

"Handleplaner

56. Efter den gældende affattelse af § 111 har kommuner og amtskommuner pligt til at tilbyde at udarbejde skriftlige planer (handleplaner) for visse brugere (over 18 år) af ydelser efter serviceloven. Det drejer sig om

- personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne,
- personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har egen bolig eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig,
- personer, som i øvrigt har behov for betydelig støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Udenfor målgruppen for obligatoriske tilbud om handleplaner falder bl.a.

- personer, der er i stand til at tage vare på egne interesser, og som er i besiddelse af en højere grad af social kompetence, og som fx udelukkende har behov for hjælp til at strukturere dagligdagen og
- personer, hvor målet med indsatsen alene er opfyldelse af basale behov for omsorg og pleje.

Kommunen eller amtskommunen kan dog udarbejde en handleplan for indsatsen for disse og andre personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, når den skønner det hensigtsmæssigt for at inddrage brugeren eller for at opnå en sammenhængende indsats. Hertil kommer, at kommunen og amtskommunen som mere generelt princip kan vælge at udarbejde handleplaner til støtte for sagsbehandlingen i de enkelte sager.

En handleplan skal angive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v., og den bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

...

Som supplement til gældende regler er det fastsat, at kommunen eller amtskommunen i alle sager, hvor der benyttes et tilbud efter afsnit III for voksne, skal vurdere behovet for, at der bliver udarbejdet en handleplan for den enkelte.

Den nye affattelse af § 111 har følgende elementer:

1. Kommunen eller amtskommunen skal ud over de tilfælde, hvor de har pligt til at udarbejde handleplaner altid skønne, hvorvidt der er behov for at tilbyde at der udarbejdes en handleplan.
2. I dette skøn skal den voksnes eventuelle ønske om at få en handleplan indgå med vægt.
3. Ved vurderingen af behovet for en handleplan skal der tages hensyn til den voksnes samlede funktionsevne og behov, samt karakteren, omfanget, sværhedsgraden og tidshorizonten for den indsats, der er brug for.

Det skal af sagen fremgå, at kommunen eller amtskommunen har vurderet spørgsmålet om udarbejdelse af en konkret handleplan, herunder om brugeren har udtrykt ønske om, at der bliver udarbejdet en handleplan.

Det er den myndighed kommunen eller amtskommunen der i forhold til borgeren træffer beslutningen om at iværksætte et tilbud, der i forbindelse hermed skal vurdere, om det er hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en handleplan for den enkelte.”

I sag nr. 2 blev der udarbejdet handleplaner. I sag nr. 3 blev der senest den 11. november 2003 udarbejdet en handleplan, men der ligger ikke senere handleplaner på sagen. I sag nr. 1 og 4 blev der udarbejdet handleplan i juni 2004.

I sag nr. 5 og 6 er der ikke udarbejdet handleplaner eller noteret nærmere angående kommunens overvejelser og vurderinger om hvorvidt en handleplan skulle tilbydes eller havde været tilbudt borgeren. Det finder jeg – som min foreløbige opfattelse – beklageligt.

Hertil har Bornholms Regionskommune i brev af 17. november 2005 udtalt:

”...

Regionskommunen er opmærksom på, at der skal udarbejdes handleplaner i henhold til Lov om Social Service § 111, stk. 1, og i fremtiden vil udarbejdelse af handleplaner blive indarbejdet som en fast procedure i sagsbehandlingen.

Med hensyn til bemærkningen om, at der i sag nr. 6 ikke er udarbejdet handleplan, anføres at der i stedet er udarbejdet en funktionsbeskrivelse, hvilket er det arbejdsredskab, der anvendes i botilbuddene som en handleplan.”

Jeg tager det anførte om handleplanen i sag nr. 6 til efterretning. Jeg finder det beklageligt at der ikke var udarbejdet en handleplan i sag nr. 5. Jeg har noteret mig regionskommunens oplysning om at udarbejdelse af handleplaner i fremtiden vil blive indarbejdet som fast procedure i regionskommunens sagsbehandling.

Jeg foretager mig herefter ikke mere angående dette punkt.

4.2.6. Opfølgning

Om opfølgning fastsætter servicelovens § 113:

”§ 113. Kommunen eller amtskommunen skal løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunen eller amtskommunen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.”

Pkt. 4.2.3 i Socialministeriets vejledning (1998) om den sociale indsats for de mest udsatte voksne, sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl. har følgende ordlyd:

”I alle sager om tildeling af ydelser af længere varighed skal der efter SEL § 113 ske en løbende opfølgning af den sociale indsats. Hvis det kan konstateres, at den tildelte hjælp ikke længere opfylder sit formål, må det overvejes om der er behov for at yde andre former for hjælp. På samme måde som ved udarbejdelse af planer efter § 111 skal opfølgningen ske ud fra brugerens individuelle situation, ressourcer og behov, og opfølgningen skal så vidt muligt ske i samarbejde med brugeren.”

Det fremgår af sagerne at der løbende er sket opfølgning.

4.2.7. Begrundelse

Forvaltningslovens § 22 og 24 har følgende ordlyd:

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

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

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

Stk. 3. Begrundelsens indhold kan begrænses, i det omfang partens interesse i at kunne benytte kendskab til denne til varetagelse af sit tarv findes at burde vige for afgørende hensyn til den pågældende selv eller til andre private eller offentlige interesser, jfr. § 15.”

Efter forvaltningslovens § 22 skal en afgørelse der meddeles skriftligt, være ledsaget af en begrundelse, medmindre afgørelsen giver den pågældende part fuldt ud medhold. Efter forvaltningslovens § 24, stk. 1 og 2, skal begrundelsen indeholde en henvisning til de retsregler i henhold til hvilke afgørelsen er truffet, en kort redegørelse vedrørende sagens faktum samt en angivelse af de hovedhensyn der har været bestemmende ved skønsmæssige afgørelser.

En begrundelse skal fremtræde som en forklaring på den trufne afgørelse og give adressaten en forståelse for afgørelsens resultat og indsigt i grundlaget for afgørelsen.

I de tilfælde hvor der ikke er tvivl om at en afgørelse fuldt ud imødekommer borgerens ønske, kan psykiatrivirksomhedens meget kortfattede afgørelser ikke give mig anledning til kritik.

Mange af regionskommunens afgørelser i de udlånte sager oplyser ikke klart hvad indholdet af de trufne afgørelser er (se eksempelvis afgørelser af 12. januar 2004 og 26. juli 2004 i sag nr. 1, afgørelse af 28. april 2004 i sag nr. 2, afgørelser af 2. februar 2004 og 26. juli 2004 i sag nr. 4 samt afgørelse af 20. juli 2004 i sag nr. 5). Det er derfor også vanskeligt at konstatere hvorvidt et tilbud om (tidsbegrænset) støtte/aktivitet er i overensstemmelse med borgerens ønske – og dermed om borgeren ved afgørelsen har fået fuldt ud medhold.

En skriftlig afgørelse der ikke giver borgeren fuldt ud medhold, skal som anført ledsages af en begrundelse, jf. forvaltningslovens § 22, der opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

Langt de fleste af psykiatrivirksomhedens afgørelser er imidlertid så kortfattede at de ikke angiver de hovedhensyn som psykiatrivirksomheden har lagt vægt på. Eksempelvis er psykiatrivirksomhedens afgørelse af 2. februar 2004 i sag nr. 4 uklar med hensyn til afgørelsens indhold, og den angiver heller ikke de hovedhensyn der har været afgørende for kommunen. Afgørelsen er sålydende:

”Psykiatrivirksomheden har i sit møde den 28. januar 2004 behandlet din ansøgning om støtte fra Midtpunktet og godkendt, at du visiteres til støtte i foreløbig 1 år i henhold til Servicelovens § 73.

Støttetilbuddet kan starte op i februar måned efter nærmere aftale med Midtpunktets personale.

I støttetilbuddet ligger, at du skal arbejde med at formindske dit hashforbrug og at få nye sociale kontakter og aktiviteter.

Har du yderligere spørgsmål, er du velkommen til at kontakte din sagsbehandler.”

Det er ikke muligt ud fra ordlyden af afgørelsen – eller af sagsforløbet i øvrigt – at konstatere hvad indholdet af den støtte der blev bevilliget den 2. februar 2004, er, eller hvad omfanget af støtten er, herunder de afsatte ressourcer. Det er derfor vanskeligt for borgeren og eventuelle kontrolinstanser at konstatere om tilbuddet er tilfredsstillende. I denne forbindelse bemærker jeg at støtte efter servicelovens § 73 kan dække over mangeartede tilbud. Jeg henviser nærmere til det tidligere citerede pkt. 9.2 i Socialministeriets vejledning (1998) om den sociale indsats for de mest udsatte voksne, sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse m.fl.

Det er min foreløbige opfattelse at min gennemgang af sagerne kan give mig anledning til at henstille til regionskommunen at den fremover præciserer afgørelsernes indhold nærmere, og samtidig understrege at alle afgørelser som meddeles skriftligt, og som

ikke giver borgeren fuldt ud medhold, skal ledsages af en begrundelse der opfylder kravene i forvaltningslovens § 24.

Hvis regionskommunen i en konkret sag vurderer at begrundelsens indhold bør begrænses, jf. forvaltningslovens § 24, stk. 3, skal beslutningen herom (med begrundelse) være noteret på sagen.

I den anledning har regionskommunen i brev af 17. november 2005 udtalt:

”Regionskommunen er enig i, at angivelse af hovedhensyn og begrundelse ikke er anført i de skriftlige afgørelser. Der vil blive udarbejdet retningslinier, så hovedhensyn og begrundelse tydeligt fremgår af den skriftlige afgørelse. Endvidere vil der ske en tydeligere beskrivelse af indholdet af den tildelte ydelse, herunder vil der blive vedlagt klagevejledning i sager, hvor borgeren ikke får fuldt medhold.

...”

Jeg har noteret mig at regionskommunen har oplyst at kommunen vil udarbejde retningslinjer med henblik på at sikre at hovedhensyn og begrundelse tydeligt fremgår af de skriftlige afgørelser, samt for at sikre at der sker en tydeligere beskrivelse af indholdet af den tildelte ydelse. Jeg beder om at blive orienteret når retningslinjerne er udarbejdet.

4.2.8. Klagevejledning

Forvaltningslovens § 25 indeholder følgende bestemmelse om klagevejledning:

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

Stk. 2. Vedkommende minister kan efter forhandling med justitsministeren fastsætte regler om, at klagevejledning på nærmere angivne sagsområder, hvor særlige forhold gør sig gældende, kan undlades eller ske på anden måde end nævnt i stk. 1.”

En skriftlig afgørelse skal – medmindre den giver borgeren fuldt ud medhold – være ledsaget af en klagevejledning, jf. forvaltningslovens § 25.

Reglerne om klageadgang findes i servicelovens § 121 og retssikkerhedslovens kapitel 10. Hovedreglen er at afgørelser truffet af regionskommunen efter den sociale lovgivning normalt kan indbringes for Det Sociale Nævn for Bornholms Amt, jf. retssikkerhedslovens § 60, stk. 1. Ankestyrelsen vil kunne tage stilling til nævnets eventuelle afgørelse hvis Ankestyrelsen finder at sagen er af generel eller principiel betydning, jf. retssikkerhedslovens § 63.

Afgørelser om fastsættelse af det generelle serviceniveau kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. retssikkerhedslovens § 60, stk. 2.

I sag nr. 6 traf kommunen afgørelse om ophør af aktivitet idet borgeren ikke benyttede aktiviteten. Så vidt jeg kan forstå, ønskede borgeren ikke at aktiviteten skulle ophøre.

Det er min foreløbige opfattelse at det er beklageligt at kommunen i brevene af 18. september 2003 og 6. og 17. november 2003 ikke vejledte borgeren om klagemulighederne.

Som anført i tidligere afsnit mener jeg at det i mange tilfælde er vanskeligt at konstatere indholdet af en truffen afgørelse og at afgøre om de truffne afgørelser om støtte giver borgeren fuldt ud medhold. Ingen af de truffne afgørelser i de sager jeg har gennemgået, har været ledsaget af en klagevejledning. I det omfang de afgørelser der ikke har givet borgeren fuldt ud medhold, ikke har været ledsaget af en klagevejledning, vil jeg som min foreløbige opfattelse anse dette for at være en fejl.

Hertil har regionskommunen i brev af 17. november 2005 udtalt følgende:

”... Der vil blive udarbejdet retningslinier, ... Endvidere vil der ske en tydeligere beskrivelse af indholdet af den tildelte ydelse, herunder vil der blive vedlagt klagevejledning i sager, hvor borgeren ikke får fuldt medhold.

...”

Jeg mener det er beklageligt at kommunen i brevene af 18. september 2003 og 6. og 17. november 2003 ikke vejledte borgeren om klagemulighederne.

Ingen af de truffne afgørelser i de sager jeg har gennemgået, har været ledsaget af en klagevejledning. I det omfang de afgørelser der ikke har givet borgeren fuldt ud medhold, ikke har været ledsaget af en klagevejledning, anser jeg dette for at være en fejl.

Jeg har noteret mig at regionskommunen vil fastsætte retningslinjer der bl.a. skal sikre at borgeren modtager en klagevejledning i det omfang borgeren ikke får fuldt ud medhold. Jeg beder om at blive orienteret når disse retningslinjer er fastsat.

4.2.9. Persondataloven

Jeg henviser nærmere til min gennemgang af persondatalovens bestemmelser i pkt. 4.1.2.3.

I ingen af de gennemgåede sager på det socialpsykiatriske område fremgår det om Bornholms Regionskommune har forholdt sig til bestemmelserne i persondatalovens kapitel 8 om oplysningspligt over for den registrerede, herunder om der skulle gives individuel underretning til parter eller andre registrerede efter persondatalovens §§ 28-30.

Under henvisning til det under pkt. 4.1.2.3 anførte om at jeg har noteret mig at regionskommunen vil iværksætte en målrettet informationsindsats i forhold til virksomhederne i form af interne retningslinjer og kurser for derigennem at sikre at reglerne i persondataloven bliver overholdt, foretager jeg mig ikke mere angående dette punkt

4.2.10. Konklusion

Uanset de ovennævnte punkter der har givet mig grundlag for kritik, har gennemgangen af de seks sager givet mig indtryk af at regionskommunen i det store og hele behandler sager på det psykiatriske område korrekt og samvittighedsfuldt.

Min gennemgang af sagerne vil foreløbigt kunne give mig grundlag for at henstille til regionskommunen at den ved fremtidige sager er mere opmærksom på at få udarbejdet egentlige handleplaner eller få noteret overvejelser herom i henhold til servicelovens § 111, stk. 1.

Endvidere er det min foreløbige opfattelse at jeg må henstille at indholdet af de trufne afgørelser præciseres nærmere, og at begrundelserne for regionskommunens afgørelser opfylder kravene i forvaltningslovens § 24, samt at kommunen ligeledes giver borgerne klagevejledning i overensstemmelse med forvaltningslovens § 25.

Regionskommunens udtalelse af 17. november 2005 er gengivet i de foregående afsnit.

Jeg har noteret mig regionskommunens oplysning om at udarbejdelse af handleplaner i fremtiden vil blive indarbejdet som fast procedure i regionskommunens sagsbehandling.

Jeg har ligeledes noteret mig regionskommunens oplysninger om at regionskommunen vil udarbejde retningslinjer med henblik på at sikre at hovedhensyn og begrundelse tydeligt fremgår af de skriftlige afgørelser, samt for at sikre at der sker en tydeligere beskrivelse af indholdet af den tildelte ydelse, og at borgeren modtager en klagevejledning i det omfang borgeren ikke får fuldt ud medhold. Jeg beder om at blive orienteret når retningslinjerne er fastsat.

4.3. Magtanvendelsesskemaer

Under min inspektion af sundhedssekretariatet modtog jeg seks magtanvendelsesskemaer fra Plejecenter Slottet fra perioden november 2003 til september 2004. Det anvendte skema er udarbejdet af Socialministeriet til brug ved foranstaltninger efter servicelovens §§ 109 b, nødværge, nødret og al anden form for magtanvendelse, § 109 l.

Serviceoven indeholder bl.a. følgende bestemmelser vedrørende magtanvendelse:

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

Stk. 2. Bestemmelserne i dette afsnit gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der får personlig og praktisk hjælp samt socialpædagogisk bistand m.v. 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. Det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne.

Stk. 3. Forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal kommunen eller amtskommunen foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning.

Stk. 4. Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Stk. 5. Magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.

...

Fastholdelse

§ 109 b. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen kan undtagelsesvis for en afgrænset periode træffe afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at fastholde en person, hvis dette må anses for en absolut nødvendighed for at udøve omsorgspligten i personlige hygiejnesituationer. Det skal samtidig gennem den faglige handlingsplan, jf. § 109 1, stk. 2, søges sikret, at magtanvendelse i personlige hygiejnesituationer i fremtiden kan undgås.”

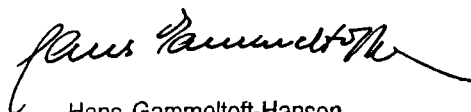
Jeg har gennemgået de seks udlånte magtanvendelseskemaer og fundet dem i overensstemmelse med servicelovens regler.

5. Opfølgning

Jeg beder om at de oplysninger mv. som jeg har bedt Bornholms Regionskommune om, sendes tilbage til mig.

6. Underretning

Denne rapport sendes til Bornholms Regionskommune, Statsamtet København, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Folketingets Retsudvalg.



Hans Gammeltoft-Hansen