



SIVILOMBUDET

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN
Postboks 325
1502 MOSS

Vår referanse
2020/3623

Deres referanse
2021/6773

Vår saksbehandler
Mona Keiko Løken

Dato
10.12.2021

Statsforvalterens oppfølging etter besøksrapport fra bofellesskap for personer med utviklingshemming i Drammen kommune

Vi viser til Statsforvalterens svar 29. september 2021.

I svaret har Statsforvalteren redegjort for sin oppfølging av Sivilombudets anbefalinger gitt i besøksrapport fra bofellesskap for personer med utviklingshemming i Drammen kommune. Besøket ble i all hovedsak gjennomført digitalt og per telefon i løpet av november 2020, med unntak av en befarings ved ett bofellesskap i desember. Rapporten fra besøket ble publisert 23. juni 2021, og ombudets anbefalinger henvendte seg primært til kommunen. Seks anbefalinger var likevel rettet til Statsforvalteren.

Statsforvalteren er en sentral instans for ivaretagelse av rettssikkerheten til personer med utviklingshemming som utsettes for tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Vedtak på dette området kan ha en varighet på inntil ett år av gangen, og erfaringen er at svært få vedtak påklages til Fylkesnemnda eller bringes inn for domstolene eller Sivilombudet. Dette understreker betydningen av Statsforvalterens overprøvingsrolle, og viktigheten av at Statsforvalteren ivaretar de krav som stilles til behandlingen av denne typen saker. Bruk av tvang og makt innebærer en økt risiko for integritetskrenkelser i strid med menneskerettighetene. Forvaltningen plikter gjennom sin virksomhet å respektere og sikre menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett, se Grunnloven § 92 og ombudets uttalelse i sak SOM-2020-292.

Statsforvalteren har i svaret hit gitt uttrykk for at rapportens anbefalinger er tatt til etterretning, og at rutiner er gjennomgått og endret det siste året. Den nærmere redegjørelsen for Statsforvalterens konkrete oppfølging er kortfattet, og gir i liten grad uttrykk for refleksjon rundt egen praksis og de funnene som ligger til grunn for rapportens anbefalinger. Vi ser derfor behov for å knytte enkelte merknader til Statsforvalterens oppfølging.

Kartlegging og vurdering av beboerens holdninger og motforestillinger

Beboere og deres pårørende og vergers rett til å medvirke og bli hørt før det treffes vedtak om bruk av tvang og makt, er sentrale prosessuelle rettigheter både av hensyn til beboerens

selvbestemmelse og rettssikkerhet, og av hensyn til at tjenestetilbudet skal tilrettelegges på en minst mulig inngripende måte for beboeren. Å sikre at synspunktene til beboeren og dennes representanter blir forsvarlig utredet og vurdert, er derfor ikke bare et formelt krav til saksbehandlingen. Informasjon om motforestillinger og holdninger til beboere, pårørende og verger har også en viktig tvangsforebyggende funksjon ved utføringen av tjenesten.

Statsforvalteren opplyser at ombudets anbefaling på dette punktet er fulgt opp ved evaluering av vedtaksmaler som skal bidra til å «sørge for at relevant informasjon og dokumentasjon gjengis, slik at begrunnelsene fremstår som tydelige og forståelige». Statsforvalteren viser samtidig til at «[vi] forholder [...] oss til føringene i Helsetilsynets retningslinje (Internserien 7/2011, revidert 2020)» og at det i retningslinjen presiseres at «overprøvingen bør være kortfattet, og at det i stor grad kan vises til kommunens vurderinger, ved full godkjenning av vedtak, jf. s. 22».

Vi minner om at Statsforvalteren av eget tiltak plikter å sikre at saken er forsvarlig utredet i tråd med forvaltningsloven § 17, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2. Det bemerkes i denne sammenheng at lovens saksbehandlingsregler, herunder forvaltningens rettslige begrunnelsesplikt, ikke kan fravikes på grunnlag av administrative retningslinjer. Som påpekt i rapporten, manglet kommunens vedtak i stor grad informasjon om beboerens, pårørendes eller vergens holdning til tvangstiltaket. Disse manglene ble verken kommentert av Statsforvalteren i overprøvingsvedtaket eller forsøkt reparert gjennom Statsforvalterens egen saksbehandling.

Vi vil derfor igjen understreke viktigheten av at Statsforvalteren gjennomfører grundige overprøvinger, særlig der det er svikt i kommunens saksbehandling.

Manglende begrunnelser

I forarbeidene til helse- og omsorgstjenesteloven og i Helsedirektoratets rundskriv på området er det forutsatt at kommunens vedtak skal overprøves som om det var påklaget. Statsforvalteren har full overprøvingsmyndighet, det vil si at Statsforvalteren skal prøve alle sider av saken, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 9-8. Vedtaket skal begrunnes med utgangspunkt i forvaltningsloven § 25. Jo mer inngripende vedtaket er, jo mer skjerpes kravene til begrunnelsen, se SOM-2018-2278 med videre referanser til Høyesteretts praksis.

Som påpekt i rapporten, må inngrep i den personlige integritet bygge på et tilstrekkelig og oppdatert beslutningsgrunnlag og en tilstrekkelig bred og balansert interesseavveining. Dette innebærer at det må tydelig fremgå at alle momenter av betydning for avgjørelsen, inkludert relevante mothensyn, har vært vurdert og avveid. Statsforvalteren må derfor på selvstendig grunnlag vurdere om beslutningsprosessen i den enkelte sak er gjort i samsvar med disse kravene.

Oppfølging av vilkår for godkjenning av vedtak

Bruk av tvang og makt vil ikke være lovlig før alle aktuelle vilkår er oppfylt. I rapporten ble det derfor påpekt som problematisk at Statsforvalteren godkjente tvangsvedtak på vilkår, for eksempel at kommunen ved neste vedtak fremla mer dokumentasjon i saken. Ytterligere

problematisk var det at de vilkårene som Statsforvalteren hadde stilt, ikke ble fulgt opp eller hadde konsekvenser ved spørsmål om ny godkjenning.

Til dette har Statsforvalteren svart at alle vedtak hvor det er satt vilkår for godkjenning nå registreres i et skjema «slik at dette både kan følges opp og gjøres kjent for alle saksbehandlere som jobber med kapittel 9 i Helseavdelingen hos Statsforvalteren i Oslo og Viken». Utover dette har Statsforvalteren ingen kommentarer til egen praksis med hensyn til å godkjenne vedtak på vilkår.

Vi ber på denne bakgrunn Statsforvalteren redegjøre nærmere for hva Statsforvalteren legger til grunn som et gyldig overprøvingsvedtak, og hvordan kommunen etter Statsforvalterens erfaring forholder seg til vedtak som Statsforvalteren har godkjent på vilkår.

Oppfølging av uhjemlet tvang

Statsforvalteren erkjenner at underkjente vedtak om tvang og makt må følges tettere opp. Samtidig merker vi oss med en viss bekymring at Statsforvalterens ambisjonsnivå synes å være begrenset til et mål om at uhjemlet tvangsbruk «reduseres». Uhjemlet tvangsbruk fra offentlige myndigheter er et alvorlig inngrep i personvernet, og bryter med grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper.

Det er opplyst at Statsforvalteren som del av sitt kvalitetsforbedringsarbeid, har rutiner for å sikre at maler og rutiner blir evaluert jevnlig. Vi ber derfor Statsforvalteren beskrive nærmere de tiltak som er iverksatt for å sikre at underkjente vedtak følges opp overfor kommunen, og hvilke vurderinger Statsforvalteren har gjort til nå med hensyn til nytteeffekten av de iverksatte tiltakene.

Opplæring av verger

Vergen har en viktig rettssikkerhetsfunksjon for personer som har behov for bistand til å ivareta sine interesser. Ombudets funn indikerte imidlertid at oppnevnte verger, inkludert faste verger, ikke fikk nødvendig opplæring og veiledning tilpasset vergeoppdragets innhold. Dette svekket vergens forutsetninger for å utføre vergeoppdraget på en forsvarlig måte, og dermed muligheten til å ivareta rettssikkerheten til den enkelte beboer som var utsatt for tvang.

Vi merker oss at Statsforvalteren har iverksatt tiltak for å styrke samarbeidet mellom Helseavdelingen og Vergemålsavdelingen både for å sikre nødvendige avklaringer av vergemandat før vedtak om tvang godkjennes, og for å sikre at vergen mottar tilfredsstillende opplæring. Mer konkret er det beskrevet et informasjonsskriv som redegjør for vergens rolle samt foredrag og generell og konkret veiledningsvirksomhet.

Vi imøteser en kopi av foreliggende informasjonsskriv til vergene, og en nærmere beskrivelse av hovedpunktene i Statsforvalterens opplæringsopplegg for verger til personer med utviklingshemming.

Som det fremgår av gjennomgangen ovenfor, savner vi en mer grundig redegjørelse for Statsforvalterens kvalitetsforbedringsarbeid gjennom læring og refleksjon, og Statsforvalterens konkrete oppfølging av rapportens funn og anbefalinger.

Vi ber derfor om en ny tilbakemelding fra Statsforvalteren innen **15. februar 2022**.

For sivilombudet

Helga Fastrup Ervik
avdelingssjef

Mona Keiko Løken
seniorrådgiver

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

Kopi til:

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
HELSEDIREKTORATET
STATENS HELSETILSYN

Postboks 8011 Dep	0030	OSLO
Postboks 220 Skøyen	0213	OSLO
Postboks 231 Skøyen	0213	OSLO