

To vårdager i Bergen – en konferanse om sosialtjenestelovens kapittel 4A

Thomas Owren

20. og 21. april arrangerte SOR sin vårkonferanse, i samarbeid med Fylkesmennene i Region Vest og Bergen Kommune. Tema var sosialtjenestelovens kapittel 4A – om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Konferansens undertitler var «*Erfaringer og utfordringer*» og «*Fra gode intensjoner til sikker praksis?*».

Hver gang SOR arrangerer konferanse deler man også ut et evalueringsskjema til alle deltakere, hvor de inviteres til å gi tilbakemelding. Siste rubrikk handler om ønsker og forslag i forhold til temaer på fremtidige konferanser. Her har stikkordene tvang, makt og kapittel 4A lenge vært gjengangere.

Jann Aasbak er leder for SORs kurs- og informasjonsutvalg. I forbindelse med at han ønsket deltakerne velkommen, fortalte han også at det i forkant av hver konferanse ligger mange heftige diskusjoner – både om tema, form, og hvem som skal inviteres til å dele seg og sitt. Når det så meldte seg over 400 deltakere til denne konferansen, er det et tydelig signal om at dette er et tema mange er opptatt av. Aasbak nevnte også at de første påmeldingene begynte å renne inn allerede første dag programmet og påmeldingslinken lå ute på SORs nettside.

Erfaringer og utfordringer

Byråden

Trude Drevland er byråd for helse og omsorg i Bergen. Hun formidlet dyp respekt, både for det arbeidet som utføres i dagliglivet til mennesker

med psykisk utviklingshemning, og for de som utfører det. Hun sa at dette er arbeid som krever både kløkt, kompetanse og omtanke for den man er satt til å ta vare på, i situasjoner preget av mange spørsmål og slett ingen fasitsvar.

Drevland beskrev tjenester til mennesker med psykisk utviklingshemning som et felt hvor mange aktører har viktige roller – både tjenestemottakere, tjenesteytere, pårørende, kontrollmyndigheter, og media. Forholdet til media spissformulerte hun med å si at det i en del tilfeller skrives først og spørres etterpå, noe som både kan gi lite slingringsmonn og bidra til ryktedannelse og bekymring hos pårørende. Samtidig mente hun at media har en viktig rolle både gjennom å avsløre misforhold av alle slag, og ved å bidra til opinionsdannelse. Som eksempel påpekte hun medias rolle i forhold til utviklingen av lovverk, inkludert det som denne konferansen handlet om.

Drevland nevnte også fagutdanning og fagkompetanse som viktige elementer, og minnet på at det i alle tilfeller skal være *alternativene* som skal stå i fokus, ikke tvangen: Hovedmålet er å hjelpe den enkelte til et godt liv, innenfor de grenser som må settes.



Byråd for helse og omsorg i Bergen kommune Trude Drevland.

Direktøren

Lars E. Hanssen leder Statens Helsetilsyn, som har ansvar for å føre tilsyn med alle tjenester som ytes innen helse- og sosialsektoren. Hans foredrag var titulert «4A - en garanti for tjenestemottakernes rettsikkerhet?».

Han formidlet at når Helsetilsynet velger fokus for tilsyn, er det særlig to momenter som veier tungt: Hvor er risikoen for svikt størst? Og hvor vil en eventuell svikt få størst konsekvenser? Mennesker med psykisk utviklingshemning er en gruppe som skårer høyt i forhold til begge disse kriteriene. I mange tilfeller kan tjenestemottaker i liten grad selv hevde sine rettigheter og løfte frem sine behov, og er dermed i stor grad prisgitt tjenesteapparatets evne og vilje til å yte forsvarlige og gode tjenester.

Hanssen påpekte at det overordnede målet – både for de reglene tjenesteytere pålegges å følge, tjenestemottakers klageadgang, og eksistensen av et system som fører tilsyn og kontroll – er å sikre gode og rette avgjørelser i arbeidet. Men regler er i seg selv ikke nok: Tjenestemottakernes rettsikkerhet avhenger i like stor grad av at virksomheter og tjenesteytere etterlever regelverket, og at kommunene i sin virksomhet sikrer et systematisk styrings- og forbedringsarbeid. Et viktig mål i både lovverket og tilsynene er at tvang og makt ikke blir et virkemiddel til å kompensere for mangelfulle tjenester.

Helsetilsynet har nå gjennom flere år på rad gjennomført landsdekkende tilsyn med tjenestene til utviklingshemmete. Man har avdekket avvik og lovbrudd i et stort flertall av de under-

søkte kommunene. Tilsynene i 2003 og 2004 avdekket omfattende uhjemlet tvangsbruk, og var noe av bakgrunnen for at man valgte å gjennomføre tilsyn også i 2005 og 2006. Hanssen sa at oppmerksomheten nå særlig rettes mot kommuner som oppgir at de ikke har fattet vedtak om bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning.

En del av det totale bildet som avdekkes handler om svikt i ledelsesfunksjoner, en annen del om svikt i styringssystemer og internkontroll. Hanssen poengterte at kvalitet er et leder- og eieransvar. Ett aspekt av dette er å sette av nok ressurser: Rettssikkerhet handler også om ressurser. Men Hanssen mente at det i avvikene som nå avdekkes like ofte handler om holdninger som ressurser. Han uttrykte at «dårlig ledelse koster i mange tilfeller like mye som god ledelse», og påpekte kommunenes selvstendige ansvar for selv å revidere tjenestene. Andre viktige aspekter handler om å etablere og vedlikeholde grunnleggende kompetanse hos de som yter tjenestene, samt det å sikre personalet både veiledning og tid til etisk refleksjon.

Hanssen var tydelig på at Helsetilsynet legger stor vekt på åpenhet i prosessen rundt disse tilsynene, og at målet slett ikke er å «ta» kommunene: Tilsyn varsles flere måneder i forkant, med stor tydelighet rundt hva som skal undersøkes. Målet er dialog, åpenhet og gjensidig tillit i samarbeidet med hver kommune, og man ønsker gode prosesser mellom tjenesteytere, kommuner, fylkesmenn og helsetilsyn. Man ønsker også å bidra til at kommunene i større grad skal fungere som «lærende organisasjoner» som både tar til seg tilbakemeldinger, aktivt innhenter informasjon om egen virksomhet, samt lærer av andre kommuners erfaringer. Alle tilsynsrapporter legges ut på Helsetilsynets hjemmesider, i håp om at de kan fungere som inspirasjon og rettesnor for de kommuner som selv ennå ikke

har hatt tilsyn. Hanssen poengterte at Helsetilsynet på sine runder også opplever kommuner med en gledelig orden i sakene, som virkelig har tatt dette på alvor og lagt ned mye godt arbeid i forbindelse med 4A. Henvendt til konferansedeltakerne sa Hanssen: «*Dere som jobber med denne gruppen, skal vite at det er en viktig jobb dere gjør. Vi skal bidra og være til støtte og hjelp, men det er dere som skal levere. Og i siste rekke er det kommunestyret som har ansvar for at dere settes i stand til å gjøre en forsvarlig jobb.*» Han formidlet også at der fagpersoner opplever at ledelse i egen organisasjon og kommune ikke tar tak i pågående uhjemlet bruk av tvang og makt, vil de være velkomne til å ta direkte kontakt med sine fylkesmenn.

I forhold til veien videre, varslet Hanssen et fortsatt fokus på tjenestene til mennesker med utviklingshemning, og med adresse til landets små og store kommuner lånte han for anledningen Arnold Schwarzeneggers velkjente replikk fra filmen Terminator: «*I'll be back!*».



Lars E. Hanssen



Bjørn Henning Østenstad

Juristen

Stipendiat Bjørn Henning Østenstad ved Universitetet i Bergen skisserte noen erfaringer og utfordringer, sett med en jurists øyne. Hans utgangspunkt var to dommer fra den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), som viste at domstolens praksis ikke har en konsekvent linje i forhold til rettsvernet for personer med forstandsmessige funksjonshemninger. I den ene saken, som omhandlet en person med nedsatt kognitive ferdigheter som opplevde seg tilbakeholdt i pleieinstitusjon mot sin vilje, la domstolen til grunn at klienten hadde sammenfallende hjelpebehov som et barn (dom i HM mot Sveits, 2002). Østenstad omtalte dette som at domstolen med det «ga seg omsorgspaternalismen i vold», og antydte at man kanskje vegret seg mot å gi rettsikkerhetsgarantier, i dette tilfelle på vegne av primærhelsetjenestene.

Østenstad trakk fram begrepet *samtykkekompetanse*, og henviste i den forbindelse til

Ot.prp. nr. 64 (2005–06), med tittel «Helsehjelp til personer uten samtykkekompetanse», hvor det foreslås nye regler i pasientrettighetslovens kapittel 4A. Om lovforslaget blir vedtatt, vil det i en del tilfeller åpne for tvungen helsehjelp der helsepersonell vurderer at det foreligger fare for «vesentlig helseskade». I denne forbindelse reiste Østenstad spørsmål ved om ikke også sosialtjenestelovens kapittel 4A burde vært avgrenset til å bare gjelde personer uten samtykkekompetanse.

Videre fokuserte han på de delene av kapittel 4A som gir anledning til å gripe inn med tvang og makt overfor tjenestemottaker, for å beskytte en tredje parts interesser og eiendeler. Han spurte om det i et tjenesteytingsperspektiv ikke burde vært fokusert mer på konsekvensene for personen selv enn på konsekvensene for andres eiendeler. Han uttrykte bekymring over det sterke innslaget av «politimessige oppgaver» kapittel 4A synes å hjemle, og formidlet det som et tankekors at man her gir videre fullmakter til kontroll og tvang overfor personer

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er det viktigste instrumentet i Europarådets arbeid for menneskerettene. Domstolen ble opprettet i 1959, på bakgrunn av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Personer og organisasjoner som mener at deres rettigheter etter EMK er krenket, kan rette en klage om dette til domstolen. EMD er anerkjent som den fremste internasjonale menneskerettsdomstolen, og skiller seg fra andre internasjonale domstoler ved at dommene er bindende for nasjonalstatene som klagen kommer fra. Det store flertall av klagenes som mottas blir avvist som grunnløse. Domstolen avsa i 2005 i overkant av 1100 dommer, men sliter med store kapasitetsvansker (84.250 uavsluttede saker liggende pr. 1. mai 2006). Domstolens internettside er <http://www.echr.coe.int/echr>



Nils-Øivind Offernes

med utviklingshemning, enn man for eksempel har overfor personer med psykisk lidelse eller rusmiddelavhengighet. Østenstad var også opptatt av konsekvensene for tjenesteyterrollen, når fokus på denne måten dreies bort fra det å ivareta tjenestemottakers interesser, og mot ivaretagelsen av typiske samfunnsmessige kontrolloppgaver.

Psykologen

Nils-Øivind Offernes er psykolog ved Avdeling for voksenhabilitering, Ullevål universitetssykehus. Temaet hans var «*Statlige ambisjoner og kommunale realiteter - går det på rettsikkerheten løs?*», og han poengterte at synspunktene han fremførte var hans egne. Noe av bakgrunnen for temaet var hans deltakelse i et prosjekt i perioden 2001–2005, hvor det ble utviklet noen verktøy for å måle kvalitet på tjenester (se tekstboks).

På bakgrunn av evalueringsrapporter fra fylkesmenn og Rådet for 6A, samt generelle erfa-

ringer fra voksenhabilitering, oppsummerte Offernes effektene av kapittel 4A og tidligere kapittel 6A som at det hadde ført til:

- Mindre bruk av tvang
- Bedre tilpassete tjenestetilbud
- Høyere livskvalitet for tjenestemottaker
- Mer reflekterte tjenesteytere
- Mer reflekterte faglige ansvarlige
- Bedre dokumentasjon og etterprøvbare praksis

Det viser seg at når man tar en persons livssituasjon og tjenestetilbud opp til bred vurdering og leter aktivt etter andre løsninger, vil ofte mye av tvangsbruken fremstå som både unødvendig og uønsket. Offernes slo fast at arbeidet med 4A så langt viser klart at det er mye å hente på forebyggende arbeid. Han minnet samtidig om at de positive effektene i størst grad oppnås i de sakene som faktisk henvises til habiliteringstjenestene, at mange ikke henvises, og at

Z-METODEN: Systematisk Evaluering av Tjenestetilbud

Målet for prosjektet var å utvikle verktøy for å evaluere kvalitet på tjenestetilbud som ytes til voksne personer med utviklingshemning som har vedtak om døgnbaserte tjenester. Man skulle bygge på pårørende, hjelpeverger, tjenestemottakere, tjenesteytere, administrativt ansvarlige og fagpersoner i habiliteringstjenesten sin vurdering av hva som kjennetegner gode tjenester. Prosjektgruppen besto av Nils-Øivind Offernes, Grethe Kvan, Marit Lindberg, og Linn Beate Amundsen, og prosjektet ble gjennomført ved Avdeling for voksenhabilitering, Ullevål universitetssykehus, i regi av SOR, i perioden 2001 - 2005. Prosjektet utviklet tre konkrete verktøy: Z-prosedyre, Z-indikator og Z-nytte. Les mer på www.samordningsradet.no - under Prosjekter

det antagelig fortsatt er store mørketall i forhold til bruk av tvang og makt.

Offernes minnet om at det fortsatt gjenstår store utfordringer. Noen av dem handler om sviktende kompetanse hos kommunale tjenesteytere – som ofte har mangelfulle kunnskaper om utviklingshemning og miljøarbeid, begrenset kjennskap til lovene som styrer tjenestene, og behov for mer konkrete og erfaringsnære refleksjoner rundt hva som faktisk er tvang og makt.

Andre utfordringer handler om organiseringen. Slik Offernes oppfatter det, er mange organisasjoner slett ikke er forberedt på saksbehandling «så langt nede i systemet». Dette kan blant annet vise seg ved at det på tjenestestedene ikke settes av nok kontortid til de som skal arbeide med dette, at personalgruppen ikke har nok felles møtetid, at medarbeidere mangler skrivetrening, eller at man i for liten grad tar i bruk veiledning og felles refleksjon som virkemiddel.

Offernes opplever at mange kommuner gjør en dårlig jobb med å beskrive brukeres bistandsbehov. I mange tilfeller er enkeltvedtak eneste dokumentasjon på tjenestetilbudet. I noen tilfeller mangler også enkeltvedtaket, eller vedtaket er så «rundt» formulert at det har liten verdi. I følge Offernes kan det virke som enkelte kommuner ikke ønsker å være for presise. Hans poeng var at kvaliteten på både vedtak og beskrivelse av bistandsbehov og tjenestetilbud har stor innvirkning på de aktuelle personenes rettssikkerhet og muligheter til å få de tjenestene de har krav på. Om utgangspunktet er at man må klage på at man ikke har vedtak, eller på at vedtaket man har gir et feil bilde, kan det være langt frem til et godt tjenestetilbud. Videre påpekte Offernes det store spriket mellom de statlige ambisjonene og de realitetene man møter ute i kommunene. Han siterte utvalget bak NOU 2001:22 – «*Fra bruker til borger*», som hevdet at utfordringen

nettopp er den praktiske realiseringen, og at mange av målene i dagens situasjon fremstår som honnørord som det offentlige ikke er villige til å ta konsekvensen av. Offernes vurderer derfor rettsikkerheten for tjenestemottakerne i denne gruppen som generelt dårlig, selv om den er noe bedre for de som faller under kapittel 4A. Han avsluttet med tre konkrete ønsker:

- Mer handlingsorientert kunnskap – bistand til kommuner som ikke får det til
- Vurdering av gjennomførbarhet – hva klarer man å holde?
- Etablere en standard for vurdering av bistandsbehov i forbindelse med enkeltvedtak?

Fagkonsulenten

Kim Berge, som er fagkonsulent ved Habiliteringstjenesten for voksne i Sør-Trøndelag, hadde et innlegg titulert «*Slik kan hverdagen oppleves*». Han tok utgangspunkt i en konkret sak, hvor man i tjenesteytingen til en voksen kvinne – «Kari» – hadde betydelige elementer av tvang og makt. Når kapittel 6A i sosialtjenesteloven trådte i kraft, var det startskuddet til en prosess som munnet ut i formelt vedtak om tiltak med tvang og makt. Dette er i dag videreført til et tjenestetilbud hvor elementene av tvang og makt er avviklet. Berge beskrev noen av prosessene de hadde hatt underveis. I forbindelse med tiltakene de tidligere møtte Kari med, kommenterte han at det er «*lett å flir av det nå*», og at man nok føler seg litt klokere i dag.

Kari har et begrenset verbalspråk, og uttrykker seg i hovedsak med ett-eller-to-ordssetninger. Hun har diagnosene moderat psykisk utviklingshemning, og Tourette syndrom. Hverdagen hennes kan være sterkt preget av tvangshandlinger og handlinger som repeteres mange ganger, som å skru lysbrytere av og på gjentatte

ganger, eller låse dører opp og igjen. Det synes klart at graden av dette står i sammenheng med varierende grad av engstelse hos henne, og at hun i noen tilfeller utviser mye mer av denne atferden enn i andre situasjoner. Hun har i deler av livet hatt hyppig utfordrende og utagerende atferd.

Viktige elementer i tjenestene før 6A trådte i kraft i 1999 var en fast dagsplan, et belønningssystem som skulle påvirke henne til å følge planen på en god måte, og forsøk på systematisk ignorering av utfordrende atferd fra personalets side. Det ble brukt en del tvang i en rekke daglige situasjoner, som det å stå opp. I det daglige var hun ofte preget av stress og motorisk uro, veksling mellom høyt aktivitetsnivå og passivitet, og hyppig utfordrende atferd.

Tiltakene man hadde i gang, ga Kari liten grad av selvbestemmelse og påvirkning i eget liv. Hovedstrategien med ignorering av utfordrende atferd var i praksis vanskelig å gjennomføre, og det var tvilsomt om den hadde noen effekt

Viktige poenger fra kapittel 4A:

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig tilrettelegges og gjennomføres i samarbeid med tjenestemottakeren.

Tjenestemottaker, pårørende og verge/hjelpeverge skal høres før kommunen gjør vedtak om bruk av tvang og makt. De har rett både til å uttale seg til saken, klage på vedtaket, samt bringe saken inn for tilsynsmyndighet og rettsapparat.

Kommunen plikter å sørge for at forholdene legges til rette for minst mulig bruk av tvang og makt. Dette inkluderer plikt både til å tilrettelegge tjenestetilbud og tjenesteyting, og sørge for tilstrekkelig opplæring og faglig veiledning til personale som skal yte tjenestene til tjenestemottaker.



Kim Berge

i forhold til å redusere hennes tilbøyelighet til utagering. Den hadde samtidig noen negative bieffekter, som handlet om at man i disse situasjonene også måtte ignorere en del kommunikative initiativ fra henne.

En uke Kari var syk, ble det meste av dagsplaner, opplegg og tiltak lagt bort. Når hun så var frisk igjen, begynte hun å møte personalet sitt i døren hver morgen med setningen «*syk i dag...!*» Hun ønsket tydeligvis ikke verken dagsplan og tiltak tilbake. Dette satte i gang en del refleksjoner rundt hennes situasjon og grad av selvbestemmelse i dagliglivet. Hun ble etter hvert henvist til habiliteringstjenesten. Det ble satt i gang en prosess med kartlegging og observasjon, og samtaler med både tjenesteytere og pårørende.

Man ble opptatt av hvilke situasjoner utagering skjedde i. Ofte var det kravsituasjoner. Noen ganger på grunn av misforståelser hvor hun oppfattet spørsmål som krav. Noen ganger

i forbindelse med fysisk ubehag eller smerter. Noen ganger ble utagering utløst av forhold i omgivelsene, som hunder og andre dyr hun var redd. Hun hadde generelt liten grad av påvirkning i eget liv. Hun møtte også lite relasjonell støtte før, under og etter situasjoner med affekt og utagering. Hennes omgivelser oppmuntret i grunn bare det å være blid. Dermed fikk hun lite støtte til å verken oppleve eller uttrykke andre affekter på en hensiktsmessig måte.

Man ønsket seg en del endringer. Det ble opprettet en ansvarsgruppe som startet arbeidet med individuell plan. Man ønsket å tilrettelegge for at hun skulle kunne bestemme mer selv, forbedre det grunnleggende «klimaet» i personalets samhandling med henne, og fokusere på å gi mer støtte til hele hennes følelsesliv og affektregister.

Belønningssystemet ble fjernet. Man var i utgangspunktet engstelig for dette, men det viste seg at det ikke gjorde noen forskjell. Det

hadde tydeligvis utspilt sin rolle for lenge siden. Man eliminerte en del kravsituasjoner, særlig i forbindelse med huslige aktiviteter. Personalet overtok en del av de oppgaver det tidligere hadde vært mye bråk rundt. Karis medikasjon hadde ikke vært vurdert på 10 år, og ble nå endret. Det gjorde liten forskjell for hennes utfordrende atferd, men førte til at hun hadde mindre bivirkninger.

Disse tiltakene førte i sum til en umiddelbar reduksjon av utagering og vold. Denne nedgangen har fortsatt. De gangene personalet i dag må gripe inn med tvang eller makt i nødsituasjoner for å avverge skade, ligger på en liten brøkdel av det de tidligere var nødt til. Dette tolkes som at Kari i dag har jevnt bedre livskvalitet.

Aggresjon og sinne hadde utviklet seg til et tabubelagt tema og område for både personalet og Kari. Nå ønsket man i større grad å skille sinne fra aggresjon, og både ufarliggjøre eget sinne for Kari og ufarliggjøre Karis sinne for personalet. Man startet en prosess med modellering av følelsesuttrykk gjennom bilder og video, og rollespill hvor man på en lystbetont måte øvde på andre måter å reagere på når man blir sint. Et overordnet mål var at Kari i større grad skulle håndtere det å være sint, uten å reagere med aggresjon og vold.

I dag forsøker personalet aktivt å forstå hva Kari formidler også når hun er frustrert eller sint. Det legges stor vekt på at hver enkelt skal oppnå en god relasjon med Kari. Hun og personalet er i mye større grad sammen «bare for å være sammen» i sosialt samvær uten at bestemte mål skal oppnås. Tilretteleggingen for læring i hennes dagligliv er i dag sterkt nedtonet. Personalet er generelt mer bevisst på mulige årsaker og sammenhenger rundt hennes utfordrende atferd, og kan i større grad innta forebyggende perspektiver, holdninger og atferd.

Viktige poenger fra kapittel 4A:

Andre løsninger enn bruk av tvang eller makt skal være prøvd før tiltak etter dette kapitlet settes i verk.

Tvang og makt kan bare brukes når det er faglig og etisk forsvarlig. I vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor inngripende tiltaket er for den enkelte tjenestemottaker, og det skal ikke gå lenger enn nødvendig.

Tvang og makt kan bare brukes for å hindre eller begrense vesentlig skade, og kan anvendes som:

- a) skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner,
- b) planlagte skadeavvergende tiltak i gjentatte nødsituasjoner, eller
- c) tiltak for å dekke tjenestemottakerens grunnleggende behov for mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet, herunder opplærings- og treningstiltak.



Lars Eirik Nordbotn

Spesialrådgiveren

Lars Eirik Nordbotn er spesialrådgiver ved Omsorgsetaten i Stjørdal Kommune. Hans innlegg het «*Flere utfordringer i hverdagen – tvang, makt og ambivalens. Slik jobber vi i Stjørdal Kommune*».

Han beskrev en kommune som på flere måter har valgt å gå egne veier både gjennom ansvarsreformens og tvangslovgivningens landskap. Nordbotn omarbeider i disse dager innlegget sitt til en artikkel, som sannsynligvis trykkes i Rapport høsten 2006.

Statsviteren

På slutten av konferansens første dag skulle filosof Tore Frost fra Universitetet i Oslo ha snakket om at «*Velstanden i et samfunn kan måles ut fra rettssikkerheten til de svakeste*». Det viste seg torsdag morgen at han beklageligvis ble forhindret. På særdeles

kort varsel stilte Frank Aarebrot, professor ved Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen.

Aarebrot formidlet at han har lite direkte kunnskap om utviklingshemmete og deres situasjon, men at han som statsviter nærer stor interesse for tema som statsmakt, lovverk og svake grupper i samfunnet. Han viste til Webers klassiske definisjon av staten som den institusjonen i samfunnet som har monopol på bruk av vold eller tvangsmakt innenfor et territorium. Han satte med dette søkelys på statens spesielle posisjon, som eneste instans med legitim rett til å benytte fysisk eller annen tvangsmakt til å innordne samfunnsmedlemmer under sin vilje. For å være lovlig, må dermed all bruk av tvang og makt være avledet av statens makt og de lover staten vedtar. Også den som skal brukes i nødsituasjoner overfor mennesker med psykisk utviklingshemning, for å avverge skade på dem selv eller andre.



Frank Aarebrot

I tidligere tider var det mange instanser som kunne utøve tvangsmakt, og idømme både bøter og straff, både laug og prest og godseier og andre. Innføringen av eneveldet var dermed et betydelig rettslig fremskritt. Fra 1814 hadde man kun en lov, og bare kongens menn kunne utøve lovhjemlet makt. I dag er dette så innarbeidet hos folk flest, at alternativet nesten er utenkelig. Når det gjelder syn, holdninger og handlinger overfor personer med psykisk utviklingshemning, påpekte Aarebrot at dette er variable størrelser: Ulike kulturer har svært ulikt syn på hva utviklingshemning er og innebærer. Videre er både syn og holdninger innen hver kultur også i utvikling. I vår kultur har både offentlig og allmenn tankegang rundt denne gruppen endret seg mye på få tiår. Og lovverk og rettigheter endres også, i takt med de til enhver tid rådende syn og holdninger.

Aarebrot minnet også om at rettferdighets-sansen ikke er avhengig av kognitivt nivå: Alle har en oppfatning av rettferdighet, uavhengig av deres mentale ferdigheter. Han utfordret forsamlingen til å minnes egen barndom: Hva var viktig den gangen? Husker man i hvor stor grad man i tidlig alder «tenkte med følelsene»? Hvem har ikke hatt en lærer som var «urettferdig» mot oss? Hva brød det oss den gang om han eller hun hadde hatt en vanskelig dag? Handlet ikke dette nettopp om deres maktposisjon og tilstedeværelse i vårt dagligliv? Og kanskje kan dette hjelpe oss å forstå også de som vi arbeider med? I hvilken grad klarer vi å tilfredsstille deres oppfatning av rettferdighet, disse som vi bistår i dagliglivet og av og til også møter med tvang og makt?

Aarebrot nevnte at det ofte er mange som skal bistå i dagliglivet til mennesker med utviklingshemning, og spurte hvilken betydning begrepet rettsvern har i en slik sammenheng. I forbindelse med rettsvern snakker man ofte mye om likebehandling og like rettigheter. Men

det handler mer om at de samme regler og rettigheter skal gjelde både i bofellesskap på Jæren, som i Finnmark og Bergen. Lover kan skape likhet og forutsigbarhet innen en stat, men ikke innenfor et bofellesskap. Med denne reformen har det blitt mange personale rundt hver klient. For de som bor i et bofellesskap vil det i de fleste tilfeller være langt viktigere at regler og normer praktiseres likt der, enn om de ville kjenne seg igjen i ethvert bofellesskap i Norge. Og det kan ingen lov sørge for. Det er personalet som arbeider der som må sørge for at de er samstemte og samkjørte nok, til å gjøre hverdagen forutsigbar og trygg for dem som bor der.

Tilsyn og krav

Fylkesmannens rådgivere

Under tittelen «*Fylkesmannen som tilsynsmyndighet og rådgiver/veileder*» la rådgivere Vibeke Herskedal og Torill Veбенstad fra Fylkesmannen i Hordaland frem sine generelle erfaringer fra tilsynsbesøk i kommunene i Hordaland, noen grunnprinsipper i kapittel 4A, litt om saksgangen ved tilsynsbesøk, samt noen synspunkt på ulike forhold i kommunene.

Fra hele Hordaland kom det i 2006 inn til sammen 6933 såkalte «enkeltmeldinger» om bruk av tvang og makt – mot personer med utviklingshemning – for å forhindre skade i nødsituasjoner. Dette gjaldt i alt 150 personer. I mai 2006 var det i Hordaland 60 godkjente «faste» vedtak etter kapittel 4A, om planlagt bruk av tvang og makt.

Det ble fra Fylkesmannens side gjennomført stedlig tilsyn hos 23 av disse 60 i 2006. Tilsyn blir også gjennomført på en del av de steder Fylkesmannen mottar enkeltmeldinger fra. Utover dette gjennomfører man også tilsyn på steder der man på ulike vis oppfatter at det er «på sin plass». Den senere tid har man prioritert «nye



Torill Vebenstad og Vibeke Herskedal

brukere», der det varsles bruk av tvang og makt som ikke tidligere har vært kjent. Utover dette har det de siste årene blitt gjennomført flere landsdekkende tilsyn, såkalt systemrevisjon. I siste års runde var hovedfokuset på:

- 1) Om tjenestetilbud blir endret i takt med endrete behov hos tjenestemottaker
- 2) Ulovlig bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning
- 3) Gjennomføringen av tiltakene der det allerede foreligger godkjente vedtak.

I forkant av tilsynsbesøk i en kommune har man samtaler både med den lokale avdelingen av NFU – Norsk Forbund for Utviklingshemmede – og spesialisthelsetjenesten. Tilsynet varsles tidlig, og man ber om dokumentasjon. Det gjennomføres så formøte med kommunen litt tid før tilsynet, med fokus på gjensidige avklaringer. Selve tilsynet består av intervjuer

med et utvalg av relevante personer på alle plan, fra rådmann til helgevakter og hjelpeverger, og inkluderer også besøk de stedene der tvangen faktisk utføres. Man vurderer alltid om det er hensiktsmessig å møte bruker. Om man gjør det avhenger av brukers funksjon og mulighet til å forstå hva tilsynet handler om. Man innhenter deretter verifikasjon, basert på dokumentasjon rundt enkeltbrukere. Tilsynet avrundes med et slutt møte, der man melder funnene tilbake til kommunen og aktuelle tjenestesteder. Det skrives rapport fra tilsynet, og denne gjøres tilgjengelig på internett.

Slik Vebenstad og Herskedal beskrev situasjonen, handler noen av de aller mest sentrale utfordringer for kommunene om å oppfylle de formelle kompetansekravene for personalet, å oppfylle saksbehandlingskravene i forbindelse med slike tiltak, og sørge for tilstrekkelig opplæring av personale.

Herskedal og Vebenstad omtalte de tjenestemottakerne som faller innunder kapittel 4A som en gruppe med særlig behov for forutsigbarhet og trygghet gjennom stabilt og kompetent personale. Vebenstad nevnte som et tankekor at de i mange tilfeller fortsatt mottar søknader om dispensasjon fra kompetansekravene for opptil 20 personer i enkelte personalgrupper. Personalgruppen vil dermed slett ikke inneha den formelle kompetanse som brukerne har rett til å ha rundt seg med sine særlige behov.

Herskedal og Vebenstad formidlet at kommunene generelt har svært gode rutiner for internkontroll og rapportering rundt økonomi, men sjelden har det i forhold til faglig innhold i tjenestene. De anbefalte «*Internkontroll i sosial- og helsetjenesten*», samt «*Veileder i saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenester*», som begge kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.shdir.no/publikasjoner/veiledere>.

Som Hanssen poengterte de at ansvaret for tiltakene i siste rekke påhviler øverste leder i kommunen. Ethvert vedtak etter kapittel 4A krever at det oppnevnes en overordnet faglig ansvarlig. I større kommuner kan det være flere, men Fylkesmannen i Hordaland ønsker vanligvis at det kun er en i hver kommune. Om dette er rådmannen, forventes det at vedkommende går aktivt inn i de faktiske enkeltsakene, slik at det utøves et reelt faglig ansvar.

De to rådgiverne gikk grundig gjennom de vanligste grunnene til avslag når det gjelder vedtak etter kapittel 4A. Ofte handler det om at kompetansekravene ikke oppfylles, eller at mulige alternativer til tvang og makt ikke er tilstrekkelig utforsket. Hovedvilkårene for _vedtak er at andre løsninger skal være prøvd, at tiltakene som foreslås er faglige og etiske forsvarlige, og at målet er å hindre eller avgrense vesentlig skade.



Camilla Høgøy Helleseeth fra Sissels Aerobic fikk god fart på de aller fleste av konferansens 400 deltakere, i et avbrekk mellom to forelesere.

Vebenstad og Herskedal gjennomgikk også de ulike hovedtypene av tvangstiltak som kan hjemles i kapittel 4A (se tekstboks), og beskrev inngående saksbehandlingsprosessen fra problem til vedtak. I mange saker finner man i svært mange tilfeller alternativer til tvang i løpet av prosessen med vedtaket. Ofte finner man også gode måter å begrense bruken av tvang. Det er dermed slett ikke alle vedtaksprosesser som munner ut i vedtak.

Herskedal og Vebenstad nevnte at i en del tilfeller er forhold ved brukers bosituasjon en faktor i problematikken, og at det i en del tilfeller kan det være aktuelt å be kommunen vurdere andre boligalternativer for bruker.

De hevdet også at saksbehandlingen i slike vedtaksprosesser ofte tar unødig lang tid. I mange tilfeller skyldes dette sommel fra kommunens side, fordi vedtak ikke sendes inn, eller fordi nødvendig dokumentasjon ikke ligger ved eller ettersendes.

I sin oppsummering slo de også fast at regelverket har effekt. Om det i alt er flere vedtak nå, er deres klare oppfatning at den totale tvangsbruken har gått ned, og at den tvang som utøves nå i langt større grad er i samsvar med reglene. I mange tilfeller har også den tvangen som foregår en mildere karakter. Og i en del tilfeller er vedtak som tidligere som har vært nødvendig, ikke lenger nødvendig.

Debattanter og kommentatorer

Bak tittelen «*Den vet best hvor skoene trykker ...*» lå en sekvens med korte innspill fra salen, hvorav noen ble kommentert av et panel. Panelet besto av May Cecilie Lossius (Sosial- og helsedirektoratet), Torill Vebenstad (Fylkesmannen i Hordaland), Bjørn Henning Østenstad (UiB), Nils-Øivind Offernes (Voksenhabiliteringen, Ullevål Sykehus). Ordstyrer var Bente Monstad fra SOR.



Bente Monstad

Gunn Urheim, resultatenhetsleder i Bergen Kommune, ønsket spesielt å trekke frem gruppen eldre utviklingshemmete. Aldringen kan medføre omfattende omsorgsbehov, og i mange tilfeller sliter bofellesskapene med mangel på fagfolk. Det kan synes som stillinger i bofellesskap ikke er attraktive. Spesielt kan dette gjelde der det bor eldre utviklingshemmede med utfordrende atferd, en gruppe som nettopp trenger fagfolk til å synliggjøre sine behov.

Beate Lilleheil, avdelingsleder ved Mildeveien Bofellesskap i Bergen Kommune, formidlet at de siden juli 2005 har prøvd ut en ny arbeidstidsordning i tjenesteytingen til 2 beboere som begge har behov for 2:1 – bemanning. Beboernes totale behov for nærpersoner dekkes nå inn av 16 personale – 8 til hver beboer – som går i en turnus som helst likner det man ellers forbinder med oljeindustrien. Kallenavnet er da også «oljeturnus»: Uke 1 arbeider personalet kl. 07:00 -21:30 hver dag, 7 dager i strekk. Så har de 3 uker



Alf Anvedsen kom med ett av de mange innspillene fra salen.

fri. Uke 5 er som uke 1. Deretter har de 1 uke fri, 1 uke tilkalleavakt, og til slutt 1 uke fri.

Med dette faller behovet for ferievikarer bort, ettersom ferien ligger innbakt i personalets faste turnus. Den viktigste forbedringen for tjenestemottakerne er at de nå har 4 ulike tjenesteytere hver uke, der de tidligere måtte forholde seg til oppimot 20. De pårørende har dermed også færre personale å forholde seg til. For personalet har det gitt bedre mulighet til å bli kjent med beboeren, bedre kontinuitet i arbeidet, og generelt økt trivsel. Dette er en populær ordning som så langt synes å være uten negative bieffekter. Det har også gitt positive resultater for det faglige arbeidet, gjennom forenkling av prosessene rundt observasjon, vurdering og tiltak, og bedre mulighet til samkjøring og felles refleksjon i personalgruppen.

Anne-Marie Bakke, NFU Møre og Romsdal, er mor og hjelpeverge for en ung mann som bor i bofelleskap for utviklingshemmete. Hun

tok ordet fordi hun på konferansen savnet vinklingen fra brukernes side. Bakke er opptatt av den kampen mange pårørende må gjennom før tjenestetilbud blir tilfredsstillende, og hevdet at habiliteringstjenestens rolle må defineres klarere. En av årsakene til at ting tar så lang tid er i følge Bakke at habiliteringstjenesten er et *rådgivende* organ, og at kommunene står for fritt til å velge om de skal følge rådene. Hun ønsker et tillegg i kapittel 4A som sier noe om at det skal legges avgjørende vekt på det habiliteringstjenesten tilrår. Videre ønsker hun at habiliteringstjenestene tilføres mer ressurser, samt at fylkesmenene gis mer konkrete sanksjonsmuligheter overfor kommunene.

Bakke hevdet også at det har vært for lett å få dispensasjon fra kompetansekravene, og at kommunene i en del tilfeller ikke legger nok vekt på å utdanne eller skaffe personer med fagkompetanse når de vet at de kan få fritak. Hun mener terskelen for å få dispensasjon bør heves, og at dispensasjonene må være tidsavgrenset.

Et annet hovedproblem er ifølge Bakke måten mange kommuner organiserer tjenestene på. Mange småstillinger, mye ufaglærte, og den måten turnus vanligvis legges opp har som følge at brukerne får altfor mange ulike personer å forholde seg til. I tjenestetilbudet til hennes sønn går det nå rett vei. Der han for et par år siden måtte forholde seg til 35 – 45 ulike personale hver måned, er tallet nå nede i 20 – 25 inklusive vikarer og nattevakter. Bakke håper dette antallet kan senkes ytterligere, og nevner forsøkene med «oljeturnus» i Mildeveien bofelleskap i Bergen som et eksempel til etterfølgelse. Hun mener det er først når antallet personale blir så lavt som det er blitt der, at boligene kan bli *hjem*.

Bernt Fjordheim, avdelingsleder i Lindås Kommune, formidlet at man ofte kan føle seg svært alene i kapittel 4A – arbeid på grunnplan i kommunene. Og at dette arbeidet krever ikke

bare velvilje fra overordnede, men også konkret handling og ressurser. Fjordheim beskrev at «tid er et problem, og det er ikke populært å si det», og fulgte opp med å si at personalet har rimelig god tid til de daglige tjenestene til brukerne, men ikke til saksbehandling og veiledning.

Fjordheim fortalte at han minst en gang i uken går hjem fra jobb med en ekkel følelse av å sitte med ansvar for tjenesteyting og praksis som ikke holder mål, uten å kunne gjøre nok for å bedre den: «Noen ganger kan man lure på om ikke den aller mest konkrete effekten av å dra på kurs om kapittel 4A, er at man selv reiser hjem med økt dårlig samvittighet».

Han formidlet videre at det kan være lett å rope på mer lover og regler og tilsyn når ting ikke fungerer. Men at man for å virkelig komme videre kanskje må gjøre noe *annet*, ikke mer av det samme? Slik han ser det, er det ikke egentlig så vanskelig å rekruttere fagfolk, men det krever vilje til å lønne, gi folk tid til å gjøre jobben sin, og lage mer kreative turnuser.

Alf Anvedsen, landstyremedlem i NFU, har sitt daglige arbeid i bank. Han formidlet at man i bankvesenet er vant til revisjon, og uttrykte forundring over måten kommunene forholder seg, når både fylkesmenn og helsetilsyn nærmest må drive internkontroll for dem. Han mente at kommunene i langt større grad burde pålegges egenkontroll og revisjon av sine tjenester, og at mye vil kunne oppnås med det. Han påpekte at han i grunn bare klarer å se to forskjeller: Det ene at det selvsagt er lettere å ha kontroll over penger enn over folk. Det andre er at det her gjelder mennesker med psykisk utviklingshemning. Han formidlet at han håper det siste ikke er årsak til at kommunene tillater seg – og tillates – å forholde seg så lemfeldig.

Cato Ellingsen, fra FO – Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, formidlet at mange fagfolk

kommer i en umulig situasjon i forbindelse med kapittel 4A. FO får mange meldinger fra sine medlemmer som handler om å ikke bli møtt på dette: En miljøterapeut som går til sin leder i forbindelse med bruk av tvang og makt kan gjerne få til svar at «*dere er så idealistiske, dere*». Ellingsen oppfordret folk til å bruke de kanaler som er tilgjengelig, både overordnet leder, tilsynsmyndighet og fagforening. Han uttrykte at det var flott konferanserom 4A, men uttrykte bekymring over at det nesten ikke er politikere tilstede. Hans utfordring var: Påvirk og involver politikere i disse spørsmålene!

Erik Birkeland er stedlig leder for Sandsliveien Bofellesskap i Bergen Kommune. I det daglige arbeidet de utfører er det behov for vedtak etter kapittel 4A i forhold til samtlige beboere. Noen av disse er på plass, andre er under utarbeiding. Han formidlet en generell opplevelse av at Fylkesmannen «stiller opp når vi har behov for dem», og var positiv til dette samarbeidet.

Sandsliveien har tidligere vært blant de som leverer lange lister over personale de må søke dispensasjon fra kompetansekravene for, men dette er bedre nå. Birkeland formidlet at kompetansekravene ikke nødvendigvis er så vanskelige å dekke, men at det er verre å dekke behovet for to personale tilstede til enhver tid, for å håndtere utagerende atferd man aldri vet når oppstår. Han sa også at når de nå skal inn i en prosess med å synliggjøre behov for økte ressurser innad i eget system, er det med en blanding av bekymring for hvordan de blir møtt, og opplevelsen av spenning og positiv forventning til at ting nå kan komme på plass.

May Cecilie Lossius kommenterte at de i tillegg til å utarbeide veiledere, også utvikler tiltak for å heve og spre kompetanse. Ett satsningsområde er utviklingshemning og aldring, og hun viste i denne forbindelse til utviklingsprogrammet

UAU – Aldring hos mennesker med utviklingshemning, www.uau.no.

Hun formidlet at det i forhold til mennesker med utviklingshemning en periode kan sies å ha vært «stille etter reformen», men at det nå skjer mer; blant annet etablering av et nasjonalt kompetansemiljø for utviklingshemmete ved Høgskolen i Sør-Trøndelag. Dette miljøet skal både være et nasjonalt faglig knutepunkt med oversikt over kunnskap på dette feltet, opprette god gjensidig kontakt med tjenestene i kommunene, fungere som en pådriver i forsøks- og utviklingsarbeid, og ha nært samarbeid med relevante nordiske og internasjonale nettverk.

Torill Vebenstad kommenterte spøkefullt at Bernt Fjordheim med sitt innlegg hadde levert en sterk søknad om tilsyn fra Fylkesmannen, og spurte om 25. mai kunne passe. Med større grad av alvor gikk hun videre til å slå fast at Fylkesmannen selvsagt også fører tilsyn med tjenestetilbud hvor det ikke er behov for å bruke tvang. Fjorårets landsdekkende tilsyn hadde blant annet et generelt fokus på kommunale helse- og sosialtjenester til voksne personer med langvarige og sammensatte behov.

Hun formidlet videre at de legger vekt på å føre tilsyn med vekt på hjelp til selvhjelp, egenaktivitet og egenkontroll, og at de i liten grad er ute etter å «ta» kommunene. Om det viser seg under tilsyn at mye av det som legges frem er datert etter varselet om tilsyn ble sendt ut, er det mindre viktig enn det positive faktum at kommunen faktisk både har «skjønt noe og gjort noe». Målet er å få kommunen på banen som aktive medspillere.

I følge Vebenstad opplever de ofte at tilsynsbesøk bidrar til å generere egenaktivitet i kommunene, og at tilsynene i mange tilfeller også kan føre til bedre tilbud for andre grupper. Hun poengterte at utdanningsinstitusjonene har et viktig ansvar når det gjelder fagpersoners opplæring i lovverk og saksbehandling, og kom-

menterte at denne kompetansen ikke alltid er slik den burde være.

Bjørn Henning Østenstad kommenterte et konkret spørsmål fra salen: Kan det å *unnlate* å hjelpe regnes som tvang? Østenstad mente det generelt har vært for lite fokus på dette, og at dette er et spørsmål man må diskutere videre. I en del tilfeller vil det å unnlate å hjelpe klart måtte regnes som tvang, men ikke all unnlatelse vil være tvang. Er butikken faktisk stengt, kan det heller ikke regnes som tvang å nekte å hjelpe noen å komme seg dit for å handle. Der unnlatelse derimot brukes som et alternativ til tvang, der formålet er å begrense tjenestemottakers handlefrihet, bør kanskje lovens tvangsbegrep utvides til å også dekke det. I så fall kan man tenke seg at det å ikke sørge for tilstrekkelig bemanning også vil kunne komme under definisjonen av tvang.

Østenstad uttrykte ellers at det blir for enkelt å bare legge ansvaret på kommunene. I henhold til menneskerettskonvensjonen er det i siste rekke staten som har det overordnede ansvaret. Staten forventes å ha på plass effektive tiltak og vern mot ulovlig tvangsbruk.

Nils-Øivind Offernes kommenterte at kompetanse fremheves som en viktig faktor, men at kompetanse ikke er nok: «Det må også legges til rette for at tjenesteytere og ledere kan ta de rette valgene». Og når ledere får henvendelser om noe som er galt, bør dette også tas vel imot. Som Offernes formulerte det: «Det skal ikke være tull alt det man har lært på skolen om etikk og lovverk», man skal sikre kvaliteten på tjenestene, og at folk ikke går hjem med en dårlig følelse i magen.

Han formidlet også at når prosessene rundt saksbehandling og tilsyn blir så langdryge som de ofte blir, kan de involverte parter miste mye motivasjon bare av denne grunn. Som generelle mål bør disse prosessene både bli raskere og mer forpliktende for kommunene.

Offernes var for øvrig negativ til tanken om dagbøter for kommuner som ikke følger opp. Som han sa: «Hvis det er slik at en kommune prøver, men ikke får det til, da hjelper ikke straff. Da skal man heller flytte fokus til praktisk bistand, og hjelpe dem å finne løsninger.»

Direktoratsrådgiveren

Innlegget til Tone Giske fra Sosial- og helsedirektoratet hadde tittelen «*Evaluering av sosialtjenestelovens kapittel 4A: Direktoratets refleksjoner og fremdriftsplan*». Hun formidlet at de hadde fått i oppdrag av det daværende Sosialdepartementet å gjennomføre en grundig erfarings- og forskningsbasert evaluering av kapittel 4A, på bakgrunn av krav i innstilling O. nr. 14 (2003–2004) fra Sosialkomiteen. Denne evalueringen skal gjennomføres i 2007. Hovedspørsmål vil være om regelverket i kapittel 4A faktisk forebygger og begrenser bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning, og om lovens krav til saks—behandling og gjennomføring følges. I følge Giske er det gjort et utvalg av områder som det skal fokuseres spesielt på, og disse har vært ute til høring hos fylkesmennene, habiliterings-tjenestene, kommuner og ulike organisasjoner. Disse områdene er:

1) **Forebygging og tilrettelegging for minst mulig bruk av tvang og makt.** Det er på dette området direktoratet har fått flest tilbakemeldinger. Mange kommuner har vansker med å lage gode opplæringsplaner, noen på grunn av store opplæringsbehov og vansker med kontinuerlig stor personalutskiftning. Andre melder om generelle kapasitetsproblemer hos spesialisttjenesten. Et generelt fokus vil kunne være hvilke faktorer som kan hindre og hemme utredningen av saker.

- 2) **Kompetansekravet til personalet – tilgangen til kvalifisert personale og behovet for dispensasjoner.** Et spørsmål her vil være om inndelingen av kompetansekravet etter ulike typer tiltak oppleves som hensiktsmessig. Ett annet om kompetansekravet slik det foreligger i dag sikrer den kompetansen tjenestemotaker har behov for.
- 3) **Rettsikkerhetsgarantier.** Her ønsker man å se nærmere på hvordan saksbehandlingsreglene følges opp, samarbeidet mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten, og hvordan de regionale helseforetakene ivaretar sitt ansvar. Andre spørsmål er fylkesmennenes noe ulike praksis i grenseoppgangene mellom omsorgstiltak og skadeavvergende tiltak, samt spørsmålet om man i større grad bør forskriftsregulere samarbeidet mellom kommune og spesialisthelsetjeneste.
- 4) **Bruk av inngripende varslingssystemer.** Direktoratet ønsker å undersøke omfanget av vedtatte tiltak med bruk av slike varslingssystemer, samt omfanget av tiltak der det ikke foreligger vedtak etter 4A men hvor verge/hjelpeverge har samtykket til bruk.
- 5) **Økonomiske forhold.** Vedtak etter kapittel 4A er ressurskrevende. Det bør undersøkes i hvilken grad dette påvirker kommunenes og spesialisttjenestenes oppfølging. Et spørsmål her vil være om ressursene i en del tilfeller hentes gjennom omdisponering, og om dette kan bidra til å svekke øvrige tjenestetilbud.
- 6) **Begrensninger i sosialtjenestelovens virkeområde.** Man bør vurdere om dagens begrensninger i forhold til arena, målgruppe og aldersgruppe er hensiktsmessige.

Tone Giske avsluttet med å på vegne av direktoratet takke for alle innspill som har kommet inn i forbindelse med den kommende evalueringen, og formidlet at de var av stor betydning.

Førstelektoren

Innlegget til Karl Elling Ellingsen fra Høgskolen i Sør-Trøndelag hadde tittelen «*Kompetanse – nøkkelen til suksess?*». Ellingsen var opptatt at det finnes mange former for kompetanse:

- Formell kompetanse, som kan være innen mange ulike fag
- Erfaringsbasert realkompetanse, basert på lang tids praksis
- Uformell teoretisk kompetanse, som ikke minst mange pårørende innehar
- Spesifikk kompetanse om den personen det hele dreier seg om
- Samhandlingskompetanse, som behøves på alle nivå i en organisasjon
- Helse- og sosialfaglig kompetanse, selve grunnlaget for individuelt tilpassete tilbud
- Kompetanse i forhold til ledelse og til organisering
- Kompetanse i forhold til samfunn

Ellingsens poeng var at det i arbeidet med mennesker med utviklingshemning er behov for mange ulike typer kompetanse på forskjellige nivå: «*Nødvendig og rett kompetanse til rett tid og på rett sted er viktig. Mer av feil type kompetanse løser ikke problemet, gir ikke bedre tjenester, fordyrer tjenestetilbudet, og forverrer situasjonen*». I følge Ellingsen er det mange eksempler på at fortsatt forekomst av ulovlig tvang i dag henger sammen med manglende evner hos ledelsen til å rydde opp og kvalitetssikre tjenestene.

Han hevdet videre at kompetanse og skjønn henger nøye sammen: For å utøve faglig skjønn må man ha fagkompetanse om de forhold skjønnnet skal anvendes på. Dernest må man ha evne til å utøve skjønn. Til sist må man gis anledning til å øve seg sammen med erfarne fagfolk.

Ellingsen nevnte det han vurderer som tvangslovens «suksessfaktorer»: At den tvang fram en «revisjon» av praksis. At den skapte en vitalisering av forståelsen av lovreglers betyd-



Karl Elling Ellingsen

ning for tjenesteyting. At den reiste en debatt om bruken av tvang og makt, og om hva tvang og makt er. Samt at den skapte grobunn for en bredere debatt om faglige modeller og metoder, og åpnet for at andre elementer enn «effektive tiltak» ble gyldige. Kanskje mest av alt har den bidratt til refleksjon i fagmiljøene. Det er i følge Ellingsen disse punktene som gjør at så mange instanser og personer oppsummerer at lovreglene har vært nyttige.

Ellingsen nevnte også noen gyldne muligheter til å vende suksess til fiasko, *hvis* og *når*. Hvis vi slår oss til ro etter å ha funnet «de perfekte reglene». Hvis vi har som hovedmål å gå radikalt til verks, «ordne opp» og fjerne problemet (for bruk av tvang og makt er ikke et problem, men et problemkompleks som setter mange ulike hensyn på spissen). Hvis vi mener å ha funnet entydige svar på hva som er tvang og ikke. Når saksbehandlingen blir rutine. Når vi vet akkurat hva som må til for å få et vedtak igjennom. Når diskusjonene opphører. Når ingen lengre er kritiske. Og når det ikke lenger er tid eller rom for refleksjon.