



SIVILOMBUDET

BODØ KOMMUNE
Postboks 319
8001 BODØ

Vår referanse
2022/1274

Deres referanse

Vår saksbehandler
Johannes Flisnes Nilsen

Dato
20.02.2023

Avslutning av besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune

Vi viser til brev av 31. januar 2023 der Bodø kommune orienterer om sin oppfølging av Sivilombudets anbefalinger gitt i besøksrapport publisert 27. september 2022.

Innholdet i besøksrapporten er gjort kjent for ansatte og ledere i kommunen og det er foretatt en grundig gjennomgang med ansatte ved de besøkte avdelingene. Kommunens administrative og politiske ledelse har blitt informert om rapporten og har også vært på befaring ved de aktuelle boligene.

Rapporten er behandlet i kommunens kontrollutvalg og i ulike råd- og samarbeidsorganer for personer med funksjonsnedsettelser og deres pårørende. Det er gjennomført samarbeidsmøter om oppfølging av besøksrapporten med Habiliteringsteamet for voksne og Psykiatrisk innsatsteam ved Nordlandssykehuset. Kommunen har også hatt dialog med Statsforvalteren i Nordland i arbeidet med oppfølging av rapporten.

Kommunens redegjørelse tyder på at arbeidet med oppfølgingen har vært bredt forankret. Dette gir gode forutsetninger for videre fag- og kvalitetsutvikling.

Vi merker oss at kommunen har iverksatt en rekke tiltak på bakgrunn av ombudets rapport. I det videre oppsummerer og kommenterer vi noen av disse tiltakene.

1. Avgjørelser om bruk av tvang

En rekke tiltak er iverksatt for å følge opp vår anbefaling om å sikre at avgjørelser om tvang oppfyller lovens vilkår og gis tilstrekkelig begrunnelse.

Ifølge kommunen er det gjennomført en rekke fagmøter for ansatte og ledere for å sikre at vurderinger og begrunnelser foretas i tråd med lovgivningen. Det er foretatt en omfattende gjennomgang for å påse at ansatte med ansvar for tvangsvedtak er kjent med gjeldende prosedyrer. Ressursgruppen for tvang og makt i kommunen skal styrkes og utvides og har også gjennomført flere fagdager for ansatte og ledere, inkludert kurs om ansattes egen atferd i møte med utfordrende atferd hos personer med utviklingshemning og om lovverk og

dokumentasjonsplikt. Kommunen har også opprettet en revisjonsgruppe som skal gjennomføre årlige gjennomganger av vedtak.

Det er besluttet at det skal lages en samarbeidsavtale mellom kommunen og ansvarlige veiledere i spesialisthelsetjenesten i hver enkelt sak ved tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Formålet er å tydeliggjøre samhandlingen, avklare forventninger og ha en strukturert plan for oppfølging. Tiltaket fremstår som en god praksis for å sikre løpende evaluering av tvangsvedtak.

Kommunen har forbedret arbeidsprosessene for å styrke den interne kvalitetssikringen av vedtak og beslutninger, som anbefalt av Sivilombudet. Ifølge kommunen sikrer de nye rutinene bedre oversikt over antallet a-meldinger for den enkelte beboer som mottar tjenester av kommunen.

Det er også iverksatt endringer i systemer og rutiner for å sikre at det fanges opp når vedtak utløper og må evalueres. Blant annet skal det kvartalsvis tas ut oversikter som gjennomgås på ledelsesnivå. I endrede rutiner er det også fastsatt en normalfrist for innsending av eventuelt nytt vedtak innen det gjeldende vedtaket utløper.

2. Bruk av tvang og makt i boligene

2.1. Generelt

Kommunen opplyser om flere tiltak for å sikre at botilbud er tilrettelagt slik at beboerne opplever trygghet og ikke utsettes for unødvendig bruk av fysisk makt og skjerming.

Som et generelt tiltak for å sikre så gode bomiljø som mulig, er det etablert faste månedlige møter mellom Miljøtjenesten og Tildelingskontoret for å vurdere nye og eksisterende bo-behov. Ifølge kommunen vil det våren 2023 igangsettes en studie for å utrede alternative boløsninger for personer med funksjonsnedsettelse, på bakgrunn av Bystyrets vedtak om kommunal boligplan 2022–2025. Studien vil vektlegge anbefalingene fra Sivilombudets besøk.

2.2. Risikoforhold knyttet til botilbud i samlokaliserte bofellesskap

Når det gjelder de samlokaliserte bofellesskapene, har ombudet notert seg kommunens opplysninger om hvordan risikoforhold for tvang og makt ved botilbudet er fulgt opp.

Sivilombudet vil peke på at selv om livsløpsendringer kan tilsi at boligbytte er formålstjenlig, vil tiltak i eksisterende botilbud ofte kunne være hensiktsmessige for å fremme økt livskvalitet og trivsel. Kommunens prosjekt for å styrke aktivitetstilbudet for beboere med sammensatte behov fremstår som et lovende tiltak for en mer meningsfull hverdag. Dette er etterspurt av både mottakere av tjenester og av pårørende i kommunen og vil bidra til redusert risiko for utfordrende atferd. Ellers støtter vi kommunens vurdering av at et eventuelt boligbytte forutsetter tett involvering og samtykke fra den det gjelder og deres pårørende.

2.3. Dokumentasjon av fysisk makt og skjerming

Når det gjelder oppfølgingsarbeid for å sikre bedre dokumentasjon av fysisk maktbruk og skjerming, viser kommunen til kompetansehevende tiltak om journalføring.

Kommunen har undersøkt praksis ved det ene større bofellesskapet, og funnet at tiltak som omtales i vedtak som skjerming, ikke i realiteten gjennomføres som skjerming i lovens forstand. Det er opplyst at det dreier seg om feil begrepsbruk, hvor realiteten handler om at beboeren føres tilbake til et «trygt sted». Vi merker oss dette, men minner om at der beboeren hindres fra å forlate boligen sin, etter å ha blitt ført dit, er dette skjerming som kun er tillatt i en nødsituasjon jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 andre ledd.

2.4. Særlig om kommunens tiltak for å avslutte ulovlig frihetsberøvelse

Kommunen har iverksatt flere tiltak for å sikre et tilrettelagt tjenestetilbud uten ulovlig frihetsberøvelse for enkeltbeboeren vi besøkte.

Det er positivt at kommunen har fått veiledning fra både spesialisthelsetjenesten og Statsforvalteren i Nordland. Til tross for betydelige etiske og praktisk krevende problemstillinger tyder kommunens redegjørelse på at det er iverksatt flere viktige tiltak. Noen har hatt umiddelbar effekt, og noen tiltak og planer vil måtte virke på noe lengre sikt.

Avdelingen har laget en handlingsplan med flere tiltak for målrettet arbeid mot å avslutte det lovstridige forholdet. Planene legger til rette for økt selvbestemmelse knyttet til låsing av vinduer og dører, og gradvis trening for beboeren i å mestre nye handlinger. Stedlig ledelse er styrket med en egen avdelingsleder i full stilling. Fagkompetansen er ytterligere styrket ved å tilføre flere miljøterapeuter og vernepleiere. Det er også innført nye metoder for tilrettelagt kommunikasjon med beboeren.

Når det gjelder boforholdene, har kommunen gjennomført en rekke utbedrende tiltak for å gi uteområdet en mer hensiktsmessig utforming. Det er pusset opp og gjort tilpasninger i leiligheten, for å gi beboeren økt mulighet til aktivitet og selvbestemmelse.

Uteområdet beskrives som betydelig bearbeidet og bedre tilrettelagt. Rutiner for å styrke beboers valgmuligheter til selv å forlate boligen er under utarbeidelse etter pålegg fra og i samarbeid med Statsforvalteren i Nordland. Det er også iverksatt hyppigere og forsterket veiledning fra spesialisthelsetjenesten. Dette er viktige tiltak på kort sikt for å kunne gi beboeren en mer verdig hverdag og for å fremme økt grad av selvbestemmelse og bevegelsesfrihet.

Kommunen opplyser at den positive utviklingen, med klar reduksjon av alvorlige hendelser og fysisk maktbruk, har vedvart også etter Sivilombudets besøk. I 2022 ble det registrert to hendelser der fysisk maktbruk har vært nødvendig, og dette tvangstiltaket er nå ikke lenger en del av de rutinemessige skadeavvergende tiltakene i beboerens vedtak.

I tillegg til tiltak i eksisterende bolig, har kommunen lagt planer for å ivareta beboerens behov på lengre sikt. Kommunen har derfor første halvdel av 2023 satt i gang en egen mulighetsstudie for å utrede hvordan bedre tilrettelagt bolig og eventuelt annen

beliggenhet, kan bidra til bedre boforhold og redusere behovet for inngripende tvang. Dette arbeidet omfatter vurdering av aktuelle tomter i kommunen samt innarbeiding av investeringsmidler i kommende økonomiplanperiode. Det er positivt at beboerens nærmeste pårørende og verge vil bli tett involvert i dette arbeidet.

Vi vil avslutningsvis understreke at det etter ombudets syn ikke er tvilsomt at tvangstiltaket, slik det fremsto på besøkstidspunktet, utgjorde en ulovlig frihetsberøvelse. Vi viser til beskrivelsene av funn i rapporten vår, sammenholdt med klare forutsetninger i lovforarbeidene om hvilke forhold som rammes av et forbud mot frihetsberøvelse.¹

Bakgrunnen for understrekningen, er at forholdet til en dom i Agder lagmannsrett 24. mai 2017 har vært tematisert i etterfølgende dialog, og det har vært diskutert om avgjørelsen har som konsekvens at rutinemessige innlåsingstiltak likevel vil kunne anses lovlig.² Saken gjaldt en persons anke over vedtak om tvangstiltak etter kapittel 9 i helse- og omsorgstjenesteloven, blant annet omfattende låsetiltak. Lagmannsretten forkastet anken. Til tross for likhetstrekk, er avgjørelsen ikke tilstrekkelig relevant for det gjeldende tilfellet. I saken sluttet lagmannsretten seg til tingrettens vurdering om at tiltakene ikke innebar frihetsberøvelse. Rettens vurderinger av hva som skal til før noe anses som en forbudt frihetsberøvelse er svært kortfattet. Graden og omfanget av innlåsing er heller ikke nærmere klarlagt i dommen, og det er derfor vanskelig å vurdere grunnlaget for rettens vurderinger. Forholdet til helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 ble heller ikke omtalt.

Vi viser ellers til et vedtak fra Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker (nå Barneverns- og helsenemnda) 9. august 2022.³ Problemstillingen i saken knyttet seg til om tjenestemottakeren gjennom kommunens vedtak ble utsatt for administrativ frihetsberøvelse som ikke kan hjemles i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

Kommunens redegjørelse tyder på et målrettet arbeid for å få avsluttet det lovstridige forholdet. Sivilombudet ber om en skriftlig orientering fra kommunen innen 1. september 2023 om status for arbeidet med å sikre et tilrettelagt tilbud uten ulovlig frihetsberøvelse for beboeren.

3. Forebygging av tvang

3.1. Bemanning og kompetanse

I tillegg til tiltak som er beskrevet over, opplyses det om at det er gjennomført undervisning for helsefagarbeidere som øker helsefaglig grunnkompetanse i avdelingene. Kommunen har også beskrevet hvordan opplæringsbehov fanges opp og følges opp i avdelingene, blant annet ved å jobbe for at mest mulig av møte- og kurstid innarbeides i ansattes turnus.

¹ Ot.prp. nr. 57 (1995-1996), kapittel 3.2.2 og 4.2.2.

² LA-2016-80832.

³ FNV-2022-146-FHS.

3.2. Helseoppfølging

På bakgrunn av ombudets anbefalinger har kommunen gjort endringer for å sikre bedre helseoppfølging av beboerne, i første omgang som en pilot i de to samlokaliserte bofellesskapene. Egne lengre møter om helseoppfølging blir nå holdt av vernepleierne hvert kvartal der. Det er gjennomført opplæring slik at blodprøver kan tas i beboerens hjem med tillitsskapende tiltak. Kommunen har også anskaffet utstyr til å gjøre medisinske observasjoner og vitale målinger.

Kommunen slår fast at hjemmebesøk fra fastlege skal tilbys i de tilfeller det er nødvendig, og at funn om dette må antas å bero på misforståelser i tjenestene. Vi har notert oss at kartlegging ikke tyder på at dette er en utbredt problemstilling, men forutsetter at enkelttilfeller blir fulgt opp med den enkelte fastlege.

Det er også besluttet å gå i gang med en større utprøving av Digital hjemmeoppfølging (DHO) i Miljøtjenesten. Dette innebærer bruk av teknologi for overføring av helseinformasjon til kommune, fastlege og sykehus. Ordningen innebærer at et team av sykepleiere tilknyttet DHO skal bistå personalet i de aktuelle avdelingene med en systematisk kartlegging, behandlingsplan og helseoppfølging av den enkelte beboer.

Vi har også merket oss nye rutiner for å sikre at alle beboere med sammensatte og omfattende helseutfordringer tilbys individuell plan med en koordinator.

4. Beskyttelse mot vold og overgrep

Kommunen vedgår mangler knyttet til rutiner for forebygging av vold og overgrep mot beboerne, og at arbeidet med prosedyrer og rutiner er under utarbeidelse. Vi ber om å få tilsendt disse rutinene når de foreligger og senest innen 1. september 2023.

Kommunen redegjør også for tiltak for å øke ansattes bevissthet og kunnskap om vold og overgrep. Kurset «Ingen hemmeligheter», som handler om forebygging og håndtering av seksuelle overgrep, er besluttet som obligatorisk kurs for ledere og ansatte i tjenesten. Kommunen har også arrangert en fagdag om tematikken og det vil også være tema for planlagte arrangementer i 2023. Det er også gjort kompetansehevende tiltak for å styrke kompetansen i observasjon av helsetilstand.

5. Avslutning av besøket

Vi avslutter med dette oppfølgingen av besøket, men minner om frist 1. september 2023 for oversendelse av informasjon som nevnt i kap. 2.4 og 4 over.

Et eventuelt nytt besøk eller annen oppfølging vil kunne bli gjennomført dersom Sivilombudet finner det hensiktsmessig.

For sivilombudet

Helga Fastrup Ervik
avdelingssjef

Johannes Flisnes Nilsen
seniorrådgiver

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

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I NORDLAND
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET
HELSEDIREKTORATET
STATENS HELSETILSYN
STATENS SIVILRETTSFORVALTNING