

Den 23. november 2011

FOLKETINGETS
OMBUDSMAND



Inspektion af Stokholtbuen den 26. juni 2008

OPFØLGNING NR. 3

J.nr. 2008-1405-062/PH

Indholdsfortegnelse

Ad 3.1.	Boenhederne.....	2
Ad 3.2.	Beboernes boliger.....	3
Ad 4.2.	Medicin, læge mv.....	3
Ad 4.3.	Aktiviteter	4
Ad 4.5.	Beboernes økonomiske forhold	5
Ad 4.12.	Beboerindflydelse og pårørendekontakt.....	6
Ad 5.3.	Modtagne registreringer	6
Ad 7.1.	Generelt	9
Ad 7.3.	Tilsynsbesøg på Stokholtbuen.....	10
	Opfølgning.....	10
	Underretning	10

Den 29. november 2010 afgav jeg en opfølgingsrapport nr. 2 om min inspektion den 26. juni 2008 af helhedstilbuddet Stokholtbuen. I rapporten meddelte jeg at jeg afventede underretning om nogle forhold.

I den anledning har jeg modtaget en udtalelse af 6. april 2011 fra Socialministeriet (nu Social- og Integrationsministeriet) og en fælles udtalelse af 6. juni 2011 med bilag fra Stokholtbuen og Ballerup Kommune. Sidstnævnte omtales i det følgende som kommunens udtalelse.

Jeg skal herefter meddele følgende:

Ad 3.1. Boenhederne

Kommunen havde oplyst at der var nedsat en arbejdsgruppe der skulle vurdere normeringsbehovet i de enkelte teams og hvilke medarbejdere der skulle tilknyttes de enkelte teams.

Jeg bad om at blive underrettet om resultatet af arbejdsgruppens vurdering af normeringsbehovet i de enkelte teams.

Kommunen har oplyst at der aldrig har været en decideret arbejdsgruppe der har set på normeringen i de enkelte teams, men at der alene har været foretaget en vurdering af normeringen i forhold til de særligt udfordrende beboere/solister hvor det er vurderet at normeringen skal være en til en.

Om personale i de øvrige grupper har kommunen oplyst at fordeling er sket i en kombination af medarbejdernes ønsker om at være i et bestemt team og ud fra pædagogiske overvejelser af hvor den pågældende beboer bedst passede ind.

Kommunen har samtidig oplyst at der generelt er tale om en relativ opnormering i husene da der nu er 7 beboere i hvert hus til samme antal ansatte som før.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad 3.2. Beboernes boliger

Jeg afventede modtagelsen af generelle retningslinjer for betaling af indvendig vedligeholdelse i Ballerup Kommunes botilbud og i botilbud med driftsoverenskomst med Ballerup Kommune som kommunen ville udarbejde. Der var nedsat en arbejdsgruppe, og når resultatet af arbejdsgruppens arbejde forelå, og retningslinjerne lå klar til udsendelse og ibrugtagning, ville kommunen sende retningslinjerne til mig.

Kommunen har oplyst at arbejdsgruppens arbejde er sat i bero på grund af andre opgaver, men at arbejdet forventes at gå i gang igen i efteråret 2011. Kommunen har oplyst at en del af årsagen til forsinkelsen er omstrukturering i Job & Familie som sker igen i efteråret 2011.

Jeg har noteret mig det oplyste og afventer således fortsat at modtage retningslinjerne når de foreligger.

Ad 4.2. Medicin, læge mv.

Stokholtbuen var ikke helt tilfreds med det antal timer der er til rådighed for psykiatrisk bistand. Stokholtbuen havde anført at der var behov for regelmæssige tilsyn med hver beboer 2 gange om året i ca. 1 time og derudover i akutte tilfælde, og jeg havde bedt om kommunens udtrykkelige bemærkninger hertil.

I Stokholtbuens og kommunens tidligere udtalelse var det bl.a. anført at det fortsat er et problem at der er alt for mange patienter pr. psykiater, og at bistanden derfor ikke er tilstrækkelig. Kommunen var opmærksom på problemet, der skulle have været drøftet igen på et møde den 7. oktober 2009 som imidlertid blev aflyst. Problemet ville blive draget ind i et møde der skulle holdes den 8. marts 2010 om genforhandling af samarbejdsaftalen mellem Psykiatrisk Center Ballerup og Ballerup Kommune. Jeg bad om at blive underrettet om udfaldet af behandlingen af spørgsmålet på dette møde.

Kommunen har oplyst at problemet er rejst over for samarbejdspartnerne, men uden at det har ført til ændring af den bistand som Stokholtbuen er tildelt.

Jeg beder kommunen om at oplyse nærmere om de drøftelser der har været med Psykiatrisk Center Ballerup om den psykiatriske bistand derfra, og at oplyse om kommunen har overvejet andre mulige løsninger med henblik på at få flere timer til psykiatrisk bistand til beboerne på Stokholtbuen.

I den tidligere udtalelse havde Stokholtbuen og kommunen også nævnt problemer vedrørende den somatiske behandling af beboerne. Bortset fra et spørgsmål om tandbehandling indgik disse forhold ikke i min rapport.

Jeg noterede mig at problemerne også var nævnt i en rapport fra BDO Kommunernes Revisions tilsyn med Stokholtbuen den 4. december 2009, og at det heraf fremgik at embedslægen havde opfordret ledelsen til at rejse problemet over for kommunen da der var tale om et generelt problem der burde søges en løsning på i kommunen.

Selv om spørgsmålet ikke indgik i min rapport, bad jeg kommunen om at oplyse hvad der videre var sket vedrørende dette forhold.

Kommunen har ikke svaret på dette spørgsmål.

Jeg gentager derfor min anmodning om at få oplyst hvad der videre er sket vedrørende det nævnte forhold.

Ad 4.3. Aktiviteter

Jeg noterede mig at der var nedsat en arbejdsgruppe der skulle arbejde videre med spørgsmålet om aktiviteter der i fremtiden skulle udgå fra husene, og samtidig være centreret om beboernes individuelle behov. Jeg bad om at blive underrettet om resultatet af arbejdsgruppens arbejde.

Jeg havde også noteret mig at det i rapporten om BDO Kommunernes Revisions tilsyn med Stokholtbuen i december 2009 var nævnt at de pårørende var både bekymrede og positive over for strukturændringen. De var bekymrede for om den nye struktur reelt ville resultere i at beboernes aktiviteter blev indskrænket, og over at fællesområder/værksteder blev indskrænket for at skabe rum til solisterne. Det er også nævnt at specialiseringen ifølge medarbejderne ville komme til at medføre at Stokholtbuen nedlagde værkstederne og hjemtog brugerne til husene og lavede aktiviteter dér.

Jeg bad om at få oplyst om der var tale om at værkstederne helt nedlægges, og hvad lokalerne i så fald skulle bruges til fremover.

Kommunen har oplyst følgende:

”Samtlige aktiviteter udgår nu fra husenes multirum/aktivitetsrum. Der er i den forbindelse udarbejdet nye dagsprogrammer for alle beboere – med husene som

udgangspunkt. Der er dog endnu ikke etableret formelle netværk – aktiviteter på tværs af husene. Der er et skærpet ledelsesmæssigt fokus, så alle ledere på Stokholtbuen nu deltager på samtlige teammøder med én eller to ledere for blandt andet at stimulere ovenstående proces.

Der tilbagestår endnu have/brændeværkstedet hvor der foregår aktiviteter – man kan booke sig ind på værkstedet med brugere i aftalte tidsrum. De nedlagte værksteder huser nu solister og er ombyggede dertil. Solisterne kommer fra husene og dermed opstod muligheden for ovennævnte multirum/aktivitetsrum i husene. Solisternes bolig er ligeledes udgangspunktet for daglige aktiviteter.”

Jeg har noteret mig det oplyste og beder Stokholtbuen om at oplyse om erfaringerne med den nye ordning indtil videre, herunder hvilke tilbagemeldinger som Stokholtbuen måtte have modtaget fra beboerne og deres pårørende om den nye ordning.

Jeg noterede mig at der i forbindelse med at der udarbejdes pensionsaftale også tilbydes støtte til opsparing til ferie. Jeg anbefalede at det blev overvejet udtrykkeligt at nævne det i de foreliggende retningslinjer.

Kommunen har oplyst at feriepolitikken/kolonipolitikken nu er revideret så det fremgår at der tilbydes støtte til opsparing. Kopi heraf er vedlagt.

Jeg har noteret mig det oplyste.

Ad 4.5. Beboernes økonomiske forhold

Kommunen havde sat et arbejde i gang for at finde ud af præcist hvad der hører til henholdsvis botilbuddets og beboernes økonomi, og det var oplyst at der ville blive lavet nogle generelle retningslinjer. Jeg bad i forbindelse med opfølgning på min samtale med repræsentanterne for de pårørende kommunen om en kopi af de nævnte retningslinjer når de forelå, og i rapporten bad jeg om oplysning om hvor langt arbejdet med at udarbejde disse retningslinjer var kommet.

Da kommunen ikke havde svaret på dette spørgsmål, gentog jeg spørgsmålet i opfølgingsrapport nr. 2.

Kommunen har fortsat ikke svaret på dette spørgsmål, som jeg derfor gentager.

Ad 4.12. Beboerindflydelse og pårørendekontakt

Stokholmbuen havde udarbejdet en lokal vejledning om samarbejdet med de pårørende, der var vedlagt som bilag til kommunens sidste udtalelse til mig.

Jeg noteret mig bl.a. at der var et felt til angivelse af hvornår vejledningen er gældende fra, men at det ikke var udfyldt. Jeg anbefalede at det skete.

Kommunen har vedlagt en revideret vejledning for samarbejdet med forældre/pårørende. Det fremgår nu hvornår vejledningen er gældende fra.

Dette har jeg noteret mig.

Den politiske repræsentation i pårønderådet var ændret i forbindelse med omstrukturering efter det seneste kommunalvalg, og kommunen havde oplyst at kommunen ville sendte mig kommunens reviderede vedtægter når de forelå.

Jeg afventede herefter at modtage disse reviderede vedtægter.

Kommunen har ikke nævnt noget om dette forhold, og jeg afventer således fortsat de reviderede vedtægter.

Ad 5.3. Modtagne registreringer

Jeg havde bedt kommunen om at oplyse om skub efter kommunens opfattelse er omfattet af servicelovens § 126, stk. 1, der handler om magtanvendelse i form af at "fastholde" eller "føre" en person.

Kommunen havde oplyst at det i den konkrete situation der lå bag mit spørgsmål, blev vurderet at det forhold at medarbejderen skubbede beboeren væk fra farezonen, var at sidestille med at føre eller fastholde beboeren. Efter kommunens opfattelse var der ikke tale om en handling der kan sidestilles med førergreb, slag eller spark som ikke er lovlige.

Jeg bad herefter Socialministeriet (nu Social- og Integrationsministeriet) om (generelt) at udtale sig om hvorvidt skub kan være lovlig magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1. I mit brev til ministeriet gengav jeg følgende afsnit fra opfølgingsrapporten:

"Inden for kriminalforsorgens område er skub ikke længere tilladt. Denne form for magtanvendelse blev ophævet ved cirkulære nr. 6 af 8. januar 1996. Straffelovsrådet foreslog i betænkning nr. 1355/1998 om en lov om fuldbyrdelse af straf mv. at genindføre adgangen til at benytte skub, men det udgik i Justitsministeriets lovforslag.

Jeg er enig med kommunen i at skub ikke kan sidestilles med førergreb, slag og spark der som anført af kommunen ikke er lovligt, jf. vejledningen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper, nu vejledning nr. 54 af 21. juni 2010 (pkt. 41). (Men skub vil ligesom slag og spark mv. også kunne straffes som vold efter straffelovens § 244, jf. bl.a. dommen i UfR 2010.2193 H).

Inden jeg tager endelig stilling til kommunens opfattelse, har jeg bedt Socialministeriet om at udtale sig om hvorvidt skub kan være lovlig magtanvendelse efter servicelovens § 126, stk. 1."

Socialministeriet har i udtalelsen af 6. april 2011 anført følgende:

"Der er ikke i magtanvendelsesreglerne eller i Socialministeriets vejledning om magtanvendelsesreglerne, vejledning nr. 8 til serviceloven af 24. februar 2011, udtrykkeligt taget stilling til, hvilke midler, der må anvendes ved indgreb efter sel. § 126, ud over, at der ikke må være tale om vold, herunder førergreb, slag eller spark.

Socialministeriet vil således ikke udelukke, at skub konkret vil kunne opfattes som et lovligt, ikke voldeligt middel med henblik på at opnå, at den pågældende person ikke udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i øvrigt gør det påkrævet med et indgreb efter § 126. Ministeriet lægger herved vægt på, at brugen af et skub kan bidrage til at afværge en akut risiko for personskade, og at der herefter kan blive tale om at fastholde eller at føre den pågældende til et opholdssted, hvor risikoen for personskade er minimeret eller overstået."

Efter servicelovens § 126, stk. 1, kan der træffes afgørelse om at anvende fysisk magt i form af at "fastholde en person eller føre denne til et andet opholdsrum" (når der er nærliggende risiko for at personen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet).

Ifølge pkt. 41 i vejledningen om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne (nu vejledning nr. 8 af 15. februar 2011) omfatter et lovligt indgreb i form af fastholdelse aldrig vold, såsom førergreb, slag og spark.

Som nævnt i min høring af ministeriet vil skub kunne straffes som vold efter straffelovens § 244. Jeg henviser til Vagn Greve mfl., Kommenteret straffelov, Speciel del, 9. omarbejdede udgave, 2008, side 359, hvor det er anført at rent bagatelagtige forulempelser falder uden for voldsbestemmelsen i straffelovens § 244. Som eksempler er nævnt "let kilden, tjat, små puf og skub". Jeg henviser også til dommen i Ugeskrift for Retsvæsen 2010.2193 H som jeg omtalte i min høring. Om skub i et konkret tilfælde ligger over eller under bagatelgrænsen, afhænger af en konkret vurdering.

Spørgsmålet er om skub kan anses for omfattet af servicelovens § 126, stk. 1, der omfatter magt i form af at fastholde eller føre en beboer.

Serviceovens § 126, stk. 1, begrænser således den form for magt der kan anvendes over for beboerne, til magt der består i at fastholde eller føre en beboer. Andre former for magt er med andre ord ikke tilladt efter bestemmelsen.

En sproglig fortolkning af "fastholde" og "føre" omfatter efter min opfattelse ikke skub. Og når der er tale om indgreb over for borgerne, taler retsbeskyttelseshensyn for at der ikke foretages en udvidende fortolkning.

Efter min opfattelse kan et skub imidlertid efter omstændighederne ses som en del af muligheden for at fastholde eller føre en person til et andet lokale efter servicelovens § 126, stk. 1. I konkrete situationer vil der således efter omstændighederne eventuelt kunne anvendes skub for at afværge en akut risiko for personskade, efterfulgt af en fastholdelse eller føren af beboeren.

Hvis der anvendes skub på en sådan måde at det må anses for omfattet af bestemmelsen om vold i straffelovens § 244, vil der ikke være tale om et lovligt indgreb efter servicelovens § 126, stk. 1, jf. også vejledningens pkt. 41. Jeg bemærker i den forbindelse at jeg ikke forstår vejledningens formulering "vold, såsom førergreb, slag og spark" sådan at der heri ligger en indskrænkende fortolkning af begrebet vold i forhold til den forståelse af dette begreb der anvendes i straffelovens § 244.

Jeg har således ingen bemærkninger til Socialministeriets opfattelse hvorefter skub efter omstændighederne vil kunne være omfattet af servicelovens § 126,stk. 1.

Kommunen arbejdede på at udarbejde bl.a. en intern håndbog og en vejledning om håndtering og administration af servicelovens regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper/forebyggende initiativer inden for både handicapområdet og demensområdet. Kommunen havde orienteret mig om status på arbejdet hermed, og jeg afventede modtagelsen af håndbogen/vejledningen når den forelå i en endelig udgave.

Med e-mail af 7. juni 2011 har kommunen fremsendt den nævnte håndbog.

I udtalelsen af 6. juni 2011 har kommunen oplyst at håndbogen anvendes, og at der er planlagt en årlig gennemgang af håndbogen for at sikre at den er ajour. Denne gennemgang vil blive foretaget af medarbejdere i myndighedsgruppen i kommunen.

Kommunen har videre oplyst at alle medarbejdere har fået udleveret håndbogen til gennemlæsning, og at Stokholtbuen har fokus på løbende at uddanne medarbejderne bl.a. i Arbejdsmiljøgruppen.

Jeg har noteret mig det oplyste og har læst håndbogen igennem. Jeg har ikke herved taget nærmere stilling til indholdet heraf.

Ad 7.1. Generelt

Kravet om kvalitetsstandarder for længerevarende botilbud efter servicelovens § 108 blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 75 af 22. januar 2010 om ophævelse af bekendtgørelse nr. 620 af 15. juni 2006.

Kommunen havde som svar på et spørgsmål under pkt. 4.5 oplyst at kommunen på grund af denne ophævelse ikke gennemførte revision af de foreliggende kvalitetsstandarder, men at der blev arbejdet med at formulere og beskrive retningslinjer for brugerbetaling, vedligeholdelse og handleplaner. Der ville blive udviklet en fælles skabelon for voksenhandicap- og psykiatriområdet. Det foreløbige materiale havde arbejdstitlen "servicedeclarationer", og når arbejdet var gjort færdigt, ville materialet blive sendt til mig.

Jeg noterede mig det oplyste og afventede dette materiale.

Kommunen har oplyst at kvalitetsstandarderne er bortfaldet da der ikke længere er krav herom.

Jeg har noteret mig det oplyste, men beder kommunen om at oplyse om det betyder at det nævnte arbejde med fælles retningslinjer for brugerbetaling mv. alligevel ikke er gennemført/gennemføres.

Ad 7.3. Tilsynsbesøg på Stokholtbuen

Jeg forstod det som kommunen havde oplyst i sin tidligere udtalelse, sådan at der ikke var sket konkret opfølgning på rapporterne fra Egedal Kommunes tilsyn med Stokholtbuen i 2008 (før i forbindelse med næste tilsyn), men at opfølgning kun var sket ved at disse rapporter – sammen med rapporterne fra tilsyn på kommunens øvrige botilbud – havde været forelagt for og behandlet af det politisk ansvarlige udvalg i kommunen.

Jeg bad om at få oplyst om det var korrekt forstået.

Kommunen har oplyst at det er korrekt forstået.

Jeg har noteret mig det oplyste. På baggrund af det tidligere oplyste om opfølgning på tilsyn i 2009, og da jeg går ud fra at samme fremgangsmåde er anvendt og anvendes ved senere tilsyn, foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

Opfølgning

Som det fremgår af de enkelte punkter ovenfor, afventer jeg fortsat tilbagemelding vedrørende nogle forhold.

Underretning

Denne rapport sendes til Stokholtbuen, Ballerup Kommune, Social- og Integrationsministeriet, Folketingets Retsudvalg, Institut for Menneskerettigheder, Det Centrale Handicapråd og til Stokholtbuens beboere og deres pårørende.

Lenart Frandsen
Inspektionschef