



Sivilombudet
Postboks 3 Sentrum
0101 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon
Helene Frydenberg, 37 01 75 04

Tilbakemelding på besøksrapport 2021 - boliger for personer med utviklingshemning i Kristiansand kommune

Statsforvalteren i Agder mottok den 27.05.2022 rapport fra Sivilombudet etter besøk til tre boliger for sju personer med utviklingshemning i Kristiansand kommune i november 2021.

Sivilombudet ga følgende anbefalinger til Statsforvalteren:

- Statsforvalteren må sikre forsvarlig kontroll av kommunens vedtak slik at all bruk av tvang og makt kun skjer når lovens vilkår for dette er oppfylt, og at de rettslige vurderingene går klart fram av vedtakets begrunnelse.
- Statsforvalteren bør sikre at oppnevnte verger får tilstrekkelig opplæring og veiledning for å ivareta beboernes rettsikkerhet.

Vi er bedt om å gi tilbakemelding på rapporten innen 15.08.2022. Vi viser til vår anmodning om utsatt frist av samme dato og takker for forståelse for behovet for noe utvidet frist.

Forsvarlig kontroll

Statsforvalteren har tatt Sivilombudets tilbakemeldinger til etterretning og er opptatt av at deres besøk skal gi læring. Vi har en sentral rolle i ivaretagelsen av rettsikkerheten til personer med utviklingshemning, og i særlig grad overfor personer der det er fattet vedtak om tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven (hol.) kapittel 9.

Overprøving

Vi har vurdert om kommunens saksbehandling er i tråd med kravene, om de faktiske forholdene som er lagt til grunn for vedtaket er riktige, om kommunen har benyttet riktige lovbestemmelser og tolket dem riktig samt at kommunens faglige skjønn og vurderinger er prøvd.

Vi ser at det ikke i tilstrekkelig grad fremgår av de aktuelle vedtakene hvordan Statsforvalteren har vurdert tiltakene opp mot vilkårene i loven. Det vil føre til endring i våre framtidige rutiner når det gjelder dokumentasjon og grunnlag for vedtak.



Vi har derfor jobbet med utforming av våre overprøvningsvedtak, slik at våre vurderinger nå framgår som bedre underbygget og er blitt tydeligere. Etter Sivilombudets tilbakemelding skal det nå gå fram i våre overprøvinger at alle vilkår i loven må være oppfylt for at tvang kan gjennomføres, og vi foretar en konkret vurdering av hvert enkelt tiltak. Det framgår tydelig at alle momenter er vurdert og det gjøres en interesseavveining av hensynene i den enkelte sak.

Vi tydeliggjør at

- retten til medvirkning og informasjon er ivaretatt
- kommunen arbeider forebyggende for å unngå bruk av tvang og legger til rette for minst mulig bruk av tvang
- andre løsninger har vært forsøkt, eller i alle fall vurdert
- tiltakene må være nødvendige og hindre vesentlig skade
- tiltakene er faglig og etisk forsvarlige
- tiltakene er forholdsmessige
- kravene til gjennomføring og evaluering er ivaretatt

Hvert enkelt tiltak blir vurdert, i tillegg til at den samlede belastningen tiltakene påfører brukeren blir vurdert. Dette går tydelig frem av overprøvingene.

Vi har jevnlig gjennomgang og forbedring av våre maler. Etter Sivilombudets tilbakemelding har vi hatt særlig fokus på å revidere malen vår for overprøving av kommunens vedtak, som sikrer at alle nødvendige momenter i vår vurdering fremkommer på en måte som ivaretar vår begrunnelsesplikt. Vi ser at arbeidet med å utbedre maler også er av betydning for å sikre omforent praksis internt.

Faggruppen som arbeider med kapittel 9 består av vernepleier, sosionom, velferdsviter og jurist. Vi har fagmøter hver 14. dag, men drøfter også saker ad hoc ved behov. Alle vedtak gjennomgås og godkjennes av jurist.

Dialog med kommunen

Følgende møter er gjennomført etter at vi ble kjent med innholdet i Sivilombudets rapport:

- Møte med Kristiansand kommune den 19.05.2022. Her var kommunaldirektør helse, velferd og omsorg, kommuneoverlege og kommunalsjefer og jurist til stede, sammen med fylkeslege, ass. fylkeslege, fagledere og koordinator for kapittel 9 hos Statsforvalteren. Kommuneledelsen redegjorde for sitt arbeide med å rette forholdene. Statsforvalteren informerte om endret praksis fra vår side framover, særlig med fokus på låsetiltak, skjerming, dispensasjonssøknader og kravene til kommunens vurderinger generelt.
- Møte med Kristiansand kommune den 30.05.2022. Her var kommunalsjef, helse og mestring, enhetsledere, fagkoordinator og jurist fra Kristiansand kommune sammen med fylkeslege og faggruppa hos Statsforvalteren. Kommunen presenterte hvordan de har organisert sitt arbeid med å rette forholdene som sivilombudet påpeker i sin rapport. Statsforvalteren informerte om hvordan vi vil endre vår praksis og aktuelle problemstillinger ble drøftet.
- Det årlige møtet med overordna faglig ansvarlige i kommunene i Agder den 31.05.2022. Det var 15 kommuner representert, i tillegg til at HAVO møtte med flere saksbehandlere. Kristiansand kommune presenterte hvordan de hadde jobbet med endringsarbeid etter Sivilombudets rapport. Statsforvalteren gikk gjennom hovedtrekkene i rapporten, med en presisering av de konsekvensene det vil få for våre overprøvinger av kommunens vedtak. Vi



hadde fokus på vilkårene for låsetiltak, krav til kommunens vurderinger og dispensasjonspraksis.

Kristiansand kommune har store utfordringer når det gjelder boliger til personer med særlig store oppfølgingsbehov. Enda har ikke kommunen funnet løsninger på disse utfordringene, men vi følger opp dette i vår videre dialog med Kristiansand kommune.

Stedlige tilsyn

Statsforvalteren i Agder har som mål om å gjennomføre stedlig tilsyn ved alle førstegangsvedtak i løpet av første vedtaksperiode. I tillegg gjennomfører vi tilsyn etter en risiko- og sårbarhetsvurdering utfra omfanget av tiltak og andre konkrete bekymringer eller utfordringer som gjelder en beboer. Stedlige tilsyn er tidkrevende, men viktig for å evaluere vedtakene og sikre at lovens krav overholdes.

Vi gjør en konkret vurdering av hvordan vi skal prioritere nye vedtak kontra der det er behov for hyppigere tilsyn. I saken hvor Sivilombudet har påpekt manglende tilsyn, planlegges et stedlig tilsyn i løpet av høsten 2022.

I våre faste fagmøter vurderes hvilke saker som bør prioriteres for stedlig tilsyn. Dette blir sett opp mot ressursituasjonen og kapasiteten i embetet. Vi beregner at den samlede tidsbruken, for to saksbehandlere som gjennomfører et tilsynsbesøk, er på cirka en uke.

Rettsikkerhetssvikt ved bruk av skjerming og innlåsing

Statsforvalteren erkjenner at vår praksis i enkelte tilfeller ikke har vært i overensstemmelse med loven. Dette ser vi alvorlig på og vi har endret vår praksis. Dersom innlåsing eller skjerming er aktuelle tiltak, vurderes disse opp mot vilkårene i hol § 9-6.

Skjerming for å ivareta beboerens grunnleggende behov er ulovlig, og vi har bedt kommunene i samarbeid med habiliteringstjensten om å gjennomgå sine vedtak og sørge for at beboerens behov blir ivare tatt på en faglig forsvarlig måte og samtidig arbeide for å øke kunnskapen om dagens regelverk.

Når det gjelder de sju sakene som Sivilombudet så nærmere på, ble en sak vurdert å falle utenfor Sivilombudets kriterier. De resterende sakene som Sivilombudet har gransket, vil alle ha fått overprøvd sitt vedtak for ny periode, innen 15.09.2022.

Vi undersøker nå også hvorvidt vi har godkjent ulovlige innlåsingstiltak også i andre kommuner. Disse vil bli behandlet etter hvert som vi får dem til ny overprøving.

Dispensasjoner fra utdanningskravet

Som Sivilombudet har påpekt, har vi hatt fokus både på antallet tjenesteytere som skal gjennomføre tvangstiltak overfor en beboer og antallet det søkes dispensasjon for. Det er en utfordring i alle våre kommuner å få tak i nok tjenesteytere med nødvendig fagkompetanse. Agder har gjennomgående en lavere sysselsetting, høyere bruk av deltid og et noe lavere utdanningsnivå enn landet for øvrig.

Vi etterspør en konkret vurdering fra kommunene i hvert tilfelle hvor det søkes dispensasjon. På bakgrunn av denne vurderer vi hvorvidt tilfellet kan anses som «et særlig tilfelle». Vi anmoder videre kommunene søke dispensasjon for tjenesteyterne i teamet rundt den enkelte bruker. Dersom en slik tjenesteyter bare helt unntaksvis må ta en vakt, har vi oppfordret kommunen til å dokumentere dette i eget avvikssystem. Dette gir en bedre oversikt over hvor mange tjenesteytere som i realiteten jobber rundt brukeren. Det vil også redusere antallet dispensasjoner og vi unngår at kommunen



søker «for sikkerhets skyld» slik vi erfarer at praksisen har vært mange steder. Det vil også tydeliggjøre det vi vurderer som svært viktig, at den enkelte tjenestemottaker har færrest mulig tjenesteytere å forholde seg til.

Vi har, og vil fortsatt følge opp kommunene når det gjelder bruk av tjenesteytere i små stillingsbrøker.

Klager

Vi opplever sjelden at vedtakene påklages. Vi har imidlertid en del klager som gjelder tjenestetilbudet generelt. Disse følges som oftest opp med et stedlig tilsyn og samtaler med både klager og representanter fra tjenestestedet og kommunen. Ofte har vi fulgt opp med et oppfølgingstilsyn etter ett års tid for å sikre at forholdene som er påpekt blir ivaretatt på en faglig forsvarlig måte.

Opplæring av verger

Det er vår erfaring at kommunen alltid er i kontakt med vergene i forbindelse med at det fattes vedtak etter hol. kapittel 9, men at vergene i ulik grad involverer seg i vedtaket. Dette kan i noe grad skyldes manglende kunnskap om vergens rolle når det gjelder vedtaket. Dette har vi tatt opp med de overordna faglig ansvarlige i kommunene, og har bedt om at også kommunene tar et større ansvar for å bevisstgjøre vergene på deres rolle. Dersom det ikke fremgår vergens syn på tiltakene i kommunens vedtak, blir dette etterspurt.

Ved alle overprøvinger ber vi nå om at mandatet til vergemålet oppdateres, dersom det ikke fremgår av gjeldende vergemål at det også omhandler oppgaver etter hol. kapittel 9. Vi setter en frist på cirka seks uker som er sammenfallende med estimert nødvendig tid til saksbehandlingen i vergemålsavdelingen.

Statsforvalteren i Agder mener at det er behov for bedre opplæring og veiledning av verger, spesielt der verger samtidig er vergehavers nærstående. Vi vektlegger rask respons og god veiledning ved alle henvendelser fra vergene og forsøker å etterkomme ønsker om å bidra med informasjon om vergemålsordningen ved ulike kurs i kommunene.

Det er innført krav om gjennomført e-læringskurs (grunnkurs) ved oppnevning av alle nye verger. Videre planlegges å tilby grunnkurs på Teams for alle ikke-profesjonelle verger, herunder om rollen som verge der mandatet omfatter oppgaver etter hol. kapittel 9. Det vurderes også om det skal utarbeides en generell orientering om disse oppgavene, adressert til verger som gis mandat etter hol. kapittel 9.

Oppsummering

Statsforvalteren vurderer at besøket og rapporten fra Sivilombudet har satt fokus på helt nødvendige forbedringspunkter. Det er vår intensjon at erfaringene skal styrke kvaliteten både i det arbeidet Statsforvalteren gjør og arbeidet som gjøres i de kommunale tjenestene generelt på en måte som fremover vil redusere risikoen for uhjemlet, unødvendig og uforholdsmessig bruk av tvang.

Med hilsen



Gina Lund (e.f.)
statsforvalter

Aase Aamland
fung. fylkeslege

Dokumentet er elektronisk godkjent