

Socialudvalget  
SOU alm. del - Bilag 55  
Offentligt



**SOCIALMINISTERIET**

Folketingets Socialudvalg  
Christiansborg

**MODTAGET**

**- 3 NOV. 2006 / 3<sup>30</sup>**

Den Centrale Indlevering  
**- 3 NOV. 2006**

Departementet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

Tlf. 3392 9300  
Fax. 3393 2518  
E-mail sm@sm.dk

FRS/ J.nr. 20-1388

Reglerne i kapitel 21 i lov om social service om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten er, efter opdrag fra Styrelsen for Social Service, blevet evalueret af Rambøll Management.

Til udvalgets orientering vedlægges evalueringsrapporten i 40 eksemplarer.

Evalueringsrapporten indgår i overvejelserne forud for den revision af reglerne om magtanvendelse, der skal foretages i folketingsåret 2006/07.

Med venlig hilsen

  
Eva Kjer Hansen

  
Frode Svenden



Styrelsen for Social Service

# Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21

## Indholdsfortegnelse

<b>1.</b>	<b>Konklusion</b>	<b>1</b>
1.1	Reglerne om magtanvendelse	1
1.2	Evalueringsens resultater	1
<b>2.</b>	<b>Indledning</b>	<b>6</b>
2.1	Evalueringsens formål	6
2.2	Valg af evalueringsmodel	7
2.3	Rapportens indhold	7
<b>3.</b>	<b>Hvad er målsætningerne med loven?</b>	<b>9</b>
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
<b>4.</b>	<b>Magtanvendelse i socialt arbejde</b>	<b>28</b>
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
<b>5.</b>	<b>Implementering af lovgivningen</b>	<b>47</b>
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
<b>6.</b>	<b>Effekter af lovgivningen</b>	<b>77</b>
6.1	Bevidsthed om magtanvendelse	77
6.2	Omfang og karakter af magtanvendelse	78
6.3	Retssikkerhed og tryghed	88
6.4	Delkonklusion	90
<b>7.</b>	<b>Målfrielse?</b>	<b>92</b>
7.1	Virker loven efter hensigten?	92
7.2	Drivkræfter og barrierer	93
7.3	Opsamling på målfrielsen	101
<b>8.</b>	<b>Anbefalinger</b>	<b>104</b>
8.1	Anbefalinger til det nationale myndighedsniveau	104
8.2	Anbefalinger til det lokale myndighedsniveau	108

8.3	Anbefalinger til leverandører	110
	<b>Bilag A: Uddybende om den anvendte evalueringsmetode</b>	<b>114</b>
	Evalueringsmodel	114
	Undersøgelhedsdesign og gennemførelse	114
	Analysestrategi og evalueringskriterier	123
	<b>Bilag B: Kortlægning af ansøgninger og klagesager i de sociale nævn i 2004</b>	<b>127</b>
	<b>Bilag C: Supplerende resultater fra survey blandt leverandører og myndigheder</b>	<b>137</b>
	<b>Bilag D: Evalueringens Kommissorium</b>	<b>140</b>
<b>1.</b>	<b>Udbudsbetingelser</b>	<b>143</b>
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
<b>2.</b>	<b>Projektbeskrivelse</b>	<b>148</b>
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
<b>3.</b>	<b>Standardkontrakt for projekt: Evaluering af regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten i servicelovens kapitel 21</b>	<b>159</b>
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 bemanding	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 september 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 opfølgingsprocedurer 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 tryghed for såvel brugere som personale, er efterlevet i landets (amts)kommuner. Evaluatør 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 evaluatør, 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 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.