



HELSETILSYNET

tilsyn med barnevern, sosial- og helsetjenestene

Internserien 6/2019
Utgitt av Statens helsetilsyn

Veileder for tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming

Internserien 6/2019

Erstatter: Internserien 14/2010

Saksbehandlere: Marianne Noodt og Tone Giske

Godkjent av: Heidi Merete Rudi, ass. direktør, 26. februar 2019

Vurderes innen: 1. januar 2021

Saksnummer: 2017/1743

Målgruppe: Fylkesmennene

Denne utgivelsen er publisert på www.helsetilsynet.no. I Internserien publiseres veiledere, prosedyrer og andre dokumenter ment for ansatte i Statens helsetilsyn og fylkesmannsembetene. Alle utgivelser finnes på intranettet Losen i web-format. Her på internett finnes utgivelser som har interesse for en bredere leserkrets. Formatet her er generert automatisk fra intranettet, og designet er derfor ikke gjennomarbeidet som en tradisjonell publikasjon. Dokumentet kan også inneholde lenker som bare går til intranettet, og derfor ikke vil virke.

Innholdsfortegnelse

1.	Formålet med tilsynet.....	2
2.	Tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming	3
	2.1 Tilsyn som myndighetsutøvelse	3
	2.2 Lovgrunnlaget for tilsynet	3
	2.3 Godt og virkningsfullt tilsyn	4
3	Planlegging av tilsynet	5
	3.1 Tilsynslagets sammensetning	5
	3.2 Hva skal det føres tilsyn med?.....	6
	3.3 Varsel om tilsynet.....	7
	3.4 Forarbeid.....	7
4	Gjennomføring av tilsynet.....	8
	4.1 Informasjonsmøte.....	8
	4.2 Informasjonsinnhenting	9
	4.3 Befaring – observasjon av sted(ene) hvor tiltakene utføres	9
	4.4 Dokumentgjennomgang.....	10
	4.5 Intervjuer og samtaler	11
	4.6 Fylkesmannens vurdering og konklusjon	12
	4.7 Oppsummerende møte	13
	4.8 Uanmeldt tilsyn.....	14
5	Rapport fra tilsynet.....	14
6	Oppfølging og avslutning av tilsyn	15
	Regelverk, retningslinjer og litteratur	16

1. Formålet med tilsynet

Fylkesmannens tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming skal bidra til å sikre at tvang og makt utføres i samsvar med krav i regelverket og godkjente vedtak. Tilsynet skal videre bidra til at tjenestetilbudet er utformet med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overenstemmelse med brukerens selvbestemmelse.

Tilsynet gjelder vedtak om tvang som planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner (helse- og omsorgstjenesteloven (heretter forkortet hol.) § 9-5 tredje ledd bokstav b), eller som tiltak for å dekke brukerens grunnleggende behov (§ 9-5 tredje ledd bokstav c), samt kontroll av rutiner for meldinger (§ 9-5 tredje ledd bokstav a).

Bruk av veilederen skal medvirke til et godt og effektivt tilsyn og en ensartet praksis ved gjennomføring. Veilederen legger opp til at gjennomføring av tilsyn tilpasses den enkelte brukers situasjon, og til at brukeren skal bli informert om tilsynet og invitert til samtale.

Utover tilsyn som tar utgangspunkt i et vedtak om tvang, som er beskrevet i denne veilederen, skal fylkesmannen gjøre tilsyn etter behov, og ved bruk av de tilnærminger og metoder som er mest hensiktsmessige i det enkelte tilfelle. Noen forhold og observasjoner må følges opp som egen tilsynssak, i andre tilfeller kan det være behov for å gjennomføre en systemrevisjon med kommunen eller bruke annen tilsynsmetodikk.

Veilederen bør sees i sammenheng med:

- [Helsedirektoratets rundskriv IS-10/2015 Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming](#)
- [Retningslinje for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Internserien 7/2011, revidert 2017](#)
- [Veileder for tilsyn utført som systemrevisjon. Internserien 4/2018](#)
- [Veileder i behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker del I \(saksbehandlingsveileder for fylkesmannen\). Internserien 2/2009](#)
- [Retningslinjer for oppfølging og avslutning av tilsyn ved lovbrudd i virksomheter. Internserien 8/2011](#)

Veilederne er tilgjengelig i pdf på Statens helsetilsyns hjemmeside:

<https://www.helsetilsynet.no/> menyen Publikasjoner/Internserien

2. Tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemming

2.1 Tilsyn som myndighetsutøvelse

Tilsyn er myndighetsutøvelse. Fylkesmannens gjennomføring av tilsyn etter helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 første ledd andre setning er direkte underlagt Statens helsetilsyn (helsetilsynsloven § 1 fjerde ledd). Tilsyn inngår i det overordnede faglige tilsynet med helse- og omsorgstjenesten slik dette fremgår av helsetilsynsloven § 1 første ledd.

Fylkesmannen skal undersøke om kommunens plikter overholdes i samsvar med de vedtak som fylkesmannen har overprøvd og med lovens krav. Tilsynet skal utføres på stedet hvor tjenesten ytes og tvangstiltakene utøves. Kommunens egne styringstiltak bør benyttes som utgangspunkt.

Krav til omfang og volum på tilsynsaktiviteten vil framgå av tildelingsbrevet fra Statens helsetilsyn. Prioritering av hva fylkesmannen skal føre tilsyn med skal være basert på informasjon om risikoforhold, og på fylkesmannens kjennskap til kommunene og aktuelle vedtak.

2.2 Lovgrunnlaget for tilsynet

Fylkesmannen skal utføre tilsyn der det er fattet vedtak om tvang som planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner eller som tiltak for å dekke tjenestemottakerens grunnleggende behov (hol. § 9-5 tredje ledd bokstavene b og c, jf. § 12-3 første ledd andre setning).

Tilsynsbesøk i hjemmet skal i regelen foregå med samtykke fra beboeren. Men for tilsyn med planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner og tiltak for å dekke brukerens grunnleggende behov (§ 9-5 tredje ledd bokstavene b og c), er det en unntaksbestemmelse om at fylkesmannen kan gjennomføre tilsynsbesøk uten beboerens samtykke (hol. § 12-3 første

ledd tredje setning). Bestemmelsen har erfaringsmessig liten praktisk betydning, ettersom det svært sjelden vil være behov for å gjennomføre tilsynsbesøk uten brukerens samtykke, men den gir likevel en åpning for adgang til private hjem.

Fylkesmannen skal også undersøke kommunens rutiner for bruk av meldinger ved skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, og foreta en kort gjennomgang av eventuelle meldinger om den aktuelle brukeren. *Innholdet* i meldte tiltak etter bokstav a vil imidlertid være mer aktuelt å følge opp som egen tilsynssak.

Etter helsetilsynsloven § 2 andre ledd skal Fylkesmannen i tilknytning til tilsynet gi råd, veiledning og opplysninger som medvirker til at befolkningens behov for helse- og omsorgstjenester blir dekket.

2.3 Godt og virkningsfullt tilsyn

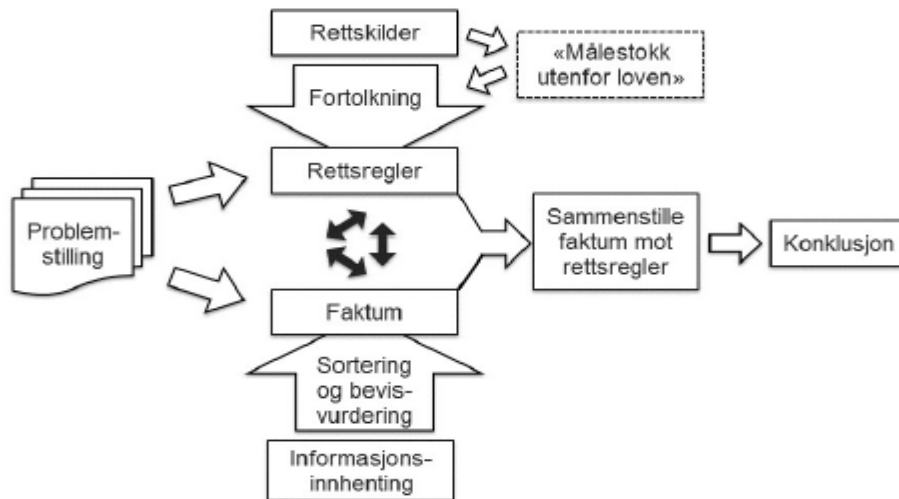
Tillit og legitimitet er forutsetninger for å kunne ivareta tilsynsrollen og myndighetsutøvelsen. Faglig gode vurderinger er avgjørende for legitimitet og tillit. Det kreves derfor høy faglig kompetanse om tjenestene. I tillegg kreves rollebevissthet, tilsynsfaglig kompetanse og metodiske ferdigheter.

Tilsyn skal være uavhengig av tjenestenes eiere, drivere og utøvere. Uavhengighet er grunnlaget for upartiskhet ved tilsynet. Forholdene og vurderingene som ligger til grunn for tilsynets beslutninger må kunne dokumenteres og etterprøves. Når fylkesmannen utøver myndighet i form av tilsyn, er det forventninger og krav til hvordan tilsynslaget skal gå frem.

Tilsyn må utføres i tråd med god forvaltningsskikk. Opplysningene som fremkommer må behandles med omtanke og respekt, og bare brukes som forutsatt. Tilsyn er avhengig av åpenhet fra informanter, og konklusjonene bygger på vurderinger av informasjon fra flere kilder. Kommunen skal ha mulighet til å komme med innsigelser, og har rett til å uttale seg om de forholdene som fylkesmannen bygger sine konklusjoner på der det konkluderes med lovbrudd.

Tilsynet må også presenteres overfor kommunen på en måte som tar hensyn til at det ikke vil gi et helhetlig bilde av brukerens tjenestetilbud, fordi fokuset er rettet mot avgrensede plikter

og krav som følger av kapittel 9. Se figuren nedenfor om hovedtrekkene i tilsynsprosessen. Filmen i Tilsynsskolens Introkurs kapittel 3 gir også en framstilling som kan være nyttig.



3 Planlegging av tilsynet

Fylkesmannen må undersøke tilstrekkelig for å konkludere riktig. Fylkesmannen må innrette tilsynet på en måte som er tilpasset brukerens situasjon og de forholdene som skal undersøkes, og samtidig ta hensyn til effektiv ressursutnyttelse og riktig resultat.

3.1 Tilsynslagets sammensetning

Fylkesmannen har ansvaret for å sikre at tilsynslaget samlet sett har nødvendig kompetanse, og for å utpeke en leder for tilsynslaget. Lederen skal styre prosessen underveis, representere fylkesmannen overfor virksomheten og skrive rapport. Ved valg av leder for tilsynslaget legges det vekt på erfaring fra fagområdet, tilsynskompetanse og personlige egenskaper til å lede tilsynet. Tilsynslaget skal bestå av minst to personer.

Når størrelsen og sammensetningen av tilsynslaget skal bestemmes, bør følgende vektlegges:

- juridisk kompetanse om regelverk knyttet til bruk av tvang
- kunnskap om tjenestområdet

- helsefaglig kompetanse (fortrinnsvis vernepleier) om faglige metoder, også i gjennomføring av tvangstiltak (som f.eks. kompetanse til å gjenkjenne tegn på mistriksel, lite skånsomme tilnærminger og overgrep)
- tilsynskompetanse og erfaring fra gjennomføring av tilsyn

3.2 Hva skal det føres tilsyn med?

Kommunene har fullt ansvar for tjenestene innenfor sitt ansvarsområde. Det er kommunen som gjennom planlegging, gjennomføring, evaluering og korrigerende av virksomheten skal sørge for forsvarlige tjenester og for at brukeren får sin rettssikkerhet ivaretatt.

Fylkesmannen skal undersøke om krav gitt i eller i medhold av hol. kapittel 9 etterleves.

Tilsynet innebærer observasjon av fysiske forhold i brukers bolig, og om tjenestene som ligger til grunn for vedtaket etter hol. kapittel 9 dekker behovet. Dersom fylkesmannen avdekker mangler i brukers tjenester, må fylkesmannen vurdere en egen tilsynsmessig oppfølging av disse. Fylkesmannen må i tilsynet undersøke om vilkårene i det godkjente vedtaket etterleves. Punktene nedenfor beskriver nærmere forhold som skal sikre at tiltakene gjennomføres som forutsatt i godkjente vedtak og krav i loven:

- brukeren får oppfylt sin rett til medvirkning og informasjon, også tilpasset informasjon om klageadgang (§ 9-3)
- brukers rett til kvalifiserte tjenesteytere ved gjennomføring av tvangstiltak (§ 9-9), herunder om det sikres opplæring og veiledning (§ 9-4)
- eventuelle vilkår knyttet til innvilgede dispensasjoner fra utdanningskrav er gjennomført i praksis (§ 9-9)
- antall tjenesteytere til stede ved gjennomføringen (§ 9-9)
- prosedyrer/rutinebeskrivelser for gjennomføring av tiltak (§ 9-7)
- arbeid med forebyggende tiltak og andre løsninger enn bruk av tvang og makt (§§ 9-4 og 9-5)
- tiltaket evalueres kontinuerlig og avbrytelseskriteriet er innfridd (§ 9-9)
- journalføring og dokumentasjon knyttet til bruk av tvang (§ 9-10)

Videre skal fylkesmannen undersøke at rutiner/innarbeidet praksis for beslutninger om skadeavvergende tiltak i enkelttilfeller (§ 9-5 tredje ledd bokstav a) er i samsvar med vilkårene i loven, og at tjenesteyterne vet hva som skal rapporteres ved bruk av enkeltmeldinger.

Dersom det avdekkes forhold som ligger utenfor temaet for tilsynet slik det er varslet, må dette følges opp særskilt.

3.3 Varsel om tilsynet

Tilsynet skal som hovedregel være varslet. Fylkesmannen må sende et skriftlig varsel med informasjon til kommunen om hva fylkesmannen vil undersøke, hvilke dokumenter som ønskes tilsendt før tilsynsbesøket, og om spesiell dokumentasjon skal være tilgjengelig under tilsynet. Varsel skal sendes til overordnet faglig ansvarlig i kommunen, med kopi til rådmannen. Kopi av varselet skal også sendes til aktuell enhet i spesialisthelsetjenesten¹, og til pårørende/verge som informasjon om at tilsynet skal gjennomføres.

Hensikt med varselet er å:

- få fastsatt tidspunkt for tilsynet
- etablere kontakt og få oppnevnt en kontaktperson for tilsynet
- informere om hva fylkesmannen vil rette oppmerksomhet mot, og hvilke personer som bør delta under tilsynsbesøket (inkl. informasjons- og oppsummeringsmøte)
- få tilsendt dokumentasjon som er hensiktsmessig å gjennomgå før tilsynet

I forbindelse med at varsel om tilsyn sendes ut, må tilsynslaget sikre at brukeren, verge og pårørende får tilbud om samtale med tilsynslaget. Brukeren har rett til informasjon, som må tilpasses den enkelte. Det kan formidles i et eget brev at fylkesmannen ønsker/tilbyr samtale med brukeren, gjerne sammen med verge eller annen tillitsperson.

3.4 Forarbeid

Tilsynsbesøket planlegges i samarbeid med kontaktpersonen i kommunen. Møtetidspunkt må avklares med bolig/arbeidssted/dagtilbud. Det er viktig å innhente informasjon fra brukeren

¹ Aktuell enhet i spesialisthelsetjenesten som har bistått kommunen vil ofte være habiliteringstjenesten/-enheten.

selv. Fylkesmannen må derfor skaffe seg kunnskap om tjenestestedets rutiner og gjøremål, slik at tilsynet legges til et tidspunkt der det er sannsynlig at brukeren er hjemme.

Fylkesmannen bør også på et tidlig tidspunkt ta stilling til hva som er en hensiktsmessig rekkefølge på informanter. Eventuelt må det legges til rette for senere gjennomføring av intervjuer eller telefonintervjuer.

Spesialisthelsetjenesten bistår kommunen med utforming av tvangstiltak. Det kan derfor være aktuelt å innhente informasjon fra spesialisthelsetjenesten, f.eks. som del av forberedelsen til tilsynet.

4 Gjennomføring av tilsynet

Tilsynet starter når varsel om tilsynet er mottatt av kommunen, og avsluttes med brev om avslutning fra fylkesmannen etter at oppfølgingen har vist at eventuelle lovbrudd er rettet opp.

4.1 Informasjonsmøte

Alle informantene skal være kjent med tilsynsvarselet og tilsynsprogrammet forut for tilsynet. Vi anbefaler at fylkesmannen inviterer til et kort informasjonsmøte for å sette rammen for tilsynet. Tilsynets leder er møteleder. Til møtet inviteres alle som skal delta.

Tips om informasjonsmøte (10–15 min.):

- pass på at nødvendige tekniske hjelpemidler er tilgjengelige
- presentasjon av deltakerne og deres stilling og funksjoner (send rundt navneliste)
- kort om bakgrunnen for tilsynet og om hva som skal undersøkes
- kort om hvordan tilsynsaktivitetene gjennomføres, spesielt om hensikten med og formen på intervjuene
- avklare om det er dokumenter og/eller tekniske registre som må gjennomgås på stedet
- gjennomgang og nødvendige justeringer av programmet
- kort om hensikten med møtet og hvem som eventuelt er invitert

Dersom fylkesmannen av praktiske eller andre grunner velger å ikke invitere til informasjonsmøte, må all relevant informasjon om tilsynet og om gjennomføringen formidles i forkant av intervjuer med den enkelte, inklusive hvem som for øvrig blir intervjuet.

4.2 Informasjonsinnhenting

For tilsynsmyndigheten er det avgjørende å få frem riktig og tilstrekkelig informasjon for å kunne bedømme og konkludere i tilsynet. Derfor er det viktig at tilsynslaget kan bruke flere ulike metoder for faktainnhenting, som intervjuer, observasjon og dokumentgjennomgang. Tilsynslaget må vurdere hva som er mest hensiktsmessig.

Informasjon innhentes fra ulike muntlige og skriftlige kilder og ved observasjon. Uansett hvilken form tilsynslaget velger når de innhenter muntlig og annen informasjon, må dette gjøres planlagt og systematisk. Tilsynslaget må kontinuerlig vurdere om informasjonen de får i løpet av tilsynet er god nok som grunnlag for å konkludere, eller om det må gjøres ytterligere undersøkelser.

4.3 Befaring – observasjon av sted(ene) hvor tiltakene utføres

Tilsyn skal så langt det lar seg gjøre gjennomføres på det stedet hvor tiltakene utføres. Hvis dette ikke lar seg gjøre, skal tilsynslaget som minimum gjennomføre befaring. Dette bør gjennomføres tidlig i tilsynsbesøket, slik at eventuelle funn kan følges opp i intervjuer og dokumentgjennomgang.

Besøk i brukerens bolig, eventuelt inkludert fellesarealer/oppholdsrom i tilknytning til boligen, kan gi viktig informasjon om kvaliteten på tjenestene, som igjen kan generere spørsmål og behov for oppfølging. Alt fra fysisk utforming til renhold og orden kan være av betydning for kvalitet, tilrettelegging av tjenestene og krav til forebygging. I forkant av observasjon på stedet bør tilsynslaget identifisere mulige sårbare forhold som kan ha innvirkning på tiltak om bruk av tvang.

Unntaksvis kan fylkesmannen gjøre tilsynsbesøk i brukerens bolig uten brukerens samtykke (hol. § 12-3 første ledd). I tilfeller hvor brukeren motsetter seg tilsynsbesøk er det viktig at fylkesmannen vurderer nødvendigheten av å foreta tilsyn i brukerens hjem. Hensynet til brukerens interesser vil i slike tilfeller være avgjørende for utfallet. Hvis tilsynsbesøk gjennomføres mot brukerens vilje, må dette fremgå av rapporten fra tilsynet.

4.4 Dokumentgjennomgang

Fylkesmannen har informasjon og dokumentasjon som embetet har fått i forbindelse med overprøving av vedtak. Før tilsynsbesøket skal tilsynslaget gjøre seg kjent med denne dokumentasjonen, og vurdere den opp mot områdene og lovkravene som tilsynslaget skal undersøke.

Dokumenter det kan være aktuelt å innhente på forhånd og eventuelt gjennomgå under tilsynet:

- kommunens vedtak om tvang og fylkesmannens overprøvingsvedtak, og nye eller endrede vedtak om helse- og omsorgstjenester, der det også framgår om brukeren har medvirket
- uttalelse fra spesialisthelsetjenesten
- organisasjonsoversikt med ansvars- og oppgavefordeling for helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 3 og 9
- opplæringsplan
- habiliteringsplan / individuell plan
- turnus- og vaktlister, eksempelvis siste to uker, og eventuelle avvik fra disse
- registreringer og evaluering av utfordrende atferd
- rapporteringer av tvangstiltak
- utredninger av nyere dato (etter godkjent vedtak)
- dokumenter som viser avviksregistreringer og at tiltak og tjenester evalueres
- meldte beslutninger om bruk av tvang i nødssituasjon
- dagsplan eller ukeplan for brukeren
- miljøregler og prosedyrer som gjelder for bruker

I noen tilfeller kan det også være aktuelt å innhente rutine for innhenting av politiattest før ansettelse i virksomheten.

Tilsynslaget må identifisere mulige mangler og svakheter, og avklare hvilken informasjon som må fremskaffes under tilsynsbesøket.

4.5 Intervjuer og samtaler

Intervju eller samtale brukes som et observasjonsgrunnlag for å identifisere faktum. Det kan være aktuelt å intervju/ha samtale med:

- brukeren selv (om det er mulig)
- brukerens pårørende og/eller verge
- ansatte som er involvert i utøvelsen av tvangstiltakene
- ansatte som ikke er direkte involvert i utøvelse av tvangstiltak (eks. nattevakter)
- overordnet faglig ansvarlig i kommunen
- daglig ansvarlig for tjenesten
- faglig ansvarlig for tjenesten

Ved innhenting av informasjon fra ansatte er det viktig å få frem eventuelle uoverensstemmelser i opplysninger fra ulike personer. Om ansatte for eksempel har ulik oppfatning av hvordan et tvangstiltak skal gjennomføres, er dette svært viktig informasjon. Uansett er det hva den enkelte «vet» og «gjør» som skal legges sammen med informasjon fra andre informanter og kilder til et mer samlet og helhetlig inntrykk. Bare informasjon som er tilstrekkelig sannsynliggjort og pålitelig ved at opplysninger fra ulike kilder støtter opp om hverandre, kan benyttes som faktagrunnlag for å konkludere i tilsynet.

For å oppnå størst grad av åpenhet, styre framdrift og unngå avsporing og uheldig påvirkning mellom informantene, intervjues ansatte og ledere en og en og hver for seg. I gruppeintervjuer kan det være vanskelig å unngå uønsket påvirkning mellom deltakerne. Dersom tilsynslaget likevel finner det hensiktsmessig å intervju flere personer samtidig, må det legges stor vekt på å unngå uønsket dynamikk og samhandling innad i gruppen som gjør det vanskeligere å få frem informasjon om fakta. Dersom flere skal intervjues samtidig, bør tilsynslaget derfor normalt sørge for at de aktuelle informantene befinner seg på samme nivå i organisasjonen, med tilsvarende ansvar og oppgaver. Dette gjelder også på ledernivå i virksomheten.

- ***Samtale med brukeren***

Brukeren som det utøves tvang overfor har erfaringer og synspunkter på egen situasjon og på utøvelsen av tvangstiltak som det er viktig og nødvendig at fylkesmannen får kjennskap til. Tilsynslaget skal derfor ha samtale med brukeren så fremt dette er mulig. Kommunen, pårørende eller verge kan gi råd. Det må på forhånd være klarlagt om det er behov for kommunikasjonshjelpemidler eller tiltak for å forberede brukeren, og for å skape en trygg

ramme rundt samtalen. Formålet med tilsynet og med samtalen må forklares så godt som mulig, og den eller de i tilsynsteamet som skal gjennomføre samtalen må ha erfaring og kompetanse til å samtale med denne gruppen brukere i tilsynssammenheng.

- ***Samtale med pårørende og/eller verge***

Brukeren, pårørende og verge har særlige rettigheter når kommunen skal fatte vedtak og iverksette tvangstiltak. Brukerens pårørende og verge skal derfor alltid tilbys samtale med tilsynslaget. Informasjon fra pårørende og verge kan være nyttig som bakgrunn for intervju/møte med ansatte. I tilfeller hvor fylkesmannen vurderer at det ikke er til brukerens beste å informere eller intervju pårørende, skal fylkesmannen ta stilling til det under planleggingen.

- ***Intervju med ansatte***

Alt personell som står sentralt i tjenesteytingen til brukeren er aktuelle informanter. Også ansatte som ikke er direkte involvert i utøvelsen/gjennomføringen av tvangstiltak kan gi vesentlig informasjon om rutiner, ansvar, arbeidsmåter, samarbeid, opplæring osv.

Det kan også være nødvendig å intervju ansatte som arbeider i helger og om natten.

Fylkesmannen må vurdere konkret hvor mange som skal intervjues for å sikre et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag til å kunne konkludere.

- ***Intervju med overordnet faglig ansvarlig i kommunen og leder med faglig ansvar for gjennomføringen av tiltak***

Overordnet faglig ansvarlig for tjenesten og leder med faglig ansvar for gjennomføringen av tiltak må bli intervjuet. I intervjuet er det spesielt viktig å undersøke kjennskap til plikter som følger av kapittel 9. Videre er det viktig å undersøke hvordan den overordnet faglig ansvarlige følger med på bruken av tvang overfor brukeren og er involvert i utforming av tiltak.

4.6 Fylkesmannens vurdering og konklusjon

Fylkesmannen skal vurdere og konkludere på spørsmålene i tilsynet. Fylkesmannen kan konkludere med

- ingen lovbrudd
- lovbrudd
- opphevelse av eget overprøvingsvedtak og eventuell annen tilsynsmessig oppfølging

Lovbrudd er mangel på oppfyllelse av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Ved særlig alvorlige lovbrudd må fylkesmannen ta stilling til hvilken tilnærming som er mest hensiktsmessig for brukeren. Dersom fylkesmannen opphever sin egen overprøving av kommunens vedtak, avsluttes tilsynet, og tvangstiltakene må opphøre. Fylkesmannen bør bare oppheve egen overprøving hvis lovbruddet ikke kan rettes uten et større endringsarbeid i kommunen. Dette er et sterkt signal til kommunen, og bør følges opp med møter med kommunens ledelse og spesialisthelsetjenesten før man vurderer ytterligere tilsynsvirksomhet.

Presis formulering av lovbrudd vil gjerne ligge tett opp til lovkrav, men uten at man gjengir lovteksten direkte. Det er viktig å presisere at tilsynet er en lovlighetskontroll av pliktene etter hol. kapittel 9. Med mindre tilsynet også omhandler andre plikter, skal lovbrudd utformes som brudd på aktuelle bestemmelser i hol. kapittel 9.

4.7 Oppsummerende møte

Vi anbefaler at tilsynsbesøket avsluttes med et møte der leder for tilsynslaget oppsummerer forholdene tilsynslaget vil legge til grunn for vurderinger og konklusjoner. Hensikten med møtet er å presentere innhentet informasjon med mål om å oppnå enighet om de faktiske forholdene. Enighet gir best utgangspunkt for forbedringer.

Det er en fordel at deltakerne i møtet så langt som mulig er de samme som har bidratt med informasjon under tilsynet.

Kommunen skal tidlig i møtet oppfordres til å komme med eventuelle innsigelser, og har rett til å uttale seg om de forholdene som fylkesmannen bygger sin avgjørelse på. Fylkesmannen må vurdere om det skal gjennomføres ytterligere informasjonsinnhenting for å avklare de faktiske forholdene.

Informasjon som leder av tilsynet ikke finner tilstrekkelig sannsynliggjort, kan ikke legges til grunn og skal ikke tas med i vurderingene. Dersom fylkesmannen har oppnådd enighet med kommunen om faktagrunnlaget, eventuelt etter nødvendige justeringer i løpet av møtet, anbefales det å presentere en foreløpig konklusjon. Det må tas forbehold om selve formuleringen av konklusjonen, men tilsynslaget må være beredt til å forklare innholdet i kravene med kilder og henvisninger. Fylkesmannen bør imidlertid også vurdere eventuelle

innsigelser mot måten tilsynet er gjennomført på, kravene som legges til grunn og fylkesmannens vurderinger og konklusjoner. Leder av tilsynslaget skal informere om videre saksgang i forbindelse med tilsynet. Dette omfatter blant annet informasjon om utforming og utsendelse av rapport.

Tips om oppsummerende møte (inntil 30 min.):

- send rundt navneliste
- informer om hensikten med oppsummerende møte og ønsket om å oppnå enighet om de faktiske forholdene
- repeter kort om bakgrunnen for tilsynet og tilsynets tema, omfang og krav som har blitt undersøkt
- presenter funn og vurderinger
- informer kort om oppfølging av eventuelle lovbrudd

4.8 Uanmeldt tilsyn

I visse situasjoner kan det være aktuelt å gjennomføre tilsyn uanmeldt. Det kan f.eks. være tilfeller der det er meldt bekymring om uhjemlet bruk av tvang, om tilstrekkelig personell med rett kompetanse er på plass, om tekniske innretninger brukes som forutsatt eller om skap er låst i samsvar med vedtak. Fylkesmannen bør være sikker på at saken vil kunne opplyses godt nok til å konkludere, før det besluttes uanmeldt tilsyn. Det er derfor viktig å overveie hva det er mulig å innhente informasjon om, hva som ikke kan undersøkes, hva det er urimelig å be om og hvilke særlige hensyn som må tas når man kommer uanmeldt. Fylkesmannen må unngå å trekke personell ut av tjenesteytingen. Dette innebærer at uanmeldte tilsyn, på samme måte som varslede, må være godt forberedt. God forvaltningsskikk tilsier også at tilsynet bør være varslet en *vis*s tid i forkant, for å unngå at brukere og ansatte skal oppleve å bli overrasket og påført unødvendig belastning.

Bruk av stikkprøver eller uanmeldt besøk kan være aktuelt som en del av tilsyn, enten som ledd i forberedelser eller som ledd i oppfølging av lovbrudd.

5 Rapport fra tilsynet

Det skal utarbeides en skriftlig rapport etter tilsynet. Rapporten skal redegjøre for hva som er undersøkt og for funn og konklusjoner. Rapporten er et viktig virkemiddel i fylkesmannens kommunikasjon med virksomheten. For å ivareta behovet for kontradiksjon skal kommunen

eller andre parter orienteres om at feil i rapporten skal rapporteres til fylkesmannen. I slike tilfeller må fylkesmannen vurdere behovet for å erstatte rapporten med en ny og oppdatert rapport.

Rapporten er primært et virkemiddel i tilsynsmyndighetenes kommunikasjon med virksomheten og sekundært for andre aktører som pårørende/verge og spesialisthelsetjenesten. Det skal fremgå klart av rapporten om det er brudd på lovkrav. Når fylkesmannen ikke har identifisert lovbrudd, kan rapporten med fordel gjøres kort.

Funn må formuleres klart og tydelig, slik at de ansvarlige forstår hvilke lovkrav som gjelder og hva som må til for å etterleve kravene. For eksempel må lovkravene det er brudd på og observasjoner i tilknytning til disse, beskrives slik at det gir kommunene et godt grunnlag for arbeidet med å rette opp forholdene. Funnene kan formuleres på samme måte som lovbrudd etter prosedyre for systemrevisjon.

Rapporten skal dokumentere tilsyn i forbindelse med gjennomføring av vedtak om bruk av tvang overfor en bruker, og vil som oftest inneholde taushetsbelagte opplysninger og derfor være unntatt offentlighet.

Rapporten skal sendes kommunen ved overordnet faglig ansvarlig leder for virksomheten og med kopi til rådmannen. Det sendes også kopi til verge og/eller pårørende og spesialisthelsetjenesten når det er aktuelt.

6 Oppfølging og avslutning av tilsyn

Fylkesmannen skal følge opp tilsyn inntil eventuelle brudd på lovkrav er brakt i orden.

Kommunen må gi fylkesmannen informasjon om hvilke tiltak som er satt i verk og hvordan kommunen følger opp at tiltakene virker som forutsatt. Fylkesmannen må få sannsynliggjort at forholdene er rettet opp, og kan be om en beskrivelse av hvordan tiltakene har virket for å forsikre seg om at kommunen har fulgt opp tilsynet. Som hovedregel skal fylkesmannen, når det er funnet brudd på lovkrav, sette en frist til kommunen for når forholdet må være rettet.

Rettes ikke alvorlige feil må fylkesmannen kontakte Statens helsetilsyn slik at pålegg for å bidra til at forholdene rettes kan vurderes, jf. § 12-3 andre ledd.

Fylkesmannen skal holde Statens helsetilsyn orientert om forholdene i helse- og omsorgstjenesten i fylket og om forhold som innvirker på disse, jf. helsetilsynsloven § 2 tredje ledd. Fylkesmannen skal rapportere om overprøvinger, jf. hol. § 9-8 i Statens helsetilsyns fagsystem NESTOR. I tillegg skal fylkesmannen også rapportere om planlagte tilsyn i NESTOR og oversende kopi av rapporter fra tilsyn til Statens helsetilsyn.

[Regelverk, retningslinjer og litteratur](#)

[Rundskriv og veiledere](#) Helsedirektoratet.no

[Internserien](#) Losen

[Kunnskapskilder - utviklingshemmede](#) Losen

[Søk i bibliotekets katalog Let og lån på tvang + utviklingshemming](#)