



Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.
0030 OSLO

Deres
referanse:
Vår referanse: 21/00007-297
Vår dato: 08.11.2021

Fellesorganisasjonen (FO)
Mariboegate 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
+47 919 19 916

E-post:
kontor@fo.no

Bankgiro: 9001.06.35674

Bankgiro kontingent:
9001.08.71394

Org.nr:
870 953 852 MVA

fo.no

Høring om oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget og tvangsbegrensningslov

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforening og profesjonsforbund for over 32 000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere. FO sine medlemmer jobber på alle felt der dagens tvangslover gjelder.

FO mener en forutsetning for å innføre nytt tvangsbegrensningslovverk er at CRPD er inkorporert i det norske lovverket. Derfor mener vi at arbeidet med innføring av tvangsbegrensningsloven må legges på is frem til dette er realitetsbehandlet. Primært ønsker vi en utsatt implementering av loven, men vi vil likevel benytte muligheten til å svare på høringen. Forutsetninger for redusert bruk av tvang, ligger i organisering av tjenestene, at vi har fleksibelt og tilgjengelig behandlingsapparat, grunnleggende behov blir dekket, bolig, arbeid, fritid mv. Større fokus og kompetanse på alternativer til tvang. Våre medlemmer er opptatt av redusert og riktig bruk av tvang og makt. Men loven må følges av nok ressurser, rett faglig kompetanse i tjenestene og tilstrekkelig midler til å implementere nye tvangsbestemmelser. Tjenestene må få opplæring og veiledning i å finne alternativer til tvang og makt.

Generelt fremstår det nye lovforslaget som svært omfattende og lite tilgjengelig, med blant annet mange nye begreper og unntaksbestemmelser. Dette vanskeliggjør tjenestenes mulighet for å innarbeide god praksis, og kan føre til usikkerhet og uriktig eller ulovlig bruk av tvang. Begrepsavklaringer, konkretiseringer, tilgjengelig språk og tydelige føringer er derfor avgjørende for en vellykket innføring. Målgruppespesifikk opplæring og veiledning er viktig. Det er ulike utfordringer man møter i de forskjellige fagmiljøene.

For FO er riktig kompetanse og tilstrekkelige ressurser en forutsetning for gode, faglige og etiske forsvarlige tjenester. Dette bør være en forutsetning i tjenester hvor det arbeides med å begrense bruk av tvang.

I vårt hørings svar har vi prioritert å gi innspill til noen av spørsmålene departementet ber om innspill til, og vi har særlig vurdert tjenester til personer med utviklingshemming. Det er mange andre instanser som svarer ut behovene innenfor feltet psykisk helse og rus. Vi viser til hørings svarene fra Norsk Psykologforening og Fagrådet for rusfeltet og stiller oss bak disse. Vi har prioritert innspill på disse spørsmålene:

- Hvilke forutsetninger må oppfylles på kommunalt, regionalt og statlig nivå for å sikre en trygg og god gjennomføring av nytt regelverk?
- Hvilke behov for opplæring, organisasjonsutvikling og andre kompetansetiltak ser tjenestene som følge av nytt regelverk?
- Hvordan sikre nødvendig forankring av lovendringene i fagmiljøer, tjenester/enheter, bruker- og pårørendeorganisasjoner på alle nivå?

Hvilke forutsetninger må oppfylles på kommunalt, regionalt og statlig nivå for å sikre en trygg og god gjennomføring av nytt regelverk?

Kommunalt nivå

Innføring av nye tvangsbestemmelser vil gi de kommunale helse- og omsorgstjenestene mer ansvar og økte kostnader. Dette begrunnes i avsnittene under. Det er helt avgjørende å bevilge midler for forsvarlig innføring og gjennomføring av de nye bestemmelsene. Bemanning, tilpasset bygningsmasse og riktig og nok kompetanse er tre viktige momenter.

Bemanning

Undersøkelser FO har gjennomført viser store mangler i kompetanse i tjenestene til personer med utviklingshemming¹. En tredjedel (33,2 %) av de ansatte i tjenestene har ingen formell kompetanse. FO mener det må innføres en kompetansenorm og krav til formalkompetanse innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester til utviklingshemmede. Minst 70% av ansatte må ha en relevant helse- og sosialfaglig høyskoleutdanning, hvorav flesteparten bør være vernepleiere. Kommunene må kartlegge kompetansenivået i tjenestene og legge en plan for kompetansehevede tiltak. Veilederkompetanse er avgjørende når et nytt lovverk skal innføres.

Kommunene må derfor styrke denne kompetansen hos sine fagutdannede. Lav kompetanse og marginal bemanning kan føre til at alternative og forebyggende tiltak ikke blir tilstrekkelig prioritert. Det kan øke faren for bruk av tvang og uforsvarlige tjenester. Begrensning og forebygging av tvangsbruk krever økt kunnskap og rett kompetanse hos tjenesteytere. Vi mener det også vil forutsette økt bemanning i alle tjenester hvor tvangsbegrensingsloven innføres.

¹ <https://www.fo.no/getfile.php/1330664-1598358898/Filer/Rapport%20komp%20i%20tjenester%20til%20utviklingshemmede.pdf>

I dag kreves det en treårig helse- og sosialfaglig, eller pedagogisk bakgrunn for å kunne utføre tiltak om tvang etter Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel. 9 (heretter HOL kap. 9). FO stiller seg kritisk til at dette kravet nå vil erstattes med krav til autorisert helsepersonell, og dermed utelukke for eksempel sosionomer og barnevernspedagoger og fordi mange av de andre yrkesgruppene ikke har kompetanse på lovverket, tvang og alternativ. Dette aktualiserer FO sitt krav om autorisasjon for barnevernspedagoger og sosionomer.

Tilpassede boliger/institusjoner:

Gode kommunale helse- og omsorgstjenester krever trygge rammer for å kunne forebygge bruk av tvang og makt og de bør innrettes med individuelle tilpasninger. God samhandling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten er også avgjørende for å begrense bruk av tvang. Et eksempel på dette er som ambulerende FACT- team som arbeider spesielt med oppsøkende virksomhet i hjemmene til pasientene. Å behandle menneskene i trygge omgivelser kan bli kostnadsbesparende på lang sikt. Innenfor spesialisthelsetjenestens psykiske helsevern er det svært viktig at det gis tid og ressurser for å kunne etterkomme de nye kravene til blant annet skjermingsrom.

Regionalt nivå

Bred tverrfaglig kunnskap og kompetanse om bruk av tvang må sikres på regionalt nivå. Dersom det oppstår forvaltningsforskyvninger mellom spesialisthelsetjenesten/habiliteringstjenesten og de nye foreslåtte nemdene, er det viktig at kompetansen og informasjonsflyten innrettes slik at viktig informasjon ikke går tapt. Innenfor tjenestene til personer med utviklingshemming spiller Habiliteringstjenesten har en viktig rolle i utforming og gjennomføring av tvangsvedtak etter HOL kap. 9 og bidrar til å sikre at tjenestene er faglig forsvarlige. Når nye tvangsbestemmelser eventuelt innføres kan det frigjøre tid for habiliteringstjenesten til å arbeide med mer oppsøkende virksomhet og kompetanseheving ute i tjenestene.

I det nye lovforslaget foreslås tvangsbegrensningsnemder. Kompetansen hos nemdsmedlemmene må gjenspeile brukerne tvangen skal omfatte. FO mener det er en forutsetning at nemdene har sosialfaglig kompetanse tilknyttet seg. Vi foreslår at nemdene bør bestå av fire medlemmer, hvor det fjerde medlemmet kan rullere etter hva slags sak /felt det gjelder. FO vil spesielt trekke frem vernepleiere som et fjerde nemdsmedlem. Vernepleiere har helse – og sosialfaglig kompetanse og særlig erfaring rettet mot tjenester til personer utviklingshemming og andre med kognitive funksjonsnedsettelse.

Statlig nivå

Det må utarbeides rundskriv til tvangsbegrensningsloven. Rundskrivet som er utarbeidet i tilknytning til HOL kap. 9 er godt innarbeidet i praksis, og er viktig i opplæring og veiledning knyttet til forebyggende og alternative tiltak som kan begrense bruk av tvang. Det nye rundskrivet bør blant annet bestå av tydelige krav til saksbehandling, kompetansekrav og evaluering. Rundskrivet må utarbeides i god tid og opplæringen være gjennomført før loven blir iverksatt. Det må utarbeides opplæringsmateriell og e-læringsprogram tilpasset de ulike fag- og

tjenesteområdene lovbestemmelsene omfatter. Opplæringen må tilpasses ulike nivå, tjenester, kompetanse, og ikke minst tilpasses brukere og deres pårørende. Det er også gitt ut gode veiledere med tolkninger og avklaringer, noe som er viktig hjelp i kvalitetsutvikling og opplæring.

Standardiserte opplæringspakker kan sikre at opplæring og kunnskap i tjenestene ikke blir tilfeldig. Mange kommuner har for eksempel stor mangel på ansatte med høyere utdanning og kompetanse til å gi god opplæring og veiledning. God opplæring er en forutsetning for god implementering av nye lovbestemmelser. Det også viktig at det blir utarbeidet plan for implementering av nytt lovverk.

Videre er det behov for forenkling. Lovforslaget er svært omfattende og oppleves uoversiktlig, med mange nye begreper og unntaksregler. Når loven blir for omfattende å sette seg inn i, øker det tjenestenes utfordringer ved implementering og god praksis. Det er et behov for begrepsavklaringer, tydeliggjøringer, enklere språk og tydelige føringer.

For å sikre gode helse- og omsorgstjenester med riktig bruk av tvang er det nødvendig med gode rammebetingelser. Økte ressurser, tilpassede enheter og bred kunnskap om forhold som kan virke forebyggende på tvang, er avgjørende. Det må settes av midler både til opplæring og til ansettelse av flere helse- og sosialfaglige tjenesteytere.

Opprette flere studieplasser

For å dekke opp for manglende fagkompetanse bør myndighetene sørge for å utdanne flere helsepersonell. FO mener dette bør gjøres ved å øke studiekapasiteten til vernepleierutdanningen med 200 nye plasser hvert år. Det bør også opprettes y-veier, slik at ansatte uten formell kompetanse får mulighet til å ta fagbrev og høgskoleutdanning.

Hyppigere tilsyn

Helsetilsynet må utføre hyppigere tilsyn, kontroll og oppfølging av tjenestene. Når noe av ansvaret for oppfølging av tvangsvedtakene flyttes fra Statsforvalter over på nemder vil dette kunne frigjøre mer tid til kontroll og oppfølging av de mest alvorlige tvangsvedtakene.

Hvilke behov for opplæring, organisasjonsutvikling og andre kompetansetiltak ser tjenestene som følge av nytt regelverk?

Opplæring

FO mener at det må utarbeides opplæringspakker som er tilpasset alle de ulike nivåene hvor det nye lovverket trer i kraft. Det gjelder ledernivå i kommunen (forankring hos ledelse er avgjørende), den kommunale helse- og omsorgstjenesten, pårørende osv. Det er viktig at all opplæringen er generell om det nye lovverket, med spesifisering for hvert område. Et eksempel på dette er at pårørende og tjenesteytere har behov for mye av den samme kunnskapen om bruk av tvang og makt, men med ulike perspektiver/forutsetninger. For pårørende kan det for eksempel være viktig å forstå hvorfor det er begrensninger i hva tjenesteytere kan utføre og hva som blir

oppfattet som gråsonetvang. Ansatte har andre behov for kunnskap om begrensning og bruk av tvang. Opplæringen bør også tilpasses og omfatte alle nivåer som skal arbeide, enten direkte eller indirekte med tvangsbegrensningsloven. Tjenesteytere, saksbehandlere, ledere osv.

Som nevnt tidligere er opplæring av alle som skal forvalte og benytte den nye tvangsbegrensningsloven helt nødvendig. FO mener at det skal stilles krav til grundig og kontinuerlig opplæring og veiledning knyttet til det enkelte tvangsvedtak også. Internopplæring, fokus på ulike temaer som omhandler bruk av tvang og makt bør settes på en opplæringsagenda/årshjul.

Kompetansetiltak

Bevare faglig ansvarlig

FO mener at rollen faglig ansvarlig for tvangstiltaket bør videreføres i den nye tvangsbegrensningsloven. Faglig ansvarlig må ha ansvar for daglig arbeid og gjennomføring av tiltakene i vedtaket som systematisk tillitsskapende arbeid, tvangsforebyggende arbeid, ansvar for opplæring av tjenesteytere, beslutningsstøtte, ansvar for tilpasset informasjon samt kontakt med pårørende og habiliteringstjenesten i spesialisthelsetjenesten.

Forebygge hverdagstvang:

Gråsonetvang, også omtalt som hverdagstvang kan forebygges med kunnskap og god opplæring. FO mener det bør stilles strengere krav til opplæring om dette temaet når grensene for tvang endres. Temaet må forankres og det bør stilles strenge krav til implementering av etisk refleksjon i kommunale helse- og omsorgstjenestene. I det nye lovforslaget senkes terskelen for tvang når tjenestemottaker ikke motsetter seg tvang. Personer med utviklingshemming som har blitt utsatt for tvang over mange år har kanskje sluttet å motsette seg tvangen de blir utsatt for, men dette betyr ikke at de ønsker det. Det kan føre til at en del personer uten beslutningskompetanse lettere får nødvendige helse- og omsorgstjenester, som de ikke motsetter seg.

Ressursgrupper:

Kommunene bør der det er mulig innføre ressursgrupper eller ressursteam som arbeider på tvers av ulike tjenestesteder hvor tvang benyttes. Gruppene kan være tverrfaglige og bør samles jevnlig for å diskutere opplæringsstrategier og utfordrende saker.

Informasjons- og erfaringsutveksling på tvers av de ulike tjenesteområdene kan være en ressursbesparende og kvalitetssikrende metode.

FO mener at det KS bør etablere lærings- og ressursnettverk på tvers av kommuner innenfor de ulike fagområdene/brukergruppene. Dette er hensiktsmessig for mindre kommuner for å samle fagkompetansen.

Hvordan sikre nødvendig forankring av lovendringene i fagmiljøer, tjenester/enheter, bruker- og pårørendeorganisasjoner på alle nivå?

Det nye lovverket må forankres, og det krever tid og riktige ressurser. Endringsarbeid krever innsats og vilje, både fra kommuneledelse som kan tilrettelegge og prioritere, og fra tjenesteytere som skal utføre endringene.

I dag er erfaringen at lovverket tolkes ulikt i henhold til riktig kompetanse. Lik tolkningspraksis kan gi mer lik praksis og forutsigbarhet for de som mottar tjenestene.

Forankring hos statsforvalter:

Statsforvalter har et overordnet ansvar for tvangsvedtakene og det er derfor avgjørende at de tolker lovverket likt, slik at tilsyn og kontroll er harmonisert, og uavhengig av geografisk beliggenhet.

Forankring i den kommunale helse- og omsorgstjenesten:

Kommunene vil få et større ansvar for behandling og oppfølging av egne vedtak. Dette krever god innføring i ulike konsekvenser endringene kan få for tjenestene. Tid til god opplæring og veiledning forutsetter at det tilrettelegges for en omleggingsfase hvor det nedsettes ressursgrupper som fokuserer på temaer knyttet til tvangsbegrensning. Det bør innføres fagdager i tjenestene, slik at tjenestemottakere får generell internopplæring i det nye regelverket. Kommunene må også følge opp og føre tilsyn med tjenester de kjøper.

Forankring i spesialisthelsetjenesten:

Flere av FO sine medlemmer arbeider i rus- og psykisk helse og habiliteringstjenestene spesialisthelsetjenesten. Mange er bekymret for at habiliteringstjenesten vil få innsyn i tvangssaker altfor sent. Mye av det ambulante arbeidet habiliteringstjenesten gjøre innebærer også at en er til stede og fanger opp for eksempel uforsvarlige tjenester. Dette kan være svært viktig kilde til både opplæring og veiledning.

Forankring hos utdanningsinstitusjonene

Innføring og opplæring i det nye lovverket må implementeres også i utdanningene til aktuelle profesjonsstudier.

FO viser også til felles høringssvar sendt fra Foreningen Spekteret, Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU), Stopp Diskrimineringen, Uloba, Hvite Ørn, Fellesorganisasjonen (FO), Autismeforeningen (AiN), Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO), We Shall Overcome (WSO), Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE) og Vernepleierforbundet i Delta. FO har som støtte til brukerorganisasjonene stilt seg bak dette høringssvaret

Med vennlig hilsen

Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

