

## Veileder for landsomfattende tilsyn 2006

# Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning

*”Det er grunnleggende problematisk å tillate bruk av tvang og makt ovenfor utviklingshemmede. Samtidig er det grunnleggende problematisk å nekte å hjelpe mennesker som ødelegger seg selv uten noen forutsetning for å forstå hva de gjør og uten noen mulighet for selv å komme ut av situasjonen de befinner seg i”*

Fra tidsskriftet: Samfunn for alle nr. 3 1999

**Godkjent av Lars E. Hanssen 4. januar 2006**

## INNHOLDSFORTEGNELSE

<b>FORORD</b>	<b>s. 2</b>
<b>1. BAKGRUNN</b>	<b>s. 3</b>
1.1. Landsomfattende tilsyn	s. 3
1.2. Vurdering av risiko og sårbarhet og tilsynserfaringer	s. 3
<b>2. TILSYNETS MÅLSETTING OG AVGRENSNING</b>	<b>s. 5</b>
2.1. Målsetting	s. 5
2.2. Avgrensning	s. 5
2.3. Veilederens målsetting	s. 6
<b>3. SENTRALE RETTSREGLER MED RELEVANS FOR TILSYNET</b>	<b>s. 6</b>
3.1. Generelt om myndighetskravene	s. 6
3.2. Sammenhengen mellom sosialtjenesteloven kapittel 4A og tjenestene etter lovens §4-2	s. 7
<b>4. TILSYNSOMRÅDER</b>	<b>s. 9</b>
4.1. Generelt om informasjonsinnhenting	s. 9
4.2. Generelt om avvik og merknader	s. 9
4.3. Område 1: Sosiale tjenester til personer med psykisk utviklingshemning	s. 10
4.3.1. Forsvarlig planlegging og organisering	s. 11
4.3.2. Informasjonsinnhenting – forsvarlig planlegging og organisering	s. 11
4.3.3. Forsvarlig utførelse og vedlikehold	s. 11
4.3.4. Informasjonsinnhenting – forsvarlig utførelse og vedlikehold	s. 12
4.3.5. Om avvik	s. 13
4.4. Område 2: Bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning	s. 14
4.4.1. Forsvarlig planlegging og organisering	s. 15
4.4.2. Informasjonsinnhenting – forsvarlig planlegging og organisering	s. 15
4.4.3. Forsvarlig utførelse og vedlikehold	s. 15
4.4.4. Informasjonsinnhenting – forsvarlig utførelse og vedlikehold	s. 16
4.4.5. Om avvik	s. 17
<b>5. PLANLEGGING AV TILSYNET</b>	<b>s. 18</b>
5.1. Krav til revisjonslaget	s. 18
5.2. Forberede revisjonsaktiviteter	s. 18
5.3. Tidfesting og omfang av revisjonene	s. 18
5.4. Kriterier for utvelgelse av kommuner/bydeler	s. 18
5.5. Kommunen som pliktsubjekt	s. 19
5.6. Innhenting av kunnskap	s. 19
<b>6. GJENNOMFØRING AV TILSYNET</b>	<b>s. 20</b>
6.1. Dokumentinnhenting/- gjennomgang	s. 20
6.2. Formøte	s. 21
6.3. Åpningsmøte, intervju, verifikasjoner og sluttmøte	s. 21
6.3.1: Åpningsmøte	s. 21
6.3.2: Informasjonskilder	s. 21
6.3.3. Sluttmøte	s. 23
<b>7. RAPPORT</b>	<b>s. 23</b>

Vedlegg 1: Kartleggingskriterier

Vedlegg 2: Eksempel på avviksoppbygging, område 1

## FORORD

Fylkesmennene skal i 2006 gjennomføre landsomfattende tilsyn med kommuners etterlevelse av myndighetskrav i sosialtjenestelovens kapittel 4A: "Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt ovenfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning".

Arbeidsgruppen som har forberedt og utarbeidet veilederen for dette tilsynet har vært ledet av Arne Røyrvik, Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Gruppen har ellers bestått av Thea Hennie Kveinå, Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Grete Nanna Finstad, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, samt Elizabeth Loe Tollefsen, Heidi Merete Rudi, Anine Terland og Åshild Øverland fra Statens helsetilsyn.

I mandatet som arbeidsgruppen har hatt, heter det blant annet:

*"Arbeidsgruppen skal gjøre nødvendige forberedelser og utarbeide veileder for tilsynet. Arbeidet skal ta utgangspunkt i veileder for landsomfattende tilsyn i 2005.*

*Arbeidsgruppen skal avgrense tema for tilsynet og klargjøre hvilke rettsregler/ myndighetskrav det skal revideres mot og eventuelle andre deler av sosialtjenestens relevans for tilsynet, herunder eksempelvis kapittel 2, og 4-2 a til d.*

*Arbeidsgruppen skal foreta en hensiktsmessig avgrensning av tilsynet, blant annet på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsvurderinger. I prosessen med å avklare tema for tilsynet skal arbeidsgruppen innhente erfaringer fra de som har gjennomført landsomfattende tilsyn med veileder for årets tilsyn. Arbeidsgruppen gis frihet til å velge hvem som skal kontaktes og hvordan dette skal skje. Arbeidsgruppen bør også vurdere om forhold som brukernes kjønn, etnisitet eller andre forhold har betydning for valg av tilnærming i tilsynet. "*

Under arbeidet med veileder for det landsomfattende tilsynet i 2005 – Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt ovenfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning, avholdt arbeidsgruppen møter med:

- Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE)
- Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU)
- Drammen kommune og Moss kommune
- Habiliteringstjenestene for barn og voksne.

Innspill fra representanter for bruker- og fagmiljøene er, sammen med annen kunnskap og tilsynserfaringer vektlagt ved utformingen av denne veilederen når det gjelder valg av områder for tilsyn.

Arbeidsgruppen har vurdert om forhold som tjenestemottakers og/ eller tjenesteyters kjønn og etnisitet har betydning for valg av tilnærming i tilsynet. For eksempel kan kultur og språk være forhold som må vurderes når tjenestene utformes og gis. Dette utgjør komplekse problemstillinger som arbeidsgruppen mener vil være for omfattende og ikke egner seg om eget område i dette landsomfattende tilsynet.

Arbeidsgruppen har bedt fylkesmennene formidle erfaringer fra gjennomføringen av det landsomfattende tilsynet i 2005 med bruk av tvang og makt ovenfor personer med psykisk utviklingshemning. Utkast til veileder er også sendt ut på høring. Vi takker fylkesmennene for gode og nyttige tilbakemeldinger. Tilbakemeldinger og tilsynserfaringer er forsøkt lagt til grunn ved utarbeidelsen av denne veilederen.

## 1. Bakgrunn

Denne veilederen omhandler det landsomfattende tilsynet Fylkesmennene skal føre i 2006 med *kommuners bruk av tvang og makt ovenfor psykisk utviklingshemmede under og ved ytelse av kommunale tjenester* etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d.

Tilsynet er en videreføring av samme tema som ved det landsomfattende tilsynet i 2005 – **Landsomfattende tilsyn med bruk av tvang og makt ovenfor personer med psykisk utviklingshemning**. Veilederen er en oppfølger til veilederen som ble utarbeidet til det landsomfattende tilsynet i 2005.

Tilsynet skal føres med utgangspunkt i sosialtjenestelovens kapittel 4A, som regulerer bruk av tvang og makt. Reglene er knyttet til *tjenesteutførelsen* av de kommunale tjenestene etter sosialtjenesteloven § 4- 2, bokstav a-d.

### 1.1 Landsomfattende tilsyn

Landsomfattende tilsyn skal blant annet bidra til kontinuerlig forbedring av helse- og sosialtjenester, og harmonisering av tilsyn. Tilsynet skal kontrollere at de deler av virksomheten som det føres tilsyn med er i tråd med krav myndighetene stiller. Landsomfattende tilsyn skal bidra til at myndighetskravene tolkes likt i hele landet. Erfaringer fra landsomfattende tilsyn skal også bidra til arbeidet Statens helsetilsyn gjør med metode- og regelverksutvikling. I landsomfattende tilsyn undersøkes blant annet om de utvalgte virksomheter gjennom systematiske tiltak (internkontroll) sikrer at aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med myndighetskrav.

Fylkesmennes myndighetsrolle som tilsynsorgan følger av sosialtjenesteloven § 2-6. Etter denne bestemmelsen plikter Fylkesmannen å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter sosialtjenestelovens kapitler 4, 4A, 6 og 7. I tilsynskompetansen ligger fylkesmennes plikt og rett til å foreta skjønnmessig vurdering av den reviderte virksomhetens praksis i forhold til om den kan ha skadelige følger for tjenestemottaker, eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig.

### 1.2. Vurdering av risiko og sårbarhet og tilsynserfaringer

Tilsynets tema, avgrensning og valg av tilsynsområder, er gjort på grunnlag av vurderinger av risiko og sårbarhet. Gjennom vurderinger av risiko og sårbarhet prioriteres, planlegges og iverksettes tilsynsaktiviteter mot *vesentlige* forhold i helse- og sosialsektoren der tilsynet kan

*avdekke svakheter og mangler som kan korrigeres.*

I forarbeidene til lov om endringer i lov av 30.mars 1984 nr. 15 om statlig tilsyn med helsetjenesten og i enkelte andre lover, **Ot.prp.nr.105 (2001-2002)**, trekkes det opp en ramme for hvilke faktorer Helsetilsynet, og Helsetilsynet i fylkene skal ta hensyn til i sine prioriteringer av tilsyn. Det er ”*områder med stor risiko for svikt, områder der det er mange klager, områder der det er mange lovpålagte meldinger om feil eller uhell, områder der annen informasjon kan innebære at virksomheter drives i strid med helselovgivningen, områder som har høy politisk oppmerksomhet og tjenester for særlig utsatte eller sårbare grupper*”.

Enkelte personer med psykisk utviklingshemning som ofte er helt avhengige av hjelpen de mottar, samtidig som flere av disse tjenestemottakerne i liten grad er i stand til å ivareta sine interesser, er en særlig sårbar gruppe som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven. Vurderinger av risiko og sårbarhet har gjort at tilsynet retter oppmerksomhet særlig mot hvordan kommunene sikrer forsvarlige tjenestetilbud hvis behov endres (jf. kapittel 2.1).

Reglene om bruk av tvang og makt i lovens kapittel 4A, som skal hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv og andre for vesentlig skade, og forebygge og begrense bruk av tvang og makt, representerer store utfordringer for tjenesten, både når det gjelder faglige utredninger/ utprøvinger og saksbehandlingsreglene som skal følges. Sannsynligheten for svikt anses derfor å være stor på området. Samtidig har området stor betydning for enkelttjenestemottakeres rettsikkerhet, og konsekvensene av svikt er alvorlige for tjenestemottakerne.

I tillegg til å være et sårbart område, ble temaet valgt i 2005 fordi fylkesmennenes kunnskap og tilsynserfaringer fra egeninitierte tilsyn i 2003 og 2004 viste stor risiko for svikt på området. Tilsynserfaringene fra fylkesmennenes egeninitierte tilsyn i 2003 og 2004 er samlet og oppsummert i rapport fra Helsetilsynet 6/2005.

Tilsynserfaringene viste uhjemlet tvangsbruk i kommunene. Det forekom systematisk bruk av tvang og makt uten at det var truffet nødvendige vedtak slik loven krever. Kommunene sikret ikke i tilstrekkelig grad at ansatte sendte melding om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner og enkelte kommuner hadde ikke system og rutiner for utarbeidelse og oppfølging av meldinger. I noen kommuner fikk ikke de ansatte tilstrekkelig opplæring og veiledning i reglene om bruk av tvang og makt. Kommunene sikret heller ikke i tilstrekkelig grad at tjenestetilbudet ble tilrettelagt for minst mulig bruk av tvang og makt, og at andre løsninger enn bruk av tvang og makt var prøvd i tilstrekkelig grad før tiltak ble iverksatt eller at lovens saksbehandlingsregler ble fulgt. Situasjoner som kunne gi informasjon om nødvendig forbedringsarbeid både for den enkelte tjenestemottaker og tjenesten generelt, ble ikke fanget opp.

Erfaringer fra det landsomfattende tilsynet i 2005 er ikke oppsummert, men enkeltrapporter fra samtlige embeter foreligger. Disse viser i stor grad den samme virkeligheten for personer med psykisk utviklingshemning i kommunene i forhold til bruk av tvang og makt, som de egeninitierte tilsynene fra 2003 og 2004. Embetenes risiko- og sårbarhetsvurderinger forteller oss

fortsatt at dette er et særlig sårbart område med stor risiko for svikt.

Helsetilsynet ser alvorlig på den virkelighet tilsynserfaringene har vist oss. Når kommunene mangler oversikt over og kontroll med bruk av tvang og makt, økes risikoen for unødvendig og uhjemlet tvangsbruk og kan føre til at den enkeltes rettsikkerhet ikke ivaretas.

Statens helsetilsyn prioriterer derfor også dette området for landsomfattende tilsyn i 2006, for å få utfyllende kunnskap om kommunenes bruk av tvang og makt, under og ved, ytelse av kommunale sosiale tjenester, og derigjennom også kunnskap om rettsikkerheten til personer med psykisk utviklingshemning. **Gjennom avgrensningen av tilsynet prioriteres tilsyn i kommuner hvor tilsynsmyndighetene er bekymret for underrapportering av bruk av tvang og makt.** Se avsnitt 1.3 og 1.4.

## 2. Tilsynets målsetting og avgrensning

### 2.1 Målsetting

Målet med tilsynet er å undersøke om kommunene sikrer at forholdene legges til rette for utførelse av kommunale tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d, med minst mulig bruk av tvang og makt, jfr. sosialtjenesteloven § 4 A-4, første punktum, og om tjenestemottakerne mottar et forsvarlig tjenestetilbud.

Når tilsynet skal avklare om virksomheten ”sikrer” sine tjenester, menes at tilsynet både skal undersøke hvordan virksomheten systematisk styrer sine tjenester, og om den faktisk gir de resultater som lovgivningen krever.

Tilsynsmyndighetene skal avdekke:

- Om kommunen sikrer at tjenestemottaker mottar et forsvarlig tjenestetilbud etter sosialtjenestelovens § 4-3 jfr. § 4-2, bokstav a-d, i samsvar med eventuelle endrede bistandsbehov og uavhengig av endrede rammebetingelser
- Om kommunen sikrer utførelse av tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d overfor psykisk utviklingshemmede uten bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 4A

Gjennom dette kan tilsynet bidra til at kommunene etterlever lovgivers målsetting med kapittel 4A, ”å hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt”, slik det fremgår av formålsbestemmelsen, § 4A-1.

I forarbeidene til lov om endringer i lov 13. desember 1991 Nr. 78 Lov om sosiale tjenester mv. **Ot.prp.nr.62 (2000-2001)(endringslov)**, uttaler lovgiver følgende:

*”Sosialtjenesteloven er en sentral velferdslov og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov. Den store betydningen tjenestene har for tjenestemottaker gjør at det er svært viktig å påse at loven blir fulgt og at brukerne får de tjenester de har krav på.*

*Sosialtjenesten legger stor vekt på å ivareta tjenestemottakers rettsikkerhet. Det er særlig to virkemidler som er viktige for å oppnå rettsikkerhet for tjenestemottakerne. Det ene er reglene om saksbehandling og klage som skal sikre at de som søker sosiale tjenester får de tjenestene de har krav på. Det andre er statens tilsyn med den kommunale sosialtjenesten.*

*Tilsyns- og kontrollordninger er særlig viktig i forhold til personer som har vanskeligheter med å ivareta sine egne interesser.”*

(Vår uthevelse)

## 2.2 Avgrensning

I 2005 ble tilsynet rettet mot kommuner som hadde truffet vedtak om bruk av tvang og makt etter sosialtjenesteloven § 4A-7, jfr. § 4A-5 ovenfor enkelte tjenestemottakere, og/ eller hvor det forelå meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, jfr. § 4A-5, 3 ledd, bokstav a, jfr. § 4A-7, 1 og 2 ledd.

I dette tilsynet skal oppmerksomhet rettes mot kommuner hvor fylkesmennene er bekymret for underrapportering av bruk av tvang og makt. Fylkesmennene må ta utgangspunkt i kunnskap om lokale forhold og vurderinger av risiko og sårbarhet (jfr. 5.4 Kriterier for utvelgelse av kommuner/bydeler). Det vil i utgangspunktet være kommuner som ikke har fattet vedtak om bruk av tvang og makt, og som ikke har meldt, eller som har sendt få meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner og hvor fylkesmennene frykter underrapportering.

Tilsynet rettes mot utførelse av kommunale sosiale tjenester i henhold til sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d, til personer med psykisk utviklingshemning, og ikke mot kommunale helsetjenester og spesialisthelsetjenester, herunder utførelse av pleie- og omsorg i hjemmesykepleie eller under opphold i sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie, jfr. kommunehelsetjenesteloven § 6-10.

## 2.3 Veilederens målsetting

I tråd med tilsynets målsetting og avgrensning, vil veilederen foruten en redegjørelse for tema og revisjonskriterier:

- angi hvilke organisatoriske enheter det skal føres tilsyn med, omfanget av tilsynene i tid og hvor mange tilsyn som skal utføres innen hvert geografiske område
- presentere valg i forbindelse med gjennomføring av tilsynet, for eksempel rekkefølge på aktiviteter, valg av intervjuobjekt osv.
- komme med forslag til kilder for informasjonsinnhenting
- angi tidsramme for når det landsomfattende tilsynet skal være gjennomført
- med utgangspunkt i tilsynet innhold, foreslås sammensetning av tilsynslag

I helse- og sosialtjenesten er det mange begreper som benyttes om de som mottar tjenester, for

eksempel bruker, tjenestemottaker, klient og pasient. I denne veilederen har vi valgt å bruke begrepet "tjenestemottaker" om de psykisk utviklingshemmede som mottar tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d.

### 3. Sentrale rettsregler med relevans for tilsynet

#### 3.1. Generelt om myndighetskravene

Sosialtjenesteloven er fragmentarisk oppbygget, og myndighetskrav som beskriver kommunens forpliktelser følger av en sammenstilling av flere lov- og forskriftbestemmelser, samt tolkning av bestemmelsene i samsvar med allment akseptert lovtolkningsmetode.

Hovedbestemmelsene som myndighetskravene kan utledes fra i dette tilsynet er sosialtjenesteloven kapittel 4A, sosialtjenesteloven § 4-3 jf. 4-2 og forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten.

I sosialtjenesteloven § 2-1 statueres kommunens hovedansvar for sosialtjenesten, og ansvaret for å utføre de oppgavene loven tillegger kommunen.

Av bestemmelsens 2 ledd, utgår også kommunens plikt til internkontroll: "*Kommunen skal føre internkontroll for å sikre at virksomhet og tjenester etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7 er i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov og forskrift. Kommunen må kunne gjøre rede for hvordan den oppfyller denne plikten*".

Kommunene har således plikt til å føre internkontroll med virksomhet og tjenester etter sosialtjenestelovens kapittel 4 og kapittel 4A. Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Kommunens internkontroll skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetens art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse. Skriftlig dokumentasjon er et verktøy som skal bidra til å sikre ønsket praksis.

I myndighetskravene som følger i **Kapittel 4. Tilsynsområder**, er det henvist til § 2-1 i lov om sosiale tjenester. Videre vises det i referansehenvisningene til lov- og forskriftbestemmelser, samt andre rettskilder som myndighetskravet er utledet fra. Det følger også indirekte av fylkesmannens kompetanse som tilsynsorgan, § 2-6 siste ledd, at tjenestene/virksomheten skal være forsvarlig.

I denne veilederen har vi valgt å strukturere tilsynsprosessen etter styringskravene i internkontrollforskriften § 4, og knytte disse til kravene i sosialtjenesteloven. På denne måten vil tilsynsmyndigheten bidra til at personer med psykisk utviklingshemning sikres et forsvarlig



tjenestetilbud over tid ved at kommunen retter opp svikt i eget styringssystem. Det skal ikke gis egne avvik/merknader på internkontroll (jfr. 5.5.3, 4 avsnitt i prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon).

### **3.2. Sammenhengen mellom sosialtjenesteloven kapittel 4A og tjenestene etter lovens § 4-2, bokstav a-d, jfr. § 4-3**

Kapittel 4A regulerer bruk av tvang og makt mot enkelte psykisk utviklingshemmede ved tjenesteutførelse av de kommunale sosiale tjenester som følger av sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d, jfr. § 4A-2, 1 ledd.

§ 4A-2, 2 ledd avgrenser kapittel 4A sitt virkeområde: ”*Som bruk av tvang eller makt etter reglene i dette kapitlet regnes tiltak som tjenestemottakeren motsetter seg eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som tvang eller makt. Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglene i dette kapitlet. Almennelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt*”.

En av de viktigste bestemmelsene i kapittel 4A, er § 4A-4, om krav til forebygging, som må sees i sammenheng med formålet bak den rettslige reguleringen av bruk av tvang og makt, og som bestemmelsen også selv viser til: ”*Kommunene plikter å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt. I tillegg til å tilrettelegge tjenestetilbudet i overensstemmelse med reglene i § 4A-1 annet ledd, jf. § 4A-5 første ledd, plikter kommunen å gi nødvendig opplæring etter § 2-3, herunder faglig veiledning og oppfølging i gjennomføring av tiltak etter dette kapitlet*”

Bestemmelsen viser altså selv til § 4A-1, 2 ledd, hvor det fremgår at tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes fysiske og psykiske integritet, og så langt som mulig i overensstemmelse med tjenestemottakernes selvbestemmelsesrett, og videre viser den til § 4A-5, 1 ledd, som setter som vilkår for bruk av tvang og makt, at ”*Andre løsninger enn bruk av tvang eller makt skal være prøvd før tiltak etter dette kapitlet settes i verk. Kravet kan bare fravikes i særlige tilfeller, og det skal i så fall gis en begrunnelse*”.

Et viktig formål med lovregulering av bruk av tvang og makt ved tjenesteutførelsen til mennesker med psykisk utviklingshemning, er å sikre at de mottar et forsvarlig tjenestetilbud, og at makt og tvangsbruk ikke blir virkemiddel for å kompensere for mangelfulle tjenester.

Undersøkelser og erfaringer viser entydig at bolig- og tjenestetilbudet er av stor betydning for behovet for anvendelse av tvang. Bolig- og tjenestetilbudet kan forårsake atferdsproblemer, men det kan også medvirke til at tvang unngås, eller behovet for å anvende tvang reduseres.

Som beskrevet i *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*, pkt. 5.2.2 *Fastsette revisjonens omfang og kriterier*, må det avklares hvilke krav i lovgivningen som er relevante i forhold til de problemstillingene revisjonen tar utgangspunkt i. Lovgivningen er generelt utformet. Det vil derfor normalt være nødvendig å tolke bestemmelsene for å forstå hvordan innholdet i rettsreglene skal anvendes på konkrete problemstillinger, slik at de kan fungere som

revisjonskriterier.

Lovforarbeidene til reglene i kapittel 4A er et viktig bidrag til å forstå og tolke innholdet av lovteksten.

Under har vi gjengitt uttalelser fra forarbeidene som blant annet bidrar til å klargjøre hvilke forhold kommunen kan/ ikke kan vektlegge når den skal tildele og utforme eller endre bolig- og tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d.

**I Ot.prp.nr.58 (1994-1995)**, fremheves det at ”i den grad årsaken til atferdsproblemer kan tilbakeføres til forhold ved kommunens bolig- og tjenestetilbud, må det søkes å foreta endringer i dette slik at anvendelse av tvang ikke blir nødvendig eller kan reduseres

*Krav om tilpasset bolig- og tjenestetilbud er i loven fulgt opp med et alminnelig krav om at alternative tiltak skal være prøvd først. Det vil ikke være tillatt å anvende tvang i tilfeller der problemene kan løses ved endringer i vedkommendes øvrige tilbud også om dette medfører løsninger som er mer kostbare enn de umiddelbare kostnadene ved å anvende tvang”.*

(vår uthevelse)

Dette tydeliggjøres, og gjentas i Ot.prp.nr.57 (1995-96), tilleggsproposisjonen Ot.prp.nr.58 (94-95): ”.....andre alternative tiltak skal være prøvd før tvang settes i verk. Dette kravet er presisert nærmere i Ot.prp.nr.58. I forhold til dagens situasjon innebærer dette at helse- og sosialtjenesten får et rettslig pålegg om å unngå bruk av tvang der det er mulig. Å utvikle metoder som i så stor grad som mulig gjør tvang overflødig, er en sentral utfordring for hele fagfeltet.

***Enkelte har erfaringer som kan gi bekymring for at økonomiske innsparingshensyn kan begrunne tvangstiltak. Etter lovforslaget kan aldri bruk av tvang begrunnes og forsvares med økonomiske hensyn. Det samme gjelder alarm- og varslingsystemer. Dette er uttrykkelig presisert i Ot.prp.nr.58. I forhold til alarm- og varslingsystemer er behovet for tilsyn og hjelp avgjørende – ikke tjenesteapparatets behov for å spare ressurser”.***

Det er i samsvar med disse prinsippene, at tilsynsmyndigheten må undersøke om kommunen sikrer at tjenestemottakerne mottar et forsvarlig tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-3, jfr. § 4-2, bokstav a- d, i samsvar med eventuelle endrede bistandsbehov og uavhengig av endrede rammebetingelser. (Område 1).

I tråd med formålet og myndighetskravene i kapittel 4A, blir det sentralt for tilsynet å se bolig- og tjenestetilbudet i sammenheng med bruk av tvang og makt.

## 4. Tilsynsområder

### 4.1 Generelt om informasjonsinnhenting

Revisjonskriteriene er vurderingstemaer som skal hjelpe revisjonslaget til å bli bevisst på hva informasjonen de skal skaffe seg under revisjonen, skal gi svar på. Kriteriene vil i liten grad hjelpe revisjonslaget til å skaffe seg tilstrekkelig informasjon om virksomheten hvis de uten

bearbeiding gjøres om til spørsmålsstillinger som brukes under intervju, eller som eneste grunnlag ved gjennomgang av dokumenter/mapper.

Kriteriene må splittes opp i enkeltkrav, og revisjonslaget må på forhånd vurdere hva slags informasjon de trenger for å vurdere om kravene er oppfylt. Eksempelvis finner ikke revisjonslaget ut om kommunen sikrer at tjenesten overholder forbudet mot ulovlig tvang ved å spørre tjenesteyterne om de utøver ulovlig tvang.

Revisjonslaget må innhente informasjon om hvordan tjenestemottakeren handler når tjenestemottakere vegrer å ta i mot tjenester, er utagerende osv, og vurdere dette opp mot de aktivitetskrav og metodekrav som følger av loven, før en under tilsynet kan ta stilling om ulovlig makt og tvang anvendes i virksomheten. Utøves makt og tvang, er det relevant for tilsynet å innhente informasjon om prosedyrekravene følges.

For å finne ut om kommunen **sikrer** at det ikke skal brukes ulovlig tvang og makt, må revisjonslaget blant annet finne ut:

- om det er gitt opplæring som gir innsikt i når og hvordan det kan utøves makt og tvang,
- om det er utformet prosedyrer som setter krav til innholdet i meldinger og rapporteringer,
- om tjenesteutøverne kjenner til hva de skal gjøre når det utøves tvang og makt, og at disse aktivitetene gjennomføres slik loven krever det.

I denne veilederen vil vi gi eksempler på relevant kunnskap og kunnskapskilder knyttet til hvert område og tema i revisjonen.

#### **4.2. Generelt om avvik og merknader**

Konklusjoner etter tilsynet i form av avvik skal bygge på en vurdering av om den praksis tilsynsmyndigheten har observert under revisjonen, avviker fra de aktuelle myndighetskravene.

Konklusjon i form av merknad skal benyttes når det ikke foreligger brudd på myndighetskrav, men der tilsynsmyndigheten mener virksomheten har et forbedringspotensiale.

Merknadsformen skal ikke brukes for å kompensere at revisjonslaget er usikker på hva som er rette fakta. Finner revisjonslaget i arbeidet med å formulere konklusjonene fra tilsynet at de på enkelte punkter fortsatt er usikker på fakta om kommunens praksis, må de unngå å konkludere i form av avvik og merknader. Revisjonslaget kan eventuelt vurdere om de skal komme tilbake til temaet ved et senere tilsyn.

Tilsynet er også strukturert slik at flere av kriteriene vi etterspør under et område, også må være tilstede for å oppfylle myndighetskravet på de andre områdene. *Vi har valgt å utheve kriterier som allerede er undersøkt under et annet område med fet skrift for å lette gjennomføringen av revisjonen.*

Det vises til prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon av 11.7.2005, for nærmere informasjon.

### 4.3. Område 1: Sosiale tjenester til personer med psykisk utviklingshemning

Et viktig formål med lovregulering av bruk av tvang og makt i tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemning er å sikre at de mottar et forsvarlig tjenestetilbud, og at makt og tvangsbruk ikke blir virkemiddel for å kompensere for mangelfulle tjenester.

For å sikre personer med psykisk utviklingshemning et forsvarlig tjenestetilbud med utgangspunkt i den enkeltes behov for bistand, må kommunen styre slik at de sikrer at retten til sosiale tjenester oppfylles. Det må de gjøre ved å iverksette systematiske tiltak både når det gjelder planlegging og organisering, tjenesteutøvelse og rapportering til de ansvarlige. Hensikten er å bidra til at kommunen har et virksomt system som sikrer at myndighetskravet også oppfylles på sikt.

Under området 1 skal tilsynsmyndigheten undersøke:

Om kommunen sikrer at tjenestemottakerne mottar et forsvarlig tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-3, jfr. § 4-2 a-d, i samsvar med eventuelle endrede bistandsbehov og uavhengig av endrede rammebetingelser.

Myndighetskravet følger av § 4-3. og § 4-2 a-d, jf. kvalitetsforskriften § 3 første ledd jf. sosialtjenesteloven § 2-1 første, annet og tredje ledd jf, internkontrollforskriften § 3 og 4. Med begrepet "sikre" menes at undersøkelsene ikke skal begrenses til om de psykisk utviklingshemmede får et forsvarlig tjenestetilbud, men også om styringen sikrer at tjenestene til enhver tid er forsvarlige.

Det betyr at tilsynsmyndigheten gjennom informasjonsinnhenting også må avklare:

- at **tjenestemottakeren faktisk får endret tjenestetilbud når behovet har endret seg,**
- **eller at eventuell reduksjon i tjenestetilbudet skjer ut fra en individuell vurdering der det sikres at tjenestenes omfang ikke faller under lovens minstenivå**

Tilsynsmyndighetene må ta stilling til hvilke forhold som er relevante for å vurdere tjenestebehovet, og om disse kartlegges og vektlegges når kommunen revurderer tjenestebehovet. Om det foreligger avvik fra myndighetskravet må vurderes ut fra en helhetlig vurdering. Det må vurderes om de faktaopplysninger som er innhentet under tilsynet underbygger en systematisk mangel på oppfyllelse av myndighetskravet, eller om det dreier seg enkeltstående tilfelle som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med avvik.

#### 4.3.1. Forsvarlig planlegging og organisering

Sosialtjenestelovens § 2-1, jf. internkontrollforskriftens § 3, forutsetter at kommunen må styre slik at de i sin planlegging og organisering sikrer at tjenestemottakerens tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-2 a-d endres i samsvar med endrete bistandsbehov, jf. internkontrollforskriften (heretter forkortet ikf.) § 3.

*For å belyse dette skal tilsynet gjennom faktainnhenting avklare:*

- a) om ansvaret for å sikre at personer med psykisk utviklingshemning mottar forsvarlige tjenester forankret i sosialtjenestelovens § 4.2 a-d, er klart og kjent i organisasjonen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- b) om ansvaret for tildeling av sosiale tjenester til brukergruppen er klart og kjent i organisasjonen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- c) om ansvaret for å vurdere og sikre at tjenestetilbudet til tjenestemottakere med psykisk utviklingshemning endres ved behov eller ved endring av rammebetingelser, er klart og kjent i organisasjonen (jf. ikf. § 4 annet ledd a)
- d) om kommunens ressursplan (budsjett og personplan) er innrettet slik at den kan tilpasses tjenestemottakers endrete behov for andre eller større omfang av eksisterende tjenester i planperioden. (jf. ikf. § 4 annet ledd g)

#### **4.3.2. Informasjonsinnhenting - forsvarlig planlegging og organisering.**

Kunnskap om kommunens planlegging og organisering på området kan delvis innhentes gjennom organisasjonskart, delegasjons- og økonomireglement, og delvis gjennom intervju med ledelsen i virksomheten som kan bekrefte skriftlige kilder, eller korrigere og beskrive ansvarsforholdene slik de fungerer på tilsynstidspunktet.

Informasjon fra ansatte som yter tjenester kan gi revisjonslaget informasjon om de kjenner til hvem som har ansvar for oppgavene beskrevet under punkt c og d, og på denne måten avdekke om deres oppfatning samsvarer med ledelsens.

Avdekkes det for stor differanse mellom oppfatningene, må en ta stilling til om dette faktisk har betydning for hovedtema, det vil si om mangel på informasjon får betydning for tjenestetilbudet. Dette vil blant annet avhenge av den intervjuede tjenesteyters plass i organisasjonen (jfr. kapittel 4.3.5), og eventuelt om det finnes andre informasjonskanaler, slik at ledelsen likevel fanger opp behovet. Informasjonen er derfor også et "spor" som kan ha betydning for å undersøke nærmere om kunnskap fra tjenesteytere om endrete behov likevel kommer til riktig ansvarlig person.

#### **4.3.3. Forsvarlig utførelse og vedlikehold**

Sosialtjenesteloven § 2-1, jf. internkontrollforskriften § 3, forutsetter at kommunen sikrer en forsvarlig utførelse av tjenestene, blant annet at omfang og type tjenester tilpasses tjenestemottakerens behov.

*For å belyse dette skal tilsynet gjennom faktainnhenting avklare:*

- a) om det rapporteres til ansvarlig for tildeling av tjenestene når tjenestemottakers behov for tjenester endrer seg eller det skal skje en reduksjon i tjenesteomfanget (jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- b) om det rapporteres til ansvarlig for tjenesteutførelsen (daglig ansvarlig) fra ansatte der tjenestemottaker endrer atferd som krever gjentatt bruk av tvangstiltak, og/eller der det skjer en vesentlig og akutt endring i tjenestebehovet, og/eller tjenestemottaker/pårørende eller hjelpeverge melder om endring av tjenestebehovet (jf. ikf. § 4 annet ledd d og f)

- c) om endrede behov eller endring i tjenesteomfanget utløser en konkret vurdering av om tjenestemottakerens tjenestebehov er forsvarlig dekket (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- d) om behovsvurderingen foretas av person(er) med nødvendig kompetanse, dvs. faglig innsikt, også helsefaglig, og kjennskap til tjenestemottakere jf. ikf. § 4 annet ledd c og g)
- e) om tjenestemottaker/pårørende og/eller hjelpeverge blir forelagt vurdering og gis mulighet til å uttale seg før beslutning fattes (jf. §4A-3 første ledd og ikf. § 4 annet ledd e og g)
- f) om beslutning om endring i tjenesteomfang er vedtaksfestet, jf. sostjl. § 8-1 og ikf. § 4, 2 ledd, bokstav g og h.
- g) om iverksettingen av det endrete tjenestetilbudet skjer i samsvar med resultatet av vurderingen, innen et forsvarlig tidsrom (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- h) om det rapporteres til ansvarlig for tjenestene på kommunenivå hvis endrete tjenestebehov ikke kan dekkes uten å redusere bistanden til andre med rettslige krav på tjenester(jf. ikf. § 4 annet ledd f)
- i) om kommunens styring åpner for at tjenestene tilføres flere ressurser der det er nødvendig for å oppfylle tjenestemottakernes rett til tjenester(jf. ikf. § 4 annet ledd g og sostjl. § 11-1 første ledd) og at dette følges i praksis.

#### **4.3.4. Informasjonsinnhenting - forsvarlig utførelse og vedlikehold**

Under dette punktet må også revisjonslaget vurdere **hvilken informasjon** som må innhentes for å kunne vurdere om revisjonskriteriene er oppfylt. For å kunne konkludere om tildelingen av tjenester ved endrede behov er forsvarlig, er det viktig å undersøke hvilke forhold virksomheten legger vekt på ved utmåling av tjenester.

Det vises her til det som er sagt innledningsvis i punkt 4.4, om at tilsynsmyndighetene må ta stilling til hvilke forhold som er relevante for å vurdere tjenestebehovet, og om disse kartlegges og vektlegges når kommunen revurderer tjenestebehovet.

Noen virksomheter bruker for eksempel ulike typer kartleggingsskjema for å kartlegge funksjonsnivå og behov, som deretter danner utgangspunkt for tildeling og utmåling av tjenestene. Disse skjemaene kan være en viktig informasjonskilde. For revisjonslaget er det viktig å vurdere om skjemaet dekker de forhold som er nødvendige for å kunne foreta en forsvarlig tildeling og utmåling av tjenester, og om skjemaet faktisk brukes.

Hvis revisjonslaget, ut fra tilsendte prosedyrer eller mappegjennomgang ikke finner skriftlig materiale som beskriver kartleggingstemaene, er det viktig at dette tema tas opp i intervjuet med ansvarlige for tjenesten og tildelingen (jfr. kartleggingskriterier, vedlegg 1).

Hvis revisjonslaget kan konkludere med at kartleggingen i flere tilfelle er mangelfull, at det ikke finnes maler, og at den/de som deltar i kartleggingen ikke har tilstrekkelig faglig opplæring /kompetanse, er dette bevis som kan underbygge avvik med utgangspunkt i revisjonskriteriet under punkt c og d.

For å vurdere om prosessen forut for tildelingen sikrer et forsvarlig resultat, er det nødvendig å

finne ut hvilken kompetanse de som kartlegger behovene har, enten gjennom grunnutdanning eller relevant internopplæring. Virksomhetene kan gjøre dette ulikt og tilsynslagene må gjennom faktainnhenting, eksempelvis intervjuer, skaffe informasjon om hvordan opplæring faktisk gis. Kravet om at opplæringen må være relevant, betyr at tilsynslaget eventuelt må undersøke nærmere innholdet i opplæringen, ta stilling til om den er tilstrekkelig, eller om virksomheten for eksempel trenger et kartleggings skjema for å sikre et forsvarlig resultat. I så fall er det viktig å finne ut av om det finnes et kartleggings skjema som er godt nok og som brukes. Her vil også saksmappene være en viktig informasjonskilde. Vedtak som skal følge en endring kan også opplyse revisjonslaget om resultatet av endringen, og om de dekker de behov som kommer fram i kartleggingen.

Når det gjelder kunnskap om hva som rapporteres til overordnede, se revisjonskriteriene under a, b og g, er det viktig å få informasjon fra ledelsen om hvilke krav de har til rapportering. Dette må sjekkes ut i intervju fra tjenesteutøvere som er pålagt rapporteringsplikten, og om det følges opp i praksis. Her må revisjonslaget undersøke innholdet i rapporteringen.

Hvis det rapporteres skriftlig, er det nødvendig at revisjonslaget undersøker om rapportering inneholder de opplysninger som beskrives i kriteriene.

Hvis det ikke praktiseres skriftlig tilbakerapportering, men dette skjer i muntlig form, må revisjonslaget i intervjuene undersøke hva som skal rapporteres på møte, om det blir gjort og om det kommer fram i referat i den enkelte brukers mappe eller i andre former.

Innholdet i rapporteringen kan revisjonslaget få mer informasjon om ved å gjennomgå disse dokumentene.

#### **4.3.5 Om avvik**

Det indikerer avvik fra myndighetskravet: "Om kommunen sikrer at tjenestemottakerne mottar et forsvarlig tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-2 a-d, i samsvar med eventuelle endrede bistandsbehov og uavhengig av endrede rammebetingelser", hvis observasjoner viser at et eller flere av kravene som kan utledes fra revisjonskriteriene ovenfor, ikke er oppfylt.

I avsnittet om forsvarlig planlegging og organisering, forutsetter flere av revisjonskriteriene at ansvar og oppgaver må være kjent. Her må tilsynsmyndigheten foreta en vurdering, basert på kommunens organisering og oppgaveløsning for øvrig, av hvilke personer i virksomheten som må ha full oversikt over disse forholdene for at det skal skje en forsvarlig tjenestutførelse. Det kan ikke settes samme krav til en nattevakt som til en leder og/eller en med koordineringsansvar. For eksempel må det være tilstrekkelig at nattevakter eller deltidsarbeidere vet hvem som er ansvarlig for den del av virksomheten en er knyttet til, og hvilke forhold som skal rapporteres.

Kriteriet om at endret tjenestebehov skal dekkes innen et forsvarlig tidsrom, er også gjenstand for skjønn. Hvis innvilget vedtak ikke iverksettes, er det klart avvik. Der tidspunktet for iverksettelse følger av vedtaket, har kommunen selv definert når vedtaket skal iverksettes og en må kunne forutsette at det foreligger avvik hvis tidsfristen ikke følges i praksis. Hvis vedtaket ikke oppgir tidspunktet for når vedtaket skal oppfylles, må en vurdere konkret ut fra enkelttilfelle

om tjenestetilbudet er forsvarlig ivaretatt (mappegjennomgang). Gjelder vedtaket for eksempel hjelp til rengjøring hver 14. dag kan det være forsvarlig iverksettelse hvis det går opptil 2-3 uker fra vedtakstidspunktet. Et vedtak som omfatter daglig bistand til personlig hygiene og mat må iverksettes umiddelbart hvis behovet i en overgangsperiode ikke dekkes på annen forsvarlig måte (for eksempel kortidsopphold på institusjon).

For å kunne vurdere om kommunen sikrer at styringskravene er oppfylt, må tilsynsmyndigheten også foreta en forvarlighetsvurdering ut fra virksomhetens størrelse og organisering. Om det er behov for at rutinene er nedfelt skriftlig, må vurderes konkret ut fra virksomhetens størrelse, om aktivitetene utføres av mange, om det er mye utskifting av ansatte, nivå på fagkunnskap til de som deltar og nærheten mellom de som deltar i prosessen. Se også vurderingstemaene i internkontrollforskriften § 4 første ledd.

Når det gjelder tildeling og/ eller endring av tjenester til den enkelte tjenestemottaker, vil bestemmelsen om saksbehandling i sosialtjenesteloven § 8-1, innebære at kartlegging av behov skal skriftliggjøres, og at tildeling og/ eller endring av tjenester vedtaksfestes.

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. Dette betyr at den må ha løpende rapportering som skal bidra til tilstrekkelige ressurser slik at behov dekkes. I de rapporteringskravene som beskrives i kriteriene, har vi angitt krav til rapportering som vi mener må oppfylles hvis det ikke skal forligge avvik fra krav om å sikre forsvarlig utførelse og vedlikehold av tjenestetilbudet over tid.

Når det gjelder rapporteringskravene har kommunen som utgangspunkt valgfrihet når det gjelder form. Jevnlige møter mellom ledelse og utøvere, utveksling av informasjon i daglig kontakt muntlig eller i form av rapporteringsbøker, må kunne aksepteres i små virksomheter hvis det rapporteres om relevante forhold. Tilsynsmyndighetene må imidlertid vurdere om formen på rapportering er forsvarlig ut fra samme vurderingstema som nevnt under avvik fra utførelseskravet, og som følger av internkontrollforskriftens § 4 første ledd. Det vil si ut fra virksomhetens størrelse, om aktivitetene utføres av mange, om det er mye utskifting av personale og nærheten mellom de som deltar i prosessen og konsekvenser for tjenestemottakeren hvis det skjer avvik i rapporteringen.

Med utgangspunkt i to tilsynsrapporter fra tilsynet i 2005, har vi lagt ved et eksempel på hvordan et avvik kan bygges opp på dette området (vedlegg 2).

#### **4.4. Område 2: Bruk av tvang eller makt overfor personer med psykisk utviklingshemning.**

I sosialtjenesteloven § 4A-5 forutsettes det at kommunen må styre virksomhetene slik at tvang og maktbruk knyttet til tjenester etter sosialtjenesteloven bare benyttes der det er faglig og etisk forvarlig. Tema er utførlig beskrevet i Rundskriv IS-10/2004: "Lov om sosiale tjenester kapittel 4A. Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning", s. 42 -60.



Under dette området skal tilsynsmyndigheten undersøke:

Om kommunen sikrer utførelse av tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d overfor psykisk utviklingshemmede uten bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 4A

Myndighetskravet følger av § 4A-4 jf. sosialtjenesteloven § 2-1 første, annet og tredje ledd jf. internkontrollforskriften §§ 3 og 4. Med begrepet "sikre" menes at undersøkelsene ikke skal begrenses til om den faktisk gir de resultater som lovgivingen krever, men også hvordan virksomheten systematisk styrer sine tjenester. Det betyr at tilsynsmyndigheten også må avklare, gjennom informasjonsinnhenting, om det i tjenesteutførelsen brukes makt og tvang i strid med lovkravene. Om det foreligger avvik fra myndighetskravet må vurderes ut fra en helhetlig vurdering. Det må vurderes om observasjoner underbygger en systematisk mangel på oppfyllelse av myndighetskravet eller om det dreier seg enkeltstående tilfelle som ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med avvik.

#### **4.4.1. Forsvarlig planlegging og organisering**

Med de forutsetningene som følger av sosialtjenesteloven § 2-1, jf internkontrollforskriften § 3, må kommunen gjennom planlegging og organisering bidra til å sikre at virksomheten ikke utøver ulovlig makt og tvang. Kriterier som er avklart under område 1 er uthevet med fet skrift nedenfor.

*For å belyse dette skal tilsynet gjennom observasjoner avklare:*

- a) om ansvar for å yte forsvarlig tjenestetilbud til personer med psykisk utviklingshemning er klart og kjent i organisasjonen (jf. ikf. § 4 annet ledd a jf. § 4A-7 første ledd)
- b) om ansvar og oppgaver med å skrive meldinger og forberede, utforme og fatte vedtak knyttet til bruk av tvang og makt slik de beskrives i § 4A-5 tredje ledd, er klart og kjent i organisasjonen (jf. ikf. §4 annet ledd a)

#### **4.4.2. Informasjonsinnhenting - forsvarlig planlegging og organisering.**

Informasjonsinnhenting for dette området har mange fellestrekk med tilsvarende beskrivelse under område 1. Revisjonslaget må undersøke at både ledelsen og tjenesteyterne kjenner til hvem som har ansvar og oppgaver når det gjelder saksbehandling knyttet til bruk av tvang eller makt i organisasjonen. Revisjonslaget må undersøke om de som er tillagt ansvaret kjenner lovens krav til bruk av makt og tvang og kan beskrive hvilke aktiviteter som ligger i denne oppgaven. Videre hva det legges vekt på når makt/tvangsbruk bare skal utløse en melding, eller om virksomheten skal begynne arbeide med et vedtak etter §4A-5, b og c. Utføres tilsynet i en kommune der ansvarlig for virksomheten og overordnede ansvarlig for tjenesten er delt mellom flere personer, må det undersøkes hvilke prosedyrer som gjelder for samhandling og hvordan overordnet ansvarlig sikrer at virksomhetsleder/daglig ansvarlig følger bestemmelsene i

§ 4A-7. For eksempel om kopi av meldinger skal sendes overordnet ansvarlig og om dette følges opp der det er skrevet meldinger.

#### 4.4.3 Forsvarlig utførelse og vedlikehold

Sosialtjenestelovens § 2-1, jf. internkontrollforskriftens § 3, forutsetter også at kommunen må styre slik at tjenestene ikke utføres med bruk av makt og tvang i strid med lovbestemmelsene. Forsvarlig tjenesteutøvelse forutsetter at virksomheten gjennom prosedyrer og andre tiltak sikrer at makt og tvang ikke brukes hvis målet kan nås med mindre inngripende tiltak. Videre skal virksomheten sikre at tjenestetilbudet gjennomføres og innrettes på en slik måte at tjenestemottakerens frihet ikke innskrenkes og bidrar til utagerende atferd med bruk av tvang og makt som resultat. Forsvarlig tjenesteutøvelse forutsetter at tvang og makt bare brukes når det er nødvendig og forsvarlig av hensyn til omsorg for tjenestemottakeren og andres sikkerhet, og med de begrensninger som følger av sosialtjenesteloven kapittel 4A.

*For å belyse dette skal tilsynet gjennom faktainnhenting avklare:*

- a) om tjenesteyterne har tilstrekkelig kunnskap så de kan identifisere tvang og maktbruk i tjenesten (jf. § 4A-4 første ledd og ik. § 4 annet ledd c)
- b) om det rapporteres til faglig ansvarlig for det daglige tjenestetilbudet om bekymringsmeldinger om mulig makt og tvangsbruk som meldes fra pårørende/hjelpeverge (jf. § 4A-1 annet ledd jf. ikf. § 4 annet ledd e)
- c) om tjenesteyterne har tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter som sikrer forsvarlig utøvelse av makt og tvang (jf. § 4A-4 og ikf. § 4 annet ledd c)
- d) om tjenesteyterne har tilstrekkelig kunnskap om hvilke prosedyrer som skal følges etter bruk av skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner (jf. § 4A-4 og ikf. § 4 annet ledd c), og at prosedyren følges slik det framgår av § 4A-7 første ledd (jf. ikf. § 4 annet ledd g)
- e) om ansatte rapporterer til faglig ansvarlig for virksomheten/ eller daglig ansvarlig ved utagerende atferd og /eller skade på andre tjenestemottakere/ansatte og/eller bruk av tvang (ikf. § 4 f, g) og informasjonen brukes til å sikre at andre løsninger prøves før en begynner arbeid med å utforme vedtak om systematiske tvangs-/makttiltak. ( ikf. § 4 annet ledd g.)
- f) om det ved makt/tvangsbruk innhentes (hvis mulig) erfaringer og kunnskap fra pårørende/hjelpeverge for å unngå tilsvarende hendelser i framtiden (jf. § 4A-3 annet ledd og ikf. § 4 annet ledd g )
- g) om det etter tvangsbruk foretas forsvarlig vurdering av mulige utløsende faktorer for atferden (eksempelvis medisinsk tilstand, miljømessige forhold med strenge miljøregimer etc. (jf. § 4A-4,4-3a og ikf. § 4 annet ledd punkt g)
- h) om kommunen sørger for nødvendig helseundersøkelser og behandling der det er vurdert som nødvendig, (jfr. § 4A-4, og ikf. § 4 annet ledd punkt g)
- i) om det foretas en vurdering av om tjenestetilbudet er tilstrekkelig for å hindre bruk av tvang og makt (jf. § 4A-4 og ikf. § 4 annet ledd bokstav g)**
- j) om nødvendige endringstiltak iverksettes (jf. § 4A-4, ikf. § 4 annet ledd bokstav g)**
- k) om gjentatte skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner utløser arbeid med å utforme og gjennomføre planlagte skadeavvergende tiltak i samsvar med § 4A-7 annet og tredje ledd (jf. ikf. § 4 annet ledd punkt g)

- l) om journal er opprettet for den enkelte tjenestemottaker der det er nødvendig, og om relevante og nødvendige opplysninger om tiltak etter kapittel 4A er journalført, jf. § 4A-10. (Se rundskriv IS-10/2004 til lov om sosiale tjenester kapittel 4A)

#### **4.4.4. Informasjonsinnhenting - utførelse og vedlikehold.**

I dette tilsynet kan revisjonslaget revidere kommuner hvor det foreligger meldinger, og der det ikke foreligger meldinger. I kommuner der det ikke foreligger meldinger, kan ikke revisjonslaget i sin informasjonsinnhenting, for eksempel for å vurdere om kriteriene a, b, c og d, er oppfylt, bygge på den forutsetning at det utøves tvang og makt i kommunen. Dette må de først skaffe seg informasjon om.

En måte å skaffe seg informasjon på, er å studere mapper, journaler og rapporteringsbøker for å finne ut om det beskrives situasjoner hvor det er sannsynlig at tvang brukes, om det beskrives handlinger som inngår i makt-/tvangsbegrepet eller om tjenestemottakeres atferd og bistandsbehov beskrives slik at det er sannsynlig at det brukes tvang og makt.

En annen måte å finne ut om det brukes tvang og makt, er å ta utgangspunkt i mulige omsorgssituasjoner hvor tjenestemottakeren vegrer seg for å samhandle eller utagerer i forhold til andre. Med utgangspunkt i slike situasjoner kan en for eksempel be tjenesteyterne beskrive hvordan de håndterer en slik situasjon.

For å konkludere i forhold til de fire første kriteriene, er det viktig å finne ut om tjenesteyterne har fått opplæring i lovens bestemmelser om bruk av makt/tvang, om de vet hva som er lovlig /uhjemlet makt og tvangsbruk, og hva som forventes av dem etter at de har anvendt makt eller tvang. Meldingsrutiner og opplæringsplaner kan gi utfyllende informasjon i forhold til om kommunen har sikret at lovens krav følges i slike situasjoner.

I tilsyn med kommuner der tilsynsmyndigheten allerede har mottatt meldinger om tvang og maktbruk er det viktig å finne ut hva meldingene bygger på, og hvordan de håndteres i etterkant. I disse kommunene er det derfor viktig å finne ut hva tjenesteyterne kan om hva som er tvang og makt, og krav til bruk av tvang og makt overfor utviklingshemmede. Dette kan være en forutsetning for at det rapporteres, dokumenteres og skrives meldinger osv.

Selv om dette tilsynet ikke skal rette oppmerksomhet mot enkeltvedtak etter § 4A-7 vil vi anbefale at revisjonslaget legger opp til at intervju med en eller flere tjenesteyterne kan kombineres med besøk i boligene. Der det er mottatt meldinger, bør tjenestemottaker, eventuelt pårørende/ hjelpeverge inviteres til en samtale i forkant av åpningsmøtet. De vil kunne gi opplysninger blant annet om hvordan tjenestetilbudet oppleves tilpasset tjenestemottakers behov, om de rådspørres i forbindelse med bruk av tvang og makt og eventuelt om dette skjer på en systematisk måte. Habiliteringstjenesten kan bidra med informasjon om kommunens praksis der de har samarbeidet med kommunen. I kommuner som har sendt meldinger er det mest interessant å finne ut mer om hvilke rutiner og praksis som gjelder for å sette i verk arbeidet med å utforme vedtak slik det beskrives i § 4A-7, og hvor det eventuelt svikter i internkontrollsystemet hvis det allerede foreligger mange meldinger om samme person uten at det er utarbeidet vedtak.(jf. kriteriet k)

For å få informasjon om det rapporteres slik det er forutsatt i kriteriene, og dette utløser nødvendige endringsarbeid, må det innhentes informasjon både fra daglig ansvarlig, overordnet ansvarlig hvis dette er en annen person, og fra tjenesteyterne som er tillagt oppgaven med å rapportere. Her er det viktig for revisjonslaget å finne ut om meldingene både når ansvarlig personer som har myndighet til endre tjenestetilbudet, og om det responderes i form av endringer av tjenestetilbudet (både utforming og/eller omfang) til gode for tjenestemottakeren. I slike sammenhenger kan både pårørende, hjelpeverge og sentral tjenesteytere være viktige informasjonskilder.

#### 4.4.5 Om avvik

Det indikerer avvik fra myndighetskravet: ”Kommunen sikrer utførelse av tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav a-d overfor psykisk utviklingshemmede uten bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 4A” hvis observasjoner viser at et eller flere av kravene i eller som kan utledes fra revisjonskriteriene ovenfor, ikke er oppfylt. Hvis tilsynsmyndigheten finner avvik er det viktig å tydeliggjøre om funnene primært omhandler manglende oppfyllelse av krav til styring som følger av kapittel 4A, og/eller om tilsynet også har avdekket bruk av makt og tvang i strid med lovbestemmelsene.

Om det er behov for **skriftlige rutiner** må vurderes konkret ut fra virksomhetens størrelse, om aktivitetene utføres av mange, om det er mye utskifting av personale, nivå på fagkunnskapen til de som deltar, den fysiske nærheten mellom de som deltar i prosessen, og konsekvenser for tjenestemottakeren hvis det skjer avvik i rutinene. Se også vurderingstemaene som følger av internkontrollforskriften § 4 første ledd. Det vises også til prosedyre for systemrevisjon for nærmere beskrivelse.

## 5. Planlegging av tilsynet

Fylkesmannen er ansvarlig for å utpeke revisjonsleder, sette sammen revisjonslaget, tildele nødvendige ressurser, velge ut kommuner og etablere den første kontakten med kommunene i tråd med prosedyre for systemrevisjoner og denne veilederen. Revisjonsleder bør delta i å sette sammen revisjonslaget.

Systemrevisjonsprosedyre med nye, styrende dokumenter skal benyttes for å sikre at samme prosedyre og mal anvendes ved alle tilsynene. Disse finnes på Losen/Tilsyn/Planlagt tilsyn/ Planlagt tilsyn - styrende dokumenter/Prosedyre for systemrevisjon og rapport fra systemrevisjon.

### 5.1. Krav til revisjonslaget

For hver revisjon skal det utpekes en revisjonsleder. Revisjonslaget skal normalt bestå av tre til fire personer. Hovedregel for sammensetning er at laget må inneha nødvendig juridisk og helse- og/eller sosialfaglig kompetanse. Revisjonslaget må ha kunnskap om problemstillinger knyttet til bruk av tvang og makt i tjenesteyting, og om den kommunale helse- og sosialtjenestens organisering og drift. Deltakerne skal ha god metodekompetanse og bør ha gjennomgått grunnkurs i revisjonsmetodikk og deltatt ved systemrevisjoner.

Se *Prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon*, avsnitt 5.2.1 Revisjonslagets sammensetning, ansvar og oppgaver.

## 5.2. Forberede revisjonsaktiviteter

Revisjonsleder har ansvaret for planlegging av tilsynet og framdrift i revisjonsarbeidet, herunder fordeling av arbeid innen revisjonslaget. Rundskriv IS/10 2004, lov om sosiale tjenester kapittel 4 og 4A, kan være nyttig grunnlagsmateriale for dette tilsynet.

## 5.3. Tidfesting og omfang av revisjonene

Det skal gjennomføres tilsyn i minimum 3 kommuner i hvert fylke. Helsetilsynet forventer at de folkerike fylkene gjennomfører flere enn 3 tilsyn. Tilsynene skal i henhold til vedtatt framdriftsplan være gjennomført og rapportene oversendt Statens helsetilsyn innen 1. november 2006. Rapportene oversendes fortløpende (sendes elektronisk til [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)) Tilsynet har et omfang som tilsier at revisjonsbesøkene kan gjennomføres i løpet av to dager.

## 5.4. Kriterier for utvelgelse av kommuner/bydeler

Fylkesmennene velger ut kommuner/ bydeler det skal føres tilsyn med.

Utvalget foretas på grunnlag av vurderinger av risiko og sårbarhet basert på fylkesmannens kunnskap om kommunene/bydelene, og erfaringer fra årets landsomfattende tilsyn (2005).

Se også avsnitt 5.6.

På bakgrunn av dette tilsynets avgrensning skal det i *utgangspunktet* velges blant kommuner som ikke har truffet vedtak om bruk av tvang og makt etter sosialtjenesteloven § 4A-7 jfr. § 4A-5 ovenfor noen av sine tjenestemottakere, og hvor det ikke foreligger meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner jfr. § 4-5, 3 ledd, bokstav a, jfr. § 4A-7, 1 og 2 ledd.

Fylkesmennenes tilbakemeldinger viser at man anser disse kommunene som særlig sårbare. I forhold til avgrensning av 2005 tilsynet, med utvalg i kommuner som hadde fattet vedtak om bruk av tvang og makt, ble det meldt om at avgrensningen var for snever. Gjennom dette tilsynets avgrensning kan tilsynsmyndigheten sammen med tilsynserfaringer fra 2005, få bred og utfyllende kunnskap om kommunenes etterlevelse av myndighetskravene i forhold til bruk av tvang og makt.

Risikovurderingen vil være avgjørende for utvelgelsen. I enkelte tilfeller kan for eksempel Fylkesmannens kunnskap tilsi at risiko for tvang og maktbruk i strid med lovbestemmelsene er størst i en bestemt kommune/ bydel eller distrikt hvor det er fattet vedtak om bruk av tvang og makt ovenfor en eller flere tjenestemottakere. I slike tilfeller bør ikke vedtak eller meldinger om bruk av tvang og makt være til hinder for utvelgelse. Fylkesmannen bør likevel primært velge kommuner/ bydeler i samsvar med tilsynets avgrensning.

Fylkesmennene kan gjennom kontakt med eksempelvis spesialisthelsetjenesten, lokale brukerorganisasjoner m.m. få nyttig informasjon både i utvelgesprosessen og som forberedelse til gjennomføring av tilsynet (jfr. kapittel 5.3).

Kommunene/bydelene bør ha flere registrerte utviklingshemmede. I denne sammenheng kan rundskriv IS-6/2005 fra Sosial- og helsedirektoratet om ”Opplegg for registrering og kontroll av tal på psykisk utviklingshemmede i kommunane per 1.januar 2005”, og oversikt over kommuner som har særlig ressurskrevende tjenestemottakere gi en god oversikt.

### **5.5. Kommunen som pliktsubjekt**

Kommunen er pliktsubjekt ved tilsynet – ikke sosialtjenesten isolert sett. Det innebærer at varsel og rapport stiles til kommune/bydel ved rådmann/bydelsdirektør/eventuelt ansvarlig for kommunen/bydelen. I varslingsbrevet skal det bes om å få oppgitt en kontaktperson som kan motta øvrige henvendelser.

### **5.6. Innhenting av kunnskap**

Før det sendes ut varsel og etterspørres dokumenter bør det undersøkes om ansatte hos fylkesmannen, som for eksempel ansvarlig for kommuneøkonomi og KOSTRA og ansatte som fører tilsyn med sosial- og helsetjenesten, har egnet kunnskap om kommunens organisering, ressursbruk og tjenester knyttet til kapittel 4 og 4A i sosialtjenesteloven. Opplysningene kan ha verdi som grunnlagsmateriale for eksempelvis hvilke dokumenter som etterspørres og i videre forberedelse av tilsynet.

Det vises for øvrig til revisjonsprosedyrens punkt vedrørende forberedelse til tilsyn.

## **6. Gjennomføring av tilsynet**

Revisjonen starter med utsendelse av varsel (jfr. prosedyre for systemrevisjon).

### **6.1. Dokumentinnhenting/- gjennomgang**

I varselbrevet bes det om nødvendige dokumenter. Dokumenter er en sentral informasjonskilde i tilsynet og bør innhentes i god tid før tilsynsbesøket. Dels for å kunne planlegge intervju og dels for å muliggjøre ytterligere dokumentinnhenting dersom det anses nødvendig. I hvert enkelt tilsyn må det gjøres vurderinger av hvilke dokumenter det er behov for å be om.

*Følgende dokumenter kan være relevante:*

- Organisasjonsoversikt eller annet som viser hvem som innehar hvilke funksjoner, ansvar, myndighet og oppgaver overfor utviklingshemmede (endret litt)
- Eventuelt oversikt over tjenestesteder i kommunen og/ eller oversikt over diagnoser/

problematikk knyttet til de ulike tjenestestedene

- Økonomireglement, eventuelle bestemmelser om endring av budsjett i perioden.
- Eventuelle sakspapirer som ligger til grunn for en nylig gjennomført organisering i kommunen av betydning for ansvar, myndighet og/eller oppgaveløsning knyttet til tjenester etter sosialtjenesteloven.
- Delegasjonsreglement eller annet som viser hvordan vedtaksfullmakt, særlig etter kapittel 4 og 4A, er delegert.
- Opplæringsplan og lignende både generelt og spesielt for kommunens ansatte som gir tjenester til personer med psykisk utviklingshemning.
- Aktuelle prosedyrer/rutiner og retningslinjer som gjelder de reviderte områdene, både generelt og spesielt knyttet til vedtak om bruk av tvang. Eksempelvis rutiner knyttet til styring på 4A området generelt, meldinger, rapportering etc.
- Enkeltvedtak om tildeling av sosiale tjenester etter kapittel 4-2, a-d for å få kunnskap om tjenesteinnretning og tildelingspraksis.
- Individuelle planer, habiliteringsplaner og eventuelle andre planer
- Meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner. Meldinger om skader på ansatte/tjenestemottakere kan også være aktuelle.
- Kommunens eventuelle egne, interne tilsynsrapporter

Dokumentgjennomgangen kan ha flere formål. Dokumentene er en kilde som kan si noe om hvordan kommunen løser sine oppgaver.

For det første kan den gi nødvendig oversikt over kommunens organisering, struktur og ansvarsplassering og gjennom det bidra til å finne fram til de rette intervjupersonene og informasjonskildene.

For det andre kan dokumentene danne utgangspunkt for analyse av hvor det kan være fare for svikt når det gjelder oppfyllelse av de aktuelle myndighetskravene, gi informasjon om hvor i organisasjonen revisjonslaget skal fortsette granskningen, og hvilke spørsmål som er relevante ved intervjuene.

I den grad det foreligger skriftlige styringsdokumenter må en vurdere om føringene er i samsvar med myndighetskravene, og sjekke ut i intervju om myndighetskravene følges i praksis.

## 6.2. Formøte

Gjennomføring av formøte kan være aktuelt der fylkesmannen ut fra dokumentgjennomgang og dialog med kommunens kontaktperson finner det hensiktsmessig, for eksempel for å oppklare spesielle forhold.

Eksempler på forhold det kan være nyttig å oppklare gjennom formøte:

- Om virksomheten er organisert som et samarbeid mellom flere kommuner
- Aktuelle organisasjonsendringer som iverksettes før revisjonsbesøket
- Forklare valg av områder og innretning på forestående revisjonsbesøk

Kommunene har ofte organisasjonsmodeller og oppgavefordeling som gjør det krevende å velge ut de som bør intervjues og hvordan ansvarsforholdene er. Det er imidlertid avgjørende for en vellykket revisjon at en får tak i informanter med innsikt og kunnskap om de aktuelle, faktiske forhold. Et formøte kan være nødvendig for å få avklart dette.

Det kan i tillegg være hensiktsmessig å ha møter eller samtaler med andre aktører enn kommunen, eksempelvis voksenhabiliteringstjenesten, brukerorganisasjoner, tjenestemottakere/pårørende m.m for å innhente bakgrunnsinformasjon som kan bidra til å målrette videre informasjonsinnhenting.

### **6.3. Åpningsmøte, informasjonskilder og sluttmøte**

Åpningsmøte, intervju, andre informasjonskilder og sluttmøte skal gjennomføres i henhold til gjeldende prosedyre. Revisjonslaget må sikre nødvendig tid mellom de enkelte intervjuene for å avklare/justere innretningen, oppsummere funn og klargjøre tema som må tas opp.

#### **6.3.1 Åpningsmøte**

Åpningsmøte skal være gjennomført før revisjonslaget starter med intervjuene.

#### **6.3.2 Informasjonskilder**

##### **Samtaler:**

Samtaler kan, som ledd i forberedende kunnskapsinnhenting, gjennomføres med for eksempel tjenestemottaker og/eller dennes pårørende/hjelpeverge og voksenhabiliteringstjenesten, eventuelt lokale brukerorganisasjoner (jfr. prosedyre for systemrevisjon). Eventuelle samtaler gjennomføres før åpningsmøtet. Er utgangspunkt for utvelgelse av kommuner meldinger om bruk av tvang og makt, bør revisjonslaget bruke slike informasjonskilder som nevnt over.

##### **Gjennomføring av besøk/ befarings på tjenestested:**

Gjennomføring av besøk/ befarings på tjenestesteder kan være en aktuell måte å innhente informasjon om tjenestene på.

Besøk/ befarings på aktuelle tjenestesteder kan gi viktig informasjon om forhold av betydning for gjennomføring av tvangstiltak og øvrige tjenester, og kan således være en viktig aktivitet for å etterse at tjenestetilbudet så langt som mulig er tilrettelagt, og gjennomføres i samarbeid med tjenestemottakerne.

For eksempel kan et besøk/ befarings avdekke tvang og maktbruk i form av varslingsystemer med tekniske innretninger, låsing/ avstengning og lignende.

Besøk/ befarings kan også sikre rett til medvirkning og informasjon for tjenestemottaker/ pårørende/ verge, jfr. § 4A-3. Tjenestemottaker/pårørende/hjelpeverge kan gi nyttig informasjon som kan utdypes nærmere under selve revisjonen.

I forkant av besøk/ befarings bør revisjonslaget identifisere mulige sårbare forhold og hvilke



relevante observasjoner revisjonslaget bør se etter og vurdere.

**Intervju:**

Intervju er et virkemiddel for å klargjøre praksis. Det er ikke en kunnskapstest rettet mot ansatte. Spørsmålene må derfor utformes slik at den som intervjues i løpet av samtalen kan beskrive hvordan de ulike oppgavene ivaretas/utføres.

*Aktuelle for intervju kan være:*

- Øverste ansvarlig for kommunen/bydel, leder for virksomhet/tjeneste som har ansvar for tildeling og tjenesteutøvelse etter §§ 4-2, 4A, og overordnet faglig ansvarlig for gjennomføring av tvangstiltak. Kommunens organisasjonsmodell er en viktig kilde for å kartlegge hvor mange og eventuelt hvem dette gjelder.
- Ansatte som yter tjenester. Aktuelle her kan være både ansatte som jobber heltid og deltid, eksempelvis nattevakter og vikarer.
- Saksbehandler som fattet vedtak der dette er aktuelt, eksempelvis i kommuner som har opprettet skille mellom bestiller og utfører.

Utvalget av de ansatte som deltar i gjennomføring av tjenester til utviklingshemmede som intervjues, skal intervjues enkeltvis og det skal i tillegg foretas gjennomgang av mappe/journal for å sikre at tjenester utføres slik det er bestemt.

Fylkesmannen må legge stor vekt på forarbeidet for å treffe riktige personer i tilsynet. Ansatte som kjenner tjenesteutøvelsen og overordnet faglig ansvarlig vil være sentrale informanter, sammen med andre ansatte som kan formidle informasjon om forhold knyttet til tjenester til utviklingshemmede i kommunen.

Ulike tema bør vektlegges i de ulike intervjuene (se nærmere beskrivelse under hvert myndighetsområde i kapittel 7). Begynn eksempelvis med åpne spørsmål slik at den som intervjues kan gi en mest mulig upåvirket beskrivelse av hvordan de løser oppgavene. Etter hvert som hypoteser bekreftes/ avkreftes kan intervjuene skifte perspektiv. Dermed kan intervjuene konsentreres om nye områder, gå mer i dybden eller kortes ned.

**Gjennomgang av mapper/ journaler:**

Gjennomgang av mapper/journaler er særlig relevant for å få være mest mulig sikker på kunnskap fremkommet gjennom styringsdokumenter og intervju. Dagrappporter, individuelle planer, besøk i bolig, referat fra ansvarsgruppemøter etc. kan også være kilde for å et riktig bilde av praksis. Det skal blant annet undersøkes om det er fattet enkeltvedtak for tjenester det opplyses om at blir gitt, og om tiltak som omfatter bruk av tvang følger reglene om vedtak og overprøving i henhold til bestemmelsene i kapittel 4A.

Revisjonsgruppen må, når den innhenter informasjon fra mapper/journaler og eventuelt oppsøker tjenestested, la denne informasjonen inngå i helhetsvurderingen av det samlede faktagrunnlaget om praksis. Det er bare sannsynliggjorte fakta som kan legges til grunn for vurdering av om praksis avviker fra myndighetskravet. Under åpningsmøtet bør det opplyses om hva slags og

hvor mange mapper/journaler som eventuelt ønskes framlagt til et fastsatt tidspunkt under besøket.

### **6.3.3 Sluttmøtet:**

Sluttmøtet skal brukes til å oppsummere funn og presentere avvik og merknader i henhold til gjeldene prosedyre for tilsyn utført som systemrevisjon.

## **7. Rapport**

Det skal utarbeides en systemrevisjonsrapport fra hver kommune det er ført tilsyn med (jf. rapportmal i nye, styrende dokumenter). Rapporten skal følge mal for rapport fra systemrevisjon.

### **Om systemrevisjonsrapporten**

Det vises til prosedyre for systemrevisjon og mal for tilsynsrapport. Områdene som revideres (jf. kapittel 6) skal omtales i rapporten, også de områder der det ikke er påpekt avvik eller merknader. Rapporten skal ta for seg de valgte områdene, tilsynsmyndighetens funn og vurderinger av disse. Så mye som mulig av informasjon, funn og vurderinger fra tilsynet skal fremgå av systemrevisjonsrapporten.

Endelig rapport fra hvert tilsyn oversendes Statens helsetilsyn samtidig som den oversendes kommunen. Fristen er 1.november 2006. Alle rapportene skal også sendes fortløpende elektronisk til Statens helsetilsyn, som legger rapportene på Helsetilsynets nettsider. Rapportene sendes elektronisk til [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no). Fylkesmannen har ansvar for å følge opp de påpekte avvik og eventuelt gi pålegg om å rette opp forholdene, jf. § 2-6 siste ledd.

Rapport som oppsummerer funnene fra tilsynet utarbeides og offentliggjøres av Statens helsetilsyn innen 1. mars 2007 i samsvar med vedtatt framdriftsplan.

## Vedlegg 1

## Kartleggingskriterier/resultatkrav ved behandling av søknader om tjenester etter sosialtjenesteloven § 4-2. a-e

Tjeneste	Relevante kriterier som må kartlegges	Resultatkrav
a. praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse, til dem som har et særlig hjelpebehov på grunn av sykdom, funksjonshemming, alder eller av andre årsaker	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hjelpetrequendes funksjonssvikt/ressurser som bør vedlikeholdes</li> <li>• pårørendes bistand</li> <li>• bosituasjon, fysiske hindringer</li> <li>• brukers ønsker, utrykte hjelpebehov</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• forsvarlig omfang</li> <li>• relevante behov dekkes (renhold, innkjøp, matlaging, personlig bistand/hygiene, snømåking, vedbæring, m.m, ikke begrenset til hjelp i hjemmet. Jf.. lovens formål om å bidra til en aktiv og meningsfylt tilværelse</li> </ul>
avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hjelpetrequendes omsorgsbehov</li> <li>• arbeidets tyngde</li> <li>• pårørendes situasjon/ særlige behov</li> <li>• bosituasjon, fysiske hindringer</li> <li>• nettverk/annen avlastning</li> <li>• andre bistandstiltak</li> <li>• hjelpetrequendes/pårørendes ønsker</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forsvarlig omfang og dekning av omsorgstrengendes omsorgsbehov for at pårørende ( vid tolkning) skal kunne ivareta omsorgsmottakers behov for tjenester over tid.</li> <li>• Sikre pårørende nødvendig fritid/ferie</li> </ul>
c) støttekontakt for personer og familier som har behov for dette på grunn av funksjonshemming, alder eller sosiale problemer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hjelpetrequendes fysiske og psykiske funksjonsnivå eller</li> <li>• Familien sammensatte problemer</li> <li>• Nettverk</li> <li>• Aktivitetstilbud</li> <li>• Rusmiddelmisbruk</li> <li>• Andre forhold</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forsvarlig omfang</li> <li>• Bidra til meningsfull fritid</li> <li>• Innhold- på brukers premisser</li> </ul>

<p>d) plass i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til dem som har behov for det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre årsaker</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hjelpetrequendes funksjonssvikt/ressurser</li> <li>• pårørendes bistand</li> <li>• bosituasjon(fysiske hindringer/lokalisering</li> <li>• brukers hjelpebehov</li> <li>• søkers ønsker</li> </ul>	<p>Forsvarlige dekning av helhetlig bo og omsorgsbehov .</p>
--	--	--

<p>e) lønn til personer som har et særlig tyngende omsorgsarbeid</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hjelpetrequendes funksjonssvikt ( barn i forhold til andre på samme alder)</li> <li>• omfang/tyngde av hjelpebehov</li> <li>• andre hjelpetiltak</li> <li>• omsorgen hindrer omsorgsgiver å være i lønnet arbeid</li> <li>• boforhold-fysiske utforming</li> <li>• hjelpetrequendes ønsker</li> <li>• hjelpebehovets krav til kompetanse hos tjenesteyter</li> <li>•</li> </ul>	<p>faglig forsvarlig dekning av omsorgsbehov</p>
--	--	--

**Vedlegg 2:**

Eksempel på hvordan et avvik kan bygges opp. Eksempelet tar utgangspunkt i to av rapportene fra det landsomfattende tilsynet i 2005.

**Område 1: Sosiale tjenester til personer med psykisk utviklingshemning.****Avvik 1:**

Kommunen sikrer ikke at tjenestemottakerne sitt tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-2 a-d blir endret i samsvar med endring i behov.

Avvik fra følgende krav i lov og forskrift:

- Lov om sosiale tjenester §§ 4-3 og 4-2, jf. § 8-1, jf. internkontrollforskriften § 4 andre ledd bokstav g.

**Kommentar:**

Reglene i sosialtjenesteloven § 8-1 skal sikre at tjenestemottakerne får tjenester på et forsvarlig nivå. Dersom kommunen ikke har et internkontrollsystem som sikrer at saksbehandlingsreglene blir fulgt er det fare for at tjenestetilbudet til tjenestemottakerne ikke blir endret i samsvar med endringer i behov, og tjenestemottakerne vil ikke få den rettsikkerheten de har krav på.

Avviket er basert på følgende observasjoner:

- Kommunen kan ikke dokumentere at tjenestetilbudet til tjenestemottakerne i et av kommunens bofellesskap er evaluert i perioden fra utskrivning fra HVPU fram til nye vedtak ble fattet i mars 2005. Det ble i intervju stadfestet at slik evaluering ikke har funnet sted.
- Alle tjenestemottakerne i et av kommunens bofellesskap har fått redusert sitt tjenestetilbud uten at det er gjort en individuell behovsvurdering. Kommunen har ikke sendt ut forhåndsvarsel i sakene og tjenestemottakerne eller deres representanter har ikke fått uttalt seg. I intervju kom det fram at årsaken til reduksjonene var kommunen sin økonomi.
- Kommunen har ikke saksbehandlingsrutiner for arbeidet med vurdering av, tildeling og endring av bolig- og tjenestetilbud etter sosialtjenesteloven § 4-2.
- Kommunen har ikke rutiner for hvordan det skal sikres at melding om behov for vurdering og endring av tjenestetilbud skal meldes til bestillerkontoret.

