



# Tema for tilsynsbesøg: Børn og unge på handicapinstitutioner

Dok.nr. 16/01412-3 IRL

## Hvad har temaet ført til?

Børn og unge, som på grund af vidtgående og varigt nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne opholder sig eller bor på institution, var tema for de tilsynsbesøg, som ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur gennemførte på børneområdet i 2015.

Ombudsmandens overordnede indtryk var, at personalet på institutionerne generelt var reflekterende i dagligdagens mange praktiske og etiske dilemmaer og omsorgsfulde og udviklingsorienterede over for børnene og de unge.

På baggrund af sine tilsynsbesøg anbefaler ombudsmanden generelt, at institutioner, hvor børn og unge på grund af vidtgående og varigt nedsat funktionsevne opholder sig eller bor, udarbejder skriftlige retningslinjer for, hvordan institutionen forebygger seksuelle overgreb, og hvilken fremgangsmåde institutionen følger ved mistanke om overgreb.

Ombudsmanden vil drøfte opfølgningen på denne generelle anbefaling med Social- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen og socialtilsynene. Desuden vil ombudsmanden følge op på anbefalingen under sine tilsynsbesøg.

Ombudsmanden vil også drøfte med Social- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen og socialtilsynene, om der er behov for at udbrede kendskabet til – og i den forbindelse løbende formidle – udviklingen i de IT-hjælpe midler, der kan understøtte kommunikationen for børn og unge med begrænset eller intet verbalt sprog.

Ombudsmanden vil endvidere drøfte problemstillingen om dilemmaer mellem magt og omsorg med Social- og Indenrigsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet.

Ombudsmanden har sendt denne rapport til Social- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen, socialtilsynene og Sundheds- og Ældreministeriet. Formålet er at gøre myndighederne opmærksomme på rapporten, så den kan indgå i deres overvejelser på området. Rapporten er også sendt til de institutioner, som ombudsmanden besøgte som led i temaet. Desuden har ombudsmanden orienteret Folketingets Retsudvalg, Folketingets Social- og Indenrigsudvalg og Folketingets Sundheds- og Ældreudvalg om rapporten.

Læs mere om ombudsmandens arbejde med temaer i bilaget bagerst i denne rapport.

## Baggrunden for temavalget

Børn og unge, der på grund af vidtgående og varigt nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne opholder sig eller bor på institution, kan på grund af deres handicap have vanskeligt ved selv at gøre brug af de generelle tilbud om hjælp, der findes for børn og unge. Det kan f.eks. være at henvende sig til BørneTelefonen eller Ombudsmandens Børnekontor. Ombudsmanden valgte derfor disse børn og unge som tema for sine tilsynsbesøg.

Med temaet ønskede ombudsmanden at få øget indblik i og vurdere forholdene for disse børn og unge.

Undersøgelsen tog afsæt i nogle af de generelle fokusområder, som ombudsmanden har under sine tilsynsbesøg. Ombudsmanden har f.eks. generelt fokus på magtanvendelse. Ombudsmanden har også generelt fokus på brugernes relationer, f.eks. forholdet mellem de børn og unge, der bor på institutionen, og deres familie og institutionens personale.

Ombudsmandens tilsyn sigter navnlig på samfundets allermest udsatte borgere. Gruppen af udsatte borgere er bl.a. kendetegnet ved, at borgerne i reglen har meget få ressourcer, og at deres rettigheder let kan komme under pres. Dette kan også gælde for børn og unge med vidtgående og varigt nedsat funktionsevne.

De børn og unge, som ombudsmanden mødte under sine tilsynsbesøg, havde forskellige sjældne syndromer, kromosomfejl og alvorlige hjerneskader. De fleste af børnene og de unge havde et svært mentalt handicap og intet eller et begrænset verbalt sprog.

## Hvordan gjorde ombudsmanden?

Temaet var relevant ved 10 ud af de 11 tilsynsbesøg, som ombudsmanden gennemførte på børneområdet i 2015.

Temaet havde disse spor:

- Ombudsmanden besøgte institutioner i alle fem regioner: institutionerne omfattede en privat, syv regionale og to kommunale institutioner. Der var tale om døgn-, aflastnings- og daginstitutioner og et opholdssted.

- Ombudsmanden bad institutionerne om på forhånd:
  - at udarbejde en oversigt over børnene og de unge på institutionen med oplysning om de enkelte børns og unges kommunikationsmuligheder og -kompetencer
  - at oplyse om antal tilfælde af overgreb, vold og trusler i de seneste tre år både mellem børnene og de unge, fra voksne mod børnene og de unge, og fra børnene og de unge mod de ansatte
  - at oplyse om retningslinjer for forebyggelse og behandling af sager om vold og overgreb (voldspolitik mv.).
  
- De samtaler, som ombudsmandens besøgshold førte med ledelsen, ansatte, pårørende og børn og unge på institutionen, havde bl.a. fokus på trivslen for de børn og unge, der på grund af vidtgående og varigt nedsat funktionsevne opholdt sig eller boede på institutionen.

For at få et indblik i de kommunikationsmæssige udfordringer og vanskeligheder, som denne gruppe børn og unge har, besøgte ombudsmanden i begyndelsen af 2015 Landsforeningen LEV. Under besøget hos LEV blev ombudsmanden introduceret til forskellige måder at kommunikere med børn og unge med begrænset eller intet verbalt sprog og til alternative og støttende kommunikationsmetoder.

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-Konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

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

Ombudsmanden har et særligt ansvar for at beskytte børns rettigheder efter bl.a. FN's Børnekonvention. Ombudsmandens børnesagkyndige deltager i tilsynsbesøg på børneområdet.

## Hvad fandt ombudsmanden ud af?

På baggrund af de gennemførte besøg konstaterede ombudsmanden bl.a. følgende:

- Ombudsmandens overordnede indtryk var, at personalet på institutionerne generelt var reflekterende i dagligdagens mange praktiske og etiske dilemmaer og omsorgsfulde og udviklingsorienterede over for børnene og de unge.
- Ingen institutioner havde skriftlige retningslinjer for, hvordan institutionen forebyggede seksuelle overgreb, og hvilken fremgangsmåde institutionen ville følge ved mistanke om overgreb.
- Institutionerne var generelt optagede af og opmærksomme på kommunikationen med børnene og de unge og de forskellige måder, børnene og de unge kommunikerede på.
- Der var store forskelle på, hvor opmærksomme institutionerne var på den udvikling i kommunikationsstøttende hjælpemidler, som der er inden for IT, og som kan hjælpe børn og unge, der har et begrænset eller intet verbalt sprog.
- Alle institutioner stod dagligt i dilemmaer, især om forholdet mellem magt og omsorg.

## Retningslinjer om seksuelle overgreb

Danmark har efter artikel 34 i FN's Børnekonvention påtaget sig at beskytte barnet mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuel misbrug.

Ingen af de besøgte institutioner havde skriftlige retningslinjer for, hvordan institutionen forebyggede seksuelle overgreb, og hvilken fremgangsmåde institutionen ville følge ved mistanke om overgreb.

Langt hovedparten af de børn og unge, der boede på institutionerne, havde på grund af funktionsnedsættelsen en mental udviklingsalder, der ikke svarede til deres fysiske alder. Ombudsmandens besøgshold mødte f.eks. en høj, ung mand i slutningen af teenagealderen. Hans fysiske udvikling var alderssvarende, også seksuelt, men han havde en mental alder på ca. 2-5 år og et meget mangelfuldt verbalt sprog. Besøgsholdet mødte også en ung kvinde, som ligeledes var i slutningen af teenagealderen og med en mental alder på ca. 1½ år og intet verbalt sprog, som var meget tiltrukket af mænd og søgte fysisk kontakt med de drenge og mænd, hun mødte.

Institutionerne var generelt opmærksomme på at lære børnene og de unge en hensigtsmæssig seksuel adfærd. Men på grund af funktionsnedsættelsen og det mangelfulde eller manglende sprog var det for hovedparten af børnene og de unge næsten umuligt at lære dem at sige fra over for andre.

Ingen institutioner kunne oplyse om konkrete tilfælde af seksuelle overgreb. I enkelte tilfælde havde personalet bemærket en adfærd hos unge, som personalet i samarbejde med forældrene havde reguleret både for at skåne de unge selv og for at sikre gensidighed og frivillighed i relationerne de unge imellem. Reguleringen havde f.eks. bestået i, at de unge ikke kunne opholde sig alene sammen på et værelse.

Besøgene viste, at personalet generelt var i tvivl om, hvorvidt de ville opdage det, hvis et barn eller en ung havde været udsat for et overgreb.

Ifølge Det Kriminalpræventive Råds rapport *Seksuel vold blandt unge: En systematisk tilgang til primær forebyggelse* (marts 2012) peger undersøgelser på, at handicappede børn og unge er i særlig risiko for seksuelle overgreb, bl.a. på grund af funktionsnedsættelser, der gør dem til lette ofre for krænker.

På baggrund af sine tilsynsbesøg anbefaler ombudsmanden generelt, at institutioner, hvor børn og unge bor eller opholder sig på grund af vidtgående og varigt nedsat funktionsevne, udarbejder skriftlige retningslinjer for, hvordan institutionen forebygger seksuelle overgreb.

I forbindelse med udformningen af retningslinjerne kan det være hensigtsmæssigt, at institutionen gennemtænker situationer, hvor børnene og de unge kan blive udsat for overgreb fra andre børn og unge, fra institutionens personale eller fra personer uden for institutionen.

Retningslinjerne kan f.eks. indeholde procedurer til at imødegå, at barnet og den unge udsættes for overgreb, men også at medarbejderne beskyttes mod uberettigede anklager om overgreb. Procedurerne kan bl.a. afbalancere hensynet til at forebygge overgreb og hensynet til at respektere barnet og den unge ved behov for hjælp til intim hygiejne, f.eks. ved badning og bleskift.

Ombudsmanden anbefaler også, at institutionerne udarbejder skriftlige retningslinjer for, hvilken fremgangsmåde institutionen følger ved mistanke om overgreb.

Ombudsmanden vil drøfte opfølgningen på anbefalingen med Social- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen og socialtilsynene. Desuden vil ombudsmanden følge op på anbefalingen under sine tilsynsbesøg.

### **Støttende kommunikationsmetoder**

Det fremgår af artikel 12, stk. 1, i FN's Børnekonvention, at et barn, der er i stand til at udforme sine egne synspunkter, har ret til frit at udtrykke disse synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet. Barnets synspunkter skal have passende vægt i overensstemmelse med dets alder og modenhed.

Ifølge artikel 7, stk. 3, i FN's Handicapkonvention har et barn med handicap ret til frit at udtrykke sine synspunkter i alle forhold, der vedrører barnet selv, på lige fod med andre børn, idet barnets synspunkter skal have passende vægt i overensstemmelse med barnets alder og modenhed samt ret til at modtage handicap- og alderssvarende bistand for at virkeliggøre denne ret.

Kommunikation er i praksis grundlaget for, at mennesker kan få medbestemmelse i eget liv. For børn og unge med handicap kan adgangen til at få hjælp og støtte til at kommunikere være afgørende for, at de rent faktisk får denne medbestemmelse og indflydelse.

Mange af de børn og unge, som ombudsmanden mødte under sine tilsynsbesøg, havde intet eller et begrænset verbalt sprog. Disse børn og unge var afhængige af, at andre kompenserede dem for deres manglende eller begrænsede evne til at tale og kunne tolke børnenes og de unges kommunikationsytringer.

Besøgene viste, at institutionerne generelt var optagede af og opmærksomme på kommunikationen med børnene og de unge og de forskellige måder, børnene og de unge kommunikerede på.

Besøgsholdene mødte f.eks. disse måder at kommunikere på:

- Nogle børn kunne anvende Tegn til Tale, hvor talesproget suppleres med håndtegn.
- Nogle børn kunne anvende billeder, således at kommunikationen foregik ved, at barnet pegede på billeder af en aktivitet eller af noget, barnet ville have.
- Nogle børn kommunikerede udelukkende ved hjælp af øjnene, lyde og/eller mimik.

- En institution optog video af det enkelte barn for at kunne analysere barnets måde at kommunikere på.
- På nogle institutioner var det muligt for børnene og de unge at have fast og løbende kontakt med deres familie ved hjælp af Skype eller FaceTime.
- På de fleste institutioner havde børnene kommunikationspas, det vil sige et lille lamineret hæfte med en beskrivelse af barnet og dets behov suppleret af en beskrivelse af barnets måde at kommunikere på. Se eventuelt mere om [kommunikationspas](#) på Socialstyrelsens hjemmeside.
- En institution havde QR-koder på børnenes kørestole og stå- og gåstativer. Ved scanning af koden med institutionens iPads blev der vist oplysninger om barnet og små film, som f.eks. viste, hvordan barnet skulle lægges i seng, hvordan barnet kommunikerede mv.
- En institution havde i institutionens fællesrum en stor touch-skærm, der gjorde børnene – enten enkeltvis eller i fællesskab – i stand til at vælge aktiviteter som f.eks. læringsspil, musik og film.

Disse måder at kommunikere på kan tjene til inspiration.

Besøgene viste også, at der var store forskelle på, hvor opmærksomme institutionerne var på den udvikling i kommunikationsstøttende hjælpemidler, der er inden for IT, og som kan hjælpe børn og unge, der har et begrænset eller intet verbalt sprog.

Ombudsmanden vil drøfte med Social- og Indenrigsministeriet, Socialstyrelsen og socialtilsynene, om der er behov for at udbrede kendskabet til – og i den forbindelse løbende formidle – udviklingen i de IT-hjælpemidler, som kan understøtte kommunikationen for børn og unge med begrænset eller intet verbalt sprog.

### **Dilemmaer mellem magt og omsorg**

Alle de besøgte institutioner stod dagligt i dilemmaer, især om forholdet mellem magt og omsorg. Det var typisk situationer, hvor børnene og de unge som følge af deres funktionsnedsættelse ikke forstod konsekvensen af et tiltag eller konsekvensen af egne handlinger, og hvor lovgivningen ikke umiddelbart tillader at bruge magt.

Et dilemma, som et besøgshold blev orienteret om, var, at barnet eller den unge havde et ønske om at forlade institutionen og kunne gøre det på grund af en ulåst hoveddør, men ikke kunne klare sig alene uden for institutionen, hverken i trafikken eller i mødet med andre mennesker. Et andet dilemma handlede om en ung, der blottede sig



for andre mennesker uden for institutionen. Der var også eksempler på situationer, hvor barnet eller den unge modsatte sig blodprøvetagning eller vaccination eller at få børstet tænder.

Problemstillingen er nævnt i betænkning nr. 1551/2015 om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet. Betænkningen er fulgt op af et forslag til lov om voksenansvar over for anbragte børn og unge (L 162, fremsat den 30. marts 2016, Folketinget 2015-16).

Tilsvarende dilemmaer findes på voksenområdet.

Ombudsmanden orienterede Sundheds- og Ældreministeriet om dilemmaerne på et møde den 19. januar 2016.

Ombudsmanden vil drøfte problemstillingen med Social- og Indenrigsministeriet og Sundheds- og Ældreministeriet.

København, den 21-04-2016



Jørgen Steen Sørensen



### **Temaer for tilsyn**

Hvert år vælger ombudsmanden i samarbejde med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY – Dansk Institut Mod Tortur et eller flere temaer for årets tilsynsbesøg.

Dok.nr. 16/01412-4/RI

Valget af tema afhænger især af, hvor der er grund til at gøre en ekstra tilsynsindsats. Ofte vælger ombudsmanden et snævert tema såsom sikringscelleanbringelse i kriminalforsorgen. Andre gange vælger ombudsmanden et bredt tema, eksempelvis børn og unge, som på grund af vidtgående og varigt nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne opholder sig eller bor på institution.

Temaerne giver ombudsmanden mulighed for at inddrage aktuelle emner i tilsynsvirksomheden og også for at gå i dybden og på tværs med bestemte problemstillinger og indhøste erfaringer om praksis, herunder bedste praksis.

Et hovedformål med tilsynsbesøgene i det pågældende år er at belyse og undersøge årets temaer. Hovedparten af årets tilsynsbesøg foregår derfor i institutioner, hvor temaerne er relevante.

### **Rapporter om temaer**

Ved afslutningen af året afrapporterer ombudsmanden sammen med Institut for Menneskerettigheder og DIGNITY resultaterne af årets tilsynsvirksomhed.

Temaerne bliver navnlig afrapporteret i særskilte rapporter om de enkelte temaer. I rapporterne sammenfatter og formidler ombudsmanden de væsentligste resultater af temaerne.

### **Generelle anbefalinger**

Resultater af temaer kan være generelle anbefalinger til myndighederne. Det kan eksempelvis være en anbefaling om at udarbejde en politik for forebyggelse af vold og trusler mellem brugere indbyrdes.

Generelle anbefalinger er baseret på ombudsmandens erfaringer på området. De vil normalt også være givet som konkrete anbefalinger til bestemte institutioner under tidligere tilsynsbesøg.

Typisk vil ombudsmanden drøfte opfølgningen på sine generelle anbefalinger med de centrale myndigheder. Desuden vil ombudsmanden følge op på dem under tilsynsbesøg.

De generelle anbefalinger har et forebyggende sigte. Baggrunden for det forebyggende arbejde på tilsynsområdet er, at ombudsmanden er udpeget som national forebyggende mekanisme efter den valgfri protokol til FN-Konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Temarapporterne bliver offentliggjort på ombudsmandens hjemmeside [www.ombudsmanden.dk](http://www.ombudsmanden.dk). Desuden sender ombudsmanden rapporterne til de relevante myndigheder, så myndighederne kan lade dem indgå i deres overvejelser på de forskellige områder. Ombudsmanden orienterer også Folketinget om rapporterne.