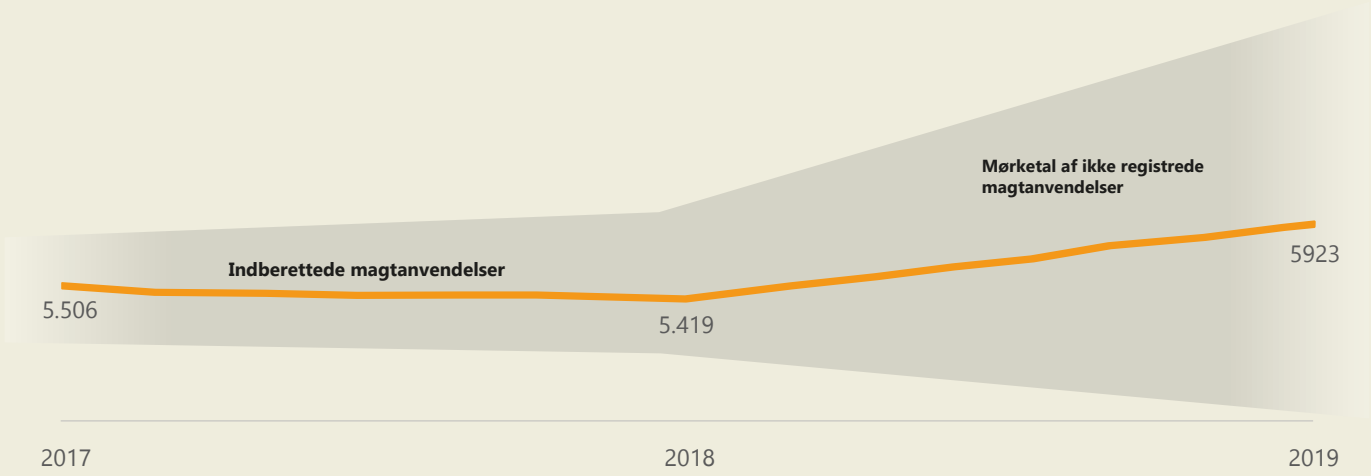
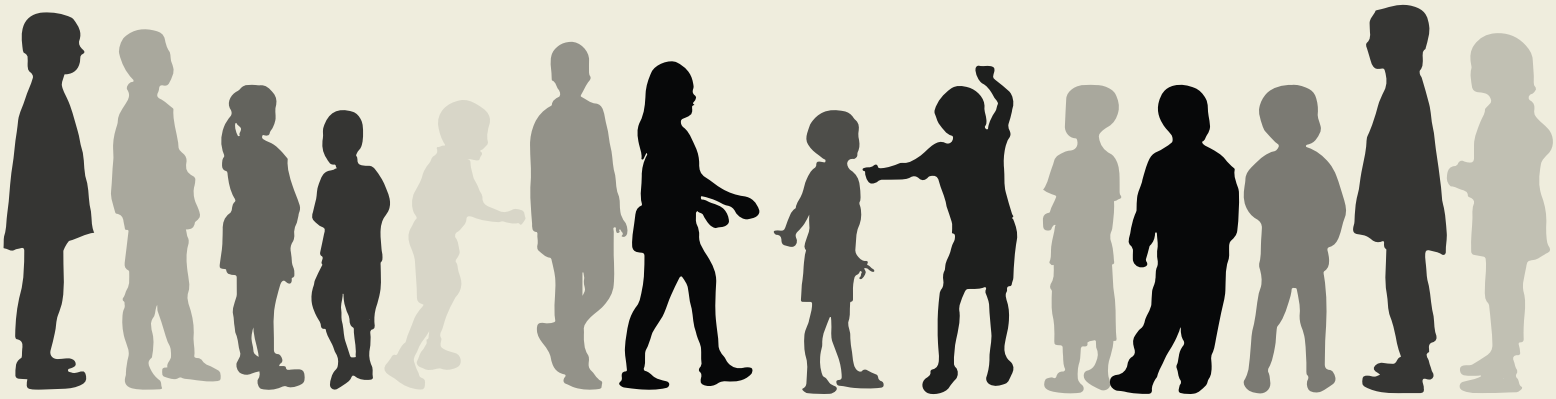
JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK





Analyse:

SIKRING AF ANBRAGTES RETTIGHEDER

Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten rettet mod anbragte børn og unge

Af Gerd Sinding og Birgitte Arent Eiriksson

Sikring af anbragtes rettigheder
Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten rettet mod anbragte børn og unge

© Justitia og forfatteren, 2021

ISBN: 978-87-972489-4-2

Justitia - Danmarks uafhængige juridiske tænketank
Fruebjergvej 3. 2100 København Ø
www.justitia-int.org
info@justitia-int.org

Justitia er Danmarks eneste juridiske tænketank, der alene har fokus på retssikkerhed og frihedsrettigheder. Justitias formål er gennem analyser af høj faglig kvalitet og fremsættelse af konkrete juridiske løsningsforslag at påvirke den offentlige og politiske dagsorden med henblik på at fremme en politisk kultur, hvor disse værdier nyder den nødvendige respekt.

Justitias publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Publikationen er en del af projekterne Socialt udsattes retssikkerhed og Udsatte børn i fællesskabet.

Projekterne støttes af:

HOFFMANN & HUSMANS FOND

AAGE OG JOHANNE LOUIS-HANSENS FOND

CHR. AUGUSTINUS FABRIKKERS FOND

AUGUSTINUS FONDEN

STIFTET 25. MARTS 1942

Indhold

Resumé **3**

1. Indledning **5**

2. Anbringelsessteder for børn og unge **7**

2.1. Plejefamilier 7

2.2. Opholdssteder og døgninstitutioner 7

2.3. Godkendelse og tilsyn med anbringelsesstederne 7

3. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten **9**

3.1. De overordnede principper 9

3.2. Anbringelsesstedets betydning 9

3.2.1. Anbefalinger 10

3.3. De enkelte indgreb 11

3.3.1. Afværgehjælp og fysisk magtanvendelse 11

3.3.2. Indgreb i bevægelsesfriheden 11

3.3.3. Indgreb i retten til privatliv 13

4. Registrering og indberetning af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten **16**

4.1. Registrerings- og indberetningspligten 16

4.2. Antallet af indberettede magtanvendelser mv. 17

4.2.1. Anbefalinger 19

4.3. Overholdelse af pligten til indberetning 19

4.3.1. Anbefalinger 20

4.4. Indberetning af ikke tilladte magtanvendelser 21

4.4.1. Anbefaling 22

4.5. Mangelfulde indberetninger 22

4.5.1. Anbefalinger 22

4.6. Inddragelsen af barnet eller den unge 23

4.6.1. Anbefalinger 24

5. Klageadgang **25**

5.1. Antallet af klager til kommunerne og Ankestyrelsen 25

5.2. Manglende kendskab til mulighederne for klage 25

5.2.1. Anbefalinger 26

6. Tilsynet med anvendelsen af reglerne om magtanvendelse 28
6.1. Socialtilsynets overordnede opgaver og kvalitetsmodellen 28
6.1.1. Relevante kvalitetsindikatorer for plejefamilier 28
6.1.2. Relevante kvalitetsindikatorer for sociale tilbud 28
6.2. Socialtilsynets reaktions- og sanktionsmuligheder 29
6.3. Socialtilsynenes opfølgning på den enkelte indberetning om magtanvendelse mv. 29
6.3.1. Anbefalinger 30
6.4. Viden om praksis med hensyn til magtanvendelse mv. 31
6.4.1. Anbefalinger 31
6.5. Områdets organisering 32
6.5.1. Anbefalinger 34
7. Sammenfatning og anbefalinger 35
8. Metode 38
9. Bilag 39
9.1.1. Oversigt over de forskellige former for plejefamilier 39
9.1.2. Oversigt over opholdssteder, døgninstitutioner m.v. 41

Resumé

Anbragte børn og unge befinder sig i en sårbar og yderst udsat position. På grund af forholdene i deres familie og/eller egne vanskeligheder, bor de på et anbringelsessted og lever et liv, som på mange punkter adskiller sig væsentligt fra andre børn og unges liv. Som samfund har vi pligt til at sikre ikke bare, at det sker på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, når et barn eller en ung anbringes uden for hjemmet[1], men også at barnet eller den unge under anbringelsen er sikret respekt for sine grundlæggende rettigheder, herunder i forbindelse med den **magtanvendelse** og de indgreb i selvbestemmelsesretten, som kan være nødvendige i forbindelse med anbringelsen.

Når et barn anbringes uden for hjemmet, overgår ansvaret for at varetage den daglige omsorg for barnet eller den unge fra forældremyndighedsindehaveren til anbringelsesstedet. Plejeforældrene eller personalet på anbringelsesstedet varetager dermed i praksis forældrerollen for det anbragte barn eller den unge. Dette indebærer blandt andet, at plejeforældrene eller personalet på anbringelsesstedet som led i omsorgen for barnet kan foretage nødvendige indgreb i barnets eller den unges selvbestemmelsesret for at sikre barnets eller den unges interesser, herunder opfyldelse af barnet eller den unges behov og opbyggelse af kompetencer[2].

Magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten, der ikke er en del af omsorgen for et anbragt barn eller en ung, må kun finde sted i det omfang, der er hjemmel til det i lov om voksenansvar, og skal i de fleste tilfælde indberettes til myndighederne.

Regelsættet på området er imidlertid kompliceret, og det er vanskeligt at finde de oplysninger og den viden, som er nødvendig, hvis man som anbragt, medarbejder på eller leder af et anbringelsessted skal kunne forstå reglerne og anvende dem i praksis.

Analysen anbefaler på den baggrund blandt andet følgende:

- Anvendelsesområdet for voksenansvarsloven tydeliggøres.
  - Reglerne på området gennemgås med henblik på at forenkle dem og gøre dem lettere at forstå og anvende.
- Der udvikles et fælles system til indberetning af magtanvendelse mv., opgørelse af antallet af indberetninger om magtanvendelser mv, indgrebenes karakter o.s.v.
  - God indberetningspraksis fremmes.
- Anbringelsesstederne får altid en tilbagemelding med hensyn til, om et foretaget indgreb på grundlag af de foreliggende oplysninger må anses for tilladt eller ikke tilladt.
- Reglerne for inddragelse af barnet eller den unge i forbindelse med indberetning af og opfølgning på magtanvendelse mv. tilnærmes reglerne i psykiatrilovgivningen.
  - Barnet eller den unge tilbydes herunder bistand af en "anbragterådgiver".
- Alle anbragte børn og unge får i forbindelse med indflytningen på anbringelsesstedet udleveret konkret målrettet materiale om reglerne for magtanvendelse, klagemuligheder

---

[1] Tvangsanbringelser – Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces, Justitia, september 2018

[2] Voksenansvarsloven § 3

mv, og det sikres, at barnet eller den unge har adgang til materialet under hele anbringelsen.

- Viden om praksis på området, statistiske oplysninger mv. systematiseres og gøres løbende tilgængelig for alle.
    - Socialstyrelsen offentliggør én gang årligt en systematisk praksisoversigt, der kan fungere som vejledning og rettesnor for reglernes anvendelse.
- Der etableres ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn.
    - Socialtilsynet skal have fem regionale tilsynskontorer med hjemsted i de byer, som i dag er hjemsted for de kommunale socialtilsyn

1. Indledning

Anbragte børn og unge befinder sig i en sårbar og yderst udsat position. På grund af forholdene i deres familie og/eller egne vanskeligheder, bor de hos en plejefamilie, på et opholdssted eller en institution og lever et liv, som på mange punkter adskiller sig væsentligt fra andre børn og unges liv. Som samfund har vi pligt til at sikre ikke bare, at det sker på en retssikkerhedsmæssig forsvarlig måde, når et barn eller en ung anbringes uden for hjemmet[3], men også at barnet eller den unge under anbringelsen er sikret respekt for sine grundlæggende rettigheder, herunder i forbindelse med den **magtanvendelse** og de indgreb i selvbestemmelsesretten, som kan være nødvendige i forbindelse med anbringelsen.

Ved udgangen af 2019 var der 11.428 anbragte børn og unge i Danmark. Det svarer til omkring 1 procent af alle børn og unge i Danmark. Omkring to tredjedele af de anbragte børn og unge var anbragt i en plejefamilie, mens omkring en tredjedel var anbragt på en døgninstitution, et socialpædagogisk opholdssted eller en kostskole[4].

Når et barn anbringes uden for hjemmet, overgår ansvaret for at varetage den daglige omsorg for barnet eller den unge fra forældremyndighedsindehaveren til plejefamilien eller personalet på anbringelsesstedet. Plejefamilien eller personalet på anbringelsesstedet varetager dermed i praksis forældrerollen for det anbragte barn eller den unge. Dette indebærer blandt andet, at plejeforældrene eller personalet på anbringelsesstedet som led i omsorgen for barnet - ligesom forældremyndighedshaveren – kan foretage nødvendige indgreb i barnets eller den unges selvbestemmelsesret for at sikre barnets eller den unges interesser, herunder opfyldelse af barnet eller den unges behov og opbyggelse af kompetencer[5].

Magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten, der ikke er en del af omsorgen for det anbragte barn eller den unge, må kun finde sted i det omfang, der er hjemmel til det i lov om voksenansvar, og skal i de fleste tilfælde indberettes til myndighederne.

Ombudsmandens temarapport af 23. juni 2020 om socialt anbragte mindre børn[6] (det vil sige børn mellem 6 og 12 år) peger imidlertid på, at der blandt personalet på mange anbringelsessteder mangler tilstrækkeligt kendskab til reglerne om magtanvendelse mv., herunder til de grundlæggende principper for magtanvendelse mv. og fristerne for registrering og indberetning af fysisk magtanvendelse. Temarapporten peger desuden på, at børn og unge samt deres forældre ikke er tilstrækkeligt informerede om deres rettigheder med hensyn til magtanvendelse mv.

I en udtalelse[7] offentliggjort i foråret 2021 peger ombudsmanden desuden på, at regelsættet på området er kompliceret, og at dette stiller store krav til personalet på anbringelsesstederne.

---

[3] Tvangsanbringelser – Retssikkerhed i en kompliceret beslutningsproces, Justitia, september 2018
[4] VIVE: Fakta om anbringelser
[5] Voksenansvarsloven § 3
[6] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020
[7] FOU nr. 2021-9

En evaluering af lov om voksenansvar foretaget af Rambøll Management Consulting for Socialstyrelsen i perioden april 2019 – januar 2020 og offentliggjort i marts 2021[8] peger i en anden retning end ombudsmandens temarapport. Evalueringen er imidlertid tillagt mindre vægt i denne analyse, idet den hovedsageligt er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere, udvalgte medarbejdere og kommunale myndighedschefer samt kvalitative interviews om de pågældendes opfattelse af eget kendskab til og brug af voksenansvarsloven.

I denne analyse beskrives området for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten nærmere. Analysen indeholder oplysninger om antallet af indberetninger om magtanvendelse mv. og klager samt en række problemstillinger som for eksempel manglende indberetning, manglende høring af de anbragte børn og unge, manglende viden om høringsretten og klageadgangen, manglende adgang til praksis og socialtilsynets organisering.

Analysen er udarbejdet på grundlag af blandt andet en gennemgang af lovgivningen på området, Socialstyrelsens og de fem socialtilsyns årsrapporter, oplysninger indhentet fra Ankestyrelsen, de fem socialtilsyn og en række kommuner, oplysninger på Tilbudsportalen [9] og interviews med repræsentanter for De Anbragtes Vilkår.

Analysen indeholder en overordnet beskrivelse af reglerne på området, herunder en beskrivelse af de forskellige former for magtanvendelse mv., som skal indberettes. Desuden beskrives klageadgangen på området samt, hvordan tilsynet med overholdelsen af reglerne er organiseret. På baggrund heraf fremsættes en række forslag til forbedringer på området.

Rapporten behandler først og fremmest spørgsmålet om magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten over for socialt anbragte børn og unge [10], der bor i en specialiseret plejefamilie, på et opholdssted eller en døgninstitution, som er godkendt af socialtilsynet.

Forholdene i andre typer af plejefamilier, på egne værelser, kollegier eller lignende samt på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling, som har otte pladser eller derunder, er således kun omtalt i begrænset omfang.

Spørgsmålet om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, fordi de er varetægtsfængslede, som led i afsoning eller ungdomssanktion samt spørgsmålet om anvendelsen af alarm- eller pejlesystemer i forhold til børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne[11] indgår ikke i analysen.

Rapporten beskæftiger sig primært med perioden efter 1. januar 2017, hvor voksenansvarsloven trådte i kraft.

[8] Evaluering af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge, Rapport, Februar 2020, Rambøll Management Consulting
[9] Social- og ældreministeriets webportal med oplysninger om blandt andet godkendte anbringelsessteder i Danmark
[10] Serviceloven § 52, stk. 3, eller § 58
[11] Voksenansvarsloven § 17

2. Anbringelsessteder for børn og unge

Børn og unge kan være anbragt i en plejefamilie, på et opholdssted, eller på en åben, delvist lukket eller lukket døgninstitution. Desuden kan anbringelse ske på eget værelse, kollegium eller lignende, på en efterskole, en fri fagskole eller en fri grundskole med kostafdeling[12] [13].

Ved udgangen af 2019 var der i alt 5.879 plejefamilier og 1.974 sociale tilbud[14] i Danmark, som var undergivet socialtilsynenes tilsynskompetence[15], jf. nærmere nedenfor.

2.1. Plejefamilier

Der findes fire forskellige slags plejefamilier, almene plejefamilier, forstærkede plejefamilier, specialiserede plejefamilier og netværksplejefamilier. Valg af såvel typen af plejefamilie som konkret plejefamilie skal ske under hensyn til barnet eller den unges behov for støtte[16].

Alle plejefamilier, herunder også netværksplejefamilier, skal i forbindelse med godkendelsen tilbydes et grundkursus i at være plejefamilie[17].

2.2. Opholdssteder og døgninstitutioner

Som socialpædagogisk opholdssted kan godkendes for eksempel et mindre sted, der drives af en familie med fagprofessionel baggrund, og som kan modtage nogle få anbragte børn, et større sted med et antal faguddannede ansatte, et skibsprojekt eller en kostskole.

Døgninstitutioner, eller afdelinger på disse, kan være åbne, lukkede, delvist lukkede, sikrede eller særligt sikrede. Anbringelse på lukkede, delvist lukkede, sikrede eller særligt sikrede døgninstitutioner eller afdelinger forudsætter, at en række særlige betingelser er opfyldt[18], men i øvrigt sker valget af anbringelsessted på baggrund af en konkret vurdering af det enkelte barn eller den enkelte unges og familiens forhold[19].

2.3. Godkendelse og tilsyn med anbringelsesstederne

Alle anbringelsessteder skal være godkendt af enten socialtilsynet eller af den kommune, som foretager anbringelsen af barnet eller den unge[20]. Godkendelsen skal ske, inden anbringelsesstedet modtager børn eller unge.

[12] Serviceloven § 66
[13] En oversigt over de forskellige former for anbringelsessteder er medtaget som bilag til denne rapport.
[14] Der er ved opgørelsen ikke sondret mellem anbringelsessteder for børn og unge og andre anbringelsessteder
[15] Årsrapport 2019, Socialstyrelsens rapport om socialtilsynenes virksomhed
[16] Serviceloven § 68 b
[17] Lov om socialtilsyn § 5, stk. 2, og serviceloven § 66 b, stk. 2.
[18] Serviceloven §§ 63 a-63 c
[19] Serviceloven § 68 b
[20] Lov om socialtilsyn § 4

Socialtilsynet godkender anbringelsessteder, som generelt tager imod børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, mens det er den kommune, der foretager anbringelsen, som godkender netværksplejefamilier samt efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med otte pladser eller derunder som konkret egnede til anbringelse af et bestemt barn eller en bestemt ung.

Socialtilsynets godkendelse sker på baggrund af en undersøgelse af anbringelsesstedets samlede forhold, herunder en vurdering af tilbuddets kvalitet inden for temaerne uddannelse og beskæftigelse, selvstændighed og relationer, målgrupper, metoder og resultater, sundhed og trivsel, organisation og ledelse, kompetencer, økonomi og fysiske rammer[21].

Socialtilsynet fører tilsyn med de anbringelsessteder, tilsynet har godkendt[22], mens den kommune, som har truffet afgørelse om anbringelse af et barn eller en ung, fører tilsyn med forløbet af selve anbringelsen.

Socialtilsynets tilsyn er således driftsorienteret, mens kommunens tilsyn er personorienteret.

Socialtilsynene førte ved udgangen af 2019 tilsyn med 5.879 plejefamilier og 1.974 anbringelsessteder for børn, unge og voksne[23].

Læs mere om socialtilsynet i afsnit 7.

[21] Lov om socialtilsyn § 6, stk. 1-2.
[22] Lov om socialtilsyn § 4
[23] Socialstyrelsens årsrapport, 2019

3. Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten

3.1. De overordnede principper

Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten må efter lovgivningen kun finde sted undtagelsesvis og må aldrig erstatte omsorg og socialpædagogisk indsats. Desuden er det en forudsætning for magtanvendelsen eller indgrebet, at alle muligheder for at opnå barnets eller den unges frivillige medvirken til en nødvendig foranstaltning forinden har været afsøgt. Endelig skal magtanvendelsen eller indgrebet stå i rimeligt forhold til det, som søges opnået. Er mindre indgribende foranstaltninger tilstrækkelige, skal disse anvendes.

Magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal udøves så skånsomt og kortvarigt, som omstændighederne tillader, og med størst mulig hensyntagen til barnets eller den unges personlige integritet. Der skal endvidere i magtanvendelsen eller indgrebet tages hensyn til andre tilstedeværende, sådan at der ikke forvoldes unødig krænkelse eller ulempe. Fiksering og ydmygende, hånende eller anden nedværdigende behandling er ikke tilladt[24].

Sammenfattende gælder således for magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten at indgrebet skal være proportionalt, at der skal anvendes det mindst mulige indgreb, og at indgrebet skal udføres så skånsomt som muligt[25].

Som magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten efter voksenansvarsloven betegnes afværgehjælp, fysisk magtanvendelse, indgreb i bevægelsesfriheden og indgreb i retten til privatliv, mens fysisk guidning ikke betragtes som magtanvendelse[26].

3.2. Anbringelsesstedets betydning

Adgangen til at anvende magt og foretage andre indgreb i selvbestemmelsesretten er forskellig alt efter hvilken form for anbringelsessted, der er tale om.

Plejeforældre i almene og forstærkede plejefamilier samt netværksplejefamilier har ingen adgang til at anvende magt og foretage indgreb i selvbestemmelsesretten i medfør af voksenansvarsloven. Plejeforældrene i disse familier må alene som led i varetagelsen af omsorgen for barnet eller den unge foretage de indgreb i barnets eller den unges selvbestemmelsesret, som er nødvendige, for at sikre barnets eller den unges interesser, herunder sikre, at barnets eller den unges fysiske og psykiske

[24] Voksenansvarsloven § 7
[25] Bet. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
[26] Fysisk guidning er ifølge de specielle bemærkninger til voksenansvarslovens § 6 (LSF 162 – 2015/1) for eksempel at lægge en hånd på barnet eller den unges skulder med henblik på at få barnet eller den unge til at følge med eller holde sig væk fra en situation. Hvis barnet gør fysisk modstand, skal den fysiske kontakt straks ophøre, idet fysisk kontakt herefter vil være at betragte som magtanvendelse.

behov opfyldes, og at barnet eller den unge opbygger kompetencer til at indgå i sociale relationer, trives og modtager læring[27].

Plejeforældre i specialiserede plejefamilier og personalet på opholdssteder og døgninstitutioner har derimod en udvidet adgang til at anvende magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Personalet på delvis lukkede, lukkede og sikrede afdelinger eller institutioner har en endnu videre adgang til at anvende magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten.

De forskellige regler om magtanvendelse, som gælder afhængig af, om og hvor et barn eller en ung er anbragt, indebærer, at der kan være forskel på de regler, som gælder for eksempelvis de enkelte elever på en intern skole på en døgninstitution, idet nogle af eleverne måske bor hjemme eller hos en plejefamilie, selv om de går i skole på institutionen.

For anbragte børn og unge og deres forældre kan det gøre det vanskeligt at forstå reglerne og finde ud af for eksempel, om en magtanvendelse er tilladt eller ikke tilladt, og om der kan klages over den.

For anbringelsesstederne kan det gøre det vanskeligt at anvende reglerne korrekt.

I en udtalelse [28] offentliggjort i foråret 2021 anførte ombudsmanden således, at en korrekt anvendelse af reglerne om magtanvendelse stiller store krav til personalet på opholdssteder og døgninstitutioner. Ombudsmanden opfordrede på den baggrund til, at Social- og Ældreministeriet tydeliggør anvendelsesområdet for voksenansvarsloven ved for eksempel en ændring af vejledningen til denne.

Denne opfordring er helt på sin plads og kan suppleres med en anbefaling om en gennemgang af regelsættet på området med henblik på at forenkle reglerne, så de bliver lettere både at forstå og at anvende.

3.2.1. Anbefalinger

Social- og Ældreministeriet tydeliggør anvendelsesområdet for voksenansvarsloven som også anført af ombudsmanden i foråret 2021[29].

Reglerne på området gennemgås med henblik på at forenkle dem og gøre dem lettere at forstå og anvende.

[27] Voksenansvarsloven § 3
[28] FOB 2021-9
[29] FOB 2021-9

3.3. De enkelte indgreb

3.3.1. Afværgehjælp[30] og fysisk magtanvendelse[31]

Plejeforældrene i specialiserede plejefamilier og personalet på opholdssteder og døgninstitutioner kan kortvarigt fastholde eller føre et barn eller en ung væk fra en situation, når det er nødvendigt for at afværge, at barnet eller den unge ødelægger eller beskadiger ting i et ikke ubetydeligt omfang. Dette kaldes afværgehjælp og kan for eksempel anvendes, hvis et barn eller en ung, som er anbragt uden for hjemmet, forsøger at ødelægge egne eller andres ting, for eksempel inventar på anbringelsesstedet.

Personalet på opholdssteder og døgninstitutioner kan endvidere fastholde eller føre et barn eller en ung til et andet opholdsrum, hvis barnet eller den unge udviser en adfærd, der er til fare for barnet eller den unge selv, de øvrige børn og unge på anbringelsesstedet, personalet eller andre, der opholder sig på anbringelsesstedet.

I forbindelse med fastholdelsen må der ikke anvendes vold, herunder voldelige førergreb, slag eller spark, ligesom personalet heller ikke må lægge sig oven på barnet eller den unge med henblik på at fastholde barnet eller den unge med den pågældendes kropsvægt[32].

Personalet på delvis lukkede døgninstitutioner, delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger kan derudover fastholde eller føre et barn eller en ung til et andet opholdsrum, når barnet eller den unge overtræder regler i anbringelsesstedets husorden, og magtanvendelsen er nødvendig for at bringe overtrædelsen til ophør.

Brug af afværgehjælp og fysisk magtanvendelse skal registreres og indberettes til den kommune, som har anbragt barnet eller den unge, og til Socialtilsynet[33].

3.3.2. Indgreb i bevægelsesfriheden

Indgreb i bevægelsesfriheden omfatter tilbageførsel ved rømning, tilbageholdelse, fastholdelse, isolation og aflåsning af værelser.

3.3.2.1. Tilbageførsel ved rømning

Personalet på opholdssteder og døgninstitutioner kan tilbageføre et anbragt barn eller en anbragt ung, der rømmer, når barnet eller den unge udviser en adfærd, der medfører en risiko for skade på barnet eller den unge selv eller på andre. Det er en betingelse for tilbageførslen, der kan ske ved at

[30] Voksenansvarsloven § 8
[31] Voksenansvarsloven § 9
[32] Vejledning nr. 10229 af 17. december 2019 om voksenansvar, pkt. 96.
[33] Voksenansvarsloven § 21

føre eller fastholde barnet eller den unge, at barnet eller den unge ikke har til hensigt at vende tilbage til anbringelsesstedet[34].

3.3.2.2. Tilbageholdelse

Tilbageholdelse på opholdssteder og døgninstitutioner må kun finde sted efter forudgående godkendelse af børn- og ungeudvalget i den kommune, som har anbragt barnet eller den unge uden for hjemmet. Børn- og ungeudvalgets formand kan dog træffe foreløbig afgørelse om tilbageholdelse, hvis barnets eller den unges øjeblikkelige behov medfører, at afgørelsen ikke kan afvente, at sagen behandles i børn- og ungeudvalget. Hvis børn- og ungeudvalget har truffet afgørelse om tilbageholdelse under en anbringelse, kan tilbageholdelsen forlænges af kommunalbestyrelsen med op til 14 dage, når særlige forhold gør sig gældende[35].

På delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner kan anbragte børn og unge desuden tilbageholdes ved, at yderdøre og vinduer aflåses i perioder. Endvidere kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at et anbragt barn eller en ung tilbageholdes ved, at yderdøre og vinduer aflåses i perioder, hvis det har afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge ikke rømmer fra institutionen, og der er risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling vil lide alvorlig skade i forbindelse med en rømning. En sådan tilbageholdelse må højst finde sted i fem sammenhængendende dage og højst tredive dage om året[36].

Lederen eller dennes stedfortræder kan inden for de rammer for tilbageholdelse, som kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om, desuden tilbageholde barnet eller den unge, hvis det har afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge ikke rømmer fra institutionen, og der er risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling vil lide alvorlig skade i forbindelse med en rømning. Lederen eller dennes stedfortræder kan i den forbindelse beslutte, at tilbageholdelsen skal begrænses til bestemte tidspunkter på døgnet. Dette kan for eksempel være relevant i situationer, hvor der er en konkret formodning for, at barnet eller den unge vil søge "dårligt selskab" i for eksempel misbrugs- eller kriminelle miljøer[37].

3.3.2.3. Fastholdelse

Personalet på delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner har en videre adgang til at fastholde anbragte børn og unge fysisk end personalet på andre institutioner. Fastholdelse kan således finde sted for eksempel med henblik på at forhindre, at barnet eller den unge forlader institutionen. Endvidere kan kommunalbestyrelsen træffe afgørelse om, at et barn eller en ung kan fastholdes, når det har afgørende betydning for den socialpædagogiske behandling, at barnet eller den unge fastholdes, og der er risiko for, at barnet eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade. Det er desuden en betingelse, at barnet eller den unge tidligere er

[34] Voksenansvarsloven § 10
[35] Voksenansvarsloven §11
[36] Voksenansvarsloven § 12
[37] Voksenansvarsloven § 12

rømmet fra åbne anbringelsessteder, har begået kriminalitet, indtaget euforiserende stoffer eller skadet sig selv, og at det må formodes, at den pågældende vil gentage denne adfærd. Endelig kan lederen af en delvis lukket døgninstitution eller en delvist lukket afdeling på en døgninstitution eller dennes stedfortræder inden for de rammer for fastholdelse, som kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om, i en konkret situation fastholde barnet eller den unge[38].

3.3.2.4. Isolation

Hvis der er overhængende fare for, at et barn eller en ung, som er anbragt på en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling, skader sig selv eller andre, kan lederen af institutionen eller afdelingen eller dennes stedfortræder beslutte at anbringe barnet eller den unge i et særligt afsondret isolationsrum[39]. Anbringelsen i isolationsrum skal være så kortvarig og skånsom som muligt og må ikke vare længere end 2 timer på en sikret døgninstitution og 4 timer på en særligt sikret afdeling.

Indgreb i bevægelsesfriheden skal registreres og indberettes til den kommune, som har anbragt barnet eller den unge, og til Socialtilsynet[40].

3.3.3. Indgreb i retten til privatliv

Indgreb i retten til privatliv omfatter kontrol med brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation, begrænsning af adgang til ekstern kommunikation, undersøgelse af person og opholdsrum, tv-overvågning af indendørs fællesarealer samt brug af døralarmer.

3.3.3.1. Kontrol med brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation

Kontrol med anbragte børn og unges brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation med personer uden for anbringelsesstedet må kun finde sted på opholdssteder og døgninstitutioner og efter forudgående godkendelse af børn- og ungeudvalget. Det er en betingelse for at træffe afgørelse om kontrol, at det er nødvendigt af hensyn til barnets eller den unges sundhed eller udvikling. Hvis barnets eller den unges øjeblikkelige behov medfører, at afgørelsen ikke kan afvente, at sagen behandles i børn- og ungeudvalget, kan børn- og ungeudvalgets formand træffe foreløbig afgørelse om kontrol med brevveksling mv. Der kan ikke foretages kontrol med korrespondance m.v. mellem barnet eller den unge og offentlige myndigheder eller en eventuel advokat[41].

Den skriftlige husorden med retningslinjer for ophold på institutionen, som lederen af en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling skal fastsætte, skal indeholde regler, der begrænser de anbragte børns og unges adgang til telefonsamtaler og anden elektronisk kommunikation, således at de nævnte aktiviteter kun kan finde sted på nærmere afgrænsede områder på institutionen og i bestemte tidsrum[42].

[38] Voksenansvarsloven § 13
[39] Voksenansvarsloven § 14
[40] Voksenansvarsloven § 21
[41] Voksenansvarsloven § 15
[42] Voksenansvarsloven § 15 a

Kontrol med brevveksling, telefonsamtaler og anden kommunikation og begrænsninger i adgangen til ekstern kommunikation skal ikke registreres eller indberettes til de kommunale myndigheder eller Socialtilsynet.

3.3.3.2. Undersøgelse af person og opholdsrum

Lederen af et opholdssted eller en døgninstitution kan beslutte, at der skal foretages en undersøgelse af en anbragts person eller opholdsrum, hvis der er bestemte grunde til at antage, at det anbragte barn eller den unge er i besiddelse af effekter, hvis besiddelse medfører, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn ikke kan iagttages. Lederen kan herunder beslutte at tage effekter, der findes i barnets eller den unges besiddelse, i bevaring, hvis det skønnes påkrævet af ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn.

Lederen af en sikret døgninstitution eller en særligt sikret afdeling kan endvidere beslutte, at der skal foretages undersøgelse af, hvilke effekter et barn eller en ung, der er anbragt i afdelingen eller på døgninstitutionen, har i sin besiddelse på sin person eller i sit opholdsrum, hvis en sådan undersøgelse er nødvendig for at sikre, at ordens- eller sikkerhedsmæssige hensyn iagttages. Undersøgelsen kan foretages i forbindelse med, at barnet eller den unge anbringes på institutionen eller afdelingen, før og efter besøg samt før og efter fravær fra anbringelsesstedet[43].

I forbindelse med undersøgelse af barnet eller den unges person, må der foretages klap uden på tøjet og undersøgelse af lommer og sko. Personalet kan herunder kræve, at barnet eller den unge tager sit overtøj, sin hovedbeklædning og sine sko af. På sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger kan der endvidere foretages kropsvisitation i form af undersøgelse af kroppens overflader samt gennemsøgning af tøjet. Personalet kan til brug for undersøgelsen af tøjet kræve, at barnet eller den unge tager sit tøj af.

Undersøgelse af person og opholdsrum skal registreres og indberettes til den kommune, som har anbragt barnet eller den unge, og til Socialtilsynet[44].

3.3.3.3. TV-overvågning af indendørs fællesarealer og brug af døralarmer

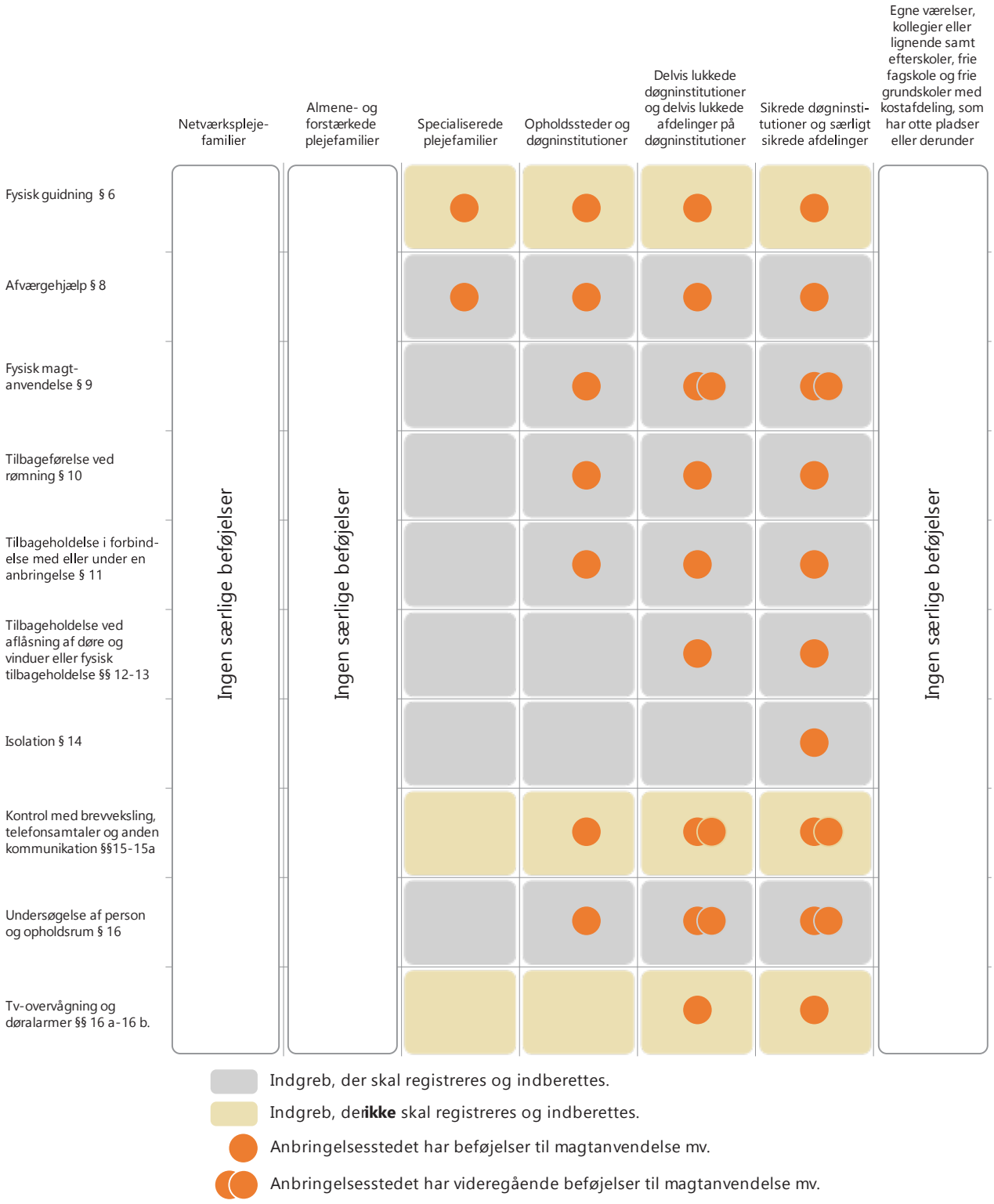
På delvis lukkede døgninstitutioner, delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger skal indendørs fællesarealer tv-overvåges.

På delvis lukkede døgninstitutioner, delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner, sikrede døgninstitutioner og særligt sikrede afdelinger skal der endvidere være døralarm ved indgangen til de anbragte børns og unges værelser, og lederen af institutionen skal beslutte, at der skal ske anvendelse af alarmen, når det er nødvendigt for at sikre, at ordensbestemmelser overholdes eller sikkerhedshensyn iagttages.

[43] Voksenansvarsloven § 16
[44] Voksenansvarsloven § 21

Det skal ikke registreres eller indberettes til de kommunale myndigheder eller Socialtilsynet, at der er opsat tv-overvågning eller døralarmer, eller at der er truffet afgørelse om anvendelse af døralarm.

Figur 1: Oversigt over hvilke indgreb, som kan foretages på forskellige typer af anbringelsessteder, og over i hvilket omfang indgrebene skal registreres og indberettes



4. Registrering og indberetning af magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten

4.1. Registrerings- og indberetningspligten

I forbindelse med magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten skal der ske registrering og indberetning til blandt andet den kommune, der har truffet afgørelse om anbringelse af barnet eller den unge, og til socialtilsynet[45].

Formålet med indberetningen til den kommune, som har truffet afgørelse om anbringelsen, er at give kommunen mulighed for løbende at vurdere, om anbringelsesstedet er det rette for barnet eller den unge. Hyppig magtanvendelse kan således indikere, at barnet eller den unge ikke er anbragt det rigtige sted.

Formålet med indberetningen til socialtilsynet er at give tilsynet mulighed for som led i det driftsorienterede tilsyn at vurdere for eksempel anbringelsesstedets pædagogiske praksis eller tilrettelæggelsen af arbejdet på anbringelsesstedet.

Også magtanvendelser, som anbringelsesstedet ikke vurderer som tilladte efter voksenansvarsloven, skal indberettes, selv om hverken kommunen eller socialtilsynet som udgangspunkt skal træffe afgørelse om, hvorvidt magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten har været tilladt eller ikke tilladt[46], jf. nærmere afsnit 4.4.

Registreringen skal ske inden for 24 timer ved brug af et særligt skema[47]. Barnet eller den unge skal gøres bekendt med registreringen og have lejlighed til selv at fremkomme med en redegørelse for episoden. Uden ugrundet ophold skal registreringen desuden sendes til den kommune, som har anbragt barnet eller den unge, ligesom indehaveren (eller indehaverne) af forældremyndigheden skal orienteres om registreringen.

Ved månedens udgang skal der endvidere sendes kopi til socialtilsynet af alle registreringer i løbet af den pågældende måned. Hvis der er begrundet mistanke om, at der i forbindelse med magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten er foretaget en handling, som kan medføre strafansvar eller give anledning til påtale af anbringelsesstedet eller en medarbejder på dette, skal registreringen vedrørende denne hændelse dog sendes til Socialtilsynet uden ugrundet ophold[48].

[45] Har magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten fundet sted på en intern skole, skal der desuden ske indberetning til den kommune, i hvilken anbringelsesstedet er beliggende. Endelig skal der ske indberetning til den kommune eller region, som eventuelt er driftsherre for anbringelsesstedet, jf. voksenansvarsloven § 21, stk. 3 og 4.
[46] LSF 162- 2015/1, specielle bemærkninger til § 21
[47] Bekendtgørelse om voksenansvar § 22
[48] Bekendtgørelse om voksenansvar § 23

4.2. Antallet af indberettede magtanvendelser mv.

Det er først de seneste år, magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten har været et særskilt tema i Socialstyrelsens årsrapport. På baggrund heraf samt på baggrund af oplysninger fra de fem socialtilsyn, kan antallet af indberetninger om magtanvendelser i årene 2017-19 opgøres som anført i tabellen nedenfor:

Tabel 1: Indberettede magtanvendelser mv

	2017	2018	2019
Magtanvendelser i alt iflg. Socialstyrelsens årsrapporter	5.506	5.419	5.923
Magtanvendelser iflg. socialtilsynenes årsrapporter (for Socialtilsyn Øst dog aktindsigt)			
Socialtilsyn Hovedstaden	1.544	1.459	1.607
Socialtilsyn Øst	1.044	976	1.014
Socialtilsyn Syd	Uoplyst	1.349	1.664
Socialtilsyn Midt	1.423	1.020	1.223
Socialtilsyn Nord	408	646	478
I alt	4.419	5.450	5.986

Vedrørende de enkelte typer af indgreb fremgår følgende af Socialstyrelsens årsrapporter og de oplysninger, Justitia har modtaget fra socialtilsynene, idet det bemærkes, at én indberetning godt kan vedrøre flere typer af magtanvendelse mv.

Tabel 2: Indberettede magtanvendelser fordelt efter indgrebets art

	2017[49]	**2018**[50]	**2019**
Afværgehjælp	291	438	628
Fysisk magtanvendelse, fordi barnet eller den unge er til fare for sig selv	2.826	3.949	4.381
Fysisk magtanvendelse, som er nødvendig pga overtrædelse af husorden (fra 1. januar 2019)	-	-	107
Tilbageførelse ved rømning	31	80	86
Tilbageholdelse med fysisk magt	11	22	17
Tilbageholdelse ved aflåsning af døre mv.	59	70	75
Fastholdelse	11	24	10
Isolation	18	85	45
Undersøgelse af person og/eller husrum	417	655	613
Undersøgelse af person og/eller husrum på sikrede døgninstitutioner mv.	90	64	117
Effekter taget i bevaring	45	113	179
Magtanvendelse i øvrigt	256	321	436
I alt	4.055	5.821	6.694

Socialstyrelsen bemærker i sin årsberetning for 2019, at der kan være unøjagtigheder i opgørelserne af antallet af indberetninger om magtanvendelse, som blandt andet kan stamme fra fejlagtig eller mangelfuld udfyldelse af indberetningsskemaerne.

De fem socialtilsyn har besvaret Justitias anmodning om oplysninger om antallet af indberetninger og karakteren af de foretagne indgreb på meget forskellig vis. Det har således været meget forskelligt, hvilke oplysninger, der er modtaget fra de enkelte socialtilsyn, og hvordan oplysningerne har været systematiseret.

Det anbefales på den baggrund, at der udvikles et fælles system, som socialtilsynene kan anvende til opgørelse af antallet af indberetninger om magtanvendelser mv., indgrebenes karakter og øvrige oplysninger, som er relevante for varetagelsen af tilsynenes opgaver.

[49] 2017: Årsrapport fra Socialtilsyn Øst og aktindsigt. Der indgår ikke tal fra Socialtilsyn Syd vedr. 2017, idet Socialtilsyn Syd ikke har givet oplysninger om antallet af magtanvendelser fordelt efter indgrebets art for 2017
[50] 2018-19: Socialstyrelsens årsrapport om socialtilsynenes virksomhed

Systemet kan eventuelt designes således, at det også kan anvendes i forbindelse med anbringelsesstedernes indberetninger. Hvis opgaven gribes rigtigt an, vil et sådant fælles system også kunne medvirke til at gøre det nemmere for de enkelte anbringelsessteder både at foretage korrekt indberetning og at følge relevant op på magtanvendelsen.

Det skema, som anbringelsesstederne i dag skal anvende til at indberette magtanvendelser mv, synes således ikke i tilstrækkelig grad at understøtte arbejdet med at forebygge, kortlægge og følge op på den magtanvendelse mv., som finder sted på anbringelsesstederne.

4.2.1. Anbefalinger

Der udvikles et fælles system, som socialtilsynene kan anvende til opgørelse af antallet af indberetninger om magtanvendelser mv., indgrebenes karakter og øvrige oplysninger, der er relevante for varetagelsen af tilsynenes opgaver.

Systemet designes således, at det også kan anvendes i forbindelse med anbringelsesstedernes indberetninger med henblik på at gøre det nemmere for de enkelte anbringelsessteder både at foretage korrekt indberetning og at følge relevant op på magtanvendelsen.

4.3. Overholdelse af pligten til indberetning

Ombudsmanden udgav i juni 2020 en temarapport om socialt anbragte mindre børn[51] (det vil sige børn mellem 6 og 12 år). Rapporten er udarbejdet på grundlag af besøg på otte institutioner og peger blandt andet på, at der blandt personalet på anbringelsesstederne ikke er tilstrækkeligt kendskab til reglerne om magtanvendelse mv., herunder til reglerne om indberetning af magtanvendelse.

Også i socialtilsynenes årsrapporter er der indikationer for, at pligten til at indberette magtanvendelse mv. ikke i alle tilfælde bliver overholdt. I årsrapporten for 2019 fra Socialtilsyn Hovedstaden hedder det for eksempel:

> *"I 2019 har Socialtilsyn Hovedstaden modtaget 2 indberetninger om magtanvendelse fra de 36 henholdsvis kommunale[52] og specialiserede plejefamilier i vores portefølje, som er forpligtede til at indberette magtanvendelser til socialtilsynet. Det er vores vurdering, at der på området er et mørketal, og at der med andre ord bliver foretaget magtanvendelser i kommunale og specialiserede plejefamilier, som vi ikke får viden om. Det er fortsat nyt for familierne, at de skal indberette magtanvendelser til socialtilsynet[53]."*

Socialtilsyn Syd har fra midten af 2018 hver måned sendt en skriftlig kvittering til alle anbringelsessteder, som har foretaget indberetning om magtanvendelser i den pågældende måned.

[51] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020
[52] Begrebet "kommunal plejefamilie" udgik af serviceloven i 2019 og blev til dels erstattet af begrebet "specialiseret plejefamilie"
[53] Socialtilsyn Hovedstaden, Årsrapport 2019, s. 21

I begyndelsen af 2019 sendte Socialtilsyn Syd derudover en kort skrivelse til alle anbringelsessteder, som er omfattet af voksenansvarsloven, men som ikke havde foretaget indberetninger i 2018. I skrivelsen henledte tilsynet anbringelsesstedernes opmærksomhed på deres indberetningspligt. Tiltagene førte i 2019 til en så markant stigning i antallet af indberetninger, at Socialtilsyn Syd har gjort dem permanente, idet kvitteringsskrivelserne til anbringelsesstederne dog kun udsendes kvartalsvis[54].

På baggrund af erfaringerne fra Socialtilsyn Syd må det derfor anbefales, at alle fem socialtilsyn indfører samme praksis som Socialtilsyn Syd og sender dels kvartalsvise kvitteringsskrivelser, dels en årlig påmindelse om indberetningspligten til samtlige anbringelsessteder.

4.3.1. Anbefalinger

Socialtilsynene kvitterer hvert kvartal for de indberetninger om magtanvendelse mv., som er modtaget fra anbringelsesstederne.

Socialtilsynene sender én gang årligt en påmindelse om indberetningspligten til samtlige anbringelsessteder.

"En fastholdelse kan beskrives som et " kram", og så bliver det ikke af stedet opfattet som en fastholdelse, selvom det ikke er muligt at komme fri, og selvom man beder dem om at give slip."

"Efter at være stukket af ud ad vinduet på værelset fra opholdsstedet en gang, fik man sat en lås på, så det ikke kunne åbnes mere end ca. 5 cm. Dette blev ikke indberettet (eller fortalt til brandmyndighederne)."

"Døren til mit badeværelse blev på et tidspunkt låst af, fordi jeg ikke havde spist og drukket længe, en læge kom, og vi aftalte, at for at kunne blive på opholdsstedet skulle jeg drikke 2 I væske. Jeg fik en flaske vand ned på værelset, hvorefter personalet gik, dog låste de badeværelsesdøren inden. Jeg kunne i teorien hælde det ud ad vinduet, eller over i andre beholdere, hvis jeg ville. Derfor synes jeg, at det var ude af proportioner at låse døren, og jeg synes, det var ydmygende, da jeg efterfølgende skulle på toilet at bede om at få låst op igen. Desuden vidste de, at jeg ville svare ærligt, hvis de spurgte, om jeg havde drukket vandet (for sådan var jeg altid). Det blev ikke indberettet."

[54] Socialtilsyn Syd, Årsrapport 2019, s. 5 og 38

"Personalet valgte at gennemrode hele mit værelse, da de var bekymret for, om jeg havde genstande til at selvskade med. Dette blev ikke indberettet."

"Hvis vi forsøgte at stikke af fra opholdsstedet, kunne vi opleve at blive tvunget ind på værelset. Personalet forlod ens værelse og holdt derefter fast i håndtaget, så vi ikke kunne forlade det. Dette blev ikke indberettet."

4.4. Indberetning af ikke tilladte magtanvendelser

Både i teori og praksis kan det være vanskeligt at drage den præcise grænse mellem tilladt og ikke tilladt magtanvendelse.

I årsrapporten for 2017 fra Socialtilsyn Hovedstaden[55] hedder det for eksempel i et citat fra en tilsynsrapport:

> *"Socialtilsynet … lægger i den forbindelse vægt på, at det under dette tilsynsbesøg blev tydeligt igennem samtaler med medarbejdere og ledelse, at tilbuddet kun i middel grad er bevidst om forskellen mellem omsorgspligt og magtanvendelse, i relation til mindre børn. Socialtilsynet lægger (...) vægt på, (...) at medarbejdere forklarer, at de bærer børn ind fra legepladsen, hvis de ikke går med frivilligt. I samtalen med medarbejderne var der ikke for Tilsynet at se en refleksion over, hvornår et barn skal bæres af hensyn til omsorgen for barnet og beskyttelse heraf, og hvornår et barn bæres fordi det bedst passer ind i den daglige struktur og tilrettelæggelse af arbejdet…"*

For politiske beslutningstagere og for både professionelle brugere af anbringelsessteder og for anbragte børn og unge samt deres forældre er det vigtigt at kunne få indsigt i antallet af ikke tilladte magtanvendelser mv., således at disse kan forebygges og undgås.

Det anbefales på den baggrund, at det tydeliggøres for anbringelsesstederne, at der skal ske registrering og indberetning også af magtanvendelser mv., som anbringelsesstedet ikke skønner tilladte.

Videre anbefales det, at socialtilsynene pålægges at foretage registrering af og føre statistik over samt offentliggøre antallet af ikke tilladte magtanvendelser mv.

[55] Socialtilsyn Hovedstaden, Årsrapport 2017, s. 33

Det fremhæves, at dette også var en anbefaling[56] fra Magtanvendelsesudvalget – det udvalg, der stod bag den betænkning, som lå til grund for udarbejdelsen af voksenansvarsloven.

Med hensyn til socialtilsynenes opfølgning i forhold til, om en magtanvendelse er tilladt eller ikke tilladt, henvises til afsnit 6.3 nedenfor.

4.4.1. Anbefaling

Socialtilsynene pålægges at foretage registrering af og føre statistik over samt offentliggøre antallet af ikke tilladte magtanvendelser mv.

4.5. Mangelfulde indberetninger

Af oplysninger, som Justitia har modtaget fra Socialtilsyn Syd, fremgår, at 1078 indberetninger ud af 1705 - svarende til 63, 2 procent - modtaget i 2019 var mangelfulde.

Der foreligger ingen statistiske oplysninger om karakteren af manglerne, men ved gennemgang af en række tilsynsrapporter, som Justitia har fået aktindsigt i, kan det konstateres, at manglerne kan bestå i for eksempel, at der er anvendt et forkert indberetningsskema[57], at der er angivet en forkert lovhjemmel for indgrebet, at indberetningen ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger til vurdering af, om indgrebet har været lovligt, at indberetningen ikke indeholder lederens vurdering af og kommentarer til indgrebet, eller at barnet eller den unge ikke har været inddraget i forbindelse med indberetningen.

Inddragelsen af barnet eller den unge i forbindelse med indberetning af magtanvendelse mv. er en væsentlig retssikkerhedsgaranti for barnet eller den unge, og spørgsmålet herom behandles derfor særskilt nedenfor.

De i øvrigt nævnte mangler er imidlertid også væsentlige og indikerer, at der mangler viden om og forståelse for reglerne om magtanvendelse mv. på anbringelsesstederne, hvilket igen vanskeliggør arbejdet med at forebygge og undgå unødige magtanvendelser.

Med henblik på at imødegå problemerne med mangelfulde og fejlbehæftede indberetninger anbefales det, at socialtilsynene pålægges at føre statistik over antallet af disse med angivelse af manglens karakter. Statistikken og oplysningerne om manglernes karakter bør offentliggøres.

4.5.1. Anbefalinger

Socialtilsynene pålægges at føre statistik over antallet af mangelfulde og fejlbehæftede indberetninger med angivelse af manglens karakter.

Statistikken over og oplysningerne om manglernes karakter offentliggøres.

[56] Bet. 1551/2015 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for anbragte børn og unge, s. 136
[57] Efter § 22 i bekendtgørelse om voksenansvar for anbragte børn og unge, skal de skemaer, der er bilag til bekendtgørelsen, anvendes ved indberetning af magtanvendelse mv.

4.6. Inddragelsen af barnet eller den unge i forbindelse med indberetning af magtanvendelse

Som nævnt ovenfor er inddragelsen af barnet eller den unge i forbindelse med indberetning af magtanvendelse mv. en væsentlig retssikkerhedsgaranti for barnet eller den unge.

Barnet eller den unge har ikke pligt til at medvirke i forbindelse med registreringen og indberetningen af en magtanvendelse, men skal gøres bekendt med denne og have lejlighed til at ledsage den med sin egen redegørelse for episoden[58].

Det er derfor meget beklageligt, at der er væsentlige indikationer for, at barnet eller den unge ikke i tilstrækkelig grad bliver inddraget i forbindelse med indberetning af magtanvendelser.

Det fremgår af ombudsmandens temarapport om socialt anbragte mindre børn [59], at ombudsmanden på tre ud af otte institutioner gav en anbefaling om at sikre tilstrækkelig inddragelse af børnene i forbindelse med indberetning af magtanvendelse mv.

Af en evaluering af lov om voksenansvar foretaget af Rambøll Management Consulting for Socialstyrelsen i perioden april 2019 – januar 2020 og offentliggjort i marts 2021[60] fremgår det videre, at ingen af de 22 indberetningsskemaer, Rambøll Management Consulting modtog til brug for evalueringen, indeholdt en udtalelse om episoden fra barnet eller den unge.

Socialtilsyn Nord har endvidere til Justitia oplyst, at barnet eller den unge i 2019 ikke havde været inddraget i forbindelse med 694 af 1004 indberetninger, svarende til 69,1 procent. Socialtilsyn Syd har vedrørende samme år oplyst, at barnet eller den unge ikke havde været inddraget i forbindelse med 172 af 1705 indberetninger, svarende til 10,1 procent.

Det fremgår ikke nærmere af oplysningerne i hvilket omfang, barnet eller den unge slet ikke havde været inddraget, eller om barnet eller den unge ikke ønskede at deltage.

"Hvis en magtanvendelse blev indberettet, skulle vi læse den igennem på lederens kontor, hvilket gav en følelse af, man skulle sidde skoleret. Vi fik mulighed for at tilføje en kommentar, og ellers skulle den bare underskrives. Dette gjorde, at vi fik en følelse af skyld/skam over oplevelsen, og hele ansvaret blev placeret hos en selv."

[58] Bekendtgørelse om voksenansvar for anbragte børn og unge § 23, stk. 2, jf. voksenansvarsloven § 21, stk. 2
[59] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020
[60] Evaluering af lov om voksenansvar for anbragte børn og unge, Rapport, Februar 2020, Rambøll Management Consulting, s. 73

Justitia har været i kontakt med tre tidligere anbragte, som har oplyst, at de ikke oplevede den måde, de blev inddraget på i forbindelse med indberetning af magtanvendelser mv., som hensigtsmæssig. De tidligere anbragte oplyste blandt andet, at inddragelsen skete ved, at barnet eller den unge blev kaldt ind på lederens kontor, hvilket gav en følelse af at skulle stå "skoleret". De tidligere anbragte fik alene mulighed for at tilføje en kommentar til indberetningen, men skulle ellers bare skrive under.

Foreningen De Anbragtes Vilkår har i forlængelse heraf peget på, at det i samtalen, som skal finde sted efter en magtanvendelse, ofte kan opleves sådan, at det er situationen, der udløste magtanvendelsen, og barnets handlinger, som er i fokus, fremfor selve magtanvendelsen, og hvad den voksne foretog sig. Episoden kan have været voldsom for barnet eller den unge, som derfor også kan have brug for hjælp til at komme sig efter den. Det anbragte barn eller den unge savner ofte en tilbagemelding på indberetningen, herunder en vurdering af, om magtanvendelsen var tilladt eller ikke tilladt. Ligeledes savner mange anbragte viden om deres rettigheder, herunder deres muligheder for at klage over magtanvendelse mv.

De Anbragtes Vilkår peger på den baggrund på blandt andet muligheden for at indføre en ordning som i psykiatrien, hvor patienterne efter en magtanvendelse har mulighed for at drøfte denne med en udefrakommende patientrådgiver.

Dette forslag ligger i naturlig forlængelse af Magtanvendelsesudvalgets anbefaling om, at man ved udformningen af retningslinjerne for indberetning af magtanvendelse mv. lod sig inspirere af psykiatrilovgivningen[61].

Indførelsen af en sådan "anbragterådgiver" vil i væsentlig grad kunne medvirke til at styrke de anbragtes retssikkerhed, idet rådgiveren både vil kunne hjælpe den anbragte med viden om vedkommendes rettigheder og i forbindelse med den samtale, der som udgangspunkt skal finde sted i forbindelse med indberetningen af en magtanvendelse.

Det anbefales på den baggrund, at reglerne for indberetning af og opfølgning på magtanvendelse mv. tilnærmes reglerne i psykiatrilovgivningen som anbefalet af Magtanvendelsesudvalget. Herunder bør barnet eller den unge tilbydes bistand af en "anbragterådgiver" i forbindelse med den lovpligtige inddragelse af barnet eller den unge efter en magtanvendelse.

4.6.1. Anbefalinger

Reglerne for indberetning af og opfølgning på magtanvendelse mv. tilnærmes reglerne i psykiatrilovgivningen som anbefalet af Magtanvendelsesudvalget.

Barnet eller den unge får herunder tilbudt bistand af en "anbragterådgiver" i forbindelse med den lovpligtige inddragelse af barnet eller den unge efter en magtanvendelse.

[61] Bet. 1551/2015 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for anbragte børn og unge, s. 136

5. Klageadgang

Anbragte børn og unge over 12 år samt indehaverne af forældremyndigheden over dem kan klage over magtanvendelse mv. samt afgørelser truffet i medfør af voksenansvarsloven[62].

Klage over magtanvendelse eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten på anbringelsesstedet sker til den kommune, der har truffet afgørelse om anbringelsen. Kommunens afgørelse i klagesagen kan ikke indbringes for Ankestyrelsen[63].

Klage over afgørelser i medfør af voksenansvarsloven, som er truffet af børn- og ungeudvalget eller kommunen, sker til Ankestyrelsen.

Ankestyrelsens afgørelse i sager om klager over afgørelser truffet af børn- og ungeudvalget og om klager over kommunens afgørelser om tilbageholdelse efter voksenansvarsloven § 11, stk. 5, kan kræves forelagt for retten. Henvendelse herom skal ske til Ankestyrelsen inden 4 uger efter, at klageren har fået meddelelse om Ankestyrelsens afgørelse.

I øvrigt kan Ankestyrelsens afgørelse indbringes for domstolene i medfør af grundlovens § 63.

5.1. Antallet af klager til kommunerne og Ankestyrelsen

Der findes ingen samlet oversigt over antallet af klager til kommunerne over magtanvendelse mv. på anbringelsesstederne.

Justitia har anmodet 30 kommuner om oplysninger om antallet af klagesager. Anmodningen er blevet besvaret af 19 kommuner, som alle har oplyst, at de ikke har modtaget klager over magtanvendelse mv. på anbringelsesstederne i 2019.

Ankestyrelsen har over for Justitia oplyst, at der i perioden 1. januar 2018 – 12. november 2020 blev indbragt i alt 43 afgørelser vedrørende voksenansvarsloven for Ankestyrelsen, heraf blev de 37 afgørelser i det hele stadfæstet, mens 3 afgørelser blev til dels stadfæstet og til dels ophævet, og 4 afgørelser blev ophævet. 36 af sagerne blev efterfølgende indbragt for domstolene. Der foreligger ingen oplysninger om resultatet af domstolsprøvelsen.

5.2. Manglende kendskab til mulighederne for klage

I forbindelse med en anbringelse skal barnet eller den unge samt forældremyndighedsindehaverne oplyses om deres rettigheder i relation til magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder adgangen til at klage til henholdsvis kommunalbestyrelsen og Ankestyrelsen[64].

[62] Voksenansvarsloven § 23, stk. 1
[63] Vejledning nr. 10229 om voksenansvar for anbragte børn og unge, pkt. 229.
[64] Bekendtgørelse om voksenansvar for anbragte børn og unge § 24.

Den omstændighed, at de adspurgte kommuner ikke har modtaget nogen klager over magtanvendelse mv., indikerer imidlertid, at dette ikke sker. Det samme gør det, som er anført ovenfor om anbragte børn og unges inddragelse i forbindelse med indberetninger om magtanvendelse.

Ombudsmandens tilsynsbesøg i 2019 på otte anbringelsessteder for mindre børn førte til, at ombudsmanden i fem tilfælde gav en anbefaling om at sikre, at de anbragte børn og unge samt forældremyndighedsindehaverne blev informeret om deres rettigheder i relation til magtanvendelse mv. og en anbefaling om at færdiggøre skriftligt materiale om blandt andet klageadgangen[65].

Ombudsmanden anfører i den forbindelse, at det er ombudsmandens anbefaling, at der på anbringelsesstederne udarbejdes skriftligt materiale om rettigheder og klageadgang, som kan udleveres til anbragte børn og unge samt deres forældre ved indflytningen på et anbringelsessted.

På baggrund af det, som er anført ovenfor, anbefales det, at der fra centralt hold udarbejdes materiale målrettet børn og unge, som kan udleveres i forbindelse med barnet eller den unges indflytning på et anbringelsessted. Materialet bør være målrettet både i forhold til barnet eller den unges alder og i forhold til, hvor barnet er anbragt, jf. ovenfor afsnit 3.2 om anbringelsesstedets betydning.

Videre anbefales det, at det på anbringelsesstederne sikres, at alle anbragte børn og unge til hver en tid har adgang til informationsmaterialet, også hvis barnet eller den unge har mistet det materiale, som er udleveret ved indflytningen.

Det kan i tilslutning hertil overvejes at udvikle en app eller lignende, hvor anbragte børn og unge løbende kan søge opdateret viden om deres rettigheder og klageadgangen i forbindelse med magtanvendelse mv.

Det skal understreges, at udvikling af en app ikke kan erstatte skriftligt informationsmateriale, idet anbragte børn og unge ikke kan forudsættes altid at have adgang til at bruge en app.

5.2.1. Anbefalinger

Fra centralt hold udarbejdes der materiale målrettet børn og unge, som kan udleveres i forbindelse med barnet eller den unges indflytning på et anbringelsessted.

Materialet skal være målrettet både i forhold til barnet eller den unges alder og i forhold til, hvor barnet er anbragt.

På anbringelsesstederne sikres det, at alle anbragte børn og unge til hver en tid har adgang til informationsmaterialet, også hvis barnet eller den unge har mistet det materiale, som er udleveret ved indflytningen.

[65] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020

Der udvikles en app eller lignende, hvor anbragte børn og unge løbende kan søge opdateret viden om deres rettigheder og klageadgangen i forbindelse med magtanvendelser.

Udvikling af en app kan ikke erstatte skriftligt informationsmateriale, idet anbragte børn og unge ikke kan forudsættes altid at have adgang til at bruge en app.

6. Tilsynet med anvendelsen af reglerne om magtanvendelse

6.1. Socialtilsynets overordnede opgaver og kvalitetsmodellen

Socialtilsynets driftsorienterede tilsyn har til formål at sikre, at godkendte anbringelsessteder fortsat har den fornødne kvalitet og opfylder betingelserne for godkendelse[66]. Som led i tilsynet skal socialtilsynet blandt andet aflægge et anmeldt eller uanmeldt tilsynsbesøg på anbringelsesstedet mindst en gang om året.

Tilsynet tager udgangspunkt i en kvalitetsmodel, der omfatter de samme temaer, som ligger til grund for godkendelsen af anbringelsesstederne[67]. Inden for hvert tema er fastsat et antal kvalitetskriterier, inden for hvilke der igen er fastlagt en eller flere kvalitetsindikatorer. Hver indikator bedømmes på en skala fra 1-5, hvor 1 er "I meget lav grad opfyldt", og 5 er "I meget høj grad opfyldt".

Spørgsmålet om magtanvendelse er omfattet af temaet "Sundhed og trivsel".

6.1.1. Relevante kvalitetsindikatorer for plejefamilier

I kvalitetsmodellen for plejefamilier hedder det herom:

> "... at de specialiserede plejefamilier anvender fysisk guidning og afværgehjælp under hensyn til og med respekt for barnets ret til personlig integritet og selvbestemmelse, og at de følger op herpå med henblik på løbende læring og forbedring af indsatsen".

Under kriterium 6: "Plejefamilien understøtter barnets fysiske og mentale sundhed og trivsel" er fastsat i alt fire indikatorer, herunder:

- Indikator 6. d: Den [specialiserede] plejefamilie følger op på eventuel anvendelse af fysisk guidning og afværgehjælp med henblik på løbende læring og forbedring af deres indsats.

6.1.2. Relevante kvalitetsindikatorer for sociale tilbud

I kvalitetsmodellen for sociale tilbud (opholdssteder, døgninstitutioner mv.) hedder det om magtanvendelse:

> *"Det er endvidere vigtigt, at tilbuddet respekterer borgernes værdighed, autonomi og integritet og herunder sikrer borgernes medinddragelse samt selv- og medbestemmelse vedrørende beslutninger om dem selv samt hverdagen i tilbuddet. Et væsentligt led heri er, at tilbuddet i sin pædagogiske indsats har fokus på at forebygge magtanvendelser, herunder dokumenterer og anvender*

[66] Lov om socialtilsyn § 7
[67] Bekendtgørelse nr. 617 af 3. maj 2020 om socialtilsyn § 14, jf. lov om socialtilsyn § 6

viden fra eventuelle magtanvendelser til løbende læring og forbedring af indsatsen".

Inden for temaet er der fastsat ét kriterium vedrørende magtanvendelse, kriterium 6: "Tilbuddet forebygger magtanvendelse", og to indikatorer:

- Indikator 6 a: Tilbuddets pædagogiske indsats understøtter, at magtanvendelser så vidt muligt undgås.
- Indikator 6 b: Tilbuddet kan håndtere eventuelle magtanvendelser ved at dokumentere og følge op på disse med henblik på løbende læring og forbedring af indsatsen.

6.2. Socialtilsynets reaktions- og sanktionsmuligheder

Socialtilsynet kan som led i varetagelsen af sine opgaver blandt andet

- påpege udviklingspunkter i tilbuddene
- udstede påbud,
- træffe afgørelse om skærpet tilsyn i en periode
- træffe afgørelse om ophør af godkendelsen af et anbringelsessted.

Socialtilsynene gennemførte i 2019 i alt 13.006 tilsynsbesøg. Heraf var 9.716 tilsynsbesøg anmeldte, mens 3.290 tilsynsbesøg, svarende til lidt over 25 procent, var uanmeldte[68].

Hovedkonklusionerne fra de seneste tre års tilsyn er tilgængelige på tilbuddets "side" på Tilbudsportalen[69].

Socialtilsynene gav i 2019 i alt 138 påbud og iværksatte skærpet tilsyn i 18 tilfælde. 28 anbringelsessteder ophørte i 2019 som følge af manglende godkendelse fra socialtilsynet[70].

33 af de meddelte påbud blev meddelt inden for temaet "Sundhed og trivsel". Af Socialstyrelsens årsrapport for 2019 fremgår, at påbuddene især vedrørte magtanvendelse samt forebyggelse af vold og overgreb[71].

Socialtilsynenes afgørelser kan påklages til Ankestyrelsen[72].

6.3. Socialtilsynenes opfølgning på den enkelte indberetning om magtanvendelse mv.

Selv om alle magtanvendelser mv. skal registreres og indberettes til socialtilsynet, skal socialtilsynet som tidligere anført ikke tage stilling til, om den enkelte magtanvendelse er lovlig.

[68] Socialstyrelsens årsrapport, 2019, s. 6
[69] Social- og ældreministeriets webportal med oplysninger om blandt andet godkendte anbringelsessteder i Danmark
[70] Socialstyrelsens årsrapport, 2019, s. 13 ff
[71] Socialstyrelsens årsrapport, 2019, s. 20
[72] Lov om socialtilsyn § 19, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område kap. 10

Socialtilsyn Midt foretager dog en sådan vurdering. I tilsynets årsrapport for 2019 er praksis beskrevet sådan:

> *"Hos Socialtilsyn Midt er ressourcerne prioriteret således, at det er én jurist, der udelukkende behandler indkomne indberetninger om magtanvendelser. Alle indberetninger gennemgås grundigt med det formål at få et samlet overblik over antallet af magtanvendelser på de enkelte tilbud samt at vurdere, om der er behov for at følge op på brugen af magtanvendelser. Er der indberetninger, der giver anledning til tilsynsmæssige overvejelser, eller hvor betingelserne for magtanvendelsen ikke er opfyldt, kontakter Socialtilsyn Midt tilbuddene med henblik på dialog. Formålet med at kontakte tilbuddene er at sikre, at tilbuddene ændrer deres praksis og efterlever reglerne for magtanvendelse.*
>
> *...*
>
> *Socialtilsyn Midt modtager af og til indberetninger, hvor nødret eller nødværge er angivet som hjemmel. I disse tilfælde går socialtilsynet i dialog med tilbuddene i forhold til at oplyse, at der ved nødret eller nødværge er tale om en handling, som efter omstændighederne vil kunne være straffri som følge af straffelovens regler om nødværge og nødret. Tilbuddene bliver desuden oplyst om, at Socialtilsyn Midt ikke har kompetence til at vurdere disse indgreb. Det er i stedet domstolene, som kan vurdere, om en handling er omfattet af reglerne om nødret og nødværge...[73]"*

Det forekommer oplagt, at den opfølgning på indberetninger om magtanvendelse mv., som finder sted i Socialtilsyn Midt, kan bidrage til at styrke anbringelsesstedernes kendskab til og forståelse for reglerne om magtanvendelse mv. og dermed også til at forebygge, at der sker ikke tilladt magtanvendelse mv.

Det anbefales derfor, at alle fem socialtilsyn indfører samme praksis som Socialtilsyn Midt, således at anbringelsesstederne altid får en tilbagemelding med hensyn til, om et indgreb på grundlag af de foreliggende oplysninger må anses for tilladt eller ikke tilladt.

Anbefalingen er i tråd med overvejelser blandt Magtudvalgets medlemmer[74].

6.3.1. Anbefalinger

Socialtilsynet skal give en tilbagemelding på alle indberetninger om magtanvendelse mv. med hensyn til, om det foretagne indgreb på grundlag af de foreliggende oplysninger må anses for tilladt eller ikke tilladt.

[73] Socialtilsyn Midt, Årsrapport 2019, s. 28

[74] Bet. 1551/2015 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for anbragte børn og unge, s. 133

6.4. Viden om praksis med hensyn til magtanvendelse mv.

Som anført af ombudsmanden[75] stiller en korrekt anvendelse af reglerne om magtanvendelse store krav til personalet på anbringelsesstederne. Ombudsmanden peger desuden på[76], at der blandt personalet på anbringelsesstederne ikke er tilstrækkeligt kendskab til reglerne om magtanvendelse mv.

Visse af de fem socialtilsyn tilbyder undervisning i reglerne om magtanvendelse mv., og der findes også en række private kursusudbydere på området. Socialstyrelsen har desuden udviklet et omfattende undervisningsmateriale om magtanvendelse mv. Til materialet hører en række "dilemmafilm" og cases, der kan bruges som udgangspunkt for refleksion og diskussion om reglerne og deres anvendelse.

Som anført ovenfor i afsnit 4.4 og afsnit 6.3 bliver antallet af ikke tilladte magtanvendelser ikke registreret, og der bliver ikke fulgt systematisk op i forhold til, om en magtanvendelse er tilladt eller ikke tilladt. Det er derfor kun, hvis et anbragt barn, en ung eller forældremyndighedsindehaveren klager over en magtanvendelse, eller hvis der sker påtale i anledning af en magtanvendelse mv., at der vil blive truffet afgørelse om lovligheden af indgrebet.

De få afgørelser om magtanvendelse mv. betyder, at det er vanskeligt at danne sig et indtryk af praksis på området.

Det foreslås på den baggrund og i forlængelse af forslaget om, at socialtilsynene skal give en tilbagemelding på alle indberetninger om magtanvendelse mv. med hensyn til, om det foretagne indgreb på grundlag af de foreliggende oplysninger må anses for tilladt eller ikke tilladt, at Socialstyrelsen indsamler og systematiserer tilbagemeldingerne med henblik på én gang årligt at offentliggøre en praksisoversigt, der kan tjene som vejledning og rettesnor for såvel anbringelsesstederne som socialtilsynene. Praksisoversigten bør udover udvalgte tilbagemeldinger også indeholde udvalgte afgørelser i klagesager om magtanvendelse mv.

Praksisoversigten kan eventuelt suppleres med forslag til alternative løsninger af den konflikt, der ledte op til magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten.

6.4.1. Anbefalinger

Socialstyrelsen indsamler og systematiserer socialtilsynenes tilbagemeldinger til anbringelsesstederne med hensyn til, om et foretaget indgreb må anses for tilladt eller ikke tilladt

Socialstyrelsen offentliggør én gang årligt en systematisk praksisoversigt, der kan fungere som vejledning og rettesnor for såvel anbringelsesstederne som socialtilsynene ved vurderingen af, om en magtanvendelse kan anses for tilladt eller ikke tilladt.

[75] Se ovenfor, afsnit 4.2
[76] Se ovenfor, afsnit 5.3

Praksisoversigten skal udover udvalgte tilbagemeldinger også indeholde udvalgte afgørelser i klagesager om magtanvendelse mv.

Praksisoversigten kan eventuelt suppleres med forslag til alternative løsninger af den konflikt, der ledte op til magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten.

6.5. Områdets organisering

Socialtilsynets opgaver varetages for hver af de fem danske regioner af én kommune i regionen, dog således at den pågældende kommune ikke varetager opgaver vedrørende tilbud, som kommunen selv er driftsherre for eller har indgået aftale med om køb af samtlige pladser[77]. De fem socialtilsyn udarbejder hver en årsrapport om kvaliteten af de anbringelsessteder, som er undergivet tilsynet[78].

Socialtilsynets drift finansieres af kommunerne og ved brugerbetaling[79].

Socialstyrelsen følger løbende socialtilsynenes praksis og foretager i den forbindelse stikprøver, deltager i tilsynsbesøg, gennemfører faglige undersøgelser og understøtter udførelsen af godkendelses- og tilsynsopgaven med relevant vejledning og materiale mv. Socialstyrelsen udarbejder desuden en årlig rapport om socialtilsynenes virksomhed[80].

Socialstyrelsen har på nuværende tidspunkt ingen egentlige instruktionsbeføjelser i forhold til socialtilsynene.

Et flertal i Folketinget indgik i april 2021 en politiske aftale[81] om styrkelse af socialtilsynet. Det hedder i aftalen blandt andet:

> *"**Større ensartethed på tværs af de fem socialtilsyn***
> *Aftaleparterne er enige om, at der er behov for at sikre større ensartethed i tilsynet med sociale tilbud på tværs af landet og dermed en større ensartethed i de fem socialtilsyns praksis. Derfor indføres en styrket national styring af socialtilsynenes praksis, ligesom det lokalpolitiske ansvar for varetagelsen af opgaven og for, at den varetages i overensstemmelse med intentionerne, synliggøres. Socialtilsynene forpligtes således til at indgå i de tværgående aktiviteter, som iværksættes af Socialstyrelsens auditfunktion, ligesom Socialstyrelsen får mulighed for at udstede bindende retningslinjer for socialtilsynenes udførelse af deres opgaver på de områder, hvor der konstateres en uensartet praksis. Det kan f.eks. være i forbindelse med dialogforpligtelsens udstrækning og ved anvendelse af sanktioner. Derudover vil Socialstyrelsens auditfunktion fremover i sin årsrapport særligt skulle fokusere på, om de enkelte*

[77] Lov om socialtilsyn § 2
[78] Loc om socialtilsyn § 9
[79] Lov om socialtilsyn § 23
[80] Lov om socialtilsyn § 24
[81] Aftale om styrkelse af socialtilsynet og styrkelse af det økonomiske tilsyn med sociale tilbud, Social-og Ældreministeriet, april 2021.

socialtilsyns praksis er med til at opfylde socialtilsynslovens formål, og om der er områder, hvor socialtilsynene har en uensartet praksis. Auditfunktionens årsrapport vil fremover skulle løftes til det politiske niveau og drøftes af den enkelte ansvarlige kommunalbestyrelse på et møde.

Udpegning af specialistfunktioner

Det er vigtigt, at tilsynet med sociale tilbud har en høj kvalitet også i forhold til områder, der er særligt komplekse. Derfor er aftaleparterne enige om at oprette specialistfunktioner i enkelte socialtilsyn, så f.eks. opgaven med at føre tilsyn med sikrede institutioner samles i ét socialtilsyn og opgaven med at føre tilsyn med koncerner og koncernlignende konstruktioner og de tilbud, der indgår i dem samles i et andet."

Socialtilsynenes opgaver blev frem til den 1. januar 2014 i hovedsagen varetaget af kommunerne. Formålet med opgavernes overgang til de fem socialtilsyn, som samtidig blev etableret, var at sikre et mere professionelt og uafhængigt tilsyn.

Man kan på baggrund af en række af de forhold, som er påpeget i denne analyse, spørge, om de organisatoriske tiltag, som der med den ovenfor citerede politiske aftale er lagt op til, er tilstrækkelige til at sikre den ønskede ensartethed, professionalisme og uafhængighed i socialtilsynenes virksomhed.

Det er kommunerne, som i de fleste tilfælde træffer afgørelse om anbringelse af et barn eller en ung uden for hjemmet, og som på baggrund af både faglige og økonomiske hensyn[82] vælger det sted, hvor barnet eller den unge skal være anbragt. Derfor bør socialtilsynets opgaver ikke varetages i kommunalt regi, men af en uafhængig, centralt ledet myndighed – Socialtilsynet med stort S.

Dette kunne ske i regi af Socialstyrelsen, således at den ekspertise, viden og erfaring, som er opbygget der, kan nyttiggøres yderligere og fastholdes. Den ekspertise, viden og erfaring, som er opbygget i de fem socialtilsyn, kan ligeledes nyttiggøres yderligere og fastholdes, idet der kan etableres regionale tilsynskontorer i de byer, som i dag er hjemsted for de kommunale socialtilsyn.

Udover at sikre større uafhængighed i varetagelsen af tilsynsopgaverne vil etablering af ét Socialtilsyn også sikre, at for eksempel statistiske oplysninger og oplysninger om kvaliteten af anbringelsesstederne bearbejdes og præsenteres på en ensartet måde. Dette er ikke tilfældet i dag, hvor de fem socialtilsyn tilsyneladende ikke anvender hverken et fælles statistikværktøj eller en fælles skabelon i forbindelse med udarbejdelsen af deres årsrapporter. Det gør det vanskeligt at sammenligne forholdene på landsplan, hvilket ikke er hensigtsmæssigt.

[82] Serviceloven § 1, stk. 3, 3. pkt.

Etableres der ikke ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn, må det derfor anbefales, at der i det mindste udvikles et fælles statistikværktøj og en fælles skabelon til brug for udarbejdelsen af de eksisterende regionale socialtilsyns årsrapporter.

6.5.1. Anbefalinger

Der etableres ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn.

Socialtilsynet skal have fem regionale tilsynskontorer med hjemsted i de byer, som i dag er hjemsted for de kommunale socialtilsyn.

Etableres der ikke ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn, skal der i det mindste udvikles et fælles statistikværktøj og en fælles skabelon til brug for udarbejdelsen af de eksisterende regionale socialtilsyns årsrapporter.

7. Sammenfatning og anbefalinger

Magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten, der ikke er en del af omsorgen for et anbragt barn eller en anbragt ung, må kun finde sted i det omfang, der er hjemmel til det i lov om voksenansvar, og skal i de fleste tilfælde indberettes til myndighederne.

En temarapport fra ombudsmanden om socialt anbragte mindre børn[83] peger imidlertid på, at der på mange anbringelsessteder mangler tilstrækkeligt kendskab til reglerne om magtanvendelse mv., herunder til de grundlæggende principper for magtanvendelse mv. og fristerne for registrering og indberetning af fysisk magtanvendelse. Temarapporten peger desuden på, at børn og unge samt deres forældre ikke er tilstrækkeligt informerede om deres rettigheder med hensyn til magtanvendelse mv.

I en udtalelse offentliggjort i foråret 2021[84] peger ombudsmanden endvidere på, at regelsættet på området er kompliceret, og at dette stiller store krav til anbringelsesstederne.

Det er en væsentlig retssikkerhedsgaranti, at barnet eller den unge inddrages i forbindelse med en indberetning om magtanvendelse mv. Imidlertid kan det konstateres, at dette ofte ikke sker, eller ikke sker på en måde, som opleves som betryggende af det anbragte barn eller den unge.

Socialtilsynene anvender ikke et fælles statistikværktøj eller en fælles skabelon for deres årsberetninger, og der mangler derfor systematiseret viden om antallet af magtanvendelser og praksis på området. Det er desuden uheldigt, at anbringelsesstederne ikke i alle tilfælde får en tilbagemelding fra socialtilsynet med hensyn til, om en magtanvendelse har været tilladt eller ikke tilladt.

Den omstændighed, at der ikke er etableret et uafhængigt og centralt socialtilsyn, men fem regionale socialtilsyn betyder, at det er vanskeligt at sikre ensartethed i tilsynet med sociale tilbud på tværs af landet og dermed ensartethed i de fem socialtilsyns praksis.

Analysen indeholder på den baggrund følgende anbefalinger:

1. Social- og Ældreministeriet tydeliggør anvendelsesområdet for voksenansvarsloven som også anført af ombudsmanden i foråret 2021[85].
2. Reglerne på området gennemgås med henblik på at forenkle dem og gøre dem lettere at forstå og anvende.
3. Der udvikles et fælles system, som socialtilsynene kan anvende til opgørelse af antallet af indberetninger om magtanvendelser mv., indgrebenes karakter og øvrige oplysninger som er relevante for varetagelsen af tilsynenes opgaver.

---

[83] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020

[84] FOB 2021-9

[85] FOB 2021-9

4. Systemet designes således, at det også kan anvendes i forbindelse med anbringelsesstedernes indberetninger med henblik på at gøre det nemmere for de enkelte anbringelsessteder både at foretage korrekt indberetning og at følge relevant op på magtanvendelsen.
5. Socialtilsynene kvitterer hvert kvartal for de indberetninger om magtanvendelse mv., som er modtaget fra anbringelsesstederne.
6. Socialtilsynene sender én gang årligt en påmindelse om indberetningspligten til samtlige anbringelsessteder.
7. Socialtilsynene pålægges at foretage registrering af og føre statistik over samt offentliggøre antallet af ikke tilladte magtanvendelser mv.
8. Socialtilsynene pålægges at føre statistik over antallet af mangelfulde og fejlbehæftede indberetninger med angivelse af manglens karakter.
9. Statistikken over og oplysningerne om manglernes karakter offentliggøres.
10. Reglerne for indberetning af og opfølgning på magtanvendelse mv. tilnærmes reglerne i psykiatrilovgivningen som anbefalet af Magtanvendelsesudvalget.
11. Barnet eller den unge får herunder tilbudt bistand af en "anbragterådgiver" i forbindelse med den lovpligtige inddragelse af barnet eller den unge efter en magtanvendelse.
12. Fra centralt hold udarbejdes der materiale målrettet børn og unge, som kan udleveres i forbindelse med barnets eller den unges indflytning på et anbringelsessted.
13. Materialet skal være målrettet både i forhold til barnet eller den unges alder og i forhold til, hvor barnet er anbragt.
14. På anbringelsesstederne sikres det, at alle anbragte børn og unge til hver en tid har adgang til informationsmaterialet, også hvis barnet eller den unge har mistet det materiale, som er udleveret ved indflytningen.
15. Der udvikles en app eller lignende, hvor anbragte børn og unge løbende kan søge opdateret viden om deres rettigheder og klageadgangen i forbindelse med magtanvendelser.
16. Udvikling af en app kan ikke erstatte skriftligt informationsmateriale, idet anbragte børn og unge ikke kan forudsættes altid at have adgang til at bruge en app.
17. Socialtilsynet skal give en tilbagemelding på alle indberetninger om magtanvendelse mv. med hensyn til, om det foretagne indgreb på grundlag af de foreliggende oplysninger må anses for tilladt eller ikke tilladt.
18. Socialstyrelsen indsamler og systematiserer socialtilsynenes tilbagemeldinger til anbringelsesstederne med hensyn til, om et foretaget indgreb må anses for tilladt eller ikke tilladt
19. Socialstyrelsen offentliggør én gang årligt en systematisk praksisoversigt, der kan fungere som vejledning og rettesnor for såvel anbringelsesstederne som socialtilsynene ved vurderingen af, om en magtanvendelse kan anses for tilladt eller ikke tilladt.

20. Praksisoversigten skal udover udvalgte tilbagemeldinger også indeholde udvalgte afgørelser i klagesager om magtanvendelse mv.

21. Praksisoversigten kan eventuelt suppleres med forslag til alternative løsninger af den konflikt, der ledte op til magtanvendelsen eller indgrebet i selvbestemmelsesretten.

22. Der etableres ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn.

23. Socialtilsynet skal have fem regionale tilsynskontorer med hjemsted i de byer, som i dag er hjemsted for de kommunale socialtilsyn.

24. Etableres der ikke ét uafhængigt og centralt ledet Socialtilsyn, skal der i det mindste udvikles et fælles statistikværktøj og en fælles skabelon til brug for udarbejdelsen af de eksisterende regionale socialtilsyns årsrapporter.

8. Metode

Analysen er udarbejdet på grundlag af en gennemgang af love, bekendtgørelser og vejledninger på området, forarbejderne til voksenansvarsloven[86] og lov om socialtilsyn[87], betænkning 1551/2015 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for anbragte børn og unge, ombudsmandens temarapport[88] om socialt anbragte mindre børn og ombudsmandens udtalelse FOB 2021-9, Socialstyrelsens og de fem socialtilsyns årsrapporter for årene 2017-19, oplysninger indhentet fra Ankestyrelsen, de fem socialtilsyn og en række kommuner, oplysninger på Tilbudsportalen[89] og interviews med repræsentanter for De Anbragtes Vilkår.

Analysen indeholder en overordnet beskrivelse af reglerne på området, herunder en beskrivelse af de forskellige former for magtanvendelse mv., som skal indberettes. Desuden beskrives klageadgangen på området samt, hvordan tilsynet med overholdelsen af reglerne er organiseret. På baggrund heraf fremsættes en række forslag til forbedringer på området.

Rapporten behandler først og fremmest spørgsmålet om magtanvendelse og indgreb i selvbestemmelsesretten overfor socialt anbragte børn og unge[90], der bor hos en specialiseret plejefamilie, på et opholdssted eller en døgninstitution, som er godkendt af socialtilsynet.

Forholdene i andre typer af plejefamilier, på egne værelser, kollegier eller lignende samt på efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling, som har otte pladser eller derunder, er således kun omtalt i begrænset omfang.

Spørgsmålet om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for børn og unge, som er anbragt uden for hjemmet, fordi de er varetægtsfængslede, som led i afsoning eller ungdomssanktion samt spørgsmålet om anvendelsen af alarm- eller pejlesystemer i forhold til børn og unge med nedsat psykisk funktionsevne[91] indgår ikke i analysen.

Rapporten beskæftiger sig primært med perioden efter 1. januar 2017, hvor voksenansvarsloven trådte i kraft.

[86] LSF 162 – 2015/1
[87] LSF 205 – 2012/1
[88] Socialt anbragte mindre børn, Temarapport 2019, Folketingets Ombudsmand, juni 2020
[89] Social- og ældreministeriets webportal med oplysninger om blandt andet godkendte anbringelsessteder i Danmark
[90] Serviceloven § 52, stk. 3, eller § 58
[91] Voksenansvarsloven § 17

9. Bilag

9.1.1. Oversigt over de forskellige former for plejefamilier

	Målgruppe og kompetencer	Tilsynsmyndighed
Almene plejefamilier	Børn og unge med lette til moderate støttebehov[92]. Eksempelvis børn, der har været udsat for omsorgssvigt på grund af forældrenes begrænsede overskud til stabil omsorg og stimulering f.eks. pga. misbrug eller psykiske vanskeligheder, eller børn, som er forsinkede i deres sproglige og motoriske udvikling som følge af forældrenes dårlige fysiske helbred, og deraf følgende begrænsede overskud til omsorg og stimulering af barnet[93]. Familien forventes at kunne levere en grundlæggende indsats bl.a. i form af et omsorgsfuldt familieliv, en forudsigelig hverdagsstruktur og et stort engagement til et sårbart eller udsat barn eller ung med lettere til moderate støttebehov[94].	Socialtilsynet
Forstærkede plejefamilier	Børn og unge med moderate til svære støttebehov[95]. Eksempelvis en omsorgssvigtet ung med angstproblematikker og højt skolefravær, der har behov for en indsats tilrettelagt i et tæt samarbejde med den unges skole og en psykolog[96]. Forstærkede plejefamilier skal have viden om børn med særlige behov og/eller børn, der viser tegn på mistrivsel og skal kunne omsætte denne viden i hverdagen på en måde, der tilgodeser barnets særlige problemstillinger. I kraft af deres personlige og faglige kompetencer kan plejeforældrene – eventuelt i samarbejde med eksterne fagpersoner, professionelle behandlere og tilbud - sikre barnet eller den unges udvikling og trivsel, herunder at der følges op på iværksatte indsatser i hverdagen.	Socialtilsynet
Specialiserede plejefamilier	Børn og unge med svære støttebehov[97]. Eksempelvis et barn med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse, herunder et barn med mental	Socialtilsynet

[92] Serviceloven § 66 a, nr. 1
[93] LSF 8 – 2018/1, specielle bemærkninger til § 1, nr. 4 og 5 og bekendtgørelse nr. 522 af 30. april 2019 om plejefamilier.
[94] LSF 8 – 2018/1, alm. bem. pkt. 2.1.3.
[95] Serviceloven § 66 a, nr. 2.
[96] LSF 8 – 2018/1, specielle bemærkninger til § 1, nr. 4 og 5.
[97] Serviceloven § 66 a, nr. 3.

	retardering eller epileptiske anfald, der er udadreagerende og derfor kræver særlige rammer[98]. Familien skal have særlige kompetencer og kvalifikationer, der gør familien i stand til at samarbejde med eksterne fagpersoner og tilbud samt indgå i supplerende støtte og behandling i forhold til barnet. Specialiserede plejefamilier må i højere grad end forstærkede plejefamilier forventes selv at kunne varetage den egentlige behandling af barnet.	
Netværksplejefamilie	Børn og unge med tilknytning til familien[99]. Et eller flere medlemmer af plejefamilien kan være beslægtet med barnet, men behøver ikke at være det – også en for eksempel en fodboldtræners eller en pædagogs familie kan godkendes som netværksplejefamilie.	Den kommune, som har anbragt barnet eller den unge

[98] LSF 8 – 2018/1, specielle bemærkninger til § 1, nr. 4 og 5.
[99] Bekendtgørelse nr. 522 af 30. april 2019 om plejefamilier § 9.

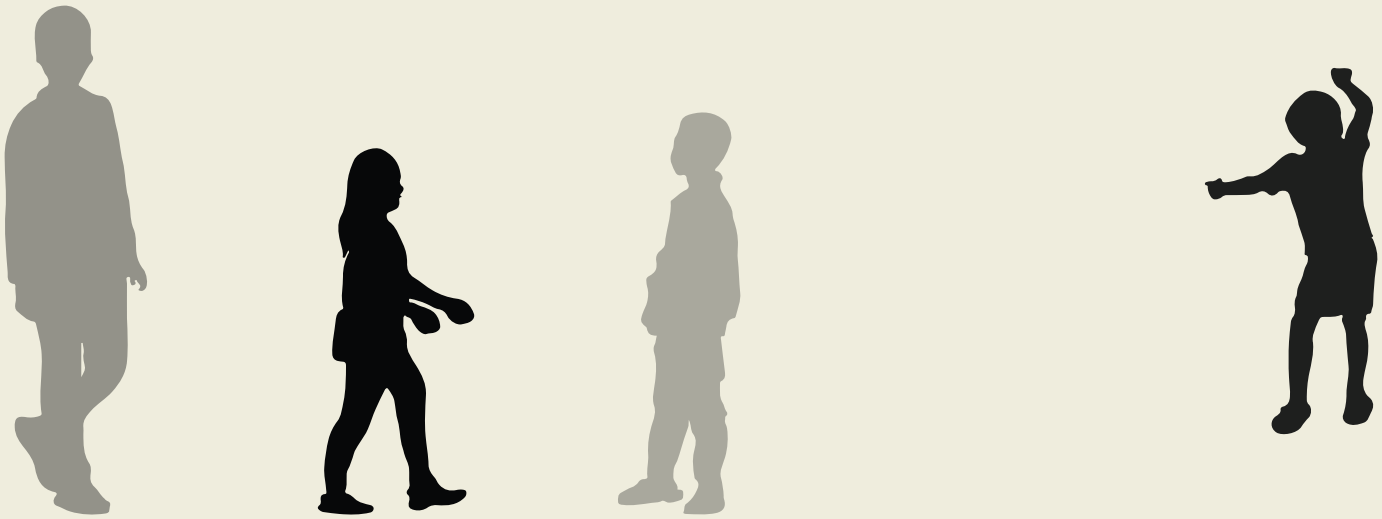
9.1.2. Oversigt over opholdssteder, døgninstitutioner m.v.

	Målgruppe og særlige institutionsforhold	Tilsynsmyndighed
Opholdssteder og døgninstitutioner	Børn og unge, der som udgangspunkt kan færdes frit såvel på som uden for anbringelsesstedet. Personalet på anbringelsesstedet kan dog anvende magt og foretage indgreb i barnets eller den unges selvbestemmelsesret, hvis dette er nødvendigt for at sikre barnets eller den unges interesser, herunder opfyldelse af barnet eller den unges behov og opbyggelse af kompetencer[100]. Ligeledes kan lederen af et anbringelsessted fastsætte en husorden med nærmere retningslinjer for eksempelvis sengetider, mødepligt til aktiviteter, adfærd på anbringelsesstedet, rygning mv[101].	Socialtilsynet
Delvis lukkede døgninstitutioner og delvis lukkede afdelinger på døgninstitutioner	Børn og unge mellem 12 og 17 år kan anbringes på delvis lukkede døgninstitutioner eller afdelinger, hvis det er afgørende for den socialpædagogiske behandling at kunne aflåse yderdøre og vinduer i perioder eller at kunne fastholde barnet eller den unge fysisk. Det er endvidere en betingelse, at der er risiko for, at barnets eller den unges sundhed eller udvikling lider alvorlig skade på grund af barnets eller den unges kriminelle adfærd, misbrugsproblemer eller andre adfærds- eller tilpasningsproblemer[102]. Under visse nærmere betingelser kan der i perioder ske tilbageholdelse i form af aflåsning af yderdøre og vinduer samt anvendes fysisk fastholdelse[103]. Lederen af en delvist lukket døgninstitution eller en delvist lukket afdeling på en døgninstitution skal fastsætte en husorden med nærmere retningslinjer for eksempelvis sengetider, mødepligt til aktiviteter, adfærd på anbringelsesstedet, rygning mv[104].	Socialtilsynet
Sikrede døgninstitutioner	Børn og unge mellem 12 og 17 år kan anbringes på en sikret døgninstitution, blandt andet når det er absolut påkrævet for at afværge, at barnet eller den unge skader	Socialtilsynet

[100] Voksenansvarsloven § 3
[101] Voksenansvarsloven § 4, stk. 1
[102] Serviceloven § 63 a
[103] Bekendtgørelse om voksenansvar § 5
[104] Voksenansvarsloven § 4, stk. 2

	sig selv eller andre, og risikoen for skade ikke på forsvarlig måde kan afværges ved andre, mere lempelige forholdsregler, eller det i en indledende iagttagelsesperiode er absolut påkrævet for at tilvejebringe et grundlag for den videre socialpædagogiske behandling eller at iværksætte denne[105]. På en sikret døgninstitution er det tilladt at have yderdøre og vinduer konstant aflåst[106]. Lederen af en sikret døgninstitution skal fastsætte en husorden med nærmere retningslinjer for eksempelvis sengetider, mødepligt til aktiviteter, adfærd på anbringelsesstedet, rygning mv[107].	
Særligt sikrede afdelinger.	Børn og unge mellem 12 og 17 år kan anbringes på en særlig sikret afdeling, når der er grundlag for at anbringe barnet eller den unge på en sikret døgninstitution, men en sådan anbringelse er utilstrækkelig, idet barnet eller den unge ved en forudgående særlig voldelig eller psykisk afvigende adfærd har gjort (fortsat) ophold på en sikret afdeling eller døgninstitution uforsvarlig[108]. Afdelingen er placeret på en sikret døgninstitution, men er fysisk adskilt fra institutionens øvrige afdelinger. Lederen af en særligt sikret afdeling skal fastsætte en husorden med nærmere retningslinjer for eksempelvis sengetider, mødepligt til aktiviteter, adfærd på anbringelsesstedet, rygning mv[109].	Socialtilsynet
Egne værelser, kollegier eller lignende samt efterskoler, frie fagskoler og frie grundskoler med kostafdeling, som har otte pladser eller derunder.	Børn og unge i forhold til hvem, kommunen har fundet anbringelsesstedet egnet.	Den kommune, som har anbragt barnet eller den unge[110]

[105] Serviceloven § 63 b
[106] Bekendtgørelse om voksenansvar § 6, stk. 1.
[107] Voksenansvarsloven § 4, stk. 2
[108] Serviceloven § 63 c.
[109] Voksenansvarsloven § 4, stk. 2
[110] Serviceloven § 66 f

JUSTITIA

DANMARKS UAFHÆNGIGE
JURIDISKE TÆNKETANK