

”Rettsikkerhet for utviklingshemmede?”

Erfaringer fra tilsyn

V/ Lars E Hanssen, Statens helsetilsyn:

Innledning

Statens helsetilsyn har over flere år rettet oppmerksomheten mot tjenester til utviklingshemmede. Fokus har vært hvordan kommuner tilrettelegger for andre tiltak enn bruk av tvang og makt, og bruk av tvang og makt der dette er nødvendig. I 2005 gjennomførte fylkesmennene tilsyn i kommuner som har fattet vedtak om bruk av tvang og makt, og/eller sendt meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjon. I 2006 ble oppmerksomheten rettet mot kommuner som ikke var omfattet av tilsynet i 2005, det vil si der det ikke er fattet vedtak og/eller sendt meldinger. Vi mottar også årlige rapporter fra fylkesmennene bygget på registrering av ulike forhold knyttet til bruk av tvang og makt både i kommunene og hos fylkesmennene.

Om tilsyn generelt

Tilsyn skal medvirke til at befolkningens behov for tjenester ivaretas, forsvarlig drift og at svikt forebygges. Det innebærer at vi må velge å undersøke tjenester og tema basert på god kunnskap om hvor det kan være svikt som er alvorlig for brukerne. Før vi beslutter hvilke tema vi skal undersøke, etterspør vi råd fra brukerorganisasjoner og fagmiljøer om hvor det er fare for svikt, og hvilke typer svikt som er spesielt alvorlige. Tilsynet gjennomføres i åpenhet slik at virksomhetene vi skal tilse får vite hvilke områder vi skal undersøke, og i ettertid gjøres våre funn kjent gjennom tilsynsrapporter og oppsummeringsrapporter slik at både virksomhetene som er besøkt og andre, kan lære av tilsynene. Tilsynserfaringer fra fylkesmennene og Helsetilsynet i fylkene er å finne på Statens helsetilsyns nettsider (www.helsetilsynet.no).

- *Hva er tilsyn, hvordan utøves tilsyn*
 - sterkt faglig innhold, dvs. sosialfaglig, helsefaglig og juridisk faglig
 - det er kunnskapsbasert
 - langsiktig profilering av fagligheten i tilsynet

- omfatter ulike former: tilsyn med individer og personell, tilsyn med virksomheter i sosial- og helsetjenestene, og områdeovervåkning.
- *Valg av tilsynsområder*
 - vurderinger av risiko og sårbarhet
 - blikket er særlig rettet mot områder der konsekvensene av svikt er alvorlige for brukere, og der det er sårbare/utsatte grupper
 - det tas særlig hensyn til enkeltgruppers mulighet til selv å ivareta sine interesser, eller andre forhold som kan gjøre noen mer sårbare for svikt enn andre. (Mennesker med kognitiv svikt, svekket kontakt- og kommunikasjonsevne som gjelder en del utviklingshemmede, er nettopp en slik gruppe som tilsynet skal ha et særlig fokus på)
 - vi spør fagmiljøene, brukergrupper og brukerorganisasjoner
- *Kvalitetslinjen*
 - - når vi vurderer funn i tilsyn, vurderer vi helt konkret om det som gjøres er faglig forsvarlig.
 - forsvarlig – uforsvarlig praksis

Tilsynserfaringer fra landsomfattende tilsyn med rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning Rapporter på:

http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks_7928.aspx

http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks_8802.aspx

Et viktig *formål* med lovregulering av tvangsbruk overfor utviklingshemmede er å sikre at de mottar et forsvarlig tjenestetilbud og at bruk av tvang og makt ikke blir virkemiddel for å kompensere mangelfulle tjenester. Vi har derfor undersøkt tjenestetilbudet etter § 4-2 a-d til utviklingshemmede i sammenheng med bruk av tvang og makt.

Saksbehandlingsreglene knyttet til kapittel 4A skal blant annet sikre at eventuelt behov for tvangsbruk vurderes av flere personer og instanser, at nødvendig tvangsbruk reduseres til et minimum og unngås der det er mulig. De skal sikre at ansatte som skal gjennomføre tvangstiltakene har formell kompetanse og kunnskap om tiltakene og at det skal være to tilstede hvis det ikke er til ulempe for bruker. Kommunene må legge ned mye arbeid i forbindelse med saksbehandling, og ikke minst i oppfølging og evaluering av tvangstiltakene.

Hvordan *tjenestetilbudet er tilrettelagt* kan være av stor betydning for behovet for å bruke tvang og makt, og for å legge til rette for minst mulig tvangsbruk. Tjenestetilbudet kan være medvirkende årsak til atferdsproblemer, men kan også føre til at behovet for tvangstiltak reduseres eller unngås. Holdninger til og bevissthet rundt minst mulig tvangs- og maktbruk, og at tjenestene tilrettelegges på en slik måte at respekt for den enkeltes integritet og selvbestemmelsesrett ivaretas, er særlig viktige utfordringer for kommunene. Tjenesteyting hvor det er nødvendig med bruk av tvang kan være belastende og utfordrende både for bruker og ansatte som utfører tjenestene. Ekstra sårbar blir samhandlingen når brukeren ikke kan formidle egne erfaringer og eventuelle klager på forhold de ikke er fornøyd med.

I de to landsomfattende tilsynene undersøkte fylkesmennene blant annet om bruk av tvang og makt var i strid med lovbestemmelsene. Forsvarlig tjenesteutøvelse forutsetter blant annet at kommunen gjennom prosedyrer og andre tiltak, som for eksempel opplæring og organisering av tjenestene, har sikret at makt og tvang ikke brukes hvis målet kan nås med mindre inngripende tiltak. Videre forutsetter forsvarlig tjenesteutøvelse at tvang og makt bare brukes i et slikt omfang og på en slik måte som er nødvendig og forsvarlig av hensyn til omsorg for brukeren og andres sikkerhet.

I hovedtrekk viste tilsynene følgende:

- At kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer styring og kontroll i planlegging, organisering, utførelse, vedlikehold og evaluering av tjenester til utviklingshemmede. Mange kommuner mangler systematisk styrings- og ledelsesverktøy og tilrettelegger ikke for rutiner som sikrer forbedrings- og læringsarbeid i tjenestene.
- At flere av de undersøkte kommunene ikke sikrer at tjenestetilbud endres i samsvar med endringer i behov hos brukere. De iverksetter ikke nødvendige tiltak når det gjelder planlegging og evaluering, tjenesteutførelse og rapportering til de ansvarlige.
- Tilsynet viser også at kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer at bruk av tvang og makt er i overensstemmelse med lovkrav overfor personer med psykisk utviklingshemning. Vi finner at mange av de undersøkte kommunene mangler oversikt over og kontroll med bruk av tvang og makt, noe som innebærer en økt risiko for tvangsbruk.
- MEN når det er fattet vedtak om bruk av tvang og makt i tråd med lovbestemmelsene gjennomføres disse ofte i samsvar med vedtakene. I slike situasjoner må ofte kommunene legge ned mye arbeid både i forbindelse med saksbehandling av

vedtakene og oppfølgingen av dem. Ansatte får ofte mer opplæring og oppfølging i gjennomføring av tjenestene, noe som kan føre til økt bevissthet om forsvarlighet i tjenestene.

- Kommunenes ledelse kan derfor ikke vite om utviklingshemmede mottar et forsvarlig tjenestetilbud, og at tvang og makt ikke blir virkemiddel for å kompensere mangelfulle tjenester.

Funnene viser at kommunene ikke i tilstrekkelig grad sikrer rettsikkerhet og individuelle vurderinger. Kommunene skal ha tiltak som sikrer alle ledd i saksbehandlingsprosessen, fra behov for tjenester er fanget opp, til vedtak om tjenester er gjort og tjenestene er iverksatt, eller avslag er gitt. Men funn viste både svikt i saksbehandlingsprosessen og formelle mangler ved vedtakene.

Eksempelvis hadde noen vedtak stått uendret siden vedkommende ble skrevet ut fra HVPU institusjoner tidlig på nittitallet. Det ble avdekket manglende individuelle vurderinger og at vedtakene innholdsmessig var lite konkretisert. I liten grad var det dokumentert systematiske kartlegginger og faglige vurderinger før tjenestetilbud utformes. Dette kan føre til at nødvendig informasjon om brukernes endrede behov ikke formidles til rette vedkommende, med det resultat at endrede behov ikke fanges opp og at tjenestetilbud ikke justeres for brukeren. Det er også viktig at vurderinger og beslutninger som angår vedtak og tjenesteutforming til brukeren baseres på en beslutningsprosess som involverer flere, ikke minst brukeren selv. Det gir bedre forutsetninger for kvalitet i tjenestene til den enkelte bruker når individuelle og faglige vurderinger av behov sikres.

Fylkesmennene påpekte svikt i rapporterings- og kommunikasjonsrutiner, både mellom ansatte og ledere for tjenesten, og mellom ansatte som gir tjenester og saksbehandlere som tildeler/bestiller tjenester. Ett eksempel er at ansvarlig for tildeling av tjenester får ikke informasjon om behov for endringer i tjenestetilbud.

Tilsynet viser også at enkelte kommuner ikke har utpekt overordnet faglig ansvar for tjenestene og at ansatte mangler kunnskap om hvem som har overordnet faglig ansvar for tjenesten. Dette gjelder både for sosiale tjenester etter § 4-2 a-d og kapittel 4A, og fører til risiko for at nødvendig informasjon om brukernes endrede behov ikke formidles videre til rette vedkommende. Det kan føre til at endrede behov ikke fanges opp så tjenestetilbud kan

tilpasses endret situasjon eller til uklarhet knyttet til hvem som er ansvarlig for oppfølging og evaluering av tjenester.

Tilstrekkelig personell med nødvendig kunnskap og ferdigheter innenfor aktuelle fagfelt og tjenesteområder er avgjørende for at brukerne skal få et forsvarlig tjenestetilbud. For å kunne vedlikeholde tjenestene over tid, er det viktig at kommunen sikrer at den har tilstrekkelige ressurser, i form av arbeidskraft og kompetanse som kan settes inn ved behov.

Vi ser av mange tilsyn vi gjør at det er mye aktivitet i kommunene når det gjelder opplæring, men at det ofte rapporteres om manglende systematiske tiltak som sikrer at ansatte har nok kunnskap og ferdigheter innen aktuelle fagfelt og tjenester de yter. Særlig i forbindelse med tiltak og tjenester etter kapittel 4A er det viktig at ansatte har tilstrekkelige kunnskap og ferdigheter slik at en kan identifisere og unngå bruk av tvang. Vi ser at mange av de undersøkte kommunene ikke i tilstrekkelig grad har sikret opplæring i forståelse av lovbestemmelsene som regulerer tjenestene. Tilsynet viser variasjoner knyttet til kunnskap og forståelse hos ansatte av hva begrepet tvang omfatter. Dette kan få konsekvenser for holdninger til og bevissthet om tilrettelegging av situasjoner for å unngå bruk av tvang og makt.

Vi ser også at kompetanse og bemanningssituasjonen i kommunene varierer. Noen kommuner klarer å tilrettelegge for stabile personalsituasjoner med få ansatte og god fagkompetanse, mens andre sliter med gjennomtrekk, mange ansatte for å dekke opp turnus og dispensasjoner. Fylkesmennene påpekte også svikt når det gjelder å sikre tilstrekkelige bemanningsressurser til å dekke brukernes behov for tjenester. Eksempelvis at turnus/bemanning styrer tidspunkt for når brukere får hjelp til å legge seg om kvelden eller stå opp om morgenen.

Tvang og makt i strid med lovbestemmelsene

Kommunene har ikke i tilstrekkelig grad sikret at andre løsninger prøves før tvang tas i bruk. Situasjoner som kan gi informasjon om nødvendig forbedringsarbeid, både knyttet til den enkelte bruker og tjenestene generelt, fanges mange steder ikke opp. Blant annet mangler ofte rutiner som sikrer at informasjon som formidles gjennom enkeltmeldinger og avviksmeldinger, brukes til systematisk forbedringsarbeid som skal bidra til å tilrettelegge for å unngå bruk av tvang og makt.

Fylkesmennene formidlet at tvang og makt brukes uten at det foreligger vedtak om dette og at det ikke sendes meldinger når skadeavvergende tiltak i enkelttilfeller brukes. Eksempler på slik tvangsbruk er låsing av dører/rom som kjøkken og bad, begrensning av tilgang på mat og andre eiendeler og regelmessig og planlagt bruk av tvang uten at vedtak er fattet. Funnene viste at kommunene har utfordringer knyttet til systematiske tiltak for å sikre at andre løsninger prøves før tiltak/tjenester som omfatter tvang og makt tas i bruk. Vi ser det som uakseptabelt at mange kommuner ikke oppfyller lovens krav til bruk av tvang og makt. Når kommunene mangler oversikt over og kontroll med bruk av tvang og makt, kan det føre til økt risiko for bruk av tvang. Videre kan det føre til inngrep mot den enkeltes integritet, og at rettsikkerhet ikke ivaretas. De relativt omfattende kravene til saksbehandling når kommunene iverksetter vedtak om bruk av tvang kan føre til at kommuner unngår å melde fra om bruk av tvang, og dermed unngår å måtte igangsette prosessen med å fatte vedtak. Tilsynserfaringene tyder på en underrapportering av tvangsbruk overfor utviklingshemmede.

Rapportering 4A

Statens helsetilsyn har fra bestemmelsene i kapittel 4A i sosialtjenesteloven trådte i kraft, mottatt årlige rapporter fra fylkesmennene med data om tvang og makt. Det gjelder omfanget beslutninger om skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner, omfanget overprøvde og godkjente vedtak om planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødsituasjoner og tiltak for å dekke grunnleggende behov. Det gjelder også antall personer som mottar slike beslutninger og vedtak. Dessuten mottar vi oversikt over omfanget av dispensasjoner fra utdanningskravene som er innvilget og avslått, og antallet stedlige tilsyn. Statens helsetilsyn har nå utarbeidet en rapport som oppsummerer fylkesmennenes årlige rapporteringer fra 2000-2007, dvs. både rapporteringer om de midlertidige lovbestemmelsene etter kapittel 6A og gjeldende lovregler etter kapittel 4A. Rapporten vil komme i løpet av juni.

Avslutning – utfordringer for kommunene

*Systematisk styrings- og forbedringsarbeid, lærende organisasjoner
(manglende kontroll/sikring)*

Til grunn for 4A ligger normer som skal forsøke å sikre gode og rette avgjørelser i vanskelige faglige og etiske dilemma. Reglene i seg selv gir ingen god garanti. Rettssikkerheten er avhengig av at virksomhetene og tjenesteyterne etterlever reglene, og at kommunene sikrer systematisk styrings- og forbedringsarbeid. D.v.s. hvordan reglene omsettes i praksis og

forsvarlige tjenester. Betydningen av at kommunene sikrer at forholdene legges til rette for å unngå bruk av tvang og makt der det er mulig.

Tilrettelegge for minst mulig bruk av tvang og makt – kompetanse og personalressurser

Det er nødvendig å sikre tilstrekkelig kompetanse og personalressurser i kommunene da tilsyn viser store variasjoner her. Dessuten må kommunene arbeide med ansattes holdninger til og bevissthet rundt bruk av tvang og makt, slik at dette unngås der det er mulig.

Til slutt:

Et samfunn kan vurderes ut fra hvordan det behandler de mest sårbare gruppene – i dette tilfelle de gruppene som kanskje ikke vet at de har rettigheter og hvordan de skal få oppfylt siden rettigheter. Da må dere være deres ”advokater” eller gjerne ”geriljasoldater” som kjemper den gode strid for dem.

Takk for oppmerksomheten!