

Hvem kan mest om Kapittel 4A, vernepleiestudenter eller folk med treårig høyskoleutdanning i kommunal tjenesteyting?¹



Jørn Kroken

Lovregulering av bruk av tvang og makt i tjenesteyting for personer med psykisk utviklingshemning ble vedtatt i 1996 og iverksatt fra 1999. Kapittel 4A (tidligere kapittel 6A) i lov om sosiale tjenester skal evalueres i 2007. Helsetilsynet gjennomførte i 2005 et landsomfattende tilsyn med praktiseringen av kapittel 4A (tilsynet videreføres i 2006). I 41 av 53 kommuner som ble undersøkt avdekket Helsetilsynet bruk av tvang og makt i strid med bestemmelsene. I rapporten skriver Helsetilsynet (ref.): «Tilsynet viser variasjon og mangler knyttet til kunnskap og forståelse hos ansatte av begrepet tvang, blant annet hva som defineres som tvang, hva grensene for tvang er og manglende kjennskap til lovverket» (s.16). Videre påpekte Helsetilsynet manglende oversikter over kompetansebehovet, manglende planer for utvikling av kompetanse og manglende tiltak og systemer for å fange opp bruk av tvang og makt. I tillegg fant Helsetilsynet at vilkårene for tvangsbruk og reglene for saksbehandling ofte ikke var oppfylte. Kommunenes plikt til å ha internkontroll i sosialtjenesten, inkludert Kapittel 4A, med hjemmel i Sosialtjenesteloven § 2-1, ble ofte ikke overholdt. Fra et av tilsynsbesøkene heter det at: «Det blir brukt systematisk tvang mot flere personer i form av føring til bad, holding under stell, avgrenset tilgang til personlige eiendeler ved låsing, tilbakeholdelse av tjenestemottakerens egne penger, samt at tjenestemottaker ikke får bistand til å stå opp når tjenestemottaker selv uttrykker ønske om det. Fylkesmannen har ikke mottatt enkeltmeldinger om tvangsbruken for flere av personene» (s.15).

Helsetilsynet kartla faktisk etterlevelse av Kapittel 4A, i mindre grad hva manglende etterlevelse skyldtes. En grunn til manglende etterlevelse av loven kan etter mitt syn være at kunnskapen om loven er mangelfull. Jeg synes derfor det er viktig å kartlegge slik kompetanse, ikke minst med tanke på planlegging av undervisning og kompetansehevende tiltak for studenter og kommunalt ansatte. For det første er det viktig at studenter på studier som rekrutterer

¹ Takk til Børge Holden for innspill og redigering – og takk til Jens Petter Gitlesen for statistiske analyser.

fagpersoner til omsorgen for mennesker med psykisk utviklingshemning kjenner til en lov de kan komme til å praktisere. Vi bør i enda større grad kunne forvente at faktiske tjenesteytere, attpåtil med høgskoleutdanning, kjenner loven. I denne artikkelen presenterer jeg funn fra en undersøkelse av kunnskaper om Kapittel 4A hos vernepleierstudenter, og hos kommunalt ansatte med treårig høgskoleutdanning som arbeider i boliger for personer med psykisk utviklingshemning. Så vidt jeg kjenner til er dette den første undersøkelsen som måler kunnskaper om Kapittel 4A.

Metode

Deltakere

Til sammen 78 sisteårs vernepleierstudenter ved to ulike høyskoler ble bedt av lærere ved de to høyskolene om å delta. (Det framgår av tabell 1, i spalten «studenter» at de aller fleste fylte ut og leverte skjemaet.) I tillegg fikk konsulenter i fem kommuner spørsmål om å rekruttere ansatte med høgskoleutdanning som arbeidet direkte med tjenesteyting for personer med psykisk utviklingshemning. 74 ansatte relevant med høgskoleutdanning deltok.

Materiell

Studenter og ansatte ble bedt om å besvare et spørreskjema som var spesielt utarbeidet av forfatteren med tanke på denne undersøkelsen. Skjemaet besto av 20 spørsmål og er gjengitt i sin helhet i tabell 1 i resultatdelen. For hvert

spørsmål var det tre alternativer, og deltakerne skulle markere ett av dem. (Skjemaet kan fåes ved henvendelse til forfatteren.)

Prosedyre

Studentene fylte ut skjemaet i forlengelsen av forelesninger, kurs og fagdager. De kommunalt ansatte fylte dem ut i forlengelsen av møter, kurs og fagdager. Alle fylte ut skjemaene hver for seg, uten å konferere med andre eller slå opp i skriftlige kilder, og leverte dem til lærer/konsulent så snart de var ferdige med utfyllingen.

Resultater

Det framgår av tabell 1 at de aller fleste studenter og ansatte leverte skjemaet og besvarte de aller fleste spørsmålene.

Gjennomsnittlig prosent riktige svar var 60 hos studenter og 62 hos ansatte. Det var med andre ord praktisk talt ingen forskjell mellom studenter og ansatte når det gjaldt gjennomsnittlig kunnskapsnivå (tabell 1). Det var imidlertid flere ansatte enn studenter som hadde en høy skåre, det vil 16 eller flere riktige svar (tabell 1). Dette gjaldt 19 ansatte og fire studenter. Denne forskjellen var statistisk signifikant (χ^2 -test, $p < .01$). Jeg gjengir antall og prosent riktige svar for hvert enkelt spørsmål hos studenter og ansatte (tabell 2). Rett svar på hvert spørsmål er markert med *. Når det gjelder enkeltspørsmål skåret ansatte signifikant bedre enn studenter på spørsmål 1, 2, 8, 10, 15, 16 og 17 (se tabell 2) (t-test, $p < .05$).

Tabell 1. Oppsummering av antall og prosent riktige svar

Fordeling av svar

	Totalt (n-152)	%	Studenter (n-78)	%	Ansatte (n- 74)	%
16-20 riktige svar	23	15	4	5	19	26
11-15 riktige svar	98	64	57	73	41	55
< 11 riktige svar	31	20	17	22	14	19

Tabell 2. Alle spørsmål med svarfordeling (antall og prosent)

1. Hva heter Kapittel 4A i Lov om sosiale tjenester?

		Studenter		Ansatte	
		N(78)	%	N(74)	%
a	Tvangsloven	3	4	0	0
b	Bruk av tvang og makt i tjenesteyting	13	17	3	4
c*	Rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning	62	79	71	96
	Ubesvart	(0)	0	(0)	0

2. Når ble lovregulering av tvang og makt overfor mennesker med psykisk utviklingshemning iverksatt?

a	1996	41	53	25	34
b*	1999	19	24	32	43
c	2000	17	22	14	19
	Ubesvart	(1)	1	(3)	4

3. Formålet med loven er å:

a	Kvalitetssikre kommunenes tjenesteyting overfor personer med psykisk utviklingshemning	16	21	16	22
b	Endre uønsket atferd og gi økt livskvalitet gjennom økt deltakelse på ulike arenaer	0	0	0	0
c*	Hindre vesentlig skade, begrense bruk av tvang og makt, tilrettelegge tjenestetilbud og unngå krenkede behandling	62	79	58	78
	Ubesvart	(0)	0	(0)	0

4. Loven gjelder for:

a*	Personer med psykisk utviklingshemning	71	91	68	92
b	Personer med autisme	0	0	0	0
c	Bestemmelsene gjelder uavhengig av diagnose	6	9	6	8
	Ubesvart	(1)	1	(0)	0

5. Diagnostisering av psykisk utviklingshemning

a*	Diagnostisering skal i hovedsak foretas av spesialisthelsetjenesten	52	67	45	61
b	Diagnostisering skal i hovedsak foretas av primærhelsetjenesten	6	8	8	11
c	Diagnostisering skal foretas av psykologspesialist eller psykiater	19	24	19	26
	Ubesvart	(1)	1	(2)	3

6. Alder

a	Kapittel 4A gjelder kun for personer over 18 år	17	22	24	32
b*	Kapittel 4A er aldersuavhengig	34	44	41	55
c	Foreldrenes samtykke for barn under 16 år erstatter vedtak etter 4A	26	33	7	9
	Ubesvart	(1)	1	(2)	3

7. Samtykke

a	Personer med psykisk utviklingshemning har ikke samtykkekompetanse	5	6	4	5
b	Personer med psykisk utviklingshemning som har samtykkekompetanse kan samtykke til bruk av tvang	21	27	25	34
c*	Selv om en person med psykisk utviklingshemning har samtykkekompetanse, kan det uansett ikke samtykkes i bruk av tvang og makt	51	65	41	55
	Ubesvart	(1)	1	(4)	5

8. Bruk av tvang og makt defineres som:

a	All fysisk påvirkning som medfører bruk av tvang og makt og som oppleves som ubehagelig	10	13	4	5
b	Alle inngripende tiltak på subjektivt og objektivt grunnlag som innebærer bruk av tvang og makt	30	38	20	27
c*	Tiltak som tjenestemottakeren motsetter seg, eller inngripende tiltak og inngripende varslingssystemer	35	45	50	68
	Ubesvart	(3)	3	(0)	0

9. Tvang og makt kan bare benyttes:

a	I tjenestemottakers bolig	3	4	7	9
b*	I forbindelse med utførelse av tjenester etter sosialtjenestelovens § 4-2, a-d	72	92	66	89
c	I avlastningstilbud	1	1	0	0
	Ubesvart	(2)	3	(1)	1

10. Kapittel 4A gir hjemmel for:

a	Tvangsmedisinering	14	18	12	16
b	Tvungen undersøkelse og behandling av somatiske og psykiske lidelser	49	63	22	30
c*	At en støttekontakt kan iverksette skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner	14	18	29	39
	Ubesvart	(1)	1	(11)	15

11. Inngripende varslingsystemer er:

a	Alle typer varslingsystemer	15	19	19	26
b	Trykkgjettalarmer	4	5	2	3
c*	Varslingsystemer som utløses automatisk når vedkommende foretar seg visse handlinger, og som benyttes til å gi omgivelsene informasjon om hva som skjer	58	74	50	68
	Ubesvart	(1)	1	(3)	4

12. Hovedregelen ifølge Kapittel 4A er:

a*	At andre løsninger enn tvang og makt skal være vurdert og prøvd ut før tiltak med bruk av tvang og makt settes i verk	66	85	64	86
b	At et effektivt tvangstiltak kan iverksettes uten at andre løsninger er vurdert	0	0	0	0
c	At andre løsninger enn tvang og makt skal være diskutert med spesialisthelsetjenesten før tiltak med bruk av tvang og makt iverksettes	12	15	10	14
	Ubesvart	(0)	0	(0)	0

13. Skadeomfang som grunnlag for bruk av tvang

a	Det er i utgangspunktet anledning til å bruke tvang for å få en tjenestemottaker til å slutte å røyke	0	0	0	0
b	Det er anledning til å bruke tvang for å få en tjenestemottaker til å gå på jobb	0	0	0	0
c*	Tvang kan bare benyttes når det foreligger fare for vesentlig skade	78	100	74	100
	Ubesvart	(0)	0	(0)	0

14. Skadeomfang fortsetter

a	Rop og forstyrrende bevegelser er i utgangspunktet tilstrekkelig som grunnlag for tvangstiltak	8	10	4	5
b	I utgangspunktet åpner kapittel 4A for å begrense matinntak ved hjelp av tvangstiltak	21	27	23	31
c*	Skade som medfører hull på huden kan gi grunnlag for bruk av tvang	46	59	45	61
	Ubesvart	(3)	3	(2)	3

15. Særlige grenser

a	Kapittel 4A gir anledning til å etablere egne rom som bare benyttes ved skjerming	26	33	9	12
b*	Kapittel 4A åpner for bruk av armskinner for å hindre livstruende selvskading	14	18	24	32
c	Skjerming kan benyttes som et trenings- og opplæringstiltak	36	46	34	46
	Ubesvart	(2)	3	(7)	9

16. Saksbehandling

a*	Beslutning om bruk av tvang etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a kan tas av tjenesteyter	6	8	14	19
b	Beslutning om bruk av tvang etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a kan bare tas av den som har det daglige ansvaret for tjenesten	7	9	11	15
c	Beslutning om bruk av tvang etter § 4A-5 tredje ledd bokstav a kan bare tas av den som har det overordnede faglige ansvaret for tjenesten	59	76	46	62
	Ubesvart	(6)	8	(3)	4

17. Saksbehandling fots.

a	Melding om skadeavvergende tiltak i enkelttilfeller jf § 4A-5 tredje ledd bokstav a skal nedtegnes ved anledning og senest en uke etter hendelsen	1	1	3	4
b*	Melding (som beskrevet ovenfor) skal nedtegnes straks og deretter straks sendes til den faglige ansvarlige for tjenesten, Fylkesmannen, verge/hjelpeverge og pårørende	46	59	62	84
c	Melding (som beskrevet ovenfor) nedtegnes av faglig ansvarlig som innen kort tid sender meldingene til Fylkesmannen til vurdering	26	33	7	9
	Ubesvart	(5)	6	(2)	3

18. Saksbehandling fots.

a*	Det skal angis i vedtak etter Kapittel 4A hvem som er faglig ansvarlig for gjennomføring av tiltak	62	79	65	88
b	Hjelpeverge og pårørende er gitt formell beslutningsrett og kan fatte vedtak om bruk av tvang	4	5	0	0
c	Ved søknad om dispensasjon fra utdanningskravene kreves tilrådning fra spesialisthelsetjenesten	8	10	7	9
	Ubesvart	(4)	5	(2)	3

19. Krav til bemanning

a	Ved gjennomføring av tiltak skal det alltid være to tjenesteytere tilstede	39	50	21	28
b	Det er stilt spesielle kompetansekrav til den som har det faglige ansvaret for gjennomføring av tiltak	16	21	28	38
c*	Ved gjennomføring av tiltak skal det alltid være to tjenesteytere til stede dersom dette ikke er til ugunst for tjenestemottakeren	23	29	25	34
	Ubesvart	(0)	0	(0)	0

20. Fylkesmannens overprøving

a*	Fylkesmannen har ved overprøvingen full kompetanse og skal prøve alle sider av vedtaket	51	65	49	66
b	Fylkesmannen overprøver kun om det er begått saksbehandlingsfeil	8	10	5	7
c	Fylkesmannen overprøver lovforståelsen og saksbehandlingen	18	23	15	20
	Ubesvart	(1)	1	(5)	7

Diskusjon

Det framgår av svarene at det er betydelig usikkerhet om hva som regnes som bruk av tvang og makt, grenser for bruk av tvang, saksbehandling inkludert bruk av enkeltmeldinger, krav til bemanning og fylkesmannens overprøving. Mange vet ikke når lovreguleringen ble iverksatt og er ikke kjent med ordlyden i formålsbestemmelsen. Videre er det usikkerhet knyttet til diagnostisering, samtykke og alder. Mange tror feilaktig at Kapittel 4A hjemler tvungen undersøkelse og behandling av somatiske og psykiske lidelser, og at personen selv kan samtykke til tvang. At det er adgang til å bruke mekaniske tvangsmidler i form av for eksempel armskinner for å hindre livstruende selvskading dersom lovens øvrige vilkår er oppfylt er lite

kjent. Sist, men ikke minst er det usikkerhet om hva vesentlig skade innebærer. Alle informantene er imidlertid kjent med lovens vilkår om at det skal foreligge fare for vesentlig skade før eventuelle tvangstiltak kan vurderes iverksatt. Alt i alt er det ikke vesentlige forskjeller mellom studenter og ansatte når det gjelder kunnskaper.

Vi bør forvente at tjenesteytere med høyskoleutdanning har god kjennskap til Kapittel 4A. Undersøkelsen viser imidlertid betydelige kunnskapsmangler om sentrale deler av lovverket, i en slik grad at det er grunn til bekymring for det kommunale kunnskapsnivået. Selv om ansatte skårer bedre enn studenter på for eksempel spørsmål 10 om hva Kapittel 4A gir hjemmel for, så svarer likevel bare 39 % korrekt.

En flervalgstest som dette har svakheter. Det kan være vanskelig å unngå opplagt gale og riktige svaralternativer, og tilnærmet like svaralternativer. En slik test er også til en viss grad en «tippekonkurranse», der tilfeldige svar ofte er riktige. Disse problemene er imidlertid neppe spesielt store med skjemaet som ble benyttet her. Det er derfor grunn til å tro at resultatene gir en pekepinn på kunnskaper om Kapittel 4A. Funnene bør kunne betraktes som så sikre at de kan benyttes som utgangspunkt for kompetanseheving. En av høyskolene har for øvrig signalisert at de vurderer å bruke spørreskjemaet som en kunnskapstest i undervisningen, og skjemaet har blitt benyttet i intern undervisning ved flere kommunale tjenestesteder.

Litteratur

Helsetilsynet (2006): Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2005 med rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning. Rettssikkerhet for utviklingshemmede. Rapport fra helsetilsynet 2/2006. Februar 2006.

Helsetilsynet: Tilsynsmelding 2005

Kroken, J. (2005): Utilstrekkelig lov. Kronikk. *Embla*, nr. 8, 18–19.

Kroken, J. (2005): Utstrakt bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning skjer, og er lite regulert av Kapittel 4A. En undersøkelse fra Hedmark. *SOR- Rapport* nr. 4, 4–9.

Kroken, J. (2001): Evalueringen av Kapittel 6A – noen betraktninger. *Embla* nr. 5, 24–31.

Kroken, J. (2000): Noen aspekter ved Kapittel 6A. *Spesialpedagogikk* nr. 9, 3–9.

Ot.prp. nr. 55, 2002–2003 Om lov om endringer i lov om sosiale tjenester m. v. og lov om helsetjenesten i kommunene (rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning). Sosial – og helsedepartementet.

Rapport fra Helsetilsynet 2/2006: Rettssikkerhet for utviklingshemmede. Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2005 med rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning.

Rundskriv IS-10/2004 til Lov om sosiale tjenester. Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Sosial – og helsedirektoratet.

Sosial- og Helsedirektoratet (2006): Saksbehandling og dokumentasjon for pleie- og omsorgstjenester IS-1040 Veileder.

Sosial- og Helsedirektoratet (2005): Et nasjonalt kompetansemiljø for utviklingshemmede, avdeling for kommunale velferdstjenester. IS-1320.

Sosial- og Helsedirektoratet (2004): Hvordan holde orden i eget hus – internkontroll i sosial- og helsetjenesten IS-1183.

Ta vernepleierutdanning i Nord-Norge!

Da er Høgskolen i Harstad stedet for deg: godt læringsmiljø, høy trivselsfaktor, boliggaranti og gode ordninger for utenlandsopphold (Afrika, Russland, USA, Norden og Europa). Ca 1100 studenter. Fantastisk og sentral beliggenhet ved byens havnepromenade.



Nærmere info.:
Seksjonsleder Marit.Rustad@hih.no el. opptak@hih.no
Tlf. 77 05 81 00
www.hih.no