Bruk av «a-melding» – noen momenter[1]

Jørn Kroken, Sykehuset Innlandet HF, Habiliteringstjenesten i Hedmark

Kapittel 4A i lov om sosiale tjenester åpner for at tvang og makt kan brukes overfor personer med utviklingshemning på gitte vilkår i særlige situasjoner. I tillegg til at det kan fattes vedtak om ulike typer systematisk og planlagt bruk av tvang og makt, inneholder lovreglene en bestemmelse som legitimerer at det kan treffes beslutning om bruk av tvang og makt som skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner. Til tross for at lovreguleringen av bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning har virket i snart ti år, har bl.a. helsetilsynet avdekket omfattende svikt når det gjelder bruk av «a-meldinger».

Innledning

Etter kapittel 4A § 4A-5 tredje ledd bokstav a, kan det treffes beslutning om bruk av tvang og makt som skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner, når vilkårene for øvrig er oppfylt. Dersom det fattes en slik beslutning, skal melding om dette nedtegnes straks etter at tiltaket er gjennomført. Meldingen skal sendes straks til den faglige ansvarlige for tjenesten, Fylkesmannen, verge/hjelpeverge og pårørende, jf § 4A-7 første ledd fjerde setning. Begrepet «a-melding» viser med andre ord til den aktuelle lovhjemmel, altså bokstav a, og saksbehandlingsreglene, det vil si reglene som sier at det skal skrives og sendes melding. Bestemmelsen er ment å fange opp situasjoner som oppstår plutselig og der beslutning om inngrep gjennom bruk av tvang og makt må fattes umiddelbart på stedet. Beslutning om slike inngrep skal primært treffes av den som har det daglige ansvaret for tjenesten. Dersom den som har det daglige ansvaret ikke er til stede, eller det ikke er tid til å vente på at vedkommende skal treffe slik beslutning, må beslutningen treffes av tjenesteyter. Dette vil ofte være tilfelle i døgnbaserte omsorgstilbud. Skadeavverging på denne

1 Takk til Børge Holden for innspill, kommentarer og redigering

måten skal opphøre så snart det ikke foreligger noen nødsituasjon. På denne måten gir kapittel 4A åpning for å benytte tvang uten at det er fattet vedtak. Imidlertid gjelder dette kun der hyppigheten av bruk av tvang er beskjeden og inngrepene er milde. A-meldinger skal altså ha et begrenset omfang. Dersom nødsituasjoner gjentar seg utover noen svært få tilfeller og det er mulig å planlegge tiltak som inneholder tvang, forutsettes det vedtak dersom andre løsninger ikke fører fram (Rundskriv IS-10/2004, Sosial- og helsedirektoratet). I tillegg til at det benyttes a-meldinger i tilfeller der det brukes tvang og makt uten at det foreligger vedtak, brukes a-meldinger når det brukes tvang utover tiltak som er stadfestet i vedtak. Også dette skal skje bare i et begrenset omfang, og skal i motsatt fall følges opp med vedtak.

I 2007 ble det sendt 31 533 a-meldinger overfor 1148 personer. Det er betydelige fylkesvise variasjoner når det gjelder antall personer som det er brukt a-meldinger overfor. I for eksempel Hordaland gjaldt dette 186 personer i 2007, mens det i Nord-Trøndelag gjaldt 16 personer (Helsetilsynet, 2008). Dette står ikke i noe rimelig forhold – så stor er ikke forskjellen i folketall.

Helsetilsynet har gjennom landsomfattende tilsyn med rettssikkerhet knyttet til bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning i 2005 og 2006 avdekket betydelig svikt når det gjelder bruk av a-meldinger (Helsetilsynet, 2006, 2007). Svikten innbærer at det ikke skrives meldinger og/eller at meldinger ikke blir sendt. Også egne undersøkelser (2005 og 2008) viser samme svikt. I en rapport (2006) fra Trondheim kommunerevisjon om bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning framgår det at omkring en fjerdedel av tjenesteyterne ikke sender a-melding når de vet at de har vært med og brukt tvang og makt. I tillegg rapporterer tre fjerdedeler av tjenesteyterne at de ikke sender inn meldinger når de er i tvil om de har brukt tvang og makt eller ikke. De viktigste grunnene til underrapportering oppgis å være at systemet er for byråkratisk, og at tjenesteytere har tidsnød og/eller manglende kjennskap til hvordan meldingene skal fylles ut og sendes.

Fylkesmennene har utarbeidet en a-meldingsmal der opplysninger om tjenestemottakeren, tid og sted og aktuelle tvangstiltak nedtegnes og underskrives av involverte tjenesteytere.

På neste side er en slik mal, som er utarbeidet av Fylkesmannen i Hedmark, utfylt med et fiktivt, men realistisk, eksempel for å vise hvordan en a-melding kan fylles ut. Selvsagte opplysninger, som navn, dato og lignende, er ikke tatt med.

Praktiske råd

I tillegg til den utfylte malen, har jeg satt opp noen praktiske råd om utfylling av a-melding:

1. Skjemaer (med utfylt forhåndsinformasjon) må ligge klar.
2. Ferdigadresserte konvolutter må ligge klar.
3. En må fatte seg i korthet, det vil si med stikkord og få setninger. Bruk helst PC.
4. Skjemaet må fylles ut så fort som praktisk mulig, det vil si i første ledige stund.
5. Skjemaet må kopieres i nødvendig antall eksemplarer.
6. Skjemaet skal ikke rettes på eller arbeides videre med. En skal ikke vente til tjenesteleder eller annen ansvarlig kan ta seg av det. Formålet er at det skal være en mest mulig direkte melding.

Det er verdt å merke seg at ifølge kapittel 4A-10s *Plikt til å føre journal* skal det opprettes et eget journalsystem for tiltak etter kapittel 4A for den enkelte tjenestemottaker, når lovreglene i kapittel 4A kommer til anvendelse. Denne dokumentasjonsplikten omfatter også tiltak etter § 4A-5

Eksempel på «a-melding»:

MELDING OM SKADEAVVERGENDE TILTAK I NØDSITUASJONER
LOV OM SOS. TJENESTER KAPITTEL 4A § 4A-5, TREDJE LEDD, BOKSTAV A

1	**Tjenestemottakerens navn**, fødselsdato, bostedsadresse, kommune, telefon og bolig
2	**Dato og klokkeslett for tiltaket:** Sted hvor tiltaket ble iverksatt: I tjenestemottakerens leilighet Melding nr. dette år: 3
3	**Er tjenestemottakeren psykisk utviklingshemmet?** Ja: X Nei: Eventuelle tilleggsdiagnoser? Er det fattet vedtak om tjenester etter lov om sosiale tjenester kapittel 4, eller lov om helsetjenester i kommunen: Ja: X Nei: Dersom «Ja»– hvilke tjenester? 40t pr. uke praktisk bistand og opplæring, opphold i bolig med heldøgns omsorg og støttekontakt (3t pr. uke) – ihht. til lov om sosiale tjenester § 4-2 a–d
4	**Beskrivelse av tjenestemottakerens situasjon og en faglig vurdering av denne:** Tjenestemottakeren bor i et bofellesskap sammen med 4 andre tjenestemottakere. Han har egen leilighet og mottar 40t pr. hjelp pr. uke ihht. lov om sosiale tjenester § 4-2 a–d. Han har alvorlig psykisk utviklingshemning, og kan snakke litt (mest enkeltord, men også setninger med 2–3 ord). Han kan spørre om å få kaffe, mat og kan benevne en god del objekter f.eks i sin leilighet, men snakker lite og det er ikke mulig å føre noen form for ordinær samtale med ham. Han kan ikke lese og skrive. Tjenestemottakeren er tilnærmet selvstendig mht. personlig hygiene og påkledning, men må ha hjelp til hårvask, kneppe knapper og finne adekvat tøy med mer. Han får bistand til tilberedning av måltider. Han har begrenset orienteringsevne og følges når han ferdes ute. Han har aktivitetstilbud 25t uke ved kommunens aktivitetssenter. Turgåing, å høre på musikk og svømming/bading er foretrukne aktiviteter. Han får besøk av pårørende ca. hver 14. dag. Det er etablert ansvarsgruppe som har møter 4 ganger i året. Han har oppnevnt hjelpeverge og det er utarbeidet individuell plan. Det er gjennomført preferansekartlegging som utgangspunkt for å sikre hyppig tilgang til prefererte stimuli. Han er nå henvist til spesialisthelsetjenesten (habiliteringstjenesten) med bakgrunn i beskrevne episoder med tvangsbruk. Tjenestemottakeren vurderes av kommunen, pårørende og hjelpeverge å ha et adekvat tjenestetilbud. Imidlertid ønskes nå bistand for å avhjelpe/håndtere nedenfor beskrevne atferd.
5	**Beskrivelse av situasjonen forut for bruk av tvang og makt. Dvs. atferden som utløste tiltaket, og hvorfor tiltaket ville hindre eller begrense vesentlig skade i nødsituasjon:** Tjenestemottakeren oppholdt seg i sin leilighet og spiste middag da han plutselig kastet middagsporsjonen i gulvet hvorpå han gikk til angrep på personalet med slag og kloring. Tiltaket som beskrevet nedenfor avverget fare for vesentlig skade fordi tjenestemottakeren ble fysisk forhindret fra å slå og klore.

6	**Beskrivelse av tiltaket som ble iverksatt:** Undertegnede grep tak i tjenestemottakerens armer og geleidet ham ned på en stol og holdt ham fast. **Varigheten av tiltaket:** ca. 10 sekunder
7	**Ble andre løsninger vurdert før tiltaket ble iverksatt, i så fall hvilke?** **Begrunnelse for hvorfor andre løsninger ikke ble prøvd.** Andre løsninger ble ikke vurdert. Situasjonen oppsto plutselig. Det var ikke tid til å vurdere andre løsninger.
8	**Beskrivelse av hvorfor tiltaket ble ansett å være faglig og etisk forsvarlig:** Tjenestemottakeren gikk til fysisk angrep på meg og kunne påført fysisk skade. Det var fare for vesentlig skade. Tiltaket som er beskrevet hindret vesentlig skade og var over på få sekunder og tjenestemottakeren roet seg raskt.
9	**Beskrivelse av den veiledning og oppfølging som er gitt tjenesteyterne som gjennomførte tiltaket:** Episoden er redegjort for og drøftet med tjenesteleder for tjenestestedet. Arbeid med å etablere midlertidige miljøregler er initiert.
10	**Beskrivelse av tjenestemottakerens reaksjon etter tiltaket og hvilken oppfølging vedkommende fikk:** Tjenestemottakeren samhandlet som ordinært med tjenesteyterne etter tiltaket og ingen spesielle oppfølgingstiltak ble iverksatt.

Navn på daglig/faglig ansvarlig:	**Navn på overordnet faglig ansvarlig:**
Navn:	Navn:
Telefon:	Telefon:

Navn og underskrift på tjenesteyterne som besluttet å gjennomføre tiltaket:

Navn:	Navn:
Underskrift:	Underskrift:

Meldingen skal sendes: Overordnet faglig ansvarlig, Fylkesmannen, pårørende og hjelpeverge

Tjenestemottaker, pårørende og hjelpeverge har klageadgang på beslutningen etter lovens § 4A-11, 1.ledd. Klagen stiles til kommunen, og klagefristen er tre uker.

Fylkesmannen har tilsynsmyndighet med kommunens virksomhet etter kapittel 4A, jf lov om sosiale tjenester § 2-6. Dette er trolig en utvidelse av klageretten i forhold til bestemmelsene i forvaltningsloven der klageretten er avgrenset til bare å gjelde enkeltvedtak. En a-melding kan neppe betraktes som et enkeltvedtak (Østenstad, 2000).

tredje ledd bokstav a, med andre ord a-meldinger. Det forutsettes at det opprettes journal, når slike tiltak har blitt brukt. Når et slikt journalsystem opprettes, kreves det at det sendes melding om behandling av personopplysninger til Datatilsynet på eget standardisert skjema. Denne meldingen omfatter alle tjenestemottakere i kommunen som berøres av journalsystemet i henhold til. kapittel 4A, og sendes av kommunens administrasjon.

Andre følger

A-meldinger er «inngangsbilletten» til rettighetene i kapittel 4A i sosialtjenesteloven. Det er derfor avgjørende at kommunen sørger for opplæring og saksbehandling i tråd med bestemmelsene, slik at meldinger blir fylt ut og sendt. Etter sosialtjenesteloven § 2-3 og forskrift om internkontroll i helse- og sosialtjenesten, har kommunen ansvar for nødvendig opplæring. Likevel tyder mye på at kunnskap om bestemmelsene i kapittel 4A er begrenset (Kroken, 2006). Det er blant annet usikkerhet med hensyn til hva som regnes som tvang, grenser for tvang, og saksbehandling. Helsetilsynet er bekymret over kommunens manglende styring, ledelse og kontroll av tjenestene: «Vi vet nå hvor risikosonene er, og det er kommunestyret sammen med administrasjonen som må ta grep», uttaler direktør Lars E. Hanssen (Fontene, 2007, s. 5). Inntrykket mitt er at bruken av a-meldinger varierer. Et ganske vanlig fenomen er at meldinger ikke sendes direkte fra tjenestestedet. Meldingene «håndteres» derimot av avdelingsleder eller andre i tilsvarende stilling. At meldinger overhode ikke benyttes, er også vanlig (Kroken, 2006, 2008). Alt i alt sier bruken av a-meldinger svært mye om hvor godt bestemmelsene i kapittel 4A i sosialtjenesteloven håndheves.

Litteratur

Fontene (2007). Ulovlig tvang i 3 av 4 kommuner. 4, 4–7.

Kroken, J. (2008). Atferdsanalyse og bruk av tvang og makt. En undersøkelse fra Hedmark. (Manuskript under vurdering).

Kroken, J. (2006). Hvem kan mest om Kapittel 4A, vernepleierstudenter eller folk med treårig høyskoleutdanning i kommunal tjenesteyting? *Sor-Rapport*, *52*, 5, 35–40.

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*, *51*, 4, 4–9

Sosial og helsedirektoratet. Rundskriv IS-10/2004. Lov om sosiale tjenester kapittel 4A. Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning.

Statens helsetilsyn (2008). Tilsynsmelding 2007.

Statens helsetilsyn (2007). Oppsummering av landsomfattende tilsyn i 2006 med rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning. Rettssikkerhet for utviklingshemmede. Rapport fra helsetilsynet 5/2007.

Statens helsetilsyn (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.

Trondheim kommunerevisjon (2006). Bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede.

Østenstad, B. H. (2000). *Bruk av tvang mot psykisk utviklingshemma under yting av kommunale sosial- og helsetenester*. Fagbokforlaget. Bergen.