indledningen er opdelingen af borgerens bolig og støtten borgeren modtager sket tilbage i 1998.

### **Delkonklusion**

Der er en række tilbud, som svarer, at de har magtanvendelser uden, at de angiver at have den målgruppe, hvor magtanvendelsesbestemmelserne er gældende. Der kan være forskellige forklaringer på denne diskrepans. Uanset forklaringen tyder det dog på, at mange tilbud ikke er bevidste om den klare afgrænsning, der er for personkredsen, hvor magtanvendelsesbestemmelserne er gældende.

## 4. Arbejdet med udbredelse af kendskab om bestemmelserne

I dette afsnit sættes fokus på kendskabet til magtanvendelsesbestemmelserne og hvilke informationsmetoder tilbuddene og kommunerne anvender.

### Lovgrundlaget

Der eksisterer ingen særlige bestemmelser i serviceloven, der specifikt pålægger de kommunale myndigheder at udbrede kendskabet til magtbestemmelserne. Af Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne, herunder pædagogiske principper (2010) punkt 22 fremgår det, at der ingen begrænsning er i adgangen til at overlade udførelsen af reglerne til andre, men at ansvaret for opgaveløsningen påhviler kommunalbestyrelsen i overensstemmelse med § 15 i retsikkerhedsloven. Af retsikkerhedslovens §§ 15 og 16 fremgår om kommunalbestyrelsens opgaver:

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

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

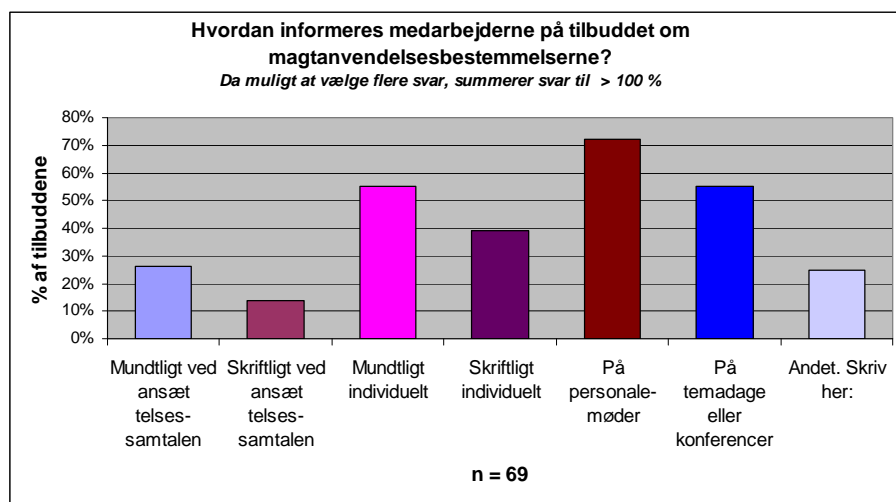
Der kan således ikke rejses tvivl om, at kommunalbestyrelsen har pligt til at sikre, at de kommunale opgaver, som de socialpædagogiske tilbud varetager på kommunalbestyrelsens vegne, også foregår i overensstemmelse med den sociale lovgivning og at dette altså også gælder med hensyn til bestemmelserne om magtanvendelse. Det må antages, at en forudsætning herfor er, at personalet i tilbuddene har kendskab til lovgivningen. Det er derfor interessant at finde ud af, hvad de rent faktisk gør i tilbuddene og hos de kommunale myndigheder for at udbrede kendskabet til loven og hvilken støtte tilbuddene rapporterer de får fra myndighederne.

### Hvad gør de på tilbuddene?

I undersøgelsen har vi for det første spurgt lederne på tilbuddene, om de selv og deres medarbejdere har kendskab til bestemmelserne. Lederne svarer bekræftende med hensyn til dem selv (n = 68) og de fleste svarer også bekræftende i forhold til deres medarbejdere. Blot 5 % svarer, at nogle medarbejdere har og andre ikke har kendskab til bestemmelserne (n = 69). Så deres eget umiddelbare indtryk er, at der er kendskab til bestemmelserne på tilbuddene.

Derefter har vi spurgt tilbuddene, hvordan de selv arbejder med at udbrede kendskabet til magtanvendelsesbestemmelserne:

**Figur 3: Information om magtanvendelsesbestemmelserne på tilbuddene**



Den mest hyppige informationsvej til at øge kendskabet, er personalemøde, som næste  $\frac{3}{4}$  af tilbuddene benytter. Derudover er også temadage/konferencer og individuel mundtlig information udbredte informationsveje. Tilbuddene bruger i gennemsnit 2,75 måder at udbrede kendskabet på. Og blot 14,5 % af tilbuddene bruger kun en måde til at informere om bestemmelserne.

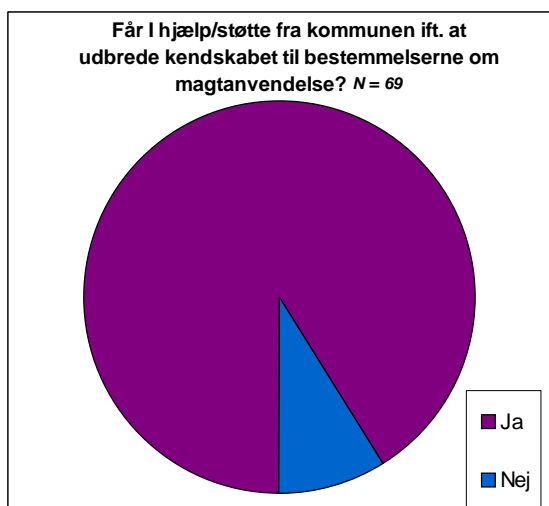
Under "andet" angiver mange af tilbuddene, at informationen sker i forbindelse med introduktionen af nye medarbejdere.

Herefter er det interessant at se på, hvilken støtte tilbuddene får fra myndigheden til at udbrede kendskabet til magtanvendelsesbestemmelserne?

### Hvilken støtte rapporterer tilbuddene, at de får fra myndighed?

Tilbuddene er adspurgt, om de får støtte fra myndighed (kommunen) til at udbrede kendskabet og her kan langt de fleste bekræfte:

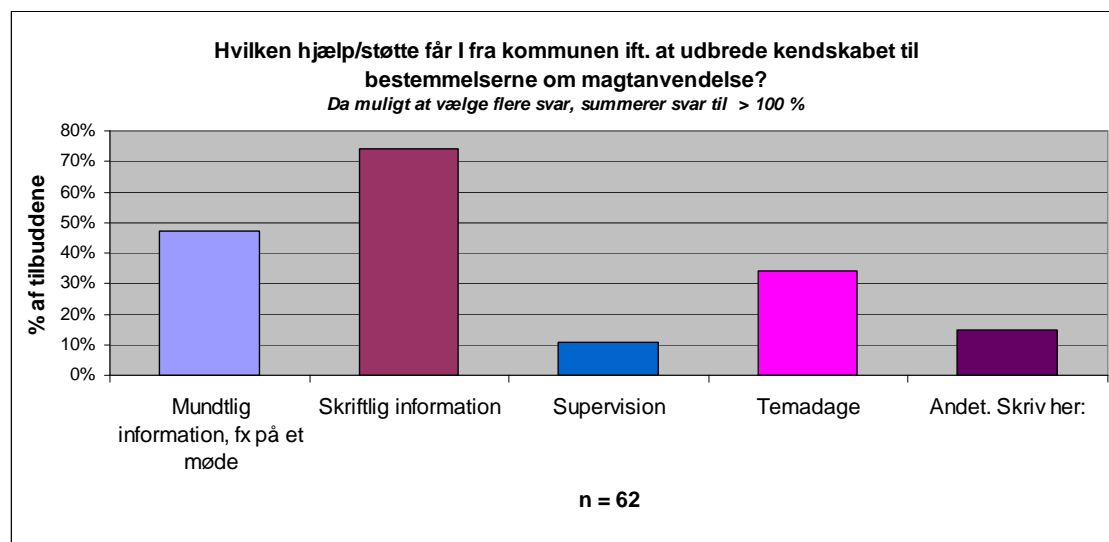
**Figur 4: Får tilbuddene støtte i forhold til kendskab fra den kommunale myndighed?**



Mere end 90 % af tilbuddene får støtte fra kommunen i forhold til udbredelse af kendskabet. Vi har derudover spurgt, om denne støtte er tilstrækkelig. Det mener 95 % (n = 56). Så mere end 85 % af tilbuddene får en hjælp, som de også opfatter som tilstrækkelig<sup>4</sup>.

Typen af hjælp, der gives fra kommunen til tilbuddene er som følger:

**Figur 5: Typen af støtte får tilbuddene fra den kommunale myndighed**





Det ses her, at den langt hyppigste form for støtte er skriftlig information, som  $\frac{3}{4}$  af tilbuddene modtager fra kommunerne. Herefter kommer mundtlig information og temadage. Tilbuddene modtager i gennemsnit 1,8 typer støtte og 37,1 % modtager kun én type støtte fra kommunen. Og for 24,2 % gælder det, at den eneste støtte, de modtager, er skriftlig information. I kategorien "andet" er blandt andet anført mødevirksomhed og sparring.

Men et er hvad tilbuddene oplyser om, hvad de får af støtte, noget andet er, hvad myndigheden oplyser, de yder.

### **Hvad gør de hos myndighed?**

I samtalerne med kommunerne er der typisk blevet nævnt en til to aktiviteter, som de udfører i forhold til at udbrede kendskabet til bestemmelserne på tilbuddene. De typiske aktiviteter er temadage, oplæg på møder på tilbuddene eller skriftlig orientering. De tre typer af aktiviteter nævnes af en lige stor andel af kommuner.

Mere specifikt kan nævnes:

- Nogle kommuner har udarbejdet deres egen vejledning ud fra bestemmelserne.
- Der er et par af kommunerne, der nævner, at lige efter strukturreformen var der et (stort) behov for at få udbredt kendskabet og derfor var der stor aktivitet fra myndigheds side. Nu er vidensniveauet på tilbuddene højere, og der er ikke i lige så høj grad behov for grundlæggende undervisning.
- Det er kun få af kommunerne, der nævner, at der er et løbende udbud af kurser. En kommune har kurser hver 3. måned og i en anden kommune er der intro for nyansatte på tilbuddene.

### **Delkonklusion**

Der er umiddelbart en vis forskel mellem den støtte, som tilbuddene rapporterer de får (hovedsagelig skriftlig information) og den myndighed fortæller, at de giver (lige dele skriftlig, mødevirksomhed og temadag).

Mange af tilbuddene svarer, at de får en tilstrækkelig støtte fra myndigheds side i forhold til udbredelse af kendskabet omkring bestemmelserne. Det er positivt. Når man påtænker reglernes kompleksitet vil det dog være givtigt, at der informeres via flere veje om reglerne. At 24 % kun modtager information via skriftligt materiale kan virke utilstrækkeligt.

Jf. konklusionerne i forrige afsnit omkring misforholdet mellem rapporteret målgruppe og udførte magtanvendelser er der også noget, der tyder på, at der stadig er mangel på viden, selv om begge parter umiddelbart er tilfredse med det nuværende niveau og at der derfor kan være grundlag for en yderligere indsats i forhold til at udbrede kendskabet.

## 5. Arbejdet med forebyggelse og minimering af magtanvendelse

I dette afsnit sættes fokus på forebyggelse og minimering af magtanvendelse. Hvilke initiativer iværksætter tilbuddene og hvilke initiativer tilbyder myndigheden tilbuddene, samt hvilke former for samarbejde, der finder sted mellem myndighed og tilbud.

### Lovgrundlag

Som tidligere nævnt er formålet med bestemmelserne at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Og som beskrevet i sidste afsnit, har kommunalbestyrelsen det overordnede ansvar for, at opgavevaretagelsen sker i overensstemmelse med den sociale lovgivning.

Grundlaget for magtanvendelsesbestemmelserne er respekten for individets integritet uanset den enkeltes psykiske funktionsevne. Både holdningsmæssigt og retligt er udgangspunktet derfor princippet om den personlige friheds ukrænkelighed. Dette princip er lovfæstet i grundlovens § 71, og er desuden anerkendt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom det indgår i FN's konvention om mennesker med handicaps rettigheder, som Danmark har ratificeret.

Af vejledningen om magtanvendelse kapitel 3 fremgår nogle pædagogiske anbefalinger, som ikke må ses som en facitliste, men som kan være med til at kvalificere diskussion om den pædagogiske indsats, hvor: *"Hjælpen har overordnet til formål at øge det enkelte menneskes muligheder for at leve et liv, der er værd at leve. Den professionelle indsats handler derfor om at etablere og stille rammer til rådighed for den enkelte eller sørge for, at rammerne ikke indsnævres unødigt. I diskussionen om hvornår omsorgssvigt opstår, er der ingen firkantede svar, men der vil altid være behov for diskussionen om, hvornår der er pligt til at yde omsorg over for mennesker, som ikke er i stand til at tage vare på sig selv, og således sørge for at de har et værdigt liv, og ikke udsætter sig for at lide skade"*.

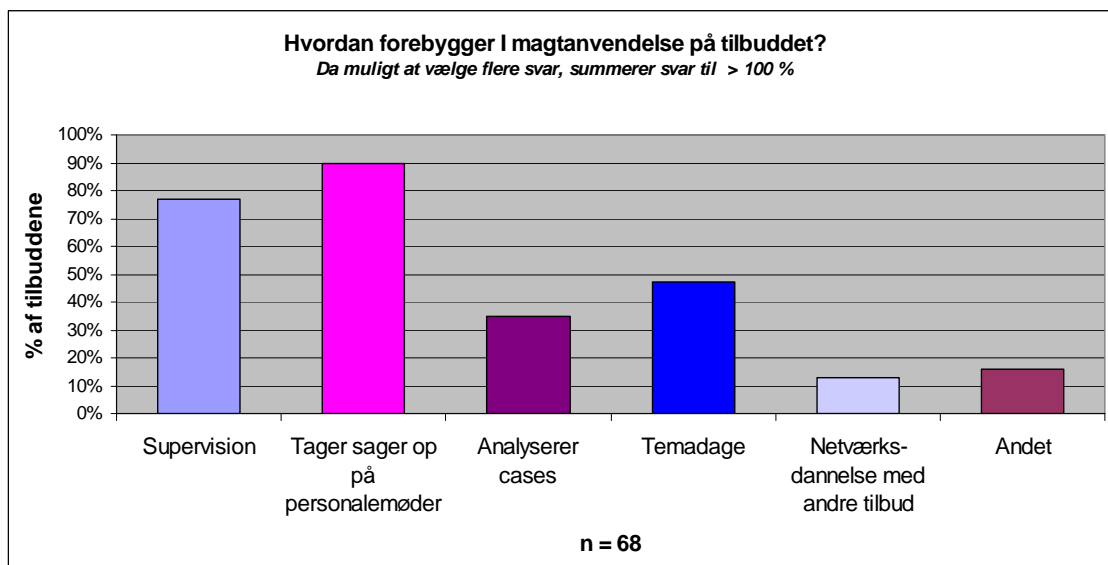
Vejledningen understreger således, at et væsentligt element i forebyggelse af magtanvendelse er pædagogisk refleksion og dialog om hjælpens tilrettelæggelse. Andre steder i vejledningen, hvor enkelte indgreb italesættes, peges på, at ændrede bygningsmæssige rammer eller som øget uddannelsesindsats, udvikling af nye pædagogiske metoder og faglige diskussioner kan forebygge behovet for magtanvendelse jf. 46 og 76 i vejledningen (Socialministeriet 2010).

Men et er princippet om, at magtanvendelse skal være undtagelsen, noget andet er hvilke initiativer og tilbud kommunalbestyrelserne iværksætter for at realisere målet og hvordan tilbuddene og myndighed samarbejder om at forebygge, at magtanvendelse i det hele taget finder sted.

### Hvad gør de på tilbuddet?

Tilbuddene er adspurgte om, hvilken indsats de selv udfører i forhold til forebyggelse af magtanvendelser.

**Figur 6: Forebyggelse af magtanvendelse på tilbuddene**



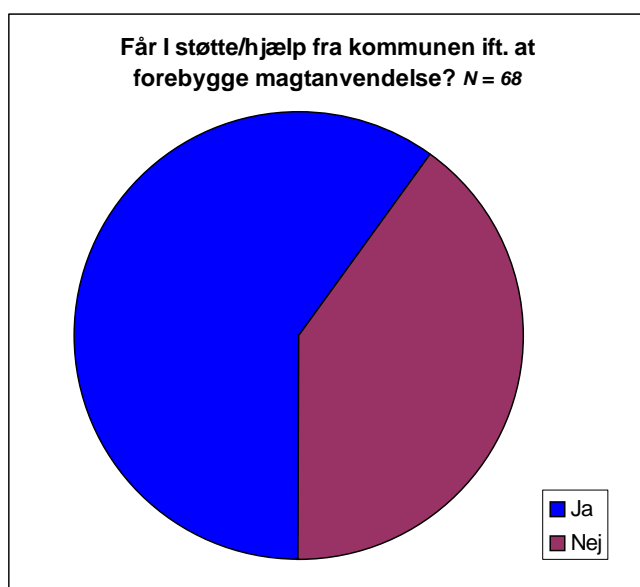
Den hyppigste aktivitet i forhold til forebyggelse er at tage sager op på personalemøder, hvilket 90 % af tilbuddene gør og den næst mest brugte aktivitet er supervision, hvilket knap 80 % af tilbuddene benytter sig af. Der er kun få tilbud, der har netværksdannelse med andre tilbud. Tilbuddene bruger i gennemsnit 2,8 måder til at forebygge og kun 10,3 % af tilbuddene bruger kun en måde til at forebygge magtanvendelser.

Under "andet" angiver mange, at arbejdet med forebyggelse kobles med arbejdet med arbejdsmiljø. Herefter ser vi på, hvilken støtte tilbuddene får fra myndigheder.

**Hvilken støtte rapporterer tilbuddene, at de får fra myndighed?**

Tilbuddene er adspurgt, om de får støtte fra myndighed (kommunen) i forhold til at forebygge magtanvendelse på tilbuddene og her kan der spores nogle mangler:

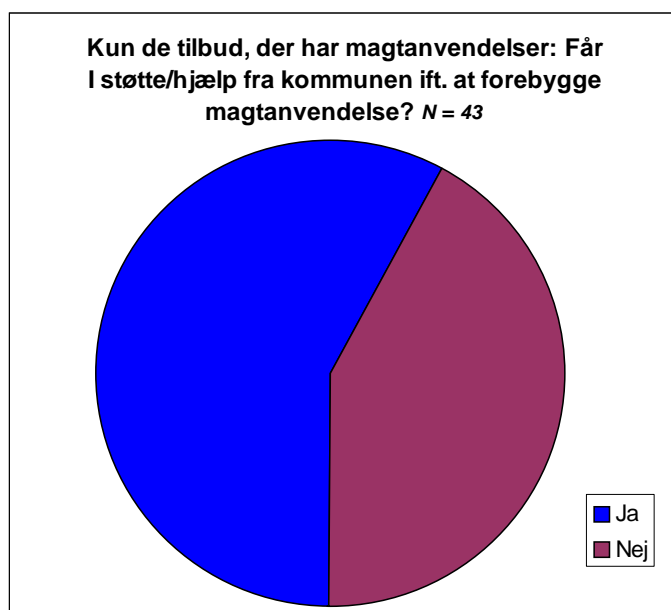
**Figur 7: Får tilbuddene støtte i forhold til forebyggelse fra den kommunale myndighed?**



Kun 60 % af tilbuddene svarer, at de får hjælp fra kommunen i forhold til forebyggelse.

For at se, om kommunerne måske har målrettet den forebyggende indsats i forhold til de tilbud, hvor der også reelt sker magtanvendelser, er nedenfor vist fordelingen for de tilbud, der selv rapporterer at have magtanvendelser:

**Figur 8: Får tilbuddene støtte i forhold til forebyggelse fra den kommunale myndighed? Kun de tilbud, der har magtanvendelser.**

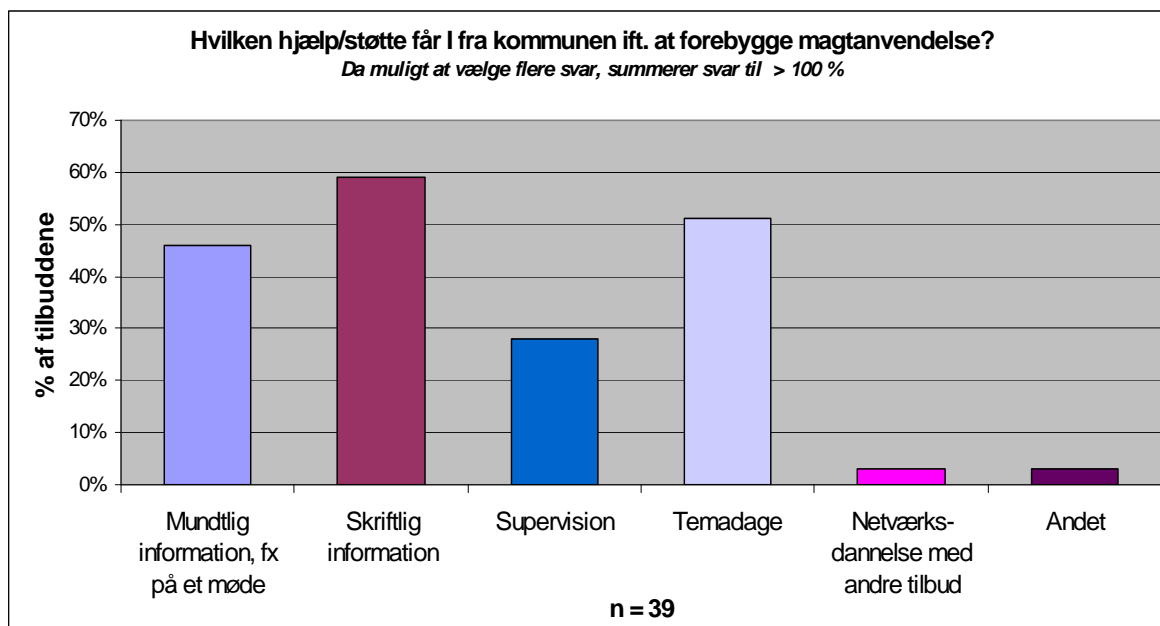


Det ser altså ikke bedre ud for de tilbud, der foretager magtanvendelser. Her er det blot 58 %, der modtager støtte fra kommunen ift. forebyggelse.

Tilbuddene er derefter adspurgt, om den støtte de får, er tilstrækkelig og her mener 80 % af alle de tilbud, der får støtte, at den er tilstrækkelig (n = 20). Samlet er det dermed lidt under halvdelen af tilbuddene (46,4 %) som svarer, at de får en tilstrækkelig støtte fra kommunen i forhold til forebyggelse af magtanvendelser.

Når vi så ser på de tilbud, der får hjælp. Hvilken type af hjælp er det da, at de gives:

Figur 9: Typen af støtte tilbuddene får fra den kommunale myndighed



Den hyppigste støtte fra kommunen i forhold til forebyggelse er skriftlig information, hvilket knap 60 % af tilbuddene nævner og derefter kommer temadage og mundtlig information, som henholdsvis lidt over og lidt under 50 % nævner.

Kommunen giver i gennemsnit støtte på 1,4 måder til i forhold til forebyggelse. Hele 46,2 % af tilbuddene modtager kun én type støtte fra kommunen.

Det er endvidere undersøgt, om der er en tendens til, at det er nogle kommuner, der især støtter i forhold til forebyggelse. Der er kun en kommune, hvor alle de deltagende tilbud svarer, at de får hjælp og samtidig også svarer, at den er tilstrækkelig. I langt de fleste kommuner svarer nogle tilbud ja og nogle nej, til at de får hjælp i forhold til forebyggelse og i én kommune svarer alle deltagende tilbud nej til, at de får støtte til forebyggelse. Det kan altså tyde på, at der er mangler i langt de fleste kommuner<sup>5</sup>.

### Hvad gør de hos myndighed?

Hovedtendenserne er som følger:

- Den aktivitet kommunerne selv i højest grad nævner, at de udfører i forhold til forebyggelse, er udbud af kurser eller temadage til tilbuddene.
- Kun få kommuner nævner, at der arbejdes med forebyggelse igennem skriftlig information, hvilket ellers er den støtte flest af tilbuddene nævner, de får fra kommunen (jf. ovenfor)
- Fire kommuner svarer, at forebyggelse hovedsageligt sker som opfølgning på indberetninger. Dette kan næppe ses som et generelt forebyggende arbejde, men vil oftest være caféfokuseret.
- Fem kommuner har nævnt, at magtanvendelser har været/stadig er et særligt fokuspunkt ved det årlige tilsyn.

<sup>5</sup> Konklusionerne skal tages lidt varsomt, da der i nogle kommuner kun har deltaget få tilbud i undersøgelsen. Se metodeafsnittet bag i undersøgelsen.

- En del kommuner lægger vægt på, at de er i løbende dialog med tilbuddene og her blandt andet også drøfter forebyggelse.

Indtrykket er, at for et flertal af kommunerne, er forebyggelsen mere ad hoc præget end en aktivitet under faste rammer. Et par kommuner har gennemført/er ved at gennemføre temadage for alle tilbud. En kommune har faste kurser og en kommune arbejder på at afholde årlig temadag, men for langt de fleste er det ikke tilfældet.

### **Delkonklusion**

Under halvdelen af tilbuddene siger, at de får en støtte som er tilstrækkelig i forhold til forebyggelse af magtanvendelse. At så mange tilbud ikke får støtte i forhold til forebyggelse må anses for kritisabelt. Ikke mindst i lyset af, at formålet med bestemmelserne er at minimere magtanvendelsen og så vidt muligt undgå tvangsmæssige foranstaltninger.

Den manglende støtte kan måske forklares med, at forebyggelsesindsatsen i mange af kommunerne ikke er lagt i mere faste rammer. Ingen af de deltagende kommuner har etableret et struktureret samarbejde mellem tilbud og myndighed, a la et fast netværk. Og kun få har faste temadage eller kurser. Her er behov for en mere fokuseret indsats fra myndigheds side. Og for et udvidet samarbejde mellem tilbud og myndighed.

## 6. Behandling af ansøgninger og indberetninger

I dette afsnit sættes fokus på lovlig iværksættelse af magtanvendelse, tilbuddenes ansøgning om iværksættelse, hyppigheden af afslag på ansøgninger og kommunens støtte i forbindelse med afslag. Herudover er også fokus på tilbuddenes indberetninger om magtanvendelse og myndigheds opfølgning på disse.

### Lovgrundlag

En lovligt iværksat foranstaltning skal opfylde tre sæt betingelser:

- De generelle betingelser, som er fastsat i §§ 124 og 124 a
- De betingelser, som er fastsat i bestemmelserne om de enkelte foranstaltninger, §§ 125-129
- De betingelser, som følger af sagsbehandlingsreglerne §§ 130 og 131.

Bestemmelserne i §§ 125-129 om de enkelte foranstaltninger skal derfor altid læses i nær sammenhæng med formålsbestemmelsen i § 124 og personkredsafgrænsningen i § 124a.

Generelt forudsætter en lovlig iværksættelse af de forskellige indgreb i den personlige frihed jf. vejledningens punkt 35 at:

- Indgrebene aldrig træder i stedet for personlig omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand § 124, stk. 1
- Der foreligger den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne, § 124a
- Man forinden foranstaltningen sættes i værk, så vidt muligt har forsøgt at opnå vedkommendes frivillige medvirken, § 124, stk. 2
- Den mindst indgribende foranstaltning (mindsteindgrebsprincippet) altid går forud for den mere indgribende, § 124, stk. 3
- Magtanvendelse altid skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt, § 124, stk. 4.

Ved kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 130, og Det Sociale Nævns afgørelse efter § 131 og behandling af klager efter §§ 133 og 134, er det derfor myndighedens opgave at påse, at disse betingelser er opfyldt.

Det er kommunalbestyrelsen eller Det Sociale Nævn der kan træffe afgørelse om iværksættelse af de enkelte indgreb<sup>6</sup>, dog med den undtagelse, at akutte indgreb kan foretages af det personale, der efter kommunal visitation rent faktisk udfører service over for den pågældende borger jf. lovens § 124, stk. 5. Tilbuddene indsender ansøgning om forhåndsgodkendelser af magtanvendelse følge §§ 125, 126a, 127 og 128. Hvis myndighed godkender en ansøgning, er afgørelsen altid tidsbegrænset.

### Indberetning

Når der foretages indgreb, skal disse registreres og indberettes jf. servicelovens § 136. Der er fastlagt regler inden for, hvilken tidsramme magtanvendelse skal registreres.

Ifølge bekendtgørelsens § 14 skal kommunalbestyrelsen orienteres en gang årligt omkring magtanvendelser.

Indberetningen af magtanvendelse skal ikke alene ses som en kontrolforanstaltning, men netop som en metode til at få skabt dialog omkring, hvorledes magtanvendelsen imødegås fremover.

---

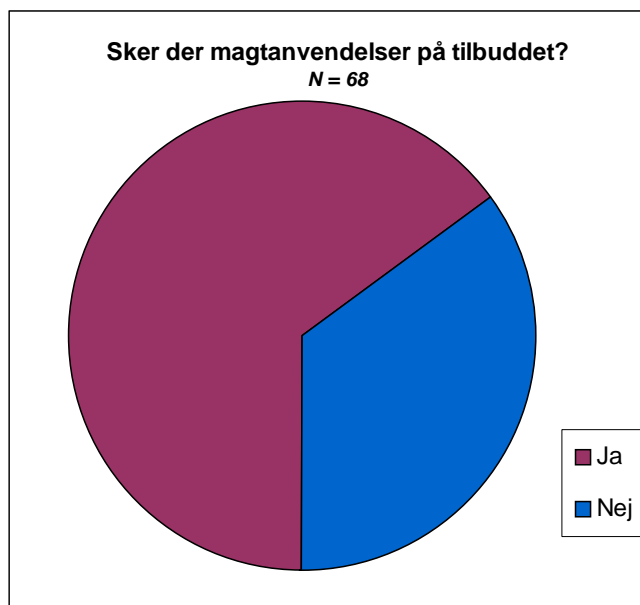
<sup>6</sup> §§ 125, 126a, 127, 128 kommunalbestyrelsen træffer afgørelsen, § 129 Det Sociale Nævn træffer afgørelsen

Derfor er det den helt store udfordring, at kommunen, tilbuddenes ledelse og medarbejdere sammen får dialog om lovens ånd og talt om, hvorledes de metodisk arbejder med henblik på at minimere magtanvendelsen mv. Lad os se lidt nærmere på, hvad tilbuddene siger om forekomsten af magtanvendelse, ansøgning herom, afslag og støtte og hjælp fra kommunen.

### Hvad rapporterer tilbuddene, at der sker?

Tilbuddene er adspurgt, om der sker magtanvendelser på pågældende tilbud. Der sker magtanvendelser på 2/3 af tilbuddene, som har deltaget i undersøgelsen:

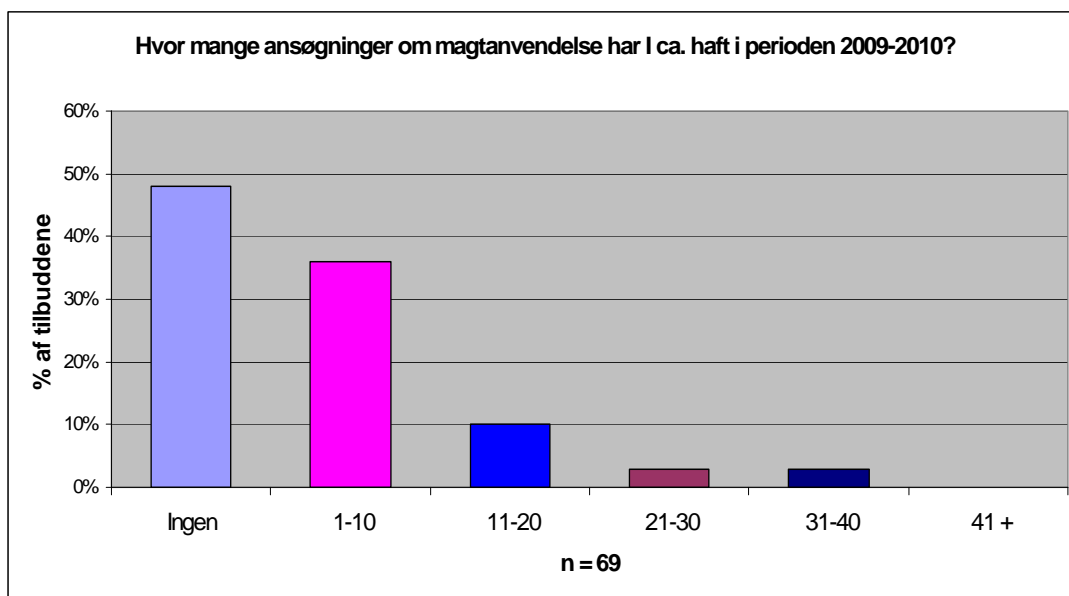
Figur 10: Magtanvendelser på tilbuddene



### Ansøgninger

Det første vi ser på, er hvor mange ansøgninger om magtanvendelse de deltagende tilbud har haft:

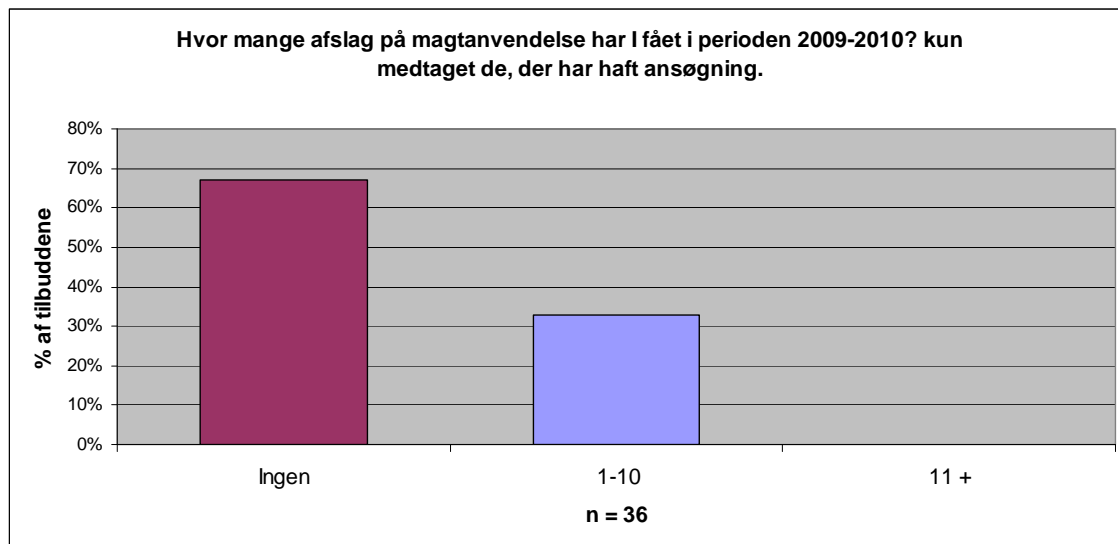
Figur 11: Antal ansøgninger om magtanvendelser på tilbuddene





Cirka halvdelen af tilbuddene (48 %) har ikke haft ansøgt om forhåndsgodkendelse af magtanvendelser. Og af de, der har haft ansøgninger, har langt de fleste haft få. Nedenfor ses hvor mange afslag, de der har haft ansøgninger, har fået:

**Figur 12: Antal afslag på ansøgninger om magtanvendelser på tilbuddene**



Af de, der har haft ansøgninger, har en tredjedel oplevet at få 1-10 afslag. Af de 4 tilbud, der har haft mellem 21 og 40 ansøgninger, er der to, som ikke har modtaget noget afslag.

Vi har dernæst spurgt tilbuddene, om de får støtte fra myndighed, når de modtager et afslag<sup>7</sup>.

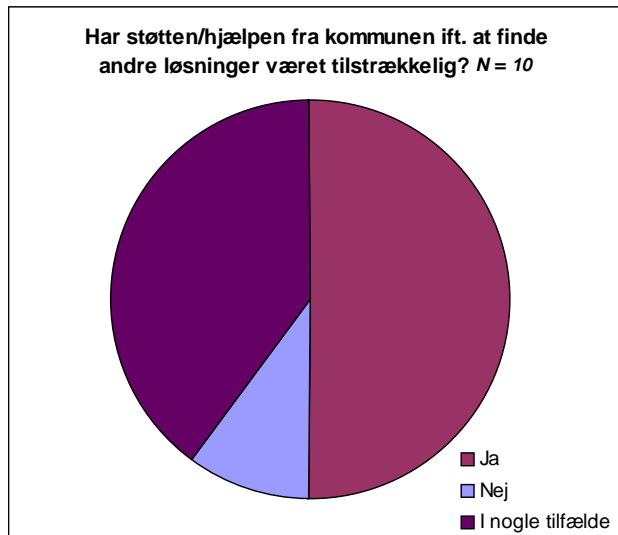
**Figur 13: Støtte fra den kommunale myndighed ved afslag**



<sup>7</sup> Da der kun er så få, der har oplevet at få afslag på en ansøgning, kan det være vanskeligt at sige noget ud fra tallene.

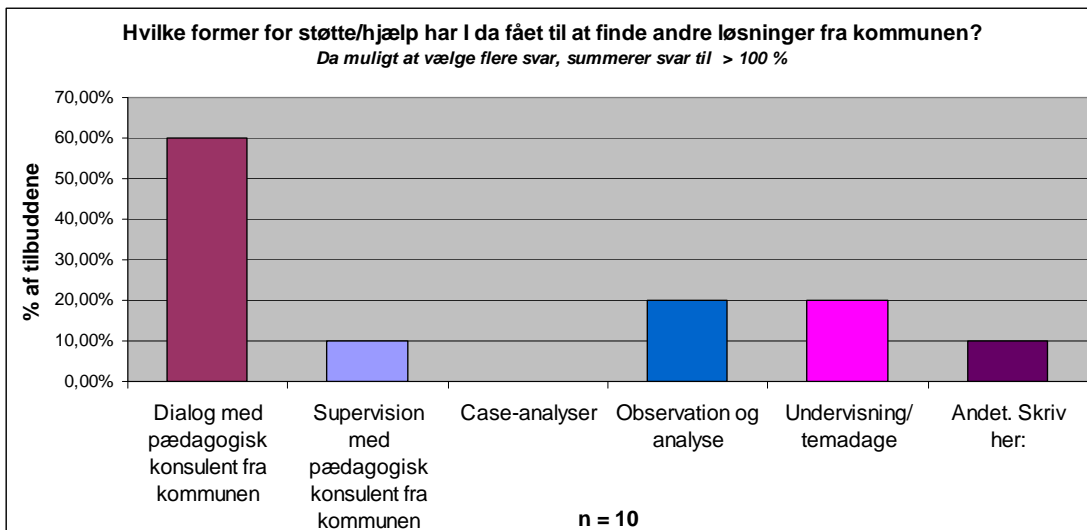
Af de, der har oplevet afslag, er det kun halvdelen, der kan svare entydigt ja til, at de får støtte til at finde alternative løsningsveje. Ydermere er det også kun halvdelen af de, der i alle eller nogle tilfælde får hjælp, som opfatter den som tilstrækkelig i alle tilfælde:

**Figur 14: Er støtten fra den kommunale myndighed tilstrækkelig?**



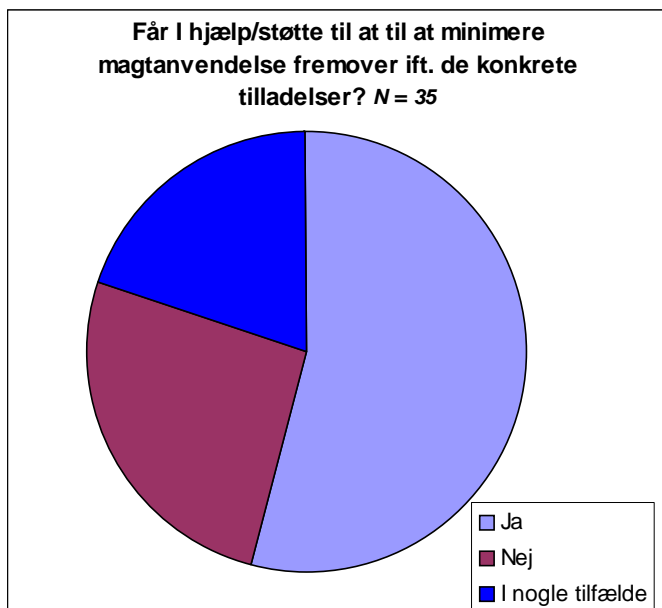
Den type hjælp, der gives fra kommunen, er som følger:

**Figur 15: Typen af støtte fra kommunen ved afslag på ansøgninger**



Den hyppigste støtte er dialog med pædagogisk konsulent og langt de fleste modtager kun en type støtte. Dernæst har vi spurgt til, hvilken støtte tilbuddene får i forhold til fremtidig minimering for de tilfælde, hvor der er givet tilladelse til magtanvendelse:

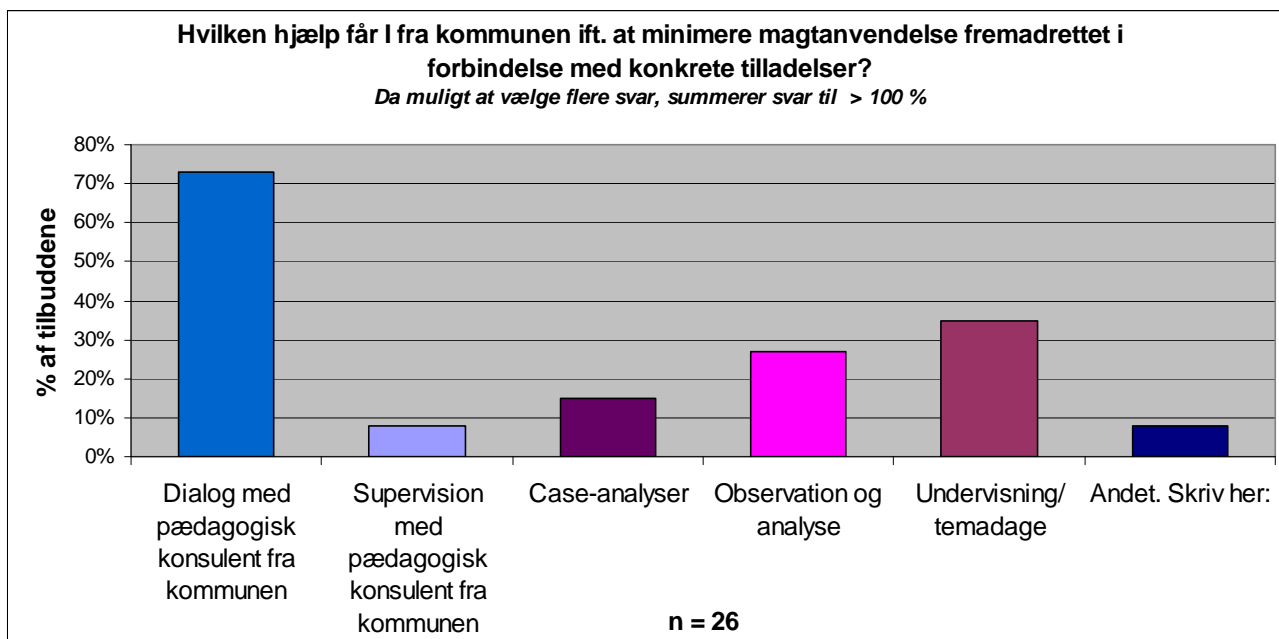
**Figur 16: Støtte fra den kommunale myndighed i forhold til konkrete tilladelser**



Lidt over halvdelen af de tilbud, der får godkendt ansøgninger, får også hjælp til fremtidig minimering. Herudover får 20 % hjælp i nogle tilfælde. Men ca. ¼ får ikke hjælp til fremtidig minimering.

Af de som har fået støtte, oplever 70 % støtten som tilstrækkelig og de resterende 30 %, at støtten er tilstrækkelig i nogle tilfælde (n= 26). Det er derfor interessant at se på, hvilken støtte tilbuddene får.

**Figur 17: Typerne af støtte fra den kommunale myndighed til minimering**

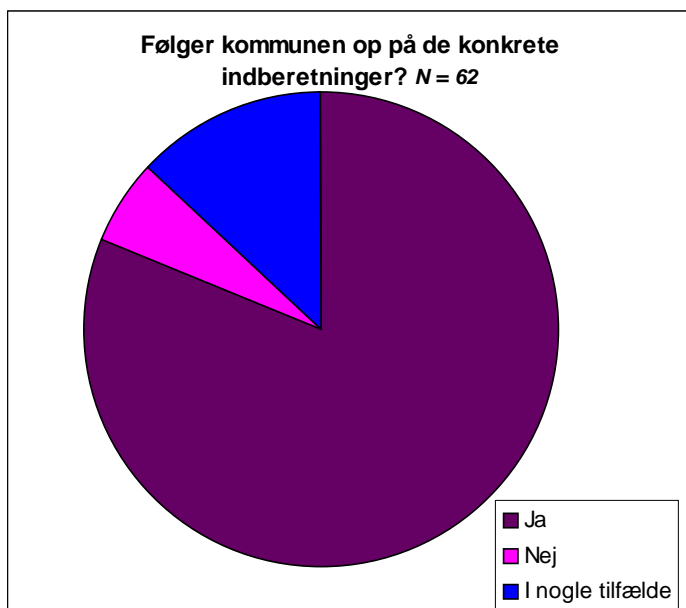


Her ser vi, at den mest normale støtte er dialog med pædagogisk konsulent fra kommunen, som mere end 70 % af tilbuddene nævner, og derefter følger undervisning/temadag og observation og analyse.

### Indberetninger

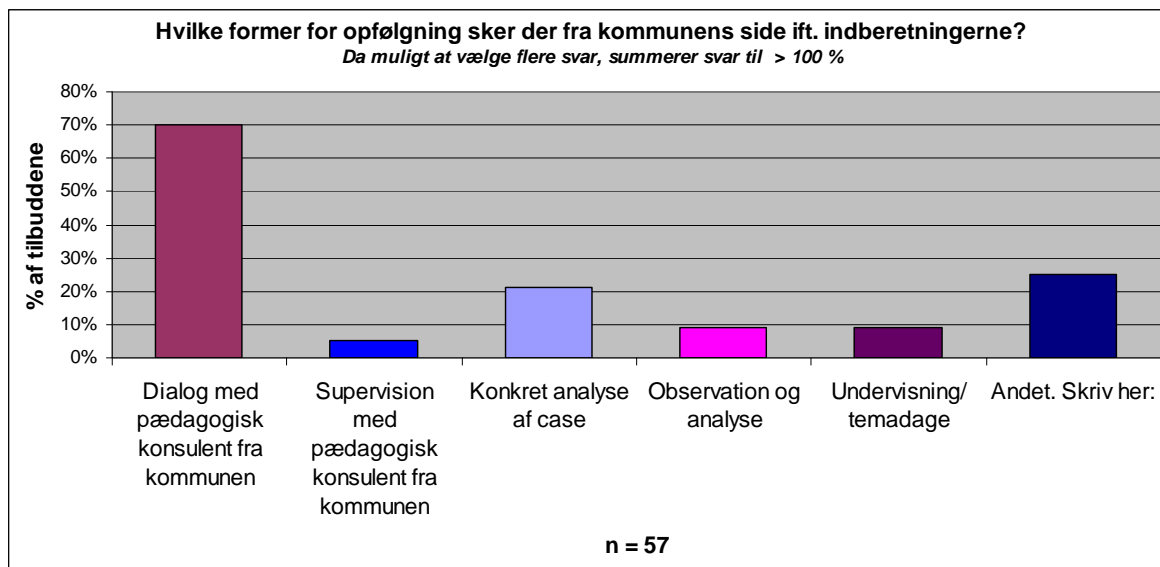
Vi har også spurgt tilbuddene, om kommunen følger op på de indberetninger, tilbuddene indsender omkring foretagede magtanvendelse.

**Figur 18: Opfølgning fra den kommunale myndighed i forbindelse med indberetninger**



Mere end 80 % af tilbuddene oplever en opfølgning fra myndighed i forhold til deres indberetninger og derudover er der 13 % af tilbuddene, som i nogle tilfælde oplever opfølgning. Typerne af opfølgning er som følger:

**Figur 19: Typen af opfølgning fra den kommunale myndighed**



Den typiske opfølgning fra kommunens side er dialog mellem den pædagogiske konsulent og tilbuddet, som 70 % nævner som opfølgning. Under "andet" nævner mange juridisk tilbage-melding eller hjælp til udarbejdelse af § 141-handleplan<sup>8</sup>.

I det efterfølgende ser vi på, hvad myndighederne siger om ansøgninger, indberetning og op-følgning.

## Hvad fortæller myndighed, at der sker?

### Ansøgninger

Nogle af kommunerne modtager få ansøgninger og nogle kommuner fortæller, at de kun har haft ansøgninger i forhold til fx seler. Mens andre kommuner umiddelbart har ansøgninger i forhold til både seler, alarmer og fastholdelse i hygiejnesituationer. Det er ikke kommet frem i nogle af samtalerne, at der har været ansøgninger om flytning af borger til særlig boform.

Fem kommuner nævner, at de er i dialog med tilbuddene i ansøgningsforløbet. Enten før an-søgningen bliver sendt eller når ansøgningen er modtaget. To af kommunerne fortæller, at det betyder, at de sjældent modtager ansøgninger, som må afvises. Disse ansøgninger bliver nemlig aldrig sendt til dem.

Svartid for behandling af ansøgninger er noget vekslende. En kommune svarer, at der er svar-frist inden for seks uger, et par kommuner, at der er tidsfrist inden for 14 dage eller at der i praksis gives svar inden for 14 dage. I en kommune laver de først en grovsortering af ansøg-ninger og indberetninger, og behandler så de væsentligste inden for et par dage. I en anden kommune er behandlingstid oftest højst en uge og nogle behandles samme dag. En kommune nævner, at de pt. har en lang behandlingstid og arbejder på at nedbringe den.

Når en ansøgning godkendes, er det ca. halvdelen af kommunerne, som har bekræftet, at de har en opfølgning i løbet af den periode, der er givet tilladelse for.

I de tilfælde, hvor en ansøgning afvises, har seks kommuner et samarbejde med tilbuddet om at finde alternative handlingsforslag. Det kan bestå i dialog, møde eller konkrete forslag i for-bindelse med afslaget. Derudover svarer fire kommuner, at der gives støtte på tilbuddets an-modning.

Der er i samtalerne kommet eksempler på tilfælde, hvor der er givet afslag:

- En kommune har oplevet en ansøgning på tvangsslukning af fjernsyn for en borger. Her blev der opfordret til at løse situationen med pædagogiske virkemidler.
- En kommune har afvist brug af tremmehest på seng for en borger, der falder ud af sengen. Kommunen foreslog, at der alternativt blev lagt en madras foran senge. Ved brug af trem-mehest ville borgeren ikke kunne komme på toilet i løbet af natten.

Begge afslag er helt i overensstemmelse med lovens ånd og bogstav og kan også ses som ek-sempler på god forebyggelse i forhold til de konkrete borgere.

Derudover er der nogle kommuner, der nævner, at de må afvise fastholdelse i hygiejnesituati-oner, da loven kun giver hjemmel til, at denne magtanvendelse kan ske i max 2 x 3 måneder. De pågældende kommuner beskriver det som en udfordring, da det kan være vanskeligt at løse problemet via pædagogiske tiltag. En kommune har benyttet udfordringsretten<sup>9</sup> i denne

<sup>8</sup> Jf. § 136, stk. 2 skal kommunalbestyrelsen udarbejde handleplan i overensstemmelse med § 141 for personer, for hvem der foretages indgreb i henhold til §§ 125-129

<sup>9</sup> Udfordringsretten betyder, at de institutioner, der leverer offentlig service, får mulighed for på forsøgsbasis at blive fritaget for nogle af de gældende statslige og lokale regler og overenskomstmæssige regler for at afprøve nye måder at gøre tingene på i den offentlige sektor. Udfordringsretten omfatter som udgangspunkt alle de centrale serviceområder på det kommunale og regionale område. Det betyder, at der vil være talrige muligheder for forsøg.

forbindelse. De har ansøgt om at få udvidet perioden til 3 x 3 måneder, og derudover er ansøgt om ændring i indberetningsreglerne. Mere om dette i næste afsnit.

Et par kommuner nævner også, at afslag sker som følge af, at der ikke på tilbuddene er klarhed omkring, hvor henholdsvis social- og sundhedslovgivning er gældende.

Nu vil vi se nærmere på de kommunale myndigheders arbejde i forbindelse med indberetninger fra tilbuddene om foretagede magtanvendelser.

## Indberetninger

Det er stor forskel på, hvor mange indberetninger kommunerne modtager.

- Fire kommuner fortæller, at der bliver indberettet mange magtanvendelser. I to af kommunerne har de sat særlig fokus på indberetninger og givet udtryk for, at tilbuddene skal indberette alt, så der kan skabes afklaring af, hvad der ligger inden for bestemmelserne. En kommune har lagt vægt på at tydeliggøre, at det handler om læring, ikke om at få placeret et skyldsspørgsmål.
- En kommune fortæller, at de kun modtager få indberetninger. Det har fået dem til at udbyde temadag til alle tilbud, da de har formodning om, at der er manglende viden på tilbuddene.
- Der er forskellige former for opfølgning i forhold til tilbuddene ved indberetninger.
- De fleste kommuner har tilkendegivet, at de reagerer ved mange indberetninger. Det kan fx være i form af besøg på tilbuddet eller et fokuspunkt i forbindelse med det årlige tilsyn.
- En stor del af kommunerne siger, at de også reagerer ved få indberetninger. Og som skrevet oven for har en kommune, på grund af få indberetninger, udbudt undervisning til tilbuddene.
- Nogle kommuner har hovedsageligt dialog i forbindelse med, at en indberettet magtanvendelse ikke kan godkendes.
- Nogle kommuner hjælper med handlingsalternativer eller opfordrer tilbuddet til at tage kontakt til VISO.
- En kommune nævner, at der i sager, hvor indberetninger ikke kan godkendes, skal tages stilling til, om der skal være et retsligt efterspil.
- Den interne opfølgning i kommunen er også varierende. I to kommuner er der orientering til borgernes sagsbehandlere. I en kommune drøftes det på internt møde og i en kommune sker der en drøftelse med socialchefen ved mange indberetninger fra et tilbud om en borger.

Eksempler på ikke godkendte indberetninger:

- En kommune fortæller, at de problematiske magtanvendelser oftest er, hvor der er handlet på formodninger: "Jeg tror, han vil kaste den bog i hovedet på mig, så jeg holder hans arm".
- Et konkret eksempel fra kommune: En borger vil ikke forlade en bus og føres så ud.

En kommune har, sammen med et tilbud i kommunen, indsendt en ansøgning til Socialministeriet om udfordringsretten. De ønsker undtagelse fra at indberette hver gang der sker en magtanvendelse for forhåndsgodkendte magtanvendelser i forhold til brug af stofseler og fastholdelse i hygiejnesituationer. Indberetningerne ses som et tidsspilde for medarbejderne, da det allerede er beskrevet i ansøgningen i hvilke tilfælde, at magtanvendelsen vil finde sted.

---

Det er derfor ikke muligt at opstille en komplet liste med de krav og procedurer, der er omfattet af udfordringsretten. Kilde: <http://www.sm.dk/Temaer/velfaerdsudv/afbureaukratisering-og-regelforenkling/udfordringsret/Sider/Start.aspx>

Hvordan orienteringen til det politiske niveau sker, er også varierende. I fem af kommunerne er det kun fagudvalget, der bliver orienteret, mens resten har orientering enten kun til kommunalbestyrelsen, eller til både fagudvalg og kommunalbestyrelse.

### **Delkonklusion**

Nogle kommuner har kun få ansøgninger/indberetninger og mange tilbud ligeså. Dette gør, at der kan være vanskeligheder hos både myndighed og på tilbud i forhold til at opretholde ekspertise på området.

Ud fra tilbuddenes svar synes der at være en manglende opfølgning hos myndighed i forhold til fremtidig minimering og hjælp til alternative løsninger.

I nogle kommuner er løbende dialog mellem tilbud og myndighed bl.a. i forbindelse med ansøgninger, hvilket er positivt, da det kan sikre minimeringen af magtanvendelser.

En del kommuner orienterer kun fagudvalget, ifølge Bekendtgørelsens § 14, stk. 2 – beretning forelægges opgørelse årligt kommunalbestyrelsen. Det er umiddelbart problematisk. Ved en orientering af kommunalbestyrelsen kan man i højere grad sikre, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er bekendte med reglerne og med forholdene for borgere med funktionsnedsættelse i kommunen.

## **7. Organisering af opgaveløsningen hos myndighed**

I dette afsnit sættes fokus på, hvordan opgaven med magtanvendelse er organiseret hos den kommunale myndighed. Hvilken enhed har opgaven, hvilke medarbejdere sidder med opgaven mv.

### **Hvor ligger opgaven organisatorisk?**

I langt de fleste af kommunerne ligger opgaven i en afdeling eller et team under socialforvaltningen. I to kommuner ligger opgaven i tilsynsenheden.

I to kommuner er opgaven delt mellem flere enheder. I den ene af disse består opgavedelingen mellem en jurist, der behandler ansøgninger og indberetninger, og en fagkonsulent, som kan yde rådgivning. I den anden kommune sker behandling af indberetninger i en enhed og behandling af ansøgninger og den tættere kontakt til tilbuddene i en anden afdeling.

### **Hvilken baggrund har de medarbejdere, der sidder med opgaven?**

I de fleste af kommunerne er der medarbejdere med en pædagogisk baggrund inde over opgaven. I fem kommuner er der kun pædagogisk personale på opgaven og i fire er der pædagogisk og juridisk personale på opgaven. I to kommuner varetages opgaven af socialformidlere/socialrådgivere. I de to kommuner, hvor opgaven er delt mellem enheder, sidder der jurist/socialformidler med den ene del af opgaven og en person med pædagogisk baggrund med den anden del af opgaven.

### **Sagsbehandling i teams eller af enkeltpersoner**

I fire kommuner varetages opgaven individuelt, mens den i fire andre kommuner er lagt ud til behandling i teams. I de sidste fem kommuner sker der også individuel behandling, men de personer, der har været kontakt til, lægger vægt på, at der er mulighed for at sparre med andre kollegaer (med enten ens eller forskellig faglig baggrund).

### **Hvordan holder de ansatte sig opdateret?**

Adspurgt om, hvordan medarbejderne på området holder sig opdateret, nævner et flertal, at de holder sig orienteret i forhold til ny lovgivning. Derudover nævner mange, at de deltager i temadage, ofte arrangeret af Servicestyrelsen og nogle henviser også til Servicestyrelsens hjemmeside. Fire kommuner er i organiserede erfa-netværk omkring magtanvendelse med andre kommuner, mens en kommune holder sig orienteret gennem uformelt netværk.

### **Delkonklusion**

Myndighedsopgaven er organiseret meget forskelligt i de 13 kommuner. I nogle kommuner kommer der både pædagogiske og juridiske vinkler på magtanvendelser, enten fordi der sagsbehandles i teams eller via en kollega at sparre med. I andre kommuner er det ikke tilfældet. Det synes ønskværdigt, at der er mulighed for at få både juridiske og pædagogiske øjne på magtanvendelserne, men sådan er opgaven ikke tilrettelagt i alle kommuner.

En vis del af kommunerne indgår i et erfa-netværk og det kan især være gavnligt for de kommuner, der ikke har en stor sagsmængde og dermed ikke kan holde sig løbende opdateret denne vej. Da nogle kommuner ikke har så mange ansøgninger og indberetninger, som beskrevet i tidligere afsnit, ville det være givtigt, at de var i kontakt med andre på feltet, som der kunne sparreres med. En fremtidig forbedring kunne være, at flere kommuner end nu, indgår i erfa-netværk.



## 8. Hvad fungerer godt og dårligt i samarbejdet mellem tilbud og kommune

I dette afsnit præsenteres resultaterne på spørgsmålene om, hvad der er godt og skidt i samarbejde mellem tilbuddene og myndigheden. Først gennemgås tilbuddenes svar og dernæst myndighedernes.

### Kommentarer fra tilbud

Der er en stor del af tilbuddene, der skriver, at samarbejdet med myndighed fungerer godt. Her blot et par eksempler:

*Jeg ser ingen udfordring - da vi har et tæt og konstruktivt samarbejde - hvor der altid er mulighed for dialog.*

*Jeg synes, det fungerer fint.*

Af mere kritiske kommentarer kan nævnes:

*Vi har et godt samarbejde, men den største udfordring er at få tilbagemeldinger på afgørelserne hurtigt, dvs. inden for en måned - ofte går der mere end et halvt år.*

*Myndighedsforvaltningen opleves at have et ringere fagligt, etisk, juridisk samt erfaringsmæssigt kendskab til bestemmelserne, i forhold til det decentrale niveau.*

*Det er vigtigt at vedblive med at optimere læringen i forbindelse med magtanvendelser. Skal væk fra, at det bliver til et skyldsspørgsmål.*

*Når man arbejder med beboer, som kan være meget krævende, kan det være vanskeligt at forklare, at det kan være bedre at forbygge frem for at halte bagefter.*

Forslag til ændringer fra tilbuddenes side indeholder for en del vedkommende en temadag og derudover nævnes mere fokus på forebyggelse/minimering, og at der er tid til dialog fra kommunens side.

### Kommentarer fra myndighed i kommunerne

Det overordnede svar fra de deltagende kommuner er, at der er et fint samarbejde i dag. Der er ikke nogen af kommunerne, som hovedsageligt fokuserer på noget uhensigtsmæssigt. Der er dog kommet nogle kommentarer omkring ændringer i praksis mv.

Tre kommuner peger på ting, der kan blive bedre hos dem selv (myndighed):

- Den faglige rådgivning kan blive bedre
- Behandlingstiden for ansøgninger og indberetninger bør forkortes
- Tilbuddene efterspørger pt. mere støtte, end kommunen har afsat ressourcer til at imødekomme.

To kommuner peger på metodiske ting på tilbuddene:

- Tilbuddene skal fokusere på konflikthåndtering for at minimere magtanvendelser yderligere
- Tilbuddene skal i højere grad systematisk afprøve forskellige pædagogiske tiltag.

En kommune peger på det rent administrative på tilbuddene:

- Tilbuddene skal blive bedre til at indberette korrekt.

Tre kommuner fokuserer i højere grad på relationen mellem myndighed og tilbud:

- Der er behov for en fælles forståelse for, hvad der falder inden for bestemmelserne om magtanvendelse
- Samarbejdet er bedst, når der er gensidig tillid og løbende dialog

- Samarbejdet er vanskeligst, når der er behov for holdningsbearbejdning på tilbuddet.

### **Delkonklusion**

Hos både tilbud og myndighed svarer et flertal, at samarbejdet fungerer fint. Det er positivt.

Når der er kritiske kommentarer, sigter der i højere grad mod den anden part i samarbejdet end på det fælles samarbejde. Her kan noget tyde på, at dialogen ikke er tilstrækkelig. Så her kunne svaret være, som en kommune siger: "At arbejde med at sikre gensidig tillid og vedvarende dialog". Så vil nogle af de andre vanskeligheder nok nemmere kunne løses.

## 9. Lovændring omkring handle-betale kommuner

I dette afsnit sættes fokus på lovændringen om handle-betale kommuner. Først gives en kort gennemgang af lovændringen, dernæst fremlægges tilbuddene opfattelse af lovændringen og konsekvenserne heraf og til sidst kommunernes opfattelse.

### Introduktion til lovændring og til den fremtidige retstilstand på området

I maj måned 2010 vedtog folketinget en lovændring i "Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område" og i "Lov om social service" om betalings- og handlekommuner.

Hensigten med loven er, at der skal skabes sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde (bemærkninger til lovforslaget). Konkret betyder ændringen, at den hidtidige opgavefordeling mellem opholdskommuner/handlekommuner og betalingskommuner ændres i forhold til voksne mennesker med funktionsnedsættelser, idet loven betyder, at visitationskompetencen for ydelserne til disse borgere lægges tilbage til betalingskommunen. Den kommune, der har visitationskompetencen kaldes handlekommune.

I nye sager fra august 2010 og frem har betalingskommunen automatisk handleforpligtelsen. Kommunerne kunne fra 1. august – 30. september træffe afgørelse om ikke at blive handlekommuner i nogle eller alle eksisterende sager. Kommunerne får overdraget handleforpligtelsen i alle de valgte tilfælde fra 1. januar 2011. Det er dog muligt for kommunerne at delegerede hele eller dele af opgaven til opholdskommunen. Vores tolkning af lovændringer er, at arbejdsdelingen i forhold til magtanvendelser fremtidig er:

Opgaver for opholdskommune (den kommune, hvor tilbuddet ligger)

- Behandling af indberetninger af både akutte og forhåndsgodkendte magtanvendelser. Opholdskommunen har pligt til at oplyse handlekommunen om indberetningerne. Generelt tilsyn på tilbuddene<sup>10</sup>
- Arbejdet med den generelle forebyggelse.

Opgaver for handlekommunen (den kommune, der har visitationskompetencen)

- Behandling af ansøgninger om magtanvendelser
- Opfølgning og minimering i forhold til den enkelte borger
- Det personlige tilsyn.

Da ansvaret i forhold til magtanvendelser dermed i mange tilfælde fremadrettet er delt mellem flere kommuner, har vi spurgt ind til, hvordan tilbud og myndighed forventer, at dette vil påvirke arbejdet.

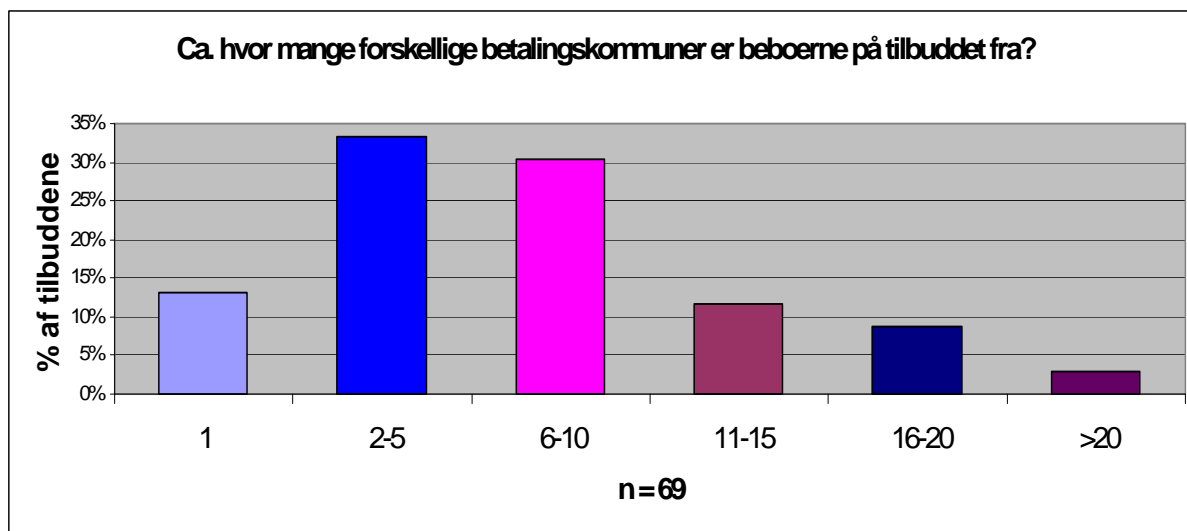
### Hvordan forventer tilbuddene, at det vil påvirke arbejdet?

For at få et indtryk af, i hvor høj grad lovændringen vil have betydning for tilbuddene, har vi spurgt til, hvor mange forskellige kommuner beboerne på tilbuddene er fra:

---

<sup>10</sup> Jf. § 136 i serviceloven, udgivet 21. september 2010

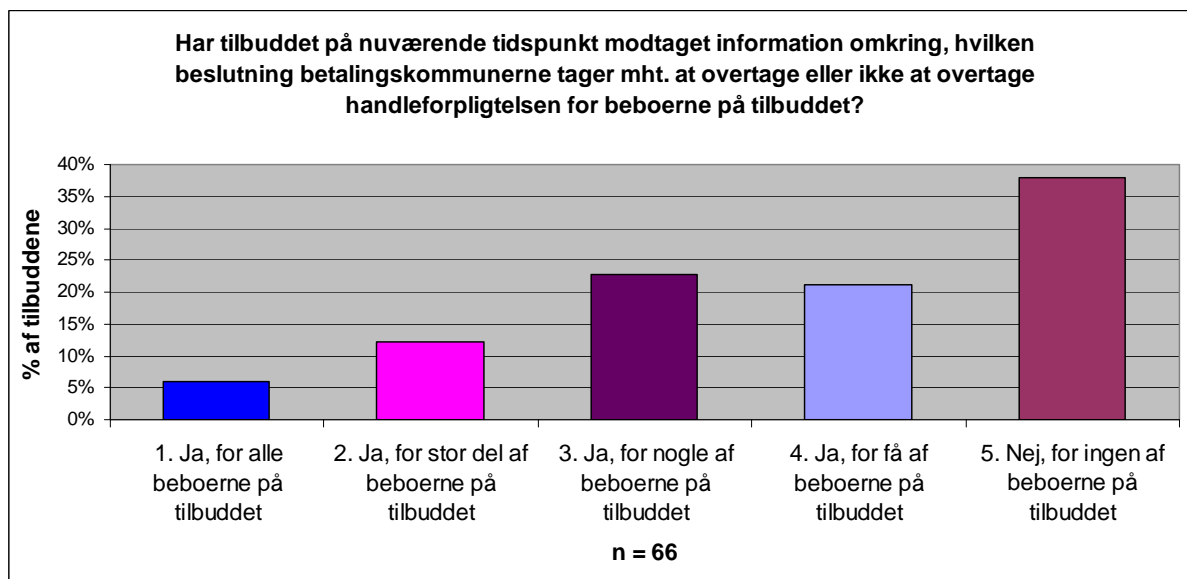
**Figur 20: Beboerne på tilbuddenes betalingskommuner**



Som det ses, er det kun få tilbud, der har beboere fra kun en kommune (typisk opholdskommunen). De fleste tilbud vil altså blive påvirket af den nye lovgivning. Og knap ¼ af tilbuddene har beboere fra mere end 10 forskellige kommuner.

Vi har herefter spurgt tilbuddene, om de har modtaget information om, hvorvidt handlekompetencen hjemtages.

**Figur 21: Viden på tilbuddene om, hvorvidt handleforpligtelse hjemtages**



På tidspunktet for undersøgelsens gennemførelse var der dermed mange tilbud, der endnu ikke vidste, hvilke kommuner der fremadrettet har handleforpligtelsen for beboerne på tilbuddene. Ud fra samtale med et tilbud er en mulig vanskelighed kommet frem. Betalingskommunen skal oplyse borgeren/evt. væрге om beslutningen, men ikke tilbuddet.

### Hvad sker der med hensyn til magtanvendelser?

Tilbuddene er for det første adspurgte, om de har modtaget information omkring, hvordan de fremtidigt skal forholde sig i forhold til magtanvendelser.

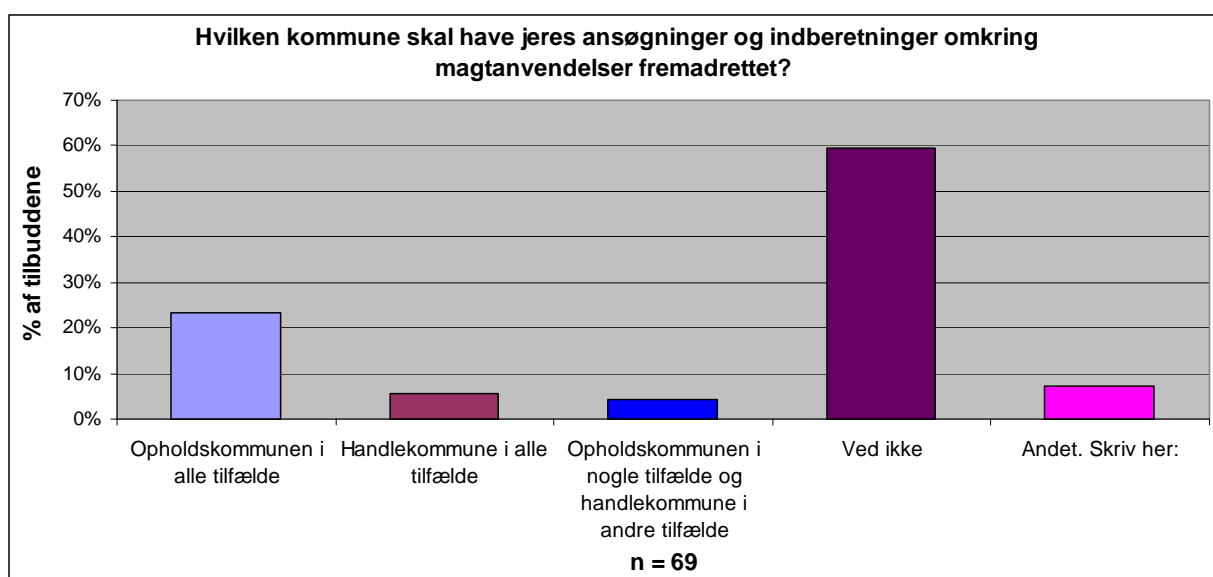
Figur 22: Har tilbuddene modtaget information omkring fremtidig praksis?



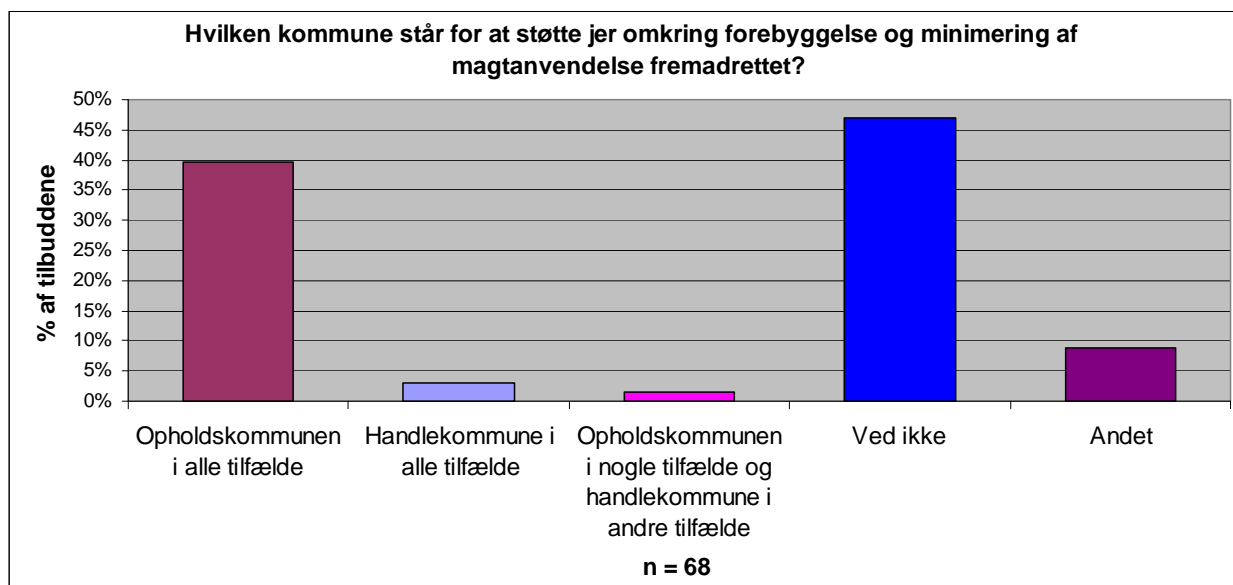
Da undersøgelsen er blevet besvaret, har ganske få altså modtaget information. Undersøgelsen er blevet besvaret i perioden 27. september til 8. oktober, og det er naturligvis muligt, at tilbuddene sidenhen har modtaget flere informationer.

Vi har derefter spurgt tilbuddene, hvilke(n) kommuner de mener, der vil komme til at varetage opgaverne fremover

Figur 23: Hvem mener tilbuddene, der skal behandle ansøgninger og indberetninger fremadrettet?



**Figur 24: Hvem mener tilbuddene, der skal behandle/støtte dem i forhold til forebyggelse fremadrettet?**



Her kan vi se, at en meget stor del af tilbuddene ikke ved, hvem der fremadrettet skal samarbejde med, både hvad angår ansøgninger, indberetninger og forebyggelse. Og af dem, der svarer andet end ved ikke, vælges der i de fleste tilfælde "opholdskommunen i alle tilfælde", hvilket ikke er i overensstemmelse med vores tolkning af lovændringen.

#### **Hvordan forventer myndighed i de 13 kommuner, at det vil påvirke arbejdet?**

I de 13 kommuner, vi har talt med, har der været en meget forskellig forståelse af, hvordan opgavefordelingen på området vil være fremadrettet og af, hvordan det vil påvirke muligheden for at arbejde helhedsorienteret med opgaven omkring magtanvendelser.

Tre kommuner forklarer, at indberetninger går til opholdskommunen og ansøgninger til handlekommunen. Fire kommuner fortæller, at indberetninger vedbliver med at tilgå dem som opholdskommune, men har ikke umiddelbart fokus på den ændring, der sker med hensyn til ansøgninger. To kommuner har den opfattelse, at det er handlekommunen, der overtager opgaverne med hensyn til både ansøgninger og indberetninger. De sidste fire kommuner svarer, at de ikke pt. er afklarede omkring den fremadrettede arbejdsfordeling.

Flere af kommunerne udtrykker bekymring for, hvordan den nye lov vil påvirke opholdskommunens mulighed for at skabe sig overblik over området og arbejde sammenhængende med forebyggelse og minimering på tilbuddene, mens andre ikke mener, det vil være et problem, da indberetningerne stadig tilgår dem.

Vi har i øvrigt spurgt kommunerne, hvor stor en del borgere, bosiddende i andre kommuner, som de forventer at hjemtage handleforpligtelsen for. Nogle respondenter har ikke kunnet svare, da det ikke er deres afdeling, der sidder med overblikket og laver indstillinger i forhold til dette eller fordi der ikke på tidspunktet var sket en afklaring af spørgsmålet. Af de kommuner, der har svaret, vil de fleste kommuner hjemtage handleforpligtelsen for alle borgere i andre kommuner, for hvem de har betalingsforpligtelsen.

**Delkonklusion**

Både på tilbuddene og hos myndighed synes der at være en mangel på viden om, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem handlekommune og opholdskommune bliver. Nogle siger de ikke ved det og resten har forskellige svar på den fremtidige arbejdsdeling. Der er tydeligvis behov for en afklaring.

Samtidig vil det være givtigt, hvis der kommer et bud på, hvordan den sammenhængende indsats på området kan bevares med den fremtidige arbejdsdeling.

## 10. Konklusion og perspektivering

I dette afsnit samles trådene fra undersøgelsen og undersøgelsens resultater perspektiveres.

### 10.1 Konklusion

Undersøgelsen har haft til formål at undersøge, hvordan botilbuddene og de kommunale myndigheder i en række kommuner samarbejder om minimering af magtanvendelsen over for mennesker med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får hjælp efter §§ 83-87 og §§ 101-104 i serviceloven. Endvidere har formålet med undersøgelsen været at finde ud af parternes opfattelse af den ændrede lovgivning om handle-betale kommuner.

Undersøgelsens resultater skal ses i lyset af, at samtlige kommuner, der er inddraget i undersøgelsen, har udarbejdet en handicappolitik. Alle handicappolitikker har fokus på mennesker med fysiske og psykiske funktionsnedsættelsers lige muligheder og personlige frihed. Undersøgelsen antyder, at de kommunale myndigheder tilsyneladende ikke tænker handicappolitikkerne i sammenhæng med myndighedernes arbejde med minimering af magtanvendelsen.

Samtidig må konklusionerne forstås i forhold til de specifikke kommuner, der er inddraget i undersøgelsen. På grund af den måde vi har udvalgt kommunerne<sup>11</sup> på, har vi en forventning om, at de kommunale myndigheder er "gode eksempler" på en grundig praksis inden for handicapområdet. Vi har dog ikke kun fundet gode eksempler, men også en del ting især omkring forebyggelse og løbende samarbejde, der er mangelfulde. Vores formodning er, at det vil se værre ud i mange andre kommuner, hvor opgaven på handicapområdet er mindre.

Her gennemgås konklusionerne fra de forskellige dele af undersøgelsen:

Med hensyn til kendskab til magtanvendelsesbestemmelserne, og den støtte tilbuddene modtager fra de kommunale myndigheder, peger undersøgelsen på at:

- Ikke alle tilbud har klarhed over, hvem målgruppen<sup>12</sup> for magtanvendelsesbestemmelserne er.
- Der er en vis uoverensstemmelse mellem tilbuddenes opfattelse af, hvilken støtte de får fra de kommunale myndigheder om bestemmelserne og myndighedernes opfattelse af, hvilken støtte de giver.
- Et meget stort flertal af tilbuddene er tilfredse med den støtte, de får fra de kommunale myndigheder, men til trods for denne tilfredshed tyder det på, at kendskabet til bestemmelserne er mangelfuld.
- Ca. ¼ af tilbuddene får kun information omkring bestemmelserne via skriftligt materiale, hvilket synes problematisk i forhold til reglernes kompleksitet.

Undersøgelsen viser i forhold til arbejdet med at forebygge og minimere magtanvendelsen at:

- Mange af tilbuddene ikke får støtte til at forebygge magtanvendelsen. Under halvdelen af tilbuddene opfatter støtten som tilstrækkelig.
- Forebyggelsesindsatsen ikke er lagt i faste rammer hos de kommunale myndigheder.
- I ingen af de deltagende kommuner er der etableret et løbende og kontinuerligt samarbejde mellem tilbud og myndighed.

Med hensyn til behandling af ansøgninger og indberetning af magtanvendelse viser undersøgelsen at:

- Nogle kommunale myndigheder har så få ansøgninger og indberetninger om magtanvendelse, at det kan være vanskeligt at opretholde ekspertise på området.

---

<sup>11</sup> Læs mere om udvælgelsen i metodeafsnittet.

<sup>12</sup> Personer med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får hjælp efter §§ 83-87 og §§ 101-104 er alene dem magtanvendelsesbestemmelserne i serviceloven kan iværksættes overfor.



- Nogle af tilbuddene giver udtryk for, at der ikke sker en opfølgning på ansøgninger og indberetninger om indgreb.
- Nogle tilbud og myndigheder har løbende dialog i forbindelse med udformning af ansøgninger om magtanvendelse.
- Nogle kommuner orienterer kun fagudvalg og ikke kommunalbestyrelsen omkring magtanvendelser på tilbuddene i kommunen. Ved en orientering af kommunalbestyrelsen kan man i højere grad sikre, at alle kommunalbestyrelsesmedlemmer er bekendte med reglerne og med forholdene for borgere med funktionsnedsættelse i kommunen.

Med hensyn til placeringen af opgaveløsningen hos myndigheder viser undersøgelsen:

- At opgaven i de fleste kommuner ligger i en afdeling eller et team under socialforvaltningen og at den i to kommuner er delt mellem flere enheder.
- At de der varetager opgaverne har meget forskellig uddannelsesbaggrund.
- Kun nogle kommuner har et fast samarbejde med andre kommuner for at sikre en løbende opdatering på området.

I forhold til kendskab til lovændringen om handle-betale kommuner peger undersøgelsen på at:

- Såvel tilbud og de kommunale myndigheder har manglende viden om, hvordan den fremtidige arbejdsdeling mellem handlekommuner og opholdskommuner bliver.
- Der er behov for at skabe klarhed omkring, hvordan en helhedsorienteret indsats sikres fremadrettet.

Endelig viser undersøgelsen at:

- Såvel de kommunale myndigheder som de fleste tilbud oplever, at samarbejde fungerer fint.
- Hvis der skal gøres noget bedre med hensyn til samarbejdet, er det oftest en praksis hos den anden part, man ønsker ændret.

## 10.2 Perspektivering

Vi vil her se undersøgelsens resultater ud fra tre vinkler:

1. Grundlovens § 71 om den personlige friheds ukrænkelighed og servicelovens bestemmelser.
2. I lyset af Servicestyrelsen dialogmøder (Servicestyrelsen 2009).
3. I lyset af den aktuelle politiske og økonomiske situation kommunerne står i lige nu.

1. Grundlaget for magtanvendelsesbestemmelserne er respekten for individets værdighed og integritet uanset den enkeltes psykiske funktionsevne. Både holdningsmæssigt og retligt er udgangspunktet derfor princippet om den personlige friheds ukrænkelighed. Dette princip er lovfæstet i grundlovens § 71, og er desuden anerkendt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, ligesom det indgår i den FN-konvention om mennesker med handicap, som Danmark har ratificeret i 2009. Magtanvendelse i denne sammenhæng forstås altså som indgreb i borgernes grundlovssikrede ret til personlig frihed, så længe denne frihed ikke benyttes til at skade andre. Det er åbenbart, at enhver form for magt og tvang er problematisk set i lys af dette.

Serviceloven bygger på princippet om borgernes universelle rettigheder, ligebehandling og kompensation, hvor støtten principielt skal ydes på baggrund af samtykke og efter en konkret individuel vurdering. Det er kun undtagelsesvis, at den enkeltes selvbestemmelse kan tilside-sættes og magtanvendelse kan blive aktuel.

Det er Socialpædagogernes opfattelse, at servicelovens principper er umistelige. De er helt afgørende at have med sig i arbejdet for at sikre mennesker med betydeligt og varigt funktionsnedsættelsers værdighed. De er også centrale principper for det kontinuerlige arbejde, der skal finde sted, for at minimere brug af magt og tvang. Dette arbejde skal ske både på tilbuddene, hos de kommunale myndigheder og i samarbejde mellem de to parter. Et arbejde, som undersøgelsen peger på skal styrkes væsentligt.

2. I efteråret 2009 afholdt Servicestyrelsen fem dialogmøder om magtanvendelse. Baggrunden for dialogmøderne var, at tidligere dialog og temamøder havde vist, at praksis inden for handicapområdet bredt forstået stod overfor store udfordringer og problemstillinger med hensyn til magtanvendelse overfor voksne.

Erfaringerne vidste tillige, at et bedre samspil med udveksling af viden mellem myndighed og praksisfelt kunne forbedre den samlede indsats. Ca. 350 myndighedspersoner og ledere har deltaget i møderne. Der har været særligt fokus på samspillet mellem myndighed og praksisfelt, med henblik på at kvalificere indsatsen og minimere brug af magt. Anbefalingerne fra dialogmøderne var bl.a.:

- At det er vigtigt, at personalet har relevante socialpædagogiske redskaber
- Magtanvendelse bør være et fast punkt på personalemøderne
- Ledelsen er forpligtig til at fastholde dialog om reglerne og hvordan magtanvendelse undgås
- Ledelsen skal sætte etik, værdighed og omsorg på dagsordenen
- Myndigheder skal udarbejde et koncept for, hvordan man arbejder med reglerne, klar sagsgang, anerkendende opfølgning, feedback og læring
- Dialogen med praksisfeltet om indberetningerne, der ikke bliver godkendt.

Anbefalinger til praksisfelt og de kommunale myndigheder er i lyset af denne undersøgelse fortsat relevante. Dette drejer sig især om arbejdet med generel forebyggelse og minimering. Undersøgelsen peger på, at der mangler en struktureret indsats her. Der er ingen tvivl om, at de kommunale myndigheder har et generelt ansvar og en forpligtigelse til at sikre, at magtanvendelse forebygges. Det er Socialpædagogernes opfattelse, at de kommunale myndigheder i langt højere grad, end det er tilfældet i dag, skal løfte dette ansvar og iværksætte konkrete initiativer.

Såvel tilbud som myndigheder skal have større fokus på og kendskab til reglerne og reglernes tilknytning til Grundlovens bestemmelser om den personlige friheds ukrænkelighed. Der skal etableres uddannelsesmuligheder, hvor kendskabet til reglerne og hvordan magtanvendelse kan forebygges via socialpædagogisk indsats, og hvor udviklingen af den socialpædagogiske faglighed er omdrejningspunktet. Disse uddannelsesinitiativer bør omfatte både tilbud, den kommunale myndighed og kan med fordel etableres i et samarbejde mellem parterne. Endvidere er det Socialpædagogernes opfattelse, at et centralt tema for uddannelsen til socialpædagog bør være kendskab til den lovgivning som den socialpædagogiske indsats udføres indenfor herunder kendskab til magtanvendelsesbestemmelserne.

3. Holdningen til personer med funktionsnedsættelser og deres ret til ligebehandling har i perioden fra strukturreformen og frem været i skred. På den ene side er der fokus på, at hjælpen og støtten til mennesker med funktionsnedsættelser skal ydes efter en individuel vurdering, på baggrund af samtykke i borgernes hjem mv. og implementering af FN's handicapkonvention efter Danmarks ratificering af konventionen i 2009.

På den anden side er der opstået en situation, hvor forskellige meningsdannere i det offentlige rum har ytret holdninger, som taler for brug af mere tvang i forhold til mennesker med funktionsnedsættelser. Dette samtidig med, at der i kommunerne er en stærk økonomitænkning, hvor mennesker med funktionsnedsættelser i højere grad ses som en økonomisk belastning frem for som borgere, der har samme rettigheder som alle andre. I denne situation er det

ekstra vigtigt at bevare fokus på magtanvendelsesbestemmelserne og servicelovens kompensationsbestemmelser frem for at se mennesker med funktionsnedsættelser som en belastning for samfundet.

Bestemmelserne er en markering af, at mennesker med funktionsnedsættelser har samme rettigheder som alle andre borgere i det danske samfund. Kun ved et løbende samarbejde mellem tilbud og de kommunale myndigheder kan det sikres, at mennesker med funktionsnedsættelsers værdighed, selvbestemmelse og ret til ligebehandling realiseres.

## 11. Metode

### Udvælgelse af kommuner og tilbud

Undersøgelsen bygger på praksis i 13 kommuner. Vi har afgrænset undersøgelsen til kun at se på samarbejdet mellem den kommunale myndighed og kommunale § 107- og § 108-botilbud.

Vores ønske har været at se på kommuner, som har en vis opgavemængde på handicapområdet og derfor må formodes at have opbygget en vis ekspertise på området. Samtidig har vi ønsket både at få større og mindre kommuner i undersøgelsen.

Derfor har vi valgt kommunerne ud fra antal døgnpladser på kommunale § 107- og § 108-botilbud sammenstillet med antal indbyggere i kommunen. Medtaget i undersøgelsen er de 13 kommuner med flest botilbudspladser pr. 1.000 indbyggere i kommunen. Se bilag 1 for nærmere beskrivelse af udvælgelsen. De 13 kommuner er:

Assens  
Faaborg-Midtfyn  
Favrskov  
Gladsaxe  
Kolding  
Odsherred  
Skanderborg  
Skive  
Slagelse  
Svendborg og Langeland<sup>13</sup>  
Tønder  
Vejle  
Århus

Herefter er via tilbudsportalen fundet de relevante botilbud i de 13 kommuner. Medtaget er de kommunale § 107- og § 108-botilbud, der på tilbudsportalen angiver minimum en af følgende målgrupper:

Selvskadende adfærd  
Indadreagerende adfærd  
Udadreagerende adfærd  
Autismespektrum  
ADHD  
Udviklingshæmning  
Medfødt hjerneskade  
Personlighedsforstyrrelse  
Forandret virkelighedsopfattelse  
Kommunikationsnedsættelse

I alt er der fundet 132 tilbud inden for den afgrænsede målgruppe i de 13 kommuner. Mængden af relevante tilbud i kommunerne varierede mellem 3 og 27.

### Design af spørgeskema og spørgeguide

Som udgangspunkt for fokus i undersøgelsen er bl.a. notat fra Servicestyrelsen: "Samspillet mellem myndighed og praksisfelt". Derudover har været kontakt med Anne Skov fra Servicestyrelsen og Gunvør Munch fra SUS i forbindelse med udarbejdelse af spørgsmålene. Og så har

---

<sup>13</sup> Langelands Kommune har som følge af at være en lille kommune et vidtgående samarbejde med Svendborg Kommune på en række områder, heriblandt omkring magtanvendelser. Der er i forbindelse med undersøgelsen talt med myndighed i Svendborg og udsendt spørgsmål til botilbud beliggende i Svendborg og Langelands kommune.

vi haft en forsamtale med Merete Hansen, der arbejder med forebyggelse af magtanvendelse i Køge Kommune, for at høre om deres erfaringer. De har i Køge lavet udviklingsprojekt med Servicestyrelsen.

Der er herudfra udarbejdet en spørgeguide til samtaler med myndighed i den kommunale forvaltning og et elektronisk spørgeskema til udsendelse til de udvalgte tilbud. I skemaet nedenfor kan ses hvilke spørgsmål der overordnet er blevet berørt. Se bilag 2 og 3 for en udfoldelse af spørgsmålene.

#### Skema 2: Spørgsmål til tilbud og de kommunale myndigheder

Spørgeguiden til forvaltningerne har berørt følgende områder	Spørgeskemaet til tilbuddene har berørt følgende områder
Opgavens placering i forvaltningen	Baggrundsdata, herunder antal beboere og om der er sket magtanvendelser
Kendskab til bestemmelserne om magtanvendelse i kommunen	Kendskab til bestemmelserne på tilbuddet og evt. støtte hertil fra myndigheds side
Hvad gør myndighed med hensyn til forebyggelse af magtanvendelse	Arbejdet med forebyggelse på tilbuddet og evt. støtte hertil fra myndigheds side
Myndigheds arbejdsopgaver i forbindelse med behandling af ansøgninger om magtanvendelse	Ansøgninger om magtanvendelse: Hvor mange har tilbuddet og hvilken støtte giver myndighed ved afslag og/eller godkendelse?
Myndigheds arbejdsopgaver i forbindelse med indberetning af magtanvendelser og opfølgning på magtanvendelser	Indberetninger. Hvordan behandles de af myndighed?
Samarbejdet med tilbuddene. Hvad er godt og hvad kan blive bedre?	Samarbejdet med myndighed. Hvad er godt og hvad kan blive bedre?
Lovændring: Betalingskommune bliver handlekommune. Hvilken betydning forventer myndighed, at det får for arbejdet?	Lovændring: Betalingskommune bliver handlekommune. Hvor mange kommuner skal tilbuddet arbejde sammen med fremadrettet og hvilken betydning forventer tilbuddet, at det får for arbejdet?

#### Dataindsamling

Dataindsamlingen er sket i perioden 22. september til 14. oktober 2010.

#### Kommunal myndighed

Samtalerne med myndighed i de 13 kommuner er sket i perioden 22. september til 14. oktober. Der er i hver kommune talt med den/en af de medarbejdere, der sagsbehandler området. I to kommuner er der talt med to forskellige medarbejdere, da opgaven har været delt mellem forskellige enheder.

Med ni af kommunerne har der været en samtale over telefonen, som herefter er nedskrevet og sendt til respondenterne til orientering og evt. kommentarer. Fire af kommunerne har foretrukket at besvare skriftligt med udgangspunkt i spørgeguiden.

#### Botilbud

Spørgeskemaet er udsendt pr. mail til de udvalgte tilbud den 27. september. Der er udsendt en påmindelse den 4. oktober. Den 8. oktober er der lukket for besvarelse.

Spørgeskemaet er henvendt til lederne på de udvalgte tilbud. Da nogle personer på tilbudsportalen er angivet som kontaktperson for flere tilbud, er der fra starten i alt kun udsendt en mail med undersøgelsen til 100 mailadresser. Mailadresserne stammer fra tilbudsportalen. Ved udsendelsen er respondenterne opfordret til at svare for flere tilbud i samme skema, hvis de er ledere for flere tilbud.

I forbindelse med udsendelsen er der kommet ca. 15 fejlmeldinger. I disse tilfælde er søgt på kommunernes hjemmeside, taget telefonisk kontakt med tilbuddene mv. for at skaffe en anden anvendelig mailadresse. Derudover har nogle af modtagerne taget kontakt og meddelt, at de ikke (længere) var ledere på de pågældende tilbud og her er efterfølgende sendt mail til den korrekte person.

Ved lukning af det elektroniske spørgeskema var der 61 besvarelser af skemaet. Fra nogle kommuner var der få tilbud, der havde svaret. Derfor ringede vi til tilbud, beliggende i disse kommuner, og fik dem til at svare i løbet af en telefonsamtale. Efter denne proces er der i alt 70 besvarelser fra tilbud. Da det har været muligt at besvare for mere end et tilbud i ét skema, dækker svarene i alt lidt over 100 tilbud. Når der i undersøgelsen angives en fordeling af tilbud, tæller en besvarelse én gang, selvom der evt. er svaret for flere tilbud i samme skema. Se bilag 4 over de tilbud, der har besvaret spørgeskemaet.

### **Repræsentativitet**

Vi har udvalgt de 13 (14) kommuner efter nogle særlige kriterier og ikke med et mål om at sikre en repræsentativitet i forhold til alle kommuner i Danmark. Det har derimod været vores mål at udvælge nogle kommuner, som man umiddelbart kunne forvente ville have en udviklet praksis på området, da handicapområdet fylder relativt meget i disse kommuner. Dermed har vi lavet en "konservativ test" af, hvordan det står til, hvor man kunne forvente, at det står bedst til.

Med undersøgelsen kan vi give nogle bud på, hvordan praksis i kommunerne er og et fingerpeg om, hvor det nok kan gøres bedre i langt de fleste kommuner i landet.

### **Bilag**

Der er en række bilag til undersøgelsen:

- Udvælgelse af kommuner til deltagelse i undersøgelsen
- Spørgeguide til forvaltningerne
- Spørgeskema til tilbuddene
- Tilbud, der har besvaret undersøgelse

Disse bilag kan findes på: [www.sl.dk/mindremagtanvendelse](http://www.sl.dk/mindremagtanvendelse)

## 12. Litteraturliste

FN (2006) (2009): *Konvention om rettigheder for personer med handicap*, Socialministeriet, [www.sm.dk](http://www.sm.dk)

Servicestyrelsen (2009): *Samspillet mellem myndighed og praksisfelt, notat fra fem dialogmøder om magtanvendelse i efteråret 2009*, [www.servicestyrelsen.dk](http://www.servicestyrelsen.dk)

Socialministeriet (2010a): *Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne, herunder pædagogiske principper*, Vejledning nr. 8 til serviceloven, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

Socialministeriet (2010b): *Bekendtgørelsen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagerpligt i boformer i serviceloven*, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

Socialministeriet (2010c): *Lov om social service*, [www.retsinformation.dk](http://www.retsinformation.dk)

Sørensen, Ditte (2005): *Omsorgskonstruktioner, socialpædagogik og mennesker med multiple udviklingshæmninger*, København, Systime

Derudover er handicappolitikkerne fundet på de pågældende kommuners hjemmesider:

Assens (2007): *Handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.assens.dk/Handicap/Handicappolitik.aspx>

Favrskov (2008): *Handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.favrskov.dk/site.aspx?MenuID=194&Langref=1&Area=&topID=&ArticleID=6673&expandID=1817&moduleID=&ParentID=6668>

Faaborg-Midtfyn (2008): *Handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.faaborgmidtfyn.dk/borger/handicap-og-psykiatri/handicappolitik/>

Gladsaxe (2008): *Gladsaxe Kommunes handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.gladsaxe.dk/Default.aspx?ID=32595>

Kolding (2009): *Kolding Kommunes handicappolitik*. Lokaliseret på <http://kolding.dk/data/0042007.asp?sid=58213&uid=19756>

Odsherred (2009): *Handicap- og psykiatripolitik*. Lokaliseret på: [http://www.odsherred.dk/files/cache/20100105093430892b4a7d439948bd9852fe3235d8d109/d-0306\\_2009\\_1889037.Sag\\_23000072009\\_22221034261995.Handicap\\_og\\_psykiatripolitik.pdf](http://www.odsherred.dk/files/cache/20100105093430892b4a7d439948bd9852fe3235d8d109/d-0306_2009_1889037.Sag_23000072009_22221034261995.Handicap_og_psykiatripolitik.pdf)

Skanderborg (2008): *Handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.skanderborg.dk/Default.aspx?ID=22898>

Skive (2008): *Handicappolitik i Skive Kommune*. Lokaliseret på: <http://www.skive.dk/files/Institutioner2/Skive.dk/BYRÅD%20KOMMUNE/Byråd%20udvalg%20og%20nævn/Stående%20udvalg/BFU/BFU%202008/BFU%2016042008/pkt.%2046%20-%20bilag%201.pdf> obs.: Har kun kunnet finde udkast til politikken

Slagelse (2008): *Politikker Handicap og Socialpsykiatri*. Lokaliseret på: <http://www.slagelse.dk/Politik/Politikker/Handicap+og+Socialpsykiatri/Handicap+og+Socialpsykiatri.htm>

Svendborg (2007): *Handicappolitik*. Lokaliseret på [http://www.svendborg.dk/files/Svendborg%20kommune/Om%20Kommunen/Politikker/Politikker%20Pdf%20filer/Handicappolitik\\_07.pdf](http://www.svendborg.dk/files/Svendborg%20kommune/Om%20Kommunen/Politikker/Politikker%20Pdf%20filer/Handicappolitik_07.pdf)

Tønder (2010): *Handicappolitik for Tønder Kommune*. Lokaliseret på [http://www.toender.dk/pdf/Handicappolitik\\_2010.pdf](http://www.toender.dk/pdf/Handicappolitik_2010.pdf)

Vejle (2009): *Handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.vejle.dk/lib/file.aspx?fileID=27955>

Århus (2008): *Århus Kommunes handicappolitik*. Lokaliseret på <http://www.aarhuskommune.dk/~media/Dokumenter/Borgmesterens-Afdeling/HR-og-Integration/Handicaprådet/Handicappolitik-2008.ashx>