

Social- og boligministeriet

Den 27. 03. 2024

Sagsbeh. tg_lev

Høringssvar om forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om voksenansvar for anbragte børn og unge m.v. (Ændringer af reglerne om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten m.v.)

Lev repræsenterer de omkring 50.000 børn, unge og voksne med udviklingshandicap og deres pårørende. Langt fra alle i Levs målgruppe er omfattet af magtanvendelsesreglerne, men mennesker med udviklingshandicap udgør alligevel klart den største målgruppe, som vil blive berørt af de foreslåede ændringer.

Vi har i høringssvaret valgt at prioritere en samlet vurdering af udkastet til lovforslag, og derefter at kommentere få udvalgte enkeltdele af forslaget. Baggrunden herfor er, at vi finder lovforslagets samlede karakter så problematisk, at det helt bør trækkes tilbage.

Indledende bemærkninger

Lev finder at lovforslaget er ekstremt problematisk og vidtgående. I sin helhed udgør forslaget en markant og meget principiel forringelse af den beskyttelse mod unødvendig og overdreven magtanvendelse, som mennesker med udviklingshandicap og andre sårbare borgere i botilbud har krav på. Kriterierne for hvad der kan begrunde fysisk fastholdelse og anden magtanvendelse, lempes i en række tilfælde betydeligt, hvorfor det entydigt må forventes, at der fremadrettet vil ske flere magtanvendelser, og at det vil ske over for flere mennesker.

Linjen i forslaget er øget magt, flere indgreb og mindre beskyttelse.

Hovedparten af de ændringer, der lægges op til, vil øge medarbejdere i botilbuds beføjelser til at foretage fysiske fastholdelser og andre indgreb. Hertil kommer en række forslag, hvor den registrering, indberetning og eksternt tilsyn med magtanvendelse og indgreb, som skal yde borgerne beskyttelse mod overdreven og unødvendig brug af magt, reduceres eller helt fjernes.

Blandt de særligt kritiske elementer i forslaget er:

- Værgesamtykke ved flytning uden samtykke i tilfælde, hvor borgeren ikke udtrykker modstand mod flytningen (herunder borgere som ikke er i stand til at udtrykke modstand). Disse tvangsflytninger vil ske på baggrund af indstilling fra kommunen og på grundlag af markant lempeligere betingelser end de eksisterende, og uden godkendelse i Familieretshuset (ingen ekstern myndighed).

- Flytning uden samtykke på grund af chikanerende adfærd. Denne hjemmel har hidtil alene været gældende for en afgrænset personkreds, hvor funktionsnedsættelsen skyldes en sindslidelse.
- Væsentlige lempelser i muligheden for at foretage fysiske fastholdelser med begrundelse i "chikanerende adfærd" og "hensynet til fællesskabet", modsat i dag, hvor fysiske fastholdelser og føring til et andet lokale alene kan ske for at forhindre personskaade.
- Væsentlige lempelser i muligheden for fastholdelser i forbindelse med bl.a. hygiejnesituationer, idet disse fremadrettet kan godkendes i en periode op til to år samt i visse tilfælde tidsubegrænsede forhåndsgodkendelser.
- Generel og omfattende reduktion af registrering og indberetning af magtanvendelse og indgreb på flere områder.
- Indelåsning af beboere i egen bolig i botilbud. Varighed af indelåsning kan samlet være 10 timer pr. døgn, dog maksimal 8 timer i træk.
- Øget adgang til at låse beboeres egen lejlighed op, også i situationer hvor der ikke er risiko for personskaade.
- Øget adgang til aflåsning af fællesarealer, servicearealer, havelåger mv.

Som det fremgår, sigter ingen af forslagets elementer på at styrke forebyggelsen af magtanvendelse, styrkelse af beskyttelsen mod unødvendig brug af magt, respekten for målgruppens rettigheder, trivsel og værdighed.

Forslaget hviler på et meget svagt fagligt grundlag. Inddragelsen af *relevante* interessenter, eksperter og borgere i forarbejdet til forslaget har været endog meget mangelfuld og selektiv, hvilket adskiller sig fra tidligere lovforberedende processer på området.

Den af Folketinget besluttede evaluering af den seneste revision af reglerne udgør en meget beskeden del af grundlaget for de foreslåede ændringer. De meget vidtgående elementer i forslaget har således intet belæg i evalueringen. Her synes ministeriet alene at have baseret sig på et noget mindre konkret grundlag i form af *"...interessenternes input, ekspertudvalget på socialområdets anbefalinger og henvendelser til ministeriet"*.

I Lev finder vi ikke at dette grundlag er hverken gennemsigtigt eller fagligt solidt, hvilket er særligt problematisk i lyset af regelsættets helt særlige og principielle karakter. Vi har desuden erfaret, at forslaget ikke har været genstand for reelle politiske forhandlinger med de politiske partier i Folketinget. Vi finder det stærkt bekymrende, at grundlaget for partiernes stillingtagen kommer til at hvile på et

tidsmæssigt presset forløb med beskedne muligheder for at indhente supplerende ekspertviden om forslaget og dets implikationer.

Afgrænsede justeringer i forslaget er ikke tilstrækkeligt. Uagtet at der kan komme justeringer i udkastet som led i høringsprocessen eller Folketingets behandling, så finder vi at den samlede linje i forslaget udgør et uværdigt og problematisk signal til mennesker med blandt andre udviklingshandicap, samt til de dygtige og samvittighedsfulde medarbejdere, som yder en pædagogisk indsats for denne målgruppe i hverdagen. Justeringer af afgrænsede dele af forslaget vil ikke ændre forslagets samlede linje med fokus på øget magtanvendelse og forringet retssikkerhed og beskyttelse.

Lev opfordrer derfor indtrængende til, at lovforslaget trækkes tilbage. Vi opfordrer til, at Folketingets partier helt afviser at støtte forslaget. Regeringen bør i stedet genstarte processen og komme med et nyt lovforslag.

Mere magt vil øge mistrivslen, underkende pædagogisk faglighed og på sigt øge udgifterne på handicapområdet

Det foreslås, at personalet i botilbud også over for mennesker med udviklingshandicap skal have beføjelser til at fastholde, tilbageholde eller føre en person til bolig eller opholdsrum i situationer, hvor det vurderes nødvendigt for at sikre en eller fleres "tryghed, værdighed og sikkerhed", eller hvor en person er gået ind i en anden persons bolig, uden at den anden person ønsker det. I dag er sådanne fastholdelser alene tilladt med henblik på at forhindre eller afværge personskade.

Desuden foreslås det, at personalet kan stille sig imellem to borgere i en konflikt samt løsne en borgers greb i et dørhåndtag eller i en anden person, hvis borgeren udviser "grænseoverskridende adfærd".

Forslaget vil i praksis få meget store negative virkninger på trivsel og værdighed for de berørte borgere. Kulturen i de faglige miljøer, som yder den socialfaglige indsats, vil blive påvirket negativt og i en mere hårdhændet retning. Signalet med lovforslaget er således entydigt, at fastholdelser, indespærring, indgreb og restriktioner skal anvendes i større omfang end i dag. Et signal, som vil blive opfanget i de faglige miljøer og gradvist ændre praksis i retning af mere anvendelse af magt over for mennesker med handicap – og flere direkte eller indirekte trusler om det.

Også beboere i botilbud, som ikke selv udsættes for magtanvendelse, vil blive påvirket af det øgede fokus på magt og indgreb, som er konsekvensen af dette

forslag. Disse borgere vil i stigende omfang opleve, at voldsomme magtanvendelser finder sted i deres hjem i botilbuddet – og vil desuden kunne opleve et ændret selvbillede, som en særlig type mennesker, hvor denne type fastholdelser er tilladt.

Mere magt og flere indgreb er udtryk for et etisk skred – og vil ikke reducere udgifter på socialområdet. En stor del af de ændringer, som der lægges op til i lovudkastet, afspejler en forestilling om, at reduceret retssikkerhed og beskyttelse af borgerne samt øget anvendelse af fastholdelser, indgreb og tvangsflytning er et redskab, der kan nedbringe de offentlige udgifter på det specialiserede socialområde.

Efter Levs opfattelser er det et alvorligt og meget principielt etisk skråplan, hvis noget så følsomt og dilemmafyldt som offentlige myndigheders anvendelse af magt over for sårbare mennesker ses i et økonomisk rationaliseringsperspektiv. Det er et skred i menneskesynet, som er uforeneligt med værdierne i dansk social- og handicappolitik.

Det er i øvrigt usandsynligt, at de foreslåede ændringer i praksis vil medføre reducerede offentlige udgifter. Flere fastholdelser, flere indgreb og mindre forebyggelse af magtanvendelse vil medføre øget mistrivsel blandt borgere i målgruppen. En mistrivsel som i vil sætte sig i flere konflikter, mere udadreagerende adfærd og endnu mere magtanvendelse. En nedadgående spiral, som med stor sikkerhed vil føre til yderligere behov for intensiv og specialiseret indsats for særligt sårbare borgere.

Forslaget underkender social- og specialpædagogisk faglighed. Forslaget udgør desuden en – indirekte, men meget markant – underkendelse af den væsentlige indsats, som i dag ydes af mange dygtige pædagoger for at forebygge brugen af magtanvendelse og indgreb. Sådanne indsatsers positive effekt er veldokumenterede, senest i evalueringen af projektet LA2u, der viser at en stærk specialpædagogisk indsats både nedbringer antallet af magtanvendelser markant, øger trivsel blandt beboere og medarbejdere samt forberer arbejdsmiljøet.¹

Med de foreslåede ændringer er der stor risiko for, at der i praksis vil ske en nedprioritering af sådanne social- og specialpædagogiske indsatser, hvilket vil få

¹ VIVE 2023: Forebyggelse af magtanvendelser på botilbud for mennesker med udviklingshæmning Midtvejsevaluering af implementering af metoden LA2u https://sbst.dk/Media/638380690433119401/302043_Forebyggelse%20af%20magtanvendelser%20p%3%a5%20botilbud%20for%20mennesker%20med%20udviklingsh%3%a6mning_Midtvejsevaluering%20af%20implementering%20af%20metoden%20LA2u_PDF-UA.pdf .

store og langvarige negative konsekvenser for borgere i botilbud og for medarbejdere på området.

Det har store menneskelige omkostninger at blive udsat for magtanvendelse.

Mere magt og flere indgreb vil føre til alvorlige krænkelse af flere mennesker med handicap, hvilket vil få konkrete og langvarige, negative konsekvenser for de pågældende. Også mennesker med omfattende og komplekse handicap får psykiske skader som konsekvens af at have været udsat for (gentagne) magtanvendelser og indgreb – og magtanvendelser vil ofte være den direkte anledning til yderligere konfliktrapning.

Denne viden og indsigt om borgerperspektivet synes helt at være gledet i baggrunden i forbindelse med udarbejdelsen af dette lovforslag, uagtet at der findes nyere forskning, som netop belyser mennesker med handicaps egne erfaringer med det at være udsat for fysisk fastholdelse og anden magtanvendelse.²

Manglende respekt for borgernes hjem.

Forslagets forringelser af mennesker med handicaps beskyttelse mod at blive flyttet fra deres hjem uden samtykke, udgør et væsentligt brud med nogle af de bærende elementer i dansk social- handicappolitik – og med principperne i den handicapkonvention, som Danmark ratificerede i 2009.

Flytning alene med samtykke fra en værge. At borgere, som ikke selv kan samtykke til en flytning, fremover skal kunne tvangsflyttes alene med samtykke fra en værge, vil intensivere en praksis, hvor langt flere mennesker flyttes fra deres hjem af rene kommunale driftshensyn. Et hensyn som i øvrigt også fremføres i forslaget bemærkninger, hvor det anføres, at forslaget skal *"frigøre ressourcer"* og *"sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse"*.

En flytning vil efter forslaget fremover kunne ske på baggrund af en kommunal indstilling, som skal tiltrædes af en værge. Disse værger kender i mange tilfælde slet ikke de (ofte ganske mange) borgere, som de er værge for, hvilket gør værgesamtykket rent formelt. Kriterierne for en flytning med værgesamtykke vil desuden skulle ske på langt lempeligere betingelser end efter de eksisterende regler, og der vil – modsat i dag – ikke være kontrol fra en ekstern uvildig myndighed, af om kriterierne overhovedet er opfyldte.

² Stine Grønbæk Jensen, Jesper Vaczy Kragh, 2020: Erfaret Magt - Frustrationer og fastholdelser på botilbud. <https://www.universitypress.dk/shop/erfare-magt-3843p.html>

Dette forslag afspejler en dybt kritisabel disrespekt for særligt sårbare menneskers ret til deres hjem – vel at mærke af rene kommunale driftshensyn, som reelt intet har med den enkelte borgers trivsel og udvikling at gøre. Vi forudser, at et stort antal mennesker med udviklingshandicap i botilbud med de foreslåede regler vil blive tvangsflyttet adskillige gange i løbet af et helt voksenliv.

Det underliggende menneskesyn i forslaget er desuden problematisk, idet målgruppekriteriet for flytning med værgesamtykke indebærer, at borgere med betydelige kommunikative og kognitive handicap får markant ringere beskyttelse mod illegitime tvangsflytninger end andre borgere i målgruppen. Den indirekte antagelse i forslaget forekommer således at være, at det er mindre indgribende for mennesker med omfattende handicap at blive flyttet fra deres sociale netværk, kendt personale, et kendt lokalområde mv. En antagelse som er åbenlyst forkert og desuden etisk uantageligt.

Det er helt afgørende at være opmærksom på, at omkring 1/5 af beboere med udviklingshandicap i botilbud ikke har nogle pårørende eller andre, som kan bistå dem – herunder i situationer, hvor en kommune af driftsmæssige hensyn ønsker at tvangsflytte dem. Særligt borgere over 50 år, hvor forældrene er gået bort, udgør en stor del af denne ekstra udsatte gruppe.

Disse borgere vil således være helt overladt til en kommune med klare økonomiske og driftsmæssige interesser i en flytning, samt faste/professionelle værger, som i praksis intet kendskab har til dem. At man i lovforslaget finder dette betryggende for disse borgeres retssikkerhed, trivsel og værdighed, er beskæmmende.

Andre borgere i målgruppen har en pårørende som værge. Selvom disse værger naturligvis har et bedre kendskab til den person, de er værge for, så finder Lev det heller ikke betryggende at give pårørende-værger kompetencer til at godkende en flytning uden samtykke. Baseret omfattende erfaring fra Levs rådgivning og dialogen med vores lokal-kredse forudser vi, at pårørende-værger vil komme under et voldsomt og helt uholdbart pres for at godkende kommunens ønske om at gennemføre en flytning uden samtykke. Pårørende-værgers faglige/juridiske forudsætninger for at indgå i sådanne forløb, er i de fleste tilfælde heller ikke tilstrækkelige.

Flytning på grund af chikanerende adfærd.

Med forslaget udvides muligheden for at tvangsflytte en borger fra sit hjem i et botilbud, hvis den pågældende *"er til væsentlig fare for eller udviser en særligt truende eller en særligt chikanerende adfærd over for øvrige beboere eller*

personale". Denne hjemmel har hidtil alene været gældende for en afgrænset personkreds, hvor funktionsnedsættelsen skyldes en sindslidelse. Med den foreslåede ændring vil en stor gruppe voksne med udviklingshandicap også blive omfattet af denne type begrundelser for flytning uden samtykke.

Lev er stærkt kritiske over for denne ændring, idet vi forudser, at det i praksis vil betyde, at langt flere mennesker med udviklingshandicap vil blive udsat for tvangsflytninger, som i realiteten er begrundet i kommunale driftshensyn og manglende vilje til at visitere den nødvendige hjælp til borgeren i hans/hendes eksisterende bolig.

'Truende og chikanerende adfærd' er således nogle meget upræcise kriterier, som det vil være meget vanskeligt for borgeren og/eller pårørende at imødegå. Vi forudser desuden, at denne hjemmel vil kunne få stor negativ indflydelse på relationerne mellem beboere og personale, idet personalets trusler om tvangsflytning nu kan blive en del af kommunikationen i forbindelse med konflikter.

Lev finder i øvrigt begge forslag om lempet adgang til flytning uden samtykke uantagelige, fordi de afspejler en klassisk institutionstænkning, hvor borgere med handicap flyttes rundt mellem institutioner for at modtage den nødvendige hjælp. I de gældende regler er princippet, at kommunen er forpligtet til at ændre hjælpens omfang og karakter, der hvor borgeren har sit hjem frem for en flytning. Dette meget væsentlige princip undergraves med de foreslåede regelændringer.

Foringelse af rettigheder og beskyttelse under dække af afbureaukratisering

Lovforslaget indeholder en lang række meget omfattende og problematiske forringelser af den beskyttelse mod unødvendig magtanvendelse, som i dag er gældende i magtanvendelsesreglerne.

Frekvensen af registrering og indberetning af forhåndsgodkendte og gennemførte magtanvendelser reduceres betydeligt i en række tilfælde, og der lægges tilmed op til, at der kan gives tidsubegrænsede forhåndsgodkendelse til en række typer magtanvendelse, herunder fastholdelse i forbindelse med hygiejnesituationer.

At fastsættelsen af varighed af forhåndsgodkendelser, samt hvorvidt og i hvilket omfang der skal ske registrering og indberetning af indgrebene, skal fastsættes nærmere i en bekendtgørelse (og ikke i selve loven), finder vi i øvrigt stærkt betænkeligt og meget vidtgående.

Risiko for rutine-magtanvendelse på bekostning af retssikkerhed, pædagogiske indsatser og forebyggelse. Forslaget lægger op til omfattende og gennemgribende forringelser af det helt afgørende grundlag for den socialfaglige indsats, som skal forebygge og overflødiggøre brugen af magt over for mennesker med handicap. Den markante reduktion af registrering og indberetning af magtanvendelse udgør i sig selv en undergravning af målgruppens retssikkerhed.

Vi skal desuden gøre opmærksom på, at færre indberetninger af magtanvendelse vil medføre en meget væsentlig forringelse af grundlaget for socialtilsynenes tilsynsvirksomhed. Herved øges risikoen for, at der ikke skrives ind over for ulovlig, overdreven og unødvendig magtanvendelse over for beboere i botilbud.

Lev finder, at forslaget lægger op til meget fundamentale og principielle ændringer i forvaltningen af et meget følsomt område. Grundlaget for forebyggelse af behovet for at anvende magt via pædagogisk faglig indsats nedprioriteres markant – og afskaffes de facto helt i de tilfælde, hvor der gives tidsubegrænsede forhåndsgodkendte magtanvendelser. Visse borgere udpeges derved som mennesker, hvor personalet – gennem et helt voksenliv – rutinemæssigt må foretage fysiske fastholdelser og andre indgreb, uden at man behøver at gøre sig overvejelser om indgrebets fortsatte nødvendighed og forsøge at finde alternativer til brugen af magt.

I bemærkningerne til forslaget fremgår det om de tidsubegrænsede forhåndsgodkendte magtanvendelser i forhold til blandt andet fastholdelser i personlige hygiejnesituationer, *”at disse indgreb typisk vurderes at være af mindre indgribende karakter end de øvrige forhåndsgodkendte magtanvendelsesindgreb”*. Denne vurdering er helt uden fagligt belæg, og afspejler en bekymrende mangel på interesse i borgerens oplevelse af – ofte daglige – fysiske fastholdelser.

Ethvert menneske – også personer som har et handicap, der gør at de ikke kan udtrykke modstand – vil som udgangspunkt altid opleve en fysisk fastholdelse som indgribende og integritetskrænkende. At lovforslaget tilsyneladende lægger til grund at fastholdelser i blandt andet hygiejnesituationer for 'visse mennesker' er *”mindre indgribende”* er uforståeligt og stærkt bekymrende.

Specifikke kommentarer

Lev anbefaler som angivet, at dette lovforslag helt trækkes tilbage, og regeringen herefter fremsætter et nyt forslag. Vi afstår derfor fra at give specifikke kommentarer til alle de områder, hvor vi kunne have synspunkter og kommentarer.

Vi skal dog her bemærke tre dele af forslaget, som vi er positive eller betinget positive over for, og som bør medtages i et eventuelt nyt lovforslag, hvis regering og Folketing følger vores anbefaling om helt at trække forslaget tilbage.

Stofseler. Det foreslås, at stofseler fremadrettet også skal kunne anvendes til positionering af en person med henblik på korrekt siddestilling eller for at modvirke pludselige og ukontrollerede bevægelser.

Lev finder denne ændring af kriterierne for anvendelse af stofseler hensigtsmæssig. Vi finder det imidlertid afgørende at anvendelsen af stofseler fortsat er en del af magtanvendelsesreglerne, herunder regler om godkendelse, registrering og indberetning. Anvendelse af stofseler kan være indgribende for de pågældende, og der er desuden risiko for, at selerne kan blive anvendt med andre formål end forebyggelse af risiko for personskade samt opretholdelse af siddestilling mv., eksempelvis med henblik på passivering/fiksering af en 'besværlig borger'.

Vi finder desuden, at reglerne for frekvensen af registrering og indberetning af anvendelsen af seler kan justeres, således at registreringen sker ugentligt og indberetningen hvert halve år.

Epilepsialarmer. Lev er enige i, at epilepsialarmer bør tages ud af servicelovens magtanvendelsesregler. Disse alarmer er først og fremmest livreddende førstehjælp for personer med risiko for livstruende epilepsianfald.

Det socialfaglige nævn. Det foreslås, at der etableres et såkaldt socialfagligt nævn, der skal have afgørelseskompetencen efter indstilling fra kommunen i forhold særligt indgribende magtanvendelser. Konkret de nye foreslåede hjemler til at låse skabe og skuffer, anvende kamera-kig, indelåsning af en beboer i sin bolig i et botilbud, åbning af låst dør til en beboers bolig samt flytning uden samtykke.

Nævnet skal ifølge forslaget bestå af en dommer som formand, samt en repræsentant for DH og en repræsentant for KL samt suppleanter. Nævnet skal have sekretariatsbistand fra Familieretshuset.

Lev er som angivet meget kritiske over for en række af de nye hjemler til magtanvendelse og indgreb, som forslaget indeholder – og hvor nævnet foreslås at få afgørelseskompetence. Men vi er i princippet tilhænger, af at der etableres en mere centraliseret model for godkendelse af visse former for magtanvendelse og

indgreb. Dette vil – afhængig af den konkrete indretning – kunne bidrage til større socialfaglig kvalitet i grundlaget for vurderingen af indstillet magtanvendelse.

Vi er imidlertid meget kritiske over for den konkrete konstruktion med Det Socialfaglige Nævn, der lægges op til i lovudkastet. Vi stiller os således helt uforstående overfor nævnets sammensætning, idet denne alene afspejler et klassisk interessepolitisk/repræsentativt og juridisk perspektiv. Nævnet vil med den foreslåede sammensætning helt mangle socialfaglig, pædagogisk viden og indsigt, uagtet nævnets betegnelse som socialfagligt. At en interessent som KL tildeles en plads i nævnet, forekommer fuldkommen uholdbart, idet kommunerne i de fleste sager vil have en klar og ensidig partsinteresse.

Med den foreslåede sammensætning af rådet er lev entydigt imod forslaget om Det socialfaglige råd og foretrækker opretholdelse af den eksisterende ordning.

Afslutning

Lev er chokerede over, at en regering, som for nylig har givet tidligere anbragte i sær- og åndssvageforsorgen en officiel undskyldning for overgreb og svigt, præsenterer et lovforslag som dette. Forholdene for de anbragte i forsorgen var netop kendetegnet ved rutinemæssig magtanvendelse, disrespect for personlig integritet og værdighed, indespærring og systematisk hårdhændet behandling. Svigtet af de anbragte i forsorgen var desuden kendetegnet ved, at ansvarlige myndigheder undlod at føre det nødvendige tilsyn med forholdene for beboerne – og ved at myndighederne undlod at reagere på de informationer, som de blev bibragt.

Forholdene for mennesker med udviklingshandicap i botilbud i dag er ikke direkte sammenlignelige med sær- og åndssvageforsorgen. Men det er både bekymrende og forbløffende, at linjen i nærværende udkast til lovforslag peger i en retning, der giver mindelser om de forhold, som der netop er blevet sagt undskyld for.

Vi håber inderligt, at regering og Folketing vil indse, at dette er den helt forkerte vej at gå.

Med venlig hilsen



Anni Sørensen

Landsformand