

Social- og Integrationsministeriet

Departementet

Att. Dan Holmgren

Send med e-mail til:

jurint@sm.dk, beb@sm.dk, lla@sm.dk

Den 18. februar 2013

D.nr. 1171-133

Sagsbeh. Thomas Gruber

Landsforeningen LEV
Blekinge Boulevard 2
2630 Taastrup
Tlf. 3635 9696
lev@lev.dk
www.lev.dk

Høringssvar vedr. forslag til lov om socialtilsyn samt forslag til lov om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om forpligtende kommunale samarbejder

Landsforeningen LEV er meget enige i begrundelserne bag lovforslaget om oprettelsen af et nyt socialtilsyn. Vi har igennem adskillige år – og i en lang række forskellige sammenhænge – påpeget, at den nuværende model for tilsyn (og godkendelse) med sociale tilbud til blandt andre mennesker med udviklingshæmning ikke fungerer tilfredsstillende. Nogle kommuner og regioner har ført et velfungerende og samvittighedsfuldt tilsyn. Men desværre har alt for mange sager det seneste årti vist, at tilsynet ikke har formået at identificere og forebygge stærkt kritisable forhold for blandt andre mennesker med udviklingshæmning i botilbud og lignende.

En nødvendig reform med de rigtige hovedelementer

Vi er derfor meget tilfredse med, at der med nærværende lovforslag endelig tages et nationalt politisk ansvar. Vi finder hovedlinjerne med fokus på kompetenceopbygning og -udvikling i tilsynsfunktionen samt mere præcise krav til tilsynsfrekvens, tilsynsmetoder og fokus på nationalt definerede dimensioner i tilbudene for valgte. Vi er ligeledes meget tilfredse med, at der med den nye organisering sker en vis centralisering af tilsyns- og godkendelsesopgaven i fem centre, samt at Socialstyrelsen tildeles en national understøttende funktion i forhold til de fem regionalt forankrede tilsynsenheder.

Samlet er det således LEVs vurdering, at den nye organisering og de nye indholdsmæssige rammer har *potentialet* til at styrke såvel den kontrolorienterede som den udviklingsorienterede indsats i forhold til de tilbud, som samfundet yder til nogle af sine mest sårbare og udsatte borgere.

De ressourcemæssige forudsætninger

En helt afgørende betingelse for realiseringen af de positive potentialer ved socialtilsynet er naturligvis, at de ressourcemæssige forudsætninger er til stede – både for så vidt angår finansieringen af de fem centre og af den nationale understøttelse i Socialstyrelsen. Svagheder i finansieringsmodellen må ikke blive en

hindring for realiseringen af reformens mål om kvalitetsforbedring af indsatsen til gavn for sårbare borgere i de omfattede sociale tilbud.

Strukturen for fremtidens driftsorienterede tilsyn

LEV er som nævnt indledningsvis positive over for den delvise centralisering af den driftsorienterede tilsynsopgave. Der er imidlertid en række elementer i den organisering af socialtilsynet, som lovforslaget lægger op til, der bør tydeliggøres.

Den driftsansvarlige kommunes fortsatte rolle

Det er utydeligt i forslaget, hvilken rolle de kommunale myndigheder, der er ansvarlige for driften af de sociale tilbud, som bliver omfattet af socialtilsynet, får i den fremtidige struktur. Det fremgår således ikke klart af forslaget, hvordan den driftsansvarlige kommunale myndighed skal holde sig orienteret om resultatet af socialtilsynets tilsyn, og hvordan den skal forholde sig til og reagere på tilsynets rapporter om de enkelte tilbud og om det samlede antal tilbud i kommunen. Det bør således tydeliggøres, at etableringen af socialtilsynet ikke indebærer en svækkelse af den driftsansvarlige kommunes ansvar for at forholde sig til og reagere på kritisable forhold, generelle udviklingsbehov mv. i de tilbud, som kommunen er driftsansvarlig for.

LEV foreslår, at der i lovforslaget sker en tydeliggørelse af, at kommunalbestyrelsen i den driftsansvarlige kommune er forpligtet til løbende at holde sig orienteret om – og i fornødent omfang reagere på – socialtilsynets rapporter om kommunens tilbud. Den driftsansvarlige kommunalbestyrelse bør således minimum én gang årligt drøfte det samlede billede, som tegner sig i tilsynsrapporterne for tilbud i kommunen, herunder hvilke initiativer kommunen har taget i forbindelse med eventuel kritik rejst af socialtilsynet.

LEV foreslår desuden, at det angives i loven, at Handicaprådet i den driftsansvarlige kommune årligt skal orienteres om og have lejlighed til at drøfte tilsynsrapporter for tilbud i kommunen. Der skal i denne sammenhæng være en særskilt rapportering om udviklingen i magtanvendelser i tilbud i kommunen, samt hvilke initiativer der er taget for at forebygge magtanvendelse.

Overvågning af magtanvendelser

I lovforslaget vedr. *konsekvensændringer til Lov om social service* fremgår det, at der skal ske samtidig indberetning af magtanvendelser til den kommunalbestyrelse, som har ansvaret for borgerens ophold i tilbuddet (handlekommunen) og til socialtilsynet. Denne dobbelte indberetning finder vi helt nødvendig. Vi mener, at den dobbelte indberetning er et så centralt element i tilsynsreformen, at det også bør fremgå eksplicit (og ikke kun indirekte) af Lov om socialtilsyn –

som minimum i bemærkningerne, fx til § 7, stk. 2 om tilsynets informationskilder.

Jf. vores tidligere bemærkninger om den driftsansvarlige kommunes fortsatte forpligtelser i forhold til tilbud i kommunen bør der ligeledes angives en eksplicit procedure for, hvordan den driftsansvarlige kommune løbende orienteres om magtanvendelser i tilbud i kommunen. Det kunne fx ske ved, at socialtilsynet forpligtes til at orientere driftskommunen om modtagne indberetninger fra tilbud i denne kommune.

Det personrettede tilsyn

Som det også fremgår flere steder i lovforslagets bemærkninger, er der en række snitflader mellem det driftsorienterede og det såkaldt personrettede tilsyn.

Det er desværre LEVs meget klare vurdering, at det ofte halter gevaldigt med kommunernes varetagelse af denne helt centrale personrelaterede tilsynsopgave. Vores vurdering er entydigt, at rigtig mange borgere i botilbud efter Serviceloven – herunder især mennesker med udviklingshæmning – i årevis ikke har haft kontakt med den myndighed, som har besluttet (visiteret) den indsats, de modtager.

LEV vil derfor i denne sammenhæng opfordre til, at der også tages initiativer til en styrkelse af det personrettede tilsyn. Både fordi det i sig selv er relevant – og fordi det må formodes at få indirekte betydning for det nye socialtilsyns mulighed for at gennemføre tilstrækkeligt effektive driftsorienterede tilsyn.

Forvirringen om de mange kommunale kasketter

Som afslutning på kommentarerne vedr. strukturen skal vi ikke undlade at bemærke, at Retssikkerhedslovens regler om handle-betalings-kommuner (*sammenhæng mellem visitationskompetence og finansieringsansvar på det specialiserede socialområde*) bidrager til en voldsom forøget kompleksitet af lovgivningen på området. Herunder også nærværende forslag om socialtilsyn. Lovændringen er vedtaget i 2010, og foruden den kritiske betydning for sårbare medborgeres demokratiske medborgerskab så svækker den ligeledes borgerens retssikkerhed.

Uigennemskuelig lovgivning udgør i sig selv et retssikkerhedsproblem.

En nærmest eksemplarisk illustration af dette finder man i nærværende forslag om socialtilsyn. I bemærkningerne om høring af borgerens opholdskommune (2.3.2.3 – side 23) er det således tydeligt, at der selv hos lovgiver er tvivl om, hvordan reglerne skal fortolkes og forstås i praksis, hvilket må siges at være bekymrende. Afsnittet er således både kendetegnet ved deciderede forkerte ud-

lægninger af reglerne om det personrettede tilsyn i relation til handle-betalingskommune reglerne og ved forvirrende glidning i begrebsanvendelsen.

Borgeren i centrum

Et af de helt store problemer med den måde, som der hidtil er blevet ført driftsorienterede tilsyn med tilbud på især voksenområdet, er efter LEVs klare vurdering den mangelfulde eller helt fraværende inddragelse af borgeren i tilbuddet og/eller dennes pårørende. Alt for mange tilsyn er alene baseret på information fra tilbuddets ledelse og medarbejdere. Dette er i sagens natur fuldkommen uholdbart.

Derfor er det også positivt, at det af lovforslagets § 7, stk. 2 samt i bemærkningerne fremgår, at socialtilsynet skal benytte "oplysninger fra ansatte og borgere i tilbuddet samt fra andre relevante personer" i forbindelse med gennemførelsen af tilsyn.

Det fremgår af bemærkningerne, at der i forbindelse med socialtilsynets overvejelse om høring af borgerne i tilbuddet skal tages hensyn til borgernes eventuelle særlige behov, og at disse hensyn i sidste ende kan føre til overvejelser om, hvorvidt høringen af borgeren overhovedet skal finde sted. I LEV er vi enige i, at sådanne hensyn er vigtige. Omvendt er det fuldkommen afgørende, at der udfoldes store bestræbelser på at overkomme eventuelle hindringer for høringen af borgerne i tilbuddet.

LEV foreslår, at hovedelementerne i følgende tilføjes lovforslagets bemærkninger i forbindelse med socialtilsynets vurdering af mulighederne for høring af borgerne i tilbuddet:

- Vurderingen af om en borger kan og bør have tilbud om at medvirke i en høring må ikke alene baseres på tilbuddets personale og ledelsens vurdering. Det er indlysende, at personalet ofte har indgående viden om den enkelte borgers situation og forudsætninger, og denne viden skal naturligvis inddrages. Det bør imidlertid være socialtilsynet, som foretager den endelige vurdering og træffer beslutningen om, hvilke borgere der skal have tilbuddet om at blive hørt.
- Udvalget af borgere, som skal tilbydes at medvirke i en høring, bør ske ud fra kriterier, som socialtilsynet har beskrevet på forhånd i relation til det enkelte tilbud. Kriterierne skal sikre den bedst mulige repræsentation af borgere i forskellige situationer og med forskellige behov.
- Der skal fra socialtilsynets side udfoldes store bestræbelser på at tilpasse kommunikationsform og metoder således, at også borgere med betydelige kommunikative og kognitive funktionsnedsættelser kan deltage i høringen. Det indbefatter bl.a. brug af kommunikationsunderstøttende

hjælpe midler, samt at der blandt socialtilsynets medarbejdere er erfaring og indsigt i forhold til de forskellige målgrupper.

- Socialtilsynet skal generelt sikre stor spændvidde i de metoder, som bringes i anvendelse for at høre tilbuddenes borgere. I bemærkningerne nævnes fleksibilitet i forhold til gruppevis vs. individuelle høringer, men der bør ligeledes peges på muligheden for at benytte metoder som fx deltagende observation. Især for den mest sårbare gruppe voksne med omfattende kommunikative og kognitive funktionsnedsættelser kan sådanne observationer være en værdifuld kilde til viden om borgernes situation i tilbuddet, samspelet mellem medarbejdere og borgere osv.
- I de tilfælde, hvor socialtilsynet vurderer, at det ikke er muligt eller hensigtsmæssigt at høre borgerne i tilbuddet, er det særligt vigtigt, at tilsynet overvejer at inddrage pårørende eller værger i forbindelse med en høring.

Myndige personer

Det fremgår desuden af bemærkningerne, at pårørende eller andre relevante personer alene bør høres, såfremt "myndige beboere" selv ønsker det. LEV er enig i dette princip, men der bør ske en præcisering af begrebet "myndige beboere". Betegner "myndige" alle over 18 år – eller er der tale om en henvisning til værgemålslovgivningen? Begrebet umyndiggjorte er ikke længere en del af lovgivningen, og det bidrager derfor til forvirring, hvis det anvendes i denne sammenhæng.

Efter LEVs opfattelse bør et værgemål (uanset om det er efter § 5 eller § 6 i værgemålsloven) ikke i sig selv kunne begrunde, at voksne borgers holdning til inddragelse af pårørende ikke respekteres. I tilfælde hvor borgeren direkte og eksplicit modsætter sig, at pårørende eller andre høres, skal der være endog meget stærke hensyn for at tilsidesætte denne modstand – hvis det overhovedet skal kunne ske. Det er indlysende, at socialtilsynet selv skal sikre sig, at modstanden afspejler borgerens eget og selvstændige ønske – og at borgeren skal vejledes i, hvad inddragelsen af pårørende indebærer.

Respekten for boligens ukrænkelighed

I bemærkningerne til lovforslagets § 7 er der en unødigt upræcis beskrivelse af rammerne for socialtilsynets mulighed for adgang til private hjem. Det anføres således bl.a., at *"... der er tale om tilbud, hvor udsatte borgere og borgere med handicap – oftest på samfundets foranledning og for samfundets midler – bor. Der må på den baggrund kunne kræves, at der er gennemsigtighed med, hvad der foregår i tilbuddet. Og på den anden side skal tilsynet tage højde for, at der er tale om beboernes bolig og – for plejefamilier – tillige plejefamiliens bolig. Der må derfor udvises hensyntagen til de, som bor i tilbuddet. Det skal i den forbindelse understreges, at hjemmen ikke giver adgang for socialtilsynet til uden retskendelse at tiltvinge sig adgang til private hjem"* (s. 39).

- *For det første* er det i en lang række tilfælde kun delvist korrekt, at borgerne bor i et botilbud "...for samfundets midler". Beboere i botilbud mv. betaler boligafgift, husleje, el, vand og lignende – og denne betaling dækker som udgangspunkt samtlige faktiske udgifter i den forbindelse. Ene-
ste undtagelse er, hvis borgeren objektivt er ude af stand til selv at betale. Borgerens *bolig* er således ikke betalt af offentlige midler – det er den *indsats*, som finder sted i tilknytning til boligen, der (naturligvis) gennemføres for "...samfundets midler".
- *For det andet* bør der ikke – som det sker i bemærkningerne – skabes nogen form for uklarhed om, hvorvidt voksne borgere i botilbud selv har fuld råderet over deres egen bolig, herunder råderet over, hvem der har adgang til boligen. Dette gælder uanset, om boligen er etableret efter Serviceloven eller anden lovgivning. Socialtilsynet har naturligvis krav på at kunne få uhindret adgang til servicearealer i forbindelse med tilbuddet, men adgangen til individuelle arealer og fællesarealer (som beboerne betaler for) er i princippet betinget af borgerens samtykke. Skulle en borger således modsætte sig socialtilsynets adgang til hans eller hendes private bolig, skal dette naturligvis altid respekteres.

LEV foreslår, at bemærkningerne justeres således, at det sikres, at der ikke er nogen tvivl om respekten for voksne borgeres bolig.

Sammenhængen til sundhedsfagligt tilsyn

Flere undersøgelser har vist, at mennesker med handicap ikke har lige adgang til sundhedssystemet. Der er flere barrierer for den lige adgang, men desværre er der en del, som tyder på, at selve det at bo i et botilbud kan udgøre en barriere. Desuden er der blandt beboerne i botilbud en større gruppe borgere, som modtager relativt store doser psykofarmaka.

I LEV er vi helt enige i, at socialtilsynets opgaver er at føre tilsyn med *den sociale* indsats. Socialtilsynet hverken kan eller bør føre et *sundhedsfagligt* tilsyn med fx grundlaget for medicineringen. Men socialtilsynet bør være særligt opmærksom på forhold med betydning for borgerens sundhed, herunder omfanget af og håndteringen af den medicin, som beboerne modtager, muligheden for fysisk træning for beboere med fysiske handicap mv. Såfremt der er indikation på, at sundhedsforhold for beboerne ikke håndteres på en betryggende måde, bør socialtilsynet være forpligtet til at tage kontakt til relevante sundhedsmyndigheder. Sundhedsmyndighederne får derved et grundlag for at undersøge forholdene nærmere, herunder eksempelvis tage kontakt til ordinerende eller på anden vis behandlingsansvarlige læger.

LEV anbefaler således, at det skrives ind i loven, at socialtilsynet skal have faglige kompetencer til at vurdere indikationer på, at sundhedsindsatsen for borger-

ne i et tilbud ikke er tilfredsstillende. Socialtilsynet skal på denne baggrund kunne tage kontakt til relevante sundhedsmyndigheder.

Anonyme henvendelser til socialtilsynet

Det fremgår af lovforslaget, at borgere i tilbuddene, pårørende, ansatte og øvrige personer skal kunne foretage anonym henvendelse til socialtilsynet, hvis de har kendskab til bekymrende forhold i et socialt tilbud. Disse oplysninger skal socialtilsynet anvende i sit arbejde. LEV har længe anbefalet etableringen af en sådan whistleblower-lignende ordning, og vi er derfor tilfredse med, at den nu etableres og forankres i socialtilsynene.

Det fremgår af bemærkningerne, at der skal være total anonymitet for personer, som henvender sig til socialtilsynet i forbindelse med denne ordning. Hensynet til beskyttelsen af henvenderens anonymitet indebærer ifølge forslaget, at socialtilsynet ikke under nogen form kan bruge informationer fra henvendelsen direkte i dialogen med det tilbud, som henvendelsen vedrører.

LEV er enig i, at hensynet til beskyttelsen af henvenderens anonymitet er vigtig. Men det generelle forbud mod at bruge de oplysninger, som henvenderen har givet socialtilsynet, kan svække tilsynets muligheder for effektiv undersøgelse af de forhold, som henvendelsen vedrører.

LEV anbefaler derfor, at der sker en nuancering af anonymitetskravet, således at henvenderen selv kan tilkendegive, hvorvidt henvendelsen (evt. blot uden at angiverens navn videregives) må anvendes direkte i dialogen med tilbuddet. Fuld anonymitet skal naturligvis fortsat være muligt for henvenderen.

Det videre arbejde med bekendtgørelser

Lovforslaget rummer en række bemyndigelser til Social- og Integrationsministeren i forbindelse med det videre udmøntningsarbejde med reformen. Dette arbejde bliver afgørende for realiseringen af reformens målsætninger. LEV håber, at der vil ske en omhyggelig inddragelse af LEV og andre interessenter i dette arbejde.

Med venlig hilsen



Søren Kristensen
Landsformand