



# SIVILOMBUDET

STATSFORVALTEREN I INNLANDET  
Postboks 987  
2604 LILLEHAMMER

Vår referanse  
2022/1283

Deres referanse  
2021/9585

Vår saksbehandler  
Mona Keiko Løken

Dato  
20.07.2022

## Statsforvalterens oppfølging etter besøksrapport om boliger for personer med utviklingshemning i Hamar kommune

Vi viser til Statsforvalterens svar 15. juni 2022.

I svaret er det redegjort for hvordan Statsforvalteren arbeider med å følge opp Sivilombudets funn og anbefalinger etter besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Hamar kommune. Besøket ble gjennomført 19.–21. oktober 2021. Rapporten fra besøket ble publisert 6. april 2022.

Ombudets anbefalinger henvendte seg primært til kommunen som ansvarlig myndighet i første instans. Statsforvalteren er imidlertid en sentral rettssikkerhetsinstans for personer med utviklingshemning som utsettes for tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Tvangsvedtaket kan ha en varighet på inntil ett år av gangen, og flere utviklingshemmede har fornyede tvangsvedtak gjennom store deler av livet. Bruk av tvang og makt gir en økt risiko for integritetskrenkninger i strid med menneskerettighetene. Likevel er erfaringen at ytterst få godkjenningsvedtak blir påklaget til fylkesnemnda eller brakt inn for domstolene eller Sivilombudet. Dette understreker betydningen av Statsforvalteren som en rettssikkerhetsgaranti. Fire av ombudets anbefalinger var derfor rettet til Statsforvalteren. Disse anbefalingene gjelder stedlige tilsyn, overprøving av kommunens vedtak, forholdet til veiledningsrollen og oppfølging av verger.

Vi merker oss at Statsforvalteren har tatt ombudets funn og anbefalinger til etterretning, og at det er iverksatt tiltak på de risikoområdene som ble påpekt i rapporten. Statsforvalterens kvalitetsutviklingsarbeid kommenteres nærmere i det følgende.

### Stedlige tilsyn

Statsforvalterens gjennomføring av stedlige tilsyn er viktig for å påse at rettssikkerheten til personer med utviklingshemning blir ivaretatt. Formålet med det stedlige tilsynet er å evaluere tvangsvedtaket, og sikre at kommunen overholder lovens krav og Statsforvalterens merknader i overprøvingen.

Statsforvalteren opplyser at det på månedlig basis vil bli gjort en grundigere vurdering av behovet for å gjennomføre nye stedlige tilsyn hos personer med langvarige tvangstiltak. I

tråd med ombudets anbefaling vil Statsforvalteren regelmessig selv vurdere om tvangstiltakenes karakter og andre risikoforhold tilsier at det bør føres hyppigere tilsyn. Dette vil skje uavhengig av om Statsforvalteren mottar ekstern informasjon om mulig risiko for lovbrudd og menneskerettighetskrenkelser. Det er også iverksatt tiltak for å sikre at Statsforvalteren har en oppdatert oversikt over hvilke tvangsvedtak som bør følges opp nærmere, og når forrige stedlige tilsyn ble gjennomført i disse sakene.

Ombudet ser positivt på Statsforvalterens arbeid med å styrke sin tilsynsmessige oppfølging av kommunens tvangsvedtak gjennom bredere vurderinger av risikoforhold og økt systematikk.

### **Overprøving av kommunens vedtak**

På bakgrunn av ombudets funn og anbefalinger har Statsforvalteren også iverksatt flere tiltak for å forbedre saksbehandlingen og sikre grundige overprøvinger av kommunens tvangsvedtak. Det går blant annet fram at Statsforvalteren har gjennomført en evaluering av ombudets rapport med alle aktuelle saksbehandlere, og at Statsforvalteren slutter seg til ombudets vurdering om at vedtakene må begrunnes bedre.

Det er etablert rutiner for å påse at det i framtidige tvangsvedtak går tydeligere fram hvilke vurderinger Statsforvalteren har gjort, at vurderingene er oppdaterte, at vurderingene omfatter forhold som taler mot bruk av tvang og makt, inkludert personens helhetlige livssituasjon og totalopplevelse av tvangstiltakene, og at vurderingene av det rettslige grunnlaget og oppfyllelse av vilkår tydeliggjøres for hvert enkelt tvangstiltak.

Statsforvalteren opplyser også at det i enkelte saker burde vært stilt strengere krav til kommunens dokumentasjon som ligger til grunn for vedtakene. Ombudet ser positivt på at Statsforvalteren har identifisert et slikt behov, og at det utarbeides tiltak for å følge opp dette.

Det er videre positivt at Statsforvalteren har besluttet å gjennomføre en årlig internrevisjon av tilfeldig utvalgte tvangsvedtak for å følge med på saksbehandlingen over tid, slik at eventuelle svakheter blir fanget opp og nødvendige korrigeringer av egen praksis blir gjort.

### **Forholdet til veiledningsrollen**

Statsforvalteren har ulike roller overfor kommunen. På habiliteringsområdet er Statsforvalteren klageorgan og tilsynsmyndighet, samtidig som Statsforvalteren har ansvar for å bistå og veilede kommunene. De forskjellige rollene skal ivareta ulike hensyn. Dette krever bevissthet om hvor langt man kan gå i å utøve den enkelte rolle.

I rapporten påpekte ombudet at Statsforvalterens involvering i konkrete saker før de var oversendt fra kommunen framstod som en risiko for å blande veiledningsrollen og rollen som kontrollør på en uheldig måte. Ombudet uttalte også at veiledning i enkeltsaker må balanseres mot hensynet til en reell overprøving av kommunens tvangsvedtak.

I svaret hit erkjenner Statsforvalteren at forholdet mellom veiledningsrollen og rollen som kontrollør er krevende. Statsforvalteren synes også å være enig i at de forskjellige hensynene

må balanseres på en forsvarlig måte. Vi merker oss at problemstillingen har vært drøftet internt, og forutsetter at Statsforvalteren i det videre sikrer nødvendige refleksjoner om temaet.

### **Oppfølging av verger**

Statsforvalteren har redegjort for hovedpunktene i sitt veilednings-, informasjons- og opplæringsarbeid overfor verger. Det er beskrevet ulike typer kurs rettet mot vergene i sin alminnelighet, både i form av fysiske møter og e-læringskurs utarbeidet av Statens sivilrettsforvaltning. Det er også beskrevet hvordan Statsforvalteren følger opp vergene for å påse at tilgjengelige kurs faktisk blir gjennomført.

Når det gjelder opplæring i forbindelse med vergeoppdrag etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, forstår vi det slik at denne vergeopplæringen primært ivaretas gjennom kurs i regi av Statsforvalteren. Vi ser derfor positivt på at Statsforvalteren vil trappe opp og videreutvikle sin kursvirksomhet om vergens rolle etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, både som en følge av manglende kursgjennomføring under koronapandemien og på bakgrunn av ombudets rapport. Vi understreker viktigheten av at Statsforvalteren har en proaktiv rolle overfor nye og eksisterende verger, for å sikre at de er trygge og aktive i utøvelsen av sitt verv.

Vi ser også positivt på at det er tatt initiativ overfor Statens sivilrettsforvaltning om å utvikle et e-læringskurs om vergens forhold til kommunens helse- og omsorgstjenester og vergehavers pårørende. Som påpekt i rapporten, er god helseoppfølging en forutsetning for å forebygge tvang. Det er derfor sentralt at oppnevnte verger for personer med utviklingshemning får tilpasset opplæring og veiledning slik at vergene kan ivareta vergehavers interesser på en helhetlig måte.

Dersom vergemandatet omfatter det personlige området mer generelt, i tillegg til oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, ligger det i vergerollen å påse at beboeren har det tjenestetilbudet som han eller hun har rett på. Vergen må derfor settes i stand til kunne påberope rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven der oppfyllelsen av disse er mangelfulle, og ellers gjøres kjent med retten til å klage på rettighetsbrudd til Statsforvalteren og muligheten til å anmode om opprettelse av tilsynssak. Disse sidene ved vergeoppdraget bør gå tydelig fram i opplæringen til vergene.

For at vergene skal kunne fylle den rettssikkerhetsfunksjon som ligger i vergeordningen, er det også sentralt at informasjonen til vergene omfatter en tydelig beskrivelse av vilkårene for tvangstiltak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 med klargjøringer av viktige forskjeller i hjemmelsgrunnlaget etter henholdsvis bokstavene a, b og c. Disse forskjellene har blant annet betydning for hvilke hensyn og situasjoner som kan begrunne det enkelte tvangstiltak, hvilke utdanningskrav som stilles til de ansattes kompetanse, hvordan personens selvbestemmelse skal vektles i forholdsmessighetsvurderingen og når det er adgang til å benytte skjerming og tvang.

God informasjon om sentrale lovbestemmelser og vilkår for bruk av tvang og makt er en forutsetning for at vergene skal kunne vurdere grunnlaget for en eventuell klage på

forvaltningens vedtak. Vergene bør også gjøres kjent med retten til gratis advokat i klagesak for fylkesnemnda, jf. rettshjelploven § 17 tredje ledd nr. 1, og muligheten til å bringe fylkesnemndas vedtak inn for Sivilombudet som et alternativ til tingretten.

#### **Sivilombudet avslutter besøket**

På bakgrunn av Statsforvalterens svar er vårt inntrykk at det gjøres et arbeid for å sikre refleksjon over egen praksis, og at det er iverksatt konkrete tiltak for å håndtere de risikoområdene som er påpekt i rapporten. Selv om prosessene for kvalitetsforbedring ikke er slutførte, og i noen tilfeller vil kreve en kontinuerlig innsats fra Statsforvalterens side, avslutter vi med dette oppfølgingen av besøket til Hamar kommune overfor Statsforvalteren. Et eventuelt nytt besøk vil bli gjennomført dersom Sivilombudet vurderer dette som hensiktsmessig.

For sivilombudet

Karin Afeef  
assisterende avdelingssjef

Mona Keiko Løken  
seniorrådgiver

*Dette brevet er godkjent etter gjeldende interne rutiner, og har derfor ikke håndskrevet underskrift.*