



Fremsat den 16. marts 2011 af socialministeren (Benedikte Kiær)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om social service

(Regulering af besøgsrestriktioner i boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer samt tilsynspolitik for personlig og praktisk hjælp m.v. i hjemmeplejen)

§ 1

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 81 af 4. februar 2011, som ændret ved § 10 i lov nr. 434 af 8. maj 2006, lov nr. 153 af 26. februar 2011 og § 1 i lov nr. 201 af 13. marts 2011, foretages følgende ændringer:

1. I § 133, stk. 1, ændres »og 128« til: », 128, 137 b og 137 c, stk. 2,«.

2. Efter § 137 indsættes i *kapitel 24*:

»Regulering af besøgsrestriktioner m.v.

§ 137 a. Personer, som bor i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, bestemmer selv, hvem vedkommende vil have besøg af, jf. dog § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2.

§ 137 b. Kommunalbestyrelsen kan for visse besøgende træffe afgørelse om begrænsning af adgangen til fællesboligarealer i de boformer, der er nævnt i § 137 a, hvis

- 1) den besøgende udøver vold eller truer med vold over for andre beboere eller personalet eller i øvrigt udviser en adfærd, der er til fare for de øvrige beboere eller personalet,
- 2) den besøgende, uden at der er tale om fysisk vold, generer eller udøver chikane over for andre beboere eller personalet, eller
- 3) den besøgendes adfærd er stærkt generende for de andre beboere eller personalet i form af generel utryghed ved at opholde sig på fællesboligarealerne, forråelse af miljøet på fællesboligarealerne eller vanskeliggør den nødvendige hjælp efter serviceloven.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved afgørelse efter stk. 1 sikre den besøgendes adgang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over.

§ 137 c. Kommunalbestyrelsen kan ikke træffe afgørelse om at begrænse konkrete besøgendes adgang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan dog træffe afgørelse om, at visse besøgende, der overfor personalet udviser en adfærd som nævnt i § 137 b, stk. 1, nr. 1 og 2, ikke må være til stede i denne del af boligen, i de tidsrum, hvor der leveres visiteret hjælp efter serviceloven.

§ 137 d. Afgørelser efter § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2, træffes på et møde i kommunalbestyrelsen eller i det stående udvalg, jf. dog stk. 2. I kommuner med magistratsordning træffes afgørelsen dog af det magistratsmedlem, som ydelse efter servicelovens § 83 henhører under.

Stk. 2. Forvaltningen kan dog træffe foreløbige afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, som af hensyn til det øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i kommunalbestyrelsen eller det stående udvalg, jf. stk. 1.

Stk. 3. En foreløbig afgørelse efter stk. 2 skal snarest muligt efter iværksættelsen af afgørelsen forelægges til godkendelse hos den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse efter stk. 1.

Stk. 4. Afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, skal i det enkelte tilfælde begrænses til det absolut nødvendige. Omfanget og den tidsmæssige udstrækning af besøgsrestriktionen skal fremgå af afgørelsen. Det er herunder en betingelse for at træffe afgørelse, at mindre indgribende initiativer har været søgt anvendt overfor den besøgende.

Stk. 5. Afgørelse efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, træffes over for såvel den besøgende som beboeren.

Stk. 6. Afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, kan påklages til det sociale nævn, jf. reglerne i § 133, stk. 1.«

3. Efter § 151 b indsættes i *kapitel 26*:

»§ 151 c. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for tilbud efter § 83, som er omfattet af reglerne om frit valg af leverandør efter § 91.

Stk. 2. Tilsynspolitikken skal indeholde kommunens procedurer for udførelse af tilsyn med disse tilbud samt for opfølgning på tilsynet.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal i tilslutning til beslutninger om serviceniveauet for tilbud efter § 83 og om udarbejdelse af kvalitetsstandarder efter § 139 mindst én gang årligt følge op på tilsynspolitikken, herunder foretage de nødvendige justeringer.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2011.

Stk. 2. En tilsynspolitik efter § 151 c i lov om social service, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 3, skal første gang være udarbejdet og offentliggjort inden udgangen af 2011.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

1. Indledning
2. Lovforslagets baggrund
 - 2.1. Besøgsrestriktioner
 - 2.2. Tilsynspolitik
3. Gældende ret og lovforslagets hovedindhold
 - 3.1. Besøgsrestriktioner
 - 3.1.1. Anstaltsforholdet
 - 3.2. Tilsynspolitik
 - 3.2.1. Tildeling af hjælp efter servicelovens § 83 og opfølgning herpå
 - 3.2.2. Kvalitetsstandarder for hjælp efter servicelovens § 83
 - 3.2.3. Frit valg af leverandør af hjælp efter servicelovens § 83
 - 3.2.4. Tilsyn og opfølgning på tilbud om hjælp efter servicelovens § 83
 - 3.3. Forslagets indhold
 - 3.3.1. Besøgsrestriktioner
 - 3.3.2. Tilsynspolitik
4. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet
6. Administrative konsekvenser for borgerne
7. Miljømæssige konsekvenser
8. Forholdet til EU-retten
9. Hørte organisationer
10. Sammenfattende skema

1. Indledning

Med dette lovforslag fremsætter regeringen forslag om to initiativer, der angår kommunalbestyrelsens håndtering af rammerne for pleje og omsorg for ældre:

Der foreslås en regulering af kommunernes adgang til at træffe afgørelse om besøgsrestriktioner i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer. Formålet er at slå fast, at personer, som bor i plejebolig, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, selv bestemmer, hvem de vil have besøg af.

Endvidere foreslås som led i udmøntningen af finanslovsaftalen mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne for 2011 at forpligte kommunalbestyrelsen til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for tilbud efter servicelovens § 83 i hjemmeplejen

efter reglerne om frit valg af leverandør. Alle kommuner skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik med klare retningslinjer og faste procedurer for, hvordan kommunen tilrettelægger tilsyn og opfølgning med hjælpen til borgere, der modtager hjemmepleje efter denne bestemmelse. Tilsynspolitikken skal revideres mindst en gang årligt.

Det vurderes hensigtsmæssigt at samle de to initiativer i samme lovforslag, da begge angår kommunalbestyrelsens håndtering af rammerne for pleje og omsorg for ældre.

2. Lovforslagets baggrund

2.1. Besøgsrestriktioner

I pressen har det i løbet af sommeren 2010 og nogle måneder frem været fremført, at pårørende oplever at blive pålagt eller truet med besøgsrestriktioner, der afskærer dem fra at besøge slægtninge og venner m.v. på plejehjem og i plejeboligbebyggelser m.v. Det har været anført, at baggrunden i nogle tilfælde alene skulle være, at de pårørende har givet udtryk for kritik af kommunens serviceniveau eller den konkrete udførelse af pleje af deres ældre slægtning. Dette har sat fokus på behovet for at få klarlagt retsgrundlaget på området. Dette har medført en generel politisk debat om besøgsrestriktioner. Udgangspunktet for lovforslaget er borgerens ret til selv at bestemme over egen bolig og grundsætningen om den personlige friheds ukrænkelighed, som fremgår af § 71 i grundloven.

Folketingets Ombudsmand har endvidere i en konkret sag om besøgsrestriktioner givet udtryk for, at anstaltsforholdet giver hjemmel til, at der inden for rammerne af artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om beskyttelse af privatliv og familieliv kan fastsættes besøgsrestriktioner over for pårørende til plejehjemsbeboere. I den konkrete sag, hvor der var et modsætningsforhold og et højt konfliktniveau mellem pårørende på den ene side og plejehjemmets ansatte på den anden side, fandt ombudsmanden, at det ikke var uproportionalt, at kommunen begrænsede de konkrete pårørendes besøgs muligheder til en time dagligt, mens han fandt det usikkert, om den tidsmæssige placering på dagen af de fastlagte besøgstider stod i rimeligt forhold til formålet med restriktionerne (at beskytte personalet og sikre plejehjemmets drift). Ombudsmanden kritiserede samtidig, at de forvaltningsretlige regler for afgørelser, herunder partshøring og tilstrækkelig begrundelse, ikke blev fulgt ved kommunens meddelelse af

besøgsrestriktionerne, og at kommunen henviste til en forkert lovhjemmel.

Ud fra den betragtning, at det gældende lovgrundlag for at fastsætte besøgsrestriktioner ikke er tilstrækkeligt kendt af kommunerne, har Folketingets Ombudsmand den 24. august 2010 rettet henvendelse til Socialministeriet og anmodet om en vurdering af, om der er behov for i den sociale lovgivning at fastsætte regler for området.

Folketingets Ombudsmand har i henvendelsen gjort gældende, at det er hans vurdering, at en egentlig lovregulering vil gøre det betydeligt nemmere for de myndigheder, der skal anvende og håndhæve reglerne.

Folketingets Ombudsmand har i henvendelsen ikke tilkendegivet, hvad indholdet af sådanne regler eventuelt kunne være, da dette er et politisk spørgsmål, men har dog anført, at der alene kunne være tale om en teknisk ændring fra uskreven til skreven ret, hvor retstilstanden beskrives, og som indeholder proceduremæssige retningslinjer, som kommunerne kan anvende, når spørgsmålet om besøgsrestriktioner opstår.

Socialministeren nedsatte på den baggrund, og i forlængelse af spørgsmål rejst i Folketinget, en intern arbejdsgruppe, der har haft til formål at foretage en nærmere vurdering af de juridiske regler, bl.a. i lyset af ombudsmandens udtalelse, samt anbefale en løsningsmodel.

Arbejdsgruppens rapport forelå i oktober måned 2010. Arbejdsgruppen har anbefalet, at der som udgangspunkt fastsættes klare regler, der skal sikre beboernes selvbestemmelsesret i forhold til, hvem de vil have besøg af. Arbejdsgruppen har endvidere anbefalet, at forslaget omfatter beboere på plejehjem og i plejeboliger eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, f.eks. længerevarende botilbud efter serviceovens § 108 med tilknyttet personale og fællesboligarealer.

Arbejdsgruppen har vurderet, at reglernes primære formål bør være at sikre beboernes selvbestemmelsesret (også) i plejehjem og plejeboliger, hvor der er tilknyttet personale, og hvor beboerens daglige livsførelse forudsætter praktisk hjælp til f.eks. spisning eller personlig hygiejne, og hvor en del af dagligdagen i nogle tilfælde foregår i fællesboligarealer.

Arbejdsgruppen har gennemgået konkrete situationer, hvor pårørende er meddelt besøgsrestriktioner. Arbejdsgruppens undersøgelser har peget i retning af, at der for at sikre den pleje og omsorg m.v., som beboeren er visiteret til, og for at sikre de øvrige beboeres og personalets tryghed, er behov for, at konkrete besøgendes tilstedeværelse i de nævnte typer af bebyggelser på fæl-

lesboligarealer og i begrænset omfang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over, efter omstændighederne skal kunne reguleres i ekstreme tilfælde som voldelig, truende eller groft chikanøs adfærd. Adgangen til at foretage denne regulering findes i dag med hjemmel i anstaltsforholdet, hvor muligheden for at udstede besøgsrestriktioner afhænger af en konkret og individuel vurdering.

For at sikre såvel beboerens som de pårørendes retssikkerhed, finder arbejdsgruppen, at der i den forbindelse er behov for klare materielle regler om, hvornår og i hvilke situationer sådanne indgreb og reguleringer helt undtagelsesvist kan finde sted.

Ved fastlæggelsen af grænserne for adfærd, der er så uacceptabel, at besøgsrestriktioner kan komme på tale, må der ske en afvejning af på den ene side hensynet til den enkeltes selvbestemmelsesret og på den anden side hensynet til beboernes pleje, tryghed og trivsel samt plejepersonalet.

Der ses i den forbindelse at være behov for klare regler, der sikrer, at beboerens selvbestemmelsesret også i disse enkeltstående situationer sikres i videst muligt omfang, og at regulering af besøgendes tilstedeværelse kun sker, når dette er strengt nødvendigt. Hvis det er nødvendigt med en regulering, skal der være proportionalitet mellem den indgribende restriktion og baggrunden for, at den tages i anvendelse, herunder at andre skridt er forsøgt anvendt uden effekt.

Formålet med lovforslaget er således, at gøre det klart for såvel personale og kommunalbestyrelsen som beboere og besøgende, hvilke typer og grader af adfærd, der betragtes som så uacceptabel, at de kan føre til regulering af enkelte besøgendes tilstedeværelse. Endvidere anbefales der formelle regler, der sikrer, at restriktionerne pålægges ved en afgørelse, der skal opfylde de forvaltningsretlige krav til afgørelser, og at der er klageadgang for såvel beboeren som de besøgende.

Anstaltsforholdet giver hjemmel til, at kommuner kan fastsætte nærmere regler vedrørende en anstalts drift, brug m.v. Lovforslaget har ikke til formål at regulere kommunernes adgang til at fastsætte generelle forskrifter, f.eks. i form af en husorden, bestemmelser om hvem eventuelle klager skal rettes til m.v. Denne adgang til generel regulering berøres således ikke af den foreslåede lovregulering.

2.2. Tilsynspolitik

Som en del af finanslovsaftalen for 2011 mellem regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne skal der fremsættes lovforslag om, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik

for hjemmeplejen. Alle kommuner skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik med klare retningslinjer og faste procedurer for, hvordan kommunen tilrettelægger tilsynet og opfølgningen på hjælpen til borgerne. Det skal sikre, at alle kommuner lever op til deres forpligtelser til at føre tilsyn med hjemmeplejen.

Kommunalbestyrelsen har ansvar for at føre tilsyn med hjemmeplejen og sikre, at de ældre modtager den rette hjælp.

Initiativet skal ses i lyset af, at der i sommeren 2010 har været en debat om, hvordan kommunerne i praksis fører tilsyn med og følger op på den leverede hjælp efter § 83.

På den baggrund har Socialministeriet i samarbejde med KL foretaget en kortlægning, »Kortlægning af kommunernes praksis for tilsyn og opfølgning med personlig og praktisk hjælp i hjemmeplejen efter servicelovens § 83«, af november 2010. Kortlægningen blev udført ved hjælp af et spørgeskema, der blev udsendt til kommunerne. Ankestyrelsen stod for udførelsen af spørgeskemaundersøgelsen. Formålet med kortlægningen var at tilvejebringe et overordnet overblik over, hvordan kommunerne fører tilsyn med og følger op på udførelsen af personlig og praktisk hjælp i hjemmeplejen.

Kortlægningen viser, at alle de 93 kommuner, der har deltaget i kortlægningen, følger op på den hjælp, som borgeren er visiteret til i hjemmeplejen efter servicelovens § 83. Størstedelen af kommunerne har faste procedurer for tilbagemelding fra leverandør til den kommunale myndighed. 89 kommuner har oplyst, hvordan de fører tilsyn med hjemmeplejens udførelse, og 55 af kommunerne oplyser at have faste procedurer for tilsyn.

Regeringen, Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne lægger stor vægt på, at ældre modtager den personlige og praktiske hjælp i hjemmet, som de er visiteret til, og at hjælpen svarer til den enkeltes behov. Det kommunale tilsyn med og opfølgning på, at dette sker, er derfor en vigtig kommunal opgave. Ledelsesopgaven og tilsynet har ikke været prioriteret højt nok alle steder. Der er derfor et behov for at styrke det kommunale fokus på tilsynsopgaven og ledelsesmæssig opfølgning i hjemmeplejen.

3. Gældende ret og lovforslagets hovedindhold

3.1. Besøgsrestriktioner

3.1.1. Anstaltsforholdet

Anstaltsforholdet giver hjemmel til at fastsætte nærmere regler vedrørende en anstalts drift, brug m.v. Reglerne om anstaltsforholdet er uskrevne og er udviklet i

praksis, og der er derfor stor usikkerhed i forhold til rækkevidden af anvendelsesområdet. I litteraturen og praksis er der dog bred enighed om, at anstaltsforholdet har hjemmel i enten retssædvane eller stiltiende lov-hjemmel.

Anstaltsforholdet kan ikke legitimere hvad som helst. Tvangsbehandling, påsætning af sladrechips på demente, aflåsning af yderdøre mv. i plejeboliger osv. kan ikke foretages med hjemmel i anstaltsbetragtningerne (Jon Andersen, Social Forvaltningsret, 3. udgave 2010).

Folketingets Ombudsmand har flere gange taget stilling til spørgsmålet om anstaltsbetragtninger og deres rækkevidde. Senest har ombudsmanden i sommeren 2010 udtalt sig om spørgsmålet i en konkret sag, hvor han anerkender anstaltsforholdet (Udtalelse af Folketingets Ombudsmand den 6. juli 2010):

»En institution kan fastsætte almindelige forskrifter for publikums adfærd på institutionens område for at sikre institutionens overordnede funktion. Når en institutions eksistens er forudsat i lovgivningen, antager man at der i denne forudsætning ligger den tilstrækkelige hjemmel til at fastsætte de regler og træffe de konkrete beslutninger vedrørende brugernes forhold der er nødvendige for at få institutionen til at fungere. Det er imidlertid en forudsætning for at der kan foretages et indgreb, at det er nødvendigt ud fra institutionens formål, og at der ikke findes andre, mindre indgribende midler.

Der er således også hjemmel i anstaltsforholdet til at fastsætte konkrete, individuelle vilkår for enkelte brugere.

I juridisk terminologi taler man om at anstaltsforhold udgør den nødvendige hjemmel til at fastsætte regler og træffe beslutninger over for brugerne....«

Jens Garde m.fl. har lavet følgende beskrivelse af anstaltsforholdet (Jens Garde m.fl., Forvaltningsret – Almindelige emner, 5. udgave (2009), s. 206 f.):

»Anstaltsanordningerne antages i reglen at have hjemmel i enten retssædvane eller stiltiende lovhjemmel. For så vidt angår stiltiende lovhjemmel er synspunktet det, at selvom der ikke findes en lovregulering af anstaltsforhold, vil dens eksistens være forudsat i lovgivningen. Den stiltiende lovhjemmel kan f.eks. findes i enten lov om anstalts oprettelse eller i finanslovbevillinger vedrørende anstalts drift. Betragtningen er herefter den, at når anstalts eksistens er forudsat i lovgivningen, må der i denne forudsætning ligge den tilstrækkelige hjemmel for fastsættelse af regler, der er nødvendige for at få anstalten til at fungere. Heri ligger den begrænsning, at anstaltsanordninger ik-

ke må være mere indgribende, end anstaltsformålet til-siger.«

Det antages altså således, at der for institutioner, hvis eksistens forudsættes i lovgivningen, er en forudsætning om, at der er tilstrækkelig hjemmel til at fastsætte regler og træffe konkrete beslutninger vedrørende forhold således, at institutionen kan fungere.

Folketingets Ombudsmand har i en udtalelse af 6. juli 2010 slået fast, at kommunerne har hjemmel i anstaltsforholdet til at begrænse pårørendes adgang til at besøge beboere på plejehjem. Formålet hermed kan bl.a. være at beskytte personalet og dermed sikre driften af plejehjemmet. Dog er der en række hensyn, der skal inddrages i grundlaget for beslutningen:

»Retten til privatliv i artikel 8, stk. 1, beskytter primært mod offentlige myndigheders indgreb i individets privatliv. Begrebet privatliv skal forstås bredt og fungerer i praksis som et overbegreb for de forskellige elementer i artikel 8. Det er ikke muligt at give en udtømmende definition af hvad begrebet privatliv i konventionens forstand dækker. Rettens selvstændige indhold i forhold til familieliv, hjem og korrespondance er vanskelig at drage og ofte mindre afgørende da det væsentlige i praksis vil være om artikel 8 som helhed er anvendelig eller ej. Men 'privatliv' kan omfatte relationer mellem familiemedlemmer i tilfælde hvor der ikke er tale om et 'familieliv' i konventionens forstand, f.eks. hvor der er tale om forhold mellem forældre og voksne børn, da sådanne forhold ikke nødvendigvis udgør et beskyttet 'familieliv', jf. f.eks. Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 2008, s. 2622 ff. Hensynet til beboeren og de pårørendes familieliv skal inddrages således, at familien fortsat kan opretholde kontakten, jf. EMRK art. 8, og det skal vurderes, hvor omfattende besøgsrestriktionerne skal være. Ved vurderingen heraf skal der bl.a. tages hensyn til beboerens helbredsmæssige tilstand, - og det skal vurderes om beboeren f.eks. er i stand til at færdes udenfor plejehjemmets område.

Retten til et familieliv i artikel 8, stk. 1, beskytter familiens integritet, dvs. retten til at leve sammen eller være sammen som familie uden myndighedernes indblanding. Beskyttelsen af retten til et familieliv skal forstås bredt.

Rettighederne efter artikel 8 er ikke ubegrænsede. De kolliderer ofte med vægtige samfundshensyn eller hensyn til andre personers rettigheder. Artikel 8, stk. 2, finder anvendelse når det skal vurderes om offentlige myndigheders indgreb i privat- eller familielivet kan legitimeres.

Efter artikel 8, stk. 1, skal ethvert indgreb i privat- og familielivet mv. nemlig have hjemmel og være nødven-

digt i et demokratisk samfund (dvs. være proportionalt) for at varetage vægtige hensyn til samfundet eller andres rettigheder. Der skal således foretages en afvejning af modstående hensyn.

I vurderingen af om der foreligger en krænkelse af artikel 8 i konventionen, eller om indgrebet kan legitimeres efter artikel 8, stk. 2, indgår følgende fire kriterier:

For det første må det vurderes om der foreligger et egentligt indgreb som berører individet med en vis intensitet. Hvis foranstaltningen er bagatelagtig eller der f.eks. er givet et gyldigt samtykke fra individet til foranstaltningen, er der ikke tale om et indgreb i artikel 8's forstand.

For det andet må det vurderes om indgrebet har hjemmel. Kravene til retsgrundlagets klarhed øges i takt med indgrebets intensitet. Se også Khan mod Storbritannien (dom afsagt den 4. oktober 2000 af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol), hvor det retlige grundlag for politiets aflytning alene var nogle ikke bindende ministerielle retningslinjer. Betingelsen om at indgrebet skulle ske 'i overensstemmelse med loven', var således ikke opfyldt, og artikel 8 var krænket.

For det tredje må det vurderes om indgrebet forfølger et lovligt formål. Artikel 8, stk. 2, opregner udtømmende de hensyn der kan begrunde indgreb i privat og familielivet mv. Det drejer sig om hensynet til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres ret og frihed.

For det fjerde må det vurderes om indgrebet er nødvendigt i et demokratisk samfund. Heri ligger et krav om proportionalitet.«

Hensynet til de ansattes sikkerhed og tryghed samt plejehjemmets drift skal ifølge ombudsmanden ligeledes afvejes overfor hensynet til beboerens og de pårørendes ret til familieliv og privatliv (udtalelse af Folketingets Ombudsmand den 6. juli 2010):

»Kommunen skal også afveje hensynet til de ansattes sikkerhed og tryghed, herunder hensynet til plejehjemmets drift, over for hensynet til beboerens og de pårørendes ret til privatliv og familieliv. Hensynet til beboerens og de pårørendes privatliv og familieliv skal indgå som et tungtvejende hensyn i vurderingen af om der skal fastsættes besøgsrestriktioner, og i givet fald hvor omfattende besøgsrestriktionerne skal være. Dette gælder særligt hvis beboerens helbred gør det vanskeligt eller ligefrem umuligt for den pågældende at komme uden for plejehjemmets område.«

Folketingets Ombudsmand vurderer ligeledes, at proportionaliteten er central, og kommunen skal derfor altid

foretage en vurdering af, om målet kan nås med mindre indgribende midler. Alvoren af de hændelser, som er baggrunden for restriktionerne, skal således vurderes i forhold til det kommunen ønsker at opnå med indgrebet (udtalelse af Folketingets Ombudsmand den 6. juli 2010):

»I den forbindelse skal kommunen vurdere om det er muligt at nå målet ved mindre indgribende midler. Ved vurderingen skal kommunen således inddrage alvorligheden af de hændelser som er baggrunden for at der fastsættes besøgsrestriktioner. Der skal være proportionalitet mellem på den ene side de hændelser der er årsag til indgrebet, og det kommunen ønsker at opnå med indgrebet, og på den anden side indgrebets virkninger for beboeren og de pårørende. Denne proportionalitetsvurdering følger også af den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2.«

De fysiske rammer er også centrale i vurderingen af om kommunen kan træffe afgørelse om besøgsrestriktioner (udtalelse af Folketingets Ombudsmand den 6. juli 2010):

»De fysiske rammer gjorde det således nødvendigt for jer som minimum at passere fællesarealet for at kunne besøge din far.

Hvis de fysiske rammer havde gjort det muligt for jer at besøge din far uden først at skulle igennem plejehjemmets fællesareal, skulle dette forhold være inddraget i kommunens afvejning. Og det kunne eventuelt have ført til at retningslinjerne kunne have fået et delvist andet indhold.«

3.2. Tilsynspolitik

3.2.1. Tildeling af hjælp efter servicelovens § 83 og opfølgning herpå

I servicelovens § 83 fastslås, at kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbyde personlig og praktisk hjælp og madservice i hjemmet til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Den kommunale myndighed skal efter servicelovens § 88 træffe sin afgørelse om hjælp efter servicelovens § 83 på baggrund af en konkret og individuel vurdering af ansøgerens behov for denne hjælp og med udgangspunkt i det kommunalt fastsatte serviceniveau, som dette fremgår af kommunens kvalitetsstandard, jf. servicelovens § 139. Ved vurderingen af behovet for hjælp skal kommunalbestyrelsen tage stilling til alle anmodninger om hjælp fra ansøgeren.

Det følger af servicelovens § 88, stk. 2, at tilbuddene om hjælp efter § 83 skal bidrage dels til at vedligeholde fysiske eller psykiske færdigheder, dels til at afhjælpe væsentlige følger af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Tilbuddene skal løbende tilpasses modtagerens behov.

Det følger af servicelovens § 90, at hjælp efter § 83 skal leveres i overensstemmelse med den afgørelse, kommunalbestyrelsen har truffet efter §§ 88 og 89. Kommunalbestyrelsen skal sørge for, at den tildelte hjælp efter § 83 leveres inden for en rimelig frist, hvis leverandøren ikke kan overholde de aftaler, der i forbindelse med afgørelsen efter § 88, stk. 1, er indgået om levering af hjælpen.

3.2.2. Kvalitetsstandarder for hjælp efter servicelovens § 83

Efter servicelovens § 139, udmøntet i § 1 i bekendtgørelse nr. 299 af 25. marts 2010 om kvalitetsstandarder og frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp m.v. skal kommunalbestyrelsen mindst én gang årligt udarbejde en kvalitetsstandard for personlig og praktisk hjælp m.v. efter servicelovens § 83.

Kvalitetsstandarden skal, jf. bekendtgørelsens § 1, stk. 2, indeholde generel serviceinformation til borgerne om den hjælp, de kan forvente fra kommunen, hvis de får behov for personlig og praktisk hjælp m.v. efter lovens § 83.

Kvalitetsstandarden skal, jf. § 1, stk. 3, indeholde en beskrivelse af det serviceniveau, kommunalbestyrelsen har fastsat for ydelser efter lovens § 83. Beskrivelsen af indholdet, omfanget og udførelsen af hjælpen skal være præcis og skal danne grundlag for, at der sikres sammenhæng mellem serviceniveau, de afsatte ressourcer, afgørelserne samt leveringen af hjælpen. Kvalitetsstandardens skal endvidere indeholde operationelle mål for, hvordan dette sikres, og en beskrivelse af, hvordan der følges op på de fastsatte mål, jf. bekendtgørelsens § 2.

Endelig skal det, jf. § 1, stk. 4, fremgå af kvalitetsstandardens, hvilke kvalitetskrav, jf. bekendtgørelsens §§ 7-11, kommunalbestyrelsen stiller til leverandører af hjælp efter lovens § 83, herunder krav til personalets kompetencer mv.

Kommunalbestyrelsen skal, jf. bekendtgørelsens § 2, mindst én gang årligt følge op på de fastsatte mål, der efter § 1, stk. 3, er fastsat for kvaliteten og styringen af hjælpen efter lovens § 83, samt på de kvalitetskrav til leverandører af hjælp efter lovens § 83, der er fastlagt efter § 1, stk. 4.

3.2.3. *Frit valg af leverandør af hjælp efter servicelovens § 83*

Kommunalbestyrelsen har efter servicelovens § 91 pligt til at skabe grundlag for, at modtagere af hjælp efter servicelovens § 83 i eget hjem kan vælge mellem forskellige leverandører af hjælpen. Det følger af § 9, stk. 2, i ovennævnte bekendtgørelse nr. 299 af 25. marts 2010, at kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om, hvilke krav der skal stilles til disse leverandører i forbindelse med ændringer i kredsen af personer, der modtager hjælp efter lovens § 83, ændringer i den enkelte modtagers behov for hjælp eller andre ændringer ved leveringen af ydelser. Kommunalbestyrelsen skal stille krav om, at leverandørerne informerer myndigheden om ændringer i modtagerens behov for hjælp, samt om, hvordan denne information fra leverandøren skal formidles.

3.2.4. *Tilsyn og opfølgning på tilbud om hjælp efter servicelovens § 83*

Der er ikke i gældende ret hjemmel til, at socialministeren kan fastsætte nærmere regler om en kommunal tilsynspolitik for tilbud efter servicelovens § 83.

Tilsynspolitikens indhold bestemmes i dag af de eksisterende regler for kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn og følge op på den hjælp efter § 83, der er truffet afgørelse om til borgerne samt af de procedurer og retningslinier, der vedtages i den enkelte kommune.

Det følger af den kommunale styrelseslov, at det grundlæggende ansvar for varetagelse af de kommunale opgaver påhviler den valgte kommunalbestyrelse.

I retssikkerhedslovens § 15 fastslås, at kommunalbestyrelsen har ansvaret for, hvordan kommunen planlægger og udfører sin virksomhed på det sociale område.

Efter retssikkerhedslovens § 16 har kommunalbestyrelsen pligt til at føre tilsyn med, hvordan de kommunale opgaver løses. Tilsynet omfatter både indholdet af tilbuddene og den måde, opgaverne udføres på. Det forhold, at tilsynsforpligtelsen er tillagt kommunalbestyrelsen er alene udtryk for, at tilsynet sker på kommunalbestyrelsens ansvar. Kommunalbestyrelsen har mulighed for at delegerer udøvelsen af sin kompetence til et udvalg eller til den kommunale administration

Det nærmere indhold og omfang af tilsynsplikten efter retssikkerhedsloven er ikke fastlagt nærmere. Det er således op til den enkelte kommunalbestyrelse at tage stilling til, hvordan tilsynet konkret skal planlægges og udføres i kommunen.

I forarbejderne til retssikkerhedsloven, L 228 fremsat den 26. april 1997 og vedtaget som lov 453 af 10. juni

1997, anføres dog bl.a., at der skal være tale om et aktivt tilsyn, hvor kommunalbestyrelsen aktivt skal påse, at borgerne får den hjælp, som de har krav på, og at hjælpen har den kvalitet i udførelsen, som myndigheden har besluttet, at der skal være. Tilsynet omfatter både de økonomiske og de indholdsmæssige rammer. For at kommunalbestyrelsen kan føre tilsyn med kvaliteten af de opgaver, der udføres, er det vigtigt at forholdet mellem de lokalpolitiske målsætninger og den faktiske indsats kan vurderes.

Af forarbejderne fremgår endvidere, at pligten til at føre tilsyn også gælder for hjælp, som udføres af andre end ansatte i kommunen, herunder selvejende institutioner, private leverandører mv. Kommunalbestyrelsen har altid ansvaret for, hvordan opgaverne løses uanset hvem, der konkret udfører opgaven.

De generelle bestemmelser i retssikkerhedsloven om tilsyn suppleres af særlige bestemmelser i serviceloven. Servicelovens bestemmelser omfatter generelle regler om kommunalbestyrelsens forpligtelse til at føre et tilsyn.

Som for retssikkerhedsloven gælder, at det er »kommunalbestyrelsen« der skal føre tilsyn. Denne formulering er imidlertid ikke til hinder for, at opgaven overlades til et udvalg eller til forvaltningen.

Det er ikke et krav, at en person, der udfører tilsyn og rapporterer om sine observationer, skal være ansat i kommunen. Kommunalbestyrelsen har dog under alle omstændigheder det endelige ansvar for tilsynets udførelse, herunder opfølgningen på tilsynet.

Kommunalbestyrelsens pligt til at føre tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen har truffet afgørelse om i forhold til den enkelte person i henhold til servicelovens § 83 samt kommunalbestyrelsens pligt til løbende følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål, er reguleret i lovens § 148.

Det fremgår af § 148, stk. 1, at kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter serviceloven, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, fører tilsyn med de tilbud, som kommunalbestyrelsen i denne kommune i forhold til den enkelte person har truffet afgørelse om, jf. § 3, stk. 1. Tilsynet omfatter ikke det generelle driftsorienterede tilsyn, jf. § 148 a.

Det fremgår af § 148, stk. 2, at kommunalbestyrelsen i den kommune, der har pligt til at yde hjælp efter denne lov, jf. §§ 9-9 b i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, løbende skal følge de enkelte sager for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunalbestyrelsen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former

for hjælp. Opfølgningen skal ske ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med dem.

Det følger af § 151, stk. 1, at der endvidere er pligt til at føre tilsyn med, at de kommunale opgaver efter § 83 løses i overensstemmelse med de afgørelser, kommunalbestyrelsen har truffet efter denne bestemmelse og i henhold til kommunalbestyrelsens vedtagne kvalitetsstandarder, jf. § 139.

3.3. Forslagets indhold

3.3.1. Besøgsrestriktioner

Lovforslaget fastslår indledningsvis selvbestemmelseretten i plejeboliger, plejehjem eller andre boformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer. Systematisk tages der således udgangspunkt i en sondring mellem beslutninger om besøgsrestriktioner på fællesboligarealer og i den del af boligen, som beboeren alene råder over.

For så vidt angår fællesboligarealer, hvor der typisk vil være personale og andre beboere til stede, er der i forslaget oplistet de situationer, der vil kunne begrunde, at der træffes beslutning om en nærmere begrænsning af den besøgendes adgang til at opholde sig på fællesboligarealer. Udgangspunktet for opstillingen er, at der udvises en adfærd, som er voldelig, truende eller som på anden vis er chikanerende eller generende, eller som har en karakter, så den i væsentlig grad vanskeliggør udførelsen af den nødvendige visiteret hjælp efter serviceloven.

En afgørelse om at begrænse en besøgendes adgang til fællesboligarealer er ikke til hinder for, at den konkrete besøgende fortsat kan aflægge besøg i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over. Det betyder, at der må findes en praktisk løsning, hvis der kun er adgang til beboerens »egen« bolig via fællesboligarealerne. Det påhviler personalet i plejeboligen m.v. at finde en praktisk løsning.

Servicearealer er ikke omfattet af lovforslaget. Ved servicearealer forstås arealer, der anvendes til omsorgs- og servicefunktioner, der normalt ikke vil foregå i en selvstændig bolig, og som indrettes i umiddelbar tilknytning til almene ældreboliger eller ældreboliger, der tilhører en selvejende institution, med henblik på overvejende at betjene beboerne i disse boliger, jf. lov om almene boliger § 5, stk. 6. Endvidere findes der servicearealer efter andre regelsæt. Udenomsarealer, som f.eks. terrasser og stier er ikke omfattet af lovforslaget.

Såfremt der måtte opstå et behov for at regulere besøgendes adgang på disse arealer, skal dette ske efter

reglerne om anstaltsforhold, ligesom lovforslaget heller ikke er til hinder for, at kommunerne fortsat kan fastsætte generelle forskrifter om benyttelse af arealerne, f.eks. i form af en husorden, med hjemmel i anstaltsforholdet.

For beboere, hvis ophold i botilbud efter servicelovens § 108 skyldes en dom, kendelse, vilkår for tiltalefrafald eller prøveløsladelse, vil reglerne i lovforslaget gælde med de begrænsninger, der måtte følge af vilkårene for anbringelsen i botilbuddet.

For så vidt angår den del af boligen, som beboeren alene har råderet over foreslås indsat en bestemmelse om, at der ikke kan træffes beslutning om begrænsning af besøg. Dog kan det besluttes, at konkrete besøgende ikke må være til stede i de tidsrum, hvor der skal leveres visiteret hjælp efter serviceloven. For at en sådan beslutning kan træffes, kræver det, at den besøgende har udvist en adfærd, jf. § 137 b, stk. 1, nr. 1-2, der vanskeliggør personalets udførelse af de nødvendige opgaver efter serviceloven. Det bærende hensyn er i disse situationer, at der skal være denne undtagelsessituation for at sikre, at personalet kan levere den nødvendige hjælp, der foregår i boligen som for eksempel badning, toiletbesøg, sengelægning m.v.

Derudover foreslås der indført regler om, at mindre indgribende tiltag skal have været forsøgt, og at indgrebet ikke må være mere omfattende, end formålet tilsiger. Afgørelsen skal endvidere præcist angive omfanget af besøgsbegrænsningen, herunder en angivelse af hvilke områder i bebyggelsen, afgørelsen dækker og den tidsmæssige udstrækning.

Forslaget indeholder tillige regler om, hvem der har partsstatus og dermed klageadgang.

Det foreslås, at det er kommunalbestyrelsen eller det pågældende stående udvalg, i kommuner med magistratsordning dog af det magistratsmedlem, som ydelser efter servicelovens § 83 henhører under, der skal træffe afgørelsen på et møde. Der er dog indsat en bestemmelse om, at forvaltningen kan træffe foreløbige afgørelser, som af hensyn til det øjeblikkelige behov, ikke kan afvente, at kommunalbestyrelsen eller det stående udvalg behandler sagen.

Der er med lovforslaget tale om en tydeliggørelse og opstramning i forhold til de nuværende uskrevne regler for undtagelsesvis at pålægge besøgsrestriktioner. Desuden fastlægges det politiske ansvar ved forslaget, da det fremover er kommunalbestyrelsen, der får ansvaret for de beslutninger, der træffes på området.

3.3.2. Tilsynspolitik

Lovgivningen på ældreområdet er en rammelovgivning, der i høj grad overlader fastlæggelsen af indholdet til den enkelte kommunalbestyrelse. Der er således et ganske væsentligt råderum for de kommunalpolitiske beslutningstagere, som forudsætter, at kommunalbestyrelserne påtager sig det myndighedsansvar, der ligger i blandt andet beslutning om indholdet af de kommunale tilbud samt opfølgningen på og tilsynet med, at de kommunale opgaver løses i overensstemmelse med lovgivningen og med de beslutninger, den enkelte kommunalbestyrelse har vedtaget.

Med lovforslaget forpligtes kommunalbestyrelsen til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for alle sine tilbud efter servicelovens § 83, det vil sige personlig og praktisk hjælp og madservice, til borgere i eget hjem efter reglerne om frit valg af leverandør.

Kommunalbestyrelsen har, som beskrevet under gældende ret, ansvar for at føre tilsyn med deres tilbud efter servicelovens § 83 og følge op på, at alle borgere, der er visiteret hertil, modtager den rette hjælp. Samtidig er det et kommunalt ledelsesansvar at sikre, at der bliver leveret pleje og omsorg af høj kvalitet.

Forslaget indebærer, at kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre en politik for, hvordan kommunalbestyrelsen udfylder de lovmæssige rammer for tilsyn og opfølgning. Tilsynspolitikken skal omfatte retningslinier og procedurer for, hvordan der føres tilsyn med kommunens leverandører og med hjælpens udførelse, og hvordan der følges op på tilsynsresultaterne. Endvidere skal det indgå i tilsynspolitikken, hvordan der følges op på, at hjælpen til borgerne svarer til borgerens aktuelle behov, og hvordan den løbende tilbagemelding fra leverandører herom skal foregå.

Det foreslås, at tilsynspolitikken skal revideres og politisk godkendes mindst én gang årligt. Formålet er, at der skal tages aktivt politisk stilling til tilsynets resultater og hvordan der føres tilsyn i hjemmeplejen og følges op på hjælpen til borgerne efter § 83. Deri ligger også et læringsperspektiv, hvor resultaterne fra tilsyn og opfølgning med pleje og omsorg efter § 83 til borgerne vil indgå i det videre politiske arbejde og på den måde bidrage til kvalitetsudviklingen i hjemmeplejen. Tilsynspolitikken kan endvidere være en metode til at systematisere tilsynet og foranstalte en klar ansvarsfordeling i forhold til at yde plejen til borgerne og i forhold til at sikre opfølgning på denne pleje.

Der er ikke med forslaget tale om en indholdsmæssig ændring af reglerne for tilsyn med tilbud efter § 83 eller af reglerne for opfølgning på individuelle afgørelser om hjælp til borgeren efter § 83.

Det er en del af formålet med kommunalbestyrelsens tilsynspligt at sikre, at opgaverne udføres i overensstemmelse med de afgørelser, som myndigheden har truffet, herunder i overensstemmelse med de politisk fastsatte standarder for, hvilken hjælp der skal ydes. Beslutninger om den overordnede tilrettelæggelse af tilsynet, og om hvordan der skal gribes ind ved uregelmæssigheder, ligger i naturlig forlængelse af beslutningerne om det kommunale serviceniveau for plejen. Det foreslås derfor, at kommunalbestyrelsen skal fastlægge og følge op på tilsynspolitikken i tilslutning til beslutninger om serviceniveauet for tilbud efter § 83 og om kvalitetsstandarder efter § 139 for disse tilbud.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner

Lovforslagets samlede økonomiske konsekvenser for kommunerne skal forhandles med kommunerne.

For så vidt angår lovforslagets del om besøgsrestriktioner, vurderes det, at forslaget kan have mindre administrative konsekvenser for kommunerne i form af sagsforberedende arbejde til brug for den afgørelse, der skal træffes i møde i kommunalbestyrelsen eller stående udvalg, som ydelser efter servicelovens § 83 henhører under.

For så vidt angår lovforslagets del om tilsynspolitik, vurderes det, at forslaget vil have mindre administrative konsekvenser for kommunerne, idet tilsynspolitikken årligt skal revideres og offentliggøres.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget vurderes ikke at have administrative konsekvenser for borgerne.

7. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ikke miljømæssige konsekvenser.

8. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget har ingen EU-retlige aspekter.

9. Hørte organisationer

Lovforslaget har været sendt i høring hos Alzheimerforeningen, Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Sygeplejeråd, Danske Fysioterapeuter, Danske Handicaporganisationer, Danske Regioner, Danske Eldreråd, De Samvirkende Menig-

hedsplejer, Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet, Det Centrale Handicapråd, Ergoterapeutforeningen, Foreningen af offentlig ansatte (FOA), Foreningen af Socialchefer i Danmark, Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), KL, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO),

Kristelig Arbejdsgiverforening, Organisationen af Selvejende Organisationer (OSI), Pårørendegruppen for svage ældre, Rådet for frivilligt socialt arbejde, Socialpædagogernes Landsforbund, Ældremobiliseringen og Ældre Sagen.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslagets samlede økonomiske konsekvenser for kommunerne skal forhandles med kommunerne.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	For så vidt angår lovforslagets del om besøgsrestriktioner, vurderes det, at forslaget vil have mindre administrative konsekvenser for kommunerne i form af sagsforberedende arbejde til brug for den afgørelse, der skal træffes i møde i kommunalbestyrelsen eller stående udvalg, som ydelser efter servicelovens § 83 henhører under. For så vidt angår lovforslagets del om tilsynspolitik, vurderes det, at forslaget vil have mindre administrative konsekvenser for kommunerne, idet tilsynspolitikken årligt skal revideres og offentliggøres.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Den foreslåede ændring af servicelovens § 133, stk. 1, er en konsekvensændring som følge af den foreslåede bestemmelse i § 137 d, stk. 6, der sikrer, at de almindelige regler om klageadgang i serviceloven ligeledes finder anvendelse i afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2. Afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, kan, efter

det foreslåede, påklages til det sociale nævn, jf. reglerne i § 133, stk. 1.

Til nr. 2

Den foreslåede bestemmelse i servicelovens § 137 a fastslår i relation til besøgende den enkelte beboers selvbestemmelsesret i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, herunder botilbud efter §§ 107 og 108. Der er således både tale om den del af boligen, som beboeren alene råder over, og på eventuelle fællesboligarealer, som beboeren råder over sammen med de øvrige beboere.

re. Ved den del af boligen, som beboeren alene råder over, forstås den del af boligen, som hverken de øvrige beboere eller andre har adgang til uden den pågældende beboers samtykke. Ved »fællesboligarealer« forstås arealer, som giver beboerne mulighed for i fællesskab at foretage aktiviteter, der for den enkelte kunne være foregået inde i selve boligen, f. eks. fælles opholdsarealer og spisekøkken. Der henvises til afsnit 8.3. om almene ældreboliger i vejledning af 27. december 1996 om offentlig støtte til almene boliger m.v. og til afsnit 1.4. om arealgrænser m.v. i vejledning nr. 56 af 2. april 1998 om offentligt støttet byggeri fra april 1998.

Den foreslåede bestemmelse slår fast, at der som hovedregel ikke kan fastsættes restriktioner overfor konkrete besøgende i plejeboliger, på plejehjem eller i lignende boformer. Hverken kommunalbestyrelsen eller andre, der yder/leverer hjælp efter serviceloven, vil således kunne begrænse eller regulere konkrete besøgendes adgang, medmindre der er tale om forhold, der er omfattet af de foreslåede § 137 b og § 137 c, stk. 2. Det er den enkelte beboer, der alene afgør, hvem den pågældende vil have besøg af, herunder også besøg på fællesboligarealerne, og hvornår. Den enkelte beboer har omvendt ikke indflydelse på, hvornår og af hvem de øvrige beboere får besøg.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 b, stk. 1, afgrænser de situationer, hvor kommunalbestyrelsen har hjemmel til at træffe afgørelse om en begrænsning af konkrete besøgendes adgang til fællesboligarealer i plejehjem, plejeboliger eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer. Bestemmelsen giver ikke hjemmel til at afskære konkrete besøgende fra at komme på besøg hos den pågældende beboer. En afgørelse om at begrænse en besøgendes adgang til fællesboligarealer er således ikke til hinder for, at den konkrete besøgende fortsat kan aflægge besøg i den del af boligen, som beboeren alene råderet over. Det betyder, at der må findes en praktisk løsning, hvis der kun er adgang til den del af boligen, som beboeren alene råder over via fællesboligarealerne. Det påhviler således personalet at finde en praktisk løsning.

I nr. 1 i den foreslåede bestemmelse er der tale om en situation, hvor konkrete besøgende har udvist en voldelig eller truende adfærd eller i øvrigt er til fare for de øvrige beboere eller personalet. I disse situationer kan kommunalbestyrelsen således træffe afgørelse om, at den konkrete besøgende skal have begrænset adgang til fællesboligarealerne af hensyn til de øvrige beboere eller personalet. Der vil i så fald være tale om en situation, hvor den besøgende udøver eller har udøvet vold, fremsætter trusler om vold eller er til fare for de øvrige beboere eller personalet. Der kan i disse situationer til-

med være tale om forhold, der eventuelt vil kunne rammes af et egentligt polititilhold, jf. straffelovens § 265, men med bestemmelsen sikres det, at der kan sættes ind før en evt. strafferetlig behandling af sagen.

I nr. 2 i den foreslåede bestemmelse er der tale om en adfærd, hvor konkrete besøgende, uden at der er tale om fysisk vold, udøver chikane over for de andre beboere eller personalet. Der vil således være tale om en adfærd, som generer eller skræmmer de øvrige beboere eller personalet, og som evt. kan skabe stress-betonede situationer som følge af f.eks. negativ overfusning og utilbørligt nedsættende kommentarer over for de øvrige beboere eller personalet. Der skal i praksis være tale om handlinger, som forekommer gentagne gange med en vis regelmæssighed for at man kan tale om egentlig chikane. Som et eksempel kan nævnes, hvis de andre beboere eller personalet gentagne gange overfuses af pårørende, således at det vanskeliggør leveringen af den visiterede hjælp efter serviceloven - f.eks. under måltiderne.

Nr. 3. I den foreslåede bestemmelse er der tale om konkrete besøgende, der udviser en adfærd, der er til stor gene for de andre beboere eller personalet eller forhold som kan sidestilles hermed. Som et eksempel kan nævnes de situationer, hvor konkrete besøgende udviser en adfærd, der medfører en generel utryghed for de andre beboere eller personalet ved disses ophold på fællesboligarealerne, skaber en forråelse af miljøet i arealerne eller som vanskeliggør leveringen af den visiterede hjælp efter serviceloven til de øvrige beboere. Der skal være tale om en adfærd, der er stærkt generende over for de øvrige beboere eller personalet. Der kan f.eks. være tale om stærkt berusede eller påvirkede besøgende, som skaber en utryghed for en eller flere beboere eller personalet, vanskeliggør den nødvendige pleje og hjælp af beboerne eller forhold, som kan sidestilles hermed. Det afgørende er adfærdens virkning på beboerne og personalet.

Det er den kommunalbestyrelse, der i øvrigt har handlingspligten efter serviceloven, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, der skal træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

Hvad angår regionale tilbud, hvor regionen er leverandør af botilbud omfattet af denne bestemmelse, er det fortsat den kommunalbestyrelse, der i øvrigt har handlingspligten efter serviceloven, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, der skal træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 b, stk. 2, har til formål at præcisere kommunalbestyrelsens forpligtelse til at sikre, at personalet er instrueret om at finde en praktisk løsning således, at den besøgende, hvis adgang

til fællesboligarealerne er begrænset af en afgørelse efter § 137 b, stk. 1, sikres adgang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 c, stk. 1, fastslår, i lighed med § 137 a, den enkelte beboers selvbestemmelsesret i den del af boligen, som beboeren alene råder over. Også efter gældende ret indebærer den enkeltes selvbestemmelsesret, at der som udgangspunkt ikke kan fastsættes restriktioner over for konkrete besøgende i plejehjem eller i plejeboliger eller lignende boformer med tilknyttet personale i den del af boligen, som beboeren alene råder over.

Den foreslåede bestemmelse i serviceloven § 137 c, stk. 2, er en konsekvens af, at praksis har vist, at det af hensyn til personalet, der skal levere den visiterede hjælp efter serviceloven, kan være nødvendigt, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at træffe afgørelse om, at konkrete besøgende ikke må være til stede i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over, i de tidsrum, hvor der leveres visiteret hjælp efter serviceloven. Det foreslås derfor, at kommunalbestyrelsen skal kunne træffe afgørelse om, at konkrete besøgende ikke må være til stede i denne del af boligen i de tidsrum, hvor der skal leveres visiteret hjælp, og i de tilfælde, hvor den konkrete besøgende over for personalet udviser en adfærd, som beskrevet i § 137 b, nr. 1-2. Her tænkes først og fremmest på de situationer, hvor der er et højt konflikt-niveau mellem de konkrete besøgende og personalet, og hvor de konkrete besøgende har en chikanerende eller generende adfærd over for det personale, der skal levere hjælpen i form af kritisk og personlig overfusning. Det er kun i de situationer, hvor der skal leveres visiteret hjælp efter serviceloven, at konkrete besøgende kan blive mødt med en restriktion om, at de ikke må være til stede i denne del af boligen i dette tidsrum. Derudover kan konkrete besøgendes ophold i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over, ikke reguleres. I praksis bør der findes en tålelig ordning således, at den konkrete besøgende må vente udenfor denne del af boligen, mens personalet leverer hjælpen. Formålet med reglen er at sikre, at personalet kan udføre de nødvendige opgaver uden at blive forulempet.

Det er den kommunalbestyrelse, der i øvrigt har handlingspligten efter serviceloven, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, der skal træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

Hvad angår regionale tilbud, hvor regionen er leverandør af botilbud omfattet af denne bestemmelse, er det fortsat den kommunalbestyrelse, der i øvrigt har handlingspligten efter serviceloven, jf. lov om retssikkerhed og administration på det sociale område § 9, der skal træffe afgørelse efter denne bestemmelse.

Det foreslås i § 137 d, stk. 1, at afgørelser efter § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2, skal træffes på et møde i kommunalbestyrelsen eller i det stående udvalg, som ydelser efter servicelovens § 83 henhører under. Dette medfører, at en afgørelse efter § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2, ikke af hverken kommunalbestyrelsen, det relevante stående udvalg eller eventuelt magistratsmedlem i kommuner med magistratsordning, kan delegeres til den kommunale forvaltning. Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at beslutte, om den vil delegere kompetencen til at træffe afgørelse i sådanne sager til det relevante udvalg eller eventuelt magistratsmedlem i kommuner med magistratsordning. Der er med denne bestemmelse tale om en fravigelse af det kommunalretlige princip om kommunalbestyrelsens organisatoriske frihed. Denne fremgangsmåde er valgt for at sikre det politiske ansvar, da afgørelser efter § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2, er meget indgribende overfor beboeren og de konkrete besøgende, som er omfattet af afgørelserne.

Kommunalbestyrelsens møder er offentlige, jf. § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse. Kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed, jf. lovens § 10, stk. 1, 2. pkt. Sager, der kan begrunde dørlukning, er sådanne, hvor der ved sagens behandling vil blive eller forventes at blive fremdraget fortrolige oplysninger, dvs. oplysninger der er omfattet af forvaltningslovens regler om tavshedspligt.

Hvorvidt kommunalbestyrelsen kan behandle en sag om besøgsrestriktioner for lukkede døre, vil således bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Det er Socialministeriets forventning, at behandlingen typisk vil ske for lukkede døre.

Møder i stående udvalg er i modsætning til kommunalbestyrelsens møder ikke offentlige. Dette følger forudsætningsvist af § 20, stk. 4 og 5, i lov om kommunernes styrelse. Der er ikke hjemmel til, at udvalgs møder åbnes for offentligheden.

Den foreslåede bestemmelse i servicelovens § 137 d, stk. 2, sikrer, at forvaltningen i særlige tilfælde kan træffe foreløbige afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, som af hensyn til det øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i kommunalbestyrelsen eller det stående udvalg. Hvornår en sag er uopsættelig afhænger af den konkrete situation. Det er kommunalbestyrelsen, der nærmere fastlægger, hvor i forvaltningen afgørelser efter § 137 d, stk. 2, skal træffes.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 d, stk. 3, sikrer, at afgørelser, der træffes efter § 137 b og § 137 c, stk. 2,

snarest muligt efter iværksættelsen af afgørelsen forelægges til godkendelse i enten kommunalbestyrelsen eller det stående udvalg, afhængigt af, hvor kompetencen er placeret. Forvaltningen kan således have truffet en beslutning om en besøgsrestriktion, som efterfølgende underkendes af kommunalbestyrelsen eller af det stående udvalg, som er kompetent til at træffe afgørelsen, jf. § 137 d, stk. 1.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 d, stk. 4, slår fast, at proportionalitetsprincippet gælder, når der træffes en afgørelse om begrænsning af konkrete besøgendes ophold på fællesboligarealer, jf. § 137 b, stk. 1, og regulering af konkrete besøgendes adgang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over, jf. § 137 c, stk. 2. Dette indebærer således, at det er en betingelse for at kunne træffe en afgørelse om besøgsrestriktioner, at andre og mindre indgribende foranstaltninger er forsøgt anvendt. Hvilke foranstaltninger, der skal have været forsøgt anvendt afhænger af den konkrete sag, men kommunalbestyrelsen skal have forsøgt at løse sagen på andre måder, eksempelvis ved konfliktmægling, venlige henstillinger og tilrettevisning.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 d, stk. 5, fastslår, at både beboeren og den konkrete besøgende er parter i en afgørelse efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, hvilket medfører, at de almindelige sagsbehandlingsregler efter forvaltningslovens finder anvendelse overfor alle parter.

Den foreslåede bestemmelse i § 137 d, stk. 6, sikrer, at de almindelige regler om klageadgang i serviceloven ligeledes finder anvendelse i afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2.

Til nr. 3

Der er ikke i gældende ret hjemmel til, at socialministeren kan fastsætte nærmere regler om en kommunal tilsynspolitik for tilbud efter servicelovens § 83. Om gældende ret henvises i øvrigt til afsnit 3.2. i de almindelige bemærkninger.

Med den foreslåede ændring forpligtes kommunalbestyrelsen til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspo-

litik for alle sine tilbud efter § 83, det vil sige personlig og praktisk hjælp og madservice. Det er op til kommunalbestyrelsen at beslutte, hvordan tilsynspolitikken skal offentliggøres. Det kan eksempelvis ske på kommunens hjemmeside.

Tilsynspolitikken skal omfatte alle opgaver og områder, hvor kommunalbestyrelsen har et forsyningsansvar for tilbud efter § 83, og dermed har en tilsyns- og opfølgingsforpligtelse. Der er tale om pleje og omsorg, der gives efter § 83 til borgere i hjemmeplejen. Endvidere omfatter tilsynsopgaven de leverandører, der udfører opgaverne efter § 83 for kommunalbestyrelsen i medfør af § 91.

Tilsynspolitikken skal medvirke til at sikre, at borgeren får den nødvendige hjælp, og at hjælpen stemmer overens med borgerens aktuelle behov ved at medvirke til systematiserede tilsynsprocedurer og en systematiseret opfølgingsproces.

Kommunalbestyrelsen skal følge op på tilsynspolitikken mindst én gang årligt i tilslutning til beslutninger om serviceniveauet for tilbud efter § 83 og om kvalitetsstandarder efter § 139.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.3.2. i de almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2011.

Det foreslås, at kommunalbestyrelsen forpligtes til at udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for sine tilbud efter servicelovens § 83, og at kommunalbestyrelsen skal følge op på tilsynspolitikken mindst én gang årligt i tilslutning til beslutninger om serviceniveauet for tilbud efter § 83 og om kvalitetsstandarder efter § 139. For at give kommunalbestyrelsen mulighed for indarbejdelse af en tilsynspolitik i sin arbejdsdag, skal tilsynspolitikken første gang være udarbejdet og offentliggjort inden udgangen af 2011.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende lov

Lovforslaget

§ 1

I lov om social service, jf. lovbekendtgørelse nr. 81 af 4. februar 2011, som ændret ved § 10 i lov nr. 434 af 8. maj 2006, lov nr. 153 af 26. februar 2011 og § 1 i lov nr. 201 af 13. marts 2011, foretages følgende ændringer:

§ 133. Kommunalbestyrelsens afgørelser efter §§ 125, 126, 126 a, 127 og 128 kan indbringes for det sociale nævn efter reglerne i kapitel 10 i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

1. I § 133, stk. 1, ændres »og 128« til: », 128, 137 b og 137 c, stk. 2,«.

2. Efter § 137 indsættes i *kapitel 24*:

»Regulering af besøgsrestriktioner m.v.

§ 137 a. Personer, som bor i plejeboliger, plejehjem eller andre boligformer med tilknyttet personale og fællesboligarealer, bestemmer selv, hvem vedkommende vil have besøg af, jf. dog § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2.

§ 137 b. Kommunalbestyrelsen kan for visse besøgende træffe afgørelse om begrænsning af adgangen til fællesboligarealer i de boformer, der er nævnt i § 137 a, hvis

- 1) den besøgende udøver vold eller truer med vold over for andre beboere eller personalet eller i øvrigt udviser en adfærd, der er til fare for de øvrige beboere eller personalet,
- 2) den besøgende, uden at der er tale om fysisk vold, generer eller udøver chikane over for andre beboere eller personalet, eller
- 3) den besøgendes adfærd er stærkt generende for de andre beboere eller personalet i form af generel utryghed ved at opholde sig på fællesboligarealerne eller forråelse af miljøet på fællesboligarealerne eller vanskeliggør den nødvendige hjælp efter serviceloven.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal ved afgørelse efter stk. 1 sikre den besøgendes ad-

gang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over.

§ 137 c. Kommunalbestyrelsen kan ikke træffe afgørelse om at begrænse konkrete besøgendes adgang i den del af boligen, som beboeren alene har råderet over.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan dog træffe afgørelse om, at visse besøgende, der overfor personalet udviser en adfærd som nævnt i § 137 b, nr. 1 og 2, ikke må være til stede i denne del af boligen, i de tidsrum, hvor der leveres visiteret hjælp efter serviceloven.

§ 137 d. Afgørelser efter § 137 b, stk. 1, og § 137 c, stk. 2, træffes på et møde i kommunalbestyrelsen eller i det stående udvalg, jf. dog stk. 2. I kommuner med magistratsordning træffes afgørelsen dog af det magistratsmedlem, som ydelser efter servicelovens § 83 henhører under.

Stk. 2. Forvaltningen kan dog træffe foreløbige afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, som af hensyn til det øjeblikkelige behov ikke kan afvente, at sagen behandles i kommunalbestyrelsen eller det stående udvalg, jf. stk. 1.

Stk. 3. En foreløbig afgørelse efter stk. 2 skal snarest muligt efter iværksættelsen af afgørelsen forelægges til godkendelse hos den myndighed, der har kompetence til at træffe afgørelse efter stk. 1.

Stk. 4. Afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, skal i det enkelte tilfælde begrænses til det absolut nødvendige. Omfanget og den tidsmæssige udstrækning af besøgsrestriktionen skal fremgå af afgørelsen. Det er herunder en betingelse for at træffe afgørelse, at mindre indgribende initiativer har været søgt anvendt overfor den besøgende.

Stk. 5. Afgørelse efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, træffes over for såvel den besøgende som beboeren.

Stk. 6. Afgørelser efter § 137 b og § 137 c, stk. 2, kan påklages til det sociale nævn, jf. reglerne i § 133, stk. 1.«

3. Efter § 151 b indsættes i *kapitel 26*:

»§ 151 c. Kommunalbestyrelsen skal udarbejde og offentliggøre en tilsynspolitik for tilbud efter § 83, som er omfattet af reglerne om frit valg af leverandør efter § 91.

Stk. 2. Tilsynspolitikken skal indeholde kommunens procedurer for udførelse af tilsyn med disse tilbud samt for opfølgning på tilsynet.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal i tilslutning til beslutninger om serviceniveauet for tilbud efter § 83 og om udarbejdelse af kvalitetsstandarder efter § 139 mindst én gang årligt følge op på tilsynspolitikken, herunder foretage de nødvendige justeringer.«

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 2011.

Stk. 2. En tilsynspolitik efter § 151 c i lov om social service, som affattet ved denne lovs § 1, nr. 3, skal første gang være udarbejdet og offentliggjort inden udgangen af 2011.