



Styrelsen for Social Service

Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestem- melsesretten i servicelovens kapitel 21

Styrelsen for Social Service Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestem- melsesretten i servicelovens kapitel 21

En evaluering

Juni 2006

Rambøll Management
Nørregade 7A
DK-1165 København K
Denmark

Tlf: 3397 8200
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Konklusion	1
1.1	Reglerne om magtanvendelse	1
1.2	Evaluerings resultater	1
2.	Indledning	6
2.1	Evaluerings formål	6
2.2	Valg af evalueringsmodel	7
2.3	Rapportens indhold	7
3.	Hvad er målsætningerne med loven?	9
3.1	Målsætningerne med loven	9
3.2	Indholdet i loven	10
3.3	Juridisk analyse	13
3.4	Kompetence	19
3.5	Myndighedsforpligtelser	20
3.6	Programteorien bag reglerne om magtanvendelse	21
3.7	Delkonklusion	27
4.	Magtanvendelse i socialt arbejde	28
4.1	Hvad er omfanget af magtanvendelse?	28
4.2	På hvilke borgere?	37
4.3	Praksis hos de sociale nævn	40
4.4	Delkonklusion	44
5.	Implementering af lovgivningen	47
5.1	Nationale tiltag	47
5.2	Tiltag i den primære myndighed	48
5.3	Tiltag blandt leverandørerne	58
5.4	Brugernes vurdering	67
5.5	Interessenternes vurdering	72
5.6	Delkonklusion	73
6.	Effekter af lovgivningen	77
6.1	Bevidsthed om magtanvendelse	77
6.2	Omfang og karakter af magtanvendelse	78
6.3	Retssikkerhed og tryghed	88
6.4	Delkonklusion	90
7.	Målfrielse?	92
7.1	Virker loven efter hensigten?	92
7.2	Drivkræfter og barrierer	93
7.3	Opsamling på målfrielsen	101
8.	Anbefalinger	104
8.1	Anbefalinger til det nationale myndighedsniveau	104
8.2	Anbefalinger til det lokale myndighedsniveau	108

8.3	Anbefalinger til leverandører	110
Bilag A: Uddybende om den anvendte evalueringsmetode		114
	Evalueringsmodel	114
	Undersøgelsesdesign og gennemførelse	114
	Analysestrategi og evalueringskriterier	123
Bilag B: Kortlægning af ansøgninger og klagesager i de sociale nævn i 2004		127
Bilag C: Supplerende resultater fra survey blandt leverandører og myndigheder		137
Bilag D: Evalueringens Kommissorium		140
1.	Udbudsbetingelser	143
1.1	Den ordregivende myndighed	143
1.2	Udbudsmateriale	143
1.3	Tidsplan for udbudsforretningen	143
1.4	Vedståelsesfrist	144
1.5	Minimumsoplysninger	144
1.6	Tildelingskriterier	145
1.7	Udkast til kontrakt, forbehold og forhandling	146
1.8	Ophavsret, publicering mv.	146
1.9	Disposition for udarbejdelse af tilbud	146
1.10	Behandling af tilbud	147
1.11	Økonomi	147
2.	Projektbeskrivelse	148
2.1	Baggrund	148
2.2	Personkreds som er omfattet af reglerne om magtanvendelse	148
2.3	Kort gennemgang af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten	149
2.4	Evalueringens målgrupper og indhold	152
2.5	Krav til dataindsamling og metode	156
2.6	Afrapportering og tidsplan for evalueringen	157
2.7	Organisering	158
2.8	Økonomi	158
3.	Standardkontrakt for projekt: Evaluering af regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21	159
3.1	Parterne	159
3.2	Opgaven	159
3.3	Projektperiode	159
3.4	Pris og betaling	160
3.5	Samarbejdsforhold	160
3.6	Projektledelse og bemanning	160
3.7	Kontaktpersoner	160
3.8	Publicering, ophavsret mv.	160

3.9	Misligholdelse og forsinkelse	161
3.10	Opsigelse	161
3.11	Ejendomsretten til ufærdigt materiale i tilfælde af ophør af kontrakten i utide	161
3.12	Tvister	162
3.13	Ændringer i kontrakten	162
3.14	Aftalegrundlag	162

1. Konklusion

Denne evaluering omhandler reglerne om magtanvendelse efter servicelovens (SEL) kapitel 21. Evalueringen er gennemført på opdrag fra Styrelsen for Social Service i perioden september 2005 til maj 2006. Evalueringen er gennemført af Rambøll Management med juridisk bistand fra lektor Nina von Hielmcrone, Aalborg Universitet. Der har været nedsat en styregruppe bestående af repræsentanter for Styrelsen for Social Service og Socialministeriets departement.

Formålet med evalueringen har været at tilvejebringe beslutningstagere, embedsværk og andre interessenter en viden om, hvorvidt intentionerne med loven efterleves, herunder om retssikkerheden er blevet bedre, og om omfanget af magtanvendelse er blevet reduceret. Endvidere har det været evalueringens formål at afdække, hvordan loven er blevet implementeret, hvordan den fungerer i praksis, og hvordan den opfattes af brugere og pårørende.

1.1 Reglerne om magtanvendelse

Magtanvendelsesreglerne efter servicelovens kapitel 21 blev indført pr. 1. januar 2000 og revideret i folketingsåret 2002/2003. Den grundlæggende hensigt bag bestemmelserne var, at tvangsmæssige foranstaltninger, så vidt muligt skulle undgås. I forbindelse med indførelsen af reglerne blev der givet udtryk for et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område.

Revideringen af loven gav mulighed for at gribe ind over for personer, som på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne er ude af stand til at tage vare på sig selv. Det er herefter hensigten, at disse personer, som kan have særdeles svært ved at udøve deres selvbestemmelsesret, får den nødvendige hjælp, omsorg og pleje mv., samtidig med at retssikkerheden for den enkelte opretholdes.

1.2 Evalueringens resultater

I dette kapitel sammenfatter vi evalueringens konklusioner struktureret i henhold til de overordnede evalueringsspørgsmål i kommissoriet. Disse spørgsmål kan samles i seks temaer:

1. Kortlægning af omfanget af magtanvendelse
2. Implementeringen af lovgivningen
3. Brugernes vurdering af lovgivningen
4. Interessenternes vurdering af lovgivningen
5. Effekterne af loven
6. Indfrielse af målsætningerne i loven.

I de efterfølgende afsnit vil hovedkonklusionerne for hver af de seks delanalyser blive gennemgået.

1.2.1 Kortlægning af omfanget af magtanvendelse

Evalueringen viser, at det er vanskeligt præcist at fastslå omfanget af magtanvendelse baseret på de lovpligtige indberetninger og ansøgninger til de (amts)kommunale myndigheder og sociale nævn. Dette skyldes, at indberetningspraksis fra leverandørerne er mangelfuld.

Evalueringen viser, at dette især gælder plejehjem og plejecentre, og som en konsekvens heraf har en betydelig andel kommunale myndigheder ingen registrering modtaget overhovedet. Ligeledes har en betydelig andel af kommunale myndigheder ikke tilstrækkelig fokus på opfølgning ved fx et urealistisk lavt antal indberetninger. Forklaringerne på den manglende registrering er bl.a., at det visse steder opleves som tidskrævende og en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med borgeren.

Evalueringen viser dog også, at magtanvendelse i praksis fylder væsentligt mere end de indberettede sager synes at indikere. Arbejdet med magtanvendelsesreglerne er præget af daglige udfordringer. Personalet oplever balancen mellem omsorg og magt som en daglig afvejning, der stiller krav til den enkelte medarbejder. Ligeledes oplever personalet et krydspres mellem krav fra myndigheder, borgere, pårørende og ledelsen. I visse tilfælde kan plejefaglige standarder også komme i konflikt med magtanvendelsesreglerne.

I forhold til samtykkereglerne har evalueringen påvist en række problemer i praksis. Magtanvendelsesreglerne kommer kun i anvendelse i situationer, hvor man ikke har kunnet opnå samtykke fra borgeren. At få et eksplicit samtykke fra personer i lovgivningens målgruppe kan dog udgøre en betydelig udfordring, da en del af målgruppen ikke har sprog og/eller har vanskeligt ved at udtrykke sig. Ikke alle leverandører har en systematisk praksis for, hvordan man indhenter samtykke fra en gruppe borgere med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne. Evaluator vurderer dette som uhenigtsmæssigt, da manglende systematik omkring indhentning af samtykke kan føre til, at borgerens retskrav ikke beskyttes tilstrækkeligt.

1.2.2 *Implementeringen af lovgivningen*

Implementeringsanalysen viser, at Socialministeriets understøttelse af lovgivningen gennem en række vejledningsmaterialer generelt opleves som tilfredsstillende af amts(kommunale) myndigheder og leverandører.

Loven er i væsentligt omfang blevet implementeret hos både myndigheder og leverandører, og fokus i implementeringen har, fra myndighederne, været på fastlæggelse af retningslinjer og procedurer samt afholdelse af temadage om magtanvendelsesreglerne.

Evalueringen viser, at der er en klar forskel mellem kommunernes og amternes praksis på såvel myndigheds- som leverandørniveau. Amterne har større fokus på reglerne om magtanvendelse. Dette gælder såvel det politiske som det administrative niveau og underbygges ved, at amterne ligeledes har gennemført flere implementeringstiltag og har langt flere opfølgningssprocedurer på situationer, hvor magtanvendelse opstår. En del af forklaringen på dette er øjensynligt, at der har eksisteret et regelsæt om magtanvendelse i amterne siden 1980, mens reglerne for det kommunale område først er indført i år 2000.

Evalueringens fund tyder endvidere på, at der eksisterer en restgruppe af kommuner, der ikke har fået implementeret loven tilstrækkeligt. 36 % af de kommunale myndigheder angiver, at de ikke har haft nogen indberetninger eller ansøgninger om magtanvendelse i 2005. Samtidig har en række kommunale myndigheder og leverandører ikke gennemført nogle implementeringstiltag og har ingen faste procedurer for arbejdet. Det er således kun godt 1/3 af de kommunale myndigheder, der udarbejder den årlige redegørelse om magtanvendelse til kommunalbestyrelsen.

Evaluators vurderer, at de kommunale myndigheders implementeringsniveau af lovgivningen aktualiseres yderligere i forbindelse med, at det fulde myndighedsansvar for hele handicapområdet flyttes til kommunerne i 2007.

1.2.3 Brugernes vurdering af lovgivningen

Rambøll Management har, i forbindelse med casestudier blandt 20 boformer i 11 (amts)kommuner, været i dialog med såvel pårørende som professionelle og har indhentet vurderinger af, hvorvidt brugernes funktionsniveau muliggjorde en dialog om magtanvendelsesreglerne. Samstemmende er det vurderet, at dette ikke var realistisk. Dette var ligeledes konklusionen i den tidligere evaluering af reglerne. For at kompensere herfor har vi gennemført interview med værger/pårørende samt repræsentanter for en række brugerorganisationer.

På baggrund af interviews med brugerorganisationer, pårørende og medarbejdere på tilbud vurderes det generelt, at brugerne er tilfredse med loven. Evalueringen viser dog, at pårørende i en række tilfælde efterspørgere mere magtanvendelse, end loven tillader. Særligt pårørende til demente har i en række situationer vanskeligt ved at forstå lovens rationale for personalets begrænsninger i forhold til fx brugerens adfærd i offentlige rum og hygiejne.

Evalueringen viser ligeledes, at en række pårørende ikke kender lovgivningen i detaljer. Dette hænger dels sammen med, at en række tilbud ikke informerer pårørende systematisk om reglerne, og dels med, at pårørende ikke altid interesserer sig for magtanvendelsesreglerne.

1.2.4 Interessenternes vurdering af lovgivningen

Rambøll Management har gennemført interview med repræsentanter for kontrolinstanser, myndigheder, interesseorganisationer, professionelle organisationer og brugerorganisationer. Interessenterne har identificeret en række konkrete problemstillinger i lovgivningens implementering.

Det er interessenternes vurdering, at *indberetningerne og opfølgningen* udgør en væsentlig barriere i forhold til implementeringen af lovgivningen. Evalueringens fund har tydeligt dokumenteret, at dette er tilfældet.

Interessenterne fremhæver ligeledes, at reglerne ikke er operationelle for frontpersonalet. At der eksisterer en *usikkerhed på fortolkningen mellem omsorgspligt og magtanvendelse* bekræftes i de kvalitative interview. Derudover viser evalueringen, at der generelt er tilfredshed med formidlingen fra ministeriets side.

Det kan også delvist underbygges, at der eksisterer en *manglende opkvalificering og uddannelse af personale, som forestår indsatsen*. Langt fra alle kommunale myndigheder har gennemført kurser og uddannelse for frontpersonalet, og det vurderes ligeledes, at mange ikke arbejder konsekvent med lovgivningen, når så relativt få sager indberettes.

Som en fjerde problemstilling fremhævede interessenterne, at den nødvendige *omstilling af organisationskultur og faglig forståelse* kunne udgøre en barriere for, at loven kan få den ønskede effekt. Generelt er det indtrykket fra casestudierne, at dette udgør en barriere for arbejdet, men at der samtidig er sket en betydelig udvikling af alternative pædagogiske virkemidler til magtanvendelse.

1.2.5 *Effekterne af loven*

En analyse af lovens effekter på kort og langt sigt indikerer, at lovgivningen har medført en øget fokus på at undgå magtanvendelse og finde pædagogiske alternativer hertil. Fokus varierer imidlertid betydeligt mellem forskellige leverandører og myndigheder.

Samlet set vurderer Rambøll Management, at lovgivningen har bevirket et fald i omfanget af magtanvendelse, om end det præcise omfang ikke kan identificeres. Lovgivningen har ligeledes bidraget til en øget brug af socialpædagogiske tiltag, omsorg og pleje frem for magtanvendelse samt en øget individualisering af magtanvendelsen. Denne vurdering er baseret på myndigheders og leverandørers egne vurderinger samt udviklingen i antallet af magtanvendelsessager i kommuner og amter samt i de sociale nævn. På baggrund af sammenhængen mellem implementeringstiltag og lovens effekter vurderer Rambøll Management, at lovens har haft størst effekt i amterne, mens billedet blandt kommunerne er mere blandet. Der er således en række kommuner, hvor lovgivningen ikke har haft den ønskede effekt.

1.2.6 *Indfrielse af målsætningerne i loven*

Analysen af lovgivningens målsætninger viser, at intentionerne om at reducere anvendelsen af magt og derved skabe bedre omsorg og øget trykthed for såvel brugere som personale, er efterlevet i landets (amts)kommuner. Evaluatoren vurderer imidlertid også, at målsætningen om at skabe øget retssikkerhed for borgeren ikke er opfyldt i tilfredsstillende omfang.

Øget retssikkerhed for borgeren forudsætter, at lovgivningens formelle procedurer følges, så magtanvendelsessituationen kan kontrolleres og registreres af den relevante myndighed. Formålet med denne registrering er, at når der foretages et grundlæggende indgreb i borgerens grundlovssikrede rettigheder, så skal det dokumenteres og derved gøres til genstand for efterprøvelse. Evalueringen viser, at leverandører angiver, at mange situationer ikke registreres i henhold til retskravet. Det underbygges af et påfaldende lavt antal registreringer i en række kommunale myndigheder. Således vurderer evaluatoren, at ikke alle kommunale myndigheder har tilstrækkelig fokus på at følge op på indberetninger om magtanvendelse – eller fraværet af samme. Borgerens retssikkerhed er derfor ikke beskyttet i det omfang, det var tiltænkt i lovgivningen. Qua det betydelige indgreb i en grundlovssikret rettighed kan dette ikke betegnes som tilfredsstillende.

Evalueringen viser imidlertid også, at reduktionen af magtanvendelse og øget anvendelse af pædagogiske alternativer, klart hænger sammen med I de indsatser, som myndigheder og leverandører har iværksat for at efterleve loven.

Evalueringen viser, at ledelsesmæssig fokus, skriftlige procedurer og tilstedeværelsen af en koordinator med ansvar for området på centralt niveau i kommunen har en positiv indflydelse på reduktionen af magtanvendelse. På leverandørniveau har kursusdeltagelse om magtanvendelse, faste procedurer, konsekvent indberetning af alle sager, løbende ledelsesmæssig sparring og rådgivning af personalet en markant indflydelse i forhold til at reducere omfanget af magtanvendelse.

Disse fund er interessante, fordi de understreger, at implementering af lovens procedurer for såvel myndigheder som leverandører bidrager til at reducere omfanget af magtanvendelse og finde pædagogiske alternativer.

2. Indledning

Denne undersøgelse omhandler evalueringen af reglerne om magtanvendelse efter servicelovens kapitel 21 (SEL). Undersøgelsen er gennemført på opdrag fra Styrelsen for Social Service i perioden september 2005 til maj 2006. Evalueringen er gennemført af Rambøll Management med juridisk bistand fra lektor Nina von Hielmcrone, Aalborg Universitet. Der har været nedsat en styregruppe bestående af repræsentanter for Styrelsen for Social Service og Socialministeriets departement.

Rambøll Management er alene ansvarlig for evalueringens gennemførelse og resultater samt denne rapport's indhold.

2.1 Evalueringens formål

Reglerne om magtanvendelse blev evalueret i 2001-02 som oplæg til revidering af loven i 2003. Ved denne revidering af 1. juli 2003 blev bestemmelserne om magtanvendelse justeret med henblik på at præcisere et politisk ønske om at sikre retssikkerheden for personer, der har meget svært ved at håndhæve deres selvbestemmelsesret, samtidig med at de modtager den nødvendige hjælp, omsorg og pleje.

Det blev samtidig bestemt, at de nuværende regler skal revideres i folketingsåret 2006-2007. Det er i den sammenhæng bestemt, at SEL kap. 21 skal evalueres med henblik på at sikre et beslutningsgrundlag for eventuel revision af bestemmelserne.

Formålet med denne evaluering er således at tilvejebringe beslutningstage-re, embedsværk og andre interessenter en viden om, hvorvidt intentionerne med loven efterleves, herunder om retssikkerheden er blevet bedre, og om omfanget af magtanvendelse er blevet reduceret. Endvidere har det været evalueringens formål at afdække, hvordan loven er blevet implementeret, hvordan den fungerer i praksis, og hvordan den opfattes af brugere og pårørende.

Selve evalueringens kommissorium fremgår af bilag D. Kort fortalt har evalueringen haft følgende analytiske fokusområder:

1. Kortlægning af omfanget af magtanvendelse i det sociale arbejde i døgn og dagtilbud efter serviceloven (se kapitel 4)
2. Implementering af lovgivningen på myndigheds- og leverandørniveau (se kapitel 5)
3. Brugernes vurdering af reglerne om magtanvendelse (se kapitel 5)
4. Interessenternes vurdering af reglerne om magtanvendelse (se kapitel 5)
5. Reglernes effekter (se kapitel 6)
6. Hvorvidt lovgivningen har levet op til sine intentioner (se kapitel 3 og kapitel 7).

Disse fokusområder samt sigtet med evalueringen har været bestemmende for valget af evalueringsmodel.

2.2 Valg af evalueringsmodel

Vi vil her kort skitsere den valgte evalueringsmodel og bevæggrundene herfor. Selve datagrundlaget er mere fyldigt beskrevet i bilag A. Som oftest er valget af evalueringsmodel ikke et "rent snit", men pragmatisk bestemte formål og videnbehov, som er defineret af evalueringens bestiller.¹

For at imødekomme disse videnbehov bedst muligt har vi valgt en virknings-evalueringsmodel.² Med valget af denne model har vi søgt at blottlægge den programteori (dvs. forestillingen om, hvordan et antal handlinger i en given kontekst kan tænkes at lede til et bestemt udfald), som er underliggende for lovgivningen og dens tilsigtede virkemåde.

Med dette udgangspunkt har vi søgt "at åbne den sorte (implementerings) boks" og identificere de rammebetingelser og mekanismer, som kan forklare udfaldet af implementeringen af lovgivningen. Og i givet fald at vurdere, om (manglende) udfald skyldes en fejlagtig programteori for indsatsen (såkaldt teorifejl) eller mangelfuld eksekvering (såkaldt implementeringsfejl).

Vi vurderer, at denne evalueringsmodel giver beslutningstagere den bedst mulige dokumentation forud for den lovrevision, som går i gang i efteråret 2006.

Det konkrete undersøgelsesdesign har været induktivt, hvor vi har gennemført en række interessentinterview med organisationer, som repræsenterer myndigheder, leverandører og borgere samt casestudier i 11 kommuner og amtskommuner.³ Gennemførelsen af disse dataindsamlingsaktiviteter er baseret dels på et juridisk responsum på lovgivningen, udarbejdet af Lektor Nina von Hiemlcrone, og dels en analytisk blottlægning af den programteori, som underligger lovgivningen.

Sigtet med disse dataindsamlingsaktiviteter har været hypotesegenererende, mens to efterfølgende spørgeskemaundersøgelser blandt den administrative ledelse i alle landets kommuner og amtskommuner samt blandt leverandører (kommunale og amtskommunale døgn- og dagtilbud for voksne) var hypoteseafprøvende om sammenhænge mellem indsats, rammebetingelser og udfald.

Den afgørende svaghed ved evalueringen har været, at der ikke foreligger tilstrækkelig dokumentation for udgangssituationen, og at lovgivningen dækker alle myndigheder, hvor det har været svært entydigt at fastslå kausalitetsforholdet mellem lovgivningen og de effekter, som rapporteres.

2.3 Rapportens indhold

I *kapitel 1* sammenfatter vi evalueringens konklusioner.

¹ Se Foss Hansen, Hanne (2005): "Choosing Evaluation Models: A Discussion on Evaluation Design", *Evaluation*, vol. 11, nr. 4, side 447-62, for en nærmere diskussion af kriterier for valg af evalueringsmodel.

² Se især Pawson, Ray & Nick Tilley (1997): "Realistic Evaluation", Sage, London.

³ I rapporten anvender vi betegnelsen *myndighed* for såvel de amtskommunale som de kommunale myndigheder. Vi anvender betegnelsen (*amts*)kommunale myndigheder når forhold gælder begge myndigheder. Ellers præciserer vi om forholdet udelukkende gælder for den *kommunale* eller den *amtskommunale* myndighed. Vi anvender betegnelsen *leverandører* til at beskrive de tilbud som den pågældende myndighed anvender. Det vil sige, at vi ikke skelner mellem privat og offentligt ejede leverandører, da begge er omfattet af betegnelsen *leverandør*.

I *kapitel 3* analyserer vi målsætningerne med lovgivningen og blotlægger den programteori, som ligger til grund for loven. Herudover fremdrager vi hovedpointerne fra den juridiske analyse af SEL kapitel 21. Indholdet i dette kapitel vil dels kaste lys over, hvorvidt programteorien sandsynliggør, at de ønskede effekter opnås, og dels vil den tjene som afsæt til en analyse af, hvorvidt lovgivningen er blevet implementeret efter intentionerne. Endelig vil denne viden tjene som udgangspunkt for at vurdere, hvorvidt man har opfyldt målsætningerne med lovgivningen.

I *kapitel 4* kortlægger vi omfanget af magtanvendelse i den sociale indsats, som har hjemmel i serviceloven. I kapitlet forholder vi os bl.a. til, hvorvidt antallet af indberetninger kan tages som et mål for omfanget af magtanvendelse.

I *kapitel 5* undersøger vi, hvordan og under hvilke betingelser lovgivningen er blevet implementeret i de kommunale og amtslige myndigheder. Her undersøger vi bl.a. den politiske fokus på området og det organisatoriske beredskab blandt myndigheder og leverandører til at implementere og forvalte lovgivningen. Endelig har vi indhentet brugernes og interessenternes vurdering af lovgivningen og dens virke.

I *kapitel 6* har vi søgt at kortlægge de umiddelbare og langsigtede effekter af lovgivningen.

I *kapitel 7* vurderer vi, hvorvidt lovgivningen har levet op til sine målsætninger – og herunder hvad vi har identificeret som de væsentligste drivkræfter og barrierer ved lovens virke.

I *kapitel 8* fremlægger vi vores anbefalinger til, hvordan indsatsen på området kan styrkes fremover.

3. Hvad er målsætningerne med loven?

I dette kapitel vil vi analysere lovgivningens målsætninger og samtidig se nærmere på lovens konkrete indhold. I forlængelse heraf gennemføres en juridisk analyse, der ser nærmere på nogle af lovgivningens juridiske problemstillinger.

Endelig vil lovens underliggende programteori blive blotlagt, hvilket vil tydeliggøre den logiske sammenhæng mellem lovens ønskede effekter og den indsats, som finder sted. Som konklusion på kapitlet vil mulige teori- og implementeringsfejl blive vurderet.

Indholdet i dette kapitel vil dels kaste lys over hvorvidt programteorien sandsynliggør, at de ønskede effekter opnås, dels vil den tjene som afsæt til en analyse af, hvorvidt lovgivningen er blevet implementeret efter intentionerne (se kapitel 4-7).

3.1 Målsætningerne med loven

Magtanvendelsesreglerne i servicelovens kapitel 21 blev indført pr. 1. januar 2000 og blev revideret i folketingsåret 2002/2003. Den grundlæggende hensigt bag bestemmelserne var at tvangsmæssige foranstaltninger så vidt muligt skulle undgås. I forbindelse med indførelsen af reglerne blev der givet udtryk for et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område.

Revideringen af loven gav mulighed for at gribe ind over for personer, som på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne er ude af stand til at tage vare på sig selv. Det er herefter hensigten, at disse personer, som kan have særdeles svært ved at udøve deres selvbestemmelsesret, får den nødvendige hjælp, omsorg og pleje mv., samtidig med at retssikkerheden for den enkelte opretholdes.

Det overordnede formål med bestemmelserne i servicelovens kapitel 21 er at øge retssikkerheden for mennesker med nedsat psykisk funktionsevne. Hensynet til den enkelte kan imidlertid ikke alene afgøres ud fra overvejelser om selvbestemmelsesretten. I en række situationer vil det være relevant og nødvendigt at overveje hensynet til den enkeltes værdighed og sociale tryghed, ligesom hensynet til andre – fx en ægtefælle – skal indgå i den samlede vurdering af, hvordan omsorgen skal tilrettelægges. Respekten for den enkeltes personlige integritet og frihed er således en samlet konkret afvejning af forskellige, ofte modstridende hensyn.

Ifølge lovforslaget er et af formålene også at præcisere det offentlige omsorgspligt, her tænkt som en pligt til at undgå omsorgssvigt, over for grupper med særlige behov.⁴

De forskellige hensyn kommer til udtryk i lovens § 109, stk. 1, der har følgende ordlyd:

”Formålet med bestemmelserne i dette afsnit er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Disse indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.”

⁴ L 195, afsnit 2.1.

Grundlovens princip om den personlige friheds ukrænkelighed regulerer adgangen til at anvende frihedsberøvelse samt til at gribe ind i den personlige selvbestemmelsesret. Herved beskyttes den enkelte persons frihed til at bevæge sig og fungere i normal kontakt med omverdenen.

Serviceovens kapitel 21 indeholder et regelsæt som undtagelsesvis tillader indgreb i den personlige frihed over personer med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne, når indgrebet er nødvendigt. Dette vil hovedsageligt være for at undgå personskade. Hovedreglen er, at magtanvendelse ikke må finde sted, og udgangspunktet er, at magtanvendelse skal begrænses til et absolut minimum. Endvidere er det altid den mindst indgribende foranstaltning, der skal tages i brug. Der er en række betingelser, som skal være opfyldt førend magtanvendelse må tages i brug. Forud for indgrebet skal der endvidere være truffet afgørelse om magtanvendelse af den ansvarlige myndighed.

Overordnet kan man opsummere lovens målsætninger, som sikrer:

- Øget retssikkerhed
- Mindre magtanvendelse
- Bedre omsorg
- Øget tryghed

3.2 Indholdet i loven

Serviceovens kapitel 21 indeholder hjemmel til i nærmere afgrænsede situationer ved anvendelse af fysisk magt at foretage indgreb i selvbestemmelsesretten. Bestemmelserne finder anvendelse over for voksne med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne.

I kapitel 21 indgår såvel processuelle regler i form af krav om godkendelse af visse beslutninger, indberetning, prøvelsesadgang og inddragelse af hjælpeperson som materielle regler, der fastlægger et snævert område for regleres anvendelse.

Hovedreglen er, at magtanvendelse ikke må finde sted, jf. § 109. Når det alligevel, som en undtagelse fra hovedreglen, kan tillades at anvende magt i en række nøje afgrænsede tilfælde, er det primære formål at afværge risikoen for eller forhindre yderligere personskade, jf. §§ 109 a - e.

Reglerne i SEL kap. 21 indeholder hjemmel til, at der under nærmere angivne betingelser træffes afgørelse om at:

- Anvende personlige alarm- eller pejlesystemer § 109 a, stk. 1
- Anvende særlige døråbnere ved yderdøre § 109 a, stk. 2
- Anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum § 109 b, stk. 1
- Anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlige hygiejnesituationer § 109 b, stk. 2
- Anvende fysisk magt i form af at fastholde en person for at forhindre denne i at forlade boligen eller for at føre denne tilbage til boligen § 109 c
- Anvende fastspænding med stofseleer til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald § 109 d.
- En person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke hertil, skal optages i et bestemt botilbud § 109 e stk. 1 og 2.

Nedenfor vil de enkelte paragrafer kort blive beskrevet.

3.2.1 § 109 a: Alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer i visse tilfælde og i en afgrænset periode, når:

- der er risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide personskade ved at forlade boligen eller dagtilbuddet, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet at anvende alarm- og pejlesystemer for at afværge risikoen.

Endvidere kan den (amts-)kommunale myndighed træffe afgørelse om anvendelse af særlige døråbnere, jf. § 109 a, stk. 2, i visse tilfælde, når:

- der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde absolut påkræver at afværge denne risiko, og
- lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Når der træffes afgørelse om anvendelse af alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere evt. kombineret med en afgørelse om tilbageholdelse i boligen, sker det primært af hensyn til den pågældendes sociale tryghed og sikkerhed. Men det kan også være af hensyn til den pågældendes værdighed.

3.2.2 § 109 b, stk. 1: Fastholdelse

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre personen til et andet opholdsrum, når:

- der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det er absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde for at undgå væsentlig personskade.

Afgørelsen om at anvende akut fastholdelse træffes af det udførende personale, der på den (amts-)kommunale myndigheds vegne træffer den konkrete beslutning om indgrebet. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter aldrig vold, såsom føregreb, slag og spark. Bestemmelsen giver heller ikke hjemmel til at føre en person til et lokale med aflåst dør, da dette vil være ensbetydende med frihedsberøvelse.

3.2.3 § 109 b, stk. 2: Fastholdelse i hygiejnesituationer

Ifølge § 109 b, stk. 2, kan den (amts-)kommunale myndighed undtagelsesvis og for en afgrænset periode træffe afgørelse om at tillade fysisk magtanvendelse i form af at fastholde en person ved personlig hygiejne i særlige situationer, hvis dette må anses som en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten. I hygiejnesituationer handler det om at varetage borgerens grundlæggende behov med respekt, herunder forholdet til personens selv-værd og livsførelse. Ved fastholdelse forstås i denne sammenhæng, at personalet holder personen fast, ved fx tandbørstning, hårvask, badning mv. Der må ikke bruges hjælpemidler til fastholdelsen og intensiteten må ikke få karakter af et legemligt overgreb. Fysisk støtte, som har til formål at mod-

virke effekten af rykvisse kramper, spasticitet etc., eller som har til formål at berolige, betragtes ikke som magtanvendelse.

3.2.4 § 109 c: Tilbageholdelse i boligen

Under samme betingelser som i § 109 a kan den (amts) kommunale myndighed træffe afgørelse om ved fysisk magt at fastholde en person for at hindre denne i at forlade boligen eller for at føre personen tilbage til boligen. Bestemmelsen indebærer bl.a., at anvendelsen af fysisk magt for at tilbageholde en person i boligen ikke kan anvendes, hvor risikoen kan afværges på andre måder, som er mindre indgribende, jf. mindsteindgrebsprincippet. Det afgørende er således ikke det, at personen vil gå, men de synliggjorte risici, der er forbundet med at gå på tidspunkter, hvor der ikke er mulighed for ledsagelse. Ifølge stk. 2 er det den (amts) kommunale myndighed, der træffer afgørelse om, for hvilken periode tilbageholdelse i boligen kan anvendes, og der løbende vurderer, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

3.2.5 § 109 d: Anvendelse af beskyttelsesmidler

Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende fastspænding af en person med stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald når:

- der er nærliggende risiko for, at en person udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Bestemmelsen har navnlig praktisk betydning for personer, der foruden at have en nedsat psykisk funktionsevne også har en nedsat fysisk funktionsevne. Beskyttelsen mod skade som følge af fald består i at spænde den pågældende fast til kørestolen, sengen, toilettet osv. med bløde stofseler. Denne form for fastspænding opfattes ikke som fiksering. Beskyttelsesmidler i form af bløde stofseler efter § 109 d kan alene bruges for at hindre fald. Bestemmelsen i § 109 d kan derimod ikke benyttes til at spænde en person fast i en stol eller kørestol for at forhindre vedkommende i at gå. De kan heller ikke anvendes med det formål at begrænse mobiliteten, når den pågældende er utryk eller aggressiv.

3.2.6 § 109 e, stk. 1: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

Den (amts)kommunale myndighed kan indstille til Det sociale nævn at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke, kan optages i et særligt botilbud uden dennes samtykke.

Afgørelse om at optage en person i et særligt botilbud uden samtykke kan træffes, når:

- det er absolut påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig, og
- den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade,
- det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Det forudsættes, at der er tale om optagelse i et særligt botilbud, en plejebolig, et plejehjem eller en beskyttet bolig med henblik på varigt ophold,

således at den hidtidige bolig fraflyttes. Bestemmelsen omfatter dermed en personkreds, for hvem der typisk ikke er udsigt til bedring. Der er opstillet en række meget strenge betingelser for at anvende reglen om optagelse i særligt botilbud mv. uden samtykke, da der er tale om den mest indgribende sociale foranstaltning i forhold til voksne. Det er derfor forudsat, at reglen kun anvendes i få og enkeltstående tilfælde.

3.2.7 § 109 e, stk. 2: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke (for personer med fremadskridende mentalsvækkelse)

For personer, der ikke modsætter sig flytning, men som heller ikke er i stand til at give et informeret samtykke på grund af en aldersbetinget eller senere erhvervet mental svækkelse, er betingelserne for flytning lempeligere. Det er dog en betingelse, at der er tale om en fremadskridende lidelse, som det fx kan ses ved fremskreden demens, eller hos udviklingshæmmede, der rammes af en fremadskridende mental svækkelse, og hvor ophold i et botilbud, herunder et andet botilbud med tilknyttet service, er påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde omsorgsmæssigt vurderes mest hensigtsmæssigt for den pågældende at flytte til det pågældende botilbud mv.

Derudover er det jf. stk. 4 en betingelse for flytning uden samtykke, at den beskikkede værge kan tiltræde den (amts)kommunale myndigheds afgørelse om flytning.

3.3 Juridisk analyse⁵

I dette afsnit analyseres en række af de begreber og forhold i lovgivningen, der ud fra en juridisk synsvinkel fortjener nærmere opmærksomhed og fremstår som udfordringer, hvis loven skal leve op til målsætningerne.

3.3.1 Grundprincipper

Bestemmelserne i serviceloven tager udgangspunkt i grundlovens bestemmelse om den personlige friheds ukrænkelighed og den enkeltes ret til selvbestemmelse og integritet. På den anden side står den enkeltes behov for omsorg og beskyttelse – også af den enkeltes værdighed. Som middel til afvejning af disse hensyn har lovgiver angivet de retssikkerhedsprincipper, der skal sikre afvejningen:⁶

- Beskyttelse af den personlige frihed
- I tilfælde af behov for begrænsninger i den personlige frihed skal den mindst indgribende løsning anvendes
- Indgreb i den personlige frihed skal tilpasses den enkeltes situation
- Åbenhed – det skal være klart for personen eller dennes pårørende, værge el.lign., hvilke beslutninger der træffes for den pågældende og grundlaget for beslutningerne
- Beslutninger om begrænsninger i den personlige frihed skal have en klar hjemmel i lovgivningen
- Der skal stilles særlige krav til beslutning og klageadgang i tilfælde af indgreb i den personlige frihed.

Disse principper skal ses i lyset af, at behovet for magtanvendelse mindskes, når den individuelle støtte og bistand afpasses efter den enkeltes behov, og

⁵ Analysen er baseret på et juridisk notat skrevet af lektor i socialret, Nina von Hielm-crone, Aalborg Universitet.

⁶ Principperne i kapitel 21 er beskrevet i de almindelige bemærkninger til lovforslaget LF 195.

foranstaltninger så vidt muligt gennemføres ved medvirken fra personen selv, ligesom betydningen af den pædagogiske indsats, valg af boform, personlige udfoldelsesmuligheder mv. skal understreges.

3.3.2 *Forholdet mellem omsorg og magtanvendelse*

Forholdet mellem omsorg og magtanvendelse kan i praksis give anledning til usikkerhed omkring fortolkningen. Her tænkes især på, om lovbestemmelserne kan operationaliseres i henhold til frontpersonalets hverdag.

Med formålsbestemmelsen i § 109 pointeres det, at magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal begrænses til et absolut minimum, og at indgrebene aldrig må erstatte omsorg, pleje og pædagogisk bistand. Der er således tale om en pointering af proportionalitetsprincippet.

Der er med bestemmelserne i kap. 21 skabt en begrænset hjemmel til at foretage fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten. De indgreb, der er hjemlet i kapitlet, er af forskellig intensitet. Der er dels tale om indskrænkning af bevægelsesfriheden, dels hjemmel til egentlig frihedsberøvelse. Der er tale om en udtømmende normering for, i hvilke tilfælde der kan blive tale om magtanvendelse eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Reglerne om afgørelseskompetence og retssikkerhedsgarantier afhænger af indgrebets intensitet.

Reglerne skal ses i sammenhæng med den (amts)kommunale myndigheds omsorgspligt i henhold til SEL § 67 og § 67 a. Bestemmelsen pålægger den (amts)kommunale myndighed at yde hjælp efter loven i overensstemmelse med formålet, jf. § 67, til personer med betydeligt nedsat psykisk funktions-evne, der ikke kan tage vare på deres egne interesser, uanset om der foreligger samtykke fra den enkelte. Hjælpen kan dog ikke ydes ved brug af fysisk tvang⁷.

I bemærkningerne til den nugældende udformning af § 67 a står der bl.a., at der med den foreslåede tilføjelse vil ske en præcisering af, at hjælp, omsorg og pleje mv. skal ydes efter en konkret og individuel vurdering af behovet og at dette også skal ske i situationer, hvor den pågældende ikke er i stand til at give samtykke hertil. Derudover står der, at hjælpen ikke kan ydes ved brug af fysisk tvang/magtanvendelse.

Derudover anføres det, at magtanvendelse ikke er et præcist definerbart begreb. Begrebet vil derfor bero på den enkelte, eksempelvis udviklingshæmmedes personlige grænser for, hvornår motivation, overtalelse, guidning og et let pres går over til at være et fysisk overgreb. Den enkeltes subjektive opfattelse af at gå over strengen kan være en udmærket rettesnor i situationen, og det kan ligeledes være en støtte for vurderingen, at der er åbenhed om, hvordan den kommunale eller amtskommunale myndighed og det udførende personale forholder sig i en given situation, herunder betydningen af at arbejde med holdninger og etik.

Det hører også under den socialfaglige indsats at hjælpe andre beboere, således at fx en dement ikke overskrider deres grænser. Det falder derfor uden for magtanvendelsesreglerne og inden for omsorgspligten at bede og om nødvendigt ved almindelig kropsstøtte føre en dement ud fra en anden

⁷ I vejl. nr. 5 af 5. jan. 2004 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, punkt 13, omtales forskellige eksempler, hvor omsorgspligten og ikke reglerne i kap 21 skulle udgøre hjemmel for "mindre indgribende tvangsmæssige foranstaltninger".

beboers bolig i en situation, hvor den demente selv måske ikke kan overskue, at han eller hun kan være til gene.

Det er den kommunale eller amtskommunale myndighed, der har ansvaret for og tilsynet med, at hjælpen ydes inden for lovgivningens rammer. Derfor er det en forudsætning for, at personalet kan varetage omsorgspligten uden anvendelse af fysisk magt, at myndigheden har vejledt og givet retningslinjer for, hvordan hjælpen i fx hygiejnesituationer forventes gennemført uden brug af fysisk magt.

I overensstemmelse med det i grundlovsbestemmelsen udtrykte legalitetsprincip gør bestemmelserne det udtømmende, i hvilke tilfælde der kan ske anvendelse af fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten⁸. Det udelukker dog ikke, at der herudover kan forekomme tilfælde, hvor betingelserne for at udøve nødret eller nødværge er opfyldt.

I bemærkningerne til lovforslaget 2.2 (LF 195 1998/99) pointeres de retssikkerhedsmæssige aspekter i loven, og det gøres klart, at principperne skal ses i lyset af, at behovet for magtanvendelse mindskes, når den individuelle støtte og bistand afpasses efter den enkeltes behov, og foranstaltninger så vidt muligt gennemføres ved medvirken fra personen selv.

Personkredsens afgrænsning og det forhold, at der er tale om alvorlige indgreb i selvbestemmelsesretten, indebærer således, at kravene til dokumentation af faktum og den retlige subsumtion er strenge. Der skal således foreligge faglig dokumentation for, at der er tale om den beskrevne funktionsevnededsættelse (betydeligt og varigt), og at indgrebet utvivlsomt opfylder kriterierne i en af bestemmelserne i kapitel 21⁹.

3.3.3 Personkredsen i kap. 21.

Ifølge SEL § 109 omfatter reglerne i kap. 21:

- Personer med betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne¹⁰,
- Der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand mv. efter §§ 71-74, behandling efter §§ 85 og 86 eller aktiverende tilbud efter §§ 87 og 88, og
- Som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 109 a - e.

Afgrænsningen indebærer efter sin ordlyd, at personer, hvis funktionsevne alene er nedsat i mindre grad eller er af forbigående karakter, og personer, der ikke modtager hjælp i henhold til de nævnte bestemmelser i serviceloven, ikke er omfattet af bestemmelserne. Af afgrænsningen fremgår endvidere, at bestemmelserne finder anvendelse, uanset boform.

⁸ I overensstemmelse med dommen U 1925.277 kan frihedsberøvelse normalt ikke ske med hjemmel i en lovbestemmelses analogi, ligesom der ved fortolkning af lovregler, som hjemler frihedsberøvelse, må udvises særlig strenghed. Karnov note 193 til grl. § 71. Se endvidere C-035-04.

⁹ Se fx SM C 051-02, C-045-04, C-36-04.

¹⁰ I sagen refereret i SM C-049-01 fandt Ankestyrelsen, at det ikke var godtgjort, at en 82-årig kvinde, som havde følger efter lettere demens og hjerneblødning i form af en særdeles svingende psykisk funktionsevne, var omfattet af personkredsen i § 109. Hun havde under en psykiatrisk indlæggelse fremtrådt rolig og ikke agiteret eller anspændt, uden åben psykotisk tankeindhold og ikke mistænkt deprimeret. Hun var dog ganske vredsladen og udskældende, men kunne korrigeres heri. Der var derfor ikke grundlag for en afgørelse i henhold til § 109 e.

Det fremgår af lovforslaget (LF 195 1998/99), at målgruppen antalmæssigt er meget begrænset, da der er tale om voksne personer, der på grund af betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne er ude af stand til at handle fornuftsmæssigt og derfor ikke kan overskue konsekvenserne af deres handlinger.

Den faglige dokumentation for, at der er tale om betydeligt og varigt nedsat psykisk funktionsevne kan efter bemærkningerne til § 109 (LF 195 1998/99) fx være lægefaglig, pædagogisk eller psykologisk. Afgørelse i henhold til § 109 e, stk. 2, kræver dog erklæring fra speciallæge.

3.3.4 Samtykkebegrebet

I praksis kan det give anledning til usikkerhed angående, hvornår en person klart viser forståelse af, at foranstaltningen iværksættes og altså medvirker hertil.

Reglerne i kap. 21 finder alene anvendelse, hvor den pågældende ikke samtykker i foranstaltningen, jf. § 109, stk. 2. I det følgende redegøres for samtykkebegrebet i bestemmelserne og dermed for, i hvilke tilfælde bestemmelserne skal finde anvendelse hhv. hvilke bestemmelser.

Af LF 195 1998/99 3.2.1. fremgår det, at

“forslaget regulerer adgangen til at anvende foranstaltninger efter serviceloven over for voksne i de situationer, hvor der ikke foreligger samtykke fra den person, foranstaltningen retter sig mod.”

Samtykke kan gives både verbalt og nonverbalt. Også hvor der er tvivl om, hvorvidt den pågældende reelt medvirker frivilligt, skal bestemmelserne anvendes, idet der for et gyldigt samtykke kræves, at der er en klar forståelse hos den pågældende af, hvad det er for en foranstaltning, der er tale om¹¹.

Zahle diskuterer¹² i tilknytning til reglerne i lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien forholdet mellem frivillighed og tvang følgende spørgsmål:

“Skal den indlagte udtrykkeligt samtykke? Eller gælder regler om frihedsberøvelse kun, når vedkommende protesterer? Og skal den indlagte opfylde almindelige habilitetsbetingelser for at afgive en viljeserklæring?”

Han erklærer sig enig i, at samtykke kan gives, hvor den pågældende *“ved sin optræden, uden ord, tilkendegiver sit standpunkt på en måde, der side-stilles med en udtrykkelig erklæring.”*

Om forholdet mellem udtrykkelig nægtelse af at give samtykke og passivitet står det i psykiatrilovens § 1, stk. 2, at tvang forstås som anvendelse af foranstaltninger, som patienten modsætter sig. Zahle finder, at det forhold, at der er forskel på protest og tavshed (i betydningen: ikke-forholden sig til indlæggelse) er klart, men at identificere tavshed med samtykke er på flere måder usædvanligt. Tvangsregler i straffeprocessen anvendes såvel ved pro-

¹¹ Der henvises til bemærkningerne til § 109 e (LF 195 1998/1999). Og SM C-045-04, hvor kommunen ikke havde foretaget en indstilling om optagelse i særligt botilbud i henhold til servicelovens § 109 e, stk. 2, da kommunen fandt det uvist, om kvinden ville modsætte sig en flytning.

¹² Menneskerettigheder. Dansk Forfatningsret 3, 2. udgave, 1998. Chr. Ejlers Forlag. s. 228 ff.

test som ved passivitet. Også andre regler om tvangsudøvelse kan kun fraviges ved samtykke. – På den baggrund er det nærliggende at forlange et habilt samtykke.

Bestemmelserne i SEL kap. 21 finder som nævnt kun anvendelse, hvor der ikke foreligger samtykke. Afgørelseskompetencen og retssikkerhedsgarantierne er imidlertid forskellige, afhængig af om det manglende samtykke manifesterer sig i egentlig nægtelse heraf eller i passivitet, jf. således § 109 f, stk. 1. Kommunalbestyrelsens eller amtsrådets beslutninger skal efter §§ 109 a, c og d forelægges det sociale nævn til godkendelse, hvis de træffes mod pågældendes vilje.

Manglende evne til at afgive habilt samtykke sidestilles i § 109 e, stk. 1 med nægtelse af samtykke, og i stk. 2 kan samtykke fra værger til en person, hvor den psykiske funktionsnedsættelse er en følge af en aldersbetinget eller senere erhvervet mental svækkelse, som er fremadskridende, bevirke, at de særligt strenge retssikkerhedsgarantier viger.

Det kan således konkluderes, at manglende samtykke indbefatter passivitet, men at retssikkerhedsgarantierne er stærkest, hvor der er tale om nægtelse af samtykke, og at samtykke forudsætter, at den pågældende er habil i denne henseende, dvs. klart viser, at han har forståelse af, at foranstaltningen iværksættes og medvirker hertil.

I og med at bestemmelserne om magtanvendelse kun finder anvendelse, såfremt der ikke kan opnås samtykke, er det retssikkerhedsmæssigt ganske væsentligt, hvordan samtykkereglerne knyttes til praksis hos leverandører og myndigheder. Dette omhandler bl.a., i hvilket omfang der er klare procedurer, der sikrer og dokumenterer, at der er opnået gyldigt samtykke for foranstaltninger, der ville være omfattet af reglerne, såfremt samtykke ikke kan opnås.

3.3.5 *Risikovurdering samt personskade*

Ved anvendelsen af flere af bestemmelserne indgår der en vurdering af, hvorvidt der foreligger risiko eller væsentlig risiko for personskade, og hvorvidt denne risiko er nærliggende. Fortolkningen af disse begreber kan give anledning til usikkerhed.

Med udgangspunkt i § 109 a kan følgende overvejelser om blandt andet risikobegrebet fremdrages.

Efter forarbejderne til den nuværende udformning (pr. 1.7.2003) skal begrebet "risiko" forstås således, at risikoen ikke skal være ubetydelig. Den pågældendes betydeligt og varigt nedsatte psykiske funktionsevne vil således skulle vurderes i forhold til pågældendes orienteringsevne samt evne til at klare sig på egen hånd uden for bo- eller dagtilbuddet. At foranstaltningen er "påkrævet" forudsætter, at principperne om mindsteindgreb og proportionalitet er varetaget, dvs. at der ikke er mulighed ad pædagogiske midler. Den konkrete individuelle vurdering vil i det enkelte tilfælde skulle ske på grundlag af en faglig dokumentation for den pågældendes helbredstilstand, og hvad følgerne heraf vil være på det givne tidspunkt for den pågældendes muligheder for at klare sig uden for opholdsstedet.

Om risikobegrebet står der i vejledningen (nr. 5 af 5.1.2004), at det indebærer, at man med kendskab til den enkelte person og personens livshistorie med overvejende sandsynlighed kan forudsige, at den pågældende ikke vil være i stand til at overskue at forlade boligen på egen hånd pga. manglende

forståelse af fx trafikale eller geografiske forhold og ofte forlader boligen, eller at den pågældende ofte bevæger sig mod et farligt område, som fx en stærkt trafikeret vej eller et havneområde.

Brug af alarm- og pejlesystemer er også betinget af en risiko for, at den pågældende udsætter sig selv eller andre for at lide personskade. Herunder kan man ikke henregne skader, som almindeligvis kan påregnes ved uden-dørs færdsel til fods, som fx fald på et sneglat fortov eller forvridning af anklen på en ujævn vej.

At anvendelsen skal være "påkrævet" er en pointering af mindsteindgrebsprincippet og indebærer, at systemerne ikke kan anvendes i forhold til personer, hvor risikoen kan afværges på andre måder, som er mindre indgribende¹³.

Ligeledes understreger ordvalget – "væsentlig personskade" og "absolut påkrævet" i forhold til betingelserne i § 109 a, stk. 1 også mindsteindgrebsprincippet karakter. Også betingelserne om, at andre muligheder forgæves skal have været forsøgt, betoner, at der kun undtagelsesvis kan være tale om at anvende bestemmelsen. I bemærkningerne står der, at der kun undtagelsesvis vil kunne ske indgreb i borgerens ret til at færdes frit, når det ikke på anden måde kan sikres, at den pågældende herved udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Det er en betingelse, at der skal være en risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbudet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene skal i det enkelte tilfælde gøre foranstaltningen absolut påkrævet for at afværge denne risiko.

Bestemmelsen skal ses i sammenhæng med § 109 c, idet den ikke giver hjemmel til at tilbageholde de(n) pågældende, jf. stk. 3.

Man kan også få et indblik i begreberne personskade ved at se nærmere på bestemmelse § 109 b om fastholdelse. Her står skrevet, at den (amts)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Kommunalbestyrelsen eller amtsrådet kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgsplikten i personlige hygiejnesituationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 109 l, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlige hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen (LF 195 1998/99) er magtanvendelse i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdssted tilladt i situationer, hvor der er risiko for, at den pågældende skader sig selv, eller hvis der i konfliktsituationer er risiko for, at den pågældende skader andre beboere, personale eller andre personer. Som eksempel på en situation, hvor bestemmelsen kan anvendes, er en situation, hvor en person er truende over for andre beboere. Her skal der tages hensyn til de andre

¹³ Se SM C-010-02 ovenfor. Af redegørelsen fremgår det, at "Yderligere pædagogiske foranstaltninger ikke kunne forhindre, at han pludseligt og uvarslet forlod boligen med de risici dette indebærer. Selv om han havde persondækning døgnet rundt, havde han alligevel frembudt udadrettet og voldelig adfærd. Det havde således ikke været muligt ved overtalelse at forhindre ham i at forlade boligen".

beboere, da personen kort forinden har været voldelig, og ingen ved, hvornår truslerne går over i vold. Her vil § 109 b skabe hjemmel til at fastholde personen og føre hende eller ham til et andet lokale. Der er ikke tale om en hjemmel til at føre den pågældende til et lokale med en låst dør. Anvendelse af adgangen til at føre en person til et andet opholdssted skal kombineres med tryghedsskabende initiativer mv.

3.3.6 Afgrænsning i forhold til og sammenhæng med andre områder

Service-loven står i et krydsfelt i forhold til andre love, der regulerer områder, der lapper ind over service-lovens genstandsområde.

Spørgsmål i relation til sygdomsbehandling er for eksempel reguleret i lov om patienters retsstilling, og for det psykiatriske sygehusområde gælder lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien. Service-loven indeholder således ikke hjemmel til anvendelse af tvang i forbindelse med fx medicinering.

For personer, der på grund af sindssygdom, herunder svær demens eller hæmmet psykisk udvikling eller anden form for alvorligt svækket helbred, er ude af stand til at varetage deres anliggender, kan der i henhold til værgemålslovens § 5, stk. 1, iværksættes værgemål, hvis der er behov for det. Værgemålet kan begrænses til at angå personlige forhold, herunder bestemte personlige anliggender.¹⁴

I henhold til § 109 g, stk. 4, skal den (amts)kommunale myndighed, når der indstilles til flytning i henhold til § 109 e, anmode statsamtet om at beskikke en væрге efter værgemålsloven.

Derudover indeholder forvaltningsloven en række rettigheder, der tilkommer parten i en sag. Som part betegnes en person, der er afgørelsens adressat eller som i øvrigt har en væsentlig, individuel, retlig interesse i sagens udfald. Partsrettighederne vedrører som nævnt sager, hvori der træffes en afgørelse. Partsrettighederne omfatter retten til repræsentation, til bisidder, til partshøring og kontradiktion og til aktindsigt. Alle disse regler skal også iagttages ved afgørelser i henhold til service-lovens kap. 21.

Af reglerne i retssikkerhedsloven har især § 4 om borgerens ret til medvirken i forbindelse med behandling af sagen relevans. Også denne regel finder anvendelse i forbindelse med afgørelsesvirksomhed.

3.4 Kompetence

I dette afsnit vil der kort ses på, hvilke instanser der har kompetence til at træffe afgørelse i relation til lovens enkelte bestemmelser.

De ovenstående bestemmelser gælder kun i de tilfælde, hvor der ikke foreligger samtykke. Når der ikke foreligger samtykke, er det op til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet at beslutte, hvad der skal gøres. Alt efter hvilken slags foranstaltning der skal iværksættes, skal det godkendes i det sociale nævn, såfremt foranstaltningen er mod den pågældendes vilje. Dog er det således, at tiltag efter bestemmelserne i § 109 e, stk. 1 og stk. 2 vedrørende flytning afgøres i det sociale nævn.

¹⁴ Om rækkevidden af værgens beføjelser: Dorthe V. Buss i Eva Ersbøll (red): Dementes menneskerettigheder. DDCM 2000, s. 153: "En person under personligt værgemål har ret til at bestemme selv, så langt evnerne rækker, og værgen kan ikke gennemtvinge sine beslutninger vedrørende personlige forhold."

Nedenstående tabel opsummerer beslutningskompetencen i forhold til hver enkelt bestemmelse.¹⁵

Tabel 3.1: Oversigt over beslutningskompetence

Bestemmelse	Kommunalbestyrelsens eller amtsrådets beslutning	Godkendelse/ afgørelse i det sociale nævn
Alarm- og pejlesystemer § 109 a, stk. 1	Betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning ved passivitet eller ved anvendelse mod pågældendes vilje	Godkendelse i det sociale nævn, hvis mod pågældendes vilje. § 109 f
Særlige døråbnere § 109 a, stk. 2	Skærpede betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning ved passivitet eller ved anvendelse mod pågældendes vilje	Godkendelse i det sociale nævn, hvis mod pågældendes vilje. § 109 f
Fastholdelse § 109 b, stk. 1	Skærpede betingelser for magtanvendelse	
Fastholdelse i hygiejne-situationer § 109 b, stk. 2	Betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning ved passivitet eller ved anvendelse mod pågældendes vilje	
Tilbageholdelse i boligen mv. § 109 c	Skærpede betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning ved passivitet eller ved anvendelse mod pågældendes vilje	Godkendelse i det sociale nævn, hvis mod pågældendes vilje. § 109 f
Beskyttelsesmidler § 109 d	Skærpede betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning ved passivitet eller ved anvendelse mod pågældendes vilje	Godkendelse i det sociale nævn, hvis mod pågældendes vilje. § 109 f
Flytning § 109 e, stk. 1	Skærpede krav til kommunalbestyrelsens/amtsrådets indstilling	Afgørelse i det sociale nævn. § 109 g
Flytning § 109 e, stk. 2	Betingelser for kommunalbestyrelsens/amtsrådets beslutning, hvis værgen er enig heri. Skærpede krav til kommunalbestyrelsens/amtsrådets indstilling, hvis værgen ikke er enig heri.	Afgørelse i det sociale nævn. § 109 g, jf. § 109 e, stk. 4, 2. pkt.

3.5 Myndighedsforpligtelser

Bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten medfører en række forpligtelser for de (amts) kommunale myndigheder. Disse forpligtelser skal ikke forveksles med den egentlige myndighedsudøvelse, der omfatter at træffe beslutning om anvendelse af foranstaltninger, men er derimod forpligtelser, der har til hensigt at sikre, at bestemmelserne overholdes.

¹⁵ Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten overfor voksne, herunder pædagogiske principper, s. 72f.

De (amts)kommunale myndighedsforpligtelser har ikke mindst betydning for vurderingen af implementeringen af lovgivningen. I relation til magtanvendelsesbestemmelserne omfatter forpligtelserne bl.a.:

- En generel tilsynspligt i henhold til lov om retssikkerhed på det sociale område. Den konkrete udformning af tilsynet bestemmes af kommunalbestyrelsen/amtsrådet, men tilsynet skal sikre, at myndighederne er informeret om indhold om fremgangsmåde i tilbudde og forholde sig hertil i relation til lovens bestemmelser og formål.
- Som en del af tilsynspligten efter retssikkerhedsloven har kommunalbestyrelsen og amtsrådet ansvaret for opgaverne og løsningen af opgaverne og som en del heraf også ansvar for at sikre, at de, der udfører de sociale opgaver, kan varetage disse på en betryggende måde¹⁶.
- En tilsynspligt fastlagt i § 109 I efter hvilken enhver form for magtanvendelse skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen eller amtsrådet. Efter bekendtgørelsens § 15 skal der udarbejdes en årlig beretning over magtanvendelsen, som skal forelægges kommunalbestyrelsen eller amtsrådet.
- En pligt til at følge op på magtanvendelsen og udarbejde SEL § 111-handleplaner for de personer, der har været anvendt magt overfor.

3.6 Programteori bag reglerne om magtanvendelse

En programteori er et redskab til at blotlægge den logiske sammenhæng mellem de ønskede effekter og den indsats, som finder sted. Fordelen ved at blotlægge programteori er, at det øger evaluerbarheden af en given indsats på flere niveauer.

For det første hjælper programteori til at vurdere, hvorvidt en given indsats fremstår som troværdig (eller det modsatte). Her kan man blotlægge såkaldte *teorifejl*.

For det andet medvirker den til, at evaluator mere præcist kan påpege, hvor i implementeringen der tilsyneladende er barrierer (såkaldte *implementeringsfejl*).

For det tredje medvirker programteori til, at såvel tilsigtede som utilsigtede effekter af lovgivningen kan udledes.

Programteori for SEL kap. 21 er udarbejdet på baggrund af en analyse af centrale policy-dokumenter (lovtekst¹⁷, bekendtgørelse¹⁸, vejledning¹⁹, pixi-udgave²⁰, dvd og informationshåndbog²¹) samt drøftelser med repræsentanter for Socialministeriets departement.

¹⁶ Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper (VEJ nr. 5 af 05/01/2004), kapitel 16, §§ 109-110.

¹⁷ L 195.

¹⁸ BEK nr. 1109 af 12/12/2003.

¹⁹ VEJ nr. 5 af 05/01/2004.

²⁰ Rohweder; Marianne Schjøtt (2004): "Omsorg og magt på ældreområdet", Styrelsen for Social Service og Socialministeriet (2004): "Omsorg og magt på handicapområdet", Socialministeriet".

²¹ Præsentationsfilm om "Magt og omsorg" inklusive hæfte, Servicestyrelsen.

3.6.1 Politikinstrumenter

Grundlaget for udarbejdelsen af programteorien for SEL kap. 21 har været en distinktion mellem de politikinstrumenter, der anvendes i lovgivningen. Politikinstrumenter kan her defineres som de teknikker eller incitamenter, offentlige myndigheder anvender til at påvirke samfundet og etablere støtte.

Med baggrund i Evert Vedungs opdeling skelnes der grundlæggende mellem tre forskellige slags offentlige politikinstrumenter, nemlig regulatoriske, økonomiske og informative.²²

De tre grundlæggende politikinstrumenter kan hver især inddrages i en række underkategorier. I forhold til SEL kap. 21 er der tale om anvendelsen af regulatoriske og informative politikinstrumenter, og det er disse, der ses nærmere på i det følgende.

Regulatoriske instrumenter

Ser vi først på de regulatoriske instrumenter, kan disse deles op i påbud og forbud, der igen kan deles op i konditionelle og ukonditionelle påbud hhv. forbud. Ukonditionelle forbud og påbud er principielt altid gældende, hvorimod der til konditionelle forbud og påbud er modifikationer hertil. I relation til bestemmelserne og magtanvendelse er der såvel en række ukonditionelle som konditionelle påbud og forbud.

Det skal bemærkes, at skelnen mellem forbud og påbud ikke altid er helt klar, idet et forbud ofte også kan formuleres som påbud og omvendt. Eksempelvis kan mindsteindgrebsprincippet både formuleres som et ukonditionelt forbud og som ukonditionelt påbud om at anvende den mindst indgribende foranstaltning.

Distinktionen mellem konditionel og ukonditionel er mere afgørende og herunder også underopdelingen af de konditionelle forbud hhv. påbud. Underopdelingen siger noget om, hvor store begrænsninger der ligger i bestemmelserne. Den største begrænsning ligger således ved forbud med undtagelser, hvor indgreb ikke er tilladt undtagen i helt bestemte tilfælde. Ved forbud med tilladelser er begrænsningen mindre, og hensigten kan her siges at være at kontrollere at bestemte krav er opfyldt, førend der foretages indgreb i selvbestemmelsesretten.

De ukonditionelle påbud indeholder en række ufravigelige krav til, hvad myndigheder skal gøre, og hvilke muligheder den enkelte, pårørende m.fl. har. Disse omhandler bl.a. den generelle omsorgspligt for de sociale myndigheder til at yde rådgivning og støtte og til at yde en særlig indsats i forhold til voksne med nedsat psykisk eller fysisk funktionsevne (samt til personer med særlige sociale problemer). Andre ukonditionelle påbud omfatter, at der skal være en anken mulighed for personer og pårørende i forhold til indgreb i selvbestemmelsesretten, at der skal ske indberetning af al magtanvendelse, uanset om der er tale om lovlige eller ulovlige indgreb eller indgreb efter nødværge og nødretsbestemmelserne. Endvidere er det et ufravigeligt krav i SEL kap. 21, at der skal ske en opfølgning på anvendelsen af magt, ligesom der skal være åbenhed over for den enkelte, pårørende og værger i forhold til indgreb.

²² Evert Vedung (1997): *Public Policy and Programme Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Den generelle pligt til at undgå omsorgssvigt kan betegnes som et konditionelt påbud, idet påbuddet gælder med den undtagelse, at hjælp ikke kan ydes med brug af tvang.

I forhold til de ukonditionelle forbud er der tale om en række forbud i forhold til magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten, der principielt altid er gældende.²³ De ukonditionelle forbud er især relateret til de generelle retssikkerhedsprincipper, som reglerne om magtanvendelse bygger på. Disse inkluderer bl.a. forbud mod at tvang træder i stedet for omsorg og pleje, forbud mod at anvende en mere indgribende foranstaltning end strengt nødvendigt samt forbud mod magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten, hvis der ikke er et lovgrundlag.

De konkrete muligheder, der efter SEL kap. 21 findes for at anvende magt og foretage andre indgreb i selvbestemmelsesretten, kan betegnes som konditionelle forbud i den forstand, at der er et forbud mod sådanne foranstaltninger, hvis en række forudsætninger ikke er opfyldt. For bestemmelserne om fastholdelse (§ 109 b stk. 1) er der tale om et forbud med undtagelser, idet fastholdelse som udgangspunkt ikke er tilladt, undtagen i de situationer, hvor der er nærliggende risiko for personskade, samt det i det enkelte tilfælde er absolut påkrævet. For de øvrige bestemmelser om magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten efter § 109 er der tale om forbud med tilladelser, idet sådanne foranstaltninger som udgangspunkt ikke er tilladte for personalet, medmindre der i det enkelte tilfælde gives en specifik tilladelse hertil. Til disse tilladelser er knyttet en række betingelser. Eksempelvis at der skal være risiko for personskade, som er en betingelse for at få tilladelse til anvendelse af alarm- og pejlesystemer og særlige døråbne- re, tilbageholdelse i boligen, anvendelse af beskyttelsesmidler samt optagelse i særlige botilbud.

Informative instrumenter

Ud over regulatoriske instrumenter findes der i SEL kap. 21 som nævnt en række informative instrumenter. Der kan i forhold til informative instrumenter skelnes mellem information *om* politikinstrumenter og information *som* politikinstrumenter. Information *om* vedrører den grundlæggende information om reglerne for magtanvendelse, som er en nødvendighed for, at målgruppen finder ud af eksistensen og indholdet af bestemmelserne og dermed efterlever dem. Disse findes primært i lovbekendtgørelsen og vejledningen. Ud over dette rene oplysningselement, som findes i forbindelse med alle politikinstrumenter, er der til bestemmelserne om magtanvendelse ligeledes en række informative tiltag, der har en selvstændig rolle som politikinstrument. Dette gælder bl.a. vejledningen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten samt en del af det undervisningsmateriale, der er udformet i tilknytning til bestemmelserne.

Informationen får her en selvstændig rolle som argumentation for at anvende eksempelvis socialpædagogiske tiltag frem for magt og kan således have en selvstændig påvirkende rolle, der går ud over det rent oplysningsmæssige om bestemmelsernes indhold.

3.6.2 Programteori

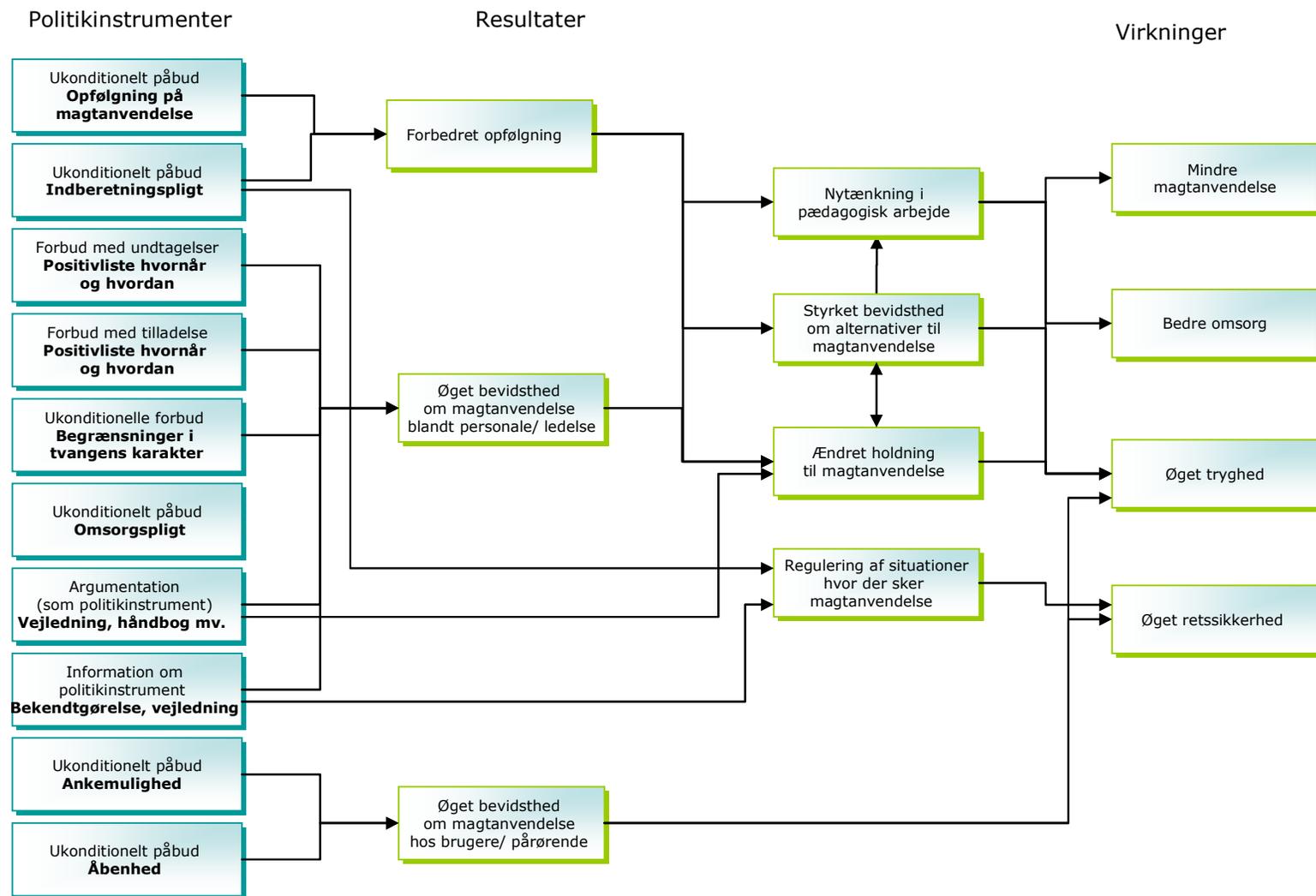
På baggrund af ovenstående identifikation af politikinstrumenterne i relation til SEL kap. 21 viser Figur 3.1 den programteori, der er identificeret for bestemmelserne om magtanvendelse. I figuren er sammenhængen mellem de

²³ Når termen principielt anvendes, skyldes det, at nødrets- og nødværgebestemmelserne i særlige tilfælde vil kunne træde i stedet for disse påbud og forbud.

forskellige politikinstrumenter samt resultater og virkninger vist. Det skal bemærkes, at figuren kun viser de stærkeste sammenhænge (eller indflydelsesveje), der logisk set kan udledes mellem de forskellige variable. I princippet kan man imidlertid forestille sig, at der kan være en indirekte og mere eller mindre svag sammenhæng mellem stort set alle variable. Herudover vil der kunne indsættes en række mellemkommende variable mellem instrumenter og resultater og resultater og virkninger, der yderligere vil kunne nuancere programteorien. De indirekte sammenhænge samt en række mellemkommende variable er for overskuelighedens skyld ikke medtaget i figuren. Forskellige mellemkommende variable vil naturligvis skulle vurderes i analysen af lovens implementering og effekt og herunder i forhold til de tre niveauer, som evalueringen bevæger sig på (myndighedsniveau, leverandørniveau, brugerniveau).

Som vist i figuren er der en række forskellige påvirkningsmuligheder for de enkelte politikinstrumenter, der samlet set må forventes at munde ud i mindre magtanvendelse, bedre omsorg samt øget retssikkerhed og tryghed for personer med betydeligt og varigt nedsat funktionsevne, der modtager hjælp efter serviceloven. Det skal understreges, at hensigten med figuren ikke er at vise, hvordan loven konkret har virket, men derimod at vise, hvordan de incitament, der findes i lovgivningen, rent logisk kan tænkes at virke. Hermed bidrager programteorien som vist i figuren til at identificere de elementer, som den efterfølgende dataindsamling skal fokusere på.

Figur 3.1: Programteori – bestemmelserne om magtanvendelse



Et ukonditionelt påbud om åbenhed over for den enkelte samt pårørende om magtanvendelse samt den ankemulighed til Det Sociale Nævn eller Ankestyrelsen, der eksisterer i forhold til de enkelte bestemmelser om brug af magt, må forventes at føre til en øget bevidsthed blandt de personer, der er omfattet af bestemmelserne, samt deres pårørende om magtanvendelse og de grænser, der er herfor. Dette vil forventeligt resultere i en øget retssikkerhed og tryghed for disse personer. Den ukonditionelle ankemulighed vil også kunne forventes at have en direkte betydning for, hvilke situationer der anvendes magt i. Tilladelser til brug af magt vil således efterfølgende kunne ophæves, og denne mulighed vil kunne influere på, hvornår man træffer beslutning om magtanvendelse.

Kravet om indberetning om opfølgning på magtanvendelse vil først og fremmest bevirke, at der sker en forbedret opfølgning på magtanvendelse. Via denne opfølgning kan det forventes, at der blandt forvaltning, ledelse og personale sker en styrkelse af bevidstheden om de alternativer, der er til magtanvendelse, hvilket igen logisk set vil kunne påvirke holdningen til magtanvendelse og bidrage til nytænkning i det pædagogiske arbejde.

De begrænsninger, der knytter sig til de enkelte magtanvendelsesforanstaltninger, hvor der er en positivliste over, hvilke foranstaltninger der kan iværksættes og under hvilke omstændigheder, vil forventeligt føre til en øget bevidsthed om magtanvendelse blandt personale og ledelse i forskellige botilbud, da der sker en indskrænkning af myndigheders og leverandørers handlerum. Denne bevidsthed vil ligesom den forbedrede opfølgning kunne styrke bevidstheden om alternativer til magtanvendelse samt ændre holdningen til, hvornår og hvordan sådanne foranstaltninger anvendes. En øget bevidsthed vil endvidere direkte kunne regulere de situationer, hvor magtanvendelse finder sted, via de begrænsninger for brugen af magt mv., der er i bestemmelserne. De begrænsninger, der ligger i SEL kap. 21 i forhold til magtanvendelse, vil ligeledes forventeligt påvirke karakteren af den magtanvendelse, der finder sted.

Informationen om bestemmelserne i SEL kap. 21 vil primært bidrage til en øget bevidsthed om magtanvendelse blandt forvaltninger, ledelse og personale, som igen vil kunne influere på holdningen til magtanvendelse mv. De dele af vejledningen, undervisningsmaterialet mv., der kan betegnes som selvstændige politikinstrument (information *som* politikinstrument), vil endvidere direkte kunne influere på holdningen til magtanvendelse og styrke bevidstheden om alternativerne hertil via den argumentation, der ligger i dette materiale. Hertil knytter sig naturligvis den forudsætning, at det relevante personale på myndigheds- og leverandørniveau bliver bekendt med materialet.

Sammenfattende viser programteorien for bestemmelserne om magtanvendelse mv. i SEL kap. 21 således, at de sandsynlige effekter ikke mindst skyldes en øget bevidsthed om magtanvendelse og den opfølgning, der finder sted i forlængelse af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Man kan argumentere for, at begrænsningerne i loven i sig selv vil begrænse og regulere magtanvendelsen samt styrke retssikkerheden. En forudsætning herfor er dog, at de, der arbejder med magtanvendelse, får styrket bevidstheden herom og derigennem ændrer holdning og adfærd.

Programteorien peger således på, at det evalueringsmæssigt er centralt at se på, om og hvordan opfølgning på magtanvendelse foretages, samt i hvilken udstrækning myndigheder og leverandører er blevet bevidste om magtanvendelse og har ændret holdning til det at bruge magt. Dette inkluderer

ikke kun, hvornår og under hvilke forudsætninger man anvender magt, men også hvad magt vil sige, og hvilke alternativer der er hertil.

3.7 Delkonklusion

Den juridiske analyse samt opstillingen af programteorien har illustreret en række centrale forudsætninger og problemstillinger i forhold til opfyldelsen af lovgivningens formål.

Disse punkter inddrages i den efterfølgende analyse af loven, dens implementering og effekter. Analysen vil her søge at identificere, hvad der kan betegnes som teorifejl hhv. implementeringsfejl. *Teorifejl* refererer til ud-sagn, som grundlæggende anfægter programteorien. Fx kan der være tale om valget af politikinstrument til at gøre noget ved det definerede problem – med andre ord den valgte programteori. *Implementeringsfejl* er omvendt den type fejl, der opstår i implementeringen af et givent politikinstrument, hvor barrierer og drivkræfter i rammebetingelserne påvirker instrumentet og skaber tilsigtede og utilsigtede effekter.

På baggrund af den juridiske analyse og opstillingen af programteorien vil en række forhold være af særlig interesse. Disse omfatter:

- Lovgivningens funktion som politikinstrument til at regulere og reducere magtanvendelse
- Forholdet mellem omsorgspligt og hensynet til den enkeltes selvbestemmelse
- Afvejningen af risiko for personskade og hensynet til den enkeltes selvbestemmelsesret
- Brugen af samtykkereglerne, herunder hvordan og i hvilket omfang der foretages en registrering af opnåede samtykke samt proceduren hvormed disse opnås.
- Graden af indberetninger og opfølgning og herunder de administrative udfordringer forbundet herved
- Forhold i forhold til opkvalificering og uddannelse af personale, som forestår indsatsen
- Omstilling af organisationskultur og faglig forståelse af at skabe de ønskede virkninger.

I sammenhæng med ovenstående vil evalueringen se på og vurdere i hvilket omfang de amtslige og kommunale myndigheder lever op til forpligtelser, der skal sikre overholdelsen af bestemmelserne samt bidrage til opnåelsen af ønskede effekter. Disse omfatter især tilsynspligten, registrerings- og indberetningspligten samt pligten til at følge op på magtanvendelse og udarbejde SEL § 111-handleplaner i forlængelse heraf.

Alt i alt kan man betegne ovenstående som forhold, der udgør en risiko for, at lovgivningen ikke opfylder de ønskede målsætninger. Hvorvidt dette så også reelt er tilfældet analyseres i de efterfølgende kapitler.

4. Magtanvendelse i socialt arbejde

I dette kapitel fokuserer vi på, hvordan reglerne om magtanvendelse anvendes i dagligdagen, og i hvilket omfang magtanvendelse registreres blandt leverandører og myndigheder. Dette gøres ved indledningsvis at se på, hvordan omfanget af magtanvendelse kan måles. Herefter ser vi nærmere på, hvem der udsættes for indgreb i selvbestemmelsesretten. Endelig ser vi på sagsbehandlingen i de sociale nævn.

4.1 Hvad er omfanget af magtanvendelse?

Som beskrevet i kapitel 3 er det i serviceloven bestemt, at alle situationer, hvor der opstår en magtanvendelse, skal registreres, ligesom man skal ansøge i en række situationer, før magt kan anvendes. Dette gælder både i de tilfælde, hvor man skal ansøge om tilladelser, og i de situationer, hvor der er en umiddelbar tilskyndelse til at anvende magt.

Hertil kommer, at lignende situationer, hvor borgeren har givet sit samtykke, *ikke* er at betegne som magtanvendelse, og der er derfor ikke et formelt krav om registrering. Imidlertid er borgernes mentale forudsætninger ensbetydende med, at karakteren af samtykket er af væsentlig betydning og bør derfor følge bestemte procedurer (jf. afsnit 3.3.4).

For at danne sig et samlet billede af omfanget af situationer, hvor personale blandt leverandører af sociale ydelser må forholde sig til lovligheden af en given handling, fx fastholdelse i en hygiejnesituation, vil antallet af samtykke samt registreringer af situationer, hvor der er foretaget magtanvendelse i landets kommuner og amter, give et samlet billede af omfanget af sådanne situationer.

Evalueringen viser dog, at en sådan kortlægning for nuværende ikke er mulig. Dette skyldes:

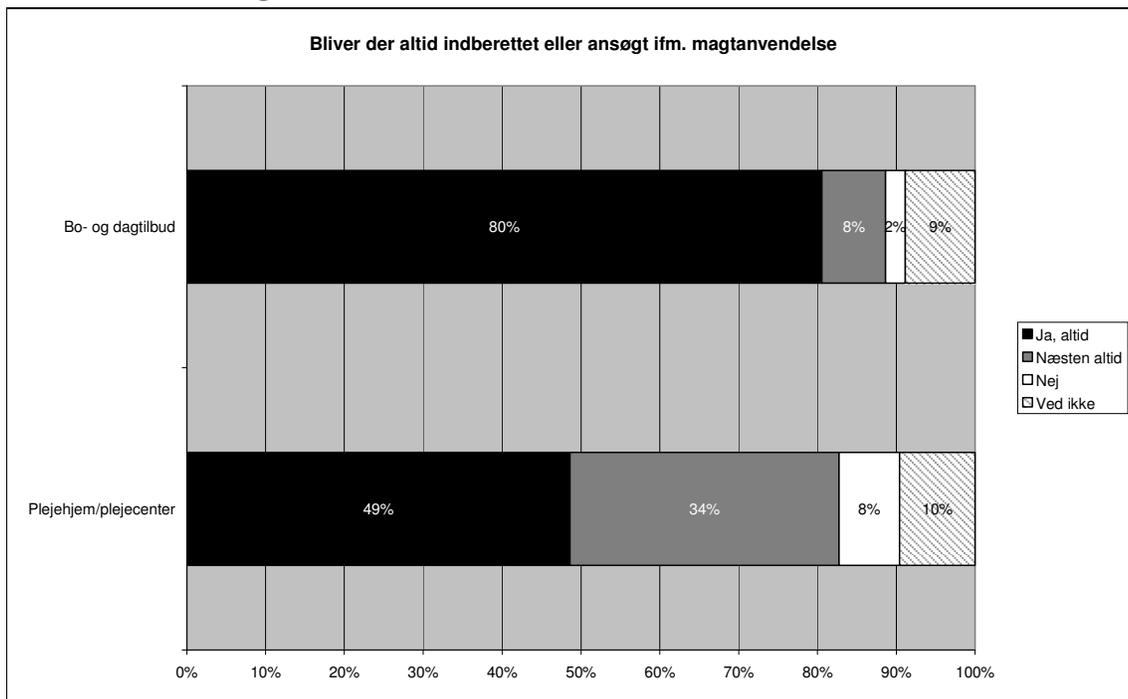
- Samtykke, og metoden - med hvilken samtykke er opnået - registreres ikke systematisk af myndigheder eller leverandører
- Ikke al magtanvendelse registreres og indberettes af leverandører til den ansvarlige myndighed
- Magtens karakter og omfang kan ikke præcist beskrives i sammenstillinger af ansøgninger og indberetninger.

Inden vi ser på indberetningerne og ansøgningerne, er det derfor vigtigt, at diskutere, i hvilket omfang disse data udgør en valid kilde.

4.1.1 Graden af registrering af magtanvendelse

Rambøll Management gennemførte casestudier på 20 tilbud. I mange tilfælde tilkendegav medarbejderne, at man ikke altid fik registreret alle de situationer, hvor anvendelse af magt fandt sted. I nedenstående tabel ses leverandørernes vurdering af, hvor ofte magtanvendelse indberettes.

Figur 4.1: Flertallet af leverandører angiver, at de indberetter og ansøger i forbindelse med magtanvendelse



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Ovenstående figur viser, at 80 % af dag- og botilbuddene angiver, at man altid indberetter, mens kun 49 % af plejhjem/plejecentrene angiver, at de altid indberetter.

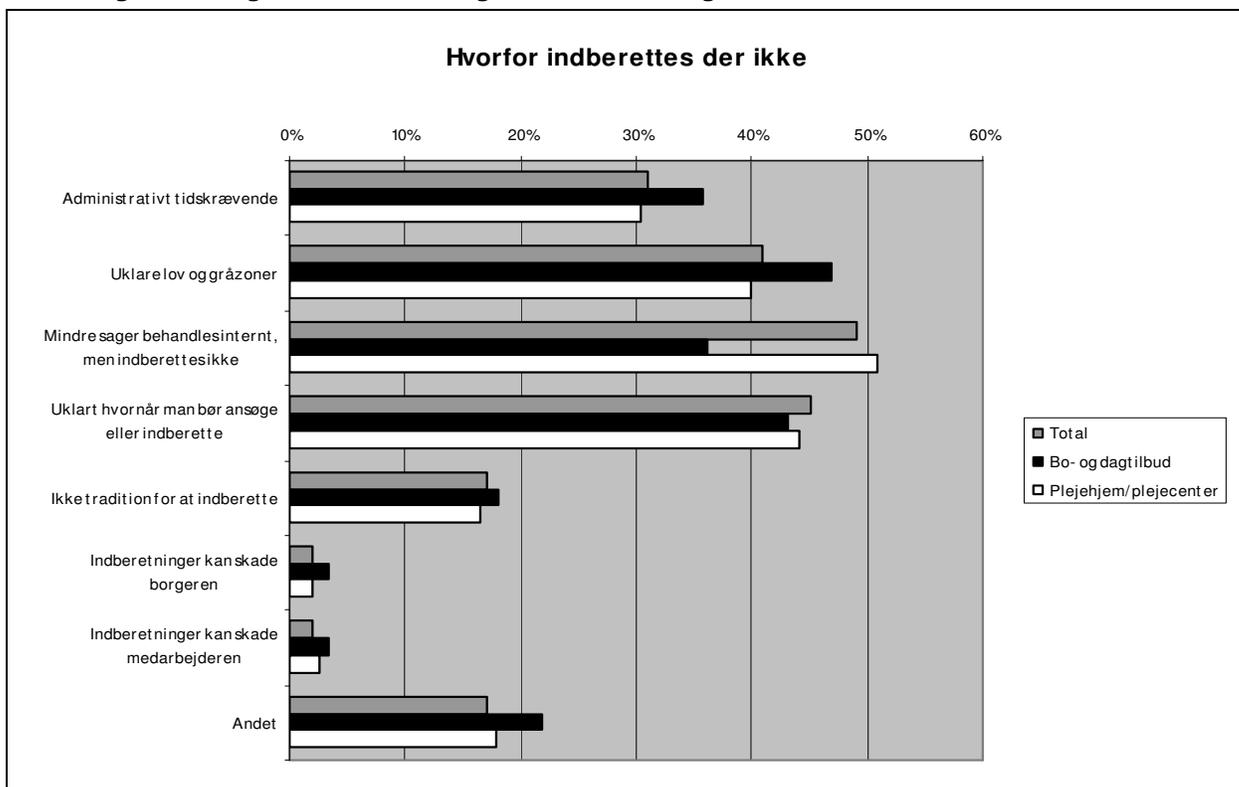
Boks 4-1: Indberetninger som redskab til at få flere ressourcer

En leder på et botilbud beskriver, at indberetningskulturen har en politisk side, fx at mange indberetninger medvirker til at opretholde en høj normering. Lederen beskriver, at hvis man indberetter mange sager, så kan dette påvirke tilbuddets normering. På den måde kan tilbuddet bevidst foretage mange indberetninger for at sikre, at man ikke fratages personale.

Ovenstående boks illustrerer et eksempel på et botilbud, hvor indberetningskulturen har en politisk side. Det skal dog pointeres, at eksemplet på ingen måde er repræsentativt, og det således kun blev fremhævet i ét caseinterview.

Ser vi på forklaringerne på, hvorfor der ikke indberettes, tegner der sig følgende billede:

Figur 4.2: Begrundelser for manglende indberetninger



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Som Figur 4.2 viser, er de primære begrundelser for ikke altid at indberette, at man opfatter det som administrativt tidskrævende, at loven er uklar, at man ikke indberetter mindre sager, og det opleves som uklart, hvornår man skal ansøge og indberette. Leverandørerne angiver til gengæld ikke, at det kan skade medarbejder eller borger i mere en 2-3 % af tilfældene.

Boks 4-2: Mindre sager indberettes ikke – men det er dem, der kan undgås

Personalet på en institution for udviklingshæmmede fortæller, at det sker, at man ikke indberetter de små sager, såsom når der bruges magt til at føre en bruger ud på toilettet mv. Personalet problematiserer selv dette, da det netop er de små dagligdags tilfælde af magtanvendelse, man kan og skal undgå. Alle større tilfælde af magtanvendelse indberettes, men her er der ofte tale om mere usædvanlige sager, hvor det er svært at se, hvordan magtanvendelse kunne være undgået.

Der er således grund til at antage, at det samlede antal indberetninger ikke fuldt ud dækker det faktiske omfang af magtanvendelse. Der er således en række eksempler på, at personalet så at sige, inden for den specifikke, professionelle og institutionelle kontekst, selv trækker linjer for, hvad der er "bagateller", og hvad der er indberetningspligtige foranstaltninger. Lovgivningen kan i mange tilfælde siges at være et opgør mellem eksisterende traditioner og værdier på den givne institution og lovgivningens ret "håndfaste" krav om indberetninger af magtanvendelse. Med andre ord er der et "mørketal" i forhold til det reelle omfang af situationer, hvor magt anvendes.

Interview med ledere og medarbejdere på tilbuddene tyder endvidere på, at der kan være variation mellem tilbuddene med hensyn til, hvor systematisk man registrerer. Derfor er det vanskeligt at udlede, hvorvidt tilbuddet anvender mere eller mindre magt end øvrige tilbud. På den ene side kan et tilbud med mange sager være et tilbud, der har en meget høj registreringsgrad, men i praksis ikke har mere magtanvendelse end andre tilbud. På den anden side kan det være udtryk for, at det er et tilbud, der har betydeligt mere magtanvendelse end andre tilbud.

I den tidligere gennemførte evaluering af magtanvendelsesområdet fra 2002 nåede man frem til en tilsvarende konklusion, da man konstaterede, at der var relativt få sager i de kommunale myndigheder²⁴.

Fokus på balancen mellem omsorg og magt kan derfor ikke reduceres til antallet af registreringer. Det er vigtigt at holde sig dette for øje i den videre analyse. Der er endvidere en række usikkerheder forbundet med data, jf. nedenstående boks:

Boks 4-3: Kvaliteten af data indsamlet fra spørgeskemaundersøgelsen

De indsamlede data om omfanget af magtanvendelse fra de to spørgeskemaundersøgelser er behæftet med en vis usikkerhed. Især mange leverandører har haft vanskeligt ved at udfylde oplysningerne til spørgeskemaerne korrekt, hvilket gør, at datavaliditeten er noget lavere end ønskeligt.

De største fejlkilder er følgende:

Manglende systematisk registrering

Mange leverandører har *ikke præcise opgørelser* af antallet af indberetninger og ansøgninger, og hvor mange personer det drejer sig om. Dette ses i data, da der ofte mangler sammenhænge mellem antallet af indberetninger/ansøgninger og antal personer.

Usikkerhed om terminologi

I spørgeskemaundersøgelserne spørges til antallet af både indberetninger og ansøgninger. Dette er *fortolket forskelligt af respondenterne*. Nogle har angivet antal indberetninger (fx i hygiejnesager), som det samlede tal med godkendte og ikke-godkendte ansøgninger som underkategorier, mens andre ikke bruger kategorien som en samlekategori. For at tage højde for dette er data gennemgået for at sikre et ensartet sammenligningsgrundlag på tværs af myndigheder og leverandører.

²⁴ Se Socialministeriet (2002) "Evaluering af bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten", udarbejdet af Paula Helth Rådgivning, side 15.

Udgangspunktet for beregningerne i de efterfølgende afsnit er derfor baseret på "antal sager", hvilket tager højde for de forskellige måder at indberette på i spørgeskemaerne på.

Manglende tidsserier

Antallet af besvarelser er svingende i de forskellige kategorier. Fx har flere myndigheder besvaret oplysningerne for 2005 end for 2004, 2003 og 2002. Dette giver vanskeligheder i sammenligningen over tid, da det er svært at isolere effekten af færre besvarelser fra den faktiske udvikling i antallet af sager.

Usikkerhed om typen af funktionsnedsættelse

De enkelte tilbud *har ikke indberettet præcise målgruppebeskrivelser*, hvilket gør det svært at give et konkret billede af, fx hvilke konkrete grupper handicappede der omfattes af magtanvendelse. Konklusionerne vedr. målgrupper har derfor en relativt overordnet karakter, da data ikke giver mulighed for en præcis opgørelse af de enkelte målgrupper.

Med disse forbehold vender vi blikket mod de registreringer, der fremgår af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser.

4.1.2 Den registrerede magtanvendelse

I dette afsnit analyseres de oplysninger, som fremgår af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser til myndigheder og leverandører.

Indledningsvis ser vi på antallet af indberetninger i de kommunale og amtskommunale myndigheder.

I nedenstående tabel ses en oversigt over antallet af de forskellige typer magtanvendelsessager fordelt på kommunale og amtskommunale myndigheder. Tallene er opregnet til landsplan, jf. metoden beskrevet i nedenstående boks. Tabellen viser, at de amtslige myndigheder har langt flere indberetninger end de kommunale myndigheder, og den kommunale andel af de samlede indberetninger/ansøgninger er således 40 %. Denne forskel skyldes dog særligt en stor diskrepans i antallet af indberetninger af fastholdelse (§ 109 b, stk. 1). Her har amterne indberettet godt 5.000 sager, mens kommunerne blot har indberettet godt 1.000 sager.

Tabel 4.1: Antal indberetninger og ansøgninger i kommunale og amtskommunale myndigheder i 2005²⁵

	Amt	Kommune	Kommunal andel
Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer efter SEL § 109 a, stk. 1	66	1.073	0,94
Anvendelse af særlige døråbnere efter SEL § 109 a, stk. 2	16	94	0,85
Fastholdelse efter SEL § 109 b, stk. 1	5.088	1073	0,17
Fastholdelse i hygiejnesituationer efter SEL § 109 b, stk. 2	51	897	0,95
Tilbageholdelse i boligen efter SEL § 109 c	20	172	0,90
Brugen af beskyttelsesmidler efter SEL § 109 d	375	668	0,64
Ulovlig magtanvendelse i forhold til service-lovens regler	668	278	0,29
Antal sager i alt	6.283	4.256	0,40

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

På en række af de andre magtanvendelsestyper er den kommunale andel af sager dog meget større. Det drejer sig bl.a. om fastholdelse i hygiejnesituationer (§ 109 b, stk. 2) og anvendelse af alarm- og pejlesystemer, hvor den kommunale andel af ansøgninger er omkring 90 %. Ser vi på antallet af ulovlige magtanvendelser, angiver amterne 668 sager, mens kommunerne angiver 278. De ulovlige magtanvendelser vedrører bl.a. situationer med vold, nødværge og ubegrundet brug af magt i hygiejnesituationer.

Ovenstående tabel baserer sig på de kommunale og amtskommunale myndigheder, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen. For at få et billede af, hvor meget dette svarer til på landsplan, har vi forholdt tallene til andelen af kommunale og amtskommunale myndigheder, der har besvaret skemaet. På den måde kan vi beskrive, hvor mange sager pr. 10.000 indbyggere resultaterne svarer til.

Som tabel 4.2 illustrerer, havde kommunerne i gennemsnit 3,8 sager pr. 10.000 indbyggere, mens et amt havde 13,8 sager i gennemsnit pr. 10.000 indbyggere. Tallene dækker dog over en betydelig variation mellem især kommunerne.

²⁵ I rapporten har vi valgt generelt ikke at sammenholde indberetningsdata med den tidligere evalueringsrapport foretaget af Paula Helth Rådgivning. Dette skyldes, at det kvantitative data fra denne undersøgelse er baseret på en relativt lille stikprøve.

Tabel 4.2: Antallet af sager pr. 10.000 indbyggere i 2005

	Amt	Kommune
Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer efter SEL § 109 a, stk. 1	0,1	0,9
Anvendelse af særlige døråbnere efter SEL § 109 a, stk. 2	0,0	0,1
Fastholdelse efter SEL § 109 b, stk. 1	11,3	0,8
Fastholdelse i hygiejnesituationer efter SEL § 109 b, stk. 2	0,1	1,0
Tilbageholdelse i boligen efter SEL § 109 c	0,0	0,1
Brugen af beskyttelsesmidler efter SEL § 109 d	1,0	0,4
Ulovlig magtanvendelse i forhold til service-lovens regler	1,2	0,5
Antal sager i alt	13,8	3,8

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

I tråd hermed angiver 42 kommunale myndigheder (36 % af de kommunale respondenter) ingen ansøgninger eller indberetninger overhovedet i 2005. Blandt disse kommuner er både mindre og større kommuner. Således er der tre kommuner med over 30.000 indbyggere, 5 med mellem 20-30.000 indbyggere, 8 kommuner med mellem 10-20.000 indbyggere og 26 kommuner med under 10.000 indbyggere. I modsatte ende finder vi kommuner med over 30 indberetninger og ansøgninger pr. 10.000 indbyggere i 2005. Tallene indikerer således en betydelig variation i indberetningspraksis og/eller omfanget af magtanvendelse mellem de kommunale myndigheder.

Blandt amterne er der ligeledes betydelig variation. Således svinger antallet af indberetninger og ansøgninger fra 28 pr. 10.000 indbygger til 2,7 pr. 10.000 indbyggere. Tallene indikerer således også en betydelig variation i indberetningspraksis og/eller omfanget af magtanvendelse mellem amterne.

Boks 4-4: Metode til at opregne tallene til landsplan samt at opgøre antallet af sager pr. 10.000 indbyggere

For at tage højde for, at ikke alle myndigheder har besvaret spørgeskemaet, er de indkomne tal skaleret til landsplan. Skalering vil sige, at de eksisterende tal regnes op til landsplan ved at antage, at manglende besvarelser svarer til gennemsnittet for de eksisterende besvarelser. Til den konkrete skalering er det derfor nødvendigt at finde ud af, hvilken andel de eksisterende besvarelser udgør af den samlede mængde. Som kriterier for skaleringen anvendes andelen af indbyggere i de amter/kommuner der har besvaret skemaet i forhold til indbyggere i hele landet (foretaget særskilt for amter og kommuner).

De skalerede data er på ingen måde udtryk for meget præcise tal. Der er en række usikkerheder forbundet med dem. Særligt er følgende usikkerheder markante:

- Ikke alle har præcise opgørelser af data, hvilket gør, at de opsummerede tal i nogen grad baserer sig på skøn

- Kriterierne for skaleringen kan skævvride, hvis de ikke reelt er dækkende for variationen i populationen.

Af disse årsager skal tallene tages med visse forbehold. Det er dog Rambøll Managements vurdering, at de overordnede størrelsesforhold i tallene er rimeligt pålidelige.

Opgørelsen af sager pr. 10.000 indbyggere baserer sig på de kommunale og amtskommunale myndigheder, der har indsendt spørgeskemaet. De samlede antal sager er derfor delt med den befolkningsandel af henholdsvis kommuner og amter, der har besvaret skemaet.

Ovennævnte usikkerheder er ligeledes gældende for data pr. 10.000 indbyggere.

Det er ikke Rambøll Managements vurdering, at de store forskelle i antallet af indberetninger og ansøgninger mellem kommunale myndigheder er udtryk for lige så store forskelle med målgruppen (primært demente). Forskellene understreger snarere markante forskelle i indberetningspraksis.

I de kvalitative interview er det blevet diskuteret, hvor meget magtanvendelsesreglerne fylder i hverdagen. Generelt er indtrykket for interviewede socialudvalgsformænd og socialdirektører, at magtanvendelsesområdet ikke fylder særligt meget. Mange af de kommunale myndigheder har meget få sager, og det er en relativt lille del af arbejdet. Dog er det karakteristisk, at kommunernes demenskoordinatorer har meget fokus på området, og her fylder magtanvendelse en væsentlig del af arbejdet.

Omkring 85 % af kommunerne angiver dog, at de bruger under et halvt årsværk på magtanvendelsesområdet på myndighedsniveau. Omkring 80 % af amterne angiver derimod, at de bruger over et halvt årsværk på magtanvendelse på myndighedsniveau.

I de amtskommunale myndigheder er billedet mere blandet. Nogle udvalgsformænd og socialdirektører angiver, at området fylder meget både politisk og hos ledelsen, mens andre angiver, at der ikke er den store politiske og ledelsesmæssige fokus på området. For medarbejderne på tilbuddene er der dog ingen tvivl om, at magtanvendelse fylder meget i hverdagen.

Vender vi blikket mod medarbejdernes vurdering af, hvor meget magtanvendelsesområdet fylder, så er billedet, at det er en fast del af de daglige overvejelser. Flere respondenter angiver, at der er rigtig mange situationer hver dag, hvor magtanvendelse potentielt kan opstå. Derfor er bevidstheden om grænserne for, hvordan medarbejderne må håndtere brugeren tæt knyttet til magtanvendelsesreglerne. Lovgivningen er således med til at sætte rammerne for arbejdet med brugerne, da det er med til at angive, hvordan man skal løse problemerne. Også i forhold til medarbejderne er der dog forskel på, hvilke typer tilbud vi taler om. Medarbejderne i de amtslige tilbud har reglerne tættere inde på livet, og her fylder området mere end i de kommunale tilbud til ældre og demente. Dette skyldes bl.a. at de amtslige tilbud oftere har en målgruppe med mere betydelig nedsat funktionsevne, hvor magtanvendelse hyppigere vil kunne opstå, end de kommunale tilbud.

4.1.3 *Vanskeligheder i arbejdet med magtanvendelsesreglerne*

I casestudierne er der spurgt til, hvilke dele af lovgivningen der er vanskelige at arbejde med i dagligdagen.

Generelt beskriver personalet, at arbejdet med denne type borgere stiller store krav til pædagogik og indstilling til arbejdet. Det kan være vanskeligt at acceptere borgernes selvbestemmelse i situationer, hvor borgeren opfører sig "upassende", fx under spisning. En række af borgerne opfører sig efter andre normer end personalets egne, og flere beskriver det derfor som en daglig udfordring at acceptere alt, der ikke direkte er til skade for borgeren selv eller andre. Flere demenskoordinatorer i de gennemførte casebesøg fremhæver, at det er vanskeligt at få personalet til at acceptere lovgivningens grænser. En demenskoordinator forklarer, at hun mange gange har måttet forklare plejepersonalet, at de ældre har ret til at bestemme selv, og at "det faktisk er ulovligt at bestemme over dem, medmindre de er til skade for sig selv eller andre".

Boks 4-5: Når personalets normer ikke stemmer overens med lovgivningen

En demenskoordinator beretter, at hun har vanskeligt ved at forklare natpersonalet, at de ikke må skifte borgernes bleer inden vagtskiftet.

Demenskoordinatoren beskriver, at personalet helst vil "efterlade stuen i ordentlig stand", når den overgår til dagpersonalet. Dette vil imidlertid kræve, at alles bleer er skiftet ved vagtskifte, og dette kan ofte ikke lade sig gøre, da borgerne ikke altid ønsker det. Denne situation illustrerer dilemmaet mellem personalets faglige standarder for kvalitet og orden i plejen og de grænser, som magtanvendelsesreglerne sætter.

En anden udfordring knytter sig til balancen mellem omsorg og magt. I en række situationer bliver personalet stillet over for dilemmaet om, hvornår de skal gribe ind over for borgeren. En respondent beskriver, at "der potentielt er 1.000 magtanvendelsessituationer om dagen", og det derfor er en daglig afvejning, hvornår man skal gribe ind. Særligt hygiejnereglerne giver vanskeligheder. Flere respondenter fremhæver, at de opfatter grænsen for personskaade som for hård, da det kræver relativt alvorlige personskader, før man må anvende hygiejnereglerne.

Boks 4-6: "Ulovligt tilladte sager"

Flere steder rapporteres der om problemer ift. borgere, der egentlig gerne vil op af sengen, men ikke ved hjælp af lift. Liftten er imidlertid den eneste måde at få dem op på, hvis man ikke skal bryde arbejdsmiljøloven, men at bruge liftten indebærer magtanvendelse.

Borgerne protesterer, når det sker, men er glade for at komme op af sengen, når de først er oppe. Hvis man ikke bruger magt eller ulovlige arbejdsstillinger, må de blive liggende i sengen. Der er ikke i lovgivningen retningslinjer for disse situationer. Det er forskelligt, hvordan man håndterer disse sager. Et sted rapporterer en demenskoordinator, at man tager dem op af sengen vha. lift, trods protester – hun omtaler det som de 'ulovligt tilladte sager'.

En tredje udfordring knytter sig til de modsatrettede hensyn, som personalet dagligt må balancere imellem. Ofte kan medarbejderen bliver presset fra

flere sider med forskellige hensyn. Pårørende kan fx efterspørge mere magtanvendelse for at sikre omsorg for borgeren, myndigheden kan stille krav om, at alle sager skal registreres, og samtidig er der en masse praktiske ting, der skal løses inden for kort tid i løbet af dagen. I de kvalitative interview blev det fremhævet, at frontpersonalet derfor ofte står i et krydspres mellem forskellige hensyn, og det kan være vanskeligt at finde den rette afvejning mellem disse forskellige hensyn. Respondenterne oplever også et pres i forhold til uklarheder mellem forskellige lovgivninger.

I casekommuner og -amter blev det fremhævet, at der eksisterer uklarheder i forhold til sammenhængen mellem magtanvendelsesreglerne og sundhedslovgivningen. Mange leverandører har oplevet vanskeligheder i forbindelse med fx indlæggelser og medicinindtag, og generelt beskrives det som vanskeligt at finde sammenhængen mellem de to regelsæt.

En fjerde udfordring knytter sig til prioriteringen af individet i forhold til fællesskabet. I visse situationer kan sikringen af den enkeltes rettigheder gå ud over de andre brugere af tilbuddet. I de kvalitative interview beskriver flere, at man kan komme ud i situationer, hvor man, for at beskytte den enkeltes ret til selvbestemmelse, reelt begrænser andres ret til at vælge selv. De modsatte situationer kan også opstå, hvor anvendelsen af magt over for en borger reelt også begrænser de andre borgeres handlefrihed. Et eksempel på dette er de såkaldte ringemåtter, der registrerer alle borgeres adfærd – også dem der reelt ikke har behov for at blive kontrolleret.

Boks 4-7: Når normalisering og mindskelse af magt ikke går hånd i hånd

I et interview blev det fremhævet, at målet om normalisering af handikap til tider kom i konflikt med magtanvendelsesreglerne. I den pågældende myndighed havde man etableret boliger efter almenboligloven til psykisk udviklingshæmmede. De friere omgivelser medførte, at borgerne frit kunne bevæge sig fra bolig til bolig og besøge hinanden. En af beboerne havde fået for vane at urinere i de andre beboeres køleskabe, således at de andre beboeres mad måtte smides ud. Som en konsekvens oplevede man, at madbudgettet steg eksplosivt, samtidig med at pårørende til de øvrige beboere udtrykte stærk utilfredshed med tingenes tilstand. Da problemstillingen ikke lige kunne løses inden for lovgivningens ramme, valgte myndigheden at sætte en lås for alle beboernes køleskabe. Denne praktiske foranstaltning blev oplevet som nødvendig for at få dagligdagen til at fungere.

4.2 På hvilke borgere?

Hvor er magtanvendelse mest udbredt, og hvilke typer borgere anvendes magt oftest på? For at afdække disse spørgsmål har vi bedt leverandører om at indberette, hvor mange sager de har, og hvor mange personer de sager vedrører. I nedenstående tabel ses resultatet af besvarelserne:

Tabel 4.3: Antal af sager pr. person

	Antal sager	Antal personer	Sager pr. person
Alarm- og pejlesystemer	309	309	1,00
Særlige døråbnere	67	64	1,05
Fastholdelse	4131	1949	2,12
Fastholdelse i hygiejnesituationer	630	541	1,16
Tilbageholdelse i boligen	144	144	1,00
Brug af beskyttelsesmidler	199	199	1,00
I alt	5480	3206	1,71

Note: De kursiverede tal er justeret efter antallet af besvarelser i de enkelte kategorier.

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Som det fremgår af Tabel 4.3, er antallet af sager noget højere end antallet af personer, hvilket indikerer, at der ofte er flere sager på de samme personer. Det er dog særligt i fastholdelsessager (§ 109 b, stk. 1), at det ofte er flere sager på samme person. Her er der således 2,1 sager pr. person i gennemsnit.

I interview med såvel myndigheder som leverandører blev det ofte fremhævet, at magtanvendelse omfatter relativt få personer med mange sager på hver. Disse opfattelser synes ikke velunderbygget i spørgeskemaundersøgelsen, da der her tegner sig et billede af, at der ofte kun er én sag pr. person. Imidlertid kan datasættet ikke tage højde for, hvorvidt samme personer kan være omfattet af flere forskellige typer af magtanvendelse.

Tabel 4.4: Antallet af sager fordelt på målgrupper²⁶

	Tilbud til ældre og demente	Tilbud til voksne med handicap
Alarm- og pejlesystemer	234	75
Særlige døråbnere	27	40
Fastholdelse	104	4.027
Fastholdelse i hygiejnesituationer	286	344
Tilbageholdelse i boligen	67	77
Brug af beskyttelsesmidler	115	84
I alt	833	4.647

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Ovenstående tabel viser, at magt hyppigst anvendes over for voksne med psykisk nedsat funktionsevne. Alarm- og pejlesystemer og brugen af beskyttelsesmidler anvendes hyppigere over for demente end over for voksenhandicappede. Til gengæld er fastholdelse markant mere udbredt for handicapgruppen end i tilbud til demente. Leverandørernes besvarelser giver ikke mulighed for at give en mere præcis beskrivelse af sammenhængen mellem

²⁶ Opdelingen på målgrupper baserer sig på, hvilken type tilbud der er tale om. I bilag C, tabel 1 illustreres det, at plejehjem og plejecentre hovedsageligt er tilbud til ældre og demente, mens bo- og dagtilbud hovedsageligt er tilbud til voksenhandicapgruppen.

mere specifikke typer af nedsat funktionsevne og karakteren af magtanvendelse.

4.2.1 *Hvornår opstår magtanvendelse?*

I de gennemførte kvalitative interview er der spurgt til, i hvilke situationer magtanvendelse opstår.

Fra de gennemførte interview tegner der sig et billede af, at magtanvendelse hyppigst opstår i omstillingssituationer, hvor der sker store forandringer på tilbuddene, eller i situationer, hvor der er mange vikarer på tilbuddene. En række respondenter angiver også, at der oftere sker magtanvendelse på nye beboere, end på beboere der har været længe på tilbuddene.

Som årsager til dette angiver en række interviewede medarbejdere og ledere, at man skal lære den enkelte beboer at kende, før man kan undgå magtanvendelse. Det tager tid at tolke den enkeltes signaler, særligt for borgere uden et egentligt sprog. De medarbejdere, der kender borgeren godt, har ofte en god forståelse af, hvad borgerens signaler betyder, hvilket gør, at mange potentielle magtanvendelsessituationer kan undgås. Ved store omstillinger og mange nye beboere bliver det vanskeligt for både brugere og medarbejdere at kunne opnå den kontakt og tryghed, der sikrer, at magtanvendelse ofte kan undgås.

Fleksibilitet i arbejdsplanlægningen nævnes også som essentielt i forhold til at undgå magtanvendelse, idet man har mulighed for at vende tilbage til en bruger, der i første omgang nægter fx at gå i bad. Derfor vil der opstå mere magtanvendelse i situationer, hvor der ikke er rum for at udvise denne fleksibilitet, eller hvor personalet ikke er klar over, at magtanvendelse i forhold til den enkelte bruger kan undgås på denne måde.

Boks 4-8: Fleksibel tidsplan kan forebygge magtanvendelse

Personalet på et bosted for demente i en mindre kommune fortæller, at fleksibilitet i forhold til, hvornår beboere skal i bad mv., har meget stor betydning for at undgå magt. Det sker ofte, at beboerne ikke frivilligt vil i bad, når personalet første gang prøver, men senere samme dag eller næste dag vil de gerne. Her er det vigtigt, at personalet kan være fleksibelt i forhold til, hvornår den personlige hygiejne hos de ældre udføres. En leder på et plejehjem udtaler netop om at undgå magtanvendelse i forbindelse med badesituationen, at "det handler om at være lidt snu, eller kald det pædagogisk!". Her spiller uddannelse, erfaring og frem for alt kendskab til den enkelte bruger en helt afgørende rolle.

Boks 4-9: Rummets indretning kan forebygge magtanvendelse

En socialudvalgsformand i et amt beretter, at et tilbud havde mange fastholdelsessager på enkelte borgere. Personalet fandt frem til, at lokalernes indretning var med til at presse borgerne ind i situationer, hvor de "slog fra sig". Ved at skabe mere plads til den enkelte borger og ved at flytte om i lokalet, lykkedes det for tilbuddet at reducere antallet af sager betydeligt. Efter denne erfaring var amtet begyndt at tænke meget konkret over, hvordan den fysiske indretning af lokaler enten kunne medvirke eller modvirke til situationer, hvor magtanvendelse opstår.

Hvornår en situation opfattes som magtanvendelse afhænger af, hvordan samtykkebegrebet opfattes og anvendes. Som angivet i kapitel 3, defineres en magtanvendelsessituation som en situation, hvor der ikke er opnået samtykke fra borgeren. Antallet af magtanvendelsessituationer hænger derfor meget direkte sammen med, hvordan man tolker samtykke. For en del af de berørte borgere er det vanskeligt at få et eksplicit samtykke, da de måske ikke har sprog eller har vanskeligt ved at udtrykke sig direkte. Derfor bliver det vigtigt for leverandørerne at have en klar procedure for at sikre, at der opnås samtykke fra borgene. I Tabel 4.5 ses en oversigt over, hvilke procedurer for samtykke leverandørerne anvender.

Tabel 4.5: Hvordan sikres det, at der er opnået samtykke?

	Antal	Procent
Der er flere personer fra personalet til stede, når der opnås samtykke	291	40,4%
Der er pårørende til stede, når der opnås samtykke	263	36,5%
Samtykke dokumenteres i journal/kardex etc.	409	56,7%
Foranstaltningen aflyses, selvom der er givet samtykke, hvis bruger aktivt protesterer fysisk eller verbalt	162	22,5%
Andet	133	18,4%
Ved ikke	112	15,5%
Total	721	100%

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Som det fremgår af Tabel 4.5, angiver 40 %, at der er flere personer til stede, når der gives samtykke. Næsten 57 % angiver, at samtykke dokumenteres i journaler eller kardex. Blandt de 18 %, der angiver "andet", uddybes det bl.a., at reglerne ikke er relevante for tilbuddet, at man ikke har haft nogen sager, at demenskoordinatoren er til stede, og at pårørende sikrer accepten. Hele 15,5 % angiver, at de ikke ved, hvordan samtykke opnås. Dette er et overraskende højt tal, da det må forventes, at langt de fleste leverandører må stå i situationer, hvor der er behov for at dokumentere samtykke.

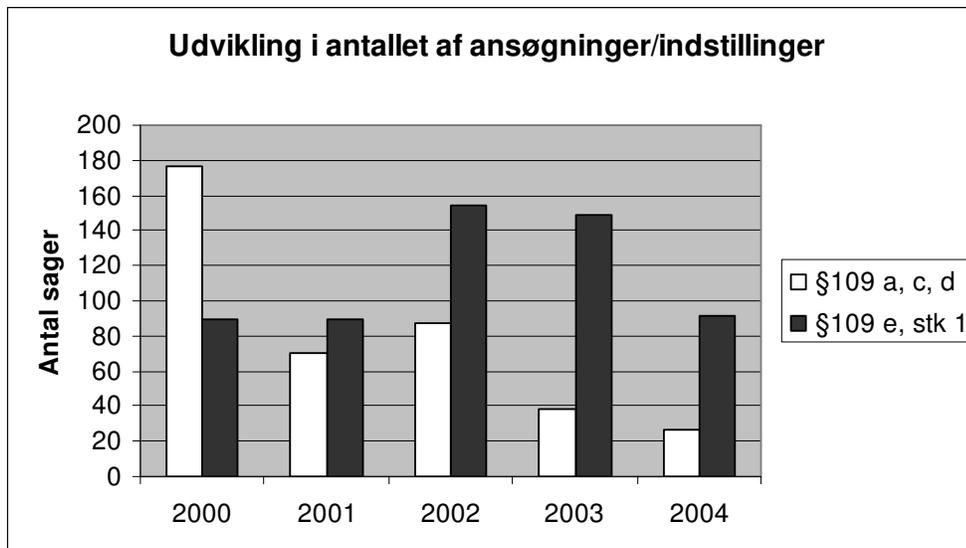
4.3 Praksis hos de sociale nævn

De sociale nævn skal godkende ansøgninger om magtanvendelse i henhold til §§ 109 a, c og d og er desuden første instans for behandling af (amts)kommunernes indstilling om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter § 109 e, stk. 1. I dette afsnit vil vi først gennemgå udviklingen i antallet af sager fra 2000-2004, dernæst se nærmere på sagernes fordeling og afgørelse i 2004 og til sidst vil kvaliteten af ansøgningerne blive behandlet. I bilag B er der yderligere detaljer om socialnævnenes praksis.

Udvikling i antallet af sager 2000-2004

§§ 109 a, c og d indeholder fire former for magtanvendelse, alarm- og pejlesystemer, særlige døråbnere, tilbageholdelse i boligen og brug af særlige beskyttelsesmidler. I grafen nedenfor ses udviklingen i ansøgninger om disse fire magtanvendelsesformer under ét, sammenlignet med udviklingen i antallet af indstillinger om optagelse i særlige botilbud uden samtykke.

Figur 4.3: Udvikling i antallet af sager 2000-2004



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt de sociale nævn, oktober 2005.

Man ser, at antallet af ansøgninger til de sociale nævn er faldet ganske markant, således at der i 2004 kun var 27, mens antallet af indstillinger om optagelse i særlige botilbud har udviklet sig ganske anderledes, og efter et par år med rigtig mange indstillinger nu igen er nede på niveauet fra 2000 og 2001 med ca. 90 om året. Sammenligner vi antallet af sager med de indberetninger, som de (amts)kommunale myndigheder modtager, er der tale om relativt få sager, der behandles i de sociale nævn.

Afgørelser af sager i 2004

De sociale nævn behandlede i alt 119 sager i 2004. Nedenfor ses en oversigt over, hvordan de fordeler sig på de 15 socialnævn. Der er stor variation mellem nævnene, fra Bornholm, der slet ikke har nogen sager, til Nordjyllands amt, der har haft 23. Langt hovedparten af sagerne vedrører optagelse i særligt botilbud uden samtykke.

Tabel 4.6: Sager om magtanvendelse, jf. servicelovens § 109 i 2004

	Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer (§ 109 a, stk. 1)	Anvendelse af særlige døråbnere (§ 109 a, stk. 2)	Tilbageholdelse i boligen (§ 109 c)	Anvendelse af beskyttelsesmidler (§ 109 d)	Optagelse i særligt botilbud uden samtykke (§ 109 e, stk. 1)	I alt
Den Sociale Sikringsstyrelse**					12	12
Århus					4	4
Sønderjylland					3	3
Fyn			2		5	7
Frederiksborg	1				12	13
Ringkjøbing	1*		1*		5	7
Vejle	1		3*	1	10	15
Ribe					11	11
Bornholm						0
Roskilde					3	3
Vestsjælland				2	3	5
Nordjylland	3	6*		4	10	23
Viborg					1	1
Storstrøm	1				6	7
København				1	7	8
I alt	7	6	6	8	92	119

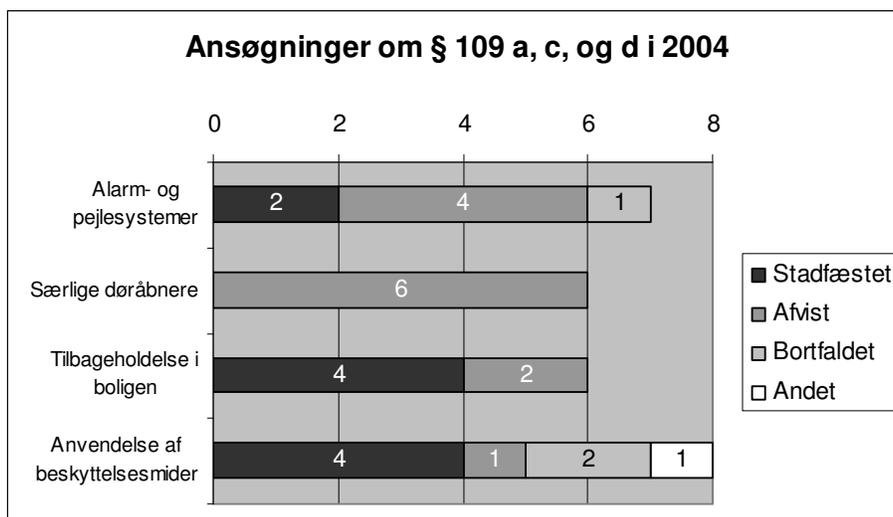
* I disse sager er der ansøgt om godkendelse af en foranstaltning, efter at den er sat i værk, jf. SEL § 19 f, stk. 4

** Den Sociale Sikringsstyrelse fungerer som Socialnævn for Københavns og Frederiksberg kommuner.
Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt de sociale nævn, oktober 2005.

Ser man nærmere på tallene fra 2004, ses det, at de 27 ansøgninger inden for §§ 109 a, c og d fordeler sig forholdsvis ligeligt mellem de fire magtanvendelsesformer, mens mønstret for stadfæstelser og afvisninger er noget anderledes. Det skal dog understreges, at der er tale om meget små tal. Således stammer samtlige ansøgninger om brug af særlige døråbnere, som alle blev afvist, fra Nordjyllands amt, der også stod for tre afviste ansøgninger om brug af alarm- og pejlesystemer. Forskellen i antal sager i de sociale nævn tyder på, at der er forskellige opfattelser af, hvilke sager der skal behandles i det sociale nævn mellem de (amts)kommunale myndigheder.

Ser man bort fra de ni afviste sager fra Nordjyllands amt, der alle omhandlede demente, fordeler ansøgningerne sig nogenlunde ligeligt mellem psykisk handicappede og demente, men tallene er for små til at drage generelle konklusioner.

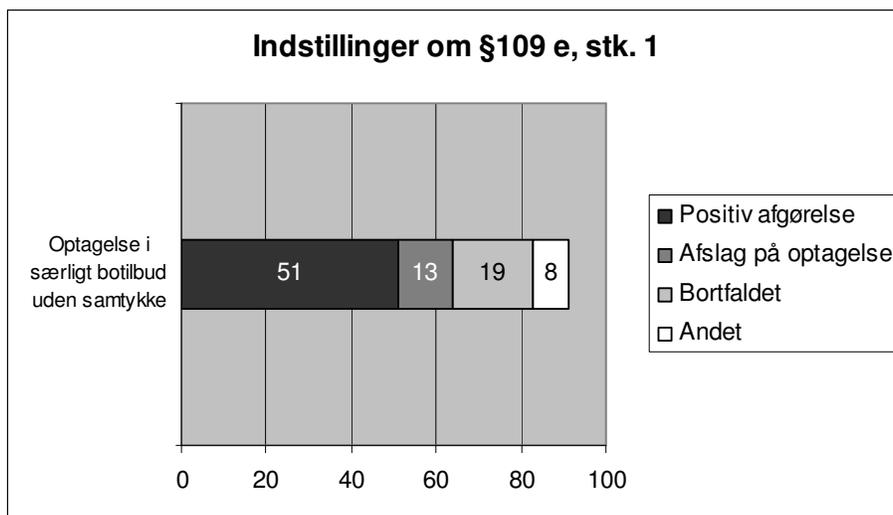
Figur 4.4: Ansøgninger om magtanvendelse, jf. SEL §§ 109 a, c og d i 2004



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt de sociale nævn, oktober 2005.

Der er væsentligt flere sager om optagelse i botilbud uden samtykke. Af de 91 sager godkendes godt halvdelen (51) af indstillingerne, 13 er blevet afvist, mens et betydeligt antal (19) bortfalder. 2/3 af indstillingerne handler om demente, knap 1/3 om psykisk handicappede, mens en mindre del omhandler personer med anden funktionsnedsættelse.

Figur 4.5: Indstillinger om magtanvendelse, jf. § 109 e, stk. 1



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt de sociale nævn, oktober 2005.

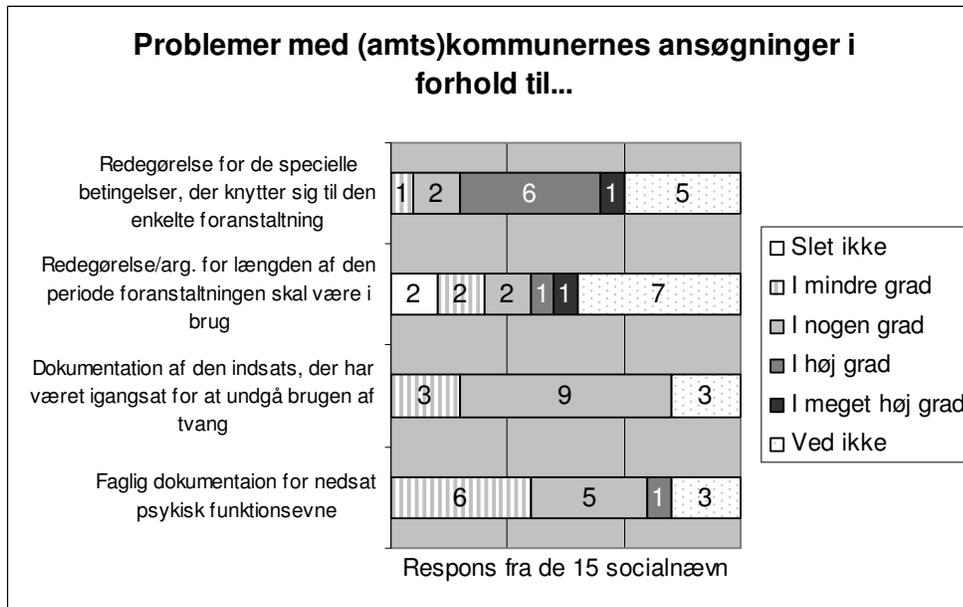
Af de 13 afviste sager er fire blevet afvist pga. manglende dokumentation for risiko for væsentlig personskade, tre er afvist pga. manglende dokumentati-

on for, at flytningen er absolut påkrævet, mens de resterende afvisninger fordeler sig på andre årsager.

Ansøgningernes kvalitet

I grafen nedenfor ses de sociale nævns vurdering af, på hvilke områder der er problemer med ansøgningernes kvalitet. De sociale nævn har forholdt sig til, i hvilken grad der er problemer med kvaliteten inden for fire områder.

Figur 4.6: Problemer og mangler i ansøgninger fra myndigheder



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt de sociale nævn, oktober 2005.

De største problemer er i forbindelse med ansøgernes *redegørelse for de specielle betingelser, der knytter sig til den enkelte foranstaltning*. Her mener 7 af de 15 nævn, at der i høj eller i meget høj grad er problemer. Der er, om end i mindre grad, også problemer i forbindelse med dokumentation af den forudgående indsats og for dokumentation af nedsættelsen af den psykiske funktionsevne, mens der ikke er noget klart billede på tværs af nævnene, hvad angår redegørelse for længden af den periode, foranstaltningen skal være i brug. Det skal nævnes, at der er betydelig variation i graden af de problemer, de sociale nævn oplever. De enkelte nævns holdning til kvaliteten på disse fire områder kan ses i bilag B.

Selvom der fortsat er problemer, er kvaliteten tilsyneladende i bedring. 7 af nævnene opfatter kvaliteten som stigende, 5 som uændret, mens ingen nævn mener, den er faldet.

4.4 Delkonklusion

Evalueringsens fund viser, at:

- Det er vanskeligt præcist at fastslå omfanget af magtanvendelse ud fra indberetninger og ansøgninger
- Antallet af indberetninger og ansøgninger ikke giver et reelt billede af magtanvendelse, da der i en række tilfælde ikke indberettes

- Idet samtykke og omstændighederne - under hvilke samtykket er givet - ikke registreres systematisk
- Generelt tyder indsamlede data på, at der generelt er for lidt fokus på registrering og indberetning af sager, især på plejehjem og plejehjem
- Som konsekvens heraf har en betydelig andel kommunale myndigheder ingen registrering modtaget overhovedet.

Evalueringen viser dog også, at magtanvendelse i praksis fylder væsentligt mere end de indberettede sager synes at indikere. Mange af de interviewede medarbejdere angiver, at magtanvendelsesreglerne sætter rammer for det daglige arbejde og indgår i de daglige overvejelser. Der er interessant at konstatere, at evalueringen af magtanvendelsesreglerne fra 2002 havde en tilsvarende konklusion om manglende registrering af magtanvendelse.²⁷ Meget tyder derfor på, at registreringspraksis endnu ikke er implementeret i tilfredsstillende grad.

Som angivet i Figur 4.1 samt antallet af kommunale myndigheder, som angiver, at de slet ingen indberetninger har modtaget, må det konstateres, at lovgivningens intentioner om, at indgreb i selvbestemmelsesretten skal indberettes, samt at myndigheden skal godkende ansøgninger *ikke* er fuldt ud efterlevet. Qua den delikate balance mellem omsorgssvigt og magtbalance, som frontpersonalet dagligt konfronteres med, kan det vække en betydelig undren, at mere end en tredjedel af de kommunale myndigheder tilsyneladende ikke har modtaget en eneste indberetning. Evalueringens fund tyder på, at de manglende indberetninger snarere skyldes regelbrud end tilstedeværelsen af pædagogiske/plejefaglige tiltag, som unødvendiggør magtanvendelse.

Ligeledes viser evalueringen, at der tilsyneladende ikke generelt eksisterer en systematisk registrering, der kan give myndighederne et overblik over omfanget af magtanvendelse. Denne vurdering underbygges yderligere i det efterfølgende kapitel om myndighedernes anvendelse af informationerne. Evalueringens fund viser, at den manglende indberetningspraksis i højere grad er et problem for de kommunale myndigheder end for de amtskommunale myndigheder. Forklaringerne på den manglende registrering er bl.a., at det visse steder opleves som tidskrævende og en administrativ øvelse, der tager tid væk fra samværet med borgeren.

De manglende indberetninger er problematiske af flere grunde. *For det første* har borgerne ikke den samme retssikkerhedsbeskyttelse, når der ikke eksisterer skriftlige begrundelser for magtindgreb. Som beskrevet i kapitel 3 er formålet med indførelsen af de formelle procedureregler bl.a. at sikre en ordentlig beskyttelse af borgerne i situationer, hvor deres grundlovssikrede rettigheder tages fra dem.

For det andet kan den manglende indberetning udgøre en manglende beskyttelse af de berørte medarbejdere. Uden de konkrete henvisninger til lovgivningen, som korrekt udfyldte indberetningsskemaer kan give, har den enkelte medarbejder ingen beskyttelse mod kritik fra pårørende, andre medarbejdere eller evt. pressen.

For det tredje har de manglende indberetninger styringsmæssige konsekvenser i og med at ledelsesinformation, som indberetningerne anvendes til, ikke kan anvendes som en pålidelig kilde for leverandørens ledelse til at

²⁷ Se Paula Helth Rådgivning (2002) "Evaluering af bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten", side 65.

vurdere egen indsats samt for kommunalbestyrelsen/amtsrådets muligheder for at vurdere, hvorvidt loven efterleves.

Evalueringsfund peger på, at der er gode erfaringer med at inddrage magtanvendelsesreglerne i det tilsyn, der føres med de enkelte leverandører. Gennem tilsynet vil den (amts)kommunale myndighed kunne få en vurdering af, hvorvidt leverandørerne lever op til lovgivningens forpligtelser.

5. Implementering af lovgivningen

I dette kapitel analyseres de tiltag, der er taget for at implementere loven – både nationalt og hos myndigheder og leverandører. Samtidig diskuteres det, i hvilket omfang implementeringen har været effektiv, og hvor der har været problemer med implementering af lovgivningen.

5.1 Nationale tiltag

5.1.1 *Det Udvidede Totalbalance-princip – DUT*

Med indførelsen af lovændringen i 2000 blev de økonomiske konsekvenser forhandlet med de kommunale parter. Det fremgår af bemærkningerne til Lov nr. 392 af 2. juni 1999, at amtskommunerne kompenseres med 1,9 mio. kr. og primærkommunerne for 5,9 mio. kr. årligt. Ved lovrevisionen i 2003 blev der ikke udløst yderligere compensation til hverken kommuner eller amter.

5.1.2 *Formidling*

Siden ændringen af Lov om social service har Socialministeriets departement og Styrelsen for Social Service foretaget en række initiativer til at understøtte implementeringen af lovgivningen. Ud over ministeriets vejledning om magtanvendelse er der udarbejdet en kort pjece, den såkaldte pixi-bog, der beskriver de vigtigste området af lovgivningen kombineret med konkrete eksempler på situationer, der ender i magtanvendelse.

Styrelsen for Social Service har endvidere udarbejdet en række materialer om arbejdet med magtanvendelse på demensområdet. Styrelsen har bl.a. udarbejdet informationsmateriale i form af pjecer og dvd-rom om arbejdet og har endvidere arrangeret en række kurser på området.

Vender vi blikket mod leverandørers og myndigheders opfattelse af de nationale tiltag, er billedet, at man generelt er godt tilfreds med de tiltag, der er taget fra nationalt hold, se Bilag C. Dette står i kontrast til, at uklarhed om loven og om, hvornår man skal indberette og ansøge, var blandt de hyppigst forekommende forklaringer på, at leverandørerne ikke indberetter eller ansøger, som de skal (se Figur 4.2).

Fra flere af de kvalitative og strategiske interview er det dog blevet nævnt, at der mangler materiale, der kan bruges til at informere pårørende. Det er vurderingen for en række informanter, at det havde været hensigtsmæssigt at udarbejde materiale, der direkte rettede sig mod pårørende, da det vurderes, at de pårørende ikke altid har den tilstrækkelige viden om lovgivningen. De pårørende, vi interviewede i forbindelse med casestudierne, udtrykte dog ikke noget generelt ønske om mere information om loven som helhed.

5.1.3 *Uddannelsesinstitutionerne*

Et vigtigt aspekt i implementeringen er, hvordan lovændringerne behandles og følges op på uddannelsesinstitutionerne. Personalegrupperne, der arbejder med magtanvendelse, spænder over mange personalegrupper, men nok primært social- og sundhedsassistenter, social- og sundhedshjælpere, fysio- og ergoterapeuter, sygeplejersker, socialpædagoger og socialrådgivere/ socialformidlere.

For disse uddannelsesinstitutioner gælder det, at den konkrete udformning af pensum/gennemgangsplaner i et vist omfang bestemmes af uddannelsesinstitutionen selv. Derfor er der en vis variation mellem de forskellige uddannelsesstilbud. Det fremgår dog af de relevante bekendtgørelser, at uddannelsen skal indeholde en introduktion til den relevante lovgivning på de områder, som arbejdet berører.

I caseinterviewene blev det fremhævet, at de ikke føler, de har fået tilstrækkelig viden om området på deres uddannelsesinstitutioner. Dette gælder både interviewede socialpædagoger og social- og sundhedsassistenter.

En respondent fortæller, at man blot fik udleveret vejledningen under uddannelsen, men det blev ikke gennemgået i undervisningen. Det skal dog bemærkes, at der er indbygget en vis forsinkelse, hvormed ny lovgivning bliver udbredt til personalet gennem deres grunduddannelse, da det naturligt kun er nyuddannede medarbejdere, der har fået materialet gennemgået under deres uddannelse.

Flere respondenter fremhæver, at de først har fået deres egentlige viden om området, efter de er begyndt at arbejde med det. Gennem specifikke kurser, temadage og efteruddannelse har man fået kendskab til lovgivningen i detaljer.

5.2 Tiltag i den primære myndighed

Det er i tidligere undersøgelser om borgernes processuelle retssikkerhed i sociale sager blevet påvist, at kommunalbestyrelsens og den administrative forvaltningsledelses fokus på området har en betydelig indflydelse på socialarbejdernes praksis.²⁸ Derfor har vi i denne evaluering ligeledes undersøgt, om der er en sammenhæng mellem den politiske og den administrative ledelses fokus på reglerne om magtanvendelse og de initiativer, der er sat i værk for at implementere lovgivningen.

5.2.1 Politisk fokus på området i de kommunale og amtskommunale myndigheder

Ser vi på, hvor meget magtanvendelse fylder på myndighedsniveau, er der et billede af, at der er markante forskelle i graden af fokus på magtanvendelsesreglerne mellem de kommunale og amtskommunale myndigheder. Figur 5.1 viser tydeligt denne forskel, idet knap $\frac{3}{4}$ af amterne angiver, at magtanvendelse nyder stor politisk fokus, mens det samme kun gør sig gældende for ca. 40 % af kommunerne. Spørger man de respektive myndigheders tilbud, om de oplever stor politisk fokus, er det overordnede billede det samme, nemlig at der opleves større politisk fokus hos amtslige leverandører end hos leverandører til den kommunale myndighed. Der er imidlertid en interessant forskel, idet de amtslige leverandører oplever *mindre* politisk fokus, end de amtskommunale myndigheder selv gør, mens de kommunale leverandører oplever *større* politisk fokus, end de kommunale myndigheder selv gør.

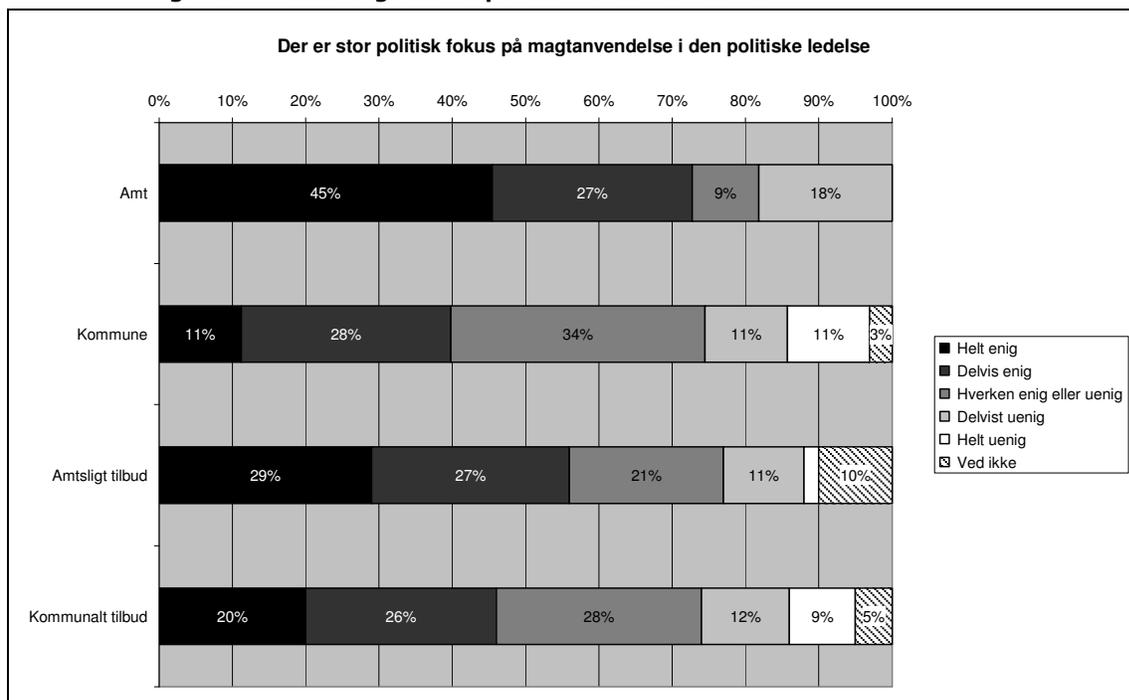
Det generelle billede af større amtslig end kommunal fokus blev også bekræftet i vores casebesøg. I samtlige casekommuner er det vurderingen, at området ikke fylder meget politisk. Her er fokus mere på det brede ældreområde og den generelle ældrevelfærd. På socialchefniveau tegner der sig et lignende billede i de kommunale myndigheder. Magtanvendelse er ikke et primært indsatsområde og har ikke topprioritet i kommunernes arbejde.

²⁸ Socialministeriet (2004): Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4, udarbejdet af Rambøll Management.

Hos de amtskommunale myndigheder ses et noget andet billede. I tre af de fire amter, der indgår i case-undersøgelsen, er området særligt politisk prioriteret. I to af disse amter drøftes området ofte politisk, og i et af amterne bliver alle magtanvendelsessager løbende forelagt politikerne til orientering. Dette smitter samtidig af på fokus i forvaltningen, da området er vigtigt for politikerne.

Denne forskel i politisk fokus mellem kommunalbestyrelserne og amtsrådene kommer tydeligt til udtryk i interviewene med politikerne. I amtsrådene er den politiske fokus i højere grad på at sikre de specielle borgeres situation, hvorimod kommunalbestyrelserne i højere grad har fokus på normalområdet. Dette er selvfølgelig en naturlig udløber af ansvarsfordelingen mellem kommunalbestyrelserne og amtsrådene, men det er en interessant pointe i forbindelse med omlægningerne på socialområdet i 2007. Dette skal yderligere ses i lyset af den varierende indberetningspraksis til (amts-) kommunale myndigheder (se afsnit 4.1)

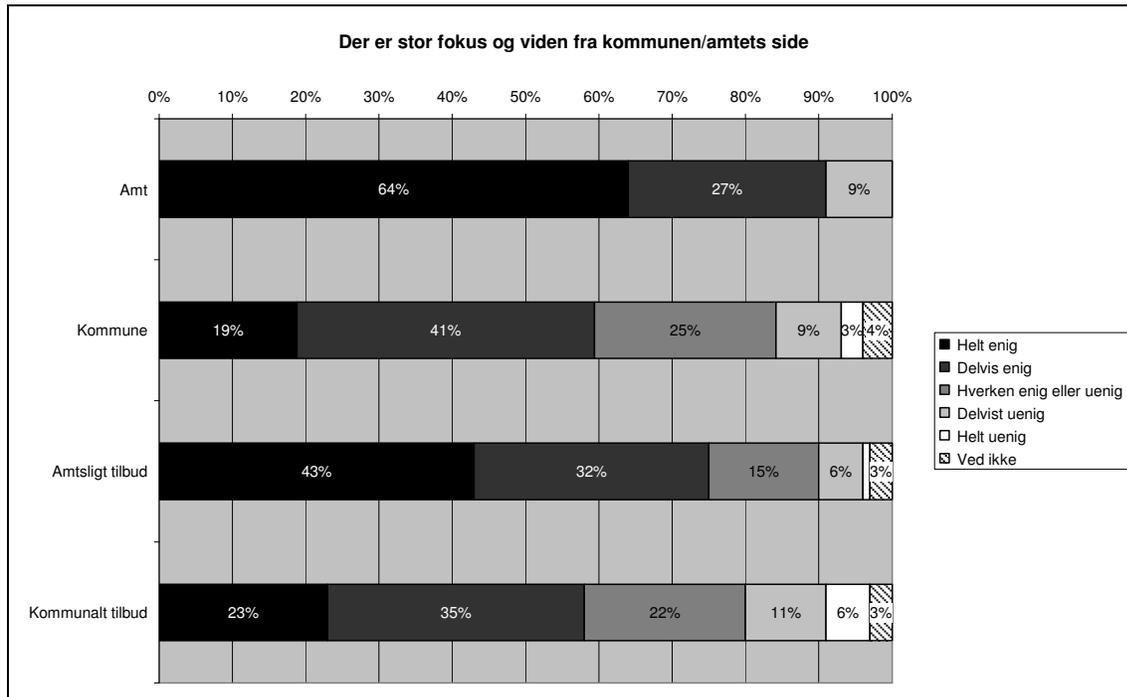
Figur 5.1: Væsentligt større politisk fokus i amterne



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Spørger man til fokus og viden hos myndigheden generelt (og altså ikke til den politiske fokus), er billedet det samme; at amtskommunale myndigheder har større fokus og viden end kommunale myndigheder. På dette område er forskellen dog mere markant, end når det gælder politisk fokus, særligt når man spørger leverandørerne, om de oplever viden og fokus hos myndigheden.

Figur 5.2: Også større myndighedsfokus i amterne end i kommunerne



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Boks 5-1: Loven er i dvale, så længe det ikke vurderes, at magtanvendelse finder sted

I en mindre kommune giver forvaltningen udtryk for, at loven fylder meget lidt i hverdagen, da man ikke har nogen sager. Man ved, loven er der, og vil tage den frem, når man har en sag, man anser for magtanvendelse, men før den situation opstår, er der ingen, der tænker på loven eller har styr på dens paragraffer. Det kan føre til praksisser i kommunen, der reelt er ulovlige, men som ikke bliver holdt op imod loven, da den så at sige ikke er i aktiv brug.

Vi har undersøgt, om politisk fokus og fokus og viden hos myndigheden har en konkret effekt på, hvor mange initiativer der tages for at implementere loven blandt leverandørerne. Leverandørerne er blevet spurgt om, hvilke initiativer de har taget (se afsnit 5.3.2 nedenfor), og sammenholder man antallet af initiativer med graden af politisk og administrativ fokus, ser man, at der er en sammenhæng.

Som det ses i figur 5.3, står det dog klart, at sammenhængen er forholdsvis beskeden – blandt leverandører, der har taget mellem 0 og 3 initiativer, er 45 % helt eller delvist enige i, at der er stor politisk fokus, mens 58 % af leverandørerne med 6-8 initiativer er helt eller delvist enige.

Vender man i stedet blikket mod myndighedens viden og fokus, er sammenhængen klarere. Blandt leverandører, der har taget mellem 0 og 3 initiativer, er 54 % helt eller delvist enige i, at der er stor viden og fokus hos den kom-

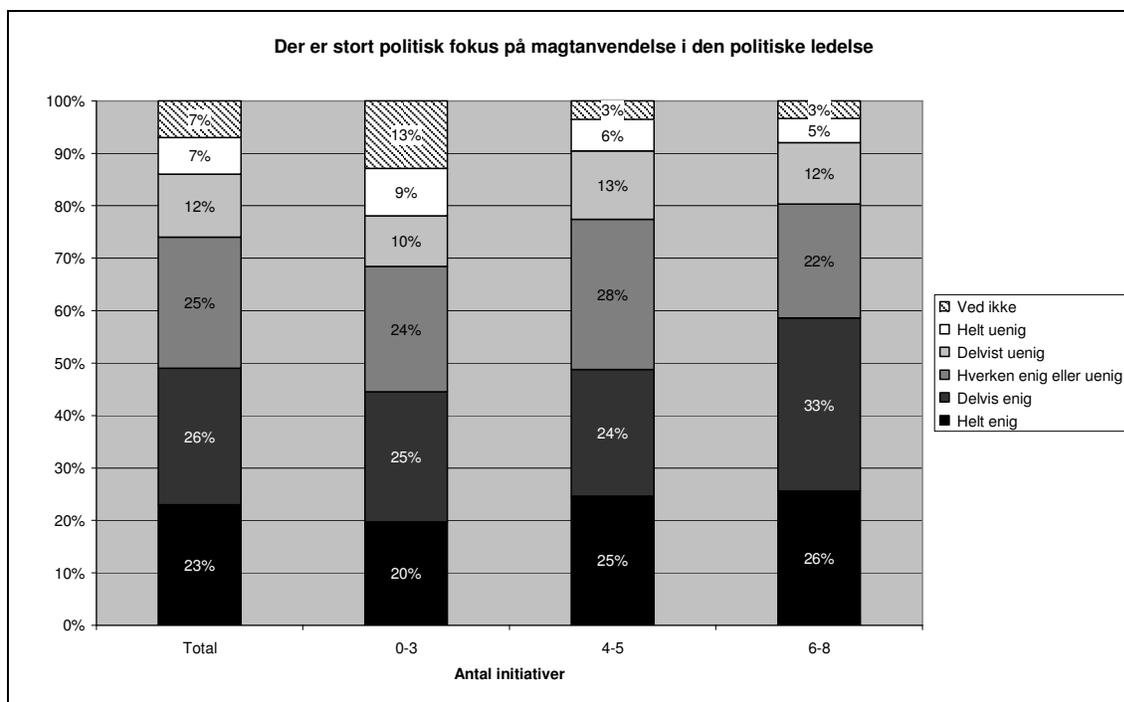
munale eller amtskommunale myndighed, mens 76 % af leverandørerne med 6-8 initiativer er helt eller delvist enige.

Fokus og viden hos myndigheden som sådan spiller altså en vigtig rolle, om end den politiske fokus, isoleret set, er af mindre vigtighed i forhold til iværksættelsen af aktiviteter, der skal sikre implementeringen af reglerne om magtanvendelse.

Boks 5-2: Når mange sager om magtanvendelse kan opfattes som politisk problematiske

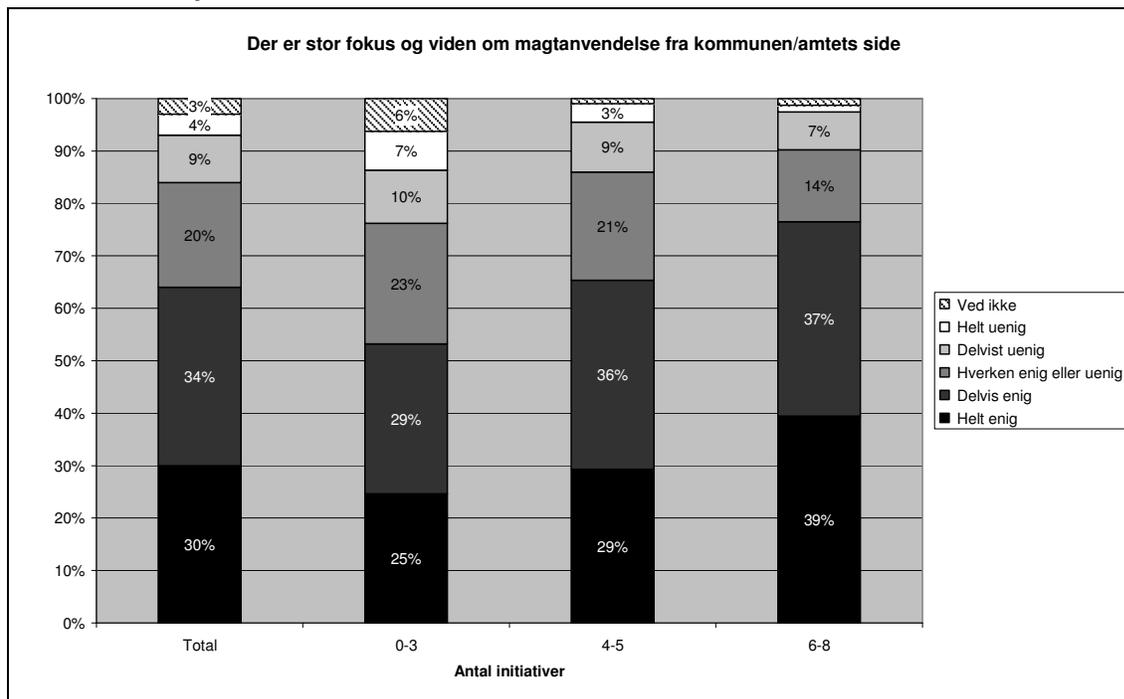
En respondent beretter, at medarbejdere nok prioriterer omsorgen frem for selvbestemmelsesretten. Der har været et tilfælde med tandbørstning på en bruger, hvor der var behov for at få tilladelse til dette, men dette blev dog aldrig givet. Problemet var, at det var politisk problematisk, da tilbuddet tidligere havde haft et stort antal magtanvendelsessager. Derfor vurderede man, at der ikke var interesse for at give endnu en tilladelse, da det ville have set dårligt ud i en politisk forstand.

Figur 5.3: Svag sammenhæng mellem politisk fokus og initiativer på leverandørniveau



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Figur 5.4: Stærkere sammenhæng mellem myndighedsfokus og initiativer på leverandørniveau



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Vores spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder og leverandører samt vores casestudier viser altså samstemmende, at der er en sammenhæng mellem fokus fra myndighedsside og implementeringsinitiativer, der er taget på leverandørniveau. Det er den generelle myndighedsfokus og ikke den politiske fokus, der har størst betydning. Forskellen mellem amtskommunale myndigheder og primær kommunale myndigheder er markant og gennemgående – de amtskommunale myndigheder har større fokus, både når det gælder politisk fokus og myndighedsfokus. En af forklaringerne på dette skal måske findes i, at de amtslige tilbud ofte har en mere indgribende magtanvendelse, der således hyppigere støder på gråzoneproblematikker i forhold til lovgivningen, og som ofte har en økonomisk implikation.

5.2.2 Procedurer for indberetninger og ansøgninger

Både kommunale og amtskommunale myndigheder træffer hovedsagligt beslutninger om, hvorvidt en ansøgning om magtanvendelse skal godkendes på det administrative niveau. I de amtskommunale myndigheder er billedet meget klart, idet kun en af de amtskommunale myndigheder angiver, at beslutningen ikke træffes på administrativt niveau, mens det i godt 2/3 af de kommunale myndigheder er en ren administrativ afgørelse (se Figur 2 i bilag C).

Forskellen bunder sandsynligvis i, at amtskommunale myndigheder har langt flere sager, hvorfor der er helt faste procedurer, mens magtanvendelsessager i visse kommunale myndigheder er meget sjældne, hvilket kan gøre dem interessante politisk, når de endelig kommer.

Hos de myndigheder, der har svaret 'Andet', er det administrative niveau fortsat centralt, idet beslutningerne her typisk tages af administrationen i

samarbejde 'opad' med socialudvalget eller i samarbejde 'nedad' med visitationsudvalgt, distriktschefer, tilbuddets medarbejdere eller lignende. Syv kommunale myndigheder har svaret 'Andet', fordi de slet ikke har haft nogen sager om magtanvendelse at afgøre.

Casestudierne i kommunerne viser, at demenskoordinatorerne kan spille en meget central rolle i forhold til magtanvendelse. Det skal nævnes, at det er meget forskelligt, hvilken rolle demenskoordinatorerne har, og om de har andre opgaver, men i visse kommunale myndigheder er vedkommende den helt centrale ressourceperson. Demenskoordinatoren træffer ofte beslutninger om ansøgninger, følger op på indberetninger og sparrer og uddanner ledere og personale hos leverandørerne. Det skal endvidere bemærkes, at langt fra alle kommunale myndigheder har en demenskoordinator ansat. Generelt er det indtrykket, at det virker fremmede for implementeringen af lovgivningen at have ansat en demenskoordinator med entydigt ansvar for magtanvendelsesområdet.

Den administrative byrde, som reglerne har lagt på myndighedsniveauet, varierer betydeligt mellem amt og kommune, som det ses i Figur 3 i bilag C. 2/3 af de amtskommunale myndigheder bruger i meget høj eller i høj grad mere tid på administration, mens den sidste 1/3 i nogen grad bruger mere tid. I de kommunale myndigheder bruger 19 % kun i ringe grad eller slet ikke mere tid på administration, mens hele 11 % ikke har noget overblik over det. I nedenstående tabel ses en oversigt over, hvor mange ressourcer myndighederne bruger på magtanvendelse.

Tabel 5.1: Hvor mange årsværk bruges der på magtanvendelse?

	Kommune		Amt	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Under ½ årsværk	96	83 %	2	18 %
½-1 årsværk	3	3 %	6	55 %
1-2 årsværk	-	-	2	18 %
2-4 årsværk	-	-	1	9 %
Mere end 4 årsværk	4	3 %	-	-
Ved ikke	13	11 %	-	-
Total	116	100 %	11	100 %

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Som Tabel 5.1 viser, bruger langt de fleste kommunale myndigheder under et halvt årsværk på magtanvendelsesreglerne, mens amterne hovedsageligt bruger mere end et halvt årsværk.

Boks 5-3: Demenskoordinator i en nøglerolle

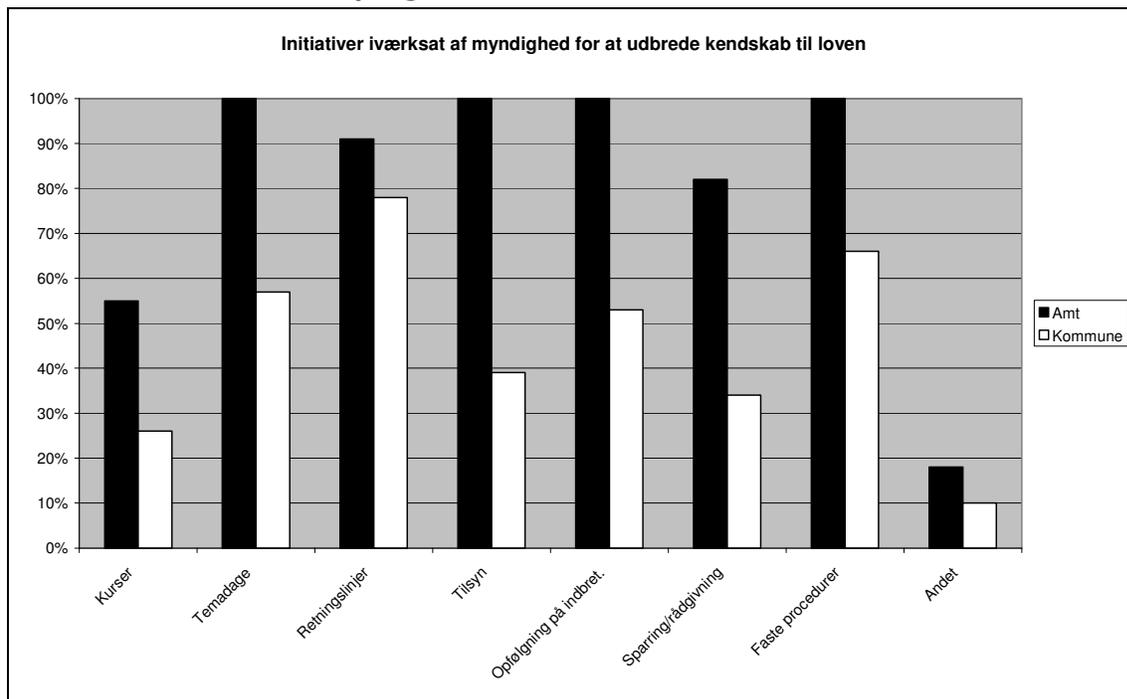
I en kommune spiller demenskoordinatoren en helt afgørende rolle i forbindelse med lovgivningen. 'Ovenfra', fra den politiske ledelse og forvaltningslederen, opfattes demenskoordinatoren helt klart som hovedansvarlig for lovens implementering og som den, der kender reglerne. 'Nedefra', fra bostederne, beskriver både personale og ledere, hvordan de meget tæt samarbejder med demenskoordinatoren omkring magtanvendelsessagerne. Demenskoordinatoren har selv udfærdiget en vejledning, da hun fandt Socialministeriets vejledning utilfredsstillende, og hun er således eneste kilde til information om loven på bostederne. Hun beskriver selv, at sagerne sjældent går videre til det sociale nævn. Der opnås som oftest samtykke, og hvis ikke, træffer hun afgørelsen.

I dette tilfælde hviler hele den kommunale myndigheds implementering og overholdelse af loven på én person, som derfor har ganske betydelig frihed til selv at fortolke loven.

5.2.3 Opkvalificering af medarbejderne

Som nævnt tidligere har kommunale og amtskommunale myndigheder en juridisk forpligtelse til at sikre, at leverandører har den fornødne uddannelse til at varetage borgernes retssikkerhed. Det er således interessant, at forskellen mellem amter og kommuner ligeledes viser sig, også når der spørges til, hvilke initiativer myndighederne har iværksat i forbindelse med lovens implementering. I Figur 5.5 ser man, at *samtlig*e amts kommunale myndigheder, der responderede, har afholdt temadage, har indarbejdet magtanvendelsesreglerne i deres tilsyn, har systematisk opfølgning på og faste procedurer for indberetninger og ansøgninger, ligesom næsten alle amter har udarbejdet retningslinjer og udfører sparring og rådgivning. Kun når det gælder kursusvirksomhed, ligger amterne forholdsvis lavt, idet kun godt halvdelen har gennemført kurser. De kommunale myndigheder ligger lavere inden for alle kategorier. Bedst går det med de mere administrative procedurer som udarbejdelse af retningslinjer og faste procedurer, mens det især springer i øjnene, at kun ca. 1/3 af de kommunale myndigheder har indarbejdet magtanvendelse i tilsynet og udfører sparring og rådgivning med leverandørerne.

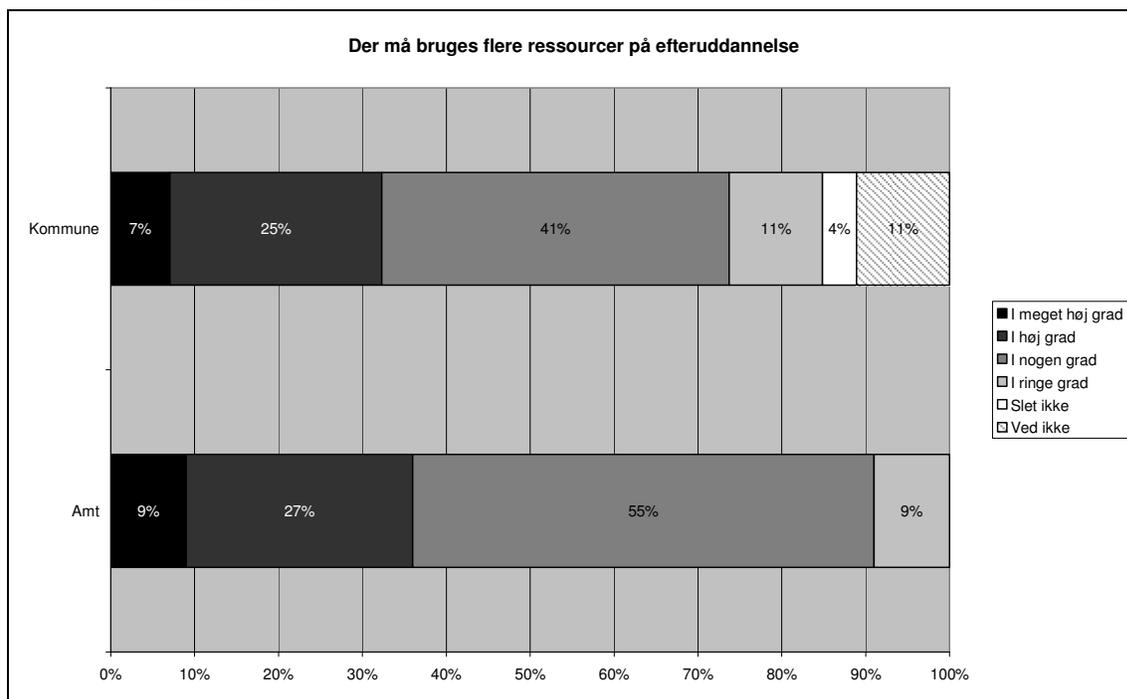
Figur 5.5: Markant flere initiativer hos de amtslige myndigheder end hos de kommunale myndigheder



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Loven har medført, at der skal bruges flere ressourcer på efteruddannelse af personalet. Der er dog ikke den helt store forskel i de kommunale og amtskommunale myndigheders vurdering af, om der skal bruges flere ressourcer på efteruddannelse i forbindelse med den nye lovgivning, om end loven også i dette tilfælde har haft størst indflydelse i de amtskommunale myndigheder.

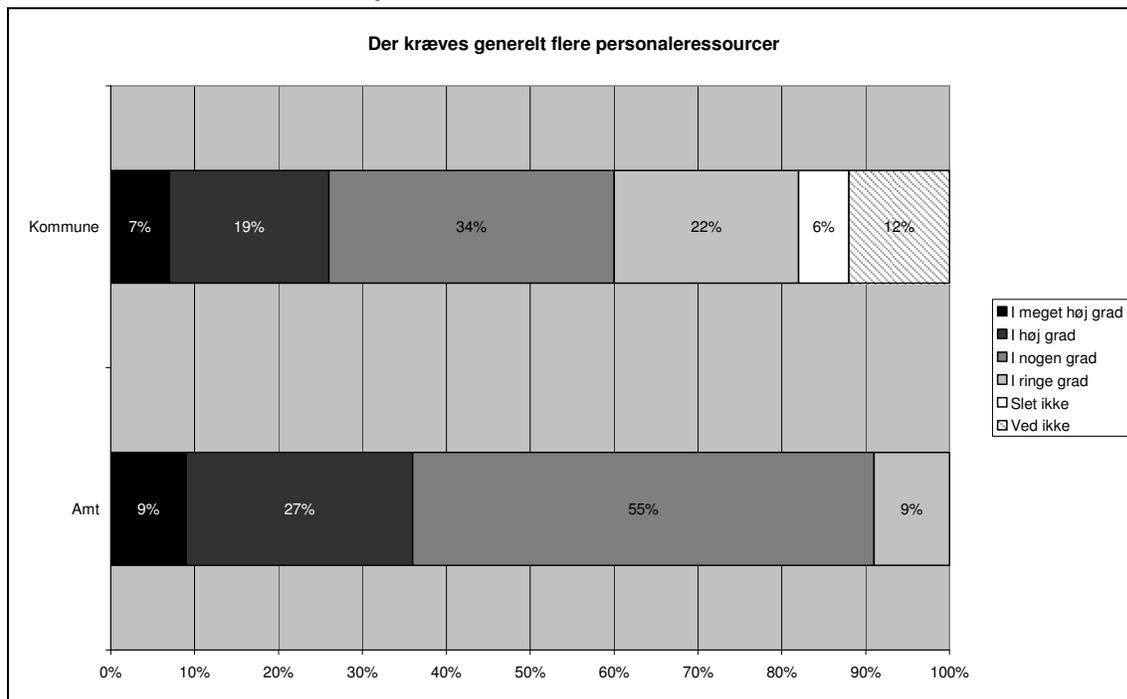
Figur 5.6: Både amtskommunale og kommunale myndigheder efteruddanner mere



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Den opkvalificeringsmetode, der er nævnt hyppigst i casestudierne, er temadage, hvor man har informeret ledere og evt. personale om reglerne, men der er betydelig variation i, hvordan de er gennemført, og hvem der har været ansvarlig. Det er gennemgående, at myndighederne nævner den manglende skriftlige tradition hos personalet, særligt SOSU-uddannet personale, som et problem i forbindelse med lovens implementering.

Figur 5.7: Både amtskommunale og kommunale myndigheder mener, at loven kræver flere personaleressourcer



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

5.2.4 Monitorering

Som det ses i Figur 5.8 nedenfor, er der ganske markant forskel i graden af opfølgning mellem kommunale og amtskommunale myndigheder. Ifølge lovgivningen (jf. bekendtgørelse nr. 1109 af 12. december 2003, § 15, stk. 2) skal kommunalbestyrelsen og amtsrådet lade informationer om magtanvendelse indgå i den årlige redegørelse. Alle amtslige myndigheder lever op til dette, men kun godt halvdelen af de kommunale myndigheder opfylder denne del af vejledningens krav. De amtslige myndigheder er også langt mere tilbøjelige end de kommunale myndigheder til at følge op på indberetninger, både fra steder, der har meget få indberetninger, og steder, der har mange.

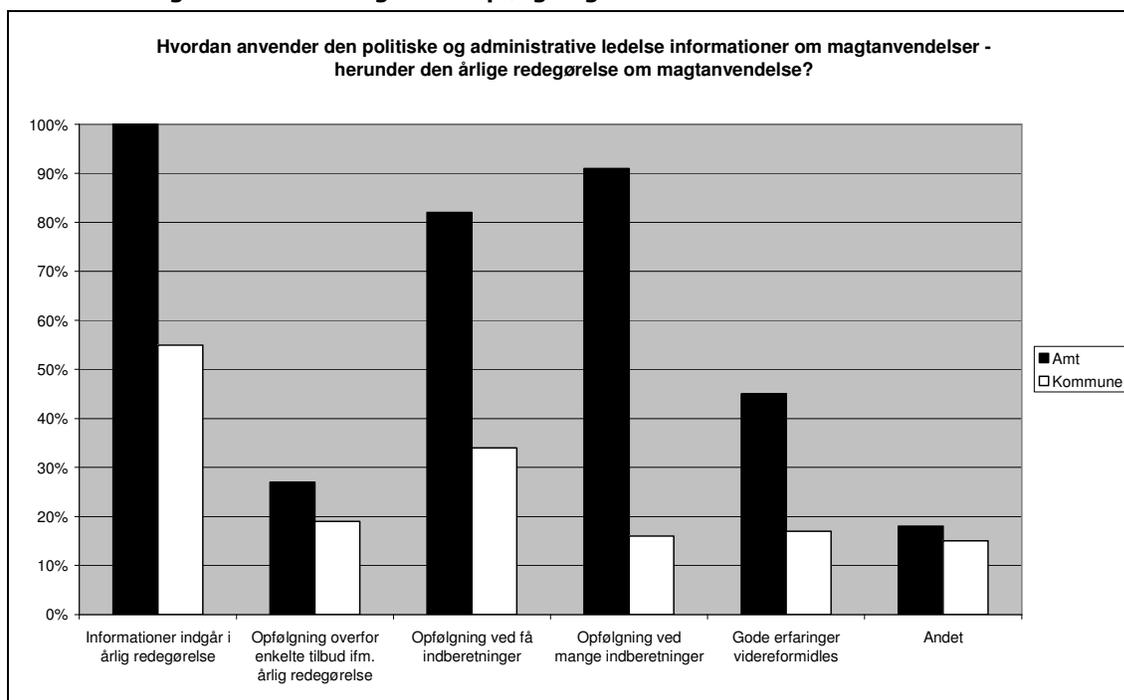
Umiddelbart er både et meget lavt og meget højt antal indberetninger værd at følge op på. Få indberetninger kan enten betyde, at leverandøren har udviklet effektive pædagogiske metoder, der kan videreformidles, eller tyde på, at der underrapporteres. Ligeledes kan mange indberetninger dels betyde, at personalet ikke i tilstrækkelig grad bruger pædagogiske metoder til at undgå magtanvendelse, dels at stedets rammebetingelser resulterer i mere magtanvendelse.

Som nævnt er de amtskommunale myndigheder generelt langt mere tilbøjelige til at følge op end de kommunale, men det er værd at bemærke, at de kommunale myndigheder er relativt mere tilbøjelige til at følge op over for tilbud, der har få indberetninger, modsat de amtslige myndigheder, der er relativt mere tilbøjelige til at følge op over for tilbud, der har mange indberetninger.

Både kommunale og amtskommunale myndigheder bruger kun i ringe grad at foretage opfølgning som forlængelse af den årlige redegørelse, hvilket kan skyldes, at man i større eller mindre grad følger løbende op hen over året.

Viderefremidling af erfaringer fra leverandører om, hvordan magtanvendelse kan undgås, finder kun sted i knap halvdelen af de amtslige myndigheder og kun i 17 % af de kommunale myndigheder.

Figur 5.8: Væsentlig bedre opfølgning i amterne



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

5.3 Tiltag blandt leverandørerne

5.3.1 Procedurer for indberetninger og ansøgninger

Stort set samtlige leverandører har en eller anden form for procedurer i forbindelse med magtanvendelsesreglerne. Kun 2 % af leverandørerne har slet ikke nogen, og her udgør dagtilbud efter §§ 87 og 88 den største andel; i denne gruppe har 8 % ikke nogen procedurer.

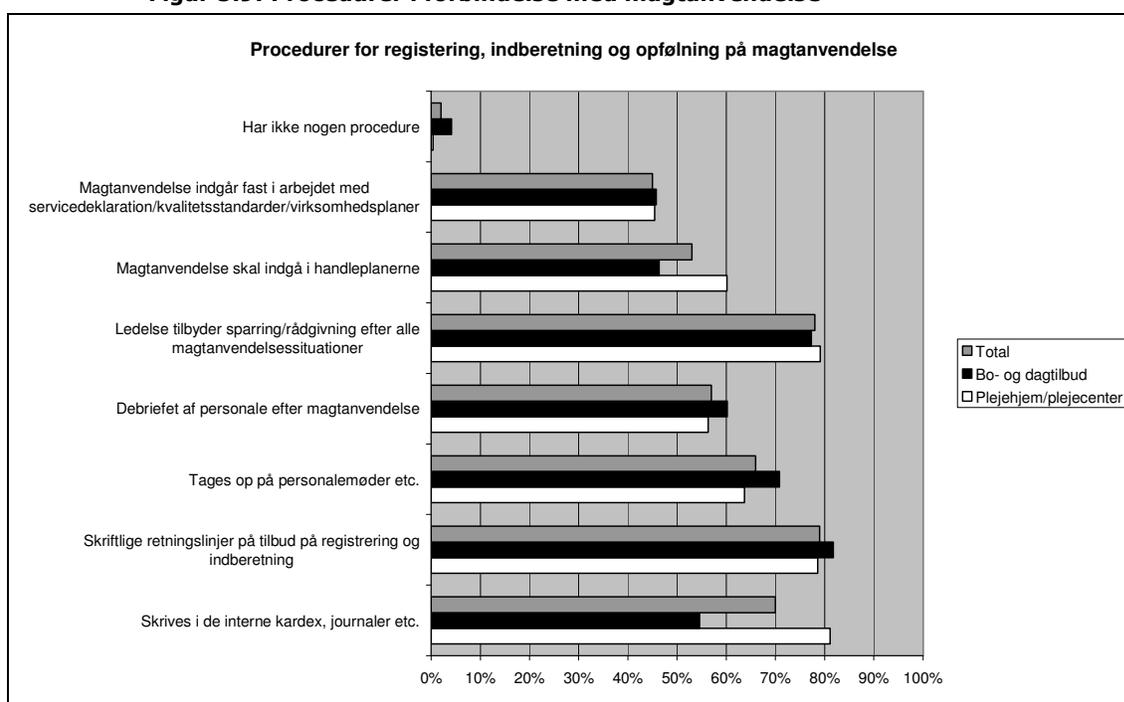
Generelt set er de mest udbredte former for procedurer i forbindelse med magtanvendelsesreglerne, at der er nedfældet retningslinjer for indberetning mv. Det gælder for knap 80 % af leverandørerne, og at ledelsen indgår i sparring og rådgivning i forbindelse med magtanvendelsessager; det sker også hos knap 80 % af leverandørerne. Her er der kun mindre forskelle mellem plejehjem/plejecentre, hvor der primært bor ældre, og bo- og dagtilbud, der fortrinsvis henvender sig til handicappede. Til gengæld er plejehjem/plejecentre langt mere tilbøjelige til at bruge journaler og kardex som værktøj – det gør over 80 % af plejehjem/plejecentre og kun godt halvdelen af bo- og dagtilbuddene.

Forskellen *kan* afspejle, at registrering i kardex nogle steder ses som et alternativ til en egentlig indberetning. Som beskrevet ovenfor i kapitel 4 er der en større del af plejehjem/plejecentre, der angiver, at de slet ikke eller ikke altid indberetter. I flere interview med ledere og personale på leverandørniveau erfarede vi, at magtanvendelse slet ikke indberettes, men registreres i kardex.

Den samme type forskel mellem bo- og dagtilbud og plejehjem/plejecentre gør sig gældende, hvad angår handleplaner, hvor plejehjem/plejecentre er væsentligt mere tilbøjelige til at lade magtanvendelse indgå.

Til gengæld er der i bo- og dagtilbuddene tilsyneladende en større tendens til kollegiale drøftelser i form af debriefing og diskussion på personalemøder, om end forskellen på disse parametre ikke er så stor.

Figur 5.9: Procedurer i forbindelse med magtanvendelse



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Boks 5-4: Manglende implementering af reglerne på bosted for ældre i en mindre kommune

Lederen på det pågældende bosted giver udtryk for, at loven er bøvllet at administrere, og det er svært at finde ud af, hvem der har ansvaret. Det er interviewet med Rambøll Management, der gør, at hun har fået styr på de præcise regler om indberetninger og ansøgninger, der derfor hidtil ikke er blevet fulgt. Magtanvendelse er blevet noteret i kardex, men er ikke indberettet. Lederen føler ikke, at informationen fra kommunen har været tilstrækkelig, bl.a. er demenskoordinatoren nyuddannet, og det har ført til den manglende implementering.

Personalet fra samme sted fortæller om et nyligt afholdt heldagskursus ommagtanvendelsesreglerne, hvor deres reaktion havde været: "Hold da op, vi skal have indhentet en hel masse tilladelser".

I figuren ovenfor så vi på plejehjem/plejecentre og bo- og dagtilbud under et. Kategorien plejehjem/plejecentre dækker både tilbud med og uden særlige demensafsnit. Tilbuddene med demensafsnit er mere tilbøjelige til at have procedurer inden for alle kategorierne. Forskellen er generelt forholdsvis lille, om end tilbud med demensafsnit er væsentligt mere tilbøjelige til at foretage systematisk debriefing ved magtanvendelse (65 % mod 50 %) og til at lade magtanvendelse indgå i arbejdet med servicedeklaration/kvalitetsstandarder/virksomhedsplaner (53 % mod 40 %).

Kategorien bo- og dagtilbud dækker både rene bo- og dagtilbud og tilbud, der har begge dele. I Figur 5.10 nedenfor fremgår det, at der er betydelige forskelle mellem de forskellige tilbudstyper. Især springer det i øjnene, at de rene dagtilbud har implementeret færre procedurer over hele linjen, samt at 8 % af dem slet ikke har procedurer. Dette billede gik igen ved vores besøg på botilbud, hvor personalet flere gange nævnte, at der ikke var samme opmærksomhed om loven på dagtilbuddene, og at det ofte er her, der finder magtanvendelse sted.

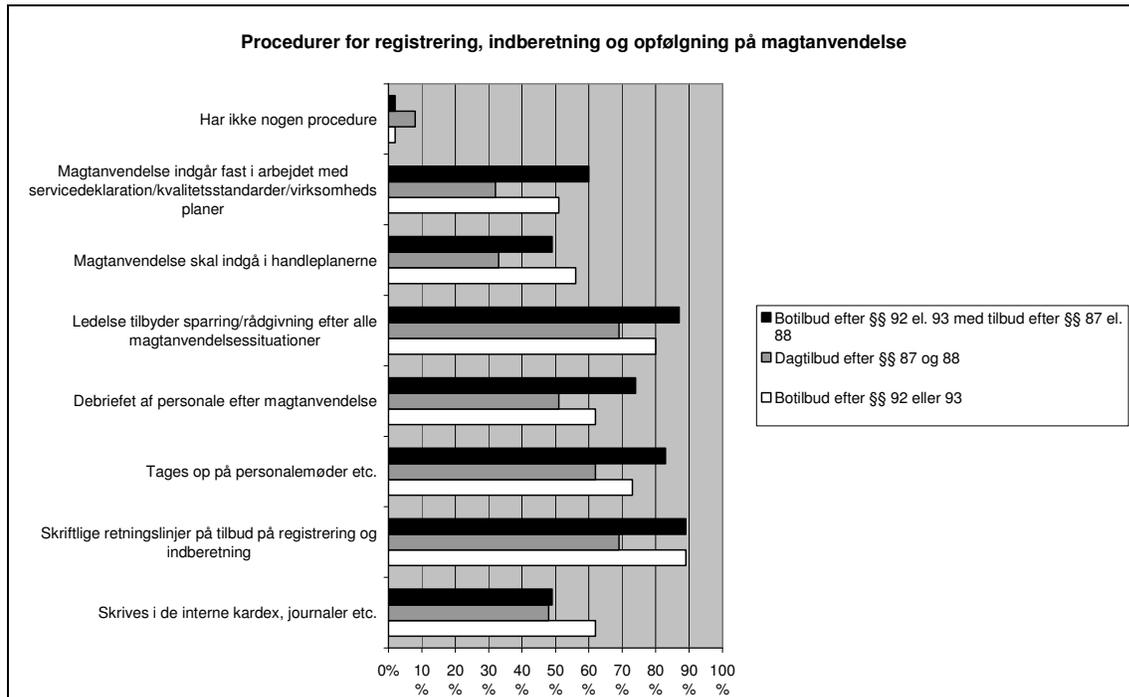
Boks 5-5: Arbejdsskade og magtanvendelse

En leder på et bosted for udviklingshæmmede fortæller om en konkret, men også usædvanlig, sag om en arbejdsskade i forbindelse med magtanvendelse, men det har vi ellers ikke set i mange år.

Sagen vedrørte en udviklingshæmmed bruger, der er svær at få kontakt til. Den medarbejder, der normalt håndterer hende, og som er god til at få kontakt med hende, er syg. Efter besøg i dagcenter vil hun ikke med ud til bussen, der skal fragte hende hjem til bostedet. Medarbejderne på dagcentret kan slet ikke få kontakt til den udviklingshæmmede bruger og ender med at bære hende ud til bussen. Der opstår en arbejdsskade hos en af medarbejderne, der løfter, samtidig med at den udviklingshæmmede er udsat for ulovlig magtanvendelse.

Lederen af bostedet mener ikke, at det er tilfældigt, at denne situation opstod på dagcentret. Det er hendes opfattelse, at dagcentrene har 'været optaget af deres eget' og ikke har arbejdet med at undgå magtanvendelse i samme grad som bostederne.

Figur 5.10: Væsentligt færre procedurer på dagtilbud



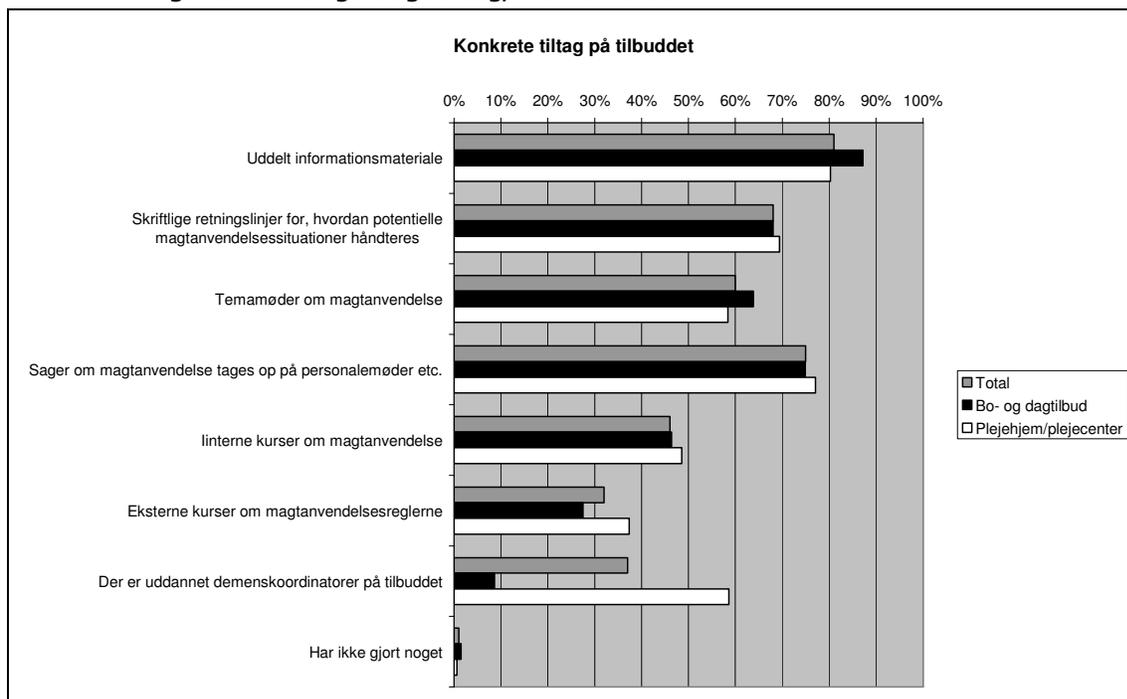
Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

5.3.2 Opkvalificering af medarbejdere

Stort set alle leverandører har iværksat et eller flere tiltag for at opkvalificere deres medarbejdere i forbindelse med den nye lov. Det er bemærkelsesværdigt, at forskellene mellem plejehjem/plejecentre og bo- og dagtilbud er ret begrænset på dette område, som det ses i Figur 5.11. Plejehjem/plejecentre skiller sig dog ud ved at have væsentligt flere demenskoordinatorer (59 % mod 9 %) – ikke overraskende, brugergruppen taget i betragtning.

Ellers er det generelle billede, at de fleste tilbud har fokuseret på skriftlige påvirkningsmuligheder, såsom informationsmateriale og udarbejdelse af retningslinjer, samt at sager tages op på personalemøder. Det er nok ikke tilfældigt, at dette er initiativer, der ikke kræver, at der afsættes ekstra tid. Når initiativerne bliver gradvist mere tids- og ressourcekrævende, som temamøder, interne kurser og eksterne kurser, er der gradvist færre, der har iværksat de respektive initiativer; hhv. 60 %, 46 % og 32 % af leverandørerne.

Figur 5.11: Mange slags tiltag, men få kurser



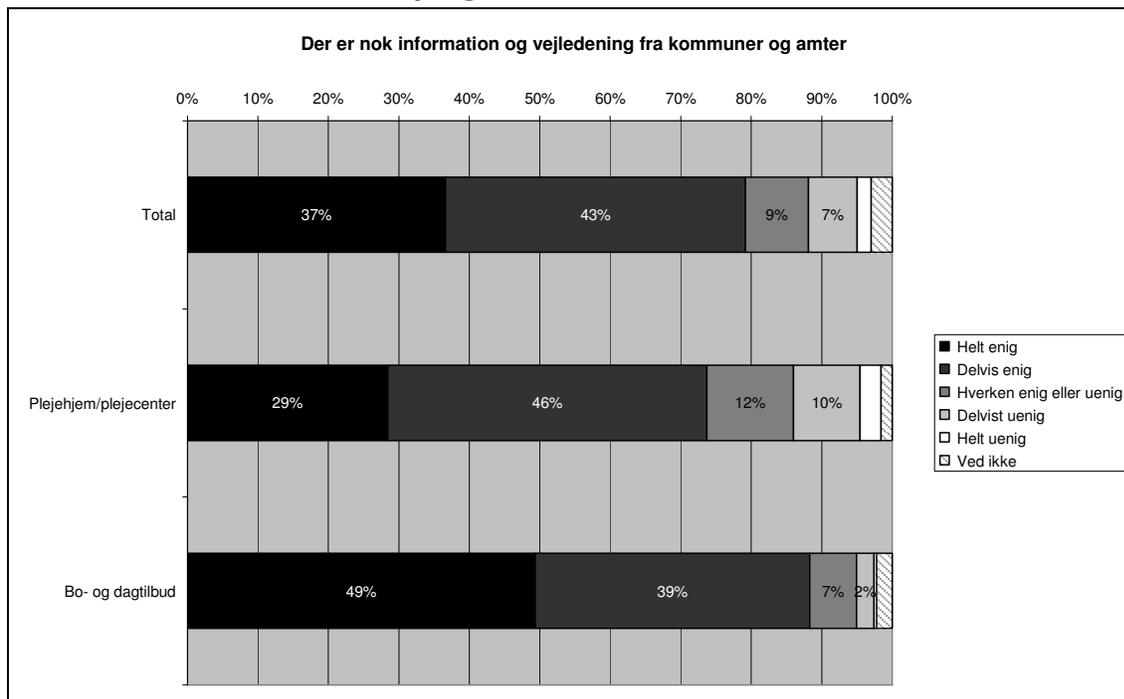
Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Der er også tilfredshed med den støtte, leverandørerne har fået fra de kommunale og amtskommunale myndigheder i form af information og vejledning, som det ses i Figur 5.12. Generelt er 80 % af leverandørerne helt eller delvist enige i, at der har været nok information og vejledning. Tilfredsheden er størst blandt bo- og dagtilbuddene, mens 13 % af plejehjem/plejecentre er helt eller delvist uenige i, at de har fået nok information. Da de fleste bo- og dagtilbud er amtslige og de fleste plejehjem/plejecentre kommunale, indikerer denne forskel, at amterne også på dette punkt har været bedre til at informere og vejlede.

I mange af de kommunale og amtskommunale myndigheder, vi har besøgt, har man desuden selv udviklet retningslinjer. Der vil typisk ligge en form for skriftligt materiale (pixi-bog eller kommunale retningslinjer) i medarbejdernes håndbog eller mapper, som de har adgang til. Det er dog langt fra vores indtryk, baseret på case-interview, at alle medarbejderne har læst det skriftlige materiale.

Den helt generelle opfattelse blandt både personale og ledelse er, at kurser for personale og/eller ledelsen udgør den vigtigste forskel i forbindelse med implementeringen af loven.

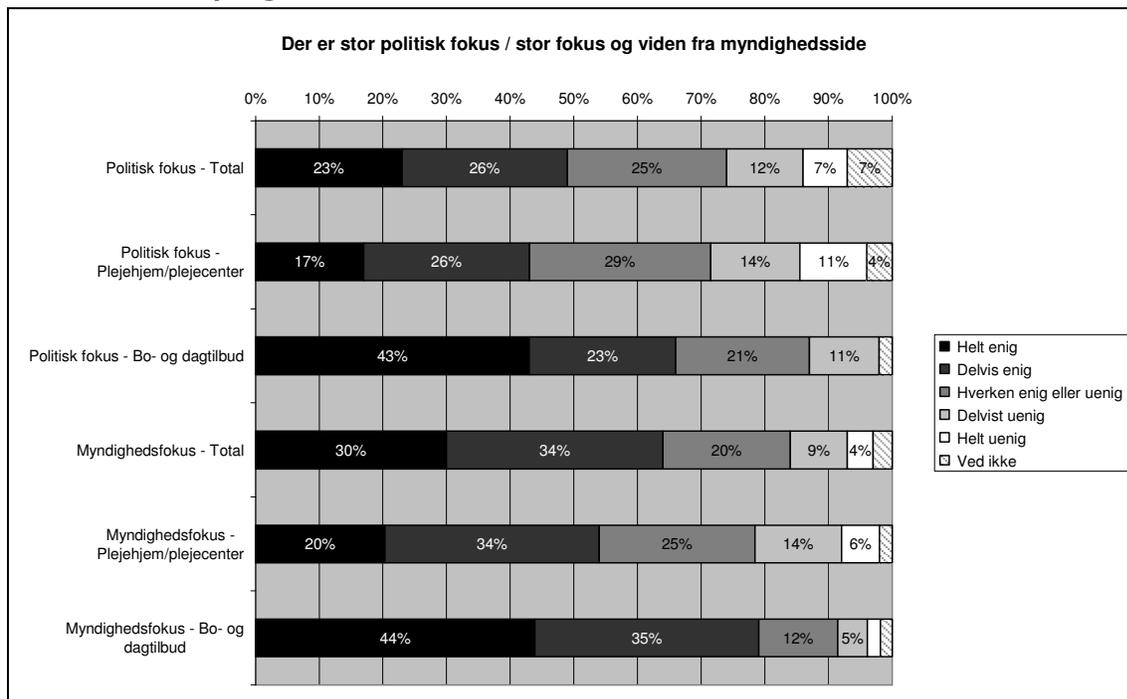
Figur 5.12: Overordnet tilfredshed med information fra de kommunale/amtskommunale myndigheder



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Mens der altså er forholdsvis stor tilfredshed med informationen blandt alle leverandørerne, er der markante forskelle, når man ser på, om leverandørerne oplever, at den myndighed, de hører under, har fokus på og viden om magtanvendelse, og om den politiske ledelse har fokus på emnet. Det overordnede billede er, at den politiske fokus opleves som mindre end den generelle fokus og viden fra myndighedshold. Altså et udtryk for, at magtanvendelsesproblematikken optager administrationen i de amtskommunale og kommunale myndigheder, men at magtanvendelse kun i begrænset grad er helt oppe på den politiske dagsorden i amtsrådet- eller kommunalbestyrelsen. Her er dog ganske markante forskelle mellem de kommunale plejehjem/plejecentre og de amtslige bo- og dagtilbud. Bo- og dagtilbuddene oplever både en større politisk bevågenhed, og at deres myndighed i større grad har politisk fokus og viden.

Figur 5.13: Ikke stor fokus fra politisk side, men rimelig viden og fokus fra myndigheder

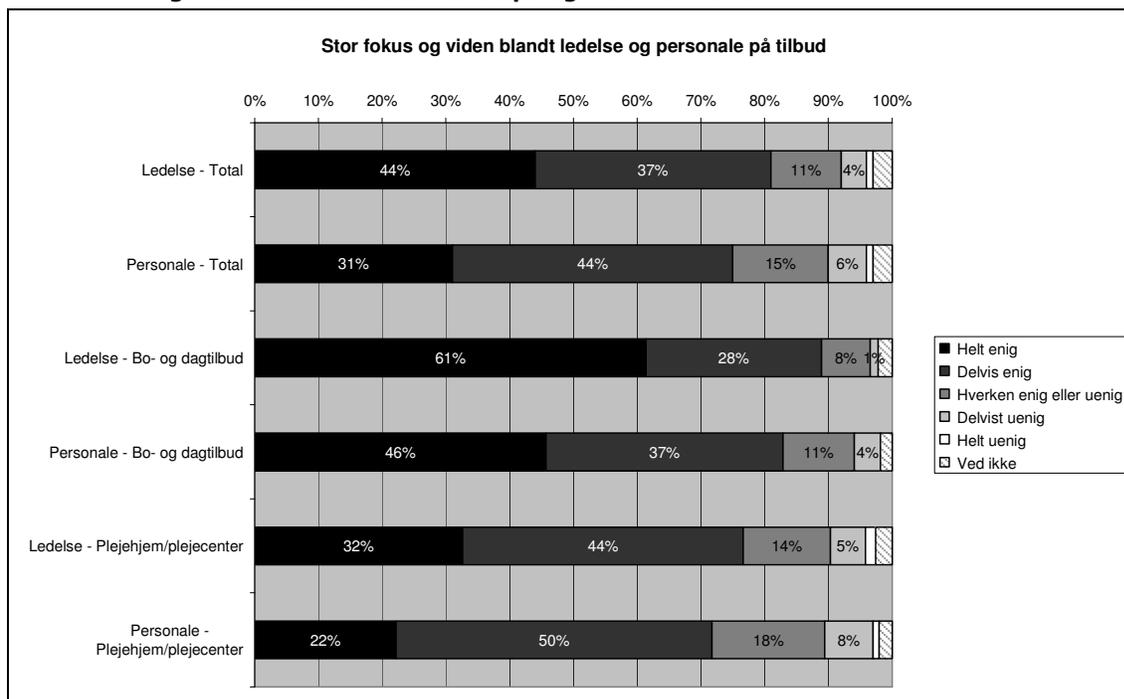


Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Den forholdsvis positive vurdering af myndighedernes informationsarbejde og deres generelle viden giver sig også udslag i, at leverandørerne vurderer deres egen viden og fokus ret positivt. Generelt mener leverandørerne, at ledelsen har større viden og fokus end resten af personalet – men det skal understreges, at ledelsen her er blevet bedt om at sammenholde deres egen personlige fokus og viden med resten af personalets. Det er derfor måske ikke så overraskende, at over 80 % af leverandørerne er helt eller delvist enige i, at ledelsen har stor fokus og viden om loven, mens 75 % er enige i, at personalet har stor fokus og viden. Den gennemgående forskel på plejehjem/plejecentre og bo- og dagtilbud slår også tydeligt igennem her, idet fokus og viden for både ledelse og personale vurderes højere på bo- og dagtilbud end på plejehjem/plejecentre.

Bedømt på vores casebesøg er det også vores opfattelse, at loven kendes bedre i ledelsen og bedre på tilbud for handicappede end for ældre. Men vores indtryk var generelt mindre positivt, end det surveyen tegner. Personalets kendskab var meget svingende, men flere steder gav både ledelse og personale selv udtryk for, at deres kendskab ikke var godt nok. Generelt kender personalet, særligt på plejehjem/plejecentre, ikke lovens paragraffer, men ved at de ikke bare må bruge magt. Ufaglært og nyansat personale blev nævnt som et generelt problem, idet denne gruppe har en meget begrænset indsigt i loven. Et yderligere problem er, at nogle ufaglærte har begrænset motivation for at lære loven at kende, da de ikke har planer om at fortsætte i jobbet i længere tid.

Figur 5.14: Generel stor fokus på og viden om loven

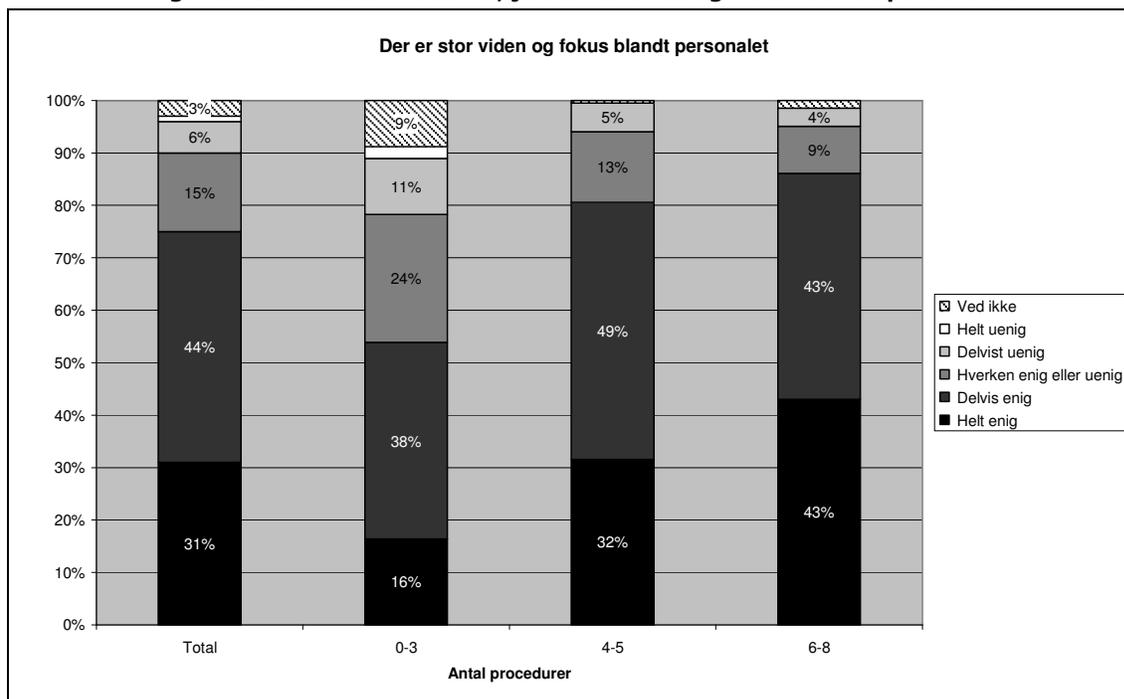


Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Som beskrevet i afsnit 5.2.1 er der en sammenhæng mellem den politiske fokus og især myndighedens fokus og viden og antallet af implementeringsinitiativer, der er taget på leverandørniveau.

Denne sammenhæng går igen, når man ser på personalets viden og antallet af implementeringsinitiativer. Her er der en meget klar sammenhæng, således at personalets viden vurderes markant mere positivt på de tilbud, der har iværksat flest initiativer, som det ses i Figur 5.15. Det samme gør sig – ikke overraskende – gældende for fokus og viden på lederplan i tilbuddet.

Figur 5.15: Jo flere initiativer, jo større fokus og viden blandt personalet



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Det overordnede billede er, at stort set alle leverandører i større eller mindre omfang har iværksat initiativer for at opkvalificere personalet. De hyppigst brugte initiativer er også de mindst ressourcekrævende, mens forholdsvis færre leverandører har iværksat kurser, selvom indtrykket fra casestudierne er, at det er kurser for frontpersonalet, der gør den store forskel. Der var kun begrænset forskel på bo- og dagtilbud og plejehjem/plejecentre på dette område.

Overordnet set var der tilfredshed med informationen fra myndighedsside, ligesom leverandørerne vurderede, at lederne og medarbejderne generelt har stor fokus på og viden om loven. På disse områder var der dog en gennemgående tendens til, at tilfredshed, fokus og viden var størst på bo- og dagtilbud. Den positive vurdering af fokus og viden stemte ikke overens med vores oplevelse fra casestudierne, hvor vi flere steder, især på plejehjem/plejecentre, oplevede et betydeligt ukendskab til loven og dens indhold.

5.4 Brugernes vurdering

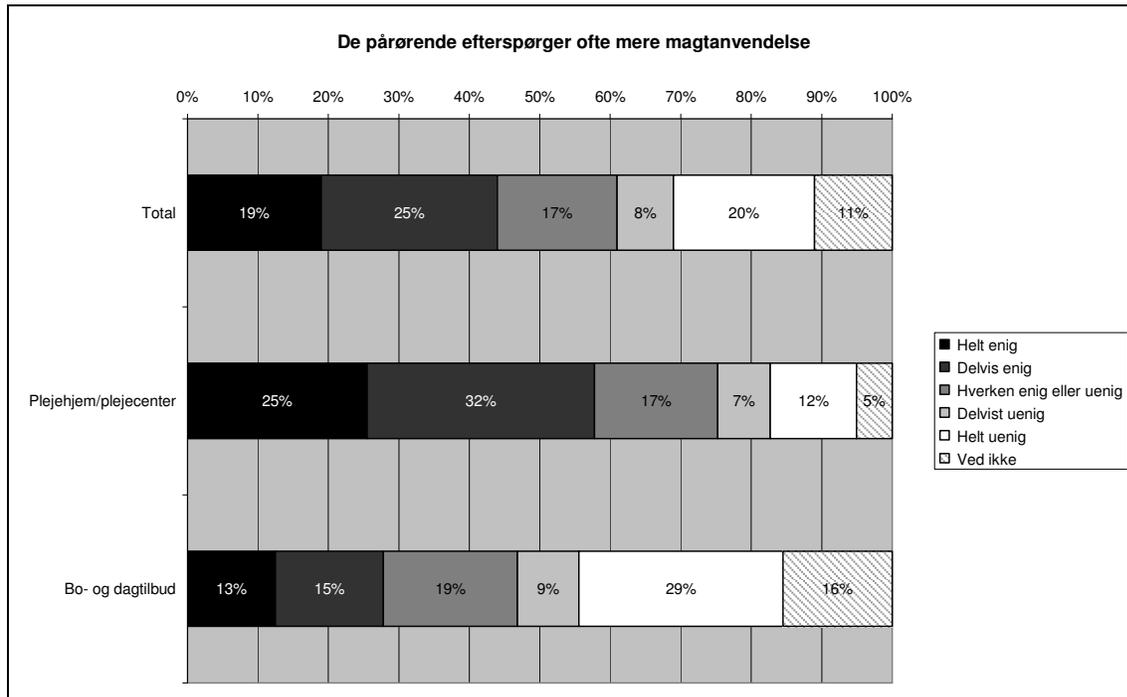
Under casebesøgene har vi været i kontakt med en række pårørende og diskuteret konkrete magtanvendelsessager med dem. I forbindelse med disse interview har vi forespurgt, om et interview med brugeren selv ville være en mulighed, men i alle tilfælde har personale og pårørende vurderet, at et interview direkte med brugeren ikke var muligt eller ønskeligt. Vi har derfor ikke nogen direkte kilde til brugernes vurdering af loven.²⁹ – Dog har vi gennemført et interview med repræsentanter for en række brugerorganisationer, der repræsenterer brugergrupperne.

En entydig konklusion fra både surveyen og casestudierne er, at pårørende til ældre generelt efterspørger, at der anvendes mere magt, end den nuværende lovgivning giver mulighed for. Som det ses i Figur 5.16, er 57 % af leverandørerne helt eller delvist enige i, at de pårørende efterspørger mere magtanvendelse, mens kun 19 % er helt eller delvist uenige. Forskellen mellem pårørende til brugere på bo- og dagtilbud er meget markant; 28 % af bo- og dagtilbuddene er helt eller delvist enige i, at pårørende til deres brugere efterspørger mere magt, mens 38 % er helt eller delvist uenige.

Dette er som nævnt en bekræftelse på vores resultater fra casestudierne. Ikke én af de interviewede pårørende til ældre brugere mener, at der bruges for meget magt, og mange udtrykte undren over, at ansøgning og/eller indberetning var nødvendig i det konkrete tilfælde. Et par pårørende så dog en klar sammenhæng mellem personalenormering og magtanvendelse og mente, at magt kunne forebygges ad den vej. Pårørende til handicappede var mere opmærksomme på, om der blev anvendt magt, men holdningen til loven var mere varierende.

²⁹ At det er vanskeligt at gennemføre egentlige brugerinterview er ligeledes erfaringen fra den tidligere evaluering af magtanvendelsesområdet. Se Paula Helth Rådgivning; (2002) "Evaluering af bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten", side 16.

Figur 5.16: Pårørende til ældre efterspørger mere magt



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Et relateret og udbredt problem er, at der blandt pårørende ikke er forståelse for, at man ikke kan bruge magt i forbindelse med medicinering og andre foranstaltninger, der er dækket af Lov om patientrettigheder. Det virker ulogisk for mange pårørende, at der kan bruges magt i visse situationer, som opfattes som sundhedsskadelige (ved selvskade og i hygiejnesituationer), men ikke når en pårørende ikke vil tage livsvigtig medicin (se tekstboks).

Boks 5-6: Manglende forståelse af retsprincipperne i lovgivningen 1

Datteren til en dement og psykisk syg ældre dame på et plejehjem i en mindre kommune giver udtryk for, at hun synes reglerne om magtanvendelse er ulogiske.

Moderen bruger stomipose og har desuden liggesår. Plejehjemmet har fået tilladelse til at anvende magt i forbindelse med hygiejnesituationer – konkret består magtanvendelsen i, at hendes hænder fastholdes, mens hygiejnen udføres.

Moderen har i flere tilfælde nægtet at tage sin medicin samt at drikke, hvilket har ført til indlæggelser, bl.a. på grund af dehydrering.

Datteren synes, at den anvendte magt i forbindelse med hygiejne er ret voldsom, men har forståelse for, at det er nødvendigt. Hun har derimod ikke forståelse for, at man så ikke kan anvende magt til at få moderen til at tage sin medicin og til at drikke, så hun ikke dehydreres. Hun opfatter det som farligere, at moderen ikke får sin medicin eller får noget at drikke, end at hun ikke holdes ren, og har derfor svært ved at forstå, hvorfor der kun må bruges magt i sidstnævnte tilfælde.

Boks 5-7: Manglende forståelse af retsprincipperne i lovgivningen 2

En pårørende til en dement borger giver udtryk for, at han synes, at der er lidt berøringsangst over for at bruge magt generelt på tilbuddet. Han foretrækker, at omsorgspligten prioriteres i forhold til magtanvendelsesreglerne, eller sagt på en anden måde; han foretrækker, at der udøves magt, i stedet for at man har berøringsangst over for området. Ifølge den pårørende er det vigtigste, at borgeren har det godt. Derfor bør man hyppigere anvende magt for at sikre omsorg.

Leverandørerne vurderer, at de pårørendes kendskab til loven generelt er lavt. Kun 15 % er helt eller delvist enige i, at de pårørende generelt har god viden om loven, mens 47 % er helt eller delvist uenige. Pårørende til brugere af bo- og dagtilbud har en lidt større viden end pårørende til brugere af plejehjem/plejecentre.

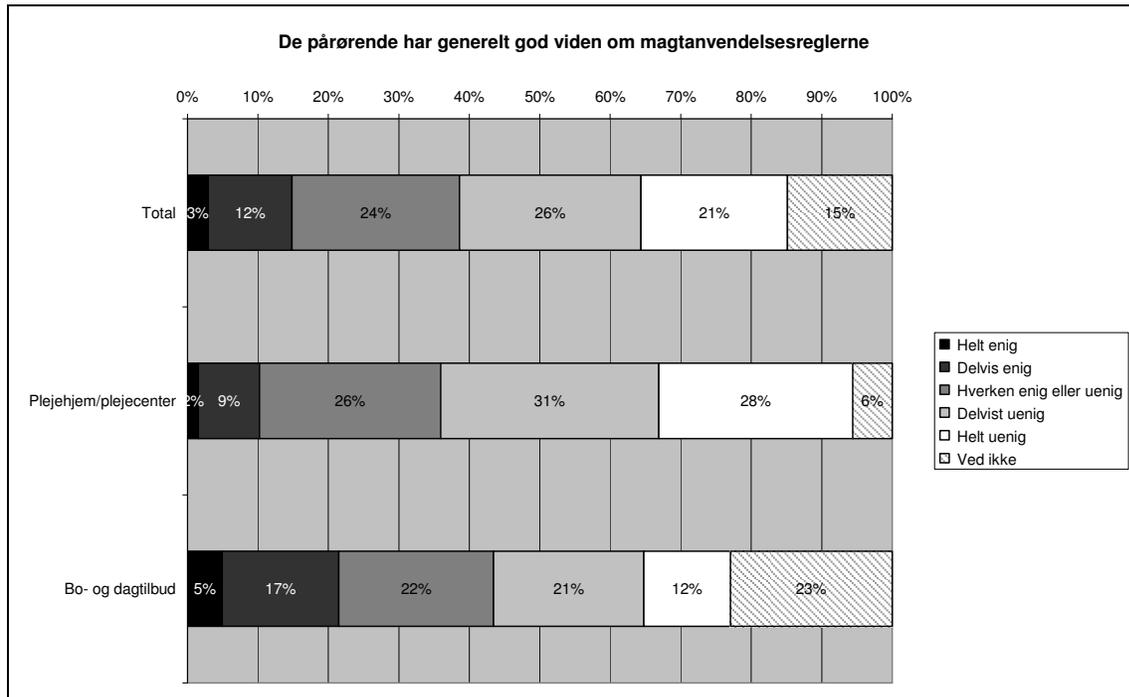
Billedet af en generel begrænset indsigt i lovgivningen, som dog er større på tilbud for handicappede, bekræftes af vores casestudier. Pårørende til ældre demonstrerede i disse interview et meget lille kendskab til lovgivningen, både generelt og i forhold til den konkrete magtanvendelse vis-a-vis deres pårørende. De pårørende til handicappede havde generelt mere indsigt i, hvad personalet må og ikke må.

Baseret herpå er det vores vurdering, at denne forskel mellem tilbudstyperne sandsynligvis bunder i, at pårørende til handicappede ofte har været i kontinuerlig kontakt med det sociale system igennem flere år. Her vil magtanvendelse over for brugeren også ofte være en regelmæssigt tilbagevendende begivenhed. Pårørende til brugere af plejehjem/plejecentre (oftest ægtefæller og børn) er derimod typisk i kontakt med systemet over kortere tid, og magtanvendelse vil, som oftest, være i brug over et kortere tidsrum. På den baggrund kan det derfor godt overraske, at forskellen mellem tilbudstyperne alligevel ikke er større.

Boks 5-8: Nogle pårørende efterspørger mere magtanvendelse i nogle situationer

En pårørende fortæller om magtanvendelse i forhold til sin mor:
"Min mor har elektronisk søger på. De spurgte mig om, hvad jeg synes om det. Jeg synes, det er uværdigt, når de vandrer rundt uden tilsyn. Hvad er mest uværdigt? Jeg vil hellere have, at de kan få armbånd på. Jeg er konstant på det område. Det handler om, at man skal prøve det på egen krop. Hun er indforstået med at få det på. Jeg vil aldrig kunne få hende til at skrive under på det – hun kan ikke skrive længere. Det er mig, der tager magten til at sige ja til det."

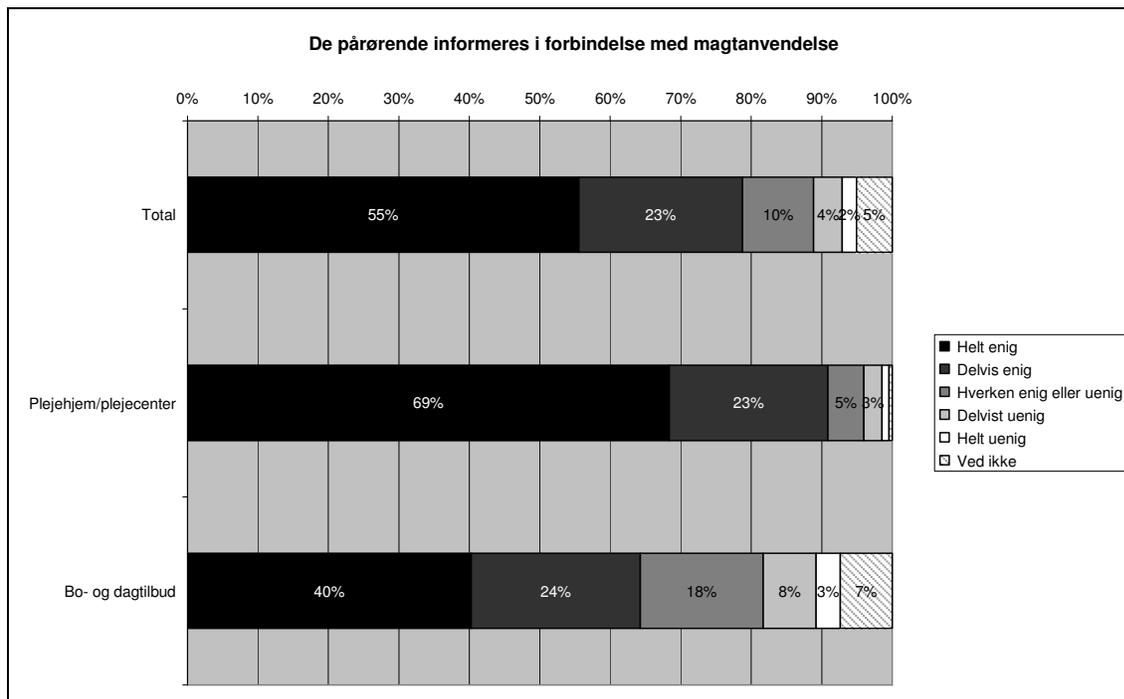
Figur 5.17: Pårørende har meget begrænset viden om loven



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Forskellen i de pårørendes forhold til brugeren og tilbuddet forklarer også, at der er stor forskel på, hvorvidt de pårørende informeres om magtanvendelse. Som ses i Figur 5.18 erklærer 92 % af plejehjem og plejecentre sig helt eller delvist enige i, at de pårørende informeres ved magtanvendelse, mens det samme kun gælder for 64 % af dag- og botilbuddene. Årsagen skal sandsynligvis findes i, at magtanvendelse på plejehjem er sjældnere og ofte involverer ansøgninger (om alarm- og pejlesystemer og fastholdelse i hygiejnesituationer), hvor magtanvendelse på bo- og dagtilbud er hyppigere og overvejende er fastholdelser i pludseligt opståede situationer. Et plejehjem vil derfor typisk involvere de pårørende i forbindelse med ansøgningen, mens et bo- eller dagtilbud ikke altid vil informere pårørende efter en fastholdelse. Nogle af de pårørende, som vi har talt med under casestudierne, har givet tilbuddet besked om, at de ikke vil informeres om alt. At de pårørende ikke inddrages kan også være af hensyn til brugeren selv, der måske ikke ønsker, at pårørende inddrages.

Figur 5.18: Pårørende til brugere på plejehjem/plejecentre informeres mest



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Boks 5-9: En brugerorganisations udsagn om magtanvendelse

De Udviklingshæmmedes Landsforening (ULF) udtrykker ikke nogen konkret utilfredshed med magtanvendelsesreglerne eller de enkelte paragraffer, og mener, at der er sket en stor udvikling siden 80'erne, hvor personalet bestemte alt. Der er dog problemer i forhold til, at loven skærer alle over en kam og giver for lidt plads til individuelle hensyn. Desuden er der mærkbar forskel på praksis rundt omkring i landet.

ULF mener, at meget af den aggressivitet, der fører til magtanvendelse, bundes i frustrationer over ikke at blive forstået og derfor kunne undgås med mere pædagogiske metoder. For at afhjælpe dette har ULF sammen med LEV udarbejdet nogle tegneserier, der kan bruges til at informere udviklingshæmmede om, at man bliver tyk og dør, hvis man spiser for meget, og at man lugter og ikke kan få venner, hvis man ikke går i bad.

Der er dog blandt de udviklingshæmmede en mere generel utilfredshed med, at der sker overgreb og indgreb i deres selvbestemmelsesret, uden at dette dog udspringer af magtanvendelsesreglerne i SEL kapitel 21. Konkret gælder det blandt andet klart ulovlige forhold, f.eks at personalet åbner beboernes post, samt at de udviklingshæmmede ikke er til stede, når deres sag diskuteres. Seksuelle overgreb, der ikke efterforskes, nævnes også som et problem – og som årsag til aggressivitet, der fører til magtanvendelse. Men mere generelt føler de udviklingshæmmede, at deres liv – trods institutionsbegrebets afskaffelse – styres af de institutionelle rammer. De udviklingshæmmede føler, at dette er et indgreb i selvbestemmelsesretten.

Nogle eksempler er:

- *Udviklingshæmmede placeres i bofællesskaber med andre brugere, som de ikke har lyst til at bo sammen med – for eksempel når en udviklingshæmmede placeres i bofællesskab med andre, markant ældre, brugere.*
- *Man har ikke mulighed for at sige fra i forhold til aktiviteter – for eksempel er der 'hyggeweekend' hver 3. uge, også for dem der ikke vil hygge, der er 'hjemmedage', hvor man skal være hjemme hos forældrene, og arbejde, hvor man ikke kan melde sig syg.*
- *Personalet inddrager pårørende i for stor grad og tager ofte de pårørendes parti ved konflikter – for eksempel hvis en bruger vil have farvet hår, men forældrene insisterer på, at brugeren bare skal klippes.*

Mange af disse problemer bunder iflg. ULF i sammenstødet mellem bostedet som de udviklingshæmmedes hjem og personalets arbejdsplads. De udviklingshæmmedes liv bliver skemalagt, og de får for meget hjælp, fordi personalet griber ind og hjælper dem, uden at de selv beder om det. Som ULF udtrykker det: "Personalets fornemmeste opgave er at sidde på deres bagdel og konstatere, at i dag er der ikke sket noget, men jeg har været her."

5.5 Interessenternes vurdering

Som et led i analysen har Rambøll Management interviewet en lang række interessenter på området for at få deres vurdering af, hvilke problemstillinger der kunne være relevante at få belyst i forbindelse med evalueringen. Der er således gennemført interview med kontrolinstanser, myndigheder, interesseorganisationer, professionelle organisationer og brugerorganisationer.

I forbindelse med disse interview blev interessenterne bedt om at angive, hvor de så de væsentligste problemstillinger i lovgivningen. Vi vil i dette afsnit søge at opsummere de opmærksomhedspunkter, som interviewene og dokumentstudierne har tydeliggjort.

Formålet med at interviewe interessenterne var bl.a. at få identificeret mulige problemstillinger i forhold til at få implementeret lovgivningen hos myndigheder og leverandører.

Af nedenstående fremgår det, at flere aktører identificerer navnlig fire problemfelter i forhold til implementeringen af lovgivningen:

1. *Indberetningerne og opfølgningen* som et af de centrale problemer. Her til knytter der sig en række forskellige delelementer (administrativ byrde at indberette/manglende procedurer/manglende kvalifikationer og uddannelse til at gøre det/manglende centralt styringsinstrument til opfølgning/manglende kommunal fokus på opfølgning osv.).
2. *Usikkerhed på fortolkningen mellem omsorgspligt og magtanvendelse.* Og i relation hertil utilstrækkelig formidling af lovens bestemmelser, så de er operationelle i forhold frontpersonalets hverdag.
3. *Manglende opkvalificering og uddannelse af personale, som forestår indsatsen.* Her refereres såvel til de uddannelsesmæssige kvalifikationer som til den på-jobbet-opkvalificering, som skal ske i forbindelse med betydelige lovændringer.

4. *Omstilling af organisationskultur og faglig forståelse.* Bestemmelserne om magtanvendelse har medført en betydelig kulturændring, som er forudsætningen for at skabe de ønskede virkninger.

Ovenstående problemstillinger illustrerer, hvilke områder interessenterne vurderer er de væsentligste. Interessenternes vurderinger har været med til at danne rammen for, hvilke spørgsmål der er stillet i de kvalitative interview og i de gennemførte surveys. I næste afsnit ser vi på, i hvilket omfang interessenternes vurderinger kan understøttes af fundene fra evalueringen.

5.6 Delkonklusion

Evalueringsens fund viser, at:

- Socialministeriets understøttelse af lovgivningen gennem en række vejledningsmaterialer generelt opleves som tilfredsstillende af myndigheder og leverandører.
- Loven er i væsentligt omfang blevet implementeret hos mange myndigheder og leverandører. Dog er der en gruppe kommuner, der ikke har implementeret loven i tilfredsstillende grad.
- Fokus i implementeringen har fra myndighederne været på fastlæggelse af retningslinjer og procedurer samt afholdelse af temadage om magtanvendelsesreglerne.
- Leverandørerne har generelt været bedst til at indarbejde skriftlige procedurer og tage initiativer i form af informationsmateriale, hvorimod der er færre, der har brugt tid på de mere ressourcekrævende tiltag, såsom at institutionalisere debriefing efter magtanvendelsessituationer og at afholde kurser for de ansatte.
- Ser man på myndighedsniveauet, er der en helt klar og gennemgående forskel mellem kommuner og amter. Amterne har større fokus, både politisk og administrativt, amterne har taget langt flere initiativer og har langt flere opfølgingsprocedurer.
- På leverandørniveau er der ligeledes forskel mellem kommuner og amter, idet amtslige tilbud har implementeret loven i højere grad end de kommunale tilbud til ældre.
- De sociale nævn behandler relativt få sager og oplever generelt en forbedret kvalitet i ansøgninger og indberetninger.

Som beskrevet i kapitel 3 bygger lovgivningens programteori bl.a. på, at kommunale og amtskommunale myndigheder og leverandører skal implementere en række konkrete regler for at opnå mindre magtanvendelse, bedre omsorg, øget retssikkerhed og øget tryghed for borgerne. En forudsætning for at opnå disse virkninger er således, at kommuner og amter efterlever reglerne og anvender de relevante politikinstrumenter til at forbedre indsatsen. I nedenstående tabel opsamles vurderingen af, i hvilket omfang politikinstrumenterne er implementeret tilfredsstillende hos myndigheder og leverandører:

Tabel 5.2: Oversigt over graden af implementering

Lovgivningsredskab	Implementeret tilfredsstillende?	Indikationer
Ankemulighed	Ja, men bruges sjældent	Få sager i de sociale nævn
Åbenhed	Delvist, men pårørende kender ikke reglerne tilstrækkeligt grundigt	Casestudier samt surveys viser, at pårørende ikke kender regelgrundlaget i detaljer
Opfølgning på magt-anvendelse	Manglende opfølgning i mange kommunale myndigheder og hos mange kommunale leverandører	Ringe datakvalitet i indberetninger, kun lidt over halvdelen af de kommunale myndigheder angiver, at de inddrager sager i den årlige redegørelse
Indberetningspligten	Efterleves ikke alle steder, mange sager bliver ikke registreret	Mange leverandører angiver, at de ikke altid indberetter, 36 % af kommunale myndigheder har ingen sager Alle casebesøg beretter om manglende indberetninger
Klart afgrænset mulighed for brug af magt	Ja, har påvirket adfærd og bevidsthed om magtanvendelse, men fortolkning volder visse problemer i dagligdagen	Det er vurderingen fra casestudierne, at lovgivningens afgrænsninger følges blandt leverandørerne
Ansøgningspligt	Problemstilling i forhold til samtykke	Samtykke registreres ikke alle steder systematisk. 15 % af leverandørerne angiver, at de ikke ved, hvordan man opnår samtykke
Begrænsninger i tvangens karakter	Ja, har påvirket adfærd og bevidsthed om magtanvendelse	Det er vurderingen fra casestudierne, at lovgivningens afgrænsninger følges blandt leverandørerne.
Omsorgspligt	Ja, det vurderes, at balancen mellem omsorg og magt er blevet bedre	Det er vurderingen fra casestudierne, at balancen mellem omsorg og magt er forbedret
Information	Ja, tilfredsstillende fra ministeriet, halter hos visse myndigheder og leverandører	Tilfredshed med ministeriets vejledning og formidlingsindsats
Argumentation	Ja, tilfredsstillende fra ministeriet, halter hos visse myndigheder og leverandører	Tilfredshed med ministeriets vejledning og formidlingsindsats

Som ovenstående tabel viser, vurderes de største implementeringsproblemer at knytte sig til manglende indberetning, ansøgning og opfølgning på magt-anvendelsessituationer. Dette understøttes af interessenternes vurdering af, at *indberetningerne og opfølgningen* udgør en væsentlig barriere i forhold til implementeringen af lovgivningen.

Interessenterne fremhæver ligeledes, at reglerne ikke er operationelle for frontpersonalet. At der eksisterer en *usikkerhed på fortolkningen mellem omsorgspligt og magtanvendelse* bekræftes i de kvalitative interview. Derudover viser evalueringen, at der generelt er tilfredshed med formidlingen fra ministeriets side.

Det kan også delvist underbygges, at der eksisterer en *manglende kvalificering og uddannelse af personale, som forestår indsatsen*. Langt fra alle kommunale myndigheder har gennemført kurser og uddannelse for frontpersonalet, og det vurderes ligeledes, at mange ikke arbejder konsekvent med lovgivningen, når så relativt få sager indberettes.

Som en fjerde problemstilling fremhævede interessenterne, at den nødvendige *omstilling af organisationskultur og faglig forståelse* kunne udgøre en barriere for, at loven kan få den ønskede effekt. Generelt er det indtrykket fra casestudierne, at dette udgør en barriere for arbejdet, men at der samtidig er sket en udvikling af den pædagogiske tilgang til arbejdet mange steder. Dette underbygges yderligere, når vi analyserer effekterne af lovgivningen i kapitel 7.

Som beskrevet i kapitel 4, peger evalueringen på, at de fleste leverandører ikke har en fuld skriftlig registrering af alle magtanvendelsessager. Det er ikke lykkedes at få implementeret en effektiv og systematisk registrering af alle relevante magtanvendelsessager hos de fleste leverandører. Det må derfor forventes, at målsætningen om bedre opfølgning og dokumentation af alternativer til magtanvendelse ikke har de organisatoriske forudsætninger i mange myndigheder.

I evalueringen er der identificeret en række konkrete barrierer for implementeringen af indberetningsreglerne.

For det første er skriftlige indberetninger ikke en del af den naturlige rutine for hovedparten af personalet på de berørte tilbud. Det kræver derfor et brud med de daglige rutiner at skulle indberette magtanvendelsessager.

For det andet mangler personalet i visse situationer de relevante kompetencer til at beskrive sagerne i de relevante skemaer. Mange er ikke vant til skriftligt arbejde, og det er ikke nogen let opgave at give en fyldestgørende skriftlig beskrivelse af et forløb, der kan have været relativt voldsomt og intenst.

For det tredje kan personalet opleve det som tidsspilde, idet de ikke modtager konkret sparring og tilbagemeldinger fra myndigheden.

For det fjerde eksisterer der en vis uklarhed om, hvilke episoder man skal indberette, da grænserne for, hvornår der skal indberettes, opfattes som uklare af en del af personalet. Dette punkt hænger sammen med interessenternes vurdering af *"usikkerhed på fortolkningen mellem omsorgspligt og magtanvendelse"* hos frontpersonalet. Grundlæggende set eksisterer der altså en række barrierer for at få implementeret indberetningspligten til fulde.

En anden væsentlig problemstilling knytter sig til manglende implementering af lovgivningen hos visse kommunale myndigheder og leverandører. Visse kommuner mangler således grundlæggende at implementere lovgivningens regler til fulde. Evalueringen har påvist væsentlige forskelle i implementeringsniveauet mellem kommuner og amter både på myndigheds og leverandørniveau. En del af forklaringen på dette er øjensynligt, at der har eksiste-

ret et regelsæt om magtanvendelse i amterne siden 1980, mens reglerne for det kommunale område først er indført i år 2000.

Generelt halter en række kommunale myndigheder bagefter og har ikke fået indført en organisering, der understøtter efterlevelse af lovgivningen. Kommunale myndigheder med manglende implementering er bl.a. karakteriseret ved, at der ikke er fokus på området fra politikere og ledelse, at man ikke har en entydig ansvarsplacering for området, og man ikke har afholdt kurser mv.

Af mulige barrierer for den kommunale implementering har evalueringen identificeret følgende:

For det første har kommunale leverandører generelt andre målgrupper end de amtslige leverandører og andre personalegrupper ansat. I kommunale plejecentre og plejehjem er der hovedsageligt ansat social- og sundhedspersonale, mens de amtslige tilbud oftere anvender pædagogisk personale (se Tabel 0.2 i bilag C). Disse personalegrupper har dels haft længere tid til at implementere reglerne og dels forskellige forudsætninger for at arbejde med magtanvendelse.

For det andet viser evalueringen, at der ikke er den samme politiske og ledelsesmæssige fokus i de kommunale myndigheder som i de amtslige myndigheder. Meget tyder på, at den fokus, området får fra ledelsens side, er afgørende for, i hvilket omfang reglerne bliver efterlevet i dagligdagen på de enkelte tilbud. Dette understøttes af, at evalueringen viser en sammenhæng mellem den (amts)kommunale myndigheds engagement og antallet af gennemførte implementeringsinitiativer.

For det tredje har kommunale myndigheder væsentligt færre løbende indberetninger end de amtskommunale myndigheder. Som vist i kapitel 4 er fastholdelse væsentligt mere udbredt hos amtslige leverandører end hos kommunale leverandører. En del af forklaringen skal findes i arbejdsdelingen mellem de kommunale og amtskommunale myndigheder, hvor amterne ofte har flere specielle borgere end kommunerne. Med meget få indberetninger om året har de kommunale myndigheder ikke opbygget det samme organisatoriske beredskab som de amtslige myndigheder, og myndighedsniveauet tvinges ikke til at forholde sig til reglerne på samme måde som i amterne.

Evalueringen viser endvidere, at de pårørendes viden om loven er meget begrænset. Ser man på de pårørendes forhold til magtanvendelse på hhv. bo- og dagtilbud og plejehjem/plejecentre er det tydeligt, at der er tale om to ret forskellige relationer. Pårørende til brugere på plejehjem/plejecentre efterspørger mere magt og har endvidere begrænset forståelse af grænserne i serviceloven, især i forhold til at man ikke kan bruge servicelovens bestemmelser til at bruge magt i forbindelse med medicinering. Pårørende til brugere af bo- og dagtilbud efterspørger, i modsætning hertil, ikke generelt mere magt. De to typer tilbud har meget forskellige politikker omkring information af pårørende, hvor plejehjem/plejecentre i langt højere grad end bo- og dagtilbud informerer de pårørende. Dette kan dels skyldes forskel i den anvendte type af magt (se kapitel 4), dels forskelle i forholdet mellem brugeren og vedkommendes pårørende.

6. Effekter af lovgivningen

I de foregående kapitler er det analyseret, hvordan lovgivningen er implementeret. I dette kapitel gennemgås det, hvordan lovgivningen har virket. Dvs. hvilke effekter lovgivningen har haft.

Vi vil tage udgangspunkt i de mulige resultater og virkninger som blev af-dækket i forbindelse med opstillingen af programteorien i kapitel 3.

Indledningsvis vil vi se på, i hvilket omfang lovgivningen har medvirket til at øge bevidstheden om brugen af magt og alternativerne hertil, samt i hvilket omfang opfølgningen er blevet påvirket. Vi vil dernæst se på, om og i hvilken grad magtanvendelsen er blevet påvirket, herunder i forhold til omfang og karakteren af magtanvendelse. Endelig vil vi se på, hvorvidt lovgivningen har påvirket retssikkerheden for borgere og personale og ført til øget tryk-hed.

6.1 Bevidsthed om magtanvendelse

Øget bevidsthed om magtanvendelse og alternativerne hertil er en første forudsætning for at sikre en ændret adfærd og herunder påvirkning af omfang og karakteren af magtanvendelse. I dette afsnit ser vi derfor nærmere på, hvordan og i hvilket omfang loven har medvirket til at styrke bevidstheden om magtanvendelse og alternativerne hertil blandt myndigheder, leverandører og brugere og pårørende.

Som beskrevet i kapitel 5 er der betydelig forskel på, hvor meget fokus der er på reglerne om magtanvendelse på myndighedsniveau. Generelt er magtanvendelsesreglerne ikke et betydeligt politiske fokusområde i de kommunale myndigheder, hvorimod det på forvaltningsniveau fylder noget mere. På trods af interne forskelle blandt amtskommunale myndigheder er der større politisk fokus på reglerne her.

De gennemførte casestudier viser, at lovgivningen i mange tilfælde har medført, at der er kommet en stigende opmærksomhed på magtanvendelse og de alternativer der eksisterer hertil, fra myndighedens side, hvilket også underbygges af de initiativer, som de amtskommunale og kommunale myndigheder har iværksat for at udbrede kendskabet til lovgivningen vedrørende magtanvendelse og reducere omfanget og karakteren af magtanvendelse.

Boks 6-1: Mere fokus på magtanvendelse

En forvaltningschef i en mellemstor kommune siger: *Der er blevet sat mere fokus på tingene. I starten har det dog medført frustration. Jeg tror, at kravet om skriftlighed gør, at man bliver mere bevidst om, hvad man må henholdsvis ikke må. Man bliver nu målt og vejret. Det, at man tvinges til at skrive, gør, at man må forholde sig til, om man nu gjorde det rigtige.*

En mellemlider i en anden kommune siger: *Det giver øget fokus, at det er lovgivning. Det er med til at give en ensartethed med hensyn til behandlingen på tværs af plejecentre i kommunen.*

Samtidig er der dog stadig en række kommunale myndigheder, hvor der er meget begrænset fokus på magtanvendelse, hvilket bl.a. tallene for indberetninger indikerer. Det kan ikke udelukkes, at der også i disse tilfælde er en

øget opmærksomhed sammenlignet med tidligere, men selvom dette skulle være tilfældet, synes det sandsynligt, at opmærksomheden ikke i alle tilfælde er tilstrækkelig til i sig selv at kunne afstedkomme ændringer i praksis.

På leverandørniveau synes der ligesom på myndighedsniveau at være stor forskel på, i hvilket omfang der er fokus på magtanvendelse, hvilket også fremgår af kapitel 5 mht. til de tiltag, der er gjort for at udbrede kendskab til reglerne vedr. magtanvendelse, som fx afholdelse af kurser, udarbejdelse af informationsmateriale og retningslinjer og procedurer for indberetning, opfølgning mv.

Spørgeskemaundersøgelsen giver, jf. kapitel 5, en relativt positiv vurdering af leverandørernes opmærksomhed (både ledelse og medarbejdere) på magtanvendelse, men tallene bør tolkes varsomt, da de enkelte svarepersoner i nogen grad er blevet bedt om at vurdere resultatet af deres egen indsats.

Boks 6-2: Øget fokus kan anvendes til læring

Flere leverandører understreger, at fokuset på magt har været der i mange år, selvom loven forstærkede tendensen. En leder på et amtsligt bosted siger: *Loven har ændret fokus fra automatik til større bevidsthed og refleksion. Loven har helt sikkert medført mere refleksion, men processen har dog været i gang i mange år. I dag sker der en større bearbejdning af episoder med henblik på læring.*

De gennemførte casestudier viser her, at leverandørernes opmærksomhed klart påvirkes af den myndighedsmæssige fokus, men at forhold hos den enkelte leverandør også spiller ind og her ikke mindst den ledelsesmæssige fokus. Næppe overraskende synes der ligeledes at være en klar sammenhæng mellem de gennemførte implementeringstiltag hos leverandørerne og den fokus og viden, der er blandt personalet om magtanvendelse.

Som tilfældet er på myndighedsniveau, er det vanskeligt at vurdere, i hvilket omfang lovgivningen generelt har medvirket til at øge opmærksomheden om magtanvendelse, da der ikke er sammenlignelige tal fra før lovgivningens indførelse.

Selvom der er betydelig forskel i detailkendskab blandt ledelse og personale, samt på de tiltag og procedurer leverandørerne har gennemført, synes casestudierne dog at bekræfte, at lovgivningen i sig selv er med til at give forøget opmærksomhed om magtanvendelse.

Hermed synes en første forudsætning for, at loven kan opnå de tilsigtede effekter i nogen grad at være til stede, men endnu en gang skal det understreges, at dette billede dækker over store forskelle mellem de enkelte myndigheder og leverandører.

6.2 Omfang og karakter af magtanvendelse

Som tidligere nævnt var det en grundlæggende hensigt med bestemmelserne om magtanvendelse, at tvangsmæssige foranstaltninger så vidt muligt skulle undgås, ligesom der var et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde.

6.2.1 Udviklingen i antallet af magtanvendelsessager

I tabellen nedenfor vises udviklingen i antallet af indberetninger for de kommunale myndigheder, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen. Som i kapitel 4 er der ikke tale om det totale antal magtanvendelsessager. Hvis det imidlertid antages, at de amtskommunale og kommunale myndigheder, der har deltaget i undersøgelsen, er repræsentative, kan tallene anvendes til at sige noget om udviklingen i omfanget af magtanvendelse.

Tallene viser først og fremmest, at der tilsyneladende er store udsving i omfanget af magtanvendelse fra år til år. For kommunale myndigheder er der for de fleste tiltag tale om en stigning i indberettede sager, mens tallene for amtskommunale myndigheder er mere blandede.

Tabel 6.1: Udviklingen i antal indberetninger (tal i parentes antallet af amter/kommuner)

Tiltag		2002	2003	2004	2005
Alarm- eller pejlesystemer (SEL § 109 a, stk. 1)	Amt	261 (7)	12 (9)	33 (8)	37 (9)
	Kommune	70 (48)	92 (54)	104 (63)	229 (80)
Særlige døråbnere (SEL § 109 a, stk. 2)	Amt	-	0 (7)	7 (8)	9 (9)
	Kommune	-	4 (44)	15 (48)	15 (57)
Fastholdelse (SEL § 109 b, stk. 1)	Amt	4093 (9)	3794 (10)	4000 (10)	3954 (10)
	Kommune	422 (44)	469 (55)	653 (62)	206 (69)
Fastholdelse i hygiejne-situationer (SEL § 109 b, stk. 2)	Amt	-	7 (8)	17 (8)	26 (8)
	Kommune	-	141 (50)	156 (63)	258 (82)
Tilbageholdelse i boligen (SEL § 109 c)	Amt	44 (6)	15 (7)	6 (7)	11 (9)
	Kommune	6 (39)	18 (45)	31 (51)	37 (59)
Brugen af beskyttelsesmidler (SEL § 109 d)	Amt	211 (8)	162 (9)	190 (8)	375 (9)
	Kommune	52 (45)	52 (48)	65 (51)	96 (61)
Total		5159	4766	5277	5253

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Der er imidlertid nogle begrænsninger i at anvende tallene for indberetninger som mål for udviklingen i omfanget af magtanvendelse. Som beskrevet i kapitel 4 viser spørgeskemaundersøgelsen, at der er et betydeligt antal tilfælde af magtanvendelse, der ikke indberettes. Stigningen i antallet af indberetninger behøver således ikke være udtryk for en stigning i den faktiske magtanvendelse, men kan også være et udtryk for, at en større del af tilfældene af magtanvendelse i dag indberettes, sammenlignet med tidligere år. Dette synes bekræftet af tabellen, for så vidt angår de kommunale myndigheder, idet antallet af kommunale myndigheder, der har registreret tilfælde af magtanvendelse, er stigende i den undersøgte periode.

Dette mønster vil alt andet lige være forventeligt, idet de forskellige implementeringstiltag, som amtskommunale og kommunale myndigheder har iværksat, typisk vil skulle fungere i en periode, inden det kan aflæses i ændret adfærd blandt leverandørerne, ligesom en del implementeringstiltag først er iværksat inden for de sidste par år.

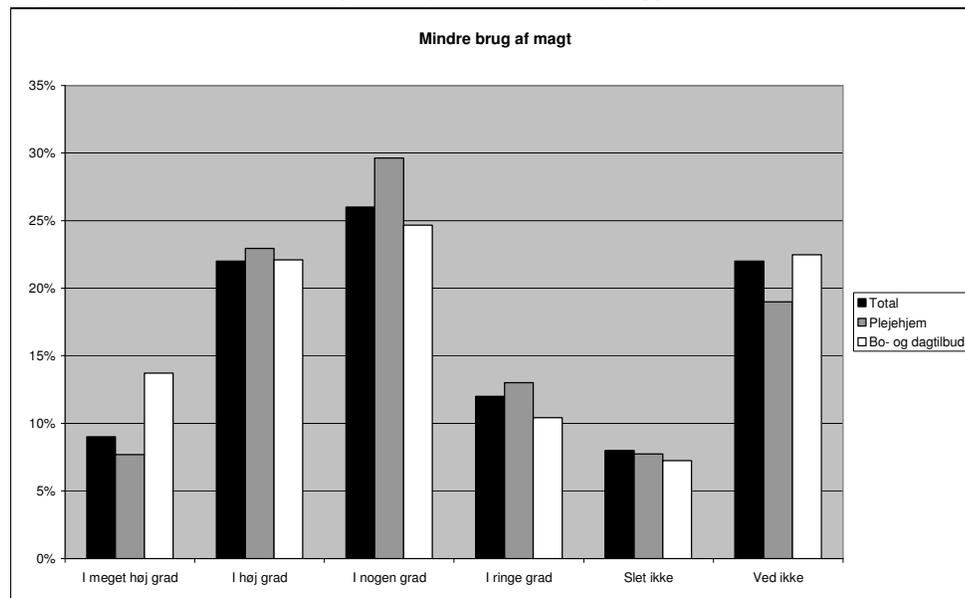
Ovenstående tal stemmer da heller ikke fuldstændigt overens med myndighedernes og leverandørernes opfattelse af udviklingen. Som vist i nedenstående figur er det hovedparten af leverandørerne, der mener, at lovgivningen i nogen grad har medført mindre brug af magt.

Boks 6-3: Bestemmelser kan give anledning til pædagogisk nytænkning

En leverandør fortæller: *Loven tvang armen om på ryggen af os: Den signalerede, at den praksis I har gjort, den må I ikke længere, slut prut! Nu er det sådan, at hvis ikke vi kan finde ud af at opfylde de behov, beboeren har, så må vi søge hjælp. Hver afdeling her er delt op i små subgrupper, og de mødes jævnligt for at sætte fokus på beboerproblematikker, og herefter hvordan man lever op til det her mindsteindgrebsprincip.*

Der synes ikke at være markante forskelle mellem typerne af tilbud, om end lederne af bo- og dagtilbud ligger lidt højere i deres vurdering af lovgivningens indflydelse.

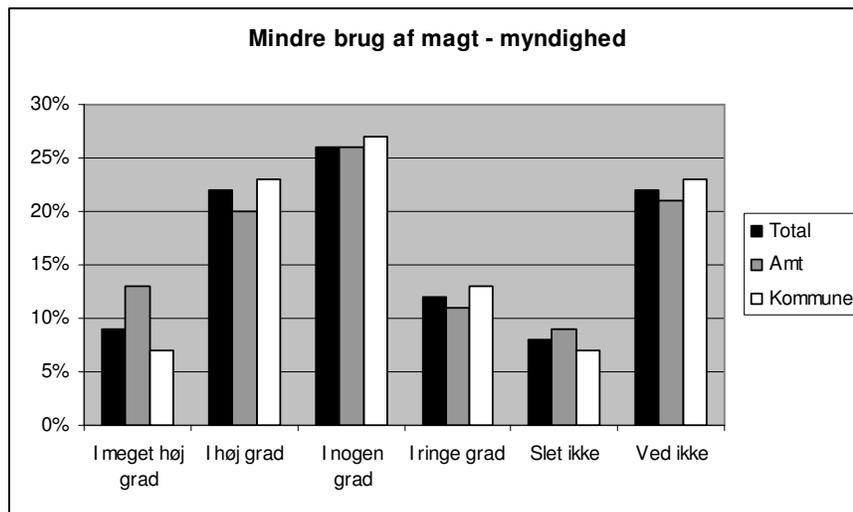
Figur 6.1: Udviklingen i brug af magt for forskellige typer af tilbud



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Et tilsvarende billede findes på myndighedsniveau, hvor hovedparten ligeledes vurderer, at lovgivningen har ført til mindre brug af magt i meget høj, i høj eller i nogen grad, jf. Figur 6.2. Det er værd at bemærke, at de amtslige myndigheder her er noget mere positive i deres vurdering, end de kommunale myndigheder er. Endvidere angiver 14 % af de kommunale myndigheder, at lovgivningen slet ikke har påvirket omfanget af magtanvendelse. Disse tal stemmer overens med evalueringens øvrige fund om, at de mest systematiske implementeringstiltag er gennemført i amterne. Samtidig bør det bemærkes, at et evt. svar om ringe betydning kan være udtryk for, at man også før lovgivningen var meget tilbageholdende med at anvende magt, og at lovgivningen her blot har bekræftet en eksisterende tilstand.

Figur 6.2: Udviklingen i brug af magt – myndighedsniveau



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

6.2.2 Ulovlig magtanvendelse

Et andet element ved brugen af magt er udviklingen i antallet af ulovlige magtanvendelser, som er vist i Tabel 6.2 baseret på antallet af indberetninger.

Tabel 6.2: Udviklingen i antal ulovlige magtanvendelser (tal i parentes antallet af amter/kommuner)

		2002	2003	2004	2005
Ulovlige magt-anvendelser	Amt	461 (7)	912 (9)	824 (10)	442 (9)
	Kommune	18 (3)	10 (4)	42 (7)	130 (10)

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

Overordnet set er der tale om et forholdsvis uklart billede. Fra 2002 til 2003 og 2004 sker der en fordobling af ulovlige magtanvendelser ved amtslige leverandører. Derefter falder antallet til et niveau, der er lavere end udgangspunktet i 2002. Hos de kommunale leverandører er der tale om et anderledes billede, idet der er tale om en markant stigning fra 2002 til 2005, om end det samlede antal er markant lavere end hos amterne. Det er vurderingen, at amtslige leverandørers højere tal skyldes en kombination af generelt flere udadreagerende beboere samt en større grad af registrering og åbenhed omkring magtanvendelse.

Boks 6-4: Accept af åbenhed om ulovlig magtanvendelse

Man har i et amt fra politisk hold meddelt driftsniveauet, at man gerne ser, at alt bliver indberettet, og har i den forbindelse besluttet at karakterisere nogle sager som ulovlige, men nødvendige magtanvendelser. Hermed ønsker man at opnå størst mulig åbenhed om indberetningerne.

Ser man på antallet af kommuner, der har indberettet ulovlige magtanvendelser, er der to forhold, der bør bemærkes. For det første er der tale om en stigning i antallet af kommuner, der har registreret ulovlige magtanvendelser fra 2002 til 2005 fra 3 til 10 (ud af 127, der har besvaret spørgeskemaet). Det øgede antal ulovlige magtanvendelser kan således ligesom det øgede antal magtanvendelser skyldes, at de kommunale myndigheder og leverandører er blevet bedre til at registrere disse.

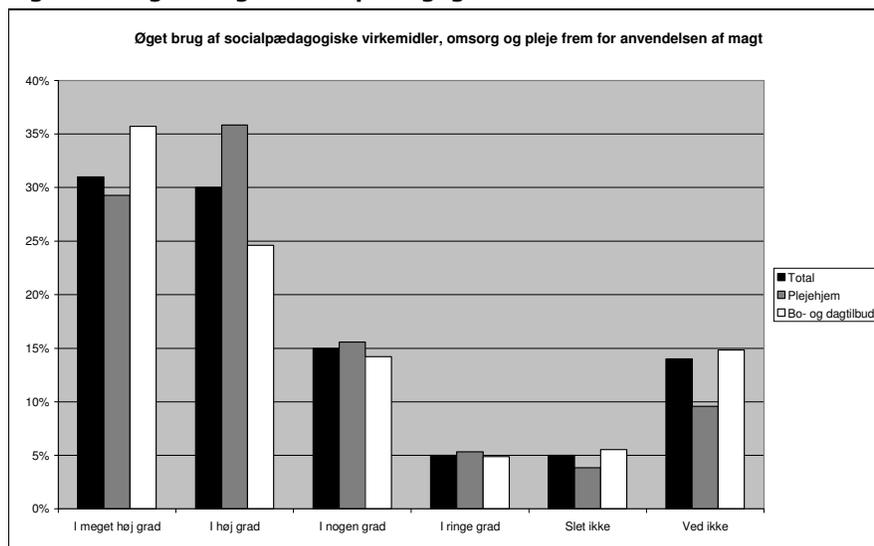
For det andet er det bemærkelsesværdigt, at selvom antallet af kommunale myndigheder der har registreret ulovlige magtanvendelser, er steget, er der i 2005 stadigvæk kun 10 ud af 127 kommuner, der har registreret tilfælde af ulovlige magtanvendelser. Sammenholdt med registreringspraksis, der er beskrevet i kapitel 4, kunne det tyde på, at det faktiske antal ulovlige magtanvendelser er højere end antydte i tabellen.

6.2.3 *Brugen af socialpædagogiske virkemidler*

Udviklingen i brug af magt skal ses i sammenhæng med brugen af socialpædagogiske virkemidler, omsorg og pleje. Som tidligere fremhævet var det netop et særskilt ønske med loven, at der skulle ske en nytænkning i dette arbejde for så vidt muligt at undgå tvangsmæssige foranstaltninger.

Som illustreret i Figur 6.3 mener et stort flertal af leverandørerne, at loven har medført øget brug af socialpædagogiske virkemidler, omsorg og pleje frem for anvendelsen af magt. Omkring 60 % mener således, at dette er tilfældet i høj eller i meget høj grad, hvorimod kun 10 % vurderer, at lovgivningen i kun ringe grad eller slet ikke har haft denne effekt.

Figur 6.3: Øget brug af socialpædagogiske virkemidler



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Billedet gør sig gældende for både plejehjem og bo- og dagtilbud, om end effekten vurderes lidt højere blandt bo- og dagtilbud, hvilket kan hænge sammen med en generelt mere systematisk implementering af lovgivningen blandt amterne, hvor en stor del af bo- og dagtilbuddene hører under.

Leverandørerne vurderer lovgivningens indflydelse i forhold til socialpædagogiske virkemidler, omsorg og pleje væsentligt højere end lovgivningens indflydelse på omfanget af magtanvendelse. Dette kunne tyde på, at man blandt leverandørerne forsøger flere forskellige virkemidler, inden man tyer til magtanvendelse, men at disse virkemidler ikke i alle tilfælde er nok til at undgå magtanvendelse.

Boks 6-5: Lovgivningen kan give anledning til pædagogisk nytænkning 2

En mellemlider i hos en amtslig leverandør fortæller blandt andet, at:
"Loven har haft indflydelse på magtanvendelsen, fordi man er begyndt at tænke pædagogisk helt anderledes. Bliver man frataget et redskab, så må man jo finde et andet redskab. Hvor det nogle gange har været svært at debattere pædagogik med en forstander, så bliver det meget til principper, så kommer den her lovgivning. I dag har vi plan A, plan B og plan C, hvor man tidligere havde en plan A, og virkede den ikke, anvendte man magt."

Baseret på myndighedernes og leverandørernes svar er det Rambøll Managements vurdering, at lovgivningen har medført et fald i omfanget af magtanvendelse, på trods af at antallet af indberetninger ikke udviser et konsistent fald, og nogle steder rent faktisk er steget. Det er dog vanskeligt at sige noget om, hvor stort dette fald er, og samtidig synes det også at være klart, at denne konklusion dækker over store forskelle både på myndigheds- og leverandørniveau.

Konklusionen understøttes ligeledes af de casestudier, der er gennemført. En række myndigheder og leverandører anfører, at lovgivningen har medvirket til en større grad af bevidsthed og refleksion og har nødvendiggjort, at man anvender nye metoder.

Boks 6-6: Hygiejnesituationer og magtanvendelse

En demenskoordinator beretter: *"At der i kommunen arbejdes intensivt med, at personlig pleje meget sjældent er akut. Personalet er ofte for utålmodige, fordi plejerne personligt har høje hygiejnestandarder. Demenskoordinatoren arbejder med at uddanne personalet til at vente og undgå at bruge vold. I problematiske situationer udarbejdes der en handlingsplan, der beskriver forskellige, nye muligheder for at gennemføre den personlige pleje uden brug af magt. Med denne metode har kommunen helt kunnet undgå at skulle bruge fastholdelse i hygiejnesituationer."*

Det vurderes således, at lovgivningen på mange måder via de relativt snævre grænser for magtanvendelse tvinger myndigheder og leverandører til i endnu højere grad end tidligere at overveje alternativer til magtanvendelse. Der er samtidig en række interviewpersoner, der har bemærket, at ændringerne i lovgivningen med kapitel 21 er en del af en fortløbende udvikling i forhold til, hvordan borgere med nedsat psykisk funktionsevne i det hele taget anskues og behandles samt lægger sig op ad den generelle udvikling i sociallovgivningen.

Boks 6-7: Ændret syn på beboernes rettigheder

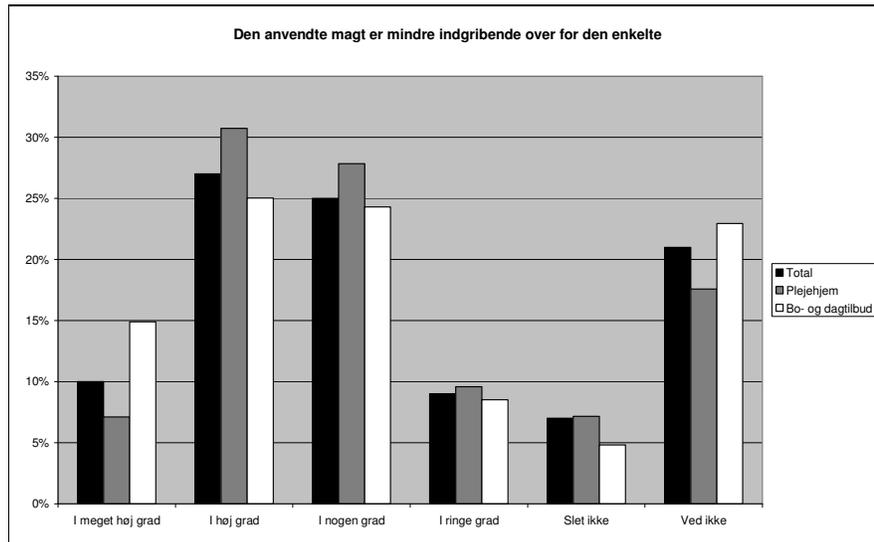
En afdelingsleder på et bosted fortæller om et ændret syn på beboernes rettigheder: *"Det med magtanvendelse har måske tidligere været skubbet ind under argumentet: Jeg har jo omsorg for dig og ved, at dette er bedst for dig. Sådan var det for 20, 15 og sågar 10 år siden. Man har rykket fokus til at den udviklingshæmmedes forkerte – altså set i vores øjne forkerte – valg er lovlige."*

Omvendt skal det også nævnes, at der også er leverandører og myndigheder, der argumenterer for, at lovgivningen ikke har haft nogen betydelig effekt på selve magtudøvelsen, men at der snarere er tale om, at nogle retssikkerhedsmæssige principper er blevet tydeliggjort og styrket. Dette berøres nærmere nedenfor.

6.2.4 Karakteren af magtanvendelse

Et andet aspekt af magtanvendelse er karakteren af de tvangsmæssige indgreb, når de finder sted. Den overvejende del af leverandørerne vurderer, at lovgivningen har medført, at den anvendte magt er blevet mindre indgribende over for den enkelte, jf. Figur 6.4. Ligeledes finder et stort flertal, at magtanvendelse er blevet mere individualiseret, jf. Figur 6.5. Som for de tidligere spørgsmål er der gradforskelle mellem plejehjem og bo- og dagtilbud, men andelen, der vurderer lovgivningens indflydelse som ringe, er dog stort set ens mellem de forskellige former for tilbud.

Figur 6.4: Graden af indgriben over for den enkelte



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

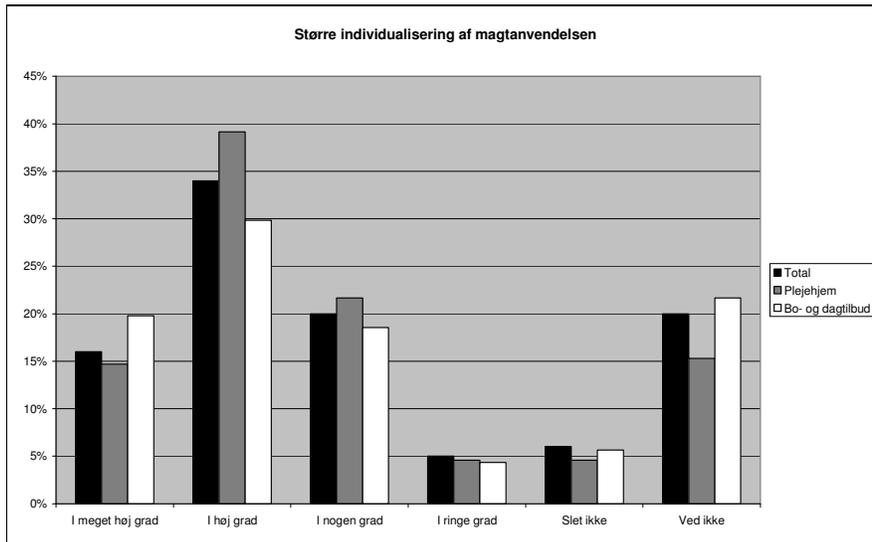
Fundene vedr. lovgivningens indflydelse i forhold til karakteren af magtanvendelse ligger i tråd med et øget fokus på socialpædagogiske virkemidler, omsorg og pleje samt ikke mindst lovgivningens krav om, at den mindst indgribende foranstaltning altid skal gå forud for en mere indgribende foranstaltning.

Boks 6-8: Ændret karakter af indgreb

En medarbejder på botilbud siger i et interview, at: *"Vi er blevet bedre til at se mennesket først og så autisten. Vi havde en, der fik vredet armene om på ryggen, når hun skulle have klippet negle, men så kom de nye bestemmelser, og så fik vi jo at vide, at det er planlagt magtanvendelse, og det må vi ikke. Jamen, hvad skal vi så gøre tænkte vi? Så var der jo en, der sagde: 'Jamen, der findes jo også neglefile'. Så nu får hun filet negle hver dag, og det er der ingen problemer med længere."*

Samme medarbejder siger yderligere: *"Det er også blevet en del af pædagogikken, som er rettet mod medbestemmelse, selvbestemmelse. Tidligere trykkede man jo på alarmklokken, og så håbede man, der kom 7 mand stærk, og så kastede de sig jo over personen og lå der og råbte op til en: 'Hvad skal vi så gøre? Og så stod man jo der og blev nærmest mere forskrækket selv over forløbet."*

Figur 6.5: Individualisering af magtanvendelsen



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Om end undersøgelsen således tyder på, at der er sket en positiv udvikling på ovenstående områder, må det endnu en gang understreges, at dette billede dækker over store udsving mellem leverandørerne og ligeledes mellem de forskellige myndigheder.

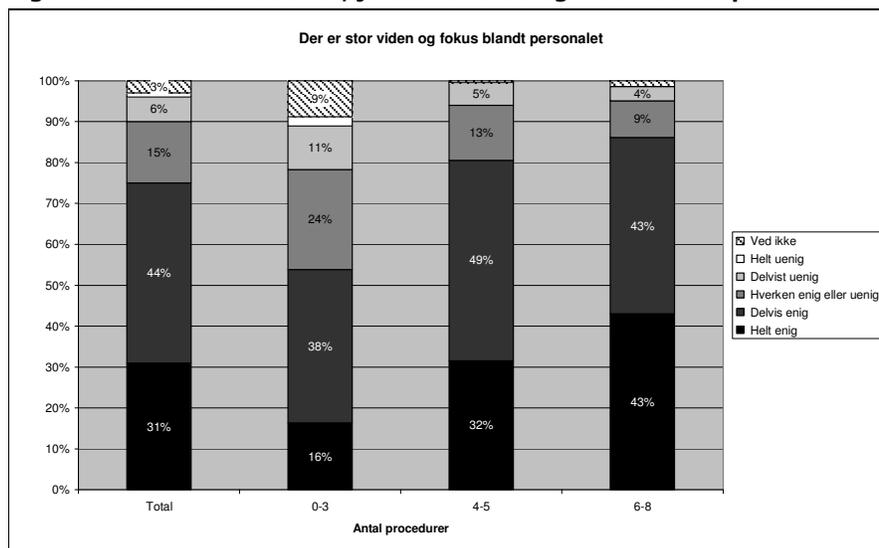
Samtidig er det vanskeligt at vurdere, hvilket niveau forbedringerne er sket fra. Selvom tallene indikerer, at der er sket forbedringer, er det ikke sikkert, at graden af individualisering af magtanvendelsen er tilfredsstillende, set i forhold til de ønsker man fra politisk hold havde til lovgivningen.

6.2.5 Sammenhæng med implementeringstiltag

Vi har undersøgt, i hvilken grad udviklingen i omfanget og karakteren af magtanvendelse hænger sammen med de implementeringstiltag, som leverandørerne har gennemført.

Der er her en klar sammenhæng, således at de leverandører, der har gennemført det største antal implementeringstiltag (informationsmateriale, temamøder, kurser, udarbejdet retningslinjer mv.), samtidig er dem, der oplever den største grad af fokus og viden blandt personalet, som vist i Figur 6.6.

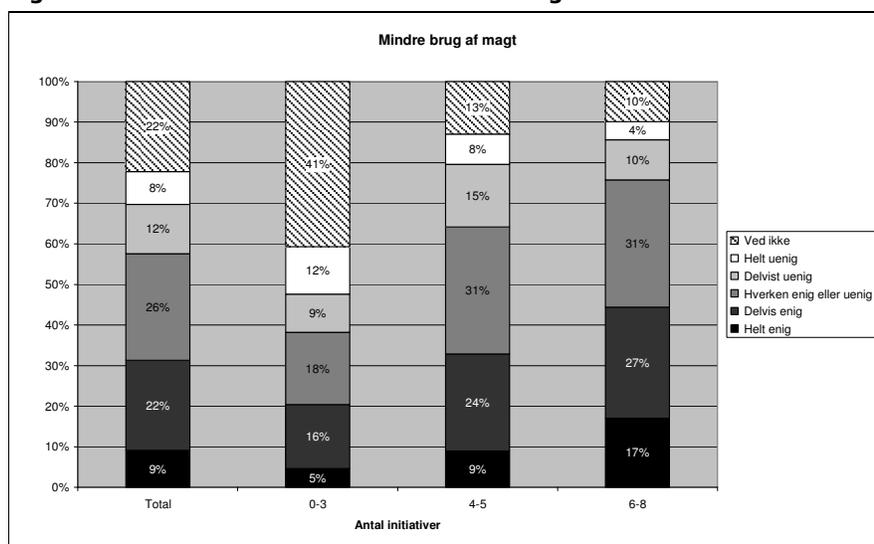
Figur 6.6: Jo flere initiativer, jo større fokus og viden blandt personalet



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Antallet af implementeringsinitiativer, som leder til større viden hos personalet, viser sig også at have en effekt i forhold til vurderingen af, om der anvendes mere eller mindre magt, som det ses i Figur 6.7. Her er det især værd at bemærke, at der blandt leverandørerne, der har haft færrest initiativer, er der 41 %, der svarer 'ved ikke' og altså ikke har nogen fornemmelse af, om der anvendes mere magt. Det er også mærkbart, at det store spring i vurderingen af magtanvendelse sker mellem gruppen med færrest procedurer og midtergruppen, mens de leverandører, der har iværksat flest initiativer, ikke adskiller sig voldsomt fra midtergruppen.

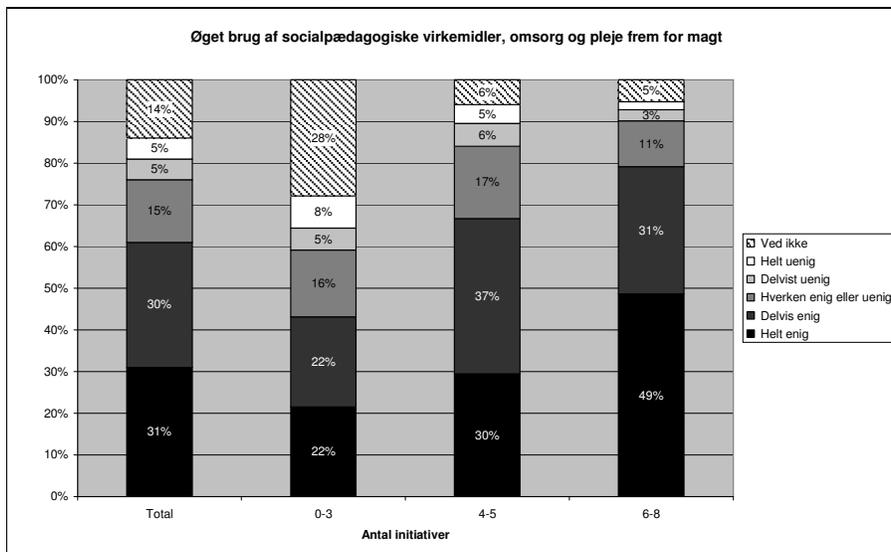
Figur 6.7: Flere initiativer leder til mindre magtanvendelse ...



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Den samme sammenhæng går igen, når man ser på brugen af alternativer til magt, dvs. socialpædagogiske virkemidler, omsorg og pleje, jf. Figur 6.8.

Figur 6.8: ... og til øget brug af alternativer til magtanvendelse



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

Ovenstående viser tydeligt, at lovgivningen ikke kan stå alene, men bør følges op af konkrete tiltag blandt myndigheder og leverandører for at sikre implementering og dermed opfyldelsen af de målsætninger, man har med loven.

6.3 Retssikkerhed og tryghed

Et yderligere aspekt ved lovgivningens effekter er, i hvilken grad retssikkerheden og den sociale tryghed er blevet forbedret. Der er næppe tvivl om, at en række forhold ved lovgivningen i sig selv har medvirket til at understøtte og forøge den formelle retssikkerhed. Disse omfatter bl.a. lovgivningens præcisering af omsorgspligten, den positive afgrænsning af reglerne om magtanvendelse samt regler for sagsbehandling, klageadgang og domstolsprøvning.

I praksis afhænger forøgelsen af retssikkerheden dog ikke mindst af, i hvilket omfang de gældende regler er implementeret og efterleves af leverandører og myndigheder. Som analyseret i forrige kapitel er der på flere områder mangler i denne implementering og efterlevelse. Dette vedrører ikke mindst indberetningen af magtanvendelse, der er en forudsætning for, at der overhovedet finder en sagsbehandling sted. Samtidig kan det fra casestudierne konstateres, at der er betydelig forskel i karakteren af den sagsbehandling, der finder sted blandt myndighederne.

I praksis er der altså en række implementeringsmæssige mangler, der gør, at den ønskede effekt om styrket retssikkerhed ikke i alle tilfælde slår igennem. Dette gør sig ikke mindst gældende blandt de kommunale myndigheder og leverandører, jf. kapitel 5.

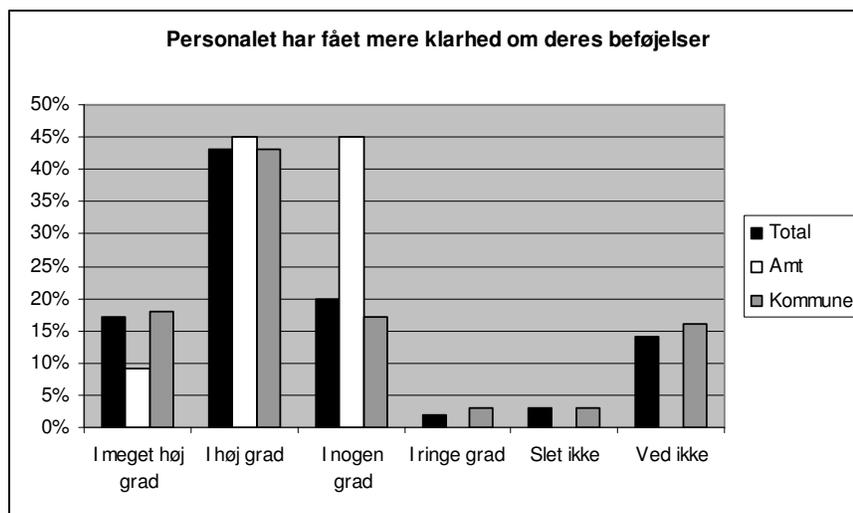
Uagtet sådanne reservationer er det dog vurderingen, at lovgivningen overordnet set har medvirket til en styrkelse af retssikkerheden. Dette gør sig ikke mindst gældende for beboerne og brugerne af de forskellige tilbud, men også for personalet, da der med lovgivningen er sket en afgrænsning af mulighederne for indgreb, ligesom lovgivningen har medført en forøget åbenhed omkring magtanvendelse.

Boks 6-9: Lovgivningen har skabt tryghed for personalet 1

En medarbejder på et kommunalt tilbud siger: *”Personalet har i mange år gået i nogle gråzoner, og derfor er det godt, at loven er kommet. Man kan sige, at lovgivningen på mange måder har været positiv for personalet. Det har skabt en tryghed for dem, at der er kommet nogle retningslinjer. Man har lavet nogle lempelser på lovgivningen, der gør, at den i dag passer bedre til hverdagen.”*

Som vist i Figur 6.9 mener et stort flertal af de amtskommunale og kommunale myndigheder ligeledes, at lovgivningen har medført, at personalet har fået mere klarhed om, hvilke beføjelser de har. Dette bidrager alt andet lige til en forøget tryghed blandt personalet, hvilket også blev fremhævet i forbindelse med casestudierne.

Figur 6.9: Tydeliggørelse af personalets beføjelser



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

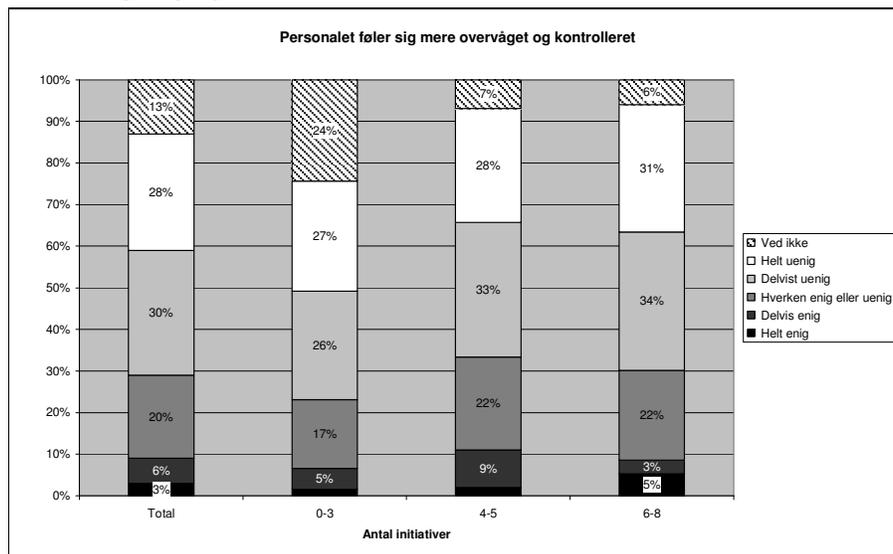
Boks 6-10: Lovgivningen har skabt tryghed for personalet 2

En leder hos en leverandør i et amt siger: *”Loven har sat fokus på magt – det er godt og giver også fokus på de pædagogiske tiltag. Loven er ikke for restriktiv, selvom den kan være en udfordring en gang imellem. Det er betryggende, at der er klare retningslinjer.”*

I forlængelse af ovenstående fund mht. sammenhængen mellem implementeringstiltag og ændringer i magtanvendelse er der værd at bemærke, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem antallet af implementeringsinitiativ-

ver, og hvorvidt personalet føler sig mere overvåget og kontrolleret, jf. Figur 6.10. Dette indikerer, at en god implementering af loven, der fører til mindre magtanvendelse, ikke behøver at gå ud over personalet i form af overvågning og kontrol.

Figur 6.10: Ikke sammenhæng mellem implementeringstiltag og følelsen af overvågning og kontrol



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006.

6.4 Delkonklusion

Evalueringsens fund viser, at:

- Lovgivningen har medført et øget fokus på magtanvendelse og opmærksomhed på alternativerne hertil, men denne fokus varierer betydeligt mellem de enkelte myndigheder og leverandører
- Antallet af indberetninger om magtanvendelse er relativt stabilt for amternes vedkommende, men mere uklart for kommunernes vedkommende. Samlet set er der tale om en lille stigning
- Det vurderes dog, at stigningen i antallet af registreringer næppe kan tages som et udtryk for en stigning i omfanget af magtanvendelser, men snarere er udtryk for, at indberetningerne og registreringerne hos de kommunale leverandører er forbedret i perioden
- Samlet set vurderes det, at lovgivningen har bevirket et fald i omfanget af magtanvendelser, om end det præcise omfang ikke kan identificeres
- Lovgivningen har bidraget til øget brug af socialpædagogiske tiltag, omsorg og pleje frem for magtanvendelse samt øget individualisering af magtanvendelse. Lovgivningen har således tvunget myndigheder og leverandører til i højere grad at overveje alternativer til magtanvendelse
- Lovgivningen har forøget retssikkerheden for beboere og brugere og har øget trygheden for personalet ved at skabe større åbenhed om magtanvendelse.

Som beskrevet i kapitel 3, var det målsætningen med lovgivningen at opnå øget tryghed, mindre magtanvendelse, bedre omsorg samt øget tryghed. På

den baggrund synes de identificerede effekter at ligge godt i tråd med lovens intentioner.

Det er dog ikke muligt på baggrund af de tilgængelige data at vurdere, i hvilket omfang man har opnået de ønskede effekter.

Det skal samtidig understreges, at ovenstående konklusioner om opnåede effekter er generelle, idet spørgeskemaundersøgelser, casestudier og interviews i øvrigt har illustreret, at der er betydelige forskelle mellem de enkelte amtskommunale/kommunale myndigheder og de enkelte leverandører i forhold til omfanget af ovenstående effekter.

Evalueringen viser således, at der er en klar sammenhæng mellem de implementeringstiltag, leverandørerne har gennemført, og de effekter, der opnås mht. personalets fokus på magtanvendelse, reduktion i magtanvendelse og øget brug af socialpædagogiske virkemidler frem for magtanvendelse.

Samtidig er der en klar sammenhæng mellem de tiltag, leverandørerne har gennemført for at implementere lovgivningen, og den indsats, man har iværksat fra myndighedsside, ligesom den ledelsesmæssige opbakning hos de enkelte leverandører spiller en betydelig rolle.

Dette betyder også, at der er en række bosteder, dagtilbud og plejehjem mv., hvor de ovenstående effekter ikke vil kunne observeres, eller hvor effekten af lovgivningen er meget begrænset. Dette skal ses i sammenhæng med, at evalueringen tydeligt viser (jf. kapitel 4 og 5), at der er betydelig forskel på, hvor stor fokus man har haft på implementering, og hvilke tiltag man har iværksat for at sikre dette; både på leverandør- og på myndighedsniveau.

På den baggrund er det Rambøll Managements vurdering, at lovgivningen samlet set har ført til en reduktion i magtanvendelse, øget brug af socialpædagogiske virkemidler, øget retssikkerhed mv., men at effekterne en lang række steder ligger under det, som var sigtet med lovgivningen. På baggrund af implementeringstiltag vurderes det, at effekterne generelt har været størst blandt amtskommunale myndigheder og deres leverandører, mens billedet blandt kommunale myndigheder og deres leverandører er mere blandet.

7. Målfrielse?

I dette kapitel ser vi på, i hvilket omfang lovgivningens målsætninger er opnået, og om loven virker efter hensigten. Derudover beskriver vi de faktorer i indsatsen og konteksten, der kan forklare, hvorfor lovens effekt varierer på tværs af myndigheder og leverandører.

7.1 Virker loven efter hensigten?

Som beskrevet i kapitel 3 har lovgivningen fire overordnede målsætninger:

1. Mindre brug af magt
2. Bedre omsorg
3. Øget tryghed
4. Øget retssikkerhed.

Instrumenterne til at opnå disse mål (jf. kapitel 3) er bl.a., klart at afgrænse, hvornår magtanvendelse må anvendes, at indføre en opfølgning og indberetningspligt samt at vejlede og informere om lovgivningen og alternativer til brugen af magt over for borgere med psykisk nedsat funktionsevne.

En forudsætning for, at loven virker efter hensigten, er, at lovgivningens redskaber og instrumenter *implementeres* hos myndigheder og leverandører. Som vist i kapitel 5, kan lovgivningen siges at være implementeret hos de fleste myndigheder og leverandører. I forhold til implementering er der dog identificeret to væsentlige problemstillinger.

For det første er det vurderingen, at opfølgnings- og indberetningspligten ikke er implementeret optimalt. Mange leverandører angiver, at de ikke altid indberetter magtanvendelse (jf. Figur 4.1), og det er erfaringen fra casestudierne, at medarbejderne ikke altid får udfyldt de relevante skemaer i magtanvendelsessituationer. De formelle proceduremæssige krav til registrering af magtanvendelse er derfor ikke implementeret tilfredsstillende.

Tilsvarende er opfølgningen på magtanvendelse også mangelfuld, da ca. 1/3 af de kommunale myndigheder angiver, at de ikke udarbejder den årlige redegørelse om magtanvendelse (jf. Figur 5.9), og mange myndigheder ikke følger løbende op på magtanvendelse. En klar indikation på den manglende prioritering af indberetning og opfølgning er det relativt usammenhængende data, der er indberettet til denne evaluering. At mange myndigheder ikke har udfyldt oplysninger om antallet af magtanvendelsessituationer i 2005 kan ses som et udtryk for, at myndigheden ikke har et effektivt registreringssystem, hvor man hurtigt kan danne sig et overblik over udviklingen i antallet af indberetninger og ansøgninger.

For det andet er det vurderingen, at implementeringen hos visse kommunale myndigheder halter væsentligt bagefter. 36 % af de kommunale myndigheder angiver, at de ikke har haft nogen magtanvendelsessager i 2005 (jf. afsnit 4.1.2). Dette ser vi som et udtryk for, at lovgivningen ikke efterleves hos kommunens leverandører, da det er usandsynligt, at der ikke er opstået en eneste magtanvendelsessituation qua lovens restriktive karakter i en kommune på fx 20.000 indbyggere i hele 2005.

Ser vi på lovgivningens *effekter*, er det respondenternes vurdering, at lovgivningen har medvirket til at mindske magtanvendelse, en forbedret omsorg og tryghed og en øget retssikkerhed (jf. kapitel 6). Måler vi på antallet af magtanvendelsessager, er det dog ikke muligt at opnå en ligeså klar vurdering af, om lovgivnings intentioner er gennemført (jf. Tabel 6.1).

Det vurderes, at lovgivningens målsætninger i forhold til mindre brug af magt, bedre omsorg og øget tryghed generelt er opfyldt hos størstedelen af landets (amts)kommuner. Det vurderes dog samtidig, at målsætningen om øget retssikkerhed for borgeren ikke er opfyldt i tilfredsstillende omfang.

Øget retssikkerhed for borgeren forudsætter, at lovgivningens formelle procedurer følges, så magtanvendelsessituationen kan kontrolleres og registreres af den relevante myndighed. Formålet med denne registrering er, at når der foretages et så grundlæggende indgreb i borgerens grundlovssikrede rettigheder, så gøres det dokumenteret og med mulighed for kontrol og opfølgning.

Evalueringen viser, at mange situationer ikke registreres efter de officielle metoder, ligesom mange myndigheder ikke har tilstrækkeligt fokus på at følge op på sager – eller fraværet af indberettede magtanvendelsessituationer (jf. Figur 5.1). Borgerens retssikkerhed er derfor ikke beskyttet i det omfang, det var tiltænkt i lovgivningen.

At retssikkerheden udgør den væsentligste problematik er i overensstemmelse med tidligere analyser af (amts)kommunale myndigheders praksis. I undersøgelsen af retssikkerhedslovens § 4 var det ligeledes konklusionen, at de processuelle retskrav ikke følges systematisk i hverken de kommunale myndigheder eller hos deres leverandører.

7.2 Drivkræfter og barrierer

Mållindfrielsen af lovgivningen, som beskrevet i ovenstående afsnit, viser, at lovgivningen overordnet set har nået sine mål. Det er dog vigtigt at gøre klart, at omfanget af lovgivningens effekter varierer betydeligt fra myndighed til myndighed og fra leverandør til leverandør.

For at beskrive hvilke faktorer der kan forklare, hvorfor det forholder sig sådan, beskriver vi i dette afsnit de *drivkræfter*, der medfører gode resultater af lovgivningen, og de *barrierer*, der hæmmer lovgivningens målsætninger.

Denne analyse er central, da det samtidig kan være med til at identificere en retningsvisende god praksis for, hvordan myndigheder og leverandører kan forbedre deres indsats. Derfor ser vi i dette afsnit på, hvordan en høj effekt af lovgivningen hænger sammen med diverse implementeringstiltag hos myndigheder og leverandører.

Det skal dog bemærkes, at vurderingen af effekterne baserer sig på respondenternes egen vurdering af effekterne. Vi kan derfor ikke med sikkerhed hævde, at forholdene faktisk er bedre, selvom respondenterne angiver en ændring i praksis.

For nuværende er det ikke muligt at producere data, der kan give bedre ud-sagn af effekterne hos myndigheder og leverandører. Antallet af magtanvendelsesindberetninger og ansøgninger vurderes ikke at kunne anvendes som en valid effektindikator. Det vurderes, at forskelle i registrering og indberetningspraksis gør det vanskeligt at beskrive, i hvilket omfang få registreringer er udtryk for god pædagogisk praksis eller manglede registreringer (jf. kapitel 4).

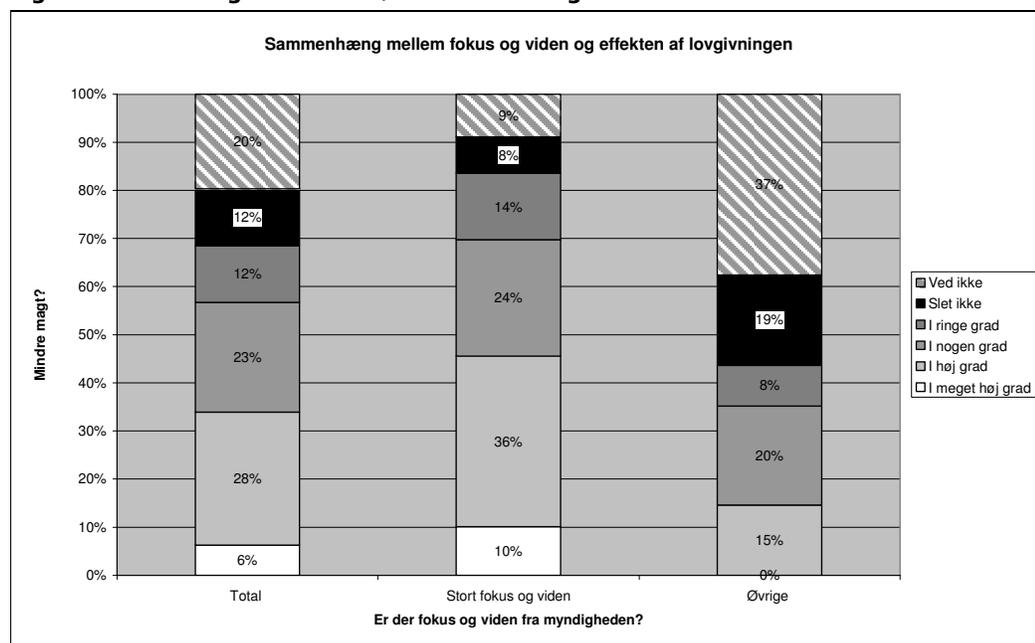
Fokus er derfor på *oplevet* effekt, altså respondenternes professionelle vurderinger af lovgivningens resultater. Vi vurderer dog, at oplevet effekt også kan anvendes som en indikator for faktiske effekter.

7.2.1 Drivkræfter og barrierer på myndighedsniveau

I dette afsnit ser vi på, hvilke faktorer der kan forklare forskellene mellem myndigheder, og hvilke konkrete faktorer der påvirker udfaldet.

Først ser vi på, i hvilket omfang fokus og viden i myndigheden hænger sammen med graden af effekten af lovgivningen.

Figur 7-1: Fokus og viden medfører mindre magt

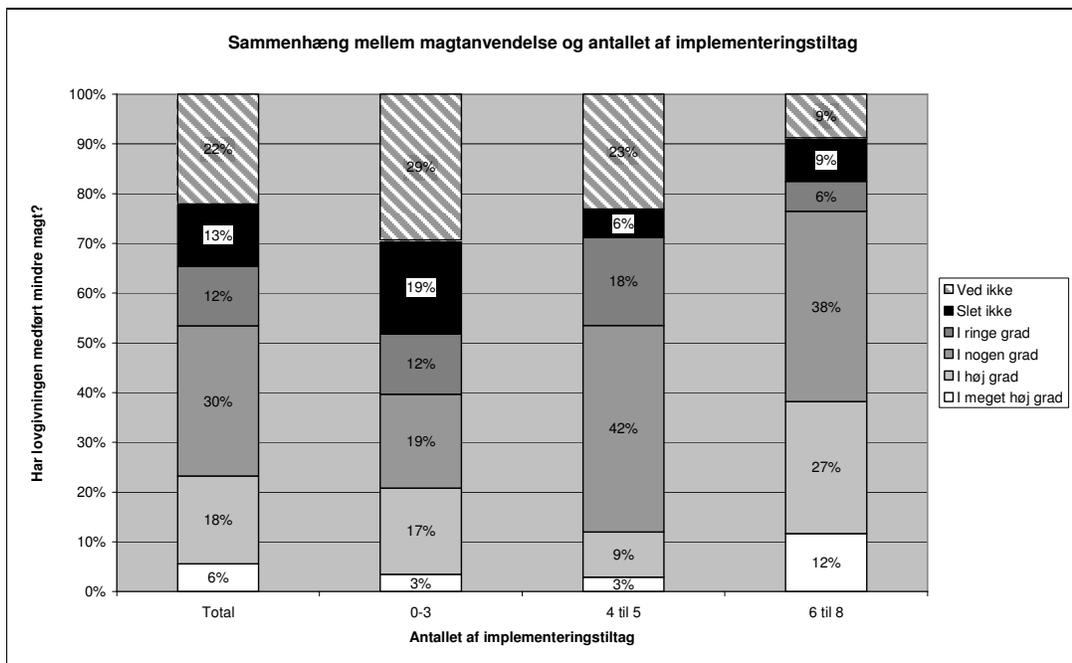


Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006. Der er afhængighed mellem de to spørgsmål ved et 1 % signifikansniveau.

Som ovenstående figur viser, er der en signifikant sammenhæng mellem myndighedens fokus og viden og mindre magtanvendelse som følge af lovgivningen. Der er derfor statistisk belæg for at hævde, at en stor fokus i myndigheden er med til at reducere omfanget af magt.

Ser vi på sammenhængen mellem implementeringstiltag og magtanvendelse, ses følgende billede:

Figur 7-2: Svag sammenhæng mellem antallet af implementeringstiltag og mindre magtanvendelse



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006. Der er afhængighed mellem de to spørgsmål ved et 10 % signifikansniveau.

Figur 7-2 illustrerer sammenhængen mellem antallet af implementeringstiltag og magtanvendelse. Som det er beskrevet i noten, er sammenhængen dog ikke meget stærk, da der kun er afhængighed mellem de to variable på et 10 % signifikansniveau. Forklaringen på dette er øjensynligt, at visse procedurer har en større effekt end andre. I nedenstående tabel ses en oversigt over, hvilke procedurer der har en signifikant sammenhæng med de forskellige effektvariable.

Tabel 7.1: Sammenhænge mellem konkrete procedurer og mindre magt-anvendelse

<i>Har myndigheden anvendt pågældende procedure?</i>	Mindre magt – i nogen grad eller mere	Mindre magt for den enkelte – i nogen grad eller mere	Større individualisering – i nogen grad eller mere	Øget brug af socialpædagogiske virkemidler i nogen grad eller mere
I alt	53 %	57 %	66 %	80 %
Udbudt kurser om magtanvendelsesreglerne	70 %	68 %	81 %	86 %
Afholdt temadage/møder om magtanvendelsesreglerne	63 %**	68 % **	77 % **	83 %**
Har udarbejdet/udsendt retningslinjer/vejledninger om magtanvendelsesreglerne	60 %*	63 %*	73 %*	81 %**
Magtanvendelsesreglerne indgår i myndighedernes tilsyn	61 %	64 %*	69 %	79 %
Der følges systematisk op på indberetninger/ansøgninger fra amter/kommunens side	58 %	66 %	78 %	83 %
Amtet/kommunen har konsulenter/koordinatorer, der giver sparring/rådgivning om magtanvendelsesreglerne	73 %**	75 % **	81 % **	87 %*
Udviklet faste procedurer for indberetninger og ansøgninger	57 %*	62 %	73 %*	79 %

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt myndigheder, marts 2006.

*Der er afhængighed mellem de to variable på et 5 % signifikansniveau

** Der er afhængighed mellem de to variable på et 1 % signifikansniveau.

Som det fremgår af tabel 7.1, er der flere myndigheder, der oplever effekt af lovgivningen ved alle typer implementeringstiltag. Det er dog ikke alle sammenhænge, der er statistisk signifikante.

Der er særligt tre typer tiltag, der har en signifikant indflydelse på, om lovens intentioner efterleves.

1. *Temadage.* De myndigheder, der har afholdt temadage og møder om magtanvendelse, har opnået signifikant bedre resultater, end de myndigheder der ikke har gjort dette
2. *Konsulenter.* Samtidig har de (amts)kommunale myndigheder, der har ansat konsulenter/koordinatorer til at rådgive/sparre om magtanvendelsesreglerne, signifikant bedre effekter af lovgivningen
3. *Skriftlige retningslinjer.* Endelig er der en signifikant positiv effekt af udarbejdelse af vejledninger og retningslinjer.

Sammenhængen mellem disse tiltags opnåelse af lovens målsætninger underbygges yderligere af de gennemførte interviews. I de cases, hvor myndighederne har faste procedurer, og som har ansvaret for rådgivning og sagsbehandling entydigt placeret, vurderes også at have en bedre indsats i forhold til magtanvendelsesreglerne. Vi har kunnet erfare, at en stærk myndighedsforankring, fx hos en demenskoordinator eller en sagsbehandler, også kan mærkes på, hvor meget området er i fokus hos leverandørerne. En stærk fokus fra myndigheden påvirker også indberetningspraksis. Når leverandørerne kan se at deres indberetninger bliver behandlet og taget alvor-

ligt, medfører det også et øget incitament til at foretage systematiske registreringer.

Ovenstående sammenhænge kan opsummeres i en beskrivelse af, hvilke tiltag hos myndigheden der har en direkte sammenhæng til en bedre effekt af lovgivningen. I nedenstående bokse har vi samlet konklusionerne i konkrete anbefalinger til "Den gode myndighed", altså hvilke tiltag evalueringen kan dokumentere korrelerer positivt med gode resultater af lovgivningen, ligesom vi har samlet de "faresignaler", der indikerer, at magtanvendelsesreglerne ikke efterleves.

Boks 7-1: Den gode myndighed

- Har fokus og viden om området
- Afholder temadage/møder om magtanvendelsesreglerne
- Har udarbejdet retningslinjer og vejledninger om magtanvendelsesreglerne
- Har ansat konsulenter eller koordinatore til at varetage arbejdet med magtanvendelsesreglerne – og har derigennem en entydig placering af arbejdet.

Boks 7-2: Faresignaler på myndighedsniveau



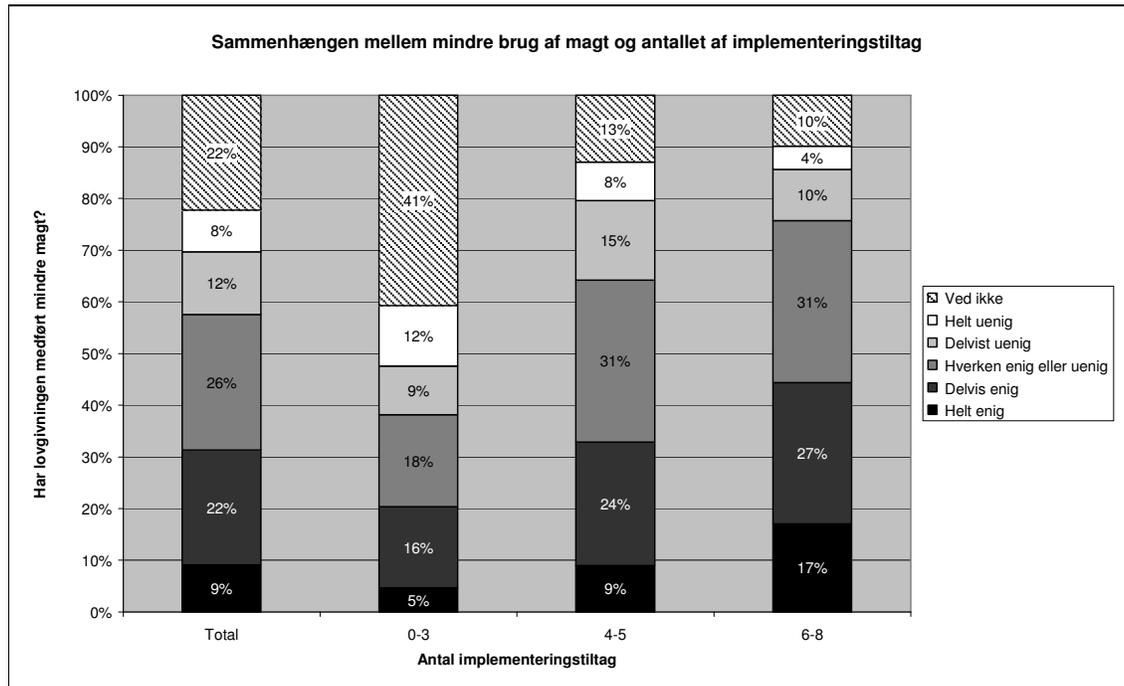
Hvis disse udsagn gælder for en myndighed, er det sandsynligt, at magtanvendelsesreglerne ikke efterleves:

- Ingen eller meget få indberetninger og ansøgninger
 - på ældreområdet under 3 per 10.000 indbyggere
 - på handicapområdet under 10 per 10.000 indbyggere
- Ingen forespørgsler om magtanvendelse fra leverandørerne
- Ingen person hos myndigheden er gjort ansvarlig for den juridiske side af magtanvendelsesreglerne
- Ingen person hos myndigheden er gjort ansvarlig for den pædagogiske og konsultative side af magtanvendelsesreglerne (fx ingen demenskoordinator)
- Har ikke gennemført uddannelsesforløb for personale/ledelse fra leverandørerne.

7.2.2 Drivkræfter og barrierer på leverandørniveau

Efter at have analyseret sammenhængene på myndighedsniveau vender vi nu blikket mod leverandørerne. En forklaring på forskellene i leverandørernes vurdering af, om der anvendes mindre magt, kunne være, i hvor høj grad leverandøren har implementeret forskellige procedurer for arbejdet med magtanvendelse. I nedenstående tabel ses sammenhængen mellem, hvor mange procedurer tilbuddene anvender og effekten af lovgivningen.

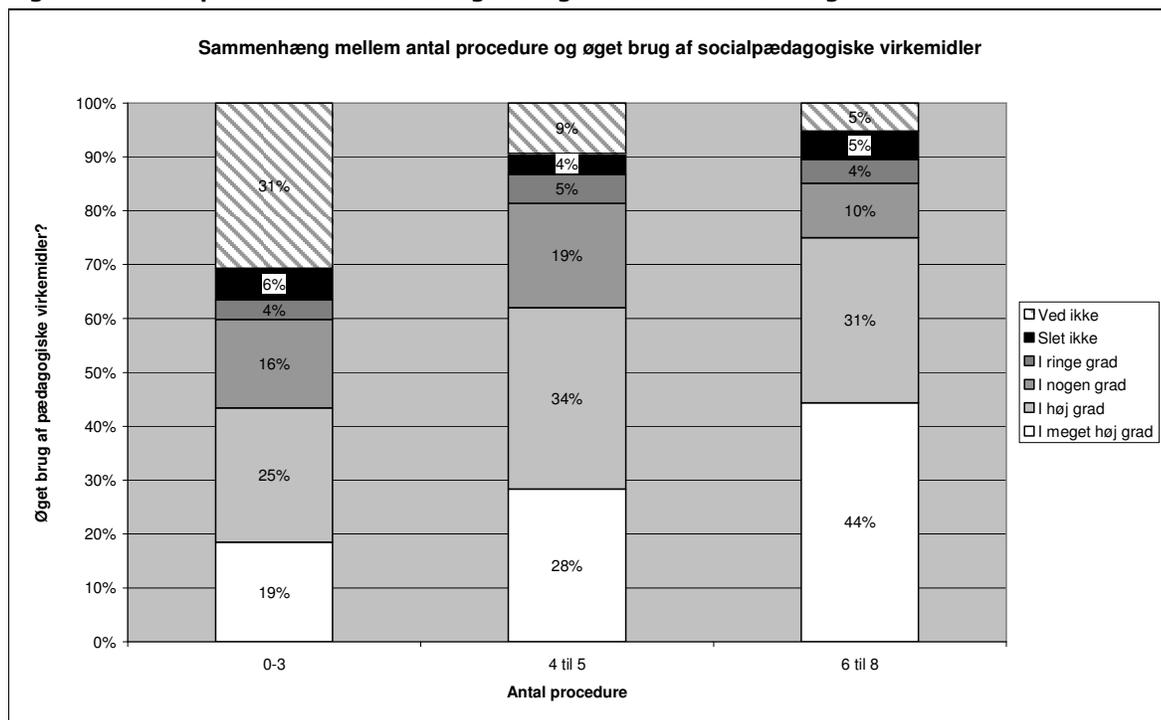
Figur 7-3: Flere implementeringstiltag medfører mindre magtanvendelse



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006. Der er afhængighed mellem de to spørgsmål ved et 1 % signifikansniveau.

Som Figur 7-3 illustrerer, er der en signifikant sammenhæng mellem antallet af implementeringstiltag (fx om man tilbyder sparring, og man tager sager op på personalemøder mv.) og effekten af lovgivningen. De myndigheder, der har implementeret mange tiltag, har også oplevet en større effekt af lovgivningen.

Figur 7-4: Flere procedurer medfører øget brug af alternativer til magt



Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006. Der er afhængighed mellem de to spørgsmål ved et 1 % signifikansniveau.

Som ovenstående figur viser, er der ligeledes en klar sammenhæng mellem antallet af procedurer, og i hvor høj grad leverandørerne anvender alternativer til magtanvendelse. Ser vi på, hvilke specifikke procedurer der hænger sammen med mindre magt og alternativer til magt, er følgende procedurer betydningsfulde:

Boks 7-3: Implementeringstiltag og procedurer der hænger sammen med opfyldelsen af lovgivningens målsætninger

Implementeringstiltag

- Der har været afholdt interne kurser blandt personalet om magt-anvendelsesreglerne
- Personalet har været på eksterne kurser, hvor magtanvendelsesreglerne er behandlet.

Procedurer

- Der er på tilbuddet skriftlige retningslinjer for, hvordan magtanvendelse skal registreres og indberettes
- Sager om magtanvendelse skal tages op på personalemøder etc.
- Personalet bliver debriefet i forbindelse med situationer, hvor der er gjort brug af magt
- Ledelse tilbyder sparring/rådgivning i forbindelse med alle magtanvendelsessituationer.

Kilde: Rambøll Management, spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, marts 2006. Der er afhængighed mellem alle spørgsmål ved et 1 % signifikansniveau.

Som afsnittet har vist, kan det dokumenteres, at graden af implementeringen af lovgivningen hos leverandøren har en betydning for, hvilken effekt lovgivningen har haft. Generelt kan der tegnes et billede af, at visse leverandører er noget længere end andre, og dette primært hænger sammen med, hvilke redskaber der anvendes, og hvilke implementeringstiltag der er foretaget.

Evalueringen viser altså, at de leverandører, der har prioriteret uddannelse, løbende sparring og som har skriftlige retningslinjer, også har bedre resultater i forhold til magtanvendelsesreglerne i form af reduceret magtanvendelse og brug af alternative virkemidler. Dette bekræftes ligeledes fra casestudierne blandt leverandørerne, hvor de leverandører, der har fulgt ovenstående retningslinjer, vurderes at have en bedre indsats end de øvrige.

På baggrund af ovenstående analyse kan der udledes en beskrivelse af "Den gode leverandør", altså hvilke tiltag hos leverandøren der har en direkte sammenhæng med målopfyldelse af lovgivningens målsætninger, ligesom vi kan opregne de "faresignaler", der over for lederen på et tilbud indikerer, at magtanvendelsesreglerne ikke efterleves. Disse lister kan anvendes som en tjekliste for, hvilke typer tiltag evalueringen kan sandsynliggøre vil føre til en reduceret magtanvendelse hos den enkelte leverandør.

Boks 7-4: Den gode leverandør

- Ledelsen har fokus på området
- Understøttes af en myndighed, der har stor fokus på området
- Registrerer alle magtanvendelsessituationer
- Har gennemført kurser og uddannelse for personalet – både internt og eksternt
- Tager løbende sager op på personalemøder og har derigennem en kontinuerlig fokus på magtanvendelsesreglerne
- Har skriftlige retningslinjer for, hvordan magtanvendelse håndteres
- Debriefe situationer, hvor magtanvendelse er opstået
- Tilbyder sparring/rådgivning i forbindelse alle magtanvendelsessager.

Boks 7-5: Faresignaler på leverandørniveau



Hvis disse udsagn gælder for en leverandør, der arbejder med de relevante målgrupper, er det sandsynligt, at magtanvendelsesreglerne ikke efterleves:

- Ingen indberetninger eller ansøgninger
- Magtanvendelse diskuteres ikke på personalemøder og lignende
- Ikke udarbejdet procedurer for, hvordan magtanvendelsesreglerne håndteres
- Personale ved ikke, hvem de skal kontakte
- Der er ikke gennemført uddannelse for personale
- Stor udskiftning af personale (kompetencetab)
- Stor andel af nyt og ufaglært personale
- Ingen procedurer og regler for indhentning af samtykke.

7.3 Opsamling på målfrielsen

I afsnit 3.6 opstillede vi programteorien for, hvordan de forskellige politikinstrumenter, som er indeholdt i loven, hænger sammen med de resultater og virkninger, som lovgiver ønskede. Evalueringens fund muliggør således en kritisk vurdering af, hvorvidt de ønskede resultater og virkninger er opnået, og på hvilke de ikke er opnået. Ligeledes har vi ovenfor beskrevet, hvilke tiltag som positivt understøtter opnåelsen af de ønskede forandringer. Dette er illustreret med 'smileys' i Figur 7-5³⁰.

7.3.1 Resultater

I programteorien opstillede vi tre primære resultater, nemlig øget bevidsthed om magtanvendelse hos brugere/pårørende, forbedret opfølgning samt øget bevidsthed om magtanvendelse blandt personale/ledelse.

Evalueringen viser, at der var stor forskel på, om opfølgningen er forbedret fra myndighed til myndighed. Således er dette resultat kun delvist opnået. Baggrunden for dette er en manglende implementering af de to politikinstrumenter; påbuddet om opfølgning på magtanvendelse og indberetningspligt. Mange myndigheder – især kommunale myndigheder – står fortsat foran en udfordring i forhold til at implementere reglerne på dette punkt.

Evalueringens fund viser, at personalets og ledelsens bevidsthed om magtanvendelse er øget (jf. Figur 5.14). I programteorien er der mange forskellige politikinstrumenter, der skal føre til dette resultat; de ukonditionelle påbud om opfølgning og indberetning, det generelle forbud mod magtanvendelse, medmindre det eksplicit er tilladt, samt information og argumentation gennem vejledningen, bekendtgørelsen mv. Evalueringen har påvist en klar sammenhæng mellem antallet af de procedurer og initiativer, leverandørerne har taget, og fokus og viden blandt personalet om reglerne om magtanvendelse. Initiativer og procedurer på leverandørniveau kan således siges at være en moderator, der er afgørende for, i hvor høj grad ledelsen og personalet har fået en øget bevidsthed om magtanvendelse og finder pædagogiske alternativer hertil.

Evalueringen viser ikke nogen øget bevidsthed blandt brugere eller pårørende (jf. Figur 5.17). Inden for ældreområdet var der tværtimod en klar tendens til, at de pårørende ønsker mere magt (jf. Figur 5.16), og alle leverandører melder om generelt lavt kendskab til loven blandt de pårørende.

Evalueringens fund tyder således på, at påbuddene om åbenhed og ankemulighed altså ikke har haft den ønskede effekt. Vi har ikke belæg for at konkludere, at dette skyldes manglende implementering, snarere er det brugerne og de pårørende, der ikke har gjort brug af disse politikinstrumenter.

Der er altså tale om en *teorifejl*, idet disse to politikinstrumenter ikke er nok til at sikre sig, at brugerne og de pårørende får en øget bevidsthed om magtanvendelse. For brugernes vedkommende kan dette til dels forklares af deres psykiske funktionsniveau. En dialog mellem de professionelle om åbenhed og ankemuligheder vil stille endog store krav til metoder og dokumentation af denne formidling.

³⁰ Anvendelsen af smileys er en grafisk måde at illustrere, i hvilket omfang de ønskede effekter af loven er opnået. En glad smiley refererer til en tilfredsstillende målopfølgelse. En sur smiley refererer til, at målopfølgelsen ikke er tilfredsstillende, mens smileyen midt mellem refererer til en halvgod målopfølgelse eller til, at det er vanskeligt at konkludere på dette mål.

7.3.2 *Virkninger*

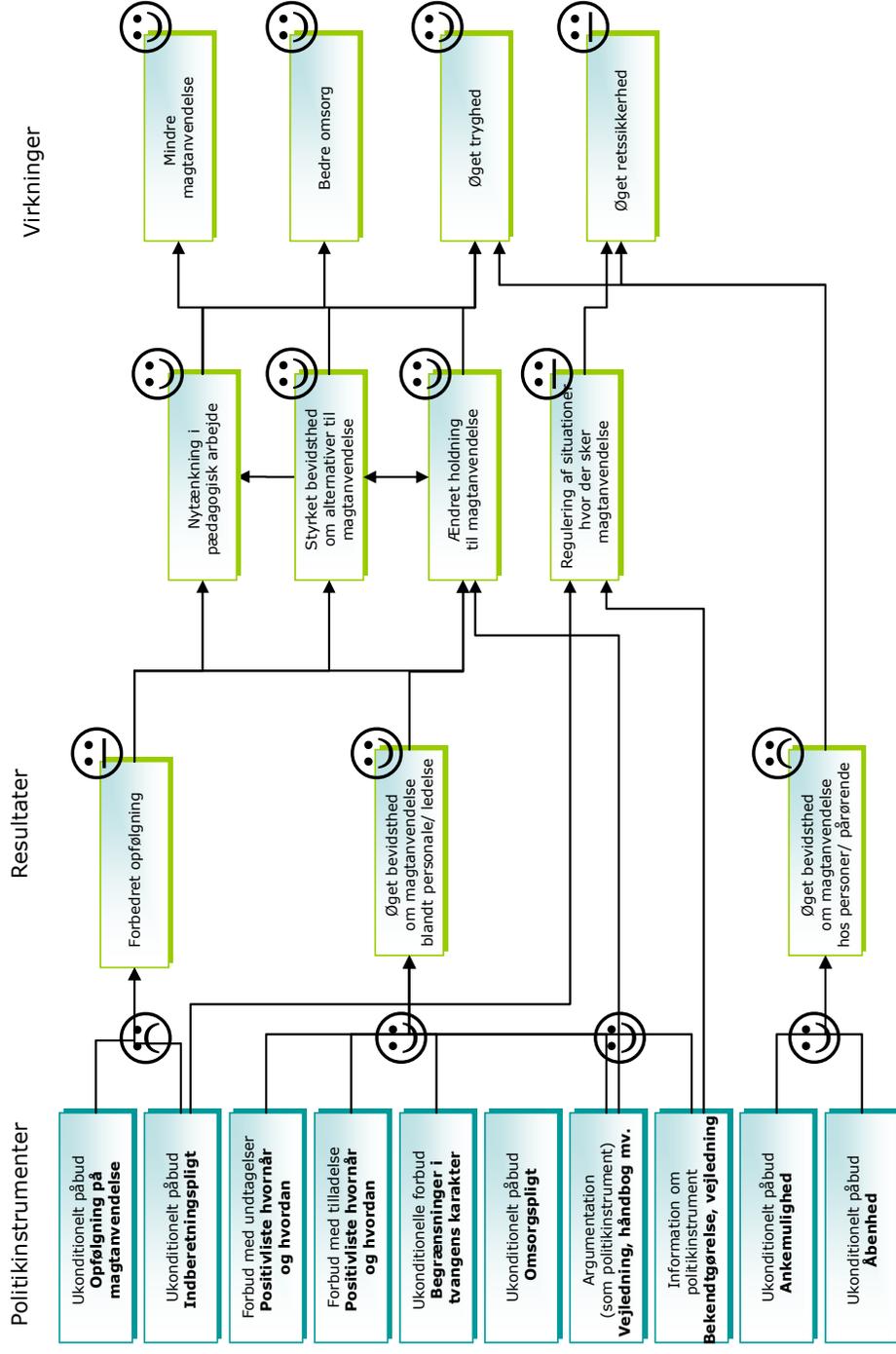
Som angivet i programteorien nedenfor, har reglerne om magtanvendelse fire primære formål, hvilket kan beskrives som den intenderede virkning af lovens bestemmelser. Disse er: (i) mindre magtanvendelse, (ii) bedre omsorg, (iii) øget tryghed og (iv) øget retssikkerhed.

Evalueringsens fund sandsynliggør, at de tre første virkninger er opnået, idet evalueringen har påvist mindre magtanvendelse samt øget omsorg og tryghed. Baseret på ovenstående er det vores vurdering, at det især er personalets øgede bevidsthed om magtanvendelse, der har ført til de positive resultater – en øget bevidsthed, der som nævnt hænger tæt sammen med initiativer og procedurer på leverandørniveau og med myndighedens fokus og viden.

Den sidste målsætning om øget retssikkerhed vurderer vi imidlertid kun er delvist opfyldt. Dette skyldes først og fremmest den manglende implementering af indberetningspligten samt systematisk opfølgning på de sager, hvor magtanvendelse har fundet sted. Der er flere grunde hertil. Pårørende og brugerne har et manglende kendskab til lovkravene, leverandører indberetter ikke systematisk, og myndighedernes opfølgning på indberetningerne og det samlede omfang er ikke systematisk.

Figuren nedenfor opsummerer således, hvilke politikinstrumenter evaluatoren vurderer er implementeret efter hensigten, og hvilke resultater og virkninger der er opnået.

Figur 7-5: Evalueringen af målfrielsen i henhold til indsatsens programteori



8. anbefalinger

I dette kapitel præsenterer Rambøll Management en række anbefalinger til den forestående lovrevision og efterfølgende implementeringsproces. Anbefalingerne relaterer sig direkte til evalueringens fund. Overordnet set skal det bemærkes, at evaluator ikke anbefaler væsentlige lovændringer, da de væsentligste problemstillinger knytter sig til efterlevelse af lovgivningen og ikke lovgivningen selv. Fokus i anbefalingerne er derfor hovedsageligt på en styrkelse af implementeringen og efterlevelse af loven både på myndighedsniveau og leverandørniveau.

8.1 anbefalinger til det nationale myndighedsniveau

I forhold til det nationale myndighedsniveau viser evalueringens fund, at:

- Opfølgning og indberetningspligten ikke efterleves til fulde (jf. kapitel 4 og 5)
- Der findes en restgruppe af kommunale myndigheder og deres leverandører, der ikke har fået implementeret lovgivningen i tilstrækkelig grad. Her mangler personalet konkret viden om lovgivningen (jf. kapitel 5)
- Der er et yderligere potentiale for at lære af hinandens erfaringer, da få myndigheder og leverandører systematisk foretager erfaringsudveksling
- En del af problemstillingerne i det daglige arbejde med magtanvendelsesreglerne kan henføres til uklarheder i lovgivningen (jf. kapitel 4).

I nedenstående figur præsenterer vi en oversigt over vores anbefalinger, som efterfølgende beskrives uddybende:

Figur 8.1: Oversigt over anbefalinger til det nationale myndighedsniveau

	Anbefalinger	Redskaber
Socialministeriet	Skab grundlag for reel vurdering af omfanget af magtanvendelse	<ul style="list-style-type: none"> • Digitalisering af indberetningssystem, skabeloner til handlingsplaner mv. • Årlig redegørelse • Arbejdet med alternativer til magtanvendelse er krav i kvalitetsstandarder
	Opkvalificering af frontpersonale	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af sammenhæng mellem forskning-uddannelse og praksis • Formidling eller økonomisk støtte til flere kurser om lovgivningen
	Skab grundlag for viderformidling og erfaringsudveksling	<ul style="list-style-type: none"> • Formidling af god socialfaglig praksis på www.godsocialpraksis.dk
	Præcisering af beføjelser i forhold til lovens snitflader	<ul style="list-style-type: none"> • Præcisering af snitflade mellem social- og sundhedssystem • Præcisering af snitflade mellem straffelov og serviceloven • Lempelse af grænse for personskade • Tilbagemeldingsfrist for forvaltningen

Som det fremgår af denne evaluering, kan man ikke på baggrund af det nuværende datamateriale danne sig et overblik over omfanget af magtanvendelse. Det indebærer naturligvis, at man heller ikke kan bedømme udviklingen i omfanget af magtanvendelse, idet en ændring i det registrerede antal magtanvendelsessager enten kan være udtryk for en reel ændring af omfanget af magtanvendelse eller for en ændring i indberetnings- og ansøgningspraksis. Vi anbefaler derfor, at Socialministeriet prøver at skabe et grundlag for en reel vurdering af magtanvendelsens omfang. Dette foreslår vi sker ved hjælp af et eller flere af følgende redskaber:

Digitalisering af indberetningssystem, skabeloner til handlingsplaner mv. Pt. anvendes skemaer til indberetning, som kan downloades fra den sociale portal.³¹ Ligeledes har den (amts)kommunale myndighed pt. pligt til årligt at redegøre for omfanget af magtanvendelse hos de tilknyttede leverandører. En digitalisering af disse systemer vil gøre det muligt for leverandører og myndigheder, ud over at leve op til indberetningspligten, at anvende informationerne aktivt til at sammenligne egen indberetningspraksis med lignende tilbuds praksis. Digitaliseringen kan være en del af lovovervågningen på det sociale område.

³¹ Se <http://www.social.dk/handicap/index.aspx?id=7bac18f0-0d30-4b2b-888c-7ee0c20c4c13>.

Årlig redegørelse

En årlig national redegørelse fra Socialministeriet, baseret på indberetnings- og ansøgningsoplysninger indsamlet via et digitaliseret system, vil garantere, at tallene mindst en gang årligt bliver gjort til genstand for diskussion, hvilket vil øge fokus på indberetnings- og ansøgningsreglerne. Opgørelsen kan fx blive en fast bestanddel af det Centrale Handicapråds årsberetning. På lokalt niveau kan det præciseres, at omfanget af magtanvendelse indgår som en integreret del af det kommunale tilsyn, som præsenteres for bruger- og pårørenderåd samt ældreråd.³² Ligeledes vurderer evaluator, at samme redegørelse bør foretages for de kommunale handicapråd, hvad angår længerevarende botilbud (SEL § 108, nuværende § 92).

Beskrivelse af praksis for at undgå magtanvendelse skal være en integreret del af kvalitetsstandarder

For dele af ældreindsatsen samt længerevarende botilbud eksisterer der allerede lovkrav om kvalitetsstandarder til de (amts)kommunale myndigheder.³³ For at fremme den politiske ledelses fokus på og leverandørernes refleksion over praksis om magtanvendelse kan det præciseres i bekendtgørelserne, at myndigheder og leverandører skal redegøre for deres procedurer i forhold til indhentning af samtykke og anvendelse af magt.

Opkvalificering af frontpersonale

Et centralt problem i forhold til loven er, at de ofte vanskelige afgørelser i forhold til magtanvendelse bliver foretaget af lavtuddannet eller ufaglært personale, der ikke altid har et tilstrækkeligt kendskab til loven eller har tilstrækkelig indsigt i de pædagogiske metoder, der er nødvendige for at undgå magtanvendelse. Jf. lovkrav i retssikkerhedsloven har den (amts)kommunale myndighed en forpligtelse til at sikre, at de fornødne kompetencer er til stede. Imidlertid kan lokale myndigheder kun i begrænset omfang påvirke uddannelsesinstitutionerne, som forestår uddannelse af frontpersonalet og en ikke uvæsentlig del af efteruddannelsen. En undersøgelse af socialpædagogiske metoder i arbejdet med at forebygge magtanvendelse viser, at socialpædagogiske metoder i væsentlig grad kan være med til at reducere omfanget af magtanvendelse over for demente³⁴.

Styrke sammenhæng mellem forskning, uddannelse og praksis på uddannelsesinstitutionerne

Socialministeriets departement og Styrelsen for Social Service har tidligere igangsat et udviklingsprojekt med de sociale højskoler, hvor man med betydelige kortsigtede og langsigtede effekter styrkede fokus på retssikkerhed og brugerinddragelse i undervisningen.³⁵ De iværksatte udviklingstiltag har dog hovedsageligt vedrørt ældreområdet. Samme type indsats kan med al sandsynlighed styrke fokus på magtanvendelse og pædagogiske alternativer på såvel social- og sundhedsuddannelserne som de pædagogiske uddannelser.

Formidling eller økonomisk støtte til flere kurser om lovgivningen

Socialministeriet har i de seneste år ladet implementeringen af større lovreformer (fx arbejdssejlsloven, anbringelsesreformen) ledsage af en større

³² Jf. lovkrav i den ny servicelovs § 151 (LOV nr. 573 af 24/06/2005).

³³ Det har siden 1998 været lovbestemt, at kommunens serviceniveau for den personlige og praktiske hjælp skal fastsættes i kvalitetsstandarder (BEK nr. 903 af 31/08/2004). Yderligere er det siden 2001 fastsat, at kvalitetsstandarderne også skal omfatte den kommunale træningsindsats. Der er ligeledes krav om kvalitetsstandarder for længerevarende botilbud, jf. bekendtgørelse om kvalitetsstandard for botilbud efter § 92 i serviceloven (BEK nr. 249 af 02/04/2003).

³⁴ Rapporten kan findes på www.social.dk

³⁵ Se <http://www.brugerinddragelse.dk/>

implementeringsindsats. Dette har i et vist omfang fundet sted mht. bestemmelserne i SEL kapitel 21. Evalueringen viser, at uddannelsesiltag korrelerer positivt med mindskelse af magtanvendelse og bedre indberetningspraksis. Således bør Socialministeriet overveje at kombinere lovrevisionen med formidlings-/efteruddannelsesiltag. Her kan man sandsynligvis trække på erfaringer fra amternes uddannelsesinitiativer.

Skab grundlag for videreformidling og erfaringsudveksling

Selvom tilbuddene i dagligdagen står med de samme problemer omkring lovens implementering og med de samme udfordringer med at finde alternativer til magtanvendelse, er graden af videreformidling og erfaringsudveksling ikke overvældende.

Vi anbefaler derfor, at Socialministeriet forsøger at facilitere denne videreformidling ved at bruge følgende redskaber:

Formidling af retningsvisende god praksis

Styrelsen for Social Service planlægger i nær fremtid at etablere en portal om det gode sociale arbejde, www.godsocialprakis.dk. Spændingsfeltet mellem magtanvendelse og omsorgssvigt er en central udfordring i socialt arbejde med målgrupperne, og bør således være et særskilt genstandsfelt i portalen for at sikre, at retningsvisende god praksis formidles.

Præcisering af beføjelser i forhold til lovens snitflader

Selvom den generelle tilfredshed med lovens nuværende udformning er høj, har evalueringen påvist områder, hvor mindre justeringer og afklaringer er ønskelige. Vi anbefaler derfor, at snitfladerne justeres på følgende områder:

Præcisering af snitflade mellem social- og sundhedssystem

I de gennemførte caseinterviews fremhæver mange, at der er en række uklarheder mellem social- og sundhedssystemet. Fx fremhæves det, at det er uklart, hvordan indlæggelser skal håndteres, ligesom forhold omkring medicinering på tilbud er uklare. Det anbefales derfor, at Socialministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet får sammentænkt de to lovgivninger yderligere og evt. udsender en fælles vejledning om snitfladerne mellem de to systemer.

Præcisering af snitflade mellem straffelov og serviceloven

I interviewene med interessenterne blev det fremhævet, at der eksisterer en snitfladeproblematik på tilbud, der både har personer med dom, og personer der ikke er frihedsberøvede. Dette giver anledning til en række dilemmaer, idet disse personer som oftest er frihedsberøvede, men bor med andre brugere, som har fuld bevægelsesfrihed, jf. serviceloven. Det anbefales derfor, at Socialministeriet i samarbejde med Justitsministeriet får afklaret snitfladeproblematikkerne, så regelgrundlaget er klart.

Lempelse af grænse for personskade

Vi anbefaler, at de nuværende – meget stramme – regler for personskade opblødes en smule, således at personale får mulighed for at gribe ind en smule tidligere, end de må i dag. Denne anbefaling baserer sig på en række kvalitative interviews, hvor det er blevet fremhævet, at grænsen for personskade er for streng – særligt i forhold til fastspænding med stofsele (§ 109 d). Den nuværende lovgivning vurderes at sætte grænsen forkert, idet der kræves relativt omfattende personskader, før man må gribe ind.

Tilbagemeldingsfrist for forvaltningen

Der er ikke pt. nogen fast frist for, hvor lang tid myndigheden må bruge på at behandle en ansøgning om magtanvendelse. Dette svarer ikke overens

med problemstillingens alvor. Således anbefaler vi, at det præciseres, at sagen skal behandles inden for et nærmere fastsat tidsrum.

8.2 Anbefalinger til det lokale myndighedsniveau

Evalueringsens fund viser, at:

- Der er store forskelle i graden af implementering mellem myndighederne (jf. kapitel 5)
- En række myndigheder ikke har en effektiv opfølgning på magtanvendelsessituationer (jf. kapitel 5)
- Der er en klar sammenhæng mellem myndighedens procedurer, fokus og viden på området og effekterne af lovgivningen (jf. kapitel 7).

Figur 8.2: Oversigt over anbefalinger til det lokale myndighedsniveau

	Anbefalinger	Redskaber
Myndighed	Politisk og administrativ forankring af lov	<ul style="list-style-type: none"> • Vedtag politiske retningslinjer for arbejdet med magtanvendelse • Oprettelse af et gennemført registreringssystem – også over afviste sager • Integrering af magtanvendelsesdimensionen i tilsynsforpligtelsen • Etablering af ledelsesinformation
	Anvendelse af data i dialog med tilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Fokus på tilbud med mange indberetninger • Fokus på tilbud med få indberetninger • Tilbage meldinger til institutioner efter indberetninger • Arbejde konsultativt og ikke kontrollerende ift. tilbud
	Facilitering af erfaringsudveksling	<ul style="list-style-type: none"> • Anvende lederfora • Dialogfora på tværs af myndigheder • Sikre nødvendig viden på dagtilbud

Politisk og administrativ forankring af lov

Evalueringen har dokumenteret store forskelle i graden af implementering af loven blandt myndighederne. Skal loven implementeres, er det vigtigt, at der er politisk og ledelsesmæssig fokus på området. Et første skridt i en implementering er en politisk og administrativ forankring af reglerne for magtanvendelse – noget der ikke mindst er relevant i forbindelse med kommunalreformen, hvor det er vigtigt, at de kommunale myndigheder får indtænkt, at de har en betydelig myndighedsopgave i relation til magtanvendelsesreglerne. Vi anbefaler, at myndighederne forankrer loven ved hjælp af følgende redskaber:

Vedtagelse af politiske retningslinjer for arbejdet med magtanvendelse

En central måde at forbedre implementeringen af lovgivningen er, at lokalpolitikkerne sætter fokus på området. Dette kan gøres ved at kommunalbe-

styrelsen vedtager nogle generelle retningslinjer og nogle politiske mål for arbejdet med magtanvendelse. De politiske mål kan fx omhandle krav til registreringspraksis og målsætninger om at reducere magtanvendelse til et absolut minimum ved at lære af erfaringerne fra magtanvendelsesepisoder der er har været hos leverandører. De politiske målsætninger kunne også klargøre, at man ønsker at få alle episoder indberettet, og det ikke nødvendigvis er dårligt for et tilbud at have mange indberetninger. Den politiske fokus er en vigtig måde at få administration til at prioritere området, da politiske krav vil have en effekt igennem hele organisationen.

Oprettelse af et gennemført registreringssystem – også over afviste sager
Alle myndigheder bør have et registreringssystem, hvor indberetninger, godkendte og afviste ansøgninger samt sager med ulovlig magtanvendelse registreres. Hvis et nationalt digitalt indberetnings- og ansøgningssystem indføres, skal myndighedernes registreringssystem naturligvis være en del af dette. Som et minimum må det forventes, at sagerne registreres systematisk i et format, som er anvendeligt som ledelsesinformation.

Integrering af magtanvendelsesdimensionen i tilsynsforpligtelsen
De (amts)kommunale myndigheder har en tilsynsforpligtelse med leverandørerne. Tilsynet kan anvendes til systematisk at registrere observationer om tilbuddenes praksis mht. magtanvendelse. Det bør overvejes om kontrakterne/driftoverenskomsterne med tilbuddene bør specificere de værdier, som kommunalbestyrelsen har besluttet sig for på området. Dette vil være en yderligere styrkelse og kvalificering af tilsynsforpligtelsen.

Etablering af et ledelsesinformationssystem
For løbende at følge udviklingen af magtanvendelsessager, kan myndigheden overveje at etablere et ledelsesinformationssystem, hvor udviklingen i magtanvendelsessagerne løbende videregives til ledelsen. På den måde kan en ledelsesmæssig fokus sikres, samtidigt med at der løbende er fokus på udviklingen i antallet af magtanvendelsessituationer.

Anvendelse af data i dialog med tilbud

Vi anbefaler, at myndighederne i deres relation til tilbud indgår i en kontinuerlig dialog om magtanvendelsesreglerne, baseret på de oplysninger myndigheden modtager i form af indberetninger og ansøgninger. Oplysningerne bør anvendes som et udgangspunkt for læring, som kan medvirke til at blotlægge god socialfaglig praksis. Dette kan bl.a. ske ved brug af følgende redskaber:

Fokus på tilbud med mange indberetninger
Myndigheder bør sætte fokus på tilbud med mange indberetninger. Mange indberetninger kan skyldes en række omstændigheder, såsom særligt udadreagerende brugere, dårlige fysiske forhold, dårlige personaleforhold med hyppig udskiftning og lav normering eller dårlige pædagogiske metoder. Under alle omstændigheder er det myndighedens ansvar at sikre borgernes retssikkerhed. Indberetningsfrekvensen kan være en indikator på, at forskellige praksisser bør revurderes.

Fokus på tilbud med få indberetninger
Tilbud, der har få indberetninger i forhold til, hvad man kan forvente, er imidlertid (mindst) lige så interessante, som tilbud med mange indberetninger. Manglende indberetninger kan skyldes forhold på stedet, såsom gode pædagogiske metoder som alternativer til magtanvendelse. I sådanne tilfælde bør disse erfaringer formidles videre til lignende tilbud. Imidlertid kan fraværet af indberetninger også skyldes en mangelfuld indberetningspraksis.

I de tilfælde er det myndighedens ansvar at sørge for, at loven implementeres.

Tilbagemeldinger til institutioner efter indberetninger

Konsekvent tilbage melding til tilbud, der har indberettet magtanvendelse, er en central del af lovens implementering. Hvis tilbud mødes med tavshed, får de dels ikke en for dem vigtig af- eller bekræftelse på, at deres handling var i orden, dels kommer indberetningsreglerne til at virke som en administrativ byrde, som tilbuddet ikke får noget ud af, hvilket kan medvirke til manglende indberetninger i fremtiden.

Arbejde konsultativ og ikke kontrollerende i forhold til tilbud

Et helt centralt redskab i skabelsen af en god dialog er, at tilbuddene oplever, at myndighedens rolle først og fremmest er konsultativ, baseret på en erkendelse af, at det er et vanskeligt område. Hvis myndighedens rolle udelukkende opleves som kontrollerende, har tilbuddene ikke incitament til at følge lovens bogstav.

Facilitering af erfaringsudveksling

En af de helt centrale måder, hvorpå magtanvendelse kan mindskes, er, at retningsvisende god praksis formidles. Vi anbefaler derfor, at myndighederne fokuserer på at facilitere erfaringsudvekslinger. Dette kan ske ved hjælp af følgende redskaber:

Etablering/ anvendelse af lederfora, hvor magtanvendelse er i fokus

Myndighederne kan etablere/ anvende lederfora, hvor retningsvisende god praksis for alternativer til magtanvendelse formidles. En følge af kommunalreformen er, at de nye kommuner får ansvar for tilbud, der dækker både ældreområdet og handicapområdet, hvor det før var opdelt mellem kommuner og amter. Dette er en oplagt mulighed for at facilitere erfaringsudveksling mellem de forskellige typer tilbud, der også har forskellige personalegrupper, der kan lære af hinanden.

Dialogfora på tværs af myndigheder

Myndighederne bør også bestræbe sig på at indgå i fora med andre myndigheder for at udveksle erfaringer om, hvordan man som myndighed bedst fremmer lovens implementering og mindskelse af magtanvendelse.

Særlig fokus på udvikling af dagtilbud

På handicapområdet har evalueringen påvist, at dagtilbud ikke har implementeret lovgivningen på samme niveau som botilbud eller kombinerede bo- og dagtilbud. Myndighederne har således pligt til at sikre, at det fornødne vidensniveau og procedurer etableres. Evalueringen viser, at såvel uddannelses tiltag som procedurer korrelerer positivt med overholdelse af lovens krav om registrering og mindskelse af magtanvendelsen.

8.3 Anbefalinger til leverandører

Evalueringsens fund viser, at:

- Indberetnings- og registreringspligten ikke efterleves til fulde (jf. kapitel 4)
- Ikke alle leverandører har implementeret lovgivningen, så reglerne er kendte blandt frontpersonalet (jf. kapitel 5)
- Ikke alle leverandører har faste procedurer for arbejdet med magtanvendelse (jf. kapitel 5)
- Der er brug for at styrke dokumentationen hos leverandørerne (jf. kapitel 5)

- Der er en klar sammenhæng mellem leverandørernes procedurer, fokus og viden på området og effekterne af lovgivningen (jf. kapitel 7).

Figur 8.3: Oversigt over anbefalinger til leverandører

	Anbefalinger	Redskaber
Leverandør	Sparring og dokumentation	<ul style="list-style-type: none"> • Afsat tid til indberetninger og læring af magtanvendelsessituationer • Debriefing efter magtanvendelsessituationer • Accept af, at magtanvendelse forekommer, så personale ikke frygter reglerne • Systematisk registrering af samtykke • Fokus på de mindre tilfælde af magtanvendelse, da disse er nemmest at undgå, men ikke altid indberettes • Fast rådgivning og sparring
	Forankring af lov i procedurer og interne regler	<ul style="list-style-type: none"> • Nedskrevne regler, der beskriver tilbuddets procedurer for indberetning og ansøgning om magtanvendelse • Procedurer for, hvordan samtykke håndteres • Målsætninger for magtanvendelse i virksomhedsplaner og servicedeklaration
	Kontinuerlig opkvalificering af personale	<ul style="list-style-type: none"> • Introduktion af nyt personale, særligt ufaglært

Sparring og dokumentation

Evalueringen har påvist en klar sammenhæng mellem, hvor meget fokus der er på magtanvendelsesreglerne fra ledelsens side, og hvorvidt loven virker efter hensigten. Ledelsens fokus kan bl.a. styrkes ved hjælp af følgende redskaber:

Afsat tid til indberetninger og læring af magtanvendelsessituationer

Der skal i planlægningen af arbejdet være afsat tid til, at magtanvendelse registreres, og at personalet kan lære af magtanvendelsessituationer. Manglende registrering er ulovlig.

Debriefing efter magtanvendelsessituationer

I situationer med pludselig opstået magtanvendelse bør personalet debriefes. Fokus skal ikke være den enkelte medarbejders ageren, men på situationen som sådan; hvorfor den opstod, hvordan den kunne undgås samt evt. accept af, at den ikke kunne undgås, og magtanvendelse derfor var det eneste rigtige. En systematisk dokumentation af hændelserne kan medvirke til, at tilbuddet proaktivt kan undgå tilsvarende hændelser.

Accept af at magtanvendelse forekommer, så personale ikke frygter reglerne

Selvom lovens formål er at minimere magtanvendelse, bør ledelsen sørge for, at der blandt personalet er en accept af, at magtanvendelse kan forekomme, og at det ikke som udgangspunkt er en fejl, når der bliver anvendt magt. Kun på den måde kan man skabe en situation, hvor ledelsen kan få et reelt overblik over omfanget af magtanvendelse på tilbuddet, hvilket er en forudsætning for at arbejde på, at det mindskes. Det er fornyeligt blevet dokumenteret, at socialpædagogiske metoder kan være med til at forebygge magtanvendelse i væsentlig grad over for demente.³⁶ Derfor kan det anbefales, at de enkelte tilbud sætter fokus på at opkvalificere medarbejderne i socialpædagogiske metoder.

Systematisk registrering af samtykke

Såfremt borgeren giver sit samtykke til en given foranstaltning, er der ikke tale om magtanvendelse. For borgere med demens eller betydeligt nedsat psykisk funktionsevne er det imidlertid helt centralt at dokumentere karakteren af et eventuelt samtykke. Der er i en række publikationer givet eksempler på, hvordan dialog og inddragelse af personer med betydeligt nedsat funktionsevne kan etableres.³⁷

Fokus på de mindre tilfælde af magtanvendelse, da disse er nemmest at undgå, men ikke altid indberettes

Der kan i forbindelse med arbejdet med reglerne være en tendens til at fokusere på de større og mere voldsomme magtanvendelsessager, som imidlertid også ofte er usædvanlige og enkeltstående i deres karakter og derved sværere at forebygge. Ledelsen bør derfor også fokusere på de mindre tilfælde af magtanvendelse, som ikke altid indberettes. Disse virker måske – set enkeltvis – ikke voldsomme, men de kan skabe en hverdag for brugerne, der er præget af kontinuerlig magtanvendelse.

Forankring af lov i procedurer og interne regler

Ligesom på myndighedsniveau kræver en implementering af lovgivningen på leverandørniveau, at den er forankret i tilbuddets interne regler og procedurer. Vi anbefaler, at dette kan ske ved hjælp af følgende redskaber:

Nedskrevne regler, der beskriver tilbuddets procedurer for indberetning og ansøgning om magtanvendelse

Hvert tilbud bør have klare og nedskrevne procedurer for, hvordan man håndterer indberetninger og ansøgninger om magtanvendelse, hvem der har ansvaret, og hvem man kan spørge om hjælp. Dette gælder især steder med få magtanvendelsessager, idet tendensen til ikke at indberette er ulig meget større, hvis man først skal udrede, hvordan procedurerne er, før man kan indberette.

Procedurer for hvordan samtykke håndteres

I mange situationer er det eksistensen af et samtykke fra brugeren, der udgør grænsen mellem, hvad der er magtanvendelse, og hvad der ikke er. I forbindelse med de sager, der ville kræve ansøgning, hvis der ikke var samtykke, bør procedurerne for samtykket derfor fastlægges. Som anført ovenfor er en metodisk refleksion over, hvordan samtykke kan opnås central for at opnå et gyldigt samtykke.

Målsætninger for magtanvendelse i virksomhedsplaner og servicedeclaration

³⁶ Resultaterne kan læses i rapporten "Dokumentation af socialpædagogik som metode til at forebygge magtanvendelse" (2006), der kan findes på www.social.dk.

³⁷ "Sådan arbejder du med individuelle handleplaner – En håndbog", Leif Laszlo Haaning & Steffen Bohni Nielsen, Socialministeriet, 87-89227-24-7, 2002.

Alle tilbud med brugere, som man må anvende magt overfor, jf. SEL § 109, bør have integreret magtanvendelsesreglerne i deres virksomhedsplaner og servicedeclaration. Formålet med dette er, at personalet ikke skal definere, hvor grænsen mellem omsorg og magt ligger.

Kontinuerlig opkvalificering af personale

Hvorvidt loven overholdes afhænger i sidste ende af frontpersonalets kendskab til loven. Personalets kendskab kan imidlertid påvirkes negativt af stor udskiftning samt af mange andre prioriteter, især på steder hvor magt anvendes sjældent. Vi anbefaler derfor, at leverandørerne sørger for en kontinuerlig opkvalificering og informering af deres personale. Dette kan ske ved hjælp af følgende redskaber:

Introduktion af nyt personale til lovgivningen

Det kan fx være et kvalitetsmål i tilbuddets virksomhedsplan, at alt nyt personale skal have kendskab til bestemmelserne om magtanvendelse. Udskiftning i personalegruppen nødvendiggør kontinuerlig fokus på, at alle ansatte har kendskab til reglerne.

Bilag A: Uddybende om den anvendte evalueringsmetode

Evalueringsmodel

Som anført i indledningen er valget af evalueringsmodel ikke et "rent snit", men pragmatisk bestemt af de formål og videnbehov, som er defineret af evalueringens bestiller.³⁸

For at imødekomme disse videnbehov bedst muligt har vi valgt virkningsevalueringens model.³⁹ Med valget af denne model har vi søgt at blottlægge den programteori (dvs. forestillingen om, hvordan et antal handlinger i en given kontekst kan tænkes at lede til et bestemt udfald), som er underliggende for lovgivningen og dens tilsigtede virkemåde.

Med dette udgangspunkt har vi søgt "at åbne den sorte (implementerings) boks" og identificere de rammebetingelser og mekanismer, som kan forklare udfaldet af implementeringen af lovgivningen. Og i givet fald at vurdere, om (manglende) udfald skyldes en fejlagtig programteori for indsatsen (såkaldte teorifejl) eller mangelfuld eksekvering (såkaldte implementeringsfejl).

Undersøgelsesdesign og gennemførelse

Som nævnt indledningsvis har undersøgelsesdesignet i sin essens været induktivt, hvor kvalitative dataindsamlingsteknikker og data har fået den primære vægtning.

Det vil sige, at vi på baggrund af en dybtgående forståelse af sagens genstand søger at udsige noget generelt om, hvordan loven finder anvendelse i (amts)kommunerne i dag.

Denne form for inferens er imidlertid ikke statistisk generaliserende, men analytisk generaliserende. Med andre ord kan analyserne anvendes til at generalisere nogle teoretiske sammenhænge (analytisk generalisering), men kan ikke umiddelbart ekstrapoleres og anvendes til at udsige noget generelt om populationen af (amts) kommunale myndigheder og leverandører⁴⁰.

Fordelen ved den anvendte metode er, at den giver et betydeligt teoretisk og empirisk fundament for at forstå sammenhænge mellem forskellige sociale fænomener⁴¹. I en virkningsevalueringens ramme vil dette sige, at designet understøtter identifikationen af, hvilke mekanismer der i en given kontekst leder til et bestemt udfald.

Imidlertid er denne tilgang kritiseret for sin manglende "rækkevidde" og manglende generaliserbarhed. Alle inferentielle tilgange til studiet af sociale

³⁸ Se Foss Hansen, Hanne (2005): "Choosing Evaluation Models: A Discussion on Evaluation Design", *Evaluation*, vol. 11, nr. 4, side 447-62, for en nærmere diskussion af kriterier for valg af evalueringsmodel.

³⁹ Se især Pawson, Ray & Nick Tilley (1997): "Realistic Evaluation", Sage, London.

⁴⁰ Yin, Robert K. (1994): "Case Study research. Design and Methods", Sage, London: p 10-11.

⁴¹ En tilgang til socialvidenskab som kan genfindes i såvel hermeneutikkens første bølge (fx Weber og Dilthey) og som den anden bølge (fx Ricoeur, Gadamer og Geertz). Se fx Bauman, Zygmunt (1978): "The Challenge of Hermeneutics" og "The Rise of Hermeneutics" i: "Hermeneutics and Social Science: Approaches to Understanding", Hutchinson, London.

fænomener lider imidlertid af fundamentale svagheder⁴², som vi i vores valg af evalueringsdesign på forskellige måder har søgt at kompensere for.

I nærværende evaluering har vi – på baggrund af de 11 casestudier blandt myndigheder og leverandører samt interview med en bred kreds af interessenter – valgt at konstruere en række relevante hypoteser, som vi ønskede at teste på repræsentanter for (amts)kommunale myndigheder og leverandører.

Ved hjælp af dette datamateriale er vi således i stand til at deducere (fra det generelle til det enkelte) en række karakteristikker og handlemåder, som kendetegner udmøntninger af reglerne om magtanvendelse.

Således kan vi belyse sagens genstand ved såvel en induktiv som en deduktiv tilgang og derved kritisk granske de analyser og fortolkninger, som kan udledes af disse tilgange, hver især.

Endelig mener vi, at denne tilgang kan dokumentere over for beslutningstagerne i forbindelse med lovrevisionen, hvilke politikinstrumenter der kan eller bør gå hånd i hånd i forbindelse med en effektiv implementering af lovrevisionerne.

Med disse indledende overvejelser lad os således blotlægge de gennemførte aktiviteter.

Dokumentstudier

Der blev gennemført en kortlægning af den eksisterende dokumentation om lovens (og tilgrænsende lovgivnings) udmøntning, herunder ankestatistik fra de sociale nævn samt Ankestyrelsen, evalueringsrapporter⁴³, lovbekendtgørelser, vejledninger, pixi-udgave, dvd-formidling mv.

Et centralt produkt af denne aktivitet var at blotlægge den programteori, som underligger reglerne om magtanvendelse. Som meget anden lovgivning på det sociale område fremstår denne ikke som klart beskrevet, hvorfor yderligere interview med interessenter samt en grundig juridisk analyse af reglerne var nødvendig.

Yderligere har vi kortlagt antallet af indberetninger/anker af SEL § 109. Alle sociale nævn har bidraget med statistiske oversigter.

Juridisk responsum

Reglerne om magtanvendelse i socialt arbejde nedfælder lovgivning på, hvad vi anser, som et af de sværeste områder i socialt arbejde, hvor relationen mellem omsorgssvigt og magtanvendelse balancerer på en knivsæg. Med

⁴² Se fx Charles Taylor's kritik af en deduktiv tilgang pba. af statistiske korrelationer i "Interpretation and the Sciences of Man", i Rabinow, Paul and William M. Sullivan (1979): *Interpretive Social Science. A Reader*, University of California Press, Los Angeles, pp. 25-71.

⁴³ Evalueringen af bestemmelserne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i 2002, udarbejdet af Poula Helth Rådgivning (PHR) for Socialministeriet.

Undersøgelse af psykiatrilovsrevisionen af 1999, udarbejdet i 2004-2005 af Rambøll Management for Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Undersøgelse af retssikkerhedslovens § 4, udarbejdet i 2004 af Rambøll Management for Socialministeriet.

andre ord er det socialarbejderens skøn i situationen, som kan afgøre, om der udvises rettidig omhu eller lovlig utidig magtanvendelse.

For at sikre en grundig analyse af lovgivningen samt et kriterium for at vurdere lovgivningens virke bad evaluator lektor i socialret Nina von Hielmcrone, Aalborg Universitet, om at udarbejde et juridisk responsum. Hovedpointerne fra denne analyse er gengivet ovenfor i kapitel 3.

Eksplorative interview

Der blev yderligere indledningsvis afholdt interview med aktører fra en række kontrolindsatser, professionelle organisationer, brugerorganisationer samt KL, ARF og Socialministeriet.

Tabel 0.1: Organisationer involveret i den eksplorative fase

Kontrolinstanser
Det Sociale Nævn i Århus Amt
Det Sociale Nævn i Københavns Amt
Ankestyrelsen
Ombudsmand
(Repr. for) Myndigheder
Socialministeriet
Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen
Professionelle organisationer
Socialpædagogernes Landsforening
Foreningen af Offentligt Ansatte
Dansk Socialrådgiverforening
OSI – Organisationen af Selvejende Institutioner
Forstadergruppen (Forstaderforeningen af 1986)
Brugerorganisationer
DSI – De Samvirkende Invalideorganisationer
Landsforeningen LEV
Ældresagen

Sigtet med interviewene var yderligere at kvalificere programteorien samt indhente en indledningsvis vurdering af de implementerings- og teorifejl, som kunne være opstået siden lovens ikrafttræden. Interviewene havde som gennemgående temaer: (i) relevansen af lovens indhold, (ii) implementering af lovgivningen og (iii) effekterne af lovgivningen.

På baggrund af de indledende analyser udarbejdede Rambøll Management en metodenote, som redegjorde for evalueringens metode, de valgte indikatorer og deskriptorer samt analysestrategien.

Gennemførelse af casestudier

Rambøll Management gennemførte casestudier i fire amter og syv kommuner. For amternes vedkommende var fokus på området voksne med handicap, mens det for kommunernes vedkommende var demensområdet.

Amterne og kommunerne er anonymiseret. Som princip har vi udvalgt fire amter for at sikre en regional spredning, og i hvert amt har vi udvalgt én større og én mindre kommune.

Tabel 0.2: Design for udvalg af caseenheder

Amt	Amt 1		Amt 2		Amt 3		Amt 4	
Kommune	Stor (30.000+)	Mellem (20.000)	Stor (30.000+)	Mellem (20.000)	Stor (30.000+)	Mellem (20.000)	Stor (30.000+)	Mellem (20.000)

Den tidligere evaluering af reglerne om magtanvendelse blev i 2001 tvunget til at omlægge fokus fra sagsbaserede analyser til at fokusere på den organisatoriske kontekst. Det samme var, til vores overraskelse, stadig tilfældet i 2006. Som dokumenteret er antallet af sager i en lang række kommunale myndigheder yderst sparsomt, hvorfor vi valgte at flytte fokus i casestudierne fra sagsbaserede analyser til de organisatoriske og institutionelle rammebetingelser, da det således viste sig at være et centralt spørgsmål, hvorfor der (stadig) indberettes i så få tilfælde.

Frafaldsanalyse

I forbindelse med udvælgelse af caseenheder søgte Rambøll Management at tage højde for, at (amts)kommunale myndigheder og leverandører i disse måneder gennemgår væsentlige omvæltninger med henblik på kommunale fusioner og nedlæggelse af amterne. Dette har vi gjort ved at prioritere kommuner, som ikke står foran fusioner.

Alligevel måtte vi i planlægningsfasen af casestudierne erkende, at et væsentligt antal kommunale myndigheder afslog at medvirke som casestudiekommune. De amter vi i første omgang kontaktede, gav tilsagn om at deltage.

Sammenlagt ni kommunale myndigheder afslog at deltage i undersøgelsen. Herunder både større og mindre kommuner.

De primære årsager til afslag om medvirken i evalueringen har været;

- manglende ressourcer
- en opfattelse af stor tidsmæssig belastning forbundet med deltagelse i evalueringen
- man prioriterer i stedet at anvende ressourcer på mere presserende kommunale opgaver (bl.a. i forbindelse med kommunalreformen)
- mangel på interesse fra kommuner, hvor der kun har været et lille antal indberetninger.

De kommunale myndigheders manglende interesse i at medvirke i forbindelse med evalueringens casestudier har medvirket til, at antallet af casestudier blev nedjusteret fra 12 til 11.

Dette kan skabe en mistanke om, at de medvirkende kommuner (såvel myndigheder som leverandører) *måske* har haft et større fokus på reglerne end gennemsnittet. Imidlertid skulle analysen af disse data ikke anvendes til en *generalisering*, men til at opstille hypoteser, som afprøves.

Spørgeskemaundersøgelser blandt leverandører og myndigheder

For at validere konsulenternes erfaringer fra casestudierne formuleredes resultaterne som testbare hypoteser. Disse hypoteser blev efterfølgende operationaliseret og afprøvet i to spørgeskemaundersøgelser. Hypoteserne

kan knyttes direkte til fire af de seks delanalyser, som er beskrevet i evalueringens kommissorium (fremhævet med kursiv):

1. *Kortlægningsanalyse*
2. *Implementeringsanalyse*
3. *Brugerevaluering*
4. Interessentvurdering
5. *Effektevaluering*
6. Målfrielsevaluering.

Interessentvurderingen og målfrielsevalueringen relaterer sig ikke direkte til spørgeskemaundersøgelserne, og der opstilles derfor ikke hypoteser til disse delanalyser.

Tabel 0.3: Opstillede hypoteser

Analysedel	Hypotese	0-hypotese	Resultat
Kortlægning	1. Magtanvendelse fordeler sig på relativt få personer	Magtanvendelse omfatter en bred målgruppe	Hypotesen kan ikke bekræftes.
	2. Højere bevidsthed om og efterlevelse af lovgivningen i amter end i kommuner –både på myndigheds- og leverandør-niveau	Ingen forskel mellem amter og kommuner	Hypotesen bekræftes af både kvantitative og kvalitative data.
Implementering	3. Indberetningspligten efterlevs ikke til fulde	Indberetningspligten overholdes	Hypotesen bekræftes af både kvantitative og kvalitative data.
	4. Lovgivningen opleves som for generel i en række specifikke situationer	Lovgivningen giver ingen konkrete problemer i dagligdagen	Hypotesen bekræftes af de kvalitative data.
	5. En effektiv implementering af lovgivningen forudsætter fokus på området	Ingen systematiske forskelle mellem tilbud med og uden fokus på området	Hypotesen bekræftes af både kvantitative og kvalitative data.
Brugerevaluering	6. Pårørende efterspørger mere magtanvendelse, end loven tillader	Pårørende accepterer lovgivningens begrænsninger	De kvalitative data viser, at dette kun gælder på ældre-/demensområdet
Effektvurdering	7. Loven har medvirket til mindre magtanvendelse og øget retsbevidsthed	Loven har ikke medvirket til mindre magtanvendelse og øget retsbevidsthed	Hypotesen bekræftes af både kvantitative og kvalitative data.
	8. Indberetninger fungerer ikke som effektivt ledelsesværktøj	Indberetninger bruges effektivt	Hypotesen bekræftes af både kvantitative og kvalitative data, men et noget differentieret billede.
	9. Sammenhæng mellem personalenormering og magtanvendelse	Ingen sammenhæng mellem personalenormering, fysisk indretning og magtanvendelse	Kan ikke dokumenteres i data.

Alle hypoteser er yderligere knyttet til indikatorer og operationelle spørgsmål i spørgeskemaerne.

Undersøgelsens kvantitative datamateriale

Magtanvendelsesundersøgelsen består af to delundersøgelser.

Delundersøgelse 1 rettede sig mod leverandører, og delundersøgelse nummer 2 rettede sig mod myndigheder.

Undersøgelsens konklusioner baserer sig på i alt 721 besvarelser med institutionsansvarlige fra leverandørsiden og 127 besvarelser fra myndighedssiden.

Dataindsamling

Dataindsamlingsforløbet for de to delopgaver er foregået forskelligt og vil derfor blive behandlet forskelligt i dette afsnit.

Myndighedsundersøgelsen

For undersøgelsen blandt myndigheder blev dataindsamlingen gennemført som en kombination af elektronisk indsamling, papirskemaindsamling og telefoninterviews.

Indledningsvis blev der udsendt informationsbreve til respondenterne, som de modtog tirsdag d. 7 marts. Disse informationsbreve indeholdt desuden muligheden for, at respondenterne kunne logge sig ind via Internettet og besvare deres skemaer.

De respondenter, der pr. mandag d. 13 marts ikke havde benyttet sig af dette tilbud, fik den dato tilsendt et papirskema. Papirskemaet indeholdt et følgebrev, der forklarede om undersøgelsen, og et papirskema, som respondenterne kunne udfylde og sende tilbage til Rambøll Management. De skemaer, der blev sendt tilbage, blev så indtastet hos Rambøll Management.

Fra mandag d. 20 marts til og med fredag d. 24 marts blev der foretaget telefonisk rykkerrunde til og telefoninterviews med de respondenter, der endnu ikke havde besvaret skemaet.

På grund af sværhedsgraden i spørgsmålene var interviewernes opgave primært at få kontakt til respondenterne og overtale dem til at besvare skemaet online. Sekundært kunne de også gennemføre et komplet interview over telefonen, hvis respondenterne ønskede dette.

Leverandørundersøgelsen

Undersøgelsen af leverandørerne blev foretaget via elektronisk adgang og telefoninterviews.

Mandag d. 6 marts blev der udsendt breve med elektronisk adgang til alle respondenterne. Dette brev informerede respondenterne om undersøgelsen, samtidig med at det gav dem mulighed for at logge ind og besvare spørgeskemaet via internettet.

De respondenter, der ikke svarede på internettet, blev herefter forsøgt kontaktet pr. telefon. Desværre var det kun muligt at fremskaffe telefonnumre til 1.083 af de 1.886 respondenter.

Population

Populationen bestod hhv. af institutionsforstandere – en oplysning, som var fremskaffet fra en tidligere undersøgelse. I alt bestod denne population af 1.886 respondenter.

Og for myndighedsdelen bestod populationen af socialforvaltningschefer fra kommunerne og amtsdirektører. Denne population bestod i alt af 284 respondenter.

De hhv. 1886 og 284 respondenter kan betragtes som bruttopopulationen. I denne undersøgelse er der konsensus mellem populationen og bruttostikprøven, da alle de leverandører og myndigheder, der eksisterer i Danmark, er forsøgt kontaktet. Traditionelt set vil sådan en fremgangsmåde resultere i en lavere svarprocent, især i det aktuelle tilfælde, hvor kontaktoplysningerne ikke er komplette.

Svarprocenter og frafaldsårsager

I forbindelse med en interviewundersøgelse vil der altid være en række respondenter, som af den ene eller den anden grund må opgives.

Bruttostikprøven reduceres derfor til en rensset bruttostikprøve ved udrensning af "ikke-brugbare" respondenter. I undersøgelsen om magtanvendelse er der tre årsager til denne rensning:

- Respondenten kunne ikke træffes telefonisk pga. forkerte stamoplysninger⁴⁴
- Det blev konstateret ved den telefoniske opringning, at respondenterne faldt uden for undersøgelsens målgruppe
- Respondenterne har kontaktet Rambøll Management og informeret om institutioner, der er lukket eller ændret.

For disse grupper gælder, at de ikke *burde* være udtrukket til undersøgelsen i første omgang og derfor heller ikke hører hjemme i bruttostikprøven.

Det vil sige, den rensede bruttostikprøve udgøres af den gruppe af personer, som ud fra kriterierne for udvælgelsen rent faktisk kunne og burde deltage i undersøgelsen.

Opgøres frafaldsårsagerne, tegner der sig følgende billede:

Tabel 0.4: Udregning af bruttostikprøve

	Frafaldsopgørelse	
	Leverandører	Myndigheder
Forkert telefonnummer/ oplysninger om respondenterne	6	
Kan ikke træffes indenfor tidsramme/efter 5 opkald	26	5
Falder udenfor målgruppen	24	1
Andet, hvad:	40	2
Total	96	8
Ubesvaret	1790	276

Den rensede bruttostikprøve for de to undersøgelser er derfor 1.790 for leverandører og 276 for myndighederne.

På baggrund af denne opgørelse er det nu muligt at udregne såvel en rensset som en urensset stikprøve for de to undersøgelser.

⁴⁴ Antallet af genkald er i denne undersøgelse sat til 5 opkald. Det vil sige, at respondenterne er beholdt i den database, der er blevet ringet fra, indtil vedkommende er blevet forsøgt opringet 5 gange. Dog er respondenterne uden telefonoplysninger ikke frafaldet, da der ikke er metodemæssigt belæg for dette.

Tabel 0.5: Svarprocenter for de to delundersøgelser

	Frafaldsopgørelse	
	Leverandører	Myndigheder
Bruttostikprøve	1886	284
Renset bruttostikprøve	1790	276
Gennemførte besvarelser	721	127
Urenset svarprocent	38,2%	44,7%
Renset svarprocent	40,3%	46,0%

Som det fremgår af ovenstående, er der opnået en samlet rensed svarprocent på hhv. 40,3 og 46,0 for leverandør- og myndighedsdelen.

Det må betegnes som meget tilfredsstillende for denne type undersøgelse, givet den korte interviewtid og de mangelfulde kontaktoplysninger.

Datarensning

Det følgende beskriver det rensningsarbejde, der er udført på data.

Ud over den beskrevne rensning af de indkomne besvarelser og respondenter i stikprøverne har Rambøll Survey også foretaget en rensning af de indkomne besvarelser, for så vidt angår selve besvarelsernes indhold. Denne rensning har fokuseret på følgende:

- ✓ en gennemgang af de indkomne besvarelser, herunder en generel validering af disse
- ✓ en gennemgang af de åbne spørgsmål, herunder en validering af ekstreme svar
- ✓ en gennemgang af "andet-svar", herunder omkodning af svar til allerede eksisterende, lukkede svarkategorier.

Som udgangspunkt oprettes åbne tekstsvare, for at respondenterne skal kunne udfylde spørgeskemaet bedst muligt. De er altså til for at opfange variationer og kommentarer, som man ikke ved udarbejdelsen af spørgeskemaet har kunnet tage højde for. De åbne svar er så vidt muligt indplaceret i de lukkede kategorier, men hvor dette ikke har været muligt, er de bibeholdt.

Der er ikke foretaget kvalitative vurderinger og deraf følgende rensninger ud over ovenstående.

Validitet og reliabilitet

Validitet og reliabilitet handler på et helt overordnet plan om, hvorvidt man har undersøgt det, man tror man har undersøgt (validitet), og om, hvorvidt man ville kunne gennemføre undersøgelsen igen og få de samme resultater.

Perfekt validitet og reliabilitet vil altid være en abstraktion.

Men Rambøll Management gør naturligvis alt, hvad der er muligt for at maksimere validitet og reliabilitet i praksis.

På et overordnet plan er undersøgelsens validitet helt betinget af, at den udtrukne stikprøve ikke er "skæv" på nogle baggrundsvARIABLE. Stikprøven skal naturligvis afspejle den sande population. Ved undersøgelser hos Rambøll Management er der meget fokus på at få en så "sand" som muligt stikprøve. Dette tilstræbes i den aktuelle undersøgelse på følgende måder:

- Der er ikke foretaget en stikprøve fra populationen, men i stedet er der forsøgt taget kontakt til hele populationen. Såfremt der ikke sker systematiske frafald i forhold til respondenter, der ikke kan kontak-

tes, hvilket det ikke tyder på i denne undersøgelse, vurderes denne fremgangsmetode at sikre højest reliabilitet.

- Konstruktionen af spørgeskemaet er sket således, at det sikrer den enkelte respondent størst mulighed for at besvare skemaet korrekt i forhold til opdragsgivers ønsker. Dette er gjort igennem grundige pilottest og ved blandt andet at give respondenterne mulighed for at svare 'ved ikke' eller slet ikke at svare på svære spørgsmål.

På et mere konkret plan handler validitet og reliabilitet om, hvorvidt undersøgelsens resultater bygger på sande oplysninger, og om undersøgelsen vil kunne gentages.

Denne stræben efter sande oplysninger og gentagelighed har i denne undersøgelse i praksis drejet sig om *konsistens i dataindsamlingen*.

- Rambøll Management anvender altid telefoninterviewere, der er ansat på fast timeløn, hvilket sikrer den størst mulige kvalitet af hvert enkelt interview
- Endvidere foretager Rambøll Management altid en grundig instruktion af de interviewere, der deltager i dataindsamlingen. Dette sikrer, at alle har grundigt kendskab til opgaven, og at der handles og spørges helt ens i de enkelte interview
- Ligeledes foretager Rambøll Management en grundig opfølgning på de enkelte intervieweres præstationer. Dette sikrer en løbende sparring samt kvalitetssikring af interviewene.
- Endelig er det tilstræbt, at den enkelte interviewer har været tilknyttet projektet fra start til slut. Dette skaber en høj grad af kendskab til undersøgelsen og dermed konsistens i indsamlingen.

Disse fire faktorer medvirker samlet til en konsistent og professionel dataindsamling.

Alt i alt tilstræber Rambøll Management at sikre, at det datasæt og de resultater, der leveres, er af allerhøjeste standard hver eneste gang.

Strategiske interview

For at kvalificere vores analyser af de kvantitative og kvalitative data samt diskutere evalueringens foreløbige konklusioner og anbefalinger gennemførte Rambøll Management efterfølgende en konsultationsrunde med aktører fra de organisationer, som er beskrevet nedenfor. Disse havde således karakter af strategiske interview, hvor interessenternes refleksioner har medvirket til at nuancere vores analyser af datasættet.

Tabel 0.6: Organisationer involveret i de strategiske interview

Myndigheder
Socialministeriet, Styrelsen for Social Service
Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen

Professionelle organisationer
Socialpædagogernes Landsforening
Foreningen af Offentligt Ansatte
Dansk Socialrådgiverforening
Sammenslutningen af ledere ved skoler, der udbyder de grundlæggende SOSU-uddannelser
OSI – Organisationen af Selvejende Institutioner
Omsorgsorganisationernes Sammenslutning

Brugerorganisationer
DSI – De Samvirkende Invalideorganisationer
Landsforeningen LEV
Ældresagen
Ældremobiliseringen
Sammenslutningen af Ældreråd i Danmark
Pårørendegruppen for svage ældre
Alzheimerforeningen
De Udviklingshæmmedes Landsforening

Analysestrategi og evalueringskriterier

En central udfordring i en evaluering er at etablere en stringent og kohærent strategi for, hvordan data analyseres og datakilderne vægtes i forhold til hinanden. Som anført ovenfor er der i evalueringens kommissorium seks delanalyser, som følger også strukturerer analysen. I nedenstående tabel fremgår disse i oversigtsform samt vores dertil knyttede analysestrategi.

En central udfordring har været, at der ikke entydigt kan fastsættes klare, fx kvantificerbare, evalueringsnormer, som indsatsen kan vurderes i forhold til. Eksempelvis er antallet af indberetninger ikke entydigt godt eller skidt. Således illustrerer denne evaluering udmærket evalueringsforskeren Elliot Sterns pointe:

“It should be emphasised that in most cases judgment is not a technical matter. It consists of weighing up evidence, applying judgment based on experience, or tacit knowledge that is difficult to explicate.”⁴⁵

- Tavistock Institute (2004)

I den valgte analysestrategi vægter vi informative data (hvad der er faktisk) og performative data (hvilke motiver for udsagn/handlen) og anvender klare evalueringskriterier for herved at sikre, at modsatrettede udsagn ikke blot præsenteres og “nulstiller” hinanden, men at evaluator aktivt kan analysere validiteten af udsagnene i forhold til evalueringens kriterier og herudaf drage valide konklusioner.

Der er for de enkelte delanalyser opstillet en række vurderingskriterier (evalueringsnormer) i skemaet. Data vil blive holdt op imod vurderingskriterierne, hvorved vurderingskriterierne er udgangspunktet for at kunne drage en konklusion i relation til de forskellige delanalyser.

⁴⁵ Evaluation of Socio-economic Development: The Guide, Part Four, p. 122.

Table 7: Overview of analysis strategy

Delanalyse	Kilder	Indikatorer og deskriptorer	Analyse	Evalueringsnorm
Kortlægning	Dokumentation (amts)kommunale myndigheder, sociale nævn, Ankestyrelsen, leverandører	Udvikling i antallet af indberetninger i perioden 2001-2004 Udvikling i antallet af informeret samtykke i perioden 2001-2004 Udvikling i antallet af ankesager i perioden 2001-2004 Myndigheders og kontrolinstansers vurdering af kvaliteten af indberetningerne	Kategorisering af brugerprofiler pba. spørgeskema-data, lovhjemmel. Analyser af fordelinger og tidsserier	Udvikling i antal tilladelser, ansøgninger, indberetninger, anker mv.
Implementering	Dokumentstudier, casesstudier i (amts)kommuner, spørgeskemaundersøgelser	Andel af indberetninger i forhold til kapacitet Andel af myndigheder (amt, kommune), som har etableret skriftlige procedurer for indberetning og opfølgning Andel af personale, som har modtaget træning i SEL § 109 Andel af indberetninger, hvor myndigheder har fulgt op på sagen Andel årsværk myndigheden har afsat til opfølgning på indberetninger	Implementering og aktiviteter i ledelse, styring, praksis, sammenhæng mellem praksis og resultater (fx mellem efteruddannelse og antal indhentede tilladelser). Mekanismer med betydning i en given kontekst. Sammenligning med praksis vedr. magtbestemmelserne i psykiatriloven	Forståelighed af lov Effektivitet af centralt implementeringstiltag Tilstedeværelse af organisatorisk, herunder politikker, uddannelse og procedurer lokalt, ressourceallokering, kvalitet af dokumentation, anvendelse af viden, opfølgning på leverandør- og myndighedsniveau
Bruger-vurdering	Interview bruger og/eller pårørende samt deres interesseorganisationer, spørgeskema ⁴⁶	Andel af sager, hvor metode for indhentning af informeret samtykke samt forløb er dokumenteret Andel af sager med magtanvendelse, hvor der findes indberetning Brugeres vurdering af tryghed og inddragelse Pårørendes vurdering af tryghed og inddragelse	Systematisering af data i forhold til indgrebstype og funktionsnedsættelse og tilbud. Kodning af udsagn i begrebsklynger, fx om hygiejne, oplevede krænkelse, løsningsfortællinger	Brugernes og pårørendes accept og inddragelse samt oplevede retssikkerhed

⁴⁶ Vi tilstræber, at interviewene gennemføres med borgeren selv samt/eller værge/pårørende. Substitutionsmetoden anvendes i øvrigt også i brugerinddragende socialt arbejde. Se "Sådan arbejder du med individuelle handleplaner" (Socialministeriet og Rambøll Management, 2002).

Delanalyse	Kilder	Indikatorer og deskriptorer	Analyse	Evalueringsnorm
Interessentvurdering	Høring, strategiske interview med interesseorganisationer og myndigheder	<p>Interessenters vurdering af fund mht. tryghed, retssikkerhed, anvendelse og karakter af indgreb i selvbestemmelsesretten</p> <p>Interessenters vurdering af fund mht. implementering og anvendelse af regler</p> <p>Interessenters vurdering af ændringsbehov og behov for fremadrettede initiativer</p>	Vurdering af præcision, hensigtsmæssighed og effekt af lovgivning. Vurderingerne indhentes indledningsvis. Afslutningsvis følges disse op med strategiske interview, hvor vurderingerne knyttes an til evalueringens fund og mulige anbefalinger. Dette sikrer, at vurderinger ikke alene dokumenteres, men også anvendes konstruktivt til at skabe operationelle anbefalinger	<p>Præcision i vejledning, hensigtsmæssighed af lovgivning, indhold i lov-hjemmel</p> <p>Hvorvidt loven udgrænser vigtige indsatser</p>
Effekt	<p>Registerdata fra sociale nævn og Ankestyrelse</p> <p>De tre spørgeskemaundersøgelser</p>	<p>Antal ansøgninger og godkendelser om brug af magtanvendelse</p> <p>Udviklingen i antallet af tilfælde, hvor der anvendes magt</p> <p>Vurdering af udviklingen i karakteren af indgreb</p> <p>Vurdering af konsekvenser for det pædagogiske og omsorgs- og plejemæssige arbejde</p> <p>Vurdering af brugernes livsvilkår (tryghed, værdighed og retssikkerhed)</p> <p>Vurdering af kontrol og opfølgning (kvalitet, praksis)</p> <p>Andel sager, hvor der følges op på magtanvendelse</p> <p>Andel af (amts) kommunale myndigheder, hvor der er iværksat tiltag for at minimere magtanvendelse</p> <p>Leverandørkendskab til regler om magtanvendelse</p> <p>Andel (amts) kommunale myndigheder, der har udformet retningslinjer for magtanvendelse</p> <p>Andel leverandører, der har udformet retningslinjer for magtanvendelse</p> <p>Andel kommuner, hvor der er etableret ældre-/ pårørenderåd</p>	Hypoteseafprøvning af fund genereret via kvalitative casestudier vha. kvantitativ dataanalyse. Kvalificering ved involverende aktiviteter	<p>Forbedret opfølgning og opmærksomhed på reglerne</p> <p>Nytænkning i pædagogisk og omsorgs- og plejemæssigt arbejde</p> <p>Mere individorienteret indsats</p> <p>Mindre magtanvendelse</p>
Mållindfrielse	Syntese	<p>Vurdering af brugernes livsvilkår (tryghed, værdighed og retssikkerhed)</p> <p>Udvikling af myndigheders procedurer og adfærd mht. regulering, opfølgning og praksis</p> <p>Udvikling af leverandørers procedurer og adfærd mht. tilgang, opfølgning og praksis</p> <p>Samlet vurdering af mållindfrielse og resultater</p>	Analyse af mållindfrielse på baggrund af syntese af delanalyser. Referencepunkt er målanalyse og interventionslogik	Har loven skabt de forventede resultater?

Evaluerings udsagnskraft

Vi har i dette bilag redegjort udførligt for evalueringens design og gennemførelse. Vi vurderer, inden for de mulighedsbetingelser som har eksisteret, at evalueringsmodellen bedst muligt og med pålidelige data besvarer de evalueringsspørgsmål, som danner grundlaget for evalueringen.

Som anført ovenfor er der imidlertid i alle undersøgelser svagheder, som defineres af de metodiske til- og fravalg, som foretages. Andre gange ligger der yderligere svagheder gemt, i og med data ikke eksisterer eller er svære at efterprøve.

Et centralt problem for nærværende evaluering er, at data på et centralt område – omfanget af magtanvendelse – ikke eksisterer og er svære at efterprøve. Den tidligere evaluering af reglerne giver udelukkende et kursorisk indblik i omfanget, og ligeledes foreligger der ikke en dybtgående analyse af udgangssituationen, der kan fastslå, hvorvidt der er sket en formindskelse af omfanget og karakteren af magtanvendelse. Og hvorvidt det overhovedet er muligt at indsamle troværdige, efterprøvbare data herfor.

Ligeledes kan de langsigtede effekter af reglerne som bedre retssikkerhed, bedre omsorg og større tryghed ligeledes være svære at operationalisere med enkelte kvantitative mål.

Vi har imidlertid søgt at tydeliggøre de metodiske valg, som er foretaget, så efterfølgende evalueringer kan anvende denne evalueringens resultater som en rettesnor for, hvorvidt der er sket en udvikling på området.

Bilag B: Kortlægning af ansøgninger og klagesager i de sociale nævn i 2004

I dette bilag gennemgår vi resultaterne af den survey, som vi har foretaget blandt de sociale nævn. Surveyen afdækker antallet af sager, antallet af ankesager, fordelingen på hhv. psykisk handicappede og demente, udviklingen i antallet af sager samt afgørelserne, der er truffet af de sociale nævn, herunder en vurdering af kvaliteten af de (amts)kommunale myndigheders ansøgninger og indstillinger.

Antal af ansøgninger til de sociale nævn §§ 109 a, c, d, e i 2004

I Tabel 0.1 nedenfor er antallet af ansøgninger til de sociale nævn oplyst, fordelt på de enkelte statsamter⁴⁷. For magtanvendelse i henhold til §§ 109 a, c og d tegner der sig et billede af forholdsvis få sager. Der er i gennemsnit 1,8 sager pr. socialnævn inden for de fire former for magtanvendelse, der omhandles i §§ 109 a, c og d. Nordjyllands Amt skiller sig markant ud med 13 sager i denne kategori, men også Vejle Amt er overrepræsenteret med 5 sager. Resten har mellem 0 og 2.

Der er væsentligt flere sager om indstilling om optagelse i særlige botilbud i henhold til § 109 e. Her er der i gennemsnit over 6 sager pr. socialnævn. Bornholm og Viborg statsamter skiller sig her ud ved at have henholdsvis ingen og kun én sag.

Tabel 0.1: Antallet af ansøgninger til de sociale nævn i 2004

* ved et tal indikerer, at der er ansøgt om godkendelse af en foranstaltning, efter at den er sat i værk, jf. SEL § 19 f, stk. 4	Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer (§ 109 a, stk. 1)	Anvendelse af særlige døråbnere (§ 109 a, stk. 2)	Tilbageholdelse i boligen (§ 109 c)	Anvendelse af beskyttelsesmidler (§ 109 d)	Optagelse i særligt botilbud uden samtykke (§ 109 e, stk. 1)
Den Sociale Sikringsstyrelse					12
Århus					4
Sønderjylland					3
Fyn			2		5
Frederiksborg	1				12
Ringkjøbing	1*		1*		5
Vejle	1		3*	1	10
Ribe					11
Bornholm					
Roskilde					3
Vestsjælland				2	3
Nordjylland	3	6*		4	10
Viborg					1
Storstrøm	1				6
København				1	7
I alt	7	6	6	8	92

⁴⁷ Den Sociale Sikringsstyrelse fungerer som socialnævn for København og Frederiksborg kommuner.

Antal ankesager til de sociale nævn §§ 109 a - e

Det er kun Det Sociale Nævn i Nordjyllands Statsamt, der har modtaget klager over de (amts) kommunale myndigheders beslutninger, jf. §§ 109 a - d, der ikke er truffet mod den pågældendes vilje. Statsamtet modtog to klager. I et tilfælde blev magtanvendelsen stadfæstet, i ét tilfælde afvist. En af sagerne blev i første omgang hjemvist.

De sociale nævn har i alt modtaget seks indstillinger om at træffe afgørelse om optagelse i særlige botilbud uden samtykke for personer med fremadskridende mentalsvækkelse efter SEL § 109 e, stk. 2. De seks sager fordeler sig på kun to statsamter, idet der har været fire i Fyns Amt og to i Vejle Amt. Ingen af de seks indstillinger er blevet stadfæstet eller afvist. To af indstillingerne fra Fyns Amt er blevet ændret/ophævet, de resterende fire er bortfaldet.

Ansøgninger og type nedsat funktionsevne

Ansøgninger inden for §§ 109 a, c og d fordeler sig nogenlunde ligeligt mellem psykisk handicappede og demente, om end talgrundlaget er meget spinkelt. Nordjyllands mange antal ansøgninger skyldes fortrinsvis, at der indberettes mange sager om demente, idet 11 ud af de 13 sager handler om demente.

Tabel 0.2: Brug af §§ 109 a c og d, fordelt på type af funktionsnedsættelse

	Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer (§ 109 a, stk. 1)			Anvendelse af særlige døråbnere (§ 109 a, stk. 2)			Tilbageholdelse i boligen (§ 109 c)			Anvendelse af beskyttelsesmidler (§ 109 d)		
	Psykisk handicap	Demens	Andet	Psykisk handicap	Demens	Andet	Psykisk handicap	Demens	Andet	Psykisk handicap	Demens	Andet
Den Sociale Sikringsstyrelse												
Århus												
Sønderjylland												
Fyn								1				
Frederiksborg		1										
Ringkjøbing	1						1	1				
Vejle	1	1					2				1	
Ribe												
Bornholm												
Roskilde												
Vestsjælland											2	
Nordjylland		3			6					2	2	
Viborg												
Storstrøm			1									
København											1	
I alt	2	5	1		6		3	2		2	6	

Der har i alt været 91 sager om optagelse i særligt botilbud (§ 109 e). To tredjedele af sagerne omhandlede demente, godt en fjerdedel er psykisk

handicappede, og de resterende sager omhandlede personer med anden funktionsnedsættelse.

Tabel 0.3: Brug af § 109 e, stk. 1, fordelt på type af funktionsnedsættelse

	Optagelse i særligt botilbud uden samtykke (§ 109 e, stk. 1)		
	Psykisk handicap	Demens	Andet
Den Sociale Sikringsstyrelse	2	9	
Århus		4	
Sønderjylland	1	1	1
Fyn	3	2	
Frederiksborg	5	7	
Ringkjøbing	2	3	
Vejle	1	8	1
Ribe	2	7	2
Bornholm			
Roskilde	2	1	
Vestsjælland		3	
Nordjylland	5	5	
Viborg	1		
Storstrøm	1	5	
København		6	1
I alt	25	61	5

Udviklingen i antallet af sager

Antallet af det samlede antal ansøgninger inden for §§ 109 a, c og d er faldet markant siden lovens indførelse, som det ses i Tabel 0.4. I 2000 var der 177 ansøgninger, mens tallet i 2003 var faldet til 38. Udviklingen i andelen af godkendelser varierer fra nævn til nævn, fem mener, at andelen er konstant, tre at den er faldende, mens kun Socialnævnet i Vejle Amt mener, den er stigende.

Antallet af klager over afgørelser i henhold til §§ 109 a, c og d er generelt lavt. Dog skiller Århus og Vestsjællands amter sig ud med et relativt stort antal klager, især i 2000. I disse amter er der klaget i forbindelse med samtlige afgørelser. Ser man bort fra disse, har nævnene mellem nul og to klager om året – syv nævn har slet ikke haft klager i de tre år.

Tabel 0.4: Antal ansøgninger og klager samt tendensen i andelen af godkendelser i sager om magtanvendelse, jf. §§ 109 a, c og d

	Antal ansøgninger				Udvikling i andelen af godkendelser siden lovens ikrafttræden	Antal klager		
	2000	2001	2002	2003		2000	2001	2002
Den Sociale Sikringsstyrelse	9	3	6	0	Ved ikke	0	0	0
Århus	20	6	5	3	Faldende	20	6	5
Sønderjylland	5	2	1	2	Konstant	1	0	0
Fyn	16	13	13	12	Konstant	2	2	1
Frederiksborg	0	1	2	0	Ved ikke	0	0	0
Ringkjøbing	2	4	5	0	Konstant	0	1	0
Vejle	23	10	5	2	Stigende	1	0	1
Ribe	15	6	7	2	Ved ikke	0	0	0
Bornholm	1	0	0	1	Ved ikke	0	0	0
Roskilde	0	0	3	0	Ved ikke	0	2	0
Vestsjælland	31	5	5	3	Faldende	31	5	5
Nordjylland	22	5	17	6	Konstant	1	0	0
Viborg	9	8	7	0	Faldende	0	0	0
Storstrøm	9	3	5	2	Ved ikke	0	0	0
København	15	4	6	5	Konstant	0	0	0
I alt	177	70	87	38		56	16	12

Indstillinger om placering i botilbud, jf. § 109 e, stk. 1, viser en anden tendens, idet antallet har været stigende fra 89 i 2000 til 149 i 2003. Andelen af godkendelser viser også en anden tendens; fire nævn mener, at andelen af godkendelser har været stigende, seks at den er konstant, mens ingen mener, at den har været faldende.

Tabel 0.5: Antal indstillinger og tendensen i andelen af godkendelser i sager om magtanvendelse, jf. § 109 e, stk. 1

	Antal ansøgninger				Udvikling i andelen af godkendelser
	2000	2001	2002	2003	
Den Sociale Sikringsstyrelse	1	5	21	19	Ved ikke
Århus	8	5	3	9	Faldende
Sønderjylland	20	10	6	7	Konstant
Fyn	14	11	13	10	Konstant
Frederiksborg	0	1	22	12	Ved ikke
Ringkjøbing	3	4	0	6	Konstant
Vejle	6	2	7	6	Stigende
Ribe	17	13	19	21	Ved ikke
Bornholm	1	0	1	0	Ved ikke
Roskilde	0	6	8	8	Ved ikke
Vestsjælland	7	3	14	16	Faldende
Nordjylland	8	21	14	11	Konstant
Viborg	0	0	0	1	Faldende
Storstrøm	3	7	20	20	Ved ikke
København	1	1	6	3	Konstant
I alt	89	89	154	149	

Afgørelser og kvaliteten af ansøgningerne

Tabel 0.6: Afgørelser i sager om alarm- og pejlesystemer og særlige døråbnere

	Anvendelse af alarm- eller pejlesystemer (§ 109 a, stk. 1)					Anvendelse af særlige døråbnere (§ 109 a, stk. 2)				
	Stadfæstet	Afvist	Ændring/ophævelse	Hjemvist	Bortfaldet	Stadfæstet	Afvist	Ændring/ophævelse	Hjemvist	Bortfaldet
Århus										
Sønderjylland										
Fyn										
Frederiksborg					1					
Ringkjøbing	1									
Vejle		1								
Ribe										
Bornholm										
Roskilde										
Vestsjælland										
Nordjylland		3					6			
Den Sociale Sikringsstyrelse										
Viborg										
Storstrøm	1									
København										
I alt	2	4			1		6			

Der har været meget få sager om § 109 a (anvendelse af alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere), som det ses i Tabel 0.6. Som nævnt er der en særlig situation i Nordjyllands Amt, hvor alle de ni ansøgninger inden for denne paragraf er blevet afvist. De tre sager om brug af alarm- og pejlesystemer blev afvist, da der i den første sag ikke var truffet afgørelse af den kommunale myndighed, i den anden sag havde den pågældende ikke modsat sig, og i den tredje sag var det ikke undersøgt, om den pågældende modsatte sig. De seks sager om brug af særlige døråbnere blev alle afvist, fordi ansøgninger vedrørte brug af kodelås, som ikke er omfattet af begrebet særlige døråbnere. I Vejle Amt blev sagen afvist på baggrund af mangelfulde oplysninger om, at den pågældende modsatte sig foranstaltningen.

Tabel 0.7: Afgørelser i sager om tilbageholdelse i boligen og anvendelse af beskyttelsesmidler

	Tilbageholdelse i boligen (§ 109 c)					Anvendelse af beskyttelsesmidler (§ 109 d)				
	Stadfæstet	Afvist	Ændring/ ophævelse	Hjemvist	Bortfaldet	Stadfæstet	Afvist	Ændring/ ophævelse	Hjemvist	Bortfaldet
Den Sociale Sikringsstyrelse										
Århus										
Sønderjylland										
Fyn	1	1								
Frederiksborg										
Ringkjøbing		1								
Vejle	3					1				
Ribe										
Bornholm										
Roskilde										
Vestsjælland						2				
Nordjylland						1	1	1		1
Viborg										
Storstrøm										
København										1
I alt	4	2				4	1	1		2

Talgrundlaget er ligeledes meget spinkelt for sager, der vedrører §§ 109 c og d, som det ses i Tabel 0.7, men det kan konstateres, at flere sager stadfæstes. De sociale nævn i Fyn og Ringkjøbing statsamter angiver 'Anden årsag' som baggrund for, at de afviste de pågældende sager om tilbageholdelse i boligen. Det Sociale Nævn i Nordjyllands Statsamt angiver i den afviste sag om anvendelse af beskyttelsesmidler, at det ikke var dokumenteret, at den pågældende udsatte sig selv eller andre for personskaade.

Tabel 0.8: Afgørelser om optagelse i særligt botilbud uden samtykke efter § 109 e, stk. 1

	Positiv afgørelse	Afslag på optagelse	Bortfaldet	Andet*
Den Sociale Sikringsstyrelse	9	1	1	0
Århus	1	3	0	0
Sønderjylland	2	0	0	1
Fyn	0	1	2	2
Frederiksborg	5	0	5	2
Ringkjøbing	2	1	1	1
Vejle	7	1	2	0
Ribe	8	1	2	0
Bornholm	0	0	0	0
Roskilde	1	0	1	1
Vestsjælland	1	2	0	0
Nordjylland	8	1	1	0
Viborg	1	0	0	0
Storstrøm	5	0	0	1
København	1	2	4	0
I alt	51	13	19	8

* 'Andet' indeholder svar kategorierne 'andet' samt 'ændring/ophævelse'.

Som det ses af Tabel 0.8, var der 91 sager om optagelse i botilbud uden samtykke, hvoraf 51 er endt med en positiv afgørelse, 13 er afslået, og 19 er bortfaldet.

Table 0.9: Begrundelser for afvisning af indstilling om optagelse i særligt botilbud uden samtykke efter § 109 e, stk. 1

	Mangelfuld dokumentation for, at personen udsætter sig selv for væsentlig personskade, hvis der ikke foretages indgreb i selvbestemmelsesretten	Mangelfuld dokumentation for, at flytningen er absolut påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og hjælpen ikke kan gennemføres i egen bolig	Mangelfuld faglig dokumentation for nedsat psykisk funktionsevne	Mangelfuld indsats/dokumentation for at undgå brugen af tvang	Mangelfuld redegørelse for personens egne, pårørendes og værgeres bemærkninger til optagelsen	Anden årsag
Den Sociale Sikringsstyrelse						
Århus						✓
Sønderjylland						
Fyn	✓	✓				
Frederiksborg						
Ringkjøbing						✓
Vejle	✓					
Ribe	✓	✓	✓	✓		
Bornholm						
Roskilde						
Vestsjælland	✓	✓				
Nordjylland						✓
Viborg						
Storstrøm						
København					✓	✓

De gennemgående problemer i forbindelse med optagelse i særlige botilbud uden samtykke er mangelfuld dokumentation, dels af faren for personskade, dels af at flytningen er absolut påkrævet, og at hjælpen ikke kan ydes i eget hjem. I kategorien 'Anden årsag' nævnes bl.a. manglende udnyttelse af § 109 e, stk. 2, manglende tildeling af advokat og værge samt manglende specificering af, hvilket botilbud den pågældende skal flyttes til.

Tabel 0.10: Typer af problemer med kvaliteten i (amts)kommunernes ansøgninger

	Problemer i forhold til faglig dokumentation for nedsat psykiske funktionsevne	Problemer i forhold til dokumentation af den indsats, der har været igangsat for at undgå brugen af tvang	Problemer i forhold til redegørelse/argumentation for længden af den periode foranstaltningen skal være i brug	Problemer i forhold til redegørelsen for de specielle betingelser, der knytter sig til den enkelte foranstaltning	Andre problemer
Den Sociale Sikringsstyrelse	I nogen grad	I mindre grad	Ved ikke	Ved ikke	
Århus	I nogen grad	I nogen grad	I meget høj grad	I høj grad	
Sønderjylland	I mindre grad	I nogen grad	I nogen grad	I høj grad	
Fyn	I nogen grad	I nogen grad	Ved ikke	I høj grad	Ved ikke
Frederiksborg	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke
Ringkjøbing	I mindre grad	I mindre grad	Ved ikke	I nogen grad	I nogen grad
Vejle	I mindre grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Ved ikke
Ribe	I høj grad	I nogen grad	Slet ikke	I meget høj grad	
Bornholm	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke
Roskilde	I nogen grad	I nogen grad	Ved ikke	I nogen grad	
Vestsjælland	I nogen grad	I nogen grad	I nogen grad	I høj grad	
Nordjylland	I mindre grad	I nogen grad	I mindre grad	I mindre grad	
Viborg	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke	Ved ikke
Storstrøm	I mindre grad	I nogen grad	I høj grad	I høj grad	
København	I mindre grad	I nogen grad	I mindre grad	I høj grad	I meget høj grad

Af Tabel 0.10 fremgår det, at de problemer, de sociale nævn oplever med ansøgningerne, varierer fra nævn til nævn. Der er dog tilsyneladende et generelt problem med kvaliteten af redegørelsen for de specielle betingelser, der knytter sig til den enkelte foranstaltning, hvor syv af nævnene mener, at der i høj eller i meget høj grad er problemer. For de andre typer af problemer gælder det, at de opleves forskelligt fra amt til amt. Københavns Statsamt, der har svaret, at der 'i meget høj grad' er andre problemer, nævner herunder, at problemet er en ufuldstændig redegørelse for hver enkelt af de betingelser, der i øvrigt skal være opfyldt, fx om den pågældende er til fare for sig selv, om der er bemærkninger fra pårørende mv.

Der er dog en generel tendens til, at kvaliteten af ansøgningerne er i bedring. Som det ses i Tabel 0.11, oplever seks af nævnene, at kvaliteten er stigende, og fem, at den er uændret, mens ingen opfatter den som faldende.

Tabel 0.11: Udviklingen i kvaliteten af dokumentationen i ansøgningerne siden lovens ikrafttræden i 2000

Hvordan har kvaliteten af dokumentationen i ansøgningerne udviklet sig siden lovens ikrafttræden i 2000?	
Den Sociale Sikringsstyrelse	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Århus	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Sønderjylland	Kvaliteten har været uændret
Fyn	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Frederiksborg	Ved ikke
Ringkjøbing	Kvaliteten har været uændret
Vejle	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Ribe	Kvaliteten har været uændret
Bornholm	Ved ikke
Roskilde	Kvaliteten har været uændret
Vestsjælland	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Nordjylland	Kvaliteten af ansøgningerne har generelt været stigende
Viborg	Ved ikke
Storstrøm	Ved ikke
København	Kvaliteten har været uændret

Metodiske forbehold for fundene

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen modtaget svar fra alle nævn. Dvs. en svarprocent på 100 %. Dette er ensbetydende med, at alle sager i 2004 er medtaget.

Langt størstedelen af informationerne er faktuelle og kan efterprøves. Udelukkende spørgsmål til stigende/faldende kvalitet er vurderende, hvor der er en usikkerhed i nøjagtigheden af disse skøn (Tabel 0.10 og Tabel 0.11).

En anden mulig fejlkilde er oplysningerne i Tabel 0.8 og Tabel 0.9 angående SEL § 109 e. Her har vi ikke været præcise nok i vores kategorisering i forhold til det faktum, at nævnene har første afgørelse. Besvarelserne virker imidlertid troværdige.

Bilag C: Supplerende resultater fra survey blandt leverandører og myndigheder

Tabel 0.1: Målgrupper fordelt på typer af tilbud

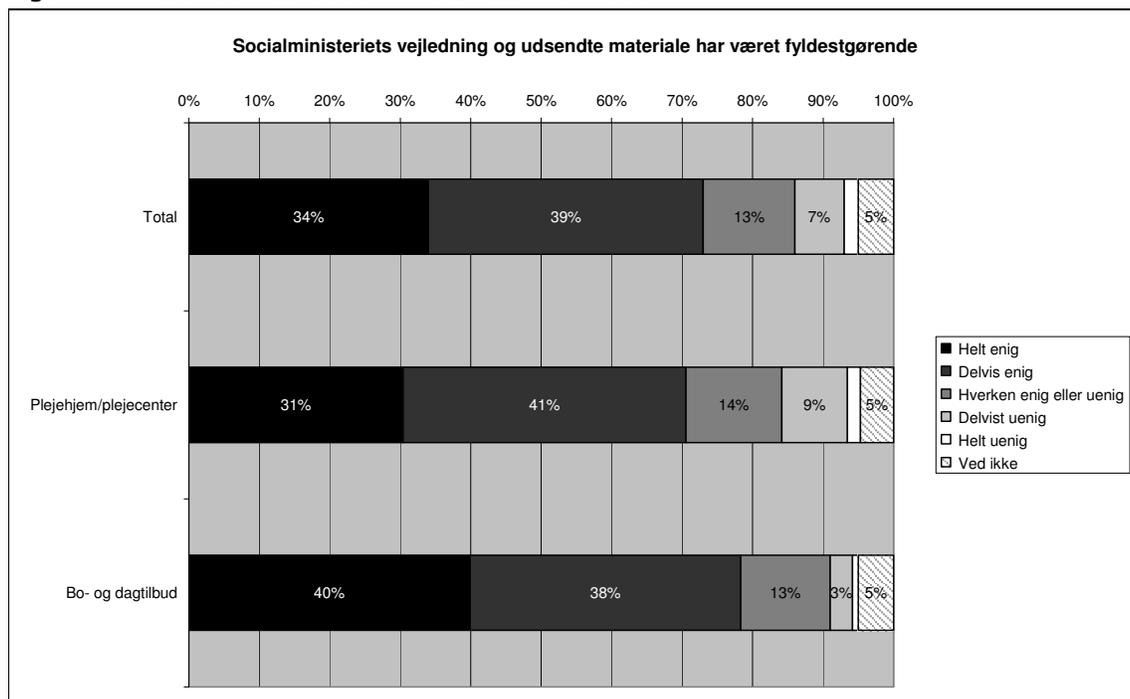
	Demente	Har nedsat psykisk funktionsevne	Har nedsat fysisk funktionsevne	Sindslidelse
Plejhjem/plejecentre	88%	19%	66%	11%
Bo- og dagtilbud	4%	71%	22%	77%
Bofællesskaber	0%	2%	0%	2%
Andet	7%	9%	12%	10%
I alt	100%	100%	100%	100%

Som ovenstående tabel viser, er hovedparten af demente på plejhjem/plejecentre, mens hovedparten af personer med nedsat psykisk funktionsevne og sindslidende er på bo- og dagtilbud. Derfor kan tilbudstypen bruges som en indikator for, hvilken målgruppe der er tale om.

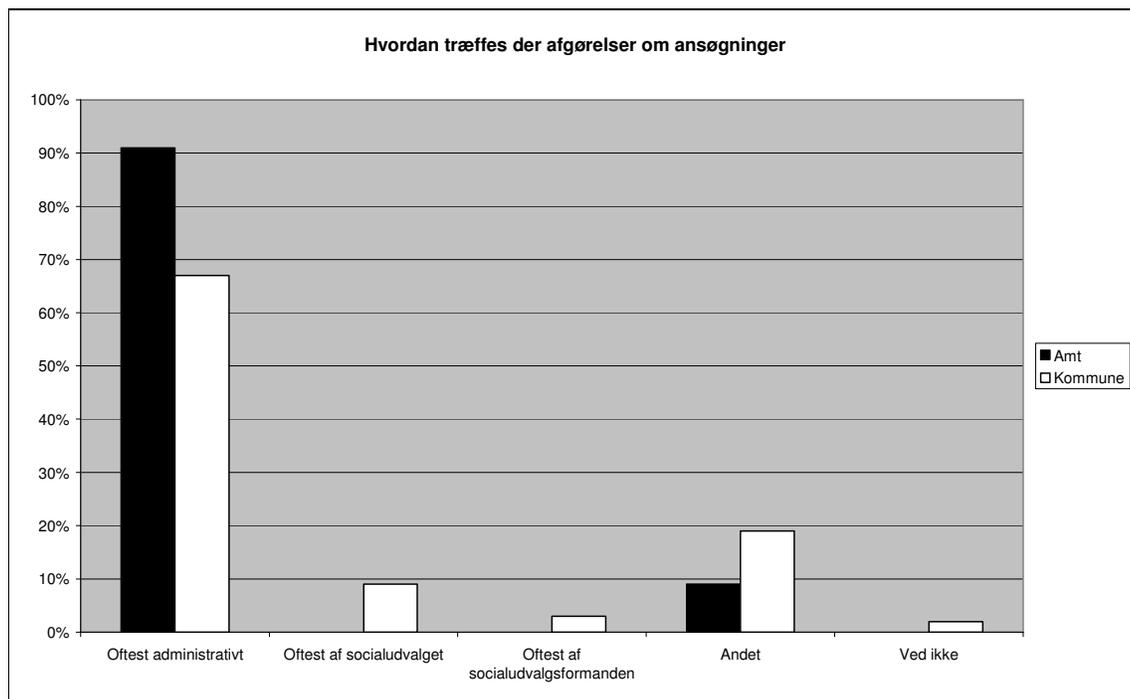
Tabel 0.2: Personalesammensætningen på de forskellige tilbudstyper

	Plejhjem/plejecentre uden særligt demensafsnit	Plejhjem/plejecentre med særligt demensafsnit	Bofællesskab efter § 91	Botilbud efter §§ 92 eller 93	Dagtilbud efter §§ 87 og 88	Botilbud efter §§ 92 el. 93 med tilbud efter §§ 87 el. 88	Andet
Pædagogisk grunduddannelse	1%	1%	54%	53%	42%	56%	27%
Social- og sundhedshjælper	51%	52%	9%	5%	9%	3%	25%
Social- og sundhedsassistent	21%	22%	11%	15%	6%	12%	19%
Plejhjemsassistent	3%	3%	3%	1%	1%	1%	2%
Sygeplejerske	7%	6%	1%	3%	1%	2%	5%
Socialrådgiver/socialformidler	0%	0%	3%	0%	1%	1%	1%
Lærer	0%	0%	0%	0%	1%	0%	1%
Anden uddannelse	17%	15%	19%	24%	38%	25%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

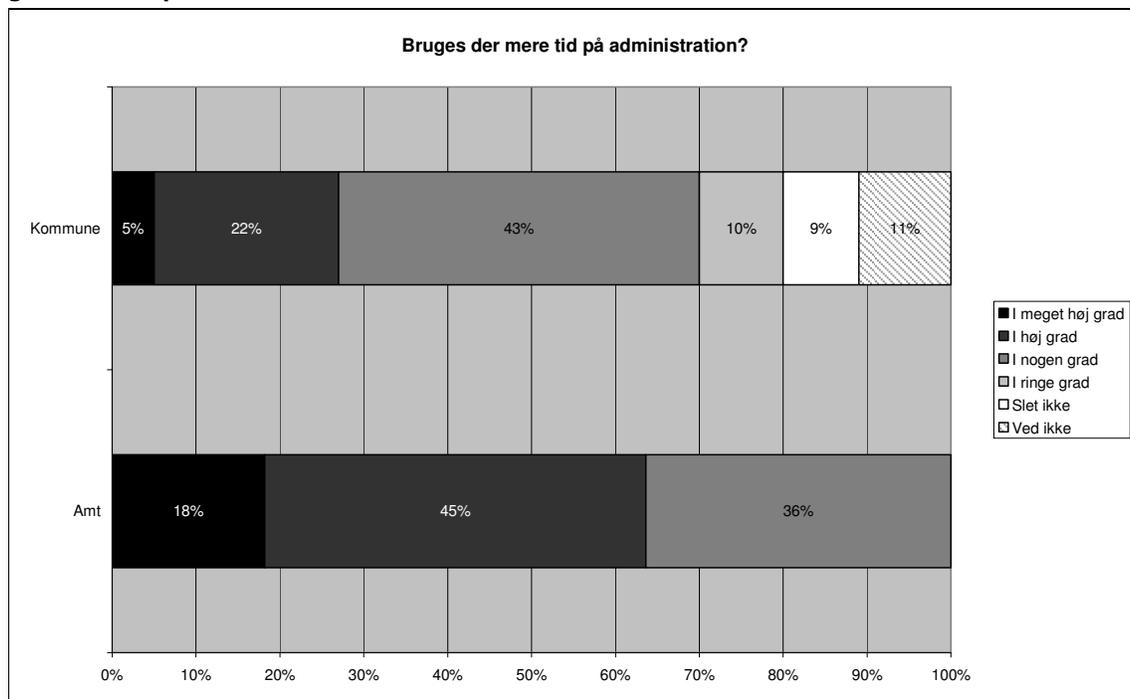
Figur 1: Tilfredshed med Socialministeriets information



Figur 2: Afgørelser om ansøgninger træffes oftest administrativt



Figur 3: Alle amtskommunale, men kun få kommunale myndigheder, bruger mere tid på administration



Bilag D: Evalueringens Kommissorium

**Evaluering af reglerne om magt-
anvendelse og andre indgreb i
selvbestemmelsesretten i ser-
vicelovens kapitel 21**

Udbudsmateriale
Styrelsen for Social Service
Juni 2005

1.	Udbudsbetingelser	143
1.1.	Den ordregivende myndighed	143
1.2.	Udbudsmateriale	143
1.3.	Tidsplan for udbudsforretningen	143
1.4.	Vedståelsesfrist	144
1.5.	Minimumsoplysninger	144
1.6.	Tildelingskriterier	145
1.7.	Udkast til kontrakt, forbehold og forhandling	146
1.8.	Ophavsret, publicering mv.	146
1.9.	Disposition for udarbejdelse af tilbud	146
1.10.	Behandling af tilbud	147
1.11.	Økonomi	147
2.	Projektbeskrivelse	148
2.1.	Baggrund	148
2.1.1	Baggrunden for indførelsen af magtanvendelsesreglerne	148
2.2.	Personkreds som er omfattet af reglerne om magtanvendelse	148
2.3.	Kort gennemgang af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten	149
2.3.1	§ 109 a: Alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere	150
2.3.2	§ 109 b, stk. 1: Fastholdelse	150
2.3.3	§ 109 b, stk. 2: Fastholdelse i hygiejnesituationer	150
2.3.4	§ 109 c: Tilbageholdelse i boligen	151
2.3.5	§ 109 d: Anvendelse af beskyttelsesmidler	151
2.3.6	§ 109 e, stk. 1: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke	151
2.3.7	§ 109 e, stk. 2: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke (for personer med fremadskridende mentalsvækkelse)	152
2.4.	Evaluerings målgrupper og indhold	152
2.4.1	(Amts-)kommunale myndigheder	154
2.4.2	Leverandører	155
2.4.3	Brugere og pårørende	156
2.5.	Krav til dataindsamling og metode	156
2.6.	Afreportering og tidsplan for evalueringen	157
2.7.	Organisering	158
2.8.	Økonomi	158
3.	Standardkontrakt for projekt: Evaluering af regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21	159
3.1.	Parterne	159
3.2.	Opgaven	159
3.3.	Projektperiode	159
3.4.	Pris og betaling	160
3.5.	Samarbejdsforhold	160
3.6.	Projektledelse og bemanning	160
3.7.	Kontaktpersoner	160
3.8.	Publicering, ophavsret mv.	160
3.9.	Misligholdelse og forsinkelse	161
3.10.	Opsigelse	161
3.11.	Ejendomsretten til ufærdigt materiale i tilfælde af ophør af kontrakten i utide	161

3.12.	Tvister	162
3.13.	Ændringer i kontrakten	162
3.14.	Aftalegrundlag	162

BILAG: UDBUDSBEKENDTGØRELSE

1. Udbudsbetingelser

1.1 Den ordregivende myndighed

Den ordregivende myndighed er:

Styrelsen for Social Service
Skibhusvej 52A, 3.
5000 Odense C
Tlf.: 65 48 40 00
Fax: 65 48 40 99
E-mail: servicestyrelsen@servicestyrelsen.dk
Hjemmeside: www.servicestyrelsen.dk
Kontaktperson: Fuldmægtig Bitten Bøgild

1.2 Udbudsmateriale

Rekvirering af udbudsmaterialet kan ske ved:

- At downloade materialet fra www.servicestyrelsen.dk.
- Telefonisk eller skriftlig henvendelse til ordregivende myndighed, jf. ovenfor.

Det samlede udbudsmateriale består, udover nærværende udbudsbetingelser, af:

- Projektbeskrivelse (afsnit 2)
- Udkast til kontrakt (afsnit 3)
- Kopi af udbudsbekendtgørelse (bilag 1)

Ovenstående materiale kan downloades fra: www.servicestyrelsen.dk.

- Svar på tilbudsgiveres spørgsmål til udbuddet offentliggøres endvidere løbende på www.servicestyrelsen.dk, jf. afsnit 1.3.

Endvidere bør tilbudsgiver som minimum være opmærksom på følgende baggrunds- og inspirationsmateriale:

- Lov om social service, LBK nr. 708 af 29/06-2004
- Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne efter kapitel 21 i lov om social service, BEK nr. 1109 af 12/12/2003
- Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper, VEJ nr. 5 af 05/01/2004
- "Omsorg og magt – Om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Informationspjece til personale, der arbejder med mennesker med svær demens", Styrelsen for Social Service, 2004
- Skemaer til indrapportering af magtanvendelse i medfør af servicelovens regler. Kan downloades her: <http://www.social.dk/aeldre/Demens/magtanvendelse.html>

1.3 Tidsplan for udbudsforretningen

Udbudsforretningen følger nedenstående tidsplan:

Aktivitet	Dato og tidspunkt
Anmodning om yderligere oplysninger	Indtil onsdag d. 3. august 2005 kl. 12.00. Spørgsmål modtaget inden dette tidspunkt vil under alle omstændigheder blive besvaret. Spørgsmål modtaget

Aktivitet	Dato og tidspunkt
	<p>senere end 6 dage inden udløbet af tilbudsfristen vil ikke blive besvaret.</p> <p>Spørgsmålene skal være skriftlige, på dansk og kan sendes på e-mail, telefax eller ved almindelig post til:</p> <p>Styrelsen for Social Service Att. Fuldmægtig Bitten Bøgild Skibhusvej 52A, 3. 5000 Odense C</p> <p>E-mail: bbo@servicestyrelsen.dk Fax.: 6548 4099</p>
Offentliggørelse af spørgsmål og svar	<p>Besvarelse af spørgsmål offentliggøres løbende frem til fredag d. 5. august 2005 kl. 12.00.</p> <p>Samtlige spørgsmål og svar vil, i anonymiseret form, kunne ses på Styrelsens hjemmeside: www.servicestyrelsen.dk</p>
Frist for modtagelse af tilbudsgivers samlede tilbud	<p>Onsdag d. 10. august 2005 kl. 12.00.</p> <p>Tilbud, der modtages efter dette tidspunkt, vil ikke blive taget i betragtning.</p> <p>Tilbud skal afgives skriftligt, på dansk og maksimalt omfatte ca. 20 sider samt bilag.</p> <p>Tilbud sendes til/afleveres på følgende adresse i 5 underskrevne eksemplarer, som er pakket i lukket forsendelse:</p> <p>Styrelsen for Social Service Att. Fuldmægtig Bitten Bøgild Skibhusvej 52A, 3. 5000 Odense C</p> <p>Tilbud skal mærkes "Tilbud: Evaluering af magtanvendelsesreglerne i kap. 21".</p>
Åbning af tilbud	<p>Onsdag d. 10. august 2005 kl. 14.00.</p> <p>Tilbuddene åbnes på den ordregivende myndigheds adresse, hvor tilbudsgivere kan overvære åbningen.</p>
Forventet tidspunkt for kontraktindgåelse	Uge 35 2005

1.4 Vedståelsesfrist

Tilbudsgiver skal vedstå sit tilbud i 6 måneder fra afgivelse af tilbuddet.

1.5 Minimumsoplysninger

Med henblik på at vurdere tilbudsgivers evne til at udføre opgaven er det et ufravigeligt krav, at tilbudsgiver som minimum afgiver følgende oplysninger:

1. Serviceattest eller alternativ erklæring på tro og love om, hvorvidt tilbudsgiver:
 - Har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til betaling af sociale sikringsordninger
 - Har opfyldt sine forpligtelser med hensyn til betaling af skatter og afgifter

- Ikke er under konkurs, likvidation eller tvangsakkord uden for konkurs, ikke er i betalingsstandsning, ikke har indstillet sin virksomhed eller befinder sig i en anden, lignende situation
- Ikke er begæret taget under konkursbehandling, behandling med henblik på likvidation, tvangsakkord uden for konkurs, betalingsstandsning eller enhver lignende handling
- Ikke ved en retskraftig dom i henhold til dansk lovgivning er dømt for et strafbart forhold, der rejser tvivl om virksomhedens/selskabets faglige hæderlighed

Serviceattest eller alternativ erklæring skal være dateret inden for det sidste halve år fra udbuddets offentliggørelse

2. Bankerklæring, som dokumenterer, at virksomheden er solid og er i stand til at opfylde de forpligtelser, der vil følge med en godkendelse som leverandør. Erklæringen ikke må være mere end 6 måneder gammel.
3. Erklæring om, at tilbudsgiver ikke har ubetalt forfalden gæld til det offentlige på over 100.000 kr.
4. Oplysninger om uddannelsesmæssige og faglige kvalifikationer hos tjenesteyderen og især den eller de personer, der er ansvarlige for udførelsen af tjenesteydelsen eller arbejdet.
5. Tilbudsgivers væsentligste referencer på området
6. Oplysninger om det gennemsnitlige antal medarbejdere gennem det seneste år

Ved sammenslutning af tilbudsgivere skal det bemærkes, at alle oplysninger skal afgives for hver enkelt part i tilbuddet.

Tilbud vil blive afvist, såfremt de ikke indeholder ovennævnte minimumsoplysninger.

1.6 Tildelingskriterier

Tildeling af opgaven vil ske på grundlag af det økonomisk mest fordelagtige tilbud, der samtidig efterlever kriterierne for kvalitet samt kvalifikationer og erfaring.

- Pris
- Kvalitet
- Kvalifikationer og erfaring

I tildelingskriterierne bliver pris vægtet med 10-20 %, kvalitet med 60-70 % og kvalifikationer og erfaringer med 20-30 %.

Tildelingen af opgaven vil ske på grundlag af et pointsystem. Pointsystemet består af en vurdering, hvor tilbuddene for hvert tildelingskriterium og underpunkt hertil bedømmes på en skala fra 1-5, hvor 5 er det bedste, og 1 er det dårligste. Vurderingen vil derefter blive ganget med tildelingskriteriets vægt, således at når der er givet et point, følger den samlede score heraf.

I vurderingen af **pris** indgår en vurdering af:

- Indsats, produkter og resultater i forhold til projektets ramme

I vurderingen af **kvalitet** indgår en vurdering af:

- Tilbuddets evne til kvalitativt og kvantitativt at imødekomme udbudsmaterialets krav og succeskriterier, herunder:
 - Valg af analysedesign, herunder dataindsamlings- og analysemetode
 - Afrapporteringsform, indhold og anvendelsesmuligheder

- Tilbudsgivers evne til at perspektivere de (amts-)kommunale myndigheders erfaringer med reglerne
- Tilbudsgivers beskrivelse af nytten af den indsamlede viden om effekter og resultater for myndighed og leverandør

I vurderingen af **kvalifikationer og erfaringer** indgår en vurdering af:

- Tilbudsgivers tilbudte kapacitet til at løse opgaverne
- Den viden om tilsvarende projekter og undersøgelser, som tilbudsgiver udviser i forhold til opgaven
- Den viden om det sociale område, som tilbudsgiver udviser i forhold til opgaven
- Den viden om evalueringsmodeller samt kvantitative og kvalitative forskningsmetoder, som tilbudsgiver udviser i forhold til opgaven
- Den specialiserede viden om demens- og handicapområdet, deres problemer og behov samt mulige hjælpeforanstaltninger, som tilbudsgiver udviser i forhold til opgaven.

1.7 Udkast til kontrakt, forbehold og forhandling

Styrelsen for Social Service har udarbejdet vedlagte udkast til kontrakt. Tilbudsgiver er ikke berettiget til at afgive alternative tilbud, men kan tage forbehold over for aftalens juridiske og økonomiske ramme. Ved forbehold skal tilbudsgiver klart angive, hvilke konkrete formuleringer tilbudsgiver vil indgå på.

Offentligt udbud udelukker enhver forhandling med tilbudsgivere om grundlæggende elementer i kontrakterne, der ikke vil kunne ændres uden fare for konkurrencefordrejning. Der må kun finde drøftelser sted med tilbudsgivere, når det sker med henblik på at præcisere eller supplere indholdet af deres bud eller de ordregivende myndigheders krav.

Tilbudsgiver bør derfor drage omsorg for, at tilbud behandler alle relevante forhold, herunder navnlig samtlige priser (inkl. rabatter mv.), at tilbud er på et så detaljeret niveau som muligt, og at tilbud er præcise i enhver henseende.

1.8 Ophavsret, publicering mv.

Styrelsen for Social Service har ophavsret til alle materialer, redskaber mv. udarbejdet i forbindelse med opgaven. Alle udarbejdede materialer skal godkendes af Styrelsen og forsynes med logo for Styrelsen for Social Service.

Alt materiale, såsom informationsmateriale og udviklede redskaber mv., skal afleveres til Styrelsen, i såvel papir- som elektronisk form, i forbindelse med den løbende afrapportering fra tilbudsgiver.

Styrelsen for Social Service forbeholder sig retten til at offentliggøre ethvert materiale i elektronisk form såvel som i papirudgaver. Der vil være en generel brugsret for enhver til det af Styrelsen for Social Service publicerede materiale.

1.9 Disposition for udarbejdelse af tilbud

Tilbudsgiver skal udforme sit tilbud i overensstemmelse med følgende disposition:

- 1) Indledning, der beskriver, hvem der byder.
- 2) Resumé af tilbud.

- 3) Detaljeret beskrivelse af forslag til løsning af opgaven
- 4) Styring og organisering af projektet.
- 5) Tidsplan med angivelse af milepæle for projektgennemførelse.
- 6) Detaljeret budget for projekt, jf. uddybning nedenfor.
- 7) Tilbudsgivers bemanning af projekt, med tilhørende CV'er i bilag.
- 8) Forbehold for kontrakten.
- 9) Øvrige kommentarer.
- 10) Relevante bilag, herunder minimumsoplysninger jf. afsnit 1.5.

Det samlede tilbud skal ikke overstige ca. 20 sider, eksklusiv bilag.

Ad 2 – Resume af tilbuddet

Som selvstændigt dokument bedes tilbudsgiver udarbejde (max) to sider resumé af tilbuddet til brug i forbindelse med offentliggørelsen af det vindende tilbud på Styrelsens hjemmeside. Resumeet skal afleveres i både en papir- såvel som elektronisk udgave.

Ad 6 – Opstilling af budget

Budgettet skal opstilles i detaljeret og gennemskuelig form. Herunder skal ressourceforbrug relateret til delopgaver i projektet være klart adskilte.

Tilbuddets ressourceforbrug – såvel samlet som fordelt på delopgaver – skal opgøres både økonomisk (pris ekskl. moms) og i arbejdstimer. Endvidere skal omfanget af arbejdstimer angives særskilt for hhv. AC-, kontor- og studentermedarbejdere.

1.10 Behandling af tilbud

Tilbudsgivers omkostninger i forbindelse med nærværende udbudsforretning er Styrelsen for Social Service uvedkommende. Styrelsen for Social Service er ikke forpligtet til at tilbagelevere afgivne tilbud.

Leverandørvalget er ikke afsluttet, før kontrakten er underskrevet.

Den leverandør, som tildeles opgaven, skal aflevere sit tilbud til Styrelsen for Social Service i elektronisk form. Styrelsen for Social Service forbeholder sig retten til, efter tildeling af ordren, at få leveret en projektbeskrivelse af leverandøren, som egner sig til offentliggørelse.

1.11 Økonomi

Beløbsrammen er 1,44 millioner kroner eksklusiv moms (1,8 millioner kroner inklusiv moms).

2. Projektbeskrivelse

2.1 Baggrund

Socialministeren fremsætter senest i folketingsåret 2006-07 forslag til revision af kapitel 21 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne. På den baggrund skal der foretages en evaluering af, hvordan loven er blevet implementeret, hvordan den fungerer i praksis og hvordan den opfattes af myndigheder, leverandører samt brugere og pårørende.

2.1.1 *Baggrunden for indførelsen af magtanvendelsesreglerne*

Grundlovens princip om den personlige friheds ukrænkelighed regulerer adgangen til at foretage frihedsberøvelse og til at gribe ind i den personlige selvbestemmelsesret. Herved beskyttes den enkelte persons frihed til at bevæge sig og fungere i normal kontakt med omverdenen.

Serviceovens kapitel 21 indeholder et regelsæt som undtagelsesvis tillader indgreb i den personlige frihed over personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, når indgrebet er nødvendigt – hovedsageligt for at undgå personskade. Hovedreglen er, at magtanvendelse ikke må finde sted, og udgangspunktet er, at magtanvendelse skal begrænses til et absolut minimum. Endvidere er det altid den mindst indgribende foranstaltning, der skal tages i brug. Der er en række betingelser, som skal være opfyldt førend magtanvendelse må tages i brug. Forud for indgrebet skal der endvidere være truffet afgørelse om magtanvendelse af den ansvarlige myndighed.

Magtanvendelsesreglerne i serviceovens kapitel 21 blev indført pr. 1. januar 2000. I forbindelse med indførelsen af reglerne blev der givet udtryk for et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område. Det grundlæggende holdningsmæssige tema bag ændringen var, at tvangsmæssige foranstaltninger så vidt muligt skal undgås. Hermed fulgte en udfordring for den pædagogiske og den omsorgs- og plejemæssige indsats, som består i fortsat at arbejdet for at nedbringe anvendelse af magt, om end der allerede var igangsat en række projekter og indsatser i forbindelse hermed.

Loven blev revideret i 2003, hvilket gav anledning til et politisk ønske om en vis justering af enkelte af reglerne, således at der blev mulighed for at gribe ind over for personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne er ude af stand til at tage vare på sig selv. Det er herefter hensigten, at disse personer, som kan have særdeles svært ved at udøve deres selvbestemmelsesret, får den nødvendige hjælp, omsorg og pleje mv. samtidig med, at retssikkerheden for den enkelte opretholdes. Formålet med bestemmelserne er stadigvæk at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til et absolut minimum. Lovændringen ændrer ikke på, at den mindst indgribende foranstaltning altid skal gå forud for en mere indgribende foranstaltning.

2.2 **Personkreds som er omfattet af reglerne om magtanvendelse**

Reglerne om magtanvendelse mv. i serviceovens kapitel 21 omfatter:

- personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne

- personer som modtager hjælp i form af personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand efter servicelovens §§ 71 – 74 (personlig og praktisk hjælp), behandling efter servicelovens §§ 85 og 86 (tilbud til stofmisbrugere og personer med betydelig og varigt nedsat funktionsevne eller med særlige sociale problemer), eller aktiverende tilbud efter servicelovens §§ 87 og 88 (beskyttet beskæftigelse og samværstilbud), og
- som ikke samtykker i den foranstaltning, der tænkes iværksat efter bestemmelserne i §§ 109 a – e.

Personkredsen er afgrænset på samme måde som i en række andre bestemmelser på voksenområdet i serviceloven. Den grundlæggende betingelse for at modtage hjælp er derfor en nedsat funktionsevne. I servicelovens kapitel 21 er kriteriet, at der foreligger en betydelig og varig nedsættelse af den psykiske funktionsevne, og at den pågældende derfor er ude af stand til at handle fornuftsmæssigt eller overskue konsekvenserne af sine handlinger.

Graden af den enkeltes funktionsnedsættelse, er det afgørende element i vurderingen af den pågældende i den konkrete situation. Der skal derfor vurderes af individuelt og fagligt forsvarligt skøn over graden af funktionsnedsættelsen og dens følger, hver gang det overvejes at iværksætte fysiske indgreb i selvbestemmelsesretten. Kravet om, at funktionsnedsættelsen skal være både betydelig og varig, indebærer, at reglerne om magtanvendelse bl.a. ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende alene lider af en forbigående forvirringstilstand, ej heller personer, som er demente i lettere grad.

I praksis betyder det, at reglerne i servicelovens kapitel 21 primært anvendes i forhold til mennesker med svære psykiske handicaps samt mennesker med svær demens.

2.3 Kort gennemgang af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten

Udgangspunktet er, at omsorgen for de allersvageste borgere skal sikres. Udøvelsen af omsorgspligten er derfor meget central. At anvende magt over for andre er meget indgribende og skal derfor så vidt mulig undgås. Det betyder, at der skal fokuseres på respekten for det enkelte menneskes værdighed – og ikke på personalets holdninger og daglige rutiner. Tvangsmæssige foranstaltninger må aldrig træde i stedet for personlig omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand. Betingelsen gælder både i den konkrete situation og generelt. Den personlige kontakt og omsorg er således det vigtigste element i samværet med mennesker med nedsat psykisk funktionsevne. Tvangsmæssige foranstaltninger kan derfor ikke lovligt anvendes i stedet for personalemæssig indsats, jf. servicelovens § 109, stk. 1. Er det på nogen måde muligt at opnå det ønskede samarbejde, resultat eller mål gennem en indsats i form af personlig omsorg, pleje eller socialpædagogisk bistand, vil de tvangsmæssige foranstaltninger derfor ikke lovligt kunne sættes i værk. Eksempelvis må tekniske hjælpemidler i form af alarm-øjlesystemer eller særlige døråbnere ikke erstatte personalets omsorg og hjælp, ligesom akut fastholdelse ikke må benyttes som alternativ til beroligende initiativer i form af fx tale, fysisk kontakt og lignende, hvor dette er tilstrækkeligt. Hver gang der iværksættes indgreb i den personlige frihed skal indgrebet registreres og indberettes til den (amts-)kommunale myndighed.

Bestemmelserne i servicelovens kapitel 21 vedr. magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, vil blive gennemgået nedenfor.

2.3.1 § 109 a: Alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer i visse tilfælde og i en afgrænset periode når:

- der er risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide personskade ved at forlade boligen eller dagtilbuddet, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet at anvende alarm- og pejlesystemer for at afværge risikoen.

Endvidere kan den (amts-)kommunale myndighed træffe afgørelse om anvendelse af særlige døråbnere, jf. § 109 a, stk. 2, i visse tilfælde når:

- der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde absolut påkræver at afværge denne risiko, og
- lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Når der træffes afgørelse om anvendelse af alarm- eller pejlesystemer og særlige døråbnere evt. kombineret med en afgørelse om tilbageholdelse i boligen, sker det primært af hensyn til den pågældendes sociale tryghed og sikkerhed. Men det kan også være af hensyn til den pågældendes værdighed. I forbindelse med sagens behandling vil der således være foretaget en konkret afvejning mellem hensynene til den pågældendes selvbestemmelse, sociale tryghed og værdighed. Anvendelsen af personlige alarm- eller pejlesystemer gælder både i bo- og dagtilbuddet. Men det er forudsat, at der er personale eller andre, som kan reagere på alarmerne.

2.3.2 § 109 b, stk. 1: Fastholdelse

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre personen til et andet opholdsrum, når:

- der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det er absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde for at undgå væsentlig personskade.

Bestemmelsen giver adgang til akut at anvende magt i form af at fastholde en person eller føre denne person til et andet lokale, når der er nærliggende risiko for, at personen skader sig selv, eller andre for at lide væsentlig personskade, og at det derfor er absolut påkrævet at gribe fysisk ind ved at fastholde. Afgørelsen om at anvende akut fastholdelse træffes af det udførende personale, der på den (amts-) kommunale myndigheds vegne træffer den konkrete beslutning om indgrebet. Et lovligt indgreb i form af fastholdelse omfatter aldrig vold, såsom føregreb, slag og spark. Bestemmelsen giver heller ikke hjemmel til at føre en person til et lokale med aflåst dør, da dette vil være ensbetydende med frihedsberøvelse.

2.3.3 § 109 b, stk. 2: Fastholdelse i hygiejnesituationer

Bestemmelsen i § 109 b, stk. 2, giver adgang til, at den (amts-)kommunale myndighed undtagelsesvis og for en afgrænset periode kan træffe afgørelse om at tillade fysisk magtanvendelse i form af at fastholde en person ved personlig hygiejne i særlige situationer, hvis dette må anses som en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten. Det handler om den enkeltes selvbestemmelsesret set i lyset af vedkommendes værdighed. I hygiejnesituationer handler det om at varetage borgerens grundlæggende behov med

respekt, herunder forholdet til personens selvværd og livsførelse. Ved fastholdelse forstås i denne sammenhæng, at personalet holder personen fast, ved fx tandbørstning, hårvask, badning mv. Der må ikke bruges hjælpemidler til fastholdelsen og intensiteten må ikke få karakter af et legemligt overgreb. Det er derfor en forudsætning for, at personalet kan varetage omsorgspligten uden anvendelse af fysisk magt, at myndigheden har vejledt og givet retningslinjer for, hvordan hjælpen i hygiejnesituationer forventes gennemført uden brug af fysisk magt. Fysisk støtte, som har til formål at modvirke effekten af rykvise krampes, spasticitet etc. eller som har til formål at berolige, betragtes ikke som magtanvendelse.

2.3.4 § 109 c: Tilbageholdelse i boligen

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om, ved fysisk magt at fastholde en person for at hindre denne i at forlade boligen eller for at føre personen tilbage til boligen under samme betingelser som i § 109 a

Bestemmelsen indebærer bl.a. at anvendelsen af fysisk magt for at tilbageholde en person i boligen ikke kan anvendes, hvor risikoen kan afværges på andre måder, som er mindre indgribende, jf. mindsteindgrebsprincippet. Det afgørende er således ikke det, at personen vil gå, men de synliggjorte risici, der er forbundet med at gå på tidspunkter, hvor der ikke er mulighed for ledsagelse. Den (amts-) kommunale myndighed træffer afgørelse om, for hvilken periode tilbageholdelse i boligen kan anvendes, og vurderer løbende, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

2.3.5 § 109 d: Anvendelse af beskyttelsesmidler

Den (amts-)kommunale myndighed kan træffe afgørelse om at anvende fastspænding en person med stofseler til kørestol eller andet hjælpemiddel, seng, stol eller toilet for at hindre fald når:

- der er nærliggende risiko for, at en person udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade, og
- forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Bestemmelsen har navnlig praktisk betydning for personer, der foruden at have en nedsat psykisk funktionsevne også har en nedsat fysisk funktionsevne. Beskyttelsen mod skade som følge af fald består i at spænde den pågældende fast til kørestolen, sengen, toilettet osv. med bløde stofseler. Denne form for fastspænding opfattes ikke som fiksering. Beskyttelsesmidler i form af bløde stofseler efter § 109 d kan alene bruges for at hindre fald. Bestemmelsen i § 109 d kan derimod ikke benyttes til at spænde en person fast i en stol eller kørestol for at forhindre vedkommende i at gå. De kan heller ikke anvendes med det formål at begrænse mobiliteten, når den pågældende er utryg eller aggressiv.

2.3.6 § 109 e, stk. 1: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

Den (amts-)kommunale myndighed kan indstille til Det sociale nævn at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke kan optages i et særligt botilbud uden dennes samtykke.

Afgørelse om at optage en person i et særligt botilbud uden samtykke kan træffes når:

- det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig, og

- den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade,
- det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Det forudsættes, at der er tale om optagelse i et særligt botilbud, en plejebolig, et plejehjem eller en beskyttet bolig med henblik på varigt ophold, således at den hidtidige bolig fraflyttes. Bestemmelsen omfatter dermed en personkreds for hvem, der typisk ikke er udsigt til bedring. Der er opstillet en række meget strenge betingelser for at anvende reglen om optagelse i særligt botilbud mv. uden samtykke, da der er tale om den mest indgribende sociale foranstaltning i forhold til voksne. Det er derfor forudsat, at reglen kun anvendes i få og enkeltstående tilfælde.

2.3.7 § 109 e, stk. 2: Optagelse i særlige botilbud uden samtykke (for personer med fremadskridende mentalsvækkelse)

Betingelserne for flytning er lempeligere for personer, der ikke modsætter sig flytning, men som heller ikke er i stand til at give et informeret samtykke på grund af en aldersbetinget eller senere erhvervet mental svækkelse. Det er en betingelse, at der er tale om en fremadskridende lidelse, som det fx kan ses ved fremskreden demens, eller hos udviklingshæmmede, der rammes af en fremadskridende mental svækkelse, og hvor ophold i et botilbud, herunder et andet botilbud med tilknyttet service, er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp og det i det konkrete tilfælde, omsorgsmæssigt vurderes mest hensigtsmæssigt for den pågældende at flytte til det pågældende botilbud mv.

Det er desuden en betingelse for flytning uden samtykke, at den beskikkede værge kan tiltræde den (amts-)kommunale myndigheds afgørelse om flytning. Flytningen skal ske af hensyn til den pågældende. I de tilfælde, hvor en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende hidtil har bidraget med varetagelse af den nødvendige hjælp samt opsyn i forhold til den pågældende og hvor en ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere føler sig i stand til at kunne løfte denne byrde, skal der dog i afgørelsen om en flytning indgå et hensyn hertil.

2.4 Evalueringens målgrupper og indhold

Efter ønske fra satspuljepartierne m.fl. er der afsat midler til en evaluering i 2005-06, som skal danne grundlag for lovrevision i folketingsåret 2006-07. Formålet med evalueringen er at undersøge, om sikkerheden og den sociale tryghed er blevet bedre, uden at hensynene til de pågældendes retssikkerhed dermed er blevet tilsidesat. Herudover skal evalueringen vise hvordan loven er blevet implementeret, hvordan den fungerer i praksis og hvordan den opfattes af brugere og pårørende. Evalueringen skal derfor bidrage til en afklaring af, hvorvidt intentionerne med loven efterleves eller om der er elementer i reglerne, som skal revideres.

En evaluering af magtanvendelsesreglerne skal bredt klarlægge de (amts-)kommunale myndigheders, leverandørniveauets, brugernes og de pårørendes erfaringer med reglerne. Endvidere skal det beskrives, hvilke initiativer der er sat i værk for at undgå magtanvendelse, og hvordan der følges op på indberetningerne.

Evalueringen skal bl.a. afdække brugen af og kendskabet til loven, set i forhold til såvel de enkelte bestemmelser og specifikt i forhold til følgende tre niveauer:

1. (Amts-)kommunal myndighedsniveau, herunder De social nævn
2. Leverandørniveauet
3. Brugere og pårørende

Evalueringen skal endvidere opdeles i forhold til regelsættets to hovedpersongrupper:

1. Personer med svære psykiske handicaps
2. Personer med svær demens

Evalueringerne skal tilrettelægges på en sådan måde, at der tages højde for de forskelle der er på området for henholdsvis personer med handicap og personer med demens, således at evalueringen peger på såvel forskelle som ligheder på de to hovedområder, herunder om der er forskel i anvendelsen af de enkelte bestemmelser på de to områder.

Endvidere skal hver enkelt af bestemmelserne om magtanvendelse i service-lovens behandles selvstændigt, hvorved der opnås mulighed for at identificere, hvilke problemstillinger der særligt knytter sig til hvilke bestemmelser. Der skal i forhold til hver enkelt af bestemmelserne endvidere skelnes mellem de tre ovenstående niveauer samt de to persongrupper.

Der skal ligeledes tages højde for at inddrage relevante bruger- og interesseorganisationer på området (nedenstående liste er ikke udtømmende):

På myndigheds- og leverandørniveau:

- Dansk sygeplejeråd
- Foreningen af Demenskoordinatorer i Danmark
- FOA
- Kommunernes Landsforening
- Socialchefforeningen
- Socialpædagogernes Landsforening(SL)
- Organisationen af selvejende institutioner (OSI)
- HTS
- DTS
- Amtsrådsforeningen

På bruger- og pårørendeniveau:

- De Samvirkende Invalideorganisationer
- LEV
- Ældresagen
- Ældremobiliseringen
- Foreningen af pårørende til svage ældre
- Sammenslutningen af ældreråd i Danmark
- Alzheimerforeningen

I forhold til bruger- og interesseorganisationer ønskes det, at evalueringen indeholder de tilkendegivelser, holdninger, erfaringer mv. som foreningerne er i besiddelse af på vegne af deres medlemmer, samt eventuelle anbefalinger, set i forhold til den række af spørgsmål som stilles til evalueringens øvrige målgrupper.

Det står tilbudsgiver frit for i øvrigt at afdække andre elementer, der skønnes relevante, dog vurderet i forhold til formålet med undersøgelsen. Evalueringen skal dog i forhold til de (amts-) kommunale myndigheder og leverandørniveauet, samt brugere og pårørende, som minimum omfatte de spørgsmål, der fremgår af afsnit 2.4.1-2.4.3.

2.4.1 (Amts-)kommunale myndigheder

I forhold til det (amts-)kommunale myndighedsniveau skal evalueringen som minimum omfatte nedenstående spørgsmål. I forhold til de (amts-)kommunale myndigheder er det i visse tilfælde også relevant at undersøge, hvordan myndighedsniveauet forestiller sig, at leverandørniveauet opfatter det givne område, hvorfor der i forhold til visse af spørgsmålene også spørges til leverandørniveauet.

- *Hvad er der gjort for at implementere loven (procedure mv.)?*

Hvilke tiltag er der foretaget på hhv. (amts)kommunalt myndighedsniveau og leverandørniveau i forhold til at implementere den nye lovgivning?

- *Hvor tit og over for hvem bruges magtanvendelse?*

Har den kommunale myndighed opgørelser over, hvor ofte og over for hvem der anvendes magt, og stemmer dette overens med de opgørelser der måtte findes hos leverandøren? Hvilken procedure har myndigheden, når der modtages ansøgninger om at anvende magt samt indberetninger om magtanvendelse?

- *Efterleves loven? – Hvis ikke, hvorfor?*

Indhentes de fornødne tilladelser til at anvende magt og indberettes de tilfælde, hvor der anvendes magt uden tilladelse? Hvilke hindringer og muligheder er der i forhold til dette set fra myndighedsniveau?

- *Hvilken effekt har loven (fx færre beboere, der forlader plejehjemmet)?*

I forbindelse med indførelsen af reglerne blev der givet udtryk for et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område. Er det muligt, set fra det (amts-) kommunale myndighedsniveau, at se om denne intention med loven er opfyldt hos de enkelte leverandører, set i forhold til at der opstår færre situationer, hvor der anvendes magt eller at der opstår færre situationer hvor beboerne er til skade for sig selv eller andre? Kan der endvidere ses en effekt på (amts)kommunalt myndighedsniveau i forhold til karakteren og antallet af de henvendelser, der kommer fra leverandørerne i forhold til, hvordan brugen af magt kan forebygges?

- *Hvad er svært/faldgrupper?*

Er der elementer i de enkelte bestemmelser, som set fra det (amts-) kommunale myndighedsniveau, der er svære at efterleve hos leverandøren? Hvad skyldes det? Er der bestemmelser som den (amts)kommunale myndighed oplever som sværere at administrere end andre? Hvilke ændringer kunne gøre det lettere for henholdsvis leverandørniveauet og de (amts-) kommunale myndigheden at efterleve magtanvendelsesreglerne?

- *Hvad gøres der for at minimere brug af magtanvendelse (fx uddannelse af personale, formidling)?*

Er der fra myndighedens side iværksat tiltag for at reducere omfanget og karakteren af magtanvendelsen i forhold til den daglige opgaveudførelse hos leverandøren? Og hvilke tiltag er der eventuelt tale om? Er der tiltag hos de enkelte leverandører, som er tænkt til at forebygge magtanvendelse?

- *Hvordan, følger myndigheden brugen af magtanvendelse mv.?*

På hvilken måde følger myndigheden brugen af magtanvendelse? Er der iværksat anden opfølgning end via indberetningsskemaer?

I forhold til det amts-(kommunale) myndighedsniveau skal der i evalueringen lægges vægt på, i hvilket omfang forvaltningen benytter ansøgninger og indberetninger i forhold til magtanvendelsesreglerne som ledelsesinformation. Evalueringen skal i den forbindelse have fokus på sammenhængen mellem de afsatte ressourcer, det fastlagte serviceniveau (begge elementer er en lokalpolitisk prioritering) samt de konkrete ansøgninger og indberetninger. Denne sammenhæng forudsætter god ledelsesinformation og dermed, at kommunalpolitikere benytter viden fra ansøgninger og indberetninger til at justere og/eller ændre på serviceniveauet samt ressourcerne. Det er derfor vigtigt i evalueringen at kortlægge om magtanvendelsesreglerne har sammenhæng med den politiske fastlæggelse af serviceniveauet og i givet fald, hvordan dette så sker.

Antallet af indberetninger til hver enkelt myndighed skal specifikt fremgå af evalueringen.

Det skal endvidere undersøges, hvordan praksis er hos De Sociale Nævn, herunder:

- Hvor mange ansøgninger har De Sociale Nævn modtaget, og hvilke?
- Hvor mange ansøgninger er der givet afslag på og med hvilken begrundelse?
- Hvordan er kvaliteten af ansøgningerne?

2.4.2 Leverandører

I forhold til leverandørniveauet skal evalueringen som minimum omfatte følgende spørgsmål:

- *Efterleves loven? – Hvis ikke, hvorfor?*

Indhentes de fornødne tilladelser til at anvende magt og indberettes de tilfælde hvor der bruges magt uden tilladelse? Hvilke hindringer er der i forhold til dette set fra leverandørniveau?

- *Hvilken effekt har loven (fx færre beboere, der forlader plejehjemmet)?*

I forbindelse med indførelsen af reglerne blev der givet udtryk for et politisk ønske om nytænkning i det pædagogiske og det omsorgs- og plejemæssige arbejde med personer med nedsat psykisk funktionsevne inden for det sociale område. Er det muligt, hos de enkelte leverandører at se om denne intention med loven er opnået, set i forhold til at der opstår færre situationer, hvor der skal anvendes magt eller opstår der færre situationer, hvor beboerne er til skade for sig selv eller andre?

- *Hvad gøres i øvrigt for at forhindre magtanvendelse (fx uddannelse af personale, formidling)?*

Oplever leverandøren at der fra myndighedens side iværksat tiltag for at reducere omfanget og karakteren af magtanvendelsen i forhold til den daglige opgaveudførelse hos leverandøren? Og hvilke tiltag er der eventuelt tale om? Er der iværksat tiltag hos de enkelte leverandører, som skal/kan forebygge magtanvendelse? Kender medarbejderne Vejledningen og PIXI udgaven? Og bruges de i det daglige arbejde?

- *Hvad er svært/faldgruber?*

Er der bestemmelser, som er svære at efterleve hos leverandøren? Hvad skyldes det? Er der bestemmelser som er sværere at efterleve for perso-

nalet hos leverandører end andre og hvad skyldes det? Hvilke ændringer kunne gøre det lettere for leverandørerne at efterleve magtanvendelsesreglerne?

- *Efterleves loven? – hvis ikke, så hvorfor?*

Indhentes de fornødne tilladelser til at anvende magt og indberettes de tilfælde hvor der bruges magt uden tilladelse? Hvilke hindringer er der i forhold til dette set fra leverandørniveauet? Hvilken holdning til brug af magtanvendelse har medarbejderne? Er der forskel på hvordan de opfatter de enkelte bestemmelser?

- *Hvor tit og over for hvem bruges magtanvendelse?*

Har ledelserne på leverandørniveau en opgørelse af, hvor ofte og over for hvem der anvendes magt?

2.4.3 Brugere og pårørende

I forhold til brugere og pårørende skal evalueringen som minimum omfatte følgende spørgsmål:

- *Profil af den enkelte bruger*

Alder, køn og type af funktionsevnenedsættelse (når det er muligt)

- *Har brugere og de pårørende kendskab til loven og involveres de?*

Oplever brugerne og de pårørende at myndigheden og leverandøren har taget tiltag, der medvirker til at øge brugere og de pårørendes kendskab til magtanvendelsesreglerne?

- *Hvilke udfordringer ser brugere og pårørende i forhold til reglerne?*

Er der bestemmelser, som brugere og pårørende opfatter som særligt anvendelige/egnede eller særligt problematiske? Hvad skyldes det? Hvilke holdninger har brugere og pårørende til reglerne om magtanvendelse?

2.5 Krav til dataindsamling og metode

Undersøgelsen skal rumme en kvantitativ såvel som en kvalitativ del.

Evalueringen skal omfatte følgende:

- Alle landets (amts-)kommunale myndigheder samt De Social Nævn
- Et repræsentativt udsnit fra leverandørniveauet
- Et repræsentativt udsnit af brugere og pårørende
- Relevante bruger- og interesseorganisationer

Undersøgelsen skal kvantitativt set omfatte skriftlige spørgeskemaer til alle landets (amts-) kommunale myndigheder samt De Sociale Nævn, således at de alle indgår i undersøgelsen. Tilbudsgiver bør i sit tilbud komme med forslag til, hvilke (yderligere) spørgsmål der kan indgå i denne del af evalueringen.

Den kvalitative del af undersøgelsen skal sikre, at såvel myndighedsniveauet er repræsenteret sammen med leverandørniveauet samt brugere og pårørende.

Den kvalitative del skal først og fremmest belyse (amts-) kommunale myndigheder, leverandørniveauet og brugernes/pårørendes holdning til og erfaring med reglerne. Denne del af evalueringen skal alene omfatte et repræ-

sentativt udsnit af ovenstående grupper⁴⁸ og det er op til tilbudsgiver nøje at beskrive, hvordan repræsentativiteten sikres i undersøgelsen. Hvorvidt den kvalitative del af undersøgelsen bør bestå af individuelle interviews, fokusgruppe interviews eller lign. er op til tilbudsgiver at vurdere, men tilbudsgiver bør dog i tilbuddet angive hvordan interviewene vil blive foretaget. Endvidere rummer den kvalitative del også en række indledende individuelle og/eller fokusgruppeinterview med bruger- og interesseorganisationer på området, se afsnit 2.4.

Det amtskommunale myndighedsniveau er en vigtig del i denne evaluering, da amtskommunerne har ansvaret for magtanvendelsesreglerne i forhold til mennesker med svære psykiske handicaps. På grund af kommunalreformens betydning for ændring af ansvarsplacering for denne opgave, skal den endelige evaluering dog ikke differentiere mellem amtskommunalt og et primærkommunalt niveau, men kun referere til det kommunale myndighedsniveau, der ifølge kommunalreformen vil have det samlede myndighedsansvar for udmøntning af magtanvendelsesreglerne.

2.6 Afrapportering og tidsplan for evalueringen

Evalueringen skal tilrettelægges således, at der differentieres mellem anvendelse af reglerne over for henholdsvis mennesker med svære psykiske handicaps og mennesker med svær demens. Evalueringen skal tilrettelægges på en sådan måde, at der tages højde for de forskelle, der er på området for henholdsvis personer med handicap og personer med demens, således at evalueringen peger på såvel forskelle som ligheder på de enkelte områder. Endvidere skal evaluering afrapporteres således, at hver enkelt af bestemmelserne om magtanvendelse i serviceloven behandles selvstændigt, og det dermed er muligt at identificere hvilke problemstillinger, der særligt knytter sig til hvilke områder. Evalueringen skal endvidere indeholde særskilte konklusioner (for hver af bestemmelserne og igen differentieret mellem de to hovedpersongrupper) og én samlet konklusion for alle bestemmelserne.

De tilkendegivelser, holdninger og erfaringer som bruger- og interesseorganisationer fremkommer med sammen med eventuelle anbefalinger, skal fremgå eksplicit i evalueringen.

Samlet set skal dette danne grundlag for de klare anbefalinger som skal udarbejdes i forbindelse med evalueringen, med henblik på lovrevisionen som foretages i folketingsåret 2006/07.

Der skal udarbejdes statusrapporter, der afleveres både skriftligt og elektronisk. Rapporterne skal beskrive fremdriften i projektet mv. Statusrapporterne skal indeholde beskrivelser der dækker de 2 dele af evalueringen, samt foreløbige konklusioner. Omfang: 5-10 sider.

15. september 2005	Evalueringen påbegyndes
1. december 2005	Statusrapport nr. 1 (Milepæl 1)
15. februar 2006	Statusrapport nr. 2 (Milepæl 2)
8. maj 2006	Udkast til endelig evaluering afleveres
1. juni 2006	Endelig evaluering afleveres (Milepæl 3)

⁴⁸ I forhold til inddragelsen af relevante bruger- og interesseorganisationer, se dog afsnit 2.4.

2.7 Organisering

I tilfælde af, at flere forskellige institutioner, firmaer mv. indgår i et samarbejde om løsning af opgaven, skal der udarbejdes en samarbejdsaftale, hvori ansvars- og kompetencefordelingen mellem parterne beskrives, samt hvordan opgaven fordeles indbyrdes. Der skal desuden udpeges én fælles befuldmægtiget part, som i relation til Styrelsen for Social Service kan varetage opgaven som kontaktperson og kontraktansvarlig.

Styrelsen for Social Service varetager den overordnede styring af projektet. Der nedsættes en styregruppe for projektet, som tilbudsgiver samt ordregiver deltager i. Leverandøren har det fulde ansvar for gennemførelsen af opgaven i overensstemmelse med tilbuddet. Leverandøren er den drivende ressource i opgaveudførelsen og forventes selv at tage og have kontakt med de instanser og personer, der skal bidrage til og deltage i opgavens gennemførelse, herunder opgavens målgrupper. Styrelsen for Social Service kan kun i meget begrænset omfang, og efter nærmere aftale, bistå med at skabe nødvendige kontakter.

Leverandøren har det endelige ansvar for kvaliteten af projektførelses indhold og resultater. Styrelsen for Social Service er ikke garant for kvaliteten og kan ikke tages til indtægt for denne.

Der skal løbende afholdes møder i styregruppen. Tilbudsgiver bør komme med forslag til mødernes placering.

2.8 Økonomi

Beløbsrammen er 1,44 mio. kr., eksklusive moms.

Vederlag forfalder i 3 rater på baggrund af de tre milepæle, som er beskrevet i tidsplanen. Udbetaling af vederlag forudsætter opdragsgivers godkendelse af aftalte rapporter.

Styrelsen forbeholder sig ret til at tilbageholde udbetalinger, såfremt tidsfristerne for milepælene ikke overholdes, og der ikke er truffet skriftlig aftale om afvigelser.

Beløbsrammen dækker alle tilbudsgivers udgifter i forbindelse med omkostninger vedrørende udførelse for opgaven.

3. Standardkontrakt for projekt: Evaluering af regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21

3.1 Parterne

Kontrakten indgås mellem:

Navn på leverandør

Adresse

Postnr./By

Telefon

Telefax

E-mail

CVR-nummer

v/kontaktperson

og

Styrelsen for Social Service

Skibhusvej 52A, 3.

5000 Odense C

Telefon 65 48 40 00

Telefax 65 48 40 99

E-mail: servicestyrelsen@servicestyrelsen.dk

[Navn på leverandør] er leverandør, og Styrelsen for Social Service er opdragsgiver.

3.2 Opgaven

Projektet indgår i Styrelsen for Social Service.

Formålet med udbudsforretningen at få evalueret reglerne i servicelovens kapitel 21 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Der skal foretages en evaluering af hvordan loven er blevet implementeret, hvordan den fungerer i praksis og hvordan den opfattes af brugere og pårørende.

Opgaven er i detaljer beskrevet i projektbeskrivelsen i afsnit 2.

3.3 Projektperiode

Kontrakten løber fra den 15. september til den 1. juni 2006.

Opgavens overordnede tidsplan fremgår af udbudsmaterialets projektbeskrivelse. Den detaljerede tidsplan samt milepæle for projektets gennemførelse fremgår af leverandørens tilbud i bilag 2. Der kan ikke ske afvigelser i tidsplanen uden forudgående skriftlig aftale med Styrelsen for Social Service.

Betalingsbetingelser mv. er gengivet i bilag 3, "Bevillingsbrev fra Tilskudssekretariatet". Bilaget eftersendes når kontrakten er indgået.

Kontrakten er betinget af de bevilgende myndigheders godkendelse af midler, jf. bevillingsbrev mv. i bilag 3.

3.4 Pris og betaling

Prisen er aftalt til: *[tilbuddets pris]* kr.

Prisen er opgjort på grundlag af leverandørens tilbud – den økonomiske del, jf. bilag 2. Der kan ikke uden skriftlig accept fra opdragsgiver foretages omfordeling eller anden ændring af beløbene. Såfremt der er behov for omfordeling inden for det vedtagne budget, sker dette ved skriftlig anmodning fra leverandøren til opdragsgiver. Opdragsgiver skal uden unødigt ophold skriftligt svare på en sådan anmodning.

Vederlag forfalder således at der udbetales 25 % af honoraret i forbindelse med opfyldelse af henholdsvis milepæl 1 og 2. I forbindelse med opfyldelse af milepæl 3 udbetales de resterende 50 % af honoraret. Opfyldelse af milepælene sker som beskrevet i projektbeskrivelsen. Styrelsen for Social Service vil være berettiget til at tilbageholde udbetaling, såfremt tidsfrister ikke overholdes, og der ikke er truffet skriftlig aftale om afvigelserne.

3.5 Samarbejdsforhold

Leverandøren har det fulde ansvar for gennemførelsen af opgaven i overensstemmelse med tilbuddet. Leverandøren er den drivende ressource i opgaveudførelsen og forventes selv at tage og have kontakt med de instanser og personer, der skal bidrage til og deltage i opgavens gennemførelse, herunder opgavens målgrupper. Styrelsen for Social Service kan kun i meget begrænset omfang, og efter nærmere aftale, bistå med at skabe nødvendige kontakter.

Leverandøren har det endelige ansvar for kvaliteten af projektførelsen indhold og resultater. Styrelsen for Social Service er ikke garant for kvaliteten og kan ikke tages til indtægt for denne.

3.6 Projektledelse og bemanning

Det er en forudsætning for Styrelsen for Social Services indgåelse af denne kontrakt, at *[navn]* har projektledelsen.

[Navn på projektleder] har det fulde ansvar for bemanningen af projektet. Udskiftning af medarbejdere i forhold til det afgivne tilbud bør undgås. Ved uundgåelige udskiftninger skal den nye medarbejder have mindst de samme kvalifikationer som den udskiftede, og ændringen må ikke påføre Styrelsen for Social Service omkostninger. For medarbejdere tilknyttet opgaveløsningen indsendes til orientering kort CV til Styrelsen for Social Service.

Der kan ikke ske afvigelser herfra uden skriftlig aftale med Styrelsen for Social Service.

3.7 Kontaktpersoner

For leverandør: *[Navn]*

For Styrelsen for Social Service: Fuldmægtig Bitten Bøgild

3.8 Publicering, ophavsret mv.

Styrelsen for Social Service har ophavsret til alle materialer udarbejdet i forbindelse med opgaven. Alle udarbejdede materialer skal, efter godkendelse af Styrelsen, forsynes med logo for Styrelsen for Social Service.

Styrelsen for Social Service skal af leverandøren løbende have leveret, i papir- såvel som elektronisk form, alt udarbejdet materiale, såsom indhold til pjecer, hjemmeside, cd-rom, rapporter mv.

Der vil være en generel brugsret for enhver til det af Styrelsen for Social Service publicerede materiale. Styrelsen for Social Service forbeholder sig retten til at offentliggøre ethvert materiale i elektronisk form såvel som i papirudgaver.

3.9 Misligholdelse og forsinkelse

Såfremt en af parterne i væsentlig grad misligholder sine forpligtelser i henhold til denne kontrakt, er den anden part berettiget til at ophæve denne uden forudgående varsel.

Hvis projektet ikke udføres i henhold til kontrakten eller efter godkendt ændring, forbeholder opdragsgiver sig ret til at annullere betalingen helt eller delvist. I tilfælde hvor der er sket forudbetaling, kan betalingen kræves helt eller delvist tilbagebetalt.

Ved misligholdelse forstås bl.a.:

- At projektet ikke påbegyndes som aftalt
- At der sker undladelser med hensyn til at informere opdragsgiver om ændrede forudsætninger og væsentlige ændringer vedrørende projektet
- At projektgennemførelsen ikke forløber tilfredsstillende
- At rekvirent ikke betaler rettidigt.

Retten til annullering og hel eller delvis tilbagebetaling fortabes, såfremt opdragsgiver ikke uden ugrundet ophold, fra det tidspunkt hvor årsagen er kommet til opdragsgivers kundskab, skriftligt gør leverandøren opmærksom på årsagen til annulleringen eller tilbagebetalingen.

3.10 Opsigelse

Aftalen kan opsiges af begge parter med 3 måneders skriftligt varsel til den 1. eller 15. i en måned.

3.11 Ejendomsretten til ufærdigt materiale i tilfælde af ophør af kontrakten i utide

I tilfælde af ophævelse af aftalen som følge af leverandørens misligholdelse af kontrakten forbeholder Styrelsen for Social Service sig retten til alle de foreløbige resultater af arbejdet (indsamlede oplysninger samt udarbejdede materialer), herunder retten til eventuelt at overgive materiale mv. til anden kontrahent.

I tilfælde af leverandørens opsigelse af kontrakten under henvisning til punkt 11 forbeholder Styrelsen for Social Service sig retten til alle de foreløbige resultater af arbejdet (indsamlede oplysninger samt udarbejdede materialer), herunder retten til eventuelt at overgive materiale mv. til anden kontrahent.

I tilfælde af Styrelsen for Social Services opsigelse af kontrakten under henvisning til punkt 10 tilhører alle de foreløbige resultater af arbejdet (indsamlede oplysninger samt udarbejdede materialer) leverandøren. Dette gælder

også, såfremt kontrakten annulleres på grund af de bevilgende myndigheds manglende godkendelse af midler til projektet.

3.12 Tvister

Enhver tvist mellem parterne om denne aftales indhold og fortolkning skal afgøres efter reglerne i lov om voldgift.

3.13 Ændringer i kontrakten

Ændringer i kontraktens indhold og omfang skal aftales skriftligt og vedhæftes denne kontrakt som addendum.

3.14 Aftalegrundlag

Aftalegrundlaget består af dette dokument samt følgende bilag, der udgør en integreret del af kontrakten:

Bilag 1: Styrelsen for Social Services udbudsmateriale [*titel og dato*]

Bilag 2: Leverandørens tilbud

Bilag 3: Bevillingsbrev mv. udstedt af Tilskudssekretariatet

Der foretages følgende rangordning af dokumenterne:

A: Kontrakten

B: Bevillingsbrev mv. fra Tilskudssekretariatet

C: Styrelsen for Social Services udbudsmateriale

D: Leverandørens tilbud – teknisk del

E: Leverandørens tilbud – økonomisk del (herunder evt. standardvilkår/forretningsvilkår fra leverandørens side)

For Styrelsen for Social Service

For [*Navn på leverandør*]

Dato

Dato