

Ansøgning om konkrete forsøg i Frikommuneforsøg II

Frikommunenetværk	Bedre styring af udgifterne på det specialiserede socialområde.		
Titel på forsøg	Teknologiske hjælpemidler som supplement til pædagogisk støtte og omsorg, når borgeren ikke kan give samtykke hertil.		
Deltagerkommuner	Aabenraa Kommune Favrskov Kommune Herning Kommune Holstebro Kommune Randers Kommune Silkeborg Kommune Skive Kommune		
Faglig kontaktperson	Birgitte Guldbrandsen, Silkeborg Kommune		
	Telefon	2161 7632	E-mail Birgitte.guldbrandsen@silkeborg.dk
Netværkskoordinator	Sanne Ramsdal, Favrskov Kommune		
	Telefon	8964 2116	E-mail sram@favrskov.dk
Dato for ansøgning	1. december 2016		

1. Beskrivelse af forsøget

Formålet med forsøget

Formålet med forsøget er at undersøge effekten på borgeres livskvalitet, frihed og privatliv og de pårørendes tryghed samt personalets arbejdsmiljø, hvis der fjernes nogle barrierer for anvendelse af teknologiske løsninger, herunder ændringer i servicelovens regler om magtanvendelse.

Det er håbet, at øgede muligheder for anvendelse af velfærdsteknologi vil have en positiv effekt på ovenstående samt medvirke til en mere hensigtsmæssig anvendelse af de offentlige ressourcer. Teknologiske løsninger skal kunne tænkes ind i en styrkelse af det pædagogiske arbejde fremfor at blive italesat som en modsætning til den pædagogiske og omsorgsmæssige indsats.

Forsøget skal bygge på en grundsætning om lige muligheder for alle borgere, uanset om borgerens psykiske funktionsnedsættelse er en konsekvens af en fremadskridende lidelse, som f.eks. demens, eller om borgerens psykiske funktionsnedsættelse er medfødt, som f.eks. udviklingshæmning.

Der vil altid skulle foretages en konkret og individuel vurdering af borgerens mulighed for at udvikle sig i retning af at kunne give et samtykke samt af borgerens udviklingsmuligheder.



Forsøgsansøgningen bygger på en tese om, at overvågning ved personales fysiske tilstedeværelse kan være mere indgribende i den personlige frihed, retten til et privatliv og livskvalitet end anvendelse af f.eks. alarmer, pejlesystemer og intermitterende livekameraer og lignende.

Eksempler fra praksis, hvor lovgivningen forhindrer anvendelse af teknologi, der ellers ville bedre situationen for borgere, pårørende og personale

Eksempel 1:

Alarmer er kun lovlige ved udgangen fra hele botilbuddet, men behovet for alarmer indenfor botilbuddet kan være ligeså stort eller større.

Botilbud kan være indrettet således, at borgeren har sin egen lejlighed/værelse. Samtidig kan udgangen fra borgerens egen lejlighed/værelse gå ud i fællesarealer indenfor botilbuddets rammer.

I fællesarealer færdes flere borgere. Der kan derfor være behov for, at en alarm advarer personalet, hvis en konkret borger forlader sin lejlighed/værelse. Behovet kan opstå, hvis en borger er til fare for sig selv eller andre, når pågældende går ud i fællesarealerne. Hvis en alarm lyder, kan personalet reagere straks uden at skulle genere borgeren med konstant tilstedeværelse, som det er tilfældet, når personalet overvåger borgeren. Hvis en alarm anvendes, kan overvågningen begrænses til det tidspunkt, hvor behovet for overvågning opstår. Borgeren vil få mere privatliv og personalet kan arbejde pædagogisk/omsorgsmæssigt med andre borgere indtil en alarm eventuelt lyder.

Det vil sjældent være en mulig løsning at placere borgere tættere på personalet/fællesfaciliteterne, da borgere netop kan have brug for at blive afskærmet i forhold til øvrige beboere.

Eksempel 2:



Borgere kan blive forstyrret i deres nattesøvn i de tilfælde, hvor personalet skal foretage tilsyn om natten og derfor skal gå ind i borgerens lejlighed/værelse.

En kommune har tidligere gennemført et projekt "nattero" i forhold til borgere, *der er i stand til at give et samtykke*. I projektet bliver der opsat en videoskærm ind i soveværelset, som filmer borgeren fra brystet og opefter, når videoskærmen aktiveres af nattevagten. Nattevagten får udleveret en smartphone og kan via denne lave små virtuelle tilsyn hos borgeren. Hvert virtuelle tilsyn bliver logget, så tilsyn bliver dokumenteret og registreret.

Pårørende til de af borgerne, der *ikke var i stand til at give et samtykke*, har henvendt sig med ønske om at afprøve løsningen. Dette er dog ikke muligt, da forsøget ikke er lovligt for denne målgruppe.

Eksempel 3:





I et botilbud for unge mænd med autisme afprøves hvorvidt en BEAM (robot med live transmission) kan fungere som tryghedsskabende teknologi. I botilbuddet findes ikke nattevagter, da det vurderes, at borgerne normalt ikke har behov for det. Dog kan behovet for tryghed om natten opstå akut ved fx tordenvejr. Borgerne kan via BEAM få kontakt til nattevagterne på et andet bosted, og nattevagterne kan køre BEAM rundt i botilbuddet og snakke eller guide de unge mennesker til ro. Seks ud af otte borgere kan give et habilt samtykke og vil gerne have BEAM i deres botilbud. Der er dog borgere i botilbuddet, der ikke kan give et habilt samtykke. Når personalet har logget sig ind på robotten (BEAM), kan borgerne se og høre live transmission af en medarbejder. Hvis robotten er tændt, kan borgerne også henvende sig den anden vej – altså til personalet.

BEAM kan ligeledes anvendes til styrkelse af pårørenderelation. De pårørende kan logge sig på BEAM og besøge deres barn på botilbuddet. Dette skal ikke anvendes som erstatning for det fysiske besøg, men som tilbud til de pårørende, der ikke kan møde fysisk op, eller som supplement til de pårørende, der ønsker at besøge en borger noget oftere.

Når BEAM kører rundt i botilbuddet, vil personen i den anden ende kunne se, hvad der foregår, ligesom hvis personen var fysisk tilstede. Hvis ikke det virtuelle besøg ønskes, kan BEAM slukkes, ligesom man kan bede en fysisk person om at forlade stedet.


BEAM anvendes i dag også på sygehuse til f.eks. stuegang, samt til at langtidssyge børn kan følge undervisningen i skolen.

Eksempel 4:

Der kan være behov for at situationsovervåge borgere, der har grænseoverskridende seksuel adfærd eller kan reagere voldeligt på andre beboere og personalet.

Hvis en borgers lejlighedsdør fører ud til et fælles gangareal, kan der være behov for en alarm ved lejlighedsdøren. Dermed vil personalet kunne blive varslet, når borgeren forlader sin lejlighed.

Personalet kan ikke sidde uden for lejligheden, da beboerne ikke vil kunne forstå, at der sidder nogen der. Det vil give uro, når personalet ikke kan vise de beboere opmærksomhed, der henvender sig.

En alarm  placeret ved ind/udgangen til en borgers lejlighed (inde i botilbuddet) vil give personalet mulighed for at være opmærksomme på de beboere, der færdes i fællesrummene og på gangene. Samtidig vil det være muligt for personalet at reagere hurtigt ved en eventuelt alarm.

2. Mål og forventede resultater

Målet for forsøget er:

Undersøgelse af om øgede muligheder for anvendelse af teknologi, f.eks. alarmer, livekamera og lignende, medfører:

- Færre magtanvendelser, fordi teknologien afværger den tilspidsede situation?
- Mindre anvendelse af medicin?
- Færre voldsepisoder, trusler og høje lyde overfor personalet og dermed en fordel i forhold til det psykiske og fysiske arbejdsmiljø
- Oplevelse af en øget tryghed for pårørende i forhold til den handicappedes daglige liv i botilbuddet?
- Bedre søvn, mere bevægelsesfrihed og/eller mere privatliv for borgeren?
- Mere tid til de øvrige beboeres velfærd og trivsel?
- Anvendelse af færre ressourcer på overvågning af enkelte borgere?

Der skal være en løbende og systematisk erfaringsopsamling på de sager, hvor den eventuelle hjemmel bringes i anvendelse. Et eller flere af ovenstående parametre for måling kan blive ændret i løbet af forsøget, hvis det viser sig, at det alligevel ikke er hensigtsmæssige parametre at måle på.

3. Konkrete behov for forsøgshjemler, undtagelser fra gældende lovgivning mv.

Ændring af servicelovens § 125:

- Alarmer og pejlesystemer efter stk. 1 skal også kunne anvendes *indenfor* botilbuddets rammer.



- Bestemmelsen i stk. 2 om alarmer og pejlesystemer udvides til at omfatte ikke blot personer med demens, men også personer med f.eks. udviklingshæmning.
- Hjemmel til video/audio/bevægelsesovervågning til nærmere afgrænsede formål (situationsbestemt overvågning – **ikke** kontinuerlig overvågning). Eventuelt indførelse af regler om stedfortrædende samtykke i denne forbindelse.
- Det er kun frikommunerne, der får hjemmel til at iværksætte forsøg i henhold til denne ansøgning. Det er dog almindeligt forekommende, at der på botilbud beliggende i frikommunerne er borgere, der har en anden handlekommune. Det er handlekommunerne, der har kompetence til at træffe afgørelser om magtanvendelse, f.eks. i forhold til alarmer. Der søges derfor også om indsættelse af en hjemmel til, at frikommunerne efter aftale med den enkelte handlekommune kan træffe afgørelser efter forsøgsbestemmelserne. Det vil betyde, at muligheden ikke er begrænset til de borgere, som frikommunerne i netværket er handlekommune for, men derimod kan omfatte alle borger på et botilbud, som er beliggende i frikommunen.

4. Hvordan realiseres de forventede resultater

Eventuelle servicemæssige konsekvenser for borgerne

Borgerne vil opleve samme eller bedre serviceniveau. Personalet vil kunne reagere hurtigere og dermed forebygge, at borgeren eller andre kommer i risikosituationer, hvis der er en alarm. Det kunne være en sengealarm, ringemåtte eller anden form for teknologisk advarsel (overvågning).

Borgerne kan opleve en større selvstændighed/privatliv, idet overvågning af fysisk tilstedeværende personale i mindre grad vil være nødvendig.

Nogle borgere har brug for at være langt fra fællesarealer/servicearealer for at blive skærmet fra for mange indtryk. Samtidig kan disse borgere have brug for hurtig indsats, hvis de bevæger sig ud af lejlighed/værelse.

Hvordan realiseres de forventede resultater

Borgernes retssikkerhed:

Serviceovens regler (kapitel 24) om magtanvendelse har til hensigt at beskytte borgerne mod indgreb i den personlige frihed. Indgreb i den personlige frihed kunne f.eks. være ved anvendelse af alarmer og pejlesystemer (GPS) og livekamera. Serviceovens regler gør udtømmende op med de muligheder, der er for at anvende magt (gøre indgreb i den personlige frihed).

Borgernes retssikkerhed er vigtig i forhold til det her ansøgte forsøg. Kommunerne der deltager i forsøget vil derfor være særligt opmærksomme på at sikre borgernes retssikkerhed.

Alarmer og pejlesystemer kan i dag anvendes, selvom borgeren modsætter sig, hvis betingelserne i § 125 er opfyldt. Dette skal også være gældende for de alarmer, som frikommunenetværket foreslår opsat inde i botilbuddene.

Til gengæld foreslår frikommunenetværket, at brugen af ny teknologi opsat inde i botilbuddene, der medfører situationsbestemt overvågning, ikke skal kunne anvendes, hvis borgeren modsætter sig. Det må kun anvendes i det omfang borgeren forholder sig passivt og der er givet et stedfortrædende samtykke.

Hvis borgeren derimod i ord eller handling viser modstand, kan overvågningen ikke anvendes. Borgeren kan tilkendegive aktiv modstand på anden måde end med ord. Dette kan eksempelvis ske med fagter, mimik, lyde eller andre former for kropssprog. Borgeren kan også gå efter at fysisk fjerne teknologien (hive den ned/vælte den eller lignende). Det vil altid være en fortolkning, der skal foretages af en fagperson (med kendskab til den konkrete borger), hvorvidt der er tale om aktiv modstand overfor overvågningen, eller at det alternativt er noget helt andet, som borgeren reagerer på.

Frikkommunenetværket foreslår i forsøget, at enhver form for magtanvendelse fortsat indberettes til både handlekommune, driftskommune og Socialtilsynet. Dette skal ske, også selvom frikommunenetværket får særlige hjemler til at anvende teknologi i situationer, hvor lovgivningen i dag forhindrer denne anvendelse af teknologien.

I det omfang der gives forsøgshjemmel til at anvende teknologi til situationsbestemt overvågning, der ikke er lovligt i dag, foreslår frikommunenetværket, at en pårørende eller personlig værge skal give stedfortrædende samtykke på vegne af borgeren. Der findes i dag lignende regler i sundhedsloven for behandling af borgere, der ikke selv er i stand til at give et samtykke til behandling.



Målgruppe

Målgruppen for forsøget er personer med betydeligt nedsat psykisk funktionsevne, som har ophold i botilbud, botilbudslignende boformer i almene boliger og plejeboliger.

Frikommunenetværket søger om, at der ikke sondres mellem forskellige former for psykiske funktionsnedsættelser. Eksempelvis, at der ikke gøres forskel på muligheden for anvendelse af ny teknologi for borgere afhængigt af, om borgeren lider af f.eks. demens eller udviklingshæmning (ligebehandling uanset funktionsnedsættelse).

Borgere med fysisk og psykisk funktionsnedsættelse har en grundlæggende ret til personlig frihed ligesom alle andre, og blandt andet reglen om alarm- og pejlesystemer kan i praksis komme i konflikt med de retssikkerhedsprincipper, som magtanvendelsesreglerne bygger på.

Enkelte tiltag kan have karakter af overvågning, men kan være med til at mindske den menneskelige overvågning og dermed sikre *mindsteindgrebsprincippet*. Der er desuden situationer, hvor en borgers konkrete funktionsnedsættelse gør, at det fagligt set vil være bedre for borgeren at f.eks. have en alarm ved døren end personale ved døren (individualitetsprincippet).

Der skal udarbejdes en kvalificeret visitationsproces i de enkelte kommuner. De enkelte kommuner beskriver visitationsprocessen. Der vil i visitationsprocessen være fokus på, om de enkelte borgere kan drage fordel af en teknologisk løsning. Der skal altid foretages en konkret og individuel vurdering.

5. Evaluering

Den nærmere evaluering af forsøget opbygges i samarbejde med KORA i løbet af foråret 2017. Der vil blive taget afsæt i en virkningsevaluering, hvor der er opstillet følgende foreløbige programteori:

Ændret lovhjemmel -> mere smidige processer -> individuelt tilpassede løsninger -> bedre velvære hos borgeren; oplevelse af selvbestemmelse hos værge/pårørende; bedre ressourceudnyttelse.

På den baggrund opstilles følgende foreløbige evalueringsspørgsmål:

- Hvad kendetegner processerne i forbindelse med afgørelse efter servicelovens § 125, stk. 1 og stk. 2?
- Volume – i hvor mange tilfælde i hver kommune og samlet i netværket vil anvendelsen af ny teknologi finde sted på baggrund af den lovhjemmel, som ønskes? Sker der en udvikling i antallet af tilfælde i løbet af forsøgsperioden?
- Skabes der individuelt tilpassede løsninger? Hvad kendetegner løsningerne?
- Borgerens velvære – oplever pårørende/værge og personale, at borgeren har det bedre efter teknologien er taget i anvendelse?
- Hvordan oplever værge/pårørende mulighederne for selvbestemmelse?
- Er der sket ændring i ressourceanvendelsen?

Det vil blive overvejet, om der skal foretages audit af konkrete cases og deres forløb, indsamling af oplysninger om antal anvendelser af ny teknologi, interviews med ansatte og pårørende samt monitorering af ressourceanvendelsen på forskellige typer af ydelser.

Samtidig vil det blive overvejet, om der ved forsøgets start skal etableres en baseline, der eksempelvis angiver antallet af magtanvendelser, voldsepisoder, anvendelsen af medicin, ressourceanvendelse på overvågning mv. i den forgangne periode, jf. afsnit 2.