



Rapport fra Helsetilsynet 7/2008

Nødvendig tvang? Ein gjennomgang av data hos fylkesmennene om bruk av tvang og makt overfor menneske med psykisk utviklingshemming for perioden 2000–2007

Desember 2008

ISSN: 1503-4798 (elektronisk utgave)

Denne publikasjonen finnes elektronisk på Helsetilsynets nettsted  
[www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no)

Design: Gazette

Trykk og elektronisk versjon: Lobo Media AS

Statens helsetilsyn

Postboks 8128 Dep, NO-0032 OSLO, Norway

Telefon: 21 52 99 00

Faks: 21 52 99 99

E-post: [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)

## Innholdsfortegnelse

<b>1 Innleiing</b> .....	<b>6</b>
1.1 Bakgrunnen for lovreglane om tvang og makt .....	6
1.2 Kva er tvang og makt? .....	7
<b>2 Rettstryggleik ved bruk av tvang og makt</b> .....	<b>9</b>
2.1 Formålet med lovreglar om tvang overfor utviklingshemma .....	9
2.2 Kvar og overfor kven kan ein utøve tvang? .....	9
2.3 Ansvar et kommunen har når tvang og makt blir brukt .....	10
2.4 Fylkesmannens ansvar når reglane om tvang og makt blir praktiserte .....	11
<b>3 Metode</b> .....	<b>12</b>
3.1 Datagrunnlag – feilkjelder .....	12
3.2 Metodisk tilnærming .....	13
<b>4 Skadehindrande tiltak i naudsituasjonar</b> .....	<b>15</b>
4.1 Skiljet mellom avgjerder og vedtak .....	16
4.2 Avgjerder om skadehindrande tiltak og tal personar omfatta av avgjerdene, skilde på kjønn og barn/vaksne .....	16
4.3 Fylkesvariasjonar i melde avgjerder om skadehindrande tiltak .....	18
4.4 Klager på skadehindrande tiltak i naudsituasjonar .....	23
<b>5 Vedtak om tvang</b> .....	<b>24</b>
5.1 Vedtak om tvang og tal personar som vedtaka omfatta, skilde mellom kjønn og mellom barn og vaksne .....	24
5.2 Fylkesvise forskjellar i vedtak om tvang .....	26
5.3 Klagesaker for fylkesnemnda .....	28
5.4 Innhaldet i vedtaka .....	28
5.5 Fylkesvise forskjellar i kategoriar av tiltak .....	30
<b>6 Dispensasjon frå utdanningskrav</b> .....	<b>33</b>
6.1 Kompetansekrav for å gjennomføre tiltak .....	33
6.2 Omfanget av dispensasjonar .....	34
6.3 Fylkesvise variasjonar i dispensasjonar .....	35
<b>7 Tilsyn på staden</b> .....	<b>37</b>
7.1 Lovgrunnlaget .....	37
7.2 Omfanget av tilsyn på staden .....	38
7.3 Forskjellar mellom fylka .....	39
<b>8 Avsluttande refleksjonar</b> .....	<b>42</b>

<b>Litteraturliste .....</b>	<b>46</b>
<b>Vedlegg 1</b>	
Talmateriale om kapittel 4A for 2000-2007 .....	48
<b>Vedlegg 2</b>	
Skjema for rapportering om tilhøve regulerte i sosialtenestelova kapittel 4A for 2008 .....	56
<b>Čoahkkáigeassu.....</b>	<b>57</b>
<b>English summary.....</b>	<b>58</b>

## Tabellregister

Tabell 1	Skadehindrande tiltak i enkelttilfelle/naudsituasjonar .....	16
Tabell 2	Personar registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, fordelte på kjønn .....	17
Tabell 3.	Barn registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, fordelte på kjønn.....	17
Tabell 4	Fylkesoversikt over tal avgjerder i 2007, tal utviklingshemma, folketal og del utviklingshemma med helse- og sosialtenester i befolkninga.....	19
Tabell 5	Vedtak om tvangstiltak, inndelte i overprøvde, godkjende og underkjende, og personar med godkjende vedtak .....	24
Tabell 6	Personar registrerte på vedtak om tvangstiltak, fordelte på kjønn...	25
Tabell 7	Barn registrerte med vedtak om tiltak, fordelte på kjønn.....	26
Tabell 8	Dispensasjonar frå utdanningskrav (tal vedtak) .....	35
Tabell 9	Talet på tilsyn på staden 2000–2007 .....	39

## Figurregister

Figur 1	Tal avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn 2007.....	20
Figur 2	Gjennomsnittleg tal avgjerder per 100 utviklingshemma i perioden 2000–2007 – fylkesoversyn .....	20
Figur 3	Tal avgjerder per 100 utviklingshemma i nokre fylke i perioden 2000–2007 .....	21
Figur 4	Del utviklingshemma omfatta av avgjerder om skadehindrande tiltak i institusjonar – fylkesoversyn 2007 .....	21
Figur 5	Del utviklingshemma omfatta av avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar – fylkesoversyn 2000–2007 .....	22
Figur 6	Gjennomsnittleg tal avgjerder per person i perioden 2000–2007 – fylkesoversyn .....	23
Figur 7	Tal vedtak om bruk av tvang og makt overprøvde og godkjende av Fylkesmannen per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn 2007 .....	26
Figur 8	Gjennomsnittleg tal godkjende vedtak i perioden 2000–2007 per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn.....	27
Figur 9	Tal personar med vedtak om bruk av tvang og makt per 100 utviklingshemma ved utgangen av 2007 .....	28
Figur 10	Del ulike tiltakstypar i perioden 2004–2007 .....	30
Figur 11	Godkjende vedtak fordelte på tiltakstypar	

	– fylkesoversyn 2007 .....	31
Figur 12	Del planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov – fylkesoversyn 2007 .....	31
Figur 13	Del skadehindrande tiltak (b) og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov (c) i perioden 2004–2007 – fylkesoversyn .....	32
Figur 14	Tal dispensasjonar frå utdanningskrav per 100 utviklingshemma i 2007 .....	35
Figur 15	Tal dispensasjonar frå utdanningskrav som del av tal godkjende vedtak i 2007 – fylkesoversyn .....	36
Figur 16	Tal gjennomførte tilsyn på staden i perioden 2000–2007 .....	38
Figur 17	Talet tilsyn på staden per 100 utviklingshemma i 2007 – fylkesoversyn .....	39
Figur 18	Tal tilsyn på staden i 2007 som del av tal personar som var omfatta av godkjende vedtak ved utgangen av året – fylkesoversyn .....	40
Figur 19	Gjennomsnittleg tal tilsyn på staden i 2004–2007 som del av tal personar som ved utgangen av åra var omfatta av vedtak om tiltak – fylkesoversyn .....	41

# 1 Innleiing

Denne rapporten set saman og analyserer data fylkesmennene har registrert om bruk av tvang og makt overfor utviklingshemma<sup>1</sup>. Lovreglar om tvang og makt tok til å gjelde i 1999, dei første åra som mellombels lovreglar. For å få kunnskap om korleis reglane blei praktiserte, fekk fylkesmennene av det som da heitte Sosial- og helsedepartementet, i oppgåve å registrere data om korleis tvang og makt blei brukt, og å rapportere desse årleg til departementet. Frå 2004 har Statens helsetilsyn teke over ansvaret for å samordne rapporteringa. Da data for 1999 i liten grad ligg føre, dreier denne rapporten seg om talmaterialet for perioden 2000–2007.

Rapporten er primært laga for å gjere fylkesmennene og Statens helsetilsyn auka kunnskapar om korleis kommunane og fylkesmennene følgjer lovreglane, og for å få eit betre grunnlag for å utvikle registreringssystemet. Han skal summere opp dei data som i mange år har vore registrerte og rapporterte, for fylkesmennene, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Innhaldet kan også vere interessant for den delen av spesialisthelsetenesta som yter fagleg hjelp til kommunane i saker om tvang og makt overfor utviklingshemma, for kompetanse- og forskingsinstitusjonar som arbeider med slike spørsmål, for interesseorganisasjonar og for tilsette i kommunane som har særskilde oppgåver knytte til å vurdere bruk av tvang og makt.

Sia datakvaliteten er dårleg, må ein tolke materialet varsamt. I særleg grad

gjeld det data som viser forskjellar mellom fylka. Forskjell kan like gjerne komme av registreringspraksis som variasjon i bruk av tvang og makt.

Rapporten prøver å gjere tydeleg kva tvang og makt handlar om – og ikkje handlar om. Talmateriale om bruk av tvang og makt kan lett misoppfattast. Innleiingsvis i rapporten gjer vi derfor greie for kva vi meiner med tvang og makt, grensene mellom lovleg og ulovleg tvangsbruk og bakgrunnen for regelverket. Den delen av rapporten er først og fremst laga for personar som ønskjer å forstå betre kvifor det er eigne lovreglar som regulerer bruken av tvang og makt, og som ønskjer meir innsikt i dette rettssikringsområdet.

Kapittel 1 inneheld bakgrunnsinformasjon om lovreglane, kapittel 2 er ei nærare framstilling av reglane som gjeld, og kapittel 3 gjer greie for datagrunnlaget og den metodiske bruken av data i rapporten. Kapittel 4, 5, 6 og 7 går gjennom rapportert materiale frå fylkesmennene. Kapittel 8 presenterer nokre avsluttande refleksjonar frå Statens helsetilsyn.

## 1.1 Bakgrunnen for lovreglane om tvang og makt

Tvangsbruk overfor utviklingshemma fekk stor merksemd i media og rapportar i 1970-åra.<sup>2</sup> Seinare kom Lossius-utvalets utgreiing<sup>3</sup>, som gav grunnlaget for ansvarsreforma for psykisk utviklingshemma. Reforma blei

1. I denne rapporten har vi valt kortforma «utviklingshemma» eller omgrepbruken frå gjeldande lovreglar i sosialtenestelova og tilstøytande offentlege dokument.

2. Mest kjend var truleg «Grosaka» – som handla om ei utviklingshemma jente på 12 år som var utsett for tiltak basert på åtferdsterapeutiske teoriar. Saka blei særleg teken opp av Arne Skouen i Dagbladet i 1974. Av offentlege utgreiingar er NOU 1973:25 Omsorg for psykisk utviklingshemmede og St.meld. nr. 32 (1976–77) Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjonar aktuelle frå denne perioden.

3. NOU 1985:34 Levekår for psykisk utviklingshemmede. Ein konklusjon i utgreiinga var at «livssituasjonen og levekårene for psykisk utviklingshemmede i institusjonene er medmenneskelig, sosialt og kulturelt uakseptable».

sett i verk i januar 1991 og innebar at kommunane fekk overført ansvaret for bu- og tenestetilbodet til utviklingshemma som hadde hatt tilbodet sitt i det fylkeskommunale helsevernet for psykisk utviklingshemma (HVPU)<sup>4</sup>. Formålet med reforma var å sikre at psykisk utviklingshemma fekk ein betre livssituasjon i og i tilknytning til egne heimar. Sentrale formål med reforma blei derfor også gjort gjeldande for personar som ikkje var innskrivne i HVPU<sup>5</sup>.

Tvang og makt utover det ein kunne rekne inn under naudreglane i straffelova, var utbreidde, blant anna nemnde som åtferdsendrande eller systematiske tiltak. Det blei i 1990 sett ned eit offentlig utval (Røkke-utvalet), som fekk i oppgåve å gå gjennom rettstryggleiken til dei utviklingshemma og vurdere reglar for å bruke tvang. Året etter kom utvalet med innstillinga si<sup>6</sup>. På bakgrunn av utgreiinga og høyringsnotat og høyringsfråsegner som følgde, blei det i 1995 utarbeidd framlegg om nye lovreglar, regulerte i sosialtenestelova, og dei blei også gjorde gjeldande for tenester etter kommunehelsetenestelova. Stortinget bad departementet vurdere reglane i lys av menneskerettane, og først i 1999 tok lovreglane til å gjelde<sup>7</sup>.

Stortinget presiserte at siktemålet med reglane var å unngå at tvang og makt blei brukt unødig, å utvikle tenestene og tenestemiljøa slik at ein hindra eller reduserte bruken av makt og tvang, at ein skulle avgrense reglane til å gjelde enkelte personar med psykisk utviklingshemming, nemleg dei med utfordrande åtferd<sup>8</sup>, og at reglane skulle gjelde mellombels, for tre år (seinare utvida til fem år).

Lovreglane ble regulerte i kapittel 6A i sosialtenestelova, og dei fekk den omstendelige nemninga «Rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt m.v. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming». Frå 2004 etter ei evaluering av dei mellombels reglane i kapittel 6A, blei lovreglane gjorde permanente, og dei fekk nemninga «Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming».

## 1.2 Kva er tvang og makt?

Forarbeida til lovreglane i kapittel 6A, seinare 4A<sup>9</sup>, viser korleis omgrepa makt og tvang er drøfta. Med tvang meiner ein åtferd, eller trussel om åtferd, som strir mot viljen eller veremåten til kvar enkelt. Tvang er eit negativt ladd ord, og det er ei allmenn oppfatning at tvang ikkje bør brukast utan at det er nødvendig av omsyn til samfunnet, eller i spesielle situasjonar av omsyn den enkelte. Makt er evne til å nå eit mål, skape ein verknad<sup>10</sup>. Makt blir vurdert i høve til avmakt, tvang i høve til fri vilje. Makt handlar om å få vilje gjennom trass i motstand, tvang er meir avgrensa til den utøvande handlinga. Fordi makt ofte skjer direkte i tvangs- og avgjerdssituasjonar, er det ikkje noko klart skilje mellom tvang og makt. Denne rapporten bruker somme stader omgrepsparet *tvang og makt*, andre stader berre omgrepet *makt*, utan at dette vil seie at her er eit innhaldsskilje.

I sosialtenestelova § 4A–2 andre leddet er det gjeve ein definisjon av tvang og makt:

*«Som bruk av tvang eller makt etter reglane i dette kapitlet regnes tiltak som tjenestemottakeren motsetter seg eller tiltak som er så inngripende at de uansett motstand må regnes som bruk av tvang eller makt. Bruk av inngripende varslingssystemer med tekniske innretninger skal alltid regnes som bruk av tvang eller makt etter reglane i dette kapitlet. Alminnelige oppfordringer og ledelse med hånden eller andre fysiske påvirkninger av liknende art anses ikke som bruk av tvang eller makt.»*

Lovreglane set grenser for kva tvang som kan brukast. Både tiltak som tenestemottakar set seg imot, og tiltak som uansett motstand grip så sterkt inn at dei er å rekne som tvang, er omfatta av definisjonen. Under den nedre grensa for tvangsbruk finst handlingar som ein ikkje ser på som bruk av tvang eller makt. Det gjeld vanlege oppmodingar og leiing med handa eller andre fysiske påverkingar av liknande slag. Over øvre grense finst tiltak som uansett ikkje er lovlege. Det gjeld mekaniske

4. St.meld. nr. 67 (1986–87)

Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemma og St.meld. nr. 47 (1989–90) Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming skisserte måla og gjennomføringa av reforma. Ot.prp. nr. 49.

5. Ifølgje Samarbeidsrapport fra NIBR/SINTEF «Utviklingshemmede bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen» budde det fleire utviklingshemma utanfor enn i sentralinstitusjonane da reforma blei gjennomført.

6. NOU 1991:20 Rettssikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemming.

7. For nærare omtale sjå Ot.prp. nr. 58 (1994–95), Ot.prp. nr. 57 (1995–96), Innst. O. nr. 79 (1995–96) og Rundskriv I-49/98 til lov om sosiale tjenester mm.

8. I Rundskriv IS-10/2004 er uttrykket «utfordrende atferd» brukt fordi ein ser på det som mindre stigmatiserende enn andre nemningar. Utfordrande atferd er definert som «en atferd eller handling som bryter med vanlige kulturelle normer til forventet væremåte ut fra en kontekst eller situasjon, alder tatt i betraktning».

9. Sjå særleg NOU 1991:20 Rettssikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemming, Tvang, makt og forsvarlighet av Kramås, Lingås og Skjerve, og Rundskriv IS-10/2004.

10. Gudmund Hernes gjer nærare greie for maktomgrepet i den første maktutgreiinga, i publikasjonen Makt og avmakt, en begrepsanalyse (1978). Kjerren i maktdefinisjonen hans er «evnen til å realisere sine interesser».

tvangsmiddel som blir brukte med andre formål enn å gi nødvendig støtte for fysiske funksjonshemmingar, for å hindre fall eller at tenestemottakaren skader seg sjølv. Det er heller ikkje tillate med opplærings- og treningstiltak som påfører smerte eller psykisk eller fysisk skade, medrekna alle former for fysisk straff, eller som fører med seg monaleg fysisk og psykisk strev for tenestemottakar eller fører til fysisk isole-ring<sup>11</sup>. Mellom desse grensene gjeld reglane for tvang og makt som er nemnde i sosialtenestelova kapittel 4A, og som skal ta vare på ei fagleg forsvarleg tvangsutøving.

Vanlege eksempel på tvangstiltak er halding for å unngå sjølvskading, angrep på personar eller ting; maktbruk for å sikre tannpuss eller nødvendig hygiene; låsing av kjøleskap for å motverke helseskadeleg eting; alarm for å unngå at ein person forlèt soverom eller bustad; eller grind for å sikre at den utviklingshemma ikkje fell ut av eller forlet senga.

Ved å lovregulere tvangstiltaka er det innført prosessuelle krav til saksbehandlinga, klagereglar, plikt til internkontroll og tilsyn. Tiltak som blir gjevne som ubeden hjelp, tvang som ledd i omsorg og andre former for tvang og maktbruk, har eksistert innanfor store delar av helse- og sosialsektoren. Gjennom sosialtenestelova kapittel 4A er det lagt eit grunnlag for betre kontroll med og avgrensing av tvangs- og maktbruk.

11. Sosialtenestelova § 4A–6 første ledd.



## 2 Rettstryggleik ved bruk av tvang og makt

Når det er eigne lovreglar om bruk av tvang og makt, er det fordi ein erkjenner at tvang blir utøvd overfor utviklingshemma, og at det er viktig å avgrense slik tvangsbruk og regulere den tvangen som blir utøvd.

### 2.1 Formålet med lovreglar om tvang overfor utviklingshemma

Formålet med lovreglane er tosidig: å hindre at personane utset seg sjølve eller andre for vesentleg skade, og å førebyggje og avgrense bruk av tvang og makt. Det er rettstryggleiken til dei utviklingshemma som skal takast vare på gjennom *tiltak for å unngå unødig tvangsbruk, og ved å regulere nødvendig tvangsbruk*. Ein kan ikkje utøve tvangen isolert, men den må vere ein del av helsetenester og/eller sosiale tenester. Dette synleggjer sosialtenestelova ved at lovreglane om bruk av tvang og makt er regulerte i kapittel 4A, plassert etter kapittel 4, som er kapittelet som handlar om dei sosiale tenestene.

Tenestetilbodet skal leggjast til rette i samsvar med den sjølvråderetten tenestemottakaren har, og med sikte på å bruke tvang og makt minst mogleg. Andre løysingar skal som hovudregel vere prøvde før ein set i verk tvangstiltak, og slike tiltak kan berre setjast i verk når det er fagleg og etisk forsvarleg<sup>12</sup>. Eit gjennomgåande trekk ved lovreglane er å sikre klare materielle og prosessuelle reglar. Kommunane og spesialisthelsetenesta (habiliterings-tenesta) skal arbeide målretta for å

unngå tvang. Der tvangstiltaka er nødvendige for å betre livstilhøva for tenestemottakaren, skal ein synleggjere og regulere tiltaka. Skjult tvang som ledd i omsorg eller berre grunnjeven med at det er til det beste for tenestemottakaren, er ikkje tillate.

Tenestemottakaren har også krav på kvalifisert personell. Det er ulike krav avhengig av kva slags tvang som blir utført. Dersom personell ikkje har tilstrekkelege faglege kvalifikasjonar, må kommunen sikre at det blir henta inn dispensasjon frå utdanningskrav. Kommunen må også sjå til at (minst) to tenesteytarar er til stades når det blir brukt tvang, med mindre dette er til ulempe for tenestemottakaren.

Formålet med reglane blir poengtert så sterkt for å hindre at personar med utviklingshemming utset seg sjølve eller andre for vesentleg skade, og å førebyggje og avgrense bruk av tvang og makt; og dei omfattande saksbehandlingsreglane indikerer at reglane meir handlar om å *avgrense og styre* tvangs- og maktbruk enn å legitimere slik bruk. Rettstryggleiken er den berande intensjonen.

### 2.2 Kvar og overfor kven kan ein utøve tvang?

Sosialtenestelova kapittel 4A er avgrensa til utviklingshemma. Andre grupper, som til dømes demente, kjem ikkje under reglane. Det er diagnose-systemet ICD-10 som skal liggje til

12. I doktoravhandlinga til Karl Elling Ellingsen, «Lovregulert tvang og refleksiv praksis», 2006:49, er det gjeve ei nærare utgreiing om lovforarbeida og korleis det påverka tenestene da reglane blei innførte.

grunn ved diagnostisering<sup>13</sup>. Vanlegvis er det spesialisthelsetenesta som diagnostiserer. I Rundskriv I-41/98 er utviklingshemming definert. Denne definisjonen byggjer på kriteria i ICD-10, og dei er i samband med sosialtenestelova kapittel 4A lagde til grunn ved omtalen av utviklingshemma:

*En tilstand med signifikant nedsatt intelligens og samtidig forekommende mangler eller svekkelser i adaptiv atferd, personens alder tatt i betraktning. Tilstanden må manifestere seg før 18-årsalderen.*

Talet på utviklingshemma er eitt av nøkkelkriteria som ligg til grunn for inntektsoverføringar frå staten til kommunane, der det blir skilt mellom summene om personen er under eller over 16 år<sup>14</sup>. Blant anna derfor blir det ført kontroll med registreringa av talet på utviklingshemma. Helsedirektoratet har henta inn opplysningar om talet på kommunenivå. Talet på utviklingshemma per 1.1.2007, inndelt etter fylke, går fram av tabell 4.

Reglane i sosialtenestelova kapittel 4A som opnar for å bruke tvang, har ei enda snevrare målgruppe enn utviklingshemma. Som det går fram av overskrifta til lovkapittelet, gjeld reglane «enkelte personar med psykisk utviklingshemming». Da bruk av tvang grip svært sterkt inn, er det ikkje føresett at reglane skal gjelde overfor alle utviklingshemma, berre dei med utfordrande åtferd. Der er likevel slik at alle utviklingshemma er potensielle personar som kan bli omfatta av reglane.

Tvangen er avgrensa til der det blir ytt sosiale tenester etter sosialtenestelova § 4–2 a–d og helsetenester etter kommunehelsetenestelova § 2–1 jamfør § 6–10. Barnehagar, skolar eller arbeidsplassar er stader der tvang vanlegvis ikkje kan praktiserast fordi dei ikkje er arenaer for helse- og sosialtenester<sup>15</sup>. Helse- og sosialtenester blir vanlegvis tildelte til personar som bur i eigen bustad. Fordi tvangen blir utøvd overfor utviklingshemma og makttilhøvet mellom tenesteytar og tenestemottakar er skeivt, er det viktig å føre kontroll med tenestene og tvangen som blir brukt<sup>16</sup>.

## 2.3 Ansvar kommunen har når tvang og makt blir brukt

Gjennom sosialtenestelova er kommunen pålagt ansvaret for å sikre at rettsreglane om bruk av tvang og makt blir følgde, under dette føre internkontroll. Formålet med dei spesielle reglane i kapittel 4A er å hindre at utviklingshemma utset seg sjølv eller andre for vesentleg skade, og førebyggje og avgrense bruk av tvang og makt. Tenestetilbodet skal leggjast til rette med respekt for at kvar enkelt har integritet. Ingen skal behandlast på ein nedverdiggande eller krenkjande måte. Reglane kan, som nemnt føre, berre brukast overfor personar som er diagnostiserte som utviklingshemma, og berre der det blir ytt tenester etter sosialtenestelova eller kommunehelsetenestelova. Tenestetilbodet skal så langt som mogleg leggjast til rette og gjennomførast i samarbeid med tenestemottakaren. Kommunen skal sjå til at tilhøva blir lagde til rette for minst mogleg bruk av tvang og makt og sikre at tenesteutøvarar har nødvendig opplæring og rettleiing. Andre løysingar enn å bruke tvang eller makt skal som hovudregel vere prøvde. Dersom dette ikkje er tilfellet, treng ein ei særskild grunngjeving. Tvang og makt kan berre brukast når det er fagleg og etisk forsvarleg. I vurderinga av om det er forsvarleg, skal ein leggje særleg vekt på kor sterkt tiltaket grip inn. Tiltaka må ikkje gå lenger enn det som er nødvendig, og dei må stå i samhøve til det formålet tiltaka skal ta hand om. Tvang kan berre brukast for å hindre vesentleg skade.

Ein kan utøve skadehindrande tiltak i naudsituasjonar. Han eller ho som har det daglege ansvaret for tenestene, skal ta avgjerda om slike tiltak. Når slike skadehindrande tiltak gjentek seg og er føreseielege, skal ein vurdere om ein skal fatte vedtak om planlagde skadehindrande tiltak eller tiltak for å dekkje grunnleggjande behov. I dette arbeidet skal kommunen oppmode om bistand frå og samarbeide med spesialisthelsetenesta (habiliteringstenesta) som skal sikre særskild kompetanse på dette fagområdet, og den som har overordna fagleg ansvar for denne typen tenester i kommunen, skal gjere vedtak<sup>17</sup>.

13. ICD står for International Classification of Diseases og er utvikla i regi av Verdhelseorganisasjonen (WHO). Ei meir grundig framstilling av utviklingshemma går fram av Rapport IS-1456 fra Sosial- og helsedirektoratet «Vi vil, vi vil, men får vi det til? Levekår, tenestetilbud og rettssikkerhet for personer med utviklingshemming».

14. 16-årsgrensa er sett fordi kommuneutgiftene blir endra for personar over 16 år, blant anna fordi ansvaret for vidaregåande opplæring er lagt til fylkeskommunen. I statistikken denne rapporten byggjer på, er det sett eit skilje ved 18 år, alderen da ein blir myndig.

15. Anten må ein sikre at det ikkje blir brukt tvang, eller at pleie- og omsorgstenester blir ytte inn på desse arenaene; elles er tvangen ulovleg med mindre han skjer i naudverje.

16. Lov og rett 2002: «Tvang og tilsyn i private hjem» av professor Aslak Syse gjer nærare greie for temaet.

17. Sjå særleg sosialtenestelova §§ 4A–1, 4A–5 og 4A–7.

## **2.4 Fylkesmannens ansvar når reglane om tvang og makt blir praktiserte**

Lova har pålagt Fylkesmannen ansvaret for å føre tilsyn med verksemda i kommunen etter kapittel 4A<sup>18</sup>.

Fylkesmannen får meldingar om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, overprøver vedtak om bruk av tvang og makt, avgjer dispensasjonssøknader frå utdanningskrava og har eit særskilt ansvar for å føre tilsyn på staden der det er fatta vedtak om tvangsbruk.

Fylkesmannen behandlar også klager på avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, og Fylkesmannen førebur klagesaker for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som gjeld vedtak om tvangstiltak.

18. Sosialtenestelova § 2–6.

## 3 Metode

Rapporten skulle ha bygd på alle tilgjengelege kvantitative data på fylkesnivå om tvang og makt som fylkesmennene har registrert frå lovreglane tok til å gjelde i 1999. Sia det er registrert få data for 1999, er rapporten avgrensa til perioden 2000–2007. Rapporten inneheld ikkje oppsummering frå kvalitative undersøkingar om tvangsbruk.

### 3.1 Datagrunnlag – feilkjelder

Kvart år registrerer fylkesmennene data frå kommunane og eiga verksemd for å få oversikt over aktivitetar som er regulerte i sosialtenestelova kapittel 4A, tidlegare 6A. Registreringane var frå 1999 og eit ledd i kunnskapsinnhentinga om korleis dei nye lovreglane blei praktiserte. Data blei rapporterte frå fylkesmennene til Sosial- og helsedepartementet og vidare til Rådet for kapittel 6A<sup>19</sup>, eit råd som blei oppretta for å følgje og evaluere lovutviklinga.

Da Statens helsetilsyn frå 2003 fekk ansvaret for tilsynet med sosialtenesta, overførte departementet også ansvaret for fylkesmennenes rapportering om klagesaker og data om tvang og makt etter sosialtenestelova. Data fylkesmennene hadde for 2003 om kapittel 6A, blei derfor sende til Statens helsetilsyn. Data om kapittel 4A, innhenta av fylkesmennene, er frå 2004 rapporterte direkte inn til Statens helsetilsyn. Statens helsetilsyn valde å vidareføre registrerings skjemaet som var utvikla av departementet, for å

kunne samanlikne data lettare. Enkelte tekniske endringar blei gjorde i overgangen frå 6A til 4A. Dessutan er tvangstiltaka frå 2004 delte inn i ulike tiltakstypar, og personane er skilde på kjønn og mellom barn (under 18 år) og vaksne.

Datagrunnlaget til denne rapporten er opplysningar frå fylkesmennene om mottekne meldingar om avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, og mottekne vedtak om bruk av tvang og makt som Fylkesmannen får til overprøving. Talet på vedtak som er overprøvde, godkjende og ikkje godkjende (underkjende) av Fylkesmannen, er registrert. Registrerings skjemaet skil ikkje mellom vedtak og tiltak. Vedtak/tiltak gjennom året blir registrerte, og det same blir personar som hadde vedtak/tiltak ved utgangen av året. Det vil seie at det kan vere personar som har vore omfatta av vedtak, der vedtaket blir registrert, men ikkje personen fordi vedtaket har gått ut før året er omme. Årsaka til at det er høgare tal på vedtak enn på personar, kan derfor komme av at enkelte personar er omfatta av fleire vedtak, og at somme registrerte vedtak ikkje lenger gjeld.

Eit vedtak kan innehalde fleire tiltak. Slik registrerings skjemaet er utforma, er det lagt opp til at tiltaka blir registrerte som eitt vedtak/tiltak i tilfelle der det er fleire tiltak under same tiltakskategori. Når det er eit vedtak med tiltak i utlike tiltakskategoriar, blir desse registrerte som fleire vedtak/tiltak. Men da dette ikkje går tydeleg

19. Ifølgje kapittel 6A som gjaldt tidlegare, skulle det vere ei rådgjevande gruppe, jamfør § 6A–14 Rådgivende gruppe. «En rådgivende gruppe skal følge med i hvordan loven praktiseres, og vurdere praksis i forhold til rettsikkerhetsspørsmål og den faglige utviklingen. Departementet skal oppnevne medlemmer til gruppen og gi nærmere retningslinjer for gruppens arbeid.» Den rådgjevande gruppa, kalla Rådet, blei leidd av professor Aslak Syse.

fram av registreringsskjemaet, kan det vere tilfelle med ulik registreringspraksis mellom fylkesmennene.

Vidare registrerer ein kor mange vedtak om dispensasjon frå utdanningskrav som Fylkesmannen har gjeve, og kor mange tilsyn på staden Fylkesmannen har gjennomført. Tilsyna på staden blir skilde mellom tilsyn gjennomførte der det er fatta vedtak om å bruke tvang og makt, og tilsyn gjennomførte på bakgrunn av mottekne meldingar om skadehindrande tiltak eller på bakgrunn av andre opplysningar.

Statens helsetilsyn har frå 2004 presentert hovuddelen av talmaterialet frå fylkesmennene i den årlege tilsynsmeldinga si. Materialet frå 1999 til 2002 blei samla inn av daverande Sosial- og helsedepartementet, og delar blei presenterte i rapporten frå Rådet for kapittel 6A<sup>20</sup> og i andre utgreiingar som evaluerte dei mellombels lovreglane i 6A.

Langt på veg er det samsvar mellom regelverket i tidlegare kapittel 6A og noverande kapittel 4A. Overgangen mellom mellombels og permanente lovreglar, omgrepforskjellar i lovteksten, ulikskap i oppbygging og somme variasjonar i innhaldet gjer likevel at talmaterialet frå åra før 2004 ikkje heilt kan samanliknast med seinare tal.

Ufullstendig registrering, blant anna ved at enkelte opplysningar frå somme fylke manglar dei første åra, svekkjer datakvaliteten. Ei meir alvorleg feil-kjelde er manglande retningslinjer for kva data som skal rapporterast. På somme område opnar også regelverket for ulike rapporteringsrutinar. Til saman fører desse veikskapane til at det er vanskeleg å tolke materialet og særleg forskjellen mellom fylka. Vi kjem nærare tilbake til fortolkingsproblema under kvart tema.

Talmaterialet er korrigert noko på bakgrunn av nye opplysningar frå fylkesmennene som er komne inn etter at tala er presenterte i tilsynsmeldinga.

Fleire av fylkesmennene har rapportert inn data på kommunenivå sia skjemaet

tidlegare opna for slik registrering. For 2007 har fylkesmennene berre rapportert fylkesdata. I denne rapporten er det berre data på fylkesnivå som blir presenterte. Data frå Fylkesmannen i Oslo og Akershus er for dei siste åra fordelte på etter tur Oslo og Akershus for å få fram situasjonen i dei to fylka. Der det er gjort samanlikningar frå 2000 og framover, er data frå Oslo og Akershus slått saman for å gjere det mogleg å samanlikne over tid.

### 3.2 Metodisk tilnærming

Analysen av materialet går i hovudsak føre seg etter to dimensjonar: utvikling over tid og variasjon mellom fylka.

For å kunne samanlikne fylka har vi relatert fylkesdata om tvang til talet på utviklingshemma i fylket. Å relatere data til den meir avgrensa gruppa utviklingshemma som reglane om tvang og makt er aktuelle overfor, ville ha vore meir veileigna<sup>21</sup>. Slike data finst ikkje, berre overslag over talet på utviklingshemma som kan vere i den aktuelle gruppa<sup>22</sup>. Ei anna aktuell måleining er folketalsgrunnlaget. Som det går fram av tabell 4 varierer det stort mellom fylka kor stor del av befolkninga som er utviklingshemma. Det kan mellom anna komme av at ein del utviklingshemma blei verande i vertskommunen<sup>23</sup> framfor å flytte til tidlegare bustadkommune da ansvarsreforma blei gjennomført. Vi har derfor valt å bruke talet på utviklingshemma i fylka som referanse, sia regelverket nettopp er retta mot personar med psykisk utviklingshemming. Data om talet på utviklingshemma er henta frå Helsedirektoratet. Sia det er veikskapar ved tidlegare registrering, blant anna gjeld det registreringa av personar i verskommunane, er det gjennomgåande brukt data om utviklingshemma per 1.1.2007, også som referanse for data frå tidlegare år. I praksis har det lite å seie fordi talet på utviklingshemma har endra seg lite i den perioden det gjeld.

Rapporten skil mellom *tal* og *del*. Tal gjeld absolutte tal, del står for prosentdel.

20. Rapport frå Rådet for kapittel 6A inneheld data frå fylkesmennene for 2000 og 2001. Rapporten gjev ein gjennomgang av bakgrunnen for lovreglane og innhaldet i tvangsbruken.

21. Sjølv om reglane gjeld overfor utviklingshemma, blei det i forarbeida for lova poengtert sterkt at hovudtyngda av utviklingshemma har ein vere-måte som gjer bruk av reglane uaktuelle.

22. På oppdrag frå Statens helsetilsyn gjennomførte KRUT as (Senter for velferdsutvikling) ei kartlegging av dei fylkeskommunale spesialisthelsetilboda til psykisk utviklingshemma med alvorlege åtferdsavvik og/eller psykiske lidingar. IK2707 (Statens helsetilsyns utredningsserie, 5–2000).

23. Vertskommune er nemning på kommune som hadde sentralinstitusjon for utviklingshemma (institusjon under HVP) da ansvarsreforma blei gjennomført, og der bebuarane fekk høve til å busetje seg.

På somme saksområde gjev låge absolute tal store utslag når ein samanliknar mellom fylka. Vi åtvarer derfor mot å trekkje bastante slutningar ut frå store variasjonar internt i fylke over tid eller mellom fylke eitt enkelt år. Ein bør heller sjå på variasjonane som tendensar eller indikasjonar på tilhøve som kan eigne seg for nærare analysar.

Vi har valt å ikkje leggje inn landsgjennomsnitt for å unngå at landsgjennomsnitt blir oppfatta som eit rett mål for tvangsbruk.

Som det er peikt på fleire stader i rapporten, kan forskjellar mellom fylka komme av fleire faktorar. Det kan vere trekk ved personane med utviklingshemming, og det kan vere ulikskapar i kompetanse, tenesteutøving og kultur for bruk av tvang og makt i kommunane/fylka. Det kan komme av at regelverket blir tolka ulikt, at kommunane rapporterer ulikt, eller at fylkesmennene registrerer ulikt. Dermed blir det vanskeleg å analysere om årsaka til forskjellane er personane som tvangen er retta mot, kommunane som utøver tvangen, eller fylkesmennene som registrerer og rapporterer. Statistikken gjev likevel eit innblikk i kvantitative tilhøve om utøvinga av tvang og makt og kan vere eit grunnlag for refleksjon kring gjeldande praksis og kvantitative sider ved verksemdene, både i kommunane og hos fylkesmennene.

## 4 Skadehindrande tiltak i naudsituasjonar

Tiltak for å stoppe eller avgrense uønskt åtfærd kan vere ledd i naudverje for å hindre vald mot tenesteytar eller hindre at den utviklingshemma skader seg sjølv eller andre, eller at den utviklingshemma øydelegg gjenstandar. Slike valds- og skadehindrande tiltak er i tråd med reglar om naudverje/naudrett i straffelova<sup>24</sup>. Men i sosialtenestelova er grensa for inngrep noko lågare sia faren ikkje må vere overhengande. Førseielege handlingsmønster som ut frå røynsle kan føre til vesentleg skade, er i seg sjølve å sjå på som ein naudsituasjon<sup>25</sup>. I sosialtenestelova er slik tvang nemnd som skadehindrande tiltak i naudsituasjonar<sup>26</sup>.

Ei avgjerd om skadehindrande tiltak i ein naudsituasjon skal skrivast ned med ein gong ho er gjennomført, og melding om hendinga skal sendast til fagleg ansvarleg for tenesta, verje eller hjelpeverje, pårørande og Fylkesmannen, eller som det står i lova: «på den måten Fylkesmannen beslutter». Det er sett opp klare reglar for kva som skal skrivast ned når tiltaket er gjennomført. Notatet skal innehalde namn på tenestemottakaren, tid og stad for tiltaket, skildring av situasjonen for tenestemottakar og ei fagleg vurdering av mottakaren. Det skal også innehalde ei skildring av tiltaket som er sett i verk, den faglege grunngevinga for tiltaket og kor lenge det varte, og ei stadfesting av at vilkåra i kapittelet om tvang og makt er oppfylte, medrekna grunngeving dersom vilkåra er fråvikne. I tillegg skal det opplysast kva som er tilsynsorgan<sup>27</sup>.

I reglane etter kapittel 6A blei avgjerdene kalla skadehindrande tiltak i enkelttilfelle. I reglane etter kapittel 4A blir nemninga naudsituasjonar brukt. I innhald skal det ikkje vere nokon forskjell på enkelttilfelle og naudsituasjonar. Frå lovreglane om tvang og makt tok til å gjelde, har fylkesmennene fått over 300 000 avgjerder om skadehindrande tiltak. Eit nærliggjande spørsmål er kva desse tvangstiltaka handlar om. I 1999 oppsummerte Fylkesmannen i Rogaland dei meldingane som var komne inn frå kommunane i Rogaland etter at reglane hadde teke til å gjelde<sup>28</sup>. Rapporten skildrar mange inngripande tiltak. Oppsummeringa blei brukt som grunnlag for å endre praksisen i kommunane og gjev truleg ikkje eit representativt bilete av tvangstiltaka dei seinare åra. Statens helsetilsyn er ikkje kjent med at det er gjennomført noka systematisk kartlegging av kva dei melde avgjerdene inneheld, etter at Fylkesmannen i Rogaland gjorde si førebels oppsummering.

Tiltaka det blir teke avgjerd om, skal vere sette i verk for å unngå at utviklingshemma skader seg sjølve, eigedelane sine, andre personar eller ting. Dei kan berre setjast i verk når det er nødvendig for å hindre eller avgrense *vesentleg* skade, og når det er fagleg og etisk forsvarleg. Sjølv om meldingane kan vere knappe i forma, er det eit stort og unikt materiale fylkesmennene sit på etter å ha fått meldingar om tvangstiltak i naudsituasjonar (enkeltilfelle) gjennom ni år.

24. Straffelova §§ 47 og 48.

25. Nærare utgreiing i Rundskriv IS-10/2004 Lov om sosiale tjenester kapittel 4A.

26. Sosialtenestelova § 4A-5 tredje ledd bokstav a.

27. Sosialtenestelova § 4A-7.

28. «På loven sitter nissen(?)» – en foreløpig oppsummering av meldinger om tvangsbruk av Fylkesmannen i Rogaland, 1999.

#### 4.1 Skiljet mellom avgjerder og vedtak

Sosialtenestelova kapittel 4A skil mellom avgjerder (bokmål: *beslutning*) og vedtak. Der det blir gjennomført skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, skal det takast ei *avgjerd* om slik tvangsbruk. At nemninga *avgjerd* blir brukt, kjem av at det må takast ei avgjerd om tvangen, og at tvangen må følgje lovregulerte prosedyrar. Avgjerda skal takast av han eller ho som har det daglege ansvaret for tenesta, eller – dersom det ikkje er tid til dette – av tenesteytaren. Avgjerda skal skrivast ned straks etter at tiltaket er gjennomført. *Vedtak*, i forvaltningslova kalla enkeltvedtak<sup>29</sup>, blir gjorde både for planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og for tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren. Vedtak

blir gjorde av han eller ho som har det overordna faglege ansvaret for tenesta. Vedtak dreier seg dermed om fleire tiltakstypar enn avgjerder, som er avgrensa til skadehindrande tiltak i naudsituasjonar.

Eit tilsvarande skilje mellom avgjerder og vedtak finst ikkje i dei nye reglane i pasientrettslova kapittel 4A<sup>30</sup>. Der skal alle tiltak regulerast i vedtak.

#### 4.2 Avgjerder om skadehindrande tiltak og tal personar omfatta av avgjerdene, skilde på kjønn og barn/vaksne

I 2007 fekk fylkesmennene meldingar om 31 533 avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar. Utviklinga frå 2000 til 2007 går fram av tabell 1.

Tabell 1

Skadehindrande tiltak i enkelttilfelle/naudsituasjonar<sup>31</sup>

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Avgjerder	35 247	36 466	21 166	19 697	22 700	24 337	27 439	31 533
Personar	907	987	905	876	815	1065	1095	1148
Gjennomsnittleg tal avgjerder per person	39	37	23	22	28	23	25	27

Lovsystemet er at når den utfordrande åtferda blir føreseieleg, slik at avgjerdene om tvang ikkje lenger skjer uføreset, skal ein først vurdere om ein kan nytte andre løysingar enn å bruke tvang og makt.

Dersom ein ser det som nødvendig å bruke tvang og tvangsbruken tek seg opp att, skal ein vurdere å regulere tvangen i vedtak. Da lova tok til å gjelde, låg det naturleg nok ikkje føre slike vedtak. I 1999 blei det meldt om 99 108 avgjerder, noko ein må sjå som uttrykk for at all tvangsbruk som blei skrivne ned den første tida, blei registrert som avgjerder i enkelttilfelle. Seinare nedgang heng truleg saman med at mange tvangstiltak etter kvart blei regulerte i vedtak.

Når det framleis er så mange registrerte avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, kan det ha fleire årsaker. Hendingane kan vere nye og uføreseielege og tvangstiltaka dermed enno ikkje regulerte i vedtak. Det kan også vere at vedtak er utarbeidde, men enno ikkje godkjende, eller vedtaksperioden kan ha gått ut utan at det er gjort eller godkjent nytt vedtak. Fylkesmennene har årleg rapportert om omfanget av registrerte avgjerder, ikkje årsakene til avgjerdene. Funn frå det landsomfattande tilsynet i 2006 viser at planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar i ein del tilfelle blir melde inn som avgjerder om skadehindrande tiltak i enkelte naudsituasjonar<sup>32</sup>.

29. Forvaltningslova § 2 første ledd bokstav b,

30. Reglane i pasientrettslova kapittel 4A tek til å gjelde 1.1.2009.

31. Etter de mellombels lovreglane i kapittel 6A (1999-2003) blei det registrert avgjerder om skadehindrande tiltak i *enkelttilfelle*. Innholdsmessig skal det ikkje vere nokon skilnad mellom enkelttilfelle i kapittel 6A og naudsituasjonar i kapittel 4A.

32. Rapport frå Helsetilsynet 5/2007.



Talet på personar som kjem inn under desse avgjerdene, er også registrerte. Utviklinga av talet på personar frå 2000 til 2007 viser årleg nedgang frå 2001 til og med 2004<sup>33</sup>. Frå 2004 til 2005 auka talet personar med 30 prosent. Årsaka kan vere betre registrering i kommunane, men kan også komme av reell vekst i talet personar som blei møtte med skadehindrande tiltak.

I 2007 var det 1148 personar som blei omfatta av dei 31 533 avgjerdene om skadehindrande tiltak. Per 1.1.2007 var det registrert 21 609 utviklingshemma som mottok helse- og sosialtenester. Det inneber at om lag 5 prosent av dei utviklingshemma blei møtte med skadehindrande tiltak i éin eller fleire melde naudsituasjonar i 2007<sup>34</sup>.

Ser vi talet på avgjerder opp mot talet

på personar som avgjerdene var retta mot (tabell 1), finn vi at det i 2000 gjennomsnittleg var 39 avgjerder per person. I 2003 var talet sokke til 23. Da reglane i 4A blei innførte i 2004, steig talet til 28. I 2007 var gjennomsnittleg tal avgjerder per person 27. Sjølv om det er mange faktorar som spelar saman når talet på avgjerder og personar blir registrerte, kan gjennomsnittleg tal på avgjerder per person vere eit uttrykk for kor raskt kommunane regulerer tvangsbruk frå enkeltavgjerder til vedtak. Sia det kan vere svært mange avgjerder om tvangsbruk overfor somme personar, vil median vere eit betre mål enn gjennomsnitt. Ut frå gjeldande registrering er det ikkje mogleg å få fram median.

I rapporteringa frå fylkesmennene er det frå 2004 skilt mellom kjønn og mellom barn (under 18 år) og vaksne.

Tabell 2

Personar registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, fordelte på kjønn

År	Kvinner		Menn		Sum	
	Tal	Prosent	Tal	Prosent	Tal	Prosent
2004	324	40	491	60	815	100
2005	385	36	680	64	1065	100
2006	415	38	680	62	1095	100
2007	434	38	714	62	1148	100

Tabell 2 omfattar alle registrerte, både barn og vaksne. Av dei 1148 personane som blei utsette for skadehindrande tiltak i naudsituasjonar i 2007, var 434, eller 38 prosent, kvinner og 714, eller 62 prosent, menn. Dette er omtrent

same kjønnsfordeling som har vore tidlegare år, og inneber at nær 2/3 av personane som er utsette for avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, er menn.

Tabell 3.

Barn registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, fordelte på kjønn

År	Jenter		Gutar		Sum	
	Tal	Prosent	Tal	Prosent	Tal	Prosent barn av alle registrerte
2004	25	35	46	65	71	9
2005	27	31	59	69	86	8
2006	33	28	84	72	117	11
2007	36	25	110	75	146	13

33. Opplysningar om talet på personar i 1999 ligg ikkje føre.

34. Sia det ikkje ligg føre nokon føregåande kontroll av kven avgjerdene gjeld, kan det vere teke avgjerder også overfor personar som ikkje er diagnostisert som utviklingshemma.

I 2007 var 146, eller 13 prosent, av dei som blei registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, under 18 år. Delen av barn har auka frå 9 prosent i 2004 til 13 prosent i 2007. Ser vi på kjønnsfordelinga i barnegruppa, har delen gutar auka frå 65 prosent i 2004 til 75 prosent i 2007. Sjølv om talmaterialet er lite, er det grunn til å merke seg at 3/4 av barna som i 2007 blei registrerte med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, var gutar.

Rapporteringa viser at tvang og makt i særleg grad blir brukt overfor menn og gutar, og at dette er enda tydelegare når det gjeld barn enn vaksne. Om overvekta av tvangsbruk overfor menn og gutar kjem av at menn og gutar i større grad har ei åtferd som gjer det nødvendig å bruke tvang og makt, går ikkje fram. Det at utfordrande åtferd er meir utbreidd blant gutar enn jenter, er eit kjent tema. Det kan likevel vere grunnlag for å sjå nærare på kvifor skadehindrande tiltak i naudsituasjonar blir brukte overfor mykje fleire menn og gutar enn kvinner og jenter. Talmaterialet som blir lagt fram i denne rapporten, kan i seg sjølv ikkje fortelje noko om årsaker til kjønnsforskjellane.

#### *Forklaringar på endring i tal på meldingar og personar som meldingane omfattar*

Ei forklaring på at talet på meldingar har auka jamt etter at kapittel 4A tok til å gjelde i 2004, kan vere meir bruk av tvang, ei anna at det er betre registrering og innmelding av gjeldande tvangstiltak. Det siste må ein sjå på som positivt ved at eksisterande tvangsbruk blir gjord tydeleg. Kjem veksten som følge av meir bruk av tvang, er forklaringa meir komplisert. Auka tvangsbruk kan henge saman med at ein større del av dei utviklingshemma har utfordrande åtferd, og årsaka til dette kan igjen vere veikskapar i tenestetilbodet. Men veksten kan også vere uttrykk for at fleire kommunar gjennom å bruke tvangstiltak greier å regulere utfordrande åtferd slik at negative konsekvensar for den utviklingshemma og omgjevnadene tek slutt eller minkar.

Talet på personar som er omfatta av skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, har lege rundt 1000 per år. Det er nærliggjande å tru at dette gjeld personar der tvangstiltaka enno ikkje er regulerte i vedtak. Som det er ymta om over, kan det også dreie seg om personar som er omfatta av vedtak, men der vedtaket ikkje omfattar tvangstiltaket som blir brukt. Det kan også gjelde personar som har vore omfatta av vedtak som ikkje er fornya, slik at tiltaka (igjen) blir registrerte som avgjerder i naudsituasjonar. Ut frå registreringa er det ikkje mogleg å sjå kor stor del av meldingane som gjeld nye personar, personar som har vore omfatta av vedtak som ikkje gjeld lenger, eller personar der tvangen kjem i tillegg til gjeldande vedtak.

#### **4.3 Fylkesvariasjonar i melde avgjerder om skadehindrande tiltak**

Føre har vi sett på utviklinga for heile landet. Nedanfor skal vi sjå nærare på variasjonar mellom fylka.

#### *Talet på avgjerder og talet på utviklingshemma*

Tabell 4 viser ei oversikt over talet på melde avgjerder i kvart fylke i 2007. I tabellen har vi teke inn talet på utviklingshemma per 1.1.2007 og delen utviklingshemma i befolkninga<sup>35</sup>. Dette er data som er henta frå Helsedirektoratet og Statistisk sentralbyrå, og som er tekne inn for å lettare kunne samanlikne fylka.

35. Talmaterialet byggjer på data som Helsedirektoratet har registrert inn frå kommunane, og som utgjer grunnlaget for Kommunal- og regionaldepartementets nøkkeltal for kommunane. Rundskriv IS-3/2008 frå Helsedirektoratet «Opplagg for registrering av tall for personer med psykisk utviklingshemming i kommunene». Vedlagt talmateriale per 1.1.2007.

Tabell 4

Fylkesoversikt over tal avgjerder i 2007, tal utviklingshemma, folketal og del utviklingshemma med helse- og sosialtenester i befolkninga

Fylke	Avgjerder	Utviklingshemma 1.1.2007	Folketal 1.1.2007	Promille utviklingshemma i befolkninga
Østfold	858	1243	262 523	4,7
Akershus	1147	1866	509 177	3,7
Oslo	2118	1691	548 617	3,1
Hedmark	882	1090	188 692	5,8
Oppland	409	1036	183 037	5,7
Buskerud	1633	1114	247 655	4,5
Vestfold	439	1185	223 804	5,3
Telemark	216	831	166 170	5,0
Aust-Agder	233	480	104 759	4,6
Vest-Agder	502	800	163 702	4,9
Rogaland	3452	1723	404 566	4,3
Hordaland	13 168	2119	456 711	4,6
Sogn og Fjordane	571	589	106 194	5,5
Møre og Romsdal	1634	1282	245 385	5,2
Sør-Trøndelag	736	1138	278 836	4,1
Nord-Trøndelag	250	800	129 069	6,2
Nordland	245	1347	235 436	5,7
Troms	2064	883	154 136	5,7
Finnmark	976	392	72 665	5,4
Heile landet	31 533	21 609	4 681 134	4,6

Oversikta viser stor variasjon mellom fylka i del registrerte utviklingshemma. At ein del utviklingshemma har busett seg i dei såkalla vertskommunane, kommunar som tidlegare hadde sentralinstitusjonar, har noko å seie for delen utviklingshemma i fylka, men gjev ikkje ei tilstrekkeleg forklaring på forskjellane. Kommunerevisjonen kontrollerer at dei som kommunane registrerer som utviklingshemma, fyller kriteri<sup>36</sup>. Eitt av kriteria er at dei får helse- og sosialtenester. Utviklingshemma utan slike tenester er derfor ikkje med i denne oversikta.

#### Tal på avgjerder per 100 utviklingshemma

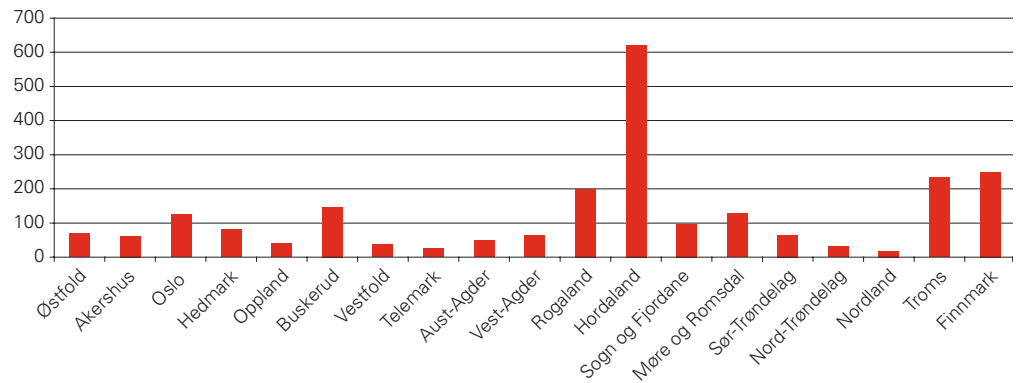
For å kunne samanlikne talet på avgjerder i fylka lettare er det i figurane 1, 2 og 3 vist talet på avgjerder per 100 utviklingshemma i fylka.

Figur 1<sup>37</sup> viser tal på melde avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar i 2007, komne inn hos Fylkesmannen, fordelte på fylke og relaterte til talet på utviklingshemma per 1.1.2007.

36. Rundskriv IS-8/2008 frå Helsedirektoratet «Kontroll av registrering av tal på psykisk utviklingshemma i kommunane». Talmaterialet gjeld kun utviklingshemma med kommunale helse- og sosialtenester, ikke alle som kan diagnostiseras som utviklingshemma.

37. Figurane viser fylka etter vanleg stigande nummerering, frå Østfold til Finnmark. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har fordelt data på etter tur Akershus og Oslo.

Figur 1  
Tal avgjerder om skadehindrende tiltak i naudsituasjonar per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn 2007

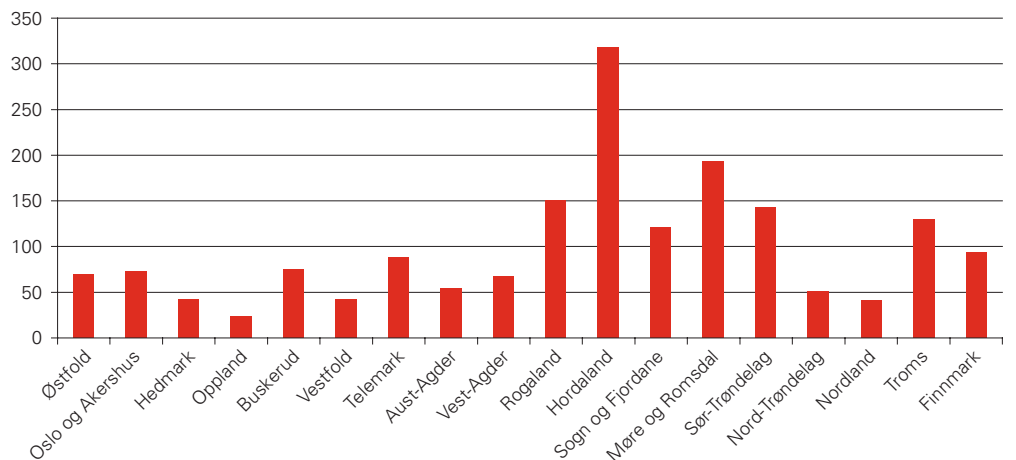


Figur 1 viser at omfanget av registrerte avgjerder i 2007 varierer mykje mellom fylka. Lågast ligg Nordland med 18 avgjerder per 100 utviklingshemma, høgast Hordaland med 621. Det kan vere vanskeleg å forstå kvifor det er så store forskjellar. Skilnaden kan komme av ulike meldepraksis i kommunane, ulike registreringspraksis hos fylkesmennene og ulike praksis for å følge opp kommunane. Lova opnar for forskjellar ved at Fylkesmannen kan avgjere at meldingar ikkje med ein gong og heile tida skal sendast frå kommunen til Fylkesmannen. For eksempel har Fylkesmannen i Oslo og Akershus bestemt at tvangsbruken i somme tilfelle kan protokollast, og dette blir periodisk sendt til Fylkesmannen og andre til kontroll, i staden for at meldingane blir

sende jamleg. Det at lova opnar for ulike praksis, gjer det vanskeleg å samanlikne mellom kommunar og fylke.

Nokre personar kan ha ei åtferd som utløyser fleire tiltak i naudsituasjonar. Det kan til dømes handle om sjølvskading som må forhindrast eller avbrytast. Inntil slike tvangsinngrep er regulerte i vedtak, skal alle tiltaka registrerast og meldast som avgjerder om skadehindrende tiltak i naudsituasjonar. Ved å berre sjå på data for eitt bestemt år, kan mange avgjerder knytte til nokre få personar slå kraftig ut i materialet. For å få eit meir dekkjande bilete av forskjellar mellom fylke, er det i figur 2 teke inn data om avgjerder frå heile perioden 2000–2007.

Figur 2  
Gjennomsnittleg tal avgjerder per 100 utviklingshemma i perioden 2000–2007 – fylkesoversyn



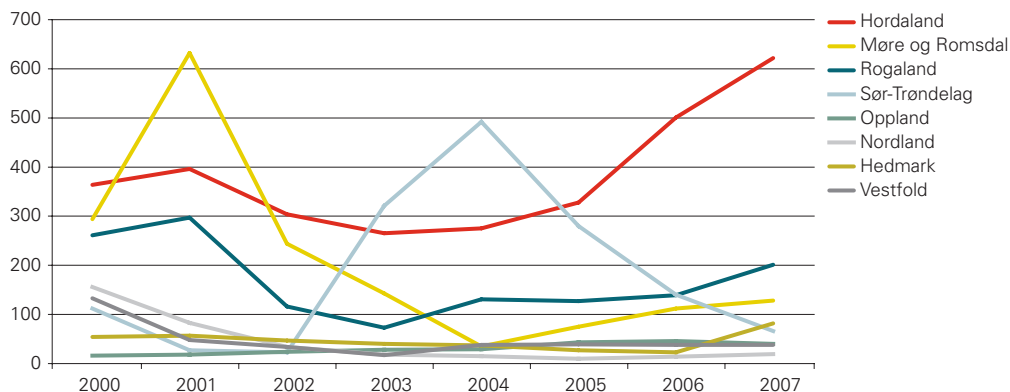
Som figur 2 viser, er det høge talet på avgjerder i Hordaland i 2007 ikkje einestående. Gjennomsnittet for heile

perioden viser at Hordaland har hatt mange fleire registrerte avgjerder per 100 utviklingshemma enn andre fylke.

Etter Hordaland er det Møre og Romsdal, Rogaland og Sør-Trøndelag som har hatt flest. Færrest finn vi i Oppland, Nordland, Hedmark og Vestfold.

I figur 3 har vi valt å sjå utviklinga i desse åtte fylka frå 2000 til 2007.

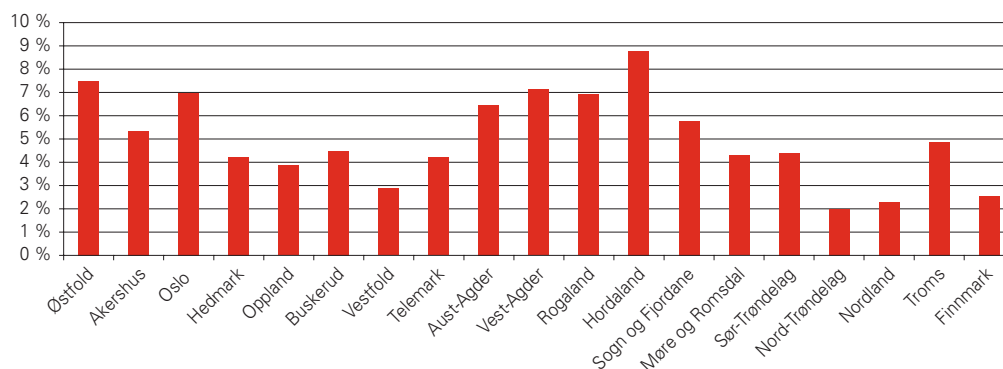
Figur 3  
Tal avgjerder per 100 utviklingshemma i nokre fylke i perioden 2000–2007



Figur 3 viser at Hordaland i heile perioden har hatt mange avgjerder, og ein betydeleg vekst dei siste to åra. Møre og Romsdal og Sør-Trøndelag har ei meir varierende utvikling. Møre og Romsdal hadde mange avgjerder dei første åra, men frå 2004 har fylket relativt få melde avgjerder. Sør-Trøndelag hadde få dei første åra, men relativt mange frå 2003 til 2006<sup>38</sup>. I 2007 var det igjen få melde avgjerder i Sør-Trøndelag. Fylka med relativt få avgjerder har, med eit par unntak, lege lågt i heile perioden.

*Del av dei utviklingshemma omfatta av skadehindrande tiltak i naudsituasjonar*  
Somme personar kan ha ei åtferd som fører til mange avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar. Det kan derfor gje meir meining å sjå omfanget av personar som er møtte med skadehindrande tiltak, enn å sjå på omfanget av tiltak. Figur 4 viser kor stor del av dei utviklingshemma som blei utsette for slike avgjerder i 2007 i dei enkelte fylka.

Figur 4  
Del utviklingshemma omfatta av avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar – fylkesoversyn 2007



Figur 4 viser at Nord-Trøndelag i 2007 hadde lågast del utviklingshemma omfatta av skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, berre to prosent var

registrerte med slike tiltak. Størst del finn vi i Hordaland, der ni prosent av dei utviklingshemma var registrerte med avgjerder om skadehindrande

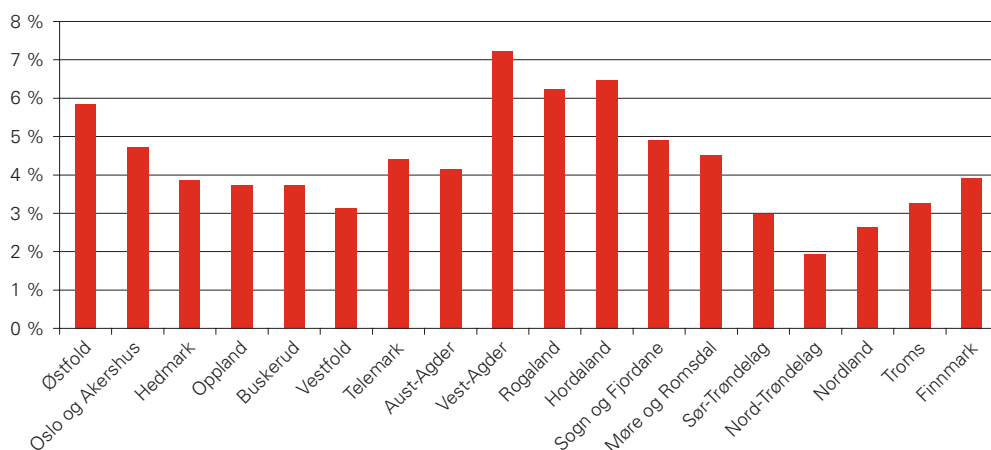
38. Mange av dei melde avgjerdene i 2004 var registrerte på éin person.

tiltak. I tillegg til Hordaland var det Østfold, Vest-Agder og Rogaland som hadde størst del personar med avgjerder. I tillegg til Nord-Trøndelag finn vi lågast del i Nordland, Finnmark og Vestfold.

Med det store talet avgjerder i Hordaland i 2007 per 100 utviklingshemma (figur 1) er det som venta at Hordaland også har størst del personar omfatta av slike avgjerder. Men Hordaland skil seg ikkje like kraftig ut når det gjeld delen utviklingshemma med avgjerder. Det kjem av at fleire andre fylke har fleire avgjerder per person i 2007.

Gjennomsnitt for heile perioden 2000–2007 av delen utviklingshemma omfatta av avgjerder går fram av figur 5. Den viser at det langt på veg er dei same fylka som ligg høgast og lågast som tilfellet var i 2007. Rett nok er det Vest-Agder og ikkje Hordaland som har høgast del personar som er møtt med skadehindrande tiltak i naudsituasjonar, men det er dei same fire fylka som ligg øvst i heile perioden, til liks med det som var tilfellet i 2007.

Figur 5  
Del utviklingshemma omfatta av avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar – fylkesoversyn 2000–2007



Det kan vere tilfeldig at situasjonen i 2007 i så stor grad fell saman med gjennomsnittet for heile perioden 2000–2007. Men det kan også vere eit uttrykk for kva praksis som gjeld i dei ulike fylka, både når det gjeld bruk og registrering av skadehindrande tiltak i naudsituasjonar. Skal samanlikningar gje meining, må datagrunnlaget kunne samanliknast. Vi veit at lova opnar for ulik praksis, men vi har ikkje kunnskap om korleis kommunane melder og fylkesmennene registrerer meldingar. Figurane 1–5 kan vere visuelle uttrykk for registreringsvariasjonar mellom fylka, men kan også vere uttrykk for reelle forskjellar. For Statens helsetilsyn er det eit poeng å gjere forskjellane

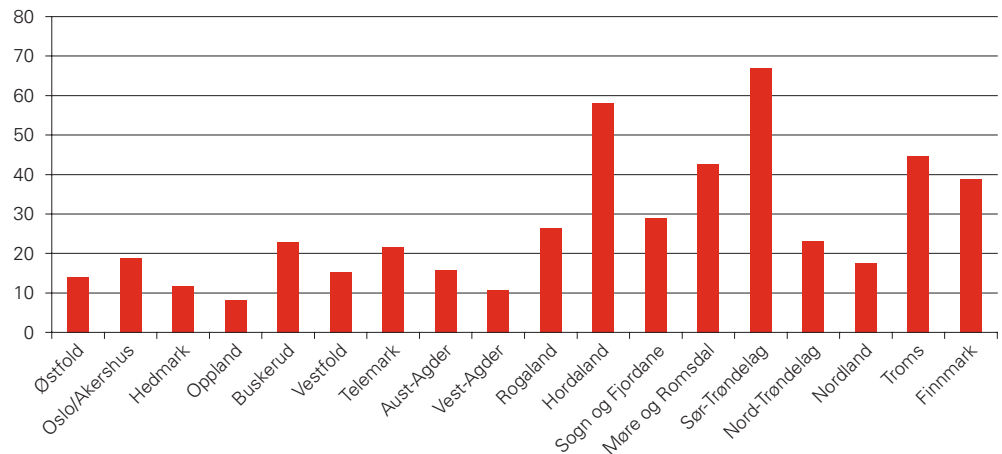
synlege for å få meir merksemd og diskusjon om både tvangsbruken og registreringa av tvangsbruken.

#### Talet avgjerder per person

Som nemnt føre, kan det vere spesielle tilhøve ved somme utviklingshemma som fører til mange avgjerder om skadehindrande tiltak. Det kan derfor vere store forskjellar mellom fylke eitt enkelt år når det gjeld kor mange skadehindrande tiltak i naudsituasjonar som gjennomsnittleg blir sette i verk per person. I figur 6 har vi samla data for heile perioden 2000–2007 for å få eit meir stabilt bilete av forskjellane mellom fylka<sup>39</sup>.

39. Data manglar for Sør-Trøndelag for 2003 og Nord-Trøndelag for 2004, slik at gjennomsnittet for desse to fylka byggjer på sju og ikkje åtte år.

Figur 6  
Gjennomsnittlig tal avgjerder per person i perioden 2000–2007 – fylkesoversyn



Figur 6 viser at det varierer frå eit gjennomsnitt på åtte avgjerder per person i Oppland til 67 i Sør-Trøndelag. Talet i 2004 i Sør-Trøndelag slår da kraftig ut på figuren. Da var det eit gjennomsnitt på 224 avgjerder per person. Sjølv om det kan vere somme personar med svært mange avgjerder, er det iaugefallande store forskjellar mellom fylka.

I 2007 var det Telemark som låg lågast, med eit gjennomsnitt på seks avgjerder per person, og Finnmark som låg høgast med eit gjennomsnitt på 98.

Gjennomsnittstal for avgjerder per person er tekne med fordi høgt tal kan indikere at somme kommunar melder avgjerder, men bruker lang tid eller lèt vere å regulere skadehindrande tiltak i naudsituasjonar i vedtak. Det kan også vere andre spesielle tilhøve som fører til mange registrerte avgjerder, for eksempel at Fylkesmannen bruker lang tid på å godkjenne vedtak.

#### 4.4 Klager på skadehindrande tiltak i naudsituasjonar

Tenestemottakar, verje, hjelpeverje eller pårørande kan klage ei avgjerd om skadehindrande tiltak i naudsituasjon til Fylkesmannen<sup>40</sup>. Behandlinga hos Fylkesmannen er ei etterfølgjande behandling for å vurdere om tiltaka som er avgjorde og gjennomførte, er lovlege. Fylkesmannen i Buskerud og Fylkesmannen i Møre og Romsdal fekk éi slik klage til behandling i 2007. Dei andre

fylkesmennene fekk ingen klager på avgjerdene.<sup>41</sup>

Før 2006 skilde ikkje rapporteringa mellom klager på avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar/enkelttilfelle og klager på vedtak om bruk av tvang (sjå 5.3). Dei første behandlar Fylkesmannen, dei siste førebur Fylkesmannen for behandling i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Frå 2000 til 2005 blei det samla registrert 26 klager. I 2006 blei det registrert éi klage på avgjerd om skadehindrande tiltak i naudsituasjon, i 2007 altså to. Ifølgje Rådet for kapittel 6A behandla fylkesmennene elleve klager på skadehindrande tiltak i naudsituasjonar i perioden 1999–2002. Dette tilseier at i heile perioden regelverket har vore gjeldande, er det komme få klager på tekne avgjerder (under 20). Årsaka kan vere at verje, hjelpeverje og pårørande, som saman med Fylkesmannen får tilsendt slike avgjerder, ikkje har innvendingar mot tvangstiltaket, ikkje ser formålet med etterfølgjande klage eller ikkje har forstått at ein kan klage på slike avgjerder.

40. Sosialtenestelova § 4A–11 første ledd.

41. Ei meld avgjerd skal innehalde opplysning om at Fylkesmannen er tilsynsorgan, men det er ikkje noko krav om at det skal gå fram at ein kan klage til Fylkesmannen på ei slik avgjerd.

## 5 Vedtak om tvang

Lovoppbygginga tilseier at utfordrande åtferd som er føreseieleg, og som krev inngrep med tvang, skal regulerast i vedtak om planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar. Ei tilsvarende regulering i vedtak skal også skje med tvangstiltak som ein vurderer som naudsynt for å dekkje dei grunnleggjande behova tenestemottakaren har for mat og drikke, klede, kvile, svevn, hygiene og personleg tryggleik, medrekna opplærings- og treningstiltak<sup>42</sup>.

### 5.1 Vedtak om tvang og tal personar som vedtaka omfattar, skilde mellom kjønn og mellom barn og vaksne

Vedtak om tvang og makt skal sendast til overprøving hos Fylkesmannen. I 2007 var det 1318 slike kommunale vedtak som blei overprøvde av Fylkesmannen. Før eit vedtak kan ta til å gjelde, må Fylkesmannen godkjenne det. Hovudtendensen er at vedtak som blir overprøvde, blir godkjende. I 2007 skjedde det med 1268 av dei 1318 vedtaka, eller med 96 prosent av vedtaka.

Tabell 5

*Vedtak om tvangstiltak, inndelte i overprøvde, godkjende og underkjende, og personar med godkjende vedtak*

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Overprøvde vedtak	331	387	402	452	704	872	930	1318
Godkjende vedtak	247	346	377	429	655	841	898	1268
Underkjende vedtak	84	41	25	23	49	31	32	50
Personar med godkjende vedtak	178	270	337	395	388	449	554	679

42. Tiltaka er heimla i sosialtenestelova § 4A–5 tredje ledd bokstav b og c, vedtaka regulerte i § 4A–7 andre og tredje ledd.

43. Sosialtenestelova § 6A–4 andre ledd bokstav b og c.

44. Sosialtenestelova § 6A–5.

Talmaterialet før og etter 2004 kan ikkje fullt ut samanliknast. Rett nok samsvarer vedtaksprosessen i tidlegare kapittel 6A med gjeldande kapittel 4A i sosialtenestelova. Men det som kunne regulerast i vedtak etter kapittel 6A, var meir avgrensa. Til dømes var det ikkje tillate å gjere vedtak om mekaniske tvangsmiddel. Det har vore viktig for

talet på vedtak og talet på personar med slike vedtak, kanskje også for tilhøvet mellom godkjende og underkjende vedtak før og etter 2004. Etter 6A blei det registrert mottekne og godkjende vedtak om åtferdsendrande tiltak og omsorgstiltak<sup>43</sup>, dessutan godkjende vedtak om tekniske innretningar<sup>44</sup>. Etter 4A blir det registrert ulike typar



planlagde skadehindrande tiltak og ulike typar tiltak for å dekkje grunnleggjande behov<sup>45</sup>. Dessutan blir talet på ikkje godkjende vedtak (underkjende) registrerte. Før 2004 går underkjende vedtak berre indirekte fram av avviket mellom mottekne og godkjende vedtak. Men når det gjaldt vedtaka om tekniske innretningar, blei det ikkje skilt slik, slik at underkjende vedtak ikkje gjekk fram.

I 1999 blei det registrert 95 godkjende vedtak. Det ligg ikkje føre opplysningar om overprøvde vedtak dette året.

Tabell 5 viser at så lenge reglane i 6A gjaldt, gjekk kvart år talet på underkjende vedtak ned, sjølv om talet overprøvde vedtak voks. Det kan kome av at kunnskapane om reglane gradvis blei betre i kommunane. Da reglane i 4A blei innførte, voks talet underkjende vedtak. Etter kvart har delen underkjeningar gått ned. På same måten kan årsaka vere at saksbehandlingsreglane

er blitt betre kjende og innarbeidde i kommunane.

Sett bort frå i overgangen frå mellombels lovreglar (6A) til varige (4A), har det vore ein auke i talet på personar med vedtak om tvangstiltak. Frå 2006 til 2007 var auken på 23 prosent. Tilsvarende auke var det også frå 2005 til 2006.

I 2007 blei det registrert 1268 gjeldande vedtak. Ved utgangen av året var det 679 personar som fekk tiltak regulerte i godkjende vedtak. Dette inneber eit gjennomsnitt på 1,9 vedtak per person. Mellom fylka varierer det frå eitt til 3,5 vedtak per person. Det kan komme av at somme kommunar fattar eit vedtak for kvart tiltak, andre slår saman tiltak i eitt vedtak.

Tabell 6 viser talet personar med vedtak om tvangstiltak ved utgangen av året, fordelte på kjønn

Tabell 6

Personar registrerte på vedtak om tvangstiltak, fordelte på kjønn

År	Kvinner		Menn		Sum	
	Tal	Prosent	Tal	Prosent	Tal	Prosent
2004	153	39	235	61	388	100
2005	184	41	265	59	449	100
2006	216	39	338	61	554	100
2007	261	38	418	62	679	100

Tabellen viser talmaterialet frå 2004 til 2007. Før 2004 var personar med vedtak ikkje fordelte på kjønn. Tabellen omfattar alle registrerte, både barn og vaksne. I dei fire åra det er fordelt på kjønn, har tvangstiltaka omfatta omlag 40 prosent kvinner og 60 prosent menn. Av dei 679 personane med vedtak om tvangstiltak ved utgangen av 2007 var 261, eller 38 prosent, kvinner, og 418, eller 62 prosent, menn. Som vi skal sjå seinare, blir vedtaka skilde mellom planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og tiltak for å

dekkje grunnleggjande behov. Dersom vi legg til grunn at menn i større grad enn kvinner har ei utfordrande åtferd, og at dette fører til at mange fleire menn enn kvinner blir møtte med skadehindrande tiltak, bør vi vente at delen kvinner er høgare når det gjeld vedtak for å dekkje grunnleggjande behov. Sia dei vedtekne tiltaka ikkje er fordelte på kjønn, veit vi ikkje om det er ulik kjønnsfordeling mellom planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov.

45. Sosialtenestelova § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c, jamfør § 4A-2 andre ledd og 4A-6 første ledd.

Tabell 7

Barn registrerte med vedtak om tiltak, fordelt på kjønn

År	Jenter		Gutar		Sum	
	Tal	Prosent	Tal	Prosent	Tal	Prosentdel barn
2004	9	38	15	62	24	6
2005	4	22	14	78	18	4
2006	10	27	27	73	37	7
2007	11	38	18	62	29	4

Det er få barn med tiltak. Enkelt-personar kan derfor slå kraftig ut ved prosentfordeling. Gjennomsnittet i fire-årsperioden har vore ei fordeling på om lag 30 prosent jenter og 70 prosent gutar. Ved utgangen av 2007 var det 29 barn som hadde vedtak om tvangs-tiltak, eller berre 4 prosent av alle med vedtak. Av desse var 11, det vil seie 38 prosent, jenter og 18, det vil seie 62 prosent, gutar. Årsaka til at det er lågare del barn som har vedtak enn avgjerder, kan vere at tvang overfor barn i særleg grad skjer i avlastningsbustader. Sia dette kan vere sporadiske opphald, er det mogleg at kommunane vel å ta

avgjerder framfor å regulere tvangen i vedtak.

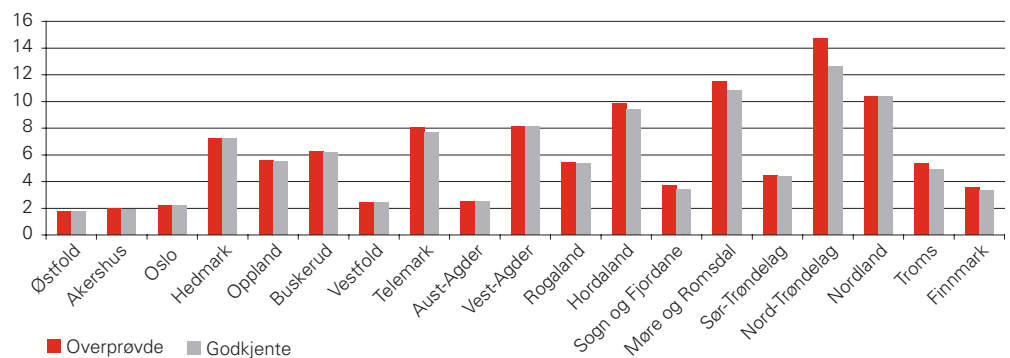
## 5.2 Fylkesvise forskjellar i vedtak om tvang

Ser vi nærare på talet vedtak som blir overprøvde, godkjende og underkjende, finn vi også her store variasjonar mellom fylka.

Figur 7 viser ei oversikt over talet overprøvde og godkjende vedtak i 2007 per 100 utviklingshemma.

Figur 7

Tal vedtak om bruk av tvang og makt overprøvde og godkjende av Fylkesmannen per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn 2007



Figuren viser at det i 2007 var flest overprøvde og godkjende vedtak per 100 utviklingshemma i Nord-Trøndelag, Møre og Romsdal og Nordland, færrest i Østfold, Oslo og Akershus. Mens det var under 2 overprøvde vedtak per 100 utviklingshemma i Østfold, var det nær 15 i Nord-Trøndelag. Talet på overprøvde vedtak i 2007 varierte frå 208 i Hordaland til 12 i Aust-Agder, og

godkjende vedtak frå 200 til 12 i dei same fylka.

Det er relativt liten skilnad mellom overprøvde og godkjende vedtak i fylka. Av tabell 5 går det fram at berre 50 av dei 1318 overprøvde vedtaka i 2007 blei underkjende. Trass i få underkjende vedtak er skilnaden mellom fylka stor. Fylkesmannen i Nord-

Trøndelag underkjende i 2007 17 av 118 overprøvde vedtak, Fylkesmannen i Nordland ingen av 140. Seks av embeta underkjende ingen vedtak. Sia særlege tilhøve eitt enkelt år kan slå kraftig ut når ein samanliknar fylka, har vi også sett på situasjonen i heile perioden 2000–2007. Talmaterialet viser at Fylkesmannen i Finnmark underkjende 25 av 98 vedtak, Fylkesmannen i Nordland 1 av 374. Det er også fleire andre embete som har underkjent få. For eksempel har Fylkesmannen i Vest-Agder underkjent 3 av 234 overprøvde vedtak<sup>46</sup>.

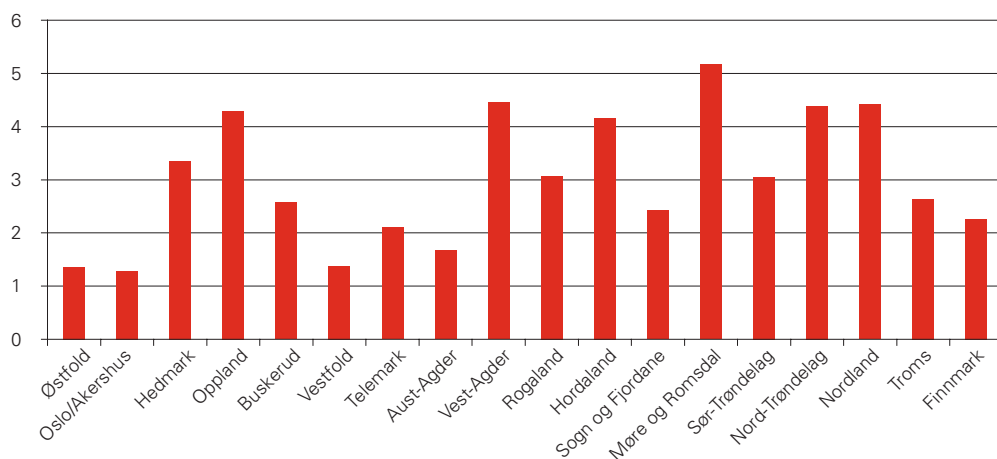
Den store variasjonen i underkjenninga av vedtak kan tyde på at det ikkje berre er skilnad i kvaliteten på dei kommunale vedtaka, men det skil seg også

korleis fylkesmennene handterer vedtaka, under dette registreringspraksisen.

Sjølv om det er ulikt i kva grad dei overprøvde vedtaka blir godkjende eller underkjende, har vi i det som følgjer, valt å leggje godkjende vedtak til grunn når vi ser på forskjellar mellom fylka i tal på vedtak og tal på personar med vedtak. Dette gjer vi fordi det gjev best oversikt å halde seg til éi eining når det er så liten skilnad i tal, og fordi det er dei godkjende vedtaka som legitimerer tvangstiltak.

Sia det er relativt få godkjende vedtak eitt enkelt år i ein del fylke, har vi i figur 8 valt å sjå på gjennomsnittleg tal vedtak per 100 utviklingshemma i heile perioden 2000–2007.

Figur 8  
Gjennomsnittleg tal godkjende vedtak i perioden 2000–2007 per 100 utviklingshemma – fylkesoversyn



Av figur 8 går det fram at vi finn flest godkjende vedtak per 100 utviklingshemma i perioden 2000–2007 i Møre og Romsdal, Vest-Agder, Nord-Trøndelag, Nordland, Hordaland og Oppland. Med unntak av Møre og Romsdal, er forskjellen mellom desse fylka liten. I alle er det over fire vedtak per 100 utviklingshemma. Færrest godkjende vedtak finn vi i Oslo og Akershus, Østfold, Vestfold og Aust-Agder. I alle desse fylka er det under to registrerte vedtak per 100 utviklingshemma.

Som nemnt føre, kan uklare punkt i registreringsskjema ha ført til at embeta registrerer vedtaka ulikt, slik at forskjellane mellom fylka derfor blir større enn det som faktisk er tilfelle. Bruken av vedtak og tiltak, dels som skilde, dels som synonyme omgrep, kan ha skapt forvirring når vedtak som inneheld fleire tiltak, blir registrerte.

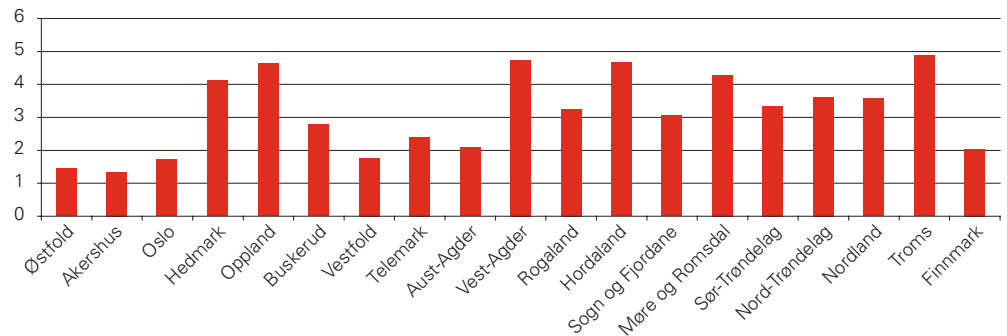
#### Personar omfatta av vedtaka

Figur 9 viser tal personar per 100 utviklingshemma som hadde gjeldande vedtak om tvang ved utgangen av 2007.

46. Før 2004 blei tekniske innretningar registrerte, men dei blei ikkje skilde mellom godkjende og ikkje-godkjende. I oversikta her er desse tekne med i summen av vedtak/tiltak. Før 2004 er det registrert vedtak, seinare er det registrert vedtak/tiltak.

Figur 9

Tal personar med vedtak om bruk av tvang og makt per 100 utviklingshemma ved utgangen av 2007



Forskjellane mellom fylka kan komme av tilhøve ved dei utviklingshemma, i kva grad kommunane finn andre løysingar enn å bruke tvang, i kva grad dei regulerer tvang i vedtak, eller andre faktorar som verkar inn på talet registrerte personar som er omfatta av godkjende vedtak om tvangstiltak. Mens det i Oppland, Vest-Agder, Hordaland og Troms var nær fem prosent av dei utviklingshemma som var omfatta av vedtak om tvang ved utgangen av 2007, var det i Østfold, Oslo, Akershus og Vestfold under to prosent som var omfatta av slike vedtak. Sjølv om materialet viser store forskjellar mellom fylka, framgår det isolert sett ikkje om få eller mange registrerte personar er eit gode.

### 5.3 Klagesaker for fylkesnemnda

Tenestemottakaren, verja, hjelpeverja eller pårørende kan klage overprøvsvedtak gjorde av Fylkesmannen til fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker<sup>47</sup>. Klagehøvet gjeld både godkjende vedtak og vedtak som Fylkesmannen har nekta å godkjenne, føresett at kommunen framleis ønskjer å gjennomføre tiltaket. Fylkesmannen skal førebu slike klagesaker. I 2007 førebudde Fylkesmannen to saker for behandling i nemnda, éi i Oslo og éi i Vestfold<sup>48</sup>. Som vi har peikt på tidlegare, er klager på avgjerder om skadehindrande tiltak og klager på vedtak slått saman ved tidlegare registreringar. Ifølgje opplysningar frå Rådet for kapittel 6A var det i perioden frå 1999 til 2002 seks saker som var behandla av fylkesnemnda. I tillegg blei nokre saker trekte før behandling i nemnda. I perioden frå 2000 til 2007 er det behandla

omkring 15 klager på tvangsvedtak i fylkesnemndene, eit lågt tal sett i lys av at fylkesmennene i same perioden rapporterte å ha overprøvd 5431 vedtak.

### 5.4 Innhaldet i vedtaka

Vi har tidlegare peikt på at det skjedde ei innhaldsendring i regelverket frå 6A til 4A. I gjennomgangen nedanfor er det vedtaka etter kapittel 4A, og i hovudsak situasjonen i 2007, som blir framstilte. Vedtaka fordeler seg i to hovudkategoriar: vedtak for å hindre skade eller vedtak for å dekkje grunnleggjande behov.

Av dei 1268 vedtaka som fylkesmennene godkjende i 2007, gjaldt 527, eller 42 prosent, planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og 741, eller 58 prosent, tiltak for å dekkje grunnleggjande behov. Ser vi på heile perioden frå 2004 til 2007, blei det registrert 3662 godkjende vedtak, av desse var 1480, eller 40 prosent, skadehindrande, og 2182, eller 60 prosent, for å dekkje grunnleggjande behov. Fordelinga mellom dei to tiltakskategoriane har vore etter måten stabil i fireårsperioden.

#### *Planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar*

Vedtak for å hindre skade kan innehalde ulike typar tiltak. Sosialtenestelova kapittel 4A set opp tre ulike tiltakstypar:

- 1 Mekaniske tvangsmiddel for å unngå eller redusere skade.
- 2 Inngripande varslingsssystem med tekniske innretningar for å unngå eller redusere skade.
- 3 Andre planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar.

47. Sosialtenestelova §4A–11 andre ledd.

48. Talet på saker er korrigerd og samsvarer ikkje med opplysning gjeven i Statens helse-tilsyns Tilsynsmelding 2007. I 2006 var det også to saker, éi i Vestfold og éi i Rogaland.

*1 Mekaniske tvangsmiddel*<sup>49</sup> som hindrar rørslefridommen for tenestemottakaren – her er også belte, reimar, skadeførebyggjande spesialklede og liknande rekna med – kan brukast for å gje nødvendig støtte for fysiske funksjonshemmingar, for å hindre fall og for å hindre at tenestemottakaren skader seg sjølv. Slik bruk som ledd i planlagd skadehindring skal regulerast i vedtak. Mekaniske tvangsmiddel kan ikkje brukast for å straffe eller avgrense høvet til å røre på seg. I 2007 blei det registrert 32 slike tiltak for å motverke skade.

*2 Inngripande varslingsssystem med tekniske innretningar*<sup>50</sup> skal alltid reknast som bruk av tvang eller makt, jamfør definisjonen gjeven i § 4A–2 andre ledd. Fleire slike innretningar, kopla til seng eller dører, er installerte for å sikre at den utviklingshemma ikkje skader seg. I 2007 blei det registrert 47 slike tiltak for å hindre skade i gjentekne naudsituasjonar.

*3 Andre planlagde skadehindrande tiltak*<sup>51</sup> er tiltak for å forhindre eller hindre utfordrande åtferd. Det kan vere halding, nedlegging, fjerning eller andre tiltak der personalet styrer åtferda ved direkte inngrep. Det blei registrert 448 slike tiltak i 2007.

#### *Tiltak for å dekkje grunnleggjande behov*

Vedtak for å dekkje dei grunnleggjande behova tenestemottakaren har, kan også innehalde ulike tiltakstypar. Sosialtenestelova kapittel 4A set opp fire tiltakstypar:

- 1 Mekaniske tvangsmiddel for å dekkje grunnleggjande behov.
- 2 Inngripande varslingsssystem med tekniske innretningar for å dekkje grunnleggjande behov.
- 3 Opplærings- og treningstiltak.
- 4 Andre tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren.

*1 Mekaniske tvangsmiddel* kan som tilfellet er ved planlagde tiltak for å hindre skade, også brukast for å dekkje grunnleggjande behov. Krava til vedtak og avgrensingane i bruk er dei same som for å hindre skade. Bruk av sengehest for å hindre at tenestemottakar fell ut av

senga, er døme på denne typen tiltak. Det blei i 2007 registrert 61 slike tiltak.

*2 Inngripande varslingsssystem* kan også setjast i verk for å dekkje grunnleggjande behov. Mange tiltak er alarmer som blir slått på om natta, og som skal varsle personalet dersom tenestemottakaren fell ut av senga eller forlèt soverommet eller bustaden. I 2007 blei det registrert 170 slike tiltak.

*3 Opplærings- og treningstiltak* er tillatne for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren. Det er derimot ikkje tillate med opplærings- og treningstiltak som påfører smerte eller psykisk slit for tenestemottakaren, eller som fører til fysisk isolasjon<sup>52</sup>. Opplærings- og treningstiltak er ikkje skadehindrande og kan derfor berre brukast som ledd i å dekkje grunnleggjande behov. I det mellombels regelverket i 6A var det tillate med åtferdsendrande tiltak. Regelverket i 4A, som gjeld no, bruker ikkje nemninga åtferdsendrande tiltak. Men opplærings- og treningstiltaka er systematiske tiltak for å endre åtferd eller lære ny åtferd. I 2007 blei 10 vedtak om opplærings- og treningstiltak godkjende.

*4 Andre tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakar*<sup>53</sup> kan vere å låse kjøleskap, matskap eller kleskap for å unngå at tenestemottakar et feil kost, frosen mat eller øydelegg eigne klede og ting. Det kan også handle om tvungen tannpuss eller vasking for å sikre hygiene. I 2007 blei det godkjent 500 vedtak som dreidde seg om slike tiltak.

Av dei 1268 godkjende vedtaka i 2007 dreidde altså 500 (40 prosent) seg om det som her er kalla andre tiltak for dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren, og 448 (35 prosent) det som her er kalla andre planlagde skadehindrande tiltak. Dette er hovudtyngda av tiltaka. Til saman er 217 (17 prosent) inngripande varslingsssystem, og 93 (7 prosent) bruk av mekaniske tvangsmiddel. 10 tiltak (1 prosent) er opplærings- og treningstiltak<sup>54</sup>.

Tiltaka med inngripande varslings-system var i 47 tilfelle registrerte som

49. Sosialtenestelova § 4A–6 første ledd gjer greie for mekaniske tvangsmiddel. Slike tiltak kan vere både skadehindrande og for å dekkje dei grunnleggjande behova som tenestemottakaren har.

50. Inngripande varslingsssystem med tekniske innretningar kan også brukast både for å hindre skade og for å dekkje grunnleggjande behov.

51. Dette er planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar som verken er mekaniske tvangsmiddel eller inngripande varslingsssystem med tekniske innretningar.

52. Sosialtenestelova § 4A–6 tredje ledd gjer greie for opplærings- og treningstiltak.

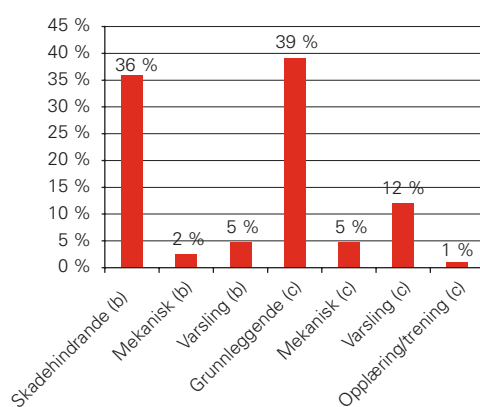
53. Dette er tiltak for å dekkje grunnleggjande behov som verken er mekaniske tvangsmiddel, inngripande varslingsssystem eller opplærings- og treningstiltak.

54. Nemningane «planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar» og «tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren» blir i lovtæksten brukt som samlenemning på dei tvangstilfella som kan brukast, jamfør § 4A–5 tredje ledd bokstav b og c. I skjemaet som registrerer data som er grunnlaget for denne rapporten, blir nemningane berre brukte på ein del av tiltaka, nemleg dei som i denne rapporten er kalla «andre planlagde skadehindrande tiltak» og «andre tiltak for å dekkje grunnleggjande behov». Uklare punkt både i lovtækst og rapporteringsskjema gjer omgrepsbruken forvirrande.

skadehindrande tiltak og i 170 tilfelle gjennomførte for å dekkje grunnleggjande behov. Dei 93 vedtaka om bruk av mekaniske tvangsmiddel var i 32 av tilfella skadehindrande og 61 for å dekkje grunnleggjande behov.

I figur 10 er prosentdelen registrerte tiltak frå heile perioden 2004–2007<sup>55</sup> fordelt på dei sju tiltakstypane, tre planlagde skadehindrande, såkalla b-tiltak etter §4A–5 tredje ledd bokstav b, og fire for å dekkje grunnleggjande behov, såkalla c-tiltak etter § 4A–5 tredje ledd bokstav c.

Figur 10  
Del ulike tiltakstypar i perioden 2004–2007



Mekaniske tvangsmiddel som hindrar rørslefridommen for tenestemottakaren, og inngripande varslingsystem med tekniske innretningar kan, som vi har vist føre, både vere skadehindrande og setjast i verk for å dekkje grunnleggjande behov. 17 prosent av alle tiltak er anten mekaniske tvangsmiddel eller inngripande varslingsystem for å dekkje grunnleggjande behov, 7 prosent anten mekaniske tvangsmiddel eller inngripande varslingsystem for å hindre skade. Seinare skal vi vise at det er viktig for kompetansekrava til personell som gjennomfører tiltak, om eit tiltak blir gjennomført for å hindre skade eller for å dekkje grunnleggjande behov.

Som vi har gjort greie for føre, registrerer og rapporterer fylkesmennene alle melde avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar. Når tvangstiltak er regulerte i vedtak, er rapporteringa annleis. Da rapporterer ein talet på vedtekne tvangstiltak, tiltakstype og om tiltaka er skadehindrande (b-tiltak) eller

for å dekkje grunnleggjande behov (c-tiltak). Tal gonger eit tiltak blir brukt, blir ikkje rapportert. Slike opplysningar skal gå fram av pasientjournalen og dokumentasjonen i kvar sak, men blir ikkje registrerte som grunnlag for denne rapporten<sup>56</sup>.

Rapportar frå tilsyn på staden viser at somme av dei vedtekne tiltaka sjeldan eller aldri blir brukte. Vedtaka er gjorde for å sikre at dei har heimel i lovdersom dei må takast i bruk. Andre vedtekne tiltak kan nesten alltid vere i bruk, men det er vanskeleg å slå fast kor ofte dei faktisk verkar. Det kan vere låste skap som tenestemottakaren ikkje prøver å opne, fordi han eller ho anten veit at dei er låste, eller fordi han eller ho ikkje har behov for å opne, eller det kan vere alarmer som er monterte for at ein skal vere på den sikre sida. I nokre tilfelle regulerer vedtaka tiltak som kan gjennomførast mange gonger dagleg for å hindre sjølvskading eller hindre skade på andre eller på ting. Det som før vedtaket kan vere nedteikna som fleire daglege avgjerder, går berre inn som eitt vedtak/tiltak i statistikken. Skal det reelle omfanget av tvangsbruk fangast opp, må andre undersøkingsmetodar brukast. Denne rapporten handlar berre om dei registrerte vedtaka og kva vedtakstypar som er vedtekne, ikkje kor ofte eller lenge dei blir brukte.

## 5.5 Fylkesvise forskjellar i kategoriar av tiltak

Ser vi på dei ulike tiltakstypane framstilte i figur 10, finn vi tydelege forskjellar mellom fylka. Det gjeld til dømes om det blir gjort vedtak om mekaniske tvangsmiddel, varslingsystem med tekniske innretningar eller andre tiltak.

Vi har tidlegare peikt på at spesialhelse-tenesta spelar ei viktig rolle i prosessen for å utvikle nødvendige tvangstiltak når ein ikkje lukkast med andre tiltak. I tillegg til forskjellar som kjem av trekk ved dei utviklingshemma, og forskjellar mellom kommunane, kan ulike faglege bidrag frå habiliteringstenestene derfor ha noko å seie.

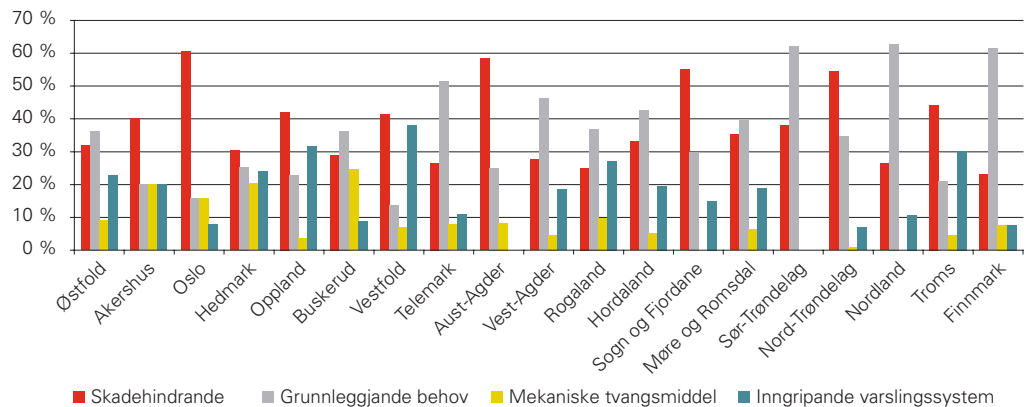
55. Perioden omfattar den tida sosialtenestelova kapittel 4A har vore gjeldande. Regelverket i kapittel 6A gjer at statistikken over atferdsendrande tiltak og omsorgstiltak for perioden 1999–2003 ikkje heilt ut kan samanliknast med rapporteringa seinare år. Talmaterialet frå 1993–2003 er derfor ikkje teke med.

56. Sosialtenestelova § 4A–10 Plikt til å føre journal.

Sia talet på tiltak er lågt i mange fylke, kan få tiltak slå kraftig ut på prosentfordelinga. I figur 11 har vi derfor valt å ikkje skilje mekaniske tvangsmiddel og inngripande varslingsystem på etter tur skadehindrande og grunnleggjande behov. Opplærings- og treningstiltaka,

som berre utgjer éin prosent av tiltaka, er ikkje med i oversikta. Dei fordelte seg i 2007 med tre tiltak i Nord-Trøndelag, to i Telemark og Vest-Agder og eitt i Buskerud, Aust-Agder og Rogaland.

Figur 11  
Godkjende vedtak fordelte på tiltakstypar – fylkesoversyn 2007

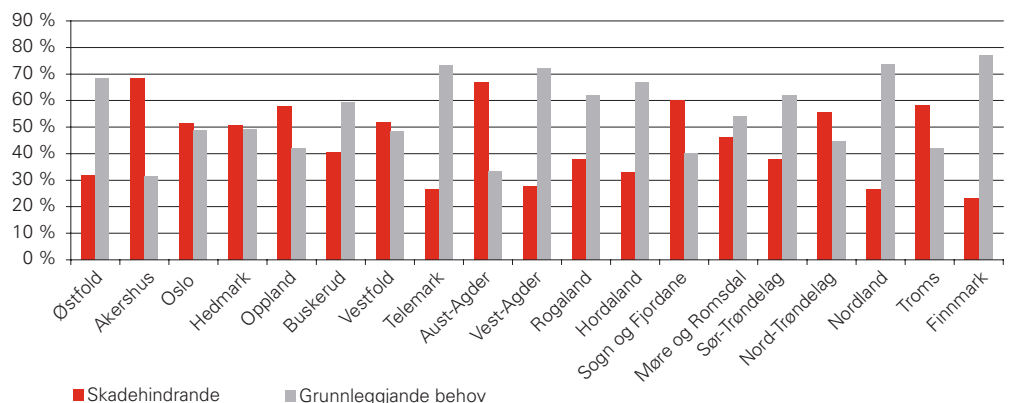


Figur 11 viser fylkesfordelinga av dei godkjende vedtaka i 2007. Når det gjeld (andre) planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar, er det Oslo, Aust-Agder, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag som har størst del slike tiltak, over 50 prosent. Delen (andre) tiltak for å dekkje grunnleggjande behov er størst i Nordland, Sør-Trøndelag, Finnmark og Telemark, også over 50 prosent. Mekaniske tvangsmiddel, som altså kan vere både skadehindrande og for å dekkje grunnleggjande behov, er mest utbreidde i Buskerud, Hedmark,

Akershus og Oslo, frå 25 til 16 prosent. Inngripande varslingsssystem, som også kan vere både skadehindrande og for å dekkje grunnleggjande behov, er mest brukte i Vestfold, Oppland, Troms og Rogaland, frå 38 til 27 prosent.

I figur 12 har vi avgrensa oversikta til å gjelde dei to hovudkategoriane av tiltak – for å hindre skade og for å dekkje grunnleggjande behov. Der er mekaniske tvangsmiddel og inngripande varslingsssystem fordelte på dei to hovudkategoriane (b- og c-tiltak).

Figur 12  
Del planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov – fylkesoversyn 2007



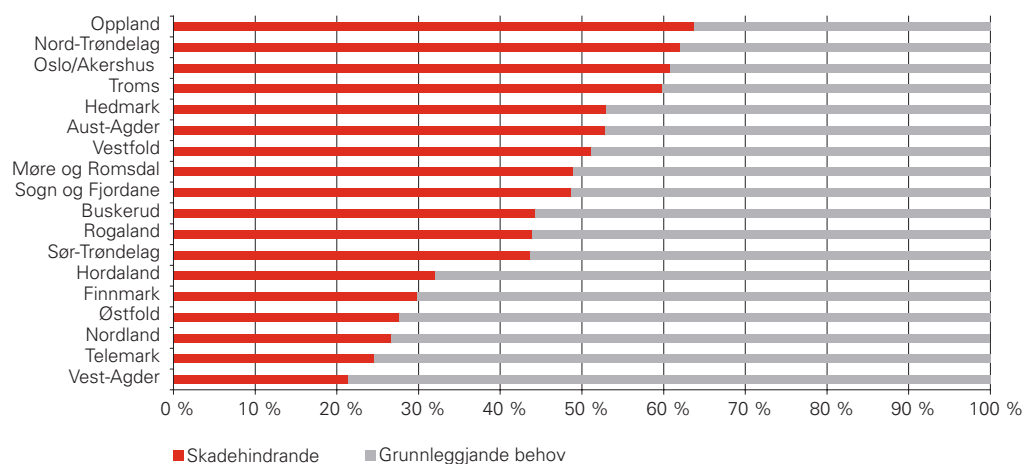
Figuren viser at det er store variasjonar mellom fylka. I Oslo, Oppland, Aust-Agder, Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Troms er hovudtyngda av dei godkjende vedtaka i 2007 skadehindrande. I Østfold, Buskerud, Telemark, Vest-Agder, Rogaland, Hordaland, Sør-Trøndelag, Nordland og Finnmark er flest vedtak for å dekkje grunnleggjande behov. Akershus,

Hedmark, Vestfold og Møre og Romsdal har omtrent lik fordeling mellom kategoriane.

Figur 13 viser det relative tilhøvet mellom planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar og tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren, målt ut frå gjennomsnittet for perioden 2004–2007.

Figur 13

Del skadehindrande tiltak (b) og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov (c) i perioden 2004–2007 – fylkesoversyn



I åtte fylke<sup>57</sup> er det i størst grad fatta vedtak om skadehindrande tiltak, i elleve fylke er det i størst grad vedtak om tiltak for å dekkje grunnleggjande behov. Fylke der det er mest vanleg å fatte vedtak om skadehindrande tiltak (b-tiltak), er Oppland, Nord-Trøndelag, Oslo og Akershus og Troms. Fylke som mest fattar vedtak om tiltak for å dekkje grunnleggjande behov (c-tiltak), er Vest-Agder, Telemark, Nordland, Østfold, Finnmark og Hordaland.

Fordelinga for heile landet viser at 43 prosent av vedtaka i perioden 2004–2007 dreidde seg om planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar, 57 prosent av vedtaka gjaldt tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova som tenestemottakaren har for mat og drikke, påkledning, kvile, svevn, hygiene og personleg tryggleik.

57. Talmaterialet for Oslo og Akershus er slått saman på grunn av manglande skilje i grunnlagsmaterialet for 2004. Ut frå statistikken hadde Oslo i 2007 større del skadehindrande tiltak enn Akershus, mens dei to fylka hadde omtrent lik fordeling i 2006, dominert av skadehindrande tiltak.



## 6 Dispensasjon frå utdanningskrav

For å sikre at tvangstiltaka blir utøvde forsvarleg, må personell som gjennomfører tiltaka ha tilstrekkeleg kompetanse. Da lovreglane om tvang og makt skulle innførast, var det mange kommunar som mangla nødvendig kompetanse, og som hadde vanskar med å rekruttere fagpersonell. Derfor blei det i forskrift til kapittel 6A i sosialtenestelova<sup>58</sup>, seinare i kapittel 4A, opna for å dispensere frå utdanningskrava. Samtidig blei det innført prosedyrar som skulle sikre tilstrekkeleg kompetanse. Fylkesmannen behandlar og avgjer slike dispensasjonssøknader<sup>59</sup>.

Da reglane om tvang og makt blei innførte som permanente reglar i 2004, vedtok Stortinget at ein skulle evaluere praktiseringa av lovreglane. Kompetanse var eitt av dei sentrale tema. Evalueringsrapporten i regi av Nordlandsforskning om korleis regelverket i kapittel 4A blei praktisert, har ein brei omtale av kompetansesituasjonen<sup>60</sup>.

### 6.1 Kompetansekrav for å gjennomføre tiltak

Dei kompetansekrava som sosialtenestelova stiller for å utøve tvang og makt, gjeld utdanningskrav. Det er også krav om at to tenesteytarar er til stades når dei utøver vedtekne tvangs- og makttiltak, dersom dette ikkje er til skade for tenestemottakaren. I så fall er det krav om særskild grunngeving.

Ein tenestemottakar har rett til at det skal vere kvalifisert personale som

gjennomfører tvangstiltak. Kompetansekrava varierer, avhengig av kor inngripande tiltaket er. Når *planlagde skadehindrande tiltak* (b-tiltak) blir gjennomførte, skal den eine av dei to tenesteytarane minst ha greidd utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå. Når *tiltak for å dekkje grunnleggjande behov* (c-tiltak) blir gjennomførte, er det krav om at minst éin av tenesteytarane har greidd avsluttande eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i vidaregåande opplæring. Det er såleis strengare kompetansekrav for å utøve skadehindrande tiltak (b-tiltak) enn tiltak for å dekkje grunnleggjande behov (c-tiltak).

Dei ulike kompetansekrava inneber at det ikkje er uvesentleg om eit tiltak med bruk av mekaniske verkemiddel eller inngripande varslingsystem er godkjende som skadehindrande tiltak eller som tiltak for å dekkje grunnleggjande behov. Dersom det blir brukt for å avverje skade i gjentekne naudsituasjonar, blir altså kompetansekrava skjerpte. Som vist føre, var det i 2007 tre gonger så mange av desse tiltaka som var godkjende for å dekkje grunnleggjande behov som for å avverje skade.

527, eller 42 prosent, av dei 1268 godkjende vedtaka i 2007 regulerte tiltak som var skadehindrande. Når slike tiltak skal gjennomførast, krev ein at minst éin av tenesteytarane har relevant utdanning på høgskolenivå. Det gjeld ikkje berre der personen sjølv utøver tvang, men også når det til dømes blir brukt alarm om natta for å avverje skade.

58. Paragraf 3–2 i forskrift til sosialtjenestelova kapittel 6A.

59. Sosialtenestelova § 4A–9 Krav til gjennomføring og evaluering. Fylkesmannens høve til å gje dispensasjon er nemnt i tredje leddet.

60. Kapittel 4A – en faglig revolusjon? NF-rapport nr. 1-2008.

741, eller 58 prosent, av dei vedtekne tiltaka i 2007 var for å sikre grunnleggjande behov. Det er da tilstrekkeleg at éin av tenesteytarane har relevant utdanning frå vidaregåande skole.

Kravet om at to tenesteytarar skal vere til stades dersom dette ikkje er til skade for tenestemottakaren, gjeld uavhengig av type tvangstiltak.

Dei åtferdsendrande tiltaka i kapittel 6A var eit kontroversielt tema. I gjeldande regelverk er slike tiltak nemnde som opplærings- og treningstiltak, og det er klarare avgrensingar av når dei kan brukast. At slike tiltak berre kan brukast for å dekkje grunnleggjande behov, gjer at kompetansekrava er lågare enn viss dei skulle reknast som skadehindrande.

## 6.2 Omfanget av dispensasjonar

Omfanget av dispensasjonar kan vere ein indikasjon på kompetansesituasjonen innanfor fagmiljøa som arbeider med utviklingshemma, og spesielt om situasjonen rundt dei tenestemottakarane som treng tvangstiltak. Vekst eller nedgang i talet på dispensasjonar er likevel vanskeleg å tolke. Utviklinga blir påverka av talet utviklingshemma som treng tiltak, omfanget av tiltaka dei treng, mengda personell som utfører tvangen, og korleis kommunane følgjer opp lovkrava, i tillegg til sjølve kompetansesituasjonen. Vekst vil ikkje nødvendigvis seie lågare kompetanse eller fleire med utilstrekkeleg utdanning. Det kan også bety større medvit om å søkje dispensasjon der det trengst. Funn gjennom landsomfattande tilsyn kan tyde på at mange tvangstiltak blir utførte av personell som ikkje har nødvendig utdanning, og i tilfelle der det ikkje er søkt om dispensasjon frå utdanningskrava, eller at dispensasjon er gjeven til andre enn dei som utfører tiltaket.

Registreringsskjemaet inneheld ein rubrikk om dispensasjonar frå utdanningskrav (tal vedtak). Rapporteringa kan tyde på ulik fortolking av skjemaet. Somme kan ha registrert ein innvilga søknad som ein dispensasjon, uavhengig av kor mange tenesteytarar søknaden har omfatta; andre kan ha registrert kvar

tenesteytar som er innvilga dispensasjon, som éin innvilga søknad. Omgrepet vedtak står også fram som uklart – det kan tolkast som godkjende vedtak om tvangstiltak eller som vedtak om innvilga dispensasjonar. Det kan også ha ført til ulik registreringspraksis.

Alt i alt ser det ut til at registreringa av dispensasjonar er så komplisert at statistikken må tolkast svært varsamt.

Utgangspunktet er at det blir søkt om dispensasjon for personell for at dei skal kunne utføre tiltak eller vere til stades når tiltak blir sette i verk. Endringar i personalgruppa eller andre tilhøve kan gjere det nødvendig å søkje dispensasjon for nye personar. Dersom eit vedtak går ut og ein må vedta tiltaket på nytt, kan det variere om det blir søkt om ny dispensasjon. Det er ikkje klart korleis slike sakstilhøve blir registrerte. Heller ikkje er det klart kor mange personar som kan vere omfatta av ein dispensasjonssøknad. Somme avgrensar søknaden til dei personane som dei veit skal utføre tiltak, andre tek med personar for å vere på den sikre sida fordi dei kanskje skal tre inn i helgar eller feriar.

I skjemaet for 2007 blei det bede om å registrere både tal søknader som var innvilga, tal tenesteytarar som var omfatta av innvilga søknader, og tal søknader som blei avslått. Framfor å sikre meir lik registrering kan dette ha skapt ytterlegare forvirring. Ein må sjå variasjonen mellom fylka og utviklinga over tid i lys av at registreringskrava ikkje er eintydige.

Det er i registreringa av dispensasjonar heller ikkje skilt mellom dispensasjon frå kravet til høgskoleutdanning og kravet til vidaregåande utdanning, b- og c-tiltak. Vi veit derfor lite om kompetanseproblema ved å berre sjå på talet vedtak om dispensasjonar.

I tabell 8 kjem talet på gjevne dispensasjonar i 2000–2007<sup>61</sup> fram.

61. Vedtekne dispensasjonar var i perioden 1999–2003 regulerte i § 3–2 i forskrifta til sosialtenestelova kapittel 6A. Frå 2004 er dispensasjonar regulerte i sosialtenestelova § 4A–9.

Tabell 8  
Dispensasjonar frå utdanningskrav (tal vedtak)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
119	152	266	270	319	481	490 <sup>62</sup>	536

I 1999 blei det gjeve 19 dispensasjonar.

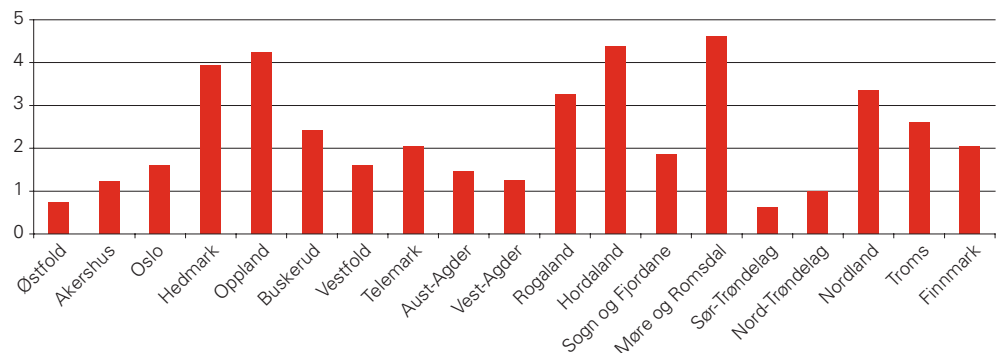
Oversikta viser at det har vore gjennomgåande vekst i talet på dispensasjonar. Av statistikken frå dei første åra går det fram at vi manglar data frå fleire fylke. Årsaka kan vere at det ikkje er gjeve dispensasjonar. Meir sannsynleg er det at kommunane har late vere å søkje dispensasjon og/eller at data ikkje er rapporterte inn frå Fylkesmannen til departementet, fordi manglane gjeld fleire folkerike fylke. Veksten kan

derfor, i tillegg til at det er gjeve fleire dispensasjonar, også vere ei følgje av betre rapportering.

### 6.3 Fylkesvise variasjonar i dispensasjonar

Nedanfor gjev vi ei oversikt over vedtekne dispensasjonar på fylkesnivå i 2007 relatert til talet på utviklingshemma i fylket.

Figur 14  
Tal dispensasjonar frå utdanningskrav per 100 utviklingshemma i 2007



I 2007 blei det på landsbasis gjeve 2,5 dispensasjonar per 100 utviklingshemma. Talet for fylka varierer frå 0,6 i Sør-Trøndelag til 4,6 i Møre og Romsdal. Forskjellen kan komme av at fylka med få dispensasjonar har meir fagutdanna personell. Ei anna forklaring kan vere omfanget av ulike tiltak. Som skrive tidlegare, blir det stilt strengare kompetansekrav for skadehindrande tiltak enn for tiltak for å dekkje grunnleggjande behov. Kommunar med mange skadehindrande tiltak kan dermed få større behov for å søkje om dispensasjonar. Rett nok var det i 2007 ein noko større del tiltak for å dekkje grunnleggjande behov i Sør-Trøndelag enn i Møre og

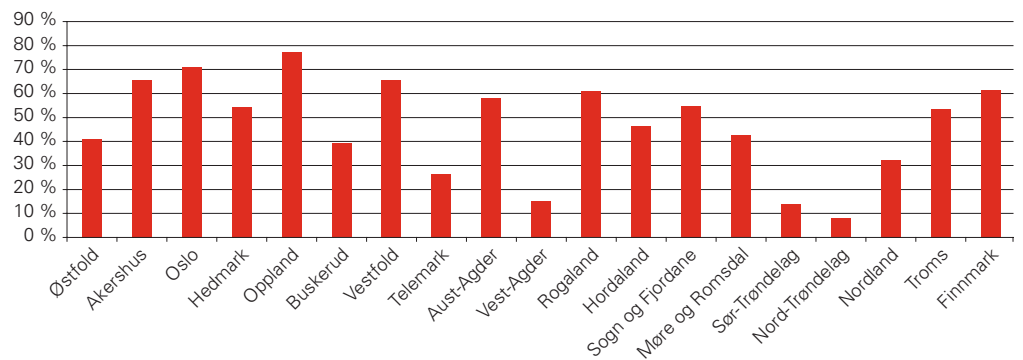
Romsdal, noko som ut frå argumentasjonen over kunne tilseie lågare kompetansekrav og mindre behov for dispensasjonar, men forskjellene var små, og forklarar ikkje det store spriket i gitte dispensasjonar mellom dei to fylka. Som nemnt føre, kan ulik tolking av registreringskjemat og dermed ulik registrering vere ei viktig årsak til forskjellane.

Ved å sjå talet på dispensasjonar i høve til talet på godkjende vedtak same året, kan vi få ein indikasjon på kor mange av desse vedtaka som opnar for dispensasjon frå utdanningskrav. Figur 15 viser ei slik oversikt for 2007.

62. Talet er høgare enn opplyst i Helsetilsynets Tilsynsmelding for 2006 sia det her er teke med fire godkjenningar i Aust-Agder som ikkje har vore registrerte tidlegare.

Figur 15

Tal dispensasjonar frå utdanningskrav som del av tal godkjende vedtak i 2007 – fylkesoversyn



Av figuren går det fram at Fylkesmannen i 2007 innvilga relativt mange dispensasjonar i Oppland og Oslo og relativt få i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Vest-Agder, sett opp mot talet på godkjende vedtak om tvangstiltak. Somme vedtak om tvangstiltak kan vere godkjende på vilkår av at det blir sikra forsvarleg kompetanse, eller at det eventuelt blir søkt om dispensasjon frå utdanningskrav. Overprøvingar av vedtak og behandlingar av dispensasjonar har fleire koplingar som ikkje klart går fram av registreringa.

Innrappinga frå fylkesmennene for 2007 viser at Fylkesmannen i Hordaland innvilga flest dispensasjonssøknader, 93 søknader, Fylkesmannen i Sør-Trøndelag færrest, med sju innvilga søknader. Totalt blei det innvilga 536 søknader.

I rapporteringa for 2007 er det også bede om talet på søknader som ikkje er innvilga. Totalt var det 18 søknader som ikkje blei innvilga av fylkesmennene.

Dersom vi ser på situasjonen etter at kapittel 4A blei innført i 2004, har Fylkesmannen i Oppland, Møre og Romsdal, og Nord-Trøndelag gjeve relativt mange dispensasjonar frå utdanningskrav; Fylkesmannen i Østfold, Oslo og Akershus, Vestfold, Aust-Agder, Vest-Agder og Sør-Trøndelag har gjeve få.

For 2007 blei det bede om å registrere talet på tenesteytarar som var omfatta av innvilga søknader. Sia skjemaet ikkje låg føre ved byrjinga av året, har Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Hordaland ikkje rapportert inn talet på

tenesteytarar, berre talet på innvilga og avslåtte søknader. Frå dei andre fylka er det totalt rapportert 2724 tenesteytarar som er omfatta av innvilga dispensasjonssøknader. Variasjonen mellom fylka er så stor at det er vanskeleg å feste lit til talmaterialet. Tala er derfor ikkje framstilte som tabell eller figur, men går fram av vedlegg 1.

Mykje taler for at ein må sikre at dispensasjonssøknadene og det som kjenneteiknar dei søknadene som Fylkesmannen innvilgar og avslår, blir betre registrerte, slik at vi ut frå dette talmaterialet skal kunne vurdere om kompetansesituasjonen blant personell som utøver tvangstiltak, er forsvarleg.

## 7 Tilsyn på staden

Fylkesmannen har etter sosialtenestelova §§ 2–6 og 7–10 plikt til å føre tilsyn. Den første lovregelen gjeld tilsynet med verksemda i kommunane, den andre private verksemda. Dette regelverket gjeld alt tilsyn med sosialtenesta, også tenester etter kapittel 4A.

Tilsynsorganet står fritt til å velje metode for tilsynet. Dei siste åra har det vore mest vanleg å gjennomføre tilsynet som systemrevisjon når fylkesmennene har ført tilsyn med sosialtenesta. På eitt område er det i lovreglane stilt krav som kan bestemme korleis tilsynet skal gjennomførast. Det er kravet om tilsyn på staden der det er gjort vedtak om å bruke tvang og makt.

### 7.1 Lovgrunnlaget

Krav om tilsyn på staden kom inn i sosialtenestelova samtidig med reglane i kapittel 4A. Før 2004 var det egne reglar for tilsyn med tiltak om tvang, fastsette i forskrift til kapittel 6A. Der gjekk det fram at Fylkesmannen skulle gjennomføre minimum eitt tilsyn innanfor kvar vedtaksperiode når tvang blei brukt i åtferdsendrande tiltak og ved omsorgstiltak.

Omgrepet *tilsyn på staden* (bokmål: *stedlig tilsyn*) blei brukt av Rådet for kapittel 6A da det i rapporten sin<sup>63</sup> uttalte: «... at en av de viktigste sider ved fylkesmannens tilsynsfunksjoner etter kapittel 6A har vært det obligatoriske stedlige tilsyn i hver vedtaksperiode. På bakgrunn av den

rettssikkerhetsgaranti man har erfart at tilsynet utgjør, vil det være uheldig om en slik plikt ikke er lovpålagt. Rådet har derfor innarbeidet slik plikt til jevnlig stedlig tilsyn ...»

Fleirtalet i sosialkomiteen gjekk i Innst. O. nr. 14 (2003–2004) inn for å føre vidare plikta til tilsyn på staden og støtta seg til høyringsinstansane og Rådet. Det blei uttalt at Fylkesmannen i tillegg til systemretta tilsyn også må ha plikt til å føre tilsyn på staden med tiltak etter kapittel 4A. Fleirtalet i sosialkomiteen føresette at Fylkesmannen ut frå kor alvorlege dei ulike tiltaka er, og kjennskapen sin til tilhøva i kommunane, i kvart tilfelle vurderer kor ofte det er nødvendig å føre tilsyn på staden.

På denne bakgrunnen blei sosialtenestelova § 2–6 første ledd gjeven følgjande innhald:

*«Fylkesmannen plikter å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapitlene 4, 4A, 6 og 7 og skal påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskriftene til loven. Ved tiltak etter § 4A–5 tredje ledd bokstavene b og c skal det også føres stedlig tilsyn.»*

Omgrepet også i siste setninga viser at tilsyn på staden er eit tilleggskrav. Fylkesmannen skal føre tilsyn med verksemda i kommunane og sjå til at verksemda blir driven i samsvar med lova og forskriftene til lova. I tillegg skal det førast tilsyn på staden når det er vedteke at det kan brukast tvang og

63. Rapport frå Rådet for kapittel 6A av 11. juni 2002.

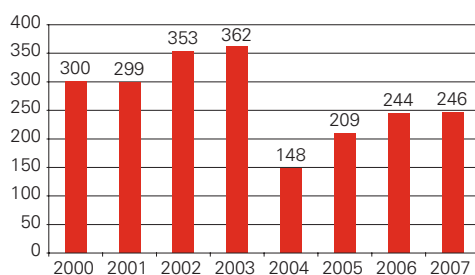
makt i planlagde skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar, eller tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren.

Tilsyn byggjer generelt på ei risiko- og sårbarheitsvurdering. Det gjeld også tilsyn på staden. Kor alvorleg tiltaket er, kor lenge det varer, kjennskapen til tiltaket, tenestemottakaren og kommunen verkar inn når Fylkesmannen vurderer kvar og kor ofte tilsyn skal gjennomførast. Førearbeida til tilleggsreglane i lova om tilsyn på staden tilseier at hovudregelen bør vere at når det er fatta eit nytt vedtak, skal det undersøkjast gjennom oppmøte på staden om tiltaket blir gjennomført som vedtaket føreset. Slikt tilsyn kan skje meldt eller umeldt, og ved å bruke ulike metodikk. I kva grad tilsynet skal ha eit systemperspektiv, kan også variere. Kommunen vil uansett ha plikt til å styre tenestene sine i tråd med krava i lovgjevinga, medrekna forskrift om internkontroll i sosial- og helsetenesta.

## 7.2 Omfanget av tilsyn på staden

Det er ikkje stilt krav til omfang av tilsyn på staden i sosialtenestelova § 2–6 eller kapittel 4A. Lovgjevar har ikkje eksplisitt sagt noko om kor ofte slike tilsyn skal gjennomførast. Implisitt må vi forstå lova slik at der det er fatta eit vedtak om å bruke tvang, skal tilsynsorganet gjennom tilsyn på staden sjå til at tiltaket blir gjennomført som vedtaket føreset. Utviklinga i talet på tilsyn frå 2000 til 2007 går fram av figur 16. Tilsyn før 2004 byggjer på reglane i tidlegare forskrift til kapittel 6A i sosialtenestelova.

Figur 16  
Tal gjennomførte tilsyn på staden i perioden 2000–2007



64. For 2004 skil ikkje registreringa mellom tilsyn gjennomført ut frå vedtak og eigeninitierte tilsyn. Frå 2004 blei regelverket endra slik at det ikkje lenger er plikt til å føre tilsyn i kvar vedtaksperiode.

Som det går fram av figur 16, førte fylkesmennene mange fleire tilsyn da reglane i kapittel 6A gjaldt, enn etter reglane i kapittel 4A. Dette kan ha fleire årsaker. I forskrifta til kapittel 6A var det stilt krav om tilsyn der det var fatta vedtak. Dessutan var reglane om tvang og makt nye, og tiltaka og personane som hadde tiltak, var i liten grad kjende for tilsynsorganet. Ut frå ei risiko- og sårbarheitsvurdering kunne det tilseie at det var nødvendig å gjennomføre omfattande tilsyn. Etter kvart som mange av tiltaka tok seg opp att og fylkesmennene gjennom overprøving og anna verksemd er blitt betre kjende med tiltaka, kan behovet for å gjennomføre tilsyn ofte ha blitt mindre. Ei anna årsak kan vere at innføringa av kommunal plikt til internkontroll har verka inn på omfanget av tilsyn på staden – dette gjeld oppgåver etter kapittel 4A og det at fylkesmennene har gjennomført systemrevisjonar, særleg som ledd i landsomfattande tilsyn i 2005 og 2006.

Oversikta over talet på tilsyn viser at opplysningar frå Fylkesmannen i Buskerud, Rogaland og Sør-Trøndelag ikkje låg føre for 2000. For 2001 manglar tal frå Fylkesmannen i Rogaland og Sør-Trøndelag. Det faktiske talet på tilsyn dei to åra var derfor truleg vesentleg høgare.

I registreringa er det fram til 2004 skilt mellom tilsyn som var pålagde etter forskrifta til kapittel 6A, og tilsyn gjennomførte etter initiativ frå Fylkesmannen. For 2004 er det ikkje skilt tilsvarende. Frå 2005<sup>64</sup> er det på nytt skilt, da mellom tilsyn retta mot tiltak som er regulerte i vedtak, og eigeninitierte tilsyn grunngjevne i andre tilhøve. Talet går fram av tabell 9.

Tabell 9  
Talet på tilsyn på staden 2000–2007

År	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ut frå vedtak	134	181	261	318		197	215	224
Eigeninitierte	166	118	92	44		12	29	22
Samla	300	299	353	362	148	209	244	246

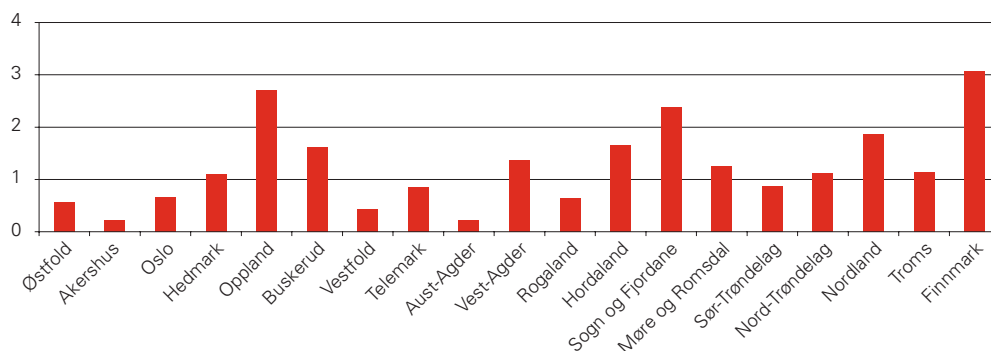
Dei første åra auka talet på tilsyn som var pålagde etter forskrifta til kapittel 6A, mens talet på eigeninitierte tilsyn sokk. Som det er peikt på over, kom auken også av betre registrering. I 2004, da det ikkje lenger var plikt til å føre tilsyn i kvar vedtaksperiode, sokk talet på tilsyn med nesten 60 prosent, frå 362 til 148. Seinare har det på nytt vore vekst. Veksten kan komme av generell auka prioritering av tilsyn, men årsaka kan også vere dei landsomfattande tilsyna i 2005 og 2006 med rettstryggeleiken til utviklingshemma. Der blei det lagt opp til å føre tilsyn på staden i tilknytning til systemrevisjonane som var

gjennomførte. At det har vore enda meir auke i 2007 kan tyde på at tilsyn blir prioritert høgare. Det kan også henge saman med at det har vore ein monaleg auke talet på vedtak, noko som kan innebere auka behov for tilsyn med vedtekne tiltak. Totalt har fylkesmennene gjennomført 2161 tilsyn på staden i perioden 2000–2007.

### 7.3 Forskjellar mellom fylka

I figur 17 gjev vi ei oversikt for 2007 over omfanget av tilsyn på staden i høve til talet på utviklingshemma.

Figur 17  
Talet tilsyn på staden per 100 utviklingshemma i 2007 – fylkesoversyn



Oversikta tek utgangspunkt i alle tilsyn på staden, både tilsyn med godkjende vedtak og eigeninitierte tilsyn som bygger på risiko- og sårbarheitsvurderingar. Av dei 246 tilsyna som fylkesmennene gjennomførte i 2007, gjaldt 224 tilsyn med godkjende vedtak. 22 tilsyn på staden hadde andre grunngevingar, for eksempel at det var mange avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar utan at det var fatta vedtak, eller at Fylkesmannen på annan måte var blitt kjend med at det blei nytta tvang.

Ut frå talet på utviklingshemma i fylket

var det Fylkesmannen i Finnmark som gjennomførte flest tilsyn på staden. Deretter følgde Fylkesmannen i Oppland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Færrest tilsyn blei gjennomførte i Akershus og Aust-Agder.

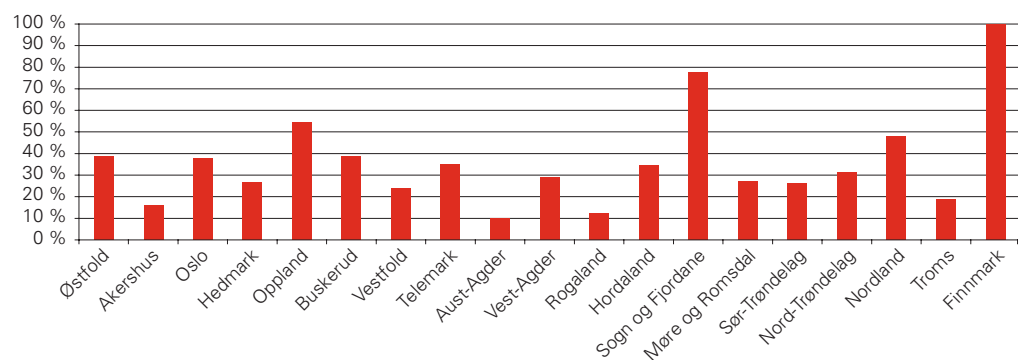
Ser vi på absolutte tal, gjennomførte Fylkesmannen i Hordaland 35 tilsyn på staden med utviklingshemma i 2007. Fylkesmannen i Oppland 28 og Fylkesmannen i Nordland 25. Dei andre fylkesmennene førte mellom eitt og 18 tilsyn på staden.

Kravet om tilsyn på staden gjeld overfor personar som er omfatta av vedtak om planlagde skadehindrande tiltak og tiltak for å dekkje grunnleggjande behov; derfor kan det gje meir meining å sjå tilsyn på staden i høve til godkjende vedtak. Som vi har peikt på tidlegare, er det i nokre tilfelle slik at det blir gjort eitt vedtak for kvart tiltak, i andre samanhengar blir tiltak slått saman til eitt vedtak. Når Fylkesmannen fører tilsyn på staden for å kontrollere om tiltak blir gjennomførte som vedtaka

føreset, vil det vere naturleg å kontrollere alle tiltaka som er retta mot tenestemottakaren. Derfor har vi i figur 18 valt å sjå på tilhøvet mellom tal tilsyn på staden i 2007 og *personane* som var omfatta av vedtak om tvangstiltak same året. I figuren er berre dei tilsyna som er retta mot personar omfatta av vedtak tekne med, ikkje andre tilsyn på staden. Tilsyn utførte av Fylkesmannen i Oslo og Akershus er fordelte på Oslo og Akershus.

Figur 18

Tal tilsyn på staden i 2007 som del av tal personar som var omfatta av godkjende vedtak ved utgangen av året – fylkesoversyn



Ved utgangen av 2007 var det registrert 679 personar med vedtak. I 2007 blei det gjennomført 224 tilsyn på staden retta mot personar omfatta av vedtak om tvangstiltak. Det kan tilseie at om lag ein tredel av personane omfatta av vedtak fekk tilsyn i 2007. Variasjonen er stor mellom fylka. Mens det blei gjennomført like mange tilsyn som det var personar med vedtak i Finnmark (100 prosent), var det berre éin av ti som fekk tilsyn i Aust-Agder (10 prosent). Tal vedtak og personar i ein del av fylka er så låg at små endringar gjev store utslag.

Sia fylkesmennene registrerer tal personar som var omfatta av vedtak ved utgangen av året, og ikkje alle som var omfatta av vedtak gjennom året, kan det ha vore ført tilsyn med tiltak som hadde

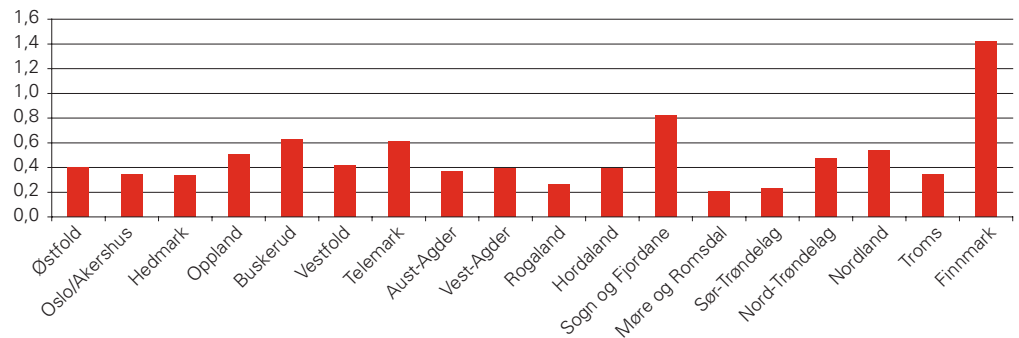
oppheyr. Rapportar frå tilsyn på staden viser at dei aller fleste vedtaka blir gjorde for tolv månader, og at mange tiltak har vart over fleire år. Det er derfor lite sannsynleg at det er gjennomført tilsyn på staden overfor personar som ikkje er fanga opp av registreringa.

Somme fylkesmenn kan ha redusert tilsynsomfanget fordi det nyleg er ført tilsyn på staden med tiltaka. I figur 19 er det totale talet tilsyn på staden for perioden 2004–2007 slått saman og sett opp mot gjennomsnittleg tal personar omfatta av vedtak ved utgangen av åra 2004–2007. At også tilsyn på staden som ikkje er retta mot personar med vedtak er med, byggjer på at ein trur at slike tilsyn fører til at den utviklingshemma, som ei følge av tilsynet, i ettertid blir omfatta av vedtak.



Figur 19

Gjennomsnittleg tal tilsyn på staden i 2004–2007 som del av tal personar som ved utgangen av åra var omfatta av vedtak om tiltak – fylkesoversyn



Oversikta viser at det er Fylkesmannen i Finnmark som i perioden 2004–2007 har ført flest tilsyn ut frå gjennomsnittleg tal personar med vedtak, med eit omfang på gjennomsnittleg 1,4 tilsyn på staden per person omfatta av vedtak. Situasjonen i 2007 når det gjeld Finnmark, er derfor ikkje eineståande, men flettar seg inn i ein trend som har prega dette embetet. Også Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har ført relativt mange tilsyn ut frå talet personar omfatta av vedtak.

Dersom vi ser på absolutte tal, teiknar det seg eit litt annleis bilete. Fylkesmannen i Hordaland har ført 112 tilsyn på staden i perioden 2004–2007, Fylkesmannen i Oppland 89 og Fylkesmannen i Nordland 80. Fylkesmannen i Finnmark har gjennomført 37 tilsyn på staden i denne perioden. Sjølv om det er naturleg at det blir registrert fleire personar og gjennomført fleire tilsyn i dei store enn i dei små fylka, avheng delen tilsyn i stor grad av talet på vedtak og personar omfatta av vedtak. Slik regelverket er bygd opp, vil auke i talet på vedtak også tilseie fleire tilsyn. I fylka som i figur 19 har gjennomsnitt ned mot 0,2 tilsyn per person, kan det vere sannsynleg at det er personar som er omfatta av vedtak om tvangstiltak heilt sia reglane i kapittel 4A tok til å gjelde i 2004, utan at det er ført tilsyn på staden der tvangstiltaket blir gjennomført.

I forarbeida til lovreglane om tilsyn blir det føresett at Fylkesmannen gjer ei risiko- og sårbarheitsvurdering når det blir valt kva personar som skal omfattast av tilsyn på staden. Ved ei slik vurdering kan fleire tilhøve spele inn, som kva slags tvang det dreier seg om,

omfanget av tiltaket, kor lenge det varer, om det er gjennomført tilsyn på staden eller anna tilsyn tidlegare, kjennskapen til den utviklingshemma og tenesteutøvarane, korleis kommunen styrer tenesteutøvinga m.m. Det er til dømes meir nærliggjande å føre tilsyn der det er vedteke nye tiltak som inneber omfattande fysiske tvangsinngrep, framfor der det er vedteke å bruke alarm som ikkje har vore løyst ut på mange månader.

I tillegg til tilsyn på staden retta mot tiltak som er regulerte i godkjende vedtak, har fylkesmennene også gjennomført tilsyn på staden bygd på annan kunnskap. Det kan vere innmelde avgjerdar som framstiller alvorleg eller hyppig bruk av tvang, opplysningar om tvang som ikkje blir registrert, eller andre opplysningar som tilseier at det bør gjennomførast tilsyn på staden. I perioden 2005–2007 gjennomførte fylkesmennene 63 tilsyn på staden der temaet var tvang og makt etter sosialtenestelova kapittel 4A, og der det ikkje låg føre godkjende vedtak. Fylkesmannen i Rogaland gjennomførte 12 av desse tilsyna, Fylkesmannen i Buskerud 9, Fylkesmannen i Finnmark 8 og Fylkesmannen i Nordland 7. Dei andre 27 tilsyna blei gjennomførte av ti fylkesmannsembete. Fire embete har ikkje gjennomført denne typen tilsyn på staden.

## 8 Avsluttande refleksjonar

Samanstillinga av dei registrerte data hos fylkesmennene for perioden 2000–2007 gjev ny kunnskap om bruken av regelverket om tvang og makt. Til slutt gjev vi nokre vurderingar kopla mot sentrale funn.

### Avgjerder og vedtak

Så lenge dei mellombels lovreglane i kapittel 6A i sosialtenestelova gjaldt (1999–2003), gjekk talet på avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar (enkelttilfelle) gradvis ned, og talet på vedtak om tvangsbruk voks. Dette var ei venta utvikling. Avgjerder i enkelttilfelle blei til planlagde skadehindrande tiltak og andre tiltak regulerte i vedtak. Talet på utviklingshemma som var omfatta av avgjerder, var relativt stabilt, rundt 900, mens talet utviklingshemma som var omfatta av vedtak, voks, frå rundt 200 til rundt 400. Også dette som venta.

Da kapittel 4A blei innført i 2004, skjedde det ei endring. Både talet på registrerte avgjerder og talet på personar auka år for år. Forventninga om at meir kunnskap om personar med utfordrande åtferd, meir kunnskap om andre løysingar enn å bruke tvang og meir trening i å gjere vedtak skulle føre til færre avgjerder overfor færre personar, blei ikkje innfridd.

Ei forklaring kan vere at mange av dei registrerte avgjerdene om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar er tvang som har vore regulerte i vedtak, men som på ny blir registrerte som avgjerder

i naudsituasjonar fordi vedtaksperioden har gått ut utan at det er gjeve ny godkjenning. Dermed fangar talmaterialet opp ein type tvangstiltak som ikkje er skadehindrande tiltak i nye og uføresedde naudsituasjonar. Mykje taler for at desse tvangstiltaka bør registrerast på ein særskild måte, og ikkje blandast saman med skadehindrande tiltak overfor nye personar.

For vedtaka har det vore ei anna utvikling. I alle år lovreglane har eksistert, har talet på tvangsvedtak og talet på utviklingshemma omfatta av slike vedtak vakse. Det var ei venta utvikling dei første åra – frå avgjerder til vedtak. På sikt vona ein at fagmiljøa ville finne fram til andre tiltak enn å bruke tvang. Men aldri har veksten vore større enn frå 2006 til 2007, noko som kan indikere at taket langt frå er nådd.

Rapporten viser altså at fylkesmennene registrerer meir og meir tvang overfor fleire og fleire. Det er ei anna utvikling enn den Nordlandsforskning gjer greie for i evalueringsrapporten sin<sup>65</sup>. Der blir det hevda at tvangsbruken går ned. Kanskje er det tilfelle. For vekst i avgjerder og vedtak betyr ikkje nødvendigvis meir bruk av tvang. Kanskje er det berre registreringa som fangar betre opp den tvangen som likevel blir utøvd, kanskje skjer det mindre tvang innanfor dei melde avgjerdene og dei godkjende vedtaka? Tvangsvedtaka kan vere som trygggleiksnett. Dei kan regulere tiltak som *kan* brukast for å stanse åtferd, låse skap, bruke selar eller slå på alarmar. Men kor ofte tiltaka blir brukte, går

65. Kapittel 4A – en faglig revolusjon? side 192.

ikkje fram av statistikken. Kommunane, habiliteringstenestene og fylkesmennene veit meir om dette i dei konkrete sakene. Spriket mellom det tala fortel, og det fagfolka fortel, tilseier at det er nødvendig å undersøkje meir, både i kor stort omfang tvang blir brukt, og kva innhald tvangen har.

### **Dispensasjonar og utdanningskrav**

Søknader om dispensasjon frå utdanningskrav har også auka gjennom perioden. Som vist føre, er omgrepet dispensasjonssøknad ikkje eintydig. Dermed blir det vanskeleg å fortolke talmaterialet. Vekst kan komme av at kommunane i større grad sender inn søknader der det reelt trengst dispensasjonar. Vekst kan også komme som ei logisk følge av fleire vedtak og meir personell. Vekst kan også vere uttrykk for at kommunane ikkje styrer slik at personell som utøver tvang, har nødvendig kompetanse, her er tilstrekkeleg utdanning medrekna. Eller det kan vitne om eit generelt veksande problem med å rekruttere fagfolk. Sia dispensasjonar er unnatak «i særlege tilfeller», må ein sjå på vekst som noko negativt.

Utgangspunktet i lova er at tvangstiltak grip så sterkt inn i liva til dei personane som blir omfatta av tiltaka, at tiltaka skal utførast av personar med tilstrekkeleg kompetanse. Når dette ikkje er tilfelle, må tilsynsorgana fange opp det som skjer. Tal for dispensasjonar som fylkesmennene har innvilga, gjev eit utilstrekkeleg bilete av situasjon og utvikling. Gjennomgangen i denne rapporten viser at vi her treng betre registreringsverktøy og grundigare undersøkingar.

### **Tilsyn på staden**

Statens helsetilsyn har eit overordna ansvar for tilsyn på staden som handlar både om å sikre kvalitet og kvantitet. Talmaterialet til denne rapporten dreier seg berre om kvantitative sider ved tilsynet. Talet på tilsyn på staden som fylkesmennene utfører, var årleg om lag 300 frå 2000 til 2003. Så blei regelverket endra, frå krav om tilsyn innanfor kvar vedtaksperiode til tilsyn meir bygd på risikovurdering. I 2004 sokk talet på tilsyn til det halve. Deretter har

talet årleg vakse, og 2007 blei det gjennomført om lag 250 tilsyn på staden. Med fleire godkjende vedtak aukar naturleg nok tilsynsbehovet fordi tilsyn på staden primært er kontroll med at tvangstiltak blir gjennomførte som føreset i vedtak. Kva som er tilstrekkeleg tilsyn, er det derimot vanskeleg å slå fast. Talet er berre éin av fleire faktorar som spelar saman når ein skal sikre eit forsvarleg tilsyn. Statens helsetilsyn har sett i gang arbeid for å hente inn meir kunnskap om og frå tilsyn på staden for å fange opp svikt i tenestene og vurdere tilsynsmetodikk og rapportering.

### **Klager**

Sett i lys av det store talet avgjerder og vedtak – over 300 000 avgjerder og over 5000 vedtak – er talet på klager overraskande lågt. Berre i overkant av 30 klager er behandla av fylkesmenn og fylkesnemnder for barnevern og sosiale saker frå lovreglane blei innførte i 1999.

I den grad det er usemje mellom fagpersonell, utviklingshemma, pårørende og hjelpeverjer, viser materialet at det i liten grad kjem til uttrykk gjennom klager. Trass i det låge talet på klager har Statens helsetilsyn, som overordna ansvarleg for klagebehandlinga hos fylkesmennene, interesse av å sjå nærare på kva som rører seg i klagesakene.

### **Kunnskap om menneske med psykisk utviklingshemming**

Talet på utviklingshemma er brukt som referanse når fylka er samanlikna. Det dreier seg om den delen av dei utviklingshemma som er registrerte som mottakarar av kommunale helse- og sosialtenester. Dette er opplysningar henta frå ei anna kjelde enn tilsynsorganet. Da desse data er viktige for korleis vi tolkar andre data i rapporten, finn vi grunn til å undre oss over at det er dobbelt så høg del utviklingshemma i befolkninga i Nord-Trøndelag som i Oslo, 6,2 promille mot 3,1, og at også forskjellen mellom andre fylke er svært stor. Noko kan forklarast med demografisk skilnad, noko med vertskommuneordninga, noko med skilnad i tenestetilbod. Men så stor variasjon i delen utviklingshemma har truleg også andre forklaringar. Det kan

vere grunn til å sjå nærare på sjølve systemet for å registrere utviklingshemma som får kommunale helse- og sosialtenester, men det ligg utanfor ansvarsområdet til Statens helsetilsyn.

### **Fordelingar på kjønn og alder**

Frå 2004 er registrerte personar med avgjerder og vedtak fordelte på kjønn og mellom barn (under 18 år) og vaksne. Bortimot 2/3 av dei som får avgjerder og vedtak er menn. Sjølv om delen menn er høgare enn delen kvinner blant utviklingshemma<sup>66</sup>, er det tydeleg at tvangstiltak i særleg grad blir retta mot menn. Blant barna er delen gutar så høg som 70–75 prosent. Om dette primært seier noko om kjønnsforskjellar ved utfordrande åtferd, eller om det fortel meir om haldningane til tenesteytarane og val av tenester til kvinner og menn, seier ikkje materialet vårt noko om.

### **Spesialisthelsetenesta**

Rapporten er konsentrert om dei data som fylkesmennene rapporterer inn til Statens helsetilsyn frå kommunane i fylket og eiga verksemd. I arbeidet med å unngå unødvendig tvang og sikre forsvarelege tiltak ved utøvinga av tvang, spelar spesialisthelsetenesta, gjennom habiliteringstenesta, ei sentral rolle. Det er også slik at spesialisthelsetenesta kan gjere vedtak om tvang, og at reglane i kapittel 4A da gjeld tilsvarande<sup>67</sup>. I praksis kjenner vi ikkje til slike vedtak. Det kan komme av at tilboda som habiliteringstenesta kan tilby aktuelle personar, i hovudsak er ambulante og polikliniske tenester, eller observasjonsplassar der andre tiltak enn tvang blir prøvde ut. For å forstå kva som skjer i arbeidet med å utøve tvang og makt overfor utviklingshemma, og fortolke skilnader mellom fylke, er den kompetansen habiliteringstenesta har, og den rolla ho spelar, likevel svært viktig.

### **Pasientrettslova kapittel 4A**

Nytt regelverk om tvang er vedteke i pasientrettslova kapittel 4A, og tek til å gjelde 1.1.2009. Kva kjem det til å bety for bruken av regelverket etter sosialtenestelova kapittel 4A? Kjem mange til å velje det enklare regelverket i pasient-

rettslova, også for utviklingshemma, der reglane etter sosialtenestelova skal følgjast? Og vil merksemda rundt dei nye reglane i pasientrettslova kapittel 4A svekkje merksemda om og etterleving av reglane i sosialtenestelova kapittel 4A? Når vi nemner desse problemstillingane i denne rapporten, kjem det av at lovreglane i dei to lovene er nært i slekt med kvarandre, og at det er svært sannsynleg at innføringa av reglane i pasientrettslova kapittel 4A kjem til å verke inn på statistikk og korleis sosialtenestelova kapittel 4A kjem til å bli følgt.

### **Forskjellar mellom fylka**

Eit gjennomgåande trekk ved dei registrerte data, er store forskjellar mellom fylka. Årsaka til forskjellane er ikkje berre spesielle tilhøve enkelte år, dei varer ved og slår ut på alle område. Det er altså ikkje slik at mange avgjerder eitt år fører til mange vedtak året etter. Vi ser heller ikkje teikn til pukkeeffektar, frå avgjerder til vedtak, dispensasjonssøknader og tilsyn, som sakte, men sikkert blir reduserte som følgje av andre løysingar enn tvangstiltak. Variasjonane mellom fylka gjeld både avgjerder, vedtak, dispensasjonar og tilsyn på staden, og spriket mellom fylka er påfallande stort.

Det er vanskeleg å forklare skilnaden mellom fylka med åtferda til dei utviklingshemma. Det er nærliggjande å tru at fagkulturen i fylka verkar sterkt inn på kva tvangstiltak som blir valde, brukte og registrerte, og om dei blir registrerte og melde som avgjerder eller regulerte i vedtak. Ikkje berre praksis i kommunane, men også den rolla habiliteringstenesten og Fylkesmannen spelar, er viktig når vi skal tolke tal-materialet. Som nemnt fleire stader i rapporten, verkar også tolkinga av registreringsskjema og registreringspraksis sterkt inn.

Mykje taler for at data bør registrerast på kommunenivå, sjølv om ein ikkje kan offentleggjere data frå kommunar med få utviklingshemma utan vidare. Fylkesdata får nemleg ikkje fram forskjellar, og heller ikkje likskapar, mellom kommunane.

66. Petter Strømme: Epidemiological, genetic and neurological aspects of mental retardation. A Norwegian population-based study of children born between 1980 and 1985.

67. Sosialtenestelova § 4A–13.

Talmaterialet tyder på at skilnad i fylkesdata også gjeld overprøving av vedtak, behandling av dispensasjonsøknader og omfang og val av stader for tilsyn hos fylkesmennene. Forskjellen kan komme av kvaliteten på vedtaka og dispensasjonssøknadene som blir oversende frå kommunane, og ulikt behov for tilsyn. Men vi kan ikkje sjå bort frå at fylkesmennene i tillegg handterer oppgåvene ulikt.

### Vidare arbeid

Som overordna tilsynsorgan treng Statens helsetilsyn data om bruken av tvang og makt. Fleire stader i rapporten har vi peikt på at datakvaliteten er for dårleg, særleg fordi rettleiinga om kva som skal registrerast, er mangelfull og upresis. Dermed kan skilnader mellom fylke og fylkesmenn like gjerne komme av registreringa som av tvangsbruken.

Eit tema som det har vore stor merksemd om i andre samanhengar, er saksbehandlingstid. Det noverande registreringssystemet fangar verken opp saksbehandlingstida i kommunane eller hos fylkesmennene, heller ikkje kor lang tid habiliteringstenestene bruker på å gje fråsegner. Mykje taler for at saksbehandlingstid bør innførast som registreringstema.

Registrerte data gjeld tvangsbruk. Eit sentralt tema i lova er avgrensing av tvangsbruk, medrekna andre tiltak enn bruk av tvang og makt. I kva grad kommunane lykkast med andre tiltak enn å bruke tvang og makt, kjem ikkje fram i den registreringa fylkesmennene gjer, og derfor heller ikkje i denne rapporten. Skal kommunane stimulerast til å finne og velje andre løysingar, bør slikt arbeid gjerast meir synleg.

I materialet om tvang er det også fleire forhold som ikkje blir registrerte. Skjerming er eit tema som lova handlar om<sup>68</sup>, men registreringsskjemaet inneheld ikkje eksplisitt skjermingstiltak. Det blir heller ikkje registrert kor ofte eller kor lenge eit tvangstiltak er i bruk. Det er også slik at samspelet mellom tenesteytarane og tenestemottakarane er avgjerande for kor sterk tvangen er, omfanget han har, effekten av han og i

kva grad han verkar krenkjande. Talmaterialet som denne rapporten byggjer på, manglar viktige dimensjonar. Dermed er det, som det er peikt på fleire stader, lett å feiltolke omfanget av registrerte avgjerder og vedtak om tvang, og også andre data som rører ved tvangstiltaka.

Ein del sider ved måten regelverket blir praktisert på, eignar seg betre for kartleggingar enn tilsyn. Nettopp derfor er det viktig å få betre datakvalitet og registrering. I tillegg er det ønskjeleg å få meir ut av det saksmaterialet som finst hos fylkesmennene. Statens helsetilsyn kjem dei neste åra til å gjennomføre ulike tiltak for å få meir kunnskap om dette rettsområdet.

Det går likevel ei grense for kva som kan seiast å vere ansvar for tilsynsorganane på dette området. Statens helsetilsyn ser derfor for seg at forskingsmiljø med fordel kan ta tak i ein del av dei tema som denne rapporten berre har skarpt i overflata av, eller ikkje ein gong rørt ved.

Som overordna tilsynsorgan har Statens helsetilsyn eit ansvar for å utnytte det registreringsverktøyet som departementet utforma da lovreglane om tvang og makt overfor utviklingshemma tok til å gjelde. Samanstillinga av talmaterialet frå fylkesmennene, som er framstilt i denne rapporten, synleggjer det materialet som Statens helsetilsyn har fått til rådvelde som tilsynsorgan. I det vidare tilsynet med bruken av tvang og makt overfor utviklingshemma, går denne rapporten inn som eit viktig styringsverkemiddel. Rapporten gjev verdfull kunnskap om tenesteområdet, men viser framfor alt at vi treng meir kunnskap og betre registreringsverktøy. Det eksisterande materialet har store veikskapar og gjev ikkje gode nok svar på viktige spørsmål. Statens helsetilsyn vil derfor, i samarbeid med fylkesmennene og andre, arbeide for å utvikle eit kvalitativt betre registrerings- og rapporteringssystem for data om bruk av tvang og makt, gjerne kopla saman med anna registrering og rapportering.

68. Sosialtenestelova § 4A–6 andre ledd handlar om kva som skal skje ved skjerming frå andre personar.

## Litteraturliste

- Brevik I, Høyland K.  
Utviklingshemmedes bo- og tjenestesituasjon 10 år etter HVPU-reformen. Oslo: NIBR/Sintef, 2007. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.nibr.no>
- Ellingsen KE. Lovregulert tvang og refleksiv praksis. Doktoravhandling. Luleå: Luleå tekniska universitet, Institutionen för hälsovetenskap, 2006. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.sor-nett.no/>
- Handegård TL, Gjertsen H. Kapittel 4A – en faglig revolusjon? Oslo: Nordlandsforskning, 2008. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.nordlandsforskning.no>
- Hernes G. Makt og avmakt. En begrepsanalyse. Publikasjoner fra Maktutredningen. Bergen: Universitetsforlaget, 1978.
- Innst. O. nr. 79 (1995-96). Innstilling fra sosialkomiteen om lov om endringer i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven (begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt m.v. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming).
- Kontroll av registrering av tal på psykisk utviklingshemma i kommunane. Rundskriv IS-8/2008. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2008. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.shdir.no>
- Kramås P, Lingås LG, Skjerve J. Tvang, makt og forsvarlighet. Oslo: Kommuneforlaget, 1999.
- Lov om sosiale tjenester kapittel 4A. Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Rundskriv IS-10/2004. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2004. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.shdir.no>
- Noregs offentlege utgreiingar. Levekår for psykisk utviklingshemmede. NOU 1985: 34.
- Noregs offentlege utgreiingar. Omsorg for psykisk utviklingshemmede. NOU 1973: 25.
- Noregs offentlege utgreiingar. Rettsikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemning. NOU 1991: 20.
- Opplegg for registrering av tall for personer med psykisk utviklingshemming i kommunene. Rundskriv IS-3/2008. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2008. Tilgjengeleg i fulltekst på <http://www.shdir.no>
- Ot.prp. nr. 49 (1987-88). Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede.
- Ot.prp. nr. 57 (1995-96). Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven (begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt mv. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming tilleggsproposisjon til Ot. prp nr. 58 (1994-95).

Ot.prp. nr. 58 (1994-95). Bruk av tvang og makt mv. overfor personer med psykisk utviklingshemming.

«På loven sitter nissen (?)» – en foreløpig oppsummering av meldinger om tvangsbruk. Stavanger: Fylkesmannen i Rogaland, 1999.

Rapport fra Rådet for kapittel 6A. Oslo: Rådet for vurdering av praksis og rettsikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, 2002.

Rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt mv. overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Rundskriv til lov om sosiale tjenester mv. Rundskriv I-41/98. Oslo: Sosial- og helsedepartementet, 1998.

Rettsikkerhet for utviklingshemmede, II. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med rettsikkerhet knyttet til bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Rapport fra Helsetilsynet 5/2007. Oslo: Statens helsetilsyn, 2007. [http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks\\_\\_\\_\\_8802.aspx](http://www.helsetilsynet.no/templates/ArticleWithLinks____8802.aspx) (avlest 8.9.2008)

St.meld. nr. 32 (1976-77). Rettsikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.

St.meld. nr. 47 (1989-90). Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemming.

St.meld. nr. 67 (1986-87). Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemma.

Strømme P. Epidemiological, genetic and neurological aspects of mental retardation. A Norwegian population-based study of children born between 1980 and 1985. Oslo: Section for Child Neurology, Department of Paediatrics, The National Hospital, University of Oslo, 2000.

Syse A. Tvang og tilsyn i private hjem. Lov og rett 2002; 2: 82-103.

Tilsynsmelding 2006. Oslo: Statens helsetilsyn, 2007.

<http://www.helsetilsynet.no/tilsynsmelding> (avlest 8.9.2008)

Utviklingshemmede med alvorlige atferdsavvik og/eller psykiske lidelser. Statens helsetilsyns utredningsserie 5-2000. IK-2707. Oslo: Statens helsetilsyn, 2000.

[http://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/utredningsserien/utviklingshemmede\\_med\\_alvorlige\\_avferdsavvik\\_psykiske\\_lidelser\\_ik-2707.pdf](http://www.helsetilsynet.no/upload/Publikasjoner/utredningsserien/utviklingshemmede_med_alvorlige_avferdsavvik_psykiske_lidelser_ik-2707.pdf) (avlest 10.9.2008)

Vi vil, vi vil, men får vi det til? Levekår, tjenestetilbud og rettssikkerhet for personer med utviklingshemming. Rapport IS-1456. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet, 2007. Tilgjengelig i fulltekst på <http://www.shdir.no>

Oversikt over rapportering sosialtenestelova kapittel 6A for 2000<sup>i</sup>

Fylkesmanns-embete	Avgjerd § 6A-4 2. ledd (a)	Godkjende vedtak § 6A-4 andre ledd <sup>ii</sup>			Vedtak motteknne § 6A-4 andre ledd (b og c) <sup>iii</sup>	§ 6A-8 klage <sup>iv</sup>	§ 6A-5 tekn. innretn.	Forskrifta § 3-2 disp. utd. krav	Forskrifta § 5-7 klage gjennomf.	Tal pers. med vedtak pr. 1.12.00 I parentes: heile året	Tal pers. med meldingar § 6A-4 2. ledd (a)	Forskrifta § 5-5 tilsyn <sup>v</sup>	Forskrifta § 5-5 tilsyn eige tiltak <sup>vi</sup>
		Bokst. b	Bokst. c	Samla									
Østfold	1211	4	7	11	20		2	8		6 (9)	65	5	4
Oslo og Akershus	2106	4	7	11	17		2	7		8 (8)	90	12	42
Hedmark	579	1	15	16	17	1	6	17		22 (22)	54	11	
Oppland	160	5	14	19	23		3	17		19 (23)	50	18	
Buskerud	1869	2	10	12	14		3	4		12 (14)	43	-	-
Vestfold	1560		9	9	9		4	7		6 (6)	35	2	11
Telemark	799		4	4	9		1	2		3 (3)	33		9
Aust-Agder	303	1	3	4	10		1	1		4 (7)	12	7	0
Vest-Agder	1133		8	8	8		5	2		11 (13)	64	8	6
Rogaland	4488	6	17	23	33			4		16 (17)	112	-	-
Hordaland	7686	1	30	31	41	1	1	17		20 (27)	114	18	14
Sogn og Fjordane	612	2	6	8	12			5		5 (6)	25	17	12
Møre og Romsdal	3761	2	2	4	16	1 <sup>viii</sup>	4	2		7 (20)	100	13	13
Sør-Trøndelag	1267		28	28	-	1	5	22		27 (27)	-	-	-
Nord-Trøndelag	1883		2	2	3		1			3 (3)	26	2	14
Nordland	2084		2	2	2		2			3 (3)	38	15*	18*
Troms	3491		11	11	15		1	2		5 (7)	27	6	10
Finnmark	255	1	2	3	13			2		1 (6)	19		13
TOTALT	35247	29	177	206	290	4	41	119	0	178(237)	907	134	166

Sosial- og helsedepartementet juni 2001

**Nokre samanlikningstal (alle embete 1999):**

Avgjerd § 6A-4 annet ledd bokstav a:	99 108
Godkjende vedtak § 6A-4 andre ledd bokstav b og c:	95
§ 6A-5 tekniske innretningar:	28
Forskrifta § 3-2 dispensasjon utdanningskrav:	19 (gjelder også søknader)

i I 1999 godkjende fylkesmennene 95 vedtak etter § 6A-4 andre ledd bokstav b og c.

ii Vedtak godkjende av Fylkesmannen

iii Vedtak motteknne av Fylkesmannen frå kommunane i 2000; inkluderer både godkjende og ikkje-godkjende vedtak (inneheld i nokre tilfelle også ubehandla saker (restansar)).

iv Klager ferdigbehandla av nemnda i 2000

v Tilsyn som etter forskrifta skal førast med tiltak godkjende av Fylkesmannen, jf. § 6A-4 andre ledd bokstav b og c

vi Anna tilsyn etter kapittel 6A som Fylkesmannen finn nødvendig

vii Klage til Fylkesmannen, ikkje nemnda, jf. § 6A-8 første ledd (jf. § 6A-4 andre ledd bokstav a)



## Oversikt over rapportering sosialtenestelova kapittel 6A for 2001

Fylkesmanns-embete	Avgjerd § 6A-4 2. ledd (a)	Godkjende vedtak § 6A-4 andre ledd <sup>i</sup>			Vedtaksbehandla § 6A-4 andre ledd (b og c) <sup>ii</sup>	§ 6A-8 klage <sup>iii</sup>	§ 6A-5 tekn. innretn.	Forskrifta § 3-2 disp. utd. krav	Forskrifta § 5-7 klage gjennomf.	Tal pers. med vedtak pr. 1.12.01	Tal pers. med meldingar § 6A-4 2. ledd (a)	Forskrifta § 5-5 tilsyn <sup>iv</sup>	Forskrifta § 5-5 tilsyn eige tiltak <sup>v</sup>
		Bokst. b	Bokst. c	Samla									
Østfold	1316	2	5	7	7		3	9		7	86	8	17
Oslo og Akershus	2794	4	21	25	29	2	4	15	1	25	157	10	45
Hedmark	605		18	18	18		4			22	45	7	
Oppland	174	12	27	39	39		3	20		42	40	25	
Buskerud	845	1	14	15	15		2	6		11	39	5	1
Vestfold	556		4	4	11		9			12	46	4	7
Telemark	1108	1	1	2	7	1	1	2		3	33	3	5
Aust-Agder	522	2	4	6	6		1	5		5	18	4	
Vest-Agder	765	1	26	27	27		8	6		27	69	10	6
Rogaland	5108	5	30	35	38		4	20		33	120	-	-
Hordaland	8371		26	26	30		1	17		20	119	29	10
Sogn og Fjordane	2282	2	8	10	11			2		10	25	23	
Møre og Romsdal	8090	1	9	10	16		8	31	1	13	67	6	14
Sør-Trøndelag	295		27	27	27		3	8		-	14	-	-
Nord-Trøndelag	264	2	9	11	13					13	26	11	
Nordland	1099		12	12	13		1			13	34	11	10
Troms	1548	4	8	12	17		4	7		10	23	6	3
Finnmark	724		4	4	7			4		4	26	19	
TOTALT	36466	37	253	290	331	3	56	152	2	270	987	181	118

Sosial- og helsedepartementet juni 2002

i Vedtak godkjende av Fylkesmannen

ii Vedtak behandla av Fylkesmannen frå kommunane i 2001; inkluderer både godkjende og ikkje-godkjende vedtak.

iii Klager ferdigbehandla i 2001

iv Tilsyn som etter forskrifta skal først med tiltak godkjende av Fylkesmannen, jf. § 6A-4 andre ledd bokstav b og c

v Anna tilsyn etter kapittel 6A som Fylkesmannen finn nødvendig

## Oversikt over rapportering sosialtenestelova kapittel 6A for 2002

Fylkesmanns-embete	Avgjerd § 6A-4 2. ledd (a)	Godkjende vedtak § 6A-4 andre ledd <sup>i</sup>			Vedtak behandla § 6A-4 andre ledd (b og c) <sup>ii</sup>	§ 6A-5 tekn. innretn.	§ 6A-8 klage <sup>iii</sup>	Forskrifta § 3-2 disp. utd. krav	Forskrifta § 5-7 klage gjennomf.	Tal pers. med vedtak pr. 1.12.01	Tal pers. med meldingar § 6A-4 2. ledd (a)	Forskrifta § 5-5 tilsyn <sup>iv</sup>	Forskrifta § 5-5 tilsyn eige tiltak <sup>v</sup>
		Bokst. b	Bokst. c	Samla									
Oslo og Akershus	2431	7	34	41	49	7		24		36	152	26	20
Østfold	1340	1	16	17	18	4		15		16	58	15	4
Hedmark	501	3	15	18	18	4		17		22	40	9	
Oppland	240	4	32	36	37	5				37	37	15	
Buskerud	941		14	14	15	1	1	11		12	32	12	1
Vestfold	386		7	7	7	7		6		13	45	4	6
Telemark	1053	1	4	5	6			2		5	29	2	1
Aust-Agder	187	1	4	5	5					5	19	3	9
Vest-Agder	552	1	11	12	12	4		4		15	53	6	
Rogaland	1984	2	36	38	41		1	28		36	96	33	
Hordaland	6421		37	37	40			24		35	118	25	4
Sogn og Fjordane	466		7	7	8			5		6	26	27	
Møre og Romsdal	3115		15	15	18	14		109		24	59	7	6
Sør-Trøndelag	255		26	26	28	2		5	1	24	42	15	9
Nord-Trøndelag	460		18	18	18		1		1	17	23	12	
Nordland	442		10	10	10					10	30	18	31
Troms	161	3	14	17	18	1		11	1	9	28	8	1
Finnmark	231		5	5	5			5		15	18	24	
TOTALT	21166	23	305	328	353	49	3	266	3	337	905	261	92

Sosial- og helsedepartementet juni 2003

- i Vedtak godkjende av Fylkesmannen  
ii Vedtak behandla av Fylkesmannen frå kommunane i 2002; inkluderer både godkjende og ikkje-godkjende vedtak.  
iii Klager ferdigbehandla i 2002, bare ei av desse var klage til fylkesnemnda (Rogaland)  
iv Tilsyn som etter forskrifta skal førast med tiltak godkjende av Fylkesmannen, jf. § 6A-4 andre ledd bokstav b og c  
v Andre tilsyn etter kapittel 6A som Fylkesmannen finn nødvendig

Fylkesmanns-embete	Avgjerd § 6A-4, 2.ledd bokstav a	Godkjende vedtak § 6A-4, 2. ledd			Vedtak behandla § 6A-4, 2.ledd (b og c)	§ 6A-5 teknisk innretning	§ 6A-8 klage	Forskrifta § 3-2 disp. frå utd.krav	Forskrifta § 5-7 klage gjennomf.	Tal pers. med vedtak pr. 31.12.02	Tal pers. med avgjerd § 6A-4 2.ledd bokstav a	Forskrifta § 5-5 tilsyn	Forskrifta § 5-5 tilsyn eige tiltak
		Bokstav b	Bokstav c	Samla									
Østfold	800	1	10	11	12	4	0	10	1	19	62	13	0
Akershus	1152	4	11	15	16	5	1	11	1	39	64	13	5
Oslo	1691	2	8	10	11	3	1	5	0	29	88	17	4
Hedmark	430	0	23	23	23	16	0	23	0	38	38	8	0
Oppland	282	2	37	39	40	0	1	34		39	37	25	0
Buskerud	641	0	23	23	24	1	0	15	0	12	54	12	1
Vestfold	193	0	3	3	8	2	0	3	0	12	34	5	1
Telemark	344	1	4	5	5	0	1	5		3	40	5	4
Aust-Agder	90	0	11	11	11	0	0	3	0	7	19	11	4
Vest-Agder	501	1	29	30	30	13	0	6	0	32	48	16	2
Rogaland	1247	0	33	33	35	1	1	21	0	41	108	36	8
Hordaland	5594	0	41	41	46	0	0	33	0	20	125	41	1
Sogn og Fjordane	619	2	13	15	16	0	0	8	0	9	22	10	9
Møre og Romsdal	1816	0	20	20	20	13	0	15	0	23	52	30	3
Sør-Trøndelag	3644	0	24	24	27	5	0	11	0	27	31	28	0
Nord-Trøndelag	0	0	15	15	15	0	0	2	0	15	0	2	0
Nordland	233	0	18	18	18	0	0	17	0	10	19	21	0
Troms	189	0	16	16	17	1	0	10	0	13	24	15	2
Finnmark	231	0	12	12	14	0	0	38	0	7	11	10	0
TOTALT	19697	13	351	364	388	64	5	270	2	395	876	318	44

Fylkesmannsembete	Avgjerder § 4A-5, 3. ledd (a)	Godkjende vedtak §4A-5, tredje ledd <sup>1</sup>								Ikke godkjende vedtak	§4A-11 klage	§4A-9 disp. urd. krav (tal vedtak)	Tal pers. med vedtak pr. 31.12.2004						Tal pers. med avgjerder §4A-5 tredje ledd (a)						Tal tilsyn på staden § 2-6, 1. ledd						
		Tiltak §4A-5, b				Tiltak §4A-5, c							Barn			Vaksne			Sum			Barn				Vaksne			Sum		
		B1 <sup>2</sup>	B2 <sup>3</sup>	B3 <sup>4</sup>	C1 <sup>5</sup>	C2 <sup>6</sup>	C3 <sup>7</sup>	C4 <sup>8</sup>	Samla				K	M		K	M		K	M		K	M			K	M		K	M	
Østfold	633	3	0	0	7	0	2	0	12	5	0	7	0	0	5	3	8	3	0	21	46	70	6								
Oslo og Akershus	3311	22	0	1	10	1	3	0	37	2	0	21	1	3	10	16	30	2	19	53	79	153	7								
Hedmark	390	9	4	3	15	3	9	0	43	1	0	16	1	1	8	15	25	0	1	13	15	29	2								
Oppland	286	30	0	1	7	2	0	0	40	0	1	36	1	0	14	22	37	0	1	12	15	28	17								
Buskerud	332	8	0	2	10	2	0	1	23	2	0	9	0	0	3	8	11	0	2	8	11	21	2								
Vestfold	434	5	0	4	2	2	2	0	15	5	0	8	0	2	7	3	12	1	3	14	17	35	7								
Telemark	1585	4	1	0	6	1	1	0	13	4	0	6	0	0	4	6	10	2	2	14	21	39	7								
Aust-Agder	192	4	0	0	4	0	0	0	8	0	0	4	0	0	1	5	6	0	0	3	16	19	0								
Vest-Agder	344	5	0	0	16	3	4	2	30	1	0	3	0	1	11	9	21	2	0	28	14	44	7								
Rogaland	2233	23	1	5	16	0	8	0	53	6	4	29	0	0	12	27	39	3	1	42	45	91	20								
Hordaland	5796	29	0	0	43	5	4	0	81	4	0	50	3	0	15	29	47	9	11	35	74	129	12								
Sogn og Fjordane	355	5	0	2	8	0	1	0	16	0	0	7	0	2	2	8	12	2	0	10	13	25	8								
Møre- og Romsdal	431	67	3	7	13	1	19	4	114	5	0	36	0	1	25	20	46	0	3	19	23	45	10								
Sør-Trøndelag	5591	15	0	2	11	0	2	0	30	5	0	13	1	1	13	13	28	0	0	11	14	25	5								
Nord-Trøndelag	177	0	12	0	7	0	2	0	21	5	0	9	1	2	5	7	15	0	0	7	6	13	12								
Nordland	185	26	0	0	58	0	3	0	87	0	0	20	0	0	6	19	25	0	0	0	18	18	8								
Troms	195	14	3	0	5	0	0	0	22	2	0	14	0	1	2	8	11	1	3	6	7	17	9								
Finnmark	230	3	0	0	4	3	0	0	10	2	1	31	1	1	1	2	5	0	0	3	11	14	9								
TOTALT	22700	272	24	27	242	23	60	7	655	49	6	319	9	15	144	220	388	25	46	299	445	815	148								

- 1 Vedtak godkjende av Fylkesmannen. Vedtak etter bokstav b og c er fordelte på sju kolonnar; sjå framstilling nedanfor. Er det gjort vedtak om ulike tiltak for same brukar, skal dette registrerast som fleire vedtak
- 2 B1: Planlagde, skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar
- 3 B2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel
- 4 B3: Bruk av inngripande varslingsystem
- 5 C1: Tiltak for å dekkje dei grunnleggjande omsorgsbehova til tenestemottakaren
- 6 C2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel
- 7 C3: Bruk av inngripande varslingsystem
8. C4: Opplærings- og treningstiltak

Fylkesmanns-embete	Tal avgjerd § 4A-5 tredje ledd (a)	Tal personar med avgjerd § 4A-5 tredje ledd (a) per 31.12.2005			Dispensasjon utdanningskrav § 4A-9 (tal vedtak)	Tal tilsyn på staden § 2-6 første ledd		Tal klager etter § 4A-11	Godkjende vedtak § 4A-5 tredje ledd <sup>1</sup> , jf. § 4A-8 per 31.12.2005						Tal personar med vedtak pr. 31.12.2005											
		Barn	Vaksne			Sum	Gjeld § 4A-5 tr. ledd b og c		Andre tilsyn på staden	Avgjorde av FM, § 4A-11 første ledd	Førebude for fylkesnemnda § 4A-11 andre ledd	Tiltak etter bokstav b			Tiltak etter bokstav c			Ikke godkj. vedtak	Barn	Vaksne		Sum				
			K	M								K	M	Sum	B1 <sup>2</sup>	B2 <sup>3</sup>	B3 <sup>4</sup>			C1 <sup>5</sup>	C2 <sup>6</sup>		C3 <sup>7</sup>	C4 <sup>8</sup>	K	M
Østfold	728	0	0	20	41	61	14	3	0	0	0	0	4	0	0	13	2	1	0	20	6	0	0	6	8	14
Oslo og Akershus	4072	5	20	70	92	187	37	24	0	0	0	0	33	1	1	13	4	6	1	59	5	1	4	14	30	49
Hedmark	280	0	0	12	25	37	24	11	0	0	0	0	17	3	4	7	1	5	0	37	0	0	1	4	6	11
Oppland	430	1	0	14	21	36	43	28	1	0	0	0	24	1	12	12	4	8	0	61	0	0	0	18	27	45
Buskerud	383	1	2	19	24	46	17	10	1	0	0	0	8	1	0	6	1	2	1	19	1	0	0	2	8	10
Vestfold	451	0	4	8	18	30	10	5	4	0	0	0	4	0	4	4	2	4	0	18	1	0	0	8	4	12
Telemark	712	2	6	14	15	37	9	6	1	0	0	0	8	0	0	18	2	0	2	30	2	0	0	3	5	8
Aust-Agder	574	0	1	2	16	19	4	0	1	0	0	0	0	0	0	4	3	0	0	7	2	0	1	1	4	6
Vest-Agder	490	4	2	33	26	65	6	10	0	0	0	0	4	1	0	17	2	6	2	32	2	0	2	12	12	26
Rogaland	2176	5	6	43	56	110	45	10	3	1	1	1	16	7	7	6	10	7	0	53	3	0	0	18	15	33
Hordaland	6933	7	7	45	91	150	62	22	1	0	0	0	41	1	0	70	4	11	0	127	3	1	0	26	33	60
Sogn og Fjordane	808	0	1	7	29	37	11	11	0	0	0	0	9	0	2	6	0	3	0	20	0	0	1	3	11	15
Møre og Romsdal	944	0	3	20	21	44	49	7	0	1	0	0	49	1	13	34	3	16	2	118	2	0	0	25	19	44
Sør-Trøndelag	3180	1	5	22	28	56	11	7	0	1	0	0	17	0	0	24	0	0	0	41	1	0	0	15	19	34
Nord-Trøndelag	199	0	0	2	9	11	75	13	0	0	0	0	26	0	4	14	0	4	0	48	0	2	2	5	12	21
Nordland	123	0	0	6	83	89	32	14	0	0	1	1	23	0	0	80	0	0	0	103	0	0	1	10	23	34
Troms	1554	1	1	17	15	34	23	10	0	0	0	0	15	0	3	8	0	7	0	33	2	0	1	9	11	21
Finnmark	300	0	1	4	11	16	9	6	0	0	0	0	4	0	1	7	2	1	0	15	1	0	1	1	4	6
<b>TOTALT</b>	<b>24337</b>	<b>27</b>	<b>59</b>	<b>358</b>	<b>621</b>	<b>1065</b>	<b>481</b>	<b>197</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>302</b>	<b>16</b>	<b>51</b>	<b>343</b>	<b>40</b>	<b>81</b>	<b>8</b>	<b>841</b>	<b>31</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>180</b>	<b>251</b>	<b>449</b>	

1 Vedtak godkjende av Fylkesmannen. Vedtak etter bokstav b og c er fordelt på sju kolonnar; sjå framstilling nedanfor. Er det vedteke ulike tiltak for same brukar, skal dette registrerast som fleire vedtak.  
 2 B1: Planlagde, skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar  
 3 B2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel  
 4 B3: Bruk av inngripande varslingssystem  
 5 C1: Tiltak for å dekkje dei grunnleggjande omsorgsbehova til tenestemottakaren  
 6 C2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel  
 7 C3: Bruk av inngripande varslingssystem  
 8 C4: Oppførings- og treningstiltak

Fylkesmanns- embete	Tal avgjerdet § 4A-5 tredje ledd (a)				Tal personer med avgjerd § 4A-5 tredje ledd (a) per 31.12.2006				Dispensa-sjon utdann-ingskrav § 4A-9 (tal vedtak)		Tal tilsyn på staden § 2-6 første ledd		Tal klager etter § 4A-11		Godkjende vedtak § 4A-5 tredje ledd <sup>1</sup> , jf. § 4A-8 per 31.12.2006						Ikke godkj. vedtak			Tal personer med vedtak pr. 31.12.2006		
	Tal avgjerdet § 4A-5 tredje ledd (a)	Barn		Vaksne		Sum	Gjeld § 4A-5 tr. ledd b og c	Andre tilsyn på staden	Avgjorde av FM, § 4A-11 første ledd	Førebudde for fylkes- nemnda § 4A-11 andre ledd	Tiltak etter bokstav b		Tiltak etter bokstav c				Sum	Barn	Vaksne							
		K	M	K	M						Sum	B2	B3	B4	C15	C26			C37	C48	K	M	K	M	Sum	
Østfold	1000	2	1	28	55	86	6	0	0	0	7	0	0	10	0	5	0	22	3	0	0	5	10	15		
Oslo og Akershus	3956	8	35	78	113	234	15	3	0	0	36	4	5	14	9	5	0	73	4	1	10	17	25	53		
Hedmark	245	0	0	19	29	48	12	0	0	0	15	0	4	5	0	4	0	28	0	0	0	12	16	28		
Oppland	466	0	0	15	27	42	13	2	0	0	27	0	7	14	1	5	0	54	1	1	1	16	27	45		
Buskerud	958	0	5	18	24	47	14	2	0	0	16	4	3	21	2	0	1	47	3	1	1	6	15	23		
Vestfold	435	0	4	14	21	39	5	0	0	0	8	0	4	4	2	6	0	24	0	0	1	9	7	17		
Telemark	184	2	2	15	28	47	7	0	0	0	0	0	0	9	1	4	1	15	3	0	0	5	3	8		
Aust-Agder	195	1	2	5	14	22	8	1	0	0	5	2	0	1	0	1	0	9	1	0	1	2	5	8		
Vest-Agder	747	2	1	29	30	62	15	3	0	0	8	1	1	25	3	12	1	51	0	1	2	16	13	32		
Rogaland	2372	9	10	34	49	102	0	5	1	1	20	5	8	19	15	24	0	91	2	2	0	18	37	57		
Hordaland	10598	5	12	48	93	158	39	3	0	0	44	1	0	82	7	26	0	160	1	1	1	29	50	81		
Sogn og Fjordane	607	0	2	11	24	37	13	1	0	0	5	0	1	6	2	4	0	18	4	0	0	3	9	12		
Møre og Romsdal	1417	0	3	20	19	42	4	0	0	0	6	0	6	38	5	16	0	71	2	0	0	18	15	33		
Sør-Trøndelag	1582	2	4	19	28	53	8	0	0	0	12	1	3	16	1	4	0	37	1	1	1	8	19	29		
Nord-Trøndelag	99	0	0	7	1	8	17	0	0	0	43	1	3	16	0	1	0	64	0	2	7	18	15	42		
Nordland	174	1	0	2	21	24	28	5	0	0	29	0	0	59	0	7	6	101	0	0	0	14	27	41		
Troms	1478	1	2	17	15	35	5	0	0	0	11	0	2	6	0	5	0	24	1	0	1	9	13	23		
Finnmark	926	0	1	3	5	9	6	4	0	0	3	0	0	4	2	0	0	9	6	0	1	1	5	7		
<b>TOTALT</b>	<b>27439</b>	<b>33</b>	<b>84</b>	<b>382</b>	<b>596</b>	<b>1 095</b>	<b>215</b>	<b>29</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>295</b>	<b>19</b>	<b>47</b>	<b>349</b>	<b>50</b>	<b>129</b>	<b>9</b>	<b>898</b>	<b>32</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>206</b>	<b>311</b>	<b>554</b>		

1 Vedtak godkjende av Fylkesmannen. Vedtak etter bokstav b og c er fordeite på sju kolonnar; sjå framstilling nedanfor. Er det vedteke ulike tiltak for same brukar, skal dette registrerast som fleire vedtak.

2B1: Planlagde, skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjoner

3B2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel

4B3: Bruk av inngripande varslingsssystem

5C1: Tiltak for å dekkje dei grunnleggjande tenestebehova til tenestemottakaren

6C2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel

7C3: Bruk av inngripande varslingsssystem

8C4: Opplærings- og treningstiltak

Fylkesmanns-embete	"Avgjerder, jf. § 4A-5 tredje ledd a, mot- tekne i 2007"		Tal personar avgjerdene har vore retta mot i 2007						"Tal vedtak overprøvde og godkjende av Fylkesmannen, jf. § 4A-5 tredje ledd b og c1, jf. § 4A-8, i 2007"						Tal personar med vedtak pr. 31.12.2007			Tal klager etter § 4A-11		Dispensasjon frå utdanningskrav jf. § 4A-9 (tal vedtak)			Tal tilsyn på staden, jf. § 2-6 første ledd			
	Barn u. 18 år	Vaksne	Tiltak etter bokstav b		Tiltak etter bokstav c			Tal vedtak ikkje godkjende	Barn u. 18 år	Vaksne	Sum	Avgjorde av FM, § 4A-11 første ledd	Avgjorde av fylkesnemnda § 4A-11 andre ledd	Tal søknader innvilga	Tal tenesteytarar omfatta av innvilga søknader	Tal søknader avslått	"Gjeld §4A-5 tredje ledd b og c"	"Andre tilsyn på staden"								
			b1	b2	b3	c1	c2												c3	c4	K	M	K	M	Sum	
Østfold	3	1	33	56	93	7	0	0	8	2	5	0	22	0	1	4	12	18	0	0	9	9	0	7	0	
Oslo og Akershus	10	40	68	100	218	37	4	3	13	9	7	0	73	2	1	5	11	37	54	0	1	50	0	2	15	0
Hedmark	0	0	20	26	46	24	10	6	20	6	13	0	79	0	0	0	16	29	45	0	0	43	599	0	12	0
Oppland	0	0	14	26	40	24	0	9	13	2	9	0	57	1	2	0	16	30	48	0	0	44	373	0	26	2
Buskerud	3	6	16	25	50	20	6	2	25	11	4	1	69	1	1	1	12	17	31	1	0	27	225	2	12	6
Vestfold	0	6	9	19	34	12	0	3	4	2	8	0	29	0	0	2	9	10	21	0	1	19	163	0	5	0
Telemark	2	4	14	15	35	17	0	0	33	5	7	2	64	3	0	0	7	13	20	0	0	17	178	0	7	0
Aust-Agder	0	4	9	18	31	7	1	0	3	0	0	1	12	0	0	1	8	1	10	0	0	7	35	1	1	0
Vest-Agder	3	1	22	31	57	18	0	0	30	3	12	2	65	0	0	1	20	17	38	0	0	10	55	0	11	0
Rogaland	0	0	46	73	119	23	4	8	34	5	17	1	92	2	2	0	22	32	56	0	0	56	47	0	7	4
Hordaland	5	15	64	102	186	66	0	0	85	10	39	0	200	8	1	0	32	66	99	0	0	93	0	6	34	1
Sogn og Fjordane	0	0	7	27	34	11	0	1	6	0	2	0	20	2	0	0	3	15	18	0	0	11	56	0	14	0
Møre og Romsdal	0	8	25	22	55	49	4	11	55	5	15	0	139	8	0	0	28	27	55	1	0	59	498	3	15	1
Sør-Trøndelag	2	7	22	19	50	19	0	0	31	0	0	0	50	1	0	0	16	22	38	0	0	7	7	0	10	0
Nord-Trøndelag	0	2	5	9	16	55	1	0	35	0	7	3	101	17	2	4	11	12	29	0	0	8	74	2	9	0
Nordland	3	0	7	21	31	37	0	0	88	0	15	0	140	0	1	0	17	30	48	0	0	45	254	0	23	2
Troms	0	2	21	20	43	19	2	4	8	0	9	0	40	4	0	2	17	24	43	0	0	23	108	1	8	2
Finnmark	0	1	1	8	10	3	0	0	8	1	1	0	13	1	0	1	1	6	8	0	0	8	43	1	8	4
<b>TOTALT</b>	<b>36</b>	<b>110</b>	<b>398</b>	<b>604</b>	<b>1148</b>	<b>448</b>	<b>32</b>	<b>47</b>	<b>500</b>	<b>61</b>	<b>170</b>	<b>10</b>	<b>1268</b>	<b>50</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>250</b>	<b>400</b>	<b>679</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>536</b>	<b>2724</b>	<b>18</b>	<b>224</b>	<b>22</b>

(1) Tal henta frå <http://www.ssb.no/emner/02/02/folkendrkom/tab-2007-04-12-01.html>

(2) Sum avgjerder jf. § 4A-5 tredje ledd a, mottekne i 2007 delt på folketal i fylket

(3) Sum tal vedtak overprøvde og godkjende av Fylkesmannen, jf. § 4A-5 tredje ledd b og c, jf. § 4A-8, i 2007 delt på folketal

# Skjema for rapportering om tilhøve regulerte i sosialtenestelova kapittel 4A for 2008

## Sosialtenestelova kap. 4A

Fylkesmannen i: \_\_\_\_\_

”Avgjerder, jf. § 4A-5 tredje ledd a, mottekne i 2008”	Tal personar avgjerdene har vore retta mot i 2008					”Tal vedtak overprøvde og godkjende av Fylkesmannen, jf. § 4A-5 tredje ledd b og c <sup>1</sup> , jf. § 4A-8, i 2008”							Tal vedtak ikkje godkjende	
	Barn u/18 år		Vaksne		Sum	Tiltak etter bokstav b			Tiltak etter bokstav c					Sum
	K	M	K	M		b1 <sup>2</sup>	b2 <sup>3</sup>	b3 <sup>4</sup>	c1 <sup>5</sup>	c2 <sup>3</sup>	c3 <sup>4</sup>	c4 <sup>6</sup>		
					0								0	

- 1 Vedtak etter bokstav b og c er fordelte på syv kolonnar; sjå framstilling nedanfor. Er det teke avgjerd om ulike tiltak for same brukaren, blir dette registrert som fleire vedtak.
- 2 b1: Planlagde, skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar
- 3 b2/c2: Bruk av mekaniske tvangsmiddel
- 4 b3/c3: Bruk av inngripande varslingsystem
- 5 c1: Tiltak for å dekkje grunnleggjande omsorgsbehov for tenestemottakar
- 6 c4: Opplærings- og treningstiltak

Tal personar med vedtak pr. 31.12.2008				Tal klager etter § 4A-11				Dispensasjon frå utdanningskrav jf. § 4A-9 (tal vedtak)				Tal tilsyn på staden, jf. § 2-6 første ledd			
Barn u/18 år		Vaksne		Sum	Avgjorde av Fylkesmannen, § 4A-11 første ledd	”Avgjorde av fylkesnemnda § 4A-11 andre ledd”	Tal søknader innvilga	Tal tenesteytarar omfatta av innvilga søknader	Tal søknader avslått	”Gjeld §4A-5 tredje ledd b og c”	”Andre tilsyn på staden”				
K	M	K	M												
				0											

Skjemaet kan lastes ned fra Losen/Styringssystem/Årlige styringsprosesser/Rapportering



## Dárbblaš bággen?

### - Guorahallan fylkkamánniid dieđuid vuođul dan hárrái man muddui geavahuvvo fápmu ja bággen psyhkalaš doaimmashehttejuvvon olbmuid guovdu jagiin 2000-2007

Čoahkkáigeassu Dearvvašvuodageahču Raportta 7/2008 čoahkkáigeassu

4A, gohččumat, mearrádušat, sierralobit, báikkálaš geahčču ja bággen ja fápmogeavaheapmi leat doahpagat mat áigges áigái gullojit birrasii mat addet dahje árvoštallet addit bálvalusaid olbmuid geain lea psyhkalaš doaimmashehttejuvvo. Raporta addá dáidda doahpágiidda sisdoalu ja muitala man ollu ja mainna lágiin bággenoaimmat leat čadahuvvon jagiin 2000 – 2007, ja ovdanbuktá erohusaid riikka fylkkaid gaska.

1999:s ásahuvvojedje lánhanjuolggadusat gáržžidan ja unnidan váste bággen ja fápmogeavaheami dihto olbmuid vuostá geain leat psyhkalaš doaimmashehttejuvvo. Seammás ožžo fylkkamánnit bargun registreret dieđuid lánhanjuolggadusaid čuoččuma birra, ja dan dieđihit departementii, maŋnel Stáhta dearvvašvuodagehčču. Raporta ovdanbuktá ja analysere dieđuid. Dat čájeha lassáneami dán loguin:

- dieđihuvvon mearrádušat vaháteastadeaddji doaimmaid birra heahhtediliin
- mearrádušat vaháteastadeaddji doaimmaid birra heahhtedilálašvuodain mat dássedit čuoččilit
- mearrádušat doaimmaid birra mat galget deavdit bálvalusa vuostáiváldi vuodđodárbbuid
- oahppogáibádusain spiehkasteamit

Máid muitala lassáneapmi – ahte fápmogeavaheapmi registrerejuvvo buorebut, eanet fápmogeavaheami, ahte fágasuorgi nákke geavahit fámu fágalaš váikkuhandaibman, vai čájeha go fágasuorggi gos lea ollu gelbbolašvuodaváili? Loguid ja dieđuid sáhtá maŋga ládje dulkot.

Fylkkaid gaska leat stuora erohusat. Dat sáhtá čájehit ahte fylkkat geavahit fámu hui iešgudet ládje. Muhto váilevaš ja iešgudet lánhanjuolggadusaid dahká váttisin analyseret dieđuid. Raporta ii ovdanbuvttet makkáge loahppajurdagiid dan hárrái mii livččii rievttes vuohki. Raporta lea vuosttažettiin vuoddu ságastallat ja ovdánahttit fágasuorggi ja bággen ja fápmogeavaheami registrerejuvvo. Stáhta dearvvašvuodagehčču lea raporta stiverendokumeantan iežas viidáset barggus bajimus geahččoeiseváldin.

## Necessary coercion?

### A summary of data registered by the Offices of the County Governors about use of coercion and restraint for people with mental disabilities for the period 2000-2007

Short summary of Report from the Norwegian Board of Health Supervision 7/2008

4A, decisions, dispensations, local supervision, and coercion and restraint are concepts that are often used by professionals who provide or assess services for people with mental disabilities. This report illuminates these concepts and describes the extent and development of the use of measures of coercion and restraint during the period 2000-2007, with a focus on the differences between the counties.

In 1999, regulations were introduced to limit and manage the use of coercion and restraint for people with mental disabilities. At the same time, the Offices of the County Governors were allocated the task of registering data on the practice of the regulations, and at first to report to the Ministry, later to the Norwegian Board of Health Supervision. A presentation and analysis of the data is given in this report.

The data show that there has been an increase in the number of:

- decisions about measures to prevent injury in emergency situations
- decisions about planned measures to prevent injury in repeated emergency situations
- measures to meet client's basic needs
- dispensations from the requirement regarding the qualifications of staff.

What is the significance of these increases? Has registration of the use of coercion and restraint increased, or has use of coercion and restraint increased? Are coercion and restraint used appropriately, or are they used to compensate for lack of competence? The data can be interpreted in different ways.

There are large differences between the counties. This may reflect differences in how often coercion and restraint are used. But inadequate and non-uniform registration make interpretation of the data difficult. The report presents no conclusions about what is correct practice. It is a source of information to stimulate debate about the registration system for data on the use of coercion and restraint. For the Norwegian Board of Health Supervision

# Rapport fra Helsetilsynet

## Utgjevingar 2007

**1/2007** Meldesentralen – årsrapport 2005

**2/2007** “Kjem du levande inn, kjem du levande ut” – men kva skjer så? Oppfølgingstilbodet etter ei alkoholforgifting

**3/2007** Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med tverrfaglige spesialiserte tjenester til rusmiddelmissbrukere

**4/2007** Ikkje likeverdige habiliteringstenester til barn. Oppsummering av landsomfattende tilsyn med habiliteringstenester til barn 2006

**5/2007** Rettssikkerhet for utviklingshemmede, II. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med rettssikkerhet knyttet til bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming

**6/2007** Klager på økonomisk stønad. En analyse av fylkesmennenes klagesaksbehandling etter kapittel 5 i sosialtjenesteloven for årene 1995–2005

**7/2007** Klagesaker etter sosialtjenesteloven 2006 – sammenstilling av fylkesmennenes rapportering

**8/2007** Tjenestetilbudet til personer med psykiske lidelser

Alle utgjevingar i serien finnest i fulltekst på Helsetilsynets nettstad [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). Enkelte utgjevingar finnest i tillegg i trykt utgåve som kan tingast frå Helsetilsynet, Postboks 8128 Dep, 0032 Oslo, tlf. 21 52 99 00, faks 21 52 99 99, e-post [postmottak@helsetilsynet.no](mailto:postmottak@helsetilsynet.no)

## Utgjevingar 2008

**1/2008** Meldesentralen – årsrapport 2006

**2/2008** ”Mens vi venter ...” – forsvarlig pasientbehandling i akuttmottakene? Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2007 med forsvarlighet og kvalitet i akuttmottak i somatisk spesialisthelsetjeneste

**3/2008** Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2007 med kommunale helse- og sosialtjenester til voksne med psykiske lidelser

**4/2008** Avlastning og støttekontakt – tjenester med betydning for et bedre liv! Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2007 med avlastnings- og støttekontaktjenester etter sosialtjenesteloven

**5/2008** Meldesentralen – oppsummeringsrapport 2001–2007

**6/2008** Oppsummeringsrapport etter tilsyn med smitteisolering ved 10 helseforetak i 2006. Statens helsetilsyn og Arbeidstilsynet

**7/2008** Nødvendig tvang? Ein gjennomgang av data hos fylkesmennene om bruk av tvang og makt overfor menneske med psykisk utviklingshemming for perioden 2000–2007

## Tilsynsmeldingar

Tilsynsmeldinga er ein årleg publikasjon frå Helsetilsynet. Den nyttast til å orientere omverda om saker som er sentrale for sosial- og helsetenestene og for offentleg debatt om tenestene.

Tilsynsmeldingar frå og med 1997 finnest i fulltekst på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no). Dei nyaste kan og tingast i trykt utgåve.

I serien Rapport fra Helsetilsynet vert det formidla funn og erfaring frå klagebehandling og tilsyn med sosial- og helsetenestene.

Serien vert utgjeve av Statens helsetilsyn. Alle utgjevingar i serien finnest i fulltekst på [www.helsetilsynet.no](http://www.helsetilsynet.no)

**HELSETILSYNET**  
tilsyn med sosial og helse

## OPPSUMMERING

Rapport fra Helsetilsynet 7/2008

### **Nødvendig tvang? Ein gjennomgang av data hos fylkesmennene om bruk av tvang og makt overfor menneske med psykisk utviklingshemming for perioden 2000–2007**

4A, avgjerder, vedtak, dispensasjonar, tilsyn på staden og tvang og makt er omgrep som stadig dukkar opp i miljø som yter eller vurderer tenester til menneske med psykisk utviklingshemming. Rapporten gjev desse omgrepa eit innhald og presenterer omfang og utvikling av tvangstiltak i perioden 2000–2007, med vekt på forskjellane mellom fylka.

I 1999 blei det innført lovreglar for å avgrense og styre bruk av tvang og makt overfor enkelte personar med psykisk utviklingshemming. Samtidig fekk fylkesmennene i oppgåve å registrere data om korleis lovreglane blei praktiserte, og rapportere desse til departementet, seinare Statens helsetilsyn. Rapporten presenterer og analyserer data. Han viser vekst i tal:

- melde avgjerder om skadehindrande tiltak i naudsituasjonar,
- melde vedtak om skadehindrande tiltak i gjentekne naudsituasjonar,
- vedtak om tiltak for å dekkje dei grunnleggjande behova til tenestemottakaren,
- dispensasjonar frå utdanningskrav.

Kva fortel vekst – betre registrering av gjeldande tvang, meir bruk av tvang, eit fagfelt som evnar å bruke tvang som eit fagleg verkemiddel, eller eit fagområde prega av kompetansesvikt? Talmaterialet kan tolkast i mange retningar.

Forskjellane mellom fylka er betydelege. Det kan tyde på at bruken av tvang er svært ulik. Men mangelfull og ueinsarta registrering gjer det vanskeleg å analysere data. Rapporten presenterer ingen konklusjonar om kva som kan vere rett praksis. Han er primært ei kjelde til å drøfte og utvikle fagfeltet og registreringssystemet for data om tvang og makt. For Statens helsetilsyn er rapporten eit styringsdokument i det vidare arbeidet som overordna tilsynsorgan.