



Egedal Kommune
Dronning Dagmars Vej 200
3650 Ølstykke

Tilsynsudtalelse om Egedal Kommunes praksis for flytning af et antal beboere i forbindelse med nedlæggelse af et antal plejeboligpladser (kommunens sagsnr. 24/1513)

11. december 2024

J.nr. 23-13745

Ankestyrelsens tilsyn med kommuner og regioner vender hermed tilbage i sagen om Egedal Kommunes praksis for flytning af et antal beboere i forbindelse med nedlæggelse af et antal plejeboligpladser, og i forlængelse heraf opsigelse, flytning og valg af ny bolig, herunder vurdering af den enkelte borgers habilitet.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Egedal Kommunes praksis er i overensstemmelse med lovgivningen.

EAN-nr.:
57 98 000 35 48 21

Resumé

Åbningstid - reception:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen vurderer, at Egedal Kommune handlede i strid med undersøgelsesprincippet i retssikkerhedslovens § 10 ved at have en praksis, hvor kommunen ikke undersøgte nærmere, om de 19 borgere, som boede på et plejehjem for demente og var uden værgemål, kunne give et informeret samtykke til flytning.

Åbningstid - telefon:
man-tir kl. 9.00-15.00
ons lukket
tor-fre kl. 9.00-15.00

Vi vurderer også, at Egedal Kommune som følge heraf ikke handlede i overensstemmelse med reglerne om magtanvendelse i serviceloven, da kommunen i disse tilfælde gennemførte flytninger ved blot at inddrage pårørende eller ved kommunens formodninger om den enkeltes evne til at kunne give et gyldigt samtykke til flytning til en anden bolig.

Vi beder byrådet i Egedal Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Sagens oplysninger

Ældresagen skrev til Ankestyrelsen den 10. februar 2023. Følgende fremgår af henvendelsen:

"Ældre Sagen har gennem de seneste måneder fået flere henvendelser fra pårørende til plejehjemsbeboere fra Holstebro, Vejle og Egedal kommuner.

Pårørende til plejehjemsbeboerne fortæller, at beboerne er blevet opfordret til at fraflytte deres nuværende plejeboliger og flytte til nyoprettede plejecentre. De pårørende, vi har talt med, har oplyst, at deres ældre pårørende trives i deres nuværende plejeboliger. Ofte er der tale om beboere med demens.

[...]

Der kan naturligvis være gode grunde til kommunalpolitiske beslutninger om at nedlægge plejecentre. Men beslutningen vedrører jo beboernes private boliger, som lejes efter den almene boliglovgivning med almindelige lejerettigheder. Da institutionsbegrebet sammen med Bistandsloven blev ophævet i 1998, blev det stærkt betonet, at ingen voksen borger fremover skulle bo i institution, men i eget hjem – lige som alle andre mennesker. Og dermed var der ikke længere adgang til at udvisitere beboere, som stadig var i målgruppen for den bolig, de bor i.

Problemet med de kommunale beslutninger om nedlæggelse af eksisterende plejecentre er, at mange af beboerne har så fremskreden demens, at de ikke længere er i stand til at tage kvalificeret stilling til flytningen. De kan med andre ord ikke give et "informeret samtykke", som kræves til indflytning i en plejebolig, jf. Servicelovens §§ 129 og 136f. En pårørende fra Egedal skrev til os: "Beboere med svær demens får breve lagt i boligerne, som de skal underskrive!!! ifm flytning."

Det er vores opfattelse, at beboere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som ikke er i stand til at give et informeret samtykke til flytning, er beskyttet mod flytning, som ikke har hjemmel i den lovgivning, der regulerer flytning for disse beboere. Vi mener, at betingelserne i Servicelovens §§ 129 og 136f eller Almenboliglejens regler om opsigelse skal være opfyldt, hvis flytningerne skal være lovlige.

Vi mener således ikke, at det er muligt via en politisk beslutning at muliggøre flytning af beboere fra plejeboliger, hvor de får en god pleje og omsorg. Vi mener, der i forhold til inhabile beboere juridisk skal tages stilling til individuelt og konkret til, om der er hjemmel til flytningen. Det er vores opfattelse, at ingen af de nævnte

kommuner anvender servicelovens ovennævnte regler i forbindelse med disse flytninger.”

Ankestyrelsen bad den 24. januar 2024 Egedal Kommunes byråd om en udtalelse.

Egedal Kommunes byråd har den 5. februar 2024 sendt en udtalelse.

Følgende fremgår af udtalelsen:

”[]

Sagen drejer sig om 30 beboeres frivillige flytning fra to mindre demensenheder til kommunens nye plejecenter særligt målrettet demente. Efter Ældresagens opfattelse skulle kommunen have tilsidesat bestemmelserne i servicelovens § 129 ved ikke at have sikret beboernes informerede samtykke til flytningen.

Baggrund

Byrådet besluttede i 2018 at opføre et nyt plejecenter, der bl.a. skulle samle kommunens botilbud til borgere med demensdiagnoser. Kommunens tilbud var på daværende tidspunkt fordelt på to mindre, og geografisk adskilte, almene boligafdelinger med henholdsvis 16 og 17 pladser. Begrundelsen for at samle de to enheder var dels hensynet til en kontinuerlig kvalitet i den daglige pleje, dels det kommunalretlig hensyn til en økonomisk hensigtsmæssig forvaltning. De to enheder havde en størrelse, der gjorde det vanskeligt at opretholde en høj og ensartet kvalitet i den daglige pleje, f.eks. som følge af fravær. Samtidig var det begrænsede antal pladser uhensigtsmæssig i et driftsøkonomisk perspektiv.

Det faktiske forløb

Det nye plejecenter stod færdigt den 1. april 2023. Seks måneder før igangsatte kommunen en informationsproces, hvor beboerne, deres pårørende og Ældrerådet (i Egedal Kommune kaldet Seniorrådet) blev inviteret. Der blev afholdt flere møder, ligesom en række pårørende havde separate møder med ledelsen.

I den forbindelse blev det oplyst, både mundtligt og skriftligt, at flytningen til det nye plejecenter var et tilbud, ligesom det blev oplyst, at beboere, der ikke ønskede tilbuddet ville kunne blive boende og modtage deres visiterede hjælp.

Dette blev i øvrigt oplyst til den lokale afdeling af Ældresagen. Byrådet besluttede endvidere, at borgere, som accepterede tilbuddet om flytning, skulle holdes økonomisk skadesløs. Således modtog beboerne et tilskud, der kunne dække de konkrete flytteomkostninger samt forskellen i boligindskuddet mellem deres

gamle og ny bolig. Af de daværende 30 beboere var 11 underlagt værgemål, mens de resterende 19 i varierende grad fik hjælp af deres pårørende til håndtering af de personlige forhold. Grundlaget for denne hjælp var forskellige former for samtykker og fuldmagter. Som en konsekvens af frivilligheden fik beboerne udleveret et brev til underskrift, hvor de skulle tilkendegave om de ville flytte, og om de ville have det kommunale tilskud. Brevet blev, som al anden skriftlig information til beboere og pårørende, lagt i den enkeltes bolig.

Kommunens personale var ikke involveret i underskrivelsen af brevet, ligesom personalet heller ikke var vidende om, hvorledes de pårørende forklarede tilbuddet for den enkelte beboer.

Som anført blev de daværende beboeres personlige forhold, herunder økonomi, håndteret af deres pårørende. Kommunen havde ikke forud for flytningen indikationer på, at én eller flere af de pårørende misbrugte beboerens samtykke, ligesom forløbet omkring underskriften på de udleverede breve, heller ikke gav kommunen anledning til at tvivle på beboernes accept af tilbuddet. Kommunen er vidende om, at enkelte pårørende kontaktede Familieretshuset for vejledning om rækkevidden af det samtykke de havde modtaget fra beboeren. Som kommunen har fået gengivet den konkrete vejledning, havde Familieretshuset den opfattelse, at et almindeligt samtykke var tilstrækkeligt grundlag for de pårørende til accept af tilbuddet om flytning på beboernes vegne. Kommunens personale koordinerede og deltog i den konkrete flytning, som foregik over to døgn. I den forbindelse observerede personalet ikke ytringer eller adfærd fra beboerne, der indikerede, at vedkommende ikke ønskede flytningen. Til brug for Ankestyrelsens behandling af sagen vedhæftes det konkrete tilbuds-brev samt et eksempel på den skriftlige information kommunen benyttede i processen.

Konklusion

Samlet set er det kommunens opfattelse, at der efter en konkret vurdering ikke i de omhandlede tilfælde forelå omstændigheder, som kunne give grundlag for en antagelse om, at beboernes underskrift ikke var udtryk for et informeret samtykke til flytningen."

Ankestyrelsen bad den 4. oktober 2024 Egedal kommune om en supplerende udtalelse:

"Vi beder kommunen om en supplerende udtalelse på baggrund af henvendelsen, da kommunes svar giver anledning til uddybende

spørgsmål. Vi skal bruge udtalelsen til at vurdere, om der er anledning til at rejse en tilsynssag. Vi henviser til kapitel VI i kommunestyrelsesloven. Af Egedal Kommunes svar af 5. februar 2024 fremgår bl.a.: "Af de daværende 30 beboere var 11 underlagt værgemål, mens de resterende 19 i varierende grad fik hjælp af deres pårørende til håndtering af de personlige forhold. Grundlaget for denne hjælp var forskellige former for samtykker og fuldmagter. Som en konsekvens af frivilligheden fik beboerne udleveret et brev til underskrift, hvor de skulle tilkendegav om de ville flytte, og om de ville have det kommunale tilskud." Vi beder Egedal Kommune om at redegøre for, på hvilket oplysningsgrundlag kommunen har vurderet, at de pågældende 19 borgere, var i stand til at give et gyldigt informeret samtykke og/eller en gyldig informeret fuldmagt til at ville flytte til en anden bolig. Vi beder samtidig kommunen redegøre for, om der i hvert enkelt tilfælde er foretaget en faglig vurdering af den pågældendes kognitive formåen, herunder til at være i stand til at give et samtykke og/eller en fuldmagt. Vi henviser i den sammenhæng til det anførte fra Ældresagens side, som bl.a. peger på, at der ofte er tale om beboere med demens. Vi henviser desuden til oplysningsprincippet, jf. lov om retssikkerhed § 10."

Den 12. november 2024 svarede Egedal Kommune:

"Ankestyrelsen har den 4. oktober 2024 bedt om supplerende oplysninger til Byrådets udtalelse dateret den 5. februar 2024 i en sag, der vedrører 30 beboeres flytning fra to utidssvarende demensenheder indrettet i almene boliger til et nyt plejecenter, der ligeledes er opført som almene boliger. I Byrådets udtalelse redegøres for det faktiske forløb i forbindelse med flytningen. Kommunen har ikke yderligere oplysninger hertil. Foranlediget af Ankestyrelsens anmodning om supplerende oplysninger, har kommunen undersøgt, hvilke typer af samtykke/fuldmagt, som var afgivet af de 19 daværende beboere, hvor der på tidspunktet for flytningen ikke var indgået værgemål. Af de 19 beboere er 8 afgået ved døden. For de resterende 11 beboere gælder, at der på tidspunktet for flytningen forelå et samtykke, så de pårørende kunne handle på beboernes vegne. Som anført i Byrådets udtalelse, havde kommunen ingen indikationer af, at beboernes accept af tilbuddet om flytning ikke

var givet på et informeret grundlag. Alene af den årsag så kommunen ikke behov for indhentning af yderligere oplysninger. Det har således været kommunens vurdering, at de pårørende havde et nært kendskab til beboerne, og at de pårørende kunne vurdere, hvorvidt beboeren forstod og accepterede konsekvens af sit samtykke til flytningen. Kommunen fandt derfor af den grund, at der med beboernes samtykke til flytningen, som blev formidlet via deres pårørende, var tale om et informeret samtykke. Afslutningsvis skal kommunen endnu engang understrege, at tilbuddet om flytning netop var et tilbud, som beboerne kunne have afvist."

Reglerne

Regler om sagens oplysning.

Følgende fremgår af retssikkerhedslovens § 10:

"§ 10. Myndigheden har ansvaret for, at sager, der behandles efter denne lov, er oplyst i tilstrækkeligt omfang til, at myndigheden kan træffe afgørelse."

Det følger af det almindelige forvaltningsretlige officialprincip, at myndigheden har ansvaret for at oplyse en sag tilstrækkeligt til, at der kan træffes en lovlig og korrekt afgørelse.

Følgende fremgår af punkt 98-99 i vejledning nr. 9330 af 21. marts 2019 (vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område):

"98. Bestemmelserne i § 10 om oplysning af sociale sager bygger på officialprincippet, som er en forvaltningsretlig grundsætning. Officialprincippet bliver også kaldt undersøgelsesprincippet. Efter officialprincippet er det som udgangspunkt myndighedens ansvar at sørge for, at der bliver indhentet tilstrækkelige oplysninger til, at myndigheden kan afgøre, hvilken hjælp borgeren er berettiget til. Er der tvivl om holdbarheden af et væsentligt faktum, hører det med til sagsoplysningen, at myndigheden skal forsøge at få denne tvivl afklaret, således at det ved en sædvanlig bevismæssig vurdering kan afgøres, om den pågældende oplysning kan lægges til grund ved afgørelsen. Dette gælder også oplysninger indhentet fra en anden myndighed. Officialprincippet i § 10 gælder for oplysningen af alle typer af sager på det sociale område, det vil

sige alle de sager, der er omfattet af retssikkerhedsloven, jf. retssikkerhedsbekendtgørelsens §§ 1-4[...]"

"99. Det afgøres ud fra en konkret vurdering i hver enkelt sag, hvilke oplysninger, myndigheden skal indhente, for at have det fornødne grundlag for at træffe en afgørelse. Dette vil ofte kunne udledes af de sociale love, der indeholder betingelserne for, hvornår borgeren er berettiget til at modtage hjælp. Officialprincippet indebærer også, at det er myndighedens ansvar at afklare bevismæssige uklarheder."

Om fastlæggelse af det relevante beviskrav. Den nedre grænse. Hvilken grad af bevissikkerhed er nødvendig for, at forvaltningen kan lægge et givent faktum til grund – og dermed hvilken grad af sagsoplysning, der skal foretages, før forvaltningen kan træffe afgørelse i sagen. Herom fremgår det i Forvaltningsret af Niels Fenger (red.), afsnit 2.3, side 488, at:

"Kernen i officialmaksimens krav til bevissikkerhed er, at en sag skal undersøges af myndigheden netop så langt, som det er nødvendigt i det enkelte tilfælde for at træffe en materielt rigtig afgørelse. Hverken mere eller mindre. Heri ligger – som en nedre grænse – at undersøgelsen ikke må afsluttes, før der er tilvejebragt et forsvarligt grundlag [...]
Eksempelvis på afgørelsen ikke bygge på formodninger, forudsætninger eller antagelser, som ikke har tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger [...]"

Regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for alle voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne fremgår af servicelovens kapitel 24.

Følgende fremgår af servicelovens § 129 og § 131:

"§ 129. Kommunalbestyrelsen kan, jf. § 131, indstille til Familieretshuset at træffe afgørelse om, at en person, der modsætter sig flytning eller mangler evnen til at give informeret samtykke hertil, jf. dog § 136 f, skal optages i et bestemt botilbud efter denne lov, botilbud i boliger opført efter den nu ophævede lov nr. 378 af 10. juni 1987 om boliger for ældre og personer med handicap, friplejebolig efter lov om friplejeboliger eller botilbud efter lov om almene boliger m.v. og om nødvendigt udskrives fra et botilbud, når

- 1) det er absolut påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og
- 2) hjælpen ikke kan gennemføres i personens hidtidige bolig og
- 3) den pågældende ikke kan overskue konsekvenserne af sine handlinger og
- 4) den pågældende udsætter sig selv for at lide væsentlig personskade og
- 5) det er uforsvarligt ikke at sørge for flytning.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan i ganske særlige tilfælde indstille til Familieretshuset, at der træffes afgørelse om, at en person, der er optaget i et botilbud som nævnt i stk. 1, og som mangler evnen til at give informeret samtykke, kan udskrives fra sit botilbud og flyttes til en anden tilsvarende bolig, hvor omsorgen for personen kan varetages, selv om betingelserne i stk. 1, nr. 1-5, ikke er opfyldt, hvis det skønnes at være i den pågældendes egen interesse, herunder af hensyn til mulighederne for, at den pågældende kan bevare tilknytning til sine pårørende.

Stk. 3. Det skal indgå i kommunalbestyrelsens vurdering efter stk. 1, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp til og opsyn med den pågældende."

"§ 131. Familieretshuset træffer afgørelse om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter § 129 eller § 136 f, stk. 3, 2. pkt., efter indstilling fra kommunalbestyrelsen. Familieretshusets afgørelse skal træffes senest 2 uger efter modtagelse af kommunalbestyrelsens indstilling.

Stk. 2. Indstillingen skal indeholde en redegørelse for

- 1) grundlaget for, at betingelserne i § 129 eller § 136 f, stk. 3, 2. pkt., anses for opfyldt,
- 2) den nødvendige faglige dokumentation for den nedsatte funktionsevne,
- 3) den hjælp og pleje efter kapitel 16, der har været iværksat eller har været tilbudt den pågældende eller familien, før indstilling om optagelse i et særligt botilbud blev besluttet,
- 4) indretningen af den nye bolig og den personlige hjælp, pleje og støtte m.v., som herefter vil kunne stilles til rådighed, og
- 5) personens egne samt de pårørendes og den eventuelle værges bemærkninger til flytningen, herunder hvorvidt de klageberettigede efter § 134, stk. 3, kan tiltræde kommunalbestyrelsens indstilling.

Stk. 3. En ægtefælle eller anden nærtstående person, der deler bolig med den person, som sagen vedrører, er berettiget til at klage over kommunalbestyrelsens afslag på at indstille til optagelse

i særlige botilbud efter denne bestemmelse. Klagen kan indbringes for Familieretshuset, men ikke for anden administrativ klagemyndighed. Reglerne i §§ 66-69, § 70, 1. pkt., og § 74 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område finder anvendelse ved indbringelse af klager for Familieretshuset.

Stk. 4. Har den pågældende ikke en værge eller fremtidsfuldmægtig, hvis kompetence omfatter beslutninger efter stk. 1, skal kommunalbestyrelsen anmode Familieretshuset om at beskikke en værge efter værgemålsloven. Familieretshuset skal have truffet afgørelse om værgebeskikkelse, inden kommunalbestyrelsen indstiller efter § 129.

Stk. 5. Kommunen kan om fornødent anmode om bistand af politiet til at gennemføre en afgørelse om flytning.”

Regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af demens eller anden erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, fremgår af servicelovens kapitel 24 b.

Følgende fremgår af servicelovens § 136 b og § 136 f:

”§ 136 b. Bestemmelserne i dette kapitel gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse, der får personlig og praktisk hjælp eller socialpædagogisk bistand m.v. efter §§ 83-87, behandling efter §§ 101 og 102 eller aktiverende tilbud efter §§ 103 og 104, og som ikke samtykker i en foranstaltning efter §§ 136 c-136 f. Det er en forudsætning, at der foreligger den fornødne faglige dokumentation for den nedsatte psykiske funktionsevne.

[...]

§ 136 f. For personer, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud og om nødvendigt om udskrivelse fra et botilbud, hvis kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af den værge, Familieretshuset har beskikket, eller tiltrædes af fremtidsfuldmægtigen for personer, der har oprettet en fremtidsfuldmagt, der omfatter dette forhold, og som er sat i kraft, jf. § 7, stk. 1, i lov om fremtidsfuldmagter, når

- 1) ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og

2) det i det konkrete tilfælde vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Stk. 2. Det skal indgå i kommunalbestyrelsens vurdering efter stk. 1, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp til og opsyn med den person, som kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om efter stk. 1.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens afgørelse efter stk. 1 kan påklages til Familieretshuset. Kan kommunalbestyrelsens indstilling ikke tiltrædes af værgeren eller fremtidsfuldmægtigen efter stk. 1, indstiller kommunalbestyrelsen til Familieretshuset at træffe afgørelse om optagelse eller flytning til et bestemt botilbud efter stk. 1.

Stk. 4. Modsætter personen sig flytning, vil optagelse i et særligt botilbud uden samtykke ikke kunne ske efter stk. 1, men efter § 129, stk. 1."

Følgende fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen i lovforslaget L156, Folketingsåret 2018/2019:

"Til nr. 27

[...]

Optagelse i særlige botilbud uden samtykke

[...]

Det foreslås, at servicelovens § 129, stk. 2, 3 og 6, ophæves og nyaffattes i det foreslåede kapitel 24 b som § 136 f, stk. 1-3.

Baggrunden herfor er, at disse regler kun vedrører personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse (f.eks. personer med demens), og alle regler af denne karakter med dette lovforslag samles i det foreslåede kapitel 24 b.

Efter den foreslåede § 136 f, stk. 1, vil kommunalbestyrelsen, over for personer, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, kunne træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af den værge, Familieretshuset har beskikket, jf. servicelovens § 131, stk. 4, eller tiltrædes af fremtidsfuldmægtigen, for personer, der har oprettet en fremtidsfuldmagt, der omfatter dette forhold, og som er sat i kraft, jf. § 7, stk. 1, i lov om fremtidsfuldmagter, når ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde

vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Der er tale om en videreførelse af servicelovens § 129, stk. 2 og 3, med redaktionelle ændringer.

Afgørelse efter den foreslåede bestemmelse forudsætter, at borgeren mangler evnen til at give informeret samtykke.

Gyldigheden af et samtykke forudsætter, at det foreligger, inden den handling eller undladelse, der er givet samtykke til, udføres, og at vedkommende forstår, hvad samtykket indebærer. Der kan kun opstilles meget overordnede retningslinjer for, hvornår den, der samtykker, kan siges at have forståelse for samtykket, dvs. være habil i forhold til det, vedkommende har givet samtykke til.

Vurderingen af den enkeltes habilitet beror på en konkret vurdering af personens fysiske og psykiske tilstand og er også afhængig af foranstaltningens karakter og intensitet.

Baggrunden for den foreslåede § 136 f, stk. 1, er, at kommunalbestyrelsen skal kunne træffe afgørelse om flytning uden samtykke, hvis der er tale om en person med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse (f.eks. personer med demens), som ikke modsætter sig flytningen, i tilfælde hvor personens eventuelle fremtidsfuldmægtige eller eventuelle værge tiltræder kommunalbestyrelsens indstilling. Baggrunden er endvidere at samle de bestemmelser, som gælder for personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse (f.eks. personer med demens), i det foreslåede kapitel 24 b. [...]"

Følgende fremgår af punkt 122 i vejledning nr. 10148 af 14. december 2019 (vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper):

"122. Kommunalbestyrelsen kan, over for personer, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning, træffe afgørelse om optagelse i et bestemt botilbud, hvis kommunalbestyrelsens indstilling tiltrædes af borgerens værge eller fremtidsfuldmægtige, når ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet for, at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, og det i det konkrete tilfælde vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Bestemmelsen kan udelukkende anvendes over for den målgruppe, der er omfattet af servicelovens kapitel 24 b, nemlig personer med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse (f.eks. personer med demens).

Bestemmelsen udgør en undtagelse til § 129, ifølge hvilken afgørelsen altid træffes af Familieretshuset, og hvor betingelserne for flytning er strengere. Der henvises til vejledningens kapitel 10 k.

Anvendelse af § 136 f forudsætter, at borgeren mangler evnen til at give informeret samtykke. Gyldigheden af et samtykke forudsætter, at det foreligger, inden den handling eller undladelse, der er givet samtykke til, udføres, og at vedkommende forstår, hvad samtykket indebærer. Der kan kun opstilles meget overordnede retningslinjer for, hvornår den, der samtykker, kan siges at have forståelse for samtykket, dvs. være habil i forhold til det, vedkommende har givet samtykke til. Vurderingen af den enkeltes habilitet beror på en konkret vurdering af personens fysiske og psykiske tilstand og er også afhængig af foranstaltningens karakter og intensitet.

Hvorvidt ophold i et botilbud med tilknyttet service er påkrævet, for at den pågældende kan få den nødvendige hjælp, beror på en konkret og individuel vurdering af den enkelte borgers situation.

Det samme gør sig gældende for betingelsen om, at det i det konkrete tilfælde skal vurderes omsorgsmæssigt at være mest hensigtsmæssigt for den pågældende.

Det skal indgå i kommunalbestyrelsens vurdering, hvis en eventuel ægtefælle, samlever eller anden pårørende ikke længere kan varetage den nødvendige hjælp til og opsyn med den pågældende. Hvis kommunalbestyrelsens indstilling ikke tiltrædes af værge eller fremtidsfuldmægtig

Kan kommunalbestyrelsens indstilling ikke tiltrædes af værgen eller den eventuelle fremtidsfuldmægtige efter stk. 1, indstiller kommunalbestyrelsen til Familieretshuset at træffe afgørelse om optagelse eller flytning til et bestemt botilbud efter § 136 f, stk. 1. I forbindelse med kommunalbestyrelsens indstilling og Familieretshusets afgørelse skal sagsbehandlingsreglerne i §§ 131 og 132 overholdes. Der henvises til beskrivelsen af disse regler i vejledningens kapitel 10 k.

Hvis personen modsætter sig flytning, vil optagelse i særlige botilbud uden samtykke ikke kunne ske efter § 136 f, stk. 1, men efter servicelovens § 129, stk. 1. Der henvises til vejledningens kapitel 10 k.

Klageadgang

Kommunalbestyrelsens afgørelse efter § 136 f, stk. 1, kan påklages til Familieretshuset. Klagesagen i Familieretshuset skal behandles efter reglerne i forvaltningsloven.

Hvis det er Familieretshuset, der træffer afgørelsen efter § 136 f, stk. 1, fordi kommunalbestyrelsens indstilling ikke tiltrædes af værgen eller fremtidsfuldmægtigen, kan Familieretshusets afgørelse påklages til Ankestyrelsen. Klagesagen i Ankestyrelsen skal behandles efter reglerne i retssikkerhedsloven.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Egedal Kommunes praksis for flytning af et antal beboere i forbindelse med nedlæggelse af et antal plejeboligpladser er i strid med retssikkerhedslovens § 10 og servicelovens bestemmelser om magtanvendelse.

På baggrund af kommunens oplysninger til Ankestyrelsen, lægger vi til grund, at det drejer sig om 30 beboeres flytning fra to mindre demensenheder til kommunens nye plejecenter særligt målrettet demente. 11 beboere var underlagt værgemål.

Vi lægger desuden til grund, at kommunen – uden at indhente yderligere oplysninger og uden at undersøge den enkeltes situation nærmere - forudsatte, at de resterende 19 beboere bosat i de to demensenheder, var i stand til at give et informeret samtykke til et tilbud om flytning til en anden bolig.

Vi er opmærksomme på, at kommunen har oplyst, at der ikke var nogen indikationer af, at de 19 beboere ikke kunne give et informeret samtykke. Dermed kunne de ifølge kommunen give et gyldigt samtykke til tilbuddet om flytning. Kommunen hørte ikke noget fra pårørende eller andre omkring kommunens henvendelser til beboerne om flytningen. Kommunen har også henvist til, at de pårørende havde et nært kendskab til beboerne, og at de pårørende (derfor) kunne vurdere, hvorvidt beboeren forstod og accepterede konsekvensen af sit samtykke til flytningen.

Vi vurderer, at kommunen ikke på dette oplysningsgrundlag kunne antage, at de 19 beboere uden værgemål kunne give et informeret samtykke.

Det skyldes, at der er tale om en gruppe af beboere, som ikke kan klare sig i egen bolig som følge af deres demens sygdom. En sygdom, hvor de mentale færdigheder svækkes på grund af sygdom, og hvor påvirkningen af hjernen er så udtalt, at det påvirker personens evne til at klare sig selv i hverdagen. Det har dermed formodningen imod sig, at de berørte beboere var i stand til at forstå rækkevidden af et samtykke til flytning.

Ankestyrelsen vurderer på denne baggrund, at Egedal Kommune handlede i strid med undersøgelsesprincippet i retssikkerhedslovens § 10 ved at have en praksis, hvor den byggede sine antagelser om konkrete (demente) borgers evne til at give et informeret samtykke på formodninger, uden tilstrækkelig støtte i de tilvejebragte faktiske oplysninger.

Kommunen har således ikke i et nødvendigt omfang undersøgt de enkelte personers evne til at handle fornuftsmæssigt, for at sikre sig, at der træffes en materielt rigtig afgørelse om optagelse i botilbud.

Det fremgår af reglerne om flytning uden samtykke efter servicelovens § 136 f, at en kommune kan træffe afgørelse om flytning over for borgere, der ikke modsætter sig flytning, men som mangler evnen til at give informeret samtykke til en flytning. Målgruppen for denne bestemmelse er borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som er en konsekvens af en erhvervet og fremadskridende mental svækkelse (typisk demens).

Der er tale om en undtagelsesbestemmelse til de almindelige regler om flytning uden samtykke. Hvis borgeren modsætter sig at flytte, eller hvis borgeren ikke har en værge eller en fremtidsfuldmægtig, finder bestemmelsen i servicelovens § 136 f ikke anvendelse. Kommunen skal i stedet igangsætte en proces efter servicelovens § 131 med henblik på, at der kan træffes afgørelse om flytning uden samtykke efter servicelovens § 129. Det er i sådanne tilfælde Familieretshuset, der har kompetencen til at træffe afgørelse om at flytte borgeren uden samtykke.

Det er dermed også vores vurdering, at kommunen i forhold til de 19 beboere ikke handlede i overensstemmelse med reglerne om magtanvendelse i serviceloven, da kommunen i disse tilfælde gennemførte flytninger ved blot at inddrage pårørende eller ved kommunens formodninger om den enkeltes evne til at kunne give et gyldigt samtykke til flytning til en anden bolig.

Det er Ankestyrelsens vurdering, at det er usandsynligt, at alle 19 beboere på de to demensafsnit, var i stand til at give et informeret samtykke til flytningen. Kommunen skulle derfor have sikret sig, at kommunens indstilling om flytning blev tiltrådt af en beskikket værge eller en fremtidsfuldmægtig, som er en udtrykkelig forudsætning ifølge ordlyden i servicelovens § 136 f, stk. 1. Alternativt burde kommunen have igangsat en proces med henblik på Familieretshusets stillingtagen til, om betingelserne for flytning uden samtykke efter servicelovens § 129 var opfyldt.

Vi beder om byrådets bemærkninger til vores udtalelse

Ankestyrelsen beder byrådet i Egedal Kommune om inden to måneder at oplyse, hvad vores udtalelse giver byrådet anledning til.

Vi bemærker, at udtalelsen skal behandles af byrådet i et møde.

Vi offentliggør denne udtalelse på www.ast.dk i anonymiseret form.

Ankestyrelsens kompetence som tilsynsmyndighed

Ankestyrelsen fører tilsyn med, at kommunerne overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Det står i § 48, stk. 1, i kommunestyrelsesloven.

Ankestyrelsen kan udtale sig om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser. Det står i § 50 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Martin Lindeblad Nielsen

Kopi er sendt til:

Ældresagen

Vi har anvendt:

Lov om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 69 af 23. januar 2024

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (retssikkerhedsloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 261 af 13. marts 2024

Lov om social service (serviceloven), senest bekendtgjort ved lovbekendtgørelse nr. 909 af 3. juli 2024

Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område (nr. 9330 af 21. marts 2019)

Vejledning om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper (nr. 10148 af 14. december 2019)