

Redegørelse om Tokanten

Indholdsfortegnelse

Indledning	3
1. Socialforvaltningens reaktion på viden om manglende indberetninger af magtanvendelse på Tokanten	4
1.1. Forvaltningens reaktion på baggrund af den første henvendelse fra Christina Petersen	5
1.2. Forvaltningens undersøgelse af sagen efter modtagelse af forstanderens første redegørelse	6
1.3. Forvaltningens reaktion på viden om uoverensstemmelse mellem to opgørelser af magtanvendelsesindberetninger	8
1.4. Forvaltningens undersøgelse af sagen efter modtagelse af forstanderens anden redegørelse	8
1.5. Tidspunktet for undervisning i magtanvendelsesreglerne	8
1.6. Tidspunktet for forvaltningens reaktion over for forstanderen	9
1.7. Forvaltningens orientering til beboere, pårørende og ansatte	9
1.8. Tidspunkt hvor praksis bringes i overensstemmelse med reglerne.....	10
1.9. Optælling af magtanvendelser.....	11
1.10. Min samlede opfattelse af sagen om de manglende indberetninger samt kommunens tiltag på området	12
2. Burde forvaltningen have opdaget de manglende indberetninger på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?	17
3. Aktindsigt	19
3.1. Aktindsigt i sagen om de manglende indberetninger	19
3.2. Sagsbehandlingstiden i forbindelse med Christina Petersens anmodning om aktindsigt i den tidligere forstanders personalemappe	21
4. Anmeldelse af vold til politi og forvaltning.....	22
5. Burde forvaltningen have opdaget voldsproblematikken på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?	25
6. Handleplaner	25
7. Burde forvaltningen have undersøgt handleplansproblemet på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?	30

8.	Medicinhåndtering	30
9.	Finansiering af hjælpemidler	37
10.	Inddragelse af bostedets personale ved det kommunale tilsyn	40
11.	Værgemål	41
12.	Enkeltmandsprojektet på Tokanten	47
13.	Klage over en nattevagts grove tone.....	49
	Afslutning	50
	Sagsfremstilling for punkt 1	51

Indledning

På baggrund af henvendelser af 26. november 2007 og 6. december 2007 fra en tidligere ansat, Christina Petersen, på den del af bostedet Tokanten der er beliggende Persillevej 2A i Københavns Kommune, bad jeg den 30. november 2007 og den 11. december 2007 Københavns Kommune om udtalelser om nogle nærmere angivne forhold.

Jeg modtog fra Københavns Kommune redegørelser, udtalelser og materiale, herunder sagens akter, den 11. december 2007, 18. januar 2008, 1. februar 2008, 1., 11. og 21. april 2008, 29. maj 2008, 23. og 27. juni 2008, 25. juli 2008, 15. august 2008, 15. september 2008, 16. oktober 2008, 25. februar 2009, 13., 17., 25. og 26. marts 2009 og 8 og 16. april 2009.

I det omfang jeg har fundet det nødvendigt for sagens oplysning, har jeg sendt kopi af kommunens udtalelser til Christina Petersen. Ud over de ovennævnte breve fra Christina Petersen modtog jeg den 20. maj 2008 og den 22. februar 2009 bemærkninger til sagen fra hende.

Jeg har gennemgået materialet med henblik på at vurdere om der er grundlag for at kritisere Københavns Kommunes centralforvaltnings håndtering af sagen om Tokanten, Persillevej 2A (herefter benævnt Tokanten eller bostedet). Det har således ikke været sigtet med undersøgelsen at se på de tilgrundliggende forhold på Tokanten, herunder hverken forstanderens eller andre ansattes rolle i sagen.

Undersøgelsen omfatter ikke spørgsmålet om forvaltningens reaktion i forhold til forstanderen og souschefen.

Jeg har ved undersøgelsen set på centralforvaltningen som sådan. Jeg har således ikke undersøgt hvilke dele af forvaltningen der har været ansvarlig for de forskellige dele af sagsbehandlingen. Dog har det naturligvis betydning for resultatet af undersøgelsen at der er tale om en stor forvaltning med mange aktører i forskellige kontorer med forskellige funktioner.

Jeg har heller ikke taget stilling til om socialforvaltningen burde have informeret socialudvalget om sagen på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet.

Endelig har jeg ikke forholdt mig til samtlige de punkter jeg stillede spørgsmål om i høringen af 30. november 2007. Jeg har således ikke vurderet spørgsmålene om brugerindflydelse, ledsagerordning og overbelægning. Jeg

henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven, hvorefter ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

Undersøgelsen er opdelt i 13 punkter, og under hvert punkt har jeg samlet en fremstilling af det konkrete emne og min udtalelse herom. For så vidt angår punkt 1, er sagsfremstillingen dog vedhæftet i et særskilt bilag.

Ombudsmandens vurderinger og spørgsmål er skrevet i kursiv.

Ved vurderingen af punkterne nedenfor har jeg haft for øje at der er tale om en svag persongruppe. Af udviklingsplanen for Tokanten år 2006-2009 fremgår bl.a. følgende om Tokantens (alle fire afdelingers) målgruppe:

”Beboerne er gennemsnitlig 57 år med behov for daglig pædagogisk støtte, omsorg og pleje i alle livets daglige gøremål. Nogle beboere har et begrænset verbalt sprog, hovedparten et ikke verbalt. Beboerne kommunikerer således overvejende ved hjælp af kropssprog, med tegn og med lyde. De fleste af beboerne er mobile. Nogle delvis og med hjælp af aktuelle hjælpemidler. Få beboere er permanente kørestolsbrugere. I takt med at beboerne bliver ældre, ses en øget stigning i antal af kørestolsbrugere.

En mindre gruppe har en tilpasset pædagogik i forbindelse med selvdestruktiv – eller udadrettet adfærd.

Flere af Tokantens beboere har Epilepsi. Videre har en mindre del af beboerne med Down-Syndrom diagnosen Alzheimers Demens.”

1. Socialforvaltningens reaktion på viden om manglende indberetninger af magtanvendelse på Tokanten

Som nævnt ovenfor i indledningen er sagsfremstillingen for så vidt angår dette punkt, vedhæftet i et særskilt bilag.

Dette punkt angår bl.a. spørgsmålet om hvorvidt forvaltningen inden for en rimelig tid har reageret på sin viden om manglende indberetning af magtanvendelse.

Der er ikke i forvaltningsloven eller i lovgivningen i øvrigt opstillet faste (generelle) tidsrammer for forvaltningsmyndighedernes sagsbehandling. Spørgsmålet om på hvilket tidspunkt en myndigheds sagsbehandlingstid overskrider det acceptable, kan derfor ikke besvares generelt.

Ved vurderingen af en myndigheds sagsbehandlingstid må der således ud over den absolutte sagsbehandlingstid tages andre forhold i betragtning,

herunder sagens karakter, omfanget af de nødvendige undersøgelser i sagen, den sædvanlige sagsbehandlingstid hos myndigheden og de løbende ekspeditioner i sagen.

Det er således ved en vurdering af om sagen har været håndteret "i tide", bl.a. relevant at se på sagens karakter.

Reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten er fastsat i kapitel 24 i serviceloven (nu lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008). Reglerne er kun på mindre områder blevet ændret i den tid som sagen strækker sig over. Disse mindre ændringer er ikke af relevans for bedømmelsen af sagen.

Der er i lovens kapitel 24 angivet præcise betingelser for i hvilke tilfælde der kan anvendes magtanvendelse i forhold til for eksempel beboere på bosteder. Det er således for eksempel i § 126, stk. 1, angivet at der kun kan 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.

De strenge betingelser for brugen af magt understreger at magtanvendelse er meget indgribende og derfor meget alvorligt i forhold til den enkelte borger. Der er da også i § 130 fastsat regler om at magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128 skal registreres og indberettes af tilbuddet til kommunalbestyrelsen for de tilbud som kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, jf. § 148 a.

Efter min opfattelse er en manglende overholdelse af pligten til at indberette magtanvendelse til kommunalbestyrelsen meget alvorlig. Dette har derfor også betydning for hvorledes forvaltningen skal/bør håndtere en viden om manglende indberetninger af magtanvendelse. Mine følgende udtalelser skal ses i lyset heraf.

1.1. Forvaltningens reaktion på baggrund af den første henvendelse fra Christina Petersen

Det er ikke oplyst præcis hvornår Christina Petersen første gang informerede forvaltningen om sin mistanke om at forstanderen på Tokanten ikke havde indsendt indberetninger om magtanvendelse til forvaltningen. Det er imidlertid, som jeg forstår det, uomtvistet at den første henvendelse skete på et tidspunkt i marts 2007. Herefter tog forvaltningen telefonisk kontakt med Tokanten for at få oplyst om Christina Petersens påstand var korrekt. Det er

ikke angivet hvornår kommunen havde denne telefoniske kontakt. Jeg må imidlertid efter det foreliggende lægge til grund at det skete i umiddelbar forlængelse af kontakten med Christina Petersen, og at det derfor var i marts 2007 at kommunen bad bostedet om at komme med en redegørelse.

Ifølge et notat af 23. maj 2007 blev det aftalt at stedfortræderen på Tokanten skulle redegøre for antallet af magtanvendelser når hun var vendt hjem fra den ferie som hun skulle holde (i marts).

Kommunen modtog først en redegørelse fra Tokanten den 3. maj 2007. Det skete efter at Christina Petersen igen havde henvendt sig til forvaltningen om sagen, og efter at forvaltningen på den baggrund igen havde bedt bostedet om en redegørelse.

Jeg må lægge til grund at bostedet ikke sendte en redegørelse på baggrund af aftalen i marts 2007. Det fremgår ikke af akterne i sagen at kommunen rykkede for redegørelsen, og jeg må derfor lægge til grund at dette ikke skete. Jeg kan på baggrund af de manglende datoer for den første henvendelse fra Christina Petersen og den første anmodning om en redegørelse ikke se hvor lang tid der gik fra disse tidspunkter, indtil Christina Petersen igen – den 18. april 2007 – henvendte sig til kommunen.

Jeg kan på det foreliggende grundlag ikke kritisere at kommunen ikke rykkede bostedet for en redegørelse i perioden inden Christina Petersen igen henvendte sig. Min manglende mulighed for at udtale kritik på dette punkt skyldes den usikkerhed der er om de nævnte datoer, set i sammenhæng med at der under alle omstændigheder ikke kan være gået meget lang tid efter at souschefen kom hjem fra ferie. Dette skal også ses i sammenhæng med at kommunen på daværende tidspunkt ikke fra Christina Petersen havde fået kendskab til hvor stort omfanget af manglende indberetninger var, og dermed heller ikke havde kendskab til alvorligheden i sagen.

1.2. Forvaltningens undersøgelse af sagen efter modtagelse af forstanderens første redegørelse

Christina Petersen sendte med sit brev af 19. april 2007 til forvaltningen en opgørelse over de magtanvendelsesindberetninger som personalet havde udfyldt og afleveret til forstanderen i perioden fra 2001 til (april) 2007. Forstanderens redegørelse af 3. maj 2007 til forvaltningen var kun vedlagt magtanvendelsesskemaer for perioden fra 2005 til datoen for redegørelsen (og antallet af disse skemaer stemte i øvrigt ikke overens med Christina Petersens opgørelse for disse år). Forstanderen kommenterede ikke grunden til at hun ikke vedlagde magtanvendelsesskemaer fra tidligere år.

Forvaltningen bad først forstanderen om en forklaring på uoverensstemmelserne efter at Christina Petersen – på baggrund af en

aktindsigt – havde givet udtryk for sin forundring over forvaltningen. Christina Petersens undren fremgår af en e-mail af 4. juni 2007 til kommunen. Kommunen bad på et møde den 11. juli 2007 forstanderen om en uddybende redegørelse.

Christina Petersens opgørelse, som kommunen modtog den 25. april 2007, indikerede at der kunne være tale om et langt mere omfattende problem end forstanderen gjorde det til i sin redegørelse af 3. maj 2007. Det er klart at en kommune som udgangspunkt må have tillid det som dens ansatte (her en leder) oplyser. Men i dette tilfælde var kommunen den 3. maj 2007 blevet opmærksom på at forstanderen i hvert fald havde holdt nogle forhold skjult for forvaltningen. Forhold som efter loven skulle have været indberettet til forvaltningen på et langt tidligere tidspunkt. Hertil kommer at Christina Petersen i brevet af 19. april 2007 oplyste at hun havde forsøgt at få forstanderen i tale om problemet uden at det havde haft nogen effekt.

På baggrund af disse forhold burde forvaltningen efter min opfattelse allerede på dette tidspunkt (det vil sige primo maj 2007) have været klar over at problemet muligvis kunne have et væsentligt større omfang end angivet af forstanderen. Det er meget uheldigt at forvaltningen ikke allerede på dette tidspunkt undersøgte sagen nærmere.

Det ville således have været nærliggende at forvaltningen allerede på dette tidspunkt:

- *havde sammenlignet henholdsvis forstanderens og Christina Petersens opgørelser over hvor mange magtanvendelser der havde været foretaget i årene 2005 til april 2007, og herefter havde bedt forstanderen forholde sig til den forskel der var,*
- *havde bedt forstanderen om at redegøre for de magtanvendelser der måtte have været i årene 2001-2004, og*
- *i forlængelse heraf havde bedt personalet eller Christina Petersen om de kopier af magtanvendelseskemaer som Christina Petersen havde oplyst at personalet havde.*

I sammenhæng hermed mener jeg også at det er uheldigt at forvaltningen i et brev af 15. maj 2007 oplyste Christina Petersen om at forvaltningen nu havde modtaget en redegørelse fra forstanderen samt alle [min fremhævning] de magtanvendelseskemaer der ikke havde været indsendt til forvaltningen.

1.3. Forvaltningens reaktion på viden om uoverensstemmelse mellem to opgørelser af magtanvendelsesindberetninger

Det fremgår af sagen at forvaltningen i hvert fald den 23. maj 2007 (jf. det interne notat) var blevet klar over at forstanderens og Christina Petersens opgørelser for perioden 2005 til (april) 2007 ikke stemte overens. Hertil kommer at Christina Petersen som nævnt ovenfor den 4. juni 2007 direkte gjorde forvaltningen opmærksom på at opgørelserne ikke stemte overens.

Først på et møde den 11. juli 2007 bad forvaltningen forstanderen om at forholde sig til forskellighederne i opgørelserne.

Det er kritisabelt at forvaltningen ikke straks efter at have konstateret at opgørelserne ikke stemte overens, bad forstanderen om en uddybende redegørelse.

1.4. Forvaltningens undersøgelse af sagen efter modtagelse af forstanderens anden redegørelse

I en uddybende redegørelse af 17. juli 2007 til forvaltningen skrev forstanderen bl.a. således:

"Magtanvendelser foretaget i 2005 og forskellen fra 233 til de indberettede 64:

Flere af personalets afleverede magtanvendelses-registreringer har været mangelfulde i form af præcise begrundelser, opfølgning mm., hvorfor jeg i flere tilfælde har valgt, ikke at indsende til Forvaltningen. Disse registreringer findes desværre ikke længere og af arkiverede registreringer findes udelukkende de fremsendte."

Forstanderen skrev ikke noget om magtanvendelser i årene forud for 2005.

Christina Petersen har som nævnt ovenfor oplyst forvaltningen om at personalet havde taget kopier af magtanvendelseskemaerne.

Med henvisning til forstanderens erkendelse af at ikke alt var foregået efter reglerne, sat op imod Christina Petersens påstand om at personalet havde kopi af skemaerne, er det uheldigt at forvaltningen heller ikke på dette tidspunkt fandt anledning til at undersøge om Christina Petersen havde ret i sin påstand om dette.

1.5. Tidspunktet for undervisning i magtanvendelsesreglerne

Det fremgår som nævnt af sagen at forvaltningen den 23. maj 2007 blev opmærksom på at ikke alle de magtanvendelser som forvaltningen nu var blevet gjort bekendt med, var lovlige. Jeg går ud fra at denne erkendelse er baggrunden for at forvaltningen den 24. juli 2007 gennemførte undervisning i magtanvendelsesregler for Tokantens medarbejdere.

Der gik således 2 måneder før personalet fik et kursus i magtanvendelse, selv om forvaltningen havde kendskab til at personalet foretog ulovlige magtanvendelser over for beboerne, herunder magtanvendelse der bestod i at låse en beboer ude.

Der er ikke i loven hjemmel til at låse en beboer ude. På baggrund af sagens alvorlige karakter er det min opfattelse at kommunen skulle have afholdt kursus for medarbejderne noget tidligere end det skete, så de kunne blive oplyst om at den form for magtanvendelse ikke var lovlig.

1.6. Tidspunktet for forvaltningens reaktion over for forstanderen

Som jeg forstår det, var forvaltningen allerede efter at have modtaget forstanderens redegørelse af 3. maj 2007 og udelukkende på baggrund af de forhold som der her blev redegjort for, indstillet på at kommunen skulle reagere tjenstligt over for forstanderen.

Først den 25. oktober 2007 blev der imidlertid afholdt tjenstlig samtale, og herefter tildelte kommunen forstanderen en tjenstlig sanktion den 14. november 2007.

Jeg har ikke ved min gennemgang af sagen fundet forhold der kan begrunde at forvaltningen ikke straks satte tjenstemandsagen i værk. På baggrund af sagens alvorlige karakter mener jeg det er uheldigt at den tjenstlige undersøgelse og reaktion først kom så lang tid efter at kommunen havde fået kendskab til forstanderens manglende indberetning af magtanvendelser som det var tilfældet. Den manglende tjenstlige reaktion var således egnet til at give forstanderen det indtryk at forvaltningen alligevel ikke så så alvorligt på situationen som angivet i samtalen den 11. juli 2007. Denne forkerte opfattelse kunne have fået forstanderen til ikke at rette op på forholdene med samme grundighed som hun måske ellers ville have gjort.

Som nævnt ovenfor side 1 omfatter min undersøgelse ikke spørgsmålet om forvaltningens reaktion i forhold til forstanderen og derfor heller ikke om forvaltningen på dette tidspunkt i sagen (oktober-november 2007) havde grundlag for at tildele forstanderen en mere alvorlig tjenstlig sanktion.

1.7. Forvaltningens orientering til beboere, pårørende og ansatte

Som nævnt ovenfor under punkt 1.2 fik forvaltningen med redegørelsen af 3. maj 2007 vished for at forstanderen på Tokanten ikke havde foretaget de lovpligtige indberetninger, ligesom forvaltningen ved de da vedlagte skemaer blev gjort bekendt med at ikke alle de foretagne magtanvendelser var lovlige.

På et møde den 25. maj 2007 mellem pårønderrepræsentanter (fra hele Tokanten) og tilsynskonsulenter oplyste de pårørende ifølge kommunens

referat fra mødet at "de ikke fandt, at der var hemmeligheder på bostedet (...)". Der fremgår ikke noget af referatet om at tilsynskonsulenterne på mødet orienterede pårørenderepræsentanterne om de manglende indberetninger om magtanvendelse. Jeg må derfor gå ud fra at dette ikke skete.

Først ved brev af 7. december 2007 blev beboere, medarbejdere og de pårørende til beboere på Tokanten orienteret om bostedets praksis i forbindelse med indberetning af magtanvendelser i de foregående år. Forstanderen og forvaltningen beklagede i dette brev dybt den praksis der havde været. Af orienteringen fremgik det også at bostedet fra juli 2007 havde bragt praksis i overensstemmelse med lovens krav.

Spørgsmålet er om medarbejdere, beboere og pårørende burde have været orienteret om situationen tidligere i forløbet.

Der findes ikke nogen bestemmelser i love, bekendtgørelser eller lignende der giver kommunen en pligt til at orientere særligt interesserede i en sådan situation. Så vidt jeg er informeret, har Københavns Kommune heller ikke på kommunalt plan en intern regel/politik om en sådan særlig pligt.

I betragtning af sagens alvor og den bekymring som sagen naturligt kunne give medarbejdere, beboere og pårørende anledning til, burde forvaltningen imidlertid allerede i maj 2007 have givet en i hvert fald foreløbig orientering om sagen og om hvad forvaltningen nu agtede at gøre. (Det gælder ikke mindst da forvaltningen via et møde mellem tilsyn og pårørende blev klar over at de pårørende på ingen måde var bekendt med at der var problematiske forhold på Tokanten.) Denne orientering burde have været fulgt løbende op når det ville være relevant. At orienteringen først fandt sted et halvt år efter at forvaltningen var blevet gjort bekendt med sagen, er kritisabelt.

1.8. Tidspunkt hvor praksis bringes i overensstemmelse med reglerne

Som nævnt ovenfor fik forvaltningen med redegørelsen af 3. maj 2007 vished for at forstanderen på Tokanten ikke havde foretaget de lovpligtige indberetninger.

I udtalelsen af 11. december 2007 til mig anførte forvaltningen at den lovpligtige praksis angående indberetning først blev lovliggjort i juli 2007.

Om dette forhold fremgår bl.a. følgende af den personalejuridiske undersøgelse af 22. februar 2008 foretaget af KL og socialforvaltningens personalekontor:

"Det fremgår imidlertid ikke af sagen, om den 'ikke-lovmedholdelige' praksis rent faktisk stoppede i starten af maj 2007, idet konsulenterne har noteret sig, at MR-handicap i december 2007 (socialforvaltningens svar

af 11. dec. 2007 til Folketingets Ombudsmand) øjensynligt er af den opfattelse, at den ulovlige praksis først blev lovliggjort i juli 2007.

Forklaringen herpå er formentlig – som oplyst af kontorchefen og gengivet i kommunens svar af 11. december 2007 til Folketingets Ombudsmand – at der siden juni 2007 var en tæt dialog mellem MR-handicap og Tokanten om at lovliggøre praksis. Konsulenterne har dog ikke kunnet finde nogen skriftlig dokumentation for denne tætte dialog udover det møde, som holdes mellem chefen for MR-handicap og Forstanderen den 11. juli 2007.

...

På baggrund af de udtalelser, som er kommet om pligten til at indberette magtanvendelser, herunder at det ikke er overladt et skøn, og at også gråzonetilfælde skal indberettes, så forekommer det ikke optimalt, at der skal gå mere end 2 måneder fra forstanderens redegørelse den 3. maj 2007 og indtil man rent faktisk kan konstatere, at praksis omkring indberetning af magtanvendelse fremadrettet er bragt i overensstemmelse med reglerne.”

Jeg er enig med forfatterne til redegørelsen i at det ikke forekommer optimalt at forvaltningen ikke straks (i maj 2007) fulgte op på om forstanderen bragte praksis på området i overensstemmelse med reglerne.

1.9. Optælling af magtanvendelser

Af socialforvaltningens redegørelse af 20. december 2007 til socialudvalget fremgår bl.a. følgende om de på det tidspunkt fundne magtanvendelsesskemaer:

”De indkomne antal skemaer udgør 587 skemaer. På nogle skemaer er det påført, at indgrebet er gentaget 2, 3 eller op til 8 gange. Sådanne skemaer er kun talt med 1 gang. (...)”

Det fremgår af servicelovens § 136 at enhver form for magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128 skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen.

Af § 15 i magtanvendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006) fremgår det at kommunen skal følge udviklingen i anvendelsen af magt og andre indgreb i den personlige frihed, og at beretning om magtanvendelse skal forelægges for kommunalbestyrelsen en gang årligt.

Jeg har forstået at socialforvaltningen i Københavns Kommune hvert år udarbejder en årsrapport for indberettede magtanvendelser. Årsrapporten

forelægges socialudvalget og er, så vidt jeg har forstået det, også tilgængelig på kommunens hjemmeside.

Ved kun at medtælle antal skemaer og ikke egentlige antal magtanvendelser har forvaltningen handlet i strid med reglerne og derved givet indtryk af at der er foretaget færre magtanvendelser end der reelt er. Dette er beklageligt.

Jeg har ikke ved min undersøgelse taget stilling til hvordan forvaltningen har registreret de forskellige indberetninger.

1.10. Min samlede opfattelse af sagen om de manglende indberetninger samt kommunens tiltag på området

Min samlede opfattelse er således at forvaltningens håndtering af sagen om Tokanten i tiden fra marts 2007 til december 2007 er kritisabel.

I perioden efter december 2007 igangsatte forvaltningen en række projekter mv. for at rette op på ikke blot problemerne på Tokanten, men også på kommunens andre bosteder, og ikke bare med hensyn til magtanvendelse, men også andre problemer som bostederne måtte have. Det fremgår af de udtalelser og andet materiale som jeg modtaget fra forvaltningen, og som jeg i visse tilfælde selv har fundet via Københavns Kommunes hjemmeside, at følgende blev iværksat som følge af sagen om Tokanten:

- a) Der er blevet ansat en ny forstander på Tokanten.
- b) Der er blevet ansat afdelingsledere på Tokanten.
- c) Der er taget skridt til yderligere disciplinær forfølgning af den tidligere forstander.
- d) Der blev udarbejdet en handleplan til sikring af et passende tilbud på Tokanten. Handleplanen skulle som minimum indeholde:
 - en fuldstændig psykiatrisk og neuropædagogisk udredning af alle beboerne ved ekstern konsulentbistand,
 - udarbejdelse af fornyet handleplan for hver enkelt beboer, herunder vurdering af behov for værgemål, ledsageordning, supplerende hjælpemidler mv.
 - undersøgelse og fremadrettet håndtering af praksis vedrørende magtanvendelse mv. på botilbuddets øvrige afdelinger,
 - styrkelse af det psykiske arbejdsmiljø gennem supervision og udarbejdelse af fornyet APV, og
 - en fuldstændig gennemgang af samtlige beboeres regnskaber for perioden 2001 – 2007 og tilbagebetaling i de tilfælde hvor det kunne

konstateres at udgifter uretmæssigt er blevet afholdt for beboernes midler.

e) Der blev udarbejdet en handleplan for genopretning af det ledelsesmæssige og pædagogiske arbejde i Tokanten. Bl.a. fremgår det af denne plan:

- at der skulle sættes ind på at udvikle både nye og gamle medarbejders kendskab til området for magtanvendelse og intentionerne i serviceloven. Herudover skulle medarbejdernes færdigheder i psykisk førstehjælp, konfliktforebyggelse og eventuel afværgetræning styrkes,
- at der skulle indsættes ekstern konsulentbistand til opsamling af personalegruppen og supervision i resten af 2008,
- at forældre/pårørendesamarbejdet skulle udvikles og
- at beboersammensætningen skulle evalueres i forhold til beboerne og de fysiske rammer.

f) Der blev foretaget en tilbundsående undersøgelse af forholdene på Tokanten i den omtalte periode. Formålet med undersøgelsen var at placere ansvaret for forløbet og pege på en række fremadrettede initiativer til genopretning af tilbuddet til beboerne på Tokanten.

g) Der blev foretaget en uvildig undersøgelse af arbejdsmiljøet på Tokanten.

h) Det blev besluttet at der skulle iværksættes seks faglige udviklingsprojekter på tværs af bo- og dagtilbud, omhandlende bl.a.:

- faglighed, kompetenceudvikling og efteruddannelse i magtanvendelse, konfliktløsning, samspil med brugerne, specialkurser i handleplaner, medicin håndtering mv. Der skulle uddannes 1-2 nøglepersoner på hvert tilbud som bl.a. vil bistå i konfliktløsning, coaching, faglig sparring, netværksfacilitering og mødeledelse,
- Udvikling af holdninger og værdier samt pædagogisk praksis. Her vil ledere og medarbejdere i fællesskab skulle bidrage til en fælles etisk kodeks i dagligdagen.
- Ledelsesudvikling.
- Inddragelse af brugere og pårørende.

Jeg går ud fra at disse faglige udviklingsprojekter er en videreførelse af de projekter der blev iværksat efter den såkaldte Sjælørsag.

i) Der blev udarbejdet en ny pjece om retningslinjer på området for magtanvendelse på bosteder.

- j) Det kommunale tilsyn ville i fremtiden i forbindelse med tilsyn på institutioner der kun havde indberettet få eller ingen magtanvendelser, aktivt spørge lederen og de ansatte om dette kunne være korrekt. For at skabe en kvalitetssikring og en kontrol ville forvaltningen tillige i fremtiden én gang om måneden sende en opgørelse til institutionerne over de indberetninger forvaltningen havde modtaget. I forlængelse af dette tiltag besluttede socialudvalget i møde den 28. maj 2008 at de tilbud som i en periode ikke havde indberettet magtanvendelser, i fremtiden skulle kontaktes af forvaltningen herom.

Jeg har modtaget rapporten for det kommunale tilsyn der blev foretaget på Tokanten den 30. juni 2008 og den 30. juli 2008. Heraf fremgår bl.a. følgende for så vidt angår magtanvendelse:

”Bostedet har siden december været igennem mange uddannelsesmæssige tiltag omkring magtanvendelse. Der har været afholdt fællesmøde for alle fastansatte, og møder med vikarer og nattevagter hvor den nye vejledning fra Københavns Kommune er blevet gennemgået. Forstanderen og medarbejderne finder at bestemmelserne og procedurerne følges og hele tiden er blevet fulgt.

...

Det er tilsynets vurdering, at medarbejderne følger bestemmelser og procedurer vedrørende magtanvendelser.”

Jeg går ud fra at tilsynet i forbindelse med vurderingen af sagen også har set spørgsmålet i lyset af hvor mange og hvilke typer af magtanvendelser Tokanten har indberettet til forvaltningen i den forløbne periode. Jeg foretager mig i øvrigt ikke mere vedrørende dette punkt.

- k) Der blev foretaget en grundig ekstern undersøgelse af forholdene på alle bosteder og bofællesskaber i Københavns Kommune og et oplæg til anbefalinger til eventuelle forbedringer på området. Socialudvalget godkendte efterfølgende socialforvaltningens plan for opfølgning på undersøgelsens anbefalinger. (Forvaltningen var på stort set alle punkter enig i anbefalingerne og ønskede at imødekomme (eller i enkelte tilfælde nærmere at overveje) disse). Af ressourcemæssige hensyn vil effektueringen af alle de nye tiltag dog ikke kunne ske på en gang. Socialforvaltningen vil hvert halve år forelægge socialudvalget en status for implementeringen af planen.
- l) Den 10-punkts-plan som tidligere var blevet vedtaget, skulle implementeres umiddelbart.

- m) Der er blevet oprettet et kvalificeret eksternt tilsyn med bostederne.
- n) Der blev oprettet en hotline hos kommunens borgerrådgiver til indberetninger fra f.eks. pårørende, beboere, medarbejdere eller tidligere medarbejdere vedrørende kommunens institutioner.
- o) Det blev besluttet at der skulle udarbejdes en bredere handleplan end den der blev igangsat i februar 2007 i kølvandet på Sjælørsagen. Denne bredere handleplan skulle i første omgang rette sig mod de bosteder der ligger på det tidligere Sundbyvangområde, herunder Tokanten. Handleplanen skulle bl.a. indeholde følgende elementer:

- udarbejdelse af en plan på hvert bosted for hvordan man vil skærpe indsatsen i forhold til forebyggelse af konflikter, magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, indberetning, opfølgning mv.
- samtlige faste medarbejdere skulle gennemføre de efteruddannelseskurser der allerede var udviklet om forebyggelse af konflikter mv.
- det samlede etiske kodeks for bo- og dagtilbud på handicapområdet i løbet af januar 2008 skulle indarbejdes på de enkelte arbejdspladser på en nærmere angivet måde
- gennemførelse af en række tilsyn i 2008 som specifikt skulle være fokuseret på spørgsmålet om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, og
- gennemførelse af et initiativ for at holde de pårørende orienterede om udviklingen i antallet af magtanvendelsesindberetninger mv.

Jeg har modtaget et notat af 10. juli 2008 hvori socialforvaltningen har redegjort for status på og præcisering af denne handleplan.

- p) Bo- og dagtilbud i Københavns Kommune er blevet samlet i en række målgruppespecifikke centre med en samlet ledelsesgruppe. Formålet med dette er at skabe mere robuste enheder, mulighed for erfaringsudveksling og udpegning af nøglepersoner på forskellige områder som skal virke på tværs af bo- og dagtilbuddene. Det kan f.eks. dreje sig om supervision.
- q) Der er blevet foretaget en opstramning af proceduren for indsendelse af registrerede magtanvendelser på handicapområdet.
- r) Der blev foretaget en (delvis) ekstern personalejuridisk undersøgelse af om der var begået svigt i socialforvaltningen i forbindelse med håndteringen af klager over forholdene i bl.a. Tokanten.
- s) Der blev taget personalemæssige skridt i centralforvaltningen.

Det fremgår af de ovenfor nævnte punkter at forvaltningen som nævnt har igangsat en lang række projekter mv. for at bedre situationen, ikke bare på Tokanten men også på de øvrige bosteder i kommunen – og ikke bare i forhold til magtanvendelse, men også i forhold til en række andre forhold af betydning for både beboere og personale på bostederne.

Jeg er naturligvis opmærksom på at ikke alle kommunens tiltag har øjeblikkelig effekt på bostederne. En sådan omfattende proces vil naturligvis tage tid. Jeg er imidlertid ved gennemgangen af nogle af de undersøgelser som kommunen har foretaget, blevet opmærksom på nogle forhold som jeg ønsker at kommunen forholder sig nærmere til.

Af NIRAS-rapportens bilag vedrørende undersøgelsen af Tokanten fremgår bl.a. følgende:

”Det er videre evaluators samlede indtryk, at det faglige arbejde endnu ikke i tilstrækkelig grad foregår ud fra fælles formulerede målsætninger for bostedet, som alle kender, bekender sig til og arbejder målrettet efter. Endvidere vurderes det, at der ikke er en fælles forståelse af de anvendte værktøjer og metoder, så disse kan anvendes målrettet og konsekvent. (Dette gælder særligt for en ud af fire afdelinger) og at der visse steder mangler nedskrevne lokale procedurer og retningslinier. Dertil skal dog nævnes, at forvirringer omkring regler og procedurer muligvis skyldes uklarhed fra forvaltningens side omkring procedurer og retningslinier. Slutteligt vurderes det, at der er behov for at udvikle en dokumentationskultur, hvor det arbejde, der udføres, dokumenteres skriftligt.

...

Der findes på Tokanten ikke nedskrevne lokale retningslinier for magtanvendelse.

I ledergruppen er der umiddelbart forskellige opfattelser af kommunens procedurer og retningslinier for indgreb i selvbestemmelsesretten. Nogle opfatter retningslinierne som forståelige og anvendelige, mens andre mener, at eksemplerne i retningslinierne ikke passer til Tokantens målgruppe. Specielt i forhold til vikarer, der ikke er uddannede, påpeges det, at det er problematisk, at retningslinierne ikke er eksemplificeret i forhold til bostedets målgruppe.

En yderligere kritik af kommunens retningslinier i forhold til indgreb i selvbestemmelsesretten er, at retningslinierne ikke tager hensyn til

medbeboerens rettigheder og personalets ønske om at forebygge magtanvendelse.”

Jeg beder forvaltningen om at redegøre for om og i givet fald på hvilken måde forvaltningen støtter Tokantens personale i at få en fælles forståelse af de anvendte værktøjer og metoder. Jeg beder i den forbindelse forvaltningen om at oplyse om forvaltningen støtter Tokanten i at få nedskrevet lokale procedurer og retningslinjer og i at få udviklet en dokumentationskultur. I den forbindelse beder jeg forvaltningen om at forholde sig til det oplyste om at forvirring om regler og procedurer muligvis skyldes uklarhed fra forvaltningens side om disse forhold.

Af NIRAS-rapportens bilag vedrørende undersøgelsen af Tokanten fremgår endvidere bl.a. følgende:

”I forhold til samarbejdet med forvaltningen udtrykker ledelsen en kritik af forvaltningens tilgængelighed og ’tilstedeværelse’ på bostedet. Den konstituerede leder fortæller:

’Forvaltningen er nærmest ikke-eksisterende. Jeg kan ikke sige, at vi har haft en god relation. Siden december [2007; min præcisering], hvor jeg overtog, har de ikke ringet, andet end hvis det har været akutsager: ’ret det og det, skriv det og det – for dét kunne komme i pressen’.
(Konstitueret leder)”

Jeg beder forvaltningen om at redegøre nærmere for dette. Herunder anmoder jeg forvaltningen om at oplyse om og i givet fald hvordan forvaltningen har reageret på dette forhold da forvaltningen med undersøgelsen blev gjort bekendt med den konstituerede forstanders opfattelse på dette punkt.

2. Burde forvaltningen have opdaget de manglende indberetninger på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?

Københavns Kommune skal efter servicelovens § 148 a føre det generelle driftsorienterede tilsyn med Tokanten.

Som nævnt under punkt 1 er det i servicelovens § 136 bestemt at enhver form for magtanvendelse i forbindelse med foranstaltninger efter §§ 125-128 skal registreres og indberettes af tilbuddet til kommunalbestyrelsen for de tilbud som kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, jf. § 148 a.

§ 15 i magtanvendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 789 af 6. juli 2006) er formuleret således:

”§ 15. Kommunen følger udviklingen i anvendelsen af magt og andre indgreb i den personlige frihed med henblik på en vurdering af behovet for opfølgning.

Stk. 2. Beretning forelægges årligt kommunalbestyrelsen.”

Det fremgår af punkt 112 i vejledning nr. 16 af 31. marts 2008 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper, at kommunen på baggrund af indberetningerne skal vurdere om der er behov for påtale eller anden form for opfølgning. Herefter fremgår bl.a. følgende af vejledningen:

”Det er således væsentligt, at der løbende er politisk bevågenhed om disse forhold, og at problemer og metoder kan indgå i en dialog mellem kommunalbestyrelsen og brugerorganisationer, herunder de kommunale handicapråd, og pårørende.”

I en redegørelse af 20. december 2007 orienterede forvaltningen socialudvalget om sagen. Af redegørelsen fremgår det bl.a. at forvaltningen nu havde gennemgået alle (de nu fundne) indberetninger og på den baggrund bl.a. konkluderet at antallet af magtanvendelser pr. år i årene 2002 til juli 2007 ikke i sig selv var unormalt for en så tung beboergruppe som den på Tokanten.

Når forvaltningen (nu) vurderer beboergruppen på Tokanten således – det vil sige at et meget stort antal magtanvendelser og derved indberetninger måtte vurderes som normalt og derved forudsigeligt – burde det efter min opfattelse have givet anledning til betydelig opmærksomhed hos forvaltningen at der af bostedet ikke blev givet nærmere oplysninger om adfærd fra beboeres side som kunne føre til magtanvendelse, og at der udelukkende blev modtaget ganske få indberetninger om magtanvendelse. Jeg henviser herved også til at forvaltningen ved de tilsyn der fandt sted, var til stede på selve bostedet og ved selvsyn kunne konstatere hvilken beboergruppe der havde ophold her.

Som nævnt ovenfor under punkt 1 vil det kommunale tilsyn for fremtiden i forbindelse med tilsyn på institutioner der kun har indberettet få eller ingen magtanvendelser, aktivt spørge lederen og de ansatte om dette kan være korrekt. For at skabe en kvalitetssikring og en kontrol vil forvaltningen tillige for fremtiden én gang om måneden sende en opgørelse til institutionerne over de indberetninger forvaltningen har modtaget. I forlængelse af dette tiltag besluttede socialudvalget på et møde den 28. maj 2008 at de tilbud som i en periode ikke har indberettet magtanvendelser, for fremtiden skal kontaktes af forvaltningen herom.

På baggrund af disse nye initiativer på området foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette punkt.

3. Aktindsigt

3.1. Aktindsigt i sagen om de manglende indberetninger

Christina Petersen klagede til mig over at kommunen i breve af 30. maj 2007 og 13. juni 2007 gav hende afslag på aktindsigt i forstanderens redegørelse af 3. maj 2007.

Det fremgår af sagen at Christina Petersen den 22. maj 2007 bad kommunen om aktindsigt i sagen om de manglende indberetninger.

Kvalitets- og tilsynskontoret gav den 30. maj 2007 Christina Petersen aktindsigt i den opgørelse over indberetninger som forvaltningen i maj 2007 havde modtaget fra Tokanten. Herudover fremgår bl.a. følgende af afgørelsen:

”De øvrige dokumenter der foreligger i sagen afspejler udelukkende kommunens egne overvejelser med henblik på kommunens fortsatte behandling og eventuelle afgørelse i sagen.

Sådanne interne dokumenter kan kommunen undtage fra aktindsigt jf. Offentlighedslovens § 7. Du meddeles derfor afslag på aktindsigt i disse interne dokumenter.”

Den 4. juni 2007 bad Christina Petersen specifikt om aktindsigt i forstanderens redegørelse om de manglende indberetninger.

Kvalitets- og tilsynskontoret fastholdt i brev af 6. juni 2007 sin afgørelse om afslag på aktindsigt med den begrundelse at der er tale om interne dokumenter.

Den 7. juni 2007 klagede Christina Petersen til kommunen over afslaget på aktindsigt i forstanderens redegørelse.

Kvalitets- og tilsynskontoret svarede hende således den 13. juni 2007:

”...

Du har underrettet forvaltningen om, at der ikke er sket indberetninger om magtanvendelser fra bostedet Tokanten. Forvaltningen sætter en undersøgelse i gang og indhenter bl.a. en redegørelse fra bostedets ledelse. Du er ikke part i den sag der pågår mellem forvaltningens Mål-

og Rammekontor på Handicapområdet og bostedets forstander. Derfor er du ikke berettiget til aktindsigt efter forvaltningsloven men efter Offentlighedsloven. Retten til at undtage interne arbejdsdokumenter fra aktindsigt fremgår af Offentlighedslovens § 7.

...”

Ved brev af 30. november 2007 bad jeg kommunen om at redegøre nærmere for afgørelserne af 30. maj 2007 og 13. juni 2007 om afslag på aktindsigt i forstanderen på Tokantens redegørelse. Jeg skrev følgende om dette punkt:

”...

Lægges det til grund at bostedet og den centrale socialforvaltning er den samme myndighed, beder jeg kommunen om at redegøre for om kommunen har overvejet at give Christina Petersen meraktindsigt i redegørelsen. Jeg beder også kommunen om at redegøre for hvilke overvejelser kommunen har gjort sig med hensyn til bestemmelsen i offentlighedslovens § 11, stk. 1.”

I udtalelsen af 11. december 2007 skrev kommunen således:

”Socialforvaltningen kan oplyse, at forvaltningen ikke finder grundlag for at give Christina Petersen meraktindsigt i forstanderens redegørelse, da redegørelsen indgår i den personaleretlige vurdering af forstanderens handlemåde, som har givet anledning til en tjenstlig advarsel for manglende videregivelse af indberetninger om magtanvendelse til forvaltningen (...).

Socialforvaltningen vil i øvrigt på baggrund af Folketingets Ombudsmands henvendelse nu vurdere, om der for så vidt angår sagens øvrige dokumenter (...) er grundlag for at give Christina Petersen meraktindsigt i forhold til den bevilgede aktindsigt den 30. maj 2007 og 13. juni 2007.”

Jeg tager her kun stilling til spørgsmålet om aktindsigt i forstanderens redegørelse.

Jeg er enig med kommunen i at der er tale om et internt arbejdsdokument som efter offentlighedsloven ikke er omfattet af retten til aktindsigt, jf. offentlighedslovens § 7. Kommunen kunne imidlertid i videre omfang end den var forpligtet til, give adgang til aktindsigt medmindre andet fulgte af reglerne om tavshedspligt (meroffentlighed), jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2 pkt. Der kunne være tale om at ekstrahere oplysninger om faktiske

omstændigheder fra redegørelsen som er af væsentlig betydning for sagsforholdet, jf. offentlighedslovens § 11, stk. 1. Forbuddet mod at røbe fortrolige oplysninger, jf. offentlighedslovens § 14, måtte imidlertid respekteres, og bestemmelsen i offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 6, om begrænsning i meddelelse af oplysninger hvor det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til private og offentlige interesser, kunne anvendes.

På dette retlige grundlag har jeg gennemgået redegørelsen, og jeg kan herefter ikke kritisere at kommunen gav afslag på aktindsigt i den.

3.2. Sagsbehandlingstiden i forbindelse med Christina Petersens anmodning om aktindsigt i den tidligere forstanders personalemappe

Christina Petersen har ikke nævnt denne sag i sin klage til mig. Imidlertid redegjorde kommunen i udtalelsen af 11. december 2007 til mig for sagen, hvorefter Christina Petersen forholdt sig til sagen i sit brev af 20. maj 2008.

Det fremgår af sagen at Christina Petersen den 2. oktober 2007 telefonisk bad om aktindsigt i forstanderens personalemappe.

Først efter en rykker fra Christina Petersen blev afgørelsen truffet.

Den 12. december 2007 traf kommunen afgørelse om afslag på anmodningen.

Socialforvaltningen skrev således om dette i udtalelsen af 11. december 2007 til mig:

”(...) Behandlingen af anmodningen er desværre ikke blevet igangsat før den 30. november 2007, da Christina Petersen rykker forvaltningen på grund af en forkert angivet/opfattet mailadresse fra MR Handicap til Christina Petersen pr. telefon den 2. oktober 2007. Det beklages naturligvis meget.”

I brev af 20. maj 2008 skrev Christina Petersen således om sagsbehandlingen i forbindelse med aktindsigtssagen:

- ”- Jeg har gemt den mail hvor jeg fik oplyst den forkerte mailadresse og det er bemærkelsesværdigt, at de i deres formulering lægger op til at jeg kunne have opfattet det forkert.
- Jeg henvendte mig personligt d. 15. oktober 2007 til kontorchef (...), hvor jeg klagede over den manglende respons på min anmodning om aktindsigt. Han lovede at rykke juristen der sad og behandlede sagen

så jeg snarest ville få besked. Jeg finder det bemærkelsesværdigt, at der intet er nævnt om denne henvendelse og at der ikke blev handlet på min klage.”

Der er, som det ses, umiddelbart ikke overensstemmelse mellem Christina Petersens og kommunens opfattelse af sagen. Jeg har besluttet ikke at tage nærmere stilling til denne del af sagen. Det skyldes at Christina Petersen som nævnt ovenfor ikke direkte har klaget til mig over sagsbehandlingen, og at jeg ikke uden yderligere undersøgelse af sagen kan komme med en vurdering af kommunens sagsbehandling i aktindsigtssagen. Jeg henviser til § 16, stk. 1, i ombudsmandsloven. Heraf fremgår det at ombudsmanden selv afgør om en klage giver tilstrækkelig anledning til undersøgelse.

For en ordens skyld bemærker jeg at jeg ikke har undersøgt kommunens afslag på aktindsigt i personalesagen da Christina Petersen ikke har klaget til mig herover. Jeg henviser imidlertid til det som jeg har anført ovenfor om aktindsigtsbegæringen for så vidt angår forstanderens redegørelse af 3. maj 2007, og til bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3.

4. Anmeldelse af vold til politi og forvaltning

I sit brev af 26. november 2007 til mig udtrykte Christina Petersen bekymring over at bostedet ikke indberettede beboeres vold imod medbeboere eller personale til politiet og/eller forvaltningen.

Af den beretning som Christina Petersen indsendte sammen med sin klage, fremgår bl.a. følgende på side 4:

”(…) Jeg udtrykte min bekymring omkring bostedets holdning til anmeldelse af vold. Jeg havde altid undret mig over, at den vold som personalet og beboere indbyrdes blev udsat for, ikke skulle anmeldes andre steder end til Bostedets interne registrering. Jeg havde været vidne til, at flere beboere var blevet bidt eller overfaldet med slag og spark af andre beboere. En gang var det så slemt, at en beboer fik bidt det yderste led af sin finger af, mens hun lå forsvarsløs i sin seng! Jeg kan huske, at en kollega spurgte forstanderen om ikke det skulle anmeldes til politiet eller til forvaltningen, så de vidste hvad der foregik på Bostedet. Forstanderen var dog klar i sin udmelding om, at det ikke var nødvendigt, for det var hendes overbevisning, at der alligevel ikke kom noget godt ud af det!”

På baggrund af klagen bad jeg den 30. november 2007 kommunen om i en udtalelse at forholde sig til spørgsmålet om kommunens generelle politik vedrørende anmeldelse af vold til henholdsvis politiet og kommunen set i

forhold til Tokantens praksis på området. Jeg henviste samtidig til den sag hvor jeg i 2004 i forbindelse med en inspektion af et af Københavns Kommunes sociale bosteder, Solstriben, kom ind på spørgsmålet om anmeldelse af vold til politiet og om indberetning af vold til forvaltningen.

Af den sag fremgår det at Københavns Kommune i brev af 5. august 2005 oplyste mig om at alle botilbud, herunder Solstriben, er forpligtede til at udarbejde en voldspolitik. I denne politik skal også indgå procedure for anmeldelse af vold til henholdsvis familie- og arbejdsmarkedsforvaltningen, kontoret for handicappede og psykisk syge, og til politiet.

Med brev af 4. juli 2007 sendte kommunen mig en kopi af kommunens nye generelle politik om anmeldelse af strafbare handlinger dateret juni 2007. Heraf fremgår det bl.a. at socialforvaltningen mener det er vigtigt at der bliver indgivet politianmeldelse ved begrundet mistanke om strafbare forhold som er begået bl.a. af beboere. Det fremgår også at bo- og dagtilbuddet ved enhver politianmeldelse skal orientere forvaltningen.

I brev af 11. juli 2007 til kommunen oplyste jeg at jeg ikke foretog mig mere vedrørende dette punkt.

I udtalelsen af 11. december 2007 i anledning af sagen om Tokanten oplyste socialforvaltningen:

- at forvaltningen på tidspunktet for udtalelsen var ved at udarbejde en procedure om anmeldelse af strafbare handlinger til politiet,
- at der foreligger interne retningslinjer om at alle arbejdsulykker skal anmeldes, uanset om der er tale om ulykker der har medført fravær, eller ej. Forvaltningen vedlagde en opgørelse over de arbejdsulykker der blev registreret for Tokanten i årene 2003 til 2007. Jeg går ud fra at der her er tale om anmeldelse til forvaltningen og ikke politiet,
- at Tokanten på tidspunktet for udtalelsen havde udarbejdet et forslag til en voldspolitik, og at socialforvaltningen ikke havde nogen bemærkninger til dette forslag. Af forslaget som var vedlagt, fremgår bl.a. følgende:
 - ”- Registrering af voldsepisoder og magtanvendelser og evt. arbejdsskadeanmeldelser.
Den forulempede medarbejder udarbejder aktuel og korrekt registrering og afleverer denne til ledelsen.
Ledelsen fremsender magtanvendelser og registrering til 8. kontor og evt. til arbejdstilsynet.”

Forvaltningen har i udtalelsen ikke direkte forholdt sig til Tokantens tidligere praksis på området, herunder heller ikke til at Tokanten i situationen med et bid i/af en finger ikke anmeldte dette til politi og/eller forvaltningen.

Som nævnt ovenfor havde forvaltningen i juni måned 2007 udarbejdet en politik om anmeldelse af strafbare handlinger. Jeg kan forstå at denne politik på tidspunktet for udtalelsen i december 2007 endnu ikke var endeligt vedtaget, og at proceduren for anmeldelse af strafbare handlinger til politiet fortsat var under udarbejdelse.

Jeg har den 26. marts 2009 fået oplyst at proceduren for anmeldelse af strafbare handlinger blev sendt ud til bostederne i juni 2008, og at proceduren i øvrigt står over for at skulle revideres i foråret 2009. Jeg har fået en kopi af den procedure der blev sendt ud i juni 2008. Den er dateret i juni måned 2007 og er identisk med den procedure jeg modtog i forbindelse med min sag om Solstriben.

Jeg har noteret mig kommunens generelle politik om at bostederne skal indgive politianmeldelse ved begrundet mistanke om et strafbart forhold, herunder vold, som er begået af en beboer over for en medbeboer eller personale.

Der er ikke i love eller bekendtgørelser fastsat regler om i hvilket omfang et bosted skal orientere forvaltningen om konkrete voldsepisoder.

Som jeg forstår Tokantens udkast til politik for området, skal der ske registrering af alle voldsepisoder, og derefter skal disse registreringer sendes til forvaltningen. Forvaltningen havde som nævnt ingen bemærkninger til udkastet.

I kommunens generelle regler er det bestemt at i tilfælde af politianmeldelse skal forvaltningen orienteres om den strafbare handling, f.eks. voldsepisoder. Jeg må forstå dette således at der ikke skal ske indberetning i de tilfælde hvor der ikke foretages politianmeldelse.

Der er således ikke overensstemmelse mellem de to regelsæt.

Af hensyn til forvaltningens mulighed for at følge med i hvad der foregår på de enkelte bosteder, er det min opfattelse at også (i hvert fald) alvorligere voldsepisoder hvor der af den ene eller anden grund ikke foretages politianmeldelse, bør indberettes til forvaltningen.

Jeg henstiller til Københavns Kommune at ændre/præcisere de generelle regler på dette område. Jeg beder kommunen om at underrette mig om hvad kommunen foretager sig på baggrund af min henstilling.

For så vidt angår sagen om inspektionen af Solstriben, sendte kommunen som nævnt ovenfor den 4. juli 2007 sin nye generelle politik om anmeldelse af strafbare handlinger – dateret juni 2007 – til mig. Jeg måtte gå ud fra at den politik var gældende fra juni 2007, og jeg foretog mig derfor ikke mere i sagen.

Nu kan jeg imidlertid forstå at politikken først blev udsendt til bo- og dagtilbuddene i juni 2008. Jeg har ikke modtaget oplysning om årsagen til at udsendelsen skete med et års forsinkelse. Ved min behandling af sager er jeg nødt til at lægge de ting jeg får oplyst af en myndighed, til grund, og derfor er det af stor vigtighed at jeg får korrekte oplysninger. Dette var naturligvis forudsat da jeg tog det oplyste til efterretning og derfor ikke foretog mig mere. Hvis der havde været særlige grunde til forsinkelsen, burde socialforvaltningen have orienteret mig herom.

5. Burde forvaltningen have opdaget voldsproblematikken på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?

Som jeg har forstået sagen, registrerede personalet på Tokanten hver gang der fra en beboers side havde været anvendt vold mod personale eller andre beboere. Registreringerne blev imidlertid ikke indsendt til forvaltningen.

Forvaltningen har derfor ikke via indberetninger haft kendskab til vold på bostedet og har således kun ved sine tilsynsbesøg kunnet spørge ind til eventuelle problemer på området.

Jeg har ikke tilstrækkeligt grundlag for at kritisere forvaltningens tilsyn på dette område. Jeg henviser her til at der som nævnt under punkt 3 ikke er fastsat regler i love eller bekendtgørelser om i hvilket omfang et bosted skal orientere forvaltningen om konkrete voldsepisoder, og at det derfor umiddelbart har været i orden at tilsynet kun har haft de mundtlige udsagn fra medarbejdere og forstander at forholde sig til. Jeg henviser endvidere til at som jeg forstår tilsynsrapporterne fra tidligere år, så er tilsynet ikke blevet forholdt oplysninger om at der er vold på bostedet, og tilsynet har derfor, som jeg ser det, heller ikke af den grund haft grundlag for at spørge mere indgående om problemer på området.

6. Handleplaner

I en e-mail af 4. juni 2007 informerede Christina Petersen forvaltningen om at beboerne på Tokanten aldrig havde fået tilbudt at få udarbejdet handleplaner efter servicelovens § 141.

På et møde den 11. juli 2007 bad forvaltningen forstanderen om at udtale sig om dette spørgsmål, hvilket hun gjorde i brev af 17. juli 2007. Forstanderen

oplyste bl.a. at de pædagogiske handleplaner blev evalueret og justeret hver 4. måned.

Christina Petersen gentog klagen over de manglende handleplaner i sin klage til mig, og på baggrund af denne klage bad jeg den 30. november 2007 kommunen om at udtale sig om dette forhold.

I udtalelsen af 11. december 2007 til mig henviste socialforvaltningen til MR Handicaps redegørelse af 10. december 2007 hvor MR Handicap bl.a. udtalte følgende:

"Hertil oplyser bostedet, at alle beboere på bostedet har en individuel handleplan/metodeplan. Hver beboer har en tilknyttet kontaktperson, som er ansvarlig for udarbejdelse og evaluering af handleplan/metodeplan. Planerne evalueres og justeres ca. hver 4. måned på et personalemøde.

...

MR Handicap har haft lejlighed til at læse de 8 handleplaner/metodeplaner for beboerne på boenheden Persillevej 2A. De fremstår med en pædagogisk indgangsvinkel i forhold til de mål, der er sat for beboeren, og hvordan tilgangen til beboeren skal være for at opnå målene.

Det er MR Handicaps vurdering, at de foreliggende handleplaner kan fungere som omdrejningspunkt for det løbende pædagogiske arbejde. Det er dog samtidig klart, at disse planer ikke alene udgør en handleplan efter SEL § 141. Normalt sender bo- og dagtilbud kopi af den pædagogiske handleplan eller kopi af referat af det årlige møde med brugere og pårørende til handicapcentret. (...)"

I udtalelse af 18. januar 2008 til mig berigtigede socialforvaltningen udtalelsen af 10. december 2007. Af udtalelsen fremgår bl.a. følgende:

"Som det følger af vejledning 1 til serviceloven, 2006, pkt. 99, kan der udarbejdes en pædagogisk handleplan for beboere i botilbud efter serviceloven. Disse handleplaner kan indgå som delelement i de sociale handleplaner, der skal udarbejdes i medfør af servicelovens § 141.

Hertil kommer, at der efter servicelovens § 136 skal udarbejdes handleplaner efter § 141 for de personer, for hvem der foretages magtanvendelse overfor. Handleplanen er grundlag for en systematisk evaluering af indsatsen overfor borgeren.

Socialforvaltningen oplyste i den tidligere redegørelse til Folketingets Ombudsmand, at der var udarbejdet pædagogiske handleplaner for beboerne på Persillevej 2A. Efter en fornyet gennemgang af de fra botilbudet fremsendte pædagogiske handleplaner må det imidlertid konstateres, at disse ikke foreligger i en form, så det kan dokumenteres, at der har været arbejdet med dem i forhold til de beboere, for hvem der sker magtanvendelse. Dette er i modstrid med, hvad der er oplyst af den tidligere ledelse i december 2007.

Herudover kan det konstateres, at der ikke foreligger opdaterede sociale handleplaner for beboerne på Persillevej 2A, jf. servicelovens § 141.

Det kan på baggrund af ovenstående konkluderes, at der ikke har været gennemført et systematisk handleplansarbejde for de konkrete beboere, (...)

Socialforvaltningen skal stærkt beklage dette.”

Servicelovens § 141 om handleplaner er formuleret således:

”§ 141. Når der ydes hjælp til personer under 65 år efter afsnit V, skal kommunalbestyrelsen som led i indsatsen skønne, om det er hensigtsmæssigt at tilbyde at udarbejde en handleplan for indsatsen, jf. dog stk. 2. Ved denne vurdering skal der tages hensyn til borgerens ønske om en handleplan samt karakteren og omfanget af indsatsen. Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til

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

Stk. 3. Handleplanen skal angive

- 1) formålet med indsatsen,
- 2) hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet,
- 3) den forventede varighed af indsatsen og
- 4) andre særlige forhold vedrørende boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler m.v.

Stk. 4. Handleplanen bør udarbejdes ud fra borgerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.”

Ved min undersøgelse af dette spørgsmål lægger jeg til grund at beboergruppen på Tokanten falder ind under den målgruppe der er beskrevet i § 141, stk. 2. Det vil sige at kommunen havde pligt til at *tilbyde* at udarbejde handleplaner for beboerne.

For så vidt angår beboere overfor hvem der er foretaget magtanvendelse, har kommunen ifølge servicelovens § 136, stk. 2, *pligt til at lave* en handleplan efter § 141.

Af punkt 99 i vejledning nr. 93 af 5. december 2006 om formål og andre generelle bestemmelser i serviceloven fremgår bl.a. følgende:

”Når det gælder beboere i botilbud efter serviceloven eller almenboligloven vil der ofte være udarbejdet en pædagogisk plan/handleplan, som gælder for indsatsen i forbindelse med selve botilbuddet. En sådan pædagogisk plan kan ikke erstatte en handleplan efter servicelovens § 141, men kan evt. indgå som delelement i handleplanen.”

Som jeg forstår sagen, var der kun udarbejdet pædagogiske planer for beboerne på Tokanten – ikke handleplaner efter servicelovens § 141. Kommunen havde ifølge stk. 2 i bestemmelsen pligt til at give beboerne et tilbud om en handleplan efter § 141, og kommunen havde ifølge servicelovens § 136, stk. 2, pligt til at udarbejde en handleplan for de beboere overfor hvem der var foretaget magtanvendelse.

Jeg forstår kommunens udtalelse af 18. januar 2008 således at Tokanten ikke havde opfyldt sine pligter i forhold til disse to bestemmelser.

Kommunen fik ved en henvendelse fra Christina Petersen den 4. juni 2007 kendskab til at der kunne være problemer med manglende handleplaner.

Den 11. juli 2007 bad forvaltningen forstanderen om en udtalelse. Forstanderen oplyste i brev af 17. juli 2007 at der på Tokanten blev lavet pædagogiske handleplaner som blev evalueret og justeret hver 4. måned.

Herefter foretog forvaltningen sig ikke mere i anledning af dette spørgsmål inden jeg foretog min høring den 30. november 2007. Jeg må gå ud fra at det skyldes at forvaltningen stolede på forstanderens udsagn i brev af 17. juli 2007. Først omkring årsskiftet 2007-2008 fandt forvaltningen ud af at der ikke havde været gennemført et systematisk handleplansarbejde for de konkrete beboere.

Spørgsmålet er om forvaltningen efter at have modtaget forstanderens udtalelse af 17. juli 2007 burde have undersøgt Christina Petersens påstand om manglende handleplaner yderligere.

Som nævnt ovenfor under punkt 1 er det er klart at en kommune som udgangspunkt må have tillid det som dens ansatte (her en leder) oplyser. Men i dette tilfælde var kommunen allerede med forstanderens redegørelse af 3.

maj 2007 blevet opmærksom på at forstanderen i hvert fald havde holdt nogle forhold skjult for forvaltningen. Selv om disse skjulte forhold vedrørte et andet emne (magtanvendelse), mener jeg at selve det at forstanderen havde holdt noget skjult, burde have fået forvaltningen til at undersøge sagen om handleplanerne nærmere efter at have modtaget forstanderens udtalelse af 17. juli 2007. Jeg henviser også til at idet der findes flere forskellige slags handleplaner (jf. citatet fra vejledningen ovenfor), burde forvaltningen på dette tidspunkt have forsøgt at afklare hvilke typer handleplaner forstanderen beskrev i brevet af 17. juli 2007.

I perioden fra december 2007 og frem har forvaltningen igangsat nogle tiltag for at rette op på ikke blot problemerne på Tokanten, men også på kommunens andre bosteder.

- a) Det fremgår således af forvaltningens notat af 11. december 2007 til socialudvalget at forvaltningen på baggrund af sagen om Tokanten ville igangsætte nogle fælles faglige udviklingsaktiviteter på tværs af bo- og dagtilbud. Dette ville bl.a. indebære at ansatte kom på specialkursus i udarbejdelse af handleplaner.
- b) I redegørelse af 18. januar 2008 informerede forvaltningen mig bl.a. om at forholdene for samtlige 8 beboere på Persillevej 2A skulle gennemgås i tæt samarbejde mellem bostedet og det ansvarlige lokalcenter med det formål at udarbejde eller opdatere en handleplan for hver enkelt i medfør af servicelovens § 141.

Den 17. april 2008 orienterede socialforvaltningen mig om arbejdet med handleplanerne på Tokanten. Forvaltningen oplyste bl.a. at Tokanten til brug for arbejdet med beboernes handleplaner havde ekstern konsulentbistand til at foretage pædagogiske udredninger af beboerne.

Jeg er senere med brev af 23. februar 2009 gjort bekendt med at alle udredninger er afsluttet. Herudover fremgår følgende om dette emne af brevet:

”Samtlige udredninger er blevet taget op på planmøder, hvor pårørende også har deltaget, og bruges som grundlag for den pædagogiske indsats overfor beboerne.

Resultaterne af undersøgelserne bliver implementeret i det pædagogiske arbejde efterhånden, som det er muligt. Her skal understreges, at der er tale om en beboergruppe med et funktionsniveau, som medfører, at ændringer ikke kan implementeres fra den ene dag til den anden.”

- c) Herudover oplyste forvaltningen i udtalelsen af 17. april 2008 at forvaltningen nu arbejdede på at udvikle et nyt koncept for udarbejdelsen af sociale handleplaner som skal gælde for hele forvaltningen. Jeg er ved et notat af 10. juli 2008 gjort bekendt med status for dette arbejde.

På baggrund af at kommunen efter det oplyste har sat et stort arbejde i værk på handleplansområdet – ikke bare for så vidt angår Tokanten, men også for så vidt angår resten af kommunens bosteder – foretager jeg mig ikke mere vedrørende dette forhold.

7. Burde forvaltningen have undersøgt handleplansproblemet på et tidligere tidspunkt end det var tilfældet?

Som det fremgår af punkt 6, var der opstået en vis usikkerhed mellem Tokanten og forvaltningen om hvilken slags plan der var tale om, når der blev refereret til "handleplan". Tvivlen gjaldt således to forskellige slags "handleplaner": den pædagogiske plan/metodeplan og handleplanen efter servicelovens § 141.

Det fremgår af rapporterne for kommunens tilsynsbesøg i årene 2003 til 2007 at spørgsmålet om handleplaner er blevet drøftet i forbindelse med hvert tilsynsbesøg.

På side 10 i tilsynsrapporten for 2003 er det således nævnt at tilsynet er opmærksom på "at handicapcentret ikke i samarbejde med bostedet, beboerne og eventuelle pårørende udarbejder § 111 [nu § 141; min præcisering] individuelle handleplaner." Tilsynet kom ikke med "råd og vejledning, henstilling eller påbud" i den anledning.

I tilsynsrapporterne for årene efter (2004-2007) er det ikke umiddelbart muligt at se hvilken slags handleplan der henvises til.

Tilsynet burde have undersøgt nærmere hvilken type handleplan der var tale om, for at få afklaret om Tokanten opfyldte sine forpligtelser til servicelovens § 141, stk. 2 (og § 136 (i det omfang der måtte være foretaget magtanvendelser)). Det er beklageligt at dette ikke skete.

8. Medicinhåndtering

I henvendelsen af 26. november 2007 til mig udtrykte Christina Petersen bekymring i forhold til medicinhåndteringen på Tokanten. Hun beskrev bl.a. forstanderens benyttelse af p.n.-medicin til urolige beboere. Forstanderen tog

ifølge Christina Petersens udlægning af sagen først efterfølgende kontakt til psykiateren for at få godkendt sådan udlevering af p.n.-medicin.

I anledning af min anmodning om en udtalelse om medicin håndteringen skrev forvaltningen bl.a. således i udtalelsen af 11. december 2007:

”[Der] har været problemer med medicin håndtering på Tokanten. Det blev påvist ved sundhedsfagligt tilsyn i oktober 2006 samt opfølgende tilsyn d. 13. november 2006. Siden har Tokanten rettet op på en række ting. Ved sundhedsfagligt tilsyn den 20. november 2007 og i efterfølgende rapport konstateres, at Tokanten har fået rettet op på de fleste kritikpunkter. Det sundhedsfaglige tilsyn anbefaler Tokanten at arbejde med den sygeplejefaglige dokumentation, at beboernes medicin opbevares i originalemballagen, og at informeret samtykke til behandling dokumenteres bedre. Tokanten arbejder naturligvis hen imod at få bragt dette forhold i orden.

Om overmedicinering af en beboer, som Christina Petersen nævner i sin beretning, er det oplyst fra bostedets side, at beslutningen om medicinering, herunder brug af PN (efter behov) medicin, altid først har været drøftet med den stedlige psykiatriske konsulent. Der er derfor ikke grundlag for at godtgøre, at denne fremgangsmåde ikke skulle have været anvendt i det beskrevne tilfælde.”

Det fremgår af det tilgrundliggende notat af 10. december 2007 at de nævnte oplysninger fra bostedet stammer fra forstanderen, og at forvaltningen ikke mener at have haft grund til at betvivle rigtigheden af disse oplysninger.

I redegørelsen af 20. december 2007 til socialudvalget uddybende forvaltningen Tokantens praksis vedrørende administration af p.n.-medicin. Af redegørelsen fremgår det bl.a. at den psykiatriske konsulent ordinerede al den faste psykofarmaka-medicin og p.n.-medicin til beboerne. Herefter fremgår følgende om dette emne:

”Ifølge sygeplejepersonalet synes der ikke at være et ekstraordinært højt medicinforbrug på Tokanten. Dette kan konstateres via medicinbestillingerne fra Tokanten. Det fremgår desuden af sygeplejepersonalets notater, at der ikke i noget tilfælde gives fuld tilladelig dosis PN medicin hver dag. I forhold til den konkrete sag, der har været omtalt i medierne, beskrives brugeren som en bruger med et meget kompliceret sygdomsforløb, hvor der har været en lang række kontakter til sundhedsfagligt personale. Brugeren er, oplyses det, tilset og medicineret af neurolog og psykiater.

Medarbejderne oplyser ved de individuelle samtaler, at de ikke kan genkende billedet af, at der sker overmedicinering på Persillevej 2a.

De beskriver, at der kun gives medicin efter de retningslinier, der er beskrevet i beboernes medicinkort og som ordineret af læge eller psykiater, og at anvendelsen af PN medicin registreres i cardex med tidspunkt, årsag og effekt.

De fleste medarbejdere fortæller, at der ikke gives PN medicin uden at der er prøvet andre tiltag først.

Det fortælles dog også ret generelt, at forstanderen har meldt ud, at personalet skal passe på med at være for tilbageholdende med at anvende PN medicin.

Det fremgår af personalemødereferater fra september 2004 og april 2005, at forstanderen beslutter, at en bestemt beboer skal have fast PN i en periode, når hun kommer hjem fra dagtilbud, uanset hvordan hendes humør var. Det bør dog ud fra det oplyste bemærkes, at dette er foregået i dialog med det stedlige sygeplejepersonale.

...

Der er på baggrund af den foretagne undersøgelse ikke grundlag for at rette kritik af medicinhåndteringen på Tokanten. Embedslægens rapport har ikke fundet afgørende kritikpunkter, og der er et tæt samarbejde mellem ledere og personale om medicinhåndtering og andre sundhedsforhold. De i medierne fremsatte klager er dog så alvorlige, at det må være en central opgave fremadrettet at sikre fortsat tæt samarbejde med sundhedspersonale om navnlig meget støttekrævende brugere og sikre høj etik og løbende opfølgning på brugen af PN medicin. (...)"

I brev af 7. januar 2008 til Velfærdsministeriet skrev forvaltningen at socialudvalget den 20. december 2007 havde besluttet at det skulle sikres at tilsynet med bosteder i fremtiden skulle omfatte brugen af p.n.-medicin.

I et notat af 9. januar 2008 orienterede forvaltningen socialudvalget om at medicinhåndteringen på Tokanten skulle optimeres i samarbejde med Ambulatoriet på Sundbyvang, ligesom ambulatoriet i fremtiden skulle deltage i møder på bostedet med henblik på sygeplejefaglig rådgivning. Herudover orienterede forvaltningen om at der skulle ske en revision af retningslinjer, instrukser, intern uddannelse mv. vedrørende medicinhåndtering. Det skulle ske for alle bostederne på det tidligere Sundbyvangområde.

Den 17. april 2008 orienterede forvaltningen mig om at Tokanten i samarbejde med sygeplejeambulatoriet ville revurdere beboernes medicinkort.

Ved brev af 20. maj 2008 til mig kommenterede Christina Petersen forvaltningens redegørelse af 20. december 2007. Hun skrev bl.a. følgende:

”Ifølge sygeplejepersonalet synes der ikke at være et ekstraordinært højt medicinforbrug på Tokanten’ (side 5 af 11)

- Hvilket sammenligningsgrundlag har det omtalte sygeplejepersonale?? Har de den rette faglige uddannelse til at tage den vurdering. Det er den samme psykiater der har ordineret medicin til alle beboere på hele Sundbyvangområdet. Selv samme psykiater har flere gange påpeget over for personalet at hun mente at beboerne fik for meget medicin. Sygeplejepersonalets udsagn har ringe sammenhæng med psykiaters udmelding til personalet.

’Det fremgår desuden af sygeplejepersonalets notater, at der ikke i noget tilfælde gives fuld tilladelig dosis PN medicin hver dag ...’ (side 5 af 11)

- Dette er i modstrid med min viden om, at en beboer i perioder har været oppe på fuld tilladelig dosis PN medicin. Beboeren var flere gange indlagt på psykiatrisk hospital og fik ordinationerne med derfra.
- Hvilke notater hentydes der til? Mig bekendt havde sygeplejepersonalet ikke adgang til cardex hvor PN medicin blev registreret.
- I hvor mange måneder/år har man undersøgt brugen af PN medicin?

’I forhold til den konkrete sag, der har været omtalt i medierne, beskrives brugeren som en bruger med et meget kompliceret sygdomsforløb, hvor der har været en lang række kontakter til sundhedsfagligt personale. Brugeren er, oplyses det, tilset og medicineret af neurolog og psykiater.’ (side 6 af 11)

- Det var min opfattelse at neurolog og psykiater ikke havde den store samarbejdsvilje indbyrdes. Den praktiserende læge, har udtalt til mig, at der ikke kunne være tale om at holde et samrådsmøde mellem alle 3 parter, da neurolog og psykiater ikke ønskede at holde møde samtidigt.
- Beboeren blev udsat for mange medicinændringer. Det var min opfattelse at der blev eksperimenteret en del med hendes medicin. Hun var nogle gange så medicinpåvirket, at hun sov hele dagen væk

eller havde faldtendens og pådrog sig derved flere hudafskrabninger og blå mærker. Eller også blev hun endnu mere aggressiv, hvilket udløste mere PN medicin.

'... anvendelsen af PN medicin registreres i cardex med tidspunkt, årsag og effekt.' (side 6 af 11)

- Har forvaltningen taget tiltag til, at gennemlæse de omtalte cardex. Her vil det, i de fleste tilfælde, fremgå at PN medicin sjældent havde den ønskede effekt, eller modsatte effekt.
- Forstander anviste, at personalet skulle makulere cardex, når der var evalueret på dem. Denne praksis er vel i strid med lovgivningen, da en del af beboerens historie dermed forsvinder?
- Er der ikke gældende regler for lægefaglig registrering af anvendelsen af PN medicin?

'De fleste medarbejdere fortæller, at der ikke gives PN medicin uden at der er prøvet andre tiltag først' (side 6 af 11)

- Denne udmelding er vel ikke i sig selv nogen garanti for at det ikke har været praksis for nogen medarbejdere. Især med henblik på forstanders retningslinier for, at der over for visse beboere skulle gives PN lige så snart der var optræk til aggressivitet da beboeren ellers ikke var modtagelig over for at samarbejde.

'Sygeplejepersonalet bekræfter, at forstanderens beslutning, om en bestemt beboer der skal have fast PN medicin i en periode, er sket i dialog med det stedlige sygeplejepersonale'. (side 6 af 11)

- Dette er i strid med Sundhedslovgivningen. Hvis PN medicin ændres til fast dosis, skal der foreligge dokumentation fra læge eller psykiater og ikke fra sygeplejepersonalet, som langt fra har den faglige kompetence til at ordinere eller ændre på dosis af medicin.

'Socialforvaltningen konkluderer, at der på baggrund af den foretagne undersøgelse ikke er grundlag for at rette kritik af medicinbehandlingen på Tokanten' (side 8 af 11)

- Jeg undrer mig over, at forvaltningen drager konklusioner, uden at der har været konsulteret en uvildig læge eller psykiater som kan vurdere om beboerne har et højt medicinindtag."

Den 28. maj 2008 uddybede socialforvaltningen hvad forvaltningen ville foretage sig på medicinområdet. Brugere og pårørende ville således i første uge af juni måned 2008 blive indkaldt til møde hvor det bl.a. skulle drøftes om der var behov for ændring i den enkelte beboers medicin. Derudover havde forvaltningen taget kontakt til Region Hovedstadens Psykiatri med henblik på at undersøge mulighederne for at tilknytte ekstern konsulentbistand til gennemgang af beboernes medicin.

I et notat af 10. juli 2008 til socialudvalget redegjorde forvaltningen for status og præciseringer for handleplanen for bostederne på Sundbyvangområdet. Forvaltningen skrev bl.a. således:

”Socialforvaltningen udarbejdede ved årsskiftet 2007/2008 en ny vejledning om medicin håndtering og sundhedsfaglige optegnelser til alle bosteder for borgere med sindslidelser. Vejledningen vil i 2008 blive udbredt til handicapområdet. Derudover vil Socialforvaltningen undersøge behovet for uddannelse og iværksætte kurser i løbet af 2008. Initiativerne vurderes at imødekomme Embedslægens anbefalinger.”

I rapporten for tilsyn foretaget den 30. juni og 30. juli 2008 skrev kvalitets- og tilsynskontoret bl.a. således under overskriften ”medicin håndtering”:

”I samarbejde med Ambulatoriet på Sundbyvang er medicin håndteringen gennemgået hvilket har givet anledning til at bostedet har indført nye procedurer vedrørende PN-medicin. Bostedet er nu underlagt Ambulatoriets medicin håndterings retningslinier og kontrol.

En medarbejder fortæller, at det ofte er sådan, at beboerne IKKE bliver undersøgt af lægen, men denne blot ordinerer og behandler ud fra medarbejdernes beskrivelse, hvilket medarbejderne finder utrygt.

Det er tilsynets vurdering, at bostedet overholder gældende regler og procedurer vedrørende medicin håndtering.

Tilsynet anbefaler at forstanderen tager hånd om problemerne vedrørende den manglende undersøgelse af beboerne ved lægebesøg.”

Den 24. september 2008 orienterede forvaltningen socialudvalget om at medicingennemgangen var blevet forsinket for beboerne på Persillevej 2A, idet gennemgangen afventede at regionen overtog den psykiatriske betjening af udviklingshæmmede fra Sundbyvang.

I notat af 23. februar 2009 (som er et svar i anledning af Christina Petersens åbne brev af 22. februar 2009) orienterede socialforvaltningen borgerrepræsentationen om status på sagen om gennemgang af medicin. Det

fremgår heraf at overdragelsen af den psykiatriske betjening af beboerne på Sundbyvang nu var fastsat til medio marts 2009, hvilket alle centerchefer var blevet orienteret om den 16. februar 2009. Herudover skrev forvaltningen således om dette emne:

”Det skal dog oplyses, at alle beboere på afdeling Persillevej 2A konkret er blevet vurderet i forhold til deres akutte behov for en gennemgang af medicinen forud for overdragelsen. Det har medført, at fire beboere på afdelingen allerede i januar 2009 er blevet overdraget til en af regionens psykiatere, der har iværksat gennemgang og behandling af beboerne.”

Det er efter min opfattelse ikke muligt på grundlag af de foreliggende oplysninger at få fuldstændig klarhed over hvordan medicinhandteringen har været praktiseret på Tokanten. Meget tyder imidlertid på at der har været et vist behov for at der blev strammet op på området. Jeg mener ikke jeg har tilstrækkeligt grundlag for gennem yderligere undersøgelser at søge at skabe større klarhed over den praksis der har været fulgt. En sådan yderligere undersøgelse måtte formentlig også inddrage embedslægeinstitutionen som ikke tidligere har udtalt sig i sagen over for mig. Jeg har hæftet mig ved at der er iværksat nogle tiltag med det formål at forbedre medicinhandteringen på Sundbyvangområdets bosteder, herunder Tokanten. Senest er alle beboerne på Tokanten blevet vurderet i forhold til deres akutte behov for en gennemgang af medicin, og der er sket overdragelse af den psykiatriske betjening af bl.a. beboerne på Tokanten til regionens psykiatere.

Efter socialudvalgets beslutning den 20. december 2007 om at det skulle sikres at tilsynet med bosteder i fremtiden skulle omfatte brugen af p.n.-medicin, blev der foretaget tilsyn på Tokanten i sommeren 2008. I rapporten om dette tilsyn er der om medicinhandteringen omtalt en medarbejders bekymring over grundlaget for ordinationen. (Jeg går ud fra at der her er tale om ordination i forhold til p.n.-medicin). Tilsynet har til dette kun anbefalet at forstanderen tager hånd om problemerne med manglende lægeundersøgelse af beboerne inden ordination.

Også på baggrund af socialudvalgets beslutning forekommer det usikkert for mig om tilsynet og dermed forvaltningen i tilstrækkeligt omfang herved har taget hånd om de mangler som tilsyneladende blev konstateret ved tilsynet i sommeren 2008 – herunder en effektiv opfølgning på anbefalingen.

Jeg foretager mig imidlertid ikke mere vedrørende dette spørgsmål idet jeg går ud fra at tilsynet/forvaltningen – i forbindelse med kommende tilsyn – er meget opmærksom på at der straks og effektivt tages hånd om eventuelle problemer med medicinhandteringen.

Jeg finder herefter ikke grundlag for at foretage mig mere vedrørende dette spørgsmål.

9. Finansiering af hjælpemidler

I brev af 26. november 2007 oplyste Christina Petersen mig om at nogle af beboerne selv skulle betale for deres hjælpemidler. Hun mente at det var en opgave for kommunen.

På baggrund af min anmodning om en udtalelse skrev forvaltningen følgende i en redegørelse af 10. december 2007 (som der blev henvist til i udtalelsen af 11. december 2007):

”Hjælpemidler bevilges igennem det tilknyttede handicapcenter. Forstander (...) oplyser, at det først og fremmest er i forbindelse med bevilling af håndsytet fodtøj, at egenbetaling kan forekomme.”

I en redegørelse af 20. december 2007 beskrev forvaltningen sagen for socialudvalget. Det fremgår således af denne redegørelse bl.a. at der den 19. december 2007 var blevet foretaget en foreløbig gennemgang af praksis vedrørende administration af beboermidler på bostedet. Denne foreløbige undersøgelse viste at der havde været afholdt udgifter til hjælpemidler ”som måske burde være afholdt over botilbudets budget”.

På et møde den 20. december 2007 besluttede socialudvalget bl.a. at det skulle sikres at tilsynet med bosteder i fremtiden også skulle omfatte håndteringen af beboernes økonomi.

I et brev af 18. januar 2008 orienterede forvaltningen mig om at forvaltningen havde igangsat en undersøgelse af regnskaber for alle beboere på Tokanten. Det skulle således undersøges om der var tilfælde hvor beboerne uberettiget var blevet afkrævet betaling for hjælpemidler. Herudover orienterede forvaltningen mig om at det i forbindelse med udarbejdelse af nye handleplaner for samtlige beboere på Persillevej 2A (se ovenfor i punkt 6) skulle vurderes om der var konkret behov for ansøgning om hjælpemidler.

Forvaltningen orienterede mig i brev af 17. april 2008 om at alle regnskaber for beboerne på Tokanten nu var gennemgået. Resultatet var at 306.475 kr. skulle betales tilbage til i alt 39 nuværende og tidligere beboere. Der ville over for hver beboer og dennes pårørende eller værge blive gjort rede for hvordan beløbet var fremkommet, og forvaltningen ville beklage det passerede. Tilbagebetalingen ville ske fra centralt hold således at det ikke ville påvirke Tokantens driftsmidler. Herefter fremgår følgende af brevet:

”Selvom gennemgangen af beboerkonti på Tokanten er resultatet af den kritik der har været af forholdene på Tokanten, er der i forvaltningen igangsat et arbejde med at få udarbejdet reviderede retningslinier for, hvilke hjælpemidler institutioner generelt skal stille til rådighed for beboerne, hvilke hjælpemidler, der skal søges om i handicapcenteret og hvilke hjælpemidler mv. beboeren selv må indkøbe.”

Den 28. maj 2008 orienterede socialforvaltningen mig om at forvaltningen havde besluttet at foretage en yderligere undersøgelse af alle former for administration af beboermidler for beboerne på Tokanten. Til dette formål havde forvaltningen indgået kontrakt med en ekstern revisor. Den eksterne revisor skulle således:

- 1) foretage en kvalitetskontrol af forvaltningens interne gennemgang af bilag, procedurer, samt beregningen af beløb til tilbagebetaling,
- 2) undersøge procedurer og foretage en stikprøvevis gennemgang af bilag for andre områder med beboerbetalning og håndtering af beboermidler på Tokanten, og
- 3) fremsætte forslag til retningslinier og vejledning angående administration af beboermidler på socialforvaltningens bosteder i Københavns Kommune.

Ved brev af 20. juni 2008 underrettede socialforvaltningen mig om resultatet af den første del af undersøgelsen. Det fremgik heraf at den eksterne revisor samlet set havde godkendt forvaltningens egen undersøgelse.

Der var den 18. juni 2008 blevet sendt et informationsbrev om undersøgelsens resultat til nuværende og tidligere beboere på Tokanten og deres pårørende. Heraf fremgår det bl.a. at forvaltningen i starten af juli 2008 ville informere de pågældende beboere og deres pårørende om hvor meget de hver især ville få tilbagebetalt, og hvordan og hvornår tilbagebetalingen ville ske.

Den 15. april 2009 orienterede socialforvaltningen mig om at tilbagebetalingen var foretaget til de beboere der stadig levede. Tilbagebetaling til afdøde beboeres dødsboer afventede skifterettens oplysninger om de forskellige dødsboers kontaktpersoner.

Herudover orienterede forvaltningen mig i brevet af 15. april 2009 om resultatet af 2. og 3. fase af den eksterne revisors undersøgelse.

Heraf fremgår det bl.a. at den eksterne revisor afleverede resultatet af undersøgelsens fase 2 (en vurdering af de foreliggende regler og procedurer

for beboerbetaling og håndtering af beboermidler på Tokanten) til kommunen i juli 2008. Socialforvaltningen vedlagde rapporten til min orientering. Af rapporten fremgår det bl.a. at den eksterne revisor havde konstateret at socialforvaltningens retningslinjer for administration, opbevaring og registrering af beboermidler generelt set er betryggende på væsentlige områder som aftalegrundlag, dokumentation og funktionsadskillelse.

For så vidt angår fase 3 af undersøgelsen, oplyste kommunen at den var blevet afsluttet i september 2008. Den eksterne revisor havde udarbejdet et udkast til retningslinjer for administration af beboermidler, herunder spørgsmålet om hvornår der skal tages stilling til ansøgning om en værge, betaling for ophold på botilbud samt bevilling af hjælpemidler. Kommunen oplyste at forvaltningen efterfølgende havde arbejdet videre med udkastet og herunder bl.a. havde inddraget de socialpsykiatriske bosteder som ikke var omfattet af den eksterne revisors udkast. Kommunen forventede at retningslinjerne skulle forelægges socialudvalget til godkendelse den 13. maj 2009.

I tilsynsrapporterne for årene 2003 til 2007 har kvalitets- og tilsynskontoret kommenteret emnet: "hjælpemidler". Spørgsmålet om hvem der skulle betale for de forskellige hjælpemidler, er dog ikke blevet berørt.

Generelt set mener jeg ikke at det kommunale tilsyn med bosteder skal beskæftige sig med finansieringen af hjælpemidler. Tilsynet må således kunne lægge til grund at bostederne følger reglerne på dette område. Kun i tilfælde hvor der er indikationer på at reglerne ikke bliver fulgt, har tilsynet efter min opfattelse en pligt til at spørge nærmere ind til emnet.

På grundlag af de oplysninger som jeg har modtaget i sagen, mener jeg ikke at der har været indikationer på at finansieringen af hjælpemidlerne ikke var i overensstemmelse med reglerne på området. På baggrund heraf kan jeg ikke kritisere at tilsynet ikke har spurgt ind til økonomien i forhold til beboernes hjælpemidler.

Jeg har i øvrigt noteret mig at kommunen i forbindelse med sagen:

- *har foretaget grundige undersøgelser af om beboerne har betalt for hjælpemidler som de rettelig ikke skulle have betalt for, og sørget for – fra centralt hold – at betale disse penge tilbage til de pågældende beboere,*
- *har udarbejdet nye retningslinjer på området (som vil blive forelagt til godkendelse i socialudvalget den 13. maj 2009),*

- *har vurderet om der var konkret behov for ansøgning om hjælpemidler, og*
- *har besluttet at det skal sikres at tilsynet med bosteder i fremtiden også skal omfatte håndteringen af beboernes økonomi.*

Af tilsynsrapporten for 2008 fremgår det at emnet "hjælpemidler" ikke blev berørt. Ud over at referere til den eksterne undersøgelse af beboerregnskaber blev håndteringen af beboernes økonomi ikke berørt. Som nævnt ovenfor besluttede socialudvalget den 20. december 2007 at det skal sikres at tilsynet med bosteder fremover også kommer til at omfatte håndteringen af beboernes økonomi.

Idet jeg går ud fra at socialudvalgets beslutning om indholdet af tilsynet på dette område først skal få betydning for det eksterne tilsyn som blev iværksat pr. 1. marts 2009, har jeg ingen bemærkninger til at tilsynet i 2008 ikke omfattede dette aspekt.

10. Inddragelse af bostedets personale ved det kommunale tilsyn

Christina Petersen skrev den 10. juni 2007 til kommunen at personalet på Persillevej 2A ikke havde deltaget i de 2 seneste pædagogiske tilsyn på Tokanten.

Jeg bad i brev af 30. november 2007 Københavns Kommune om at udtale sig om dette spørgsmål.

Den 11. december 2007 skrev forvaltningen således til mig:

"Det kan indledningsvist oplyses, at det er almindelig praksis, at der er samtale med medarbejdere i forbindelse med kvalitets- og tilsynskontorets tilsynsvirksomhed. I tilsynsrapporterne er medarbejdernes navne dog ikke anført, da det er tilsynskonsulenternes erfaring, at det er muligt at få en mere åben og tillidsvækkende dialog med medarbejderne, når deres navne ikke efterfølgende skal anføres i tilsynsrapporterne."

Herefter redegjorde forvaltningen for de tilsyn der var foretaget i 2006 og 2007 på Tokanten. Under begge disse tilsyn havde tilsynet haft samtale med 1 til 2 medarbejdere. Forvaltningen kunne dog ikke godtgøre at disse medarbejdere havde været ansat i den del af Tokanten som er beliggende Persillevej 2A.

Det er vigtigt at personalet også bliver hørt i forbindelse med tilsyn. Alt andet lige vil det efter min opfattelse være sådan at jo flere personer på bostedet

der inddrages i et tilsyn, jo mere sikker kan tilsynet være på at få et korrekt billede af forholdene på bostedet.

Jeg har noteret mig at kvalitets- og tilsynskontoret ved tilsynene i 2006 og 2007 inddrog personale fra bostedet. Der var imidlertid ikke tale om personale fra alle 4 afdelinger på Tokanten.

Efter min opfattelse ville det have været bedst stemmende med formålet med tilsyn hvis kommunen ved sine tilsyn havde inddraget personale fra alle fire afdelinger på Tokanten. Jeg sigter herved til at det fremgår af sagen at de fire afdelinger til en vis grad har fungeret uafhængigt af hinanden, og der kan derfor have været forskellige forhold der skulle være opmærksomhed på. Jeg har dog ikke tilstrækkeligt grundlag for at udtale en kritik af at ikke alle fire afdelingers personale har været repræsenteret under tilsynene.

11. Værgemål

Den 6. december 2007 gjorde Christina Petersen mig opmærksom på at ingen af beboerne på Tokanten havde en personlig værge til bl.a. at forholde sig til beboerens økonomi og medicinering.

Jeg bad i brev af 11. december 2007 kommunen om at udtale sig om dette forhold.

Den 18. januar 2008 udtalte kommunen sig således til mig om spørgsmålet:
"..."

På afdelingen Persillevej 2A, hvor der er 8 beboere, oplyser nuværende forstander, (...), at 2 beboere har en beskikket værge, 3 beboere har et tæt forhold til deres pårørende, som varetager deres interesser, mens de sidste 3 beboere får administreret deres midler af botilbudet.

Når botilbudet administrerer beboeres midler, anvender de nogle retningslinier, der med udgangspunkt i pensionslovens § 36 er udarbejdet i Københavns Kommune. Retningslinierne vedlægges.

Det kan generelt oplyses, at det er kommunens pligt at påse, om der er pårørende eller andre, der varetager interesserne for borgere med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne. Hvis ikke, skal kommunen, hvis der er behov herfor, anmode Statsforvaltningen om en værge, jf. servicelovens § 82, stk. 2.

Botilbudet er sammen med det relevante handicapcenter forpligtet til at vurdere, om der er behov for at anmode om beskikkelse af en værge. I

forbindelse med udarbejdelse/revision af handleplan for den enkelte beboer, kan det blive synligt, at beboeren har behov for en værge til at træffe nogle beslutninger.”

Herefter redegjorde kommunen for at forvaltningen i slutningen af december 2007 havde konstateret at der ikke havde været gennemført et systematisk handleplansarbejde for beboerne på Persillevej 2A, og at det således ikke kunne afvises at der burde have været truffet beslutning om at iværksætte værgemål for flere beboere end tilfældet var. Socialforvaltningen beklagede dette og meddelte at det for samtlige 8 beboere på Persillevej 2A ville blive vurderet om der konkret var behov for etablering af værgemål.

I et statusnotat af 9. januar 2008 til socialudvalget fremgår det bl.a. at behovet for værgemål også ville blive vurderet i forhold til beboerne på Tokantens øvrige afdelinger.

Kommunen informerede mig i brev af 17. april 2008 om status for de sociale handleplaner og herunder vurderingen af behovet for etablering af værgemål. Det fremgår heraf at behovet for værgemål ville blive drøftet med de pårørende.

Den 20. maj 2008 kommenterede Christina Petersen kommunens udtalelse om værgespørgsmålet. Hun oplyste at hun nu var blevet klar over at der var to beboere på Persillevej 2A der havde en værge. Personalet var imidlertid ikke blevet orienteret om dette så der havde ikke været en dialog med værgerne, og værgerne var heller ikke blevet informeret om ændring af medicin og brug af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Herudover skrev Christina Petersen følgende:

”Det nævnes endvidere at 3 beboere har et tæt forhold til deres pårørende, og at de varetager deres interesser.

- De pårørende har dog kun været inddraget i det omfang, forstander vurderede der var behov for. Personalet har ofte villet informere de pårørende om omfanget og karakteren af magtanvendelser, men har fået påbud fra forstander om, at det ikke måtte oplyses til de pårørende, af hensyn til beboeren og dennes forældre, der reagerede med unødigt bekymring for deres pårørende.

...”

I et svar på Christina Petersens åbne brev af 22. februar 2009 til borgerrepræsentationen skrev forvaltningen således om dette emne den 23. februar 2009:

”Forvaltningen ser gerne, at flere af de svage beboere på vores bosteder får beskikket en værge, men erfaringen er, at Statsforvaltningen stiller meget høje krav til det konkrete behov for at beskikke en værge.

Kompetencen til at træffe afgørelse om værgemål ligger i Statsforvaltningen, og det sker på baggrund af en anmodning fra pårørende eller socialforvaltningens lokalcenter. Der har været afholdt handleplansmøder for samtlige beboere på Tokanten i 2008. Så vidt der er pårørende eller værger, har disse deltaget i handleplansmøderne.

Der vurderes løbende og konkret, om beboerne har behov for at få beskikket en værge, eller om beboernes interesser varetages via administration af deres pension på bostedet. Disse vurderinger har aktuelt ikke ført til, at der er indsendt anmodning om beskikkelse af værge for beboerne til Statsforvaltningen.

Forvaltningen har orienteret pårørende til beboerne og medarbejdere på Tokanten samt sagsbehandlere i handicapcentret om de betingelser, der skal til for at få beskikket en værge.

Det skal nævnes, at der i forbindelse med udrulningen af en fælles standard for sociale handleplaner medio 2008 i socialforvaltningen, var fokus på spørgsmålet om vurdering af interessevaretagelse for beboere.”

Af pensionsloven (lovbekendtgørelse 484 af 29. maj 2007) fremgår følgende:

”§ 36. Hvis kommunalbestyrelsen skønner, at en pensionist ikke kan administrere pensionen, afgør kommunalbestyrelsen, på hvilken måde pensionen skal udbetales. Kommunalbestyrelsen kan anmode om, at der iværksættes værgemål for pensionisten, jf. værgemålslovens § 16.”

Af serviceloven (lovbekendtgørelse nr. 979 af 1. oktober 2008) fremgår følgende:

”§ 82. ...

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal påse, om der er pårørende eller andre, der kan varetage interesserne for en person med betydelig nedsat psykisk funktionsevne. Kommunalbestyrelsen skal være opmærksom på, om der er behov for at bede statsforvaltningen om at beskikke en værge efter værgemålsloven.”

Værgemålslovens § 5 lyder således:

”§ 5. Der kan iværksættes værgemål for den, der på grund af sindssygdom, herunder svær demens, eller hæmmet psykisk udvikling

eller anden form for alvorligt svækket helbred er ude af stand til at varetage sine anliggender, hvis der er behov for det.

Stk. 2. ..."

Ved vurderingen af om der skal iværksættes et værgemål for en konkret person, skal tre betingelser være opfyldt, jf. værgemålslovens § 5:

- 1) Personen skal lide af en sindssygdom (herunder svær demens) eller hæmmet psykisk udvikling eller anden form for alvorligt svækket helbred og
- 2) skal af den grund være ude af stand til at varetage sine anliggender.
- 3) Herudover skal der være et konkret behov for et værgemål.

Ved vurderingen af om den pågældende er ude af stand til at varetage sine anliggender, "må evnen ses i forhold til de beslutninger, der kræves af den pågældende, herunder om der f.eks. er tale om en større formue, komplicerede funktioner og lignende". Jeg henviser til forarbejderne til værgemålsloven (Folketingstidende 1994-1995, tillæg A, s. 2436).

Af forarbejderne (s. 2436 f) fremgår følgende om betingelsen for at der skal være et konkret behov for værgemål:

"...

Udvalget har sammenfattet sine generelle overvejelser således, at der i noget videre omfang, end det sker i dag, bør beskikkes en værge, når der skal tages stilling til væsentlige spørgsmål, navnlig hvis den pågældende ikke har pårørende eller andre nærtstående at støtte sig til.

For så vidt angår behovet for værgemål vedrørende økonomiske forhold, er det udvalgets opfattelse, at der som en grov tommelfingerregel med dagens [marts 1995; min præcisering] prisleje skal være bruttoaktiver på 50-75.000 kr., før der normalt er grundlag for et økonomisk værgemål alene med henblik på formueforvaltning. (...)

...

Med hensyn til indtægter afhænger det af en konkret vurdering af en lang række forhold, herunder indtægtens størrelse, om der er behov for et værgemål. Udvalget har i den forbindelse henledt opmærksomheden på, at regler i henhold til den sociale lovgivning om iværksættelse af en

administration af sædvanlige indtægter, iværksættelse af frivillige administrationsordninger eller udstedelse af generalfuldmagter i et vist omfang kan være alternativer til værgemål, jf. betænkningen side 136. Således har eksempelvis kommunalbestyrelsen efter bestemmelsen i § 36 i lov om social pension mulighed for at træffe afgørelse om, på hvilken måde pensionen skal udbetales.

...

Udvalget har sammenfattet sine betragtninger således, at man i nogen udstrækning ønsker den gældende praksis videreført, f.eks. således at de psykisk udviklingshæmmede kun kommer under værgemål, hvis der er en aktuell økonomisk anledning. Der henvises herom til betænkningen side 135.

Justitsministeriet er enig i denne vurdering. I praksis vil det formentlig betyde, at det overlades til familie eller institutionspersonale at bestyre formuer og indtægter af nogen størrelse.

...”

Af forarbejderne (Folketingstidende 1994-95, tillæg A, s. 2437 f) fremgår følgende om behovet for en værge vedrørende personlige forhold, herunder lægebehandling og anden behandling:

”...

I mange situationer er det imidlertid ikke helt afklaret, hvad der ligger inden for og uden for det personlige værgemåls grænser. Dette kan forekomme u hensigtsmæssigt, men Justitsministeriet er enig med udvalget i, at det ikke er teknisk muligt i loven eller dennes forarbejder klart at afgrænse det personlige værgemåls rammer.

Bl.a. er spørgsmålet om værgens medvirken til at træffe beslutning om *lægebehandling og anden behandling* ikke fuldt afklaret. Det må således antages, at der i dag i langt de fleste tilfælde i praksis ikke beskikkes værger i de formentlig mange tilfælde, hvor læger står over for spørgsmålet om eventuel iværksættelse af lægebehandling af varigt inhabile.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal stilles krav om en værges medvirken til at træffe beslutninger om behandling ved læger, tandlæger og lignende, ikke kan afklares ved værgemålsloven. Såfremt der findes behov for en nærmere regulering af

dette spørgsmål, må det ske i sundhedslovgivningen, hvor der allerede i dag findes bestemmelser om samtykke til behandling.

...”

I Sundhedsloven (lovbekendtgørelse nr. 95 af 7. februar 2008) er følgende bestemt i § 18:

”§ 18. For en patient, der varigt mangler evnen til at give informeret samtykke, kan de nærmeste pårørende give informeret samtykke til behandling. I de tilfælde, hvor patienten er under værgemål, der omfatter personlige forhold, herunder helbredsforhold, jf. værgemålslovens § 5, kan informeret samtykke dog gives af værge.

Stk. 2. Har en patient, der varigt mangler evnen til at give informeret samtykke, ingen nærmeste pårørende eller værge, kan sundhedspersonen gennemføre en påtænkt behandling, hvis en anden sundhedsperson, der har faglig indsigt på området, og som ikke tidligere har deltaget i eller skal deltage i behandlingen af den pågældende patient, giver sin tilslutning hertil.

Stk. 3. I de tilfælde, der er omfattet af stk. 2, kan sundhedspersonen dog uden inddragelse af en anden sundhedsperson gennemføre en påtænkt behandling, hvis behandlingen er af mindre indgribende karakter med hensyn til omfang og varighed.

Stk. 4. Skønner sundhedspersonen, at de nærmeste pårørende eller værge, jf. stk. 1, forvalter samtykket på en måde, der åbenbart vil skade patienten eller behandlingsresultatet, kan sundhedspersonen gennemføre behandlingen, såfremt Sundhedsstyrelsen giver sin tilslutning hertil.”

Af de ovenstående lovbestemmelser og forarbejderne til disse fremgår det at det ikke har været lovgivernes mening at der skal iværksættes værgemål i alle tilfælde hvor en person er ude af stand til at varetage sine anliggender. Dette gælder både i forhold til værgemål på det økonomiske område og værgemål vedrørende personlige forhold, herunder lægebehandling.

For så vidt angår økonomiske forhold, er det er således forudsat at det i praksis overlades til familie eller institutionspersonale at bestyre formuer og indtægter af nogen størrelse.

Med hensyn til lægebehandling og lignende er det i sundhedslovens § 18 bestemt at nærmeste pårørende kan give informeret samtykke til behandling. Hvis personen ikke har nogen nærmeste pårørende eller en værge, kan sundhedspersonen gennemføre en påtænkt behandling hvis en anden sundhedsperson, der har faglig indsigt på området, og som ikke tidligere har deltaget i eller skal deltage i behandlingen af den pågældende patient, giver

sin tilslutning. Det er dermed heller ikke her påkrævet med en væргеbeskikkelse.

Jeg kan således ikke kritisere at Københavns Kommune ikke har generelle bestemmelser om at der skal ansøges om værgemål i alle tilfælde hvor en person er ude af stand til at varetage sine anliggender

Jeg har noteret mig kommunens retningslinjer for administration af beboermidler. Retningslinjerne vedrørende ansøgning om værgemål er formuleret således:

"For personer, som modtager social pension og har opsparing heraf, skal institutionen ansøge om værgemål til en nærmere angivet person via Handicapcentret jf. § 36 i lov om social pension.

For personer, som har indtægter/formue udover den sociale pension og opsparing heraf skal der beskikkes en væрге via Statsforvaltningen jf. § 16 i værgemålsloven."

Jeg går ud fra at det er en fejl at det citerede er anført under overskriften "Habile beboere". Jeg foretager mig ikke mere vedrørende dette fordi fejlplaceringen ikke kan have haft nogen betydning idet det er statsforvaltningen der træffer afgørelse om hvorvidt betingelserne for at få en væрге (herunder om personen er inhabil) er opfyldt. Jeg henviser endvidere til at kommunen telefonisk har oplyst en af mine medarbejdere om at dette vil blive rettet i de nye retningslinjer på området som vil blive forelagt socialudvalget til godkendelse den 13. maj 2009.

Endelig har jeg noteret mig at forvaltningen har foranlediget at der i forbindelse med det nye handleplansarbejde er foretaget en konkret vurdering af om der skulle søges væргеbeskikkelse for personerne på Tokanten.

12. Enkeltmandsprojektet på Tokanten

I brev af 6. december 2007 skrev Christina Petersen følgende til mig:

"...

Et andet tilfælde, jeg mener, bør undersøges nærmere, er et pædagogisk projekt Tokanten fik godkendt i starten af 2005. Da én beboer var blevet tiltagende psykisk dårlig, blev der søgt ekstra ressourcer til, i en periode at kunne have ham isoleret på eget værelse med få personaler tilknyttet. Målet med projektet var, at skærme mod ydre stimuli, da beboeren blev urolig ved kontakt. Projektet varede ca. 3 mdr. med massiv

personaledækning og løb ud i sandet, da det ikke havde en umiddelbar effekt. Beboeren sidder dog stadig isoleret, på 3. år, men med minimal kontakt fra personalet. Han får dækket de basale behov og ikke meget andet. Han har haft store tab af sine funktioner og kan ikke andet end at sidde passiv hen. Jeg ved, at Tokanten fik tildelt en større pulje fra budgetfordelingen i 2006/7, fordi samme beboer var blevet svagere og var blevet mere plejkrævende. Dette blev jeg meddelt på et S.U. møde med ledelsen, hvor de påpegede at samme beboer var Tokantens guld da han var årsagen til, at bostedet ikke skulle spare i budgetterne som mange andre bosteder var nødsaget til. Jeg har siden hen undret mig over, at den pågældende beboer ikke får de ressourcer tildelt, som han har krav på. Jeg har undret mig over, at han ikke har fået lavet en handleplan der omhandler mål og ønsker for livet på bostedet. Beboerens situation minder mest om en opbevaring af et menneske, man ikke har formået at hjælpe, men nu lader stå til.

...”

Jeg bad i brev af 11. december 2007 kommunen om at forholde sig til dette forhold.

Den 18. januar 2008 udtalte socialforvaltningen sig således om dette spørgsmål:

”...

Det blev i 2005 besluttet at iværksætte et særligt pædagogisk tiltag, idet pågældende angiveligt trives bedst i rolige omgivelser. Det har fra forvaltningens side inden da været overvejet, om (...) har været korrekt placeret på Persillevej 2A, men pågældendes mor har modsat sig en flytning.

I 2006 bliver der i forbindelse med en ny budgettildelingsmodel vurderet på, hvor mange ressourcer botilbudene skal tildeles. I den forbindelse vurderes (...) til en kategori 5,5, hvilket er den mest ressourcekrævende kategori. Der er tale om en '2 til 1 situation', hvor beboeren er omgivet af to medarbejdere stort set døgnet rundt. Dette gælder fortsat.

Derudover har der ikke siden 2005 konkret været taget stilling til pågældendes fortsatte ophold på afdelingen Persillevej 2A. Socialforvaltningen skal stærkt beklage dette og kan oplyse, at der med øjeblikkelig virkning er igangsat et udredningsarbejde, der har til formål at vurdere, hvorvidt pågældende er korrekt placeret. Det vil i den forbindelse blive overvejet, om pågældendes interesser bliver varetaget

hensigtsmæssigt, eller der bør anmodes om beskikkelse af en værge for pågældende. (...)"

Den 17. april 2008 orienterede kommunen mig om at pågældende beboers to søstre nu havde involveret sig, hvilket betød at der nu var jævnlig kontakt mellem bostedet og søstrene om omsorgen for beboeren og om de mål og ønsker som beboeren måtte have. Kommunen orienterede også om at behovet for en værgebeskikkelse ville blive drøftet på et planmøde i juni 2008, og at kommunen havde vurderet at beboerens behov bedre kunne tilgodeses på et andet bosted. Derfor var den pågældende nu på venteliste til 3 andre tilbud som blev vurderet til at være mere relevante.

Af tilsynsrapporten for tilsyn foretaget den 30. juni og 30. juli 2008 fremgår det at 3 beboere er blevet visiteret til andre tilbud for at sikre en mere homogen beboergruppe. Det er tilsynets vurdering at forstanderen hermed søger at sikre en mere homogen beboergruppe på bostedet, hvilket tilsynet finder hensigtsmæssigt.

Jeg er enig med socialforvaltningen i at det er meget beklageligt at forvaltningen ikke siden 2005 havde vurderet om den pågældende var placeret korrekt på Tokanten. I betragtning af at forvaltningen omkring årsskiftet 2007-2008 med øjeblikkelig virkning igangsatte et udredningsarbejde om spørgsmålet og herefter revisiterede den pågældende beboer, foretager jeg mig ikke mere.

13. Klage over en nattevagts grove tone

Christina Petersen nævnte i sit brev af 6. december 2007 til mig at en af nattevagterne på Tokanten havde en meget nedladende holdning til beboerne, og at den pågældende nattevagt havde opført sig groft over for beboerne, både verbalt og i sin handlemåde.

Den 11. december 2007 bad jeg kommunen om at udtale sig om dette forhold.

I brev af 18. januar 2008 udtalte forvaltningen sig således til mig:

"Socialforvaltningen er enig med CP i, at såfremt nattevagten (...) har ageret som beskrevet, er det ikke korrekt opførsel. Derfor er den konstituerede forstander for Tokanten blevet bedt om at vurdere oplysningernes rigtighed, den pågældende medarbejders indsats og etik, samt behovet for eventuelle tjenstlige skridt. (...)"

Den 17. april 2008 meddelte forvaltningen mig at der var løbende og tæt opfølgning fra ledelsens side, og at der ikke på daværende tidspunkt var anledning til at tage yderligere skridt mod den pågældende.

Jeg har på nuværende tidspunkt ikke tilstrækkelig anledning til at foretage mig mere vedrørende dette forhold.

Afslutning

Som det fremgår af min redegørelse, er der ved de undersøgelser mv. der er blevet iværksat på baggrund af Christina Petersens klage, blevet afdækket meget alvorlige mangler og meget kritisable forhold ved bostedet Tokanten. Der er (eller vil blive) draget alvorlige – også personalemæssige – konsekvenser af de afdækkede forhold. Fremadrettet er der af kommunen iværksat en lang række tiltag der betyder væsentlige forbedringer for beboerne på Tokanten og en høj grad af sikkerhed for at bostedet i fremtiden vil blive drevet efter de regler som er gældende. Endvidere er de forhold som er blevet afdækket, tillagt betydning for andre bosteder i Københavns Kommune.

Samlet set er det min opfattelse at Københavns Kommune – i hvert fald i det sene forløb af sagen – har udvist vilje til dels at få forholdene bragt i orden på Tokanten, dels at sikre sig at lignende situationer ikke kan opstå i fremtiden i kommunens bosteder. Bortset fra at jeg ønsker svar på enkelte punkter (se punkterne 1.10 og 4) har jeg herefter ikke anledning til at foretage mig mere.

Med venlig hilsen

Hans Gammeltoft-Hansen
København, den 11. juni 2009

Sagsfremstilling for punkt 1

Københavns Kommune foretog den 13. februar 2007 tilsyn på Tokanten. Af tilsynsrapporten for dette tilsyn fremgår det bl.a. at der ikke havde været foretaget magtanvendelser i det seneste år. Christina Petersen, som på daværende tidspunkt var ansat på Tokanten, var uenig i at der ikke havde været foretaget magtanvendelser, hvilket hun gjorde kontoret for tilsyn, kvalitet og service i enkeltsager (herefter benævnt kvalitets- og tilsynskontoret) opmærksom på i en telefonsamtale i marts 2007. Ifølge et internt notat af 23. maj 2007 tog kvalitets- og tilsynskontoret telefonisk kontakt med bostedet for at få oplyst om dette var korrekt. Af notatet fremgår følgende herom:

”(...) Stedfortræderen er ved at tage af sted på ferie og forstanderen er sygemeldt. Tilsynet aftaler, at stedfortræderen straks efter sin ferie skal redegøre for hvor mange magtanvendelser der faktisk har været det forløbne år.”

Ifølge Christina Petersens brev af 19. april 2007 til forvaltningen tog hun igen telefonisk kontakt til kvalitets- og tilsynskontoret den 18. april 2007. I brevet af 19. april 2007, som kommunen modtog den 25. april 2007, oplyste Christina Petersen kvalitets- og tilsynskontoret om at hun og hendes kolleger – på grund af mistillid til ledelsen – fra år 2002 begyndte at tage kopi af de indberetninger om vold og magtanvendelse som de løbende udarbejdede. Med brevet af 19. april 2007 sendte hun en opgørelse som hun havde udarbejdet over indberetningerne fra årene 2001 til (april) 2007. Hun oplyste at disse tal ikke stemte overens med de tal som fremgår af kommunens årsberetninger om magtanvendelser på kommunens bosteder.

Den 24. april 2007 gjorde Christina Petersen i en e-mail socialborgmester Mikkel Warming opmærksom på sin klage.

Ifølge kommunens udtalelse af 11. december 2007 til mig afleverede kvalitets- og tilsynskontoret den 26. april 2007 det indsendte materiale til forstanderen på Tokanten og bad hende om en udtalelse.

Den 30. april 2007 bad kvalitets- og tilsynskontoret skriftligt Tokantens forstander om en redegørelse om sagen. Samme dag orienterede kvalitets- og tilsynskontoret ved e-mail MR Handicap (en anden afdeling i socialforvaltningen) om sagen.

I brev af 3. maj 2007 til forvaltningen redegjorde forstanderen for sagen. Hun medgav heri at hendes vurderinger af indberetninger ikke havde været tilstrækkelige. Hun skrev bl.a. følgende herom:

"Flere af personalets afleverede magtanvendelser har været mangelfulde i form af præcise begrundelser og opfølgning mm., og min efterfølgende indsats, har i flere tilfælde og frem for indsendelse til forvaltning, været drøftelser med personalet, opfølgning, og justering af pædagogiske handleplaner.

Personalets mangelfulde udfyldelse af magtanvendelseskemaer er naturligvis mit ansvar alene og jeg vil fremover skærpe kravene, således at enhver indberetning kan indsendes."

Forstanderen havde bl.a. vedlagt "magtanvendelseskemaer og skemaer på 'vold i hjemmet' modtaget fra personalet boenheden Persillevej 2A" tilbage fra år 2005 og frem til den 3. maj 2007.

Den 15. maj 2007 takkede kvalitets- og tilsynskontoret på socialborgmesterens vegne Christina Petersen for hendes underretning om forholdene på Tokanten. Herudover oplyste kvalitets- og tilsynskontoret hende bl.a. om:

- at forvaltningen nu havde modtaget en redegørelse fra forstanderen og alle de magtanvendelseskemaer der ikke havde været indsendt til forvaltningen, og
- at forvaltningen nu ville tage initiativ til at sikre at Tokanten fremover sender de pligtige indberetninger om magtanvendelse til forvaltningen.

Kvalitets- og tilsynskontoret orienterede den 16. maj 2007 socialborgmesterens kontor om svaret til Christina Petersen.

I e-mail af 21. maj 2007 orienterede kvalitets- og tilsynskontoret chefen for MR Handicap om sagen. Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

"Jeg sender nu denne redegørelse til dig dels for at orientere dig og dels fordi det jo er dig der er (...)’s chef – og det kunne jo være en god ide at tage en snak med hende om dette.

Jeg vil meget snart sende en samlet mail til alle MR-chefer med en opfordring til at vi sammen klarlægger behovet for at medarbejderne på institutionerne bliver opkvalificeret i forhold til magtanvendelsesreglerne. Det vil i den forbindelse naturligvis også være hensigtsmæssigt at indtænke Tokanten."

Den 22. maj 2007 sendte kvalitets- og tilsynskontoret sagens dokumenter til chefen for MR Handicap.

I e-mail af 22. maj 2007 oplyste Christina Petersen kvalitets- og tilsynskontoret om at forstanderen på Tokanten i løbet af årene bevidst havde ført personalet bag lyset. Forstanderen havde således gentagne gange forsikret personalet om at de magtanvendelseskemaer som personalet havde udfyldt, var blevet indsendt til forvaltningen.

Kvalitets- og tilsynskontoret skrev i et internt notat af 23. maj 2007 således om forstanderens oplysninger om magtanvendelser set i forhold til Christina Petersens oplysninger om det samme:

”Tilsynet har modtaget indberetning om magtanvendelser fra årene 2005 til 2007 fra forstander (...). Der er ikke overensstemmelse mellem det antal af indberetninger om magtanvendelser som medarbejderen har afleveret i Tilsynskontoret og det antal som forstanderen efterfølgende har indsendt. Et eksempel herpå er at der i 2005 i medarbejderens materiale har været tale om 125 magtanvendelser og forstanderen har indsendt 63, et andet eksempel er at der i medarbejderens materiale er tale om 3 magtanvendelser i marts 2007 og i forstanderens materiale er der 6 magtanvendelser. Yderligere anvendes der skemaer til indberetningerne som er af ældre dato.

Tilsynet har gennemgået magtanvendelserne som for hovedpartens vedkommende omhandler en beboer og finder at der for den største dels vedkommende er tale om lovlig magtanvendelse, hvorimod der for en dels vedkommende er tale om ulovlig magtanvendelse jævnfør § 126 i Serviceloven.

...

Samtidig hæfter Tilsynskontoret sig ved at der ikke er medsendt de lovlige handleplaner i forhold til hvorledes man fremover vil undgå magtanvendelse i lignende situationer.”

I et brev af 30. maj 2007 til Christina Petersen skrev kvalitets- og tilsynskontoret bl.a. at kontoret netop havde tilbudt forvaltningens mål- og rammekontorer, der er ansvarlige for de sociale bosteder og institutioner, kursusvirksomhed i gældende regler og retningslinjer vedrørende magtanvendelse. Kvalitets- og tilsynskontoret vedlagde kopi af den opgørelse over magtanvendelser som forvaltningen havde modtaget fra forstanderen for Tokanten den 3. maj 2008.

Samme dag orienterede kvalitets- og tilsynskontoret chefen for MR Handicap om at der ikke var overensstemmelse mellem forstanderens og Christina Petersens opgørelse over magtanvendelser.

Den 4. juni 2007 skrev Christina Petersen til kvalitets- og tilsynskontoret at der var uoverensstemmelse mellem hendes opgørelse over foretagne magtanvendelser og den opgørelse som Tokantens forstander havde indsendt. Christina Petersen skrev bl.a. således:

- ”- Antallet af magtanvendelser i opgørelsen er i uoverensstemmelse med det faktuelle antal. 2005 var det år, hvor der blev foretaget flest magtanvendelser på Persillevej 2a. I har modtaget 64 magtanvendelser fra 2005, hvor imod det egentlige antal var 233!! Hvor er de resterende magtanvendelser?
- Selve opgørelsen er misvisende, da den langt fra giver et reelt billede af omfanget af de manglende indberetninger. Hvordan forholder Kvalitets- og Tilsynskontoret sig til de manglende indberetninger om magtanvendelser fra år 2001, 2002, 2003 og 2004? Har Forstander (...) redegjort for disse år? Har Socialforvaltningen eventuelt accepteret, at de aldrig er blevet indsendt?”

Den 6. juni 2007 svarede kvalitets- og tilsynskontoret Christina Petersen at kontoret vidste at der var uoverensstemmelse mellem de nævnte opgørelser, og at sagen nu var videregivet til MR Handicap, som har drifts- og ledelsesansvaret for Tokanten. Christina Petersen blev derudover også orienteret om at hun i løbet af 2-3 uger ville modtage svar på sine spørgsmål fra MR Handicap.

MR Handicap blev samme dag orienteret om dette.

Den 27. juni 2007 stillede Christina Petersen igen spørgsmål til kvalitets- og tilsynskontoret. Bl.a. undrede hun sig over at kontoret ikke havde ønsket at se hver enkelt kopi af de magtanvendelsesskemaer som hun havde lavet sin opgørelse ud fra.

I brev af 28. juni 2007 skrev MR Handicap til Christina Petersen at MR Handicap nu var ved at foretage en nærmere undersøgelse af problemerne med indberetning af magtanvendelse.

Den 11. juli 2007 blev der holdt møde mellem forstanderen på Tokanten og chefen for MR Handicap. Der foreligger ikke et referat fra dette møde, men i forvaltningens tidslinje af 19. december 2007 for forløbet fremgår det at sagen på dette møde blev drøftet på baggrund af at Christina Petersen den 4. juni 2007 havde oplyst at der var uoverensstemmelse mellem hendes og forstanderens opgørelse af magtanvendelser. Forstanderen blev bedt om at lave en uddybende redegørelse. Forstanderen blev ifølge tidslinjen denne dag informeret om at der ville blive tale om en tjenstlig opfølgning i forhold til hende.

I brev af 17. juli 2007 redegjorde forstanderen for Tokanten igen for problemet med de manglende indberetninger. Hun oplyste bl.a. følgende:

”Magtanvendelser foretaget i 2005 og forskellen fra 233 til de indberettede 64:

Flere af personalets afleverede magtanvendelses-registreringer har været mangelfulde i form af præcise begrundelser, opfølgning mm., hvorfor jeg i flere tilfælde har valgt, ikke at indsende til Forvaltningen. Disse registreringer findes desværre ikke længere og af arkiverede registreringer findes udelukkende de fremsendte.”

Herudover redegjorde forstanderen i brevet for den måde hvorpå hun og personalet havde drøftet og forholdt sig til de registreringsskemaer personalet havde afleveret til hende. Forstanderen oplyste bl.a. at disse drøftelser kunne munde ud i en efterfølgende justering af de pædagogiske handleplaner, udarbejdelse af særlige projekter, herunder med en ekstern supervisor. Endelig gjorde forstanderen rede for bostedets fremadrettede indsats på området.

Den 24. juli 2007 gennemførte kvalitets- og tilsynskontoret undervisning om magtanvendelsesregler for Tokantens medarbejdere.

Af en intern e-mail af 2. oktober 2007 fremgår det at Christina Petersen havde ringet til forvaltningen og spurgt om hvad der var sket i forhold til Tokantens forstander. Herefter fremgår følgende af mailen:

”Der var ikke meget at fortælle. Hun blev meget hurtigt oprevet, og fortalte så, at hun har skrevet en artikel om sine oplevelser på Tokanten, og at hun i dag har talt med en journalist fra Ekstrabladet for at få artiklen trykt.

Hun mener, at det var alvorlige indgreb, der var blevet dysset ned.

Jeg mener (...) at du skal overveje at tage en tjenstlig samtale med (...), og at personaleafdelingen bør inddrages.”

Den 25. oktober 2007 blev der afholdt tjenstlig samtale med forstanderen.

I brev af 30. oktober 2007 partshørte forvaltningen forstanderen over en indstilling om en tjenstlig reaktion for ikke have sendt alle magtanvendelsesindberetninger til forvaltningen.

Den 14. november 2007 tildelte Københavns Kommune forstanderen en

tjenstlig sanktion på baggrund af hendes praksis med ikke at indberette magtanvendelser til forvaltningen.

Christina Petersen klagede den 26. november 2007 til mig over forvaltningens sagsbehandling.

På baggrund af klagen bad jeg den 30. november 2007 kommunen om en udtalelse om nærmere angivne punkter. Under punkt 1 bad jeg kommunen om at redegøre nærmere for hvad kommunen havde foretaget sig på baggrund af den viden om 6 års manglende indberetninger af magtanvendelse som kommunen havde fået ved Christina Petersens henvendelse i foråret 2007. Jeg bad i den forbindelse kommunen om bl.a. at oplyse om og i givet fald hvad kommunen havde foretaget sig eller havde tænkt sig at foretage sig i relation til de berørte beboere, pårørende, ansatte og forstanderen.

Ved brev af 7. december 2007 orienterede Københavns Kommune brugere, pårørende og medarbejdere på Tokanten om bostedets praksis i årene 2001 til 2007 om ikke at indsende alle skemaer om magtanvendelser til forvaltningen. Kommunen og forstanderen for bostedet beklagede dybt denne praksis. Af orienteringen fremgår det også at bostedet fra juli 2007 havde bragt praksis i overensstemmelse med lovens krav.

I et internt notat af 10. december 2007 redegjorde MR Handicap for pkt. 1, 3, og 4-7 i min anmodning om en udtalelse. For så vidt angår pkt. 1 skrev MR Handicap:

- at der ikke var tvivl om at bostedets praksis vedrørende indberetning af magtanvendelser ikke havde været i overensstemmelse med lovgivningen, idet forstanderen kun i de tilfælde hvor hun havde vurderet at registreringerne var korrekt udfyldt, og at der var tale om særlige tilfælde, havde indberettet magtanvendelserne til forvaltningen,
- at MR Handicap siden juni 2007 havde været i tæt dialog med bostedet,
- at praksis på Tokanten siden juli måned 2007 havde været i overensstemmelse med lovgivningen,
- at MR Handicap havde afholdt tjenstlig samtale med forstanderen og tildelt hende en tjenstlig reaktion,
- at forløbet havde givet MR Handicap anledning til en videre opfølgning på procedurer og praksis vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. (Dette ville således bl.a. indgå i de fælles faglige udviklingsaktiviteter der ville blive sat i værk i den efterfølgende tid), og

- at MR Handicap og forstanderen for Tokanten den 7. december 2007 havde orienteret medarbejdere, beboere og pårørende om sagen.

Samme dag sendte en ansat på Tokanten et brev til MR Handicap hvori hun bl.a. spurgte om følgende:

”Hvorledes er det at Tokanten *de senere år* har haft opmærksomhed på, hvordan vi med pædagogiske virkemidler kan blive bedre til at forebygge, at konfliktsituationer opstår og undgå indgreb?”

Den 11. december 2007 modtog jeg Københavns Kommunes udtalelse af samme dato. Udtalelsen var vedlagt MR Handicaps udtalelse af 10. december 2007 hvortil kommunen henviste. I udtalelsen af 11. december 2007 redegjorde kommunen bl.a. for sagsforløbet. For så vidt angår de magtanvendelsesskemaer for årene 2005-2007 som kvalitets- og tilsynskontoret modtog fra forstanderen den 3. maj 2007, udtalte kontoret at der for hovedpartens vedkommende var tale om ulovlig magtanvendelse og for en dels vedkommende lovlig magtanvendelse. I tilknytning hertil oplyste kvalitets- og tilsynskontoret at langt størstedelen af de modtagne skemaer vedrørte den samme beboer, og at langt størstedelen vedrørte magtanvendelser som kunne henføres til situationer som bostedet havde beskrevet i en ansøgning af 3. oktober 2006 om brug af magtanvendelse.

I et notat af 11. december 2007 orienterede kvalitets- og tilsynskontoret socialudvalget om sagen. Af notatet fremgår det bl.a. at forløbet i sagen havde givet anledning til en videre opfølgning på procedurer og praksis vedrørende magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Der ville således i den kommende tid blive iværksat faglige udviklingsinitiativer på tværs af bo- og dagtilbud, ligesom det ville indgå i de procedurer der var ved at blive indført i forhold til indkaldelse af vikarer på de enkelte tilbud. Herefter er følgende oplyst:

”De 6 faglige udviklingsprojekter drejer sig om følgende:

1. *Faglighed, kompetenceudvikling og efteruddannelse.*

Her kan ansatte blandt andet få faglige kurser i magtanvendelse og konfliktløsning, samspil med brugerne (kommunikation, anerkendelse, motivation og brugerindflydelse), specialkurser i handleplaner, medicin håndtering, autisme, neuropsykologi, sanseintegration, seksualitet og handicap samt seksuelle overgreb.

Der uddannes 1-2 nøglepersoner på hvert tilbud, som bl.a. vil bistå i konfliktløsning, coaching, faglig sparring, netværksfacilitering og mødeledelse.

Kursusrækken udbydes fra december 2007 til april 2008.

2. *Udvikling af holdninger og værdier samt pædagogisk praksis*

Her vil alle ledere og medarbejdere i fælleskab skulle bidrage til en fælles etisk kodeks i dagligdagen. Fra februar til maj vil der blive afholdt lederseminarer i netværkene, som skal understøtte omsætningen i dagligdagen.

3. *Rekruttering og introduktion*

...

4. *Arbejdets organisering*

...

5. *Ledelsesudvikling*

På kort sigt ligger dette delprojekt stille pga. de mange aktiviteter, der trækker på ledere og forstandere. I løbet af 2008 vil initiativerne blive samlet op i forhold til ledelsen på tilbuddene.

6. *Bruger- og pårørendeinddragelse*

..."

Endelig oplyste kvalitets- og tilsynskontoret til socialudvalget at alle ansatte i løbet af kort tid ville få udleveret en ny pjece om retningslinjer på området for magtanvendelse på bosteder. Der ville blive udsendt en pressemeddelelse om dette for at skabe fokus på magtanvendelse på bostederne.

Af en intern mail af 13. december 2007 fremgår det at forstanderen havde et møde med de pårørende den 12. december 2007.

Den 14. december 2007 besvarede MR Handicap de spørgsmål som en ansat stillede i mail af 10. december 2007. MR Handicap skrev følgende:

"Jeg medgiver dig, at vi ikke har været gode til at informere jer løbende.

Den information, der blev udsendt sidste fredag [orienteringsbrevet af 7. december 2007; min præcisering], var et forsøg på at kompensere for manglende information både til medarbejdere og til pårørende. Det er sket i en meget hektisk periode, hvor Folketingets Ombudsmand og

pressen er gået ind i sagen. Derfor har der ikke været mulighed for at give jer informationen i en dialogbaseret version.

Det vil jeg gerne imidlertid gerne gøre nu.

..."

I forlængelse af dette skrev MR Handicap at kontorchefen for MR Handicap ville komme ud på Tokanten den 19. december 2007 for at drøfte sagen.

Den 16. december 2007 oplyste socialforvaltningen bl.a. følgende i en pressemeddelelse:

"I. Tilsynet i Socialforvaltningen vil fremover i forbindelse med tilsyn på institutioner, der ikke har indsendt indberetninger om magtanvendelser eller som kun har indsendt få indberetninger i løbet af et år, aktivt spørge lederen og de ansatte om det er korrekt, at der slet ikke er foretaget magtanvendelser."

Af en intern mail af 18. december 2007 hvor kvalitets- og tilsynskontoret gjorde rede for sagsforløbet over for socialborgmesteren, fremgår det at MR Handicap havde oplyst at de havde været i tæt dialog med bostedet siden juni 2007, at der den 25. oktober 2007 var blevet afholdt tjenstlig samtale med forstanderen, og at hun fik tildelt en tjenstlig sanktion den 14. november 2007. Herefter fremgår følgende af mailen:

"Hvad der er sket i den mellemliggende periode mellem juni 2007 og den tjenstlige samtale må MR Handicap redegøre for, da dette ikke er Kvalitets- og Tilsynskontoret bekendt."

Det fremgår af et konklusionsreferat af 19. december 2007 at der den samme dato blev holdt et medarbejdermøde på Tokanten med deltagelse af bl.a. kontorchefen for MR Handicap. Mødets formål var at informere de ansatte om hændelsesforløbet i den aktuelle sag og at lytte til de ansattes oplevelser og indtryk af arbejdspladsen fra de seneste år.

Af referatet fremgår bl.a. følgende:

"Medarbejderne beklagede sig over at de ikke langt tidligere var blevet informeret af forstanderen eller forvaltningen om forholdene om de manglende indberetninger. Bl.a. blev der i juli måned afholdt et kursus om magtanvendelse uden at ledelsen formidlede baggrunden herfor."

På mødet blev de ansatte også orienteret om at forstanderen nu var blevet fritaget for tjeneste.

På baggrund af den massive presseomtale af forholdene på Tokanten anmodede socialborgmesteren socialforvaltningen om at foretage en tilbundsgående undersøgelse af forholdene på Tokanten, Persillevej 2A i den omtalte periode.

Ved en redegørelse af 20. december 2007 orienterede socialforvaltningen socialudvalget om undersøgelsens resultater. Det fremgår af redegørelsen at undersøgelsen er udarbejdet på baggrund af en analyse af tilgængelig dokumentation, interview med nuværende medarbejdere, interview med Christina Petersen samt møde med pårørende til beboerne på bostedet. Formålet med redegørelsen var at placere ansvaret for forløbet samt at pege på en række fremadrettede initiativer til genopretning af tilbuddet til beboerne på Tokanten.

Det fremgår også af redegørelsen at forvaltningen ved et besøg den 16. december 2007 på Tokanten fik udleveret dokumentation for et betydeligt større antal registreringer om magtanvendelse end det forstanderen havde oplyst ved sin redegørelse i maj 2007. Af redegørelsen af 20. december 2007 fremgår bl.a. følgende herom:

”Der er den 16. december 2007 indhentet 587 indberetningsskemaer om magtanvendelse, vold mod personale, vold mellem beboerne og medicin håndtering i boenheden Persillevej 2A. Skemaerne dækker perioden 2002 til juli 2007. De 431 af indberetningsskemaerne vedrører magtanvendelse, medens 109 skemaer vedrører vold mod personalet, 22 skemaer vedrører vold mellem beboerne og 25 skemaer vedrørende medicin givet som PN.

Indberetningsskemaerne om magtanvendelse er sammenholdt med de 143 indberetningsskemaer om magtanvendelse, som forstanderen indsendte sammen med sin redegørelse til forvaltningen den 3. maj 2007.”

Af redegørelsen fremgår det også at forvaltningen havde gennemgået alle indberetningerne og bl.a. konkluderet følgende på grundlag heraf:

- at der ikke siden 1. juli 2007 var konstateret nogen ulovlige magtanvendelser i de indberetninger der var indsendt til forvaltningen,
- at antallet af magtanvendelser pr. år i årene 2002 til juli 2007 ikke i sig selv var unormalt for en så tung beboergruppe som den på Tokanten,
- at kvaliteten af de udarbejdede indberetningsskemaer i mange tilfælde var meget dårlig. Det gjaldt således beskrivelsen af omstændighederne

ved indgrebet. Der var desuden i flere tilfælde påført flere magtanvendelser på samme skema,

- at skønsmæssigt 90 % af indberetningsskemaerne vedrører én beboer,
- at "de 173 ulovlige magtanvendelser vedrørende fastholdelse, jf. Servicelovens § 126, stk. 1, i perioden 2002 – juli 2007 for størstedelens vedkommende vedrører 'lukket ude i haven' for 1 beboer, og for under 15 tilfælde vedrører 'slæbt hen på værelse', og dette alene for 1 beboer",
- at en del af de 157 ulovlige magtanvendelser vedrørende fastholdelse i hygiejnesituationer i perioden 2002 – juli 2007 kunne have været lovlige hvis bostedet havde søgt forvaltningen om forhåndsgodkendelse og havde indsendt handleplaner for hvordan magtanvendelse kunne undgås i fremtiden,
- at de 27 ulovlige magtanvendelser vedrørende tilbageholdelse i boligen efter servicelovens § 127 i perioden 2002 – juli 2007 drejer sig om "låst inde på værelset" og vedrører i 25 tilfælde én beboer og i to tilfælde en anden beboer og
- at de 109 indberetninger i årene 2002 – juli 2007 om vold mod personalet viser de meget vanskelige arbejdsvilkår som personalet arbejder med i forhold til den meget svage beboergruppe.

I redegørelsen henvises der ved dette punkt til et notat hvori der er angivet mere uddybende bemærkninger til opgørelsen over indberetningerne, og 2 bilag med det underliggende talmateriale. Af notatet fremgår bl.a. følgende om opgørelsen af magtanvendelser:

"De indkomne antal skemaer udgør 587 skemaer. På nogle skemaer er det påført, at indgrebet er gentaget 2, 3 eller op til 8 gange. Sådanne skemaer er kun talt med 1 gang. Desuden er der enkelte skemaer, der beskriver flere former for magtanvendelse anvendt på samme situationer, fx når en beboer ikke lader sig berolige. Der er her valgt den primære magtanvendelse."

I punkt 3 i redegørelsen beskrev socialforvaltningen – med baggrund i samtaler med 12 ansatte og Christina Petersen og efter gennemgang af personalemødreferater fra perioden 2002-2007 – den praksis der havde været fulgt på magtanvendelsesområdet. Af redegørelsen fremgår bl.a. følgende om dette emne:

"Medarbejderne tilkendegiver, at forstanderen har kendt til de indgreb, der har været foretaget mod beboerne. Hun har modtaget registreringer

af magtanvendelser fra medarbejderne, og hun har i visse tilfælde overværet situationerne, uden at gribe ind og bringe den anvendte praksis til ophør.

Det vurderes, at forstanderen bevidst har tilbageholdt indberetninger om magtanvendelser og bibragt medarbejderne det indtryk, at disse var videresendt til forvaltningen. Dette har også omfattet indberetninger om magtanvendelser, hvor beboere er blevet låst inde.

Forstanderen har derved bibragt medarbejderne det indtryk, at deres handlemåde var accepteret og lovmedholdelig, og hun har talt mod bedre vidende, når hun blev spurgt om forvaltningens manglende tilbagemeldinger.

Størsteparten af medarbejderne oplever, at der ikke fra forstanderens side er arbejdet systematisk med evaluering og forebyggelse af magtanvendelser.”

Af redegørelsen fremgår også de pårørendes kommentarer til forløbet.

Herudover fremgår bl.a. følgende i redegørelsens samlede konklusion:

”Blandt de øvrige [indgreb; min præsicering] er der en del, der kan forstås som egentlige overgreb, som det også har været nævnt i pressen. Hovedparten af disse indgreb har fundet sted i perioden 2004-2005.

Fra juli måned 2007 er praksis vedrørende indberetning af magtanvendelse mv. bragt i overensstemmelse med gældende regler. Og der er ikke siden konstateret tilfælde af ulovlig magtanvendelse.”

Socialforvaltningen kom tillige med en opsummering af de punkter hvor forstanderen kan kritiseres. På baggrund heraf havde socialforvaltningen taget skridt til disciplinær forfølgning af forstanderen.

Endelig er der i redegørelsen redegjort for de fremadrettede initiativer på Tokanten. Det fremgår således at der pr. 20. december 2007 var konstitueret en ny forstander på bostedet, og at der skulle udarbejdes en handleplan til sikring af et passende tilbud på Tokanten. Handleplanen skulle bl.a. som minimum indeholde:

- en fuldstændig psykiatrisk og neuropædagogisk udredning af alle beboerne ved ekstern konsulentbistand,

- udarbejdelse af fornyet handleplan for hver enkelt beboer, herunder vurdering af behov for værgemål, ledsageordning, supplerende hjælpemidler mv.,
- undersøgelse og fremadrettet håndtering af praksis vedrørende magtanvendelse mv. på botilbuddets øvrige afdelinger,
- styrkelse af det psykiske arbejdsmiljø gennem supervision og udarbejdelse af fornyet APV og
- en fuldstændig gennemgang af samtlige beboeres regnskaber for perioden 2001-2007 og tilbagebetaling i de tilfælde hvor det kan konstateres at udgifter uretmæssigt er blevet afholdt for beboernes midler.

Forvaltningen ville i øvrigt tage initiativ til et møde med tidligere ansatte på Persillevej 2A for at se om det kunne bringe nye oplysninger frem.

Ifølge en beslutningsprotokol fra et ekstraordinært møde i socialforvaltningen den 20. december 2007 besluttede socialudvalget bl.a. følgende:

- at der skulle iværksættes en grundig ekstern undersøgelse af forholdene på alle bosteder i Københavns Kommune og udarbejdes et oplæg til anbefalinger til eventuelle forbedringer på området,
- at den tipunktsplan som tidligere var blevet vedtaget, skulle implementeres umiddelbart,
- at der skulle være et kvalificeret eksternt tilsyn bl.a. efter inspiration i modellen i sundheds- og omsorgsforvaltningen, og
- at der ønskedes en indstilling om muligheden for en midlertidig hotline hos borgerrådgiveren til indberetninger for f.eks. pårørende, beboere, medarbejdere og tidligere medarbejdere vedrørende kommunens institutioner.

På baggrund af en forespørgsel fra Velfærdsministeriet sendte Københavns Kommune den 7. januar 2008 en redegørelse for forløbet til ministeriet.

I redegørelsen er det oplyst at kommunen i kølvandet på Sjælørsagen i februar 2007 igangsatte et fagligt udviklingsprojekt for samtlige bo- og dagtilbud på handicapområdet i Københavns Kommune. Dette projekt består bl.a. af:

- en kursusrække om magtanvendelse,

- fælles udarbejdelse af en etisk kodeks som skal indarbejdes i tilbuddenes dagligdag gennem bl.a. seminarer for ledere og centrale medarbejdere,
- et fælles introduktionsforløb og indarbejdelse af personalepolitik bl.a. for at sikre at kommunen fremadrettet kan rekruttere kvalificeret personale,
- undersøgelse af om og i givet fald hvordan arbejdet kan organiseres på en bedre måde,
- udvikling af ledelsen på tilbuddene og
- udarbejdelse af en fælles politik for inddragelse af brugere og pårørende.

I redegørelsen til ministeriet er det også beskrevet at socialforvaltningen ville igangsætte en bredere handleplan (end den som blev igangsat i februar 2007 i kølvandet på Sjælørsagen). Denne bredere handleplan skulle i første omgang rette sig mod de bosteder der ligger på det tidligere Sundbyvangområde, herunder Tokanten. Handleplanen skulle bl.a. indeholde følgende elementer:

- Der skulle udarbejdes en plan på hvert bosted for hvordan man ville skærpe indsatsen i forhold til forebyggelse af konflikter, magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, indberetning, opfølgning mv.
- Samtlige faste medarbejdere skulle gennemføre de efteruddannelseskurser der allerede var udviklet om forebyggelse af konflikter mv.
- Det samlede etiske kodeks for bo- og dagtilbud på handicapområdet skulle i løbet af januar 2008 indarbejdes på de enkelte arbejdspladser på en nærmere angivet måde.
- En række tilsyn i 2008 skulle specifikt være fokuseret på spørgsmålet om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.
- Der skulle gennemføres et initiativ for at holde de pårørende orienterede om udviklingen i antallet af magtanvendelsesindberetninger mv.

Endelig redegjorde kommunen for at socialforvaltningen arbejdede med at forberede en strukturreform for bo- og dagtilbud til handicappede i hele kommunen. Kommunens plan var således at samle eksisterende botilbud i en række målgruppespecifikke centre med en samlet ledelsesgruppe. Kommunen skrev således om dette:

”Formålet er at skabe mere robuste enheder, hvor det bliver muligt at arbejde tættere sammen om udviklingen af det faglige indhold i ydelserne til brugerne. Samtidig skabes der muligheder for, at der mellem de enkelte tilbud sker en udveksling af erfaringer med hensyn til f.eks. arbejdet med individuelle handleplaner, procedurer og retningslinier for arbejdet med forebyggelse af konflikter, metoder til udredning af brugernes kommunikative forudsætninger mv. Derudover kan der indenfor rammerne af de nye centre udpeges og uddannes faglige nøglepersoner på enkelte områder, som på tværs af tilbudene kan gå ind og agere som faglige konsulenter og tilbyde supervision i forhold til faglige eller ledelsesmæssige problemstillinger. Derigennem vil man også styrke en form for intern styring og kvalitetssikring indenfor de tilbud, der er samlet i centeret.”

I et notat af 9. januar 2008 redegjorde socialforvaltningen igen for status i sagen over for socialudvalget. Herunder blev der bl.a. redegjort for det nærmere indhold i den handleplan der var blevet lavet for genopretning af det ledelsesmæssige og pædagogiske arbejde i Tokanten. Bl.a. fremgår følgende af planen:

- at der skulle sættes ind på at udvikle både nye og gamle medarbejderes kendskab til området for magtanvendelse og intentionerne i serviceloven. Herudover skulle medarbejdernes færdigheder i psykisk førstehjælp, konfliktforebyggelse og eventuel afværgetræning styrkes,
- at der skulle indsættes ekstern konsulentbistand til opsamling af personalegruppen og supervision resten af 2008,
- at forældre-/pårørendesamarbejdet skulle udvikles, og
- at beboersammensætningen skulle evalueres i forhold til beboerne og de fysiske rammer.

Herudover redegjorde socialforvaltningen for det nærmere indhold i den handleplan der var blevet lavet for de bosteder der ligger på det tidligere Sundbyvang.

Københavns Borgerrådgiver foretog i efteråret 2007 en egen drift-undersøgelse af kommunens administration af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Undersøgelsen blev ikke iværksat på baggrund af kendskab til forholdene på Tokanten. I den endelige rapport dateret den 4. februar 2008 skrev borgerrådgiveren bl.a. at sagen om Tokanten viser at forvaltningens almindelige tilsyn i praksis ikke havde været i

stand til at afdække tilfælde af skjulte systematiske forsømmelser i forbindelse med indberetning af magtanvendelse.

I rapportens punkt 5 bad borgerrådgiveren bl.a. socialforvaltningen om at give nærmere oplysninger om hvordan forvaltningen inddrager og aktiverer borgerne i bestræbelserne på at sikre reglernes overholdelse.

Af borgerrådgiverens opfølgingsrapport af 12. juni 2008 fremgår bl.a. følgende herom:

”Socialforvaltningen har ved brev af 29. maj 2008 blandt andet anført følgende:

’Sikring af reglernes overholdelse og generelle retningslinjer og vejledninger:

...

Socialforvaltningen skal bemærke, at den i det foreløbige svar omtalte pjece om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten for voksne, der er revideret med konsekvensrettelser som følge af diverse lovændringer i forbindelse med kommunalreformen er udsendt til bo- og dagtilbud, socialcentre m.fl. i februar 2008.

Ved udsendelse af pjecen har tilsynskontoret vedlagt en følgeskrivelse, bl.a. indeholdende en indskærpelse af formalitetskravene i forhold til de gældende magtanvendelsesregler.

Denne skrivelse vil blive fulgt op af en supplerende skrivelse med henblik på, at bo- og dagtilbudene er opmærksomme på, at pjecen om magtanvendelse, der i hvert kapitel indeholder et afsnit om klageadgang, skal gøres tilgængelig for brugere og deres pårørende.

Samtidig vil ledelsen på bo- og dagtilbudene blive bedt om, med passende mellemrum i forbindelse med beboermøder eller lignende, at orientere generelt om reglerne, udover den vejledning om klageadgang, der gives i forbindelse med konkret foreliggende tilfælde af magtanvendelse efter gældende regler.”

Borgerrådgiveren havde ikke bemærkninger til det som kommunen havde anført.

I borgerrådgiverens endelige rapport bad han også Københavns Kommune om udtømmende at oplyse hvilke midler forvaltningen generelt anvender for at

afdække eventuelle tilfælde af manglende registrering og indberetning af magtanvendelse efter servicelovens kapitel 24.

Ifølge borgerrådgiverens opfølgingsrapport skrev socialforvaltningen følgende herom i brev af 29. maj 2008:

”Manglende overholdelse og muligheder for at styrke overholdelsesgrad:

...

Socialforvaltningen har foretaget en opstramning af proceduren for indsendelse af registrerede magtanvendelser på handicapområdet.

Det er præciseret til hvilken central adresse indberetningerne skal sendes elektronisk eller pr. papir og hvilke frister, der gælder for indsendelse af indberetninger om magtanvendelser.

Som følge af det store fokus, der er på magtanvendelser, herunder også socialudvalgets beslutning om månedligt at få fremlagt en statistik over magtanvendelser, fremsender Kvalitets- og Tilsynskontoret fremover en gang om måneden en opgørelse til institutionerne over de indberetninger, der er modtaget. Herved kvalitetssikres og kontrolleres antallet af indberetninger inden forelæggelse for socialudvalget.

I forbindelse med tilsynsbesøg, hvor der ikke i det aktuelle år er indberettet magtanvendelser eller kun et ringe antal magtanvendelser, adspørges endvidere såvel ledelse som medarbejdere nu også direkte, om der er foretaget magtanvendelser og om de er indberettet til Kvalitets- og Tilsynskontoret.

...”

Borgerrådgiveren noterede sig det oplyste.

På baggrund af en anmodning fra Københavns Kommune ved socialdirektøren lavede socialforvaltningens personalekontor i samarbejde med konsulenter fra Kommunernes Landsforening, KL, en personalejuridisk undersøgelse af om der var begået svigt i socialforvaltningen i forbindelse med centralforvaltningens behandling af klager over forholdene i bl.a. Tokanten. Kommunen sendte den 31. marts 2008 undersøgelsen til mig.

Af denne undersøgelse, som er dateret den 22. februar 2008, fremgår det at formålet med undersøgelsen var at kortlægge eventuelle svigt i centralforvaltningens behandling af sagen. Af undersøgelsens indledning fremgår det at undersøgelsen særligt skulle rette sig mod følgende:

- den faktiske behandling af sagen i henholdsvis kvalitets- og tilsynskontoret og mål- og rammekontoret for handicappede, herunder kortlægning af eksisterende forretningsgange, hvem har kompetence til hvad?
- sagsbehandlingstiden i de 2 kontorer og
- en vurdering af om der var forhold i henvendelserne til forvaltningen eller udviklingen i sagen der på daværende tidspunkt burde have givet de involverede parter anledning til at handle anderledes og/eller hurtigere.

Af undersøgelsen fremgår bl.a. følgende:

"6.1 Lovliggørelse af indberetninger fra Bostedet Tokanten om magtanvendelser med fremadrettet virkning efter april 2007

...

Det må anses for dokumenteret, at de involverede kontorer i Centralforvaltningen generelt vurderede, at de manglende indberetninger af tvangsansendelser var en meget alvorlig sag.

...

På baggrund af det ovenfor citerede må konsulenterne lægge til grund, at alle de involverede kontorer/medarbejdere anså de manglende indberetninger om tvangsansendelser for alvorlige, og at den primære opgave bestod i at sikre, at forholdene omkring indberetningerne fremadrettet blev normaliserede og lovliggjorte.

Det er konsulenternes vurdering, at forvaltningen da også reagerer hurtigt på klagen af 25. april 2007 fra klageren, idet Tilsynskontoret allerede dagen efter modtagelsen af klagen møder op på Tokanten og forelægger forstanderen klagen, idet man samtidig beder forstanderen om en redegørelse.

Den 3. maj 2007 afleverer forstanderen til Tilsynskontoret sin redegørelse (...), hvoraf bl.a. fremgår, at 'Personalets mangelfulde udfyldelse af magtanvendelseskemaer er naturligvis mit ansvar alene,

og jeg vil fremover skærpe kravene, således at enhver indberetning kan indsendes.'

Konsulenterne må gå ud fra, at Tilsynskontoret allerede i starten af maj 2007 – på baggrund af forstanderens redegørelse – anså den væsentligste del af problemstillingen for løst, nemlig en normalisering og lovliggørelse af forholdene vedr. indberetninger fra Tokanten om magtanvendelser, idet forstanderens redegørelse, jf. bl.a. det ovenfor citerede, naturligt måtte forstås således.

...

Konsulenterne må [...] lægge til grund, at Tilsynskontoret på dette tidspunkt [den 21. maj 2007; min præcisering] anser sagen for afsluttet, hvilket yderligere aktualiseres af, at Tilsynskontoret den 15. maj 2007 sender svar (...) til klageren med tak fra borgmesteren for hendes henvendelse.

...

Det fremgår imidlertid ikke af sagen, om den 'ikke-lovmedholdelige' praksis rent faktisk stoppede i starten af maj 2007, idet konsulenterne har noteret sig, at MR-handicap i december 2007 (socialforvaltningens svar af 11. dec. 2007 til Folketingets Ombudsmand) øjensynligt er af den opfattelse, at den ulovlige praksis først blev lovliggjort i juli 2007.

Forklaringen herpå er formentlig – som oplyst af kontorchefen og gengivet i kommunens svar af 11. december 2007 til Folketingets Ombudsmand – at der siden juni 2007 var en tæt dialog mellem MR-handicap og Tokanten om at lovliggøre praksis. Konsulenterne har dog ikke kunnet finde nogen skriftlig dokumentation for denne tætte dialog udover det møde, som holdes mellem chefen for MR-handicap og Forstanderen den 11. juli 2007.

I sin redegørelse af 17. juli 2007 (...), som er en opfølgning på mødet den 11. juli 2007, udtaler forstanderen blandt andet:

'Fremover vil der som nu fortsat ske en kontinuerlig drøftelse med personale ved enhver magtanvendelse.

Videre vil krav til dokumentation og udarbejdelse af registreringskemaer blive skærpet for samtlige personaler. Dette på såvel personalemøder som på pædagogiske dage. Efterfølgende vil samtlige magtanvendelser blive registreret og indsendt til Socialforvaltningen.

...'

På baggrund af de udtalelser, som er kommet om pligten til at indberette magtanvendelser, herunder at det ikke er overladt til et skøn, og at også gråzonetilfælde skal indberettes, så forekommer det ikke optimalt, at der skal gå mere end 2 måneder fra forstanderens redegørelse den 3. maj 2007 og indtil man rent faktisk kan konstatere, at praksis omkring indberetning af magtanvendelse fremadrettet er bragt i overensstemmelse med reglerne.

...

(...) Kontorchefen har videre forklaret, at han ikke foretog interview i sagen om Tokanten, da han i forløbet troede på det, som forstanderen havde forklaret, og at det var den sandhed, som han arbejdede ud fra.

...

Det er sammenfattende konsulenternes opfattelse, at der ikke er grundlag for at udtale kritik af den måde, som Tilsynskontoret har handlet på, idet dette kontor straks opsøger forstanderen på Tokanten med henblik på med fremadrettet virkning at få etableret en lovgivning om indberetninger om magtanvendelse, hvilket Tilsynskontoret også rent faktisk må formode sker, jf. forstanderens redegørelse af 3. maj 2007 (...).

Selv om det kan forekomme uklart på hvilket tidspunkt imellem maj og juli 2007, at indberetningerne om magtanvendelser rent faktisk bliver normaliserede, så er der efter konsulenternes opfattelse heller ikke grundlag for at udtale kritik af den måde, som MR-handicap har håndteret den del af sagen, som går på med fremadrettet virkning at få lovgjort indberetningerne om magtanvendelse.

...

6.2 MR-Handicaps sagsbehandling i sagen om Tokanten

...

I det følgende vurderes det, hvordan MR-handicap i øvrigt håndterede klagerne fra klageren over de manglende indberetninger fra Tokanten, herunder klagerens klage over forstanderen af Tokanten.

...

Sagens dokumenter, herunder klagerne fra klageren, som MR-kontoret v/kontorchefen løbende havde adgang til både via eDoc-sagen og delvist via fremsendte mails, efterlader efter konsulenternes opfattelse ikke nogen tvivl om, at der på et meget tidligt tidspunkt i forløbet var grundlag for at foretage en nærmere og mere tilbunds gående undersøgelse af de forhold, som klageren klagede over.

Efter konsulenternes opfattelse lå det inden for kontorchefens tjenstlige ansvarsområde af egen drift at foretage en nærmere undersøgelse af klagerne over forstanderen allerede på det tidspunkt, hvor MR-kontoret blev bekendt med sagen den 30. april 2007. Allerede i klagerens klage af 19. april 2007 (...) var der nemlig udtrykt mistillid til lederen, og det blev oplyst fra klagerens side, at personalet siden 2002 af samme årsag havde foretaget deres egne registreringer, da man var i tvivl om, hvorvidt alle indberetninger blev sendt ind til forvaltningen. Som det er dokumenteret ovenfor, var der også efter 30. april 2007 rigeligt med anledninger til – rent ledelsesmæssigt – at gå mere i dybden med klagerne.

Efter konsulenternes opfattelse var der således så mange modstridende oplysninger i sagen, at det burde have fået flere alarmklokker til at ringe i MR-handicap.

Kontorchefen har forklaret, at han først bliver klar over sagens omfang den 16. december 2007, og han oplyser, at han er blevet foreholdt [jeg går ud fra at konsulenterne her mener "forholdt"] oplysninger i sagen.

...

Konsulenterne er imidlertid af den opfattelse, at sagens omfang burde og kunne være blevet kendt væsentligt tidligere, hvis klagerens klage var blevet undersøgt mere grundigt, eventuelt ved at man – som i sagen om Lindebo – havde interviewet klageren og/eller medarbejdere på Tokanten, ligesom det ville have været naturligt at afholde en uddybende samtale med forstanderen fx i forbindelse med, at MR-handicap senest den 21. maj 2007 (...) modtager forstanderens redegørelse af 3. maj 2007 fra Tilsynskontoret.

Som nævnt under afsnit 4.3 skal konsulenterne ikke gå ind i spørgsmålet omkring forstanderens eventuelle disciplinære ansvar, idet der kører en særskilt tjenstemands sag om dette, men efter konsulenternes opfattelse forekommer det ikke velbegrundet, at man fra kontorchefens side venter ca. et halvt år fra han konstaterer, at forstanderen har begået en tjenstlig forseelse til hun indkaldes til en tjenstlig samtale med efterfølgende iværksættelse af en sag om tildeling af en tjenstlig sanktion.

Kontorchefen har herom udtalt, at tildelingen af den tjenstlige sanktion overfor forstanderen var en formalitet, der skulle gennemføres, og at der ikke var tale om en akut sag.

Efter konsulenternes opfattelse er tildeling af en advarsel til en tjenestemand ikke bare en formalitet, men en alvorlig sanktion af tjenstemandens pligtforsømmelse, der i gentagelsestilfælde kan få alvorlige konsekvenser, herunder pensionsmæssigt, for tjenestemanden.

...

Efter konsulenternes opfattelse burde der således på et tidligere tidspunkt være taget initiativ til at behandle sagen tjenstligt overfor forstanderen.

..."

Ved breve af 5. marts 2008 og 22. april 2008 sendte jeg kopi af Københavns Kommunes udtalelser i sagen til Christina Petersen således at hun kunne få lejlighed til at komme med eventuelle kommentarer til disse. Jeg havde med henvisning til offentlighedslovens § 12 undtaget visse oplysninger som vedrørte enkeltpersoners private forhold.

Christina Petersen kommenterede udtalelserne i et brev af 20. maj 2008. Hun kommenterede også andet materiale i sagen som hun ad anden vej var blevet gjort bekendt med.

For så vidt angår det brev hvor forvaltningen den 7. december 2007 orienterede pårørende, brugere og medarbejdere om sagen, skrev Christina Petersen bl.a. følgende:

"Forvaltningen oplyser dog ikke hele sagens sammenhæng;

- De undlader at oplyse, hvordan forvaltningen er blevet opmærksom på den manglende indberetning samt hvor længe de har haft denne viden.
- De undlader at oplyse, hvor mange indberetninger forstander reelt har indsendt. (...)
- De omgår sandheden ved at oplyse, at forstander kun har indberettet de 'mere omfattende indgreb i selvbestemmelsesretten'. Hun har ikke indberettet dem, men afleveret dem flere år efter, ved påbud fra forvaltning."

Senere i bemærkningerne (bilag 3 (vedrørende forvaltningens redegørelse af 20. december 2007 til socialudvalget), ad 6) skrev Christina Petersen bl.a. at det undrede hende at konsulenter fra kvalitets- og tilsynskontoret havde deltaget i et erstatningsrådsmøde den 25. maj 2007 uden at informere de pårørende om antallet og karakteren af magtanvendelser og om den mangelfulde indberetning.

Om forvaltningens gennemgang af de for sent indberettede magtanvendelser skrev Christina Petersen bl.a. således i bilag 2 (vedrørende forvaltningens udtalelse af 11. december 2007 til mig), ad 1:

”Efter gennemgang af forstanderens for sent indberettede magtanvendelser konstaterer forvaltningen, at der hovedsageligt er tale om magtanvendelser der kan henføres til forvaltningens forhåndsgodkendelse af magtanvendelser i begrænset omfang, dvs. ’pauser’ i form af ture alene i haven (og fastholdelser i forbindelse med hygiejnesituationer). (...)

- Jeg undrer mig over, at forvaltningen omtaler de ulovlige magtanvendelser som ’pauser’ når jeg ved flere henvendelser gjorde dem opmærksom på, at der gentagne gange var tale om at beboeren blev låst ude eller blev forhindret i at komme ind fra atriumgården.
- Jeg undrer mig over, at forvaltningen ikke oplyste samme beboers værge om omfanget og karakteren af de foretagne magtanvendelser.
- Jeg undrer mig over, at forvaltningen accepterer forstanderens redegørelse, uden at spørge medarbejderne på Persillevej 2a om deres medvirken og holdning til indberetning af magtanvendelser.”

Herudover undrede Christina Petersen sig over at personalet ikke blev informeret om de manglende indberetninger i forbindelse med den undervisning i magtanvendelsesreglerne der blev iværksat i juli 2007.

Af Christina Petersens bemærkninger fremgår også bl.a. følgende af bilag 2 (vedrørende forvaltningens udtalelse af 11. december 2007 til mig), ad 1:

”Det nævnes at MR Handicap oplyste i deres redegørelse af 10. december 2007, at praksis ikke har været i overensstemmelse med lovgivningen og at forstanderen kun har indberettet de særlige tilfælde, hvor indberetningerne var korrekt udfyldte. (...)

- Jeg undrer mig over, at forvaltningen i deres redegørelse til socialudvalget undlader at nævne, at forstanderen rent faktisk kun har

indberettet et fåtal af magtanvendelser. Som nævnt i bilag 1, henviser jeg til 'Årsberetninger om indgreb i selvbestemmelsesretten i FAF' i årene 2001-2005 hvor der kun er anført 8 indberetninger om fastholdelse i 2003 og 1 angående fastspænding med sele i 2005.

- Er det forvaltningens opfattelse, at det kun er de ovennævnte magtanvendelser, der kan betragtes som særlige tilfælde?
- Har forvaltningen modtaget flere indberetninger, som ikke er blevet oplyst til den samlede statistik i årsberetningerne?

Dernæst hævdes det, at praksis vedrørende indberetning af magtanvendelse er bragt i overensstemmelse med regler og retningslinier siden juli 2007. (...)

- Jeg undrer mig over, at forvaltningen kan komme med sådan en udtalelse. Forstanderen har på intet tidspunkt, givet klare udmeldinger til personalet, om at der skulle ændres praksis vedrørende beboer, der blev låst ude i gården. Det er derfor tvivlsomt om praksis ophørte i juli 2007."

Af Christina Petersens bilag 3 (vedrørende forvaltningens redegørelse af 20. december 2007 til socialudvalget) fremgår følgende:

"Forvaltningen konkluderer at:

'der efter forvaltningens påtale om overholdelse af retningslinierne for indberetning af magtanvendelser til forvaltningen ikke siden 1. juli 2007 er konstateret nogle ulovlige magtanvendelser i de indberetninger, der er indsendt til forvaltningen.' (...)

- Forstanderen har ikke tidligere indsendt de ulovlige magtanvendelser. Så deres konstatering er meget tvivlsom. En pædagogstuderende, (...) udtalte i Berlingske Tidende d. 18. december at han senest i november 2007, medvirkede til at lukke beboeren ude i gården, samt fastholdelser og andre magtmetoder. Han havde tilmed konfronteret forstanderen med det efterfølgende, men hun reagerede her med ligegyldighed.
- Det undrer mig, at forvaltningen stadig holder fast i denne udtalelse, efter de har konstateret at hun bevidst har tilbageholdt dokumenter og givet vildledende oplysninger."

I bilag 4a (vedrørende forvaltningens opgørelse over indberetninger om magtanvendelser), ad 1, oplyste Christina Petersen at de skemaer som forvaltningen hentede på Tokanten den 16. december 2007, var kopier af indberetninger som de så ud før originalerne blev afleveret til forstanderen, og

at det derfor ikke er relevant at forvaltningen på baggrund af disse skemaer kritiserede at ledelsen ikke var fremkommet med bemærkninger og ikke havde underskrevet hvert skema.

I bilag 4a vedrørende forvaltningens opgørelse over indberetninger om magtanvendelser), ad 2, skrev Christina Petersen bl.a. følgende om de magtanvendelser der blev foretaget ved at låse en beboer ude i haven/gården:

”

- Da ansøgningen om godkendelse af projekt skulle sendes af sted, blev jeg bedt om at læse den igennem af (...). Jeg bemærkede at beskrivelsen langt fra beskrev den praksis der blev udført, men hun påpegede at vi aldrig ville få den godkendt, hvis der stod at vi låste hende ude.
- Da godkendelsen kom, fik mange medarbejdere den opfattelse at projektet nu var godkendt og der ikke skulle skrives indberetninger om magtanvendelsen. Der er derfor udført et utal af disse magtanvendelser, som kun er noteret i kardex og ikke nedskrevet på skemaer!”

Den 23. maj 2008 sendte jeg kopi af Christina Petersens brev af 20. maj 2008 til kommunen idet jeg bad kommunen om at forholde sig til hendes bemærkninger i en udtalelse til mig.

I brev af 25. juni 2008 kom kommunen med sine bemærkninger. Kommunen skrev bl.a. følgende:

”Socialforvaltningen skal i den anledning bemærke, at forvaltningen har noteret sig Christina Petersens mange bemærkninger omkring hendes oplevelse af sagen og sagsbehandlingen. Forvaltningen finder ikke grundlag for at kommentere de enkelte bemærkninger, men noterer sig, at Christina Petersen har en oplevelse af, at forvaltningen ikke har handlet med rettidig omhu i denne sag.”

Herefter redegjorde kommunen for resultaterne af den undersøgelse af centralforvaltningens håndtering af sagen som kommunen havde bedt KL om at foretage på baggrund af sagen.

Afslutningsvis oplyste kommunen at der på baggrund af KL's rapport var taget personalemæssige skridt i centralforvaltningen, og at der fortsat var en igangværende tjenestemandssag i forhold til den tidligere forstander for Tokanten.

Den 30. juni 2008 og den 30. juli 2008 foretog kvalitets- og tilsynskontoret det årlige anmeldte tilsynsbesøg på Tokanten.

Af rapporten for dette tilsyn fremgår det bl.a. at 3 beboere fra bostedet (ikke kun Persillevej 2A) var blevet visiteret til andre tilbud for at sikre en mere homogen beboergruppe. Forstanderen på bostedet mente dog stadig at beboergruppen var for bredt sammensat, idet sammensætningen af beboergruppen indebærer at beboerne har brug for forskellig pædagogisk indsats, og fordi dette stiller for store krav til medarbejdernes kompetencer. Tilsynets vurdering af dette er at "forstanderen søger at sikre en mere homogen beboergruppe på bostedet, hvilket tilsynet finder hensigtsmæssigt".

For så vidt angår magtanvendelse på Tokanten, skrev tilsynet således i rapporten:

"Bostedet har siden december været igennem mange uddannelsesmæssige tiltag omkring magtanvendelse. Der har været afholdt fællesmøde for alle fastansatte, og møder med vikarer og nattevagter hvor den nye vejledning fra Københavns Kommune er blevet gennemgået. Forstanderen og medarbejderne finder at bestemmelserne og procedurerne følges og hele tiden er blevet fulgt.

...

Det er tilsynets vurdering, at medarbejderne følger bestemmelser og procedurer vedrørende magtanvendelser."

I juli, august og september 2008 orienterede socialforvaltningen mig om at der havde været to tilfælde af anonyme henvendelser (angiveligt fra ansatte på Tokanten) om forholdene på bostedet. Socialforvaltningen orienterede mig i den forbindelse bl.a. om:

- At kvalitets- og tilsynskontoret på baggrund af henvendelserne bl.a. havde gennemført samtaler med personalet på Tokanten.
- At kvalitets- og tilsynskontoret under samtalerne med personalet var blevet bekendt med at en medarbejder nu havde fundet nogle magtanvendelsesskemaer fra 2001 i en beboermappe. Medarbejderen havde herefter på kvalitets- og tilsynskontorets opfordring gennemgået alle beboermapper for om muligt at finde flere gamle magtanvendelsesskemaer. Der blev i alt fundet 36 skemaer om magtanvendelse og 16 registreringer af vold. Bostedet blev bedt om en forklaring på hvorfor de af skemaerne som vedrører 2002-2004, ikke var indleveret tidligere.

- At botilbuddene pr. 1. januar 2009 skal samles i bocentre for at sikre en mere nærværende daglig, faglig ledelse af de enkelte botilbud.
- At der vil blive ansat afdelingsledere snarest muligt.
- Og at der vil blive iværksat en ekstern undersøgelse af arbejdsmiljøet.

Som nævnt ovenfor havde socialudvalget på et ekstraordinært møde den 20. december 2007 besluttet at der skulle iværksættes en grundig ekstern undersøgelse af forholdene på alle bosteder i København og laves et oplæg til anbefalinger til eventuelle forbedringer på området.

Ved brev af 16. oktober 2008 sendte Københavns Kommune denne generelle bostedsundersøgelse til mig. Undersøgelsen var udarbejdet eksternt af NIRAS Konsulenterne A/S i samarbejde med University College Syd og Den Flerfaglige Professionshøjskole i Region Hovedstaden.

Af indstillingen til socialudvalgets 1. behandling af rapporten fra bostedsundersøgelsen fremgår det at den eksterne undersøgelse af bosteder og bofællesskaber i Københavns Kommune den 2. september 2008 blev offentliggjort og præsenteret og drøftet på to konferencer (én for forstandere og tillidsrepræsentanter og én for kommunens økonomiudvalg, socialudvalg og interesseorganisationerne på området).

De eksterne konsulenter har undersøgt bostederne og bofællesskaberne på følgende områder: beboernes trivsel, organisering og ledelse, indsatser og samarbejde, brugerindflydelse, magtanvendelse, medicin håndtering, beboernes økonomi, samarbejdet med pårørende, medarbejdernes trivsel og arbejdsmiljø og de fysiske rammer.

Undersøgelsen viser ifølge konsulenterne at beboerne på Københavns Kommunes bosteder og bofællesskaber for langt hovedpartens vedkommende trives og har det godt. På baggrund af undersøgelsen opstillede konsulenterne nogle fremadrettede anbefalinger som vil kunne bedre indsatsen på området. Konsulenterne anbefalede således bl.a.:

- at Københavns Kommune inden for en overskuelig fremtid tager initiativ til at kortlægge de aktuelle behov for renovering af botilbuddenes fysiske rammer, og at der konkret søges midler og udarbejdes en moderniseringsstrategi for området,
- at kommunen sætter fokus på visitation (og eventuel revisitation) af beboere til botilbuddene så der sikres en bedre overensstemmelse mellem botilbuddenes målgrupper og de visiterede beboere,
- at arbejdet med sociale og pædagogiske handleplaner intensiveres,

- at arbejdet med resultataftaler og udviklingsplaner gøres til fast praksis på samtlige botilbud idet sådanne værktøjer kan være med til at etablere en større faglig bevidsthed og refleksion,
- at der sættes forøget fokus på hvordan alle beboere kan tilbydes (og motiveres til) en aktiv hverdag på botilbuddene,
- at det kortlægges præcist hvor mange beboere der i dag ikke tilbydes egnede dagtilbud, og at der på den baggrund laves en fremadrettet plan der kan imødekomme eventuelle mangler på området,
- at der gennemføres en systematisk analyse af om det vil være en fordel at dosisdispenseret medicin fra apoteket udbredes til flere eller eventuelt alle botilbud,
- at der – ved at sætte fokus på medarbejdernes fysiske og psykiske arbejdsmiljø – gøres en særlig indsats for at nedbringe uhensigtsmæssig personaleomsætning og sygefravær på botilbuddene, og at der i tilknytning hertil bl.a. sker en profilering og en udbygning af fagligheden på området,
- at der sættes yderligere fokus på en bred faglig opkvalificeringsstrategi på forskellige nærmere definerede områder,
- at der tilrettelægges et uddannelsesforløb med henblik på at sikre ledelsesmæssig opkvalificering,
- at der i højere grad end hidtil etableres faglige netværk mellem ledere,
- at man opprioriterer intern kommunikation mellem "top" og "bund" i socialforvaltningen og arbejder for at nedbryde mentale barrierer mellem forvaltningen og botilbuddene, og
- at man i en periode opprioriterer den eksterne kommunikation for området.

Til den eksterne rapport hører bilagsrapporter for hvert enkelt bosted/bofælleskab. Af bilaget vedrørende undersøgelsen af Tokanten (alle fire afdelinger på Tokanten) fremgår det at NIRAS Konsulenterne besøgte Tokanten den 12. juni 2008. NIRAS Konsulenterne skrev bl.a. således i bilaget:

"Opsummering og samlet indtryk

...

Overordnet set fremstår Tokanten som et bosted, hvor såvel beboere som medarbejdere efter alt at dømmes umiddelbart trives. Dog er der på Tokanten sket en del organisatoriske ændringer efter at den forhenværende forstander blev suspenderet i december. Dette har bevirket, at medarbejderne og ledere i forhold til flere af undersøgelsens temaer står i en overgang, hvor flere ting ikke er, som de plejer. Dette gælder fx i forhold til viden om beboernes økonomi, i forhold til uddeling af p.n. medicin og i forhold til medarbejdernes inddragelse og indflydelse generelt. Det er dog evaluators indtryk, at medarbejderne hilser den nye ledelse og ledelsesstruktur velkommen, og at de er optimistiske over for de forandringer, der er på vej.

Ledelse og medarbejdere giver samstemmende udtryk for, at de mener, der udføres et godt fagligt arbejde på Tokanten. På baggrund af det foreliggende datagrundlag er det dog evaluators vurdering, at det faglige arbejde udføres i et uafklaret spændingsfelt mellem en socialpædagogisk tradition baseret på et individorienteret handicapsyn og et relationelt, funktionsorienteret handicapsyn, som er det, Lov om Social Service forudsætter.

Det er videre evaluators samlede indtryk, at det faglige arbejde endnu *ikke* i tilstrækkelig grad foregår ud fra fælles formulerede målsætninger for bostedet, som alle kender, bekender sig til og arbejder målrettet efter. Endvidere vurderes det, at der ikke er en fælles forståelse af de anvendte værktøjer og metoder, så disse kan anvendes målrettet og konsekvent. (Dette gælder særligt for en ud af fire afdelinger) og at der visse steder mangler nedskrevne lokale procedurer og retningslinier. Dertil skal dog nævnes, at forvirringer omkring regler og procedurer muligvis skyldes uklarhed fra forvaltningens side omkring procedurer og retningslinier. Slutteligt vurderes det, at der er behov for at udvikle en dokumentationskultur, hvor det arbejde, der udføres, dokumenteres skriftligt.

Tokanten står, ifølge ledelsen og medarbejdere, overfor yderligere en række udfordringer. For det første opleves bostedets fysiske rammer som meget problematiske; bostedet trænger til en renovering, der er for lidt plads på værelserne og der mangler fællesområder. Aktuelt er det fra politisk side besluttet, at Tokanten skal rives ned og erstattes af nyt byggeri.

For det andet opleves det, at antallet af medarbejdere, der arbejder på samme tid er for lille, hvorfor de pædagogiske målsætninger må nedprioriteres. Personalnormeringen opfattes som et af de større problemer på Tokanten. Personalet har løbende fået pålagt flere opgaver

som madlavning og tøjvask. Samtidig er det oplevelsen, at beboerne generelt er blevet ældre og dermed svagere og mere krævende, mens personalenormeringen ikke er fulgt med denne udvikling.

...

For det fjerde, er der fire beboere på bostedet, der, ifølge ledelsen, ikke er hensigtsmæssigt placeret.

...

Indsatsen på bostedet

...

Samarbejde om indsatser

...

I forhold til samarbejdet med forvaltningen udtrykker ledelsen en kritik af forvaltningens tilgængelighed og 'tilstedeværelse' på bostedet. Den konstituerede leder fortæller:

'Forvaltningen er nærmest ikke-eksisterende. Jeg kan ikke sige, at vi har haft en god relation. Siden december, hvor jeg overtog, har de ikke ringet, andet end hvis det har været akut sager: 'ret det og det, skriv det og det – for dét kunne komme i pressen'. (Konstitueret leder)

...

Indgreb i selvbestemmelsesretten (magtanvendelse)

Procedurer og retningslinier

Der findes på Tokanten ikke nedskrevne lokale retningslinier for magtanvendelse.

I ledergruppen er der umiddelbart forskellige opfattelser af kommunens procedurer og retningslinier for indgreb i selvbestemmelsesretten. Nogle opfatter retningslinierne som forståelige og anvendelige, mens andre mener, at eksemplerne i retningslinierne ikke passer til Tokantens målgruppe. Specielt i forhold til vikarer, der ikke er uddannede, påpeges det, at det er problematisk, at retningslinierne ikke er eksemplificeret i forhold til bostedets målgruppe.

En yderligere kritik af kommunens retningslinier i forhold til indgreb i selvbestemmelsesretten er, at retningslinierne ikke tager hensyn til medbeboerens rettigheder og personalets ønske om at forebygge magtanvendelse.

Magtanvendelse

Ledergruppen fortæller, at afdelingerne har holdt flere temamøder om magtanvendelse og vejledning om magtanvendelse for at indarbejde vejledningen, og skabe forståelse i forhold til den praktiske dagligdag, ud fra konkrete eksempler. Medarbejderne giver generelt udtryk for, at de kender reglerne omkring magtanvendelse. Alligevel fortæller flere blandt både medarbejdere og ledere, at de finder området svært og frustrerende, fordi der er grå-zoner; der er meget, der skal fortolkes, ligesom det har betydning, at beboerne ikke har noget verbalt sprog. Netop fordi der er grænsetilfælde, specielt i forhold til magtanvendelse vs. omsorgssvigt, mener man fra bostedet side, at det er vigtigt med klare eksempler i kommunens retningslinier.

Magtanvendelse sker primært i forbindelse med håndtering af beboernes hygiejne og sundhed. Medarbejderne fortæller, at de prøver alle andre muligheder fx medarbejderskifte, overtalelse, at vente til senere og andre 'tricks', før de benytter sig af magtanvendelse. På en enkelt afdeling løses problematiske situationer af og til af medicinens vej ved at give beboeren beroligende p.n. medicin. Ledelsen gør dog opmærksom på, at der kun i ganske få tilfælde er givet p.n. medicin.

I beboernes dagsplaner står der skrevet, hvordan daglige hygiejnesituationer skal håndteres, så det altid bliver gjort ens, dette netop for at undgå, at medarbejderne bruger magt."

Socialudvalget tog den 10. september 2008 hovedrapporten til efterretning.

I et notat af 11. september 2008 til socialudvalget har socialforvaltningen udarbejdet en plan for opfølgning på hver af undersøgelsens anbefalinger. Forvaltningen er på stort set alle punkter enig i anbefalingerne og ønsker at imødekomme (eller i enkelte tilfælde nærmere overveje) disse. Af ressourcemæssige hensyn kan effektueringen af alle de nye tiltag dog ikke ske med det samme.

Den 24. september 2008 godkendte socialudvalget planen.

Forvaltningen vil herefter hvert halve år forelægge udvalget en status for implementeringen af planen.

Af indstillingen af 24. september 2008 fremgår det også at udvalget havde tiltrådt tre initiativpakker. Det drejer sig om 1) Det faglige udviklingsprojekt som blev tiltrådt den 12. september 2007, 2) Handleplan for Sundbyvangområdet som blev tiltrådt den 23. januar 2008 og 3) Initiativpakke for socialpsykiatriske bcentre som blev tiltrådt den 6. februar 2008.

Socialudvalget vil ifølge indstillingen i fremtiden blive forelagt status på disse tre initiativpakker i forbindelse med statusopfølgningen på planen for opfølgning på bostedsundersøgelsen.

Som nævnt ovenfor iværksatte kommunen bl.a. på baggrund af de anonyme henvendelser i sommeren 2008 en undersøgelse af arbejdsmiljøet på Tokanten. Resonans A/S blev af socialforvaltningen bedt om at udarbejde en uvildig analyserapport om arbejdsmiljøet på Tokanten, herunder især afdelingen på Persillevej 2A. Analysen skulle give et billede af Tokantens nuværende situation og give ideer til fortsat udvikling. Rapporten fra undersøgelsen er dateret 18. februar 2009.

I rapporten kommer de eksterne konsulenter med en del anbefalinger til fremme af et mere positivt arbejdsmiljø.

Et af de områder hvor forvaltningens rolle er nævnt, vedrører bl.a. det forhold at der ikke er skabt tilstrækkelig tydelighed om den praktiske betydning af den centermodel der er blevet indført. Her anbefales det bl.a. at "man fra forvaltningens side også vil deltage og være lydhør overfor eventuelle idéer til forbedringer."

I et åbent brev af 22. februar 2009 til samtlige medlemmer af borgerrepræsentationen og socialudvalget udtrykte Christina Petersen bl.a. utilfredshed med:

- at den tidligere forstander og den tidligere souschef på Tokanten stadig kun var suspenderede, og at de således ikke var blevet afskediget,
- at kommunen ikke havde anmeldt forstanderen til politiet, og
- at der stadig blev foretaget indgreb i Tokantens beboeres selvbestemmelsesret. Christina Petersen var således blevet bekendt med at flere beboere har aflåste klædeskabe og toiletskabe.

I en e-mail af 23. februar 2009 med vedhæftet notat sendt til borgerrepræsentationens medlemmer (herunder medlemmerne i socialudvalget) kommenterede socialforvaltningen Christina Petersens kritikpunkter. Christina Petersen fik kopi af mailen med vedhæftet notat sendt til sin orientering.

Af e-mailen fremgår bl.a. følgende:

"På baggrund af kritikken [ved årsskiftet 2007/2008; min præcisering] har forvaltningen haft et stort fokus på – og arbejdet intensivt med Tokanten, som i dag på mange områder er et meget anderledes bosted:

Arbejdskulturen er vendt, så den i dag er langt mere positiv og konstruktiv end tidligere. Det er den blandt andet, fordi langt hovedparten af medarbejderne har gjort en meget stor indsats for at få sat en ny dagsorden på Tokanten, samtidig med at en ny nærværende ledelse er blevet en del af dagligdagen.

Det forbedrede psykiske arbejdsmiljø kan aflæses i en netop afsluttet ekstern konsulentundersøgelse af arbejdspladsen og det pædagogiske arbejde. Sideløbende hermed er det nu blevet lettere at rekruttere medarbejdere i pædagogiske kredse, hvor der er blevet opmærksomhed om den store indsats, der lægges for dagen på Tokanten.

Hvor der tidligere var uklarhed og forvirring om procedurer, er der i dag klarhed og vedholdende fokus i forhold til eksempelvis håndtering af beboermidler og indberetning af magtanvendelser.

Socialforvaltningen modtog i sommer anonyme henvendelser om forholdene på Tokanten. Dette affødte individuelle samtaler med medarbejderne, og der har ikke kunnet konstateres forhold, der underbygger anklager om dårlig behandling af beboerne.”

I det vedhæftede notat fremgår bl.a. følgende som svar på Christina Petersens spørgsmål og kritik:

”En tjenestemand kan ikke afskediges uden forudgående disciplinærundersøgelse. Denne undersøgelse kan imidlertid ikke gennemføres, hvis der samtidig verserer en efterforskning hos politiet om samme sag.

Som Christina Petersen selv oplyser, er sagen vedrørende (...) [den tidligere forstander; min anonymisering] under efterforskning hos politiet. Forvaltningen afventer udfaldet af politiets efterforskning før der tages stilling til det videre forløb.”

For så vidt angår Christina Petersens kritik af at kommunen ikke selv har foretaget anmeldelse til politiet af forstanderen, svarede kommunen således:

”Spørgsmål vedrørende politianmeldelse af personer ansat i Københavns Kommune er omfattet af kommunens tavshedspligt.”

Endelig svarede kommunen således på Christina Petersens kritik af den fortsatte indgriben i beboernes selvbestemmelsesret:

”Dette er ikke korrekt. Der sker en stor indsats for at minimere indgreb i beboernes selvbestemmelsesret på Tokanten.

Christina Petersen henviser til, at flere beboere fortsat har aflåste klædeskabe og toiletskabe. Bostedet er meget opmærksomt på denne problemstilling og arbejder løbende på at finde den mindst indgribende pædagogiske indsats.

Mere konkret skal nævnes, at der på afdeling Persillevej 2A er tre beboere, der har låse på deres klædeskabe i deres bolig. Dette vurderes som det mindste indgreb idet to af beboerne tager deres tøj ud af skabet og ødelægger det.

For den tredje beboer skal nævnes, at der også her arbejdes pædagogisk, og at det har betydet, at det de sidste tre uger ikke har været nødvendigt at have skabsdøren aflåst.

Beboerne på afdelingen deler i fællesskab to badeværelser. Hver beboer har sit eget toiletskab på badeværelset. For at beskytte den enkeltes ejendele i toiletskabet i forhold til medbeboere, har man valgt at aflåse alle skabene. Når den enkelte beboer skal i bad, låses skabet op, og i den udstrækning den enkelte magter det, vælger han/hun hvilke produkter, der skal anvendes. Hovedparten af beboerne har brug for hjælp til toiletbesøg, så der er oftest medarbejdere tæt på, der kan sikre adgangen til skabet.

Det er forvaltningens vurdering, at der på bostedet er en meget fornuftig, pædagogisk tilgang til spørgsmålet om magt og omsorg for den enkelte.”

I et åbent brev af 5. marts 2009 til borgerrepræsentationen kommenterede Christina Petersen oplysningerne i socialforvaltningens notat. Hun undrede sig bl.a. over påstanden om at det psykiske arbejdsmiljø på Tokanten skulle være blevet bedre. Der var således for nyligt to medarbejdere der var blevet fritstillet efter at de – på grund af det psykiske arbejdsmiljø – havde været sygemeldt i længere perioder.

Socialforvaltningen meddelte i et brev af 6. marts 2009 til borgerrepræsentationen at forvaltningen ikke fandt grundlag for at foretage sig mere i anledning af Christina Petersens brev som efter socialforvaltningens opfattelse ikke indeholder nye informationer. Forvaltningen henviste dog til rapporten af 18. februar 2009 om arbejdsmiljøet på Tokanten.