



2016-50

## Opfordring til Socialstyrelsen om at overveje uddannelse i brug af magt på sociale botilbud

---

*Ombudsmandens undersøgelse af en konkret sag, hvor en ung mand på et socialt botilbud døde i forbindelse med en magtanvendelse, fik ombudsmanden til at rejse spørgsmål om, hvorvidt de myndigheder, som driver sociale tilbud, er forpligtede til at sikre, at der i relevant omfang udarbejdes generelle retningslinjer for magtanvendelse. Sagen gav også ombudsmanden anledning til at rejse spørgsmål om, hvorvidt myndighederne er forpligtede til at sikre, at personalet på sociale tilbud modtager tilstrækkelig uddannelse i anvendelse af magt.*

*Ombudsmanden bad Socialstyrelsen om at overveje de to spørgsmål.*

*(Sag nr. 15/03105)*

I det følgende gengives ombudsmandens brev med udtalelse i sagen (oprindeligt stilet til kommunen). Af anonymiseringshensyn er den sagsfremstilling, som efterfulgte udtalelsen i brevet, dog udeladt.

Som bilag er indsat ombudsmandens brev af samme dato til Socialstyrelsen (i anonymiseret form), hvor ombudsmanden beder styrelsen om at overveje de to ovennævnte spørgsmål.

11. november 2016

Forvaltningsret

115.3 – 2512.9 – 2513.3

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I pressen blev der (...) bragt artikler om et dødsfald på botilbuddet Y.

Det fremgik bl.a. af artiklerne, at en ung mand var død den [dato] 2015, da ansatte i botilbuddet Y forsøgte at tilbageholde ham. Personalet ringede til politiet i forbindelse med fastholdelsen, og kort efter blev den unge mand dårlig og livløs. Personalet forsøgte at genoplive ham, indtil ambulance og læge ankom til stedet.

Under henvisning til § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, jf. lov-bekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013, bad jeg i brev af 9. juli 2015 X Kommune om at blive underrettet om det videre forløb mv.

Jeg modtog herefter den 24. september 2015 en underretning om forløbet i sagen fra kommunen. Underretningen gav anledning til, at jeg i brev af 18. februar 2016 stillede en række spørgsmål om sagen til kommunen. Jeg modtog i den anledning kommunens brev af 31. marts 2016 med bilag.

Jeg har gennemgået kommunens to redegørelser i sagen og det tilsendte materiale, og jeg har på den baggrund besluttet, at jeg ikke foretager mig yderligere vedrørende dødsfaldet den [dato] 2015 på botilbuddet Y.

Jeg har dog fundet anledning til en henstilling til kommunen om at overveje at sikre, at botilbuddet udarbejder retningslinjer for magtanvendelse.

Mine bemærkninger til sagen fremgår nedenfor i afsnittet "Ombudsmandens udtalelse". (...).

### Ombudsmandens udtalelse

1. Jeg har taget sagen op til behandling af egen drift og ikke på baggrund af en klage til ombudsmanden.

Jeg behandler jævnligt sager om dødsfald angående personer, der er i myndighedernes varetægt, eller selvmordsforsøg, der foretages af sådanne personer. Behandlingen af disse sager sker som led i min almindelige tilsynsvirksomhed og som led i mit arbejde med at forebygge, at personer i myndighedernes varetægt, der er eller kan blive berøvet deres frihed, udsættes for f.eks. umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Min vurdering af sådanne sager sker efter dels § 21 i ombudsmandsloven, dels den valgfri protokol til FN-konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. bekendtgørelse nr. 38 af 27. oktober 2009.

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Formålet med min gennemgang er at bidrage til at sikre borgernes sikkerhed, når de befinder sig i myndighedernes varetægt.

Ved gennemgangen vurderer jeg, om botilbuddet og kommunen har handlet i strid med gældende ret eller på anden måde gjort sig skyldige i fejl eller for-sømmelser ved deres håndtering af sagen.

Jeg ser navnlig på, om den forebyggende indsats har været tilstrækkelig, om der er handlet hurtigt og adækvat, hvordan der er fulgt op på hændelsen, og om botilbuddet og kommunen har gennemført en tilstrækkelig undersøgelse af hændelsen.

Min undersøgelse af denne sag vedrører botilbuddet Y's og X Kommunes håndtering af A's dødsfald den [dato] 2015.

**2.** Jeg har gennemgået kommunens to redegørelser i sagen og det tilsendte materiale, og jeg har på den baggrund besluttet, at jeg ikke foretager mig yderligere vedrørende dødsfaldet den [dato] 2015 på botilbuddet.

Jeg har således ikke grundlag for at udtale kritik af personalets handlinger forud for magtanvendelsen og dødsfaldet eller af botilbuddets reaktioner umiddelbart efter dødsfaldet.

**3.** Kommunen har i brev af 31. marts 2016 bl.a. oplyst følgende:

"På X Kommunes bosteder inden for handicap og psykiatri sker der ud-dannelse af medarbejdere i anvendelse af magt og greb i de tilfælde, det vurderes nødvendigt i forhold til at kunne levere den nødvendige service til en borger. Der sker således en konkret vurdering af behovet for disse kompetencer alt efter borgersammensætningen. Det er således ikke alle medarbejdere, der sendes på uddannelse i anvendelse af magt og greb. Men alle medarbejdere har deltaget i kurser, hvor temaet om anvendelse af magt og greb har været behandlet.

...

X Kommune har ingen generelle retningslinjer for magtanvendelse, da disse i stedet udarbejdes i det enkelte tilbud, så retningslinjerne er mål-rettet det pågældende tilbuds målgruppe (...).

I forhold til de medarbejdere, der deltog i magtanvendelsen den [dato] 2015, kan det oplyses, at den ene af medarbejderne i en årrække har ar-bejdet på et enkeltmandsprojekt med domsanbragte, hvorfor vedkom-mende har erfaring med at udføre magtanvendelser nænsomt. De to an-

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

dre medarbejdere, der deltog ved magtanvendelsen, havde fået undervisning i forbindelse med det projekt, der var igangsat omkring borgeren, hvor der var undervist i konflikthåndtering og metoder til at undgå magtanvendelse.”

På baggrund af dette svar fra kommunen – og det materiale, som jeg har modtaget i sagen – må jeg lægge til grund, at der ikke for botilbuddets medarbejdere er udarbejdet retningslinjer for magtanvendelse. Jeg har således alene modtaget botilbuddets retningslinjer for konfliktforebyggelse og -håndtering samt en voldspolitik.

Jeg må ligeledes lægge til grund, at personalet på botilbuddet ikke har modtaget egentlig uddannelse i magtanvendelse. Jeg anerkender i den forbindelse, at en af de medarbejdere, der deltog i den konkrete magtanvendelse, efter det oplyste har haft relevante erfaringer med magtanvendelse, og at de to andre involverede medarbejdere har modtaget undervisning i konflikthåndtering og metoder til at undgå magtanvendelse.

Sagen handler som bekendt om et dødsfald på et socialt botilbud – et dødsfald, som skete under eller i forlængelse af en magtanvendelse i form af fastholdelse.

Sagen kan efter min opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt de myndigheder, der driver sociale tilbud, er forpligtede til at sikre, at der i relevant omfang udarbejdes generelle retningslinjer for magtanvendelse, herunder retningslinjer om, hvordan en magtanvendelse skal håndteres efterfølgende (kontakt til pårørende, politi, øvrigt personale, øvrige beboere, opfølgning mv.).

Jeg kan oplyse, at jeg under mine tilsynsbesøg på sociale tilbud ofte har anbefalet, at der på bostedet udarbejdes sådanne retningslinjer, også på tilbud, hvor anvendelse af magt sker meget sjældent.

Torturkonventionen (bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf) indeholder i artikel 10, stk. 1, følgende bestemmelse:

”1. Enhver deltagende stat skal sikre, at undervisning og oplysning vedrørende forbudet mod tortur indgår i undervisning og træning af civilt eller militært retshåndhævelsespersonale, lægeligt personale, offentligt ansatte og andre personer, som måtte være involveret i forvaring, forhør eller behandling af enhver person, som er underkastet enhver form for anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling.”

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Den Europæiske Komité vedrørende Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) har opstillet standarder vedrørende forskellige institutionstyper.

Der er ikke specifikke CPT-standarder vedrørende sociale botilbud, men der findes en række standarder vedrørende psykiatriske institutioner.

Den situation, som personalet står i, med en stærkt ophidset borger, synes ikke umiddelbart meget forskellig, selv om der er tale om et socialt botilbud og ikke en psykiatrisk afdeling. Torturkomiteens standarder anbefaler både udarbejdelse af retningslinjer for magtanvendelse og løbende uddannelse af personalet.

CPT-standarderne (senest revideret i 2015) indeholder således under pkt. III, Psykiatriske institutioner, bl.a. følgende:

### **”E. Means of restraint**

**47.** In any psychiatric establishment, the restraint of agitated and/or violent patients may on occasion be necessary. This is an area of particular concern to the CPT, given the potential for abuse and ill-treatment.

The restraint of patients should be the subject of a clearly-defined policy. That policy should make clear that initial attempts to restrain agitated or violent patients should, as far as possible, be non-physical (e.g. verbal instruction) and that where physical restraint is necessary, it should in principle be limited to manual control.

Staff in psychiatric establishments should receive training in both non-physical and manual control techniques vis-à-vis agitated or violent patients. The possession of such skills will enable staff to choose the most appropriate response when confronted by difficult situations, thereby significantly reducing the risk of injuries to patients and staff.

...

### **How restraint should be used**

...

**49.** Restraining an agitated or violent patient properly is no easy task for staff. Not only is training essential but refresher courses need to be organized at regular intervals. Such training should not only focus on instructing health-care staff how to apply means of restraint but, equally importantly, should ensure that they understand the impact the use of restraint may have on a patient and that they know how to care for a restrained patient.

...

### **The adoption of a comprehensive restraint policy**

**51.** Every psychiatric establishment should have a comprehensive, carefully developed, policy on restraint. The involvement and support of both staff and management in elaborating the policy is essential. Such a policy should make clear which means of restraint may be used, under what circumstances they may be applied, the practical means of their application, the supervision required and the action to be taken once the measure is terminated.

The policy should also contain sections on other important issues such as: staff training; complaints policy; internal and external reporting mechanisms; and debriefing. In the CPT's opinion, such a comprehensive policy is not only a major support for staff, but is also helpful in ensuring that patients and their guardians or proxies understand the rationale behind a measure of restraint that may be imposed."

Da botilbuddet ikke har udarbejdet retningslinjer om magtanvendelse, skal jeg henstille til kommunen at overveje at sikre, at botilbuddet udarbejder sådanne retningslinjer, så personalet er orienteret om, hvornår og hvordan magtanvendelser kan foregå. Retningslinjerne bør i givet fald også adressere, hvordan en magtanvendelse skal håndteres efterfølgende (kontakt til pårørende, politi, øvrigt personale, øvrige beboere, opfølgning mv.).

Jeg beder venligst om, at jeg bliver underrettet, når overvejelserne er afsluttet. Jeg beder i alle tilfælde om en status senest 3 måneder fra datoen på dette brev.

Derudover kan sagen efter min opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt de pågældende myndigheder er forpligtede til at sikre, at personalet på sociale tilbud modtager tilstrækkelig uddannelse i anvendelse af magt, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver sådan uddannelse, samt at personalet bliver holdt passende opdateret i denne uddannelse.

På den baggrund har jeg sendt vedlagte brev til Socialstyrelsen med kopi til Social- og Indenrigsministeriet og orienteret om den konkrete sag og mine generelle overvejelser i den anledning.

Jeg foretager mig herefter ikke videre i anledning af den konkrete sag.

Ud over mit brev til Socialstyrelsen har jeg sendt en kopi af dette brev til Social- og Indenrigsministeriet og Socialstyrelsen. Jeg har ligeledes sendt en kopi

## OMBUDSMANDENS UDTALELSE

til Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, Folketingets Retsudvalg samt Social- og Indenrigsudvalget til orientering.

Jeg har endvidere orienteret A's pårørende om, at jeg nu har afsluttet min behandling af sagen. Jeg har sendt dem en kopi af dette brev.

...

[Sagsfremstilling udeladt]

### **BILAG: brev til Socialstyrelsen (anonymiseret)**

Den 11. november 2016 sendte jeg også følgende brev til Socialstyrelsen (med kopi til Tilsynet efter grundlovens § 71, stk. 7, Folketingets Retsudvalg, Folketingets Social- og Indenrigsudvalg, Social- og Indenrigsministeriet og kommunen):

#### **”Anvendelse af magt og greb i sociale tilbud**

1. Jeg har afsluttet min behandling af en sag, som angår dødsfald på et bofællesskab den [dato] 2015. Jeg vedlægger en kopi af et brev, som jeg i dag har sendt til X Kommune om sagen.

Som det fremgår, skete dødsfaldet under eller i forlængelse af en magt-anvendelse i form af fastholdelse.

Sagen kan efter min opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt de myndigheder, der driver sociale tilbud, er forpligtede til at sikre, at der på bosteder i relevant omfang udarbejdes generelle retningslinjer for magtanvendelse – herunder om, hvordan en magtanvendelse skal håndteres efterfølgende (kontakt til pårørende, politi, øvrigt personale, øvrige beboere, opfølgning mv.).

Jeg kan oplyse, at jeg under mine tilsynsbesøg på sociale tilbud ofte har anbefalet, at bostedet udarbejder sådanne retningslinjer. Det gælder også på tilbud, hvor anvendelse af magt sker meget sjældent.

Jeg har – som det også fremgår af mit brev til kommunen i den konkrete sag – henstillet, at kommunen overvejer at sikre, at det pågældende bo-tilbud udarbejder retningslinjer for magtanvendelse, så personalet er orienteret om, hvornår og hvordan magtanvendelse kan foregå og håndteres efterfølgende.

Derudover kan sagen efter min opfattelse give anledning til overvejelser om, hvorvidt de pågældende myndigheder er forpligtede at sikre, at personalet på sociale tilbud modtager tilstrækkelig uddannelse i anvendelse af magt, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver sådan uddannelse, samt at personalet bliver holdt passende opdateret i denne uddannelse.

2. Der er ikke i serviceloven eller i den tilhørende bekendtgørelse (om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne og modtagepligt i boformer efter serviceloven) fastsat retlige krav til uddannelse af personalet i brug af magt, og spørgsmålet er heller ikke omtalt i den tilhørende vejledning. Mig bekendt har heller ikke Socialsty-



relsen, Ankestyrelsen eller Social- og Indenrigsministeriet afgivet udtalelser herom.

Efter lov om socialtilsyn vurderes tilbuddenes kvalitet inden for flere temaer, hvoraf kompetencer er ét tema.

Socialtilsynet fører et driftsorienteret tilsyn for at sikre, at tilbuddene (fortsat) har den fornødne kvalitet. Socialtilsynet skal som led i det driftsorienterede tilsyn både føre kontrol med forholdene i tilbuddet og indgå i dialog med tilbuddet, som skal bidrage til at fastholde og udvikle kvaliteten i tilbuddet.

Det fremgår af vejledning nr. 9300 af 30. april 2015 om socialtilsyn, at bl.a. tilbuddets ledelses formelle pædagogiske og ledelsesmæssige kompetencer samt det forhold, at tilbuddet har ingen eller få ansatte med formel, relevant uddannelse, er forhold, der f.eks. kan begrunde et mere intensivt tilsyn.

Uddannelsesniveau mv. kan således indgå i socialtilsynets vurdering af botilbud.

**3. Torturkonventionen (bekendtgørelse nr. 88 af 23. oktober 1987 af konvention af 10. december 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf) indeholder i artikel 10, stk. 1, følgende bestemmelse:**

'1. Enhver deltagende stat skal sikre, at undervisning og oplysning vedrørende forbudet mod tortur indgår i undervisning og træning af civilt eller militært retshåndhævelsespersonale, lægeligt personale, offentligt ansatte og andre personer, som måtte være involveret i forvaring, forhør eller behandling af enhver person, som er underkastet enhver form for anholdelse, tilbageholdelse eller fængsling.'

Den Europæiske Komité vedrørende Forebyggelse af Tortur og Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf (CPT) har opstillet standarder vedrørende forskellige institutionstyper.

Der er ikke specifikke CPT-standarder vedrørende sociale botilbud, men der findes en række standarder vedrørende psykiatriske institutioner, som måske kunne danne udgangspunkt ved vurderingen af forhold på sociale botilbud. De situationer, som personalet står i, synes således ikke meget forskellig i de to institutionstyper.

CPT-standarderne (senest revideret i 2015) indeholder under pkt. III, Psykiatriske institutioner, bl.a. følgende:

### **'E. Means of restraint**

**47.** In any psychiatric establishment, the restraint of agitated and/or violent patients may on occasion be necessary. This is an area of particular concern to the CPT, given the potential for abuse and ill-treatment. The restraint of patients should be the subject of a clearly-defined policy. That policy should make clear that initial attempts to restrain agitated or violent patients should, as far as possible, be non-physical (e.g. verbal instruction) and that where physical restraint is necessary, it should in principle be limited to manual control.

Staff in psychiatric establishments should receive training in both non-physical and manual control techniques vis-à-vis agitated or violent patients. The possession of such skills will enable staff to choose the most appropriate response when confronted by difficult situations, thereby significantly reducing the risk of injuries to patients and staff.

...

### **How restraint should be used**

...

**49.** Restraining an agitated or violent patient properly is no easy task for staff. Not only is training essential but refresher courses need to be organised at regular intervals. Such training should not only focus on instructing health-care staff how to apply means of restraint but, equally importantly, should ensure that they understand the impact the use of restraint may have on a patient and that they know how to care for a restrained patient.

....

### **The adoption of a comprehensive restraint policy**

**51.** Every psychiatric establishment should have a comprehensive, carefully developed, policy on restraint. The involvement and support of both staff and management in elaborating the policy is essential. Such a policy should make clear which means of restraint may be used, under what circumstances they may be applied, the practical means of their application, the supervision required and the action to be taken once the measure is terminated.

The policy should also contain sections on other important issues such as: staff training; complaints policy; internal and external reporting mech-

anisms; and debriefing. In the CPT's opinion, such a comprehensive policy is not only a major support for staff, but is also helpful in ensuring that patients and their guardians or proxies understand the rationale behind a measure of restraint that may be imposed.'

**4.** CPT-standarderne anbefaler således både udarbejdelse af retningslinjer for magtanvendelse og løbende uddannelse af personalet.

Jeg har tidligere under behandlingen af en sag på kriminalforsorgens område udtalt, at jeg går ud fra, at personalet i kriminalforsorgens pensioner – uanset deres uddannelsesmæssige baggrund – løbende modtager tilstrækkelig instruktion i konflikthåndtering og magtanvendelse, således at de i nødvendigt omfang og på forsvarlig måde kan håndtere situationer, der kræver en sådan instruktion.

Se herom min udtalelse af 15. april 2016 i min sag nr. 2016-18, som er offentliggjort på min hjemmeside. Jeg bemærker i tilknytning hertil, at jeg er bekendt med, at der både for politiet og kriminalforsorgens personale foreligger et katalog over tilladte greb.

Jeg kan tilføje, at jeg efter aftale med Direktoratet for Kriminalforsorgen og Justitsministeriet modtager indberetning om alle sager om dødsfald og selvmordsforsøg mv. i kriminalforsorgens institutioner og politiets de-  
tentioner og venterum. Behandlingen af disse sager har – sammen med ombudsmandens tilsynsvirksomhed – givet mig kendskab til betydningen af, at myndighedernes personale er bekendt med de risici, der er forbundet med forskellige fremgangsmåder og greb.

**5.** Jeg orienterer styrelsen om de overvejelser, som jeg har gjort mig i anledning af den konkrete sag, således at styrelsen får mulighed for at overveje begge elementer i mine overvejelser – dels spørgsmålet om retningslinjer for anvendelse af magt, dels spørgsmålet om uddannelse af personale i anvendelse af magt.

Om *retningslinjer* kan spørgsmålet rejses, om man fra statslig side bør medvirke til at sikre, at relevante bosteder har retningslinjer for brug af magt – også retningslinjer for den efterfølgende håndtering, f.eks. kontakt til pårørende, politi, øvrigt personale, øvrige beboere, opfølgning mv.

Om *uddannelse* går mine overvejelser som anført bredere på, om myndighederne har pligt til at sikre, at personalet på sociale tilbud modtager tilstrækkelig uddannelse i anvendelse af magt. Spørgsmålet er i den forbindelse, om det vil være hensigtsmæssigt for Socialstyrelsen at iværksætte nærmere initiativer.

## BILAG

Jeg beder venligst om at blive underrettet om resultatet af styrelsens overvejelser. Jeg drøfter gerne forinden de rejste spørgsmål med styrelsen, såfremt styrelsen måtte ønske det.

I alle tilfælde beder jeg om en status for styrelsens overvejelser inden tre måneder fra dette brev.

**6.** Jeg har ved kopi af dette brev – samt kopi af mit brev til X Kommune – orienteret Social- og Indenrigsministeriet om de nævnte overvejelser og de rejste spørgsmål.

Jeg har også sendt en kopi af dette brev til Tilsynet i henhold til grundlovens § 71, stk. 7, Retsudvalget samt Social- og Indenrigsudvalget til orientering.

Jeg gør opmærksom på, at sagen (uden sagsfremstillingen) vil blive offentliggjort på hjemmesiden ombudsmanden.dk. Der vil også blive lagt en nyhed om sagen på hjemmesiden.”