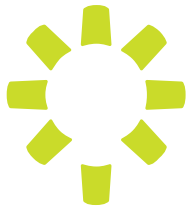


EN RAPPORT FRA



NAKU

NASJONALT KOMPETANSEMILJØ
OM UTVIKLINGSEMNING

Gjennomgang av meldinger og vedtak om bruk av tvang og makt

Tilråkning av to prosjekter

Karl Elling Ellingsen, Dirk Lungwitz og Kim Berge

FEBRUAR 2009

Innhold

1 Innledning	3
1.1 Forslag til prosjekt/ tiltak knyttet til § 4A-5 tredje ledd bokstav a	3
1.2 Forslag til prosjekt/ tiltak knyttet til § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c - hovedprosjekt i 2009.....	5
2 Metodiske betraktninger	9
2.1 Om datas opprinnelse.....	9
2.2 Utvalgsmetode	9
2.3 Presentasjon av datamaterialet.....	9
2.4 Validitet i datamaterialet	10
2.5 Reliabilitet i datamaterialet.....	10
3 En nærmere gjennomgang av de skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner - § 4A-5 tredje ledd bokstav a	11
3.1 Krav etter § 4A-7.....	11
3.2 Funn fra meldingene basert på kravene i § 4A-7	11
3.3 Mer spesielt om meldingene etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a.....	13
3.3.1 Lovbrudd.....	13
4 En nærmere gjennomgang av tiltak etter § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c	15
4.1 Dispensasjon fra utdanningskrav	15
4.2 Andre løsninger skal vurderes.....	16
4.3 Beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig og etisk vurdering av denne	16

1 Innledning

NAKU fikk av Statens helsetilsyn oppdraget med å gjennomgå meldinger og vedtak om bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning, basert på bestemmelsene i sosialtjenestelovens kapittel 4A. Oppdraget ble spesifisert i et eget brev fra Statens helsetilsyn, og formålet med oppdraget har i følge dette brevet vært:

"... å få innsikt i hva systematisk gjennomgang av meldinger og vedtak kan gi av kunnskap om tvangsbruk, om situasjonene hvor det blir brukt tvang, om kommunenes vurderinger og håndtering av situasjoner der tvangstiltak blir brukt, hva slags tvangsbruk blir brukt."

"... gi Helsetilsynet grunnlag for å vurdere problemstillinger det er relevant å gå videre med i et hovedprosjekt, og resultere i et forslag til hvordan et større prosjekt kan gjennomføres i 2009, herunder forslag til utvalg og undersøkelsesdesign"

Statens helsetilsyn ba Fylkesmennene sende inn rundt 25 meldinger hver basert på beslutninger om skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner, jf. sosialtjenesteloven § 4A-5 tredje ledd bokstav a. Statens helsetilsyn ga nærmere retningslinjer for hvordan meldingene skulle velges ut (se nærmere om dette under pkt 2.1). Vi mottok disse i flere forsendelser og våre analyserer i denne rapporten baserer seg på 321 meldinger. En av forsendelsene ble først registrert hos oss den 12. januar. Disse har vi kun tatt stikkprøver av, og gjennomlest med tanke på eventuelle nye opplysninger. Videre fikk vi i de samme forsendelsene rundt 5 vedtak fra de forskjellige Fylkesmennene. I vårt materiale har vi lagt inn og analysert 24 vedtak basert på sosialtjenesteloven § 4A-5 tredje ledd bokstav b, 35 vedtak basert på sosialtjenesteloven § 4A-5 tredje ledd bokstav c, 16 basert på en kombinasjon av sosialtjenesteloven § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c, og 6 vedtak vi ikke kunne bestemme tilhørigheten til. Totalt dreier dette seg om 402 meldinger og vedtak. Meldinger og vedtak fra Hedmark inngår ikke i vårt materiale.

Basert på det materialet vi har gjennomgått, mener vi det er mulig å peke på konkrete tiltak, effektive løsninger og valg som kan treffes for å styrke prosessene og tilsynet gitt med hjemmel i lovbestemmelsene.

Den forliggende rapporten inneholder konkrete tilrådninger for i hovedsak to hovedområder. Første hovedområde gjelder *beslutninger*¹ etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a, og andre hovedområde gjelder vedtak etter § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c. Vi kommer med vår tilråding til hva vi mener bør prioritere som hovedprosjekt i 2009. Deretter går vi gjennom våre metodiske betraktninger og presenterer nærmere vårt bakgrunnsmateriale, som danner grunnlaget for våre tilrådninger.

1.1 Forslag til prosjekt/ tiltak knyttet til § 4A-5 tredje ledd bokstav a

Med bakgrunn i kommunenes beslutninger om bruk av tvang og makt etter sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav a, plikter kommunene å sende inn meldinger om slik tvangsbruk. Det er disse meldingene vi har gått gjennom. Her finnes det en rekke viktige opplysninger som med fordel kan samles i et nasjonalt register. Det vil gi informasjon og kunnskap om utviklingen i form av antall tilfeller av bruka av tvang, hva slags

¹ Begrepet beslutning benyttes om den beslutningen som fattes for å iverksette bruk av tvang etter sosialtjenestelovens §4A-5 tredje ledd bokstav a. Denne betegnelsen framgår ikke spesifikt av lovteksten i § 4A-5 tredje ledd bokstav a, men av § 4A-7.

tvangsbruk, overfor hvem, i hvilke situasjoner m.m. Data lar seg koble slik at bakgrunnsvariabler og avhengige variabler kan analyseres. Gjennom statistisk behandling av nasjonalt genererte data, kan man single ut sårbarhetsfaktorer og risikosituasjoner som i sin tur vil ha betydning for det miljøfaglige arbeidet og for Statens helsetilsyn. En forutsetning for dette er da at man innfører et standard skjema for hele Norge for å oppnå lik registrering.

Anbefalinger rettet mot § 4A-5 tredje ledd bokstav a:

1. Utarbeide **et standardisert meldingsskjema** som skal brukes i alle kommuner. Dette vil bidra til en mer lik praksis i alle kommuner, og sikre at lovtekstens intensjon ivaretas uavhengig av i hvilken kommune tjenestemottakeren bor.
2. Utarbeide **et eget veiledningsskjema** bygget opp etter forståelsen som ligger i rundskrivet, med konkrete anbefalinger for utfylling.
3. Innsendte meldinger skal **kontrolleres**. Skjemaet må inneholde informasjon om at dette er gjort, og hva slags tilbakemelding som er gitt av hvem/ hvilken instans. Der det vurderes at lovbestemmelsen er brutt, anføres hvilke.
4. Opprette **en nasjonal database** for registrering av bruk av tvang og makt etter sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav a.
5. Gjennomføre **et oppfølgingsprosjekt** for å sammenholde hva som meldes med hensyn til reelle handlinger og hendelsesforløp, herunder å vurdere omfang av eventuell underreportering.

Nærmere om tilrådingen:

Ved gjennomgangen av meldingene basert på beslutningene om bruk av tvang etter sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav a, konstaterer vi store variasjoner med hensyn til innhold og kvaliteten på opplysninger som gis. Variasjonene gjelder mellom fylkene, og innad fylkene. I utgangspunktet opererer lovteksten § 4A-7 med samme krav til hva som skal meldes, med unntak av bokstav f, g og h, enten det dreier som beslutninger etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a eller vedtak etter § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c. Det vil være formålstjenlig og utarbeid et standard meldeskjema med utfyllende veiledning slik at den informasjonen og de opplysningene man etterspør, er dekkende og av god nok kvalitet. Videre bruk av materialet for å følge utviklingen av bruken av tvang og makt og analyser basert på meldingene avhenger av dette. Mangler eller unøyaktig utfylling skaper i seg selv usikkerhet om vilkårene gitt i lovbestemmelsene om bruk av tvang og makt er oppfylt. Dette gjelder alt fra å gi opplysninger om hvorvidt den personen tiltaket rettet seg mot har utviklingshemning, via vurderingene av om det forelå en konkret faresituasjon, til å vurdere om tiltaket er faglig og etisk forsvarlig. Eksempelvis er det i beste fall et avkrysningspunkt for å bekrefte diagnose. Der sosialtjenestelovens § 4A-7 tredje ledd bokstav b stiller krav om beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering av denne, er det eksempelvis også store mangler. Derimot inneholder stort sett alle meldingene basert på gjennomførte beslutninger om bruk av tvang, beskrivelser av atferd eller handlinger utført av personen like i forkant av tvangsutøvelsen, og tilsvarende beskrivelser av selve tvangen og de handlingene personalet utøver.

Fra tidligere studier av slike meldinger (Endresen 2003)², foreligger det analyser og drøftinger som gir svært nyttig kunnskap å bygge videre på. Med totalt 300.000 meldinger om beslutninger fattet i perioden 1999 til 2008, kunne man tenke seg at disse dannet grunnlag for å se sentrale trender fra implementeringen og etableringen av en praktisering. Vi ser flere interessante designmuligheter der eksempelvis materialet nærmest inviterer til analyser av longitudinelle data. Vi kan ikke tilbakevise at dette er mulig med det foreliggende materialet, men vår erfaring er at kvaliteten på meldingene er for ujevn, mange opplysninger mangler, og innholdet spriker fra fylke til fylke og innad i fylkene til de grader, at analyser basert på meldingene vil måtte inneholde mange forbehold. Vi har allerede sett på et så vidt stort antall meldinger at utvalgsstørrelsen i seg selv nærmer seg grunnlag for statistisk behandling, men utvelgelsen baserer seg ikke på randomisering. De overveielserne vi har møtt på og de usikkerhetsmomentene vi beskriver, vil slik vi vurderer det, blitt mange av de samme selv om man trekker et nytt og denne gangen randomisert utvalg av de 300.000 meldingene.

Vi anbefaler derfor at man utarbeider et felles nasjonalt meldingsskjema vedrørende § 4A-5 tredje ledd bokstav a, og implementerer det i alle landets kommuner. Vi har ikke funnet noen meldinger som fullt ut vil fylle kravet om å tjene som et nasjonalt skjema. Vi anbefaler at man bygger opp et slikt skjema basert på de saksbehandlingsreglene som presenteres under lovens § 4A-7, i tillegg til de bakgrunnsvariabler man mener er relevante for videre analyser. Eksempelvis kan det være nyttig å legge inn en teller i selve skjemaet som fanger opp hvor mange beslutninger som er fattet tidligere for samme hendelse. Vi mener også at spørsmålet om personalets bakgrunn kan være viktig for videre analyse. Vi mener også at beskrivelsen av selve atferden som er utløsende for tvangsbruken bør kunne kategoriseres i etterkant. For å kunne gjøre det, kreves en viss grad av detaljering. Vi har ikke sett det som del av vårt oppdrag å utarbeide skjemaet eller å utvikle det databaseverktøyet som etter vårt skjønn bør etableres. Arbeidet med skjemaet og databasen bør integreres i hverandre.

Når skjemaet er utviklet og databasen opprettet, lastes alle data fortløpende inn i nasjonal database. Denne bør løpende benyttes til analyser av utviklingen.

Vi anbefaler videre at når standardiseringen er gjennomført, iverksettes et hovedprosjekt hvor man går inn i kommunene og undersøker hva som betraktes som aktuelt å rapportere som tvangsbruk etter bestemmelsene i sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav a, og gjennom det avdekker eventuell underreportering og omfang av slik. Informasjon fra den nasjonale databasen kan gi holdepunkter til ulik kommunal praksis, og tilhørende interesse for å undersøke nærmere.

1.2 Forslag til prosjekt/ tiltak knyttet til § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c - hovedprosjekt i 2009

Som hovedprosjekt for 2009 tilrår vi å øke fokuset på vedtakene og meldingene etter sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c. Det er særlig tre forhold som utmerker seg. Disse er:

² Endresen, Arne (2003): *Tvang og makt i Rogaland. En kvantitativ undersøkelse av tvangsbruken overfor psykisk utviklingshemmede i Rogaland 1999-2000*. Nærbø: Rogaland

1. I henhold til Helsetilsynets (2008)³ oversikt over innvilgede dispensasjoner og med bakgrunn i tall fra de vedtakene vi har sett på fra Fylkesmennene, er en høy andel av vedtakene etter bokstav b og c omfattet av **dispensasjon fra utdanningskravet**. Tallene varierer fra 45 % til 80 % (ibid). I de vedtakene vi har gjennomgått ligger tallet på dispensasjoner i den øverste delen (80 %). Vår vurdering er derfor at dispensasjon snarere er regelen enn unntaket. Når Fylkesmannen i sin overprøving så vidt ofte innvilger dispensasjon fra utdanningskravet, endres etter vårt syn premisset i selve lovverket om at det kreves utdanning for å kunne medvirke i utøvelsen av tvang etter bestemmelsene i loven, og at dette kravet kun kan fravikes i spesielle situasjoner.
2. I gjennomgangen av overprøvingene fra Fylkesmennene, finner vi variasjon mellom fylkene med hensyn til **faglige og etiske vurderinger**. Dette kommer til uttrykk særlig gjennom grundigheten av de vurderinger som gjøres og med det, den etterprøvbareheten som skapes. Vi har kun sett på vedtak som har blitt stadfestet, og kan ut fra det ikke si noe sikkert om hvor den enkelte Fylkesmann setter grensen for hva som er faglig og etisk forsvarlig.
3. I flere av vedtakene, både b- og c- vedtak, opplyses det at **andre løsninger** ikke er prøvd. Dette framgår av Fylkesmannens stadfesting av vedtak. Lovbestemmelsene åpner for dette i visse tilfeller. I flere tilfeller framgår det av Fylkesmannens stadfestelse at kommunens vedtak er en ren gjentakelse av tidligere vedtak. Dersom kommunene gjentatte ganger fornyer sine vedtak uten at andre løsninger blir prøvd, kan dette sementere en praksis dersom den ikke utfordres og imøtegås gjennom å stille krav til slik søking etter andre løsninger. Erfaring og undersøkelser av disse tilsier at det nettopp er gjennom letingen etter andre løsninger, at bruken av tvang og makt avtar og opphører.

Vår anbefaling av hovedprosjektet for 2009:

I vår gjennomgang av vedtak etter sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje avsnitt bokstav b og c, har vi "kun" hatt Fylkesmannens stadfesting av vedtak å forholde oss til. I noen av sakene har det i seg selv vært et omfattende materiale. I tillegg finnes det et omfattende materiale til grunn for kommunens vedtak samt uttalelse fra spesialisthelsetjenesten. I hovedsak finnes det to muligheter for videre arbeid rundt de tre problemstillingene som vi trekker ut av vedtakene. **Enten** kan man gå nærmere inn på de vedtakene som er tatt, lete gjennom all dokumentasjon, og med større sikkerhet enn den vi har kunnet, fastslå omfanget av dispensasjoner fra utdanningskravet, hva som legges vekt på av faglige og etiske vurderinger, og hva som ligger til grunn når andre løsninger ikke vurderes som aktuelle. **Eller** man kan tilnærme seg de samme spørsmålsstillingene prosessuelt. Gjennom å samtale med, intervju eller observere Fylkesmannen, spesialisthelsetjenesten og kommunene i utvalgte saker, kan man få tilgang på de samme opplysningene som alt er nedtegnet i tillegg til skjønsmessige vurderinger som ikke på samme måte alltid blir nedtegnet.

Vi vil anbefale en kombinasjon av de to, hvor man har en prosessuell tilnærming. Dette kan skje ved at man tar utgangspunkt i noen av vedtakene og benytter en kvalitativ tilnærming, eksempelvis grounded theory. Vi anbefaler at de sakene som studeres dels representerer

³ Rapport fra Helsetilsynet 7/2008: Ein gjennomgang av data hos fylkesmennene om bruk av tvang og makt overfor menneske med psykisk utviklingshemming for perioden 2000–2007. Nødvendig tvang?

saker med gjentatte vedtak som fortsatt er aktive, dels vedtak som er avsluttet og dels helt nye vedtak. Det vil gi en innsikt og kunnskap om feltet slik det framtrer fra de beskrivelsene som gis av de som utgjør det. Videre vil vi anbefale at man intervjuer og observerer et antall utvalgte saker i noen utvalgte fylker (alle landsdeler). Dette er av eksplorerende og kvalitativ art. Omfanget av slike undersøkelser avhenger av metodevalg og hvilken presisjon man søker. Målet med gjennomlesingen og analysen av enkeltsaker, intervjuene og observasjonene, er å skaffe seg en best mulig kunnskap om hvilke vurderinger og hensyn som ligger til grunn når de tre nevnte temaene omhandles/ utredes og vurderes. Basert på disse utarbeides en survey som gjennomføres landsdekkende. Hensiktene med intervjuene og observasjonene er som man ser, å sikre en valid survey gjennom å undersøke nærmere de fenomenene man vil undersøke. I metodelitteraturen omtales denne strategien som triangulering. Her er det enkelt å regne seg fram til utvalgsstørrelser for å sikre statistisk kraft, og det finnes forskjellige tilnærminger til design. I dag finnes det flere byråer som gjennomfører slike undersøkelser til standardiserte priser og med ulik grad av analyse. Det er med andre ord ganske enkelt å få en prisoversikt over denne delen av prosjektet, utfordringer blir derfor i første omgang utarbeidelsen av selve spørreskjemaet, slik at undersøkelsen blir valid.

Vi vil anbefale at Fylkesmannsembetene trekkes inn i sluttarbeidet med utformingen av surveyen. De sitter med viktig informasjon om dispensasjonspraksisen, hva som inngår i faglige og etiske vurderinger, og hvor langt man går i å kreve utprøving av andre løsninger. I tillegg utøver de tilsynsoppgaver som kan være viktige å trekke vekslers på i den kvantitative studien.

Vi vil på ingen måte forskutere noen av spørsmålene som kan være aktuelle, men eksempelvis kan intervjuene og observasjonene avdekke at det finnes ansatte i kommunen som fyller utdanningskravet uten at disse er trukket inn i tjenesteytingen til den personen det søkes dispensasjon fra utdanningskravet for. En slik observasjon kan eksempelvis lede til spørsmål på surveyen om nettopp hvor mange det er i kommunene med den utdanningen som kreves, om disse inngår i tjenesteytingen osv. Det kan også ha interesse å undersøke nærmere hva slag faglige vurderinger det er man foretar, hvilke faglige tilnærminger man støtter seg til osv. Bakgrunnen for en slik undring kan ha sitt utspring i det man omtaler som evidensbasert praksis, metodemangfold m.m.

2 Metodiske betraktninger

2.1 Om datas opprinnelse

Statens helsetilsyn ber fylkesmennene å sende 25 meldinger om beslutning om skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner, jf. Sosialtjenesteloven § 4A-5 tredje ledd bokstav a.

Statens helsetilsyn ba primært om at Fylkesmennene oversender opptil 25 meldinger fra kategoriene 1 til 3, og skille meldingene på denne måten hvis mulig. De tre kategoriene var:

- 1) Beslutninger om bruk av tvang og makt i nødssituasjoner overfor brukere som har vedtak, men hvor det er brukt tvang i annen situasjon eller på annen måte enn det vedtaket omfatter og/eller at det har vært vedtak som er utgått
- 2) Beslutninger om tvang og makt som egentlig er planlagt, det vil si brukes systematisk i planlagte situasjoner, og hvor kommunen arbeider med å lage vedtak
- 3) (Nye) beslutninger om tvang og makt iverksatt i enkeltstående nødssituasjoner

Når det gjelder vedtakene etter Sosialtjenestelovens § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c, så ba Statens helsetilsyn om en lik fordeling mellom vedtak om planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødssituasjoner (b-tiltak) og vedtak om tiltak for å dekke tjenestemottakerens grunnleggende behov (c-vedtak).

Basert på denne forespørselen, har 14 Fylkesmenn sendt opptil 25 bokstav a beslutninger og 3-5 b- og c-vedtak fra deres fylke til Statens helsetilsyn, som distribuerte disse meldingene til NAKU.

Saksbehandlerne hos fylkesmennene har stått relativt fritt i sin vurdering av hvordan denne forespørselen skulle imøtekommes, og hvilke konkrete beslutninger og vedtak fra hvilke kommuner som skulle sendes til Statens helsetilsyn. Rapporten baserer seg altså på data som ikke gir mulighet for å kunne generalisere resultatene for hele landet. Likevel gir en slik framgangsmåte en bred oversikt over hvilke vedtak som fattes i kommunene, og på hvilke premisser disse ble fattet.

2.2 Utvalgsmetode

Siden det var opp til saksbehandleren hos Fylkesmannen å finne meldinger om beslutninger og stadfestede vedtak som fylte utvalgsriteriene, er ikke dette et tilfeldig trukket utvalg (randomisert). *Resultatene fra et slikt utvalg kan altså ikke generaliseres.*

2.3 Presentasjon av datamaterialet

Evalueringen av datamaterialet følger bestemmelsene i sosialtjenestelovens § 4-7, kommunens saksbehandling. I et forprosjekt som dette anser vi det som viktig å kunne kartlegge om alle bestemmelser som følger kap 4A blir ivaretatt i vedtakene som fattes i kommunene. I tillegg ble det undersøkt hvorvidt informasjonen fra meldingene og vedtakene følger kravene i kapittel 4A eller ei. Hensikten med dette er å undersøke om både

kvantitative krav (eksempelvis tidsregistrering) og kvalitative krav (eksempelvis beskrivelse av situasjonen) i tilsendte meldinger og vedtak er oppfylt.

Meldingene og vedtakene skal inneholde beskrivelser av tjenestemottakerens situasjon (§ 4A-7 tredje ledd bokstav b) og en faglig vurdering av denne. Det er ikke gitt nærmere beskrivelser av hva som skal foreligge av dokumentasjon for å oppfylle dette punktet i saksbehandlingsreglene, men rundskrivet gir føringer for hva man mener er slike beskrivelser. Kvaliteten og omfanget av beskrivelsene i de meldingene og vedtakene vi har mottatt, varierer imidlertid sterkt og gir et dårlig grunnlag for både kvalitative og enda mer kvantitative tilnærminger i analysearbeidet. Derimot har vi funnet et langt bedre grunnlag for kategorisering av data om beskrivelse av tiltakene og den faglige begrunnelsen for tiltakene (§ 4A-7 tredje ledd bokstav c). Det samme kan sies om dispensasjoner hvor det også er gitt opplysninger som kan kvantifiseres (§ 4A-9 tredje ledd). Der saksbehandlingsreglene forutsetter beskrivelser er det viktig å sikre at disse blir utfyllende slik at man ikke mister mangfoldet i forklaringsmønstrene. Der det kreves kvantitative data er det viktig at dette organiseres etter kategorier og på måter som egner seg for optelling.

2.4 Validitet i datamaterialet

Vår rapport bygger på reelle saker, men vi vet ikke sikkert om disse gjenspeiler realiteten i sin helhet, eller om disse gir et skjevt bilde av bruk av makt og tvang i kommunene.

Det som kan anses som meget valid informasjon er derimot oppbyggingen av skjemaene som brukes i de enkelte kommunene, og måten disse skjemaene ble utfylt av den enkelte ansatte. Uansett hva slags informasjon man finner i skjemaene, forteller oppbyggingen av skjemaene og svarmulighetene mye om måten bruk av makt og tvang etter § 4A rapporteres til Fylkesmannen. Skjemaene varierer fra kommune til kommune. Noen har avkrysningsbokser der andre har mulighet for tekst. Noen har kun plass for en setning under sentrale punkter som eksemplvis beskrivelse av situasjonen. Noen mangler helt enkelte av punktene fra opplistingen om saksbehandlingsreglene.

2.5 Reliabilitet i datamaterialet

Materialets reliabilitet vurderes i utgangspunktet som gjennomgående godt, siden vi analyserer skjemaer, meldinger og vedtak fra offentlig forvaltning. Troverdigheten i den største delen av datamaterialet anses som meget godt, men dette til tross finnes det begrensninger i generaliseringsmulighetene jmfør punkt 2.2. Dermed kan vi ikke utelukke at det finnes en viss underrapportering av enkelte hendelser eller åpenbar feilrapportering i materialet.

Et annet problem i vurderingen av materialets reliabilitet er den rådende oppfatning blant tjenesteytere i de ulike kommunene om hva, og enda viktigere, hvordan bruk av makt og tvang skal rapporteres gjennom meldinger. Materialet viser at meldingene i ulike kommuner i samme fylke oppviser stor variasjon med hensyn til meldingenes omfang og kvalitet. Se punkt 3.2.

3 En nærmere gjennomgang av de skadeavvergende tiltak i nødssituasjoner - § 4A-5 tredje ledd bokstav a

3.1 Krav etter § 4A-7

Vi vil i det påfølgende kapittel gjennomgå kommunens saksbehandling jamfør § 4A-7. Vi vil kronologisk gjennomgå hvordan meldingene ser ut i henhold til bokstav a-e og i. Lovteksten til kommunens saksbehandling er delvis gjengitt i teksten under:

Beslutning om bruk av tvang og makt etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a treffes av den som har det daglige ansvaret for tjenesten, eller - dersom det ikke er tid til dette - av tjenesteyteren. Beslutningen skal nedtegnes straks etter at tiltaket er gjennomført. Reglene i tredje ledd bokstavene a til e og bokstav i om hva som skal nedtegnes, gjelder tilsvarende. Det skal straks sendes melding om beslutningen til den faglig ansvarlige for tjenesten, Fylkesmannen, verge eller hjelpeverge og pårørende, eller på den måten Fylkesmannen beslutter. Meldingen skal opplyse om adgangen til å klage etter § 4A-11 første ledd.

Vedtaket skal settes opp skriftlig og inneholde:

- a) tjenestemottakerens navn og tid og sted for vedtaket,*
- b) beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering av denne,*
- c) beskrivelse av de tiltakene som settes i verk og den faglige begrunnelsen disse,*
- d) fastsettelse av tidsramme for tiltakene,*
- e) bekreftelse på at vilkårene i kapitlet er oppfylt, herunder begrunnelse etter § 4A-4 første ledd annet punktum, og*
- i) opplysning om tilsynsmyndighet.*

3.2 Funn fra meldingene basert på kravene i § 4A-7

I denne delen ønsker vi å illustrere hvordan lovens krav ble ivaretatt i meldingene vi har fått tilsendt, og som ble systematisk analysert. Vi orienterer oss her hos rekkefølgen som ble presentert over, og som utgjør kommunenes saksbehandlingsregler.

Regel a) tjenestemottakerens navn og tid og sted for vedtaket

De registreringer som foreligger gir delvis den informasjon som reglene tilsier, selv om tilsendte skjema var anonymisert. Det foreligger dog relativt ofte mangler i forbindelse med sted for vedtaket⁴ (der tvangsutøvelsen gjennomføres).

Regel b) beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering...

Reglene tilsier at kommunen plikter til å beskrive tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering av denne. I de meldingene vi har gjennomgått er dette temaet ofte berørt med lett hånd. Vi finner som oftest beskrivelser av hva tjenestemottaker gjorde i det øyeblikket tvangsbruken ble iverksatt, og hva tjenesteyter gjorde som var tvangsbruk (jfr. punkt 2.3). Videre sies det ofte at " ...personen bor i omsorgsbolig...", "...se tidligere vedtak!" Beskrivelsene er som sagt korte og ofte vanskelig å få mening ut av. Det samme kan sies om den faglige begrunnelsen. Mange ganger er ikke situasjonen beskrevet overhode.

Et ankepunkt i forhold til regel b), er hva som kan forstås/ forventes at kommunen skal beskrive under dette punktet. Selve lovteksten under § 4A-7 bokstav b viser ikke til hvilken standard den enkelte kommune skal legge seg på i beskrivelsen av tjenestemottakerens

⁴ Lovtekstens begrep.

situasjon og den faglige vurderingen. Om man ser til det tilhørende rundskrivet vil man ikke finne merknader som viser spesifikt til regel b under § 4A-7 i forhold til § 4A-5 tredje ledd bokstav a. Merknadene i rundskrivet viser imidlertid til en nærmere spesifisering under merknader til gjentatte nødsituasjoner. Her vises det til følgende;

"En beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon gjelder særlig atferden, de omstendigheter som utløser den og skadefølgene. Videre må det gis en faglig vurdering av tjenestemottakerens situasjon. Årsakene til atferden er et viktig punkt i vurderingen, både de direkte utløsende faktorer og eventuelle bakenforliggende årsaker".

§ 4A-7 gjør ikke et skille i kravet til beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering av denne i forhold til om det dreier seg om. For å kunne gi en beskrivelse som ser ut til å ligge som en intensjon med rundskrivet må man som tjenesteyter ha lest hele rundskrivet og forstått det som en videreføring/forklaring av lovtekstens § 4A -7. Rundskrivet bygger som en helhet på en økologisk forståelse av den utfordrende atferden.

Regel c) beskrivelse av de tiltakene som settes i verk og den faglige begrunnelsen ...

Beskrivelsen av tiltakene i meldingene er ofte veldig kort, med utstrakt bruk av stikkord. En grundig gjennomgang av meldingene viser at tiltakene som settes i verk oftest er fysisk, som for eksempel å holde tjenestemottaker i hånden/ holde armen eller legge tjenestemottaker ned/ legge tjenestemottaker i bakken. Dette gjelder for rundt 4 av 7 meldinger vi har gått gjennom. I rundt 2 av 7 tilfeller er tiltakene ikke-fysisk, det vil si at det ble benyttet verbale instruksjoner eller at tjenestemottaker måtte føres ut av rommet/ føres på rommet sitt. I 1 av 7 tilfeller finner vi begge former for tiltak, både fysiske og ikke-fysiske tiltak.

I de meldingene vi har gått gjennom, er den faglige begrunnelsen for disse tiltakene oftest "skadeavverging". I rundt 1 av 3 tilfeller⁵ går tjenesteyter til angrep på personalet, mens i 1 av 10 beslutninger dreier det seg om skadeavverging i forbindelse med selvskading. Til sammen utgjør disse to grupper nesten halvparten av alle begrunnelser. Den resterende halvdel omhandler utagering, angrep på andre, ødeleggelse av gjenstander m.m.

Regel d) fastsettelse av tidsramme for tiltakene

Tidsrammen for tiltakene er stort sett oppgitt. I noen få tilfeller ble det oppgitt to til tre tidsrammer, som tyder på at det ble gjennomført flere tiltak etter hverandre mot samme tjenestemottaker.

Regel e) bekreftelse på at vilkårene i kapitlet er oppfylt, herunder begrunnelse for...

Det varierer i måten det er synliggjort at vilkårene er oppfylt. Vi fant enkelte skjema hvor elementær informasjon manglet. I 1 av 6 meldinger fantes det ingen informasjon om vilkårene var oppfylt eller ikke.

I 3 av 4 tilfeller bekrefter tjenesteytere at vilkårene i kapitlet er oppfylt, men vi stiller oss litt undrende til dette tallet. For det første finnes det i de fleste skjemaene bare et avkrysningsfelt, men ikke rom for en redegjørelse for hvorfor vilkårene er oppfylt. Dette måtte altså vurderes basert på opplysningene som fantes ellers i meldingen. For det andre fant vi ofte bare en kort beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og tiltakene som ble satt i verk. Basert på denne type informasjon er det vanskelig å vurdere om vilkårene er oppfylt.

⁵ Forholdstallet baserer seg på de meldingene hvor dette forholdet framgår. Det er tilfelle i 321 av 402 meldinger lagt inn i vår matrise. I 119 av disse går tjenestemottaker til angrep på personalet.

Selv om en i denne undersøkelsen ikke skal generalisere på grunn av utvelgelsesmåten (ikke randomisert), mener vi det er grunn til å se alvorlig på den mangelen som finnes i å oppfylle kravene som vilkårene i lovbestemmelsene setter. Vi vet sikker at det som et minimum dreier seg om 40 meldinger hvor vi vurderer at vilkårene ikke var oppfylt (fare for vesentlig skade, andre løsninger, medisinsk behandling mfl.). Basert på de 402 meldinger av totalt 31.000 i 2007, multipliserer dette seg totalt til minimum 3000 saker.

Videre viser vår gjennomgang av skjema at temaet "vurdering av andre løsninger" gis lite rom i meldingene, og ofte finnes det ikke et felt i malen som omhandler temaet. I enkelte kommuner må tjenesteyter bare velge mellom "ja" eller "nei" når det spørres om andre løsninger ble vurdert. Disse skjema krever hverken fordypning eller refleksjon hos tjenesteyter, stikk i strid med lovens intensjon. Enkelte maler opererer også med benevnelsen "alternative tiltak" som kan sees som en etterlevning jamfør kap 6A. Dette kan vitne om en nedprioritering eller manglende forståelse av lovtekstens innhold/ endring jamfør kap 4A.

Regel i) opplysning om tilsynsmyndighet

Opplysning om tilsynsmyndighet er i svært få tilfeller opplyst i meldingene. Dette skyldes gjerne manglende avkrysningsfelt på skjemaet hos flere kommuner. I de tilfellene hvor avkryssning er mulig, blir det ofte ikke tatt i bruk. Bare et fåtall kommuner krever informasjon om dato når opplysningene blir sendt videre. Her oppdaget vi flere tilfeller hvor skjemaet ble sendt 3 eller til og med 6 måneder etter at tiltaket ble gjennomført. Om disse avvikene kommer av inngått avtale med Fylkesammen, fremkommer ikke.

3.3 Mer spesielt om meldingene etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a

Det tilsendte materialet viser at det foreligger store sprik i rapporteringen av skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner som er dokumentert av den enkelte kommune gjennom meldinger etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a. Gjennomgående er det manglende dokumentasjon vedrørende flere krav i en a-beslutning.

3.3.1 Lovbrudd

Som nevnt i våre anbefalinger under punkt 1.1, kan det være hensiktsmessig å forankre et kontrollansvar i alle ledd som kommer i befatning med de skriftlige meldingene. Vi mener det må finnes fram til rutiner som sikrer at man fanger opp tilfeller der lovbrudd begås, og det må dokumenteres hva som gjøres

I vår gjennomgang av tilsendt materialet har vi truffet på meldinger som vi klart mener ikke kan hjemles i lovbestemmelsene om bruk av tvang og makt etter sosialtjenestelovens kapittel 4A-5 tredje ledd bokstav a. Lovbruddene dreier seg om alt fra medisinerings, til tiltak som vi mener er nedverdiggende og krenkende.

Et eksempel vedrørende somatisk behandling er som følger:

"Tjenestemottaker drar på fastlegekontor med to personell fra kommunen. Han blir lagt på en benk og holdt av tre personer for å sette klyx (for å tømme endetarmen). Tjenestemottaker gjør sterk motstand, men blir holdt av tre personer".

Her kommer et eksempel, som etter vår mening illustrerer tiltak som er nedverdiggende og krenkende for tjenestemottaker:

”Tjenestemottaker får beskjed om å sette seg ned å skrive julekort. Tjenestemottaker skriver slurvete og fort. Han får instruks om å skrive pent. Tjenestemottaker skriver fortsatt slurvete og fort. Tjenestemottaker får ny instruks om å skrive pent. Tjenestemottaker skriver likevel fortsatt slurvete og fort. Tjenesteyter går bort til tjenestemottaker og gir ny instruks om å skrive pent. Tjenestemottaker forsøker å skalle tjenesteyter. Tjenestemottaker blir lagt i bakken. Tjenestemottaker ber om at tjenesteyter må slutte. Tjenestemottakers ønske blir ikke oppfylt. Etter at tjenestemottaker har ligget på gulvet en stund får han instruks om å reise seg å fullføre og skrive julekort.”

Enda et eksempel som viser hvordan manglende kompetanse kan føre til misbruk av en beslutning etter bokstav a:

En sommervikar fikk ikke grundig nok opplæring i forbindelse med utøvelse av makt og tvang, og låste inn tjenestemottaker (som er født i 1995, altså mindreårig) i 9 timer ved en misforståelse. Oversendt melding om tiltak etter bokstav a inneholdt også en e-post fra faglig ansvarlig til vedkommende om hendelsen, og konklusjonen var klar: det fantes ingen grunn for et vedtak etter bokstav a!

Det foreligger mange flere eksempler av likelydende karakter i det gjennomgåtte materiale.

4 En nærmere gjennomgang av tiltak etter § 4A-5 tredje ledd bokstav b og c

Vedtakene etter bokstav b og c som vi har gjennomgått består av fylkesmennes stadfestingen av kommunale vedtak. Dette foruten et fylke som sendte kommunens vedtak, uten vedlegg og uten fylkesmannens stadfestelse.

De enkelte Fylkesmennsembetene har ulik praksis i hvor mye de gjengir av kommunens vedtak i sin stadfestelse. Det var i mange tilfeller problematisk å se hvilken type atferd som skulle føre frem til den aktuelle bruken av tvang og makt. Enkelte ganger var det heller ikke gjengitt konkret hvordan tvangen skulle utføres. Ved ikke å ha tilgang til kommunes vedtak og de sentrale vedleggene (som eksempelvis individuell plan og enkeltvedtak etter sosialtjenesteloven § 4-2) har grunnlaget ikke vært det beste for å kunne ta ut god nok informasjon som setter oss i stand til å vurdere denne delen.

Det er tre sentrale forhold som vi har blitt opptatt av etter at tilsendt materiale har blitt analysert. Dette gjelder dispensasjonene som gis i forhold til utdanningskravene, fokuset på andre løsninger og beskrivelsen av tjenestemottakerens situasjon, samt de faglige og etiske vurderingene i forbindelse med vedtaket.

4.1 Dispensasjon fra utdanningskrav

I de overprøvingene vi har gått gjennom, søkes det dispensasjon fra utdanningskravet i 36 av 45 vedtak etter bokstav b og/eller c, eller med andre ord i 4 av 5 tilfeller. Antall personer det søkes dispensasjon for, varierer mellom 1 og 33, men ligger i gjennomsnitt litt over 10 personer per vedtak.

I de fleste av overprøvingene vi har gjennomgått har vi møtt på dispensasjoner som har blitt innvilget av Fylkesmannen. I noen av tilfellene vises det også konkret til at enkelte kommuner gjentar søknad om dispensasjon også for det kommende året uten at det foreligger dokumentasjon på at man har forsøkt å høyne kompetansen i personalgruppa. Et sitat fra et fylkesmannsembet er som følger:

"Fylkesmannen vet av erfaring at alle kommuner vil ha større eller mindre problemer med å oppfylle utdanningskravet."

Dette utsagnet kan vitne om flere forhold, men særlig vil vi trekke frem holdningen dette gir i forhold til alvorligheten og synet på manglende faglært personale og betydningen av det. Et annet eksempel:

Fylkesmannen gir uttrykk for bekymring over hvordan kommunen følger opp siste vedtak: antall tiltakene (for både b- og c-vedtak) ble protokollført med 21/23 ganger i forrige vedtaksperiode, og kommunen får refs for å ha mangelfulle rutiner når det gjelder prosedyrer for evaluering og saksbehandling. Videre synes Fylkesmannen at kommunens søknad ligner forrige søknad på prikken, noe som tyder på at kommunen ikke har kommet i gang med tiltak for å bedre situasjonen til tjenestemottaker siden siste vedtak. I tillegg har kommunen fått dispensasjon fra krav om kvalifisert personalet for 16 navngitte personer.

Også dette tallet tilsvarer nøyaktig siste søknad, og Fylkesmannen stiller seg meget kritisk til dette.

I et par tilfeller skjer det faktisk at Fylkesmannen avviser kommunens søknad og krever ny dokumentasjon før dispensasjon gis – men disse få tilfellene er mer et unntak enn en regel i det materiale vi har gjennomgått.

Loven formulerer at Fylkesmannen kan gi dispensasjon i *særlige tilfeller*. Basert på informasjonen fra det materialet vi har gjennomgått, kan man si at det heller har blitt en regel å gi dispensasjon fra utdanningskravet, som loven gir rom for. For å kunne fastslå om dette også gjelder for hele populasjonen kan det undersøkes med å gjennomføre stikkprøver blant alle vedtak fattet i perioden 2006 til 2008. Dette ville gi et meget pålitelig tallgrunnlag, som enten vil bekrefte eller avkrefte våre funn.

4.2 Andre løsninger skal vurderes

Det er i varierende grad Fylkesmannen viser til at andre løsninger er prøvd i sin overprøving. Vi velger å trekke frem et par eksempler som viser spennet mellom den ulike vektleggingen av dette området. Fylkesmennene er prisgitt at kommunen fatter gode vedtak som synliggjør det faktiske arbeidet de har gjort og skal gjøre i en eventuell vedtaksperiode. Likeså kan det se ut som om de pr. i dag er avhengig av spesialisthelsetjenestens uttalelse.

I enkelte tilfeller viser Fylkesmannen til at andre løsninger ikke er prøvd og ikke skal prøves i vedtaksperioden. Dette fremstår som underlig selv om det ved visse tilfeller er anledning til å fravike kravet om at andre løsninger skal prøves. Andre løsninger blir ofte beskrevet som noe man har gjort, altså i den forstand at man er ferdig med å prøve andre løsninger. Om dette er tilfelle, så er dette særlig bekymringsfullt sett opp i mot intensjonen og forståelsen av andre løsninger beskrevet i tilhørende rundskriv.

Det foreligger også gladhistorier i materiale vi har gått igjennom. Et eksempel viser til at arbeidet med andre løsninger førte til at man ikke hadde behov for å protokollføre bruk av tvang og makt for tjenestemottaker i siste vedtaksperiode.

4.3 Beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig og etisk vurdering av denne

Når det gjelder tjenestemottakerens situasjon, så kan man si at den er bedre beskrevet enn i a-beslutningene vi gikk gjennom. Likevel ser vi at det ofte henvises til siste vedtak, og at det ikke har skjedd noen endringer i tjenestemottakerens situasjon.

Når det gjelder den faglige vurderingen, så finner vi ofte at Fylkesmannen tilslutter seg kommunens innstilling og spesialisthelsetjenestens vurdering der den er gjengitt.

Når det gjelder den etiske vurderingen, så stadfester Fylkesmannen kommunens vurdering i alle vedtak vi har gjennomgått foruten to tilfeller. Vi fant ingen tilfelle hvor Fylkesmannen gir uttrykk for alvorlig bekymring når det gjelder etiske problemer med kommunens vedtak.

Kompetansemiljøets hovedoppgave er å utvikle det faglige grunnlaget for å skape gode levekår for utviklingshemmede, og hovedmålgruppen er kommunalt ansatte. Kompetansemiljøet skal bidra til at kommunalt ansatte kan dra nytte av erfaringer i andre kommuner, av faglig veiledning i nettverk og av tilgang på forskning og fagutvikling ved høyskoler og universitet.



NAKU

NASJONALT KOMPETANSEMILJØ
OM UTVIKLINGSHEMNING

NAKU Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemning

Ranheimsveien 10 7004 Trondheim

E-post: naku@hist.no