



Ankestyrelsens brev til
Vordingborg Kommune

Tilsynsudtalelse om Vordingborg Kommunes brug af særlig døråbner og opsætning af hegn på [B]

Vi vender hermed tilbage i sagen om Vordingborg Kommunes brug af særlig døråbner på demensafdelingen og opsætning af aflåst hegn omkring afdelingen på plejecentret [B].

Sagen har givet Ankestyrelsen anledning til at vurdere, om Vordingborg Kommunes brug af særlig døråbner og opsætning af hegn på [B]s demensafdeling er i strid med servicelovens regler om magtanvendelse.

Resumé

Ankestyrelsen vurderer, at Vordingborg Kommune handler i strid med servicelovens regler om magtanvendelse ved at bruge en særlig døråbner på en dør mellem demensafdelingen og foyeren på [B].

Ankestyrelsen vurderer desuden, at der ikke er lovhjæmmel til Vordingborg Kommunes opsætning af et aflåst hegn omkring demensafdelingen, når der ikke på anden måde er uhindret mulighed for at forlade afdelingen.

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

Sagens oplysninger

[A] skrev til Ankestyrelsen den 5. september 2021.

23. august 2022

J.nr. 21-38871

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

[A] oplyste, at Vordingborg Kommune havde opsat et hegn rundt om [B], hvilket ifølge hende betød, at beboerne ikke havde mulighed for at forlade plejecentret.

Ankestyrelsen bad den 30. september 2021 Vordingborg Kommune om en udtalelse.

Vordingborg Kommune har den 20. oktober 2021 sendt en udtalelse. Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

”Den 29. juli 2021 fik demensteamet en henvendelse på mail fra distriktsleder Helle Østergård Hansen, om hvordan lovgivningen er i forhold til aflåsning af havelåge. Da en pårørende havde klaget over dette. Der var fornyeligt blevet opsat et hegn omkring haven på demensafsnittet med en låge i. En af beboerne kunne gå ud af lågen trods to anordninger, der skulle trykkes på før lågen kunne åbnes. Ledelsen valgte derfor at låse lågen efter samtykke fra brandinspektøren.

Den 2. august 2021 sender jeg en mail til Socialstyrelsen og forespørger hvad lovgivningen siger, omkring aflåsning af havelåge. De henviser til lovgivningen §125 vedr. særlige døråbnere. Men slutter af med at skrive, at de ikke kan tolke på lovgivningen og kan derfor ikke vurdere, om havelåger kan betragtes som yderdøre. I forhold til denne vurdering, anbefaler de, at jeg skal kontakte Ankestyrelsen. Hvilket jeg gør skriftlig den 23. august 2021.

Den 21. september 2021 ringer en medarbejder fra Ankestyrelsen. §125 lov om særlige døråbnere ved yderdøren kan ikke anvendes, da havelågen ikke er en yderdør. Han begrunder det med, at beboerne ikke er spærret inde, da de kan gå ind af hoveddøren og ud af hoveddøren. Når borgerens frihed ikke er begrænset, er den aflåste havelåge lovlig. Ankestyrelsen ville desværre ikke komme med et skriftlig svar, da de ikke plejede dette.”

[A] sendte den 3. november 2021 sine bemærkninger til Vordingborg Kommunes udtalelse. Det fremgår af [A]s bemærkninger, at yderdørene på plejecentret er demenssikrede, men at der ikke er truffet afgørelse efter servicelovens § 125 om brug af særlige døråbnere.

På baggrund af Vordingborg Kommunes udtalelse og [A]s bemærkninger bad Ankestyrelsen den 19. november 2021 Vordingborg Kommune om en supplerende udtalelse.

Vordingborg Kommune har den 29. november 2021 sendt en supplerende udtalelse. Det fremgår af udtalelsen, at alle beboere på plejecentret kan forlade afdelingen via en selvåbnende dør, hvor der trykkes på en kontakt, hvor der står "dør". Derfra kan beboerne gå ud i en forhal og ud af 2 selvåbnende døre ud i det fri.

[A] sendte den 21. november 2021 sine bemærkninger til Ankestyrelsens fornyede høring af Vordingborg Kommune. Det fremgår af hendes bemærkninger, at udgangen fra fællesarealet er en aflåst dør, der kun kan åbnes ved at betjene to kontakter samtidig.

På baggrund af [A]s bemærkninger og Vordingborg Kommunes supplerende udtalelse bad Ankestyrelsen den 10. december 2021 Vordingborg Kommune om endnu en supplerende udtalelse.

Vordingborg Kommune har den 14. januar 2022 sendt endnu en supplerende udtalelse. Følgende fremgår blandt andet af udtalelsen:

"Afdelingen for Pleje og Omsorg kan som svar oplyse følgende:

- I Servicelovens § 125 står anført, at der kan anvendes særlige døråbnere "ved yderdøre". Den omtalte dør, der er relevant i denne sag, fører ud til en foyer. Fra foyeren er der videre adgang ud til det fri gennem automatiske døre. Vi vil ikke umiddelbart betegne den omtalte dør som en "yderdør", da man fortsat opholder sig indenfor på [B], hvis man går ud gennem døren. Men fra foyeren er der som nævnt let adgang til at komme udenfor, hvis man går videre og ud gennem de automatiske døre.
Om døren rent juridisk bør sidestilles med en regulær yderdør, selvom den befinder sig indenfor i selve ejendommen, er vanskeligt for Afdelingen for Pleje og Omsorg at afgøre. Afdelingen må derfor svare, at der reelt ikke er tale om en yderdør jf. Servicelovens § 125. Men hvis døren juridisk set sidestilles med en yderdør, er den omfattet af § 125 i Serviceloven, pga. der skal ske betjening 2 steder, førend døren går op.
- Det er korrekt, at der skal trykkes på to kontakter for at åbne udgangen fra fællesarealet på demensafsnittet. Den åbningsmekanisme, der findes på døren, var installeret allerede ved byggeriets opførelse for over 7 år siden, og den

har ikke på noget tidspunkt været betegnet som en speciel døråbner. Der er tydeligt skrevet "dørkontakt" så alle kan se, hvor der skal trykkes for at komme ud, hvilket flere af beboerne er i stand til.

- Afdelingen for Pleje og Omsorg kan oplyse, at man ikke har kendskab til, at der andre steder i [B] er opsat særlige døråbnere. Der er ikke truffet afgørelser vedrørende døråbnere og begrænset adgang, som retter sig mod bestemte personer, som bor på [B].

Afdelingen for Pleje og Omsorg kan supplerende bemærke:

Der er beboere på centeret, hvor der er risiko for, at de forlader afdelingen og kan komme til skade, hvis de forvilder sig udenfor. De har en såkaldt demensbrik på (armbånd med gps-enhed), som adviserer personalet, når beboeren går ud gennem den omtalte dør. Personalet kommer derhen og er behjælpelig med enten at hjælpe beboeren med at åbne døren og gå med udenfor eller aflede beboeren, så vedkommende bliver på afdelingen.

Dørkontakten er ikke rettet imod en eller flere bestemte beboere. Det er en mekanisme, alle bruger for at komme ud af afdelingen.

I afdelingen har vi ikke været af den opfattelse, af at vores dørkontakter skulle være omfattet af Servicelovens §125, og derfor er der heller ikke truffet egentlige forvaltningsretlige afgørelser overfor beboerne."

Reglerne

Følgende om særlige døråbnere fremgår af servicelovens § 125:

"§ 125. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere ved yderdøre for en eller flere personer i en afgrænset periode, når

- 1) der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, og
- 2) forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko og
- 3) lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Stk. 2. Hvis foranstaltninger efter stk. 1 iværksættes, skal der af hensyn til beboernes frie færden opsættes en døralarm, som sikrer, at beboere, der ikke selv kan betjene den særlige døråbner, får den nødvendige hjælp hertil. Beboere, der er omfattet af foranstaltningen efter stk. 1, vil således alene kunne tilbageholdes, hvis bestemmelsen i §§ 124 d eller 136 d samtidig hermed finder anvendelse.”

Følgende fremgår af servicelovens § 128 c:

”§ 128 c. Kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at låse eller på anden vis sikre yderdøre eller vinduer til en beboers egen bolig på botilbud i en afgrænset periode, når der er risiko for, at beboeren vil forlade sin bolig og derved udsætte sig selv eller andre for fare.

Stk. 2. Afgørelser efter stk. 1 kan ikke omfatte aflåsning af døre til botilbuddets indendørs fællesarealer.

Stk. 3. Der skal altid være mindst én uaflåst dør i beboerens egen bolig.”

Følgende om særlige døråbnere fremgår af magtanvendelsesvejledningen pkt. 63:

”63. Kommunalbestyrelsen kan ifølge § 125 træffe afgørelse om at anvende særlige døråbnere, når der er nærliggende risiko for, at en eller flere personer ved at forlade bo- eller dagtilbuddet udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade, forholdene i det enkelte tilfælde gør det absolut påkrævet for at afværge denne risiko, og lovens øvrige muligheder forgæves har været anvendt.

Bestemmelsen finder alene anvendelse i bo- og dagtilbud, herunder i almene plejeboliger efter almenboligloven.

Med særlige døråbnere menes dobbelte dørgreb, dobbelttryk for døråbning og lignende, der er egnede til at vanskeliggøre, at visse borgere med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne forlader bo- eller dagtilbuddet og udsætter sig selv eller andre for at lide væsentlig personskade. Foranstaltningen må ikke have karakter af en egentlig aflåsningmekanisme, men må alene virke forsinkende i forhold til den pågældendes frie færden, så personalets opmærksomhed henledes på, at den pågældende går ud, jf. magtanvendelsesbekendtgørelsens § 3, stk. 2.”

Sådan vurderer vi sagen

Ankestyrelsen vurderer, at Vordingborg Kommune handler i strid med servicelovens § 125 ved på et plejecenter at have sat en særlig døråbner på en dør, der ikke er en yderdør.

Vi vurderer desuden, at der ikke er lovhjemmel til at opsætte et aflåst hegn rundt om en demensafdeling, når der ikke er uhindret mulighed for at forlade afdelingen af andre veje.

Vi lægger vægt på, at det fremgår af servicelovens § 125, at der kan træffes afgørelse om at benytte særlige døråbnere ved yderdøre, når en række betingelser er opfyldt.

Servicelovens bestemmelser om magtanvendelse er undtagelser til udgangspunktet om, at der ikke kan foretages indgreb i en borgers selvbestemmelsesret. Bestemmelserne skal derfor fortolkes indskrænkende. Servicelovens § 125, hvorefter der er mulighed for at benytte særlige døråbnere på yderdøre, må derfor forstås således, at der ikke kan gøres brug af særlige døråbnere på andre døre end yderdøre.

Vi lægger desuden vægt på, at når beboerne på et botilbud eller plejecenter ikke har mulighed for uhindret at forlade stedet, er der tale om et indgreb i beboerens selvbestemmelsesret. Det kræver derfor udtrykkelig lovhjemmel.

Serviceloven giver kun mulighed for at forhindre en beboer i at forlade et botilbud, hvis betingelserne i § 128 c er opfyldt. Der skal træffes en afgørelse, hvis bestemmelsen anvendes.

Det fremgår af sagen, at Vordingborg Kommune ikke har truffet afgørelse efter servicelovens § 125 eller § 128 c i forbindelse med anvendelsen af en særlig døråbner eller opsætningen af et aflåst hegn.

På den baggrund vurderer vi, at Vordingborg Kommunes brug af særlig døråbner og opsætning af aflåst hegn på demensafdelingen på [B] er i strid med servicelovens regler om magtanvendelse.

Vi beder om kommunalbestyrelsens bemærkninger til vores udtalelse

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

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

Nanna Borggaard Rasmussen

Kopi er sendt til:

[A]

Vi har anvendt:

Lovbekendtgørelse om kommunernes styrelse (kommunestyrelsesloven) nr. 47 af 15. januar 2019

Lovbekendtgørelse om social service (serviceloven) nr. 1548 af 1. juli 2021

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