

Fortsatt svikt ved bruk av tvang i kommunene

Fylkesmennene har i et landsomfattende tilsyn i 2006 undersøkt om kommunene sikrer at forholdene blir lagt til rette for tjenesteyting med minst mulig bruk av tvang og makt overfor mennesker med psykisk utviklingshemning som får sosialtjenester (jf. kap. 4A i sosialtjenesteloven). Det ble gjennomført tilsyn i 59 kommuner. I 53 av de 59 kommunene er det konstatert svikt. Når det gjelder sosiale tjenester til utviklingshemmede, har Fylkesmannen konstatert svikt i 32 av de 59 undersøkte kommunene. I forhold til bruk av tvang og makt overfor utviklingshemmede, er det konstatert svikt i 44 av de 59 kommunene.

Helsetilsynet er bekymret for at mange kommuner mangler nødvendig styring med tjenestene og ser det som uakseptabelt at mange kommuner ikke oppfyller kravene til bruk av tvang og makt. Rettssikkerhet blir dermed ikke tilstrekkelig ivare tatt for brukerne.

Statens helsetilsyn har over flere år vært opp-tatt av sosiale tjenester til personer med psykisk utviklingshemning. I 2005 gjennomførte fylkesmannsembetene et landsomfattende tilsyn rettet mot kommuner som hadde fattet vedtak om bruk av tvang og makt og/eller sendt meldinger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjon. I 2006 har oppmerksomhet vært rettet mot kommuner som ikke har fattet slike vedtak eller sendt slike meldinger. Fylkesmennene har i utvelgelsen av kommunene i begge tilsynene lagt vekt på fare for svikt i tjenestene.

Både i 2005 og 2006 har tilsynet undersøkt om kommunene sikrer at forholdene legges til rette for å yte tjenester med minst mulig bruk av tvang og makt, og om brukernes behov for tjenester endres i samsvar med endring i behovene deres, jf. sosialtjenesteloven § 4–2 a–d.

Sosiale tjenester tilpasset den enkeltes behov?

Et viktig formål med lovregulering av tvangsbruk overfor utviklingshemmede er å sikre at de mottar et forsvarlig tjenestetilbud og at bruk av tvang og makt ikke blir virkemiddel for å kompensere mangelfulle tjenester og dårlig økonomi. Rettssikkerhetsmessig er dette viktige forhold.

Kommunen skal styre slik at den sikrer at retten til sosiale tjenester oppfylles. Kommunen må blant annet vurdere hvilke forhold den må undersøke for å vurdere tjenestebehovet, og om disse forholdene blir lagt vekt på når individuelle tjenestetilbud utformes. De skriftlige vedtakene må for eksempel begrunne og konkretisere tjenestene som skal gis. Endres tjenestemottakerens behov, skal kommunen ha rutiner som sikrer at dette fanges opp og at tjenestemottakeren eventuelt får endret tilbud.

Kommunene skal sikre alle ledd i saksbehandlingsprosessen. Det innebærer blant annet at både vedtak og avslag om tjenester skal være skriftlig. Dette gir tjenestemottakeren eller representanten for tjenestemottakeren mulighet for å klage. Brukermedvirkning er sentralt i hele prosessen. Retten til å medvirke innebærer at tjenestemottakeren skal få mulighet til å formidle

sitt syn og påvirke valg av løsninger. Godt spesifiserte, skriftlige vedtak med grunnlag i individuelle vurderinger av den enkeltes behov skal være avgjørende for hvordan tjenestene utformes. Vedtak skal kunne etterprøves og påklages.

I tilsynet i 2006 avdekket fortsatt mye svikt i tildeling av tjenester (jf. tidligere tilsynserfaringer i Rapport fra Helsetilsynet 9/2003, 6/2005 og 2/2006). Blant annet mangler dokumentasjon av individuelle vurderinger, det er ikke fattet vedtak om tjenester brukerne får, vedtak er ikke begrunnet og blir ikke evaluert og ansatte kjenner ikke til vedtak. Fylkesmennene konstaterer også mangler knyttet til dokumentasjon av medvirkning fra bruker i tildelingsprosessen og av individuelle kartlegginger og vurderinger som grunnlag for tildeling av tjenester.

Tvang og makt

Med tvang og makt menes tiltak som tjenestemottakeren motsetter seg, eller som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang og makt. Kommunene skal styre virksomheten slik at tvang og makt bare benyttes der det er faglig og etisk forsvarlig. Før eventuelle tiltak iverksettes skal andre løsninger være prøvd. Forutsetning for bruk av tvang og makt er at det er helt nødvendig for å hindre eller begrense vesentlig skade. Uten klare kriterier for hva som er faglig og etisk forsvarlig når det gjelder bruk av tvang er mye overlatt til den enkelte tjenesteyters skjønn. I lov og forskrift legges det derfor stor vekt på regler som skal følges for å ivareta brukerens rettssikkerhet.

Bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 4A, finner vi når:

- saksbehandlingsreglene ved bruk av tvang og makt som skadeavvergende tiltak i nødssituasjon ikke er fulgt
- tvang og makt som ledd i omsorg eller som atferdsendrende tiltak er brukt uten at lov-pålagt beslutningsprosess er fulgt
- når tvang, makt eller inngripende overvåking, for eksempel varslingssystemer, er brukt uten at vilkårene for tvangsbruk har vært oppfylt.

Forsvarlig tjenesteutøvelse forutsetter at kommunen gjennom prosedyrer og andre tiltak har sikret at tvang og makt ikke brukes hvis målet kan nås med mindre inngripende tiltak. Slike tiltak kan være opplæring og organisering av tjenestene. Tvang og makt må bare brukes i et slikt omfang

og på en slik måte som er nødvendig og forsvarlig av hensyn til omsorg for brukeren og andres sikkerhet. Organisering av tjenestetilbud, mangel på individuelle tjenester, lite hensiktsmessige felleskapsløsninger, manglende kompetanse og/eller mange tjenesteytere kan føre til økt utagering og selvskading og dermed til tvangs- og maktbruk.

Funn og erfaringer fra dette landsomfattende tilsynet samsvarer også på dette området i stor grad med tidligere tilsynserfaringer (jf. Rapport fra Helsetilsynet 6/2005 og 2/2006). Tilsynet har også i 2006 avdekket bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene i sosialtjenesteloven kapittel 4A. I 2006 er det funnet svikt i 44 av 59 kommuner.

Fylkesmennene konstaterer at tvang og makt brukes uten at det foreligger vedtak og at kommunene mangler egenkontroll med oppfølging av meldinger når skadeavvergende tiltak i nødssituasjon brukes. Eksemplene på tvangsbruk er mange av de samme som fylkesmennene formidlet i 2005: Installering av inngripende alarmsystemer, body/bakkneppet pysj, låsing av dører/rom som kjøkken og bad, begrensning av tilgang på mat og andre eiendeler og regelmessig og planlagt bruk av tvang uten at vedtak er fattet. Tilsynserfaringene viser videre at det ofte er utarbeidet rutiner for meldinger om bruk av tvang i skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner i kommunene, men at de ikke blir fulgt i praksis. Kommunene går ikke igjennom meldingene med tanke på evaluering og forbedring av tjenestene.

Tilsynene både i 2005 og 2006 viser varierende og manglende kunnskap om og forståelse av begrepet tvang hos ansatte. For eksempel vet ikke eller forstår ikke ansatte når de bruker tvang

og dermed rapporterer de ikke videre om dette. Mange av de undersøkte kommunene har ikke sørget for opplæring i lovbestemmelsene som regulerer tjenestene. Kommunene sikrer heller ikke i tilstrekkelig grad at ansattes opplærings- og kompetansebehov kartlegges og dekkes.

Utfordringer for kommunene

Tilsynet har vist at kommunene har utfordringer knyttet til forsvarlig saksbehandling. Dette kan være å kartlegge og dokumentere individuelle behov og foreta vurderinger i de ulike fasene i saksbehandlingsprosessen. Skriftlig dokumentasjon er et viktig grunnlag blant annet for evaluering av tjenestetilbudet. Tilsynet viser at mange kommuner ikke sikrer styring i planlegging, organisering, utførelse, vedlikehold og evaluering av tjenester til personer med psykisk utviklingshemning. De har heller ikke rutiner som sikrer systematisk forbedringsarbeid i tjenestene. Ledelsen i disse kommunene kan derfor ikke vite om de utviklingshemmede mottar et forsvarlig tjenestetilbud, og heller ikke om tvang og makt blir virkemiddel for å kompensere for mangelfulle tjenester.

Når det gjelder bruk av tvang og makt i strid med lovbestemmelsene, er situasjonen relativt lik i kommuner med og uten vedtak om bruk av tvang og makt. Tilsynsfunnene viser at det i flere av kommunene som er undersøkt konstateres svikt når det gjelder å rapportere bruk av tvang og makt, i likhet med det vi fant ved tilsynet i 2005. Kommunene har store utfordringer når det gjelder å unngå bruk av tvang og makt der det er mulig, og å sikre forsvarlig håndtering når tvang og makt må benyttes.