

Redegørelse om kommuners brug af besøgsrestriktioner

1. Sammenfatning	1
1.1. Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse	1
1.2. Arbejdsgruppens anbefaling	2
1.3. Boligtyper	3
1.4. Belysning af brugen af besøgsrestriktioner	4
1.5. Redegørelse fra Arbejdstilsynet	5
2. Regelgrundlag	6
2.1. Gældende ret	6
2.2. Henvendelse fra Folketingets Ombudsmand	11
2.3. Forvaltningsretlige aspekter	11
3. Arbejdsgruppens løsningsforslag	12
3.1. Arbejdsgruppens overvejelser	12
3.2. Forslag til regulering	13
3.3. Udestående spørgsmål	14
4. Økonomiske konsekvenser	15
5. Overvejelser om øvrige tiltag	15
Bilag 1	17
Bilag 2	27
Bilag 3	31
Bilag 4	35
Bilag 5	77
Bilag 6	81
Bilag 7	83

1. Sammenfatning

1.1. Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse

I pressen har det i løbet af sommeren 2010 og nogle måneder frem været fremført, at pårørende oplever at blive pålagt eller trues med besøgsrestriktioner, der afskærer dem fra at besøge slægtninge, venner m.v. på plejehjem og i plejeboligbebyggelser m.v. Det har været anført, at baggrunden i nogle tilfælde alene skulle være, at de pårørende har givet udtryk for kritik af kommunens serviceniveau eller den konkrete udførelse af pleje af deres ældre slægtning. Det har givet anledning til, at der fra politisk side er blevet efterlyst retningslinjer og ønske om, at besøgsrestriktioner helt bør forhindres ved lov eller begrænses til helt ekstreme situationer som f.eks. stærkt berusede pårørende.

Folketingets Ombudsmand har i en konkret sag givet udtryk for, at anstaltsforholdet giver hjemmel til, at der inden for rammerne af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om beskyttelse af privatliv og familieliv -

kan fastsættes besøgsrestriktioner overfor pårørende til plejehjemsbeboere. I den konkrete sag, hvor der var et modsætningsforhold og et højt konfliktniveau mellem pårørende på den ene side og plejehjemmets ansatte på den anden side, fandt ombudsmanden, at det ikke var uproportionalt, at kommunen begrænsede de konkrete pårørendes besøgs muligheder til en time dagligt, mens han fandt det usikkert om den tidsmæssige placering på dagen af de fastlagte besøgstider stod i rimeligt forhold til formålet med restriktionerne (at beskytte personalet og sikre plejehjemmets drift). Ombudsmanden kritiserer imidlertid, at de forvaltningsretlige regler for afgørelser, herunder partshøring og tilstrækkelig begrundelse, ikke blev fulgt ved kommunens meddelelse af besøgsrestriktionerne, og at kommunen henviste til en forkert lovhjemmel.

Ud fra den betragtning, at det gældende lovgrundlag for at fastsætte besøgsrestriktioner ikke er tilstrækkeligt kendt af kommunerne, har ombudsmanden den 24. august 2010 rettet henvendelse til Socialministeriet og anmodet om en vurdering af, om der er behov for i den sociale lovgivning at fastsætte regler for området.

Det er ombudsmandens vurdering, at en egentlig lovregulering vil gøre det betydeligt nemmere for de myndigheder, der skal anvende og håndhæve reglerne.

Ombudsmanden har i henvendelsen ikke tilkendegivet, hvad indholdet af sådanne regler evt. kunne være, da dette er et politisk spørgsmål, men har dog anført, at der alene kunne være tale om en teknisk ændring fra uskreven til skreven ret, hvor retstilstanden beskrives, og som indeholder proceduremæssige retningslinjer, som kommunerne kan anvende, når spørgsmålet om besøgsrestriktioner opstår.

Socialministeren har på baggrund af ovenstående bebudet et udspil vedrørende en løsning på problemerne omkring besøgsrestriktioner og har i den anledning nedsat en intern arbejdsgruppe, der har haft til formål at foretage en nærmere vurdering af de juridiske regler, bl.a. i lyset af ombudsmandens udtalelse.

I redegørelsen til ministeren beskrives de mere indgående problem(er) og gældende ret samt en belysning af praksis.

1.2. Arbejdsgruppens anbefaling

Arbejdsgruppen har som udgangspunkt haft at fastsætte klare regler, der skal sikre de ældres selvbestemmelsesret også på plejehjem og i plejeboliger.

Reglernes primære formål skal være at sikre de ældres selvbestemmelsesret (også) i plejehjem og plejeboliger, hvor der er tilknyttet personale, og hvor beboerens daglige livsførelse forudsætter praktisk hjælp til f.eks. spising eller personlig hygiejne, og hvor en del af dagligdagen i nogle tilfælde foregår på fællesarealer.

Arbejdsgruppens gennemgang af konkrete situationer, hvor pårørende er meddelt besøgsrestriktioner peger dog i retning af, at der for at sikre den pleje og

omsorg m.v., som beboeren er visiteret til, og for at sikre de øvrige beboeres og plejepersonalets tryghed, er behov for, at konkrete pårørendes tilstedeværelse i de nævnte typer af bebyggelser på fællesboligarealer og i beboerens " eget hjem" efter omstændighederne skal kunne reguleres i ekstreme tilfælde af voldelig, truende eller groft chikanøs adfærd. Adgangen til at foretage denne regulering findes i dag med hjemmel i anstaltsforholdet, hvor muligheden for at udstede besøgsrestriktioner afhænger af en konkret og individuel vurdering.

For at sikre såvel beboerens som de pårørendes retssikkerhed, ses der i den forbindelse behov for klare materielle regler om, hvornår og i hvilke situationer sådanne indgreb/reguleringer helt undtagelsesvist kan finde sted.

Ved fastlæggelsen af grænserne for adfærd, der er så uacceptabel at besøgsrestriktioner kan komme på tale, må der ske en afvejning af på den ene side hensynet til den enkeltes selvbestemmelsesret og på den anden side hensynet til beboernes pleje og tryghed, de øvrige beboeres trivsel samt plejepersonalet.

Der ses i den forbindelse at være behov for klare regler, der sikrer, at den ældres selvbestemmelsesret også i disse enkeltstående situationer sikres i videst muligt omfang, og at regulering af besøgendes tilstedeværelse kun sker, når dette er strengt nødvendigt. Såfremt det er nødvendigt med en regulering, skal der være proportionalitet mellem den indgribende restriktion og baggrunden for, at den tages i anvendelse, herunder at andre skridt er forsøgt anvendt uden effekt.

Formålet med reglerne vil derfor være, at gøre det klart for såvel ansatte og kommunalbestyrelsen som beboere og besøgende, hvilke typer og grader af adfærd, der betragtes som så uacceptabel, at de kan /eller ikke kan føre til regulering af enkelte besøgendes tilstedeværelse. Endvidere bør der fastsættes formelle regler, der sikrer, at restriktionerne pålægges ved en afgørelse, der skal opfylde de forvaltningsretlige krav til afgørelser, og at der er klageadgang for såvel den ældre som de pårørende.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at løsningen er en egentlig lovregulering af kommuners adgang til at træffe afgørelse om besøgsrestriktioner. Der henvises til afsnit 3 om arbejdsgruppens løsningsforslag.

Arbejdsgruppen har ikke haft til formål at beskæftige sig med kommunernes adgang til at fastsætte generelle forskrifter, f.eks. i form af en husorden, bestemmelser om hvem eventuelle klager skal rettes til m.v. Denne adgang til generel regulering berøres ikke af den foreslåede lovregulering.

Endelig er det arbejdsgruppens vurdering, at der bør tilvejebringes andre initiativer, der fokuserer på at styrke kommunernes håndtering af sådanne sager med det udgangspunkt at undgå besøgsrestriktioner. Der henvises til afsnit 5.

1.3. Boligtyper

Udgangspunktet for den foreslåede regulering vil være plejehjem og beskyttede boliger, friplejeboliger samt almene plejeboliger.

Fælles for disse boligtyper er, at der bor personer med betydelig nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte.

I samtlige af disse boligtyper skal kommunen visitere beboeren til ydelser efter serviceloven samt visitere borgeren til en plejebolig. Beboeren har sin "egen bolig", og derudover er der tilknyttet personale samt fællesbolig- og servicearealer til bebyggelsen.

Der henvises til vedlagte bilag nr. 1.

1.4. Belysning af brugen af besøgsrestriktioner

Berlingske Tidende har fra lørdag den 18. september 2010 og nogle uger frem bragt en række artikler om besøgsrestriktioner. Berlingske Tidende har bl.a. i en artikel gjort gældende, at man i 14 ud af landets 98 kommuner anvender besøgsrestriktioner generelt.¹

Socialministeriets Ældrekontor har på den baggrund foretaget en nærmere undersøgelse heraf og kontaktet 12 af de kommuner, der over for Berlingske Tidende har oplyst at anvende besøgsrestriktioner.

Ældrekontorets undersøgelser peger i retning af, at besøgsrestriktioner i kommunerne kun anvendes i meget begrænset omfang og primært over for pårørende, der vedholdende har chikaneret personale og gjort andre beboere utrygge, eller pårørende, der har udøvet vold. Der er dog også enkelte eksempler på restriktioner af andre årsager. Der ses ikke eksempler på besøgsrestriktioner, der alene skyldes, at pårørende har været utilfredse med kommunens serviceniveau på plejeområdet eller med konkrete forhold i et botilbud, men alene tilfælde, hvor det er de pårørendes adfærd og udtryksform, der har været anledning til restriktionerne.

Endelig har de adspurgte kommuner oplyst, at de ikke har indført generelle besøgsrestriktioner, og at konkrete besøgsrestriktioner kun anvendes som den absolut sidste udvej. Det er således arbejdsgruppens opfattelse, at baggrunden for medieomtalen har været enkeltstående tilfælde. Der henvises til bilag 2.

Socialministeriet har ligeledes været i kontakt med udvalgte kommuner, som af Berlingske Tidendes artikelserie ikke fremgår som havende besøgsrestriktioner.

Generelt oplyser kommunerne, at de hverken har generelle besøgsrestriktioner eller har kendskab til enkeltsager med besøgsrestriktioner. En enkelt kommune har dog oplyst, at der nogle år tilbage har været en intens dialog med en pårørende til en beboer på et plejehjem.

¹ I et oversigtskort, udarbejdet af Berlingske Tidende over de kommuner der anvender besøgsrestriktioner, er der kun anført 13 kommuner. Socialministeriet har rettet henvendelse til disse på nær Tårnby Kommune.

1.5. Redegørelse fra Arbejdstilsynet

I en række af de sager, der har været præsenteret i medierne, har det været fremført, at de enkelte kommuner bl.a. af hensyn til plejepersonalet har været nødsaget til at udstede restriktioner.

Socialministeriet har på den baggrund rettet henvendelse til Arbejdstilsynet og anmodet om en redegørelse om, hvilke krav Arbejdstilsynet stiller og kan stille i henhold til arbejdsmiljølovgivningen, herunder hvad Arbejdstilsynet kan kræve af arbejdsgiveren i forhold til medarbejdernes psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynet har den 21. september 2010 redegjort for de arbejdsmiljøretlige regler, herunder om risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø, og om Arbejdstilsynets afgørelser. Endelig har Arbejdstilsynet redegjort for nogle konkrete afgørelser om psykisk arbejdsmiljø på nogle plejehjem.

Arbejdstilsynet skriver bl.a.

- *”Når Arbejdstilsynet træffer afgørelse om, at der er problemer i det psykiske arbejdsmiljø, vil afgørelsen altid blive formuleret som en afgørelse om, at virksomheden skal sikre, at arbejdet planlægges og/eller udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.*
- *Arbejdstilsynet går således ikke ind og stiller krav om, at de påpegede problemer skal løses på en bestemt måde. Fx stiller Arbejdstilsynet ikke krav til en virksomhed - i de konkrete tilfælde til plejehjem - om, at plejehjemmet skal begrænse de pårørendes adgang til besøg.*
- *Når Arbejdstilsynet træffer afgørelse i sager om psykisk arbejdsmiljø, får virksomheden som udgangspunkt altid mulighed for selv at finde løsninger på problemerne. Virksomheden skal – på baggrund af Arbejdstilsynets afgørelse - udarbejde en såkaldt tids- og handlingsplan for, hvordan virksomheden vil løse problemerne i det psykiske arbejdsmiljø. Gør virksomheden ikke det, vil virksomheden blive påbudt at anvende en autoriseret arbejdsmiljørådgiver til at hjælpe virksomheden med at udarbejde og gennemføre en tids- og handlingsplan for løsning af problemerne i det psykiske arbejdsmiljø.*
- *Når Arbejdstilsynet afgiver en afgørelse om psykisk arbejdsmiljø, vejleder Arbejdstilsynet generelt om løsningsmuligheder i forhold til det pågældende problem. Arbejdstilsynet giver ikke konkret rådgivning eller vejledning om løsninger. I stedet henvises til vejledningsmateriale, oftest Arbejdstilsynets egne vejledningsmaterialer, fx At-vejledninger eller Arbejdstilsynets publikationer.*
- *Når virksomheden har udarbejdet en tids- og handlingsplan for løsning af problemet, sendes denne til Arbejdstilsynet, som vurderer og godkender løsningerne, hvis de foreslåede løsninger vurderes at kunne afhjælpe problemerne i det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet vurderer og godkender udelukkende, om de foreslåede løsninger kan afhjælpe de konstaterede problemer i det psykiske arbejdsmiljø for de ansatte på virksomheden. Arbejdstilsynet vurderer således ikke, om det fx er rimeligt, at pårørende får begrænset adgang til at besøge beboere på*

plejehjemmet, da sådanne hensyn ligger udenfor Arbejdstilsynets kompetenceområde”.

Der henvises til Arbejdstilsynets redegørelse, bilag 3.

2. Regelgrundlag

2.1. Gældende ret

Serviceoven:

Af servicelovens formålsbestemmelse fremgår følgende:

§ 1. Formålet med denne lov er

- 1) at tilbyde rådgivning og støtte for at forebygge sociale problemer,
- 2) at tilbyde en række almene serviceydelser, der også kan have et forebyggende sigte, og
- 3) at tilgodese behov, der følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Stk. 2. Formålet med hjælpen efter denne lov er at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller at lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten.

Stk. 3. Hjælpen efter denne lov bygger på den enkeltes ansvar for sig selv og sin familie. Hjælpen tilrettelægges ud fra den enkelte persons behov og forudsætninger og i samarbejde med den enkelte.

Af bemærkningerne til lov om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed på det sociale område (om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten m.v. og om øget fleksibilitet i sammensætningen af koordinationsudvalg), fremgår følgende²:

”Udgangspunktet er grundsætningen om den personlige friheds ukrænkelighed, som fremgår af § 71 i grundloven. Endvidere gælder, at også andre indgreb i den enkeltes selvbestemmelsesret i almindelighed kun kan ske med hjemmel i lov.

I dansk lovgivning findes der udenfor strafferetsplejen hjemmel til indgreb i den personlige frihed og selvbestemmelsesret i flere tilfælde., jf. fx det særlige regelsæt i lov om frihedsberøvelse og anden tvang i psykiatrien. Endvidere giver værgemålsloven mulighed for, at personer med nedsat psykisk funktionsevne kan blive repræsenteret ved en værge. Værgemålsloven giver dog ikke mulighed for tvangsmæssig gennemførelse af værgens beslutninger om fx flytning til en anden bolig.”

I litteraturen og praksis er der dog bred enighed om, at anstaltsforholdet har hjemmel i enten retssædvane eller stiltiende lovhjemmel. Anstaltsforholdet giver hjemmel til at fastsætte nærmere regler vedrørende anstaltens drift, brug m.v. Reglerne er uskrevne og er udviklet i praksis, og der er derfor stor usikkerhed omkring rækkevidden af anvendelsesområdet.

² Lovforslag nr. L 195, fremsat den 17. marts 1999.

Anstaltsforholdet kan dog ikke legitimere hvad som helst. Tvangsbehandling, påsætning af sladrechips på demente, aflåsning af yderdøre mv. i plejeboliger osv. kan ikke foretages med hjemmel i anstaltsbetragtningerne.³

Folketingets Ombudsmand har flere gange taget stilling til spørgsmålet om anstaltsbetragtninger og deres rækkevidde. Senest har ombudsmanden i sommers udtalt sig om spørgsmålet i en konkret sag, hvor han anerkender anstaltsforholdet. Ombudsmanden skriver bl.a. følgende i udtalelsen⁴:

”En institution kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion. Når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, antager man at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er imidlertid en forudsætning for at der kan foretages et indgreb, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler. Der er således også hjemmel i anstaltsforholdet til at fastsætte konkrete, individuelle vilkår for enkelte brugere. I juridisk terminologi taler man om at anstaltsforhold udgør den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugere”.

Jens Garde m.fl. skriver bl.a. følgende:

*”Anstaltsanordningerne antages i reglen at have hjemmel i enten retssædvane eller stiltiende lovhjemmel. For så vidt angår stiltiende lovhjemmel er synspunktet det, at selvom der ikke findes en lovregulering af anstaltens forhold, vil dens eksistens være forudsat i lovgivningen. Den stiltiende lovhjemmel kan f.eks. findes i enten lov om anstaltens oprettelse eller i finanslovbevillinger vedrørende anstaltens drift. Betragtningen er herefter den, at når anstaltens eksistens er forudsat i lovgivningen, må der i denne forudsætning ligge den tilstrækkelige hjemmel for fastsættelse af regler, der er nødvendige for at få anstalten til at fungere. Heri ligger den begrænsning, at anstaltsanordninger ikke må være mere indgribende, end anstaltsformålet tilsiger”.*⁵

Det antages altså, at der for institutioner, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, er en forudsætning om, at der er tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte regler og træffe konkrete beslutninger vedrørende forhold således, at institutionen kan fungere.

I den ovenfor nævnte sag tager ombudsmanden stilling til en kommunes adgang til at træffe afgørelse om besøgsrestriktioner overfor pårørende til beboere på et plejehjem. Sagen omhandler en kvinde, der havde klaget til ombudsmanden over, at hun og hendes familie havde fået begrænset deres adgang til at

³ Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 3. udgave 2010, side 2.

⁴ Udtalelse af Folketingets Ombudsmand den 6. juli 2010, bilag 4.

⁵ Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 f

besøge hendes far på et kommunalt ejet plejehjem. Kommunen havde bestemt at familien, af hensyn til plejehjemspersonalets arbejdsmiljø, kun måtte besøge kvindens far en time om dagen.

Ombudsmanden slår fast, at kommunen har hjemmel i anstaltsforholdet til at begrænse de pårørendes adgang til at besøge beboeren på plejehjemmet. Formålet hermed kan bl.a. være at beskytte personalet og dermed sikre driften af plejehjemmet. Dog er der en række hensyn, der skal inddrages i grundlaget for beslutningen. Bl.a. skal artikel 8 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention iagttages. Han skriver bl.a.:

"Retten til privatliv i artikel 8, stk. 1, beskytter primært mod offentlige myndigheders indgreb i individets privatliv. Begrebet privatliv skal forstås bredt og fungerer i praksis som et overbegreb for de forskellige elementer i artikel 8. Det er ikke muligt at give en udtømmende definition af hvad begrebet privatliv i konventionens forstand dækker. Rettens selvstændige indhold i forhold til familieliv, hjem og korrespondance er vanskelig at drage og ofte mindre afgørende da det væsentlige i praksis vil være om artikel 8 som helhed er anvendelig eller ej. Men 'privatliv' kan omfatte relationer mellem familiemedlemmer i tilfælde hvor der ikke er tale om et 'familieliv' i konventionens forstand, f.eks. hvor der er tale om forhold mellem forældre og voksne børn, da sådanne forhold ikke nødvendigvis udgør et beskyttet 'familieliv', jf. f.eks. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 2622 ff. Hensynet til beboeren og de pårørendes familieliv skal inddrages således, at familien fortsat kan opretholde kontakten, jf. EMRK art. 8, og det skal vurderes, hvor omfattende besøgsrestriktionerne skal være. Ved vurderingen heraf skal der bl.a. tages hensyn til beboerens helbredsmæssige tilstand, - og det skal vurderes om beboeren f.eks. er i stand til at færdes udenfor plejehjemmets område".

Retten til et familieliv i artikel 8, stk. 1, beskytter familiens integritet, dvs. retten til at leve sammen eller være sammen som familie uden myndighedernes indblanding. Beskyttelsen af retten til et familieliv skal forstås bredt."

Rettighederne efter artikel 8 er ikke ubegrænsede. De kolliderer ofte med vægtige samfundshensyn eller hensyn til andre personers rettigheder. Artikel 8, stk. 2, finder anvendelse når det skal vurderes om offentlige myndigheders indgreb i privat- eller familielivet kan legitimeres".⁶

I den ovenfor nævnte sag var der tale om en plejehjemsbeboer og dennes familie, og ombudsmanden finder derfor, at EMRK er relevant at inddrage i grundlaget for beslutningen.

⁶ Artikel 8

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

"I vurderingen af om der foreligger en krænkelse af artikel 8 i konventionen, eller om indgrebet kan legitimeres efter artikel 8, stk. 2, indgår følgende fire kriterier:

For det første må det vurderes om der foreligger et egentligt indgreb som berører individet med en vis intensitet. Hvis foranstaltningen er bagatelagtig eller der f.eks. er givet et gyldigt samtykke fra individet til foranstaltningen, er der ikke tale om et indgreb i artikel 8's forstand.

For det andet må det vurderes om indgrebet har hjemmel. Kravene til retsgrundlagets klarhed øges i takt med indgrebets intensitet. Se også Khan mod Storbritannien (dom afsagt den 4. oktober 2000 af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), hvor det retlige grundlag for politiets aflytning alene var nogle ikke bindende ministerielle retningslinjer. Betingelsen om at indgrebet skulle ske 'i overensstemmelse med loven', var således ikke opfyldt, og artikel 8 var krænket.

For det tredje må det vurderes om indgrebet forfølger et lovligt formål. Artikel 8, stk. 2, opregner udtømmende de hensyn der kan begrunde indgreb i privat og familielivet mv. Det drejer sig om hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

For det fjerde må det vurderes om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund. Heri ligger et krav om proportionalitet.

"Forvaltningen er i forbindelse med en skønsmæssig vurdering som udgangspunkt ret frit stillet med hensyn til inddragelse og vægning af lovlige kriterier, jf. bl.a. Jon Andersen mfl."

Hensynet til de ansattes sikkerhed og tryghed samt plejehjemmets drift skal ifølge ombudsmanden ligeledes afvejes overfor hensynet til beboerens og de pårørendes ret til familieliv og privatliv.

"Kommunen skal også afveje hensynet til de ansattes sikkerhed og tryghed, herunder hensynet til plejehjemmets drift, over for hensynet til beboerens og de pårørendes ret til privatliv og familieliv. Hensynet til beboerens og de pårørendes privatliv og familieliv skal indgå som et tungtvejende hensyn i vurderingen af om der skal fastsættes besøgsrestriktioner, og i givet fald hvor omfattende besøgsrestriktionerne skal være. Dette gælder særligt hvis beboerens helbred gør det vanskeligt eller ligefrem umuligt for den pågældende at komme uden for plejehjemmets område."

Proportionaliteten er central, og kommunen skal derfor altid foretage en vurdering af, om målet kan nås med mindre indgribende midler. Alvorligheden af de hændelser, som er baggrunden for restriktionerne, skal således vurderes i forhold til det kommunen ønsker at opnå med indgrebet. Ombudsmanden skriver følgende:

"I den forbindelse skal kommunen vurdere om det er muligt at nå målet ved mindre indgribende midler. Ved vurderingen skal kommunen således inddrage

alvorligheden af de hændelser som er baggrunden for at der fastsættes besøgsrestriktioner. Der skal være proportionalitet mellem på den ene side de hændelser der er årsag til indgrebet, og det kommunen ønsker at opnå med indgrebet, og på den anden side indgrebet virkninger for beboeren og de pårørende. Denne proportionalitetsvurdering følger også af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.”

Den pågældende kommune i den konkrete sag har ikke overfor ombudsmanden kunnet redegøre for det saglige grundlag for, at de pårørendes besøgstid skulle ligge på det i sagen anførte tidspunkt, og ombudsmanden finder derfor ikke, at den tidsmæssige placering står i et rimeligt forhold til formålet med restriktionerne. Der foreligger ikke i sagen oplysninger om, hvorfor kommunen valgte netop disse tidspunkter. Klager oplyste alene overfor kommunen, at hun ikke ville respektere de angivne tidspunkter, men det er ikke oplyst, hvorledes tidspunkterne passede hende og familien.

”Med andre ord er jeg ud fra oplysningerne i sagen og kommunens sparsomme dokumentation tøvende over for uden videre at anse besøgsrestriktionernes tidsmæssige placering for at stå i rimeligt forhold til formålet med restriktionerne. Jeg mener således på baggrund af dokumentationen fra kommunens side i sagen at det er tvivlsomt om indgrebet i denne henseende kunne anses for legitimeret efter artikel 8, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Jeg må således på det foreliggende grundlag anse det for usikkert om Tårnby Kommunes retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet, er i overensstemmelse med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.”

De fysiske rammer er også centrale i vurderingen af om kommunen kan træffe beslutning om restriktioner. Ombudsmanden skriver følgende i udtalelsen:

”De fysiske rammer gjorde det således nødvendigt for jer som minimum at passere fællesarealet for at kunne besøge din far.

Hvis de fysiske rammer havde gjort det muligt for jer at besøge din far uden først at skulle igennem plejehjemmets fællesareal, skulle dette forhold være inddraget i kommunens afvejning. Og det kunne eventuelt have ført til at retningslinjerne kunne have fået et delvist andet indhold.”

Ombudsmanden finder, at der i den konkrete sag har været en så dårlig kommunikation mellem de pårørende og plejepersonalet, og at der har været uenighed om stort set alt vedrørende plejen, pasning, omsorgen og medicineringen. Bl.a. har kommunen oplyst, at flere medarbejdere er flyttet eller rejst på baggrund af episoderne, og at kommunen har givet psykologhjælp, supervision og ekstraressourcer til den pågældende afdeling.

Ombudsmanden ønsker ikke at tage stilling til de konkrete uenigheder i sagen og er usikker på hændelsesforløbet, men slår fast, at det ikke ville være unaturligt, hvis den kritik, som de pårørende har fremsat over for plejehjemmets ansatte, og deres klager til forskellige klagemyndigheder, må have været tyngende for plejehjemmets ansatte – selvom kritikken måtte have været berettiget.

Ombudsmanden henviser i sin udtalelse til tidligere udtalelser, litteratur og domspraksis.

2.2. Henvendelse fra Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand har, på baggrund af den ovennævnte udtalelse som nævnt under afsnit 1.1., rettet henvendelse til Socialministeriet og anmodet om ministeriets vurdering af, om der er behov for, at der i den sociale lovgivning fastsættes nærmere regler for området. Ombudsmanden skriver bl.a.:

”Sagen illustrerer efter min opfattelse på udmærket måde de udfordringer som kommunerne har på dette område. Kommunen havde ikke gjort sig hjemmelsgrundlaget klart. Kommunen havde heller ikke gjort sig klart at der var tale om afgørelsesvirksomhed, og kommunen tilsidesatte centrale forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler”.

Det er ombudsmandens vurdering, at en egentlig lovregulering vil gøre det betydeligt nemmere for de myndigheder, der skal anvende og håndhæve reglerne. Han anfører bl.a.:

”Formålet med denne henvendelse til Socialministeriet er at henlede ministeriets opmærksomhed på de udfordringer kommunerne står over for ved at skulle håndtere et ikke sjældent forekommende problem ved anvendelse af et uskrevet og relativt ukendt hjemmelsgrundlag som anstaltsforholdet er, og inddrage art. 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i grundlaget for den beslutning der træffes, samt inddrage forvaltningsloven og andre forvaltningsprocedurale regler i forbindelse med behandlingen af sagen fordi beslutningen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.”

Ombudsmanden tilkendegiver ikke i henvendelsen, hvad indholdet af sådanne regler evt. kunne være, da dette er et politisk spørgsmål, men anfører dog:

”Jeg tænker alene på en teknisk ændring fra uskreven (og dermed i nogen grad ukendt og usikker) ret til skreven ret, dvs. regler der beskriver retstilstanden og som indeholder proceduremæssige retningslinjer som kommunerne kan anvende når behovet for besøgsrestriktioner opstår.”

Der henvises til den vedlagte henvendelse fra ombudsmanden, bilag 5.

2.3. Forvaltningsretlige aspekter

Forvaltningslovens regler finder anvendelse i sager, hvori der er eller vil blive truffet en afgørelse af en forvaltningsmyndighed.

Folketingets Ombudsmand kritiserer i den ovenfor omtalte sag kommunen for ikke at have anset beslutningen om besøgsrestriktioner for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Ombudsmanden skriver bl.a.:

”En forvaltningsakt er kendetegnet ved at være en myndigheds beslutning i forhold til en bestemt adressat eller afgrænset kreds af adressater der ensidigt fastsætter hvad der er eller skal være ret i et konkret foreliggende tilfælde”.

Ved vurderingen af om beslutningen må antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, lægger ombudsmanden vægt på indgrebs væsentlighed, da beslutningen greb ind og begrænsede familiens mulighed for at være sammen som familie i beboers sidste levetid. At blive begrænset på en sådan måde er efter ombudsmandens opfattelse generelt af så indgribende betydning, at beslutningen må anses for at være en afgørelse.

Dog understreger ombudsmanden, at der er generelle beslutninger, der kan ligge udenfor afgørelsesbegrebet:

"Jeg er enig med Tårnby Kommune i at fastsættelse af generelle regler om forholdene for brugerne af de institutioner som henhører under kommunen, indgår som en integreret del af driften af disse institutioner. Det kan f.eks. være generelle regler om åbningstider, besøgstider, muligheder for kontakt til personalet, brugernes adfærd (f.eks. respekt for diskretionslinjer ved besøgskranker, krav om stille adfærd i læsesale osv.)"

I forbindelse med en afgørelse, skal forvaltningsmyndigheden bl.a. iagttage reglerne om partshøring, notatpligt og begrundelse.

3. Arbejdsgruppens løsningsforslag

3.1. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppens udgangspunkt har været, at boligen er beboers eget hjem, hvilket medfører, at beboere i en plejebolig selv kan bestemme, hvem der skal komme og gå i deres eget hjem, og at dette skal respekteres af plejepersonalet, pårørende m.v.

Der kan dog med hjemmel i anstaltsforholdet træffes afgørelse om besøgsrestriktioner for pårørende til ældre, der bor på plejehjem eller i plejeboliger eller lignende med tilknyttet personale. Rammerne herfor er efter de gældende regler uklare, og kommunerne er ikke i tilstrækkeligt omfang bekendt med, hvilke regler, der gælder, og i hvilke situationer adgangen til at fastsætte restriktioner kan anvendes. Disse forhold kan indebære en risiko for, at hensynet til de ældres selvbestemmelsesret ikke varetages i et tilstrækkeligt omfang, og at der i så fald meddeles besøgsrestriktioner i strid med gældende materielle regler eller, at forvaltningsretlige regler til sidesættes.

For at sikre såvel den ældres som de pårørendes retssikkerhed mener arbejdsgruppen, at der, i forbindelse med kommunernes adgang til at træffe afgørelse om besøgsrestriktioner, er behov for klare materielle regler om, hvornår og i hvilke situationer, sådanne indgreb/reguleringer helt undtagelsesvis kan finde sted.

Arbejdsgruppen vurderer på den baggrund, at der er behov for, at der i den sociale lovgivning fastsættes klare regler på området, og at reglernes primære formål skal være at sikre de ældres selvbestemmelsesret (også) i plejehjem og plejeboliger, hvor der er tilknyttet personale, og hvor en del af den daglige livsførelse forudsætter praktisk hjælp til f.eks. spisning eller udførelse af personlig og praktisk hjælp, og hvor en del af dagligdagen i mange tilfælde foregår på

fællesboligarealer, hvor andre beboere og plejepersonalet ligeledes opholder sig.

Udgangspunktet for reguleringen er således den enkelte beboers selvbestemmelsesret, og den skal gælde som den absolutte hovedregel. Ved fastlæggelsen af grænserne for adfærd, der er så uacceptabel, at besøgsrestriktioner kan komme på tale, må der særligt tages hensyn til på den ene side hensynet til den enkeltes selvbestemmelsesret og på den anden side hensynet til beboernes pleje og tryghed, som sikres af plejepersonalet.

En gennemgang af konkrete situationer, hvor pårørende er meddelt besøgsrestriktioner, peger dog i retning af, at der for at sikre pleje af de(n) ældre m.v. og sikre de øvrige beboeres tryghed, er behov for, at konkrete pårørendes tilstedeværelse i de nævnte typer af bebyggelser efter omstændighederne skal kunne reguleres i ekstreme tilfælde af voldelig, truende eller groft chikanøs adfærd.

I den forbindelse er der behov for klare regler, der sikrer, at den ældres selvbestemmelsesret også i disse enkeltstående situationer sikres i videst muligt omfang, og at den eventuelt nødvendige regulering af besøgendes tilstedeværelse kun sker således, at der er proportionalitet mellem den indgribende restriktion og baggrunden for, at den tages i anvendelse. Herudover skal det ligeledes sikres, at andre løsninger er forsøgt anvendt. Sådanne regler vil nemlig gøre det klart for såvel ansatte og kommunalbestyrelse som beboere og besøgende, hvilke typer og grader af adfærd, der betragtes som så uacceptabel, at de kan føre til regulering af enkelte besøgendes tilstedeværelse.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at der bør fastsættes formelle regler, der sikrer, at restriktionerne pålægges ved en afgørelse, der skal opfylde de forvaltningsretlige krav til afgørelser, og at der er klageadgang for såvel den ældre som de pårørende.

3.2. Forslag til regulering

Arbejdsgruppen finder, at lovregler kan fastsættes ud fra følgende retningslinjer, og at følgende forhold bør indgå i overvejelserne om en lovregulering:

- Reglernes primære formål skal være at sikre beboernes selvbestemmelsesret i plejehjem og plejeboliger og andre boformer for personer med behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og hvor der til boformen er tilknyttet personale og fællesboligarealer, hvor en del af den daglige livsførelse foregår, som f.eks. spisning.
- Det er kommunalbestyrelsen, der skal træffe afgørelsen, og der er tale om en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Afgørelsen skal kunne påklages i lighed med de øvrige afgørelser efter serviceloven.
- Arbejdsgruppen anbefaler, at der, ligesom efter de nuværende regler i forhold til den enkeltes selvbestemmelsesret, som udgangspunkt ikke kan fastsættes restriktioner for, hvornår og af hvem ældre kan modtage besøg af

på plejehjem eller i plejeboliger eller lignende boligformer med tilknyttet personale. Dette skal være hovedreglen i den regulering, der foreslås foretaget i serviceloven.

- Lovreguleringen bør indeholde en egentlig afgrænsning af den personkreds, der kan blive mødt med restriktioner. Den personkreds, der kan være part i en afgørelse om besøgsrestriktioner er konkrete besøgende, som f.eks. børn, ægtefælle, venner m.v.
- Lovreguleringen bør angive de typer af adfærd, der kan føre til egentlige restriktioner i adgangen, hvor kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om konkrete besøgendes adgang og ophold i plejeboligens fællesarealer m.v., og tage højde for de forhold, der er til gene for de øvrige beboere eller lægger hindringer i vejen for den hjælp m.v., der skal udføres på stedet.
- Det bør fremgå af en evt. lovtekst, at det er en betingelse for kommunens adgang til at træffe afgørelse om en restriktion, at mindre indgribende foranstaltninger har været forsøgt anvendt i lighed med princippet i servicelovens § 124, stk. 3. I et eventuelt lovforslag bør kravene til dokumentation uddybes.
- Udgangspunktet for den foreslåede regulering er, at kommunalbestyrelsen kun kan træffe afgørelse om restriktioner, der omhandler konkrete pårørendes adgang på fællesboligarealer. Kommunalbestyrelsen kan derfor som udgangspunkt ikke træffe afgørelse om en regulering af konkrete besøgendes adgang i den del af boligen, som er beboerens "eget hjem". Dog vurderer arbejdsgruppen, at der bør være en adgang for kommunalbestyrelsen til at træffe afgørelse om at regulere konkrete besøgendes adgang i den del af boligen, der er beboerens "eget hjem" i de tidsrum, hvor der ydes personlig og praktisk hjælp mv., som beboeren er visiteret til, og hvor konkrete pårørende har en så chikanerende og truende adfærd overfor plejepersonalet og/eller beboeren, at hjælpen ikke kan udføres forsvarligt.
- Besøgsrestriktioner må betragtes som et indgreb i selvbestemmelsesretten for beboeren, og reglerne herom vil naturligt kunne placeres i forlængelse af servicelovens afsnit VII om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.
- I bemærkningerne til loven skal der være en nærmere beskrivelse af, hvornår der er indhentet den nødvendige dokumentation og en beskrivelse af hvorledes reglerne håndhæves, herunder nærmere om reglerne om polititilhold m.v.

En lovregulering forudsætter, at de almindelige regler om polititilhold m.v. belyses og uddybes nærmere med bistand fra Justitsministeriet.

3.3. Udestående spørgsmål

Arbejdsgruppen finder, at de foreslåede reguleringer i den enkeltes selvbestemmelsesret er meget indgribende, og at der på den baggrund bør foretages

en mere omfattende analyse med bistand fra Justitsministeriet inden en lovregulering foretages.

En lovregulering forudsætter, at de almindelige regler om polititilhold m.v. belyses og uddybes nærmere ligeledes med bistand fra Justitsministeriet.

4. Økonomiske konsekvenser

På baggrund af dette nuværende niveau, og idet lovreguleringen har som formål at begrænse adgangen for kommunerne til at lave besøgsrestriktioner, er det Socialministeriets vurdering, at merudgifterne ved at indføre en klageadgang (som følge af øget sagsbehandling i kommuner, sociale nævn og Ankestyrelsen) vil være under bagatelgrænsen.

5. Overvejelser om øvrige tiltag

Der har været en række tilkendegivelser i forbindelse med den senere tids omtale af kommuners brug af besøgsrestriktioner.

Danske Ældreråd har den 30. september 2010 rettet henvendelse til Socialministeren.⁷

Det er efter Danske Ældreråds opfattelse meget sjældent, at plejehjem føler sig nødsaget til at indføre besøgsrestriktioner, da der på de fleste plejehjem er et godt og konstruktivt samarbejde mellem personale og pårørende.

Danske Ældreråd anfører dog, at det såfremt, der opstår konflikter, bør være beboerens tarv, der skal vægtes højest, da besøgsrestriktioner betyder, at en borger i sit eget hjem bliver afskåret fra selv at vælge, hvem vedkommende vil have besøg af.

Danske Ældreråd foreslår at udvide Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISOs) kompetenceområde til også at omfatte konfliktløsning og mægling mellem pårørende og personale på plejehjem.

Ældre Sagen har den 27. september 2010 rettet henvendelse til Socialministeren.⁸

Ældre Sagen gør i henvendelsen gældende, at kommunerne i flere og flere tilfælde udsteder forbud og begrænsninger i de pårørendes besøg på plejehjem. Dette er efter Ældre Sagens opfattelse problematisk, da moderne ældre- og plejeboliger ikke er institutioner, men privatboliger, der er omfattet af Den Europæiske Menneskerettighedskonventionens art. 8 om ret til privatliv og familieliv.

⁷ Der henvises til det vedlagte brev fra Danske Ældreråd, bilag 6.

⁸ Der henvises til det vedlagte brev fra Ældresagen, bilag nr. 7.

Ældre Sagen mener, at der i Danmark mangler et klart retsgrundlag på området og opfordrer derfor til, at der lovgives på området for at beskytte beboere, pårørende og personalet.

Ældre Sagen opfordrer til, at man i nogle konfliktsituationer indhenter hjælp udefra til egentlig konfliktmægling. Dette kan f.eks. være medarbejdere fra Center for Konfliktløsning.

Endelig foreslår Ældre Sagen, at personalets kompetencer opjusteres i forhold til at samarbejde med de pårørende samt, at der indføres obligatoriske indflytningssamtaler med forventningsafstemning mellem den ældre, dennes pårørende og personalet.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at man eventuelt kunne gå videre med sådanne initiativer for at undgå de situationer, hvor det kan være nødvendigt at træffe afgørelse om besøgsrestriktioner.

BILAG 1

Oversigt over boligtyper der vil være omfattet af den foreslåede regulering

Boligtype	§ 107-botilbud – midlertidige ophold
Regulering	<p>Serviceovens § 107 regulerer kommunalbestyrelsens forsyningspligt med midlertidige botilbud, herunder weekendophold til personer som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige social problemer har behov for et botilbud, der ikke kan tilvejebringes efter lov om almene boliger.</p> <p>Botilbud efter § 107, er ikke omfattet af lejelovgivningen.</p> <p>Ved serviceovens vedtagelse var de nuværende § 107- tilbud reguleret i serviceovens § 91 og § 93, jf. Lov nr. 454 af 10. juni 1997 samt lovforslag L 229 af 16. april 1997.</p>
Målgruppe	<p>Der er tre målgrupper for § 107 - botilbud:</p> <p>1) Personer som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for et § 107-tilbud. Ifølge bemærkningerne til bestemmelsen, er det personer med behov for aflastning, optræning, afprøvning af fremtidige bomuligheder, udslusning m.v.</p> <p>2) Personer med betydelig nedsat fysisk og psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte. Det er ifølge bemærkningerne, personer, hvis behov er så omfattende, at de ikke kan dækkes på anden vis. Der kan være tale om behov for aflastning, behandling, optræning og udslusning m.v.</p>

	<p>3) Personer med nedsat psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte. Ifølge bemærkningerne, kan det dels være personer med stofmisbrug som hovedproblem, dels personer med andre adfærdsmæssige problemer af psykisk eller social karakter, herunder personer med sindslidelser.</p>
Borgerens betaling for boligen	<p>Betaling for botilbud efter § 107 reguleres af § 163 i serviceloven, samt § 1-3 i bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006. Beboeren betaler selv for opholdet af sin arbejdsindtægt, pension, kontanthjælp eller anden indtægt. Dette gælder dog ikke, hvis beboeren bevarer egen bolig under opholdet. I dette tilfælde betaler beboeren som udgangspunkt ikke for selve boligdelen af opholdet, men alene for de ydelser, beboeren modtager som led i opholdet.</p> <p>Beboere i botilbud efter servicelovens § 107 betaler for de ydelser, de modtager som led i opholdet i botilbuddet efter servicelovens almindelige regler.</p> <p>Udgifter til andre fornødenheder, som ikke er omfattet af kommunalbestyrelsens afgørelse som støtte til den pågældende, skal beboeren selv betale. Dette gælder f.eks. udgifter til frisør, egenbetaling af medicin, beklædning, møblering mv. Ønsker beboeren f.eks. en ansvars- eller indboforsikring påhviler det beboeren selv at afholde udgift hertil.</p>
Fællesboligarealer/servicearealer	<p>Der er ikke i serviceloven defineret entydige indretningskrav til det enkelte botilbud efter servicelovens § 108, men botilbuddet skal være egnet til længerevarende ophold. Mange forhold kan være med til at afgøre, om et botilbud efter servicelovens § 108 er egnet, herunder hvordan de fysiske rammer spiller sammen med borgerens funktionsnedsættelse og arbejdsmiljøreglerne for personalet etc.</p> <p>Botilbud efter § 107 består ofte af værelser til de enkelte beboere ofte med eget bad og adgang til fællesfaciliteter, såsom</p>

	fælles køkken og opholdsrum. De er ofte placeret i institutionslignende bygninger, der bygget til formålet, men kan også være placeret i andre bygninger. Kommunalbestyrelsen har vide rammer i forhold til at fastsætte et serviceniveau i forhold til de fysiske rammer i forbindelse med længerevarende botilbud.
Den normale type indsats der gives i boligen	<p>Formålet med midlertidigt ophold i botilbud efter § 107 er, at stabilisere og forbedre borgerens funktionsniveau, jf. bemærkningerne i L 229.</p> <p>Under midlertidige ophold i botilbud efter § 107 skal kommunalbestyrelsen yde den hjælp efter serviceloven, som kommunalbestyrelsen i forhold til den enkelte borger har truffet afgørelse om. Af servicelovens § 3, stk. 2, fremgår, at afgørelse om tilbud efter servicelovens § 107 skal indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes og formålet hermed.</p>

Boligtype	§ 108-botilbud – botilbud til længerevarende ophold.
Regulering	<p>Servicelovens § 108 regulerer kommunalbestyrelsens forsyningspligt vedrørende botilbud til længerevarende ophold til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.</p> <p>Boformer er ifølge servicelovens § 111 er ikke omfattet af lejelovgivningen, men der er for beboere i længerevarende botilbud fastsat regler om lejerrettigheder i bekendtgørelse nr. 397 af 25. maj 2009.</p> <p>Før servicelovens tilpasning til kommunalreformen var de nuværende § 108-tilbud reguleret i servicelovens § 92, jf. Lov nr. 454 af 10. juni 1997 samt lov-</p>

	<p>forslag L 229 af 16. april 1997.</p> <p>Reglerne om botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108 er uddybet i bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108 med senere ændringer, herefter betalingsbekendtgørelsen. I betalingsbekendtgørelsen er reglerne om frit valg af botilbud til længerevarende ophold uddybet, herunder er der fastsat regler om, at retten til frit valg omfatter ret til, at en ægtefælle eller samlever fortsat kan indgå i husstanden. Hvis en ansøger ønsker, at en ægtefælle eller en samlever fortsat kan indgå i husstanden, skal det botilbud, der tilbydes, være egnet til to personer.</p>
Målgruppe	<p>Målgruppe for § 108 – botilbud er personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis. Det kan f.eks. være personer med udviklingshæmning, alvorlige langvarige sindslidelser, autisme, senhjerneskrader eller en svær fysisk funktionsnedsættelse. Ofte er der tale om en kombination af flere diagnoser.</p> <p>Målgruppen for botilbud efter servicelovens § 108 omfatter bl.a. personer, der:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) efter retskendelse skal underkastes mentalundersøgelse. 2) i henhold til dom eller kendelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse, eller 3) som vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse skal anbringes i en boform for personer med betydelig nedsat psykisk funktionsevne eller undergives tilsyn, herunder med mulighed for administrativ anbringelse.
Borgerens betaling for boligen	<p>Betaling for botilbud efter § 108 reguleres af § 163 i serviceloven, samt §§ 4-10 i betalingsbekendtgørelsen. Beboerens betaling for boligen består af to forskelli-</p>

ge dele, jf. § 5 i bekendtgørelsen. Betalingen består på den ene side af en objektiv del, som fastsættes på baggrund af boligens driftsudgifter (§ 6). På den anden side består betalingen af en del, der fastsættes på baggrund af beboerens husstands indkomst (§ 7). Herudover betales særskilt for varme og el.

Driftsudgifterne for ejendommen er de samlede budgetterede driftsudgifter, der angår selve den samlede boform. De driftsudgifter, der anvendes i beregningen, er således de driftsudgifter, som er forbundet med den løbende drift af bygningen/bygningerne. Udgifter til pleje og andre indsatser efter serviceloven skal derfor ikke medtages. Hertil lægges 10 pct. af den seneste ejendomsvurdering. Sidstnævnte kan nedsættes, hvis den overstiger de faktiske kapitaludgifter (renter og afdrag).

Driftsudgifterne og 10 pct. af ejendomsvurderingen fordeles mellem servicearealer og boligarealer efter arealstørrelse. Den enkelte beboers andel af dette beløb beregnes på baggrund af den pågældendes boligareal. Dette beregnede beløb kaldes den "maksimale husleje" pr. bolig. beboeren betaler 10 pct. af den "maksimale husleje", som er beregnet på baggrund af driftsudgifterne.

Herudover betaler alle beboere 10 pct. af den årlige husstandsindkomst op til en indkomstgrænse. Beboere der har indkomst herudover, betaler 20 pct. af indkomsten. Den samlede betaling må dog højst udgøre den "maksimale" husleje for den enkelte bolig. Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde beslutte at nedsætte betalingen for botilbuddet af hensyn til beboerens økonomiske forhold.

Beboere i botilbud efter servicelovens § 108 betaler for de ydelser, de modtager som led i opholdet i botilbuddet, efter servicelovens almindelige regler.

Udgifter til andre fornødenheder, som ikke er omfattet af kommunalbestyrelsens afgørelse som støtte til den pågældende, skal beboeren selv betale. Dette gælder f.eks. udgifter til frisør, egenbetaling af

	<p>medicin, beklædning, møblering mv. Ønsker beboeren f.eks. en ansvars- eller indboforsikring påhviler det beboeren selv at afholde udgift hertil.</p>
Fællesboligarealer/servicearealer	<p>Der er ikke i serviceloven defineret entydige indretningskrav til det enkelte botilbud efter servicelovens § 108, men botilbuddet skal være egnet til længerevarende ophold. Mange forhold kan være med til at afgøre, om et botilbud efter servicelovens § 108 er egnet, herunder hvordan de fysiske rammer spiller sammen med borgerens funktionsnedsættelse og arbejdsmiljøreglerne for personalet etc.</p> <p>Botilbud efter § 108 består ofte af værelser til de enkelte beboere ofte med eget bad og adgang til fællesfaciliteter, såsom fælles køkken og opholdsrum. De er ofte placeret i institutionslignende bygninger, der bygget til længerevarende botilbud, men kan også være placeret i andre bygninger. Kommunalbestyrelsen har vide rammer i forhold til at fastsætte et serviceniveau i forhold til de fysiske rammer i forbindelse med længerevarende botilbud.</p> <p>Der er i § 16 i bekendtgørelse nr. 688 af 21. juni 2010 om magtanvendelse fastsat regler om særlige sikkerhedsforanstaltninger for længerevarende botilbud efter servicelovens § 108, der anvendes som særligt sikrede afdelinger for f.eks. domfældte udviklingshæmmede. En særligt sikret afdeling skal ifølge magtanvendelsesbekendtgørelsen hele eller næsten hele døgnet have yderdøre og vinduer konstant aflåst. I dag er det kun botilbuddet Kofoedsminde i Lolland kommune, der har en særligt sikret afdeling. Kofoedsminde drives af Region Sjælland.</p>
Den normale type indsats der gives i boligen	<p>Under ophold i botilbud efter § 108 skal kommunalbestyrelsen yde den hjælp efter serviceloven, som kommunalbestyrelsen i forhold til den enkelte borger har truffet afgørelse om. Af servicelovens § 3, stk. 2, fremgår, at afgørelse om tilbud efter servicelovens § 108 skal indeholde oplysninger om beslutninger om den konkrete indsats, som iværksættes og formålet hermed. Borgere, der modtager tilbud</p>

	om botilbud efter servicelovens § 108, modtager ofte indsatser servicelovens § 83, personlig og praktisk hjælp, herunder madservice, § 85, socialpædagogisk bistand, § 86, træning, § 103 beskyttet beskæftigelse og § 104, aktivitets- og samværstilbud.
--	---

Boligtype	Plejhjem og beskyttede boliger.
Regulering	<p>Serviceloven § 192, der er en overgangsbestemmelse, der giver socialministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler. Disse regler findes i bekendtgørelse om plejhjem og beskyttede boliger, nr. 857 af 8. august 2006, der indeholder regler om drift, optagelse i plejhjem og beskyttede boliger.</p> <p>I bekendtgørelse om lejerettigheder til beboere i visse tilbud efter serviceloven findes bl.a. regler om boligdokument, boligbetaling, installationer og fraflytning.</p>
Målgruppe	Plejhjem har traditionelt været bestemt for personer med omfattende behov for pleje og omsorg. Beskyttede boliger har været et tilbud til personer, som ikke længere kunne blive i eget hjem, men hvor behovet for hjælp dog ikke var så omfattende, at det var nødvendigt med en egentlig plejhjemsplads.
Borgerens betaling for boligen	Betaling for ophold i plejhjem og beskyttede boliger er reguleret i bekendtgørelse om plejhjem og beskyttede boliger § 16. Betaling efter omkostninger andrager 10 pct. af den enkelte boligs beregnede omkostninger, der fastsættes for ét år ad gangen. Udgifterne vedrørende boligdelen fordeles på den enkelte bolig ud fra dennes areal, og den således beregnede udgift betegnes som boligens omkostninger. Beboeren betaler 10 pct. af dette beløb plus et indtægtsafhængigt beløb. Når gifte eller samlevende pensionister bor i samme plejhjem, fastsætter kommunen betalingen efter det boligareal,

	som parret benytter jf. § 18 i bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger. (Ægte)parret får rabat på boligbetalingen og på betalingen for alle øvrige tilbud som (ægte)parret modtager som led i plejehjemsopholdet.
Fællesboligarealer/servicearealer	Der findes ikke regler herom i hverken serviceloven eller bekendtgørelsen.
Den normale type indsats der gives i boligen	Under ophold i plejehjem og beskyttede boliger skal kommunalbestyrelsen yde den hjælp efter serviceloven, som kommunalbestyrelsen i forhold til den enkelte borger har truffet afgørelse om.

Boligtype	Almene plejeboliger
Regulering	Almene plejeboliger reguleres af almenboligloven (lovbekendtgørelse nr. 1040 af 1. september 2010) og de dertil hørende bekendtgørelser bl.a. om udlejning (bekendtgørelse nr. 1303 af 15. december 2009) og drift (bekendtgørelse nr. 1307 af 15. december 2009). Boligtypen reguleres også af den almene lejelov (lovbekendtgørelse nr. 961 af 11. august 2010).
Målgruppe	Almene plejeboliger skal udlejes til ældre og personer med handicap, som har særligt behov for sådanne boliger. Boligtypen skal erstatte plejehjemsboliger, som ikke længere kan opføres, og er dermed møntet på personer med behov for omfattende pleje og omsorg.
Borgerens betaling for boligen	Beboeren er lejer og betaler leje efter reglerne i den almene lejelov. Lejefastsættelsen for ustøttede almene plejeboliger, jf. §§ 143 i – 143 p i almenboligloven, reguleres dog af bekendtgørelse om omdannelse af tidssvarende plejehjem og beskyttede boliger til ustøttede almene eller private plejeboliger (bekendtgørelse nr. 644 af 15. juni 2006).
Fællesboligarealer/servicearealer	Almene plejeboliger er almene ældreboliger med tilhørende servicearealer. Boligerne indrettes også med fællesboligarealer.

	ler, f. eks. fælles opholdsstue og spisekøkken. Fællesboligarealerne indgår i beregningen af selve boligens areal, og der betales således leje også for disse arealer.
Den normale type indsats der gives i boligen	Der er tale om samme indsats, som ydes på plejehjem.
Boligtype	Ældreboliger med tilhørende servicearealer
Regulering	Boligerne reguleres af ældreboligloven (lovbekendtgørelse nr. 666 af 17. juni 2010) og bekendtgørelse om administration af ældreboliger (bekendtgørelse nr. 190 af 20. marts 1990) med senere ændringer).
Målgruppe	Målgruppen er den samme som for almene plejeboliger.
Borgerens betaling for boligen	Beboeren er lejer og betaler leje efter reglerne i ældreboligloven.
Fællesboligarealer/servicearealer	Boligerne er ældreboliger med tilhørende servicearealer. For så vidt angår fællesboligarealer gælder det samme som for almene plejeboliger.
Den normale type indsats der gives i boligen	Der er tale om samme type indsats, som ydes på plejehjem.
Boligtype	Ustøttede private plejeboliger
Regulering	Almenboligloven (lovbekendtgørelse nr. 1040 af 1. september 2010) og lejeloven (lovbekendtgørelse nr. 989 af 21. oktober 2009).
Målgruppe	Målgruppen er den samme som for almene plejeboliger.
Borgerens betaling for boligen	Beboeren er lejer og betaler leje efter reglerne i bekendtgørelse om omdannelse af tidssvarende plejehjem og beskyttede boliger til ustøttede almene eller private plejeboliger (bekendtgørelse nr. 644 af 15. juni 2006).
Fællesboligarealer/servicearealer	Der hører både fællesboligarealer og servicearealer til boligerne. Der gælder det samme som for almene plejeboliger m.h.t. arealberegningen og betalingen for fællesboligarealerne.
Den normale type indsats der gives i boligen	Der er tale om samme type indsats, som ydes på plejehjem.
Boligtype	Friplejeboliger
Regulering	Friplejeboligloven (lovbekendtgørelse nr. 786 af 18. august 2009) og bekendtgørel-

	se om drift, udbud og afhændelse af friplejeboliger (bekendtgørelse nr. 1244 af 15. december 2008).
Målgruppe	Målgruppen er den samme som for almene plejeboliger.
Borgerens betaling for boligen	Beboeren er lejer og betaler leje efter friplejeboliglovens regler.
Fællesboligarealer/servicearealer	Der hører både fællesboligarealer og servicearealer til boligerne. Der gælder det samme som for almene plejeboliger m.h.t. arealberegningen og betalingen for fællesboligarealerne.
Den normale type indsats der gives i boligen	Der er tale om samme type indsats, som ydes på plejehjem.

Socialministeriet
Ældre
J.nr.
rva/ssk/sks

15. september 2010

Opsamling på telefonisk kontakt med de kommuner, som overfor Berlingske Tidende har oplyst at anvende besøgsrestriktioner

Socialministeriet har været i kontakt med 12 af de kommuner, som fremgår af artiklen fra Berlingske Tidende søndag den 12. september 2010 som havende besøgsrestriktioner. Socialministeriet har ikke rettet henvendelse til Tårnby Kommune.

Flere af kommunerne stiller sig undrende over for journalisternes fortolkning af oplysningerne. Flere har talt med journalisterne og andre har udfyldt et spørgeskema og enkelte ved slet ikke, hvor oplysningerne stammer fra. Lyngby-Taarbæk Kommune og Horsens Kommune har udsendt en pressemeddelelse, hvor de afviser beskyldningerne og Høje Taastrup Kommune har kontaktet Berlingske Tidende mhp. et dementi.

Generelt oplyser kommunerne, at de ikke har indført generelle besøgsrestriktioner. Flere kommuner har dog haft enkeltstager, som har udløst besøgsrestriktioner. Alle understreger dog, at det er absolut sidste udvej. En enkelt efterlyser lovgivning og klarhed på området til at understøtte eventuelle fremtidige sager.

Randers Kommune

Kommunen har på nuværende tidspunkt ingen besøgsrestriktioner. Der har været to sager, hvor to pårørende til to forskellige beboere chikanerede personalet og gjorde de andre beboere utrygge i bl.a. spisesituationerne. Kommunen fik påbud af Arbejdstilsynet om at gøre noget ved chikanen af personalet. Der blev sendt et brev til de to pårørende, hvori der stod, at de ikke måtte opholde sig i de offentlige rum i spisesituationer samt at klager over de ansatte, skulle fremsættes direkte til lederen og ikke til plejepersonalet. De fik begge, efter forvaltningslovens regler, en fire-ugers høringsfrist til at reagere på brevene. Restriktionerne trådte dog aldrig i kraft, da løsningen blev, at de to beboere fik tilbudt og flyttede til en anden bolig.

Herudover har kommunen haft en sag for tre år siden, hvor en pårørende belurede andre.

Der var i alle tre tilfælde tale om almene ældreboliger.

Horsens Kommune

Kommunen har oplevet et tilfælde i løbet af fem år. Beboerens pårørende fyldte beboeren med alternativ medicin. Det blev besluttet at indføre besøgsrestriktio-

ner af hensyn til beboerens helbred. Afgørelsen blev både behandlet af by- og landsretten.

Nordfyns Kommune

Kommunen oplyser, at de kun har oplevet en enkelt sag for tre år siden, hvor pårørende chikanerede personalet. Besøgsrestriktionen blev opsat for at beskytte personalet og de andre beboere, som var utrygge. Der var tale om en almen ældrebolig.

Langelands Kommune

Kommunen oplyser, at de har en enkeltsag, hvor en pårørende udnytter beboeren økonomisk. Der er ikke tale om en skriftlig besøgsrestriktion, men blot en aftale mellem den pårørende, beboeren og plejehjemslederen om at begrænse besøgene. Der er tale om en almen ældrebolig.

Solrød Kommune

Kommunen har opsat en skriftlig besøgsrestriktion. Der var tale om en besøgsven, som slog en medarbejder. Besøgsvennen fik en voldsdom og fik forbud mod at opholde sig på fællesarealerne af hensyn til medarbejdere og de andre beboere. Der var tale om en almen ældrebolig.

Høje Taastrup Kommune

Kommunen oplyser, at de ikke har besøgsrestriktioner.

Greve Kommune

Kommunen har tidligere haft en enkeltsag med en voldelig pårørende, som fik polititilhold. De var usikre på, om det havde været i en §192 og almene ældreboliger.

Thisted Kommune

Kommunen har i to tilfælde opsat en besøgsrestriktion – ingen af disse har været skriftlige. I det ene tilfælde opholdt en retarderet søn sig meget på plejecentret. Af hensyn til og efter aftale med beboeren blev der indført besøgsrestriktioner for sønnen. I det andet tilfælde kom en søster til en beboer på besøg tidligt hver morgen for at læse i beboerens avis. Besøgene gjorde nattevagten urolig. Derfor blev søsteren anmodet om at komme senere, når dagvagten var mødt.

Desuden har man i et par tilfælde anmodet pårørende om ikke at komme på besøg, når beboerne får hjælp til at håndtere den personlige hygiejne.

Kommunen anvender dialog.

Kommunen skelner ikke mellem § 192 og almene ældreboliger men respekterer i begge tilfælde, at det er beboernes eget hjem.

Glostrup Kommune

Kommunen har i et enkelt tilfælde udstedt en besøgsrestriktion. Det drejede sig om en dement borger, hvis psykisk syge datter mødte op beruset og i flere tilfælde overnattede hos borgeren. Der var ikke tale om en skriftlig restriktion,

men det foregik i dialog mellem beboeren, datteren og plejehjemslederen. Sagen er 1½ år gammel og foregik i en almen ældrebolig.

Lyngby-Taarbæk Kommune

Kommunen har på nuværende tidspunkt kun en beboer, hvis pårørende ikke kan komme helt frit i boligen. Det drejer sig om en misbruger, som både kan være fysisk og psykisk truende over for personalet. Det betyder ikke, at den pårørende ikke må komme der, men der er en fast vagt tilknyttet, når den pårørende er på besøg. Restriktionen er opsat for at beskytte personalet. Der er tale om et § 192 plejehjem.

Hvidovre Kommune

Kommunen har i løbet af de sidste 2½ år haft en sag, hvor der er udstedt en skriftlig besøgsrestriktion. Det har været til pårørende, som chikanerede personalet og gjorde de andre besøgende utrygge. De har fået en restriktion mod at opholde sig hos den ældre, når vedkommende får pleje. Herudover har de fået besked på, at alle klager vedr. plejen og personalet skal ske til plejehjemslederen og ikke til det udførende personale. Parterne er blevet hørt efter forvaltningslovens regler. Der er tale om en almen ældrebolig.

Social- og Sundhedsdirektøren i Hvidovre Kommune understregede dog, at det kan være nødvendigt i de sager, hvor kommunen har forsøgt via dialog og løse konflikterne med de pårørende og vil derfor ikke udelukke det kan ske igen.

Jammerbugt Kommune

Kommunen har ingen besøgsrestriktioner. Voksen- og Handicapchefen var ved udfyldelsen af spørgeskemaet usikker på, om der havde været en eller to sager, men dette er ikke tilfældet viser en rundringning til de ansvarlige chefer.

Opsamling på telefonisk kontakt med udvalgte kommuner, som ikke fremgår af Berlingske Tidendes artikelserie

Ministeriet har været i kontakt med udvalgte kommuner, som af Berlingske Tidendes artikelserie ikke fremgår som havende besøgsrestriktioner.

Generelt oplyser kommunerne, at de ikke har hverken generelle besøgsrestriktioner eller har kendskab til enkeltsager med besøgsrestriktioner. Kun en enkelt kommune oplyser, at der nogle år tilbage har været en intens dialog med en pårørende til en beboer på et plejehjem.

Rudersdal Kommune

Kommunen oplyser, at den hverken har generelle besøgsrestriktioner eller kendskab til enkeltsager med besøgsrestriktioner. Kommunen søger for at være i tæt dialog med beboeren og de pårørende for at imødekomme deres ønsker.

Hedensted Kommune

Kommunen oplyser, at de ikke har generelle besøgsrestriktioner. Den adspurgte kunne ikke sige, om der er enkeltsager i kommunen, hvor der har været besøgs-

restriktioner. Hun vil kontakte ledergruppen på området for at undersøge det nærmere og derefter vende tilbage til Rikke.

Brønderslev Kommune

Den adspurgte i kommunen oplyser, at hun ikke har kendskab til generelle besøgsrestriktioner eller enkeltsager i kommunen, hvor der har været besøgsrestriktioner.

Dragør Kommune

Kommunen kan oplyse, at de ikke har generelle besøgsrestriktioner. Ældrechefen oplyser desuden, at "Lederforum" fejlagtigt har angivet Dragør Kommune som den kommune, ombudsmanden kritiserede. Kommunen oplyser sluttelig, at det er mange år siden, de har haft en sag lignende. Dengang var det ikke en direkte besøgsrestriktion, men mere intens dialog med den pårørende til en beboer på plejehjem.

Vejen Kommune

Kommunen oplyser, at de ikke har hverken generelle besøgsrestriktioner eller kendskab til enkeltsager i kommunen, hvor der har været besøgsrestriktioner. Ældrechefen kommenterer slutteligt: "Det er jo folks hjem".

Ringkøbing-Skjern Kommune

Kommunen oplyser, at de hverken har generelle besøgsrestriktioner eller enkeltsager i kommunen, hvor der er udstødt besøgsrestriktioner.

Sorø Kommune

Sorø Kommune oplyser, at de ikke har generelle besøgsrestriktioner og har så vidt vides heller ikke måtte udstede besøgsrestriktioner i forbindelse med enkeltsager.

Guldborgsund Kommune

Kommunen oplyser, at de ikke har generelle besøgsrestriktioner og at de heller ikke har, måtte udstede besøgsrestriktioner i forbindelse med enkeltsager. De har generelt ikke så mange problemer med de pårørende.

Halsnæs Kommune

Halsnæs Kommune oplyser, at de hverken har generelle besøgsrestriktioner eller besøgsrestriktioner som følge af enkeltsager.

Middelfart Kommune

Middelfart kommune oplyser, at de hverken har generelle besøgsrestriktioner eller besøgsrestriktioner som følge af enkeltsager. Lederen var, da hun blev opmærksom på debatten, forbavset over, at andre kommuner havde indført besøgsrestriktioner.

21. september 2010

J.nr.

VG/JB/TOM

Redegørelse om, hvilke krav Arbejdstilsynet kan stille til det psykiske arbejdsmiljø i henhold til arbejdsmiljølovgivningen

Baggrund

På baggrund af en række konkrete sager om besøgsrestriktioner for pårørende til plejehjemsbeboere har Socialministeriet den 16. september 2010 anmodet om en redegørelse for, hvilke krav Arbejdstilsynet stiller og kan stille i henhold til arbejdsmiljølovgivningen, herunder hvad Arbejdstilsynet kan kræve af arbejdsgiveren i forhold til medarbejdernes arbejdsmiljø.

Socialministeriet har den 17. september 2010 oplyst, at redegørelsen alene bør omhandle det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdsmiljølovgivningen

Det fremgår af arbejdsmiljøloven, at arbejdsgiveren har pligt til at sørge for, at de ansatte ikke kommer til skade eller bliver syge af at gå på arbejde. Således følger det af arbejdsmiljølovens § 15, at *arbejdsgiveren skal sørge for, at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige.*

Arbejdsmiljølovens § 38 indeholder en generel forsvarlighedsbestemmelse, hvorefter *arbejdet skal planlægges, tilrettelægges og udføres således, at det er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.*

På baggrund af bemyndigelsesbestemmelser er der fastsat mere detaljerede bestemmelser om udfyldelse af lovens § 38 i bekendtgørelse om arbejdets udførelse.

I forhold til det psykiske arbejdsmiljø fremgår det af denne bekendtgørelses § 4 - den såkaldte planlægningsbestemmelse - at *"Arbejdet i alle led skal planlægges og tilrettelægges således, at det kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt. Planlægningen og tilrettelæggelsen af arbejdet skal ske under hensyntagen til de forebyggelsesprincipper, der er angivet i bilag 1. Det skal iagttages, at der ikke foreskrives eller forudsættes anvendtarbejdsmetoder, der kan være farlige for eller i øvrigt forringe sikkerhed og sundhed ved arbejdets udførelse. Endvidere skal det sikres, at de samlede påvirkninger i arbejdsmiljøet på kort eller lang sigt ikke forringer de ansattes sikkerhed og sundhed."*

Videre fremgår det af § 7 - den såkaldte udførelsesbestemmelse - at *"Arbejdet i alle led skal udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt ud fra både en enkeltvis og samlet vurdering af de fysiske, ergonomiske og psykosociale forhold til arbejdsmiljøet, som på kort eller lang sigt kan have indvirkning på den fysiske eller psykiske sundhed."*

Hvis arbejdsgiveren ikke lever op til sine forpligtelser, kan Arbejdstilsynet reagere over for arbejdsgiveren. Arbejdstilsynets kompetence til at træffe afgørelse, når reglerne er overtrådt, følger af arbejdsmiljølovens § 77, hvorefter *Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om forhold, der strider mod loven eller mod regler eller andre afgørelser i medfør af loven, og kan herunder påbyde, at forholdene bringes i orden straks eller inden for en frist.*

Risikofaktorer i det psykiske arbejdsmiljø

Ovennævnte regler medfører i praksis, at Arbejdstilsynet ved tilsynsbesøg har fokus på og træffer afgørelse om følgende risikofaktorer inden for det psykiske arbejdsmiljø:

- Stor arbejdsmængde og tidspres
- Høje følelsesmæssige krav
- Vold og trusler om vold
- Arbejde på forskudte tidspunkter
- Mobning og seksuel chikane

Disse risikofaktorer relaterer sig til de ansattes konkrete arbejde, hvilket er en forudsætning for, at Arbejdstilsynet kan træffe afgørelse om problemer i det psykiske arbejdsmiljø.

Arbejdstilsynets afgørelser

Når Arbejdstilsynet træffer afgørelse om, at der er problemer i det psykiske arbejdsmiljø, vil afgørelsen altid blive formuleret som en afgørelse om, at virksomheden skal sikre, at arbejdet planlægges og/eller udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Arbejdstilsynet går således ikke ind og stiller krav om, at de påpegede problemer skal løses på en bestemt måde. Fx stiller Arbejdstilsynet ikke krav til en virksomhed - i de konkrete tilfælde til plejehjem - om, at plejehjemmet skal begrænse de pårørendes adgang til besøg.

Når Arbejdstilsynet træffer afgørelse i sager om psykisk arbejdsmiljø, får virksomheden som udgangspunkt altid mulighed for selv at finde løsninger på problemerne. Virksomheden skal – på baggrund af Arbejdstilsynets afgørelse - udarbejde en såkaldt tids- og handlingsplan for, hvordan virksomheden vil løse problemerne i det psykiske arbejdsmiljø. Gør virksomheden ikke det, vil virksomheden blive påbudt at anvende en autoriseret arbejdsmiljørådgiver til at hjælpe virksomheden med at udarbejde og gennemføre en tids- og handlingsplan for løsning af problemerne i det psykiske arbejdsmiljø.

Når Arbejdstilsynet afgiver en afgørelse om psykisk arbejdsmiljø, vejleder Arbejdstilsynet generelt om løsningsmuligheder i forhold til det pågældende problem. Arbejdstilsynet giver ikke konkret rådgivning eller vejledning om løsninger. I stedet henvises til vejledningsmateriale, oftest Arbejdstilsynets egne vejledningsmaterialer, fx At-vejledninger eller Arbejdstilsynets publikationer.

Når virksomheden har udarbejdet en tids- og handlingsplan for løsning af problemet, sendes denne til Arbejdstilsynet, som vurderer og godkender løsningerne, hvis

de foreslåede løsninger vurderes at kunne afhjælpe problemerne i det psykiske arbejdsmiljø. Arbejdstilsynet vurderer og godkender udelukkende, om de foreslåede løsninger kan afhjælpe de konstaterede problemer i det psykiske arbejdsmiljø for de ansatte på virksomheden. Arbejdstilsynet vurderer således ikke, om det fx er rimeligt, at pårørende får begrænset adgang til at besøge beboere på plejehjemmet, da sådanne hensyn ligger udenfor Arbejdstilsynets kompetenceområde.

Arbejdstilsynets konkrete afgørelser om psykisk arbejdsmiljø på plejehjem

De kommuner, som har været nævnt i dagspressen (Berlingske Tidende) i forbindelse med problemstillingen om besøgsrestriktioner, er Tårnby og Randers kommuner, henholdsvis Plejehjemmet Irlandsvej i Tårnby samt Plejehjemmet Kildevang i Randers. Arbejdstilsynet har gennemgået Arbejdstilsynets sager i relation til disse virksomheder.

Arbejdstilsynet har ingen nuværende eller tidligere sager, der relaterer sig til problemstillingen vedrørende besøgsrestriktioner på Plejehjemmet Irlandsvej i Tårnby.

I forhold til Plejehjemmet Kildevang i Randers har Arbejdstilsynet den 20. januar 2010 truffet afgørelse om, at Plejehjemmet Kildevang skal forebygge høje følelsesmæssige krav i arbejdet. Afgørelsen går ud på, at Plejehjemmet Kildevang skal forebygge de høje følelsesmæssige krav der er i forhold til samarbejdet med pårørende til bestemte beboere.

Afgørelsen til Plejehjemmet Kildevang er formuleret således: *"Virksomheden skal forebygge høje følelsesmæssige krav i arbejdet, så arbejdet kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt både på kort og lang sigt."*

Arbejdstilsynet har således ikke stillet krav til virksomheden om, at den skal begrænse pårørendes adgang til at besøge beboere på plejehjemmet.



2010 20-7.

Kommunes besøgsrestriktioner for pårørende til plejehjemsbeboer var en afgørelse

En kvinde klagede til ombudsmanden over at hun og hendes familie havde fået begrænset deres adgang til at besøge hendes far på et kommunalt ejet plejehjem. Kommunen havde bestemt at familien af hensyn til plejehjemspersonalets arbejdsmiljø kun måtte besøge hendes far en time om dagen.

Ombudsmanden udtalte at kommunen havde hjemmel i anstaltsforholdet til at begrænse familiens adgang til at besøge plejehjemsbeboeren. Kommunen skulle dog inddrage artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention om retten til privatliv og familieliv i grundlaget for beslutningen.

Ombudsmanden kritiserede kommunen for ikke at have gjort sig hjemmelsgrundlaget klart. Kommunen havde heller ikke sørget for at beskrive og dermed skabe klarhed over de faktiske omstændigheder i sagen. Kvinden og hendes familie havde en anden udlægning af begivenhedsforløbet end kommunen. Derfor var der betydelig tvivl om hvilket faktisk grundlag beslutningen om besøgsrestriktionerne var truffet på. Ombudsmanden anså det på den baggrund for usikkert om besøgsrestriktionerne var i overensstemmelse med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention. Især på baggrund af de oplysninger klageren havde sendt, mente ombudsmanden dog at kunne lægge til grund at der var et højt konfliktniveau mellem familien og plejehjemspersonalet, og at de ansatte på plejehjemmet følte sig mistænkeliggjort og udsat for beskyldninger fra familien som de ofte ikke mente var rimelige. Derfor udtrykte ombudsmanden forståelse for at kommunen havde besluttet at begrænse familiens adgang til at besøge plejehjemmet.

Ombudsmanden kritiserede at kommunen ikke havde anset beslutningen om besøgsrestriktionerne for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derudover kritiserede ombudsmanden at kommunen ikke havde partshørt kvinden og hendes familie i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 forud for afgørelsen. Ombudsmanden kritiserede desuden at kommunens begrundelse ikke levede op til kravene i forvaltningslovens § 24.

(J.nr. 2008-2199-063).

Sagen drejede sig om hvorvidt Tårnby Kommune lovligt kunne fastsætte restriktioner for A's, A's mand, C's, og A's datter, D's, besøg hos A's nu afdøde far, B, mens han boede på plejehjemmet P.

6. juli 2010

Forvaltningsret
1121.3
1133.2
114.1
114.3
12.1

Kvinden, A, klagede til ombudsmanden, og i sin udtalelse skrev ombudsmanden:

Ombudsmandens udtalelse

”

...

1. Hjemmel

Anstaltsforholdet

En institution kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion. Når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, antager man at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er imidlertid en forudsætning for at der kan foretages et indgreb, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler.

Der er således også hjemmel i anstaltsforholdet til at fastsætte konkrete, individuelle vilkår for enkelte brugere.

I juridisk terminologi taler man om at *anstaltsforhold* udgør den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugerne. Jeg henviser bl.a. til Jens Garde mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 ff, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 308 f.

Domstolene har taget stilling til sager om anstaltsforhold i Østre Landsrets som er optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, s. 731/2 ff (om forbud mod at medtage hunde på et kommunalt bibliotek), og Højesterets dom optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2001, s. 83 ff (om bortvisning af en muslim der havde overtrådt et forbud mod at bede på et bestemt sted i et AMU-Center). Domstolene har i den forbindelse anerkendt at der med hjemmel i anstaltsforholdet kan fastsættes både generelle og konkrete regler for brugernes adfærd på en offentlig institution.

Ombudsmanden har også taget stilling til sådanne sager, jf. Folketingets Ombudsmands beretning for 1976, s. 105 ff*, for 1978, s. 369 ff*, for 1988, s. 221 ff*, for 2003, s. 248 ff*, for 2004, s. 498 ff*, og for 2007, s. 445 ff*.

Kommunen henviste i brevet af 28. marts 2008 som grundlag for fastsættelsen af retningslinjerne til 'personalets arbejdsmiljø'. Personalets arbejdsmiljø er ikke en retsregel (herunder ikke en ulovbestemt retsgrundsætning), og begrebet kan ikke udgøre hjemmel til at fastsætte retningslinjer for pårørende til en beboer på et plejehjem.

Kommunen havde hjemmel i den ulovbestemte retsgrundsætning om anstaltsforholdet til at fastsætte retningslinjerne for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P). Dette burde kommunen have gjort sig klart.

Kommunen har efterfølgende i udtalelserne til mig henvist til arbejdsgiverkompetencen som hjemmelsgrundlag for fastsættelsen af retningslinjerne.

Arbejdsgivere har på ulovbestemt grundlag en ret til at lede og fordele arbejdet for de ansatte på arbejdspladsen, også kaldet ledelsesretten eller arbejdsgiverkompetencen. Denne beføjelse kan imidlertid ikke udstrækkes til at regulere forhold for personer der ikke er ansat, men blot er brugere af institutionen. Arbejdsgiverkompetencen kan således ikke anvendes som hjemmelsgrundlag til at fastsætte regler for pårørendes besøg hos en plejhjemsbeboer på et kommunalt plejehjem.

Jeg mener det er kritisabelt at Tårnby Kommune har ment i første omgang at have hjemmel i 'personalets arbejdsmiljø', siden i arbejdsgiverkompetencen til at fastsætte retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P).

Tårnby Kommunes fejlagtige opfattelse af retsgrundlaget medfører efter min opfattelse at der kan rejses væsentlig tvivl om afgørelsens rigtighed.

2. Retten til privatliv og familieliv

Artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention har følgende ordlyd:

'Art. 8

Stk. 1. Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance.

Stk. 2. Ingen offentlig myndighed kan gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.'

Tanken bag artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention er at individet har en privatsfære som staten skal respektere og beskytte.

Artikel 8, stk. 1, rummer fire rettigheder som bestemmelsen beskytter, nemlig privatlivet, familielivet, hjem og kommunikation. I denne sag er retten til privatliv og familieliv relevant.

Retten til privatliv i artikel 8, stk. 1, beskytter primært mod offentlige myndigheders indgreb i individets privatliv. Begrebet privatliv skal forstås bredt og fungerer i praksis som et overbegreb for de forskellige elementer i artikel 8. Det er ikke muligt at give en udtømmende definition af hvad begrebet privatliv i konventionens forstand dækker. Rettens selvstændige indhold i forhold til familieliv, hjem og korrespondance er vanskelig at drage og ofte mindre afgørende da det væsentlige i praksis vil være om artikel 8 som helhed er anvendelig eller ej. Men 'privatliv' kan omfatte relationer mellem familiemedlemmer i tilfælde hvor der ikke er tale om et 'familieliv' i konventionens forstand, f.eks. hvor der er tale om forhold mellem forældre og voksne børn, da sådanne forhold ikke nødvendigvis udgør et beskyttet 'familieliv', jf. f.eks. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 2622 ff.

Retten til et familieliv i artikel 8, stk. 1, beskytter familiens integritet, dvs. retten til at leve sammen eller være sammen som familie uden myndighedernes indblanding. Beskyttelsen af retten til et familieliv skal forstås bredt.

Rettighederne efter artikel 8 er ikke ubegrænsede. De kolliderer ofte med vægtige samfundshensyn eller hensyn til andre personers rettigheder. Artikel 8, stk. 2, finder anvendelse når det skal vurderes om offentlige myndigheders indgreb i privat- eller familielivet kan legitimeres.

Efter artikel 8, stk. 2, skal ethvert indgreb i privat- og familielivet mv. nemlig have hjemmel og være nødvendigt i et demokratisk samfund (dvs. være proportionalt) for at varetage vægtige hensyn til samfundet eller andres rettigheder. Der skal således foretages en afvejning mellem modstående hensyn.

I vurderingen af om der foreligger en krænkelse af artikel 8 i konventionen, eller om indgrebet kan legitimeres efter artikel 8, stk. 2, indgår følgende fire kriterier:

For det første må det vurderes om der foreligger et egentligt *indgreb* som berører individet med en vis intensitet. Hvis foranstaltningen er bagatelagtig eller der f.eks. er givet et gyldigt samtykke fra individet til foranstaltningen, er der ikke tale om et indgreb i artikel 8's forstand.

For det andet må det vurderes om indgrebet har *hjemmel*. Kravene til retsgrundlagets klarhed øges i takt med indgrebets intensitet. Se også Khan mod Storbritannien (dom afsagt den 4. oktober 2000 af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), hvor det retlige grundlag for politiets aflytning alene var nogle ikke bindende ministerielle retningslinjer. Betingelsen om at indgrebet skulle ske 'i overensstemmelse med loven', var således ikke opfyldt, og artikel 8 var krænket.

For det tredje må det vurderes om indgrebet forfølger et *lovligt formål*. Artikel 8, stk. 2, opregner udtømmende de hensyn der kan begrunde indgreb i privat- og familielivet mv. Det drejer sig om hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

For det fjerde må det vurderes om indgrebet er *nødvendigt* i et demokratisk samfund. Heri ligger et krav om proportionalitet.

Jeg henviser til Jens Elo Rytter, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – og dansk ret, 2. udgave (2006), s. 199 ff, særligt s. 201-203, Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – for praktikere, 2. udgave (2007), s. 525 ff, og Peer Lorenzen, mfl., Den Europæiske Menneskerettighedskonvention med kommentarer (art. 1-10), 2. udgave (2003), s. 44 ff, s. 379 ff, særligt s. 384 ff og s. 400 ff, og s. 419 f.

3. Inddragelse af kriterier og vægtingen af dem

Forvaltningen er i forbindelse med en skønsmæssig vurdering som udgangspunkt ret frit stillet med hensyn til inddragelse og vægtning af lovlige kriterier, jf. bl.a. Jon Andersen mfl., Forvaltningsret (2002), s. 356.

Udgangspunktet modificeres bl.a. af at der er pligt til at inddrage visse kriterier i vurderingen af sagen. Det gælder f.eks. kriterier der er beskrevet i lovgivningen, og kriterier der kan udledes af menneskerettigheder. Se bl.a. Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s.178 ff, særligt s. 180, og Jon Andersen, mfl., Forvaltningsret (2002), s. 357.

Udgangspunktet modificeres også af at kriterier der kan udledes af menneskerettigheder, bør vægtes tungt i afvejningen. Der gælder en pligt for forvaltningsmyndighederne til ved udøvelsen af en skønsmæssig beføjelse (positivt) at tage hensyn til borgernes udøvelse af friheds- og menneskerettigheder og i videst mulig udstrækning undgå at lægge hindringer i vejen for disse rettigheder. Hensynet til privatlivet og familielivet som er beskyttet i kraft af

den europæiske menneskerettighedskonvention, bør således indgå i en myndigheds skønsmæssige vurdering med høj prioritet. Jeg henviser bl.a. til min udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2000, s. 439*. Endvidere henviser jeg til Bent Christensen, Forvaltningsret – Opgaver, Hjemmel, Organisation, 2. udgave (1997), s. 161, Jens Garde mfl., Forvaltningsret, Almindelige Emner, 5. udgave (2009), s. 259 f, og Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave 82002), s. 347 ff.

4. Tårnby Kommunes besøgsrestriktioner

Tårnby Kommune fastsatte følgende retningslinjer for dig, din mand og din datter når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P):

'...

- Der er besøgstid på plejehjemmet på hver af ugens dage fra kl. 14.00 – 15.00, bortset fra tirsdage og torsdage, hvor besøgstiden er fra kl. 16.00 – 17.00. Besøgene skal gå direkte til (B)'s bolig uden ophold andre steder på plejehjemmet.
- Besøgene foregår kun i (B)'s bolig.
- Alle henvendelser foretages enten til førsteassistent (...) eller plejehjemsleder (...). Dette gælder ligeledes alle øvrige henvendelser vedrørende plejehjemmet (P).
- Møder mellem Dem, Deres mand og Deres datter vedrørende (B) kan kun finde sted efter forudgående aftale og der vil altid være en ansat fra Sundhedsforvaltningen til stede. Faglig koordinator (...) for Sundhedsforvaltningen vil deltage.

...'

Kommunen gjorde samtidig opmærksom på at hvis I ikke overholdt retningslinjerne, ville I ikke kunne besøge din far på plejehjemmet (P). Så skulle besøgene foregå uden for institutionen.

Kommunen har som baggrund for retningslinjerne henvist til arbejdsmiljøet for de ansatte på plejehjemmet på den ene side og hensynet til en fortsat kontakt mellem familien og (B) på den anden side.

Kommunen har for så vidt angår hensynet til sikkerheden og beskyttelsen af personalet, oplyst at en medarbejder blev overført til en anden afdeling på plejehjemmet, og to medarbejdere havde opsagt deres stilling og i den forbin-

delse oplyst at det var på grund af det psykiske pres i forbindelse med samarbejdet med dig, din mand og din datter vedrørende din far. Kommunen har også oplyst at der blev givet psykologhjælp, supervision og ekstra ressourcer til afdelingen. Forholdene var efter ledelsens vurdering ved at udvikle sig til at det ikke ville være muligt at fastholde medarbejdernes tilknytning til afdelingen hvor (B) boede.

Du mener ikke at plejehjemmet (P) varetog plejen af din far på en forsvarlig måde. Du mener således at han ikke fik nok at spise og drikke, han blev fejlmediceret, og han var i det hele taget udsat for et omsorgssvigt i en sådan grad at der efter din opfattelse var tale om vanrøgt. Du har siden (B) flyttede ind på plejehjemmet, klaget til borgmesteren i Tårnby Kommune og til en række forskellige klagemyndigheder, og du har ført en omfattende korrespondance med Tårnby Kommune om forskellige spørgsmål i forbindelse med behandlingen og plejen af din far. Og da din far døde, anmeldte din mand plejehjemmet til politiet.

Du anfægter kommunens oplysning om at de ansatte sagde op på grund af dig og din familie. Jeg forstår det sådan at du tværtimod mener at de pågældende sagde op fordi de var utilfredse med plejehjemmets ledelse. Du har dog ikke sendt mig nogen form for dokumentation for denne påstand.

Jeg forstår det også sådan at du ikke anerkender at I har givet plejehjemmet grund til at fastsætte besøgsrestriktioner for dig og din familie. Du har i klagen til mig skrevet at jeres eneste 'brøde' er at familien ikke ville acceptere at din far skulle dø af sult på Tårnby Kommunes plejehjem, at din mand tillod sig at gøre plejhjemslederen opmærksom på mangelfuld og utilstrækkelig medicinadministration af din fars medicin, og at du tillod dig at sætte spørgsmålstegn ved ordineringen af lægemidlet Risperdal til din far.

Tårnby Kommunes beskrivelse af de forholdsregler der blev truffet over for personalet på grund af det dårlige samarbejde med jer, dine observationer og den måde I har formuleret jeres klager på, efterlader et indtryk af at kommunikationen mellem jer og plejehjemmet bestemt ikke har været god. Jeg må anse det for en nærliggende mulighed at I har opfattet flere situationer og samtaler forskelligt. Og så har du, din mand og din datter været uenige med plejehjemmet i stort set alt vedrørende omsorgen, pasningen, plejen og medicineringen af din far. Alene en sådan grundlæggende uenighed må have været en belastning ikke blot for jer, men også for plejhjemspersonalet – måske også for din far.

Det ville ikke være unaturligt hvis den kritik du og din familie løbende har fremsat over for plejehjemmet, og jeres klager til forskellige klagemyndigheder må have været tyngende for plejehjemmets ansatte – selv i den udstrækning kritikken måtte have været berettiget.

Men oplysningerne i sagen giver mig – trods ovennævnte indtryk – ikke noget klart eller entydigt billede af hvad der egentlig er foregået når I har været i kontakt med plejehjemmets personale. Og jeg kan ikke vurdere om du har ret i at de ansatte sagde op fordi de var utilfredse med plejehjemmets ledelse, og ikke på grund af jer. Jeg kan f.eks. heller ikke ud fra de forskellige beskrivelser af (C) og (D)'s samtale med afdelingslederen på plejehjemmet den 29. august 2006 vurdere hvem der muligvis overfusede hvem.

Jeg er således ikke i stand til ved at sammenholde kommunens og dine oplysninger at danne mig en blot nogenlunde sikker opfattelse af hændelsesforløbet, herunder af hvem der har sagt hvad til hvem i hvilke situationer. Jeg er i den forbindelse opmærksom på at du bl.a. i 'Resume Rapport – 2' ret detaljeret har beskrevet en række situationer og forløbet sådan som du ser det; også med oplysninger om samtaler du/I har haft med forskellige ansatte på plejehjemmet. Men da dine oplysninger ikke er bekræftet af plejehjemmet eller kommunen, og da jeg må forstå det sådan at kommunen anskuer hændelsesforløbet i et helt andet lys end jer, kan jeg ikke uden videre lægge dine oplysninger til grund.

Ombudsmandsinstitutionen er ikke egnet til at afklare de bevisspørgsmål denne sag rejser. Det skyldes at ombudsmanden normalt ikke har mulighed for at afhøre vidner i en sag, men behandler klager på et skriftligt grundlag. Det vil ikke være muligt inden for rammerne af en ombudsmandsundersøgelse endeligt at afdække de omstændigheder der har ført til at kommunen besluttede at fastsætte retningslinjer for jeres besøg hos din far.

Hertil kommer at jeg ikke har den nødvendige sygeplejefaglige og lægelige fagkundskab til at tage stilling til om din og din families kritik af plejen og medicineringen af din far er berettiget. Jeg kan således f.eks. ikke vurdere om din far skulle medicineres med Risperdal eller ikke. Jeg kan eksempelvis heller ikke ud fra beskrivelsen i 'Resume Rapport – 2' af din datters besøg hos din far den 6. februar 2008 vurdere om din far gik i knæ fordi han ikke blev behandlet ordentligt på plejehjemmet, eller fordi han var syg og svækket, men i øvrigt velbehandlet.

Jeg har imidlertid mulighed for at forholde mig til hjemmelsspørgsmålet i sagen og til kommunens sagsbehandling i den forbindelse.

Relationen mellem din far og dig, din mand og din datter var omfattet af beskyttelsen i artikel 8, stk. 1, i den europæiske menneskerettighedskonvention. Bestemmelsen omfatter som nævnt både retten til privatliv og familieliv. Relationen mellem forældre og deres voksne børn er normalt ikke omfattet af retten til familieliv i artikel 8, stk. 1. Der kan dog være tilfælde hvor der på grund af den ene af parternes afhængighed af den eller de andre parter alligevel kan

være et familieliv i artikel 8, stk. 1's forstand. I denne sag er spørgsmålet mindre afgørende fordi relationen mellem jer under alle omstændigheder var omfattet af retten til privatliv i artikel 8, stk. 1.

Med hjemmel i anstaltsforholdet kan en kommune fastsætte begrænsninger i adgangen til at besøge en beboer på et af kommunens plejehjem, herunder fastsætte begrænsninger i besøg fra beboerens pårørende. Sådanne besøgsrestriktioner kan f.eks. iværksættes hvis det er nødvendigt for at beskytte personalet og dermed sikre plejehjemmets drift. Kommunen skal inddrage hensynet til beboerens og de pårørendes ret til privatliv og familieliv i vurderingen, altså hensynet til at beboeren og dennes pårørende skal have mulighed for at opretholde kontakten til hinanden. Jeg henviser herved til artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Kommunen skal også afveje hensynet til de ansattes sikkerhed og tryghed, herunder hensynet til plejehjemmets drift, over for hensynet til beboerens og de pårørendes ret til privatliv og familieliv. Hensynet til beboerens og de pårørendes privatliv og familieliv skal indgå som et tungtvejende hensyn i vurderingen af om der skal fastsættes besøgsrestriktioner, og i givet fald hvor omfattende besøgsrestriktionerne skal være. Dette gælder særligt hvis beboerens helbred gør det vanskeligt eller ligefrem umuligt for den pågældende at komme uden for plejehjemmets område.

I den forbindelse skal kommunen vurdere om det er muligt at nå målet ved mindre indgribende midler. Ved vurderingen skal kommunen således inddrage alvorligheden af de hændelser som er baggrunden for at der fastsættes besøgsrestriktioner. Der skal være proportionalitet mellem på den ene side de hændelser der er årsag til indgrebet, og det kommunen ønsker at opnå med indgrebet, og på den anden side indgrebets virkninger for beboeren og de pårørende. Denne proportionalitetsvurdering følger også af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.

Tårnby Kommune har i sin supplerende udtalelse til mig oplyst at kommunen ejer og driver plejehjemmet (P). Din far havde råderet over den plejehjemsbolig han var blevet anvist, og han blev opkrævet betaling for plejehjemspladsen. Der var imidlertid ikke indgået lejekontrakt med din far, og der blev ikke opkrævet indskud ved hans indflytning på plejehjemmet. Om de fysiske rammer på plejehjemmet har kommunen oplyst at din fars bolig var placeret på første sal i midten af en fløj med 11 beboere. Hoveddøren til boligen var placeret ud til et fælles gangareal som beboerne anvender for at komme til egen bolig. Din far havde altan, men der var kun indgang til hans bolig via afdelingen og fællesarealet.

De fysiske rammer gjorde det således nødvendigt for jer som minimum at passere fællesarealet for at kunne besøge din far.

Hvis de fysiske rammer havde gjort det muligt for jer at besøge din far uden først at skulle igennem plejehjemmets fællesareal, skulle dette forhold være inddraget i kommunens afvejning. Og det kunne eventuelt have ført til at retningslinjerne kunne have fået et delvist andet indhold.

Tårnby Kommune har over for mig oplyst at fastsættelse af retningslinjerne i jeres sag har taget udgangspunkt i sikkerheden og beskyttelsen af personalet (og dermed plejehjemmets drift) på den ene side og i hensynet til en fortsat kontakt mellem familien og din far på den anden side. Kommunen har således foretaget en konkret afvejning af indgrebets virkning over for jer i forhold til hensynet til personalet.

Ved vurderingen af afvejningen af de modstridende hensyn i denne sag mener jeg at også hensynet til medarbejdernes sikkerhed og tryghed er af væsentlig betydning.

De fastsatte retningslinjer for jeres besøg indebar at I måtte besøge din far en time midt på eftermiddagen fem af ugens dage og en time sidst på eftermiddagen de andre to af ugens dage. Retningslinjerne gav jer således fortsat mulighed for *principielt* dagligt at have kontakt med din far og følge med i udviklingen af hans tilstand. Men det fremgår ikke af sagen hvilket sagligt grundlag der var for at besøgene skulle ligge på netop de tidspunkter. Retningslinjerne forhindrede jer ikke i at tage kontakt til plejehjemmet hvis I ønskede forhold omkring din far drøftet. I skulle dog rette henvendelse til enten førsteassistenten eller plejehjemslederen. I var heller ikke forhindrede i at komme til møde på plejehjemmet. Der skulle dog være en forudgående aftale og en ansat fra kommunens sundhedsforvaltning til stede.

I betragtning af kommunens oplysninger om de tiltag kommunen iværksatte i forhold til de ansatte, sammenholdt med det indtryk jeg – trods alt – har af jeres forhold til plejehjemmets ledelse og ansatte, mener jeg at kunne lægge til grund at der var et modsætningsforhold og et højt konfliktniveau mellem jer på den ene side og plejehjemmets ansatte på den anden. Jeg mener også at kunne lægge til grund at de ansatte på plejehjemmet følte sig mistænkeliggjort og udsat for beskyldninger fra jer som de ofte ikke mente var rimelige. Jeg har derfor forståelse for at kommunen af hensyn til personalet mente at jeres adgang til at besøge plejehjemmet måtte begrænses.

Ud fra mit indtryk af problemets omfang for plejehjemspersonalet forekommer det ikke uproportionalt at kommunen begrænsede jeres besøgsmuligheder kvantitativt så I kun havde mulighed for at besøge din far en time dagligt.

Men Tårnby Kommune har ikke redegjort for hvilke saglige grunde der måtte være til at lægge besøgstiderne netop fra kl. 14-15 fem af ugens dage og fra

kl. 16-17 to af ugens dage. Der er ingen oplysninger om dette i det materiale jeg har modtaget fra kommunen. Omvendt kan jeg heller ikke se at I skulle have bedt kommunen om en konkret ændring af tidspunkterne. Der er ingen oplysninger fra jer i sagen om hvilke tidspunkter der eventuelt passede jer bedre. I dit brev af 14. marts 2008 til kommunen har du blot blankt afvist at respektere besøgstiderne.

Det er således vanskeligt for mig at vurdere om besøgsrestriktionernes tidsmæssige placering midt på eftermiddagen/sidst på eftermiddagen var proportional med det saglige formål kommunen havde med restriktionerne; jeg kender ikke kommunens eller plejehjemmets bevæggrunde for at lægge besøgene på disse tidspunkter, og jeg ved ikke om disse tidspunkter var mere ubelejlige for jer end andre tidspunkter på døgnet. I dit brev af 2. juli 2008 til mig har du oplyst at din mand og din datter begge arbejder i treholdsskift.

Med andre ord er jeg ud fra oplysningerne i sagen og kommunens sparsomme dokumentation tøvende over for uden videre at anse besøgsrestriktionernes tidsmæssige placering for at stå i rimeligt forhold til formålet med restriktionerne. Jeg mener således på baggrund af dokumentationen fra kommunens side i sagen at det er tvivlsomt om indgrebet i denne henseende kunne anses for legitimeret efter artikel 8, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg må således på det foreliggende grundlag anse det for usikkert om Tårnby Kommunes retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet, er i overensstemmelse med artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for nu hvor din far er afgået ved døden og retningslinjerne ikke længere er aktuelle, at afgive en henstilling til kommunen vedrørende dette spørgsmål, og jeg foretager mig herefter ikke mere vedrørende denne del af sagen.

5. Kommunens sagsbehandling

a. Afgørelse

Tårnby Kommune har i udtalelserne til mig anført at udarbejdelse af retningslinjer for borgernes adfærd på kommunens institutioner ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand.

En forvaltningsakt er kendetegnet ved at være en myndigheds beslutning i forhold til en bestemt adressat eller afgrænset kreds af adressater der ensidigt fastsætter hvad der er eller skal være ret i et konkret foreliggende tilfælde. Om begrebet forvaltningsakt henviser jeg til bl.a. Karsten Revsbech mfl.,

Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 91 ff. En forvaltningsakt anses normalt for at være en forvaltningsretlig afgørelse.

Afgørelsesbegrebet er dog i visse henseender videre end den traditionelle opfattelse af hvad der er en forvaltningsakt. I særlige tilfælde kan en beslutning være af så væsentlig betydning at den – uanset at den ikke er en egentlig forvaltningsakt – må anses for en afgørelse i forvaltningslovens forstand, jf. Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 37 ff; se også til eksempel Højesterets domme optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 422/1, og Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 636.

I sagen som er gengivet i Folketingets Ombudsmands beretning for 2004, s. 498 ff*, udtalte jeg at en beslutning om at nægte en borger adgang til personligt fremmøde på sit hjemlands ambassade måtte anses for at være en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det gjaldt også selvom beslutningen ikke afskar borgeren fra at blive betjent på anden måde af ambassaden.

Ved vurderingen af om beslutningen måtte antages at falde ind under afgørelsesbegrebet i forvaltningsloven, lagde jeg vægt på indgrebets væsentlighed.

Jeg har endvidere i 2010 udtalt mig om afgørelsesbegrebet i to sager som er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside (www.ombudsmanden.dk). I den ene sag (2010 20-2) traf en kommune beslutning om at en borger ikke måtte kontakte kommunens familie- og arbejdsmarkedsforvaltning telefonisk og at borgeren ikke måtte møde personligt op uden forudgående aftale. Forbuddet gjaldt kun når borgeren kontaktede kommunen i forbindelse med ægtefællens sag. I den sag udtalte jeg at kommunens beslutning ikke var en afgørelse i forvaltningslovens forstand. I den anden sag (2010 20-3) besluttede en kommune at en borger ikke måtte møde personligt op på rådhuset foreløbig i 3 år. I den sag udtalte jeg, i lyset af indgrebets væsentlige betydning for den pågældende, at kommunens beslutning var en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Jeg er enig med Tårnby Kommune i at fastsættelse af generelle regler om forholdene for brugerne af de institutioner som henhører under kommunen, indgår som en integreret del af driften af disse institutioner. Det kan f.eks. være generelle regler om åbningstider, besøgstider, muligheder for kontakt til personalet, brugernes adfærd (f.eks. respekt for diskretionslinjer ved besøgs-skranker, krav om stille adfærd i læsesale osv.).

Heroverfor står Tårnby Kommunes konkrete og individuelle retningslinjer for jeres besøg på plejehjemmet. Kommunen fastsatte ensidigt rammerne for jeres muligheder for at kontakte din far mens han var på plejehjemmet. Beslutningen greb ind i og begrænsede jeres muligheder for at være sammen som familie i din fars sidste levetid. Det at blive begrænset på en sådan måde

er efter min opfattelse generelt af så indgribende betydning at beslutningen må anses for at være en afgørelse.

Dette skal også sammenholdes med at udgangspunktet ifølge pjecen fra Tårnby Kommune 'At flytte på plejehjem – en orientering til Dem og Deres pårørende' er at der i øvrigt er fri besøgstid for pårørende til beboerne på plejehjemmet (P) og fri adgang til at kontakte personalet.

Derfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning af 28. marts 2008 om at fastsætte retningslinjer for dig, din mand og din datter når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P), er en afgørelse i forvaltningslovens forstand med deraf følgende krav til sagsbehandlingen. Jeg er således ikke enig med Tårnby Kommune i at de konkrete retningslinjer der blev fastsat for jer, 'naturligvis ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand'.

b. Partshøring

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) indeholder i § 19, stk. 1, følgende bestemmelse om partshøring:

'§ 19. Kan en part i en sag ikke antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet denne lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Det gælder dog kun, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende part og er af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Myndigheden kan fastsætte en frist for afgivelsen af den nævnte udtalelse.'

Bestemmelsen indebærer at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med at en myndighed er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske omstændigheder, og hvis disse oplysninger er til ugunst for parten og af væsentlig betydning for sagens afgørelse, må myndigheden ikke træffe afgørelse i sagen før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet vedkommende lejlighed til at komme med en udtalelse. Forvaltningslovens regler om partshøring giver parten mulighed for at kommentere, korrigere og supplere myndighedens oplysningsgrundlag inden der træffes afgørelse. Reglerne har til formål at skabe garanti for at afgørelsen behandles mere grundigt og alsidigt.

Tårnby Kommune tilkendegav i brev af 3. marts 2008 at der ville blive fastsat retningslinjer for dig, din mand og din datter når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P). Kommunen præciserede hvad de påtænkte retningslinjer nærmere gik ud på, og bad om dine eventuelle bemærkninger inden den 16. marts 2008.

Men kommunens brev af 3. marts 2008 indeholder ingen oplysninger om de faktiske omstændigheder som dannede grundlag for de påtænkte retningslinjer. I blev således ikke partshørt over disse faktiske omstændigheder.

Det er min opfattelse at kommunen efter forvaltningslovens § 19 inden afgørelsen blev truffet, havde pligt til at partshøre dig, din mand og din datter over de oplysninger om sagens faktiske omstændigheder som dannede grundlag for kommunens afgørelse om at fastsætte retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P). Jeg mener det er meget beklageligt at kommunen undlod at partshøre jer i overensstemmelse med forvaltningslovens § 19 inden den traf afgørelse i sagen.

c. Notatpligt m.v.

§ 6, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen (lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

'§ 6. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, skal en myndighed, der mundtligt modtager oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller som på anden måde er bekendt med sådanne oplysninger, gøre notat om indholdet af oplysningerne. Det gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.'

Som nævnt ovenfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning om at fastsætte retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P), er en afgørelse. Dermed er sagen omfattet af reglerne om notatpligt i offentlighedslovens § 6.

Pligten ifølge § 6 til at gøre notat omfatter kun oplysninger 'der er af betydning for sagens afgørelse'.

Jeg har gennemgået Tårnby Kommunes sagsakter som jeg modtog fra kommunen den 19. januar 2010. Akterne indeholder ingen dokumenter i form af notater udarbejdet af plejehjemmet med beskrivelse af episoder mellem jer og personalet hvor personalet følte sig forulempet. Materialet indeholder heller ingen dokumenter i form af notater udarbejdet af Tårnby Kommunes sundhedsforvaltning om mundtligt (f.eks. telefonisk) modtagne oplysninger fra plejehjemmet om forhold vedrørende jer og jeres adfærd over for de ansatte på plejehjemmet.

Jeg kan dog ud fra de bilag du har sendt mig, udlede at plejehjemmet (P) foretog daglige noteringer om plejen af din far, om hans tilstand og om øvrige forhold vedrørende din far. Og du har også sendt mig notater og breve mv. fra plejehjemmet som er sendt til kommunen, om de samarbejdsproblemer der var med jer. Jeg kan imidlertid ikke med sikkerhed lægge til grund at disse

oplysninger er indgået i kommunens (forvaltningens) sag om besøgsrestriktioner i forhold til jer. Kommunen har nemlig ikke på noget tidspunkt – heller ikke i høringssvarene til mig – henvist til disse oplysninger eller sendt mig denne dokumentation. Heller ikke da jeg den 13. januar 2009 og på ny den 3. november 2009 bad kommunen om at låne sagens akter.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på at kommunen ikke har anset sagen for at være en afgørelsessag. Men også sager der ikke er afgørelsessager, skal oplyses og dokumenteres. Jeg henviser herved til Offentlighedskommissionens betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven som blev afgivet i november 2009. I betænkningen har kommissionen gennemgået den gældende retstilstand på området. Jeg henviser særligt til afsnittet 'Notatpligt efter en ulovbestemt forvaltningsretlig grundsætning', bind 1, kapitel 13, pkt. 4, s. 412 ff. Jeg henviser også til den sag som er offentliggjort på Folketingets Ombudsmands hjemmeside som sag 2010 4-1. I den sag er betænkningens afsnit om notatpligt indgående behandlet.

Det kan være tvivlsomt hvornår oplysninger der fremkommer på et indledende stadium af en sag, bliver omfattet af eller falder uden for notatpligten. Det skyldes at det på dette indledende stadium kan være usikkert om forholdet udvikler sig til at blive en sag hvori der skal træffes afgørelse.

Men kommunen har i brevet til dig af 5. maj 2008 for så vidt angår arbejdsmiljøet, oplyst at en medarbejder var blevet overført til anden afdeling på plejehjemmet, og to medarbejdere havde opsagt deres stilling på grund af det psykiske pres i forbindelse med samarbejdet med jer. Kommunen har også oplyst at der var givet psykologhjælp, supervision og ekstra ressourcer til afdelingen. Kommunen oplyste desuden at man – forstår jeg – fra plejehjemsledelsens side havde sagt til flere af afdelingens medarbejdere at de ikke skulle være nervøse for det var plejehjemslederen I var vrede på.

Alle disse tiltag har kommunen iværksat på baggrund af en række konkrete hændelser og episoder hvor I har været involveret, og hvor plejehjemspersonalet har følt sig forulempet.

Jeg går ud fra at kommunen har anvendt disse hændelsesforløb og episoder som en del af grundlaget for afgørelsen.

Derfor mener jeg det er kritisabelt at Tårnby Kommune ikke har sørget for at dokumentere sagen så der blev klarhed over hvilket faktisk grundlag afgørelsen er truffet på, og hvad der efter kommunens opfattelse egentlig gik forud for kommunens beslutning om besøgsrestriktionerne.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for nu hvor din far er afdød ved døden, og retningslinjerne ikke længere er aktuelle, at henstille at kommunen foranlediger yderligere dokumentation udarbejdet eller inddraget i sagen.

d. Begrundelse

Om myndigheders pligt til at begrunde afgørelser fremgår følgende af forvaltningsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007:

'§ 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.

...

Kravet om en begrundelse er også omtalt i vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven. Af punkt 132-134 i vejledningen fremgår det bl.a. at en begrundelse skal fremtræde som en forklaring på hvorfor afgørelsen har fået det pågældende indhold. Hvis afgørelsen beror på et skøn, skal begrundelsen også angive de hovedhensyn der har været bestemmende for skønsudøvelsen. Begrundelsen skal desuden om fornødent indeholde en kort redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som har været tillagt væsentlig betydning for afgørelsen.

Indholdet af pligten til at begrunde skriftlige afgørelser er behandlet indgående i den juridiske litteratur. Jeg kan f.eks. henvise til Steen Rønsholdt, Forvaltningsret – Retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 2. udgave (2006), s. 146 ff, Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech, Forvaltningsret – Sagsbehandling, 6. udgave (2007), s. 348 ff, Hans Gammeltoft-Hansen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 556 ff, og Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 3. udgave (2010), s. 233 ff.

Som nævnt ovenfor mener jeg at Tårnby Kommunes beslutning om at fastsætte retningslinjer for jer når I skulle besøge din far på plejehjemmet (P), er

en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Derfor havde kommunen pligt til at anføre en samtidig begrundelse.

Henvisning til retsregler

Kommunen henviste i brevet af 28. marts 2008 som grundlag for fastsættelsen af retningslinjerne til 'personalets arbejdsmiljø'.

Denne henvisning er objektivt set fejlagtig. Jeg henviser i den forbindelse til det jeg har anført ovenfor under afsnit 1 om hjemmelsspørgsmålet, s. 2 f.

Imidlertid må jeg lægge til grund at henvisningen udtrykker kommunens opfattelse af hjemmelsgrundlaget. Derfor er denne del af kommunens begrundelse subjektivt rigtig – selv om den altså er objektivt forkert. Henvisningen er således ikke i strid med forvaltningslovens § 24, stk. 1. Formålet med denne bestemmelse er at myndighederne skal angive det hjemmelsgrundlag de selv mener de har, og hvis en myndighed – som i denne sag – har en forkert opfattelse af hjemmelsgrundlaget i sagen, vil dette komme til udtryk i begrundelsen for afgørelsen.

Angivelse af hovedhensyn

Ud over at henvise til 'personalets arbejdsmiljø' gav kommunen ingen begrundelse for hvorfor retningslinjerne var fastsat, og hvorfor de havde fået netop det indhold.

Kommunen svarede heller ikke på dine spørgsmål i brevet af 14. marts 2008 om på hvilken måde I påvirkede arbejdsmiljøet for plejehjemmets ansatte.

Kommunen uddybede afgørelsen i brevet af 5. maj 2008. Kommunen anførte bl.a. følgende:

'Til Deres forespørgsel om arbejdsmiljøet skal angives, at 1 medarbejder er overført til anden afdeling på plejehjemmet og 2 medarbejdere har opsagt deres stilling og hertil oplyst, at det er på grund af det psykiske pres i forbindelse med samarbejdet med Dem vedrørende Deres fader. Det skal oplyses, at der til afdelingen er givet psykologhjælp, supervision og ekstra ressourcer. Der er blandt andet udtalt til flere af afdelingens medarbejdere, at de ikke skulle være nervøse, for det er lederen man går efter.'

Advokat (...) bad i brev af 2. juni 2008 på dine vegne om en begrundelse for fastsættelsen af retningslinjerne. Denne anmodning svarede kommunen ikke på i sit brev af 10. juni 2008 til advokaten.

Tårnby Kommune har ikke senere uddybet begrundelsen for fastsættelsen af retningslinjerne.

Tårnby Kommunes begrundelse for afgørelsen om fastsættelse af retningslinjer for jer når I skulle besøge din far, henviser kun i overordnede vendinger til personalets arbejdsmiljø og til de ansattes sikkerhed og beskyttelse og dermed driften af plejehjemmet. Kommunen har ikke konkret angivet på hvilken måde du, din mand og din datter har påvirket arbejdsforholdene for de ansatte på plejehjemmet.

Det er min opfattelse at begrundelsen for Tårnby Kommunes afgørelse burde have indeholdt en nærmere redegørelse for hvilken specifik adfærd hos henholdsvis dig, din mand og din datter der påvirkede arbejdsmiljøet og de ansattes sikkerhed. Begrundelsen burde således have været individualiseret i forhold til dig, din mand og din datter så det fremgik specifikt hvorfor din adfærd begrundede fastsættelse af retningslinjer, hvorfor din mands adfærd begrundede fastsættelse af retningslinjer, og hvorfor din datters adfærd begrundede fastsættelse af retningslinjer.

Afgørelsen burde også have indeholdt en nærmere forklaring på hvorfor retningslinjerne havde fået det indhold, herunder en forklaring på hvorfor I kun måtte henvende sig til udvalgte medarbejdere på plejehjemmet, og hvorfor der skulle være en medarbejder fra kommunens sundhedsforvaltning til stede under møder med jer. Afgørelsen burde efter min opfattelse også have indeholdt en forklaring på hvorfor jeres besøgstider var begrænset kvantitativt som de var, og hvorfor de netop var sat til om eftermiddagen mellem kl. 14 og kl. 15 alle ugens dage med undtagelse af tirsdag og torsdag hvor de var sat til mellem kl. 16 og kl. 17.

Jeg henviser herved til forvaltningslovens § 24, stk. 1, 2. punktum.

Redegørelse for sagens faktiske omstændigheder

Begrundelsen indeholder ikke en redegørelse fra kommunens side om hvad der rent faktisk var foregået når I var i kontakt med personalet på plejehjemmet, og som var af en sådan karakter at der var grundlag for at indskrænke jeres besøg hos din far.

Kommunens begrundelse burde efter min opfattelse have indeholdt en redegørelse for de oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder som var tillagt væsentlig betydning for afgørelsen. Denne redegørelse kunne eventuelt have indeholdt eller være ledsaget af eksempler på konkrete episoder hvor der opstod konflikt mellem jer og personalet. Jeg henviser herved til forvaltningslovens § 24, stk. 2.

Jeg mener herefter at Tårnby Kommunes begrundelse for afgørelsen er klart utilstrækkelig, jf. § 24 i forvaltningsloven. Jeg mener dette forhold er kritisabelt.

Jeg har imidlertid ikke grundlag for nu hvor din far er afgået ved døden, og retningslinjerne ikke længere er aktuelle, at henstille at kommunen giver dig en begrundelse for afgørelsen der opfylder kravene i § 24 i forvaltningsloven.

6. Sammenfatning

Sammenfattende er det min opfattelse at Tårnby Kommunes behandling af sagen er meget kritisabel.

Jeg har imidlertid ikke afgivet nogen henstilling til kommunen. Det er fordi din far er afgået ved døden, og retningslinjerne ikke længere er aktuelle.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.”

Sagsfremstilling

A's far, B, som blev født i 1925, flyttede ind på plejehjemmet P den 12. maj 2005 fra eget hjem. Det fremgår af plejehjemmets notat af 8. november 2006 at B på indflytningstidspunktet manglede initiativ til at spise og drikke og til at varetage egenomsorg og personlig pleje. Han vejede 47 kg ved indflytningen.

Tårnby Kommune har lavet en pjeces "At flytte på plejehjem – en orientering til Dem og Deres pårørende" som bl.a. omfatter plejehjemmet P. Det fremgår bl.a. af pjecen at beboeren selv bestemmer hvornår og hvor ofte familie og venner må komme på besøg. Jeg forstår også pjecen sådan at pårørende er velkomne til at rette henvendelse til personalet om beboerens forhold.

Der opstod relativt hurtigt uenighed mellem plejehjemmet på den ene side og A, A's mand, C, og A's datter, D, på den anden side bl.a. om hvordan B skulle plejes og medicineres.

Den 16. oktober 2006 blev B skærmet fra de andre beboere på plejehjemmet for at forhindre konfrontationer med de øvrige beboere.

A klagede den 9. januar 2007 til Tårnby Kommune over skærmningen. A mente at der var tale om ulovlig frihedsberøvelse, og at skærmningen af B reelt var en tilbageholdelse i boligen i henhold til servicelovens § 127, stk. 1. Der er mulighed for umiddelbart at få prøvet en tilbageholdelse i boligen efter servicelovens § 127 ved domstolene. Denne mulighed eksisterer ikke hvis der er tale om skærmning efter servicelovens § 126. A mente ikke B var omfattet af den personkreds der kan blive skærmet efter serviceloven. Der skal være tale om personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne (efter servicelovens § 124, stk. 2). A gjorde i den forbindelse gældende at B ikke havde fået stillet diagnosen demens.

Da kommunen ikke gav A medhold i hendes klage, klagede A den 25. juni 2007 til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Hovedstaden. Nævnet traf den 30. november 2007 afgørelse om at skærmningen af B var omfattet af servicelovens § 126. Ankestyrelsen nåede til samme resultat i afgørelse af 21. april 2008. Ankestyrelsen skrev at B havde en udadreagerende adfærd, og at han ifølge sagens oplysninger gik ind i andres værelser, udsatte andre for fysisk overlast og begrænsede andre menneskers fri færden.

Både kommunen, det sociale nævn og Ankestyrelsen mente at B var omfattet af personkredsen i § 124, stk. 2 – altså havde betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne.

A bad derefter Ankestyrelsen om at sagen blev indbragt for retten til prøvelse af spørgsmålet om hvorvidt indgrebet i B's selvbestemmelsesret rettelig burde

behandles efter servicelovens § 127 om tilbageholdelse i boligen. Det afslog Ankestyrelsen i brev af 3. juni 2008 under henvisning til at skærmningen af B var omfattet af § 126.

A klagede herefter igen til Ankestyrelsen som den 17. december 2008 afslog at genoptage sagen. Derefter klagede A igen til Ankestyrelsen, som i brev af 22. januar 2009 henviste til sin afgørelse af 17. december 2008.

A klagede også til mig over skærmningen af B. Jeg henviser til mit brev til A af 5. februar 2009 (...) hvor jeg meddelte hende at jeg havde besluttet ikke at undersøge sagen yderligere fordi der ikke var udsigt til at jeg ville kunne kritisere Ankestyrelsens afgørelser i sagen.

Plejhjemslederen udarbejdede et notat af 8. november 2006 til Tårnby Kommune om B i anledning af endnu en klage fra A til Tårnby Kommunes borgmester. I notatet står bl.a. følgende:

"Den 23. juni 2006 møder svigersøn (C) og barnebarn (D) op på mit kontor med en klage over mangelfuld og utilstrækkelig medicinadministration. De havde fundet mange dosispakker i (B)'s skab på badeværelset som ikke var givet. De havde ikke talt med personalet i afdelingen inden klagen blev afleveret.

Klagen var fuldt ud berettiget og jeg iværksatte en undersøgelse af problemet. Samtidig lavede vi en fuldstændig egenkontrol af alle beboeres medicin, hvor der blev rettet op på de fejl der var. Efterfølgende skriver (D) i brev af 6. august 2006, at de gennem flere måneder havde været opmærksomme på, at der i skabet på badeværelset lå dosispakker med medicin, der ikke var givet. At familien vælger at fortie deres viden i flere måneder, er jeg meget undrende overfor: Jeg kan ikke forstå hvad deres motiv er til at forholde mig den viden, som den ansvarlige leder.

I brevet af 6. august 2006 fra (D), hvori hun oplyser, at de var vidende om [at] dosispakkerne lå i skabet i flere måneder før de fremkom med klagen, samt at årsagen til at de nu turde stå frem var, at de havde læst at afdelingsleder (...) rejste. I brevet fremkommer (D) med flere anklager mod [afdelingslederen] og det øvrige personale.

Anklager og udsagn som ikke kan genkendes af personalet eller af undertegnede. [Afdelingslederen] var en dygtig og ansvarlig leder som lagde stor vægt på det gode samarbejde.

Den 8. august 2006 skriver psykiater (...) i (B)'s kardex:

'Pt's demens er forværret, hvilket påvirker adfærd og tale, som er helt irrelevant. Pt's aggressive adfærd kunne dæmpes med en lille dosis anti-psykotika, men familien er indtil videre afvisende herfor. For såvel pt's som for personalets skyld vil det ellers være rimeligt at prøve.'

Den 20. august 2006 skriver psykiater (...) i kardex:

'Blodprøver desværre ikke taget, da pt. afviste laboranten. Patienten er initialt venlig, men skifter hurtigt i humør. Bliver uden foranledning vred. Kontakten er på patientens præmisser. Er tidvis sorttalende, svarer indimellem helt irrelevant. Tror, at man ryger karameller og at lightere kan bruges til andet end at tænde ild med.'

Den foreslåede behandling er ikke iværksat, da det ikke er lykkedes at finde et tidspunkt hvor familien kunne deltage i den psykiatriske konsultation, hvilket er en forudsætning for en evt. medicinering af (B).

Den 29. august 2006. Familien overfusede den nyansatte afdelingsleder (...) over en behandling med antibiotika, som de mente var forkert. Efter samtale med lægen viste det sig, at (...) havde handlet fuldstændig korrekt. Familien har ikke siden kommenteret sagen. [Afdelingslederen] var meget rystet efter (det første) mødet med familien.

...

Den 22. september 2006 skulle der have været møde med datter og barnebarn. Familien udsatte datoen.

Den 28. september 2006 fremsender vi en indbydelse til en samtale. Indbydelsen indeholder forslag til tre mødedatoer. Den 10. oktober 2006 afholdes mødet. I mødet deltog (B)'s to døtre (A) og (...), barnebarn (D), afdelingsleder (...), 1. ass. (...) og plejehjemsleder (...). Indkaldelse vedlagt. Formålet med mødet var

- at drøfte de problemer vi oplevede der var/er i bomiljøet på afd. (...) samt forslag til evt. løsninger.
- at få et klart svar – enten ja eller nej – til den behandling psykiateren havde foreslået.

Mødet var fra starten præget af en anklagende tone og en udpræget mistillid til stort set alt hvad vi fremførte.

Familien giver gentagne gange udtryk for, at de mener, at det er personalet der fremprovokerer (B)'s aggressivitet ved ikke at være venlige nok og anerkender ikke, at der er et problem.

...

(B)'s vægt er i dag på 62,5 kg, hvilket bl.a. skyldes, at personalet er meget opmærksomt på at tilbyde (B) mad og drikkevarer, selvom han måske lige har afslået dette.

...

Til de beskyldninger og konklusioner m.v. (A) fremkommer med i sine uddybende oplysninger til borgmesteren, kan jeg oplyse, at de ikke afspejler de holdninger og den indsats personalet gør i hverdagen. Jeg ser og hører dagligt, hvad personalet og ledere yder for, at (B) og de øvrige beboeres hverdag forløber på bedst mulig måde.

Psykisk arbejdsmiljø på afdeling (...)

Det psykiske arbejdsmiljø blandt personale og ledere på afd. (...) er meget præget af den konstante kritik og mistillid der udvises fra familien. Personalet er meget utrygge og ønsker ikke at være alene med familien.

Plejhjemsassistent (...) som i øjeblikket er kontaktperson har meddelt, at hun ikke magter opgaven længere og føler familiens anklager som en personlig hetz. [Plejhjemsassistenten] er en dygtig og ansvarlig medarbejder, der udfører pleje- og omsorgsopgaver på et fagligt højt niveau med stor indlevelse og forståelse for den enkelte beboer inkl. (B).

De øvrige personaler på 1. sal har tilkendegivet, at de ikke magter at påtage sig opgaven som kontaktperson. De udtrykker angst og utryghed ved samarbejdet med familien.

Problemet er drøftet i sikkerhedsgruppen og vi har besluttet at:

- man fremover er, så vidt det er muligt, altid to personer, når familien (...) er til stede.
- (B) har ikke længere en fast kontaktperson. Opgaven varetages af afdelingsleder og 1. ass.
- den daglige pleje fortsat udføres af plejepersonalet på 1. sal.
- ved henvendelse fra familien (...) henviser plejepersonalet til afdelingsleder og 1. ass.

Afdelingsleder (...) og 1. ass. (...) udtrykker også stor bekymring og utryghed over samarbejdet med familien. Begge udtrykker også stor bekymring for bomiljøet på 1. sal og en begrundet angst for de andre beboeres sikkerhed.

Som ansvarlig leder for plejehjemmet nærer jeg stor bekymring for det fremtidige samarbejde med familien (...). Jeg tror ikke længere på, at vi kan drøfte de problemer der er omkring (B) med familien (...) m.h.p. at få en positiv og konstruktiv løsning af de problemer der er omkring (B) og bomiljøet på 1. sal.

Familiens evne til at misfortolke alt hvad der gøres og siges på en meget negativ og personlig måde og de beskyldninger de fremkommer med, mener jeg udtrykker en grundlæggende mistillid til os, som ikke er berettiget.

Der har været begået fejl fra vores side, hvilket vi også har beklaget, men grundlæggende udføres der en god og kærlig pleje til alle vores beboere af et dygtigt og engageret personale.

Vi ville meget gerne have et konstruktivt og godt samarbejde omkring (B), men jeg tror desværre ikke længere på, at der er en mulighed for dette.

Jeg vil derfor anbefale, at (B) og hans familie får tilbud om at flytte til et andet plejehjem.”

C kommenterede notatet af 8. november 2006 fra plejhjemslederen i et brev af 9. januar 2007 stilet til Tårnby Kommune. Han skrev følgende:

”Som svigersøn til (B) har jeg fulgt sagen på tættest hold. Jeg har derfor også læst plejhjemsleder (...)’s beretning af den 8. november 2006.

Jeg må på det kraftigste tage afstand fra **plejhjemsleder (...)’s usande og grove beskyldninger mod familien (min datter og jeg)**, idet hun i sin beretning jf. ad den 29. august 2006 anfører: *’Familien overfusede den nyansatte afdelingsleder (...) over en behandling ...’ osv.*

Den sande historie er følgende:

I uge 32/2006 fik min svigerfar, formentlig for 3. gang, konstateret lungebetændelse. Han blev derfor lægeordineret en bredspektret antibiotikakur **over 7 dage** ved brug af i alt **14 indkøbte tabletter**.

Familien konstaterede under ’kuren’, at der ikke var overensstemmelse mellem tabletantallet og kurens varighed. *(Det viste sig senere at lægen, fra sin egen medicinbeholdning, havde givet min svigerfar yderligere 2 tabletter).*

Under henvisning til flere tidligere oplevelser omkring plejehjemmets mangelfulde og utilstrækkelige medicinadministration, rettede min datter og jeg den 29. august 2006 straks personlig henvendelse til afdelingsleder (...).

Vi var på plejehjemmet i forvejen i forbindelse med besøg hos min svigerfar.

[Afdelingslederen] kunne ikke på det pågældende tidspunkt give nogen forklaring på uoverensstemmelsen mellem antallet af tabletter og behandlingsdage.

Hun blev straks aggressiv og grov i [sin] væremåde. Bl.a. udtalte [afdelingslederen], der er sygeplejerske: *'at det kun var petitesser om plejehjemsbeboerne fik deres medicin og om antallet af tabletter stemte overens med lægens ordination.'*

Denne holdning chokerede min datter, der selv er sygeplejerske, så meget, at hun begyndte at græde.

Det var ved denne samtale med [afdelingslederen] at vi udbad os aktindsigt.

Der var tydeligvis noget helt rivende galt, hvilket vi også efterfølgende har konstateret.

Torsdag den 7. september 2006 ringede [afdelingslederen] til mig for at give min datter besked om, at et aftalt møde på plejehjemmet var flyttet fra den 12. til den 14. september s.å.

I den efterfølgende del af samtalen **beklagede [afdelingslederen] sin opførsel over for os ved mødet den 29. august s.å.**

[Afdelingslederen] **undskyldte dette med, at hun havde været meget stresset og ophængt den pågældende dag.**

Jeg betragtede herefter denne episode som ude af verden.

Hele samtalen forløb i en venlig tone. Vi talte også om, hvorfor plejehjemmet ikke gjorde brug af (B)'s familie/pårørende som et aktiv.

Jeg tilbød mig også som frivillig hjælper/chauffør, hvis plejehjemmet skulle have brug for en sådan evt. i forbindelse med 'udflugter' m.m.

Uden at prale vil jeg anse hele (B)'s familie som ressourcestærke i forhold til afdelingens øvrige pårørende.

Vi har også tætte familierelationer, hvilket tilsammen beklageligvis ikke falder i 'god jord' hos plejhjemsleder (...).

Dette fremgår også i plejhjemslederens tåbelige anbefaling om, 'at (B) og hans familie får tilbud om at flytte til et andet plejehjem', hvilket mere må opfattes som en falliterklæring fra plejhjemslederens side.

Jeg må derfor igen tage skarpt afstand fra **plejhjemsleder (...)'s usandte anklage rettet mod mig og min datter**, og de andre usandheder der også præger en del af hendes beretning i øvrigt.

Det er meget svært at få øje på fagpersonen, plejhjemsleder (...), i hendes fremsendte beretning."

Afdelingslederen fremsatte følgende synspunkter i anledning af C's brev af 9. januar 2007:

"Den 1. august 2006 blev jeg ansat som afdelingsleder på Plejehjemmet (P). Kort tid efter min ansættelse gør min leder (...) mig opmærksom på en klage, som familien (...) har indgivet over min forgænger (...). I [plejhjemslederens] svar på klagen opfordres familien til at tage kontakt til den ny afdelingsleder undertegnede med henblik på at få et møde aftalt. Jeg afventer familiens henvendelse, men modtager aldrig nogen opfordring fra familien om et møde.

Den 17. august 2006 sættes (B) i behandling med T. Amoxillin for en lungebetændelse. Under behandlingen gør den ansvarshavende so.suassistent (...) mig opmærksom på, at familien mener, at der er noget, der ikke er korrekt ved penicillin behandlingen. Jeg undersøger sagen og finder alt i orden, hvilket jeg skriver i (B)'s kontaktbog. Den 29. august, tre uger efter min ansættelse i afdelingen, henvender (C) og hans datter (D) sig til mig på mit kontor. (C) mener, at jeg har givet to tabletter Amoxillin for meget til hans svigerfar. Tonen overfor mig var utrolig skrap og anklagende. Jeg fandt henvendelsen meget ubehagelig og slet ikke i proportion med hvad det var for en fejl, som familien mente, jeg havde begået. Jeg fortalte (C) og datter, at jeg fandt deres facon ubehagelig og, at [jeg] mente ikke, at der var begået nogen fejl. Desuden fandt jeg, at hovedsagen var, at (B) var korrekt diagnosticeret, var blevet sat i behandling og nu var kureret for sin lungebetændelse. Efterfølgende kontaktede jeg (B)'s læge (...), for at få konstateret om der var begået nogle fejl. [Lægen] fortalte, at behandlingen var givet helt korrekt og med det korrekte antal tabletter. Familien skifter kort efter læge og (B) har nu (...)

som læge. Da jeg fandt (C)'s anklager mod mig for meget graverende, foreslår jeg et møde mellem familien, [plejehjemslederen] og jeg. I fællesskab aftaler vi en dato, nemlig den 22. september. Dette møde bliver aldrig til noget, idet familien aflyser datoen. Der kommer ikke noget møde i stand før [plejehjemslederen] sender brev med forslag om tre nye mødedatoer.

Jeg har i 20 år arbejdet som både syge- og sundhedsplejerske i mange forskellige arbejdssammenhænge. Jeg er vant til at blive behandlet med respekt for min faglige kunnen og med tillid til at jeg vil gøre mit bedste for barnet/patienten/beboeren. I mødet med (...)familien oplevede jeg en mistillid og disrespekt, som jeg ikke tidligere i mit virke har oplevet. Og som [fik] mig til at tvivle på, om ældreplejen også er det sted jeg har lyst til at lægge mit fremtidige virke.

At uden forudgående samtale blive beskyldt for at fejlmedicinere, finder jeg krænkende. Den måde jeg blev mødt på var skræmmende og minde om et forhør.

Som professionel [har] jeg bestræbt mig på, at dette første uheldige møde, ikke skulle præge min omgang med hverken (B) eller hans familie. Det samme gør sig gældende for resten af personalet på afdeling (...), der efter utallige klager, stadig fremstår som venlige og professionelle i deres omgang med familien. At dette er lykkedes fremgår med al tydelighed af (C)'s brev.

De mange anklager om (...) vanrøgt m.m. går dog ikke upåvirket hen over personalet. Det fremgår af den arbejdsmiljøundersøgelse, som der er foretaget. Det er utroligt belastende for de personalemedlemmer, der har givet alt for at (B), skulle få en god og kærlig pleje, trods hans aggressive adfærd, må se sig gang på gang hængt ud i klager med navns nævnelse. Det er svært som afdelingsleder, at opretholde arbejdsglæden hos medarbejderne, under disse svære betingelser."

I brev af 29. marts 2007 skrev plejehjemmet bl.a. følgende til Tårnby Kommune:

"Supervision:

Det vanskelige samarbejde med de pårørende til (B), har givet anledning til, at vi har indledt et supervisionsforløb med psykolog (...) og psykiatrisk sygeplejerske (...), begge fra psykiatrisk hospital (...). Denne supervision har givet os en stor indsigt i, hvilke mekanismer der er i spil. Supervisionen har givet gode redskaber til både ledelse og personale."

I plejehjemmets statusrapport af 7. december 2007 til Tårnby Kommune står bl.a. følgende om samarbejdet mellem plejehjemmet og A, C og D:

"De mange klager fra (B)'s familie har bevirket, at ud af de 4 faste medarbejdere på 1. sal, har de tre opsagt deres stillinger. Den sidste opsigelse havde direkte relation til familien (...)’s klager, og medarbejderen er psykisk fortsat meget påvirket af forløbet (...). Som afdelingsleder er det tiltagende vanskeligt at udøve ledelse når der må trækkes på forskellige afløsere til at udfylde hullerne inden nye kan fastansættes. For ikke at hele afdelingen køres ned, er det nødvendigt at beholde de fastansatte i stueetagen ved de beboere de er kontaktpersoner for."

Tårnby Kommune sendte den 3. marts 2008 A et brev hvori kommunen tilkendegav at der af hensyn til arbejdsmiljøet for plejehjemmets ansatte ville blive fastsat retningslinjer for A, C og D når de skulle besøge B på plejehjemmet P. Kommunen præciserede hvad de påtænkte retningslinjer nærmere gik ud på. De bebudede retningslinjer svarer i alt væsentligt til de retningslinjer som kommunen senere fastsatte over for A, C og D. Kommunen bad i brevet af 3. marts 2008 om A's eventuelle bemærkninger senest den 16. marts 2008.

I brev af 14. marts 2008 skrev A bl.a. følgende svar på kommunens brev af 3. marts 2008:

"...

Med reference til forvaltningens skrivelse af 3. marts 2008 skal jeg anmode om at blive gjort bekendt med:

– Lovgivningen som danner baggrund for de udstukne 'retningslinjer',

samt en fyldstgørende redegørelse for:

- Hvordan jeg påvirker arbejdsmiljøet for plejehjemmets ansatte
- Hvordan min mand (C) påvirker arbejdsmiljøet for plejehjemmets ansatte, og
- Hvordan min datter (D) påvirker arbejdsmiljøet for plejehjemmets ansatte.

Jeg skal meddele, at vi IKKE agter at følge retningslinjerne for besøgstider, som yderligere vil forringe min fars vilkår og retsstilling m.m.

Jeg opfatter også tidspunktet for besøgstid mellem kl. 14:00 – 15:00 som ren chikane.

Familien har ingen problemer med, at besøg kun foregår i min fars bolig og at vi skal gå direkte til hans bolig uden ophold andre steder på plejehjemmet.

Det skal dog hertil nævnes, at dette 'påbud' er i direkte modstrid med afdelingsleder (...)s 'instruks' til os om, at vi selv skal følge min far til fodpleje og frisør på plejehjemmet.

Som du selv hørte fra [afdelingslederen] ved mødet den 15. februar, så blev vi rost for vores indsats i et forsøg på at vedligeholde min fars mobilitet, hvilket bl.a. har fundet sted med gåture på gangen.

Jeg finder også anledning til at nævne, at når vi kortvarigt har opholdt os i opholdsstuen sammen med min far, har det altid været i overensstemmelse med det tilstedeværende personale, og kun i forbindelse med plejehjemmets manglende ressourcer til at følge min far fra hans bolig til opholdsstuen i forbindelse med spisning.

Alle henvendelser omkring min far har i meget lang tid kun været foretaget til plejehjemsledelsen i den udstrækning de har været til stede.

Jeg er forundret over at plejehjemsleder (...) er min fars kontaktperson, når hun demonstrativt nægter at hilse på familien når vi mødes på gangen. Det er uprofessionelt.

Jeg ser frem til, at der ved evt. fremtidige møder altid vil være en ansat fra Sundhedsforvaltningen til stede. Det har længe været særdeles påkrævet.

Herved får forvaltningen også direkte mulighed for hurtigt og præcist at korrigere plejehjemsledelsens opfattelse af pleje og omsorg m.m.

Som du selv erfarede ved mødet den 15. februar, så afdækkede plejehjemmets stedfortræder (...) en katastrofal mangel på viden om **omsorgspligt** i forhold til magtanvendelse i hygiejnesituationen.

..."

I brev af 28. marts 2008 meddelte kommunen A at det var besluttet at fastsætte retningslinjer for A, C og D når de skulle besøge B på plejehjemmet P. Kommunen skrev følgende i brevet:

"Sundhedsforvaltningen har af hensyn til personalets arbejdsmiljø besluttet, at der skal gælde følgende retningslinjer for Deres, Deres mands og Deres datters besøg på plejehjemmet (P):

- Der er besøgstid på plejehjemmet på hver af ugens dage fra kl. 14.00 – 15.00, bortset fra tirsdage og torsdage, hvor besøgstiden er fra kl. 16.00 – 17.00. Besøgene skal gå direkte til (B)'s bolig uden ophold andre steder på plejehjemmet.
- Besøgene foregår kun i (B)'s bolig.
- Alle henvendelser foretages enten til førsteassistent (...) eller plejehjemsleder (...). Dette gælder ligeledes alle øvrige henvendelser vedrørende plejehjemmet (P).
- Møder mellem Dem, Deres mand og Deres datter vedrørende (B) kan kun finde sted efter forudgående aftale og der vil altid være en ansat fra Sundhedsforvaltningen til stede. Faglig koordinator (...) for Sundhedsforvaltningen vil deltage.

Der forespørges bl.a. i Deres brev af 14. marts 2008 om lovgrundlaget til fastsættelse af retningslinjer vedrørende besøgende på plejehjemmet (P). Det skal i den forbindelse oplyses, at kommunen naturligvis kan fastsætte såvel konkrete som generelle bestemmelser vedrørende forholdene på de institutioner som henhører under kommunen. Det kan eksempelvis være plejehjem, daginstitutioner m.v.

Disse bestemmelser kan eksempelvis vedrøre kontakt til personalet, adfærd, besøgstid m.v.

Sundhedsforvaltningen skal gøre opmærksom på, at såfremt foranstående ikke kan overholdes, vil besøg på plejehjemmet (P) ikke kunne finde sted, men skal foregå uden for institutionen.

..."

A klagede til mig den 1. april 2008 bl.a. over de fastsatte retningslinjer. Jeg sendte den 14. april 2008 A's klage videre til Tårnby Kommune så kommunen kunne få lejlighed til at tage stilling til det A havde anført i klagen og til kommunens behandling af sagen i øvrigt.

Kommunen skrev i brev af 5. maj 2008 bl.a. følgende svar til A:

"Med hensyn til lovgrundlaget for fastsættelse af retningslinjer for besøg på plejehjemmet (P), skal henvises til afsnit 2 og 3 i den nævnte skrivelse.

Kommunens beslutning om fastsættelse af retningslinjer for besøg kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Til Deres forespørgsel om arbejdsmiljøet skal angives, at 1 medarbejder er overført til anden afdeling på plejehjemmet og 2 medarbejdere har opsagt deres stilling og hertil oplyst, at det er på grund af det psykiske pres i forbindelse med samarbejdet med Dem vedrørende Deres fader. Det skal oplyses, at der til afdelingen er givet psykologhjælp, supervision og ekstra ressourcer. Der er blandt andet udtalt til flere af afdelingens medarbejdere, at de ikke skulle være nervøse, for det er lederen man går efter.

...”

I brev af 2. juni 2008 bad en advokat på A's vegne Tårnby Kommune om at ophæve retningslinjerne. Han gjorde i den forbindelse bl.a. gældende at kommunens retningslinjer er en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Han anfægtede grundlaget for beslutningen og bad om at få en begrundelse for fastsættelsen af retningslinjerne der opfyldte betingelserne i forvaltningslovens §§ 22-24. Advokaten bad desuden om at få en klagevejledning efter § 25 i forvaltningsloven.

Kommunen svarede følgende i brev af 10. juni 2008:

”Under henvisning til advokatfirmaets brev af 2/6-08 skal meddeles, at kommunens skrivelse af 28. marts 2008 fastholdes.

Det bemærkes, at det naturligvis ikke er en afgørelse i forvaltningsretlig forstand, idet der her er tale om udøvelse af faktisk forvaltningsvirksomhed, i forhold til plejehjemmet (P).”

A klagede til mig i brev af 2. juli 2008 over bl.a. Tårnby Kommunes retningslinjer i brevet af 28. marts 2008. Klagen var vedlagt en række bilag og en 40 sider lang redegørelse ”Resume Rapport – 2” skrevet af A om B og hans ophold på plejehjemmet P.

I brevet til mig af 2. juli 2008 anførte A bl.a. at plejehjemsledelsen over for personalet afgav urigtige oplysninger om at A og hendes familie vedvarende klagede over personalet. A skrev også at det er stærkt kritisabelt at plejehjemmet i brev af 7. december 2007 til kommunen angav at ansatte på plejehjemmet havde opsagt deres stillinger på grund af klager fra A og hendes familie. Plejehjemmet henviste i brevet til kommunen til et referat af en fratrædelsessamtale med en af medarbejderne. A har ikke kunnet få udleveret en kopi af referatet af fratrædelsessamtalen. A har givet udtryk for at det er urimeligt og uretfærdigt at A, C og D skal finde sig i retningslinjer begrundet i

forhold som A ikke kan få kendskab til. Retningslinjerne var en stor belastning for A, C og D da C og D arbejder i treholdsskift. A skrev også at hvis retningslinjerne ikke blev ophævet, ville B dø inden for kort tid. Efter A's opfattelse var det også kommunens og plejehjemmets mål. A henviste i den forbindelse som eksempel til "Resume Rapport – 2" punkt 30 hvor A bl.a. har skrevet følgende:

"Punkt 30.

Den 6. februar 2008 kl. 15.45, da min datter (D) besøgte sin morfar/min far på plejehjemmet oplevede hun følgende rædselshistorie, som blev beskrevet i en meddelelse til afdelingsleder (...) i min fars kontaktbog således:

'6/2 Kære (...)

Jeg er noget chokeret over at mobilisering ikke har haft din interesse: Da jeg ville gå en tur med min morfar i dag, knækkede hans ben sammen efter blot 5 skridt og jeg måtte slæbe ham tilbage til sofaen. Jeg tør ikke gætte på hvor du har modtaget din uddannelse, men går ud fra, at du har lært om immobiliseringskomplikationer. Da jeg gerne vil lære noget nyt vil jeg gerne høre din sygeplejefaglige begrundelse for min morfars manglende mobilisering.

m.v.h. (D)'

Plejehjemsledelsens behandling af min far tager mere og mere form af psykisk og fysisk nedbrydning af min far, frem for omsorg og pleje.

Omsorgssvigtet er grænsende til vanrøgt og jeg kan slet ikke finde ord for de to sygeplejerskers handling/behandling af min far, som tydeligvis er et udtryk for deres vrede rettet mod mig og min familie.

Det er endnu værre, at ingen griber ind i dette forhold.

Om forholdene på Tårnby Kommunes plejehjem, afd. (...), finder jeg nu anledning til at nævne, at en tidligere ansat på plejehjemmet over for familien har givet udtryk for:

– 'at der er meget galt på afdelingen'.

Ved samme lejlighed gav hun os uopfordret sin privatadresse. Den pågældende har dog understreget sin tavshedspligt over for os."

A har afslutningsvis i klagen af 2. juli 2008 til mig skrevet følgende:

"Vores eneste brøde består i:

- at familien ikke ville acceptere at min far skulle dø af sult på Tårnby Kommunes plejehjem, kort efter hans indflytning i maj måned 2005,
- at min mand den 23. juni 2006 tillod sig at gøre plejehjemslederen opmærksom på mangelfuld og utilstrækkelig medicinadministration af min fars livsvigtige medicin,
- at jeg den 15. oktober 2006 tillod mig at stille spørgsmålstegn ved ordineringen af Risperdal til min far.

Risperdal er, i.h.t. Lægemiddelstyrelsen, ikke godkendt til behandling af demensrelaterede psykoser og simple adfærdsforstyrrelser hos ældre, ligesom midlet forøger risikoen for blodprop i hjernen og dødsfald blandt ældre demente.

således som beskrevet i min resume rapport.

..."

Plejehjemmet P beskrev den 2. december 2008 en episode der fandt sted den 1. december 2008 på B's stue, således:

"Den 1. december kommer [en so.su. hjælper] ind på stue 17 med kaffe. På stuen befinder sig (A) med datter. (A) beklager sig til [so.su. hjælperen] over, at (B) stadig ligger i sengen. [So.su. hjælperen] svarer, at det ikke har været muligt at motivere beboer til at stå op. (A) svarer, at [so.su. hjælperen] er uprofessionel, og at det ikke kan være så svært at få beboer op, og at det er [so.su. hjælperens] fejl, at beboer stadig ligger i sengen."

Den 26. januar 2009 fremsatte A bl.a. følgende bemærkninger til plejehjemets beskrivelse af episoden den 1. december 2008:

"...

Jeg finder det igen påkrævet at påpege afdelingsleder/stedfortræder (...)'s utroværdighed.

Fra mine dagbogsnotater og vedlagte fotos fremgår:

'Den 1. december 2008 kl. ca. 14.10 ankom min datter (D) og jeg til plejehjemmet afd. (...).

Umiddelbart inden vi var fremme ved min fars dør, blev vi anråbt af [so.su. hjælperen] som derefter henvendte sig til os og beklagede, at det ikke havde været muligt for hende at få min far ud af sengen.
(det var der intet nyt i)

Til dette svarede jeg, 'Jeg kan ikke forstå hvorfor I ikke tager min far op i al almindelighed'.

[So.su. hjælperen] svarede, 'Vi kan ikke', hvilket jeg gensvarede som 'uprofessionelt', hvorefter (D) og jeg gik ind til min far, som vi kl. 14.11 fandt liggende i sin seng, tisse våd.

Fra kl. 14.11 og frem til kl. 14.20 fik vi min far vasket, skiftet, påklædt og ud af sengen.

Min datter (D), som skulle møde i eftermiddagsvagt, forlod min fars stue kl. 14.25. Da (D) passerede køkkenet/spisestuen meddelte hun [so.su. hjælperen], at (B) nu var oppe og kun ventede på sin kaffe.

På intet tidspunkt under (D)'s og mit samtidige ophold hos min far var hverken [so.su. hjælperen] eller andet personale inde på stuen.

..."

Jeg bad den 13. januar 2009 Tårnby Kommune om en udtalelse i anledning af A's klage. Jeg bad kommunen om at udtale sig nærmere om hvorfor kommunen mente at fastsættelsen i brevet af 28. marts 2008 af retningslinjerne for A's og familiens besøg hos B på plejehjemmet ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand, og hvorfor der ikke skal gives en begrundelse for beslutningen. Jeg bad samtidig kommunen om at låne mig sagsakterne med relation til spørgsmålet om fastsættelsen af retningslinjerne for familiens besøg hos B.

Plejehjemmet P beskrev den 19. januar 2009 en episode der fandt sted den 17. januar 2009 på B's stue, således:

"Beskrivelse af episode med (...)familien den 17.1.09 kl. 14.00

Den ansvarshavende (...) og (...), so.su. hjælper kommer ind på stuen for at tilse beboer. På stuen er (C) og (A), samt datter. (C) sidder i lænestolen med hænderne bag nakken. Da de to personalemedlemmer kommer ind på stuen, da spørger han, i hvilken anledning, at der er to der kommer ind og tilser hans svigerfar. Personalet svarer, at det er for at se om beboer har spist og om han har taget sin medicin. (C) udspørger personalet på en meget direkte og grænseoverskridende måde og de føler sig usikre over situationen. Personalet er ubehageligt til mode og finder det som at være underkastet en slags forhør!"

Den 5. februar 2009 fremsatte A bl.a. følgende bemærkninger til plejehjemmets beskrivelse af episoden den 17. januar 2009:

"I plejehjemmets egen dokumentation jf. registreringsskemaet fremgår den 17/1-09:

Kom kl. 11.55 (A) + sv søn +barneb.

Gik kl. 13.00

Bemærkninger: Ingen

Kom kl. 16.50 svigersøn og barnebarn

Gik kl. 17.20

Bemærkninger: fulgte BB (beboeren) til spisekosten i kørestol.

Som det tydeligt fremgår af afdelingsleder/stedfortræder (...)’s indberetning, **så har hun igen fabrikeret en falsk dokumentation**, idet familien IKKE var på plejehjemmet den pågældende dag kl. 14.00.

Endvidere må jeg også tage skarpt afstand fra [afdelingslederens] yderligere urigtige fremsatte påstande om, at:

[citat fra indberetningen; min bemærkning]

Skrivelsen er fabrikeret for at skabe et fortsat 'fjendebillede' af familien, hvilket tydeligvis er plejehjemslederens eneste måde at klare sig på.

Jeg er ikke psykiater og må derfor ikke give min forklaring på [afdelingslederens] trang til at lyve!!"

Den 26. januar 2009 klagede C og D til Embedslægerne Hovedstaden over plejehjemslederen, afdelingslederen og 1. assistenten på plejehjemmet.

B fik det dårligere i februar 2009. Han blev indlagt den 15. februar 2009 og udskrevet kort efter. Han blev indlagt igen den 16. februar 2009 og udskrevet kort efter.

Det fremgår af sundhedsforvaltningen i Tårnby Kommunes redegørelse af 3. marts 2009 til kommunens sundheds- og omsorgsudvalg at plejehjemmet kontaktede B's læge den 17. februar 2009 med henblik på at få lægens vurdering og få lagt en behandlingsplan for B. Lægen oplyste ifølge redegørelsen at A og hendes søskende kunne komme i lægens konsultation den 20. februar 2009 for at få afklaret familiens forventninger til de lægelige tiltag i B's daværende situation, og så det kunne fremgå klart over for plejehjemmet hvordan plejehjemmet skulle handle når B vægrede sig imod føde og væskeindtag.

B's læge tilså ham den 19. februar 2009 på plejehjemmet og noterede ifølge redegørelsen til sundheds- og omsorgsudvalget bl.a. følgende i kardex:

”Samlet set nok nedadgående tilstand siden sidst [den 9. januar 2009; min bemærkning], men dog i sin nær habituelle tilstand. Tilbydes væske og føde efter formåen og uden tvang.”

Ifølge redegørelsen til sundheds- og omsorgsudvalget spiste og drak B i dagene 21., 22. og 23. februar 2009 fortsat meget sparsomt og var meget træt. Han sagde fortsat fra i perioder og slog ud efter personalet i relation til indtagelse af føde, personlig pleje mv.

B døde den 24. februar 2009. A og C, men ikke D, var til stede da B døde. Den langvarige uenighed mellem A, C og D og plejehjemmet kulminerede den dag. C anmeldte dødsfaldet til politiet. Politiet mødte et par timer senere op på plejehjemmet og tog billeder. B blev senere på aftenen overført til retsmedicinsk institut.

Tårnby Kommune skrev følgende udtalelse til mig i brev af 25. februar 2009:

”Som svar på Deres skrivelse af 13.01.09 om fastsættelse af retningslinjer for (A) og familiens besøg hos (B) på Plejehjemmet (P) er det fortsat Tårnby Kommunes opfattelse at udarbejdelse af retningslinjer for borgernes adfærd på kommunens institutioner ikke er en forvaltningsakt i forvaltningslovens forstand.

Til uddybelse af dette synspunkt skal anføres, at det er Kommunalbestyrelsens ansvar at tilrettelægge den kommunale administration, herunder driften af plejehjem, således at opgaverne kan udføres bedst muligt i forhold til lovgivningen, borgernes og de ansattes behov.

Det anses således for at ligge indenfor kommunens arbejdsgiverkompetence at ledelsen på et plejehjem eksempelvis træffer beslutning om besøgstid, udsmykning og husdyrhold, de såkaldte anstaltsbetragtninger.

Til denne opgave hører også at fastsætte retningslinjer for hvordan det daglige arbejde skal udføres, og på hvilken måde der skal gives borgerne adgang til kontakt med personalet.

Fastsættelse af retningslinjerne i den konkrete sag har taget udgangspunkt i beskyttelsen af personalet og dernæst i hensynet til en fortsat kontakt mellem familien og (B), og er blevet meddelt (A) i kommunens skrivelse af 28.03.2008. I skrivelsen gøres opmærksom på, at såfremt de fastsatte retningslinjer ikke overholdes skal besøg til (B) finde sted uden for plejehjemmet.

(A) er, jævnfør kommunens skrivelse af 05.05.2008, gjort opmærksom på baggrunden for kommunens beslutning om fastsættelse af retningslinjer for besøg på plejehjemmet.

For god ordens skyld skal oplyses, at det på ny har været nødvendigt at erindre (A) om de fastsatte retningslinjer for besøg på plejehjemmet.

...

Den 26. februar 2009 skrev D en klage til borgmesteren i Tårnby Kommune over tre navngivne plejehjemsansattes adfærd over for hendes familie i dagene op til B's død. D's klage er omfattende, og jeg citerer kun en del af den her:

...

Da mine forældre og jeg, **med din accept, Borgmester (E)** i det seneste år ikke har måttet besøge min morfar mere end én time om dagen og oven i købet kun på særligt ubekvemme tidspunkter, har det ikke for os som familie været muligt at rette op på den urimelige skade, i form af pleje- og omsorgssvigt, som min morfar har været udsat for.

Det kommer vel ikke bag på dig, at vi i familien sidder med en massiv dokumentation for det pleje- og omsorgssvigt, som dit plejehjem, Borgmester (E), har udsat min morfar for.

Det mod og den livsgnist, som min morfar igennem det sidste år har udvist i forbindelse med vores besøg vidner med al tydelighed om en mand der ønskede livet.

På trods af, at din plejehjemsledelse, Borgmester (E) med møje og besvær forsøgte at køre min morfar ned, både fysisk og psykisk gennem de sidste år, kunne de alligevel først vinde over ham, da han for nogle få dage siden ikke fik sin daglige trøst og interesse, samt pleje, omsorg og motivation fra mine forældre og jeg.

Jeg har på min nethinde, Borgmester (E), kørende billeder af min morfar liggende i sin egen afføring, alene og forladt ventende på at trøsten og omsorgen skulle komme til ham. Og det gjorde den, når mine forældre og jeg, stort set hver dag, med din allernådigste tilladelse, Borgmester (E), måtte få lov at være der for min morfar!

På den ene time kunne vi så klare hans personlige hygiejne, hans funktionstræning, hans indtag af mad og væske (så fik han da noget én time om dagen), samt hans sociale og psykiske velbefindende. Jeg forstår at man i kommunen går ind for ulønnet akkord arbejde.

Døgnetts resterende 23 timer var han overladt til stort set ingenting! Med din accept.

Min morfar døde ikke fordi han var blevet gammel, eller fordi han ikke ønskede at leve mere. Nej, min morfar døde fordi han var beboer på dit plejehjem, Borgmester (E).

Han døde af vanrøgt, af dehydrering og afsultning, samt komplet mangel på pleje, omsorg og empati fra din og plejehjemsledelsens side.

Min morfar blev, mod sin vilje, taget af dage med en meget aktiv form for hjælp til at dø.

Da min morfar ikke ønskede at dø, må der være tale om, 'at afhjælpe det store pres på plejehjemets ventelister'.

...

Jeg nåede ikke frem til min morfar i tide. Jeg holdt ikke hans hånd, da han udåndede eller fik muligheden for at give ham ro med lindrende ord.

Den mulighed har du, Borgmester (E) været med til at fratage mig, og ikke mindst min morfar!

Da jeg kort efter hans død nåede frem til plejehjemmet og hulkende måtte tage hans slappe hånd, kunne jeg kun undskylde overfor ham, at du Borgmester, (E) fraholdt min morfar og jeg at tilbringe hans sidste sekunder sammen.

Du vil aldrig kunne undskylde dette overfor ham og for mig vil ingen undskyldning være stor nok. Men jeg lover dig, at jeg aldrig vil tilgive hverken dig eller mig selv for at jeg ikke måtte være hos min morfar da han skulle dø.

...

Jeg har ingen ord for den hjerteløse handling de har gjort! Og så oven i købet med støtte fra dig, Borgmester (E).

Da jeg i går, mindre end 24 timer efter min morfars død, sammen med hele familien skulle pakke min morfars ting ned, **blev vi mødt af en storsmilende og triumferende plejehjemsleder, (...)**, der kun kunne spørge hvad i alverden vi lavede på hendes plejehjem.

Hun kunne fortælle at vi ikke måtte komme udenfor aftalt tid.

Hun kunne også fortælle at min morfars død var kommet meget pludseligt, da han jo ikke var døende, men i samme åndedrag fortæller hun at han var terminal.

Man behøver ikke være sygeplejerske, for at høre at [plejehjemslederen] endnu engang har rodet sig ud i en løgn og endnu engang selvmodsiges sig selv.

Du skulle skamme dig, Borgmester (E), at holde hånden over så inkompetente og karakterafvigende personer, som du har samlet sammen på Plejehjemmet (P).

Jeg behøver vel ikke at nævne, at jeg her ikke hentyder til de stakkels ældre mennesker, hvis skæbne fortsat er uvis i [afdelingslederens] og [plejehjemslederens] hænder.

Jeg håber for beboerne, at Gud når at have nåde for dem først. Således at beboerne kan lide en naturlig og værdig død.

..."

A kommenterede i brev af 11. marts 2009 Tårnby Kommunes udtalelse til mig af 25. februar 2009.

I brev af 3. november 2009 bad jeg Tårnby Kommune om i en supplerende udtalelse at give mig nærmere oplysninger om hvilken juridisk status Plejehjemmet P har. Jeg bad om at få oplyst om plejehjemmet f.eks. er omfattet af servicelovens regler, eller om der er tale om plejehjemsbebyggelse omfattet af lov om almene boliger mv., eller plejeboligbebyggelse omfattet af lov om boliger for ældre og personer med handicap. Jeg bad også om at få oplyst om B f.eks. boede til leje mens han boede på plejehjemmet P, eller ikke. Desuden bad jeg kommunen give mig nærmere oplysninger om plejehjemmets fysiske rammer omkring B's bolig. Jeg bad om at få oplyst om der kun var adgang til B's bolig via plejehjemmets fællesarealer, eller om der var direkte adgang til boligen udefra, f.eks. fra en terrassedør hvis boligen var placeret i stueetagen. Samtidig bad jeg på ny om at låne akterne i sagen om fastsættelse af retningslinjer for A, C og D når de skulle besøge B på plejehjemmet.

Tårnby Kommune skrev bl.a. følgende i udtalelse af 16. december 2009:

"Det er fortsat Tårnby Kommunes opfattelse, at udarbejdelse af retningslinjer for borgernes adfærd på kommunens institutioner ikke er en forvaltningsakt i forvaltningslovens forstand.

Som en følge af arbejdsgiverkompetencen, skal lederen sikre den nødvendige pleje og omsorg for beboerne, ikke kun for den enkelte beboer men for alle 201 beboere på plejehjemmet. Med til lederens opgave hører også at fastsætte retningslinjer for hvordan det daglige arbejde kan udføres af hensyn til det psykiske arbejdsmiljø, således at arbejdsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarlige.

Forholdene var, efter ledelsens vurdering, ved at udvikle sig til at det ikke ville være muligt at fastholde medarbejdernes tilknytning til afdelingen hvor (B) boede.

Fastsættelse af retningslinjer i den konkrete sag, har derfor taget udgangspunkt i sikkerheden og beskyttelse af personalet og dernæst i en fortsat kontakt imellem familien og den nu afdøde far. Det blev meddelt familien, at såfremt retningslinjerne ikke overholdes, skulle besøgene finde sted uden for plejehjemmet.

Tårnby Kommune ejer og driver plejehjemmet (P), jf. lov om social service § 192.

Den nu afdøde (B) var i henhold til bestemmelserne i bekendtgørelse nr. 1385 af 12. december 2006 om plejehjem og beskyttede boliger anvist en plejehjemsplads hvortil han havde råderet og hvoraf der blev opkrævet betaling, men der var ikke indgået lejekontrakt og der blev eksempelvis ikke opkrævet indskud ved indflytning.

Til Deres forespørgsel om de fysiske rammer omkring (B)'s bolig skal oplyses, at hans bolig var placeret på første sal i midten af en fløj med plads til 11 beboere i alt. Hoveddøren til boligen er placeret ud til et fælles gangareal, som beboerne anvender for at komme til egen bolig. Da boligen er placeret på første sal, er der udgang til altan. Boligen har således en indgang via afdelingen og fælles gangareal."

Den 21. januar 2010 fremsatte A en række bemærkninger i sagen som svar på Tårnby Kommunes supplerende udtalelse af 16. december 2009.

A har både til forskellige involverede myndigheder og til mig vedlagt fotografier af B på plejehjemmet P. Fotografierne forestiller forskellige situationer under A, C og D's besøg hos B på plejehjemmet. På nogle af fotografierne ses også et stort digitalt ur som viser tidspunktet for optagelsen.

Der var ikke enighed mellem A og hendes to søskende om plejehjemmets behandling af B. Dette fremgår bl.a. af udskriften af B's læges journal fra den 17. februar 2009.

NOTER: FOB 1976, s. 105, FOB1978, s. 369, FOB 1988, s. 221, FOB 2000, s. 439, FOB 2003, s. 248, FOB 2004, s. 498, FOB 2007, s. 445 og FOB 2010 4-1, FOB 2010 20-2 og FOB 2010 20-3.

76/84

SCANNET
25 AUG. 2010.

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



2010 - 5318

Socialministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Gammeltonv 22
DK-1457 København K

Tlf. +45 33 13 25 12
Fax +45 33 13 07 17

www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Personlig henvendelse: 10-14
Telefonisk henvendelse:
Man-tors 9-16, fre 9-15

● Hjemmel til besøgsrestriktioner for pårørende til plejehjemsbeboere

Den 6. juli 2010 afsluttede jeg min behandling af en klage fra en pårørende til en beboer på et kommunalt ejet plejehjem. Kvinden havde klaget til mig over at Tårnby Kommune havde begrænset hendes og hendes families adgang til at besøge hendes far på plejehjemmet.

Jeg vedlægger en anonymiseret udgave af min udtalelse i sagen som bliver optaget i Folketingets Ombudsmands beretning for 2010, og som allerede nu kan ses på hjemmesiden www.ombudsmanden.dk.

Som det fremgår af udtalelsen, er der hjemmel i anstaltsforholdet til at fastsætte regler for brugernes adfærd på en offentlig institution, og Tårnby Kommunes hjemmel til at begrænse familiens besøgsmuligheder skulle således søges i anstaltsforholdet.

Sagen involverede imidlertid art. 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention om retten til privatliv og familieliv fordi kommunens beslutning greb ind i familiens måde at være sammen på som familie.

Som det også fremgår af udtalelsen, var kommunens besøgsrestriktioner en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Sagen illustrerer efter min opfattelse på udmærket måde de udfordringer som kommunerne har på dette område. Kommunen havde ikke gjort sig hjemmelsgrundlaget klart. Kommunen havde heller ikke gjort sig klart at der var tale om afgørelsesvirksomhed, og kommunen tilsidesatte centrale forvaltningsretlige sagsbehandlingsregler.

I den konkrete sag havde Tårnby Kommune begrænset kvindens og hendes families adgang til at besøge hendes far til kl. 14 – 15 fem af ugens dage og kl. 16 – 17 to af ugens dage. Men kommunen havde ikke sørget for at beskrive og dermed skabe klarhed over sagens faktiske omstændigheder. Da kvinden og hendes familie havde en anden udlægning af hændelsesforløbet end

24 AUG. 2010

J.nr. 2010-3261-0632/VL5
Bedes oplyst ved henvendelse

Dok.nr. 1

+ bilag

kommunen, var der betydelig tvivl om hvilket faktisk grundlag afgørelsen var truffet på.

Ud fra mit indtryk af modsætningsforholdet og det høje konfliktniveau der var mellem de pårørende og plejehjemmets personale, udtalte jeg dog at det ikke forekom uproportionalt i art. 8's forstand at familiens besøgsmuligheder blev begrænset kvantitativt til en time om dagen.

Men kommunen havde ikke gjort rede for hvilke saglige grunde der måtte være til at lægge besøgstiderne netop fra kl. 14 – 15 fem af ugens dage og kl. 16 – 17 to af ugens dage. Jeg var derfor tøvende over for uden videre at anse besøgsrestriktionernes tidsmæssige placering for at stå i rimeligt forhold til formålet med restriktionerne. Det er tvivlsomt om indgrebet i denne henseende kunne anses for legitimeret efter art. 8, stk. 2, i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Det er mit indtryk at Tårnby Kommune ikke står alene med en usikkerhed om retsgrundlaget i sager som den foreliggende; og usikkerhed i forhold til håndteringen af sådanne sager. Ombudsmandsembedet modtager indimellem henvendelser fra kommuner og borgere i tilfælde hvor der er opstået en konflikt mellem et plejehjems personale eller ledelse og de pårørende, og hvor der påtænkes eller er rejst en sag om besøgsrestriktioner.

Jon Andersen har i "Socialforvaltningsret", 3. udgave, 2010, s. 2 f. beskrevet usikkerheden i relation til uskreven ret, herunder anstaltsbetragtninger således:

"...

De uskrevne retsregler bliver ofte skabt i forbindelse med afgørelser af konkrete sager, hvori der gives udtryk for en generel retsopfattelse. Der tales i den forbindelse om, at afgørelserne ud over at løse en konkret konflikt har generel retskildemæssig værdi – er et præjudikat.

I mange situationer overses de, simpelthen fordi de ikke er skrevet ned og offentliggjort. Ikke sjældent er der usikkerhed (uenighed) om de uskrevne reglers indhold og præcise rækkevidde. Som et praktisk eksempel kan nævnes de såkaldte anstaltsbetragtninger.

Det er fast antaget, at ledelsen af en offentlig institution (en anstalt) kan træffe bestemmelse om forholdet mellem institutionen og dens brugere, også uden at der er love, bekendtgørelser, reglementer eller vedtægter om forholdet. Ledelsen kan begrænse hospitalspatienters ret til at få besøg, kan forbyde plejehjemsbeboere at holde husdyr, (...), osv. Anstaltsbetragtninger kan imidlertid ikke legitimere hvad som helst, f.eks. tvangs-

behandling, påsætning af sladrechips på demente, aflåsning af yderdøre på plejehjem osv.

Det er også uafklaret, præcist på hvilke institutioner den særlige regel om anstaltsbetragtninger gælder. Det er sikkert, at den ikke gælder i borgernes private hjem, hvad enten der er tale om ejerboliger eller lejede boliger. Dette gælder muligvis også almene boliger, som udlejes i tilknytning til plejecentre. Det er imidlertid ikke afklaret, hvad der gælder på privatejede institutioner, f.eks. tidligere kommunale institutioner, som er udliciteret til private, eller selvejende daginstitutioner. Om ledelsen af private institutioner har anstaltsbeføjelser i kraft af ejendomsretten eller i kraft af at de udfører sociale opgaver, er heller ikke klart.

På dette sted er pointen at gøre opmærksom på nogle karakteristiske træk ved de uskrevne regler: Disse reglers indhold og anvendelsesområde er ofte behæftet med usikkerhed. Usikkerheden kommer af, at reglerne er opstået i praksis.

Yderligere usikre bliver disse uskrevne regler, fordi de ændrer sig med samfundsudviklingen og retsbevidstheden. I dag har reglen om anstaltsbetragtninger givetvis et mere begrænset indhold end for blot 15-20 år siden, hvor ulovhjemlet bæltefiksering var almindeligt, både på plejehjem og institutioner for psykisk udviklingshæmmede. I dag antages bæltefiksering kun at kunne ske med udtrykkelig hjemmel i lov. Forskellen på dengang og nu kan ses af, at serviceloven i § 128 opstiller ganske strenge betingelser for anvendelse af "beskyttelsesmidler" over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne. I ombudsmandens beretninger for 1970'erne og 1980'erne er der mange eksempler på, at der anvendtes bælte over for samme persongruppe uden andet hjemmelsgrundlag end anstaltsbeføjelser, se f.eks. FOB 1975.594 og FOB 1985.74.

..."

Formålet med denne henvendelse til Socialministeriet er at henlede ministeriets opmærksomhed på de udfordringer kommunerne står over for ved at skulle håndtere et ikke sjældent forekommende problem ved anvendelse af et uskrevet og relativt ukendt hjemmelsgrundlag som anstaltsforholdet er, og inddrage art. 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i grundlaget for den beslutning der træffes, samt inddrage forvaltningsloven og andre forvaltningsprocessuelle regler i forbindelse med behandlingen af sagen fordi beslutningen er en afgørelse i forvaltningslovens forstand.


Den sociale lovgivning er gennem de sidste 5 – 10 år blevet mere og mere detailreguleret på en række områder, og der er omfattende vejledninger til de

forskellige bestemmelser. Dette gør det betydeligt lettere for de myndigheder der skal anvende og håndhæve reglerne.

Med henvisning til § 17, stk. 1, i ombudsmandsloven beder jeg Socialministeriet om en udtalelse om hvorvidt der efter ministeriets opfattelse er behov for lovregulering af spørgsmålet om besøgsrestriktioner på plejehjem og andre lignende institutioner.

Jeg understreger at min henvendelse ikke er udtryk for en tilkendegivelse om hvad indholdet af sådanne skrevne regler i givet fald skal være. Jeg er som bekendt afskåret fra at beskæftige mig med lovgivningspolitiske spørgsmål (§ 7, stk. 1, i ombudsmandsloven). Jeg tænker alene på en teknisk ændring fra uskreven (og dermed i nogen grad ukendt og usikker) ret til skreven ret, dvs. regler der beskriver retstilstanden og som indeholder proceduremæssige retningslinjer som kommunerne kan anvende når behovet for besøgsrestriktioner opstår.

Med venlig hilsen



Jens Møller
Direktør



DANSKE ÆLDRE RÅD

København den 30. september 2010
Socialministeriet

Socialminister Benedikte Kiær
Holmens Kanal 22
1060 København K

Henvendelse til socialministeren vedrørende besøgsrestriktioner på plejehjem

Kære Benedikte Kiær,

På baggrund af den seneste tids debat og skrivelser vedrørende plejehjem som forhindrer pårørende i at besøge deres pårørende føler jeg mig, som formand for DANSKE ÆLDRE RÅD, nødsaget og forpligtet til at rette henvendelse til dig.

Jeg er sikker på at vi begge er enige om, at besøgsrestriktioner for pårørende er en ulykkelig situation for både beboer og personale. Heldigvis er det mere undtagelsen end reglen, at plejehjem føler sig nødsaget til at skride til denne type besøgsrestriktioner. Fra mit arbejde som formand i DANSKE ÆLDRE RÅD har jeg erfaret, at for de fleste plejhjems vedkommende, er det et godt og konstruktivt forhold og samarbejde mellem personale og pårørende. Det er derfor heldigvis meget sjældent, at plejehjem føler sig nødsaget at skride til disse former for restriktioner.

Vi må aldrig glemme, at den part hvis hensyn vi er nødt til at vægte højest altid bør være beboeren. Dette skyldes ikke mindst at besøgsrestriktioner betyder, at en borger i eget hjem er afskåret for selv at vælge hvem vedkommende vil have på besøg. Dette er meget vigtigt at holde in mente.

Når denne type af konflikter mellem pårørende og personale så alligevel opstår, løses disse efter min mening og erfaring, bedst ved at tage konflikten i opløbet, inden denne eskaleres til at blive en større belastning end nødvendigt for alle parter, herunder plejhjemsbeboer, pårørende og personale.

Ud over at se nærmere på reglerne og nedsætte en arbejdsgruppe som skal se på hvordan man løser problemer med besøgsrestriktioner, vil jeg meget gerne gøre dig opmærksom på den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO). VISO som er en enhed under Servicestyrelsen, har til opgave at rådgive kommuner, regioner, borgere og institutioner - når den rette ekspertise ikke findes i kommunen. Jeg ved at VISO-konsulenter ofte er involveret med rådgivning på plejehjem.

Selv om egentlig konfliktløsning og mægling mellem pårørende og personale på nuværende tidspunkt, ikke er en del af VISOs kompetenceområder, mener jeg, at du med fordel kunne overveje at udvide det til at være det. Ikke alene er VISO en statslig institution. VISO besidder også allerede mange af de nødvendige kompetencer for at kunne tage sig af opgaver af denne netop art.

Jeg håber at du vil tage mit forslag med i dine overvejelser om hvordan vi forhindrer besøgsrestriktioner på plejehjem.

Venlig hilsen

Kirsten Feld
Formand for DANSKE ÆLDRE RÅD

Kopi til Folketingets Socialudvalg

Jernbane Allé 54, 3. th.
2720 Vanløse
Tlf. +45 3877 0160
info@danske-aldre raad.dk
www.danske-aldre raad.dk

SCANNET
27 SEP. 2010

Socialministeriet
Socialminister Benedikte Kiær
Holmens Kanal 22
1060 København K

23. september 2010
BH/mk/kd

Kære Benedikte Kiær

Jeg skriver til dig på baggrund af de mange sager om besøgsforbud og restriktioner i danske plejehjem. Mennesker, der bor på plejehjem i dag befinder sig ofte i en vanskelig situation. Mange er svækkede både fysisk og mentalt. Nogle med en udadreagerende (aggressiv) eller afvisende adfærd som følge af deres demenssygdom.

Her kan personalet have svært ved at klare håndteringen af fx medicin, mad og hygiejne, imens det ofte er muligt for de pårørende, som har et fortrolighedsforhold til den ældre. Målet for begge parter bør imidlertid være det samme: den svækkede ældres trivsel.

Det kræver ofte et tæt samarbejde mellem de pårørende og personalet. Men personalet er primært uddannet til at yde pleje og omsorg og ikke til at samarbejde med pårørende, som i nogle tilfælde kan forekomme urimelige og krævende over for personalet. Derfor kan små konflikter vokse sig store og pårørendes kritik tages ilde op.

Det er Ældre Sagens opfattelse, at ældre mennesker i plejehjem, havner som ofre i en ulykkelig situation, når kommunerne udsteder forbud og begrænsninger i de pårørendes besøg. Og det gør de i flere og flere tilfælde. Tit har der kørt en konflikt mellem personale og pårørende i et stykke tid med kold luft, beskyldninger og fjendebilleder. Vi er opmærksomme på, konflikten kan være begyndt med en uhensigtsmæssig adfærd fra de pårørendes side.

I stedet for konstruktivt at løse konflikten, vælger nogle kommunen at gå drastisk til værks: de forbyder simpelthen de pårørende at komme på besøg eller meddeler dem, at det kun kan lade sig gøre på bestemte tidspunkter.

For 20 år siden gik man bort fra at have plejehjem som institutioner. Her kunne kommunerne - med henvisning til institutionsforholdet - udstede besøgsforbud.

Men moderne ældre- og plejeboliger er ikke længere institutioner. De er privatboliger, hvor beboerne betaler husleje og køber forskellige ydelser af kommunens plejesektor.

I disse boliger gælder menneskerettighedskonventionens § 8 om ret til privatliv og familieliv. Men konventionen har ikke samme retskraft som en dansk lovgivning.

Derfor har vi brug for et klart retsgrundlag. Det findes ikke i dag!

Når kommunerne udsteder besøgsforbud, gør de det på et tyndt retsgrundlag. Selv når de respekterer forvaltningslovens formelle retsgarantier om skriftlighed, begrundelse og partshøring.

Men disse garantier sikrer *ikke*, at afgørelserne træffes på baggrund af nogle klare regler og betingelser. Fx at det skal dokumenteres, at forbuddet er absolut påkrævet og at der har været forgæves konfliktmægling.

Derfor ønsker Ældre Sagen, at vi får en dansk lovgivning. For at beskytte både de ældre selv, de pårørende og personalet.

Det bedste er, at kommunerne griber ind, før situationen går i hårdknude. I nogle tilfælde må der hentes hjælp udefra. Her mener Ældre Sagen, at det er oplagt at trække på psykologer og pædagoger fra Center for konfliktløsning.

Der bør ske en opjustering af personalets kompetencer i forhold til samarbejde med pårørende, ligesom indflytningssamtaler med forventningsafstemning mellem den ældre, dennes pårørende og personalet bør være obligatoriske.

Nogle sager handler om at beskytte de gamle mennesker, andre om personalets arbejdsmiljø. Under alle omstændigheder er det triste, ulykkelige sager, hvor man handler fra kommunernes side med besøgsforbud og restriktioner, men gør det på et tyndt retsgrundlag.

Det kan vi ikke acceptere. Vi ønsker konfliktmægling og klare retsregler.

Det er mit håb, at Ældre Sagens synspunkter og forslag må indgå i overvejelserne i den arbejdsgruppe, du har nedsat om besøgsrestriktioner i plejehjem.

Venlig hilsen



Per Thestrup
Landsformand



Bjarne Hastrup
Administrerende direktør

Kopi til Folketingets Socialudvalg