



Norddjurs Kommune
Torvet 3
8500 Grenaa

Temarapport om tilsynsbesøg på voksenområdet i 2020

Til orientering sender jeg et eksemplar af ombudsmandens temarapport 2020 om dømtede personer med udviklingshandicap.

30. september 2021

Dømtede personer med udviklingshandicap var temaet for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på voksenområdet i 2020.

Dok.nr. 21/00006-65/JE
Bedes oplyst ved
henvendelse

Der blev aflagt besøg på bl.a. Ørum Bo- og aktivitetscenter.

+ bilag

I rapporten sammenfattes og formidles de væsentligste resultater af temaet.

Jeg lægger en nyhed på ombudsmandens hjemmeside om temarapporten.

**Folketingets
Ombudsmand**
Gammeltorv 22
1457 København K
33 13 25 12
www.ombudsmanden.dk
post@ombudsmanden.dk

Med venlig hilsen

Niels Fenger

Oplysning om telefontid
og mulighed for personlig
henvendelse findes på
ombudsmanden.dk/kontakt



**FOLKETINGETS
OMBUDSMAND**

Temarapport 2020

Dømte personer med udviklingshandicap

Indhold

1. Hvad konkluderer ombudsmanden generelt?.....	4
1.1. Indledning	4
1.2. Generelle konklusioner	4
2. Hvad anbefaler ombudsmanden?	5
3. Hvad var genstanden for ombudsmandens undersøgelse?	7
4. Hvorfor valgte ombudsmanden dette tema?.....	9
5. Hvordan gjorde ombudsmanden?	10
5.1. Hvordan var undersøgelsen tilrettelagt?	10
5.2. Hvad undersøgte ombudsmanden?.....	10
5.3. Hvordan blev forholdene undersøgt under tilsynsbesøgene?	11
6. Hvad fandt ombudsmanden ud af?	11
6.1. Er der fokus på en kriminalitetsforebyggende indsats?	11
6.1.1. Er der pligt til at iværksætte en kriminalitetsforebyggende indsats? ...	11
6.1.2. Bliver der iværksat en kriminalitetsforebyggende indsats i praksis, og er der mål for indsatsen?	13
6.1.3. Dokumenteres indsatsen og dens resultater?	16
6.1.4. Bistandsværger	17
6.2. Overholdes reglerne om udgang?	18
6.3. Er der adgang til misbrugsbehandling og sexologisk behandling eller seksualvejledning?.....	21
6.3.1. Misbrugsbehandling	21
6.3.2. Sexologisk behandling eller seksualvejledning	22
6.4. Udøves magt og andre indgreb efter de gældende regler?	23
6.5. Er der risiko for afsmitning af vilkår?	25
6.6. Forebygger botilbuddene vold og trusler mellem beboerne?.....	25
6.7. Har beboerne adgang til relevant sundhedsmæssig behandling?	26

6.8. Er der fokus på forebyggelse af selvmord og selvskade?	27
6.9. Statistisk overblik over populationen.....	27
6.10. Kommunerne og samrådene	28
Bilag 1 – Resumé af ombudsmandens sag om fortolkningen af ”udgangsbekendtgørelsen”	30
Bilag 2 – Oversigt over regler om forholdene for dømt personer med udviklingshandicap	32

1. Hvad konkluderer ombudsmanden generelt?

1.1. Indledning

Hvis mennesker med udviklingshandicap begår kriminalitet, bliver de i mange tilfælde ikke idømt en fængselsstraf. De kan i stedet blive idømt en såkaldt foranstaltningsdom.

Foranstaltningsdomme har til formål at forebygge yderligere lovovertrædelser. Personer, der idømmes en foranstaltningsdom, kan bl.a. anbringes på et almindeligt botilbud eller på en sikret afdeling. Under opholdet iværksættes en socialpædagogisk indsats.

En foranstaltningsdom er ikke en straf, men kan ikke desto mindre medføre væsentlige begrænsninger for de dømte. F.eks. må nogle af de dømte kun forlade botilbuddet eller den sikrede afdeling, hvis der er givet en tilladelse til dette. En del af de dømte kan også få begrænset adgangen til internet eller telefon.

Dommene kan have en varighed på 3 eller 5 år eller kan være tidsbegrænsede. De tidsbegrænsede domme kan forlænges. Dommene må ikke opretholdes i længere tid og videre omfang end nødvendigt og kan ophæves.

Ved vurderingen af, om en foranstaltningsdom bør ændres eller ophæves, lægges der vægt på risikoen for ny kriminalitet.

Ombudsmandens tilsynsbesøg på voksenområdet i 2020 havde særligt fokus på forholdene for dømte personer med udviklingshandicap, som er anbragt på botilbud eller sikret afdeling i henhold til en foranstaltningsdom.

1.2. Generelle konklusioner

Ombudsmanden finder generelt, at botilbud og de ansvarlige ministerier bør styrke den kriminalpræventive indsats i forhold til dømte med udviklingshandicap.

Dette skyldes bl.a., at det kan have betydning for, hvor længe en foranstaltningsdom bør opretholdes, om der er risiko for, at den dømte begår yderligere kriminalitet. Det kan således have betydning for varigheden af foranstaltningsdommen, om der er iværksat en socialpædagogisk indsats med fokus på at opnå færdigheder, så den dømte kan undgå at begå ny kriminalitet, og om resultatet af denne indsats er dokumenteret.

Dermed er der risiko for, at der kan opstå situationer, hvor det er nødvendigt at opretholde foranstaltningsdomme i længere tid, end hvis der havde været

et tilstrækkeligt fokus på den samlede forebyggende indsats. Denne risiko opstår bl.a., når:

- botilbuddene yder en socialpædagogisk indsats uden at udpege den nødvendige kriminalpræventive indsats
- botilbuddene ikke dokumenterer resultatet af den kriminalpræventive indsats
- botilbuddene ikke ved, hvem der er den dømtes bistandsværgen, og derfor ikke giver bistandsværgeren relevante oplysninger
- den dømte ikke har adgang til relevant misbrugsbehandling.

Ombudsmanden peger også på, at der mangler centrale statistiske oplysninger på området. Der er f.eks. ikke kendskab til antallet af igangværende foranstaltningsdomme eller udviklingen i varigheden af dommene.

Derudover har ombudsmanden set eksempler på, at de dømte bliver eller har været uretmæssigt døgnovervåget. Ombudsmandens tilsyn har også vist, at der kan være risiko for, at de dømte uretmæssigt får begrænset f.eks. deres adgang til internet eller til at forlade botilbuddet, når botilbuddene ikke sikrer, at personalet kender de særlige regler på området, eller når reglerne eller fortolkningen af reglerne er uklare.

2. Hvad anbefaler ombudsmanden?

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap:

- har fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme, herunder fastsætter mål for den kriminalpræventive indsats samt sikrer dokumentation af resultaterne heraf, når kommunen har bedt botilbuddet om at iværksætte en sådan indsats
- sikrer, at botilbuddet ved, hvem de dømte beboeres bistandsværger er, og giver bistandsværgerne de oplysninger, der er nødvendige for, at bistandsværgerne kan varetage deres arbejde
- sikrer, at personalet har kendskab til reglerne om udgang, og at der udarbejdes dækkende notat om afviklingen af udgange, herunder udgange der er forløbet problemfrit
- sikrer, at personalet har kendskab til reglerne i serviceloven om anvendelse af magt og andre indgreb, herunder de særlige regler i

servicelovens kapitel 24 d om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv.

- har klare retningslinjer for politianmeldelse af vold og trusler mv. mellem beboerne, og at beboerne orienteres om retningslinjerne og om, at en politianmeldelse af strafbare forhold kan have en negativ betydning for muligheden for at få lempet eller ophævet en dom
- fastsætter retningslinjer for forebyggelse og håndtering af selvmord, selvmordsforsøg og selvskade, hvis der blandt botilbuddets beboere er risiko for dette, og at botilbuddene registrerer og analyserer sådanne tilfælde.

Ombudsmanden anbefaler endvidere, at Justitsministeriet i forbindelse med den kommende revision af reglerne om tilladelse til, at foranstaltningsdømte må forlade botilbuddet, overvejer at udarbejde en vejledning om reglerne.

Ombudsmanden vil drøfte de generelle konklusioner og anbefalinger med de ansvarlige ressortministerier (Social- og Ældreministeriet og Justitsministeriet).

Herudover vil ombudsmanden drøfte med ministerierne, hvordan der kan sikres et mere detaljeret statistisk overblik over antallet af dømte personer med udviklingshandicap anbragt på botilbud i henhold til en foranstaltningsdom.

Et sådant overblik vil kunne være en hjælp for de centrale myndigheder ved vurderingen af, om der er behov for en generel indsats på området, herunder f.eks. ændringer af reglerne eller udarbejdelse af nye metoder, som kan bruges i den kriminalpræventive socialpædagogiske indsats. Det vil også – løbende – kunne give et overblik over, om antallet af pladser på botilbud, der kan modtage foranstaltningsdømte, er tilstrækkeligt.

Socialstyrelsen har den 24. juni 2021 udsendt en nyhed om kortlægning af rusmiddelproblemer blandt voksne med udviklingshandicap. Kortlægningen er en del af et projekt, hvor der vil blive udviklet en prototype for en ny behandlingsindsats. Ombudsmanden vil bede Socialstyrelsen om orientering om resultatet af undersøgelsen og den nye behandlingsindsats.

Yderligere vil ombudsmanden drøfte de oplysninger om kommunernes udførelse af opgaverne på området, som ombudsmanden modtog i forbindelse med tilsynsbesøgene, med Social- og Ældreministeriet og KL. Ombudsmanden vil herunder drøfte med ministeriet og KL, om der også hos kommunerne er behov for et øget fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme. Bl.a. indeholdt de fleste kommunale

handleplaner, som ombudsmanden modtog fra de besøgte steder, enten ikke mål eller indsatser med fokus på en kriminalpræventiv indsats, eller de indeholdt kun helt overordnede mål for indsatsen.

Endelig vil ombudsmanden drøfte den varierende brug af såkaldte samråd med Social- og Ældreministeriet og Justitsministeriet. Nogle kommuner bruger samråd, dvs. at flere fagkyndige sammen er med til at foretage en faglig vurdering af f.eks. indstillingen til, om en dom bør lempes eller opretholdes. Andre steder er det den enkelte kommune selv, der foretager denne vurdering.

På ombudsmandens hjemmeside findes en samlet oversigt over tilsynsbesøg aflagt i 2020 og de anbefalinger, som blev afgivet under besøgene. Se www.ombudsmanden.dk/voksentsyn.

Ombudsmanden har som led i temaet behandlet tre generelle sager om de retlige rammer for dømte personer med udviklingshandicap. To af sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2021-23](#) og [FOB 2021-26](#). I bilag 1 findes et resumé af den tredje sag.

3. Hvad var genstanden for ombudsmandens undersøgelse?

Ombudsmanden har undersøgt forholdene for dømte personer med udviklingshandicap. I denne rapport bruges ordet "udviklingshandicap" i stedet for "udviklingshæmning".

Hvad er et udviklingshandicap?

WHO's diagnoseliste, ICD-10, definerer udviklingshæmning som: "En tilstand af forsinket eller mangelfuld udvikling af evner og funktionsniveau, som normalt viser sig i løbet af barndommen, og som bidrager til det samlede intelligensniveau, det vil sige de kognitive, sproglige, motoriske og sociale evner og færdigheder".

Kilde: Socialstyrelsens hjemmeside

Som nævnt bliver mennesker med udviklingshandicap, som begår kriminalitet, i mange tilfælde ikke idømt en fængselsstraf. De kan i stedet blive idømt en såkaldt foranstaltningsdom. Foranstaltningsdommene har til formål at forebygge yderligere lovovertrædelser og kan indebære, at den dømte anbringes på et almindeligt botilbud eller på en sikret afdeling. Anbringelsen kan være tidsmæssigt afgrænset eller tidsubegrænset. Der anvendes fem typer foranstaltningsdomme. Retten kan herudover fastsætte vilkår om f.eks., at den dømte skal modtage misbrugsbehandling.

De fem typer foranstaltningsdomme

Type 1 – Dom til anbringelse i sikret afdeling for personer med vidtgående psykiske handicap.

Den dømte anbringes i en sikret afdeling. Sikrede afdelinger har hele eller næsten hele døgnet yderdøre og vinduer aflåst. Normalt fastsættes der i disse sager ingen længstetid. På nuværende tidspunkt findes der alene sikrede afdelinger på botilbuddet Kofoedsminde.

Type 2 – Dom til anbringelse i et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap med mulighed for at blive overført til en sikret afdeling, hvis kommunen finder det relevant.

Den dømte anbringes på et botilbud, men kommunen kan beslutte at overføre den dømte til en sikret afdeling uden rettens godkendelse. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på fem år.

Type 3 – Dom til anbringelse i et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap.

Den dømte anbringes på et botilbud. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på fem år.

Type 4 – Dom om tilsyn af kommunen med mulighed for overflytning til et botilbud for personer med vidtgående psykiske handicap.

Der føres som udgangspunkt alene tilsyn med den dømte. Kommunen kan dog beslutte at anbringe den dømte på et botilbud uden rettens godkendelse. Dommen kan være uden længstetid eller med en længstetid på fem år.

Type 5 – Dom til tilsyn af kommunen, så den udviklingshæmmede efterkommer tilsynsmyndighedens bestemmelse om ophold og arbejde.

Den dømte kan ikke anbringes på et botilbud i henhold til dommen. Dommen er beregnet på udviklingshæmmede, der har behov for social støtte i dagligdagen. Tilsynet kan eventuelt suppleres med særlige vilkår. Dommen kan vare i op til tre år.

Kilde: Rigsadvokatens meddelelse om psykisk afvigende kriminelle.

Tidsbegrænsede domme kan forlænges. Dommene kan endvidere ændres eller ophæves. Disse beslutninger træffes af domstolene.

Undersøgelsen af temaet var afgrænset til dømte personer med udviklingshandicap, som er anbragt på et botilbud eller en sikret afdeling som

følge af en type 1-3-dom, og dømte med en type 4-dom, hvor kommunen har besluttet, at den dømte skal anbringes på et botilbud i henhold til dommen.

4. Hvorfor valgte ombudsmanden dette tema?

Baggrunden for, at ombudsmanden valgte at undersøge forholdene for dømte personer med udviklingshandicap, var følgende:

- Dømte personer med udviklingshandicap udgør en sårbar gruppe og har ikke altid forståelse for egne rettigheder eller klagemuligheder. Foranstaltningsdomme kan som nævnt endvidere være tidsubegrænsede, og de dømte kan være undergivet dommen i mange år, før den bliver ophævet.
- Foranstaltningsdømte er underlagt regler, som giver mulighed for indgreb i grundlæggende rettigheder. Reglerne findes i en række love og tilhørende bekendtgørelser. Det overordnede ansvar for området er fordelt mellem Justitsministeriet og Social- og Ældreministeriet (herunder Socialstyrelsen). Fortolkningen af reglerne er ikke altid klar.
- Forholdene for de dømte varetages på tværs af en række myndigheder mv., herunder
 - domstolene
 - rigsadvokaten og statsadvokaterne
 - kommunerne
 - samråd
 - botilbud
 - bistandsværger
 - den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation – VISO
 - kommunale misbrugsbehandlingstilbud.

Myndigheder mv. har ikke i alle tilfælde denne målgruppe som deres kerneområde. Mange steder er målgruppen således lille og sagerne få i forhold til at få opbygget forløbsrutiner og genkendelig praksis i sager om dømte personer med udviklingshandicap.

- Der findes ikke opgørelser over det samlede antal personer med udviklingshandicap, som er blevet idømt en foranstaltningsdom.

I bilag 2 findes en oversigt over nogle af de centrale regler om forholdene for dømte personer med udviklingshandicap.

5. Hvordan gjorde ombudsmanden?

5.1. Hvordan var undersøgelsen tilrettelagt?

Temaet blev undersøgt ved 17 tilsynsbesøg i botilbud, der modtager dømte beboere, herunder de sikrede afdelinger på botilbuddet Kofoedsminde. Ud af de 17 botilbud var der syv kommunale botilbud, seks regionale botilbud (herunder de sikrede afdelinger på Kofoedsminde) og fire private botilbud. Alle besøg var varslede.

Tilsynsbesøgene blev gennemført som led i ombudsmandens almindelige tilsynsvirksomhed efter ombudsmandslovens § 18 og som led i ombudsmandens arbejde med at forebygge, at personer, der er eller kan blive berøvet deres frihed, udsættes for f.eks. umenneskelig eller nedværdigende behandling, jf. den valgfri protokol til FN's Konvention mod Tortur og Anden Grusom, Umenneskelig eller Nedværdigende Behandling eller Straf ("OPCAT-protokollen").

Ombudsmandens arbejde med at forebygge nedværdigende behandling mv. i henhold til protokollen udføres i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur. DIGNITY bidrager i samarbejdet med lægefaglig ekspertise. Institut for Menneskerettigheder bidrager med særlig menneskeretlig ekspertise. Det betyder bl.a., at personale med disse ekspertiser fra de to institutter deltager i planlægning og gennemførelse af samt opfølgning på tilsynsbesøg.

Som led i forberedelsen af undersøgelsen havde ombudsmanden møder med Samrådet for udviklingshæmmede lovovertredere i Region Syddanmark og Det Østjyske Samråd i Aarhus Kommune, et privat botilbud, en repræsentant for Landsforeningen LEV, en repræsentant for Statsadvokaten i København og to repræsentanter for Landsforeningen for Patientrådgivere og Bistandsværger i Danmark. Formålet med møderne var at opnå baggrundsviden om forholdene på området.

Som led i temaet valgte ombudsmanden at indlede tre generelle undersøgelser af egen drift for at få afklaret fortolkningen af reglerne på området. To af sagerne er offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside som [FOB 2021-23](#) og [FOB 2021-26](#). Den tredje sag er omtalt i bilag 1.

5.2. Hvad undersøgte ombudsmanden?

Under årets tema blev følgende undersøgt:

- Bliver der gjort en indsats for, at beboeren ikke længere er i risiko for at begå kriminalitet, og bliver der gjort tilstrækkeligt for at dokumentere indsatsen (punkt 6.1.2 og 6.1.3)?

- Følger kommunen og botilbuddet reglerne, når de træffer afgørelse om udgang (punkt 6.2)?
- Har beboerne adgang til relevant misbrugsbehandling og sexologisk behandling eller seksualvejledning (punkt 6.3)?
- Følger botilbuddet de særlige regler om magtanvendelse og indgreb over for dømte beboere (punkt 6.4)?
- Er der risiko for afsmitning af vilkår (punkt 6.5)?
- Forebygger botilbuddene vold og trusler mellem beboerne (punkt 6.6)?
- Har beboerne adgang til relevant sundhedsmæssig behandling (punkt 6.7)?
- Er der fokus på forebyggelse af selvmord og selvskade (punkt 6.8)?

5.3. Hvordan blev forholdene undersøgt under tilsynsbesøgene?

Forud for det enkelte tilsynsbesøg blev den seneste tilsynsrapport og eventuelle supplerende oplysninger fra Socialtilsynet indhentet. Herudover indhentede ombudsmanden eventuelle tilsynsrapporter fra f.eks. Styrelsen for Patientsikkerhed og afgørelser mv. fra Arbejdstilsynet.

I åbningsbrevet for det enkelte tilsynsbesøg blev ledelsen anmodet om oplysninger om en række forhold og kopi af materiale herom. Det drejede sig om oplysninger om bl.a. beboernes foranstaltningsdomme, kommunale handleplaner og botilbuddenes pædagogiske planer, udgangstilladelser og udgangsprotokoller.

Under tilsynsbesøgene blev ledelsen, de ansatte og i videst muligt omfang beboere, bistandsværger, værger og pårørende interviewet om forholdene for beboerne, herunder især dømte beboere anbragt på botilbuddet.

6. Hvad fandt ombudsmanden ud af?

6.1. Er der fokus på en kriminalitetsforebyggende indsats?

6.1.1. Er der pligt til at iværksætte en kriminalitetsforebyggende indsats?

Som nævnt i punkt 1 ovenfor er formålet med foranstaltningsdomme at forebygge yderligere lovovertrædelser. Foranstaltningsdomme er ikke en straf, men de kan dog medføre væsentlige begrænsninger for de dømte. F.eks. kan foranstaltningsdomme indebære, at dømte anbringes på et botilbud eller på en sikret afdeling, og nogle af de dømte må kun forlade

botilbuddet eller den sikrede afdeling, hvis der er givet en tilladelse til det. De dømte kan også få begrænset adgangen til internet eller telefon.

Statsadvokaten fører tilsyn med, at foranstaltningsdomme ikke opretholdes i længere tid og i videre omfang end nødvendigt. Statsadvokaten har pligt til at indbringe spørgsmål herom for domstolene, som træffer afgørelse om ændring eller ophør af foranstaltningsdomme. Sådanne spørgsmål kan også indbringes for retten på foranledning af den dømte eller dennes bistandsværgе.

Ved vurderingen af, om en foranstaltningsdom bør ændres eller ophæves, lægges der bl.a. vægt på risikoen for ny kriminalitet (herunder kriminalitetens art og grovhed) og foranstaltningsens art og længde. Det har derfor betydning for, hvor længe en dom opretholdes, om der er risiko for, at den dømte begår yderligere kriminalitet. Det kan således have betydning for varigheden af en foranstaltningsdom, at der iværksættes en socialpædagogisk indsats med fokus på at opnå færdigheder, så den dømte kan undgå at begå ny kriminalitet.

Til brug for vurderingen indhenter statsadvokaterne udtalelser fra botilbuddet, kommunen eller de såkaldte samråd. Statsadvokaterne instruerer derimod ikke kommunerne og botilbuddene i, hvilken socialpædagogisk indsats der skal iværksættes.

Kommunerne har pligt til at modtage foranstaltningsdømte i botilbud. Kommunerne skal efter retssikkerhedsloven også føre et særligt kriminalpræventivt tilsyn. I en sag rejst af ombudsmanden i forbindelse med temaet kunne ombudsmanden ikke tilsidesætte Social- og Ældreministeriets opfattelse af, at pligten til at føre et kriminalpræventivt tilsyn efter retssikkerhedslovens § 16 a kun indtræder, når det er bestemt direkte ved dom eller kendelse mv., at en person skal undergives tilsyn af de sociale myndigheder. Dette indebærer i praksis, at tilsynspligten efter denne bestemmelse ikke omfatter personer, der er frihedsberøvet, fordi de er dømt til anbringelse i en institution (type 1-3-domme).

I den samme sag havde ombudsmanden endvidere samlet set ikke grundlag for at tilsidesætte Social- og Ældreministeriets opfattelse, hvorefter bestemmelsen om det kriminalpræventive tilsyn ikke forpligter kommunerne til som led i tilsynet at iværksætte kriminalpræventive indsatser over for de personer, som er omfattet af denne bestemmelse.

Han pegede dog på, at flere forhold kunne give en formodning for, at der efter omstændighederne kan være en pligt til at iværksætte en kriminalpræventiv indsats. Han pegede på bl.a., at det i Socialstyrelsens "Håndbog om sigtede og domfældte borgere med udviklingshæmning –

Lovregler og kriminalpræventive indsatser” er anført, at kommunerne kan have pligt til at iværksætte kriminalpræventive indsatser, og at det i Børne- og Socialministeriets vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område er anført, at den kommunale udmøntning af den strafferetlige afgørelse skal tage højde for og aktualiserer en stillingtagen til borgerens behov for hjælp og støtte efter serviceloven.

Social- og Ældreministeriet oplyste i forbindelse med sagen, at kommunerne efter serviceloven har en forpligtelse til at iværksætte indsatser, som er passende for den enkelte borger, og at tilsynet og handlepligten efter omstændighederne vil kunne medføre, at kommunalbestyrelsen skal iværksætte socialpædagogiske indsatser efter serviceloven, som også kan virke kriminalpræventivt. Kommunen vil også skulle iværksætte indsatser på baggrund af vilkår i dommen, som ligger inden for serviceloven eller anden relevant lovgivning.

Ombudsmanden orienterede Social- og Ældreministeriet, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Social- og Ældreudvalg om sin vurdering af sagen.

Se udtalelsen i sagen [FOB 2021-23](#) på ombudsmandens hjemmeside.

Det fremgår af flere domme fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at der kan være en forpligtelse til at iværksætte en kriminalitetsforebyggende indsats over for visse frihedsberøvede personer. Ombudsmanden er ikke bekendt med domme, hvor domstolen har taget stilling til den danske ordning med at idømme personer med udviklingshandicap foranstaltningsdomme.

6.1.2. Bliver der iværksat en kriminalitetsforebyggende indsats i praksis, og er der mål for indsatsen?

Under tilsynsbesøgene blev det undersøgt, om botilbuddene har fokus på at iværksætte en kriminalpræventiv indsats over for den dømte.

Mål for det sociale arbejde

Klare og relevante mål er afgørende for kvaliteten og virkningen af praksis. Når man formulerer klare mål, opnås der synlighed og systematik i indsatsen og enighed om, hvad der arbejdes hen imod.

Kilde: Socialstyrelsen og SFI's publikation fra 2016 "Lovende praksis på det specialiserede socialområde"

Forud for hvert tilsynsbesøg blev der indhentet tre eksempler på kommunernes handleplaner og botilbuddets pædagogiske planer eller tilsvarende materiale.

Formålet med en kommunal handleplan er at tydeliggøre målet med indsatsen, at sikre en sammenhængende og helhedsorienteret indsats og at tydeliggøre forpligtelsen for alle involverede personer, instanser og forvaltningsgrene. En handleplan skal bl.a. angive, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet.

I den undersøgelse, som ombudsmanden af egen drift rejste over for Social- og Ældreministeriet som led i temaet, jf. pkt. 6.1.1 ovenfor, har ministeret oplyst, at kommunerne ikke generelt har en direkte forpligtelse til at udarbejde en handleplan for dømte personer med udviklingshandicap. Den direkte forpligtelse hertil indtræder i de tilfælde, hvor der anvendes magt over for borgeren. Se udtalelsen i sagen [FOB 2021-23](#) på ombudsmandens hjemmeside.

Ofte udarbejder botilbuddene en pædagogisk plan eller tilsvarende, der indeholder mål for den eller de konkrete indsatser, der skal realiseres på botilbuddet.

Besøgsholdene undersøgte, om der var udpeget kriminalpræventive mål og indsatser for de foranstaltningsdømte i kommunernes handleplaner og botilbuddenes pædagogiske planer.

I de kommunale handleplaner modtaget fra to af de besøgte steder var der fokus på den kriminalpræventive indsats. Planerne indeholdt eksempler på konkrete indsatser, som kommunen vurderede var nødvendige. Herudover var der et sted, hvor der ikke generelt var kriminalpræventive mål og indsatser i de modtagne kommunale handleplaner, men hvor der i en handleplan for en beboer var angivet et mål, som mest nærliggende måtte forstås sådan, at det havde et kriminalitetsforebyggende sigte.

De kommunale handleplaner modtaget fra de øvrige 14 besøgte steder indeholdt enten ikke mål eller indsatser med fokus på en kriminalpræventiv indsats eller indeholdt kun helt overordnede mål for indsatsen. Ud af disse 14 steder havde 13 botilbud heller ikke i botilbuddenes pædagogiske planer eller tilsvarende udtrykkeligt udpeget, hvilke mål eller indsatser der var nødvendige for en kriminalpræventiv indsats.

Der var desuden fire botilbud, som ikke fik oplysninger om beboernes domme, eller som selv måtte indhente oplysninger herom. Det er naturligvis vigtigt, at botilbuddene er bekendt med eventuelle domsvilkår om f.eks. misbrugsbehandling eller andre centrale oplysninger af betydning for den relevante indsats, som f.eks. typen af kriminalitet. I ét tilfælde blev ledelsen på den baggrund anbefalet at sikre, at botilbuddet havde de nødvendige

oplysninger om beboernes pådømte kriminalitet og vilkårene for anbringelsen.

Besøgsholdene drøftede disse forhold med ledelsen på de besøgte botilbud. Ofte oplyste ledelsen og personalet, at den samlede socialpædagogiske indsats udgjorde den kriminalpræventive indsats. F.eks. oplyste et botilbud, at hele den socialpædagogiske indsats over for en konkret beboer handlede om at sikre, at beboeren ikke slog. Et andet botilbud søgte at sikre en struktur for en beboer, så der ikke blev begået ny kriminalitet. Det blev dog også oplyst, at der ikke i alle tilfælde kan være en forventning om, at den socialpædagogiske indsats kan medføre en varig bedring af den dømtes adfærd.

Botilbuddenes ledelse kunne imidlertid typisk godt se en fordel i at få fastlagt, hvilke forhold det særligt er nødvendigt at arbejde med for at få den pågældende ud af kriminalitet og at få dokumenteret udviklingen inden for disse mål.

Besøgsholdene anbefalede ikke ledelsen på botilbuddene at sikre fokus på en kriminalpræventiv indsats, når der ikke var udpeget mål for den kriminalpræventive indsats i kommunernes handleplaner. Det skyldes, at botilbuddene ikke har en selvstændig retlig forpligtelse til at iværksætte en kriminalpræventiv indsats.

Det blev imidlertid i seks af disse tilfælde udpeget som opmærksomhedspunkt at dokumentere målene for det kriminalpræventive arbejde i de pædagogiske planer.

Herudover blev ledelsen i ét tilfælde anbefalet at sikre, at delmål og indsatser, der er nødvendige for og indgår i den kriminalpræventive indsats, beskrives i botilbuddets udmøntning af kriminalpræventive mål i kommunens handleplaner for beboerne. I kommunens handleplaner var der kun angivet et helt overordnet kriminalpræventivt mål, men kommunen og botilbuddet havde aftalt, at botilbuddet skulle udmønte de overordnede mål i konkrete kriminalpræventive indsatser.

I et andet tilfælde blev der rejst en sag af egen drift over for kommunen, da den samlede socialpædagogiske og behandlingsmæssige indsats forekom utilstrækkelig. Den dømtede blev overført til en anden institution, og ombudsmanden afsluttede sagen uden at afgive en udtalelse.

I et tredje tilfælde blev det anbefalet, at ledelsen sikrer, at der iværksættes indsatser i forhold til beboere, der ikke overholder rammerne for deres udgange, og at disse indsatser dokumenteres.

I et fjerde tilfælde blev det anbefalet, at botilbuddet i forhold til en bestemt beboer søger professionel bistand med henblik på at sikre en acceptabel og ikke grænseoverskridende adfærd på det seksuelle område, og at botilbuddet i den forbindelse opstiller pædagogiske mål og indsatser, der er nødvendige for den kriminalitetsforebyggende indsats.

Ombudsmanden har ikke de socialfaglige kompetencer til at foretage en nærmere vurdering af en socialpædagogisk indsats, herunder om indsatsen kan virke kriminalpræventivt. Det er imidlertid ombudsmandens indtryk, at der generelt blev iværksat en indsats med henblik på at hjælpe beboerne med deres grundlæggende udfordringer.

På baggrund af oplysninger fra botilbuddene lægger ombudsmanden i den forbindelse til grund, at den iværksatte socialpædagogisk indsats også kan virke kriminalpræventivt. Der var dog langt fra altid foretaget en identifikation af, hvilke konkrete socialpædagogiske mål der skulle nås med henblik på at forebygge ny kriminalitet. Det kan indebære en risiko for, at der ikke er tilstrækkeligt fokus på den samlede forebyggende indsats, og dermed at foranstaltningsdomme må opretholdes.

Oplysningerne indgår i grundlaget for den generelle anbefaling om, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, har fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme, herunder fastsætter mål for den kriminalpræventive indsats samt sikrer dokumentation af resultaterne heraf, når kommunen har bedt botilbuddet om at iværksætte en sådan indsats.

6.1.3. Dokumenteres indsatsen og dens resultater?

Dokumentation af resultaterne af den socialfaglige indsats

Den gode dokumentation og evaluering bidrager til, at borgeren får den bedst mulige (socialfaglige) indsats.

Kilde: Socialstyrelsens "Håndbog for socialtilbud – Resultatdokumentation og evaluering"

Flere botilbud gav udtryk for, at de ikke var blevet instrueret i, hvad det er nødvendigt at dokumentere til brug for udtalelser til statsadvokaterne om opretholdelse mv. af foranstaltningsdomme. Botilbuddene blev heller ikke altid orienteret om indholdet af myndighedernes eller samrådenes udtalelser til statsadvokaten. Der var derfor ikke på disse botilbud sikker viden om, hvad der lægges vægt på ved vurderingen af, om en foranstaltningsdom kan lempes.

I praksis foregik dokumentationen typisk i journaler eller dagbogsmateriale. Flere steder var der mulighed for at foretage en markering, så der kunne fremsøges dokumentation om det enkelte mål eller den enkelte indsats. Da der som nævnt ovenfor i punkt 6.1.2 i mange tilfælde ikke var foretaget en identifikation af, hvilke indsatser og mål der var nødvendige for at forebygge yderligere kriminalitet, var der af den grund mange steder heller ikke mulighed for at dokumentere indsatsen inden for mål, der vedrørte den kriminalpræventive indsats.

Besøgsholdene afgav ikke anbefalinger om at dokumentere den kriminalpræventive indsats, hvis der ikke var mål for en kriminalpræventiv indsats i kommunernes handleplaner. Det skyldes, at botilbuddene ikke har en selvstændig retlig forpligtelse til at iværksætte en kriminalpræventiv indsats.

Der blev afgivet én anbefaling om dokumentation af indsatsen over for en bestemt beboer. Desuden blev det tre steder udpeget som opmærksomhedspunkt at have øget fokus på at dokumentere den kriminalpræventive indsats – og resultaterne heraf. Herudover ville flere botilbud i forlængelse af tilsynsbesøget overveje at begynde at markere mål og indsatser eller på anden måde sammenkæde dokumentationen af mål, indsatser og resultater.

Ud over betydningen for kvaliteten af indsatsen har dokumentation af indsatsen og resultaterne heraf også betydning for, om botilbuddet kan levere en retvisende og fyldestgørende beskrivelse af beboerens udvikling. En veldokumenteret beskrivelse kan således være væsentlig, når der skal træffes afgørelse om udgang eller afgives udtalelser til brug for statsadvokatens tilsyn med, at foranstaltningsdommen ikke opretholdes i længere tid end nødvendigt. Ved disse vurderinger lægges der bl.a. vægt på risikoen for, at den dømte begår ny kriminalitet.

Oplysningerne indgår i grundlaget for den generelle anbefaling om, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, har fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme, herunder fastsætter mål for den kriminalpræventive indsats samt sikrer dokumentation af resultaterne heraf, når kommunen har bedt botilbuddet om at iværksætte en sådan indsats.

6.1.4. Bistandsværger

Foranstaltningsdømte skal have beskikket en bistandsværge. Denne skal holde sig underrettet om den dømtes tilstand og drage omsorg for, at opholdet i botilbuddet og andre foranstaltninger ikke udstrækkes længere end nødvendigt. Bistandsværgeren kan begære spørgsmål om ændring eller ophævelse af foranstaltningsdommen indbragt for domstolene.

Botilbuddet har pligt til at underrette bistandsværgen om anbringelsen og skal endvidere give bistandsværgen enhver oplysning, som er nødvendig for, at denne kan varetage sit hverv på en forsvarlig måde.

Ombudsmanden har i fem ud af 17 tilfælde anbefalet ledelsen at identificere, hvem der er beboernes bistandsværger med henblik på, at botilbuddet kan overholde sin oplysningsforpligtelse i forhold til bistandsværgerne. I to tilfælde blev ledelsen vejledt om botilbuddets oplysningsforpligtelser over for bistandsværgerne. I ét tilfælde blev ledelsen anbefalet at ændre de interne retningslinjer, så botilbuddets forpligtelse til at informere bistandsværgen fremgik, og i et andet tilfælde blev ledelsen anbefalet at sikre, at botilbuddet giver bistandsværgen de nødvendige oplysninger.

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, sikrer, at botilbuddet ved, hvem de dømte beboeres bistandsværgere er, og giver bistandsværgerne de oplysninger, der er nødvendige for, at bistandsværgerne kan varetage deres arbejde.

6.2. Overholdes reglerne om udgang?

Dømte beboere med type 1-3-domme må ikke forlade botilbuddet uden en udgangstilladelse. Der findes regler om udgangstilladelser i den såkaldte udgangsbekendtgørelse. Kompetencen til at træffe afgørelse er (overordnet) fordelt mellem kommunerne og statsadvokaterne. Man kan klage over statsadvokaternes afgørelser til Rigsadvokaten. Man kan ikke klage over kommunernes afgørelser om udgang.

Ombudsmanden har som led i temaet om dømte personer med udviklingshandicap foretaget en generel egen drift-undersøgelse af reglerne om udgangstilladelse, idet reglerne har givet anledning til betydelig tvivl og uens praksis. Ombudsmanden rejste forskellige spørgsmål om forståelsen af reglerne på området, herunder kompetencespørgsmål. Der er herved kommet en afklaring af især spørgsmål om, hvem der har kompetence til at træffe afgørelse om udgangstilladelse.

Ombudsmanden har gjort Justitsministeriet opmærksom på, at de gældende regler i udgangsbekendtgørelsen kan give anledning til nogle praktiske udfordringer. Det kan f.eks. opstå, når:

- kommunen eller botilbudslederen ikke kan træffe afgørelse om udgang til uopsættelig indlæggelse på psykiatrisk hospital

- botilbud, som ikke har fået overladt kompetencen til at træffe afgørelse om udgang, ikke kan træffe afgørelse om udgang til akutte indlæggelser på somatisk hospital.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet i den kommende folketingssamling vil tage initiativ til en revision af reglerne om udgang. Ministeriet har i den forbindelse anført, at der bør skabes lovhjemmel til, at kompetencen til at træffe afgørelse i visse tilfælde kan overlades til institutionens ledelse, herunder til regionale og private institutioner.

Se resumé af ombudsmandens udtalelse i bilag 1.

Det er vigtigt, at botilbuddene og kommunerne har kendskab til reglerne om udgang og fortolkningen heraf. Det skyldes bl.a., at udgange udgør en lempelse af anbringelsesdommen, da beboeren i en afgrænset periode ikke har pligt til at opholde sig på botilbuddet. Herudover er udgange ofte en del af den socialpædagogiske indsats, som skal sikre, at den dømte kan være en del af det omgivende samfund uden at være i risiko for at begå ny kriminalitet. Udgangene er således et vigtigt element i den samlede kriminalpræventive indsats, som botilbuddene leverer.

Det er bl.a. på den baggrund vigtigt, at der foretages en retvisende dokumentation af, hvordan udgange er forløbet, herunder om de er forløbet problemfrit. Oplysninger herom kan indgå i vurderingen af senere ansøgninger om udgangstilladelse og i statsadvokaternes og domstolenes vurdering af spørgsmålet om opretholdelse af foranstaltningsdomme.

Nogle botilbud oplyste, at der kan være forskel på, hvordan kommunerne fortolker reglerne i udgangsbekendtgørelsen. Der kan også være forskel på fortolkningen inden for den enkelte kommune. Under besøgene fik ombudsmanden kendskab til flere eksempler på forskellige tvivlstilfælde og uensartet praksis:

- En kommune krævede, at ansøgning om udgangstilladelse blev sendt 30 dage før den ønskede udgang fra botilbuddet. Andre steder blev der truffet afgørelse kort tid inden eller samme dag, som udgangen skulle afvikles.
- Et botilbud havde været af den opfattelse, at regionen – ikke kommunen – kunne træffe afgørelse om tilladelse til at forlade botilbuddet.
- Der var tvivl om, hvornår kommunerne kunne give en dømt tilladelse til mange udgangsforløb på en gang, og hvornår der skulle træffes en ny afgørelse om hvert enkelt udgangsforløb.

Den uensartede praksis kan i sidste ende have betydning for opretholdelsen af en foranstaltningsdom, da den dømte under udgangsforløb har mulighed for at øve sig i og vise, at vedkommende kan begå sig uden for botilbuddets rammer.

Ét botilbud angav, at socialtilsynet og statsadvokaten havde forskellige opfattelser af botilbuddets kompetence til at træffe afgørelser om udgangstilladelse, hvilket havde vanskeliggjort en afklaring af, om botilbuddet eller statsadvokaten skulle træffe afgørelse.

I to tilfælde afgav ombudsmanden anbefalinger, som havde til formål at sikre, at de ansatte har kendskab til reglerne i udgangsbekendtgørelsen. Herudover blev ledelsen i 12 tilfælde orienteret om ombudsmandens generelle sag om udgangsbekendtgørelsen. En række spørgsmål om udgangsbekendtgørelsen blev på grund af den generelle sag ikke behandlet i forhold til det enkelte botilbud. Ombudsmanden har orienteret Justitsministeriet om eksempler, hvor der i praksis er tvivl om, hvordan udgangsbekendtgørelsen skal fortolkes, eller hvor den giver anledning til udfordringer.

Udgangsforløb blev typisk dokumenteret i en særlig log eller i protokoller. I enkelte tilfælde blev udgangsforløb dokumenteret i dagbøger eller journaler – ofte med mulighed for at "tagge" oplysningerne under emnet "udgang".

I seks tilfælde blev det udpeget som opmærksomhedspunkt eller over for ledelsen anbefalet at sikre, at botilbuddet foretager dækkende dokumentation af udgangsforløb. F.eks. kunne der mangle oplysninger om, at udgangsforløb var forløbet uden problemer.

Som anført ovenfor, har ombudsmanden under tilsynsbesøgene set eksempler på uens praksis og tvivl om fortolkningen af reglerne om udgangstilladelser hos kommuner og botilbud. Der er som nævnt ikke en adgang til at klage over kommunernes afgørelser. Der er dermed heller ikke mulighed for at sikre en ensartet praksis via en central klageinstans. Samtidig er der ikke en vejledning om, hvordan reglerne på området skal forstås.

Ombudsmanden anbefaler, at Justitsministeriet i forbindelse med den bebudede revision af reglerne om tilladelse til, at foranstaltningsdømte må forlade botilbuddet, overvejer at udarbejde en vejledning om reglerne.

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, sikrer, at personalet har kendskab til reglerne om udgang, og at der udarbejdes dækkende notat om afviklingen af udgang, herunder udgange, der er forløbet problemfrit.

Herudover indgår ombudsmandens observationer under dette punkt i grundlaget for anbefalingen om, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, har fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme, herunder fastsætter mål for den kriminalpræventive indsats samt sikrer dokumentation af resultaterne heraf, når kommunen har bedt botilbuddet om at iværksætte en sådan indsats.

6.3. Er der adgang til misbrugsbehandling og sexologisk behandling eller seksualvejledning?

6.3.1. Misbrugsbehandling

Alkohol- og stofmisbrug er en risikofaktor i forhold til kriminel adfærd hos dømte personer med udviklingshandicap.

Kilde: Socialstyrelsens Håndbog om domfældte og sigtede udviklingshæmmede

Under flere tilsynsbesøg pegede botilbuddene på, at flere af de dømte personer med et udviklingshandicap havde et misbrug.

Det kan have betydning for muligheden for at få lempet eller bragt en foranstaltningsdom til ophør, at den dømte hjælpes ud af sit eventuelle misbrug. Det skyldes, at der kan være en sammenhæng mellem den dømtes misbrug og risikoen for yderligere kriminel adfærd. I nogle tilfælde er der fastsat vilkår om misbrugsbehandling i foranstaltningsdommen.

Under seks tilsynsbesøg oplyste ledelsen, at det er svært at finde egnede kommunale tilbud om behandling af misbrug, som er målrettet personer med en kognitiv funktionsnedsættelse. Botilbuddene efterspurgte også vejledning i at håndtere dømte, der ikke frivilligt søger misbrugsbehandling.

Nogle botilbud oplyste, at de forsøgte at hjælpe beboere med misbrug gennem den almindelige pædagogiske indsats. Andre botilbud oplyste, at de brugte en særlig metode hertil, som tager højde for det kognitive funktionsniveau. Et enkelt botilbud benyttede sig af VISO (den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation).

Oplysninger om misbrug og behandling af misbrug gav under tilsynsbesøgene anledning til følgende anbefalinger mv.:

- Ombudsmanden rejste en sag af egen drift over for en kommune om indsatsen over for en beboer, som ikke fik dækket sit behandlingsbehov mod misbrug. Beboeren blev overført til en anden institution, og ombudsmanden afsluttede sagen uden at afgive en udtalelse.
- På et botilbud var der risiko for, at beboere genoptog et tidligere stofmisbrug eller indledte et stofmisbrug, fordi bl.a. andre beboere havde et misbrug. Ombudsmanden anbefalede botilbuddets ledelse at sikre, at den pædagogiske behandling havde øget fokus på at forebygge misbrug.

- På et andet botilbud var der et udbredt misbrug blandt beboerne. Botilbuddets ledelse blev anbefalet at sikre, at medarbejderne ved, hvordan de skal håndtere situationen, når en beboer kommer påvirket tilbage efter udgang. Samtidig blev ledelsen opfordret til at søge viden om håndtering af misbrug.
- På et botilbud blev ledelsen anbefalet at sikre, at der skabes en klar forståelse blandt personalet om, hvordan problemstillinger relateret til hashhandel håndteres.

Oplysningerne om misbrug og misbrugsbehandling indgår i grundlaget for ombudsmandens genelle anbefaling om, at botilbud, der modtager foranstaltningdømte personer med udviklingshandicap, har fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningdomme, herunder fastsætter mål for den kriminalpræventive indsats samt sikrer dokumentation af resultaterne heraf, når kommunen har bedt botilbuddet om at iværksætte en sådan indsats.

Socialstyrelsen har den 24. juni 2021 udsendt en nyhed om kortlægning af rusmiddelproblemer blandt voksne med udviklingshandicap. Kortlægningen er en del af et projekt, hvor der vil blive udviklet en prototype for en ny behandlingsindsats.

Ombudsmanden vil bede Socialstyrelsen om orientering om resultatet af undersøgelsen og den nye behandlingsindsats.

6.3.2. Sexologisk behandling eller seksualvejledning

Nogle af de dømte personer med udviklingshandicap er dømt for seksualforbrydelser.

De dømte havde generelt adgang til enten sexologisk behandling i psykiatrisk regi, herunder i oligofreniteamet (specialister i psykiatriske patienter med udviklingshandicap), særlige forløb med VISO eller seksualvejledning på botilbuddene. Forholdene gav derfor ikke besøgsholdene anledning til at afgive anbefalinger.

Oplysninger om manglende indsatser over for dømte med en uhensigtsmæssig adfærd gav anledning til følgende anbefalinger mv.:

- Ét botilbud blev i forhold til en bestemt beboer anbefalet at søge professionel bistand med henblik på at sikre en acceptabel og ikke grænseoverskridende adfærd på det seksuelle område.
- På et andet botilbud blev det beskrevet, at en beboer oplyste, at han var seksuelt tiltrukket af børn. Ombudsmanden rejste en sag af egen drift over

for kommunen om indsatsen over for beboeren. Beboeren blev overført til en anden institution, og ombudsmanden afsluttede sagen uden at afgive en udtalelse.

6.4. Udøves magt og andre indgreb efter de gældende regler?

Serviceoven indeholder i kapitel 24 regler om, hvilke indgreb der uden samtykke kan anvendes over for personer med en betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, der efter regler i serviceoven får personlig og praktisk hjælp eller socialpædagogisk bistand mv., behandling eller aktiverende tilbud. Det kan f.eks. være anvendelse af fysisk magt i form af fastholdelse. En række af reglerne blev ændret den 1. januar 2020. De almindelige regler om magtanvendelse i serviceovens kapitel 24 gælder, uanset om beboeren har modtaget en foranstaltningsdom.

Herudover indeholder serviceoven i kapitel 24 d særlige regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv., som giver adgang til at foretage indgreb over for dømte, der i henhold til en foranstaltningsdom er anbragt på et botilbud. Der er f.eks. hjemmel til at begrænse dømtes adgang til telefon og internet, undersøge dømtes bolig og aflåse dømtes bolig for natten.

Indgreb som følge af de særlige regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv. foretages efter kommunens afgørelse herom. Lederen af botilbuddet kan dog i uopsættelige tilfælde træffe en foreløbig afgørelse, som efterfølgende skal forelægges for kommunen til godkendelse.

Der er adgang til at klage over både indgreb efter de almindelige regler om magtanvendelse og indgreb efter de særlige regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv. I nogle tilfælde kan man klage til kommunalbestyrelsen, og i andre tilfælde kan man klage til Ankestyrelsen. Indgreb, der har karakter af frihedsberøvelse, kan indbringes for domstolene. Indgrebene skal registreres og indberettes til bl.a. kommunen. I den forbindelse har den dømte mulighed for at udtale sig.

Hvis personalet ikke kender de retlige rammer for anvendelse af magt og andre indgreb, er der risiko for, at der bliver foretaget ulovlige indgreb – eventuelt uden at beboeren bliver vejledt om muligheden for at klage over indgrebet. Der kan f.eks. være risiko for, at personalet begrænser en beboers adgang til internettet uden en forudgående afgørelse fra kommunen, og uden at beboeren bliver vejledt om muligheden for at klage over indgrebet. Der kan også være risiko for, at personalet anvender fysisk magt, selvom betingelserne herfor ikke er opfyldt.

Ombudsmanden anbefalede fire botilbud at ajourføre lokale vejledninger og instrukser om magtanvendelse i overensstemmelse med de gældende regler.

Ombudsmanden afgav også anbefalinger til tre botilbud om at sikre, at personalet har kendskab til reglerne om indgreb efter de særlige regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger. Et botilbud blev vejledt om, at påtænkte begrænsninger af en beboers adgang til internet kunne være omfattet af de særlige regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv.

Generelt havde botilbuddene fokus på at vejlede beboerne om muligheden for at klage over brugen af magt eller andre indgreb. Et sted blev ledelsen dog anbefalet at lave retningslinjer for magtanvendelse. Der blev i den forbindelse lagt vægt på, at to beboere havde oplyst, at de ikke var blevet vejledt om adgangen til at klage. Et andet sted blev det udpeget som et opmærksomhedspunkt at sikre afholdelse af eftersamtaler, idet beboerne som led i eftersamtalen blev vejledt om adgangen til at klage over brugen af magt i forbindelse med afholdelse af eftersamtaler. To steder blev ledelsen anbefalet at ajourføre lokale vejledninger og instrukser om magtanvendelse i overensstemmelse med de gældende regler, herunder de gældende regler om klagevejledning.

Tre botilbud pegede på et dilemma ved en ny regel i serviceloven om, at personalelederen på botilbuddet jævnligt skal orientere pårørende, fremtidsfuldmægtige, værger eller andre repræsentanter om, hvilke indgreb der er foretaget over for en beboer. Reglen er ufravigelig og lavet for sikre, at beboere, der ikke selv kan klage over indgreb, kan få hjælp til det. Botilbuddene oplyste imidlertid, at beboerne ikke altid er interesseret i, at pårørende mv. bliver orienteret.

Fem botilbud oplyste, at botilbuddene overvågede eller havde overvåget de dømte beboere døgnet rundt. På ét botilbud kunne det f.eks. ske ved, at personalet om natten enten gik ind til eller låste sig ind til beboeren, eller ved, at beboeren sov med gardinerne trukket fra, så personalet kunne se ind til beboeren.

Som led i temaet rejste ombudsmanden en sag over for Social- og Ældreministeriet om døgnovervågning af dømte med type 2-4-domme. Ombudsmanden var enig med ministeriet i, at der ikke er hjemmel til, at et botilbud for at hindre undvigelse generelt kan overvåge beboere på boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, ved at skaffe sig adgang til beboerens bolig uden samtykke eller kræve, at beboerne indretter sig således, at det er muligt for personalet at kigge ind i boligen udefra.

Ombudsmanden har henstillet til ministeriet at sikre, at botilbuddene gøres opmærksom på, at de ikke for at hindre undvigelse har hjemmel til uden samtykke på denne måde at overvåge beboere anbragt i henhold til dom på

boligarealer, som den enkelte beboer alene råder over, medmindre der er truffet beslutning om indelåsning af en beboer efter serviceloven.

Se udtalelsen i sagen [FOB 2021-26](#) på ombudsmandens hjemmeside.

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, sikrer, at personalet har kendskab til reglerne i serviceloven om anvendelse af magt og andre indgreb, herunder de særlige regler i servicelovens kapitel 24 d om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv.

6.5. Er der risiko for afsmitning af vilkår?

Hovedparten af dømte personer med udviklingshandicap, der anbringes i henhold til en dom, anbringes på et almindeligt botilbud, hvor der også er beboere, som ikke er dømt.

På flere af de besøgte botilbud var der både personer anbragt i henhold til dom og personer, som var visiteret til en plads på botilbuddet efter de almindelige regler i serviceloven.

Under tilsynsbesøgene modtog ombudsmanden ikke oplysninger om tilfælde, hvor de særlige regler, som finder anvendelse over for dømte anbragt i henhold til dom på et botilbud, blev anvendt over for personer, der ikke var dømt. Se punkt 6.2 om reglerne i udgangsbekendtgørelsen og punkt 6.4 om servicelovens regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger mv.

Besøgsholdene afgav derfor ikke anbefalinger om dette spørgsmål.

6.6. Forebygger botilbuddene vold og trusler mellem beboerne?

På alle 17 botilbud var der fokus på at forebygge vold og trusler samt andre overgreb mellem beboerne. Ofte er den forebyggende indsats individuelt tilrettelagt og en del af den samlede pædagogiske indsats.

I ét tilfælde anbefalede ombudsmanden, at der blev udarbejdet en voldspolitik om forebyggelse, da der kunne være risiko for, at personalet havde en uens tilgang til forebyggelse af vold og trusler.

I fire tilfælde anbefalede ombudsmanden, at der fastsættes retningslinjer for registrering af vold og trusler mellem beboerne. Registreringen giver botilbuddene mulighed for at følge udviklingen og analysere, hvornår og over for hvem der er vold og trusler. Dermed har botilbuddene også bedre mulighed for at forebygge yderligere tilfælde af vold og trusler.

I otte tilfælde anbefalede eller opfordrede ombudsmanden ledelsen til at sikre, at der udarbejdes en politik eller foretages en justering af en allerede

gældende politik om anmeldelse af vold og trusler mv. til politiet, herunder at der fastsættes retningslinjer for, hvad der skal anmeldes, og hvem der har ansvaret for at foretage anmeldelsen.

I 12 tilfælde blev ledelsen opfordret til eller anbefalet at sikre, at beboerne gøres bekendt med botilbuddets politik om politianmeldelse, og i 12 tilfælde blev ledelsen opfordret til eller anbefalet at sikre, at beboeren gøres bekendt med, at en politianmeldelse af strafbare forhold kan have negativ betydning for muligheden for at få lempet eller ophævet en dom.

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud, der modtager foranstaltningsdømte personer med udviklingshandicap, har klare retningslinjer for politianmeldelse af vold og trusler mv. mellem beboerne, og at beboerne orienteres om retningslinjerne og om, at en politianmeldelse af strafbare forhold kan have en negativ betydning for muligheden for at få lempet eller ophævet en dom.

6.7. Har beboerne adgang til relevant sundhedsmæssig behandling?

Det kan være en forudsætning for, at beboere med udviklingshandicap får en relevant sundhedsmæssig behandling, at sundhedspersonalet forstår de særlige behov, personer med udviklingshandicap kan have.

De fleste botilbud beskrev adgangen til praktiserende læge og behandling på sygehus, herunder på psykiatrisk afdeling, som velfungerende. Besøgsholdene afgav derfor ikke anbefalinger herom.

To botilbud oplevede imidlertid, at der blandt sundhedspersonalet var en varierende forståelse for de særlige behov, som personer med udviklingshandicap kan have. Det kan f.eks. være udfordringer med at vente i et fyldt venteværelse, ikke at være tilknyttet en fast læge eller at møde op for at få taget blodprøver. Der kan også være udfordringer i forhold til at få beboerne fuldt udredt, hvis sundhedspersonalet ikke har tilstrækkeligt kendskab til målgruppen.

Andre botilbud havde et tæt samarbejde med f.eks. beboernes praktiserende læger og psykiatrisk afdeling. Ét sted blev det f.eks. oplyst, at beboerne kan gå ind ad bagdøren, så de undgår at skulle vente i venteværelset. Et andet sted kom psykiateren ud til botilbuddet.

I ét tilfælde var der store udfordringer med at få en beboer udredt på psykiatrisk afdeling, fordi beboeren også havde et misbrug. Nogle af botilbuddene oplevede også, at beboerne blev udskrevet for hurtigt fra psykiatrisk afdeling og uden en klar handleplan.

6.8. Er der fokus på forebyggelse af selvmord og selvskade?

På 13 af de besøgte botilbud var der beboere, der i større eller mindre omfang var i risiko for at udøve selvskade eller forsøge selvmord. Denne risiko blev håndteret ved pædagogiske metoder, supervision og gennem samarbejde med psykiatrien eller VISO.

Det kan være afgørende for beboernes liv og helbred, at personalet, herunder vikarer, ved, hvad de kan gøre for at forebygge og håndtere selvmord, selvmordsforsøg og selvskade.

I seks tilfælde blev ledelsen anbefalet eller opfordret til at sikre, at der udarbejdes retningslinjer for, hvordan selvmord, selvmordsforsøg og selvskade forebygges og håndteres, og hvordan årsagerne til hændelserne analyseres.

Retningslinjer om forebyggelse og håndtering af selvmordsforsøg mv. vil kunne understøtte, at personalet har den nødvendige viden, og vil dermed også kunne understøtte forebyggelsen af sådanne hændelser.

Et andet redskab til at forebygge selvmord og selvskade er registrering og analyse af sådanne hændelser. I fire tilfælde blev der afgivet en anbefaling herom.

Ombudsmanden anbefaler generelt, at botilbud fastsætter retningslinjer for forebyggelse og håndtering af selvmord, selvmordsforsøg og selvskade, hvis der blandt beboerne er risiko for dette, og at botilbuddene registrerer og analyserer sådanne tilfælde.

6.9. Statistisk overblik over populationen

Danmarks Statistik og Justitsministeriets Forskningskontor opgør antallet af nye foranstaltningsdomme hvert år.

Foranstaltningsdommene i Justitsministeriets opgørelse vedrører både domme til behandling og indlæggelse i psykiatrien og de type 1-5-domme, der er beskrevet i punkt 3. Antallet af nye type 1-5-domme indgår således i opgørelsens oplysninger, men det er ikke muligt at se, hvor stor en andel af det samlede antal foranstaltningsdomme der udgøres af type 1-5-domme. I årene 2015 til 2019 blev der hvert år afsagt mellem 771 og 835 nye foranstaltningsdomme. Heraf er mellem 39,9 % og 43,6 % af dommene tidsubegrænset.

Opgørelsen vedrører alene nye foranstaltningsdomme og indeholder ikke oplysninger om antallet af igangværende domme, hvor den dømte fortsat er underlagt foranstaltningen, eller den gennemsnitlige tidsmæssige udstrækning af dommene.

Kommunerne har i 2019 og 2020 foretaget en opgørelse over antallet af dømte med type 1- og 2-domme. Opgørelsen er bl.a. foretaget for at få afdækket, om der er et tilstrækkeligt antal pladser på sikrede afdelinger.

Der er således ikke en opgørelse af antallet af igangværende type 1-5-domme og længden heraf fordelt på de enkelte domstyper. Sådanne oplysninger ville kunne give et overblik over, om antallet af igangværende domme stiger eller falder, og om der er en udvikling i, om dommene opretholdes i længere eller kortere tid. Dette overblik vil kunne være en hjælp for de centrale myndigheder ved vurderingen af, om der er behov for en generel indsats på området, herunder f.eks. ændringer af reglerne eller udarbejdelse af nye metoder, som kan bruges i den kriminalpræventive socialpædagogiske indsats. Det vil også – løbende – kunne give et overblik over, om antallet af pladser på botilbud, der kan modtage foranstaltningsdømte, er tilstrækkeligt.

Ombudsmanden vil drøfte med Justitsministeriet og Social- og Ældreministeriet, hvordan der kan sikres et mere detaljeret statistisk overblik over det samlede antal dømte personer med udviklingshandicap anbragt på et botilbud i henhold til en foranstaltningsdom fordelt på de enkelte domstyper, herunder med statistik over den gennemsnitlige varighed af dommene, så det er muligt at få et overblik over populationen og udviklingen heraf.

6.10. Kommunerne og samrådene

Som udgangspunkt er det kommunen, der træffer afgørelser i forhold til og fører tilsyn med den foranstaltningsdømte. I praksis var det dog i en række tilfælde botilbuddet, der traf afgørelse om udgangstilladelser, og i nogle tilfælde var udførelsen af tilsynsopgaverne overladt til botilbuddet eller andre myndigheder.

Nogle kommuner har indgået aftaler om etablering af såkaldte samråd. Der er ikke regler om samrådene i lovgivningen, men brugen af samråd indebærer typisk, at flere fagkyndige sammen er med til at foretage en faglig vurdering af f.eks. indstillingen til, om en dom bør lempes eller opretholdes. Andre steder er det kommunen selv, der foretager denne vurdering. Vurderingen bruges af anklagemyndigheden og domstolene.

Ombudsmandens undersøgelse omfattede ikke samrådene eller den kommunale behandling af sagerne om anbringelse af og socialpædagogisk støtte til dømte personer med udviklingshandicap.

Ombudsmanden har imidlertid som led i undersøgelsen modtaget oplysninger, der indikerer, at der også i kommunerne med fordel kan være et

øget fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme, den kriminalpræventive indsats og reglerne om bl.a. udgangstilladelse.

F.eks. indeholdt de kommunale handleplaner modtaget fra 15 af de besøgte steder enten ikke mål eller indsatser med fokus på en kriminalpræventiv indsats eller indeholdt kun helt overordnede mål for indsatsen. En umiddelbar gennemgang af 15 eksempler på afgørelser om anbringelse af en dømt person med udviklingshandicap på et botilbud i henhold til en foranstaltningsdom indikerede også, at kommunerne ikke altid får truffet en afgørelse i umiddelbar forlængelse af foranstaltningsdommen eller en ændring af foranstaltningsdommen. Endelig oplyste nogle af botilbuddene, at der kunne være forskel på kommunernes fortolkning af udgangsbekendtgørelsen.

Ombudsmanden vil drøfte de oplysninger om kommunernes udførelse af opgaverne på området, som ombudsmanden modtog i forbindelse med tilsynsbesøgene, med Social- og Ældreministeriet og KL, herunder om der også hos kommunerne er behov for et øget fokus på det kriminalpræventive formål med foranstaltningsdomme.

Herudover vil ombudsmanden drøfte den varierende brug af samråd med Social- og Ældreministeriet og Justitsministeriet.

Med venlig hilsen



Niels Fenger

Bilag 1 – Resumé af ombudsmandens sag om fortolkningen af ”udgangsbekendtgørelsen”

I forlængelse af tilsynsbesøgene rejste ombudsmanden af egen drift en sag om fortolkningen af reglerne om foranstaltningsdømtes udgang fra det botilbud, hvor den dømte er anbragt.

Reglerne findes i bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004 om udgangstilladelse m.v. til personer, der er anbragt i hospital eller institution i henhold til strafferetlig afgørelse eller i medfør af farlighedsdekret, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1184 af 6. december 2012 (”udgangsbekendtgørelsen”).

Reglerne gælder for foranstaltningsdømte med domstype 1-3.

Følgende fremgår af ombudsmandens udtalelse i sagen:

- Når der henvises til ”amtsrådet” i bekendtgørelsen, skal det forstås som den kommunalbestyrelse, som har pligt til at yde hjælp til borgeren.
- Kommunen kan ikke træffe afgørelse om uopsættelig indlæggelse på psykiatrisk afdeling.
- Lederen af et botilbud kan kun træffe afgørelse om udgang i de tilfælde, hvor kommunen kan træffe afgørelse om udgang, og hvor kommunalbestyrelsen – inden for den samme kommunale organisation – har delegeret sin kompetence til lederen af botilbuddet.
- Botilbud har ikke en selvstændig kompetence til at træffe afgørelse om udgang til akutte indlæggelser.
- Der er ikke krav om, at afgørelser om tilladelse til udgang skal træffes samme dag, som udgangen skal afvikles.
- Kommunen kan kun give enkeltvis tilladelser til ledsaget udgang i mere end 3 timer.
- Kommunen kan give tilladelse til udgangsforløb med flere udgange, som hver især varer i mindre end 3 timer.
- Den myndighed, der har givet tilladelse til udgang, skal også tage stilling til, om udgangen kan gennemføres, hvis botilbuddet på dagen, hvor en udgang skal finde sted, vurderer, at det vil være uforsvarligt at gennemføre udgangen.

- Der vil blive etableret en midlertidig telefonordning, der gør det muligt for botilbud at komme i kontakt med anklagemyndigheden i de situationer, hvor der er behov for, at anklagemyndigheden overvejer at tilbagekalde en udgangstilladelse, som anklagemyndigheden har meddelt. Social- og Ældreministeriet vil gå i dialog med Kommunernes Landsforening om muligheden for etablering af en tilsvarende telefonordning i forhold til tilbagekaldelse af de afgørelser om udgang, som kommunalbestyrelsen har truffet.
- Kommunerne kan ikke stille krav om, at en ansøgning om udgangstilladelse skal indgives senest 30 dage før tidspunktet for den ønskede udgang.
- Det kan overlades til den dømtes pårørende at føre opsyn med den dømte under ledsaget udgang i mere end 3 timer.
- Det er alene botilbuddets medarbejdere, der kan føre opsyn med den dømte under ledsaget udgang i mindre end 3 timer.
- Udgangsbekendtgørelsen vil blive revideret, og der forventes i den kommende folketingssamling at blive taget initiativ til en revision af reglerne vedrørende udgang.

Ombudsmanden pegede i udtalelsen også på en række praktiske udfordringer, som han i forbindelse med sine tilsynsbesøg har erfaret, at den nugældende ordning i udgangsbekendtgørelsen kan give anledning til.

Bilag 2 – Oversigt over regler om forholdene for dømte personer med udviklingshandicap

Straffeloven

(Lovbekendtgørelse nr. 1851 af 20. september 2021)

- § 16 – regler om straffrihed på grund af udviklingshandicap ("mental retardering")
- §§ 68 og 69 – regler om andre foranstaltninger end straf, der findes formålstjenlige for at forebygge yderligere lovovertrædelser
- §§ 68 a og 69 a – regler om tidsbegrænsning og forlængelse af visse foranstaltningsdomme samt tidsubegrænsede foranstaltningsdomme
- § 71 – regler om beskikkelse af en bistandsvæрге
- § 72 – regler om statsadvokaternes tilsyn med foranstaltningsdomme og om ændring og ophør af foranstaltningsdomme

Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område

(Lovbekendtgørelse nr. 1647 af 4. august 2021)

- § 9 – regler om opholdskommune, og om hvilken kommune der har pligt til at hjælpe en borger (i praksis omtalt som "handlekommunen"). Også regler om muligheden for at overlade det til opholdskommunen at varetage handlekommunens opgaver.
- § 16 a – regler om handlekommunens pligt til at føre kriminalpræventivt tilsyn

Serviceoven

(Lovbekendtgørelse nr. 1548 af 1. juli 2021)

- Kapitel 16 – regler om personlig hjælp, pleje og omsorg
- Kapitel 18 – regler om behandling, herunder social misbrugsbehandling
- § 108 – regler om boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis. Boformer omtales i denne rapport som "botilbud". Også regler om kommunernes pligt til at modtage

foranstaltningsdømte, der skal anbringes på et botilbud.

- Kapitel 24 og 24 a – regler om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Indeholder også regler om registrering og indberetning af magtanvendelse og andre indgreb, orientering af pårørende om magtanvendelse og indgreb og klageadgang og domstolsprøvelse.
- Kapitel 24 d – regler om fuldbyrdelse af strafferetlige foranstaltninger m.v. Indeholder bl.a. hjemmel til at begrænse adgang til telefon og Internettet og om at låse den dømte inde i den dømtes bolig om natten. Indeholder også regler om registrering og indberetning af indgreb og klageadgang.
- § 140 – regler om kommunens handleplaner. Der er bl.a. pligt til at lave en handleplan, når en borger har være udsat for en magtanvendelse.
- § 148 – regler om tilsyn med tilbud til den enkelte borgere
- Kapitel 30 – regler om klage og domstolsprøvelse

Sundhedsloven

(Lovbekendtgørelse nr. 903 af 26. august 2019)

- Kapitel 40 – regler om behandling for alkoholmisbrug
- Kapitel 41 – regler om lægesamtaler og lægelig stofmisbrugsbehandling

Værgemålsloven

(Lovbekendtgørelse nr. 1122 af 28. maj 2021)

- Kapitel 2 – regler om værgemål for voksne
- Kapitel 3 – regler om værgemåls- og værgesager vedrørende voksne

Udgangsbekendtgørelsen

(Bekendtgørelse nr. 200 af 25. marts 2004, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1184 af 6. december 2012)

- Regler om tilladelse til udgang fra botilbuddet, herunder hvem der skal træffe afgørelse, og hvad der skal lægges vægt på ved afgørelsen

Bekendtgørelse om bistandsværger

(Bekendtgørelse nr. 947 af 24. september 2009, som ændret ved bekendtgørelse nr. 1512 af 17. december 2019)

- Regler om antagelse og beskikkelse af bistandsværger og bistandsværgers opgaver og beføjelser

Bekendtgørelse om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne samt om særlige sikkerhedsforanstaltninger for voksne og modtagepligt i boformer efter lov om social service

(Bekendtgørelse nr. 1239 af 22. november 2019)

- Regler om magtanvendelse og andre indgreb
- Regler om registrering og indberetning
- Regler om sikrede afdelinger (afdelinger med aflåste yderdøre og vinduer)
- Regler om kommunernes pligt til at træffe afgørelse om dømtes ophold i botilbud i henhold til foranstaltningsdom ("modtagepligt")