

Aftale om revision af reglerne om magtanvendelse på demensområdet (servicelovens kapitel 24)

I forbindelse med den politiske aftale om Den nationale demenshandlingsplan 2025 fra december 2016 blev det besluttet at iværksætte et serviceeftersyn af magtanvendelsesreglerne, som bl.a. skulle danne grundlag for at gøre reglerne mere forståelige samt tilpasse reglerne i forhold til den løbende udvikling af nye tryghedsbaserede velfærdsteknologier.

Servicelovens regler om magtanvendelse gælder over for voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, som ikke kan tage vare på sig selv eller forstå rækkevidden af egne handlinger.

Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti er enige om, at der er et særligt behov for at regulere indsatserne over for mennesker med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse som fx demens.

Den demografiske og samfundsmæssige udvikling betyder, at antallet af ældre med demens forventes at stige betragteligt i de kommende år. Det stiller store krav til plejepersonalet i forhold til at sikre en værdig pleje og omsorg til de ældre, som på grund af en demenssygdom langsomt mister evnen til at tage vare på sig selv, herunder at give udtryk for egne ønsker og behov. Det gælder ikke mindst på plejehjemmene, hvor en stigende andel af beboerne har en demensdiagnose, og hvor det også er vigtigt at have tillid til, at plejepersonalet giver borgerne en værdig og omsorgsfuld pleje.

Aftalepartierne er enige om, at der er brug for, at der på demensområdet i højere grad kan tages hensyn til de øvrige beboere og fællesskabet på plejehjemmene. Det gælder fx i forhold til hensynet beboere, som uønsket får besøg i egen bolig. Dele af de gældende regler fungerer også som en barriere for, at personalet kan sikre den enkeltes omsorg, værdighed og tryghed i akutte situationer, hvor en borger udsætter sig selv eller andre for fare, eller har en meget grænseoverskridende eller meget konfliktskabende adfærd. Reglerne i dag forudsætter, at der ligger en forudgående afgørelse fra de kommunale myndigheder, før personalet kan gribe ind. Det stiller personalet i et svært dilemma, at de ikke kan gribe ind akut – fx for med magt at føre en

borger tilbage til hjemmet, hvis hun har forvildet sig ud uden sko og overtøj i vinterkulden – uden at komme på kant med reglerne. Der er på dette område en uoverensstemmelse mellem loven og vejledningen, hvilket kan skabe forvirring i praksis.

Endvidere vurderes det særligt i forhold til pleje og omsorg over for borgere med en demenssygdom, at brug af tryghedsskabende velfærdsteknologi er en naturlig del af plejen og omsorgen. Brug af trædemåtter kan for eksempel give borgeren mere ro om natten, da personalet bliver opmærksom på, hvis borgeren forlader sengen, og derved kan undgå gentagne gange at kunne komme til at vække borgeren ved løbende at kigge ind til borgeren.

Der skal samtidig være bedre mulighed for at have indflydelse på eget liv, så borgerens ret til selvbestemmelse styrkes, og borgeren får mulighed for at påvirke eget liv og fremtidige forhold på trods af sygdom eller andet tab af mental kapacitet. Derfor skal en eventuel fremtidsfuldmægtig gives mulighed for – på lige fod med en eventuel værge – at spille en mere aktiv rolle i forhold til brug af tryghedsskabende velfærdsteknologi.

Aftalepartierne er enige om, at servicelovens regler om magtanvendelse over for voksne med betydelig og varigt nedsat psykisk funktionsevne, herunder mennesker med demens, først og fremmest skal sikre respekten for borgernes grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv og til personlig integritet. Over for disse grundlæggende rettigheder står kommunernes lovgivningsmæssige forpligtelse til at sikre omsorg, værdighed og tryghed for denne gruppe af borgere, som ikke kan tage vare på sig selv eller overskue konsekvenserne af deres egne handlinger, og som typisk ikke vil være i stand til at give et informeret samtykke til pleje- og omsorgsindsatserne.

Aftalepartierne er enige om, at omsorgspligten over for disse borgere også indebærer, at personalet om nødvendigt skal kunne gribe ind i den enkeltes selvbestemmelsesret, hvis det ikke er muligt at sikre borgerens omsorg, værdighed og tryghed ved hjælp af socialpædagogiske indsatser. Indgreb skal dog altid ske med respekt for det grundlæggende princip om proportionalitet, så der altid er en rimelig balance mellem det formål, der ønskes opnået, og midlet der anvendes for at opnå dette. Personalet skal altså altid have afprøvet alle muligheder for at gennemføre en indsats med borgerens velvillige medvirken, før der må gribes ind i selvbestemmelsesretten. Desuden skal alle indgreb i selvbestemmelsesretten give anledning til refleksion og læring, med henblik på at gentagne indgreb i selvbestemmelsesretten kan forebygges i videst muligt omfang.

Et serviceeftersyn af magtanvendelsesreglerne, som er gennemført i 2017, har dog vist, at de gældende regler i praksis kan være en barriere for, at personalet kan yde den nødvendige omsorg og beskyttelse over for borgerne i de situationer, hvor gængse socialpædagogiske indsatser ikke slår til.

Det er således uklart for personalet, hvad de må gøre som led i varetagelsen af den almindelige omsorg, og hvornår der er tale om et indgreb i selvbestemmelsesretten. Det er eksempelvis uklart, om personalet som led i omsorgen med en let berøring på en beboers arm eller skulder må guide denne væk fra en uhensigtsmæssig situation. En sådan fysisk guidning kan være med til at sikre borgerens egen tryghed og værdighed eller forebygge eller undgå en situation, hvor borgerens adfærd er grænseoverskridende eller konfliktskabende i forhold til andre.

Serviceeftersynet viser desuden, at de gældende regler sætter uhensigtsmæssige begrænsninger på muligheden for at anvende tryghedsskabende velfærdsteknologi som led i omsorgsvaretagelsen. De gældende regler tager ikke højde for de nye teknologiske muligheder. Fx er der i dag ikke uden samtykke hjemmel til brug af sensorgulve, som kan give borgeren øget sikkerhed og personalet mere ro i sindet, fordi de hurtigere kan hjælpe, hvis en borger er faldet på gulvet i egen bolig og har brug for hjælp.

Aftalepartierne er derfor enige om, at der er brug for at få reglerne ændret, så personalet har de bedst mulige rammer for at iværksætte de indsatser, som er nødvendige for at sikre omsorgen over for de borgere, som de har ansvaret for at passe på. Det skal samtidig fremhæves, at indgreb i selvbestemmelsesretten aldrig må erstatte omsorg og pædagogisk støtte, at de pædagogiske indsatser løbende skal justeres og tilpasses med henblik på at forebygge magtanvendelse, og at formålet med indgrebene ikke må være at erstatte personaleressourcer.

Aftalepartierne er således enige om, at klare regler er en forudsætning for, at personalet kan minimere risikoen for omsorgssvigt af borgere med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse, som fx demens, som er afhængige af en god og professionel indsats for at få en værdig og tryk hverdag. Samtidig er klare regler en forudsætning for at beskytte borgerne mod unødige indgreb i selvbestemmelsesretten og sikre, at alle indgreb registreres og indberettes, så de kan give anledning til refleksion hos både personale og ledelse.

Regeringen, Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Alternativet, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti har med afsæt i ovenstående overvejelser den 31. august 2018 indgået aftale om revision af servicelovens bestemmelser om magtanvendelse på demensområdet. Det er forudsat, at lovforslaget om revisionen er udgiftsneutralt for kommunerne. Den endelige afklaring af forslaget økonomiske konsekvenser vil dog først ske i forbindelse med DUT-forhandlingerne med KL om lovforslaget. Lovforslaget vil kunne medføre mindre statslige merudgifter i forbindelse med oprettelse og drift af det særlige råd, som beskrives under pkt. 12 nedenfor. Dette afklares forud for forhandlingerne om satspuljen for 2019, hvor finansieringen af de eventuelle merudgifter vil skulle indgå. Partierne bag aftalen får lovforslaget i skriftlig høring inden udsendelse i ekstern høring.

Parterne er enige om, at revisionen af reglerne i forhold til mennesker med erhvervet fremadskridende mental svækkelse fx demens, skal indeholde følgende elementer, som skal medvirke til at forbedre og tydeliggøre reglerne:

1. Der tilføjes en sætning i formålsbestemmelsen, således at det tydeliggøres, at anvendelse af magt og andre indgreb i selvbestemmelsesretten alene må ske for at sikre borgerens omsorg, værdighed og tryghed eller tilgodese hensynet til fællesskabet eller andre beboere på plejehjemmet m.v. Alle de øvrige formuleringer i formålsbestemmelsen videreføres uændret. Det vil således fortsat fremgå, at formålet med reglerne er at begrænse magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten til det absolut nødvendige. Proportionalitetsprincippet vil også fortsat fremgå af formålsbestemmelsen, lige som det stadig vil stå klart, at anvendelse af magt aldrig må erstatte socialpædagogiske indsatser, men alene må ske, når sådanne indsatser ikke er tilstrækkelige til at sikre omsorgen over for borgeren, herunder dennes værdighed og tryghed.
2. Der skabes en klar hjemmel til at fastsætte vejledende husordener for beboernes adfærd på fællesarealer, som kan være med til at sikre en god og hensynsfuld adfærd og forebygge konflikter. Beboerne og/eller deres pårørende skal inddrages i udarbejdelsen af husordner. Husordenen vil alene være vejledende og kan ikke danne selvstændigt grundlag for magtanvendelse eller andre sanktioner over for borgerne.
3. Der skabes en ny, klar hjemmel til, at personalet kan anvende fysisk guidning af borgere som led i varetagelsen af den daglige omsorg, herunder for at sikre tryghed og trivsel på plejehjem m.v.¹ Fysisk guidning kan ske af hensyn til borgeren selv for at sikre hans eller hendes tryghed og værdighed. Fysisk guidning kan også ske af hensyn til en anden borger eller af hensyn til fællesskabet på plejehjemmet m.v. i situationer, hvor borgerens adfærd er grænseoverskridende eller konfliktskabende, eller i situationer, hvor en beboer er gået ind i en anden beboers egen bolig. Fysisk guidning har ikke karakter af magtanvendelse, men er en del af omsorgen og skal derfor ikke registreres og indberettes. Der må ikke ske fastholdelse i forbindelse med fysisk guidning.
4. I forhold til mennesker med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse som fx demens foretages en ændring af reglerne, som vil gøre det muligt for personalet uden forudgående afgørelse fra kommunalbestyrelsen at anvende kortvarig fastholdelse i personlige hygiejnesituationer, hvis det er nødvendigt for at varetage omsorgen for borgeren og bevare borgerens værdighed. Sådanne indgreb skal også fremover registreres og indberettes direkte til kommunalbestyrelsen og socialtilsynet. I forhold til mennesker med en

¹ Plejehjem m.v. omfatter steder, hvor hjælpen udgår fra servicearealer, og der er fast tilknyttet personale.

erhvervet fremadskridende mental svækkelse som fx demens foretages endvidere en ændring af reglerne, så der ikke længere er en udtømmende liste over de situationer, hvor der kan ske kortvarig fastholdelse i hygiejnesituationen.

5. Der skabes en ny hjemmel til, at personalet kan gribe akut ind, hvis det er nødvendigt for at afværge væsentlig ødelæggelse af indbo eller andre værdier. Det vil i vejledningen til loven blive præciseret, hvordan begrebet "væsentlig ødelæggelse" skal forstås, og i den forbindelse tydeliggjort, at indgrebet – i lighed med andre indgreb i selvbestemmelsesretten – skal være proportionalt. Sådanne indgreb skal registreres og indberettes til kommunalbestyrelsen og socialtilsynet.
6. Der skabes hjemmel til, at personalet akut kan fastholde/tilbageholde en borger eller føre ham eller hende tilbage til boligen eller til et andet opholdsrum, hvis borgeren gennem sin adfærd er til fare for sig selv eller andre. Samt i forhold til mennesker med en erhvervet fremadskridende mentalsvækkelse, fx demens, hvis det er nødvendigt at gribe ind for at sikre en eller flere andre personers tryghed, værdighed og sikkerhed, fordi en borger udviser en adfærd, som er meget grænseoverskridende eller meget konfliktskabende i forhold til de øvrige beboere. Denne hjemmel vil også omfatte situationer, hvor en beboer er gået ind i en anden beboers private bolig, og det ikke er muligt at lede borgeren ud med fysisk guidning. I dag kan disse indgreb kun bruges efter forudgående afgørelse fra kommunalbestyrelsen og kun, hvis der er risiko for væsentlig personskade. Sådanne indgreb skal også fremover registreres og indberettes direkte til kommunalbestyrelsen og socialtilsynet.
7. Der ændres således ikke på, at både kommunalbestyrelsen og socialtilsynet får direkte besked, hver gang personalet har foretaget indgreb i selvbestemmelsesretten. Kommunalbestyrelsen i borgerens handlekommune har allerede i dag en forpligtigelse til at følge op på indberetningerne om magtanvendelse i forhold til den enkelte borger, herunder tage stilling til om, der er grundlag for at træffe eller ændre afgørelser om magtanvendelse i forhold til den enkelte borger. Dette gælder også i forhold til deres pligt til at udarbejde handleplaner for de borgere, der er modtaget indberetninger om. Aftalepartierne finder det afgørende, at kommunalbestyrelsen også fremadrettet har fokus på deres forpligtelse til at følge op på indberetningerne.
8. Den foreslåede ændring ændrer heller ikke på det forhold, at personalet, såfremt det handler ud over rammerne for magtanvendelse i serviceloven, kan findes skyldig i en straffelovsovertrædelse. Den pågældende handling vil efter omstændighederne kunne være straffri som følge af straffelovens regler om nødværge og nødret. Det er domstolene, der vurderer, om en handling er omfattet af reglerne om nødværge og nødret. Det bemærkes, at der med

nødværge og nødret er tale om ekstraordinær hjemmel til brug i ekstraordinære situationer. Bestemmelserne om nødret og nødværge kan derfor ikke anvendes som hjemmelsgrundlag for at foretage jævnlige forekommende tvangsmæssige indgreb.

9. Der skabes en ny hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at låse eller på anden vis sikre yderdøre eller vinduer. Det kan fx være altandøren til et enkelt beboerværelse, når der er risiko for, at beboeren vil forlade sin bolig og udsætte sig selv for fare. Døre til fællesarealer må dog aldrig aflåses, og der skal altid være mindst en uaflåst dør i den enkelte borgers bolig.
10. Der ændres på reglerne om alarm- og pejlesystemer, så terminologien ændres til "tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger". Den nye formulering gør begrebet bredere og mere tidsløst og vil gøre det muligt at bruge nye typer af tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger, som kan registrere borgerens bevægelser, fx faldmåtter, sensorgulve og GPS. Der kan dog aldrig gives tilladelse til videoovervågning af borgerne. Hjemlen udvides desuden, så det også bliver muligt at bruge sådanne personlige tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger til at registrere bevægelser/fald i borgerens egen bolig. I dag er det kun lovligt at anvende teknologi som fx GPS for at registrere og forebygge risiko for, at borgeren forlader plejehjemmet m.v. I forhold til mennesker med en erhvervet fremadskridende mental svækkelse som fx demens, kan teknologierne anvendes over for den enkelte borger, medmindre borgeren, og som noget nyt en eventuel værge eller fremtidsfuldmægtig modsætter sig dette. Borgeren, værgen og fremtidsfuldmægtigen skal forud for anvendelsen af teknologierne informeres om brugen af disse. Indsatsen har ikke karakter af magtanvendelse og skal derfor ikke registreres og indberettes.

I situationer, hvor borgeren, værgen eller fremtidsfuldmægtigen modsætter sig brugen af tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger, gives der hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan træffe afgørelse om at anvende sådanne teknologier over for borgeren, hvis der er risiko for personskaade, og forholdene i det enkelte tilfælde gør det påkrævet for at afværge denne risiko. Dette følger af kommunalbestyrelsens omsorgsforpligtelse overfor borgere, som modtager pleje og omsorg og dermed er i kommunens varetægt, at kommunalbestyrelsen og det udførende personale skal sikre den nødvendige pleje, omsorg, sikkerhed og tryghed for borgerne.

Aftalepartierne finder det afgørende, at en evt. fremtidsfuldmægtig eller værge inddrages i forbindelse med kommunalbestyrelsens afgørelse. En evt. fremtidsfuldmægtig eller værge skal derfor høres over kommunalbestyrelsens vurdering i forbindelse med afgørelsen. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan

som i dag gøres tidsubegrænset, og der skal ske registrering og indberetning. Der kan klages over kommunalbestyrelsens afgørelse. Klage over afgørelsen rettes først til kommunalbestyrelsen, som skal vurdere, om der er grundlag for at give klageren helt eller delvist medhold, hvorefter klagen sendes til Ankestyrelsen.

Aftalepartierne er enige om, at der kan være et etisk dilemma mellem på den ene side borgerens selvbestemmelsesret, og på den anden side omsorgspligten og hensynet til borgerens sikkerhed og tryghed i forhold til afgørelse om brug af tryghedsskabende velfærdsteknologi, når fremtidsfuldmægtigen modsætter sig. Aftalepartierne finder det vigtigt, at der er opmærksomhed på denne problemstilling.

11. Brug af tryghedsskabende velfærdsteknologier bør altid ske med udgangspunkt i den enkelte borgers livsværdier, holdninger og livshistorie og skal samlet set bidrage til at understøtte den enkeltes livskvalitet. Anvendelse af tryghedsskabende velfærdsteknologier over for målgruppen for magtanvendelsesreglerne skal således baseres på grundlæggende principper, som skal sikre, at brug af disse teknologier alene sker for at understøtte borgerens behov for tryghed, omsorg, værdighed, sikkerhed, bevægelsesfrihed samt selvbestemmelse/frihed til selv at vælge, og formålet med anvendelsen af tryghedsskabende velfærdsteknologier må derfor ikke være at erstatte socialpædagogiske indsatser eller personaleressourcer.
12. Der nedsættes et særligt råd, som med afsæt i en række overordnede principper, som fastsættes i magtanvendelsesreglerne, skal vurdere, hvilke former for tryghedsskabende velfærdsteknologi, der kan anvendes efter servicelovens magtanvendelsesregler. Efter en høring hos de centrale interessenter sender rådet løbende, men mindst én gang årligt et forslag til en liste over de nye tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger til Børne- og Socialministeriet, som der er enighed i rådet om bør kunne anvendes fremover. På baggrund af forslaget fra rådet offentliggør Børne- og Socialministeriet mindst én gang årligt en officiel liste med de pågældende løsninger. Partierne bag lovrevisionen orienteres om listens indhold inden offentliggørelsen. Indhentelse og brug af data i forbindelse med tryghedsskabende velfærdsteknologi skal altid ske i overensstemmelse med gældende regler om datasikkerhed, beskyttelse af persondata m.v.
13. Alle indgreb i selvbestemmelsesretten skal registreres af det personale, som har foretaget indgrebet, og indberettes til personalets leder, som har ansvaret for, at personalet reflekterer over brugen af magtanvendelse, svarende til i dag. Registreringen og indberetningen skal bruges i dialogen mellem leder og medarbejder som et vigtigt element i læring og refleksion, bl.a. i forhold til hvordan indgreb i fremtiden vil kunne undgås ved brug af socialpædagogiske

metoder. Lederen skal sørge for, at alle indberetninger bliver sendt videre til kommunalbestyrelsen og socialtilsynet.

14. Som en styrkelse af retssikkerheden foreslås det som noget nyt, at ledelsen jævnligt skal orientere borgerens pårørende, fremtidsfuldmægtige, værge eller anden repræsentant om hvilke indgreb, der er foretaget. Dette gælder alle indgreb i selvbestemmelsesretten, herunder kortvarig fastholdelse i personlige hygiejnesituationer, brug af stofseler og brug af tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger. Personalets anvendelse af reglerne om anvendelse af magt vil af borgeren, dennes pårørende, værge, fremtidsfuldmægtigen eller anden repræsentant kunne påklages til kommunalbestyrelsen. Kommunalbestyrelsens afgørelse om brug af stofseler, dørlåsning og tryghedsskabende velfærdsteknologiske løsninger vil kunne påklages til Ankestyrelsen af samme personkreds.

Derudover er parterne enige om vigtigheden af, at ledere og medarbejdere har et godt kendskab til reglerne og er opmærksomme på vigtigheden af altid at afprøve socialpædagogiske og andre mindre indgribende indsatser, før de griber til anvendelse af magt eller andre indgreb i selvbestemmelsesretten. Derfor iværksættes i forlængelse af revisionen af reglerne en række tiltag, som skal understøtte uddannelse og kompetenceudvikling, for at sikre et godt og bredt kendskab til de nye regler blandt ledere og personale. Det konkrete indhold i disse tiltag samt finansieringen heraf vil blive aftalt under forhandlingerne om satspuljen for 2019.

Parterne er desuden enige om, at de nye regler skal evalueres tre år efter ikrafttrædelsen. Ved en evaluering vil der blandt andet blive set på udviklingen af indberetningerne og læring heraf. En sådan evaluering vil forudsætte, at der findes midler hertil. Parterne vil søge satspuljekredsens opbakning til finansiering af evalueringen i forbindelse med forhandlingerne om satspuljen for 2019.

I perioden fra de nye reglers ikrafttræden frem til evalueringen mødes aftaleparterne en gang årligt eller oftere, hvis ministeren finder det nødvendigt, til en politisk statusdrøftelse.

Endeligt er parterne enige om, at der er behov for at forenkle procedurerne for registrering og indberetning til myndighederne. Børne- og Socialministeriet vil derfor udforme et nemt anvendeligt, centralt udformet indberetningsskema, som skal kunne anvendes i alle de situationer, hvor der skal ske registrering og indberetning. I den forbindelse vil tidsfristerne for registrering og indberetning blive ensrettet.