



2017-9

Væsentlige fejl ved brug af døralarmer i kommunalt botilbud

I forlængelse af et tilsynsbesøg i et kommunalt botilbud behandlede ombudsmanden tre sager om etablering af døralarmer i boligerne hos tre beboere med nedsat psykisk funktionsevne. Formålet med alarmerne var at advisere personalet, hvis beboerne, som havde problemskabende adfærd, forlod deres boliger, så risiko for skade på beboerne selv eller andre kunne afværges.

Efter serviceloven skal kommunen godkende anvendelsen af døralarmer, før de installeres. Ombudsmanden måtte imidlertid lægge til grund, at der var opsat døralarmer hos de tre beboere, uden at der var truffet afgørelse om det, og dermed uden det fornødne retlige grundlag. Det anså ombudsmanden for meget kritisabelt.

Ombudsmanden havde ikke grundlag for at kritisere den anvendelsesperiode for alarmerne, som kommunen fastsatte, da den senere traf afgørelser, men fandt det beklageligt, at kommunen ikke i nogen af sagerne foretog revurdering af behovet for fortsat anvendelse af alarmerne senest efter otte måneder, som det kræves efter magtanvendelsesbekendtgørelsen.

Ombudsmanden konstaterede desuden, at dokumentationen var utilstrækkelig på flere punkter i alle sagerne. Bl.a. af den grund kunne ombudsmanden ikke endeligt vurdere, om de berørte beboere og deres pårørende/værger i tilstrækkelig grad var blevet inddraget forud for kommunens afgørelser i sagerne.

Yderligere anså ombudsmanden det for meget beklageligt, at afgørelserne i to af de tre sager ikke i relevant omfang blev meddelt skriftligt til de berørte beboere og deres pårørende. Det var også en fejl, at der i de to samme sager blev givet forkert (forældet) klagevejledning.

På baggrund af de mange fejl i de tre sager udtrykte ombudsmanden generel bekymring i forhold til kommunens procedurer, men noterede sig samtidig, at kommunen i lyset af sagerne havde iværksat forskellige mere generelle tiltag for at sikre, at de forvaltningsretlige regler blev overholdt fremover.

(Sag nr. 16/00482, 16/00484 og 16/00485)

22. marts 2017

Forvaltningsret

1133.1 – 114.4 – 114.5 –
1146.1 – 115.9 – 12.1 –
12.2 – 2512.9

I det følgende gengives først ombudsmandens samlede kritikbrev til kommunen i de tre sager og derefter ombudsmandens afsluttende redegørelse i den ene sag. De tre borgere er anonymiseret med betegnelserne A, B og C, og botilbuddet er anonymiseret med betegnelsen X.

Ombudsmandens kritikbrev af 22. marts 2017 til kommunen havde følgende ordlyd:

”Skanderborg Kommunes sagsnr. (...) – døralarmer mv. i boligerne hos tre beboere i botilbud X

1. I forlængelse af et tilsynsbesøg i botilbud X den 3. og 4. juni 2015 besluttede jeg at udskille spørgsmål om etablering af personlige alarmsystemer i boligerne hos henholdsvis A, B og C til særskilte sager.

Jeg har nu færdigbehandlet sagerne og henviser til de vedlagte redegørelser – en om hver af de berørte personers sag.

2. Som det fremgår, må jeg i alle sagerne lægge til grund, at der i – formentlig længere – perioder har været etableret døralarmer i borgernes boliger, uden at der var truffet afgørelse om det efter serviceloven, og dermed uden det fornødne retlige grundlag.

Jeg anser dette for meget kritisabelt.

Jeg har derimod ikke grundlag for at kritisere, at Skanderborg Kommune i sine afgørelser fastsatte anvendelsesperioderne for foranstaltningerne til længere perioder end 8 måneder, nemlig henholdsvis 12 og 18 måneder. Det er dog beklageligt, at Skanderborg Kommune ikke i nogen af sagerne foretog revurdering af behovet for fortsat anvendelse af foranstaltningerne senest efter 8 måneder.

Herudover må jeg konstatere, at dokumentationen i alle sagerne på flere punkter er utilstrækkelig. Jeg er enig med Skanderborg Kommune i, at dette er beklageligt.

Bl.a. på grund af den utilstrækkelige dokumentation har det ikke været muligt for mig endeligt at vurdere, om de berørte personer og deres pårørende/værger i tilstrækkelig grad blev inddraget forud for Skanderborg Kommunes afgørelser i sagerne. På det foreliggende grundlag er jeg dog enig med Skanderborg Kommune i, at det i sagen om A er beklageligt, at der enten ikke er foretaget tilstrækkelig høring, eller at dette ikke er dokumenteret.

Jeg må desuden anse det for meget beklageligt, at afgørelsen i A's sag – som jeg forstår det – hverken blev meddelt skriftligt til A eller A's pårørende, og at afgørelsen i B's sag – igen som jeg forstår det – ikke blev meddelt skriftligt til B's pårørende.

Herudover er jeg enig med Skanderborg Kommune i, at det var en fejl, at der ved afgørelsen i to af sagerne (vedrørende A og B) blev givet forkert – forældet – klagevejledning. I den forbindelse bemærker jeg, at det umiddelbart kan undre, at dette efter det oplyste skyldes, at oplysningerne om klageinstans ved en fejl ikke var rettet i kommunens standardbreve, når der samtidig blev givet korrekt klagevejledning i C's sag.

3. Efter min gennemgang af sagerne er jeg samlet set enig med Skanderborg Kommune i, at kommunens behandling af alle tre sager på flere punkter ikke har levet op til de krav, der stilles.

De mange – og efter omstændighederne ganske alvorlige – fejl, som er identificeret i de tre sager, kan efterlade en mere generel bekymring i forhold til Skanderborg Kommunes opfølgning og afgørelser på området, herunder i forbindelse med det personrettede tilsyn med brugere af kommunens botilbud, som kommunen har handleforpligtelse over for.

Jeg er derfor også enig med kommunen i, at der kan være grund til at se mere generelt på kommunens procedurer for at undgå lignende fejl og mangler i fremtiden. Jeg har i den forbindelse noteret mig, at Skanderborg Kommune har iværksat forskellige mere generelle tiltag for at sikre, at de forvaltningsretlige regler bliver overholdt fremover.

Jeg vil i forbindelse med fremtidige tilsynsbesøg i kommunens botilbud følge op på de forhold, som denne sag har belyst.

Jeg henviser i øvrigt til de konkrete bemærkninger vedrørende de enkelte borgere, som fremgår af hver af de vedlagte redegørelser.

4. Der vil blive lagt en nyhed om sagerne (i anonymiseret form) på min hjemmeside.

Redegørelsen i A's sag vil desuden (også i anonymiseret form) blive offentliggjort som en del af Folketingets Ombudsmands beretning for 2017.”

Ombudsmandens afsluttende redegørelse af 22. marts 2017 i A's sag indeholdt følgende udtalelse:

”Ombudsmandens udtalelse

1. Baggrund – tilsynsbesøg i botilbud X

Folketingets Ombudsmand gennemførte den 3. og 4. juni 2015 et tilsynsbesøg i botilbuddet X, som hører under Skanderborg Kommune. Besøget havde særligt fokus på 18 beboere i såkaldte enkeltmandsprojekter. En af fokuspersonerne var A.

På baggrund af oplysninger, som jeg modtog i forbindelse med tilsynsbesøget, besluttede jeg at udskille et spørgsmål om en etableret døralarm i A's bolig til en særskilt sag. Jeg bad i den forbindelse med henvisning til ombudsmandslovens § 17, stk. 1, den 25. april 2016 Skanderborg Kommune om at udtale sig om følgende temaer:

- Afgørelser om anvendelse af alarmsystem
- Tidsbegrænsning af foranstaltningen
- Inddragelse af A i behandlingen af sagen
- Klagevejledning og meddelelse til klageberettigede
- Manglende tekst i afgørelsen

Samtidig afsluttede jeg den generelle sag om tilsynsbesøget i botilbud X.

Den 3. juni 2016 modtog jeg Skanderborg Kommunes udtalelse af 30. maj 2016 sammen med sagens akter, herunder kommunens afgørelse af 22. juli 2015 om godkendelse af anvendelse af døralarm i A's bolig.

Den 15. juli 2016 bad jeg Skanderborg Kommune om at sende mig yderligere materiale og oplysninger om sagen og om supplerende at udtale sig bl.a. om:

- Inddragelse af A i sagen
- Meddelelse af afgørelsen

Den 7. oktober 2016 modtog jeg Skanderborg Kommunes supplerende svar.

...

2. Afgørelser om anvendelse af personligt alarmsystem

2.1. Det retlige grundlag

Efter servicelovens § 125 kan der træffes afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer, når forskellige betingelser er opfyldt.

Serviceovens § 125, stk. 1, (på afgørelsestidspunktet lovbekendtgørelse nr. 150 af 16. februar 2015 med senere ændringer, nu lovbekendtgørelse nr. 1270 af 24. oktober 2016 med senere ændringer) har følgende ordlyd:

’§ 125. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person i en afgrænset periode, når

- 1) der er risiko for, at personen ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko.’

Det er nærmere beskrevet, hvilke alarm- og pejlesystemer der kan anvendes, i § 3, stk. 1, i magtanvendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceoven, tidligere bekendtgørelse nr. 392 af 23. april 2014, nu bekendtgørelse nr. 1140 af 29. august 2016) og i punkt 26 i magtanvendelsesvejledningen (tidligere vejledning nr. 8 af 15. februar 2011 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper, med senere ændringer, nu vejledning nr. 10367 af 13. december 2016).

Det fremgår, at bestemmelsen omfatter systemer, som har til formål at advare personalet eller andre, hvis en borger med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne forlader sin bolig, og systemer, som kan anvendes til at lokalisere en bortkommen borger.

2.2. De faktiske omstændigheder i sagen

Under tilsynsbesøget den 3. og 4. juni 2015 blev det oplyst, at der var etableret et personligt alarmsystem i A's bolig. Systemet bestod af en døralarm, som betød, at personalet på botilbuddet blev adviseret, hvis A forlod sin bolig. Besøgsholdet bad om at få eftersendt en kopi af afgørelsen herom.

Med en e-mail af 20. august 2015 fremsendte botilbud X bl.a. kopi af Skanderborg Kommunes afgørelse af 22. juli 2015 om godkendelse af anvendelse af døralarm i A's bolig efter serviceovens § 125, stk. 1. Afgørelsen var, som det fremgår, af en senere dato end tilsynsbesøget.

Jeg bad derfor Skanderborg Kommune om at oplyse, om der før den 22. juli 2015 var truffet afgørelser over for A efter serviceovens § 125, stk. 1. Såfremt det ikke var tilfældet, bad jeg kommunen om i sin udtalelse at forholde sig til lovligheden af, at der efter det oplyste allerede under tilsynsbesøget den 3. og 4. juni 2015 var etableret en døralarm i A's bolig.

Det fremgår i øvrigt af de sagsakter, som jeg har modtaget om A, at døralarmen er omtalt i dokumenter om hende allerede i 2012.

Skanderborg Kommune har på dette punkt udtalt følgende:

'Det har ikke været muligt at finde dokumentation for om der har været truffet afgørelse før den 22. juli 2015.

Den daværende leder af bostedet, og den daværende sagsbehandler i myndighedsafdelingen er ikke længere ansat i Skanderborg Kommune. Det har derfor ikke været muligt at indhente andre oplysninger om sagsforløbet vedrørende opsætningen af døralarmen.

...

Det er ikke lovligt, at opsætte døralarmen før der er truffet afgørelse efter servicelovens § 125, stk. 1, med de krav til begrundelse, partshøring og klageadgang der følger.'

2.3. Mine bemærkninger

Jeg må forstå det, som Skanderborg Kommune har oplyst, sådan, at der ikke forud for afgørelsen af 22. juli 2015 forelå en afgørelse om anvendelse af personlige alarmsystemer i A's bolig, og sådan, at døralarmen i hendes bolig dermed i en – formentlig længere, jf. journalnotater fra 2012 – periode har været etableret uden det fornødne retlige grundlag.

Anvendelse af personlige alarm- og pejlesystemer uden samtykke udgør et indgreb i selvbestemmelsesretten. Der er dermed tale om magtanvendelse, hvilket kræver en klar hjemmel. Jeg anser det derfor for at være meget kritisabelt, at der i en – formentlig længere – periode har været anvendt døralarm, uden at der var truffet afgørelse om det.

Jeg har noteret mig, at Skanderborg Kommune den 22. juli 2015 har godkendt anvendelsen af foranstaltningen, hvorved der fra dette tidspunkt blev etableret det fornødne retlige grundlag for at anvende alarmen.

Vurderingen af spørgsmålet om nødvendigheden af at anvende alarm i A's bolig er i vidt omfang baseret på en afvejning, hvor A's funktionsevne og reaktionsmønstre har været af afgørende betydning. En sådan afvejning kan jeg normalt ikke foretage på en anden og bedre måde end myndighederne, som beskæftiger sig med sådanne sager i det daglige. Ombudsmanden besidder desuden ikke f.eks. lægefaglig viden.

Jeg har på denne baggrund besluttet ikke at undersøge nærmere, om betingelserne for at anvende døralarm var opfyldt i A's konkrete sag. Min undersø-

gelse begrænser sig i stedet til at angå spørgsmålet om grundlaget for at anvende foranstaltningen, jf. ovenfor, og de juridiske og processuelle spørgsmål, som jeg kommer ind på i det følgende.

3. Tidsbegrænsning

3.1. Det retlige grundlag

Som det fremgår af det citerede ovenfor, er det ved afgørelser efter § 125, stk. 1, i serviceloven en betingelse, at afgørelsen om at anvende foranstaltningen træffes for en afgrænset periode.

Bestemmelsen blev indført som § 109 a i den dagældende servicelov ved lov nr. 392 af 2. juni 1999 om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten m.v. og om øget fleksibilitet i sammensætningen af koordinationsudvalg). Bestemmelsen fik dengang følgende indhold:

'§ 109 a. Kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende personlige alarm- eller pejlesystemer for en person, når der er nærliggende risiko for, at denne ved at forlade boligen udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko.

Stk. 2. Kommunen eller amtskommunen træffer afgørelse om, for hvilken periode de personlige alarm- eller pejlesystemer anvendes, og vurderer løbende, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.'

Af bemærkningerne bag lovforslaget (lovforslag nr. 195 fremsat den 17. marts 1999) fremgår om betingelsen om tidsbegrænsning, jf. dengang § 109 a, stk. 2, bl.a. følgende:

'Det foreslås i bestemmelsens stk. 2, at kommunens eller amtskommunens beslutning skal indeholde oplysninger om, for hvilken periode de personlige alarm- eller pejlesystemer kan anvendes. Da behovet kan ændre sig i forhold til den enkeltes helbredstilstand og oplevelse af fortro- lighed med omgivelserne, skal det uanset den fastlagte periode løbende vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.'

Bestemmelsen i servicelovens § 125, stk. 1, (dengang fortsat § 109 a, stk. 1) fik sit nuværende indhold ved lov nr. 343 af 14. maj 2003 om ændring af lov om social service (Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten – særlige døråbnere, fastholdelse og flytning). Af forarbejderne bag lov- ændringen (lovforslag nr. 136 fremsat den 29. januar 2003) fremgår bl.a. føl- gende af de specielle bemærkninger til § 109 a, stk. 1:

'Den foreslåede ændring indebærer, at de skærpede betingelser om, at der skal være 'nærliggende' risiko for 'væsentlig' personskade og at forholdene skal gøre anvendelse af alarm- eller pejlesystemer 'absolut' påkrævet, bortfalder.

Der vil således være tale om en lempelse af de nugældende kriterier. Der skal dog fortsat være dokumenteret en risiko for personskade og forholdene skal gøre indgrebet påkrævet for, at kommunen eller amtskommunen kan træffe afgørelse om at anvende alarm- eller pejlesystemer over for de pågældende personer.

...

De generelle principper i servicelovens § 109, stk. 4, om at anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået (proportionalitetsprincippet) og om, at mindre indgribende foranstaltninger, der er tilstrækkelige, skal anvendes (mindsteindgrebsprincippet) vil efter forslaget fortsat være gældende.

Hensigten med forslaget om at lempe kriterierne tager sigte på at ændre vurderingen fra, at der skal være tale om væsentlig personskade og at det skal være absolut påkrævet for, at foranstaltningen om alarm- eller pejlesystemer skal kunne anvendes, til at dette skal kunne ske, når der vurderes at være en risiko for, at den pågældende eller andre vil kunne lide personskade, hvis et af disse systemer ikke anvendes i en periode og forholdene gør foranstaltningen påkrævet for at kunne afværge den vurderede risiko.

Risikoen skal efter forslaget ikke være ubetydelig. Den pågældendes betydelige og varigt nedsatte psykiske funktionsevne vil således skulle vurderes i forhold til pågældendes orienteringsevne samt evne til at klare sig på egen hånd uden for bo- eller dagtilbuddet.

Den konkrete individuelle vurdering vil i det enkelte tilfælde skulle ske på grundlag af en faglig dokumentation for den pågældendes helbredstilstand og hvad følgerne heraf vil være på det givne tidspunkt for den pågældendes muligheder for at klare sig uden for opholdsstedet.

Da den pågældendes helbredstilstand og oplevelse af fortrolighed med omgivelserne kan ændres, skal det uanset den for foranstaltningen fastlagte periode løbende vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes.

...

I de tilfælde, hvor den pågældende selv er indstillet på en foranstaltning, fx brugen af alarm- eller pejlesystemer, vil foranstaltningen umiddelbart kunne sættes i værk.'

I magtanvendelsesbekendtgørelsen er der fastsat nærmere regler om bl.a. anvendelse af alarmsystemer. Bekendtgørelsens § 8, stk. 1, lyder sådan:

'§ 8. I sager om foranstaltninger iværksat i henhold til servicelovens § 125, stk. 1, § 125, stk. 3 og § 127, revurderes behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse løbende i kommunen, og senest 8 måneder efter kommunalbestyrelsens beslutning om iværksættelse af foranstaltningen.'

Magtanvendelsesvejledningen (på afgørelsestidspunktet vejledning nr. 8 af 15. februar 2011 med senere ændringer) indeholdt desuden bl.a. følgende om kravet om iværksættelse for en afgrænset periode:

'55. Oplysning om perioden skal indgå i den afgørelse, der træffes af kommunalbestyrelsen, jf. § 130, nr. 3. Kommunalbestyrelsen tager stilling til periodens længde på baggrund af en konkret vurdering i hver enkelt sag.

Der kan f.eks. være tale om en kortere periode efter en flytning til plejebolig eller en periode med tilvænning til ændret medicinering.

Da behovet kan ændre sig i forhold til den enkeltes helbredstilstand og oplevelse af fortrolighed med omgivelserne, skal det løbende vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes. Den pågældende kan tilpasse sig hurtigere til nye omgivelser end forventet eller påbegynde deltagelse i diverse dagtilbud, sådan at behovet for at bruge alarm- eller pejlesystemer mindskes eller eventuelt forsvinder.

I bekendtgørelsens § 8 er det fastsat, at revurdering senest skal ske 8 måneder efter det sociale nævns godkendelse.'

Formuleringerne er – med visse redaktionelle ændringer – videreført i punkt 39 i vejledning nr. 10367 af 13. december 2016, som har afløst den tidligere vejledning.

Serviceoven indeholder desuden bl.a. følgende mere generelle bestemmelser om behandlingen af sager om magtanvendelse over for voksne:

'§ 124. Formålet med bestemmelserne i dette afsnit er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det abso-

lut nødvendige. Disse indgreb må aldrig erstatte omsorg, pleje og socialpædagogisk bistand.

Stk. 2. Forud for enhver form for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal kommunen foretage, hvad der er muligt for at opnå personens frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning.

Stk. 3. Anvendelse af magt skal stå i rimeligt forhold til det, der søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Stk. 4. Magtanvendelse skal udøves så skånsomt og kortvarigt som muligt og med størst mulig hensyntagen til den pågældende og andre tilstedeværende, således at der ikke forvoldes unødigt krænkelser eller ulempe.

Stk. 5. (...)

...

§ 130. Som grundlag for kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126 a, 127 og 128 skal der foreligge

- 1) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 2) oplysninger om den socialpædagogiske hjælp og pleje efter kapitel 16, der har været iværksat før den påtænkte afgørelse om iværksættelse af foranstaltningerne,
- 3) oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige, og
- 4) pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.'

3.2. De faktiske omstændigheder i sagen

Skanderborg Kommunes afgørelse af 22. juli 2015 i A's sag indeholder bl.a. følgende:

'Skanderborg Kommune finder, at betingelserne for at anvende magt i form af døralarmer er opfyldt og det godkendes, at botilbud X kan anvende den pågældende foranstaltning over for dig i en periode på 18 måneder.

...

Kommunen har endvidere lagt til grund, at du ikke modsætter dig indgrebet.'

Af det forudgående indstillingsskema fra botilbud X fremgår bl.a., at det – henset til A's adfærd og udviklingsalder – måtte forventes, at behovet for foranstaltningen ville være længerevarende.

Skanderborg Kommune har i forhold til spørgsmålet om den godkendte periode bl.a. udtalt følgende:

'Det var ikke i overensstemmelse med Bkg. 2014-04-23 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten mm. § 8, stk. 1, der bestemmer at der senest efter 8 mdr. skal foretages en revurdering af behovet for fortsat anvendelse af foranstaltningen.

Det er således ikke lovligt, at revurdere senere end efter højst 8 mdr. Dette er taget til efterretning og vil fremover blive efterlevet.

...

På baggrund af den fejlagtigt fastsatte periode på 18 mdr. blev der ikke foretaget revurdering af beslutningen om at etablere døralarm i A's bolig senest 8 mdr. efter at afgørelsen af 22. juli 2015 blev truffet.

Foranstaltningen blev dog løbende vurderet i forbindelse med anden sagsbehandling i perioden. Dette skete ved forskellige møder med bostedet og ved behandling af indberetning af magtanvendelse.

Der er dog ikke givet meddelelse til A om dette.

I forbindelse med at Skanderborg Kommune ved modtagelse af Ombudsmandens brev blev opmærksom på, at der var truffet afgørelse for en periode på mere end 8 mdr., er der blevet iværksat en fornyet vurdering, med henblik på at træffe en ny afgørelse af om døralarm fortsat skal anvendes.'

3.3. Mine bemærkninger

Som det fremgår ovenfor, er det fastsat i lovgivningen, at afgørelser om anvendelse af personlige alarm- eller pejlesystemer kan træffes for en afgrænset periode, når betingelserne for det i øvrigt er opfyldt, jf. servicelovens § 125, stk. 1.

Kommunen skal tage stilling til periodens længde på baggrund af en konkret vurdering i den enkelte sag bl.a. på grundlag af oplysninger om den forventede periode, i hvilken foranstaltningerne vil være nødvendige. Det følger af servicelovens § 130, som er gengivet ovenfor. Herudover indeholder loven ikke nærmere oplysninger om udstrækningen af den afgrænsede periode.

I magtanvendelsesbekendtgørelsens § 8, stk. 1, er det fastsat, at kommunen løbende og senest 8 måneder efter beslutning om iværksættelse af en foran-

staltning efter (bl.a.) servicelovens § 125, stk. 1, skal revurdere behovet for foranstaltningens fortsatte anvendelse.

I forarbejderne bag bestemmelsen i (nu) servicelovens § 125, stk. 1, er det beskrevet, at det 'uanset den fastlagte periode' løbende skal vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes. Dette følger også af principperne om bl.a. anvendelse af mindst indgribende middel og proportionalitet – se servicelovens § 124 ovenfor.

På et beslægtet område – magtanvendelse i hygiejnesituationer, som er reguleret i servicelovens § 126 a – er det på samme måde som for indgreb efter servicelovens § 125, stk. 1, fastsat, at kommunen for en afgrænset periode kan træffe afgørelse om anvendelse af magt.

På dette område er der i magtanvendelsesbekendtgørelsen indført absolutte tidsgrænser for tilladelse af magtanvendelse. Magtanvendelsesbekendtgørelsens § 4, stk. 4 (nugældende), lyder sådan:

'Stk. 4. Fysisk magt i form af fastholdelse i hygiejnesituationer vil kunne tillades i en periode på indtil 3 måneder. Kommunalbestyrelsen vil kunne forlænge perioden, der dog ikke kan overstige 6 måneder, idet andre metoder til at fremme hygiejneforholdene hos den pågældende sideløbende skal udvikles efter servicelovens § 126 a, 2. pkt.'

Den tydelige forskel på formuleringen af reglerne på disse nært beslægtede områder peger efter min opfattelse på, at der ikke kan siges at gælde en absolut længstetid for kommunens afgørelser om tidsbegrænset godkendelse af foranstaltninger efter servicelovens § 125, stk. 1, som det er tilfældet i forbindelse med indgreb efter servicelovens § 126 a. Det afgørende er derimod i § 125-situationen, at behovet for fortsat anvendelse af foranstaltningen løbende og senest efter 8 måneder revurderes, hvilket har sammenhæng med de generelle principper om proportionalitet og anvendelse af mindst indgribende foranstaltning mv.

Formuleringen i bemærkningerne bag bestemmelsen i (nu) servicelovens § 125, stk. 1, om, at det 'uanset den fastlagte periode' løbende skal vurderes, om en mindre indgribende foranstaltning kan anvendes, peger efter min opfattelse ligeledes på, at godkendelsesperioden og revurderingsintervallerne kan fastsættes uafhængigt af hinanden.

På denne baggrund mener jeg ikke, at jeg har grundlag for at kritisere, at Skanderborg Kommune i sin afgørelse fastsatte godkendelsesperioden for døralarmen i A's bolig til en længere periode end 8 måneder, nemlig 18 måneder. Jeg har i den forbindelse hæftet mig ved, at botilbud X i ansøgningen om etablering af foranstaltningen på baggrund af A's funktionsevne mv. anfør-

te, at det måtte forventes, at magtanvendelsessituationen ville være længerevarende.

Det er derimod efter min opfattelse beklageligt, at Skanderborg Kommune ikke foretog revurdering af behovet for fortsat anvendelse af foranstaltningen senest efter 8 måneder i overensstemmelse med § 8, stk. 1, i magtanvendelsesbekendtgørelsen.

I den forbindelse mener jeg, at kommunen udtrykkeligt burde have tilføjet oplysning om kravet om revurdering senest efter 8 måneder i sin afgørelse for at sikre, at revurdering – trods den længere godkendelsesperiode – fandt sted i overensstemmelse med reglerne.

Jeg har noteret mig det, som Skanderborg Kommune har oplyst, om, at der efter mine henvendelser er iværksat revurdering af behovet for fortsat anvendelse af døralarm i A's bolig, og om, at kommunen fremover vil være opmærksom på at revurdere behovet løbende og ikke senere end efter 8 måneder.

4. Inddragelse af A og hendes pårørende i behandlingen af sagen

4.1. Inddragelse forud for afgørelsen

4.1.1. Det retlige grundlag

Serviceoven indeholder forskellige generelle bestemmelser om behandlingen af sager om magtanvendelse over for voksne, bl.a. i §§ 124 og 130. Se nærmere i afsnit 3.1. ovenfor. Det følger af serviceovens § 130, nr. 4, at der som grundlag for kommunens afgørelser efter bl.a. § 125 om personlige alarm- og pejlesystemer skal foreligge oplysninger om pårørendes og en eventuel værges bemærkninger til de påtænkte foranstaltninger.

Ud over disse regler gælder bl.a. forvaltningslovens bestemmelser om parts-høring og de almindelige principper om sagsoplysning, meddelelse af afgørelser mv. Også offentlighedslovens bestemmelse om notatpligt er af betydning i den konkrete sag.

I forvaltningslovens § 19, stk. 1, om parts-høring er det fastsat, at hvis en part ikke kan antages at være bekendt med, at myndigheden er i besiddelse af bestemte oplysninger om en sags faktiske grundlag mv., må der ikke træffes afgørelse, før myndigheden har gjort parten bekendt med oplysningerne og givet den pågældende lejlighed til at fremkomme med en udtalelse. Dette gælder, hvis oplysningerne er til ugunst for den pågældende og af væsentlig betydning for sagens afgørelse. Stk. 2 indeholder forskellige undtagelser fra hovedreglen om forudgående høring.

Offentlighedslovens § 13 indeholder bl.a. følgende om notatpligt:

'§ 13. I sager, hvor der vil blive truffet afgørelse af en myndighed m.v., skal den pågældende myndighed m.v., når den mundtligt eller på anden måde bliver bekendt med oplysninger om en sags faktiske grundlag eller eksterne faglige vurderinger, der er af betydning for sagens afgørelse, snarest muligt gøre notat om indholdet af oplysningerne eller vurderingerne. Det gælder dog ikke, hvis oplysningerne eller vurderingerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 2. En myndighed m.v. skal i sager, hvor der vil blive truffet en afgørelse, endvidere snarest muligt tage notat om væsentlige sagsekspeditions-skridt, der ikke i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

Stk. 3. (...)'

4.1.2. De faktiske omstændigheder i sagen

Det fremgår af sagen, at A har en udviklingsforstyrrelse, og at hendes funktionsalder er på mellem 2½ og 6 år. Det fremgår også, at A udviklingsmæssigt bl.a. er på et højere niveau sprogligt end f.eks. følelsesmæssigt, og at hun på nogle områder er beskrevet som sprogligt velfunderet. A var på afgørelses-tidspunktet ikke underlagt værgemål. Det er oplyst, at der siden er blevet søgt om iværksættelse af værgemål for A, men at Statsforvaltningen har afslået dette. A er således fortsat ikke underlagt værgemål.

Jeg bad i mit brev af 25. april 2016 Skanderborg Kommune om at oplyse, på hvilket grundlag kommunen lagde til grund for sin afgørelse, at A ikke modsatte sig foranstaltningen i form af døralarm i sin bolig. Jeg bad desuden kommunen om at komme ind på, om reglerne om partshøring blev overholdt i forbindelse med kommunens afgørelse af 22. juli 2015.

Skanderborg Kommune henviste i sin udtalelse af 30. maj 2016 til, at det af botilbud X' indstillingsskema (ansøgning) i sagen fremgår, at A ikke gav udtryk for, at foranstaltningen (som var etableret før ansøgningen og tilladelsen, jf. afsnit 2 ovenfor) generede hende, og at hun ikke oplevede en begrænsning i sin bevægelsesfrihed.

I sin supplerende udtalelse af 7. oktober 2016 oplyste Skanderborg Kommune bl.a. følgende:

'I indstillingsskemaet er det oplyst, at A 'ikke giver udtryk for at foranstaltningen generer hende, og at hun ikke oplever en begrænsning i sin bevægelsesfrihed'.

Der er blevet oplyst følgende fra botilbuddet som svar på ombudsmandens spørgsmål:

'A er dækket af personale i alle hendes vågne timer, så det får ikke indflydelse på hendes bevægelsesfrihed i dette tidsrum. Om natten, hvor det forventes, at A sover, giver det nattevagten oplysning om, at nu er A på vej op i fællesstuen fra hendes lejlighed og nattevagten kan gå A i møde. A er meget svingende ift., om hun accepterer anvendelsen af døralarm, eller om hun modsætter sig det, det afhænger af hendes humør den pågældende dag.'

Kommunen har også oplyst, at A's mor – som pårørende – blev informeret om botilbuddets ansøgning om tilladelse til at anvende alarm. Moderen blev hørt mundtligt og havde ikke bemærkninger. Dette blev dog ikke dokumenteret i sagen. Skanderborg Kommune kontaktede derfor i maj 2016 telefonisk A's mor, som efter det oplyste bekræftede, at hun var blevet hørt i sagen. I sin supplerende udtalelse af 7. oktober 2016 anførte kommunen herom bl.a. dette:

'Det er oplyst fra bostedet, at boenhedslederen tog telefonisk kontakt til A's moder forud for afgørelsen, og at moderen var indforstået med anvendelse af døralarm.

Der kan desværre ikke oplyses nærmere om denne henvendelse, og hvad der blev sagt. Der kan desværre heller ikke oplyses mere præcist om tidspunktet for telefonisk kontakt.

Der findes ikke skriftlige dokumenter om henvendelsen til A's moder.

Ombudsmanden beder kommunen oplyse, om moderen blev inddraget forud for afgørelsen, fordi hun var partsrepræsentant for A, eller alene fordi hun var pårørende.

Det kan oplyses, at moderen blev inddraget som nærmeste pårørende til A.

...

Skanderborg Kommune beklager, at der ikke er sket en høring af A, eller at det ikke er dokumenteret, at der er sket en høring i forbindelse med afgørelse om anvendelse af døralarm.

Skanderborg Kommune beklager, at reglerne for notatpligt ikke er overholdt, og at det derfor er særdeles vanskeligt at redegøre for forløbet i sagen.'

4.1.3. Mine bemærkninger

Jeg har forstået det, som Skanderborg Kommune har oplyst, sammenholdt med det, som fremgår af de sagsakter, jeg har modtaget, sådan, at A er klar over, at der er etableret en døralarm i hendes bolig, og også var klar over det forud for Skanderborg Kommunes afgørelse af 22. juli 2015.

Det er oplyst, at det er svingende, om hun stiller sig accepterende til dette eller udtrykker modvilje mod foranstaltningen.

På denne baggrund mener jeg ikke, at det kan lægges til grund, at A har været indstillet på anvendelse af foranstaltningen, med den virkning at den på baggrund heraf umiddelbart kunne sættes i værk.

Kommunen har oplyst, at der ikke er foretaget egentlig høring af A forud for afgørelsen om foranstaltningen – eller at der i hvert fald ikke foreligger dokumentation for, at det er sket.

Kommunen har også oplyst, at A's mor – som nærmeste pårørende og i lyset af A's funktionsniveau – mundtligt blev hørt over indstillingen om tilladelse til at anvende alarm og ikke havde bemærkninger. Også i denne forbindelse har det dog vist sig vanskeligt at dokumentere, hvad der nærmere er sket i sagen, jf. ovenstående citat fra kommunens seneste svar til mig.

Jeg bemærker i den forbindelse, at lovgivningen i visse tilfælde tager højde for situationer, hvor en part i en sag ikke har de fornødne åndelige evner eller modenhed til at udøve sine rettigheder, ved at tillade andre visse muligheder for i stedet at udøve dem. Jeg henviser f.eks. til Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 6. udgave (2016), side 249. Det er bl.a. dette, som servicelovens bestemmelser om inddragelse af bl.a. pårørende søger at tage højde for.

Der er flere hensyn bag reglerne om notatpligt (se ovenfor), som bl.a. medvirker til at sikre borgernes retssikkerhed. For det første forudsætter borgerens ret til bl.a. aktindsigt og partshøring, at oplysninger noteres. For det andet har det ordensmæssig betydning, at kommunen gennem bl.a. sine journalnotater har overblik over, hvad der er sket i en sag, og kan dokumentere oplysninger og ekspeditioner (dokumentationshensyn). For det tredje er tilstrækkelige notater nødvendige af hensyn til andre myndigheder og personers adgang til at føre kontrol med, at en sag er behandlet korrekt – f.eks. ved en klagesag (kontrolhensyn). Jeg henviser f.eks. til Mohammad Ahsan, Offentlighedsloven med kommentarer (2014), side 246 ff.

På baggrund af de oplysninger og dokumenter, som jeg har modtaget fra Skanderborg Kommune, må jeg lægge til grund, at der ikke i A's sag er gjort tilstrækkelige notater om væsentlige oplysninger om ekspeditioner i sagen. Kommunen har også selv konstateret dette og tilkendegivet, at det er bekla-

geligt, at reglerne for notatpligt ikke er overholdt, og at det derfor er særdeles vanskeligt at redegøre for forløbet i sagen.

Jeg er enig med Skanderborg Kommune i, at dette er beklageligt.

På grund af den mangelfulde dokumentation i sagen er det ikke muligt for mig endeligt at vurdere, om A og hendes nærmeste pårørende i tilstrækkelig grad blev inddraget i sagen forud for afgørelsen af 22. juli 2015. Jeg har noteret mig, at der i sagen er visse oplysninger om både A's egen indstilling til foranstaltningen og om hendes mors indstilling til den, men at det ikke er dokumenteret, at egentlig partshøring fandt sted.

På det foreliggende grundlag er jeg derfor enig med Skanderborg Kommune i, at det er beklageligt, at der enten ikke er foretaget tilstrækkelig høring – eller at dette ikke er dokumenteret.

4.2. Meddelelse af afgørelsen

4.2.1. Det retlige grundlag

Der er ikke i serviceloven eller forvaltningsloven fastsat generelle regler om, hvem der skal modtage meddelelse om en afgørelse, eller hvem der skal meddele afgørelsen.

Der gælder imidlertid en almindelig forvaltningsretlig retsgrundsætning om, at en afgørelse for at få de tilsigtede retsvirkninger skal meddeles til afgørelsens adressat og eventuelle andre parter i sagen af den myndighed, der har truffet afgørelsen, jf. f.eks. Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 326 ff., Karsten Loiborg mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), side 602 ff., Jørgen Steen Sørensen i UfR 1990B.193 ff., Jon Andersen, Socialforvaltningsret, 6. udgave (2016), side 309 f., og Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), side 610.

Retsgrundsætningen gælder på lovs niveau og kan derfor kun fraviges ved lov eller med sikker hjemmel i lov, jf. bl.a. Jens Garde og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 6. udgave (2016), side 116 ff.

4.2.2. De faktiske omstændigheder i sagen

Skanderborg Kommune oplyste i sin udtalelse af 30. maj 2016 bl.a., at bostedet havde 'formidlet afgørelsen videre til A's forældre'. Det fremgik ikke, om afgørelsen blev sendt i kopi til A's pårørende – eller om den blev udleveret til A selv.

I sin udtalelse af 7. oktober 2016 oplyste kommunen supplerende bl.a. følgende:

'Det oplyses fra bostedet, at A ved samtale med boenhedslederen den 24. juli 2015 blev oplyst om, at der fortsat anvendtes døralarm.

Det oplyses videre fra bostedet, at afgørelsen ikke blev udleveret til A.

...

Skanderborg Kommune beklager meget, at afgørelsen af 22. juli 2015 ikke blev udleveret og forklaret til A.'

4.2.3. *Mine bemærkninger*

Da serviceloven ikke indeholder en bestemmelse om, hvem afgørelser truffet efter lovens § 125 skal meddeles til, må udgangspunktet være, at kommunen efter den almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætning, jf. afsnit 4.2.1 ovenfor, er forpligtet til at meddele afgørelsen direkte til den person, som er part i sagen.

Det forhold, at en afgørelse efter servicelovens § 125 efter sit indhold er indgribende og udtryk for magtanvendelse, taler med afgørende vægt for, at afgørelsen skal meddeles skriftligt. En mundtlig meddelelse af afgørelsen vil således efter min opfattelse i en sag som den foreliggende ikke være tilstrækkelig. Jeg henviser f.eks. til min udtalelse af 24. februar 2014 offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som sag nr. 2014-2 og Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 297.

Det fremgår af § 133, stk. 1, i serviceloven (se afsnit 4.3.1 nedenfor), at kommunalbestyrelsens afgørelser efter bl.a. § 125 kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område. Derudover fremgår det af § 133, stk. 3, at en ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, kan klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.

For at klagemuligheden ikke skal blive illusorisk, må kommunen i hvert enkelt tilfælde, hvor der træffes afgørelse efter § 125 i serviceloven, og hvor kommunen vurderer, at den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage, sikre sig, at pårørende bliver gjort bekendt med, at afgørelsen er truffet. Jeg henviser her til Karsten Revsbech mfl., Forvaltningsret – Sagsbehandling, 7. udgave (2014), side 336.

I sager om brug af særlige dørråbnere efter § 125 i serviceloven vil det – henset til målgruppen – formentlig i langt de fleste tilfælde være ikke bare hensigtsmæssigt, men også nødvendigt, at afgørelsen – ud over at blive meddelt skriftligt til den person, afgørelsen vedrører – også meddeles skriftligt til en pårørende, f.eks. et nærtstående familiemedlem.

På baggrund af det, som kommunen har oplyst over for mig, forstår jeg, at afgørelsen i den foreliggende sag hverken blev meddelt skriftligt til A eller til hendes pårørende.

Dette må jeg anse for meget beklageligt.

Afgørelsen burde efter min opfattelse i den foreliggende sag have været meddelt skriftligt både til A, som er personligt myndig, og som efter det oplyste har en vis forståelse for, hvad foranstaltningen indebærer, og til f.eks. hendes forældre som pårørende. Herved ville A og hendes pårørende samtidig være blevet bekendte med begrundelsen for afgørelsen og den medfølgende klagevejledning – som jeg dog vender konkret tilbage til nedenfor i afsnit 4.3.

Jeg må desuden lægge til grund, at dokumentationen i sagen også på dette punkt har været mangelfuld. Der blev således ikke gjort notat om formidling af afgørelsen til A eller hendes pårørende, hvilket der burde have været.

4.3. Klagevejledning

4.3.1. Det retlige grundlag

I servicelovens § 133 er der fastsat regler om klageadgang som følger:

§ 133. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126, 126a, 127, 128 og 137 b og § 137 c, stk. 2, kan indbringes for Ankestyrelsen efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

...

Stk. 3. En ægtefælle, en pårørende, en værge eller en anden repræsentant for den person, som foranstaltningen vedrører, kan klage over kommunalbestyrelsens beslutning, når den person, som afgørelsen vedrører, ikke selv er i stand til at klage.'

4.3.2. De faktiske omstændigheder i sagen

Af den klagevejledning, som fulgte med Skanderborg Kommunes afgørelse af 22. juli 2015 i A's sag, fremgår, at klage over afgørelsen kunne indgives til Det Sociale Nævn, Statsforvaltningen Midtjylland.

Reglerne om klageadgang i servicelovens § 133 blev imidlertid ændret ved lov nr. 493 af 21. maj 2013, hvorefter klager over afgørelser efter bl.a. servicelovens § 125 fra 1. juli 2013 skulle indgives til Ankestyrelsen. Samtidig blev de tidligere sociale nævn nedlagt.

Skanderborg Kommune har i sit hørings svar af 30. maj 2016 oplyst, at oplysningerne om klageinstans ved en fejl ikke var blevet rettet i kommunens standardbreve. Oplysningerne er imidlertid nu ændret sådan, at der henvises til Ankestyrelsen som klagemyndighed.

4.3.3. *Mine bemærkninger*

Jeg er enig med Skanderborg Kommune i, at det var en fejl, at der ved afgørelsen af A's sag blev givet forkert – forældet – klagevejledning.

Jeg har noteret mig det, som kommunen har oplyst om, at standardbrevene nu er blevet justeret, og jeg foretager mig på den baggrund ikke mere vedrørende dette spørgsmål.

5. Manglende tekst i kommunens afgørelse

I den udgave af Skanderborg Kommunes afgørelse af 22. juli 2015, som jeg modtog fra botilbud X den 20. august 2015, og som dannede grundlag for min første høring til Skanderborg Kommune, manglede der nogle ord. Sætningen 'På baggrund af de foreliggende oplysninger vurderer kommunen, at det er godt gjort, at der vil være nærliggende risiko for, at du udsætter dig selv og andre for at lide væsentlig personskade hvis ikke der anvendes (...)' sluttede med 'xxxxxx'.

Skanderborg Kommune har sammen med sin udtalelse sendt mig sin udgave af afgørelsen af 22. juli 2015. Her er sætningen, som i den udgave, jeg tidligere havde modtaget, sluttede med 'xxxxxx', skrevet fuldt ud. Kommunen har samtidig stillet sig uforstående over for forskellen til den udgave, som jeg tidligere havde modtaget (fra botilbud X).

Jeg forstår det, som kommunen har oplyst, sådan, at den autoritative udgave af afgørelsen er fuldstændig og uden manglende tekst. Jeg går ud fra, at dette således også gør sig gældende for den afgørelse, som blev sendt til botilbud X ved afgørelsen af sagen, og foretager mig ikke mere på dette punkt.

Sammenfatning

Skanderborg Kommune har i sin supplerende udtalelse af 7. oktober 2016 beklaget sagsbehandlingen i sagen på flere punkter.

Skanderborg Kommune har samtidig tilkendegivet, at kommunen – med henblik på at sikre, at de forvaltningsretlige krav fremover bliver efterlevet – har iværksat forskellige generelle tiltag.

Jeg er – som det fremgår ovenfor – enig med kommunen i, at kommunens behandling af sagen på flere punkter ikke har levet op til de krav, der stilles. Jeg er derfor også enig med kommunen i, at der kan være grund til at se mere generelt på kommunens procedurer for at undgå lignende fejl og mangler i fremtiden.

Med disse bemærkninger afslutter jeg min behandling af sagen om etableret døralarm i A's bolig i botilbud X.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til A og til hendes mor som pårørende til orientering.

Sagen vil (i anonymiseret form) blive offentliggjort som en del af Folketingets Ombudsmands beretning for 2017. Der vil desuden blive offentliggjort en nyhed på min hjemmeside.”