

Medlemmer i Bodø kommunes kontrollutvalg

## INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET

**Møtedato: Torsdag, 19. januar 2023, kl 09.00**

**Møtested: Møterom Formannskapssalen, Bodø rådhus**

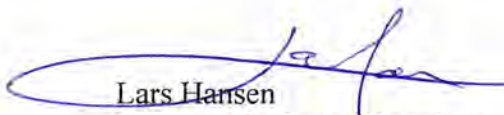
### SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
02/23	Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 22. november 2022 Godkjenning av protokoll datert 4.1. 2023 fra skriftlig saksbehandling (tilstedeværelse ved formannskapets behandling av spørsmålet om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen)
03/23	Redegjørelse fra administrasjonen: Om kommunens feieavgift
04/23	Redegjørelse fra administrasjonen: Om bruk av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser
05/23	Redegjørelse fra administrasjonen: Om kommunens oppfølging etter Sivilombudets tilsynsbesøk april 2022
06/23	Oppfølging av bystyrets vedtak - Forvaltningsrevisjon barnevern
07/23	Oppfølging av bystyrets vedtak - Forvaltningsrevisjon spesialundervisning
08/23	Sak til drøfting: Mulige kontrollaktiviteter tilknyttet anskaffelsesområdet
09/23	Henvendelse til kontrollutvalget angående klagebehandling av endret gebyrsats Iris
10/23	Orienteringer fra revisjon og sekretariat
11/23	Eventuelt

Eventuelle forfall bes meldt leder eller sekretariat (470 37 452)

Bodø, 9. januar 2023

Espen Rokkan (s)  
Leder kontrollutvalget

  
Lars Hansen  
Sekretær for kontrollutvalget

Kopi sendes: Ordfører, kommundirektør, Salten kommunerevisjon IKS, varamedlemmer i kontrollutvalget til orientering (eventuell innkalling skjer særskilt).



## SAK 02/23

### **Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 22. november 2022 Godkjenning av protokoll datert 4.1.2023 fra skriftlig saksbehandling**

**Saksgang:**

Kontrollutvalget

**Møtedato:**

19.01.2023

**Vedlegg:**

- a) Protokoll fra kontrollutvalgets møte 22. november 2022
- b) Protokoll fra skriftlig saksbehandling i kontrollutvalget datert 4.1.2023 (tilstedeværelse ved formannskapetets behandling av spørsmålet om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen)

**Bakgrunn for saken:**

Protokoll fra forrige møte i kontrollutvalget legges frem for godkjenning.

Protokoll fra skriftlig saksbehandling i kontrollutvalget legges frem for godkjenning.

**Forslag til vedtak:**

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 22. november 2022 godkjennes.

Protokoll fra skriftlig saksbehandling i kontrollutvalget datert 4.1.2023 godkjennes.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder

---

## PROTOKOLL – BODØ KONTROLLUTVALG

**Møtedato:** Tirsdag, 22. november 2022, 09.00 – 11.10

**Møtested:** Formannskapssalen, Bodø rådhus

**Saksnr.:** 49/22 – 58/22

**Deltagere:**

Espen Rokkan, leder  
Lars Christensen, medlem  
Arild Mentzoni, medlem

**Forfall:**

Charlotte Ringkjøb, nestleder  
Åshild Opøyen, medlem

**Varamedlemmer:**

Ingvild Aarøe møtte som vara for Charlotte Ringkjøb.  
Thor Einar Torrissen møtte som vara for Åshild Opøyen

**Øvrige:**

Fra administrasjonen:

- Avdelingsdirektør teknisk Knut Hernes sak 50/22
- Avdelingsdirektør helse og omsorg Arne Myrland, sak 51/22
- Avdelingsdirektør økonomi og finans Kornelija Rasic, sak 51/22

Salten kommunerevisjon IKS:

- Daglig leder Liv Anne Kildal
- Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Bjørn Vegard Gamst

Salten kontrollutvalgsservice KO:

- Sekretariatsleder Lars Hansen

**Godkjenning av innkalling og sakliste**

Innkalling og sakliste til møtet ble godkjent.

**Merknader:**

Ingen

## SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
49/22	Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. oktober 2022
50/22	Redegjørelse fra administrasjonen: Grunnlag for innkreving av feiegebyr i Bodø kommune
51/22	Oppfølging av bystyrets vedtak vedr forvaltningsrevisjon Helse og omsorg Institusjonsdrift
52/22	Bestilling av eierskapskontroll (2. gangs behandling)
53/22	Dialog med revisor, etterlevelseskontroll regnskapsåret 2022
54/22	Møteplan 2023 for kontrollutvalget
55/22	Virksomhetsplan for kontrollutvalget 2023
56/22	Årsrapport for kontrollutvalget 2022
57/22	Orienteringer fra revisjon og sekretariat
58/22	Eventuelt

### 49/22            **Godkjenning av protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. oktober 2022**

#### **Forslag til vedtak:**

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. oktober 2022 godkjennes.

#### Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

#### **Vedtak:**

Protokoll fra kontrollutvalgets møte 6. oktober 2022 godkjennes.

### 50/22            **Redegjørelse fra administrasjonen: Grunnlag for innkreving av feiegebyr i Bodø kommune**

Avdelingsdirektør teknisk Knut Hernes, møtte fra administrasjonen for å redegjøre og svare på spørsmål.

I forkant av saken fikk utvalget tilsendt notat datert 17.11.2022 fra administrasjonen:

*Redegjørelse til kontrollutvalget vedr. feiegebyr*

#### **Forslag til vedtak:**

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

#### Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen tas foreløpig til orientering. Utvalget kommer tilbake til saken i neste møte.

#### Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.



### **Vedtak:**

Redegjørelsen tas foreløpig til orientering. Utvalget kommer tilbake til saken i neste møte.

### **51/22            Oppfølging av bystyrets vedtak vedr forvaltningsrevisjon Helse og omsorg Institusjonsdrift**

Avdelingsdirektør helse og omsorg Arne Myrland og avdelingsdirektør økonomi og finans Kornelija Rasic møtte fra administrasjonen for å redegjøre og svare på spørsmål.

I tilknytning til saken fikk utvalget utdelt notat datert 22.11.22 fra administrasjonen:  
Oppfølging av bystyrets vedtak vedr vedr forvaltningsrevisjon Helse og omsorg - Institusjonsdrift

#### **Forslag til vedtak:**

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 091/21 Rapport forvaltningsrevisjon Helse og omsorg Institusjonsdrift.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer .....
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

#### Omforent forslag til vedtak:

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 091/21 Rapport forvaltningsrevisjon Helse og omsorg Institusjonsdrift.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at bystyrets vedtak i stor grad er fulgt opp.
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

#### Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 091/21 Rapport forvaltningsrevisjon Helse og omsorg Institusjonsdrift.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer at bystyrets vedtak i stor grad er fulgt opp.
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

52/22

### **Bestilling av eierskapskontroll (2. gangs behandling)**

#### **Forslag til vedtak:**

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av eierskapskontroll slik det er beskrevet i prosjektplan datert 16.11.2022.

Innenfor rammen av eierskapskontrollens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justeringer av de fastsatte problemstillingene ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

#### Omforent forslag til vedtak:

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av eierskapskontroll slik det er beskrevet i prosjektplan datert 16.11.2022.

Innenfor rammen av eierskapskontrollens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justeringer av de fastsatte problemstillingene ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

Utvalget ber om å få revisors spørreundersøkelse til innspillsrunde.

#### Votering:

Omforent forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

#### **Vedtak:**

Kontrollutvalget godkjenner bestilling av eierskapskontroll slik det er beskrevet i prosjektplan datert 16.11.2022.

Innenfor rammen av eierskapskontrollens formål gir kontrollutvalget revisor fullmakt til å foreta justeringer av de fastsatte problemstillingene ved behov.

Kontrollutvalget ber revisor fortløpende rapportere til kontrollutvalget om fremdriften og om det er gjort endringer i prosjektets problemstillinger.

Utvalget ber om å få revisors spørreundersøkelse til innspillsrunde.

53/22

### **Dialog med revisor, etterlevelseskontroll regnskapsåret 2022**

#### **Forslag til vedtak:**

Redegjørelsen fra revisor tas til orientering. Kontrollutvalget registrerer at det for regnskapsåret 2022 vil bli gjennomført etterlevelseskontroll med følgende tema:.....



Omforent forslag til vedtak:

Redegjørelsen fra revisor tas til orientering. Kontrollutvalget registrerer at det for regnskapsåret 2022 vil bli gjennomført etterlevelseskontroll med følgende tema:  
Finansforvaltning

Votering:

Omforent forslag ble enstemmig vedtatt.

**Vedtak:**

Redegjørelsen fra revisor tas til orientering. Kontrollutvalget registrerer at det for regnskapsåret 2022 vil bli gjennomført etterlevelseskontroll med følgende tema:  
Finansforvaltning

**54/22 Møteplan 2023 for kontrollutvalget**

**Forslag til vedtak:**

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2023:

Torsdag 19. januar  
Tirsdag 14. mars  
Tirsdag 25. april (uttalelse til kommuneregnskap)  
Torsdag 1. juni  
  
Fredag 25. august  
Tirsdag 17. oktober  
Tirsdag 28. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

**Vedtak:**

Kontrollutvalget avholder møte følgende datoer i 2023:

Torsdag 19. januar  
Tirsdag 14. mars  
Tirsdag 25. april (uttalelse til kommuneregnskap)  
Torsdag 1. juni  
  
Fredag 25. august  
Tirsdag 17. oktober  
Tirsdag 28. november

Ytterligere møter avholdes ved behov.

## 55/22 Virksomhetsplan for kontrollutvalget 2023

### Forslag til vedtak:

Virksomhetsplan 2023 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

### Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

Virksomhetsplan 2023 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

## 56/22 Årsrapport for kontrollutvalget 2022

### Forslag til vedtak:

Årsrapport 2022 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

### Votering:

Forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

### **Vedtak:**

Årsrapport 2022 oversendes bystyret med de endringer som kom frem i møtet.

## 57/22 Orienteringer fra revisjon og sekretariat

Revisjonen orienterte:

- Bemanning: Forvaltningsrevisor Kai Blix slutter i januar – en statsviter har tatt imot tilbud om jobb. Videre har revisjonen gitt tilbud om tilsetning til en regnskapsrevisor.
- Forvaltningsrevisjon: Revisjonen har gjennomført anbudskonkurranse for utførelse av en forvaltningsrevisjon. Etter dette er det klart at Revisjon MidtNorge SA skal gjennomføre et prosjekt for Salten kommunerevisjon IKS

Sekretariatet orienterte:

- Om dokumenter vedlagt saken.
  - I tilknytning til vedlegg b) *Sivilombudet, 27.09.2022: Besøksrapport Boliger for personer med utviklingshemming i Bodø kommune*, ber kontrollutvalget om sak til neste møte om kommunens oppfølging av Sivilombudets anbefalinger.
  - I tilknytning til vedlegg g) *Henvendelser til kontrollutvalget SMS (1) og epost (11) angående tilsetningsforhold i Bodø kommune*, ber kontrollutvalget om sak til neste møte.

## 58/22 Eventuelt

Det fremkom ikke ytterligere saker til behandling.

**Bodø, den 22. november 2022**

Lars Hansen  
Sekretær for kontrollutvalget

Utskrift sendes:  
Kontrollutvalgets medlemmer, varamedlemmer  
Bodø kommune v/ ordfører og kommunedirektør,  
Salten kommunerevisjon IKS

## PROTOKOLL – BODØ KONTROLLUTVALG

**Møtedato:** Onsdag, 4. januar 2023

**Møtested:** Skriftlig saksbehandling

**Saksnr.:** 01/23

**Deltagere:**

Espen Rokkan, leder  
Charlotte Ringkjøb, nestleder  
Arild Mentzoni, medlem  
Åshild Opøyen, medlem  
Lars Christensen, medlem

**Forfall:**

Ingen

**Varamedlemmer:**

Ingen

**Øvrige:**

Sekretær for kontrollutvalget Lars Hansen

**Merknader:**

Ingen

## SAKSLISTE

Saksnummer	Sakstittel
01/23	Spørsmål om kontrollutvalgets tilstedeværelse ved formannskapets behandling av spørsmålet om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen

01/23

**Spørsmål om kontrollutvalgets tilstedeværelse ved formannskapets behandling av spørsmålet om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen**

**Forslag til vedtak:**

1. Kontrollutvalget gir sin tilslutning til at saken behandles og at det treffes vedtak etter skriftlig saksbehandling
2. Kontrollutvalget beslutter å være til stede i lukket møte i Bodø formannskap ved formannskapets behandling av om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen. Kontrollutvalget registrerer at sekretariat og revisor deltar på samme møte.

Votering:

Kontrollutvalgets medlemmer har ved epost innen fristens utløp sluttet seg til forslag til vedtak.

**Vedtak:**

1. Kontrollutvalget gir sin tilslutning til at saken behandles og at det treffes vedtak etter skriftlig saksbehandling
2. Kontrollutvalget beslutter å være til stede i lukket møte i Bodø formannskap ved formannskapets behandling av om eventuell videre rettslig behandling av IKT-anskaffelsen. Kontrollutvalget registrerer at sekretariat og revisor deltar på samme møte.

**Inndyr 4. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretær for kontrollutvalget

fa

Utskrift sendes:  
Kontrollutvalgets medlemmer, varamedlemmer  
Bodø kommune v/ ordfører og kommunedirektør  
Revisor





**SAK 03/23**

## **Redegjørelse fra administrasjonen: Om kommunens feieavgift**

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

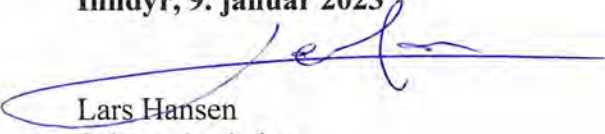
**Vedlegg:**  
a) Ingen

### **Bakgrunn for saken:**

Sak ikke ferdigstilt grunnet forsinkelse i leveranse fra administrasjonen

### **Forslag til vedtak:**

**Inndyr, 9. januar 2023**

  
Lars Hansen  
Sekretariatsleder



## SAK 04/23

### Redegjørelse fra administrasjonen: Om bruk av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

#### Vedlegg:

- a) Bodø kommune, 10.01.2023, brev: Redegjørelse til kontrollutvalget om bruk av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser
- b) Bodø kommune, Tilsettingsrutine, revidert 2022
- c) Bodø kommune, Rutine for saksbehandling av krav fra arbeidstaker eller fagforening om fortrinnsrett, stillingsvern eller økt stilling.

#### Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget fikk til sitt møte 22.11.2022 lagt frem en henvendelse angående tilsettingsforhold i Bodø kommune, og besluttet følgende:

- I tilknytning til vedlegg g) *Henvendelser til kontrollutvalget SMS (1) og epost (11) angående tilsettingsforhold i Bodø kommune*, ber kontrollutvalget om sak til neste møte.

På bakgrunn av at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i utvalgets møte kl 09.30 for å redegjøre og svare på spørsmål. Det er bedt om en skriftlig redegjørelse som besvarer følgende spørsmål:

- Gjennomføres det regelmessige drøftinger med tillitsvalgte om bruken av deltidsstillinger og midlertidige stillinger? Er det nedfelt hvilke prinsipper som skal gjelde i Bodø kommune?

- Hvordan vurderes omfanget av midlertidige ansettelser og deltidsstillinger å være i Bodø kommune? Hvilken tilnærming har kommunen når langvarig midlertidige ansatte gjør krav på fast stilling eller når ansatt ønsker å redusere/øke stillingsstørrelse?
- Hvilket organisatorisk nivå har tilsettingsmyndighet? Gjennomføres det en sentral stillingskontroll av grunnlaget for tilsettingen, eksempelvis av HR-avdelingen?

Vedlagt saken er administrasjonens skriftlige redegjørelse datert 10.1.2023. Spørsmålene over er besvart fra redegjørelsens side 5 og utover.

Når det gjelder spørsmål om det gjennomføres regelmessige drøftinger med tillitsvalgte om bruk av deltidsstillinger og midlertidige stillinger, opplyses at dette ikke er gjennomført regelmessig, men at det likevel er tatt opp med hovedtillitsvalgte og tillitsvalgte på avdelingsnivå. *Hovedregelen i Bodø kommune skal være fast ansettelse på heltid og at midlertidig tilsetting krever at lovens vilkår er oppfylt (jf. aml. § 14-9 (2)).*

Når det gjelder spørsmålet om kommunens tilnærming når langvarig midlertidige ansatte gjør krav på fast stilling eller ansatt ønsker å redusere/øke stillingsstørrelse, opplyses det i redegjørelsen at *Bodø kommune har i vårt kvalitetssystem etter drøftinger nedfelt en rutine for saksbehandling av krav om stillingsvern for midlertidig ansatte. Denne rutinebeskrivelsen skal følges ved mottatte krav om fortrinn, rettsvern eller økt stillingsstørrelse fra tillitsvalgt eller arbeidstaker. Rutinen tydeliggjør også ansvaret for den leder med delegert personalansvar i denne type saker med tilsvarende mulighet for å søke bistand fra HR-kontoret. Rutinen vedlegges vår redegjørelse av dagens dato.*

I tillegg inneholder den skriftlige redegjørelsen informasjon om stillingskontroll. Det opplyses at det gjennomføres stillingskontroll for alle stillinger i kommunen, unntatt vikarer. *Det som sjekkes ut er vurderingene av konsekvensene av og ikke tilsette i stillingene i tillegg til blant annet dette;*

#### Stillingskontroll - ledig stilling til vurdering

Virksomhet/enhet: <a href="#">Klikk her...</a>		
Hvem erstattes:	Stilling ledig fra dato:	Sett kryss
<a href="#">Klikk her...</a>	<a href="#">Klikk her...</a>	<input type="checkbox"/> Fast
Stillingsbetegnelse:	Stillingsstørrelse:	<input type="checkbox"/> Vikar
<a href="#">Klikk her...</a>	<a href="#">Klikk her...</a>	<input type="checkbox"/> Turnus
Stillingens arbeids- og ansvarsområde: (kort beskrivelse)		<input type="checkbox"/> Dagarbeidstid
<a href="#">Klikk her...</a>		<input type="checkbox"/> Ev. lederfunksjon
		<input type="checkbox"/> Budsjettmidler er satt av til stillingen
		<input type="checkbox"/> Stilling er sjekket ut mot Tilsettingsrutinen, pkt. 1.4
		<input type="checkbox"/> Flytskjemaet er gjennomgått

#### Forslag til vedtak:

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

**Inndyr, 10. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder



SALTEN KONTROLLUTVALGSERVICE  
c/o Gildeskål kommune Inndyrveien 72  
8140 INNDYR

Dato: .....10.01.2023  
Saksbehandler: .....Rune Braseth  
Telefon direkte: .....75 55 50 35  
Deres ref.: .....  
Løpenr.: .....159/2023  
Saksnr./vår ref.: .....2020/91  
Arkivkode: .....033

## Redegjørelse til kontrollutvalget om bruk av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser

Viser til brev av 15.12.22 der kontrollutvalget anmoder om en muntlig og skriftlig redegjørelse fra Bodø kommune som blant annet besvarer følgende konkrete spørsmål:

1. *Gjennomføres det regelmessige drøftinger med tillitsvalgte om bruken av deltidsstillinger og midlertidige stillinger? Er det nedfelt hvilke prinsipper som skal gjelde i Bodø kommune?*
2. *Hvordan vurderes omfanget av midlertidige ansettelser og deltidsstillinger å være i Bodø kommune? Hvilken tilnærming har kommunen når langvarig midlertidige ansatte gjør krav på fast stilling eller når ansatt ønsker å redusere/øke stillingsstørrelse?*
3. *Hvilket organisatorisk nivå har tilsettingsmyndighet? Gjennomføres det en sentral stillingskontroll av grunnlaget for tilsettingen, eksempelvis av HR-avdelingen?*

Siden det i oversendt brev til kommunen henvises til reguleringer både i arbeidsmiljøloven, Hovedavtalen og Hovedtariffavtalen som omhandler arbeidsgivers plikter, arbeidstakers og tillitsvalgtes rettigheter, prinsipper og adgangen til midlertidige ansettelser, finner vi det riktig at noen av de mest sentrale lov og avtalebestemmelsene gjengis i vår skriftlige redegjørelse.

I tillegg er det som kjent trådt i kraft lovendringer fra og med 1. januar 2023 som styrker retten til heltid. I forlengelsen av dette er det særlig grunn til å legge merke til endringene i arbeidsmiljøloven. På [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) fremkommer det at;

*Lov om endringer i arbeidsmiljøloven (styrking av retten til heltid) trer i kraft 1. januar 2023. Det innføres en normgivende bestemmelse om at hovedregelen i arbeidslivet skal være ansettelse på heltid, og at behov for deltidsansettelse skal dokumenteres av arbeidsgiver og drøftes med tillitsvalgte. Videre styrkes deltidsansattes fortrinnsrett ved at det lovfestes at fortrinnsretten til utvidet stilling også skal gjelde fremfor ny innleie i virksomheten, samt at deltidsansatte også skal ha fortrinnsrett til "ekstravakter og lignende".*

- [Prop. 133 L \(2021–2022\) - regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Dette vil kreve at kommunen må ta en ny gjennomgang av og vurdere eksisterende rutiner, etablert praksis og ikke minst dokumentere, involvere og drøfte mer jevnlig med de tillitsvalgte om bruken av deltidsstillinger og midlertidige stillinger innenfor hele vårt virksomhetsområde. Kommunedirektøren har derfor allerede sendt ut informasjon om de ovennevnte endringene i arbeidsmiljøloven og kravene i Hovedtariffavtalens punkt 2.3 til samtlige virksomhetsledere. Våre rutiner og utlysningspraksis vil i tillegg bli satt på dagsorden i møte den 31.01.23 i sentralt partssamarbeid og der de 4 sammenslutningene Akademikerne, LO-K, UNIO og YS-K møter. For



ordens skyld kan det opplyses om at kommunedirektøren har faste månedlige møter med sammenslutningene.

I tillegg tar vi sikte på å informere Administrasjonsutvalget i møte den 24. januar og i kommunedirektørens utvidede ledermøte den 16. januar om vilkårene for bruken av deltidsstillinger og midlertidige ansettelser i kommunen.

## Sentralt lov- og avtaleverk – Delegeringsreglementet

Arbeidsmiljøloven (\* ikke uttømmende):

### § 14-9. Fast og midlertidig ansettelse

(1) Arbeidstaker skal ansettes fast. Med fast ansettelse menes i denne lov at ansettelsen er løpende og tidsubegrenset, at lovens regler om opphør av arbeidsforhold gjelder, og at arbeidstaker sikres forutsigbarhet for arbeid i form av et reelt stillingsomfang.

(2) Avtale om midlertidig ansettelse kan likevel inngås

- a. når arbeidet er av midlertidig karakter
- b. for arbeid i stedet for en annen eller andre (vikariat)
- c. for praksisarbeid
- d. med deltaker i arbeidsmarkedstiltak i regi av eller i samarbeid med arbeids- og velferdsetaten
- e. med idrettsutøvere, idrettstrenerne, dommere og andre ledere innen den organiserte idretten

Arbeidsgiver skal minst en gang per år drøfte bruken av midlertidig ansettelse etter bestemmelsene i dette ledd med de tillitsvalgte, blant annet grunnlaget for og omfanget av slike ansettelser, samt konsekvenser for arbeidsmiljøet.

(3) Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om midlertidig ansettelse for praksisarbeid og om hvilke typer arbeidsmarkedstiltak som omfattes av andre ledd bokstav d.

(4) Landsomfattende arbeidstakerorganisasjon kan inngå tariffavtale med en arbeidsgiver eller en arbeidsgiverforening om adgang til midlertidig ansettelse innenfor en nærmere angitt arbeidstakergruppe som skal utføre kunstnerisk arbeid, forskningsarbeid eller arbeid i forbindelse med idrett. Dersom tariffavtalen er bindende for et flertall av arbeidstakerne innenfor en nærmere angitt arbeidstakergruppe i virksomheten, kan arbeidsgiver på samme vilkår inngå midlertidig arbeidsavtale med andre arbeidstakere som skal utføre tilsvarende arbeid.

(5) Arbeidstaker som har vært ansatt i mer enn ett år, har krav på skriftlig varsel om tidspunktet for fratreden senest en måned før fratredelsestidspunktet. Dette gjelder likevel ikke deltaker i arbeidsmarkedstiltak som omfattes av tredje ledd, jf. andre ledd bokstav d. Varselet skal anses for å være gitt når det er kommet fram til arbeidstakeren. Dersom fristen ikke overholdes, kan arbeidsgiver ikke kreve at arbeidstakeren fratrer før en måned etter at varsel er gitt.

(6) Midlertidige arbeidsavtaler opphører ved det avtalte tidsrommets utløp, eller når det bestemte arbeidet er avsluttet, med mindre noe annet er skriftlig avtalt eller fastsatt i tariffavtale. I avtaleperioden gjelder lovens regler om opphør av arbeidsforhold.

(7) Arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn fire år etter andre ledd bokstav a, eller i mer enn tre år etter andre ledd bokstav b og tidligere f, skal anses som fast ansatt, slik at reglene om oppsigelse av arbeidsforhold kommer til anvendelse. Det samme gjelder for arbeidstaker som har vært sammenhengende midlertidig ansatt i mer enn tre år etter andre ledd bokstav a, b eller tidligere f i kombinasjon. Ved beregning av ansettelsestid skal det ikke gjøres fradrag for arbeidstakers fravær.

0 Endret ved lover [21 des 2005 nr. 121](#) (i.kr. 1 jan 2006), [16 juni 2006 nr. 20](#) (i.kr. 1 juli 2006 iflg. [res. 16 juni 2006 nr. 631](#)), [19 juni 2009 nr. 39](#) (i.kr. 1 jan 2010 iflg. [res. 19 juni 2009 nr. 822](#)), [25 juni 2010 nr. 31](#) (i.kr. 1 juli 2010 iflg. [res. 25 juni 2010 nr. 976](#)), [24 apr 2015 nr. 20](#) (i.kr. 1 juli 2015 iflg. [res. 24 apr 2015 nr. 399](#)), [22 juni 2018 nr. 46](#) (i.kr. 1 jan 2019 iflg. [res. 22 juni 2018 nr. 944](#)), [20 des 2018 nr. 98](#) (i.kr. 1 jan 2019), [21 juni 2019 nr. 25](#) (i.kr. 1 juli 2019 iflg. [res. 21 juni 2019 nr. 781](#)), [18 mars 2022 nr. 10](#) som endret ved lov [17 juni 2022 nr. 42](#) (i kraft 1 juli 2022 iflg. [res. 18 mars 2022 nr. 412](#)).

### **§ 14-1 a. Drøfting om bruk av deltid**

*Arbeidsgiver skal minst én gang per år drøfte bruken av deltid med de tillitsvalgte.*

*0 Tilføyd ved lov [14 juni 2013 nr. 32](#) (ikr. 1 jan 2014 iflg. [res. 14 juni 2013 nr. 617](#))*

### **§ 14-1 b. Ansettelse på heltid og deltid**

*(1) Arbeidstaker skal som hovedregel ansettes på heltid.*

*(2) Før arbeidsgiver fatter beslutning om ansettelse i deltidsstilling, skal arbeidsgiver skriftlig dokumentere behovet for deltidsansettelse. Dokumentasjonen skal være tilgjengelig for tillitsvalgte, og spørsmålet om deltidsansettelse skal drøftes med de tillitsvalgte.*

*0 Tilføyd ved lov [9 des 2022 nr. 88](#) (i kraft 1 jan 2023 iflg. [res. 9 des 2022 nr. 2109](#))*

Jf. Arbeidsmiljøloven §§ 14-2 – 14-4 b, 14-11 og 14-12, § 17-3 (retten til å kreve forhandlinger)

**Kilde:** [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no)

#### **Hovedtariffavtalen:**

#### **2.3 Heltid/deltid/midlertidig tilsatt**

##### **2.3.1 Heltids-/deltidsstillinger**

*Det skal som hovedregel tilsettes i heltidsstilling. Unntak drøftes med de tillitsvalgte med mindre det er åpenbart unødvendig.*

*Ved ledighet foretas en gjennomgang av arbeidsplaner og oppgavefordeling for å vurdere sammenslåing av deltidsstillinger.*

*Ved ledig stilling skal deltidstilsatte ved intern utlysning i kommunen/virksomheten tilbys utvidelse av sitt arbeidsforhold inntil hel stilling, dersom vedkommende er kvalifisert for stillingen.*

*Arbeidsgiver skal informere og drøfte prinsippene for bruk av deltidsstillinger med de tillitsvalgte minst én gang i året. Det skal utarbeides lokale retningslinjer med formål om å øke antall heltidstilsatte. Retningslinjene bør blant annet inneholde elementer knyttet til bruk av fortrinnsrett, merarbeid, utlysning av stillinger og kompensasjonsordninger.*

##### **2.3.2 Midlertidig tilsetting – innleie**

*Arbeidsgiver skal minst to ganger i året informere og drøfte prinsippene for bruk av oppdragstakere, innleid arbeidskraft og midlertidige tilsettinger iht. arbeidsmiljøloven [§ 14-9](#). Arbeidsmarkedstiltak forutsettes behandlet etter regler som gjelder for disse.*

#### **Hovedavtalen:**

### *§ 3-1 Arbeidsgivers plikter overfor de tillitsvalgte*

- a) Påse at rettigheter og plikter overholdes i henhold til gjeldende tariffavtale.*
- b) Det skal regelmessig avholdes informasjonsmøter med hoved-/fellestillitsvalgte på sentralt nivå i kommunen/fylkeskommunen. Organisasjoner som kun er representert ved tillitsvalgt, jf. HA del B § 2-2, innkalles også til informasjonsmøtene. Ved desentralisert fullmaktsnivå avholdes egne informasjonsmøter med berørte tillitsvalgte og arbeidsgiverrepresentanter på dette nivå.*
- c) Ved endringer og omstillinger i kommunen/fylkeskommunen/bedriften mellom kommuner/fylkeskommuner ved oppfølging og implementering av nasjonale reformer som vil få betydning for arbeidstakerne skal arbeidsgiver på et tidligst mulig tidspunkt informere, drøfte og ta de tillitsvalgte med på råd. Arbeidstakernes behov for trygghet skal ivaretas gjennom åpne planprosesser hvor mål og konsekvenser så langt som mulig gjøres kjent.*
- d) Arbeidsgiver skal, så tidlig som mulig, informere, drøfte og ta de berørte tillitsvalgte med på råd om:*
  - ledige og nyopprettede stillinger*
  - prosedyrer ved utlysning og kunngjøring av stillinger, utvelgelse til, og intervju av aktuelle kandidater*
- e) Arbeidsgiver skal som fast ordning sende søkerliste til tillitsvalgte.*
- f) De tillitsvalgte skal meddeles hvilke arbeidsgiverrepresentanter på ulike nivåer de skal rette sine henvendelser til.*
- g) Arbeidsgiver skal snarest mulig orientere de tillitsvalgte om nyansettelser og gi nyansatte beskjed om hvem som er tillitsvalgt.*
- h) Arbeidsgiver skal i samarbeid med de tillitsvalgte/ansatte prioritere tiltak for et inkluderende arbeidsliv.*
- i) I de tilfeller det føres drøftinger eller forhandlinger mellom partene, skal det skrives drøftingsreferat eller forhandlingsprotokoll. I forhandlingsprotokoll skal hjemmelsgrunlaget fremgå.*

### **Delegeringsreglementet:**

#### **Vedtaksmyndighet**

- Administrasjonsutvalget skal vedta reglementer, handlingsplaner, prosedyrer, veiledere o.l. som er i tråd med overordnet arbeidsgiverpolitikk vedtatt av bystyret.*

- *Administrasjonsutvalget skal godkjenne utlysning av stillinger der stillingsprosenten er lavere enn 100 prosent, med unntak av:*
  - *Helgestillinger*
  - *Nattevaktstillinger*
  - *Rekrutteringsstillinger med stillingsstørrelse under 25 %*
  - *Tilsynsleger og andre med en annen hovedarbeidsgiver*
  - *Vikariater og fravær der stillingsinnehaver har allerede en deltidsstilling*
  - *Rammeavtale/tilkallingsvakter*

---

Kilde: <https://delegering.kf.no/delegering/publikum/1804>

---

**1. Gjennomføres det regelmessige drøftinger med tillitsvalgte om bruken av deltidsstillinger og midlertidige stillinger? Er det nedfelt hvilke prinsipper som skal gjelde i Bodø kommune?**

Det har ikke vært gjennomført regelmessige drøftinger med de hovedtillitsvalgte som egen sak om bruken av deltidsstillinger og midlertidige stillinger i Bodø kommune, men dette har likevel i ulike sammenhenger vært tatt opp med de hovedtillitsvalgte og tillitsvalgte på avdelingsnivå. Det sist nevnte gjelder særlig innenfor Helse- og omsorgsavdelingen i forbindelse med heltidskultur.

Hovedregelen i Bodø kommune skal være fast ansettelse på heltid og at midlertidig tilsetting krever at lovens vilkår er oppfylt (jf. aml. § 14-9 (2)). Det har over flere år vært arbeidet godt, målrettet og nedlagt en betydelig innsats og iverksatt en rekke ulike tiltak i organisasjonen for å øke andelen heltidsstillinger og gjennomsnittlig stillingsstørrelse (Heltidskulturprosjektet<sup>1</sup>).

I vedlagt Fafo rapport (2019:08) fremkommer det blant annet at *Fafo og Agenda Kaupang har tidligere bistått Bodø kommune med utvikling av retningslinjer for heltidskultur og en kartlegging av heltid-deltidssituasjonen i kommunens helse- og velferdstjenester. I 2017 lagde kommunen retningslinjer for heltidskultur.*

*I forbindelse med bystyrets behandling av budsjett/ økonomiplan 2020-2023 (PS 222/19) vedtok bystyret følgende under verbal 1 pkt. d:*

*«Bystyret erkjenner at det er behov for ytterligere opptrapping av arbeidet med hele, faste stillinger. Bystyret ber derfor om at alle stillinger som ikke lyses ut som 100% stillinger fra 01.01.2020 skal gå gjennom organisasjonsutvalget for vurdering der. Eksisterende kompetanse i virksomheten skal vurderes opp mot det som er behovet for en videre utvikling av den enkelte virksomhet. Dette innarbeides i delegeringsreglementet og arbeidsreglementet».*

Dette er blitt fulgt opp i gjeldende og vedtatt gjennom Delegeringsreglement for Bodø kommune med tilhørende føringer og prinsipper som er gjengitt tidligere i vårt tilsvar av dagens dato.

I vedtatt økonomiplanen for 2023-2026 fremkommer det at ;

### **Heltidskultur**

---

<sup>1</sup> Leif E. Moland og Per Schanche Lang vei mot heltidskultur Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune

*Flest mulige heltidsstillinger og høyest mulige stillingsprosenter er viktig ut ifra flere perspektiver. Heltidskultur er et begrep som tar opp i seg en rekke faktorer som er viktig for kvaliteten på tjenestene som kommunen leverer. Samtidig er høyest mulige stillingsprosenter en målsetting ut ifra personalpolitiske hensyn. Heltid er også viktig for å kunne rekruttere den kompetansen kommunen har behov for.*

*Det er innenfor virksomheter med døgnkontinuerlig drift at det er størst andel ansatte med deltidsstilling. Bodø kommune legger til rette for at flere virksomheter og avdelinger kan forsøke nye arbeidstidsordninger.*

*Sentrale tiltak som videreføres:*

- *Opplæring med fokus på heltidskultur og arbeidstidsplaner*
- *Veiledning og hjelp med arbeidstidsplaner, herunder alternative arbeidstidsordninger*

I tillegg er det grunn til å nevne særskilt at med bakgrunn i kommunens økonomiske situasjon og vedtatte driftstilpasningskrav har det vært drøftet med de sentrale tillitsvalgte og innført både stillingsstopp og en utvidet stillingskontroll.

Kommunedirektøren startet i 2022 arbeidet med «oppdrag grønn økonomi» som er en plan for nødvendige omstillinger i økonomiplanperioden og der et av flere tiltak er;

#### **Stillingskontroll.**

*Antall ansatte må reduseres i perioden. Det vil være krav til streng stillingskontroll. Bare helt nødvendige stillinger skal lyses ut. Dersom streng stillingskontroll ikke er nok, må sterkere virkemidler vurderes*

Tilsettingsrutinen til Bodø kommune ble revidert i 2022 etter gjennomførte drøftinger med sammenslutningene. I tilsettingsrutinens punkt 1.4 fremkommer det en sjekklister/veileder for leder som skal gjennomgås og som lyder;

#### **1.4 Vurdering av stillingen**

*Alle ledere skal regelmessig gjennomgå sin organisasjon og påse at denne er hensiktsmessig oppbygd i forhold til løpende oppgaver.*

*Når en stilling blir ledig, må leder vurdere hva formålet med stillingen er. Følgende skal også vurderes:*

- *Kan stillingen inndras?*
- *Bør oppgavene som ligger til stillingen endres?*
- *Kan oppgavene tillagt stillingen ses i forhold til andre stillinger?*
- *Kan oppgavene ivaretas på andre og mer hensiktsmessige måter?*
- *Kan ny fordeling bidra til jobbutvidelse/jobbutvikling for andre arbeidstakere?*
- *Kan andre prioriterte oppgaver tillegges denne stillingen?*
- *Skjema «Stillingskontroll» fylles ut av leder og sendes tjenestevei dersom det besluttes at det skal gjøres tilsetting i stillingen. Avdelingsdirektør har avgjørelsesmyndighet.*



- Skjema «Stillingskontroll» oversendes HR-kontoret "dersom avdelingsdirektør beslutter at det skal tilsettes i stillingen.
- Er stillingen egnet i utførings- eller omplasseringssammenheng? HR-kontoret skal i denne sammenheng kontaktes.
- Har noen fortrinnsrett etter Arbeidsmiljølovens § 14-2 eller særskilt avtalegrunnlag? HR-kontoret skal i denne sammenheng kontaktes.
- Ønsker deltidsansatte å utvide sitt arbeidsforhold, jf. HTA Fellesbestemmelsene § 2.3?

Tilsettingsrutinen er bekjentgjort, publisert og tilgjengeliggjort i vårt kvalitetssystem – Kvalitetslosen.

**2. Hvordan vurderes omfanget av midlertidige ansettelser og deltidsstillinger å være i Bodø kommune? Hvilken tilnærming har kommunen når langvarig midlertidige ansatte gjør krav på fast stilling eller når ansatt ønsker å redusere/øke stillingsstørrelse?**

Vurdering av omfanget av midlertidige ansettelser og deltidsstillinger i kommunen er ikke helt enkelt å gi et presist svar på, fordi en må ha et relevant sammenligningsgrunnlag med andre kommuner.

Samtidig har KS utarbeidet en omfattende heltids-/deltidsstatistikk innenfor kommunal forvaltning som er publisert og tilgjengelig på; <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/>

I et utdrag fra artikkelen KS har publisert fremkommer det at;

*Ved utgangen av 2021 hadde 57,2 prosent av de ansatte i kommunesektoren heltidsstilling. Det var en økning på 1,0 prosentenheter fra 2020. Det har vært en forholdsvis svak, men jevn økning fra år til år i perioden 2014-2021, og alle sektorer har hatt økning. Blant kvinner har andelen heltidsansatte økt fra 44,2 prosent i 2014 til 53,5 prosent i 2021. Heltidsandelen blant menn har økt fra 66,5 til 68,7 prosent i samme periode. I femårsperioden 2014-2019 økte heltidsandelen i nær 90 prosent av alle kommuner og fylkeskommuner, og fra 2020 til 2021 ser vi økt heltidsandel i tre fjerdedeler av kommunene og fylkeskommunene.*

*Samtidig med økende andel heltidsansatte har også gjennomsnittlig stillingsstørrelse gått opp. Gjennomsnittlig stillingsstørrelse i 2021 var 82,5 prosent for alle ansatte i kommunesektoren. Det er blant turnusansatte i helse- og omsorgssektoren andelen heltidsansatte er lavest. Det har imidlertid vært en markert økning, fra 20,8 prosent med heltid i 2014 til 29,9 prosent i 2021. I samme periode har den gjennomsnittlige stillingsstørrelsen for turnusansatte økt fra 63,3 til 69,1 prosent. (kilde: <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/statistikk-om-heltid--deltid/andelen-heltidsansatte-oker/> )*

I vedlagt presentasjon til Administrasjonsutvalget den 11. oktober 2022 fremkom følgende tall for Bodø kommune (utvalgte tabeller);

## Gj.snitt stillingsstørrelse (måltall 75%)

Stillingsprosent (gjsnitt)	Kolonnetiketter									
Radetiketter	2014-07	2015-07	2016-07	2017-07	2018-07	2019-07	2020-07	2021-07	2022-07	
Administrasjon	91,55 %	87,54 %	74,90 %	71,42 %	92,30 %	93,59 %	93,61 %	86,75 %	92,50 %	
Helse- og omsorg	68,75 %	68,48 %	69,51 %	71,14 %	75,02 %	75,14 %	75,87 %	77,20 %	79,00 %	
Næring og utvikling	100,00 %	97,73 %	96,96 %	97,20 %	97,41 %	97,74 %	98,00 %	96,25 %	99,31 %	
Oppvekst og kultur	87,14 %	87,72 %	87,95 %	88,89 %	89,65 %	90,60 %	90,78 %	90,06 %	91,14 %	
Teknisk	96,07 %	95,89 %	95,84 %	96,37 %	97,00 %	96,44 %	97,16 %	97,24 %	98,14 %	
Utbygging og eiendom	93,55 %			86,85 %	87,72 %	87,19 %	85,60 %	90,22 %	91,43 %	
Økonomi og finans	100,00 %	98,33 %	97,30 %	97,58 %	97,85 %	97,88 %	97,86 %	99,31 %	99,21 %	
<b>Totalsum</b>	<b>80,35 %</b>	<b>79,71 %</b>	<b>79,96 %</b>	<b>81,28 %</b>	<b>84,42 %</b>	<b>84,86 %</b>	<b>85,10 %</b>	<b>85,30 %</b>	<b>86,81 %</b>	

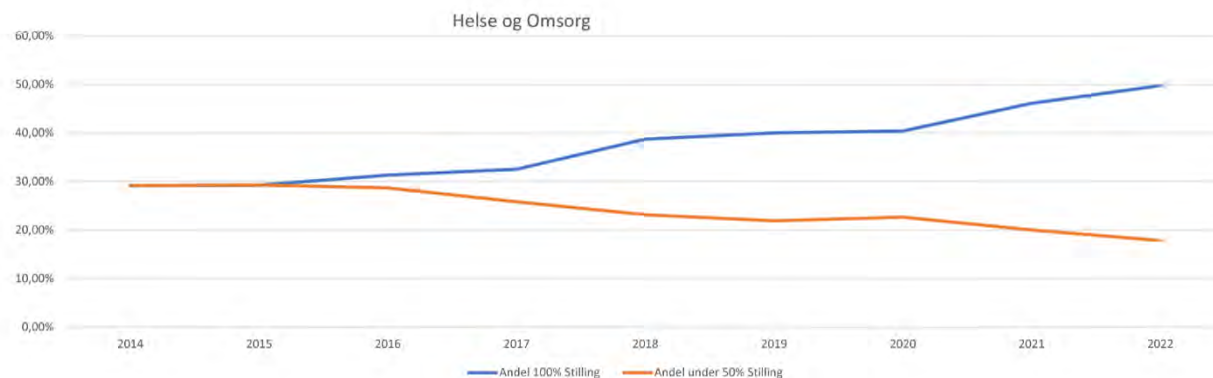
## Andel 100% stilling (måltall 50%)

Andel 100% stilling	Kolonnetiketter									
Radetiketter	2014-07	2015-07	2016-07	2017-07	2018-07	2019-07	2020-07	2021-07	2022-07	
	100,00 %									
Administrasjon	78,26 %	72,73 %	50,39 %	43,13 %	88,44 %	88,67 %	85,54 %	77,30 %	82,88 %	
Helse- og omsorg	29,15 %	29,24 %	31,30 %	32,51 %	38,74 %	40,02 %	40,40 %	46,10 %	49,76 %	
Næring og utvikling	100,00 %	95,45 %	95,65 %	96,00 %	96,30 %	96,77 %	97,14 %	93,75 %	93,33 %	
Oppvekst og kultur	62,62 %	63,62 %	64,77 %	69,54 %	69,93 %	73,11 %	71,56 %	72,18 %	74,87 %	
Teknisk	93,00 %	90,73 %	91,35 %	93,81 %	94,71 %	93,84 %	94,66 %	95,31 %	96,71 %	
Utbygging og eiendom	83,78 %			72,79 %	73,91 %	74,85 %	80,61 %	80,79 %	84,09 %	
Økonomi og finans	100,00 %	97,87 %	92,00 %	95,65 %	95,92 %	97,78 %	97,62 %	90,00 %	100,00 %	
<b>Totalsum</b>	<b>50,70 %</b>	<b>49,70 %</b>	<b>50,74 %</b>	<b>54,02 %</b>	<b>59,14 %</b>	<b>61,06 %</b>	<b>60,54 %</b>	<b>62,63 %</b>	<b>65,75 %</b>	

## Andel under 50% stilling

Andel under 50% stilling	Kolonnetiketter									
Radetiketter	2014-07	2015-07	2016-07	2017-07	2018-07	2019-07	2020-07	2021-07	2022-07	
Administrasjon	4,35 %	7,95 %	8,53 %	5,63 %	4,52 %	3,45 %	4,22 %	15,34 %	2,74 %	
Helse- og omsorg	29,15 %	29,30 %	28,67 %	25,81 %	23,16 %	21,90 %	22,65 %	20,01 %	17,84 %	
Næring og utvikling			4,35 %	4,00 %	3,70 %	3,23 %	2,86 %	3,13 %	3,33 %	
Oppvekst og kultur	12,42 %	11,53 %	11,45 %	9,71 %	9,24 %	8,47 %	9,68 %	9,39 %	8,80 %	
Teknisk	2,00 %	2,44 %	2,88 %	1,90 %	1,92 %	2,37 %	1,94 %	2,35 %	1,41 %	
Utbygging og eiendom	4,05 %			9,52 %	8,07 %	9,58 %	7,14 %	7,34 %	7,39 %	
Økonomi og finans		2,13 %					2,38 %	3,33 %		
<b>Totalsum</b>	<b>18,76 %</b>	<b>19,14 %</b>	<b>18,68 %</b>	<b>16,09 %</b>	<b>14,49 %</b>	<b>13,66 %</b>	<b>14,49 %</b>	<b>13,80 %</b>	<b>12,08 %</b>	

# Helse og omsorg



Tallene viser en positiv utvikling for Bodø kommune samlet sett, samtidig som dette underbygger viktigheten av at arbeidet med å skape en heltidskultur i hele organisasjonen må fortsette og prioriteres i årene fremover.

Behov for og eksempler på noen deltidsstillinger som lyses ut er:

- tospråklærere (ressurs utløses av hvor mange elever det er innenfor hvert språk).
- assistent/fagarbeider i SFO (ses i kombinasjon med skoleassistent så langt det er mulig).
- kulturskolelærere, hvor det er noen 100 % stillinger men hvor det ikke er nok elevgrunnlag til at det utløser 100 % stilling for alle ansatte (ressurser utløses av hvor mange elever som ønsker fiolin, klarinett og saksofon osv.)
- kulturarbeidere ved fritidsklubbene, (i hovedsak lav stillingsprosent, jobber kun kveld og noe helg når ungdommene har fri – ikke er på skolen, derfor er det nesten umulig få til hele stillinger).
- servicemedarbeidere i Stormen bibliotek. I hovedsak jobber de fleste ansatte i biblioteket i 100 % stilling, men for å få vaktplanen til å gå opp er det tilsatt servicemedarbeidere som jobber noe kveld og helg (i lav stillingsprosent for å få vaktplan til å gå opp).
- stillinger innenfor Helse- og omsorgsavdelingene, for å få vaktplanene / turnusplan til å gå opp.

## Omfanget av midlertidige stillinger i Bodø kommune

Det er tatt ut en rapport fra HRM Visma som er vårt personal- og lønnsystem på stillingstypekategorier prosjekt, vikar ekstern og vikar med refusjon. Vi vil presisere at i denne rapporten som genereres, kan det eksistere feilkilder/feilregistreringer, men dette gir likevel et oversiktsbilde på nåsituasjonen tilknyttet omfanget av midlertidige stillinger i kommunen basert på de nevnte stillingstypene. Samlet antall i disse kategoriene er per 09.01.23 på 409, derav 57 står registrert i kategorien prosjekt, mens hovedandelen er vikar ekstern. Tilkallingsvikarer kommer i tillegg til dette. Prosjektstillingene har som regel en ekstern finansiering.

### **Krav om stillingsvern**

Bodø kommune har i vårt kvalitetssystem etter drøftinger nedfelt en rutine for saksbehandling av krav om stillingsvern for midlertidig ansatte. Denne rutinebeskrivelsen skal følges ved mottatte krav om fortrinn, rettsvern eller økt stillingsstørrelse fra tillitsvalgt eller arbeidstaker. Rutinen tydeliggjør også ansvaret for den leder med delegert personalansvar i denne type saker med tilsvarende mulighet for å søke bistand fra HR-kontoret. Rutinen vedlegges vår redegjørelse av dagens dato.

Når det gjelder ansatte som ønsker å redusere stillingen, er det noen rettighetspermisjoner som innvilges og andre ganger er det åpnet for å vurdere permisjon sett opp mot virksomhetens drift. (Permisjonsreglementet til Bodø kommune) Lærerne blir minnet om muligheten for å søke om utvidelse av stilling hvert år i forbindelse med hovedtilsettingen av lærere pr. 01.08. I forlengelsen av dette vises det til tilsettingsrutinen hvor leder ved ledighet i stilling før utlysning skal sjekke ut om det er ansatte i deltidsstillinger ved virksomheten som ønsker utvidelse av stillingen.

Omsorgs- og tilretteleggingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 4-6 i samsvar med våre interne rutiner for sykefraværsoppfølging tilsier at et mulig tilretteleggingstiltak i en tidsavgrenset periode kan være redusert arbeidstid/stillingsstørrelse for den enkelte arbeidstaker som har nedsatt arbeidsevne.

### **3. Hvilket organisatorisk nivå har tilsettingsmyndighet? Gjennomføres det en sentral stillingskontroll av grunnlaget for tilsettingen, eksempelvis av HR-avdelingen?**

Virksomhetsledere med delegert personalansvar i Bodø kommune har tilsettingsmyndighet. Dette er etter Hovedtariffavtalen (HTA) definert som 3.4.2 ledere. Reguleringen i Hovedtariffavtalen er at;

#### **3.4.2 Lederavlønning – virksomhetsleder**

*Lønn til ledere som i sin stilling innehar delegert budsjett-, økonomi- og personalansvar, fastsettes etter forhandlinger lokalt.*

**I vårt vedtatte delegeringsreglement fremkommer fullmaktene på følgende måte;**

#### **Arbeidsgiver- og personalansvar**

*Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner, samt lønnsfastsettelse, lønnsforhandlinger, inngåelse av særavtaler og sluttavtaler, hvis ikke noe annet er fastsatt i lov. Personalsaker skal behandles i tråd med det til enhver tid gjeldene lov- og avtaleverk, samt kommunens personalpolitiske retningslinjer som vedtas av administrasjonsutvalget.*

#### **Kommunedirektørens generelle videredelegeringer**

*Generelle delegeringer* Kommunedirektøren delegerer til sine underordnede avdelingsdirektører, herunder assisterende kommunedirektør, det fulle og hele ansvaret for fagutøvelse og kvalitet i

tjenesten, økonomi og personell innenfor sine respektive avdelinger med underordnede virksomheter.

Utover de særlover som forvaltes i avdelingene delegerer kommunedirektøren ansvaret for saksbehandling, forvaltning og myndighetsutøvelse av følgende lover til alle ledere i hele administrasjonen:

- *Arbeidsmiljøloven - med unntak av oppsigelse, avskjed og suspensjon som er delegert bare til HR-sjef.*
- *Ferieloven*
- *Fiskerpensjonsloven § 29*
- *Forvaltningsloven*
- *Kommuneloven § 25-1 tredje ledd*
- *Krigspensjonering for militærpersoner*
- *Krigspensjonering for sivile*
- *Kulturminneloven § 25*
- *Likestillings- og diskrimineringsloven*
- *Offentleglova*
- *Personopplysningsloven*
- *Sjømannspensjon*
- *Statens pensjonskasseloven § 45*
- *Straffeprosessloven § 81 a – begjæring om påtale*

*Følgende stillinger er lederstillinger i kategorien 3.4.2: Alle virksomhetsledere med fullt og helt ansvar innenfor den enkelte virksomhets produksjon, økonomi og personell. Med virksomhet menes en naturlig avgrenset kommunal driftsenhet, som for eksempel en skole eller et sykehjem. I administrasjonen er de enkelte avdelinger, kontorer og seksjoner egne virksomheter. Alle avdelingene er delt inn i virksomheter. Avdelingene organiserer selv sin struktur, herunder hvor mange nivåer av ledere i kategorien 3.4.2 avdelingen skal ha. Noen avdelinger har to nivåer av 3.4.2-ledere, for eksempel er undervisningssjefen i kategorien 3.4.2 leder (områdeleder) for alle rektorene som også er 3.4.2-ledere (virksomhetsledere). Delegeringsreglement for Bodø kommune – kommunedirektørens delegeringer Mellomledernivå En leder i kapittel 3 kan delegerer det operative ansvaret for oppgaver tilknyttet fag/tjenesteyting, personalforvaltning og budsjett/økonomi til underordnede medarbeidere. Det formelle og overordnede ansvaret for driften kan ikke delegeres. Slike mellomledere har ulike betegnelser: fagleder, avdelingsleder, seksjonsleder, inspektør, driftsleder o.a. alt avhengig av plassering i organisasjonen. Ettersom mellomleder ikke er et ledernivå med formell myndighet fremgår ikke dette nivået av kommunens organisasjonskart eller delegeringsreglement. Denne operative lederfunksjonen kan ikke utøve virksomhetsleders formelle myndighet og fullmakter. Med formell menes ved sin signatur alene.*

---

Når det gjelder innført og utvidet stillingskontroll, gjennomføres dette for alle stillingene i Bodø kommune med unntak av ferievikarer og tilkallingsvikarer. Det som sjekkes ut er vurderingene av konsekvensene av og ikke tilsette i stillingene i tillegg til blant annet dette;



## Stillingskontroll - ledig stilling til vurdering



Virksomhet/enhet: <a href="#">Klikk her...</a>		
Hvem erstattes: <a href="#">Klikk her...</a>	Stilling ledig fra dato: <a href="#">Klikk her...</a>	Sett kryss
Stillingsbetegnelse: <a href="#">Klikk her...</a>	Stillingsstørrelse: <a href="#">Klikk her...</a>	<input type="checkbox"/> Fast
Stillingens arbeids- og ansvarsområde: (kort beskrivelse) <a href="#">Klikk her...</a>		<input type="checkbox"/> Vikar
		<input type="checkbox"/> Turnus
		<input type="checkbox"/> Dagarbeidstid
		<input type="checkbox"/> Ev. lederfunksjon
		<input type="checkbox"/> Budsjettmidler er satt av til stillingen
		<input type="checkbox"/> Stilling er sjekket ut mot Tilsettingsrutinen, pkt. 1.4
		<input type="checkbox"/> Flytskjemaet er gjennomgått

### Stillingskontrollskjema - Kvalitetslosen
















Det er avdelingsdirektør som vurderer om stillingen tilsettes i/ lyses ut før endelig beslutning tas av assisterende kommunedirektør og avdelingsdirektør for økonomi- og finansavdelingen i møte i stillingskontrollutvalget der HR deltar. Stillingskontrollutvalget har faste ukentlige møter.

Med hilsen

Kjell Hugvik  
Kommunedirektør

*Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke underskrift*

## Vedlegg:

-  Fafo-rapport- Heltidskultur
  -  Flytskjema\_-\_stillingsstopp
  -  Heltidskultur - Saksfremlegg bystyret - 150920
  -  Heltidskultur - Statusrapport 06.08.20
  -  Heltidskultur - Trepertssamarbeid 16.10.20 - Presentasjon
  -  Heltidskultur statistikk oktober 2022
  -  Prinsipper for heltidskultur og bemanningsplaner i Bodø kommune - Saksfremlegg
  -  Rutine\_for\_omplussing\_av\_ansatte\_med\_nedsatt\_arbeidsevne\_-\_080422 (1)
  -  Rutine\_for\_saksbehandling\_av\_krav\_om\_okt\_stilling (1)
  -  Stillingskontroll-skjema
  -  Stillingsstopp\_-\_informasjonsskriv
  -  Særutskrift bystyrets behandling 30.03.17 - Prinsipper for heltidskultur og bemanningsplaner i Bodø kommune.
  -  Tilsettingsrutine
  -  Vedlegg - Prinsipper for heltidskultur og bemanningsplaner
  -  Vedlegg - Protokoll fra drøftingsmøte
- 

Kopi til:

Anna Margrethe Welle

# Tilsettingsrutine

Revidert 2022



# **INNHOLD**

## **1. PERSONALPLANLEGGING**

- 1.1 Veiledernes formål
- 1.2 Mål for rekrutteringspolitikken i Bodø kommune
- 1.3 Tilsetning er regulert gjennom lov- og avtaleverk
- 1.4 Vurdering av stillingen
- 1.5 Kravspesifikasjon
- 1.6 Framdriftsplan

## **2. UTLYSNING**

- 2.1 Hovedregel ved utlysning
- 2.2 Myndighet og godkjenning
- 2.3 Hvor skal ledige stillinger utlyses?
- 2.4 Innholdet i utlysningen

## **3. BEHANDLING AV SØKNADER – HVEM GJØR HVA?**

- 3.1 Det praktiske arbeidet med søknadene
  - 3.1.1 Søkeroversikt
  - 3.1.2 Utvelgelse av kandidater og invitasjon til intervju

## **4. INTERVJU – FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING**

- 4.1 Intervjuets hensikt
- 4.2 Intervjuformer
  - 4.2.1 Intervju hvor intervjuet møter kandidaten
  - 4.2.2 Telefon-/nettbasert intervju
  - 4.2.3 Bruk av ekstern rekrutteringsbistand
  - 4.2.4 Bruk av testing
- 4.3 Hvem deltar ved intervjuet?
  - 4.3.1 Sammensetning av intervjueteam hvor ansettelsesmyndighet ligger hos bystyret eller formannskap.
- 4.4 Planlegging av intervjuet
- 4.5 Praktiske forberedelser
- 4.6 Gjennomføring av intervjuet
- 4.7 Referanseinnhenting
  - 4.7.1 Plikt til å forelegge nye faktaopplysninger om søkeren

## **5. KVALIFIKASJONSVURDERING**

- 5.1 Generelt
- 5.2 Hovedtariffavtalens bestemmelser
  - 5.2.1 Utdanning og praksis
  - 5.2.2 Skikkethet for stillingen
  - 5.2.3 Avveiiingen mellom teoretisk utdanning, praksis og skikkethet for stillingen
  - 5.2.4 Kjønnskvotering
  - 5.2.5 Betydning av ansiennitet i kommunen
- 5.3 Familieansettelser

## **6. INNSTILLING**

- 6.1 Uttalelse
- 6.2 Innstilling

## **7. HVEM ANSETTER?**

- 7.1 Ansettelsesmyndighet
- 7.2 Videre oppfølging

## **8. INNSYNSRETT I ANSETTELSESSAKER**

- 8.1 Søkerliste
- 8.2 Innstilling i ansettelsessaker
- 8.3 Arbeidstakerorganisasjonenes innsynsrett

## **9. KLAGE OG OMGJØRING**

- 9.1 Klage
- 9.2 Omgjøring

## **10. TAUSHETSPLIKT**

- 10.1 Generelt
- 10.2 Særlig om taushetsplikt i ansettelsessaker

## **11. VEDLEGG**

- 11.1 Milepæler – oversikt hvem gjør hva når
- 11.2 Annonse – Dette bør være med
- 11.3 Forslag til definisjoner – personlige egenskaper
- 11.4 Intervjugal - utgangspunkt (tilpasses stillingen)
- 11.5 Skjema for referansesamtale/referanseintervju (tilpasses stillingen)
- 11.6 Vurderingsskjema (skår kandidater)
- 11.7 Skjema Begrunnelse for innstilling

# 1. PERSONALPLANLEGGING

## 1.1 Veilederens formål

Denne veilederen skal være retningsgivende ved alle ansettelser i Bodø kommune og de kommunale foretakene slik at kvaliteten i ansettelsessaker ivaretas på best mulig måte.

Veilederen skal sikre at rett person blir ansatt på rett plass, og bidra til åpne og konstruktive ansettelsesprosesser, hvor søkerens integritet og rettssikkerhet ivaretas.

HR-sjefen har ansvar for oppdatering, vedlikehold og revisjon av denne veilederen.

## 1.2 Mål for rekrutteringspolitikken i Bodø kommune

Kommunens rekrutteringspolitikk har som siktemål å knytte til seg og beholde medarbeidere med best mulige kvalifikasjoner og erfaring. Vurdering av personalbehov og å planlegge rekrutteringstiltak er viktig i en aktiv personalpolitikk. Rekruttering er en stor og langsiktig investering som må kvalitetssikres. Målet er til enhver tid å ha en riktig kvalitativ og kvantitativ personalsammensetning på alle nivåer. Viser her til HR-strategien og hovedmål 2 *Optimal bruk av kompetanse*.

Alle stillinger skal kunne innehas av begge kjønn, og kommunen vil arbeide bevisst for å sikre lik fordeling av kjønn blant ledende stillinger. Kommunen har som mål å få ansett flere arbeidstakere med flerkulturell bakgrunn og arbeidstakere med funksjonsnedsetting.

Tilsettingsrutinen skal bidra til at det ikke skjer diskriminering på grunn av alder, funksjonsevne, kjønn, seksuell orientering, religion eller etnisk bakgrunn. Bodø kommune legger vekt på å tilrettelegge arbeidsforholdene dersom det er behov for det.

Når kommunen ikke får søkere til stillinger, bør rekrutteringsfremmende tiltak vurderes.

Bodø kommune anerkjenner at for å videreutvikle yrkesfagene og kunne tilby kvalitativt gode tjenester er det å ha lærlinger viktig.

## 1.3 Tilsetting er regulert gjennom lov- og avtaleverk

Følgende regulerer tilsettinger i Bodø kommune:

- Arbeidsmiljøloven
- Ligestillings- og diskrimineringsloven (Lov om likestilling og forbud mot diskriminering)
- Forvaltningsloven
- Offentlighetsloven
- Særlovgeving for spesifikke fagstillinger med krav til formalkompetanse
- Hovedavtalen
- Hovedtariffavtalen
- Personalpolitiske retningslinjer
- Denne veilederen



## 1.4 Vurdering av stillingen

Alle ledere skal regelmessig gjennomgå sin organisasjon og påse at denne er hensiktsmessig oppbygd i forhold til løpende oppgaver.

Når en stilling blir ledig, må leder vurdere hva formålet med stillingen er. Følgende skal også vurderes:

- Kan stillingen inndras?
- Bør oppgavene som ligger til stillingen endres?
- Kan oppgavene tillagt stillingen ses i forhold til andre stillinger?
- Kan oppgavene ivaretas på andre og mer hensiktsmessige måter?
- Kan ny fordeling bidra til jobbutvidelse/jobbutvikling for andre arbeidstakere?
- Kan andre prioriterte oppgaver tillegges denne stillingen?
- Skjema «Stillingskontroll» fylles ut av leder og sendes tjenestevei dersom det besluttes at det skal gjøres tilsetning i stillingen. Avdelingsdirektør har avgjørelsesmyndighet.
- Skjema «Stillingskontroll» oversendes HR-kontoret dersom avdelingsdirektør beslutter at det skal tilsettes i stillingen.
- Er stillingen egnet i atførings- eller omplasseringssammenheng? HR-kontoret skal i denne sammenheng kontaktes.
- Har noen fortrinnsrett etter Arbeidsmiljølovens § 14-2 eller særskilt avtalegrunnlag? HR-kontoret skal i denne sammenheng kontaktes.
- Ønsker deltidsansatte å utvide sitt arbeidsforhold, jf. HTA Fellesbestemmelsene § 2.3?

## 1.5 Kravspesifikasjon

Før annonsering må det vurderes hvilke faglige- og personlige egenskaper som er sentrale i forhold til stillingen. For hver stilling bør man spesifisere nødvendige og ønskelige krav til:

- **Utdanning – husk ev. formelle krav**
- **Erfaring/praksis med hensyn til:**
  - - Fagområde
  - - Oppgavens art
  - - Funksjon (leder-/saksbehandling-/servicefunksjon)
- **Personlige egenskaper**

Tips: Velg ikke for mange krav.

Vurder stillingens nivå nøkternt mot kravene.

Vurder utdanningsbakgrunn, funksjons-, alders- og kjønns sammensetning i egen avdeling/virksomhet.

**Viser til forslag til definisjoner på personlige egenskaper vedlegg 11.3.**

## 1.6 Framdriftsplan

Det skal lages en Framdriftsplan som angir datoene for de ulike stadiene i ansettelsesprosessen. **Denne må foreligge før stillingen lyses ut.**

Framdriftsplanen skal inneholde datoer for følgende:

- Utlysning
- Søknadsfrist
- Utvelgelse av søkere til intervju
- Intervjudager
- Innhenting av referanser
- Møte i intervjueteamet – innstilling av kandidater til stillingen

For en oversikt over milepæler, se pkt. 11.1

## 2. UTLYSNING

### 2.1 Hovedregel ved utlysning

Kommunen vil legge forholdene best mulig til rette for at de ansatte gjennom sitt arbeid og ved ulike opplæringstiltak, finner en arbeidsplass og en stilling de trives i.

Som hovedregel skal alle stillinger utlyses eksternt. Dette gjelder både vikariater og faste stillinger. Virksomhetsleder kan likevel i samarbeid med tillitsvalgt bestemme at en stilling skal lyses ut internt.

Alle ledige stillinger, faste og midlertidige, meldes inn til HR-kontoret på e-post til kontaktperson etter at det foreligger avgjørelse fra avdelingsdirektør om at det kan gjennomføres tilsetning i stillingen. Tilsetning i stillinger som ikke er forhåndsinnmeldt og vurdert for eventuelt fortrinnsberettigede ved andre avdelinger vil kunne bli stanset.

Vikariater og engasjementer som en regner med vil ha lengre varighet enn 1 år skal lyses ut og besettes i henhold til prosedyrer for tilsetning. Virksomhetsledere kan tilsette uten utlysning i vikariater eller engasjementer for inntil 1 år.

For undervisningsstillinger og rektorstillinger gjelder at vikariater på 6 måneder eller mer skal lyses ut eksternt, jf. Opplæringsloven § 10-4.

Virksomhetsleder kan ikke forlenge slike arbeidsavtaler, men må fremme saken i henhold til ordinære tilsetningsprosedyrer, med mindre den ansatte tidligere har søkt på stillingen.

Det skal som hovedregel tilsettes i full stilling, med mindre omfanget av arbeidet eller en vurdering av arbeidssituasjonen tilsier noe annet, jf. HTA, Fellesbestemmelsene § 2.3.

### 2.2 Myndighet og godkjenning

Fullmaktene til å lyse ut en stilling ligger hos nærmeste leder med personal- og økonomiansvar for stillingen. Avdelingsdirektør godkjenner tilsetning i stillinger.

## 2.3 Hvor skal ledige stillinger utlyses?

Ledige stillinger som skal utlyses **internt**, legges fortløpende inn på kommunens intranett etter at godkjenning foreligger.

Ledige stillinger som skal utlyses **eksternt** lyses ut på Bodø kommunes hjemmeside, Facebook, Instagram og på [www.nav.no](http://www.nav.no). Kostnadene dekkes av HR-kontoret.

For stillinger som det er vanskelig å rekruttere til, kan det også være aktuelt med utlysning i fagtidsskrifter, aviser og betalingsportaler på Internett. Dette drøftes med HR-kontakt når det gjelder de konkrete stillingene. Kostnadene dekkes av avdelingen.

## 2.4 Innholdet i utlysningen

En god utlysningstekst er et godt rekrutteringsfremmende tiltak. Utlysningen er potensielle arbeidstakers første møte med kommunen.

Følgende opplysninger bør fremkomme i utlysningen:

### 1. Generelle opplysninger om kommunen

Utlysning i aviser og fagtidsskrifter bør inneholde generelle opplysninger om kommunen. Her skal det benyttes en standardtekst.

*«Bodø er kåret til Europeisk kulturhovedstad i 2024. Vi er offensive, gode på samhandling og utvikler nye og smarte løsninger. Våre 4500 medarbeidere får det til å skje og utfører det lille ekstra - hver dag!*

*Aldri har Bodøfolk vært stoltere av byen sin, og aldri har det vært mer spennende å jobbe for Bodø kommune.»*

Alternativt vil det være aktuelt å benytte en kort henvisningsannonse fordi generelle opplysninger om kommunen ligger som en del av utlysningsteksten på alle stillingene.

### 2. Opplysninger om fagavdelingen/virksomheten/kontoret.

Hver fagavdeling/virksomhet skal utforme en standardtekst som kortfattet beskriver fagavdelingen/virksomheten og/eller den aktuelle arbeidsplass.

### 3. Stillingens arbeids- og ansvarsområde

Utlysningsteksten bør inneholde et kort sammendrag av de viktigste arbeidsoppgavene og ansvarsområdet for stillingen.

### 4. Krav til stillingsinnehaveren

For hver stilling bør det nevnes nødvendige/ønskelige krav til:

- Utdanning
- Erfaring/praksis (fagområde, funksjon, leder/saksbehandler/tjenesteyting)
- Personlige egenskaper

## **5. Stillingsbetegnelse og avlønning**

Stillingsbetegnelsen bør være så dekkende for stillingens innhold som mulig, og bør i den grad det er mulig være hentet fra stillingsregulativet i Hovedtariffavtalen og PAI-registeret.

Lønn etter tariff/avtale avhengig av stillingstype.

## **6. Likestilling**

Av utlysningsteksten, standardtekst for alle stillinger, skal det framgå at Bodø kommune oppfordrer kvalifiserte til å søke uansett alder, funksjonsevne, kjønn, seksuell orientering, religion eller etnisk bakgrunn. Bodø kommune legger vekt på å tilrettelegge arbeidsforholdene dersom det er behov for det.

## **7. Legeattest**

For stillinger der lov- eller forskrift krever fremleggelse av legeattest ved ansettelse, skal dette opplyses i utlysningsteksten.

## **8. Politiattest**

For stillinger der lov- eller forskrift krever fremleggelse av politiattest ved ansettelse, skal dette opplyses i utlysningsteksten med henvisning til hjemmel for å kreve slik politiattest.

## **9. Egenerklæring tuberkulose**

For stillinger der lov- eller forskrift krever fremleggelse av egenerklæring ved ansettelse, skal dette opplyses i utlysningsteksten med henvisning til hjemmel for å kreve slik egenerklæring.

## **10. Kontaktperson for henvendelser om stillingen**

Utlysningen skal inneholde informasjon om hvem henvendelser om stillingen kan rettes til; navn, tittel, telefonnummer og e-post adresse til dem som skal besvare henvendelsene.

## **11. Krav til søknaden**

Søknader legges inn elektronisk via kommunens hjemmeside. Vitnemål og attester fra tidligere arbeidsforhold vedlegges søknaden.

Søkere som ikke har vedlagt vitnemål og attester, skal dokumentere opplysninger i CV-en ved eventuelt intervju.

Vitnemål og attester skal være originale eller attesterte kopier fra offentlig instans. Vi mottar vitnemål på e-post via lenke til vitnemålsportalen.

## **12. Søknadsfrist**

Utlysningsteksten skal angi søknadsfristen. Søknadsfristen skal som hovedregel være minimum 2 uker fra utlysingsdato. Den som har ansettelsesmyndighet, nærmeste leder med personal- og økonomiansvar for stillingen, avgjør i samråd med tillitsvalgte om søknader innkommet etter fastsatt frist skal være med i behandlingen.

### 13. Standardtekst

Det skal legges inn følgende standardtekst:

*«Aktuelle søkere vil bli invitert til intervju.*

*Lønn etter gjeldende tariffavtale/avtale.*

*Dokumentasjon på utdanning og praksis legges ved søknaden.*

*Arbeidsplassene i Bodø kommune skal preges av mangfold, og våre ansatte skal gjenspeile byens befolkning. Vi oppfordrer alle som er kvalifisert til å søke jobb hos oss uansett alder, funksjonsevne, kjønn, seksuell orientering, religion eller etnisk bakgrunn.*

*Fast ansatte i Bodø kommune med fortrinnsrett som overtallig, avklart omplasseringskandidat på bakgrunn av helse eller som ønsker å øke sin stillingsandel oppfordres til å søke.*

*Bodø kommune legger vekt på å tilrettelegge arbeidsforholdene dersom du har behov for det.*

*Vi gjør oppmerksom på at søkere kan føres opp på offentlig søkerliste iht. Offentlighetsloven § 25 selv om søkeren har bedt om å bli unntatt offentlighet. Dette blir du i så fall varslet om.*

*For alle stillinger gjelder de regler som går fram av lover, reglement og gjeldende tariffavtale. Ved første gangs ansettelse i kommunen gjelder en prøvetid på 6 måneder.»*

## 3. BEHANDLING AV INNKOMNE SØKNADER – HVEM GJØR HVA?

### 3.1 Det praktiske arbeidet med søknadene

Det praktiske arbeidet med søknadene vil blant annet være:

- Snarlig bekreftelse til søkerne på at søknaden er mottatt vedlagt offentlig søkerliste
- Utarbeidelse av søkeroversikt, utvidet søkerliste ved henvendelse om dette.
- Invitasjon til intervju etc.

#### 3.1.1 Søkeroversikt

Kommunen har i henhold til offentlighetsloven plikt til å sette opp offentlig søkerliste.

Søkerlisten skal inneholde følgende opplysninger om søkerne:

- Navn
- Alder
- Nåværende stilling
- Bosteds- eller arbeidskommune

Offentlig- og utvidet søkerliste framkommer som egne rapporter i rekrutteringsmodulen etter at søknadene er registrert.

Søkerliste genereres ut fra de opplysninger som den enkelte søker har lagt inn i søkemodulen.

Søkere kan reservere seg mot å få offentliggjort sitt navn på søkerlisten, jf. Offentligloven § 25 andre ledd. Søkere som ønsker å unntas fra den offentlige søkerlisten bes begrunne dette. HR-kontoret vil umiddelbart behandle slike anmodninger og meddele søkeren sitt svar før søkerlisten offentliggjøres.

Kommunen må videre sette sammen en utvidet søkerliste. Søkerne kan ikke reservere seg mot dette, men det skal framkomme på listen hvorvidt det er søkere som har bedt om at navnet ikke blir offentliggjort.

Det legges vekt på at listene er korrekte og fullstendige slik at opplysninger av betydning ikke er utelatt eller oversett.

Fullstendig søkerliste skal oversendes til aktuelle fagforeninger sammen med annonseteksten.

Søker som ber om utvidet søkerliste må gjøres oppmerksom på at han/hun er underlagt taushetsplikt mht. de opplysninger som framkommer i søkerlisten, jf. forvaltningslovens §§ 13 og 13b, 2. ledd.

Offentlig søkerliste og utvidet søkerliste blir arkivert på tilsettingssaken i Elements.

Se nærmere om rett til innsyn i søkerlisten under pkt. 8.

### **3.1.2 Utvelgelse av kandidater og invitasjon til intervju**

Utvelgelse til intervju er det første trinn i den samlede søkervurderingen som skal lede fram til et riktigst mulig resultat. Utvelgelsen foretas av den som har ansettelsesmyndigheten på bakgrunn av stillingskravene i utlysningsteksten, etter tilbakemeldinger fra arbeidstakerorganisasjonene.

Tillitsvalgte har rett til å utale seg om tilsetting, jf. Hovedavtalen, del B § 3-2 g).

Søker som ikke fyller formelle krav til utdanning og praksis som er satt i utlysningsteksten, skal ikke inviteres til intervju. Dersom det er få eller ingen søkere som anses kvalifisert til stillingen, skal det vurderes å lyse ut stillingen på nytt.

Interne søkere, som med enkel kompetanseheving kan gjøres kvalifisert for stillingen, bør likevel inviteres og vurderes på linje med øvrige søkere. Det må i slike tilfeller gjøres klart for vedkommende under intervjuet at h\*n i utgangspunktet ikke fyller kvalifikasjonskravene.

Hvem som inviterer til intervju og hvordan dette skjer, vil være et praktisk spørsmål.

Antall søkere som inviteres til intervju må vurderes i det konkrete tilfelle. Avhengig av søkermassen vil imidlertid intervju med 3-4 personer per stilling normalt være tilstrekkelig.

Noen ganger vil det være hensiktsmessig å gjennomføre 1. og 2. gangs intervju.



## 4. INTERVJU - FORBEREDELSE OG GJENNOMFØRING

### 4.1 Intervjuets hensikt

Intervjuets hensikt kan sammenfattes slik:

Samle informasjon og gjøre observasjoner med sikte på å finne fram til den av søkerne som best tilfredsstillende krav som stillingen/arbeidsoppgavene setter.

Gi opplysninger og informasjon som er tilstrekkelig til at vedkommende søker kan danne seg et bilde av hva stillingen/arbeidsoppgavene innebærer.

### 4.2 Intervjuformer

#### 4.2.1 Intervju hvor intervjueteamet møter kandidaten

Dette er den vanlige intervjuformen. Kandidaten møter et intervjueteam på 2-4 personer. Denne formen anbefales for å vektlegge en bred og faglig vurdering av søkerens utdanning, praksis og skikkethet.

#### 4.2.2 Telefon-/nettbasert intervju med kandidaten

Vurderes brukt kun i ekstraordinære tilfeller, hvor vanlig intervju ikke lar seg gjøre.

Telefon-/nettbasert intervju med kandidater kan også benyttes dersom det er mest hensiktsmessig. Er intervjueteamet i tvil om søker bør innstilles etter telefonintervju-/nettbasert intervju, skal søkeren inviteres til ordinært intervju. Under telefon-/nettbasert intervju deltar intervjueteamet.

#### 4.2.3 Ekstern rekrutteringsbistand

Vanligvis bruker ikke kommunen rekrutteringsbyrå ved ansettelse. Dette brukes kun på sentrale lederstillinger og til sentrale stillinger hvor det er store rekrutteringsutfordringer.

#### 4.2.4 Testing

Testing brukes ved rekruttering til stillinger på virksomhetsledernivå dersom leder med personalansvar ønsker det. Testing kan også brukes på avdelingsledernivå eller andre stillinger med særlige krav til kompetanse dersom det er ønske om det. Vi benytter testverktøyet Aon som har mulighet for både evne-/ferdighetstester og personlighetstester.

I tillegg kan vi tilby teamrollekartlegging for å kartlegge f. eks. et lederteam i forkant av rekruttering av ny leder. Her er det Belbin som er kartleggingsverktøyet.

### 4.3 Hvem deltar ved intervjuet?

Det er nærmeste leder som vurderer hvem som skal delta i intervjueteamet, ev. i samarbeid med HR-kontoret.

I tillegg skal en representant fra arbeidstakerorganisasjonene få tilbud om å delta.

Den arbeidstakerorganisasjonen som representerer den yrkesgruppen/stillingskoden som er aktuell for stillingen, utpeker en representant til intervjuet. Dersom flere arbeidstakerorganisasjoner er aktuelle, avgjør arbeidstakerorganisasjonene seg imellom hvem som deltar. Dersom arbeidstakerorganisasjonene ikke kommer til enighet, peker den som har ansettelsesmyndighet ut en tillitsvalgt som deltar i intervjuet.

Vanligvis er det 1 representant fra arbeidstakerorganisasjonene. I helt spesielle tilfeller, som tilsetning i høyere lederstillinger, kan 2 arbeidstakerorganisasjoner delta, da med en representant hver.

De tillitsvalgte som deltar representerer alle ansatte i kommunen, og har selv ansvar for å informere øvrige tillitsvalgte.

Intervjuet bør søkes sammensatt slik at begge kjønn er representert.

De som deltar i intervjuet, må være til stede under samtlige intervjuer.

#### **4.3.1 Sammensetning av intervjuet ved stillinger hvor ansettelsesmyndighet ligger hos bystyret eller formannskapet**

Grunnlaget for stillingens kravspesifikasjon (utlysningsteksten) blir lagt gjennom politisk debatt i forkant av utlysningen. Dette danner rammene for hva intervjuet skal arbeide etter ved utvelgelse, intervju, og til slutt innstilling av kandidat(er) som legges frem for videre politisk behandling.

Intervjuutvalg ved ansettelse av **kommunedirektør** skal bestå av:

- Ordfører (øverste politiske leder)
- Leder av Administrasjonsutvalget
- Nestleder av Administrasjonsutvalget
- HR-sjef
- Tillitsvalgt (arbeidstakerorganisasjonene blir enige om hvem som skal representere)

Dersom HR-sjef er inhabil eller forhindret fra å møte, utpekes stedfortreder blant de øvrige fagsjefer/avdelingsdirektører. Ved tilsvarende tilfeller for ordfører, vil varaordfører fungere som stedfortreder, ev. annen politisk representant som utpekes av formannskapet.

#### **4.4 Planlegging av intervjuet**

Planlegging av intervjuet er viktig. Intervjuet må være enige om mål og midler for intervjuet, dvs. hvilke forhold intervjuet skal belyse og hvilke spørsmål som skal stilles for å få dette belyst.

Et intervju skal bl.a. belyse følgende:

- Utdannelse
- Yrkeserfaring
- Personlige egenskaper, herunder f.eks.:

- Samarbeidsevne
- Evne til konfliktløsning
- Alminnelig dømmekraft
- Fleksibilitet
- Muntlig og skriftlig framstillingsevne
- Motivasjon for stillingen
- Ambisjoner

Det er viktig å være klar over at intervjuobjektet også skal velge ny arbeidsgiver. I forkant av intervjuet bør det av den grunn planlegges hvordan stillingen og kommunen som arbeidsplass skal «selges».

Intervjuteamet bør være enige om en hensiktsmessig intervjuguide/mal for gjennomføring av intervjuet. Vedlagte intervjumal anbefales som utgangspunkt og tilpasses den enkelte stilling. Merk at det er noen spørsmål som alltid skal stilles.

Alle kandidatene som intervjues bør som hovedregel intervjues etter samme mal for å gi et best mulig sammenligningsgrunnlag.

**Viser til vedlagte intervjumal, se pkt. 11.4.**

#### 4.5 Praktiske forberedelser

Det er viktig at en del praktiske forhold drøftes og planlegges før intervjurunden. Herunder kan nevnes:

- Tidsplan.
- Intervjurom.
- Plassering av bord/stoler.
- Sjekke at oppkobling Skype/Teams er OK.
- Sjekke at det fungerer å legge fram en PP-presentasjon dersom kandidaten ønsker det.
- Bestill ev. kaffe/te m.m.
- Reiseutgifter dekkes fullt ut der Bodø kommune inviterer kandidater utenfor kommunen til intervju.
- Informasjonsmateriell, bl.a. hvilke ansattgoder kommunen har.

#### 4.6 Gjennomføring av intervjuet

Praktiske råd ved gjennomføring av intervjuet:

- Lett og respektfull mottakelse.
- Led intervjuet.
- Noter hensynsfullt.
- Gå gradvis inn dit du vil.
- Foreta ev. justering av strategi.
- Dersom det er gjennomført tester, gi tilbakemelding på disse ev. avtale tidspunkt for tilbakelesing av testene.

- Husk at begge parter skal velge – trekk fram positive sider ved arbeidsplassen, men vær objektiv.
- Summer opp og sjekk helheten
- Si noe om den videre prosessen og når ca. kan kandidatene forvente tilbakemelding når det gjelder innstilling tilsetting.
- Avslutt intervjuet på en nøkternt og saklig måte uansett hvilke muligheter søkeren måtte ha for å komme i betraktning ved ansettelsen.

***Forbud mot innhenting av opplysninger i ansettelsesprosesser, jf. Likestillings- og diskrimineringsloven § 30.***

Arbeidsgivere må ikke i ansettelsesprosessen, herunder under intervju eller på annen måte, innhente opplysninger om en søkers:

- a. graviditet, adopsjon eller planer om å få barn
- b. religion eller livssyn
- c. etnisitet
- d. funksjonsnedsettelse
- e. seksuell orientering, kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk

Innhenting av opplysninger om etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse og samlivsform er likevel tillatt hvis opplysningene har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket.

Innhenting av opplysninger om søkerens samlivsform, religion eller livssyn er tillatt hvis virksomheten har som formål å fremme bestemte livssyn eller religiøse syn, og arbeidstakers stilling vil ha betydning for å gjennomføre formålet. ***Dersom slike opplysninger vil bli krevet, må dette oppgis i utlysningen av stillingen.***

## 4.7 Referanseinnhenting

### **Hva er en referansesamtale/et referanseintervju?**

En referansesamtale/referanseintervju er en strukturert og planlagt samtale med avtalte personer for å innhente saklig tilleggsinformasjon om søkeren. Hensikten er å verifisere de opplysninger og inntrykk som søker har gitt i søknad og intervju.

Det er viktig at det innhentes referanser for samtlige aktuelle kandidater. Det er ikke nødvendig å innhente referanser for kandidater som etter intervjuet betraktes som uaktuelle for stillingen.

Bruk av referanser skal være siste ledd i utvelgesprosessen. Referanseinnhenting foretas etter intervjuet av leder og i full åpenhet med den aktuelle søkeren.

Innhenting av referanser bør avtales under intervjuet dersom referansepersoner ikke er oppgitt i søknaden.

Som hovedregel innhentes minimum to referanser, fortrinnsvis nærmeste leder. Mange søkere ønsker ikke at det tas kontakt med nåværende arbeidsgiver. Dette kan aksepteres frem til det blir aktuelt å innstille en søker, da skal det som hovedregel innhentes referanser fra nåværende arbeidsgiver.

Innhenting av referanser bør planlegges grundig.

Innholdet i referansesamtalene fremlegges for intervjuet teamet slik at samtlige av deltakerne får den tilleggsinformasjon om søkerne de trenger for å foreta en innstilling.

For interne søkere fra andre enheter i Bodø kommune skal nåværende og eventuelt også tidligere ledere alltid kontaktes, samt at personalmappen skal kontrolleres for eventuelle opplysninger av betydning.

**Skjema for bruk ved innhenting av referanseopplysninger ligger vedlagt. Se pkt. 11.5.**

#### **4.7.1 Plikt til å forelegge nye faktaopplysninger om søkeren**

Det er et grunnleggende prinsipp i forvaltningsretten at et individ har rett til å ivareta sine interesser. Etter forvaltningslovforskriften

§ 17 må nye **faktaopplysninger** av **vesentlig**

betydning forelegges søkeren dersom disse opplysningene kan tenkes å påvirke sakens utfall. Når det gjelder **vurderinger**, er disse unntatt partsoffentlighet, se pkt. 8.

Dersom opplysningen kommer fram i referanseinnhenting, er det viktig at referansen blir gjort oppmerksom på at en slik vesentlig ny opplysning må, av tilsettingsmyndighet gjøres kjent for søkeren.

Notater/skjema fra referansesamtaler skal oppbevares inntil 3 måneder etter at ansettelsesvedtak er gjort, og skal deretter makuleres. ‘

## **5. KVALIFIKASJONSVURDERING**

### **5.1 Generelt**

I utgangspunktet har kommunen i kraft av styringsretten rett til å bestemme hvem som skal ansettes. Styringsretten er imidlertid begrenset gjennom lov- og avtaleverk, jf. pkt. 1.3.

### **5.2 Hovedtariffavtalens bestemmelser**

Kvalifikasjonsprinsippet kommer til uttrykk i Hovedtariffavtalen, Fellesbestemmelsene § 2.2:

*«Ved tilsetting og opprykk skal det i første rekke tas hensyn til søkerens kvalifikasjoner (teoretisk og praktisk utdanning samt skikkethet for stillingen).*

*Når søkere av begge kjønn står kvalifikasjonsmessig likt eller tilnærmet likt, kan søker hvis kjønn er underrepresentert foretrekkes når dette er i samsvar med likestillings- og diskrimineringsloven.*

*Når søkere for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes den søker som har lengst tjeneste i kommunen.»*

De formelle kvalifikasjonene vil som regel framgå av selve søknaden, vitnemål og attester. Stillingsbeskrivelse og de kvalifikasjonskrav som er fastsatt i utlysningsteksten, er bindende for tilsettingsmyndigheten.

### 5.2.1 Utdanning og praksis

Ved vurderingen av hvem som er best kvalifisert, må man ta utgangspunkt i stillingskravene i utlysningen. I tillegg kan også annen utdanning og praksis enn den som er nevnt i utlysningen tillegges vekt når det er sammenheng mellom de erfaringer/kunnskaper som utdanningen gir og de arbeidsoppgaver som ligger til stillingen.

Stillingen skal som hovedregel utlyses på nytt dersom arbeidsgiver ønsker å fravike kvalifikasjonskravene i utlysningsteksten.

### 5.2.2 Skikkethet for stillingen

En søkers skikkethet for stillingen knytter seg til en vurdering av søkerens personlige egenskaper som f. eks. evnen til å administrere, samarbeide, lojalitet, besluttsomhet mv. Også ved vurderingen av søkerens skikkethet, må man ta utgangspunkt i kravene i utlysningen.

Det vil alltid være viktig å legge vekt på søkerens personlige egenskaper og skikkethet for stillingen. Søkerens personlige egenskaper vil alltid ha betydning for hvordan søkeren vil fungere i stillingen, både overfor brukere og i samarbeidsrelasjoner internt og eksternt. Skikkethet er et skjønnsmessig kriterium som må bero på en totalvurdering i det konkrete tilfellet.

### 5.2.3 Avveining mellom teoretisk utdanning, praksis og skikkethet for stillingen

Hvilken søker som anses for best kvalifisert til stillingen, vil bero på en totalvurdering av følgende:

- Søkernes utdanning
- Praksis
- Skikkethet

sett i sammenheng med:

- Stillingskravene, se pkt. 2.4.4
- Virksomhetens behov
- Samlet kompetanse i fagavdelingen/avdelingen/virksomheten/kontoret

Hvilket av ovenfor nevnte kriterier som skal veie tyngst, må avgjøres etter en konkret vurdering.

**Viser til vurderingsskjema som ligger vedlagt, se vedlegg 11.6.**

### 5.2.4 Kjønnskvotering

Bestemmelsen i HTA § 2.2 om kvotering av det kjønn som er underrepresentert, innebærer at i de tilfeller hvor en mannlig og kvinnelig søker har «like eller tilnærmet like» kvalifikasjoner, plikter tilsettingsorganet å tilsette det kjønn som er underrepresentert.



Det kan være vanskelig å fastslå om søkerne står «kvalifikasjonsmessig likt» da kvalifikasjonene sjelden vil være identiske, derfor gjelder dette også dersom søkerne står kvalifikasjonsmessig «tilnærmet likt». Dersom kvoteringsreglene skal ha noen praktisk betydning, må den også kunne anvendes selv om det kan konstateres visse forskjeller mht. kvalifikasjoner. Det forutsettes da at kvalifikasjonene kan sies å være likeverdige i forhold til de krav som stilles.

### ***Lovlig forskjellsbehandling, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.***

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet i § 6 når den

- a) har et saklig formål
- b) er nødvendig for å oppnå formålet og
- c) ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles.

I arbeidsforhold og ved valg og behandling av selvstendig næringsdrivende og innleide arbeidstakere er direkte forskjellsbehandling på grunn av kjønn, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk bare tillatt hvis denne egenskapen har avgjørende betydning for utøvelsen av arbeidet eller yrket, og vilkårene i første ledd er oppfylt.

## **5.2.5 Betydningen av ansiennitet i kommunen**

HTA § 2.2 fastslår videre, jf. pkt. 5.2.4 ovenfor, at under ellers like vilkår skal den med lengst tjeneste i kommunen tilsettes. Dette innebærer at når søkere for øvrig står kvalifikasjonsmessig likt, foretrekkes den søker som har lengst tjeneste i kommunen.

## **5.3 Familieansettelser**

Ansettelser som fører til at personer i nær familie, dvs. i direkte opp- og nedadstigende linje, søsken og ektefelle/samboer, kommer i direkte overordnet/underordnet forhold til hverandre skal ikke finne sted.

Ansettelser som innebærer at personer i nær familie skal jobbe på samme enhet bør vurderes nøye og om mulig unngås.

Tvilstilfelle kan drøftes med kommunedirektøren. Dersom familieansettelser kan gi tvil om uavhengig kontroll med og bruk av økonomiske midler, skal vedkommende ikke ansettes.

Ovenfor nevnte gjelder også ved midlertidige ansettelser som vikariater, engasjementer og sommervikarer.

# **6. INNSTILLING**

## **6.1 Uttalelse**

Det stilles ikke krav i Hovedavtalen om at innstillinger i ansettelsessaker skal sendes på høring til de ansattes organisasjoner.

Arbeidstakerorganisasjonene anses representert ved den tillitsvalgte som deltar i intervjuene.

Ved tilsetting hvor det ikke gjøres bruk av intervju (ved interne utlysninger hvor søkere er godt kjent for tilsettingsmyndigheten), skal tillitsvalgte gis anledning til å uttale seg om innstillingen før tilsetting skjer.

## 6.2 Innstilling

Virksomhetsleder eller den hun/han bemyndiger utarbeider en begrunnet innstilling.

**Skjema «Begrunnelse for innstilling» fylles ut av leder. Skjemaet ligger i Elements, Jobbnorge og vedlagt, se pkt. 11.7.**

Innstillingen skal kun bestå av kvalifiserte søkere. Søkere som en er i tvil om kvalifikasjonene til, tas ikke med i innstillingen.

Følgende opplysninger skal framkomme på rekrutteringssaken i Elements:

- Hvor stillingen har vært utlyst og med hvilken søknadsfrist.
- Antall søkere.
- Oversikt over søkere som ble invitert til intervju.
- Kort angivelse av stillingskravene i utlysningsteksten.
- Intervjuteamets sammensetning.
- Fakta/vurderinger vedr. den enkelte søker:
  - oppsummering av relevant utdanning og praksis
  - fakta/vurderinger basert på opplysninger som fremkommer under intervjuet, referanseopplysninger
- Ved vurdering av søkere med fortrinnsrett, begrunnes vedtaket dersom søkeren ikke tilsettes i stillingen

NB: Det er viktig at søkerne blir vurdert ut fra enhetlige kriterier (stillingskravene i utlysningsteksten, se pkt. 5.2.3.), slik at fremstillingen gir et riktig bilde av søkerne.

- Avsluttende vurdering/konklusjon hvor en begrunner valget.
- Enstemmig innstilling eller ev. dissens.
- Vedtak.

## 7. HVEM ANSETTER?

### 7.1 Ansettelsesmyndighet

Ansettelsesmyndigheten er nedfelt i kommunens delegasjonsreglement.

#### Personalansvar for kommunedirektør

Bystyret har arbeidsgiveransvaret for kommunedirektør. Bystyret delegerer dette ansvaret til et utvalg bestående av ordfører, varaordfører og en annen ledende folkevalgt. Utvalget har det fulle og hele personal- og oppfølgingsansvaret for kommunedirektøren, herunder utviklingssamtaler.

Bystyret ansetter kommunedirektør.

Kommunedirektøren ansetter i stillinger som er direkte underlagt kommunedirektøren.

Ansettelsesmyndighet i avdelingene ligger hos avdelingsdirektør eller den som denne har delegert ansettelsesmyndighet til.

Den som har ansettelsesmyndighet må selv ta stilling til habilitetsspørsmålet fra sak til sak. Ved vurderingen legges habilitetsreglene i forvaltningslovens kapittel II til grunn.

## 7.2 Videre oppfølging

Den som har ansettelsesmyndighet har ansvar for videre oppfølging/ekspedering av vedtaket.

Den som tilsettes skal meddeles dette skriftlig, og det skal inngås skriftlig arbeidsavtale uavhengig av arbeidsforholdets varighet. Kommunens standardavtaler skal benyttes.

For stillinger hvor det er krav om politiattest, må slik attest bes framlagt av den som tilbys stillingen, før arbeidsavtalen undertegnes av arbeidsgiver.

For stillinger hvor det er krav om egenerklæring tuberkulose, må slik egenerklæring bes framlagt av den som tilbys stillingen, før arbeidsavtalen undertegnes av arbeidsgiver.

Det presiseres imidlertid at endringer i arbeidsforholdet skal gjenspeiles i arbeidsavtalen senest 1 måned etter at endringene trådte i kraft. Det vil f.eks. være aktuelt ved omfattende endringer i vedkommendes arbeidsoppgaver.

De øvrige søkerne skal underrettes om at tilsetting er foretatt og takkes for at de søkte på stillingen.

## 8. INNSYNSRETT I ANSETTELSESSAKER

### 8.1 Søkerliste

#### a. Publikums innsynsrett

Etter offentleglova § 25 har publikum rett til innsyn i søkerlister ved ansettelsessaker i kommunen. Søkerlisten skal inneholde:

- Navn
- Alder
- Nåværende stilling
- Bosteds- eller arbeidskommune

I Bodø kommune har en lagt til grunn at offentlig innsyn i ansettelsessaker skal begrenses til ovennevnte søkerliste.

#### b. Søkerens innsynsrett

Søkerne har krav på utvidet søkerliste som oversendes etter henvendelse.

Kommunen skal ved oversendelse av utvidet søkerliste gjøre søker oppmerksom på at han/hun er underlagt taushetsplikt mht. de opplysninger som fremkommer i søkerlisten, jf. forvaltningslovens §§ 13 og 13b, 2. ledd.

## 8.2 Innstilling i ansettelsessaker

### a. Publikums innsynsrett

Dokumenter angående ansettelse eller forfremmelse i kommune kan unntas fra offentlighet, jf. offentleglova § 25. Dette innebærer at **følgende dokumenter unntas fra offentlighet i Bodø kommune:**

- Søknadene
- Uttalelser
- Utvidet søkerliste
- Saksutredningen/vurderinger

### b. Søkernes innsynsrett

En søkers rett til å gjøre seg kjent med dokumentene i en ansettelsessak er omfattende og detaljerte, jf. forvaltningslovens § 18 og forvaltningslovforskriften.

En part har med de begrensninger som følger av forvaltningsloven § 19 rett til å gjøre seg kjent med dokumenter i saker om tilsetning etter § 15 til § 19 i forvaltningsforskriften.

Søkeren har følgende **partsrettigheter:**

Rett til å se utvidet søkerliste.

Rett til å se opplysninger om seg selv, faktiske opplysninger og vurderinger.

Unntak gjelder for vurderinger gjort av:

- Ansettelsesorganet
  - Innstillingsmyndighet
  - Forberedende organer
  - Særskilte rådgivere eller sakkyndige som uttaler seg på vegne av ansettelsesorganet eller innstillende myndighet eller noen som forbereder saken for disse eller uttaler seg i egenskap av særlig rådgiver eller sakkyndig for dem
  - Partenes nåværende eller tidligere arbeidsgiver eller i særlige tilfeller person som parten har hatt nær yrkesmessig kontakt med
- Rett til å gjøre seg kjent med opplysninger som gjelder søkere som er innstilt til eller ansatt i stillingen.

Dette innebærer at søkerne får utvidet innsynsrett når innstillingen er klar;

- Alle opplysninger som fremkommer i søknad med vedlegg.
- Faktiske opplysninger som fremkommer i andre dokumenter enn søknadene med vedlegg.
- Notater eller skriftlige referater som gjengir hva søker selv har sagt under intervju eller annen samtale med tjenestemenn som deltar i ansettelsen.
- Det som er referert fra intervju eller samtale med andre søkere som er innstilt eller ansatt, dersom dette inneholder nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken.

Retten er imidlertid begrenset til nye opplysninger eller anførsler av betydning for saken.

Denne innsynsretten innebærer at man i et referat må skille mellom hva som er tjenstemannens vurdering og hva som er søkers vurdering. Søkeren har kun innsyn i sin egen og de andre innstilte søkeres vurdering, ikke-tjenestemannens vurdering.

Rett til å gjøre seg kjent med hvem som er innstilt og i hvilken rekkefølge de er innstilt.

Rett til å gjøre seg kjent med eventuell dissens og stemmetallene.

Søkerne har imidlertid ikke rett på å få vite hvordan de enkelte medlemmene i intervjuet har stemt eller begrunnelsen for innstillingen.

Men har likevel rett til å gjøre seg kjent med nye faktiske opplysninger eller anførsler av betydning som fremkommer i innstillingsdokumentet.

Ovennevnte innsynsregler gjelder også etter at det er truffet vedtak om ansettelse.

Dersom en søker henvender seg med ønske om å få slike opplysninger som vedkommende har rett på, skal vedkommende samtidig gjøres oppmerksom på at opplysninger som han/hun får om andre søkere er underlagt taushetsplikt som han/hun plikter å respektere.

### **8.3 Arbeidstakerorganisasjonenes innsynsrett**

Arbeidstakerorganisasjonene vil ha de samme krav på opplysninger som parten selv har, dersom arbeidstakerorganisasjonen opptrer som fullmektig for parten, jf. Forvaltningslovens § 12, 1. ledd. I slike tilfeller kreves det imidlertid en skriftlig fullmakt fra parten jf. Forvaltningslovens § 12, 4. ledd. Det at en søker uformelt har kontaktet sin organisasjon og bedt om råd og hjelp er altså ikke nok.

## **9. KLAGE OG OMGJØRING**

### **9.1 Klage**

En part har ikke adgang til å klage over et ansettelsesvedtak, jf. Forvaltningslovens § 3, 2. ledd.

Dette innebærer at kommunen ikke har plikt til å behandle en klage.

Dersom kommunen mottar en klage, vil det imidlertid være naturlig å vurdere om vedtaket kan lide av feil som kan føre til ugyldighet eller rettsvirkninger.

Det kan i så fall være grunn til å vurdere å omgjøre det. Dette gjelder f.eks. dersom klagen inneholder opplysninger om feil som kan ha hatt betydning for vedtaket. Det er imidlertid viktig å presisere at kommunen kan risikere å bli ansvarlig overfor den som ble ansatt ved det første vedtaket, dersom den omgjør vedtaket i strid med gjeldende regler. Dette innebærer at kommunen må være helt sikker på at det ikke er noe til hinder for at ansettelsesvedtaket omgjøres, jf. Forvaltningslovens § 35. Se nærmere om omgjøring under pkt. 9.2.

Hvis kommunen selv tar opp saken til fornyet behandling, kan en unngå at saken blir påklaget til Sivilombudsmannen eller Likestillings- og diskrimineringsombudet eller brakt inn for domstolene.

## 9.2 Omgjøring

Ansettelsesmyndigheten eller overordnet organ kan omgjøre et ansettelsesvedtak uten klage etter reglene i forvaltningslovens § 35. Etter prinsippene i Forvaltningslovens § 35 vil et ansettelsesvedtak kunne omgjøres der dette *ikke er til skade for en part*.

Dette innebærer at ansettelsesvedtaket som hovedregel ikke vil kunne omgjøres til skade for en part som har fått stillingen og fått formell melding om dette. Med formell melding menes i denne sammenheng melding fra et kompetent organ. Det er f.eks. ikke tilstrekkelig at søkeren har lest om utfallet av vedtaket i lokalpressen.

## 10. TAUSHETSPLIKT

### 10.1 Generelt

Når en sak er undergitt taushetsplikt i henhold til lov, forskrift eller reglement, må ingen arbeidstaker omtale saken overfor utenforstående. Tvil om omfanget av taushetsplikten forelegges nærmeste overordnede. Det vises forøvrig til forvaltningslovens regler. Taushetsplikten gjelder også etter at arbeidstaker har sluttet i kommunen.

### 10.2 Særlig om taushetsplikt i ansettelsessaker

Taushetsplikt for offentlige tjenestemenn følger av en rekke forskjellige bestemmelser. Av særlig betydning for ansettelsessaker er forvaltningslovens § 13. Samtlige aktører i en ansettelsessak vil ha taushetsplikt om “noens personlige forhold”, jf. § 13, 1. ledd a.

Taushetsplikten i § 13 vil etter § 13b nr. 1 ikke gjelde i forhold til partene i ansettelsessaken. Taushetspliktreglene innebærer dermed ingen begrensning i partenes rett til opplysninger iht. forvaltningslovsforskriften, se pkt. 8.

Etter forvaltningslovens § 13 b nr. 2 vil taushetsplikten heller ikke være til hinder for at opplysningene gis videre til andre som forbereder/behandler ansettelsessaken.



## 11.0 Vedlegg

- 11.1 Milepæler – oversikt hvem gjør hva når
- 11.2 Annonsemal – disse overskriftene bør være med
- 11.3 Forslag til definisjoner – personlige egenskaper
- 11.4 Intervjugal – utgangspunkt (tilpasses type stilling)
- 11.5 Skjema for referansesamtale/referanseintervju (tilpasses type stilling)
- 11.6 Vurderingsskjema (skår kandidater)
- 11.7 Begrunnelse for innstilling

## 11.1 Milepæler

Ansvar:	Aktivitet:	Mal/skjema:	Merknad:
Leder	Foreta stillingsvurdering/ behovsanalyse.		
Leder	Fylle ut stillingskontrollskjema og sende tjenestevei.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stillingskontroll</li> </ul>	
Leder	Utarbeide forslag til annonsetekst som oversendes kontaktperson HR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Annonsemal (Dette bør være med.)</li> </ul>	Se pkt. 11.2.
Leder/HR	Vurdere om stillingen kan være aktuell når det gjelder omplassering.		
Leder	Lage framdriftsplan med tidspunkt for gjennomføring av intervju m.m.		
HR	Opprette annonse i rekrutteringsverktøy.		
HR	Oversende stillingsannonse til aktuelle arbeidstakerorganisasjoner.		
HR	Legge ut annonsen på kommunens hjemmeside, Facebook og Instagram.		
HR	Behandle ønsker om unntatt offentlighet og gi tilbakemelding til søkere som ønsker å være unntatt offentlighet.		Søkere skal ha mulighet til trekke søknaden dersom unntatt offentlighet ikke innvilges.
HR	Oversende fullstendige søknder til virksomhetsleder og aktuelle arbeidstakerorganisasjoner.		
HR	Generere utvidet søkerliste etter henvendelse fra søkerne.		
HR	Generere offentlig søkerliste ved henvendelse fra media.		
Leder	Motta uttalelse fra arbeidstakerorganisasjonene på hvem de mener er aktuelle for intervju.		
Leder/HR	Invitere til intervju. Hvem som inviterer er avhengig av om HR deltar i intervjuene eller ikke.		
Leder/HR	Gjennomføre intervju. Om dette gjøres av leder eller HR er avhengig av type stilling.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intervjugal</li> </ul>	Forslag til utgangspunkt interjugal ligger vedlagt.

	Noen ganger vil det være aktuelt med 1. og 2. gangs intervju.			
HR	Gjennomføre testing. (Se pkt. 4.1.4. )			
Leder	Gjennomføre referansesjekk.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Referansesamtale/ referanseintervju</li> </ul>	Ligger vedlagt.	
Leder	Vurdere kandidatene sammen med de øvrige i intervjuet opp mot kvalifikasjonskravene i annonsen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vuderings skjema (skår kandidater)</li> </ul>	Ligger vedlagt	
Leder	Skrive innstilling fra intervjuet. Skjema fylles ut og oversender kontaktperson HR.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Begrunnelse for innstilling.</li> </ul>	Skjemaet ligger som mal i Elements under HR-maler eller mal Jobbnorge skal benyttes.	
Leder	Kontakte de som har vært på intervju og informere om innstilling/ikke innstilling.			
HR	Skrive administrativ tilsetning.			
HR	Sende tilbud om stilling.			
HR	Motta skriftlig svar på tilbud om stilling som arkivers på saken i Elements/ Jobbnorge.			
HR eller merkantil ressurs	Skrive arbeidsavtale som oversendes til virksomhetsleder for elektronisk godkjenning i Elements og oversendes for elektronisk signering.			
HR	Orienter øvrige søkere om at stillingen er besatt. Sende avslagsbrev fra rekrutteringsverktøyet.			
HR	Avslutte saken i Elements/ Jobbnorge.			
Leder	Følge opp onboarding/introduksjon.	Sjekkliste nytilsatte.”	Se Solsia ”Introduksjon nytilsatte. Skjemaet ligger under ”HR-maler” i Elements. SAMKOS - tilganger	

## 11.2 Annonsemal

Disse overskriftene bør være med\*:

- Kort virksomheten og om stillingen; type stilling, fast stilling/vikariat, stillingsstørrelse, ledig fra, varighet dersom vikariat
- Arbeidsoppagver
- Kavalifikasjoner
- Personlige egenskaper
- Vi tilbyr
- Annet bl. Med referanse til lovhjemmel for stillinger med krav om politiattest
- Kontaktinformasjon dersom spørsmål om stillingen
- Om Bodø kommune

\*Det er store muligheter for individuell tilpassing.

### 11.3 Forslag til definisjoner – personlige egenskaper

Samlebetegnelser til bruk ved stillingsannonsering hvor det stilles krav til personlige egenskaper.

**Allsidighet:** evnen til å mestre varierte arbeidsoppgaver, og sette seg inn i nye problemstillinger.

**Arbeidsstandard:** evnen til å utføre et godt arbeid for arbeidets egen skyld.

**Besluttsomhet:** evne og vilje til å ta beslutninger eller avgi en bedømmelse.

**Delegeringsevne:** evne til effektivt å aktivisere sine medarbeidere, og forstå hvor en beslutning best kan tas.

**Energi:** evne til å holde et høyt arbeidstempo over tid.

**Fleksibilitet:** (tilpasningsevne) evne til å endre arbeidsmål for å nå et gitt mål.

**Initiativ:** hvor aktivt vedkommende søker å øve innflytelse på begivenhetene og selv sette i gang tiltak.

**Karriereambisjoner:** lyst til å avansere til et annet stillingsnivå eller arbeidsområde.

**Kommunikasjonsevne:** evne til å uttrykke og presentere ideer og fakta - skriftlig og/eller muntlig.

**Kreativitet:** evne til å tenke i nye baner og ved bruk av erfaring kunne finne nye løsninger.

**Lederevne:** evne til å motivere og inspirere andre til å utføre oppgaver, og evne til å få sine ideer akseptert.

**Målbevissthet:** evnen til å holde fast ved et problem eller tankerekke til oppgaven er tilfredsstillende løst.

**Samarbeidsevne:** evne og vilje til å forstå andres synspunkter og evt. la seg påvirke av dem.

**Selgeregenskaper:** evnen til å tilrettelegge og presentere produkter og ideer på en overbevisende måte.

**Selvstendighet:** evne til å handle på egenhånd, uten å være avhengig av kontroll og aksept fra andre.

**Sosial omgjengelighet:** evnen til å omgås andre.

**Stressterskel:** evnen til å fungere stabilt under press og i motgang.

## 11.4 Intervjugal

Intervjugal ligger i kvalitetslosen.

## 11.5 Skjema for referansesamtale/referanseintervju

Malen ligger i Jobbnorge og kvalitetslosen.

## 11.6 Vurderingsskjema (skår kandidater)

(Dette skjemaet ligger som et regneark i Kvalitetslosen som det er mulig å redigere i.)

Stilling:

Skår fra 0 – 3

A B C

### Kvalifikasjoner

Sette opp kvalifikasjonskravene som framgår av annonseteksten.

### *Gjennomsnitt kvalifikasjoner*

### Personlige egenskaper

Sette opp personlige egenskaper som framgår av annonseteksten.

### *Gjennomsnitt personlige egenskaper*

### Løsning av oppgave/case

Vurdering av hvordan kandidaten løste oppgaven

Vurderer av kandidatens svar på spørsmål knyttet til oppgaven/casen

### *Gjennomsnitt oppgaveløsning*

### Motivasjon og team/arbeidsmiljø

Motivasjon

Team - arbeidsmiljø – match

### *Gjennomsnitt motivasjon*

Vekt:

40 % Kvalifikasjoner

20 % Personlige egenskaper

20 % Oppgaveløsning



20 % Motivasjon  
*Sum*

0,00 0,00 0,00 (fra 0-3)

## 11.7 Begrunnelse for innstilling

Malen ligger i Elements under HR-maler og i Jobbnorge. Begrunnelsen for innstilling skal skrives på tilsettingssaken.

## **Rutine for saksbehandling av krav fra arbeidstaker eller fagforening om fortrinnsrett, stillingsvern eller økt stilling**

### **Bakgrunn:**

Arbeidstakere i Bodø kommune har flere ulike rettigheter som kan gi fortrinn til stilling, rettsvern for stilling, eller økt stillingsbrøk. Reglene er både lovfestede og ulovfestede. I hovedsak er rettighetene regulert i arbeidsmiljøloven. Du finner referanser til lovverk nederst i rutinen.

Kravene skal saksbehandles av nærmeste leder med personalansvar (virksomhetsleder).

### **Rutinebeskrivelse:**

1. Arbeidstaker/arbeidstakerorganisasjonen fremmer skriftlig krav til arbeidstakerens virksomhetsleder. Det er ikke nødvendig med andre mottakere eller kopimottakere. I brevet må det henvises til hjemmel og grunnlag for kravet. Arbeidskontrakter, lønsslipper, timelister og arbeidsplaner kan være relevant dokumentasjon.
2. Brevet sendes arkiv for skanning og journalføring i ePhorte.
3. I de tilfeller hvor arbeidstaker ikke har dokumentasjon på faktisk arbeidstid, har virksomhetsleder plikt til å gi denne til arbeidstaker. (Arbeidsmiljøloven § 10-7)
4. Virksomhetsleder fremskaffer nødvendig grunnlagsdokumentasjon for å vurdere kravet. Dokumentasjon kan være arbeidskontrakter i Ephorte eller tjenestebevis i Visma. Hvis arbeidstaker har jobbet på timebasis finnes disse kun i Visma.
5. Hvis saksbehandlingstiden vil ta mer enn tre uker må virksomhetsleder sende et foreløpig svar til fagforeningen/søkeren med forventet saksbehandlingstid (forvaltningsmelding). HR-kontoret kan hjelpe med formuleringer.
6. Virksomhetsleder vurderer kravet og svarer på henvendelsen. Ved behov for hjelp til å vurdere kravet kan HR-kontoret kontaktes.
7. Dersom vilkårene for kravet er oppfylt, henviser virksomhetsleder til lovhjemmel, og angir omfanget av oppnådd stillingsbrøk i svarbrevet.
8. Dersom arbeidsgiver tar kravet til følge, sørger virksomhetsleder for at (endret) arbeidsavtale blir utstedt.
9. Dersom kravet avvises kan arbeidstaker kreve forhandlinger. HR-sjefen har rett til å forhandle på vegne av kommunen.

### **Denne rutinen omhandler saksbehandlingen av krav tilknyttet;**

- Påstand om brudd på reglene om midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven. § 14-9, jfr. § 14-11.
- Fire- og treårsreglene i arbeidsmiljøloven § 14-9 sjette ledd
- Den ulovfestede læren om arbeidstakers rett til fast ansettelse ved dekning av varig arbeidskraftbehov
- Fortrinnsrettsbestemmelsene for ansatte og tidligere ansatte iht. arbeidsmiljøloven.
- Rett til stilling for deltidsansatte tilsvarende faktisk arbeidstid, jfr. aml. § 14-4 a.

**SAK 05/23**

## **Redegjørelse fra administrasjonen: Om kommunens oppfølging etter Sivilombudets tilsynsbesøk april 2022**

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

**Vedlegg:**

- a) Sivilombudet, 27.09.2022: Besøksrapport Boliger for personer med utviklingshemming i Bodø kommune

**Bakgrunn for saken:**

Kontrollutvalget fikk i sitt møte 22.11.2022 lagt frem til orientering Sivilombudets rapport etter besøk i kommunens boliger for personer med utviklingshemming. Utvalget besluttet å be om sak til neste møte om kommunens oppfølging av Sivilombudets anbefalinger.

Kort om rapporten og dens innhold:

Stortinget besluttet i 2013 å slutte seg til en tilleggsprotokoll (OPCAT) til FNs torturkonvensjon – en internasjonal menneskerettslig avtale med mål om å beskytte mennesker som er fratatt friheten. Sivilombudet fikk ved dette et særskilt ansvar for å undersøke om menneskerettighetene til frihetsberøvede mennesker ivaretas og forebygge tortur og umenneskelig behandling. *Sivilombudet har adgang til alle steder hvor mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Besøkene gjøres med eller uten forhåndsvarsel. Ombudet har også tilgang til alle opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres. (Rapportens side 3)*

Sivilombudet besøkte i april 2022 seks voksne personer med utviklingshemning og med et døgkontinuerlig tjenestetilbud. Alle de besøkte hadde omfattende tvangsvedtak.

Sivilombudet beskriver situasjonen for de seks påfølgende vis i rapportens sammendrag:

I to samlokaliserte bofellesskap besøkte vi tre beboere med oppfølgingsbehov og atferd som ga et stort behov for trygghet, forutsigbarhet og kontinuitet. Forholdene i disse bofellesskapene, med beboere som hadde svært ulikt funksjonsnivå, små leiligheter, få fellesarealer og dårlig tilgang til uteområder, skapte uro og utrygghet som ga økt risiko for tvang. Bemanningssituasjonen fremsto som krevende, særlig i ferier og helger, da det var flere ansatte uten helsefaglig kompetanse. Ustabil bemanningssituasjon bidro til økt risiko for utagering og tvangsbruk. Bemannings-situasjonen syntes også å bidra til et redusert aktivitetstilbud for beboerne med størst behov for tilrettelegging. Vi fant også behov for å styrke dokumentasjon av gjennomført tvang.

En av personene vi besøkte bodde alene, nær en personalbase for ansatte. Beboeren hadde behov for omfattende oppfølging, med mange alvorlige episoder og et omfattende tvangsvedtak. Beboeren var i praksis innelåst hele døgnet, uten annen mulighet for fri utgang fra leiligheten enn et lukket uteområde. Denne formen for frihetsberøvelse gir helse- og omsorgstjenesteloven ikke adgang til. Selv om avdelingen hadde redusert det tidligere høye omfanget av alvorlige hendelser, levde beboeren fortsatt med ulovlig innlåsing, i en liten leilighet, med et uegnet uteområde og få aktiviteter. Innlåsing fremsto som et ulovlig inngrep i beboerens rett til frihet. Vi fant også lav kunnskap om tvangslovgivningen, for lite trening på teknikker for skånsom maktbruk, og svakheter i dokumentasjonen av tvang. Samlet bidro disse forholdene til en høy risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling av beboeren.

To av personene vi besøkte, bodde i et bofellesskap med fire leiligheter. Tjenestetilbudet her var organisert og tilrettelagt på en måte som ga lav risiko for bruk av tvang og makt. Ansattgruppen kjente beboerne godt og relasjonene mellom ansatte og beboere så ut til å bidra til lite tvang, selv om begge beboerne i perioder hadde utfordrende atferd.

Sivilombudet ga anbefalinger til både Bodø kommune og Statsforvalteren i Nordland. Anbefalingene rettet mot kommunen tas med i sin helhet:

#### **Avgjørelser om bruk av tvang**

- Kommunen må sikre at vedtak og beslutninger om bruk av tvang oppfyller lovens vilkår og gir tilstrekkelige begrunnelser for dette.
- Kommunen bør styrke den interne kvalitetssikringen av vedtak og beslutninger (ameldinger) om bruk av tvang.
- Kommunen må sikre at nytt vedtak sendes statsforvalteren i tide, og at vedtak som ikke blir godkjent av statsforvalteren straks følges opp og sendes inn for ny overprøving.

#### **Bruk av tvang og makt i boligene**

- Kommunen bør sikre at alle botilbud planlegges og tilrettelegges slik at beboerne opplever trygghet og ikke utsettes for unødvendig bruk av fysisk makt og skjerming.
- Kommunen må sikre at gjennomføring av all fysisk maktbruk og skjerming blir dokumentert i beboeres journal.
- Kommunen må iverksette tiltak for å sikre et tilrettelagt tjenestetilbud uten ulovlig frihetsberøvelse.

### **Bemanning og kompetanse**

- Kommunen bør styrke sitt opplæringsarbeid slik at ansatte, inkludert ledere, har tilstrekkelig kunnskap om vilkårene for bruk av tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.
- Kommunen bør legge til rette for at ansatte får regelmessig øvelse i forebygging av utfordrende atferd og skånsomme teknikker ved bruk av tvang og makt.

### **Helseoppfølging og habilitering**

- Kommunen bør styrke arbeidet med å sikre at beboernes helsetilstand og smerter kartlegges og fanges opp av personalet.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at beboere med utfordrende atferd får tilrettelagt tilgang til legetjenester, inkludert hjemmebesøk der det er nødvendig.
- Kommunen bør sikre at beboere med sammensatte og omfattende helseutfordringer tilbys individuell plan og en koordinator.

### **Beskyttelse mot vold og overgrep:**

- Kommunen bør utarbeide tydelige rutiner for forebygging og håndtering av vold og overgrep mot beboerne.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å øke ansattes bevissthet og kunnskap om vold og overgrep, slik at ansatte settes i stand til å forebygge, fange opp og håndtere slike forhold.

I forbindelse med at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 09.50 for å redegjøre om kommunens oppfølging etter Sivilombudets tilsynsbesøk. Det er satt av cirka 20 minutter til utvalgets behandling. Sivilombudet ber i det nevnte brevet kommunen (og Statsforvalteren i Nordland) gi tilbakemelding om oppfølgingen av rapportens funn og anbefalinger innen 15. januar 2023. Sekretariatet har bedt kommunen oversende kopi av kommunens tilbakemelding såfremt denne er ferdigstilles innen denne fristen. Kommunens tilbakemelding ettersendes.

### **Forslag til vedtak:**

Saken legges frem uten forslag til vedtak.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder





**SIVILOMBUDET**

**BESØKSRAPPORT**

**Boliger for personer med  
utviklingshemning i Bodø kommune**

**4. – 6. april 2022**



**Forebygging av tortur og annen grusom, umenneskelig  
eller nedverdiggende behandling eller straff ved frihetsberøvelse**



# SIVILOMBUDET

Bodø kommune  
Postboks 319  
8001 Bodø

Statsforvalteren i Nordland  
Postboks 1405  
8002 Bodø

Vår referanse  
2022/1274

Deres referanse

Vår saksbehandler  
Johannes Flisnes Nilsen

Dato  
27.09.2022

## Oversendelse av rapport etter besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune, 4.-6. april 2022

Vi viser til Sivilombudets forebyggingsenhets besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune 4.–6. april 2022. Vedlagt følger rapporten fra besøket. Vi ber om at den blir gjort tilgjengelig for beboere, pårørende, verger og ansatte som ønsker å lese den.

Vi ber om at kommunen og Statsforvalteren i Nordland gir tilbakemelding om oppfølgingen av rapportens funn og anbefalinger innen **15. januar 2023**. Vi ber om at svarene utformes slik at de kan offentliggjøres. Dersom svarene inneholder opplysninger som ikke kan offentliggjøres, ber vi om at det opplyses om dette og sendes en sladdet versjon som kan offentliggjøres. Vi ber om at hjemmel for å unnta opplysningene oppgis. Med mindre annet blir opplyst, vil det bli lagt til grunn at svarene kan offentliggjøres i sin helhet.

Hanne Harlem  
sivilombud

Helga Fastrup Ervik  
avdelingssjef

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

### Kopi til:

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET  
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET  
BARNE- UNGDOMS- OG FAMILIEDIREKTORATET

HELSEDIREKTORATET  
STATENS HELSETILSYN  
STATENS SIVILRETTSFORVALTNING





**SIVILOMBUDET**

## **BESØKSRAPPORT**

**Boliger for personer med utviklingshemning i Bodø kommune**

4.–6. april 2022

## Innholdsfortegnelse

<b>I. Sivilombudets forebyggingsmandat</b> .....	<b>3</b>
<b>II. Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
<b>III. Anbefalinger til kommunen</b> .....	<b>6</b>
<b>IV. Anbefalinger til Statsforvalteren</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Personer med utviklingshemning og risiko for menneskerettighetsbrudd</b> .....	<b>8</b>
<b>2 Gjennomføring av besøket</b> .....	<b>10</b>
2.1 Tjenester til personer med utviklingshemning i Bodø kommune .....	10
2.2 Metode og rapportformat .....	10
<b>3 Avgjørelser om bruk av tvang</b> .....	<b>12</b>
3.1 Nærmere om vilkårene for bruk av tvang og makt .....	13
3.2 Kvaliteten på vedtak om tvang i Bodø kommune.....	14
3.3 Perioder med uhjemlet tvang .....	16
<b>4 Bruk av tvang og makt i boligene</b> .....	<b>18</b>
4.1 To samlokaliserte bofellesskap .....	18
4.2 Bolig for enkeltbeboer .....	21
4.3 Bofellesskap med fire leiligheter .....	24
<b>5 Forebygging av tvang</b> .....	<b>26</b>
5.1 Boforhold og fysiske rammebetingelser .....	27
5.2 Bemanning og kompetanse .....	28
5.3 Selvbestemmelse og medvirkning .....	29
5.4 Helseoppfølging og habilitering.....	30
<b>6 Beskyttelse mot vold og overgrep</b> .....	<b>35</b>
<b>7 Kontroll og rettssikkerhet</b> .....	<b>37</b>
7.1 Overprøving .....	37
7.2 Tilsyn .....	40
7.3 Klager på tvangsvedtak og beslutninger mv. ....	42
7.4 Opplæring og veiledning av verger .....	42

## I. Sivilombudets forebyggingsmandat

Forbudet mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff er slått fast i en rekke internasjonale konvensjoner som er bindende for Norge.

Sentralt står FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (torturkonvensjonen), som ble vedtatt i 1984. Det samme forbudet er også nedfelt i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (artikkel 7), FNs barnekonvensjon (artikkel 37), FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (artikkel 15) og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (artikkel 3). Norge har sluttet seg til alle disse konvensjonene.

Mennesker som er fratatt friheten, er sårbare for brudd på forbudet mot tortur og umenneskelig behandling. Dette er bakgrunnen for at en tilleggsprotokoll til FNs torturkonvensjon ble vedtatt av FN i 2002.

Protokollen pålegger statene å ha et organ som skal forebygge at mennesker som er fratatt friheten, utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>1</sup> Det er opprettet en egen forebyggingsenhet ved Sivilombudets kontor for å utføre denne oppgaven.

Sivilombudet har adgang til alle steder hvor mennesker er, eller kan være, fratatt friheten. Dette omfatter blant annet fengsler, politiarrester, psykisk helseverninstitusjoner og barnevernsinstitusjoner. Besøkene gjøres med eller uten forhåndsvarsel. Ombudet har også tilgang til alle opplysninger av betydning for hvordan frihetsberøvelsen gjennomføres.

Risiko for tortur eller umenneskelig behandling påvirkes av faktorer som rettslige og institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser, ledelse og institusjonskultur.<sup>2</sup> Effektivt forebyggingsarbeid krever derfor en bred tilnærming som ikke utelukkende undersøker om situasjonen er i overensstemmelse med norsk lov.

Sivilombudets vurderinger av forhold som utgjør risiko for tortur og umenneskelig behandling, skjer på bakgrunn av et bredt kildegrunnlag. Under besøkene undersøker Forebyggingsenheten forholdene på stedet gjennom observasjoner, samtaler og gjennomgang av dokumentasjon. Private samtaler med de som er fratatt friheten, er en særlig viktig informasjonskilde fordi de har førstehåndskunnskap om forholdene. Det gjennomføres også samtaler med ansatte, ledelse og andre. Videre innhentes dokumentasjon for å belyse forholdene på stedet, blant annet retningslinjer, vedtak, logger og helsedokumentasjon.

Etter hvert besøk utarbeides det en rapport med funn og anbefalinger om hvordan stedet kan forebygge tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.

Besøksrapportene publiseres på Sivilombudets nettside, og stedene som er besøkt gis en frist for å orientere ombudet om sin oppfølging av anbefalingene. Disse brevene publiseres også.

I arbeidet med å ivareta forebyggingsmandatet har Sivilombudet også utstrakt dialog med nasjonale myndigheter, forvaltningens tilsynsorganer, sivilt samfunn og internasjonale menneskerettighetsorganer.

<sup>1</sup> Sivilombudsloven § 1, § 17, § 18 og § 19.

<sup>2</sup> FNs underkomité for forebygging av tortur (SPT), Anbefalinger om forebyggingsmandatet, 30. desember 2010 CAT/OP/12/6.

## II. Sammendrag

### Kommunens ansvarsområde

Sivilombudets forebyggingsenhet besøkte i april 2022 seks voksne personer med utviklingshemning som bor i Bodø kommune og har et døgnskuttinuerlig tjenestetilbud. Utvalget av personer som ombudet besøkte, ble gjort etter en gjennomgang av kommunens tvangsvedtak for totalt 17 personer. Personene vi besøkte hadde alle omfattende tvangsvedtak.

I to samlokaliserte bofellesskap besøkte vi tre beboere med oppfølgingsbehov og atferd som ga et stort behov for trygghet, forutsigbarhet og kontinuitet. Forholdene i disse bofellesskapene, med beboere som hadde svært ulikt funksjonsnivå, små leiligheter, få fellesarealer og dårlig tilgang til uteområder, skapte uro og utrygghet som ga økt risiko for tvang. Bemanningssituasjonen fremsto som krevende, særlig i ferier og helger, da det var flere ansatte uten helsefaglig kompetanse. Ustabil bemanningssituasjon bidro til økt risiko for utagering og tvangsbruk. Bemanningssituasjonen syntes også å bidra til et redusert aktivitetstilbud for beboerne med størst behov for tilrettelegging. Vi fant også behov for å styrke dokumentasjon av gjennomført tvang.

En av personene vi besøkte bodde alene, nær en personalbase for ansatte. Beboeren hadde behov for omfattende oppfølging, med mange alvorlige episoder og et omfattende tvangsvedtak. Beboeren var i praksis innelåst hele døgnet, uten annen mulighet for fri utgang fra leiligheten enn et lukket uteområde. Denne formen for frihetsberøvelse gir helse- og omsorgstjenesteloven ikke adgang til. Selv om avdelingen hadde redusert det tidligere høye omfanget av alvorlige hendelser, levde beboeren fortsatt med ulovlig innlåsing, i en liten leilighet, med et uegnet uteområde og få aktiviteter. Innlåsing fremsto som et ulovlig inngrep i beboerens rett til frihet. Vi fant også lav kunnskap om tvangslovgivningen, for lite trening på teknikker for skånsom maktbruk, og svakheter i dokumentasjonen av tvang. Samlet bidro disse forholdene til en høy risiko for umenneskelig og nedverdiggende behandling av beboeren.

To av personene vi besøkte, bodde i et bofellesskap med fire leiligheter. Tjenestetilbudet her var organisert og tilrettelagt på en måte som ga lav risiko for bruk av tvang og makt. Ansattgruppen kjente beboerne godt og relasjonene mellom ansatte og beboere så ut til å bidra til lite tvang, selv om begge beboerne i perioder hadde utfordrende atferd.

Kommunens tvangsvedtak om beboerne vi besøkte hadde flere svakheter. Blant annet var lovkravene om at tvangen må være nødvendig og forholdsmessig, ikke tilstrekkelig dokumentert. Flere vi traff hadde blitt utsatt for inngripende tvang i mange måneder uten godkjent vedtak, og i noen tilfeller i over ett år. Dette skyldtes både store svakheter i kommunens håndtering av tvangsvedtak og lang saksbehandlingstid hos Statsforvalteren.

Personalet som fulgte opp beboerne vi besøkte, syntes å ha god kunnskap om hvordan personer med store oppfølgingsbehov og nedsatt funksjonsevne kunne få hjelp til å bestemme over egen hverdag. Vi fant også gode eksempler på at de nærmeste pårørende ble brukt aktivt av personalet i det løpende arbeidet med å forebygge bruk av tvang og makt. Samtidig snakket vi med pårørende som ikke opplevde at de ble tilstrekkelig involvert i utformingen av tjenestetilbudet.

Vedvarende smertetilstander for noen av beboerne syntes å ha bidratt til økt utagering og tvangsbruk. Arbeidet med å fange opp og kartlegge beboernes helsetilstand fremsto som sårbart.

Det ble i liten grad brukt måling- og kartleggingsverktøy for å få objektive mål på helsetilstand, og flere av beboerne hadde ikke hatt årlige helsekontroller på grunn av motstand mot å bli med til legekontor. Flere fastleger tilbød ikke hjemmebesøk, selv om dette skal tilbys når det er behov for det. Ved én avdeling måtte ansatte kontakte legevakt eller ambulanse ved bekymring om beboernes helse. Kommunen brukte ikke individuell plan som et virkemiddel for å sikre beboerne nødvendige og koordinerte tjenester. Avdelingen som bestod av et mindre bofellesskap, skilte seg positivt ut. Her var helseoppfølgingen tydelig plassert hos en sykepleier som sikret koordinering og rask oppfølging av beboernes helse.

Flere av beboerne fikk oppfølging for psykiske helseutfordringer fra spesialisthelsetjenesten, som syntes å ha bidratt til gode kartlegginger av legemidler, og seponering av legemidler ved mistanke om uheldige bivirkninger. Spesialisthelsetjenestens veiledning av ansatte som fulgte opp beboere med særlig utfordrende atferd, syntes å ha bidratt til mindre tvangsbruk.

Det var ingen informasjon som ga mistanker om tilfeller av vold eller seksuelle overgrep overfor beboerne vi besøkte. Samtidig tydet funnene på at kommunen bør arbeide mer systematisk for å skape bevissthet hos alle ansatte om at personer med utviklingshemning har økt risiko for å bli utsatt for vold eller overgrep.

### **Statsforvalterens ansvarsområde**

Alle tvangsvedtak fra kommunen ble overprøvd av Statsforvalteren i Nordland. I likhet med kommunens vedtak, inneholdt flere av Statsforvalterens vedtak mangelfulle begrunnelser av sentrale vilkår for tvangsbruk. De fleste vedtakene manglet tydelige begrunnelser for hvorfor tvangstiltakene var forholdsmessige. Kommunens manglende vurdering av lovbestemmelser som setter skranker for gjennomføring av mekanisk tvang og skjerming, ble ikke fanget opp av Statsforvalteren. Det er bekymringsfullt at Statsforvalteren overser krav som følger direkte av loven. I ett av tilfellene hadde Statsforvalteren oversett at loven ikke gir anledning til døgnskutt innlåsning. Slike lovbrudd gir høy risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Alle beboere hadde i løpet av siste femårsperiode hatt mange måneder uten godkjent tvangsvedtak, og i noen tilfeller atskillig lengre. Statsforvalterens saksbehandlingstid var en av årsakene til dette. En av beboernes vedtak ble aldri overprøvd på grunn av en krevende ressursituasjon. Vedkommende ble utsatt for omfattende fysisk maktbruk i nesten åtte måneder, før kommunen sendte inn et nytt vedtak, som ble godkjent. I en annen sak brukte Statsforvalteren over ni måneder på å overprøve et vedtak. Samlet ble konsekvensene for beboeren omfattende tvangstiltak uten godkjent vedtak i nesten ett år og ni måneder. Utstrakt bruk av tvang og makt uten godkjent tvangsvedtak er alvorlig.

For to av beboerne vi besøkte, var det ikke gjennomført stedlig tilsyn i løpet av de siste fem årene, selv om flere risikoforhold tilsa at tilsyn skulle vært gjennomført.

Alle beboerne vi besøkte hadde en oppnevnt verge. Statsforvalteren skal sørge for nødvendig opplæring og veiledning til verger. Våre funn tydet på at vergene ikke fikk tilstrekkelig opplæring og veiledning til å ivareta beboerens rettssikkerhet i saker om tvang og makt. Vergene syntes heller ikke å ha fått tilstrekkelig veiledning fra Statsforvalteren om tilgjengelige klagemuligheter.

### III. Anbefalinger til kommunen

#### Avgjørelser om bruk av tvang

- Kommunen må sikre at vedtak og beslutninger om bruk av tvang oppfyller lovens vilkår og gir tilstrekkelige begrunnelser for dette.
- Kommunen bør styrke den interne kvalitetssikringen av vedtak og beslutninger (a-meldinger) om bruk av tvang.
- Kommunen må sikre at nytt vedtak sendes statsforvalteren i tide, og at vedtak som ikke blir godkjent av statsforvalteren straks følges opp og sendes inn for ny overprøving.

#### Bruk av tvang og makt i boligene

- Kommunen bør sikre at alle botilbud planlegges og tilrettelegges slik at beboerne opplever trygghet og ikke utsettes for unødvendig bruk av fysisk makt og skjerming.
- Kommunen må sikre at gjennomføring av all fysisk maktbruk og skjerming blir dokumentert i beboeres journal.
- Kommunen må iverksette tiltak for å sikre et tilrettelagt tjenestetilbud uten ulovlig frihetsberøvelse.

#### Bemanning og kompetanse

- Kommunen bør styrke sitt opplæringsarbeid slik at ansatte, inkludert ledere, har tilstrekkelig kunnskap om vilkårene for bruk av tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.
- Kommunen bør legge til rette for at ansatte får regelmessig øvelse i forebygging av utfordrende atferd og skånsomme teknikker ved bruk av tvang og makt.

#### Helseoppfølging og habilitering

- Kommunen bør styrke arbeidet med å sikre at beboernes helsetilstand og smerter kartlegges og fanges opp av personalet.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at beboere med utfordrende atferd får tilrettelagt tilgang til legetjenester, inkludert hjemmebesøk der det er nødvendig.
- Kommunen bør sikre at beboere med sammensatte og omfattende helseutfordringer tilbys individuell plan og en koordinator.

#### Beskyttelse mot vold og overgrep:

- Kommunen bør utarbeide tydelige rutiner for forebygging og håndtering av vold og overgrep mot beboerne.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å øke ansattes bevissthet og kunnskap om vold og overgrep, slik at ansatte settes i stand til å forebygge, fange opp og håndtere slike forhold.

## IV. Anbefalinger til Statsforvalteren

### Overprøving

- Statsforvalteren må sikre forsvarlig kontroll av kommunens vedtak slik at all bruk av tvang og makt kun skjer når vilkårene for dette er oppfylt, og at de rettslige vurderingene går klart fram av vedtakets begrunnelse.
- Statsforvalteren bør sikre at overprøving av vedtak skjer innen satte tidsfrister, og at vedtak som omhandler inngripende tvang og som ikke godkjennes, følges opp innen rimelig tid, og at kommunen mottar nødvendig veiledning.

### Tilsyn

- Statsforvalteren må sikre at det gjennomføres stedlig tilsyn med tvangsvedtak når nytt tvangstiltak er godkjent og ellers når tvangstiltakenes karakter og andre risikoforhold tilsier det.
- Under stedlig tilsyn bør Statsforvalteren tilby samtale med beboere som har tvangsvedtak, der dette er mulig. De som gjennomfører tilsynet, bør uansett forsøke å treffe beboeren.

### Opplæring og veiledning av verger

- Statsforvalteren bør sikre at alle med vedtak om tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 har oppnevnt verger med et mandat som dekker oppgaver knyttet til dette lovverket.
- Statsforvalteren bør sikre at alle oppnevnte verger får tilstrekkelig opplæring og veiledning for å ivareta beboernes rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt.



# 1 Personer med utviklingshemning og risiko for menneskerettighetsbrudd

Utviklingshemning er en samlebetegnelse for en rekke ulike diagnoser og tilstander som medfører en intellektuell og kognitiv funksjonsnedsettelse.<sup>3</sup> Personer med utviklingshemning er en mangfoldig gruppe, og det er store individuelle forskjeller i språklige, sosiale og motoriske ferdigheter og evne til egenomsorg. Et felles kjennetegn er at den kognitive funksjonsnedsettelsen utløser noen særlige behov for tilrettelegging og støtte i dagliglivet og i møtet med samfunnet ellers.<sup>4</sup>

Mange mennesker med utviklingshemning har behov for omfattende og varige helse- og omsorgstjenester fra kommunen. Samtidig kan utviklingshemmede ha vanskeligheter med å formidle egne ønsker og behov, ubehag eller smerter. Nedsatt kognitiv fungering, særlig i kombinasjon med andre funksjonsnedsettelse, kan føre til at personer med utviklingshemning i stor grad uttrykker seg gjennom atferd som er utfordrende for omgivelsene eller som medfører skade. Utfordrende atferd har ofte blitt møtt med bruk av tvang og makt. Utviklingshemmede har derfor en høyere risiko for å bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

Etter Grunnloven § 92 plikter myndighetene å respektere og sikre menneskerettighetene «på det nivå de er gjennomført i norsk rett».<sup>5</sup> Myndighetene må derfor vurdere forholdet til menneskerettighetene der disse er relevante og sentrale for myndighetenes handlinger og avgjørelser.<sup>6</sup> Denne plikten gjelder også for kommunene.<sup>7</sup>

Plikten til å håndheve menneskerettighetene omfatter rettigheter og friheter som er nedfelt i Grunnloven selv og i internasjonale avtaler som er folkerettslig bindende for Norge, slik som Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).<sup>8</sup> EMK er gjort til en del av norsk lov gjennom menneskerettsloven, og skal i tilfelle motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.<sup>9</sup>

CRPD ble vedtatt i 2006 for å fremme og sikre menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne på lik linje med andre. Sentralt står prinsippene om tilgjengelighet, likebehandling og forbudet mot diskriminering.<sup>10</sup> FNs spesialrapportør mot tortur har uttrykt bekymring over at personer med funksjonsnedsettelse fortsatt ofte utsettes for alvorlige krenkelser som frihetsberøvelse, inngripende tvang, omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> Se det diagnostiske kodeverket ICD 10 (den 10. utgave av den internasjonale statistiske klassifikasjonen av sykdommer og relaterte helseproblemer) utgitt av Verdens helseorganisasjon (WHO).

<sup>4</sup> Det er vanlig å klassifisere utviklingshemning i fire kategorier: lett, moderat, alvorlig og dyp.

<sup>5</sup> HR-2016-2554-P (Holship-dommen) avsnitt 70.

<sup>6</sup> Sivilombudets uttalelse 2. juli 2020 (SOM-2020-292).

<sup>7</sup> Dokument 16 (2011–2012) «Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven» punkt 9.4 side 47.

<sup>8</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, forkortet CRPD.

<sup>9</sup> Menneskerettsloven §§ 2 og 3.

<sup>10</sup> CRPD artikkel 3.

<sup>11</sup> FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling 28. juli 2008, A/63/175, avsnitt 37–41 og rapport til FNs generalforsamling 1. februar 2013, A/HRC/22/53, avsnitt 57–60. Se også Europarådets torturforebyggingskomité (CPT), anbefalinger om behandling av personer som er fratatt friheten i omsorgsinstitusjoner, 21. desember 2020, CPT/Inf (2020) 41 (forkortet CPTs anbefalinger 2020).

Norge sluttet seg til CRPD i 2013 med tolkningserklæringer til noen av konvensjonens sentrale bestemmelser.<sup>12</sup> Konvensjonen er dermed folkerettslig bindende for Norge. Konvensjonen er foreløpig ikke gjort til en del av norsk lov.

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 gir kommunen hjemmel til å bruke tvang og makt overfor personer som har fått diagnosen «psykisk utviklingshemmet» når tvangstiltak er nødvendig som en siste utvei for å avverge vesentlig skade.<sup>13</sup> Det er uenighet nasjonalt og blant internasjonale menneskerettighetsorganer om det er diskriminerende og i strid med CRPD å sette nedsatt funksjonsevne som et vilkår for bruk av tvang.<sup>14</sup> Den internasjonale rettsutviklingen går samtidig klart i retning av økt vektlegging av selvbestemmelse for og ikke-diskriminering av personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>15</sup>

Konsekvensene av Norges tilslutning til CRPD er ett av spørsmålene som vurderes i arbeidet med nye og felles regler om tvang i helse- og omsorgstjenesten.<sup>16</sup> Sivilombudet går ikke her nærmere inn på forholdet mellom CRPD og helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, men legger til grunn at de nasjonale rettsreglene så langt som mulig, i tråd med det såkalte presumsjonsprinsippet, skal tolkes i samsvar med konvensjonen. Ved motstrid skal de nasjonale reglene gå foran, som en følge av at CRPD ikke er gjennomført i norsk lov.<sup>17</sup>

Etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 er det ikke adgang til å beslutte administrativ frihetsberøvelse i form av tvangsplassering eller tilbakeholdelse. Personer med utviklingshemning kan likevel være underlagt så omfattende begrensninger, for eksempel i form av låste dører og andre bevegelsehindrende tiltak, at det i praksis foreligger en frihetsberøvelse etter Sivilombudets forebyggingsmandat.

---

<sup>12</sup> CRPD artikkel 12, 14 og 25. Tolkningserklæringene gir uttrykk for Norges forståelse av konvensjonen og at disse bestemmelsene ikke er til hinder for tvungen vergemål og fratakelse av rettslig handleevne, tvungen omsorg og tvungen behandling når omstendighetene gjør slike tiltak nødvendig som en siste utvei, og tiltaket er undergitt rettssikkerhetsgarantier. Rettmessigheten av tolkningserklæringene er omstridt.

<sup>13</sup> Se tolkningserklæringene til CRPD og Ot.prp. nr. 55 (2002–2003) kapittel 7.11 og særmerknader til sosialtjenesteloven § 4A-5, videreført i helseomsorgstjenesteloven § 9-5.

<sup>14</sup> Se Paulsrud-utvalget (NOU 2011: 9), Rettighetsutvalget (NOU 2016: 17) og Tvangslovutvalget (NOU 2019: 14). Se også FNs håndhevingsorgan for CRPD – CRPD-komiteen – og dens generelle kommentar til konvensjonens artikkel 12.

<sup>15</sup> Se nærmere i Sivilombudets høringsvar – NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven, 30. desember 2019.

<sup>16</sup> Sivilombudets høringsvar 30. desember 2019 til NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven.

<sup>17</sup> Høyesteretts 20. desember 2016 i HR-2016-2591-A avsnitt 63.

## 2 Gjennomføring av besøket

### 2.1 Tjenester til personer med utviklingshemning i Bodø kommune

I Bodø kommune organiseres helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning av Miljøtjenesten, som er et tjenesteområde i kommunens Helse- og omsorgsavdeling. Tjenesten består av boenheter av ulik størrelse, hjemmetjenester, ett aktivitetssenter, avlastningsboliger og privatavlastning, samt støttekontakter og BPA. Tjenesten har 296 årsverk fordelt på 339 ansatte.<sup>18</sup> Miljøtjenesten ledes av en overordnet områdeleder og to virksomhetsledere som følger opp ti avdelingsledere.

Bodø kommune ble i januar 2021 varslet om at Sivilombudets forebyggingsenhet planla å gjennomføre besøk til boliger for personer med utviklingshemning i løpet av våren 2022.

I forkant av besøket ble kommunen, de aktuelle boligene, utvalgte personer og deres pårørende og verger informert om når besøket ville finne sted. Tilrettelegging av besøket ble gjort i dialog med ledelsen ved de ulike boligene.

Besøket ble gjennomført 4.–6. april 2022.

### 2.2 Metode og rapportformat

I forkant av besøket innhentet vi informasjon om alle voksne personer med utviklingshemning bosatt i kommunen som hadde vedtak om tvang og makt. Vi fikk oversendt alle gjeldende tvangsvedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 for disse personene, samt meldinger om bruk av tvang og makt i nødssituasjoner fra 2021. I forkant av besøket ble det også gjennomført samtaler med pårørende og verger.

Kommunen oversendte tvangsvedtak for 17 personer. I tillegg innhentet vi overprøvinger av vedtak, tilsynsrapporter og vedtakshistorikk for de fem siste årene fra Statsforvalteren i Nordland for seks av disse personene, som alle hadde omfattende tvangsvedtak. Basert på denne informasjonen gjennomførte vi besøk til seks personer fordelt på tre bosteder i kommunen.

Under besøket intervjuet vi ansatte og ledere. Vi møtte også samtlige av de personene besøket omfattet, og fikk se deres leiligheter, i tillegg til eventuelle fellesarealer og personalrom.

Følgende ansatte fra Sivilombudet deltok i besøket:

- Karin Fathimath Afeef (assisterende avdelingssjef, samfunnsviter)
- Johannes Flisnes Nilsen (seniorrådgiver, jurist)
- Mette Jansen Wannerstedt (seniorrådgiver, sosiolog)
- Silje Sønsterudbråten (seniorrådgiver, samfunnsviter)
- Tonje Østvold Byhre (seniorrådgiver, psykologspesialist)
- Sigrid Marie Fæhn Oftebro (seniorrådgiver, jurist)

---

<sup>18</sup> Årsmelding (2021) Bodø kommune.

I etterkant av besøket gjennomførte vi en samtale med en representant for Psykiatrisk innsatsteam ved Nordlandssykehuset helseforetak. Det ble også avholdt digitale møter med ledelsen i Bodø kommune og med helse- og vergemålsavdelingen hos Statsforvalteren i Nordland, i etterkant av besøket. Det ble i tillegg hentet inn supplerende informasjon fra både kommunen og Statsforvalteren etter besøket.

I rapporten oppgis det ikke hvilke boliger eller personer vi har besøkt. Dette er for å ivareta taushetsplikten. Vi understreker at mottakeren av Sivilombudets anbefalinger i hovedsak er kommunen, som har det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester som ytes der personene bor. I den grad det er avgjørende at kommunen får tilleggsinformasjon for å kunne følge opp anbefalingene, vil kommunen få dette i dialog med Sivilombudet.

### 3 Avgjørelser om bruk av tvang

Dette kapittelet ser nærmere på om Bodø kommune i tilstrekkelig grad har dokumentert at vilkårene for bruk av tvang og makt overfor mennesker med utviklingshemning er oppfylt. Først gjennomgås de rettslige rammene for bruk av tvang og makt. Deretter beskrives Sivilombudets funn om kvaliteten på kommunes vedtak og beslutninger om tvang og makt for de seks personene vi besøkte.<sup>19</sup>

#### Rettslige rammer og standarder

Å bruke tvang og makt er et alvorlig inngrep i den enkeltes rett til selvbestemmelse og vern om personlige integritet.<sup>20</sup> Slike inngrep er i utgangspunktet straffbare etter norsk rett.<sup>21</sup> Skadevirkningene av tvang mot personer med utviklingshemning kan være alvorlige.<sup>22</sup>

Et samfunnsmessig behov for å bruke tvang og makt kan likevel oppstå der ulike beskyttede interesser står mot hverandre, slik som den enkeltes selvbestemmelsesrett og ivaretagelse av liv og helse. I tillegg kan inngrep overfor noen være nødvendig for å sikre beskyttelse av andres grunnleggende rettigheter. Tvangsbruk kan derfor i visse situasjoner være rettmessig og straffri, enten det er av hensyn til personen selv, av hensyn til andre eller av hensyn til de fysiske omgivelsene.

Menneskerettighetene stiller strenge vilkår for bruk av tvang. Tvang er kun tillatt der inngrepet har hjemmel i lov, og er nødvendig og forholdsmessig.<sup>23</sup> Tvang kan dermed ikke brukes rutinemessig, men må være individuelt begrunnet med utgangspunkt i konkrete omstendigheter.<sup>24</sup> Jo mer inngripende tiltaket er, desto strengere krav stilles til vurderinger og begrunnelser. Unødvendig eller uforholdsmessig tvangsbruk gir risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>25</sup>

Helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 gir hjemmel for bruk av tvang og makt overfor personer med utviklingshemning, på bestemte vilkår. Loven fastsetter særlige krav til kommunens saksbehandling, inkludert krav til begrunnelser av beslutninger og vedtak om bruk av tvang, plikt til å føre journal og krav til involvering av pårørende, verge og rådføring med spesialisthelsetjenesten.<sup>26</sup> Loven oppstiller også krav om evaluering av tvangstiltak og om kvalifikasjonene til helsepersonell som utfører tvang.<sup>27</sup>

<sup>19</sup> Sivilombudet har utelukkende vurdert tvang og makt med hjemmel i kap 9. i Helse- og omsorgstjenesteloven.

<sup>20</sup> Se bl.a. CRPD artikkel 3, jf. 17. EMK artiklene 3 og 8 og Grunnloven § 102.

<sup>21</sup> Se straffeloven §§ 251 og 252 om tvang og §§ 254 og 255 om frihetsberøvelse.

<sup>22</sup> NAKU, *Kunnskap om hva tvang og makt kan føre til på kort og lang sikt* (sist oppdatert 29. desember 2016).

<sup>23</sup> EMK artikkel 8, CRPD artikkel 17 og Grunnloven § 102.

<sup>24</sup> EMDs dom M.S. mot Kroatia (nr. 2), 2015, klagenr. 75450/12, avsnitt 103.

<sup>25</sup> Se f.eks. EMDs dom i M.S. mot Kroatia (nr. 2), klagenr. 75450/12, avsnitt 97 og i Bouyid mot Belgia (Storkammeravgjørelse), klagenr. 23380/09, avsnitt 100–113.

<sup>26</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-7 og 9-10.

<sup>27</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9.

### 3.1 Nærmere om vilkårene for bruk av tvang og makt

Etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 skal andre løsninger være prøvd før bruk av tvang og makt settes i verk.<sup>28</sup> Dette kravet kan bare fravikes i særlige tilfeller, og det skal gis en begrunnelse.<sup>29</sup> Tvang og makt skal bare brukes når det er faglig og etisk forsvarlig. I vurderingen skal det legges særlig vekt på hvor inngripende tiltaket er for den enkelte. Tvangstiltakene må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for formålet, og det må stå i forhold til det formålet som skal ivaretas (forholdsmessighet). Tvang og makt kan bare brukes for å hindre eller begrense vesentlig skade.<sup>30</sup>

Hvis disse grunnvilkårene er oppfylt, åpner kapittel 9 for bruk av tvang og makt mot personer med utviklingshemning i tre situasjoner.<sup>31</sup> Dette omfatter for det første akutte, enkeltstående nødsituasjoner etter § 9-5 tredje ledd bokstav a (såkalte a-meldinger). For det andre planlagte skadeavvergende tvangstiltak for nødsituasjoner som forventes å gjenta seg eller vedvare (såkalte b-tiltak). Tiltak etter bokstav a og b kan både begrunnes ut fra hensynet til personen selv og hensynet til andre, i tillegg til de fysiske omgivelsene.

Utenom nødsituasjoner er det etter § 9-5 tredje ledd bokstav c adgang til å bruke tvang og makt for å ivareta personens grunnleggende behov (såkalte c-tiltak). Lovteksten slår fast at «grunnleggende behov» kan være behovet for «mat og drikke, påkledning, hvile, søvn, hygiene og personlig trygghet». Tiltak etter denne bestemmelsen kan bare begrunnes ut fra hensynet til personen selv og ikke hensynet til andre.

I alle tre situasjoner er det krav om at tiltaket må være nødvendig for å hindre eller begrense «vesentlig skade». For bokstav a og b må nødsituasjonen være konkret, og skademuligheten må være nærliggende og påregnelig.<sup>32</sup> Det må være mer sannsynlig enn ikke at skaden vil oppstå i den konkrete situasjonen. At det kan oppstå en skade i framtida dersom situasjonen får bygge seg opp over tid, er ikke tilstrekkelig som grunnlag for inngrep etter bokstav b.

Å iverksette tvangstiltak med hjemmel i bokstav c krever derimot ikke at det foreligger en konkret faresituasjon. Men også når det er snakk om å dekke personens grunnleggende behov, må det være sannsynlighetsovervekt for at manglende tiltak vil føre til vesentlig skade på personen.

Beslutninger om skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner (a-meldinger) er inngripende tiltak og skal dokumenteres nøye i etterkant av gjennomføringen av tiltaket.<sup>33</sup>

En avgjørelse om å iverksette b- eller c-tiltak skal treffes ved enkeltvedtak. Dette skal gjøres i tråd med krav til saksbehandlingen i forvaltningsloven og helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Disse reglene skal sikre at helse- og omsorgstjenesten utreder og kartlegger årsaker til bruken av tvang og makt, hvordan slik tvangsbruk kan unngås ved utprøving av andre løsninger, og om aktuelle tvangstiltak, etter faglige og etiske vurderinger, oppfyller kravene til nødvendighet og forholdsmessighet. Et vedtak om tvang kan inneholde ulike tvangstiltak (både etter bokstav b og c).

<sup>28</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 første ledd.

<sup>29</sup> Se også helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 om kommunens plikt til å sørge for et tilrettelagt tilbud med minst mulig bruk av tvang. Denne plikten omtales nærmere i rapportens kapittel 5.

<sup>30</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 andre ledd.

<sup>31</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd.

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 58 (1994–1995) særmerknader til § 6A-3 og Ot.prp. nr. 55 (2002–2003) punkt 7.11.

<sup>33</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd tredje punktum, jf. tredje ledd.

### 3.2 Kvaliteten på vedtak om tvang i Bodø kommune

Sivilombudet gjennomgikk tvangsvedtak for perioden 2017-2022 for de seks beboerne vi besøkte i Bodø kommune. Alle disse beboerne hadde vedtak som åpnet for flere typer tvangstiltak.

Vedtakene ga stort sett utfyllende beskrivelser av beboernes livssituasjon og behov.<sup>34</sup> Samtidig fant vi flere svakheter i vurderingene av om lovens strenge krav for bruk av tvang og makt var oppfylt i hvert enkelt tilfelle. Disse vurderingene skal dokumenteres skriftlig i vedtaket, for å oppfylle kommunens begrunnelsesplikt.<sup>35</sup>

#### Alternativer til tvang

Flere av vedtakene inneholdt gode beskrivelser av hvilke alternative tiltak som måtte forsøkes før bruk av fastholding og andre fysiske tvangstiltak kunne settes i verk.

Vedtakene som gjaldt innlåsing av eiendeler eller mat, eller låsing av dører eller vinduer, manglet imidlertid ofte begrunnelser for hvorfor det ikke var mulig å bruke andre løsninger enn tvang og makt for disse tvangstiltakene.<sup>36</sup>

#### Behovet for tvang

Et sentralt vilkår for å bruke tvang og makt, er at det er nødvendig for å hindre eller begrense vesentlig skade. Det innebærer for det første krav om at skaden som skal hindres eller begrenses må være vesentlig, og sannsynligheten for at skaden inntreffer dersom en ikke bruker tvang, må være av en viss størrelse. Tvangstiltaket må heller ikke være mer inngripende enn nødvendig for å oppnå formålet.<sup>37</sup>

Flere av de seks vedtakene manglet dokumentasjon av at vilkåret om nødvendighet var oppfylt for det enkelte tvangstiltaket.<sup>38</sup> I ett vedtak var det for eksempel ikke beskrevet hvorfor beboerens atferd gjorde at det var nødvendig å låse verandadøren og hva slags vesentlig skade som kunne oppstå dersom døra ikke var låst. Også flere andre vedtak, blant annet ett som omfattet skjerming og ett om bruk av varslingssystemer om natten, manglet beskrivelser av skaderisikoen. Sivilombudet understreker at når et vedtak om tvang inneholder flere tvangstiltak, må hvert enkelt tvangstiltak vurderes opp mot grunnvilkårene i loven og begrunnes.

#### Etisk forsvarlighet og forholdsmessighet

Kravet om etisk forsvarlighet henger tett sammen med forholdsmessighet og det skal legges vekt på hvor inngripende tvangen er, og hvordan den oppleves av den som rammes.<sup>39</sup> Flere av kommunens vedtak manglet tilstrekkelig begrunnelse av at dette vilkåret var oppfylt. Flere av vedtakene manglet vurderinger av hvor stor belastning tvangstiltakene var for den enkelte, for eksempel hvor stort ubehag eller hvor sterke frihetsbegrensninger tvangen utgjorde for den aktuelle beboeren. Det

<sup>34</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 tredje ledd, bokstav b

<sup>35</sup> Se Forvaltningsloven § 25 og Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 tredje ledd.

<sup>36</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 første ledd.

<sup>37</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015: Rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning (heretter Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015), kapittel 4.5.3. Sist faglig oppdatert 1. juli 2015.

<sup>38</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 andre ledd siste setning, jf. § 9-7 tredje ledd bokstav e.

<sup>39</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.5.5.4.



manglet også en vurdering av den totale livssituasjonen til tjenestemottakeren, og hvor inngripende tiltakene *samlet sett* ble for vedkommende.<sup>40</sup>

I enkelte av vedtakene var forholdsmessighet kun vurdert for noen av tvangstiltakene. I ett vedtak manglet en tilstrekkelig vurdering av etisk forsvarlighet eller forholdsmessighet for alle tvangstiltakene, til tross for at tiltakene var svært omfattende og inngripende i beboerens liv.

### Presis lovhjemmel

Loven stiller ulike krav til tvangstiltak med hjemmel i helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 b og c. Mens tiltak etter bestemmelsens bokstav b krever at det er en nødsituasjon, er tiltak etter bestemmelsens bokstav c tiltak som kan iverksettes utenom nødsituasjoner, for å sikre en persons grunnleggende behov, som tilgang til mat og drikke, søvn og hygiene. Det kreves høyere kompetanse hos personalet når det skal settes i verk tiltak etter bokstav b enn for et c-tiltak.<sup>41</sup>

Vedtakene hadde en standardisert liste med oversikt over mulige tvangstiltak, med et felt for utfylling av hjemmel for hvert enkelt tvangstiltak. I kommunens vedtak var det ofte uklart om hjemmelen for tvangstiltaket var forankret i § 9-5 tredje ledd bokstav b eller c. I flere vedtak var det for eksempel kun satt et kryss (x) for hva slags type tvangstiltak som skulle benyttes, uten å angi hjemmel. Når det ikke angis hva som er hjemmel for ulike typer tvangstiltak, øker risikoen for at man ikke tar utgangspunkt i riktig hjemmel, og at det ikke fanges opp at tvangen som gjennomføres er lovstridig. Dette gjelder spesielt vedtak som omfatter skjermingstiltak, som kun er tillatt i nødsituasjoner (se kapittel 4.1 *To samlokaliserte bofelleskap*).<sup>42</sup>

I likhet med andre kommuner Sivilombudet har besøkt, benyttet Bodø kommune i all hovedsak en vedtaksmal utarbeidet av Helsedirektoratet.<sup>43</sup> Malen er ment å legge til rette for at alle sentrale vilkår i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 blir vurdert. At den legger opp til ett felles vedtak som omfatter både b-tiltak og c-tiltak, øker faren for at beslutningstakere i kommunene overser at loven stiller ulike krav avhengig av om tvangstiltaket som søkes godkjent er et nødtiltak eller ikke.<sup>44</sup> Sivilombudet vil ta utformingen av malen opp med sentrale helsemyndigheter.

Kommunen har imidlertid et selvstendig ansvar for å sikre at vurderingene og begrunnelsene i et vedtak tilfredsstillers lovens krav. Begrunningsplikten skal bidra til å sikre grundighet og nøyaktighet hos beslutningstakere, og er en viktig rettssikkerhetsgaranti for den enkelte.

Svakhetene i tvangsvedtakene som er beskrevet ovenfor, førte til at beboerne ble utsatt for inngripende tvang som ikke var tilstrekkelig vurdert og begrunnet. Mangelfulle vedtak er et brudd på rettssikkerheten til den som utsettes for tvang. Det vanskeliggjør også intern og ekstern kontroll og mulighet for oversikt over hvor mye tvang en person faktisk utsettes for.

<sup>40</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.5.5.2.

<sup>41</sup> Se hhv. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-6 og 9-9 tredje ledd.

<sup>42</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 andre ledd jf. § 9-5 tredje ledd bokstav a og b.

<sup>43</sup> Se Sivilombudets rapporter etter besøk til Hamar kommune 19.–21. oktober 2021 og besøk til Kristiansand kommune 16.–18. november 2021.

<sup>44</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9 tredje ledd første og andre punktum.

### 3.3 Perioder med uhjemlet tvang

Et vedtak om bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenestelovens § 9-5 b eller § 9-5 c må godkjennes av statsforvalteren før det kan iverksettes.<sup>45</sup> Vedtaket kan gjelde for tolv måneder fra datoen for statsforvalterens overprøving.<sup>46</sup> Dersom det er behov for tvang utover denne perioden, må det fattes et nytt vedtak, som også må godkjennes av statsforvalteren før det kan iverksettes. For å unngå perioder med uhjemlet tvang, må kommunen sende inn nytt vedtak tidsnok, slik at statsforvalteren rekker å overprøve vedtaket innen det pågående vedtaket utløper.

Områdelederen for Miljøtjenesten var overordnet ansvarlig for tjenesten og undertegnet vedtak før oversendelse til Statsforvalteren.<sup>47</sup> Miljøtjenesten hadde også en ressursgruppe som skulle jobbe med kompetansebygging, opplæring og veiledning om bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.

#### Lengre perioder uten gyldig vedtak om tvang

Alle personene vi besøkte hadde vedtak om tvang som var fornyet flere ganger. På tidspunktet for Sivilombudets besøk hadde fem av seks av de aktuelle beboerne et tvangsvedtak som var godkjent av Statsforvalteren. Den sjettede manglet et gyldig vedtak på besøkstidspunktet, selv om beboeren ble utsatt for regelmessige tvangstiltak.<sup>48</sup>

Vedtakene hadde en varighet på cirka tre til ti måneder. Gjennomgang av beboernes tvangsvedtak i tidsrommet 2017–2022 viste at samtlige personer hadde hatt perioder på mange måneder uten et godkjent tvangsvedtak.<sup>49</sup> Flere av dem så ut til å ha hatt sammenhengende perioder på mer enn et halvt år uten gyldig vedtak.

En av beboerne ble utsatt for svært inngripende tvangstiltak som omfattet fysisk maktbruk og innlåsing i nesten 1 år og ni måneder uten at det forelå et godkjent tvangsvedtak om dette. En annen beboer, som hadde omfattende hjelpebehov og bevegeshemning, hadde blitt utsatt for fysisk tvang i flere perioder uten vedtak, den lengste perioden pågikk i over 1 år og seks måneder.

De lange periodene uten godkjent vedtak skyldtes både store svakheter i kommunens håndtering av tvangsvedtak og lang saksbehandlingstid hos Statsforvalteren. Svakheter i Statsforvalterens håndtering beskrives nærmere i kapittel 7 *Kontroll og rettssikkerhet*.

Ifølge kommunens rutiner for utarbeidelse og innsending av tvangsvedtak skulle arbeidet med et nytt vedtak starte opp tre måneder før det pågående vedtaket utløp. Det var imidlertid ikke satt noen frist for når vedtaket skulle sendes til Statsforvalteren. I ett tilfelle ble et tvangsvedtak liggende i kommunen i tre måneder etter at det var fattet, før det ble sendt til Statsforvalteren. I et annet tilfelle fattet kommunen først vedtak tre måneder etter fristen som ble satt av Statsforvalteren, og etter å ha mottatt to purringer. I flere tilfeller gikk det mange uker, i noen tilfeller opptil måneder, fra et vedtak ble fattet hos kommunen til det ble registrert som mottatt hos Statsforvalteren.

<sup>45</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 fjerde ledd.

<sup>46</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 andre ledd, andre setning.

<sup>47</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 andre ledd.

<sup>48</sup> Denne beboerens vedtak ble godkjent av Statsforvalteren i etterkant av Sivilombudets besøk.

<sup>49</sup> Vi ba om alle kommunens vedtak med vedlegg, og statsforvalterens overprøving av disse, for perioden 8. mars 2017 - 8. mars 2022.

### Manglende bruk av a-meldinger i perioder uten gyldig vedtak

Dersom kommunen vurderer at det er nødvendig å bruke tvang for å hindre vesentlig skade før det foreligger et godkjent vedtak, skal det treffes beslutning om bruk av skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner (a-melding).<sup>50</sup> A-meldinger skal være skriftlige og inneholde en begrunnelse for det rettslige og faktiske grunnlaget for tvangen.<sup>51</sup> Meldingen skal sendes til Statsforvalteren, den faglig ansvarlige for tjenesten, verge og pårørende.<sup>52</sup> Den skal opplyse om adgangen beboeren, vergen og pårørende har til å klage til Statsforvalteren.<sup>53</sup> Statsforvalteren kan beslutte at a-meldinger ikke må sendes straks de er gjennomført, men for eksempel for en periode, i én forsendelse.<sup>54</sup>

Selv om flere av beboerne vi besøkte hadde manglet godkjent tvangsvedtak i lange perioder, var det ikke sendt inn a-meldinger til statsforvalteren i alle tilfeller der tvangstiltakene var blitt opprettholdt. Kommunens uklare rutiner for håndtering av saker der tvangsvedtaket ikke var godkjent av Statsforvalteren, bidro til dette. Det var nylig avdekket en misforståelse hos ansatte om at det ikke var nødvendig å sende inn a-melding for tvangstiltak som ble gjennomført i tidsrommet fra kommunens oversendelse av vedtaket til Statsforvalteren og til Statsforvalterens godkjenning av vedtaket.<sup>55</sup> Vi fant også at gjennomførte tvangstiltak som var mer omfattende enn det som fulgte av vedtaket, ikke alltid ble meldt til Statsforvalteren.

Sivilombudet ser alvorlig på det som framstår som utstrakt bruk av tvang og makt mot mennesker med utviklingshemning uten godkjent tvangsvedtak. Kommunens og statsforvalterens mangelfulle ivaretagelse av beboerens rettssikkerhet på dette området fremstår som rettslig uforsvarlig (se også kapittel 7 *Kontroll og rettssikkerhet*)

#### Anbefalinger: Avgjørelser om bruk av tvang

- Kommunen må sikre at vedtak og beslutninger om bruk av tvang oppfyller lovens vilkår og gir tilstrekkelige begrunnelser for dette.
- Kommunen bør styrke den interne kvalitetssikringen av vedtak og beslutninger (a-meldinger) om bruk av tvang.
- Kommunen må sikre at nytt vedtak sendes statsforvalteren i tide, og at vedtak som ikke blir godkjent av statsforvalteren straks følges opp og sendes inn for ny overprøving.

<sup>50</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 tredje ledd bokstav a, jf. § 9-7 og Helsedirektoratet, rundskriv IS 10/2015, kapittel 4.5.6.3.

<sup>51</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd jf. tredje ledd bokstav a-e og i.

<sup>52</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd fjerde punktum.

<sup>53</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd, siste punktum jf. § 9-11 første ledd.

<sup>54</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 første ledd, nest siste setning. Se også Helsetilsynet, Retningslinje for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, Internserien 7/2011, revidert 2020, side 6, kapittel 2.1.1.

<sup>55</sup> Dette ble gjort kjent for oss under besøket.

## 4 Bruk av tvang og makt i boligene

I dette kapittelet ser vi på gjennomføringen av tvangstiltak, som bruk av fysisk makt og skjerming, mot de seks beboerne vi besøkte. Vi har undersøkt om kommunens praksis er i tråd med menneskerettighetene og reglene i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Vi har også vurdert hvordan boforhold og organisering av tjenestetilbudet påvirker risikoen for bruk av tvang og makt.

### Rettslige rammer og standarder

Fysisk maktbruk og isolasjonslikende tiltak som skjerming gir høy risiko for umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>56</sup> Menneskerettighetene tillater så inngripende tvangsbruk kun som en siste utvei og dersom tiltaket er den eneste måten å hindre akutt fare for skade på personen eller andre.<sup>57</sup> Det kreves grundig saksbehandling og streng kontroll.<sup>58</sup>

Forbudet mot nedverdiggende eller umenneskelig behandling er reflektert gjennom flere bestemmelser i helse- og omsorgslovgivningen, slik som plikten til å yte forsvarlige helse- og omsorgstjenester, retten til et verdig tjenestetilbud og fastsatte grenser for bruk av mekaniske tvangsmidler, skjerming og opplærings- og treningstiltak.<sup>59</sup>

Helse- og omsorgstjenesteloven åpner for bruk av fysisk makt for å hindre vesentlig skade i enkeltstående eller gjentatte nødsituasjoner og for å dekke beboerens grunnleggende behov, forutsatt at lovens strenge vilkår er oppfylt.<sup>60</sup> Fysisk maktbruk er svært inngripende for den det gjelder, og dette må vektlegges i vurderingen av om tiltaket er nødvendig og forholdsmessig.

Lovens § 9-6 andre ledd har særlige grenser for bruk av skjerming som gjelder i tillegg til de alminnelige vilkårene i § 9-5. Skjerming er kun tillatt i nødsituasjoner, og skal foregå i et ordinært beboerrom med ulåst dør.<sup>61</sup> Sikkerhetsmessige hensyn kan unntaksvis tilsi at døren låses.

### 4.1 To samlokaliserte bofellesskap

Tre av personene vi besøkte bodde i to ulike bofellesskap i en kommunal boligblokk med 28 leiligheter. Stedet hadde en stor personalgruppe. Beboerne hadde svært ulikt funksjonsnivå. En del av beboerne, særlig i etasjene vi besøkte, hadde omfattende omsorgsbehov og vedtak om bruk av tvang og makt etter kapittel 9.

#### Utforming av boligen

De fysiske rammebetingelsene gjorde det krevende å sikre at beboerne fikk et tilbud med minst mulig bruk av tvang og makt.<sup>62</sup> Leilighetene til dem vi besøkte lå i to ulike bofellesskap i hver sin

<sup>56</sup> Se f.eks. FNs spesialrapportør mot tortur, rapport til FNs generalforsamling, 1. februar 2013, A/HRC/22/53, avsnitt 63.

<sup>57</sup> Se EMDs dom i M.S. mot Kroatia (nr. 2), klagenr. 75450/12, 19. februar 2015, avsnitt 104; Bures mot Tsjekkia, klagenr. 37679/08, 18. oktober 2012, avsnitt 95 og Aggerholm mot Danmark, klagenr. 45439/18, avsnitt 84.

<sup>58</sup> Se EMDs dom i M.S. mot Kroatia (nr. 2), avsnitt 105 og Aggerholm mot Danmark, avsnitt 85.

<sup>59</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 og helsepersonelloven § 4, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-1, pasient- og brukerrektighetsloven § 2-1 a tredje ledd og helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6.

<sup>60</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5.

<sup>61</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 andre ledd.

<sup>62</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4.

etasje. De hadde et begrenset boareal, bestående av oppholdsrom, soverom og bad.<sup>63</sup>

Bofellesskapene var sammensatt av beboere med svært forskjellig funksjonsnivå og behov. Ett av bofellesskapene hadde to felles oppholdsrom for beboerne, mens det andre kun hadde ett felles oppholdsrom. Ansatte beskrev at dette skapte utfordringer med uro og utrygghet blant beboere som kunne bli skremt fra å oppholde seg i fellesområdene. Flere beboere ble plaget av støy og høye lyder fra naboene.

Bygget var plassert ved en trafikkert vei og var utformet på en måte som gjorde det krevende for beboerne vi besøkte å komme ut i friluft, med unntak av balkonger med utgang fra fellesområdene. Det var nylig blitt lagt til rette for et uteområde på bakkenivå og dette området skulle deles av beboerne i hele bygget. Alle beboerne vi besøkte, hadde et funksjonsnivå som gjorde at de måtte følges ut av personalet eller pårørende. Av ulike årsaker kunne det også være svært krevende for beboerne vi møtte å benytte seg av andre tilbud i kommunen. Flere ansatte og pårørende etterlyste derfor fellesarealer i bygget som kunne gi større muligheter for tilrettelagte aktiviteter og variasjon i hverdagen for beboere som manglet eller hadde et begrenset dagtilbud utenfor hjemmet.

### **Skånsom utøvelse av fysisk makt**

Alle de tre personene hadde over flere år hatt vedtak som omfattet ulike tiltak om bruk av fysisk makt for å hindre selvskading eller skade på andre. Vedtakene omfattet holdetiltak som føring, løsning av grep eller bitt, og fastholding.

Vedtakene inneholdt tydelige, trinnvise beskrivelser av hvordan tvangstiltakene om fysisk maktbruk skulle gjennomføres i ulike situasjoner. De ansatte syntes å ha gode faglige og etiske refleksjoner rundt tvang. Vårt klare inntrykk var at de ansatte jobbet godt med å finne alternativer til tvangsbruk gjennom tillitsskapende tiltak, og bruk av skånsomme teknikker.

### **Uklarhet om skjermingspraksis**

Alle de tre beboernes vedtak omfattet også skjermingstiltak. Ingen av vedtakene inneholdt imidlertid noen vurdering av om disse tiltakene oppfylte lovens særlige krav for skjerming.<sup>64</sup> Heller ikke i Statsforvalterens overprøving kom det fram om det var vurdert om vilkårene for å bruke skjerming var oppfylt (se kapittel 7.1 *Overprøving*). Det var uklart om situasjonene som var beskrevet ville oppfylle vilkåret om at det må foreligge en nødsituasjon for lovlig skjerming.

Vedtak og tiltaksplaner beskrev hvordan skjerming skulle iverksettes, men det manglet beskrivelser av hva slags virkemidler som kunne brukes for å opprettholde skjermingstiltaket. Det var uklart om, eller i hvilke situasjoner, beboerne kunne bli låst inne i leiligheten sin. Samtaler med personalet tydet på at ikke alle var klar over at vilkårene for å holde beboere kortvarig innesperret i egen leilighet ved skjerming er strenge. Vi fant samtidig ingen dokumenterte tilfeller av slike hendelser.

### **Manglende dokumentasjon av tvangsbruk**

Når tvang er blitt brukt skal det dokumenteres for å sikre at loven følges og at det ikke brukes tvang som går lenger enn vedtaket gir rom for. Dette er viktig for å ivareta beboernes rettssikkerhet og

---

<sup>63</sup> Kommunen har opplyst at leilighetene (ikke medregnet fellesarealer i etasjen) var henholdsvis 48, 44 og 52 kvm. Alle leilighetene var dermed under gjennomsnittlig størrelse på landsbasis, men over Husbankens minstenorm for leiligheter i bofellesskap med fellesarealer (40 kvm). Se J. Tøssebro og Christian Windelborg m.fl., *Utviklingshemmetes bosituasjon 2021*, NTNU Samfunnsforskning, desember 2021, side 47.

<sup>64</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 andre ledd.

forebygge ulovlig tvangsbruk.<sup>65</sup> Fortløpende dokumentasjon skal også sikre læring fra hendelser som leder til bruk av tvang og kartlegging av mulige årsaker til slike hendelser.

Vår journalgjennomgang viste at to av beboerne hadde hyppige utageringer eller forsøk på selvskadning som ble håndtert med fysisk maktbruk fra personalet. De aller fleste av disse episodene var ikke dokumentert på en måte som forklarte hendelsesforløpet og hvordan tvangsbruken ble gjennomført. Funn tydet på at en del tvangsbruk forekom ofte uten å bli journalført. Enkelte ansatte mente at det kun var mer inngripende fysisk maktbruk, som fastholding i stol, som måtte journalføres. Vi fant svært få dokumenterte tilfeller av fysisk maktbruk for å stoppe slag mot personalet, til tross for opplysninger om at slike episoder inntraff ofte. Det var også uklart om andre tvangstiltak, som skjerming, ble brukt i situasjoner med utagering.

### **Krevende bemanningssituasjon**

Hele blokken, som besto av fire bofellesskap og en enkeltstående leilighet, var organisert som én avdeling. Personalgruppen jobbet i hovedsak fast i hver sitt bofellesskap, men tok noen ganger vakter i andre etasjer. Avdelingen hadde én administrativ leder med ansvar for personaldrift og økonomi, og én fagleder som hadde ansvar for oppfølging av ansatte, beboere og pårørende.

Avdelingen hadde 52 årsverk og cirka 90 medarbeidere. Ti ansatte hadde autorisasjon som vernepleiere, åtte hadde barnevern- eller sosionomutdanning og 23 ansatte hadde autorisasjon som helsefagarbeidere. I tillegg hadde avdelingen 34 medarbeidere uten helse- eller sosialfaglig utdanningsbakgrunn i stillinger på 50 prosent eller lavere. Totalt ble det opplyst at ca. 40 prosent var deltidsansatte. Vi fikk opplyst at disse i hovedsak jobbet helger eller som vikarer. Avdelingen hadde ingen i stilling som sykepleier, og dette ble påpekt som et behov fra både ledelsen og personalet.

Ifølge kommunen var det mellom 25 og 30 ansatte i hvert av de to bofellesskapene ombudet besøkte. Bemanningssituasjonen i de to bofellesskapene vi besøkte fremsto til tider som krevende, særlig i ferier og helger, da det var flere ansatte uten helsefaglig kompetanse i disse periodene. Særlig under koronapandemien, men også tidligere, ble det beskrevet utfordringer med å få dekket opp sykefravær. En gjennomgang av to tilfeldig utvalgte uker i 2022 viste at de to bofellesskapene vi besøkte hadde 19 udekkete vakter i denne perioden, de fleste i helgene.

For to av beboerne vi besøkte, tydet våre funn på at begrenset bemanning hadde bidratt til et redusert aktivitetstilbud de siste årene. Begge hadde lavt funksjonsnivå og en atferd som gjorde det ressurskrevende for personalet å motivere for og legge til rette for aktivitet.

Den ene beboeren måtte alltid ha følge med to ansatte. Vår journalgjennomgang av én måned viste at h\*n i denne perioden kun hadde hatt fire turer ut sammen med personalet. Tre planlagte turer var blitt avlyst av hensyn til drift eller personalmangel. Det var dokumentert veldig få tilbud eller forsøk på aktivitet utenfor bygget i denne perioden.

Den andre beboeren, som var rullestolbruker, måtte ha følge av to ansatte på bilturer, og én ved turer i friluft. Ifølge journalen hadde h\*n i løpet av én måned kun hatt to turer ut av bygget med personalet. Fire planlagte aktiviteter ble avlyst av driftsmessige årsaker.

---

<sup>65</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-10, med videre henvisninger til helsepersonelloven kapittel 8 om dokumentasjonsplikt og forskrift om pasientjournal. Se også Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.10.

Bemannings situasjonen, med en stor personalgruppe og mye vikarbruk for å dekke sykefravær, utgjorde en økt risiko for bruk av tvang og makt. Beboerne vi besøkte hadde et tydelig behov for trygge rammer i hverdagen og fremsto som spesielt sårbare for endringer i bemanningen. Beboeren med vedtak om 2:1 bemanning ble fulgt opp av mer enn 30 forskjellige ansatte.

Habiliteringstjenesten ved Nordlandssykehuset HF var bekymret for at beboerens frustrasjoner med ukjente ansatte kunne føre til utagering, og Statsforvalteren hadde bedt kommunen om å lage en plan for å få redusert antallet ansatte.

### **Behov for å styrke helseoppfølgingen av beboerne**

De tre beboerne hadde tilstander og helseproblemer som krevde tett helseoppfølging. Ansvaret for helseoppfølging i avdelingen framstod som fragmentert og våre funn viste at det var risiko for at smerter og endret helsetilstand hos beboerne ikke ble fanget opp på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt. Nærmere om risiko ved mangelfull helseoppfølging og anbefalinger på dette området omtales i kapittel 5.4 *Helseoppfølging og habilitering*.

### **Samlet vurdering**

Beboerne vi besøkte i disse bofellesskapene hadde omfattende tvangsvedtak og utfordrende atferd. Det gjorde at de alle hadde et stort behov for trygghet, forutsigbarhet og kontinuitet i hverdagen.

Sivilombudet fant flere forhold som bidro til økt risiko for tvangsbruk for disse beboerne. Beboere med svært ulikt funksjonsnivå, små leiligheter, få fellesarealer og dårlig tilgang til uteområder, skapte uro og utrygghet som ga økt risiko for tvang. Også ustabilitet i bemanningen, manglende tilbud om tilpassede aktiviteter til beboerne med ekstra behov, og svakheter i helseoppfølgingen, bidro til dette. Vi fant også behov for å styrke dokumentasjon av gjennomført tvang.

### **Anbefalinger: Bruk av fysisk makt og skjerming**

- Kommunen bør sikre at alle botilbud planlegges og tilrettelegges slik at beboerne opplever trygghet og ikke utsettes for unødvendig bruk av fysisk makt og skjerming.
- Kommunen må sikre at gjennomføring av all fysisk maktbruk og skjerming blir dokumentert i beboeres journal.

## **4.2 Bolig for enkeltbeboer**

En av personene vi besøkte hadde et særlig omfattende behov for oppfølging. De siste årene hadde vært preget av mange alvorlige episoder med utagering og selvskading. Dette hadde ført til et omfattende tvangsvedtak som innebar inngripende frihetsbegrensninger og bruk av fysisk makt for å hindre eller begrense konsekvensene av atferden. Vedtaket innebar også begrensninger i tilgang til mat og eiendeler, bruk av mekaniske tvangsmidler under transport og velferdsteknologi i form av bevegelsessensor om natten. Beboeren bodde i en leilighet i tilknytning til avdelingens personalbase, og ble fulgt opp av to ansatte på dag- og kveldstid.

### **Utforming av boligen og uteområdet som en risikofaktor**



Beboerens leilighet bestod av oppholdsrom, soverom og bad med toalett og dusj. Oppholdsrommet var lite og ga begrenset plass for beboeren til å bevege seg innendørs. Den begrensede plassen gjorde det også krevende å ivareta beboerens og personalets sikkerhet både i situasjoner der beboeren ble holdt fast for å avverge selvskading, og der det var behov for at ansatte trakk seg raskt ut av beboers leilighet. Det kom fram at ansatte i nødsituasjoner hadde vært nødt til å låse seg inne på beboerens soverom, fordi de ikke rakk å låse seg direkte ut til personalområdet. I forbindelse med vårt besøk hadde personalet blitt klar over at det måtte sendes a-melding til kommunen i slike tilfeller, fordi beboerens bevegelsesfrihet ble innskrenket mer enn vedtaket åpnet for.

Beboerens leilighet var nedslitt og preget av skadeverk. På besøkstidspunktet var oppholdsrommet innredet med en sofa, spisebord og en TV. På veggen hang det en tavle, der de ansatte hang opp piktogrammer med oversikt over beboerens daglige aktiviteter og gjøremål.<sup>66</sup> Ellers var det relativt nakent. Veggene i gangen inn til soverom og bad besto av grove, umalte trefiberplater.

Beboeren hadde tilgang til et lukket uteområde som var låst mot gaten. Uteområdet inneholdt bl.a. en benk og noen aktivitetsapparater. Uteområdet var dårlig tilpasset beboerens behov og bidro til utrygge situasjoner for både beboeren og de ansatte. Utformingen fremsto som utrygt og uverdig for beboeren.

### **Ulovlig frihetsberøvelse**

Ifølge kommunens vedtak skulle alle dører ut av leiligheten være låst til enhver tid, med unntak av døren til lukkede uteområdet.

Bak en låst dør lå et rom som ble omtalt som mellomgangen. Rommet ble brukt som lagerrom og vaktrom for en av de to ansatte som til enhver tid fulgte opp beboeren. Kjøkkenet lå i et eget rom med inngang fra mellomgangen, som beboeren derfor ikke hadde direkte tilgang til. All mat ble oppbevart på kjøkkenet. Døren ut til avdelingens personalbase var også låst, i likhet med beboerens vaskerom.

Døren fra leiligheten til uteområdet stod ulåst på dagtid, med mindre beboeren ba personalet om å låse. Det var imidlertid ikke mulig for beboeren å forlate uteområdet uten bistand, fordi det var låst mot gaten. Beboeren var i praksis innelåst hele døgnet, uten annen mulighet for fri utgang fra leiligheten sin enn det lukkede uteområdet. Vi fikk forklart at den døgnskntinuerlige innlåsing var nødvendig for å hindre skade på beboeren og andre, hindre store materielle ødeleggelse og å verne beboeren mot nedverdiggende situasjoner. Kommunen hadde ikke beskrevet tiltak som var forsøkt eller vurdert for å unngå å bruke så omfattende tvangstiltak. Det var kun referert til at beboeren hadde utsatt seg for fare i et tidligere privat botilbud med ulåste dører, og at en på bakgrunn av disse erfaringene ikke hadde forsøkt andre løsninger. Alle bevegelser utenfor eiendommen ble nøye planlagt av ansatte som alltid fulgte beboeren på turer. De ansatte mente at å gi beboeren fri utgang med tett følge av personalet kunne medføre omfattende fysisk maktbruk for å hindre farlige situasjoner. Spesialisthelsetjenesten som fulgte opp beboeren og de ansatte, var av samme oppfatning.

Statsforvalteren i Nordland hadde lenge fulgt opp vedtaket gjennom overprøving, tilsyn og dialog med kommunen. Kommunens første vedtak i dette botilbudet ble truffet i 2020. Vedtaket ble ikke

---

<sup>66</sup> Piktogrammer er et visuelt språk laget for mennesker med kognitive vansker.

godkjent av Statsforvalteren fordi det manglet viktige opplysninger. Statsforvalteren innhentet ytterligere informasjon, blant annet gjennom et stedlig tilsyn, før vedtaket ble sendt tilbake til kommunen for videre behandling. Tilsynsrapportens konklusjon var at kommunen hadde brutt helse- og omsorgstjenesteloven på flere punkter som følge av omfattende og uhjemlet tvang. Når det gjaldt innlåsing, uttalte Statsforvalteren blant annet at kommunen måtte vurdere om det vil være mindre belastende for beboeren om h\*n fikk anledning til å ferdes ute sammen med ansatte som har opplæring i å håndtere utagering, vurdert opp mot skadene det kunne påføre beboeren å være isolert i leiligheten sin.

Kommunens siste vedtak ble godkjent av Statsforvalteren våren 2021 etter at kommunen hadde beskrevet flere tiltak for å styrke ivaretagelsen av beboerens behov. Tvangstiltaket om låste dører og vinduer ble imidlertid videreført med samme begrunnelse som før. Statsforvalteren problematiserte ikke at det ikke finnes hjemmel for døgnkontinuerlig innlåsing i helse- og omsorgstjenesteloven. Heller ikke beboerens faste verge hadde innvendinger mot dette.

### **Måltrettet arbeid for å redusere fysisk maktbruk**

Beboerens vedtak omfattet også fysisk maktbruk i form av holdetiltak og løsning av grep eller bitt. I innflyttingsfasen og i en lengre periode etterpå skal det ha vært flere alvorlige hendelser der personalet hadde brukt fysisk makt mot beboeren for å avverge alvorlige hendelser.

Våre funn tydet på at antallet hendelser med fysisk maktbruk hadde blitt tydelig redusert i månedene før vårt besøk. Dette ble blant annet forklart med at ansatte i større grad hadde blitt kjent med beboeren, og bedre hadde lyktes med å finne ut hva beboeren ønsket eller trengte.

Personalgruppen hadde jobbet mye med tiltak for å unngå aggresjon som måtte håndteres med fysisk maktbruk. Observasjoner under besøket viste at det var innført et systematisk opplegg for å gi beboeren økt forutsigbarhet og trygghet i hverdagen, ved bruk av dagsplaner med piktogrammer. Det ble også gjort løpende kartlegging av endringer i beboers atferd, ved bruk av et fargekodet skjema, for å fange opp utviklingen av utfordrende atferd. Ansattgruppen syntes også å ha stor nytte av råd fra beboerens nærmeste pårørende, som var en viktig støtte for beboeren. I tillegg opplevde de å få god veiledning fra spesialisthelsetjenesten (se kapittel 5.4 *Boforhold og fysiske rammebetingelser*).

Aggresjon og utagering ble i utgangspunktet håndtert ved å trekke seg ut av beboerens leilighet, ut fra erfaring om at dette roet ned situasjonen. Unntak gjaldt kun der dette ikke var mulig, eller det var nødvendig å gripe inn fysisk for å hindre vesentlig skade. Både dokumentgjennomgang og samtaler under besøket tydet på at personalgruppen hadde høy etisk standard og at de strakk seg langt for å unngå fysisk maktbruk.

### **Behov for bedre dokumentasjon av fysisk maktbruk**

Vår dokumentgjennomgang etterlot samtidig tvil om hvor godt avdelingen ivaretok sin plikt til å dokumentere hendelser der fysisk maktbruk ble benyttet. I flere tilfeller stod det beskrevet i beboers journal at ansatte var utsatt for slag, klyp eller forsøk på biting. Det stod ingenting om hvordan slike hendelser ble håndtert, herunder om det var brukt fysisk makt mot beboeren. Beboerens vedtak inneholdte lite informasjon om hvordan slike hendelser blir dokumentert, og Statsforvalteren hadde etterlyst dokumentasjon for fysiske makttiltak.

Sivilombudet understreker at journalføring av gjennomførte tvangstiltak er viktig for å ivareta beboernes rettssikkerhet og er et forebyggende tiltak mot ulovlig tvangsbruk. Kommunen må kunne



atferd, men det ble ikke gjort funn verken i journalgjennomgang eller ved andre undersøkelser om konkrete hendelser med fysisk maktbruk. I motsetning til de andre avdelingene vi besøkte, fremsto helseoppfølgingen av disse beboerne som solid. Avdelingen hadde en erfaren sykepleier som synes å være en stor ressurs for beboerne, og en pådriver for at andre instanser fulgte opp deres helsebehov. Begge beboerne fikk årlig helsekontroll, og journalgjennomgang tydet på at det også ble holdt samarbeidsmøter der helseoppfølging inngikk som en viktig del.

## 5 Forebygging av tvang

Dette kapittelet ser på hvordan kommunen jobbet med forebygging av tvangsbruk. Forebygging omfatter faktorer som gode bomiljø, fysiske rammebetingelser, tilstrekkelig bemanning og riktig kompetanse. Også beboernes selvbestemmelse og medvirkning, og ivaretagelse av helseoppfølging og habilitering kan bidra til å forebygge tvang. Kapittelet omtaler overordnede forbedringsområder for å forebygge bruk av tvang.

### Rettslige rammer og standarder

FNs torturkonvensjon pålegger medlemsstatene å iverksette effektive tiltak for å forebygge umenneskelig og nedverdiggende behandling.<sup>70</sup> Europarådets torturforebyggingskomité har gitt anbefalinger om ulike forebyggingstiltak for å sikre et trygt bomiljø for personer med nedsatt funksjonsevne og et tilstrekkelig kvalifisert personell.<sup>71</sup>

Kommunen plikter etter helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 å forebygge bruk av tvang og makt. Det innebærer blant annet at tjenestetilbudet skal tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet, og så langt som mulig i samsvar med retten til selvbestemmelse.<sup>72</sup>

Retten til selvbestemmelse og til å medvirke i eget liv gjelder alle, og mottakere av helse- og omsorgstjenester har rett til å medvirke i utforming og gjennomføringen av tjenestene de får.<sup>73</sup> Denne retten er et viktig tiltak for å forebygge tvang og gjelder uavhengig av om personen er samtykkekompetent.<sup>74</sup> Det innebærer blant annet at kommunene må legge til rette for at beboerne kan utvikle sine evner til å ta egne valg.<sup>75</sup>

Plikten til forebygging av tvang omfatter både generell tilrettelegging av tjenestetilbudet, slik at disse holder en tilfredsstillende faglig og etisk standard, og en individuell tilrettelegging ut fra den enkelte tjenestemottakers situasjon og behov.<sup>76</sup> I tillegg innebærer kravet om forebygging at kommunen plikter å gi nødvendig opplæring, herunder faglig veiledning og oppfølging i gjennomføring av tiltak etter kapittel 9.<sup>77</sup>

Plikten til å forebygge tvang gjelder også etter at et tvangsvedtak er godkjent. Kommunen må derfor kontinuerlig arbeide med å forebygge tvang.<sup>78</sup>

<sup>70</sup> FNs torturkonvensjon artikkel 2, jf. artikkel 16; FNs torturforebyggingskomité, generell kommentar nr. 2, Implementation of article 2 by States parties, 24. januar 2008, CAT/C/GC/2; FNs underkomité for forebygging (SPT), The approach of the Subcommittee on Prevention of Torture to the concept of prevention of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment under the Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 30. desember 2010, CAT/OP/12/6.

<sup>71</sup> CPTs anbefalinger (2020), avsnitt 27–28, med videre henvisninger til CPT, Means of restraints in psychiatric establishments for adults, 21. mars 2017, CPT/Inf (2017)6, side 2.

<sup>72</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 andre setning. Bestemmelsen viser også til § 9-5 første ledd, om at andre løsninger enn bruk av tvang eller makt skal være prøvd før tiltak etter kapittel 9 settes i verk.

<sup>73</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-1 og helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-1 og 9-3.

<sup>74</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4.

<sup>75</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS 10/2015, kapittel 4.4.2. Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene § 3.

<sup>76</sup> Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) pkt. 7.10 og kap. 11.

<sup>77</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 andre setning, med videre henvisning til lovens § 8-1 om kommunens plikt til å medvirke til undervisning og praktisk opplæring av helsepersonell.

<sup>78</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 første ledd og Helsedirektoratets rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.4.2.

## 5.1 Boforhold og fysiske rammebetingelser

Siden ansvarsreformen for utviklingshemmede på 1990-tallet, har det vært et tverrpolitisk mål at mennesker med utviklingshemning skal ha mulighet til å bo i mest mulig ordinære bomiljøer.<sup>79</sup> I dag er likevel bofellesskap og samlokaliserte boliger den dominerende boformen. Hjemmet skal gi en god ramme for det livet den enkelte ønsker å leve. Trygghet og forutsigbarhet i boligsituasjonen er sentralt.<sup>80</sup> Kommunens plikt til å forebygge bruk av tvang og makt omfatter derfor også å sikre at boligtilbudet ikke bidrar til, og så langt som mulig forebygger, at alvorlige situasjoner oppstår.

De aller fleste voksne personer med utviklingshemning leier bolig av kommunen.<sup>81</sup> Boligene er ofte samlokaliserte i form av bofellesskap. Tilrettelagte kommunale boliger – såkalte omsorgsboliger – er ikke formelt en institusjon.<sup>82</sup> Omsorgsboliger er dermed rettslig sett å regne som beboernes egne hjem. Helse- og omsorgstjenester tildeles i eget vedtak etter en individuell vurdering av hjelpebehovet på samme måte som for andre hjemmeboende.<sup>83</sup>

Bofellesskap kan bidra positivt til gode levekår. Fellesløsninger kan samtidig gi risiko for at individuelt tilpassede tilbud blir mindre tilgjengelig.<sup>84</sup> Manglende tilpasning av boligforholdene kan også føre til frihetsbegrensninger som det ikke ville vært behov for andre steder.

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet.<sup>85</sup> Dette omfatter boliger som er særlig tilpasset, med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det. Plikten til å medvirke til å skaffe tilpasset bolig bør sees i sammenheng med kommunens plikt til å forebygge tvang. Et trygt bomiljø som forebygger bruk av tvang, forutsetter både gode fysiske rammebetingelser og riktig sammensetning av beboere.<sup>86</sup>

Boforholdene til flere av personene vi besøkte økte risikoen for bruk av tvang og makt. I to samlokaliserte bofellesskap gjorde små leiligheter, få fellesarealer og dårlig tilgang til uteområder det vanskelig å legge til rette for et trygt bomiljø for alle. Dette ble forsterket av at beboerne hadde svært ulike behov og funksjonsnivå og bodde tett på hverandre (se kapittel 4.1 *To samlokaliserte bofellesskap*). I et annet tilfelle fant vi også at utformingen av beboerens bolig og uteområder bidro

<sup>79</sup> NOU 2016: 17 På lik linje kapittel 14.2.2.

<sup>80</sup> Helsedirektoratet (2021). Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning. Oslo: Helsedirektoratet (sist faglig oppdatert 02. juni 2021, lest 17. januar 2022), kap. 4.

<sup>81</sup> Å skaffe permanent bolig er ikke en lovpålagt plikt for norske kommuner, men kommunene har plikt til å medvirke til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, se helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 og lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven) § 15. Kommunen er videre forpliktet til å finne midlertidig botilbud for dem som ikke klarer det selv, se sosialtjenesteloven § 27.

<sup>82</sup> Se helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6 bokstav c og forskrift 16. desember 2011 nr. 1254 om kommunal helse- og omsorgsinstitusjon. Dette må ses i sammenheng med helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 a og pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 e, som gir rett til langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

<sup>83</sup> Se Helsedirektoratets brev 6. mars 2013: Svar på henvendelse vedr rettslig grunnlag for omsorgsbolig, og Prop. 99 L (2015–2016) punkt 3.6.

<sup>84</sup> Larun, L., & Thuve Dahm, K.T., (2020), Boformer for voksne med psykisk utviklingshemning, Folkehelseinstituttet.

<sup>85</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7.

<sup>86</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 3.2.2.

til å øke risikoen for utagering og påfølgende bruk av fysisk makt (se kapittel 4.2 *Bolig for enkeltbeboer*).

Både boforholdene i de samlokaliserte bofellesskapene og i boligen for en enkeltbeboer som ble undersøkt under vårt besøk, reiste spørsmål ved om kommunens tilretteleggings- og forebyggingsplikt var oppfylt.

## 5.2 Bemanning og kompetanse

Å gi et trygt og riktig tjenestetilbud til personer med utviklingshemning som har utfordrende atferd krever en høyt kvalifisert personalgruppe som sammen jobber systematisk for å forebygge tvangsbruk. Krav til kompetanse og egnethet hos ansatte er viktig for å forebygge krenkelser av grunnleggende rettigheter og uforholdsmessig bruk av tvang.<sup>87</sup> De ansatte må også ha tilstrekkelig kunnskap om beboerne og deres særlige behov slik at tjenestene utføres på riktig måte og med minst mulig bruk av tvang og makt.

Beboeren har rett til kvalifisert personale ved gjennomføring av tvangstiltak, og det skal være to tjenesteytere til stede hvis ikke dette er til ugunst for beboeren.<sup>88</sup> Loven stiller også krav til personalets utdanning. Kompetansekravene er strengere for planlagte skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner (b-tiltak) enn for tvangstiltak for å dekke beboerens grunnleggende behov (c-tiltak).<sup>89</sup>

Kunnskap om vilkårene for bruk av tvang er også avgjørende for å sikre at det gjøres riktige vurderinger av blant annet nødvendighet og forholdsmessighet. Dette sikrer også at kommunens plikt til å forebygge bruk av tvang overholdes.<sup>90</sup>

Alle avdelingene vi besøkte hadde ansatte med høyskoleutdanning innen sosial- eller pedagogiske fag eller med videregående utdanning som helsefagarbeidere, og en del som hadde høyskoleutdanning som vernepleiere. Kun en av de besøkte avdelingene hadde en sykepleier i personalgruppa. Alle beboerne vi besøkte ble også fulgt opp av ansatte som ikke oppfylte lovens kompetansekrav for gjennomføring av tvangsvedtak, men som hadde fått dispensasjon fra utdanningskravet. To beboere med tjenestevedtak om 2:1 bemanning, ble fulgt opp av henholdsvis 12 og 16 ansatte med dispensasjon fra utdanningskravene i § 9-9. Flere av disse var helsefagarbeidere, men det var også en del uten utdanning innen helse- og sosialfag.

Flere av beboerne ble fulgt opp av et høyt antall ansatte. Dette gjaldt spesielt i en av avdelingene, hvor antallet boenheter hadde påvirket organisering av driften. Ca 40 prosent av personalgruppen her var også deltidsansatte (se kapittel 4.1 *To samlokaliserte bofellesskap*). Ved de andre, mindre avdelingene, var andelen deltidsansatte lavere.

Kommunen plikter å gi nødvendig opplæring for å forebygge bruk av tvang og makt.<sup>91</sup> Bodø kommune hadde opplæringspakker med grunnleggende opplæring i temaer som er viktige for alle yrkesgrupper. Det ble gjennomført fagdager og kurs om utvalgte temaer i henhold til en kompetanseplan. En del ansatte hadde også kurs i forebygging og håndtering av tvang og makt som skulle læres bort til resten av personalgruppa. E-læringskurs i regelverket om bruk av tvang og makt

<sup>87</sup> CPT (2020), avsnitt 17. Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.4.3.

<sup>88</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9 andre ledd.

<sup>89</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9 tredje ledd.

<sup>90</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 første ledd andre punktum.

<sup>91</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 med videre henvisning til § 8-1.



var obligatorisk for alle ansatte, og skulle gjentas hvert andre år.<sup>92</sup> Nyansatte skulle gjennom tre opplæringsvakter der de fikk innføring i avdelingens rutiner og oppfølging av den enkelte beboeren.

Besøket avdekket behov for mer kunnskap om regelverket for bruk av tvang, særlig om forbud mot adgang til frihetsberøvelse, og om grenser for bruk av mekaniske tvangsmidler og skjerming. Personalet i flere av avdelingene vi besøkte opplevde å ha fått begrenset opplæring i regelverket om bruk av tvang og makt. Det var også behov for mer opplæring hos kommunens beslutningstakere om utforming og krav til begrunnelse av vedtak (se kapittel 3 *Avgjørelser om bruk av tvang*) og om lovens strenge krav til dokumentasjon av gjennomføringen av tvangstiltak.

Både ledelse og ansatte uttrykte bekymring for at opplæringsvaktene ikke var tilstrekkelig for å sette nyansatte i stand til å arbeide med beboerne som hadde mest utfordrende adferd. Opplæring av nyansatte i helge- og deltidsstillinger fremsto som spesielt sårbart. Flere ansatte pekte på behov for å få et bedre system på gjennomføringen av opplæringsvaktene. Mange ansatte opplevde at de hadde lite tid til faglig oppdatering i arbeidstiden uten at det gikk ut over beboerne.

Våre funn tydet også på behov for mer regelmessig opplæring og trening av personalgruppene i forebygging av utfordrende atferd og bruk av skånsomme teknikker ved bruk av tvang og makt.

Personalet som fulgte opp enkelte beboere ble regelmessig utsatt for spytt, slag og utageringer. De opplevde derfor både somatiske skader og betydelig psykisk belastning over tid. Dette vil også kunne ha negative konsekvenser for oppfølgingen av den enkelte beboer. Avdelingene vi besøkte synes gjennomgående å ha høy bevissthet om betydningen av å føre avvik, selv om flere erkjente at det fortsatt var et forbedringsområde. Ved flere av avdelingene ble det etterlyst tydeligere tilbakemeldinger fra ledelsen om oppfølgingen av avviksmeldingene. Ved en avdeling ble det pekt på behov for mer aktiv bruk av avvikene i det løpende kvalitetsarbeidet. En del ansatte hadde vært på kurs i psykologisk debriefing i regi av kommunens bedriftshelsetjeneste. Slike tiltak kan bidra til å hindre utbrenthet hos personalet og sikre gode helse- og omsorgstjenester.<sup>93</sup>

#### **Anbefaling: Bemanning og kompetanse**

- Kommunen bør styrke sitt opplæringsarbeid slik at ansatte, inkludert ledere, har tilstrekkelig kunnskap om vilkårene for bruk av tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.
- Kommunen bør legge til rette for at ansatte får regelmessig øvelse i forebygging av utfordrende atferd og skånsomme teknikker ved bruk av tvang og makt.

### **5.3 Selvbestemmelse og medvirkning**

Tjenestetilbudet skal så langt som mulig tilrettelegges og gjennomføres i samarbeid med beboeren og informasjonen som gis skal være tilpasset personens individuelle forutsetninger, som alder og modenhet.<sup>94</sup> Å tilrettelegge for selvbestemmelse er et viktig tiltak for å forebygge bruk av tvang.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Alle ansatte måtte ha e-læringskurs om bl.a. helsehjelp og bruk av tvang, tvang og makt - skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner og planlagte tvangstiltak.

<sup>93</sup> CPT (2020), avsnitt 17.

<sup>94</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 3-5.

<sup>95</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 jf. § 9-1 andre ledd.



Personalet syntes å ha god kunnskap om hvordan personer med store oppfølgingsbehov og nedsatt funksjonsevne kunne få hjelp til å bestemme over egen hverdag. Vi fant blant annet eksempler på systematisk bruk av alternative kommunikasjonsformer som piktogrammer og andre alternative former for kommunikasjonsteknikker for å sette beboerne i stand til å være med og bestemme innholdet i sin egen hverdag. Slike tiltak la til rette for økt forutsigbarhet og trygge rammer som kan bidra til å forebygge uro og tvangsbruk.

Både personen selv og deres pårørende og verge skal høres før det treffes vedtak om bruk av tvang og makt etter reglene i helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, og gis informasjon om adgangen til å uttale seg i saker som skal overprøves, klageadgang og adgangen til å bringe vedtaket inn for tilsynsmyndigheten og tingretten.<sup>96</sup> At verge og nærmeste pårørende trekkes inn i vedtaksprosessen sammen med den det gjelder, er et sentralt rettssikkerhetstiltak (se også 7.4 *Opplæring og veiledning av verger*).<sup>97</sup> Gjennom sin kjennskap til personen kan verge og nærmeste pårørende bidra med viktige synspunkter og tilleggsopplysninger, og deres syn skal derfor vektlegges.

Gjennomgående viste funnene at kommunen ga nærmeste pårørende og verger anledning til å uttale seg før vedtak om bruk av tvang og makt fattes, og at de fikk skriftlig informasjon om sin uttale- og klagerett. Vårt inntrykk var at både pårørende og verger gjennomgående hadde forståelse for tvangstiltakene som deres nærstående hadde vedtak om. Vi fant flere gode eksempler på at de nærmeste pårørende ble brukt aktivt av personalet i det løpende arbeidet med å forebygge bruk av tvang og makt. Samtidig var det enkelte pårørende som ikke opplevde at de ble tilstrekkelig involvert i utformingen av tjenestetilbudet og at dialogen med kommunen var krevende.

## 5.4 Helseoppfølging og habilitering

Personer med utviklingshemning har rett til somatisk og psykisk helsehjelp på lik linje med befolkningen ellers.<sup>98</sup> Diskrimineringsforbudet innebærer at personer med utviklingshemning skal sikres lik tilgang til helse- og omsorgstjenester gjennom lovgivning og praksis, og at helsetjenestene må holde samme kvalitet og standard som tilsvarende helsetilbud til andre.<sup>99</sup> Det må sikres at personer med utviklingshemning får de helsetjenestene de trenger spesielt på grunn av sin nedsatte funksjonsevne.<sup>100</sup>

Personer med utviklingshemning har generelt dårligere helse enn resten av befolkningen.<sup>101</sup> Dette skyldes flere faktorer, slik som økt risiko for å utvikle somatisk eller psykisk sykdom og atferdsforstyrrelser, diagnoserelaterte sykdommer og livsstilssykdommer. For mange starter aldringsprosessen tidligere enn normalt. Dette øker blant annet risikoen for demens, syns- og hørselsvansker.

Personer med utviklingshemning kan ha ulike vansker med å selv identifisere og formidle sine plager. Deres personlige språk og kommunikasjonsferdigheter vil variere, enten det gjelder talespråk,

<sup>96</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-3 andre ledd.

<sup>97</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.3.3.

<sup>98</sup> Se FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ØSK, artikkel 12 jf. 2 nr. 2; FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), artikkel 25, og pasient- og brukerrettighetsloven §§ 2-1a og 2-1b, jf. prioriteringsforskriften (FOR-2000-12-01-1208) § 2.

<sup>99</sup> CRPD artikkel 25 a).

<sup>100</sup> CRPD artikkel 25 a og b.

<sup>101</sup> NOU 2016: 17 På lik linje punkt 11.3.

tegnspråk eller alternativt supplerende kommunikasjon (ASK).<sup>102</sup> Det betyr at det ikke kan tas for gitt at en som er utviklingshemmet selv vil si fra om behov for helsekontroll eller helsehjelp.

Lite kunnskap om utviklingshemning og hvordan helse- og omsorgspersonell bør kommunisere med den enkelte, bidrar til å øke risikoen for underdiagnostisering og feildiagnostisering. Det er derfor viktig at helse- og omsorgstjenesten sørger for tilstrekkelig kompetanse, rutiner og opplæring som setter ansatte i stand til å fange opp tegn på mistriksel og sykdom. I Helsedirektoratets nasjonale veileder om gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning er det beskrevet hva slik kompetanse, rutiner og opplæring bør inneholde.<sup>103</sup>

God helseoppfølging er en forutsetning for å forebygge bruk av tvang.<sup>104</sup> Smertetilstander og sykdom som ikke oppdages og følges opp, kan komme til uttrykk som selvskading og aggresjon. Dette øker risikoen for at smerter møtes med bruk av tvang. Dette gjelder spesielt der personens nedsatte funksjonsnivå gjør at vedkommende ikke forstår hvorfor smertene eller ubehaget oppstår, eller ikke klarer å formidle dette til omgivelsene.<sup>105</sup> Det er derfor viktig at kommunen har gode systemer for å sikre rutinemessige helsekontroller, og at ansatte får nødvendig opplæring og veiledning slik at de blir i stand til å gjenkjenne tegn på smerter og sykdomsutvikling og kan legge til rette for videre helseoppfølging.

Flere av beboerne vi besøkte, hadde omfattende og sammensatte helseutfordringer som krevde tett oppfølging og høy helsefaglig kompetanse hos ansatte. Disse var forårsaket av ulike somatiske og psykiske tilstander. De fleste hadde også svært reduserte språkferdigheter og behov for særlige tilpasninger for å få helsehjelp, blant annet på grunn av utfordrende atferd.

### **Beboeres helsetilbud i kommunen**

Personer med utviklingshemning har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra den kommunen de oppholder seg i.<sup>106</sup> Dette innebærer at personen har krav på en minstestandard uavhengig av kommunens økonomi.<sup>107</sup> Minstestandarden fastsettes ut fra en individuell vurdering av personens behov.

Våre funn viste at personalet i boligene gjennomgående hadde god kjennskap til beboernes bakgrunn, behov og utfordringer i hverdagen. Det syntes å være god forståelse av at smerter eller andre symptomer kunne være underliggende årsak til uro eller utagering.

Kommunen brukte imidlertid i liten grad målings- og kartleggingsverktøy for å fange opp somatiske og psykiske helseutfordringer som smerter, angst og depresjon. Bruk av slike verktøy anbefales av Helsedirektoratet.<sup>108</sup> Helseoppfølgingen skjedde stort sett gjennom ansattes observasjon og tolkning av atferd basert på kjennskap til den enkelte beboer. Manglende objektive mål på allmenntilstand

---

<sup>102</sup> Personer med behov for alternativ og supplerende kommunikasjon er barn, unge og voksne som må bruke andre former enn tale i direkte kommunikasjon med andre. Å kommunisere på andre måter kalles alternativ og supplerende kommunikasjon (forkortet ASK), se [www.statped.no](http://www.statped.no).

<sup>103</sup> Helsedirektoratet, Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning, Nasjonal veileder kapittel 6. Sist faglig oppdatert 8. mars 2022. Veilederen er tilgjengelig digitalt på [www.helsedirektoratet.no](http://www.helsedirektoratet.no).

<sup>104</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-4 og Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 4.4.2.

<sup>105</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 3.4.2.4.

<sup>106</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a.

<sup>107</sup> Høyesteretts dom 25. september 1990 i Rt. 1990 side 874 (Fusa-dommen).

<sup>108</sup> Helsedirektoratet, Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning, Nasjonal veileder kapittel 6.

kan gi utfordringer i å fange opp alvorlig sykdomsutvikling og er særlig sårbart i avdelinger med et høyt antall ansatte, mange av dem deltidsansatte.<sup>109</sup>

For flere av beboerne hadde også kommunen vanskeligheter med å få til årlige helsekontroller, som anbefalt av Helsedirektoratet.<sup>110</sup> Flere av beboerne motsatte seg å bli med til fastlegekontor og sykehus. Flere fastleger tilbød ikke hjemmebesøk, selv om konsultasjon med fastlege skal skje ved hjemmebesøk der det ikke er mulig for pasienten å komme til legekantoret.<sup>111</sup> Ansatte i den største avdelingen opplevde at de måtte kontakte legevakt eller tilkalle ambulansetjenesten, dersom de var bekymret for beboernes helsetilstand. To av beboerne i denne avdelingen hadde ikke hatt helsekontroll på mange år. Dette ble begrunnet med at det var utfordrende å få med seg beboerne til undersøkelse hos fastlegen. Kontoret til en av fastlegene skal ha manglet tilpasninger for rullestolbruker.

Noen av beboerne hadde måttet vente lenge før smerter og helseutfordringer ble fulgt opp. Vedvarende smertetilstander for noen av disse beboerne syntes å ha bidratt til økt utagering og tvangsbruk. Selv om det var bevissthet om dette blant personalet, var arbeidet med å fange opp og kartlegge beboernes helsetilstand sårbart.

For to av beboerne i den største avdelingen, var det mistanke om at utfordrende atferd kunne skyldes smerter. Det ble gitt smertestillende, men det var usikkert når undersøkelser av mulige underliggende tilstander kunne gjennomføres. Ansvar for helseoppfølging i denne avdelingen framstod som fragmentert og våre funn viste at det var risiko for at smerter og endret helsetilstand hos beboerne ikke ble fanget opp på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt.

Beboeren som bodde alene, hadde sammensatte helseutfordringer som krevde spesialisert oppfølging. H\*n hadde lite talespråk, som gjorde det vanskelig å si klart fra om eventuelle symptomer. Dette forutsatte at personalet hadde god kjennskap til beboeren og at de var årvåkne når det gjaldt å fange opp endringer i helsetilstand og smertetilstander. Det var ikke foretatt helsekontroll av denne beboeren de siste årene. En stor utfordring var at det hittil ikke hadde vært mulig å få tatt blodprøver av beboeren. Vi ble orientert om pågående tryggingsforsøk for å legge til rette for dette. Manglende objektive mål for helsetilstand ga risiko for at helseutfordringer ikke ble fanget opp, og at henvisninger ikke var treffsikre nok. Avdelingen hadde høsten 2021 fått ansatt en vernepleier med hovedansvar for å følge opp beboerens helse. Det var ingen sykepleiere ansatt i avdelingen. Beboeren fikk ny fastlege i 2020.

Avdelingen som bestod av et mindre bofellesskap, skilte seg positivt ut. Her var helseoppfølgingen tydelig plassert hos en ansatt sykepleier som var proaktiv og sikret koordinering og rask oppfølging av beboernes helse.

### **Helseoppfølging fra spesialisthelsetjenesten**

---

<sup>109</sup> Se også Sivilombudets rapport etter besøk til boliger for personer med utviklingshemning i Kristiansand kommune 16.–18. november 2021, kapittel 5.1.

<sup>110</sup> Helsedirektoratet, Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning, Nasjonal veileder kapittel 6.

<sup>111</sup> Se forskrift om fastlegeordning i kommunene § 18 om krav til fastlegens oppfølgingstilbud og § 8 om kommunens ansvar for å tilrettelegge for samarbeid mellom kommunen og fastlegene.

Rett til nødvendig helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten er betinget av at pasienten kan ha nytte av helsehjelpen, og at ressursbruken står i et rimelig forhold til nytten av helsehjelpen.<sup>112</sup> Prioriteringen av helsehjelpen skal øke i tråd med alvorligheten av tilstanden, for eksempel ut fra graden av fysisk og psykisk funksjonstap, smerter eller fysisk eller psykisk ubehag.<sup>113</sup> Flere offentlige rapporter har dokumentert at personer med utviklingshemning ofte møter på barrierer som hindrer deres tilgang til likeverdig helsehjelp i spesialisthelsetjenesten.<sup>114</sup>

Flere av beboerne fikk oppfølging for psykiske helseutfordringer og utfordrende atferd fra Psykiatrisk innsatsteam ved Nordlandssykehuset. Vårt inntrykk var at innsatsteamets psykiatere hadde bidratt til gode kartlegginger av legemidler, og seponering av legemidler ved mistanke om uheldige bivirkninger.

### **Bistand fra spesialisthelsetjenesten om tvang og makt**

Etter helse- og omsorgstjenesteloven skal spesialisthelsetjenesten bistå kommunen ved utforming og gjennomføring av tvangstiltak.<sup>115</sup> Bistanden handler om å utrede og kartlegge problemer og årsaker, og lage strategier for hvordan utfordrende atferd kan møtes på en forsvarlig måte. Bistanden kan munne ut i tiltak rettet både mot den som mottar tjenester, ansatte og det ytre miljøet eller andre rammebetingelser.<sup>116</sup> Spesialisthelsetjenesten har derfor en sentral rolle i arbeidet med å forebygge bruk av tvang overfor personer med utviklingshemning.

Ansatte med ansvar for oppfølging av beboerne som vi besøkte, fikk bistand i form av råd- og veiledning fra to forskjellige enheter i spesialisthelsetjenesten, habiliteringsteamet for voksne og psykiatrisk innsatsteam, som begge er del av helseforetaket Nordlandssykehuset.

Vårt inntrykk av spesialisthelsetjenestens bistand til kommunens ansatte var i hovedsak godt. Bistanden fra Psykiatrisk innsatsteam fremsto som spesielt nyttig for kommunen i saker som gjaldt beboere med særlig utfordrende atferd. Særlig oppfølgingen av beboeren som bodde alene, hadde medført redusert utfordrende atferd og mindre tvangsbruk. Det var gjennomført kartlegginger av beboerens psykiske helse ved bruk av validerte måleverktøy og medikament med kjente uheldige bivirkninger på atferden til personer med utviklingshemning var seponert. På besøkstidspunktet ble medikamentendringen vurdert å ha god effekt og antatt medvirkende til mindre utfordrende atferd.

### **Individuell plan**

Pasient- og brukerrettighetsloven gir «pasienter og brukere som har behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester» rett til en individuell plan for å sikre at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud.<sup>117</sup> Det er kommunens ansvar å utarbeide en slik plan, å tilby en koordinator for å sikre nødvendig oppfølging, samordning av

<sup>112</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 b og prioriteringsforskriften § 2.

<sup>113</sup> Prioriteringsforskriften § 2a.

<sup>114</sup> Se bl.a. NOU 2016:17 På lik linje, kapittel 11.4.8; Oslo Universitetssykehus (OUS), Nasjonal kompetansetjeneste for utviklingshemning og psykisk lidelse: Munkhaugen E.K. m.fl., Kartlegging av spesialisthelsetjenester til ungdom og voksne med utviklingshemning og psykisk lidelse i Norge, 2021.

<sup>115</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-7 andre ledd siste setning og 9-9 første ledd, jf. også § 9-13.

<sup>116</sup> Helsedirektoratet, rundskriv IS-10/2015, kapittel 5.4.

<sup>117</sup> Se Pasient og brukerrettighetsloven § 2-5 og Helsedirektoratets nasjonale veileder for Rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator, kapittel 13.1.

tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan.<sup>118</sup> Ved behov for langvarige og koordinerte tjenester fra spesialisthelsetjenesten, skal det oppnevnes en koordinator der også.<sup>119</sup>

Alle beboerne vi besøkte hadde behov som tilsa at de hadde rett til individuell plan, men ingen av dem hadde en slik plan som var i bruk.<sup>120</sup> Kommunen syntes i liten grad å vurdere individuell plan som nødvendig for personer med utviklingshemning, med mindre de var unge i en overgangsfase (f.eks. flytting fra foreldrehjemmet eller ny skole).

Manglende koordinering av helse- og omsorgstjenester for personer med utviklingshemning er også en utfordring på landsbasis. Undersøkelser tyder på at kun et mindretall av disse får tilbud om individuell plan, selv om dette er en lovpålagt oppgave.<sup>121</sup>

Sivilombudet minner om at individuell plan er forutsatt av lovgiver å være et viktig virkemiddel for å sikre koordinerte og helhetlige tjenester for utviklingshemmede der det er aktuelt å bruke tvang eller makt.<sup>122</sup>

#### **Anbefalinger: Helseoppfølging og habilitering**

- Kommunen bør styrke arbeidet med å sikre at beboernes helsetilstand og smerter kartlegges og fanges opp av personalet.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å sikre at beboere med utfordrende atferd får tilrettelagt tilgang til legetjenester, inkludert hjemmebesøk der det er nødvendig.
- Kommunen bør sikre at beboere med sammensatte og omfattende helseutfordringer tilbys individuell plan og en koordinator.

<sup>118</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 7-1 og 7-2.

<sup>119</sup> Spesialisthelsetjenesteloven §§ 2-5 andre ledd og 2-5a.

<sup>120</sup> Enkelte av beboerne hadde tidligere hatt individuell plan, men disse var etter det opplyste ikke lenger aktivt brukt.

<sup>121</sup> NOU 2016: 17 *På lik linje*, kapittel 11.5.3.

<sup>122</sup> Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) kap. 7.10 Krav til forebygging.

## 6 Beskyttelse mot vold og overgrep

I dette kapittelet omtales Sivilombudets funn om kommunens arbeid for å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep mot beboere med tvangsvedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Vi har undersøkt kommunens rutiner og tiltak på området, og undersøkt om det er iverksatt opplæring eller andre kompetansehevende tiltak blant ansatte.

### Rettslige rammer og standarder

Personer med utviklingshemning har økt risiko for å bli utsatt for vold og overgrep fra andre beboere, nærstående eller profesjonelle omsorgspersoner.<sup>123</sup> Etter menneskerettighetene plikter myndighetene å iverksette tiltak for å hindre at slike krenkelser skjer.<sup>124</sup> Tiltakene skal inkludere opplæring til personer med nedsatt funksjonsevne, deres familier og omsorgspersoner. Effektiv lovgivning og organisering må også være på plass for å sikre at vold og overgrep oppdages, etterforskes og straffeforfølges.<sup>125</sup>

Europarådets torturforebyggingskomité har understreket at tilstrekkelig bemanning til enhver tid samt opplæring, støtte og veiledning av ansatte er viktige forebyggende tiltak.<sup>126</sup> Komiteen peker også på at virksomhetenes ledelse har et særlig ansvar for å følge opp enhver mistanke om krenkende atferd rettet mot beboere fra personalets side.<sup>127</sup>

Kommunen plikter etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-3 a å forebygge, avdekke og avverge vold og seksuelle overgrep. Dette forutsetter at kommunen har særlig oppmerksomhet rettet mot at brukere og pasienter kan være, eller står i fare for å bli, utsatt for slike krenkelser. Det følger også av internkontroll- og tilsynsregelverket at kommunen har en generell plikt til å føre kontroll med egen virksomhet.<sup>128</sup>

Personell som yter helse- og omsorgstjenester, vil både kunne ha en opplysningsrett og en opplysningsplikt for eksempel til politiet dersom det er nødvendig å varsle for å avverge alvorlig skade.<sup>129</sup> Får det enkelte personell kjennskap til at beboere står i fare for å bli utsatt for, eller har vært utsatt for, vold eller overgrep, må vedkommende vurdere om taushetsbelagte opplysninger kan eller skal viderefremmes til politiet eller andre.<sup>130</sup>

<sup>123</sup> Se EMDs dom *I.C. mot Romania*, 2016, klagenr. 36934/08, avsnitt 55. Se også Helsedirektoratets veileder, Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning, kapittel 5 Habilitering i dagliglivet.

<sup>124</sup> Grunnloven § 92, EMK artikkel 1 og CRPD artikkel 16.

<sup>125</sup> Se EMDs dom *I.C. mot Romania*, 2016, klagenr. 36934/08 (se særlig avsnittene 51-61) som viser at mangelfull etterforskning ved påstander om seksuelle overgrep mot personer med utviklingshemning kan medføre brudd på statens positive plikter etter EMK artikkel 3.

<sup>126</sup> CPT (2020) avsnitt 5 og 17.

<sup>127</sup> CPT (2020) avsnitt 4.

<sup>128</sup> Helsetilsynsloven § 5, helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-1 tredje ledd, 4-1 og 4-2 og kommuneloven § 25-1. Nærmere krav til internkontroll følger av forskrift 28. oktober 2016 nr. 1250 om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten. Se også <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/gode-helse-og-omsorgstjenester-til-personer-med-utviklingshemning/habilitering-og-bistand-i-dagliglivet/kommunen-skal-arbeide-systematisk-for-a-beskytte-personer-med-utviklingshemning-mot-vold-og-overgrep>

<sup>129</sup> Helsepersonelloven § 23 nr. 4 og § 31, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-1.

<sup>130</sup> Se Helsedirektoratet, rundskriv IS-9/2015, Helsepersonellens taushetsplikt – rett og plikt til å utlevere pasientopplysninger til politiet.

Både menn og kvinner med utviklingshemning utsettes for seksuelle overgrep og ulike former for vold. Helsemyndighetene legger til grunn at voksne personer med utviklingshemning oftere er utsatt for vold og seksuelle overgrep enn resten av befolkningen.<sup>131</sup> Mennesker med utviklingshemning vil ofte ha større vanskeligheter med å kommunisere egne grenser og melde fra om egne opplevelser på grunn av lav kognitiv fungering, lite språk og en sårbar posisjon i forholdet til ansatte.

I lys av dette, er det avgjørende at kommunens rutiner også tar for seg hvordan man kan jobbe for å forebygge at vold og overgrep skjer. Et sentralt tiltak vil være å øke ansattes kunnskap om risikoen for overgrep og styrke deres kompetanse om forhold og situasjoner som kan gi økt risiko for overgrep og hvordan de kan bidra til å redusere risikoen på deres arbeidsplass. Ledelsen bør sikre at plikten til å forebygge overgrep jevnlig er tema for refleksjon blant de ansatte. Bevissthet om risikoen og et felles språk for hva dette betyr i arbeidshverdagen er i seg selv et viktig forebyggende tiltak.

Samtalene med ansatte i Bodø kommune tydet på behov for å styrke arbeidet med forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep mot mennesker med utviklingshemning. Tematikken ble diskutert blant de ansatte der det var behov for å beskytte beboere mot aggresjon eller grenseoverskridende seksualisert atferd fra andre beboere. Det var i svært begrenset grad et tema at beboere også kan bli utsatt for vold eller overgrep fra ansatte. Personalgruppen fremsto som usikre på hvordan de skulle gå fram dersom de fikk mistanke om slike forhold. På besøkstidspunktet hadde kommunen ingen skriftlige prosedyrer for forebygging, avdekking og håndtering av vold og overgrep mot beboere.

Kommunen hadde på besøkstidspunktet vedtatt at programmet TryggEst skulle innføres. TryggEst er et verktøy utviklet av Bufdir som skal bidra i å forebygge, avdekke og håndtere vold og overgrep mot risikoutsatte voksne.<sup>132</sup> Arbeidet med implementering av TryggEst var imidlertid blitt forsinket av covid-19-pandemien og var i en tidlig fase.

Sivilombudet fant ingen informasjon som ga mistanker om vold eller overgrep utført av ansatte overfor beboerne vi besøkte. Samtidig var det klart at kommunen bør arbeide mer systematisk for å skape bevissthet om at mennesker med utviklingshemning har økt risiko for å bli utsatt for vold og overgrep.

#### **Anbefalinger: Beskyttelse mot vold og overgrep:**

- Kommunen bør utarbeide tydelige rutiner for forebygging og håndtering av vold og overgrep mot beboerne.
- Kommunen bør iverksette tiltak for å øke ansattes bevissthet og kunnskap om vold og overgrep, slik at ansatte settes i stand til å forebygge, fange opp og håndtere slike forhold.

<sup>131</sup> Helsemyndighetenes veileder, Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemning, kapittel 5 Habilitering i dagliglivet..

<sup>132</sup> Se bl.a. <https://ny.bufdir.no/vold/tryggest/>



## 7 Kontroll og rettssikkerhet

I dette kapittelet omtales Sivilombudets funn om hvordan Statsforvalteren i Nordland ivaretar rettssikkerheten til de seks beboerne med tvangsvedtak etter helse- og omsorgstjenestelovens kapittel 9 som vi har undersøkt under vårt besøk. Vi har undersøkt Statsforvalterens kontroll med tvangsvedtak og beslutninger, klagebehandling og tilsyn med tvang samt opplæring av verger.

### Rettslige rammer og standarder

Effektive kontroll- og tilsynsordninger er viktige for å ivareta rettssikkerheten til personer som er underlagt tvangstiltak og for å forebygge umenneskelig eller nedverdiggende behandling.<sup>133</sup> Etter helse- og omsorgstjenesteloven er det statsforvalterens oppgave å føre kontroll med tvangstiltak gjennom overprøving av tvangsvedtak, klagebehandling og stedlige tilsyn med tvangstiltak.<sup>134</sup>

Statsforvalteren skal overprøve alle vedtak om tvang som planlagte skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner (b-tiltak) og tiltak for å dekke beboerens grunnleggende behov (c-tiltak).<sup>135</sup>

Statsforvalterens vedtak kan påklages til Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og eventuelt bringes inn for domstolene.<sup>136</sup>

Statsforvalteren skal også gjennomgå alle beslutninger om tvang i akutte nødsituasjoner (a-tiltak), og behandle eventuelle klager på slike beslutninger.<sup>137</sup> Statsforvalteren behandler også rettighetsklager etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 7.<sup>138</sup>

Statsforvalteren er også tilsynsmyndighet og kan sette i gang tilsyn, enten på eget initiativ eller på anmodning fra den det gjelder eller en annen som har rett til det.<sup>139</sup> I tillegg skal statsforvalteren føre stedlig tilsyn med tjenestene til beboere som har vedtak om tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.<sup>140</sup>

Statsforvalterens kontrollfunksjoner er en sentral rettssikkerhetsgaranti for beboere som utsettes for tvang. Mennesker med utviklingshemning kan trenge særlig beskyttelse for å få ivaretatt sine interesser, og ordningene skal blant annet sikre at vilkårene for å benytte tvang er til stede.<sup>141</sup>

### 7.1 Overprøving

Statsforvalteren skal prøve alle sider av kommunens tvangsvedtak, inkludert faglige skjønnsvurderinger.<sup>142</sup> Statsforvalteren har ansvar for at vedtaket er tilstrekkelig utredet, og om nødvendig innhente mer informasjon fra kommunen for å kunne vurdere om vilkårene for bruk av

<sup>133</sup> CPT, 2020, avsnitt 33-35 og EMDs dom i M.S. mot Kroatia, 2015, avsnitt 105.

<sup>134</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-8, 9-11 og § 12-3 første ledd, andre setning.

<sup>135</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-8.

<sup>136</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-11 og 9-12.

<sup>137</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11 første ledd regulerer klagebehandlingen. Hvordan statsforvalteren skal gjennomgå meldingene er ikke nærmere lovregulert, men må ses i sammenheng med tilsynsrollen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3. Se nærmere i Helsetilsynet, Retningslinje for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. Internserien 7/2011, revidert 2020, kapittel 2.

<sup>138</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 7-2.

<sup>139</sup> Pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4.

<sup>140</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 første ledd andre setning.

<sup>141</sup> Ot.prp. nr. 55 (2002–2003) avsnitt 7.5.2; IS-2015-10 punkt 4.8.1.

<sup>142</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-8 første ledd, jf. IS-10/2015 kapittel 4.8.3.



tvang er oppfylt.<sup>143</sup> Kommunens vedtak kan ikke iverksettes før det er godkjent av Statsforvalteren i et eget vedtak.<sup>144</sup> I forbindelse med besøket innhentet vi alle Statsforvalterens overprøvinger for de siste fem årene som gjaldt beboerne vi besøkte.

### **Mangelfull vurdering av forholdsmessighet**

I likhet med flere av kommunens vedtak, inneholdt flere av Statsforvalterens vedtak mangelfulle begrunnelser av sentrale vilkår for tvangsbruk (se kapittel 3.2 *Kvaliteten på vedtak om tvang i Bodø kommune*).

De fleste vedtakene vi gjennomgikk manglet tydelige begrunnelser for hvorfor Statsforvalteren vurderte kommunens tvangstiltak som etisk forsvarlige og forholdsmessige. Kun to av de seks nyeste tvangsvedtakene inneholdt en vurdering av om den samlede belastningen av tiltakene for beboeren sto i et rimelig forhold til skaden tvangstiltaket skulle hindre eller begrense. Ett av vedtakene inneholdt ingen forholdsmessighetsvurdering, til tross for at vedtaket inneholdt svært omfattende tvangstiltak.

I ett vedtak som ble truffet rett før Sivilombudets besøk, påpekte Statsforvalteren at kommunens vedtak manglet beskrivelse av de konkrete forholdene som var vurdert med tanke på faglig og etisk forsvarlighet. Vedtaket ble likevel godkjent, uten at det kom fram om Statsforvalteren hadde foretatt en selvstendig, samlet vurdering av om disse vilkårene var oppfylt.

Ettersom kravet til begrunnelse skjerpes jo mer inngripende et tiltak er, fremstår deler av Statsforvalterens saksbehandling i disse sakene som problematisk.<sup>145</sup> Dette gjelder særlig de mangelfulle vurderingene av etisk forsvarlighet og forholdsmessighet.<sup>146</sup> Begrunnelsesplikten skal bidra til å sikre grundighet og nøyaktighet hos beslutningstakere, og er en viktig rettsikkerhetsgaranti for den enkelte.

### **Uklar hjemmel for tvangstiltak**

Statsforvalteren skal påse at tvangstiltakene har hjemmel i lov, og dersom kommunen har angitt uklar eller feil hjemmel for tvangstiltakene, må dette klarlegges.<sup>147</sup> Statsforvalterens vedtak må inneholde informasjon om de reglene som vedtaket bygger på.<sup>148</sup>

De fleste av kommunens nyere vedtak som gjaldt de besøkte beboerne manglet beskrivelse av om tvangstiltakene hadde hjemmel som skadeavvergende tiltak i nødsituasjoner (b-tiltak), eller som tiltak for å dekke beboerens grunnleggende behov (c-tiltak) (se kapittel 3.2 *Kvaliteten på vedtak om tvang i Bodø kommune*). Det gjelder ulike tilleggsvilkår for tvang etter de to bestemmelsene og det kreves blant annet høyere fagkompetanse hos personalet når det gjennomføres b-tiltak.<sup>149</sup> Statsforvalterens overprøvingsvedtak ga i de fleste tilfeller ingen klargjøring eller selvstendig vurdering av hjemmelen for de enkelte tvangstiltakene. Dette gir blant annet risiko for at

<sup>143</sup> Forvaltningsloven § 17, jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2.

<sup>144</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-7 fjerde ledd.

<sup>145</sup> Forvaltningsloven §§ 24 og 25, jf. Rt. 1981 s. 745 (Isene), Rt. 2000 s. 1056 og Rt. 2011 s. 111, avsnitt 50 og 51. Se også Forvaltningslovutvalgets utredning i NOU 2019: 5 kapittel 23.2.5.2.

<sup>146</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-5 andre ledd.

<sup>147</sup> Se Statens helsetilsyn, Retningslinjer for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, internserien 7/2011, revidert 2020. Kapittel 4.3.2, side 14.

<sup>148</sup> Forvaltningsloven §§ 24 og 25 jf. helse- og omsorgstjenesteloven § 2-2.

<sup>149</sup> Se hhv. helse- og omsorgstjenesteloven §§ 9-6 og 9-9 tredje ledd.

Statsforvalteren godkjenner tvangstiltak som gjennomføres uten personale med den fagkompetanse som kreves etter loven.

### **Manglende oppmerksomhet om absolutte skranker for tvang**

Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 fastsetter særlig grenser for enkelte typer tvangsbruk. Ett av kommunens vedtak inneholdt bruk av mekanisk tvang, ved bruk av belte i rullestol. Tre av de seks vedtakene inneholdt skjerming- eller innlåsingstiltak. Dette er alle former for tvang som reguleres av § 9-6. Ingen av kommunens aktive vedtak inneholdt noen vurdering av om denne bruken av tvang var lovlig etter denne bestemmelsen (se kapittel 3.2 *Kvaliteten på vedtak om tvang i Bodø kommune*).

De manglende vurderingene ble ikke adressert i Statsforvalterens vedtak.<sup>150</sup> Overprøvingene inneholdt ingen vurdering av om skjerming kun skulle brukes i nødsituasjoner, slik loven krever, eller om lovens strenge regler for gjennomføring av tiltaket var oppfylt.<sup>151</sup> Det er bekymringsfullt at både kommunen og Statsforvalteren ser ut til å overse absolutte skranker for gjennomføring av tvangstiltak som følger direkte av loven. I ett av tilfellene hadde Statsforvalteren også oversett at loven ikke gir anledning til frihetsberøvelse i form av døgkontinuerlig innlåsing i egen bolig (se kapittel 4.2 *Bolig for enkeltbeboer*).

Sivilombudets funn fra tidligere besøk tyder på at manglende kunnskap om lovens absolutte skranker for inngripende tvang og forbud mot frihetsberøvelse er utbredt både i andre kommuner og hos flere statsforvaltere.<sup>152</sup> Dette gir høy risiko for ulovlig tvangsbruk og for umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Sivilombudet vil følge dette opp i dialog med sentrale helsemyndigheter.

### **Perioder med uhjemlet tvang**

På tidspunktet for besøket hadde fem av de seks besøkte beboerne et godkjent tvangsvedtak.<sup>153</sup> Gjennomgang av beboernes tvangsvedtak i tidsrommet 2017–2022 viste at samtlige personer hadde hatt perioder på over tre måneder uten et godkjent tvangsvedtak, og i noen tilfeller atskillig lengre.<sup>154</sup>

Manglene i kommunens saksbehandling, der vedtak ble sendt inn for sent eller ble underkjent som mangelfulle av Statsforvalteren i Nordland, er beskrevet i kapittel 3.3 *Perioder med uhjemlet tvang*. Samtidig tydet vår gjennomgang på at periodene uten godkjente tvangsvedtak også må tilskrives svake rutiner og til tider lang saksbehandlingstid hos Statsforvalteren.

Statsforvalterens saksbehandlingstid hadde i perioder oversteget tre måneder for fem av seks beboere vi besøkte.<sup>155</sup> I enkelte tilfeller fremsto saksbehandlingstiden som særlig lang, i fire overprøvingssaker hadde saksbehandlingstiden hos Statsforvalteren tatt mellom seks og ti måneder.

---

<sup>150</sup> Statens helsetilsyn, Retningslinje for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, internserien 7/2011, revidert 2020. Kapittel 4.3.4.

<sup>151</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-6 andre ledd.

<sup>152</sup> Se Sivilombudets rapporter etter besøk til Drammen kommune i november 2020, kapittel 4.4; Hamar kommune 19.–21.oktober 2021 kapittel 3.3 og Kristiansand kommune 16.–18. november 2021 kapittel 4.2.

<sup>153</sup> Den sjette beboerens vedtak ble godkjent av Statsforvalteren i etterkant av besøket.

<sup>154</sup> Vi ba om alle kommunens vedtak med vedlegg, og statsforvalterens overprøving av disse, for perioden 8. mars 2017 - 8. mars 2022.

<sup>155</sup> Tidsrommet 2017-2022 som helhet.

For en av disse beboerne brukte Statsforvalteren mer enn åtte måneder på en overprøving der utfallet ble at vedtaket ikke ble godkjent. Nytt vedtak fra kommunen ble mottatt hos Statsforvalteren et halvt år etter, og godkjent én måned senere. Beboeren ble i dette tilfellet utsatt for tvang uten godkjent vedtak fra mai 2019 til november 2020.

En annen beboers vedtak ble ikke overprøvd av Statsforvalteren på grunn av «en krevende ressursituasjon». Beboeren ble utsatt for omfattende fysisk maktbruk i en periode på nesten åtte måneder, før kommunens sendte inn et nytt vedtak, som ble godkjent. Et tredje tilfelle gjaldt beboeren som bodde alene og som hadde et svært omfattende tvangsvedtak (se kapittel 4.2 *Bolig for enkeltbeboer*). I stedet for å overprøve vedtaket, innledet Statsforvalteren en skriftlig dialog med kommunen og gjennomførte et stedlig tilsyn der det ble påpekt flere lovbrudd. Vedtaket som ble mottatt fra kommunen sommeren 2021 ble overprøvd og godkjent først over ni måneder senere. Konsekvensen for beboeren var vedvarende og svært omfattende tvangsbruk uten godkjent vedtak i en periode på nesten ett år og ni måneder.

Statsforvalterens vedtak manglet i de fleste tilfeller frister for når kommunen skulle sende et eventuelt nytt vedtak til overprøving. Dette er ikke i tråd med føringer fra Helsetilsynet om hvordan vedtaksfrie perioder skal unngås.<sup>156</sup> Kommunens ansatte opplevde videre sprikende, og noen ganger manglende, svar fra Statsforvalteren på spørsmål om oversendelse av vedtak og bruk av a-meldinger for dokumentasjon av tvang uten godkjent vedtak (se kapittel 3.3 *Perioder med uhjemlet tvang*).

Sivilombudet ser alvorlig på det som framstår som utstrakt bruk av tvang og makt overfor mennesker med utviklingshemning uten godkjent tvangsvedtak. Statsforvalterens mangelfulle ivaretagelse av beboerens rettssikkerhet på dette området fremstår som rettslig uforsvarlig (se også kapittel 3.3 *Perioder med uhjemlet tvang*).

### Anbefalinger: Overprøving

- Statsforvalteren må sikre forsvarlig kontroll av kommunens vedtak slik at all bruk av tvang og makt kun skjer når vilkårene for dette er oppfylt, og at de rettslige vurderingene går klart fram av vedtakets begrunnelse.
- Statsforvalteren bør sikre at overprøving av vedtak skjer innen satte tidsfrister, og at vedtak som omhandler inngripende tvang og som ikke godkjennes, følges opp innen rimelig tid, og at kommunen mottar nødvendig veiledning.

## 7.2 Tilsyn

Statsforvalteren skal ha stedlige tilsyn hos beboere med vedtak som godkjennes etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.<sup>157</sup> Det stedlige tilsynet er viktig for å evaluere vedtaket, og for å sikre at kommunen overholder lovens krav og Statsforvalterens overprøving.<sup>158</sup> Hvor ofte stedlige tilsyn skal gjennomføres for den enkelte beboer, er ikke presisert i loven. Ifølge Kommunal- og distriktdepartementet skal stedlige tilsyn der det er vedtak om bruk av tvang overfor personer med

<sup>156</sup> Statens helsetilsyn, Retningslinje for fylkesmannens oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9, kapittel 4.8.

<sup>157</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 12-3 andre setning. Se også Statens helsetilsyn, Veileder for tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemning, Internserien 6/2019.

<sup>158</sup> Ot.prp. nr. 57 (1995–1996) kapittel 4.4.

utviklingshemning, være en prioritert oppgave for statsforvalterne.<sup>159</sup> Det skal gjennomføres tilsyn når et nytt tvangstiltak er overprøvd og godkjent, og ellers skal Statsforvalteren prioritere tilsyn ut fra informasjon om risikoforhold, kjennskap til kommunene og vedtak om inngripende tvangstiltak.<sup>160</sup> Beboere, pårørende og verger har også rett til å anmode om at Statsforvalteren oppretter tilsynssak dersom de ønsker å klage på kvaliteten i tjenesten eller måten et tvangsvedtak gjennomføres på.<sup>161</sup>

I løpet av de siste fem årene hadde Statsforvalteren i Nordland gjennomført stedlig tilsyn hos fire av de seks beboerne vi besøkte.<sup>162</sup>

For to av beboerne som bodde i samme bofellesskap, var det ikke gjennomført stedlig tilsyn i løpet av femårsperioden. Flere risikoforhold ved tjenestetilbudet og bomiljøet tilsa at stedlig tilsyn med deres vedtak skulle vært gjennomført (se kapittel 4.1 *To samlokaliserte bofellesskap*). Begge beboerne hadde de siste årene fått lagt til eller endret tvangstiltak i vedtakene sine. Beboerne hadde begge omfattende tvangsvedtak og omsorgsbehov, med begrenset talespråk og utfordrende atferd som jevnlig skapte behov for tvangsbruk. Bomiljøets størrelse og det høye antallet ansatte tilsa også at tilsyn burde vært utført.

I tre av tilsynsbesøkene fant Statsforvalteren ingen lovbrudd, selv om kommunen mottok anbefalinger om forbedringsområder. I ett av tilsynsbesøkene konkluderte Statsforvalteren med flere lovbrudd som følge av omfattende og ulovlig tvangsbruk. I dette tilfellet hadde Statsforvalteren imidlertid ikke fanget opp at helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 ikke gir adgang til tvangstiltak som innebærer frihetsberøvelse ved døgkontinuerlig innlåsing i egen leilighet (se kapittel 4.2 *Bolig for enkeltbeboer*).

En gjennomgang av tilsynsrapportene tydet ellers på at tilsynsbesøk gjennomgående ble gjennomført i tråd med føringer fra Statens helsetilsyn.<sup>163</sup> Det ble gjennomført besøk til beboernes bolig, inkludert befaring, samtaler med pårørende/verge, ansatte og ledelse, og dokumentgjennomganger. Av flere av tilsynsrapportene kom det likevel ikke klart fram om det var forsøkt å samtale med eller treffe beboeren selv. Der det er mulig, er det å treffe den som utsettes for tvangstiltaket, en viktig kilde til kunnskap om tiltakets etiske forsvarlighet og forholdsmessighet.<sup>164</sup>

### Anbefalinger: Tilsyn

- Statsforvalteren må sikre at det gjennomføres stedlig tilsyn med tvangsvedtak når nytt tvangstiltak er godkjent og ellers når tvangstiltakenes karakter og andre risikoforhold tilsier det.
- Under stedlig tilsyn bør Statsforvalteren tilby samtale med beboere som har tvangsvedtak, der dette er mulig. De som gjennomfører tilsynet, bør uansett forsøke å treffe beboeren.

<sup>159</sup> Kommunal- og distriktdepartementet, tildelingsbrev til statsforvalterne 2022, kapittel 2.6 Tilsyn.

<sup>160</sup> Hovedinstruksen (Virksomhets- og økonomiinstruks for statsforvalterne), kapittel 5.3.8.11, fastsatt av Kommunal- og distriktdepartementet 5. desember 2019. Se også Veileder for tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemning, Statens helsetilsyn, Internserien 6/2019, punkt 2.1. side 3.

<sup>161</sup> Pasient- og brukerretningsloven § 7-4.

<sup>162</sup> Aktuell tidsperiode var 8. mars 2017– 8. mars 2022.

<sup>163</sup> Statens helsetilsyn, Veileder for tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemning, internserien 6/2019.

<sup>164</sup> Statens helsetilsyn, Veileder for tilsyn med bruk av tvang overfor personer med utviklingshemning, internserien 6/2019, kapittel 4.5. Se også CPT, 2020, avsnitt 35.

### 7.3 Klager på tvangsvedtak og beslutninger mv.

Beboerne, deres pårørende og verger kan klage på vedtak som er overprøvd av Statsforvalteren til Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker.<sup>165</sup> De samme personene kan også påklage beslutninger om tvang i enkeltstående nødsituasjoner til Statsforvalteren.<sup>166</sup>

I perioden fra 1. mars 2017 til 1. mars 2021 var det ikke fremmet noen klager på beslutninger om tvang i enkeltstående nødsituasjoner (a-meldinger) i Statsforvalterens embetsområde. Ett av Statsforvalterens overprøvingsvedtak som gjaldt bruk av tvang og makt mot en person med utviklingshemning i Bodø kommune ble påklaget i dette tidsrommet, og Statsforvalteren omgjorde sitt eget vedtak i saken. Saken gjaldt ingen av personene Sivilombudet besøkte. Det foreligger derfor ingen klagevedtak fra Fylkesnemnda eller saker som er brakt inn for domstolene i perioden.

Flere av beboerne vi besøkte var underlagt svært omfattende og inngripende tvang på en rekke livsområder. De fleste pårørende ga uttrykk for forståelse for behovet for tvangstiltak. Det kom også fram informasjon som tydet på at enkelte pårørende vegret seg for å klage på forhold som gjaldt innholdet i tjenestetilbudet fordi dialogen med kommunen opplevdes som vanskelig. God tilgang til informasjon om tjenestetilbudet og de faglige begrunnelsene for dette, er en forutsetning for å kunne vurdere behov for å klage (se også kapittel 5.3 *Selvbestemmelse og medvirkning*). En annen forutsetning for å utøve klageretten er grunnleggende kunnskap om regelverket om bruk av tvang og makt (se kapittel 7.4 *Opplæring og veiledning av verger*).

### 7.4 Opplæring og veiledning av verger

Verger er en viktig rettsikkerhetsgaranti for personer med utviklingshemning. Vergen skal høres før det fattes vedtak om tvang, og skal motta informasjon om muligheten til å uttale seg i saker som overprøves, og om retten til å klage (se kapittel 5.3 *Selvbestemmelse og medvirkning*).<sup>167</sup> Kommunen kan ikke treffe vedtak om tvang overfor personer med utviklingshemning uten at det først er oppnevnt en verge med et mandat som dekker oppgaver etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9.<sup>168</sup> Verge oppnevnes av Statsforvalteren som lokal vergemålsmyndighet.<sup>169</sup> Kommunen har ansvaret for å begjære oppnevning eller endring av eksisterende vergemål for den det er aktuelt å treffe tvangsvedtak for.<sup>170</sup> Statsforvalteren kan også treffe vedtak om vergemål av eget tiltak.<sup>171</sup> Det er Statsforvalteren som skal sørge for at oppnevnte verger får nødvendig opplæring, veiledning og bistand.<sup>172</sup> Opplæringen skal tilpasses vergeoppdragets innhold og omfang og skal gis ved opplæring og senere ved behov.<sup>173</sup>

Alle beboerne vi besøkte hadde en oppnevnt verge. De fleste vergene var en av beboerens nærmeste pårørende. To beboere hadde en fast (profesjonell) verge. Kun to av vergene hadde et vergemandat

<sup>165</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11 andre ledd.

<sup>166</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-11 første ledd.

<sup>167</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-3 andre ledd.

<sup>168</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-3 tredje ledd.

<sup>169</sup> Vergemålsloven §§ 6 og 25, jf. § 55.

<sup>170</sup> Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-3 tredje ledd andre setning.

<sup>171</sup> Vergemålsloven § 56 første ledd.

<sup>172</sup> Vergemålsloven § 6 andre ledd.

<sup>173</sup> Forskrift 15. februar 2013 nr. 201 til vergemålsloven (vergemålsforskriften), § 1.

som uttrykkelig omfattet saker etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9. En av beboerne med omfattende tvangsvedtak, så kun ut til å ha en verge på det økonomiske området. De fleste vergemandatene omfattet ansvar for å ivareta vergehavers interesser på det personlige området.<sup>174</sup> Med mindre noe annet klart framgår, omfatter slike vergeoppdrag ivaretagelse av vergehavers rettssikkerhet etter helse- og omsorgslovgivningen, inkludert tvangstiltak etter kapittel 9.

Samtaler med flere av vergene, både nærstående og faste verger, etterlot tvil om de selv opplevde at de hadde noen formell rolle som verge når det gjaldt tvang og makt etter kapittel 9. Flere opplevde at vergeoppdraget kun handlet om å ivareta beboerens økonomi.

En av de faste vergene hadde ansvar overfor en beboer med et svært omfattende og lovstridig tvangsvedtak (kapittel 4.2 *Bolig for enkeltbeboer*). Heller ikke denne vergen hadde forstått at vergeoppdraget, som uttrykkelig omfattet helse- og omsorgssaker, innebar et ansvar for å ivareta beboerens rettssikkerhet i saker om tvang og makt. På besøkstidspunktet hadde vergen ikke møtt beboeren hjemme.

Funnene viste at flere av beboernes verger som hadde ansvar for å ivareta vergehavers rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt, var usikre på hva denne delen av vergeoppdraget innebar. Ingen av dem syntes å ha fått tilfredsstillende opplæring fra Statsforvalteren om vergeoppdraget som omfattet regelverket om bruk av tvang og makt, eller om deres ansvar for å ivareta vergehavers rettssikkerhet i slike saker. Det fremsto også som det var behov for mer opplæring og veiledning om andre klagemuligheter, slik som adgangen til å klage på vegne av vergehaver over manglende oppfyllelse av rettigheter etter pasient- og brukerrettighetsloven, eller vergens anledning til å be Statsforvalteren om å vurdere opprettelse av tilsynssak.

En del personer med utviklingshemning, særlig personer med omfattende tvangsvedtak og oppfølgingsbehov, er ofte helt avhengige av personalet og sine nærmeste for å få oppfylt sine grunnleggende rettigheter. Det er godt dokumentert at personer med utviklingshemning er spesielt utsatt for rettighetsbrudd og krenkelsers, og det er derfor avgjørende at deres rettssikkerhet kontrolleres strengt. I lys av dette er det bekymringsfullt at flere verger ikke hadde fått tilstrekkelig grundig opplæring og veiledning om vergeoppdraget. Dette svekket deres mulighet til å ivareta beboernes rettssikkerhet.

#### **Anbefalinger: Opplæring og veiledning av verger**

- Statsforvalteren bør sikre at alle med vedtak om tvang etter helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 har oppnevnt verge med et mandat som dekker oppgaver knyttet til dette lovverket.
- Statsforvalteren bør sikre at alle oppnevnte verger får tilstrekkelig opplæring og veiledning for å ivareta beboernes rettssikkerhet ved bruk av tvang og makt.

<sup>174</sup> Vergemålsloven § 21 andre ledd.



Besøksadresse: Akersgata 8, Oslo  
Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo  
Telefon: 22 82 85 00  
Grønt nummer: 800 80 039  
Telefaks: 22 82 85 11  
Epost: [postmottak@sivilombudet.no](mailto:postmottak@sivilombudet.no)  
[www.sivilombudet.no](http://www.sivilombudet.no)



Utsikt over Bodø. Foto: Sivilombudet



**SAK 06/23**

## Oppfølging av bystyrets vedtak - Forvaltningsrevisjon barnevern

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget**Møtedato:**  
19.01.2023**Vedlegg:**

- a) Salten kommunerevisjon IKS, februar 2022: Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern (utdrag: sammendrag, konklusjon og anbefalinger)
- b) Saksfremlegg 11/22 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern

**Bakgrunn for saken:**

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 skal kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Rapporten ble behandlet av bystyret i sak 046/22, med følgende vedtak:

- 1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Økonomisk styring og internkontroll barnevern er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning*
- 2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.*

Vedlagt saken er utdrag fra rapporten, samt saksfremlegget som lå til grunn for kontrollutvalgets og bystyrets behandling. Rapporten ga følgende anbefalinger:

*at Bodø kommune:*

- 1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø*
- 2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.*

*3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.*

*4 Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.*

I forbindelse med at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 10.10 for å redegjøre om status for oppfølging av bystyrets vedtak.

Det er bedt om at en skriftlig versjon av redegjørelsen deles ut til utvalgets medlemmer i møtet. I tillegg kan kontrollutvalget ha ønske om å stille spørsmål i tilknytning til saken

**Forslag til vedtak:**

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 046/21 Rapport forvaltningsrevisjon Økonomisk styring og internkontroll barnevern.
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer .....
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder



---

*Forvaltningsrevisjon: Bodø kommune*

***Økonomisk styring og interkontroll i***

***Barnevern***

---

## SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i Barnevernet i Bodø og vertskommunesamarbeidsavtalen mellom kommunene. Formålet med prosjektet er å finne ut om økonomistyringen i vertskommunesamarbeidet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, interkontroll, ansvarsområder, rapportering og oppfølging av avtaler.

Problemstillingen for undersøkelsen har vært:

*I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?*

For å besvare problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier i 3 forskjellige temaer som vurderes. Disse temaene er:

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Vi har i tillegg tatt med litt statistisk tallmateriale for å vise hvordan Bodø kommune gjør det opp imot sammenlignbare kommuner, og hvor det er de største kostnadene påløper. Disse tallene er hentet fra KOSTRA. Revisjonen har fått bemerkninger fra Barnevernet i Bodø om at tallmaterialet i KOSTRA inneholder feil slik at bruttotall vises istedenfor nettotall.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med relevante informanter. Vi har analysert dokumenter og statistikk, gjennomgått rutiner og planer.

Våre funn som er beskrevet nærmere i rapporten er:

Revisors vurdering er at Bodø kommune ikke oppfyller kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Bodø kommune har oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.

Gjennom budsjettåret legges det frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år, men ønsker at det tas med endringer i budsjett og regulert budsjett i tertialrapportene.

Administrasjonen har oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

Revisor legger til grunn at Bodø kommune har nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig internkontroll i Barnevernstjenesten i Bodø, men rutinene må oppdateres.

Samarbeidsavtalen mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet er etter sitt innhold ikke i henhold til kommuneloven § 20-4.

Som svar på problemstillingen:

***Bodø kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».***

Med bakgrunn i våre funn er revisors anbefalinger at Bodø kommune:

1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.
3. Bør oppdatere vertskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
4. Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.



## 3 Konklusjon og anbefaling

### 3.1. Konklusjon

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring i Barnevernet i Bodø og om vertskommunesamarbeidsavtalen mellom kommunene. Formålet med prosjektet er å finne ut om økonomistyringen i vertskommunesamarbeidet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, interkontroll, ansvarsområder, rapportering og oppfølging av avtaler.

Problemstillingen for undersøkelsen har vært:

*I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?*

For å besvare problemstillingen har vi utledet revisjonskriterier i 3 forskjellige temaer som vurderes. Disse temaene er:

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Vi har i tillegg tatt med litt statistisk tallmateriale for å vise hvordan Bodø kommune ligger an på dette området sammenliknet med andre kommuner, og hvor det er de største kostnadene påløper. Disse tallene er hentet fra KOSTRA. Revisjonen har fått bemerkninger fra Barnevernet i Bodø om at tallmaterialet i KOSTRA inneholder feil slik at bruttotall vises istedenfor nettotall.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier samt intervju med relevante informanter. Vi har analysert dokumenter og statistikk, gjennomgått rutiner og planer.

Våre funn som er beskrevet nærmere i rapporten er:

Revisors vurdering er at Bodø kommune ikke oppfyller kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Bodø kommune har oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.

Gjennom budsjettåret legges det frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år, men ønsker at det tas med endringer i budsjett og regulert budsjett i tertialrapportene.

Administrasjonen har oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

Revisor legger til grunn at Bodø kommune har nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig internkontroll i Barnevernstjenesten i Bodø, men rutinene må oppdateres.

Samarbeidsavtalen mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet er etter sitt innhold ikke i henhold til kommuneloven § 20-4.

Som svar på problemstillingen:

**Bodø kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».**

### 3.2 Anbefalinger

Med bakgrunn i våre funn er revisors anbefalinger at Bodø kommune:

1. Skal utarbeide realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeide oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.



3. Bør oppdatere verskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
- 4 Bør jobbe videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.



SAK 11/22

## Rapport forvaltningsrevisjon: Økonomisk styring og internkontroll Barnevern

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
15.03.2022

**Vedlegg:**

- Salten kommunerevisjon IKS: Rapport forvaltningsrevisjon: Økonomisk styring og internkontroll Barnevern (datert 17.2.2022, mottatt 7.3.2022)

**Bakgrunn for saken:**

Rapporten er bestilt med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 som ble vedtatt i bystyrets sak 20/72. Vedtatte prioriterte tema i rekkefølge:

1. Renovasjon (gjennomført)
2. Helse og omsorg – institusjonsdrift (gjennomført)
3. Grunnskole, spesialundervisning (bestilt av kontrollutvalget)
4. Personvern / Informasjonssikkerhet
5. Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet
- 6. Barnevern – vertskommunesamarbeid (til behandling)**
7. Forvaltning av boliger
8. Offentlige anskaffelser

Etter opprinnelig tidsplan skulle rapporten vært ferdig november 2021 og med et timebruk på 250 - 300 timer. Ved overlevering av rapport 7. mars 2022 ble det opplyst at det har gått med

310 timer til denne revisjonen. I utvalgets møte i november 2021 orienterte revisor om at rapporten blir ferdig i januar 2022, mens det i januar ble orientert om ytterligere forsinkelse.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å finne ut om økonomistyringen i det interkommunale samarbeidet om Barnevernet er tilfredsstillende med henblikk på budsjettering, internkontroll, ansvarsområder, rapportering, oppfølging av avtaler etc.

Følgende problemstilling har vært undersøkt i denne revisjonen:

*I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?*

Bodø er vertskommune, og samarbeidskommunene er Gildeskål, Hamarøy, Steigen, Rødøy, Røst og Værøy.

**Revisjonskriterier** (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a:

- Kommunens egne rutiner
- Kommuneloven
- COSO-rapport I: Internkontroll – et integrert rammeverk, 2013-utgaven
- Kommunal- og regionaldepartementet: “85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane”

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 2 til rapporten (side 46-54).  
Revisjonskriteriene er inndelt i følgende tre tema;

- Budsjett, økonomiplan og rapportering
- Internkontroll og rutiner
- Oppfølging av samarbeidsavtalene

Undersøkelsene er gjennomført ved gjennomgang av dokumenter, samt intervjuer.

**Revisors funn og vurderinger: Problemstilling: I hvilken grad ivaretar Bodø kommune økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern»?**

1. Budsjett, økonomiplan og rapportering

Revisjonskriterier:

- Administrasjonen skal årlig legge frem for kommunestyret forslag til realistisk økonomiplan for de neste fire årene.
- Administrasjonen skal årlig legge frem for kommunestyret forslag til realistisk årsbudsjett som fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.
- Kommunedirektøren skal gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter sammenlignet med vedtatt årsbudsjett. Tertialrapportene skal fremmes for kommunestyret i juni, og i oktober hvert år.



- Administrasjonen skal gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag. Dersom det er rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik, skal det foreslås nødvendige tiltak.

Vurdering budsjett: Administrasjonen har for hvert år lagt frem forslag til årsbudsjett, og for samtlige undersøkte år har driftsutgiftene vært høyere enn opprinnelig budsjett. For årene 2018 og 2019 er avviket mer enn 10 %. *Når Bodø kommune for de undersøkte årene har fastsatt et driftsbudsjett som er lavere enn faktiske regnskapsførte driftsutgifter det foregående året, så er dette et moment som etter revisors syn kan tale for at årsbudsjettene har vært urealistiske.* Etter revisors vurdering oppfyller Bodø kommune ikke kriteriet om at det årlig skal legges frem realistisk budsjett for kommunestyret.

Vurdering økonomiplan: Det er lagt frem økonomiplan for alle de undersøkte årene, og kommunen har derfor etter revisors vurdering oppfylt kriteriet om at det årlig skal legges frem forslag til realistisk økonomiplan.

Vurdering Økonomiske rapporteringer og budsjettreguleringer: I samsvar med kriteriet legges det frem for kommunestyret rapporter som viser utvikling inntekter og utgifter sammenholdt med vedtatt budsjett. *Når det gjelder tertialrapporteringer så viser ikke disse endringer i budsjettreguleringer eller opprinnelig regulert budsjett. Dette gjør det vanskelig å kontrollere om det har blitt foretatt endringer mellom tertialrapportene.* Administrasjonen har etter revisors vurdering oppfylt kriteriet om å gi melding til kommunestyret dersom det skjer endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for årsbudsjettets grunnlag.

## 2. Internkontroll og rutiner.

Revisjonskriterium: Bodø kommune skal ha nødvendige rutiner for å ha tilstrekkelig økonomisk internkontroll for Barneverntjenesten Bodø.

Vurdering Internkontroll og rutiner: Kommunen har gode rutiner og internkontroll, men noen rutiner er klare for oppdateringer. Rutinene viser fordeling av roller og ansvar år det gjelder økonomisk internkontroll i barnevernet, herunder at økonomisystemet hindrer at samme person kan attestere og anvise. Alle direkte kostnader belastes den kommunen som pådrar seg kostnaden. Men det er i tillegg felleskostnader for 3 stillinger (merkantil, juridisk og veiledningsressurs) som deles på kommunene. Sist nevnt fordeling skjer ut fra en brøk, og revisor ser ikke noe problem med en slik fordeling og det virker både hensiktsmessig og fornuftig. Når det gjelder rapportering opplyser revisor at det jobbes godt med dette, men peker på at månedsrapporteringen må arkiveres på en bedre måte enn på en epoststreng.

## 3. Oppfølging av samarbeidsavtalene.

Revisjonskriterium: Bodø kommune skal ha en god skriftlig samarbeidsavtale mellom deltakerne i vertskommunesamarbeidet i henhold til Kommuneloven § 20-4.

Vurdering Oppfølging av samarbeidsavtalene: Det er vedtatt avtale med alle de samarbeidende kommunene, men med små forskjeller i innholdet. Avtalepunkter er bl.a



Plikter for partene, Kostnader og Søksmål/krav. Revisor opplyser at avtalene er *enkelt satt opp og inneholder i liten grad av spesifikasjoner og hvilke kostnader Bodo kommune skal dekke, utover at Bodo kommune skal ha ansvaret for og oppfølgingen av barneverntjenester i samarbeidskommunen etter lov om barneverntjenester (barnevernloven). Det er heller ikke nevnt i avtalen der de henviser til andre vedtak eller rutiner som kan redegjøre for konkrete kostnadsfordelinger. I avtalene er det dermed stor forskjell på hva som er oppført under kostnader. Det er heller ikke tatt høyde for administrasjonskostnader som leder, merkantil og systemansvarlig.*

Revisors vurderer det slik at avtalene inneholder et minimum av det de skal inneholde: *Når det gjelder krav om oppdatering eller endring av avtalene som bør gjøres, så er ikke dette blitt gjort. Når det gjelder kostnadsfordelingen så mener revisjonen den er mangelfull og gitt liten oppmerksomhet i avtalen. Det står heller ingenting i avtalen om henvisning til rutiner eller andre avtaler som viser en mer konkret kostnadsfordeling mellom kommunene.*

Sett i forhold til revisjonskriteriet mener revisor kommunen ikke har god nok skriftlig samarbeidsavtale med deltakerne i vertskommunesamarbeidet.

#### **Revisors konklusjon og anbefaling:**

Revisor konklusjon på problemstillingen er følgende:

*Bodo kommune ivaretar i god grad økonomisk oppfølging og økonomisk internkontroll av samarbeidsavtalene om salg av virksomhetstjenesten «Barnevern».*

Basert på undersøkelsene, funnene og konklusjonen, gir revisor følgende anbefalinger om at det:

1. Skal utarbeides realistiske budsjett for Barnevernet i Bodø
2. Bør utarbeides oppdaterte rutinebeskrivelser økonomihåndbok og ta med vertskommunesamarbeid i disse oppdateringene.
3. Bør oppdateres verskommunesamarbeidsavtalene, det bør også henvises til eksterne avtaler om fordeling av kostnader hvis dette foreligger.
4. Bør jobbes videre med å avklare hva som ligger til grunn for KOSTRA rapportering, slik at statistikk kan brukes hensiktsmessig.

#### **Kommunedirektørens kommentar:**

Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten (vedlegg 1)

#### **Vurdering:**

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport angående Økonomisk styring og internkontroll Barnevern i samsvar med bestillingens tematiske innhold. Det er imidlertid rapportert et høyere timetall enn forutsatt og leveransen er tre måneder på overtid i forhold til opprinnelig plan.

Rapporten får frem at kommunen har på plass en del elementer når det gjelder økonomistyring og interkontroll. Det er imidlertid forbedringspunkter ved at årsbudsjett innen barnevern ikke har vært realistisk slik kommuneloven krever, og at det er en del rutiner med behov for oppdatering.


Når det gjelder innholdet i samarbeidsavtalene får rapporten frem at oppdatering / endring av avtaler ikke har blitt gjort, og at kostnadsfordelingen er mangelfull. Revisor mener det som kommer frem i avtalene om kostnader ikke er godt nok. I den kommunale verden er det ikke uvanlig at avtaler mellom kommuner kan være vage, lite spesifikke og at de heller ikke inneholder avtalemekanismer for løsning av uenighet. På områder med stor økonomisk eller omdømmemessig betydning kan dette øke risikoen for tvister mellom partene.

Revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer.

**Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):**

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Økonomisk styring og internkontroll Barnevern er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.

**Inndyr, 8. mars 2022**

  
Lars Hansen  
Sekretær for kontrollutvalget



## SAK 07/23

# Oppfølging av bystyrets vedtak - Forvaltningsrevisjon spesialundervisning

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

### Vedlegg:

- c) Salten kommunerevisjon IKS, mai 2022: Rapport forvaltningsrevisjon Spesialundervisning (utdrag: sammendrag, konklusjon og anbefalinger)
- d) Saksfremlegg 26/22 Rapport forvaltningsrevisjon Spesialundervisning

### Bakgrunn for saken:

I henhold til forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 skal kontrollutvalget påse at bystyrets vedtak i tilknytning til behandlingen av rapporter om forvaltningsrevisjon følges opp.

Rapporten ble behandlet av bystyret i sak 137/22, med følgende vedtak:

- 1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Spesialundervisning er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.*
- 2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.*

Vedlagt saken er utdrag fra rapporten, samt saksfremlegget som lå til grunn for kontrollutvalgets og bystyrets behandling. Rapporten ga anbefalinger om at kommunen:  
*vurderer tiltak for å sikre:*



- *Rutiner for enhetlig tilnærming på tvers av skolene.*
- *Forebygging og tidlig innsats, blant annet intensiv opplæring, og at dette blir fulgt opp i praksis.*
- *Kortere saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering.*
- *En klar og enhetlig definisjon av spesialundervisning.*
- *Medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning, samt større synlighet rundt ivaretagelse av barnets beste.*
- *At IOP følger vedtak om spesialundervisning.*
- *Riktig og nødvendig kompetanse på skolene slik at alle elever får det de har krav på av spesialundervisning i praksis.*
- *At PPT arbeider mer systematisk for å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.*

I forbindelse med at saken er satt på dagsorden er kommunedirektøren, eller den kommunedirektøren bemyndiger, bedt om å møte i kontrollutvalget kl 10.30 for å redegjøre om status for oppfølging av bystyrets vedtak.

Det er bedt om at en skriftlig versjon av redegjørelsen deles ut til utvalgets medlemmer i møtet. I tillegg kan kontrollutvalget ha ønske om å stille spørsmål i tilknytning til saken

#### **Forslag til vedtak:**

1. Kontrollutvalget har i samsvar med Forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 5 gjennomført en oppfølging av bystyrets vedtak i sak 137/22 Rapport forvaltningsrevisjon Spesialundervisning
2. Administrasjonen har redegjort for på hvilken måte bystyrets vedtak er fulgt opp. Kontrollutvalget registrerer .....
3. Kontrollutvalgets vedtak oversendes bystyret til orientering, vedlagt notat fra administrasjonen om oppfølging av bystyrets vedtak.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder



---

*Forvaltningsrevisjon*

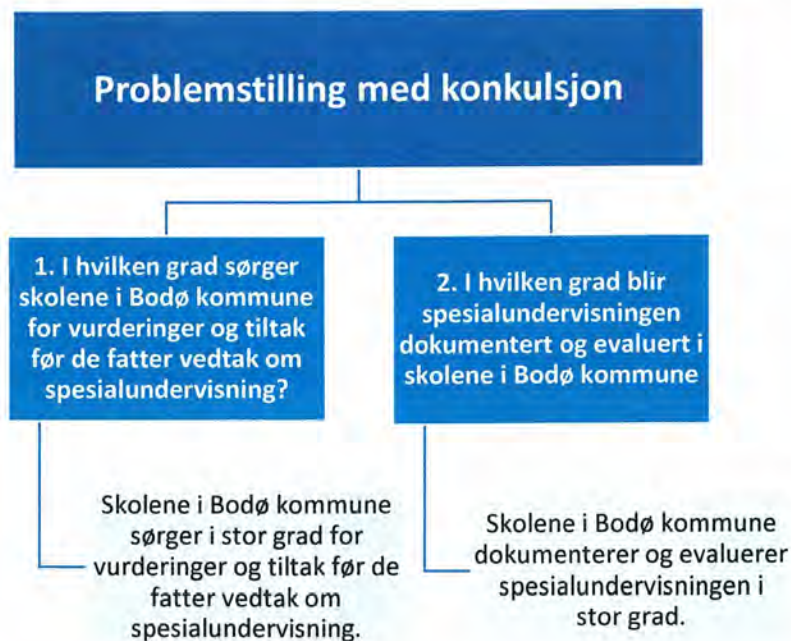
***Spesialundervisning***

*Bodø kommune*

---

## Sammendrag

Denne forvaltningsrevisjonen omhandler spesialundervisning ved skolene i Bodø kommune. Salten kommunerevisjon IKS har følgende konklusjoner på problemstillingene:



Figur 1: Problemstillinger og konklusjoner

Revisor er enig med informantene om at det har vært en spesiell tid med tanke på koronasituasjonen som har preget perioden fra mars 2020 frem til i dag.

Nedenfor har vi redegjort for funn og vurderinger for hvert av revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjonene. Revisor har antydnet hva som kan være noe av bakgrunnen til at Bodø kommune har hatt flere elever med spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Revisor vil presisere at årsakene til dette er komplekse, og det er kun redegjort for funn med bakgrunn i revisjonskriteriene, det kan derfor være bakenforliggende årsaker som ikke er undersøkt i rapporten.

Bodø kommune har systemer for å fange opp elevene de er bekymret for, og vurdere om de trenger tilpasset opplæring. Revisors vurdering er at det gjøres tilpasninger for elever som

trenger det, og skolene prøver ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. Ressursmangler og fravær påvirker muligheten til tilpasset opplæring, og Bodø kommune bør sikre at tilpasset opplæring blir gjennomført i praksis.

Når det gjelder elever i 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning finner revisor at Bodø kommune ikke har skriftlige rutiner for intensiv opplæring, men at skolene ønsker å sette inn tiltak ved behov. Det kommer frem at ikke alle elever som har behov får raskt egnet intensiv opplæring. Bodø kommune bør sørge for at forebygging gjennom intensiv opplæring, og tidlig innsats blir fulgt opp i praksis.

Revisor bemerker at tidlig innsats, intensiv opplæring og tilpasset opplæring er del av forebyggende arbeid i skolen. Mangler på felles rutiner, ulik oppfølging på skolene og delvis ressursmangel kan være en av grunnene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner.

Bodø kommune utarbeider sakkyndig vurdering der loven krever det, men det er lang saksbehandlingstid. Kommunen har nødvendig kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene om spesialundervisning. Revisor bemerker at definisjonen av spesialundervisning har vært uklar, og at det kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Kommunen bør derfor sørge for en klar og enhetlig definisjon av spesialundervisning på tvers av skolene, og innad PPT.

Bodø kommune sikrer delvis medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning. For lite medvirkning fra eleven til å finne passende tiltak kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Når det gjelder ivaretagelse av barnets beste i arbeidet med spesialundervisning kan dette komme tydeligere frem i vedtaket.

Alle elever som får spesialundervisning i Bodø kommune har en individuell opplæringsplan (IOP). Bodø kommune bør sørge for at IOP følger vedtak om spesialundervisning, medvirkning av eleven sikres i arbeidet med IOP og at elevene får det tilbudet som er beskrevet i IOP. Revisor bemerker at dette er grunnlaget for at eleven får den hjelpen de



trenger, og tilfeller der tilbudet ikke gis kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt høyere antall elever med vedtak om spesialundervisning.

Revisor sin vurdering er at skolene i Bodø kommune delvis har riktig og nødvendig kompetanse på skolene med tanke på spesialundervisning. Informantene nevner at noen elever ikke får den opplæringen de skal ha, som kan være uheldig for eleven og bidra til at elever må ha hjelp lengre enn nødvendig. Dette kan være en av årsakene til at Bodø kommune har flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Bodø kommune bør sikre at alle elever får det de har krav på med tanke på spesialundervisning.

Skolene i Bodø kommune utarbeider en gang i året en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven med rett til spesialundervisning har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. I årsrapportene vurderes videre behov for spesialundervisning og hva eleven selv mener. Bodø kommune bør sikre at vurderingene i årsrapporten om spesialundervisning er like for like tilfeller på tvers av skolene.

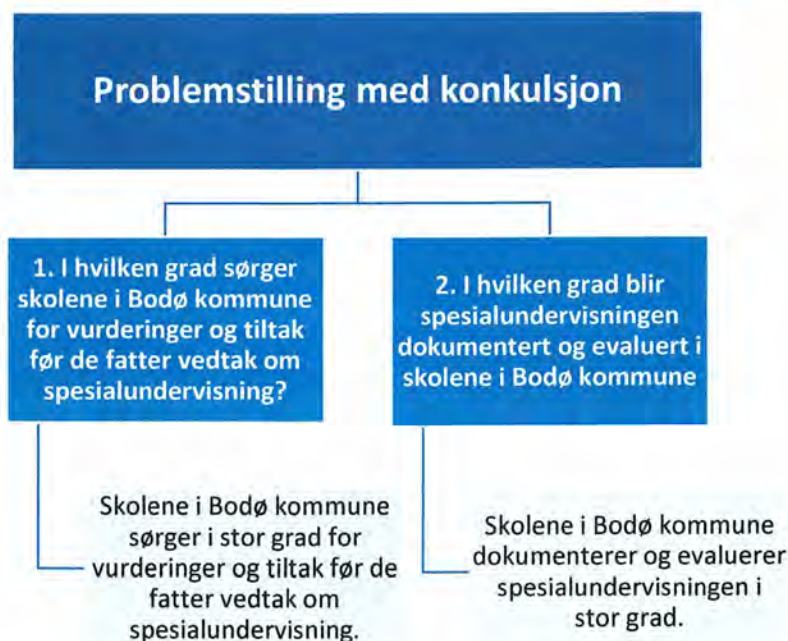
Bodø kommune kan gjennom PPT hjelpe skolene mer i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Revisor bemerker at arbeidet kan gjøres mer systematisk og likt for alle skolene.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier, intervju med en rekke relevante informanter, stikkprøver og spørreundersøkelser blant lærere og foresatte på skolene som er undersøkt.

## 3 Konklusjon og anbefalinger

### 3.1 Konklusjon

Salten kommunerevisjon IKS har følgende konklusjoner på problemstillingene:



Revisor er enig med informantene om at det har vært en spesiell tid med tanke på koronasituasjonen som har preget fra mars 2020 frem til i dag.

Nedenfor har vi redegjort for funn og vurderinger for hvert av revisjonskriteriene som ligger til grunn for konklusjonene. Revisor har antydnet hva som kan være noe av bakgrunnen til at Bodø kommune har hatt flere elever med spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Revisor vil presisere at årsakene til dette er komplekse, og det er kun redegjort for funn med bakgrunn i revisjonskriteriene, det kan derfor være bakenforliggende årsaker som ikke er undersøkt i rapporten.

Bodø kommune har systemer for å fange opp elevene de er bekymret for, og vurdere om de trenger tilpasset opplæring. Revisors vurdering er at det gjøres tilpasninger for elever som trenger det, og skolene prøver ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir



utarbeidet sakkyndig vurdering. Ressursmangler og fravær påvirker muligheten til tilpasset opplæring, og Bodø kommune bør sikre at tilpasset opplæring blir gjennomført i praksis.

Når det gjelder elever i 1. til 4. trinn som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning finner revisor at Bodø kommune ikke har skriftlige rutiner for intensiv opplæring, men at skolene ønsker å sette inn tiltak ved behov. Det kommer frem at ikke alle elever som har behov får raskt egnet intensiv opplæring. Bodø kommune bør sørge for at forebygging gjennom intensiv opplæring, og tidlig innsats blir fulgt opp i praksis.

Revisor bemerker at tidlig innsats, intensiv opplæring og tilpasset opplæring er del av forebyggende arbeid i skolen. Mangler på felles rutiner, ulik oppfølging på skolene og delvis ressursmangel kan være en av grunnene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner.

Bodø kommune utarbeider sakkyndig vurdering der loven krever det, men det er lang saksbehandlingstid. Kommunen har nødvendig kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene om spesialundervisning. Revisor bemerker at definisjonen av spesialundervisning har vært uklar, og at det kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Kommunen bør derfor sørge for en klar og enhetlig definisjon av spesialundervisning på tvers av skolene, og innad PPT.

Bodø kommune sikrer delvis medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning. For lite medvirkning fra eleven til å finne passende tiltak kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Når det gjelder ivaretagelse av barnets beste i arbeidet med spesialundervisning kan dette komme tydeligere frem i vedtaket.

Alle elever som får spesialundervisning i Bodø kommune har en individuell opplæringsplan (IOP). Bodø kommune bør sørge for at IOP følger vedtak om spesialundervisning, medvirkning av eleven sikres i arbeidet med IOP og at elevene får det tilbudet som er beskrevet i IOP. Revisor bemerker at dette er grunnlaget for at eleven får den hjelpen de

trenger, og tilfeller der tilbudet ikke gis kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt høyere antall elever med vedtak om spesialundervisning.

Revisor sin vurdering er at skolene i Bodø kommune delvis har riktig og nødvendig kompetanse på skolene med tanke på spesialundervisning. Informantene nevner at noen elever ikke får den opplæringen de skal ha, som kan være uheldig for eleven og bidra til at elever må ha hjelp lengre enn nødvendig. Dette kan være en av årsakene til at Bodø kommune har flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Bodø kommune bør sikre at alle elever får det de har krav på med tanke på spesialundervisning.

Skolene i Bodø kommune utarbeider en gang i året en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven med rett til spesialundervisning har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. I årsrapportene vurderes videre behov for spesialundervisning og hva eleven selv mener. Bodø kommune bør sikre at vurderingene i årsrapporten om spesialundervisning er like for like tilfeller på tvers av skolene.

Bodø kommune kan gjennom PPT hjelpe skolene mer i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Revisor bemerker at arbeidet kan gjøres mer systematisk og likt for alle skolene.

Innsamlingen av data baserer seg på dokumentstudier, intervju med en rekke relevante informanter, stikkprøver og spørreundersøkelser blant lærere og foresatte på skolene som er undersøkt.

### 3.2 Anbefalinger

På bakgrunn av våre funn, vurderinger og konklusjoner som framkommer i rapporten, anbefaler revisor at Bodø kommune vurderer tiltak for å sikre:

- ❖ Rutiner for enhetlig tilnærming på tvers av skolene.
- ❖ Forebygging og tidlig innsats, blant annet intensiv opplæring, og at dette blir fulgt opp i praksis.
- ❖ Kortere saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering.
- ❖ En klar og enhetlig definisjon av spesialundervisning.
- ❖ Medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning, samt større synlighet rundt ivaretagelse av barnets beste.
- ❖ At IOP følger vedtak om spesialundervisning.
- ❖ Riktig og nødvendig kompetanse på skolene slik at alle elever får det de har krav på av spesialundervisning i praksis.
- ❖ At PPT arbeider mer systematisk for å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

**SAK 26/22**

## Rapport forvaltningsrevisjon Spesialundervisning

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget**Møtedato:**  
14.06.2022**Vedlegg:**

- a) Salten kommunerevisjon IKS, 31. mai 2022: Rapport forvaltningsrevisjon Spesialundervisning

**Bakgrunn:**

Rapporten er bestilt med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon for 2020-2023 som ble vedtatt i bystyrets sak 20/72. Vedtatte prioriterte tema i rekkefølge:

1. Renovasjon (gjennomført)
2. Helse og omsorg – institusjonsdrift (gjennomført)
3. **Grunnskole, spesialundervisning (til behandling)**
4. Personvern / Informasjonssikkerhet
5. Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet
6. Barnevern – vertskommunesamarbeid (gjennomført)
7. Forvaltning av boliger
8. Offentlige anskaffelser

Rapporten er levert kort tid etter oppsatt frist, og er ferdigstilt innenfor tidsrammen på 250 timer. Kontrollutvalget er orientert om prosjektets fremdrift underveis.

*Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å finne mulige årsaker til at Bodø kommune har flere elever med vedtak på spesialundervisning enn sammenliknbare kommuner. Med bakgrunn i det vil det i prosjektet undersøkes hvordan Bodø kommune følger opp deler av lovgivningen om tilpasset opplæring og spesialundervisning i grunnskolen. Innledningen av rapporten vil gjøre rede for utviklingstrekk de siste tre*



*årene, samt økonomiske hensyn knyttet til spesialundervisning i skolene i Bodø kommune.*

Følgende problemstillinger har vært undersøkt i denne revisjonen:

*1. I hvilken grad sørger skolene i Bodø kommune for vurderinger og tiltak før de fatter vedtak om spesialundervisning?*

*2. I hvilken grad blir spesialundervisningen dokumentert og evaluert i skolene i Bodø kommune?*

**Revisjonskriterier** (krav og forventinger som kan stilles til den funksjon/aktivitet som undersøkes av revisjonen), er utledet fra bl.a:

- Forvaltningsloven
- Opplæringsloven
- FNs barnekonvensjon
- Forskrift til opplæringsloven
- Veilederen Spesialundervisning
- Kommunens egne retningslinjer og reglementer

Utledning av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 2 til rapporten (side 93-97).

Undersøkelsene er gjennomført ved dokumentgjennomgang, intervjuer og stikkprøver, samt spørreundersøkelser blant lærere og foresatte på skolene som er undersøkt (Østbyen, Tverlandet, Bankgata).

### **Revisors funn og vurderinger: Problemstilling 1: I hvilken grad sørger skolene i Bodø kommune for vurderinger og tiltak før de fatter vedtak om spesialundervisning?**

#### Revisjonskriterium:

Bodø kommune skal på 1. til 4. trinn sørge for at elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning, raskt får egnet intensiv opplæring.

#### Revisors funn og vurderinger:

Revisor har ikke mottatt skriftlige rutiner for intensiv opplæring, og det er heller ikke nevnt direkte i planer, rutinehåndbok og veileder. Rektorer ved skoler med småtrinn fremholder at lærerne vet hva de skal gjøre. Etter revisors vurdering kunne det vært klarere føringer og rutiner slik at kommunens arbeid med intensiv opplæring blir mer enhetlig på tvers av skolene. I spørreundersøkelsen blant lærere har relativt mange svart at de enten er uenig i eller ikke vet om elevene får intensiv opplæring hvis de står i fare for å bli hengende etter. Dette kan tyde på at intensiv opplæring ikke følges opp i tilstrekkelig grad. «Revisor bemerker at tidlig innsats og intensiv opplæring er del av forebyggende arbeid i skolen. Mangler på felles rutiner, ulik oppfølging på skolene og delvis ressursmangel kan være en av grunnene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Bodø



*kommune bør sørge for at forebygging gjennom intensiv opplæring, og tidlig innsats blir fulgt opp i praksis.»*

Revisjonskriterium:

Bodø kommune skal vurdere og eventuelt prøve ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering.

Revisors funn og vurderinger:

Kommunen har mål og strategier for mer tilpasset opplæring innen ordinær undervisning med bakgrunn i kompetanseløftet. Etter revisors vurdering er det positivt med at kommunen har en egen håndbok om tilpasset opplæring. I tillegg skolens veileder som beskriver rutiner dersom lærer er bekymret for en elev. Kommunen har et system for hvilke kartlegginger skolen skal gjennomføre før eleven eventuelt henvises videre. Elevens vansker kartlegges og tiltak i klassen utprøves og evalueres. Ved behov vil deretter problemstilling kunne tas opp i tverrfaglig team. Utprøving og evaluering dokumenteres. *«Revisor finner at skolene i Bodø kommune har systemer for å vurdere om elevene trenger tilpasset opplæring, og de prøver ut tiltak innenfor det ordinære opplæringstilbudet før det blir utarbeidet sakkyndig vurdering. Revisor finner også funn som tyder på at ressursmangler og fravær påvirker muligheten til tilpasset opplæring. Slik nevnt i vurderingene på forrige kriterie kan manglende forebygging bidra til flere elever som kan utvikle behov for spesialundervisning senere. Bodø kommune bør derfor sikre at tilpasset opplæring blir gjennomført i praksis.»*

Revisjonskriterium:

PPT i Bodø kommune skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering der loven krever det.

Revisors funn og vurderinger:

Rapporten synliggjør at samarbeid mellom PPT og skolene fungerer godt, men det kan være lang ventetid på sakkyndige vurderinger. Sett i forhold til Veileder om spesialundervisning er revisors vurdering at saksbehandlingstiden er for lang: *«Revisor finner at Bodø kommune utarbeider sakkyndig vurdering der loven krever det, men det er lang saksbehandlingstid. Kommunen bør sørge for en klar definisjon av spesialundervisning.»*

Revisjonskriterium:

Bodø kommune skal ha nødvendig kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene om spesialundervisning.

Revisors funn og vurderinger:

Revisor nevner at det har vært en reduksjon i antall elever som har fått vedtak med noen få timer spesialundervisning, og at dette kan tyde på at det har vært gjort *«gjort et opprydningsarbeid med tanke på hva som skal gi vedtak om spesialundervisning, og hva som kan legges til rette for innenfor ordinær undervisning og tilpasset opplæring.»* Etter revisors vurdering har kommunen *«nødvendig kompetanse, oversikt og kapasitet til å fatte vedtakene om spesialundervisning»*. Men revisor bemerker også at *«definisjonen av spesialundervisning har vært uklar, og at det kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner»*



#### Revisjonskriterium:

Bodø kommune skal sikre medvirkning fra elev og foresatte, og barnets beste, i arbeidet med spesialundervisning.

#### Revisors funn og vurderinger:

Skolene legger til rette for medvirkning fra foresatte og elever. «Samtykke for henvisning er dokumentert i stikkprøvene og rektorene vektlegger det i intervjuene, noe revisor mener er positivt.» Revisor påpeker at vurderingen av barnets beste ikke er synliggjort i et eget punkt i vedtak om spesialundervisning, og at heller ikke malen for individuell opplæringsplan inneholder punkt om hva barnet mener. «Selv om det er gjort vurderinger i sakkyndig vurdering er det endelig vedtak om spesialundervisning og IOP som legger endelige føringer for omfang, innhold og organisering spesialundervisningen skal ha, samt hvilken kompetanse de som gjennomfører opplæringen skal ha. Revisor viser til at rektorene trekker frem at ressursene de har til rådighet påvirker vedtaket, og at ikke alltid barnets beste prioriteres.» (...) «Revisor finner at Bodø kommune delvis sikrer medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning. For lite medvirkning fra eleven til å finne passende tiltak kan være en av årsakene til at Bodø kommune har hatt flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommuner. Når det gjelder ivaretagelse av barnets beste i arbeidet med spesialundervisning kan dette komme tydeligere frem i vedtaket.»

### **Revisors funn og vurderinger: Problemstilling 2: I hvilken grad blir spesialundervisningen dokumentert og evaluert i skolene i Bodø kommune?**

#### Revisjonskriterium:

Alle elever som får spesialundervisning i Bodø kommune skal ha en individuell opplæringsplan (IOP).

#### Revisors funn og vurderinger:

«Revisor merker seg at det kommer frem her, og i andre deler av fakta beskrivelsen at ikke alle elevene får det tilbudet som er beskrevet i IOP, og at ikke timene erstattes om det er fravær. Det begrunnes både med ressursmangel, koronapandemien og høyt sykefravær.» Alle elever som får spesialundervisning har en individuell opplæringsplan (IOP).

#### Revisjonskriterium:

Bodø kommune har ansvar for å ha riktig og nødvendig kompetanse på skolene med tanke på spesialundervisning.

#### Revisors funn og vurderinger:

De undersøkte skolene har mer enn minstekravet i norm for lærertetthet på alle trinn. «Revisor sin vurdering er at skolene i Bodø kommune delvis har riktig og nødvendig kompetanse på skolene med tanke på spesialundervisning. Informantene nevner at noen elever ikke får den opplæringen de skal ha, som kan være uheldig for eleven og bidra til at elever må ha hjelp lengre enn nødvendig. Dette kan være en av årsakene til at Bodø kommune har flere elever med vedtak om spesialundervisning enn sammenlignbare kommune. Bodø kommune bør sikre at alle elever får det de har krav på med tanke på spesialundervisning»



### Revisjonskriterium:

Skolene i Bodø kommune skal en gang i året utarbeide en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven med rett til spesialundervisning har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven.

### Revisors funn og vurderinger:

*Revisors vurdering er at skolene i Bodø kommune en gang i året utarbeider en skriftlig oversikt over den opplæringen eleven med rett til spesialundervisning har fått, og en vurdering av utviklingen til eleven. (...) Bodø kommune bør sikre at kriteriene for vurderingene i årsrapporten om spesialundervisning er like på tvers av skolene.*

### Revisjonskriterium:

PPT i Bodø kommune skal hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

### Revisors funn og vurderinger:

*Revisor finner at Bodø kommune gjennom PPT kan hjelpe skolene mer i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. Revisor bemerker at arbeidet kan gjøres mer systematisk og likt for alle skolene.*

### **Revisors konklusjon og anbefaling:**

Sett i forhold til problemstilling 1 (I hvilken grad sørger skolene i Bodø kommune for vurderinger og tiltak for de fatter vedtak om spesialundervisning?) konkluderer revisor at

- *Skolene i Bodø kommune sørger i stor grad for vurderinger og tiltak for de fatter vedtak om spesialundervisning.*

Sett i forhold til problemstilling 2 (I hvilken grad blir spesialundervisningen dokumentert og evaluert i skolene i Bodø kommune?) konkluderer revisor at

- *Skolene i Bodø kommune dokumenterer og evaluerer spesialundervisningen i stor grad.*

Basert på undersøkelsene, funnene og konklusjonen, anbefaler revisor at kommunen bør vurdere tiltak for å sikre:

- Rutiner for enhetlig tilnærming på tvers av skolene.
- Forebygging og tidlig innsats, blant annet intensiv opplæring, og at dette blir fulgt opp i praksis.
- Kortere saksbehandlingstid for sakkyndig vurdering.
- En klar og enhetlig definisjon av spesialundervisning.
- Medvirkning fra elev og foresatte i arbeidet med spesialundervisning, samt større synlighet rundt ivaretagelse av barnets beste.
- At IOP følger vedtak om spesialundervisning.
- Riktig og nødvendig kompetanse på skolene slik at alle elever får det de har krav på av spesialundervisning i praksis.
- At PPT arbeider mer systematisk for å hjelpe skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

**Kommunedirektørens kommentar:**

Kommunedirektørens kommentar er i sin helhet lagt ved rapporten (vedlegg 1)

**Vurdering:**

Salten kommunerevisjon IKS har gjennomført en undersøkelse og utarbeidet en rapport angående Spesialundervisning i samsvar med bestillingens tematiske innhold. Rapporten leveres innenfor fastsatt ressurs, og i samsvar med timeplan.

Rapporten er grundig og for de to konkrete problemstillingenes del svares det ut at kommunen i «stor grad» ivaretar saksbehandling og dokumentasjon angående spesialundervisning. Det er imidlertid også forbedringspunkter, og revisor har gitt konkrete anbefalinger til forbedringer.

**Forslag til vedtak (innstilling til bystyret):**

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten Spesialundervisning er forelagt bystyret i Bodø og tas til etterretning.
2. Bystyret ber kommunedirektøren merke seg rapportens anbefalinger.

Inndyr, 7. juni 2022



Lars Hansen

Sekretær for kontrollutvalget



## SAK 08/23

### Sak til drøfting: Mulige kontrollaktiviteter tilknyttet anskaffelsesområdet

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

**Vedlegg:**  
a) Ingen

#### **Bakgrunn for saken:**

Saken er satt på dagsorden etter avtale med utvalgets leder.

Kontrollutvalget var til stede i lukket møte under formannskapetets behandling av anke vurdering av lagmannsrettens dom (29. november 2022) i sak om kommunens IKT-anskaffelse. (Formannskapetets vedtak i saken var å bemyndige kommunedirektøren å anke dommen til Høyesterett). Kontrollutvalget er holdt orientert om sakens utvikling gjennom dommene i ting- og lagmannsrett, i tillegg klagebehandlingen i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (KOFA).

Ut over den konkrete saken med IKT-anskaffelsen har kontrollutvalget hatt anskaffelse som tema ved en rekke tidligere anledninger. Saker i utvalg:

- Redegjørelse om ny lov om offentlige anskaffelser (2017)
- Status for gjennomføring av rammeavtale om kjøp av IKT-driftstjenester og tilhørende utstyr (2018)
- Redegjørelse fra administrasjonen: Rammeavtale om kjøp av IKT-driftstjenester og tilhørende utstyr (2019)



- Redegjørelse fra administrasjonen: status / videre oppfølging etter gebyrvedtak av 24.9.2019 i Klagenemnda for offentlige anskaffelser (2020)
- Revisors uttalelse etter forenklet etterlevelseskontroll med økonomiforvaltningen: Anskaffelse under terskelverdi (2021)
- Redegjørelse om Innkjøpskontoret – Status for prosess med inngåelse av ny avtale om Samordnet innkjøp (2022)

Offentlige anskaffelser har altså vært tema (2021) for etterlevelseskontroll av anskaffelser under terskelverdi. Revisors rapportering etter kontrollen ga ikke grunnlag for videre oppfølging fra kontrollutvalget.

Tema Offentlige anskaffelser er prioritet nummer 8 i vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023, men er altså så langt ikke satt i bestilling som eget prosjekt. Anskaffelse var imidlertid et tema som ble berørt i forvaltningsrevisjon angående HR-kontoret. To andre tema i Plan for forvaltningsrevisjon (Personvern / Informasjonssikkerhet og Sykefraværsoppfølging, heltidsprosjektet) er heller ikke bestilt, mens tema HR-kontoret ble tatt inn som tema utenom plan.

Bystyret har vedtatt en rekke endringer med betydning for anskaffelser i regi av kommunen. Siste halvdel av 2022 vedtok bystyret følgende

- Interkommunal avtale om innkjøpsentral (desember 2022, inkludert oppsigelse av vertskommuneavtaler om anskaffelser, Samordna innkjøp i Salten (SIIS) og Samordna Innkjøp I Nordland (SIIN))
- Anskaffelsesstrategi for perioden 2023-26 (oktober 2022)
- Rutine for oppfølging av seriøsitetskrav i anskaffelser (oktober 2022)

### **Vurdering:**

Kommunen er en innkjøper av stort volum, og foretar innkjøp innen en rekke vare- og tjenesteområder. Kontrollutvalget har hatt ulike former for kontroll der tema har vært Offentlige anskaffelser, men så langt ikke forvaltningsrevisjon. Skisse til mulige problemstillinger i en forvaltningsrevisjon:

- Har kommunen overholdt sentrale bestemmelser i regelverket om offentlige anskaffelser i forbindelse med (utvalgte) vare- og tjenesteanskaffelser, eventuelt innen utvalgte sektorer?
- Har kommunen etterlevd politisk vedtatte mål og føringer når det gjelder anskaffelser?
- I hvilken grad etterlever kommunen de avtaler som er inngått med leverandører (lojalitet, handel med andre leverandører utenom avtale)
- I hvilken grad foretar kommunen kontroll med at varer og tjenester samsvarer med inngått avtale, herunder pris?

Ut over forvaltningsrevisjon kan det fortsatt være aktuelt å stille spørsmål om eller foreta undersøkelser på mer konkrete forhold.

Saken legges frem for drøfting.

**Forslag til vedtak:**

Saken legges frem for drøfting.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder



## SAK 09/23

# Henvendelse til kontrollutvalget angående klagebehandling av endret gebyrsats Iris

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

### Vedlegg:

- Årnestoppen boligsameie, 8.1.2023, epost: IRIS - Klage vedr. endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022 - avslått av direktør Moum i IRIS og Interkommunalt klageorgan
  - Vedlegg til epost IRIS - Klage endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022  
Vedlegg 1: Klage: Avfall Underground Endring av gebyr
  - Vedlegg til epost IRIS - Klage endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022  
Vedlegg 2: Ad klage fra Årnestoppen Boligsameie Bodø kommune 14.6.2022 datert den 14.6.2022
  - Vedlegg til epost IRIS - Klage endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022  
Vedlegg 3: Klage til Interkommunalt klageorgan vedr endring av gebyrsats datert 14.6.2022
  - Vedlegg til epost IRIS - Klage endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022  
Vedlegg 4: Referat fra møte i Interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS

### Bakgrunn for saken:

Saken er satt på dagsorden etter avtale med utvalgets leder, etter at han mottok vedlagte epost 8. januar 2023.

Boligsameiet har såkalt underground levering av avfall, og skriver i eposten at de uten forvarsel ble *ilagt økt gebyr for renovasjon fra 01.01.22*, og at de deretter sendte inn klage (vedlegg 1, 14.6.2022). Videre skriver de at etter en tid *«ble klagegangen fullført, med det*

resultat at endelig avgjørelse (kan ikke påklages) ble fattet i "Interkommunalt klageorgan"; selvfølgelig negativ for vår del, i og med at IRIS er sekretariat for nevnte utvalg.»

Boligsameiet problematiserer saksbehandlingen på følgende vis:

*Vi opplever dette som "overkjøring" fra IRIS' side.*

*- bl.a er vi "beskyldt" for å legge fra oss restavfall langt utover hva som er tilfelle, dokumentert med grafer vi ikke kjenner oss igjen i!*

*- I avslaget fra Interkommunalt klageorgan for IRIS Salten IKS får vi beskjed om at veiing av restavfallet viser at vi leverer over minstemålet. Det er nok slik at det aldri har skjedd noen form for veiing her, (avhenting av husholdnings-restavfall avregnes i volum) noe som dessverre betyr at utvalget som er satt til å behandle klagen ikke har kompetansen som kreves i saken.*

*- Vi har aldri fått svar på hvorfor det er forskjell på restavfall-gebyret ut fra om man bor i leilighet eller enebolig?*

Vedlagt henvendelsen er også klagebehandling signert selskapets direktør, sameiets påfølgende henvendelse til det interkommunale klageorganet, samt klageorganets behandling av saken.

#### Om klageordningen / klagenemnd:

Ny kommunelov (2018) førte bl.a til en endring i forvaltningsloven § 28 andre ledd om klagenemnd for selvstendige rettssubjekter. Endringen avklarte hvem som skal stå for klagebehandlingen når et eget rettssubjekt treffer enkeltvedtak etter overført myndighet fra en kommune:

*«For enkeltvedtak som er truffet av egne rettssubjekter som har fått overført myndighet fra kommunen eller fylkeskommunen, er klageinstansen én eller flere særskilte klagenemnder som er oppnevnt av det øverste organet i rettssubjektet.»*

Organisasjonen Samfunnsbedriftene (arbeidsgiver- og næringsorganisasjon for kommunalt eide bedrifter) beskriver saksbehandling ved klage på enkeltvedtak som følger:

- Klagen skal fremsettes for selskapet, som er det forvaltingsorganet som traff vedtaket. Dette følger av fvl. § 32 første ledd, bokstav a). Klagebehandlingen følger forvaltningslovens system.
- Når selskapet mottar klagen, skal det som underinstans i klagesaken «foreta de undersøkelser klagen gir grunn til». Det skal altså ikke opprettes noe eget sekretariat for klagenemnda som skal forberede sakene. Selskapet kan oppheve eller endre vedtaket, dersom det finner klagen begrunnet. Dette betyr at selskapet har kompetanse til å omgjøre egne vedtak hvis det f.eks. ser det er feil ved innholdet eller saksbehandlingen. Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke foreligger (klager har ikke klagerett på det aktuelle vedtaket, klagen er fremsatt alt for sent el.), kan selskapet også på visse vilkår avvise saken. Dette følger av fvl. § 33 andre ledd.
- Hvis selskapet etter denne vurderingen ikke opphever vedtaket eller treffer nytt vedtak, så skal saken oversendes til klageorganet (klageinstansen) «så snart den er tilrettelagt», jf. fvl. § 33 fjerde ledd. Dersom underinstansen/selskapet fastholder sitt vedtak etter klagen, er det vanlig at det lages et oversendelsesbrev som følger saken til klageorganet, der man f.eks. kommenterer de innsigelser som er reist i klagen og begrunner hvorfor de ikke er tatt til følge. Kopi av dette må som hovedregel også

sendes til den som har klaget. Klageren kan på den måten få anledning til å kommentere eventuelle nye momenter som fremkommer i oversendelsen.

- Det oppnevnte klageorganet kan deretter prøve *alle sider av saken*, herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klagenemnda kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen/selskapet til helt eller delvis ny behandling. Klageorganets kompetanse fremgår av fvl. § 34. Sentralt står plikten til påse at saken er så godt opplyst som mulig før nytt vedtak treffes. Klageorganet kan i denne sammenheng også pålegge underinstansen å foreta nærmere undersøkelser.
- Klageorganets vedtak kan som hovedregel ikke påklages videre. Klageorganets vedtak blir dermed det endelige vedtaket som får konkrete rettsvirkninger for den som vedtaket retter seg mot. Unntak kan tenkes i tilfeller der det følger av særlov at vedtaket likevel kan påklages til Statsforvalteren, departementet el. Når forvaltningens klagemuligheter er oppbrukte, har klageren adgang til å bringe saken inn for domstolen.
- Kommunens administrasjon har ikke noen formell rolle i behandlingen av klagesaker truffet av selskaper som er interkommunalt eid.

Verken eierkommunene (eller andre) har instruksjonsmyndighet overfor nemnda i konkrete saker som nemnda behandler og avgjør.

Representantskapet i Iris Salten IKS har oppnevnt 3 av sine 3 representantskapsmedlemmer som selskapets klagenemnd.

#### **Vurdering:**

Henvendelsen er omfattende og berører en rekke forhold. Sameiet stiller seg bl.a kritisk til a) grunnlaget for selskapets økning av gebyret, b) det interkommunale klageorganets kompetanse, c) det interkommunale klageorganets uavhengighet, jfr at de viser til at Iris er sekretariat for klageorganet. I tillegg viser sameiet til det de beskriver som en «*avtale med IRIS om at vi skulle faktureres ut fra samme gebyr som angjeldende 80l enkeltdunker, pr leil.*». Saken legges i første omgang frem for drøfting i kontrollutvalget, for derigjennom å avklare om den skal prioriteres for videre undersøkelser av forholdene som er tatt opp i henvendelsen

#### **Forslag til vedtak:**

Saken legges frem for drøfting.

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder



## Lars Hansen

**Fra:** Post Sekretariatet  
**Emne:** VS: IRIS - Klage vedr. endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022 - avslått av direktør Moum i IRIS og Interkommunalt klageorgan.  
**Vedlegg:** AD AVSLAG PÅ KLAGE VEDR. ENDRING AV GEBYRSATS DATERT 14.06.22.pdf; AVSLAG - KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR..pdf; KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR..pdf; Referat sak 1 - 22 Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS.pdf

Salten kontrollutvalgservice	
Dato	11.1.2023
Jnr.	23/0034
Arkiv nr.	412 6.1
Hjemmel u off:	

**Fra:** Odd-Erik Svensen <[oes83@outlook.com](mailto:oes83@outlook.com)>

**Sendt:** søndag 8. januar 2023, 10:01

**Til:** [espen@rokkan.as](mailto:espen@rokkan.as) <[espen@rokkan.as](mailto:espen@rokkan.as)>

**Kopi:** Ole Henrik Hjartøy <[ole.hjartoy@outlook.com](mailto:ole.hjartoy@outlook.com)>

**Emne:** IRIS - Klage vedr. endring av gebyrsats undergrunn-anlegg 2022 - avslått av direktør Moum i IRIS og Interkommunalt klageorgan.

Til Kontrollutvalget i Bodø Kommune  
v/Espen Andre Rokkan

Hei.

Årnestoppen Boligsameie (44 leiligh.) ble, uten forvarsel, ilagt økt gebyr for renovasjon fra 01.01.22.

Vårt sameie ble etablert i juni 2017, og inngikk da avtale med IRIS om at vi skulle faktureres ut fra samme gebyr som angjeldende 80l enkeltunker, pr leil. Men fra 01.01.22 fikk vi, uten forvarsel, faktura ut fra dunkstørrelse 2 130l, en økning på ca 23%.

Vi ba naturligvis om begrunnelse for økningen og fikk beskjed om at brukere av undergrunns-anlegg ikke sorter avfallet like bra som øvrige brukere av tjenesten.

En slik beskjed er aldri hyggelig å få, spesielt når vi har alle forutsetninger for å bidra med å redusere restfall-nivået, samt ønsker å bidra.

Gjennomsnittsalder her er 71 år. I 27 av leiligh. bor 2 pers, de øvrige 17, huser 1 pers. I tillegg ha ca ½ parten fritidsbolig som benyttes 3-4 mndr. i sommerhalvåret.

Dersom eneboliger i IRIS's ansvarsområde kan klare seg med avfallsdunk på 80L, har selvfølgelig ikke vi ha noen som helst utfordring i å få til det samme.

Vi foretok derfor i mars 22, en intern måling for en måned på levert restavfall, noe som viste et snitt på ca 35L/leilighet.

Vi kontaktet IRIS's kundesenter og ba om møte, noe som ikke førte til noen løsning.

Direktør Moum hadde ikke tid til å møte oss på dato som passet oss, men minnet om klagegangen. Vi sendte klage, denne ble ikke besvart før vi purret, og fikk beskjed om at den dessverre ikke var registrert..... Vi fikk så et møte med Moum, men kom ikke lenger og etterhvert (5 mnd.) ble klagegangen fullført, med det resultat at endelig avgjørelse (kan ikke påklages) ble fattet i "Interkommunalt klageorgan", selvfølgelig negativ for vår del, i og med at IRIS er sekretariat for nevnte utvalg.

Vi opplever dette som "overkjøring" fra IRIS' side.

- bla er vi "beskyldt" for å legge fra oss restavfall langt utover hva som er tilfelle, dokumentert med grafer vi ikke kjenner oss igjen i!

- I avslaget fra Interkommunalt klageorgan for IRIS Salten IKS får vi beskjed om at veiing av restavfallet viser at vi leverer over minstemålet. Det er nok slik at det aldri har skjedd noen form for veiing her, (avhenting av husholdnings-restavfall avregnes i volum) noe som dessverre betyr at utvalget som er satt til å behandle klagen ikke har kompetansen som kreves i saken.

- Vi har aldri fått svar på hvorfor det er forskjell på restavfall-gebyret ut fra om man bor i leilighet eller enebolig?

I Forvaltningsloven finner man også saksbehandlingsregler, som beskriver hvordan offentlige myndigheter skal behandle saker. Disse skal sikre den enkeltes rett til å få behandlet sine saker av offentlige myndigheter på en forsvarlig og riktig måte.....

Vedlegg: 14.06.22 KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.

01.09.22 AVSLAG - KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.

19.09.22 AD AVSLAG - KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.

20.11.22 AVSLAG - Referat sak 1 - 22 Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS.

Vi avventer Kontrollutvalget i Bodø Kommune sin tilbakemelding.

Ha en fin dag!

MVH

Styreleder i Årnestoppen Boligsameie,

Odd-Erik Svensen

Leil. H0306 - Årnesveien 4.

8012 BODØ

Org.nr. 919 210 125

E-post adresse: [leder@aarnestoppen.no](mailto:leder@aarnestoppen.no)

Tlf + 4791642604

**Denne e-posten er juridisk privilegert og konfidensiell og kun ment for adressaten(e). Slett denne e-postmeldingen og vedleggene dersom de mottas ved en feiltakelse, og gi beskjed til avsenderen.**

Iris Salten IKS  
v/ Administrerende direktør: Bjørn-Ove Moum  
Bodøveien 1345  
8030 Bodø

14.06.22
Salten kontrollutvalgsservice
Dato 11.1.2023
Jnr. 23/0035
Arkiv nr. 412 6.1
Hjemmel u off:

#### KLAGE: AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.

Iflg. IRIS har selskapet gjennomført målinger på et utvalg borettslag/sameier som tilsier at gjennomsnittsmengden av restavfall pr. boenhet er betydelig mer enn minstemål på 80 L.

Dermed ble renovasjonsavgiften oppjustert fra 3045 til 3575 kr/år per enhet til alle som har undergrunnsanlegg. Iflg. IRIS er dette gjort fordi man ønsker å lage en mer rettferdig struktur som bygger på hvor mye restavfall folk kaster.

Årnestoppen Boligsameie har reagert på prisendringen på renovasjonsgebyret.

IRIS hevder at Årnestoppen Boligsameie leverer 1181 liter / 6 måneder = 197 liter per leilighet per måned.

Sameiet har gjort egne målinger. Disse gir et resultat (mars 22) på ca. 35l restavfall/seksjon. Forskjellen er langt over hva som rimelig kan forklares som naturlig avvik, men IRIS, v/ André Johnsen, Driftssjef for husholdningsrenovasjon i Salten, fastholder at deres beregninger er korrekt!

Årnestoppen Boligsameie v/undertegnede ser ikke at dette er mulig ut fra interne registreringer.

At våre målinger trekkes i tvil av IRIS's rep. kan ikke aksepteres! Vår registrering er innafor, max + - 15%, noe vi også gjerne dokumenterer ved at vi over 2-3 mndr. benytter 4stk 500l dunker i stedet for restfall-containeren i undergrunn-anlegget. I møtet 10.05.22 uttalte Johnsen at han ville undersøke om dette kan være en løsning, men utalte igjen at uansett skal Årnestoppen Boligsameie skal betale 3575 kroner per enhet for tjenesten!

En slik holdning er selvfølgelig svært overraskende og langt utafor hva som kan aksepteres, spesielt når IRIS ikke har holdbar dokumentasjon på de målemetoder som benyttes.

Når IRIS fremholder at de ønsker å ha en mer rettferdig struktur som bygger på hvor mye restavfall folk legger fra seg og samtidig trekker i tvil hva som er faktisk nivå fra bruker, er det en svært alvorlig påstand fra en servise-bedrift som faktisk eies av oss brukere i siste instans. Dette sår tvil om seriositeten til selskapet.

Det har etter hvert blitt et betydelig antall undergrunns-anlegg i kommunen og med en slik behandling vi har fått er ikke veien lang for å tenke at dette gjelder flere. Da er det fort at folk oppfatter slike anlegg som «melkeku» for en servise-bedrift eid av kommunen og i utgangspunktet ikke skal ha nevneverdig fortjeneste.

Årnestoppen Boligsameie har mottatt faktura for tjenesten for 2022 pålydende kr 157 256.

Dersom vi hadde blitt fakturert ut fra faktisk restavfallsmengde hadde det kostet oss kr 42 320 (4stk 500l/år). At vi skal betale langt over 3 ganger mer i gebyr enn avfallsnivået vi leverer er uhørt.



I påvente av at IRIS får på plass rettferdige målesystemer har vi likevel akseptert å betale ut fra minimumsstørrelse (80L dunk/enhet), som andre forbrukere gjør.

Dette utgjør for 2022 kr 133 980. Som det tydelig fremgår her er beløpet vel 3 ganger høyere enn hva vi ville blitt fakturert dersom IRIS hadde hatt målesystemer som hadde ivaretatt bedriftens egne intensjoner. Tallene taler for seg selv!

Årnestoppen Boligsameie forventer derfor at vi, som tidligere, faktureres ut fra minstegebyr (80L dunk/enhet som er dunkstørrelse for brukere som leverer lite restavfall i kommunen) og mottar kreditnota på mellomværende for 44 enheter  $kr(157\,256 - 133\,980) = kr\,23\,276.-$  for 2022.



ODD-ERIK SVENSEN

Styreleder Årnestoppen Boligsameie

Årnestoppen Boligsameie  
c/o Odd-Erik Svensen  
Årnesveien 4  
8012 BODØ

 Salten kontrollutvalgsservice	
Dato	11.1.2023
Jnr.	23/036
Arkiv nr.	412 61
Hjemmel u off:	
Dato	01.09.22

Vår ref  
2022/694

Saksbehandler  
André S. Johnsen

## AD klage fra Årnestoppen Boligsameie, Bodø Kommune datert den 14.06.22 v/styreleder.

Iris Salten IKS (heretter ISa) har mottatt klage fra abonnent på endring av gebyrsats for renovasjonsgebyret for bruk av felles avfallsløsning underbakken, også kalt «underbakken-anlegg», for husholdningsavfall. Gebyret er på lik linje med øvrig innsamlingsmetode knyttet mot fraksjonen restavfall.

I 2021 foreslo ISa å endre tidligere struktur for gebyrutregning, som ble innført i 2007/2008.

Endringsforslaget bestod av å gå fra å fastsette gebyret ut ifra hvor mange boenheter som var tilknyttet en felles avfallsløsning under bakken (4 trinn), til en flat struktur der alle boenheter tilknyttet et underbakken anlegg betaler likt gebyr. Gebyrsatsen for likt gebyr ble satt etter reelle målinger i utvalgt underbakken anlegg.

Gebyrendringen ble vedtatt av Representantskapet 05.11.2021, og deretter i alle Iris sine eierkommuner.

Det er gjennomført møte hos Iris den 27.05.22 mellom klager og leder for kommunikasjon i ISa og driftssjef i Iris Service, der representanter for Iris har fremlagt begrunnelse for endringen som har medført endring av renovasjonsgebyret for abonnenter tilknyttet felles avfallsløsning underbakken.

Det er også den 11.08.22 gjennomført møte hos Iris mellom klager og administrerende direktør i ISa etter mottatt skriftlig klage på saken. I møtet gikk ISa gjennom en presentasjon som beskrev hvordan renovasjonstjenesten er bygd opp og hvordan ISa jobber med løsninger som ansvarlig gjør den enkelte abonnenten for avfallet vedkommende leverer gjennom felles avfallsløsninger. Per i dag beregnes gebyrdelen for avfallsmengdene fra felles avfallsanlegg underbakken med utgangspunkt i gjennomsnittlige beregninger. Kostnaden for behandling av avfallet er kun en del av det totale renovasjonsgebyret som klager blir belastet.

### Konklusjon

ISa har fått delegert fra kommunestyrene å utarbeide renovasjonsgebyr for den totale renovasjonstjenesten i Salten som vedtas av kommunestyre. Det vil si at det er lik pris for den ulike løsningen abonnenten benytter, uavhengig hvor boenheten er registret i Salten. Felles avfallsløsninger fungerer per i dag slik at abonnenten(e) vil bli belastet med likt gebyr uavhengig hvor mye avfall den enkelte abonnent/Bruker leverer gjennom felles avfallsløsning.

### Vedtak.

IRIS SALTEN IKS - HÅNDEKARRENERING OG AVFALL  
Telefon: 75 50 75 50 | E-post: k@iris.no | www.iris.no  
ISa nr. 987 518 015 015 015



ISA opprettholder utmålt renovasjonsgebyr for Årnestoppen Boligsameie for 2022, og vil ikke kreditere differansen som klager mener seg berettiget mellom tidligere betalt renovasjonsgebyr for 2021 + prisstigning for 2022 og vedtatt renovasjonsgebyr for 2022 – felles avfallsanlegg underbakken, som Årnestoppen Boligsameie er tilknyttet.

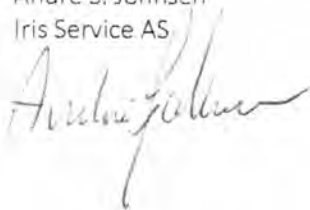
Vedtak kan påklages jf Renovasjonsforskriften for Salten § 15 Klage.

*Vedtak som er fattet av kommune eller Iris Salten som er delegert myndighet i medhold av forskriften, kan påklages til interkommunalt klageorgan.*

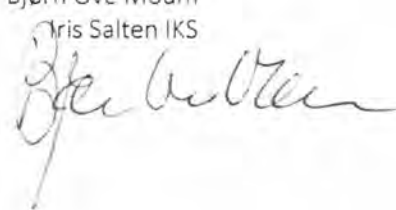
Vedtak kan påklages innen 26.09.22 jf Forvaltningslovens § 29.

Eventuell klage stiles til Interkommunalt klageorgan for Iris Salten IKS, og sendes via Iris Salten IKS, PB 6094, 8031 Bodø.

André S. Johnsen  
Iris Service AS



Bjørn Ove Moum  
Iris Salten IKS



Dato 11.1.2023

Jnr. 23/077

Arkiv nr. 412 6-1

Bodø 19.09.22  
Hjemmel u off:

Til Interkommunalt klageorgan  
v/Ordfører i Sørfold kommune  
Gisle Hansen

### AD AVSLAG PÅ KLAGE VEDR. ENDRING AV GEBYRSATS DATERT 14.06.22

Det vises til vedlagte klage vedr. endring av gebyrsats datert og sendt direktør Moum i IRIS 14.06.22 og mottatt svar datert 01.09.22.

#### Sammendrag.

Årnestoppen Boligsameie opprettholder sin klage.

Vi aksepterer ikke påstanden fra IRIS om at vi legger fra oss 197 liter restavfall/leilighet/mnd.

Sameiet har gjort egne målinger. Disse gir et resultat (01-31 mars 22) på ca. 35l restavfall/seksjon. Våre målinger kan enkelt dokumenteres.

Årnestoppen Boligsameie vil ha et skikkelig svar på hvorfor underbakken-anlegg skal betale mer i minsteavgift enn øvrige abonnenter som leverer (mindre enn 80l/mnd.) restavfall til IRIS?

Vi skal selvfølgelig betale renovasjonsavgift, men ut fra hva vi produserer av restavfall. Det betyr ut fra 80l/mnd.

#### Bakgrunn.

Det er veldig spesielt at IRIS mener at man foretar reelle målinger, når direktør Moum hevder at de ikke har utstyr som kan registrere korrekt mengde, og samtidig påstår at slikt utstyr heller ikke finnes i markedet pr. dato.

Likevel påstår Pernille Kolsing, leder for kommunikasjon, og marked i IRIS, at vi leverer 1181 liter restavfall / 6 måneder = 197 liter per leilighet per måned.

Dette er uten tvil feil! Sameiet har gjort egne målinger. Disse gir et resultat (01-31 mars 22) på ca. 35l restavfall/seksjon. Våre målinger kan enkelt dokumenteres.

Forskjellen er langt over hva som rimelig kan forklares som naturlig avvik, men IRIS, v/ André Johnsen, Driftssjef for husholdningsrenovasjon i Salten, fastholder at deres beregninger er korrekt og henviser til at renovasjonsavgiften vi skal betale er vedtatt av Representantskapet i IRIS Salten og slik er det!

Dette er det samme som å bli beskyldt for å fare med løgn! Ingen med god samvittighet finner seg i slikt. Vi forventer selvsagt at dette blir tatt tak i.

Uansett, hvorfor skal abonnenter som er pådyttet underbakken-anlegg betale mer i minsteavgift enn øvrige abonnenter som leverer (mindre enn 80l/mnd.) restavfall til IRIS? Dette vil vi ha et skikkelig svar på.

I møtet 11.08.22 med dir. Moum unngikk han å svare på dette, han prosederte igjennom hele møtet med de vanskelige driftsforholdene IRIS hadde, med stadige underskudd på drifta, hovedsakelig som følge av Covid og etter hvert krigen i Ukraina.



Han dro også frem grafen som granngivelig viser vår avfallsbelastning til systemet (bekreftet dermed påstandene til sine medarbeidere) og minnet om at de som har underbakken-anlegg er pålagt å benytte disse.

Avslaget vi har fått på klagen bekrefter, etter vårt syn, holdningene til de ansatte i IRIS. Man tillater seg å overkjøre kundenes meninger, uten å hensynta faktiske, dokumenterte åpenbare feil selskapet er konfrontert av kunden.

De ansatte hos IRIS som vi har møtt i sakens anledning fremstår som svært lite kundeorientert. At det innstilles til at noen innenfor IRIS's område må betale høyere minstetakst enn andre er i seg selv svært merkelig, og for å rettferdiggjøre sine påstander vises det til at Representantskapet i IRIS Salten har vedtatt økningen.

Vi skal selvfølgelig betale renovasjonsavgift, men ut fra hva vi produserer av restavfall. Det betyr ut fra 80l/mnd.

At IRIS ikke har kontroll på volum kundene legger fra seg av restavfall i underbakken-anleggene er svært urovekkende og burde ikke være mulig. Det er jo det som gir underlaget for hva som skal betales for tjenesten, noe som selvfølgelig ikke gjelder bare her i Årnestoppen Boligsameie, men for alle slike anlegg i IRIS's område.

Dette bryter med det meste av etiske retningslinjer IRIS skal tilstrebe å oppfylle. Et utdrag av disse:

"Selskapene i IRIS Salten er offentlig eide, folkestyrte selskaper. I dette ligger at alle innbyggere i eierkommunene har, og skal ha, et eierforhold til vår virksomhet. Dette innebærer at selskapenes virksomhet og fremferd må være innenfor etisk aksepterte normer - og innbyggerne i Salten må også oppfatte at dette er tilfelle. For å oppnå denne tilliten må selskapene følgelig opptre ordentlig, aktsomt og redelig".

Vi skal til bunns i dette og vil benytte de ressurser som er nødvendig for å få saken avklart.

Ettersom vi ikke har noen avtale med IRIS som forplikter oss å benytte undergrunn-anlegget i Årnesveien 4 vil vi vurdere å iverksette en dunkbasert løsning hvor vi setter frem restavfallsdunkene etter tømmeplanen for adresse Årnesveien.

Kopi: IRIS Salten IKS  
Styret i Årnestoppen Boligsameie

Vedl.: KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.  
AVSLAG - KLAGE. AVFALL - UNDERGROUND - ENDRING AV GEBYR.



ODD-ERIK SVENSEN,

Styreleder Årnestoppen Boligsameie



## Møte i Interkommunalt Klageorgan for Iris Salten IKS

Møtetidspunkt 18.11.22 kl 9.30 – 11.00

Møtested: Vikan.

Til stede:

Leder	Gisle Hansen
Medlem	Fredric Persson
Medlem	Mette Bjørnvik

Ref. 709

Salten kontrollutvalgsservice
Dato 11.1.2023
Jnr. 23/038
Arkiv nr. 4126.1
Hjemmel u off:

Interkommunalt Klageorgan er klageinstansen som behandler saker hvor Iris Salten IKS har gjort enkeltvedtak, men hvor kunde er uenige, og ønsker å få saken belyst av et uavhengig organ. Klageorganets vedtak er endelig, og kan ikke påklages jfr. Forvaltningslovens §28,3.

### Referat sak 1-22: Klage på avslag vedr. endring av gebyrsats.

**Klager:** Årnestoppen Boligsameie v/ styreleder Odd-Erik Svensen.

#### Bakgrunn:

Kunder som er knyttet til underbakken-anlegg betaler et gebyr tilsvarende en dunkstørrelse på 130liter. Dette ble justert opp fra 80 liter etter veiing av restavfall fra en del sameier for å kartlegge reell mengde restavfall som kastes i slike anlegg. Årnestoppen Boligsameie mener de kan dokumentere at de produserer betydelig mindre restavfall enn 130 liter. Dette er Iris Salten IKS uenig i ut fra deres veiinger.

Årnestoppen Boligsameie kan akseptere å betale et gebyr tilsvarende en dunkstørrelse på 80 liter men ikke ut fra en dunkstørrelse på 130 liter.

#### Vedtak:

Klageorganet har forståelse for kundens synspunkter. Dagens regelverk for fakturering er fulgt. Iris Salten IKS sin løsning på gebyrstruktur knyttet til underbakken-anlegg fremmer ikke selskapets ønske om bedre utsortering. Klageorganet understreker at selskapet må fremskynde arbeidet med individuell fakturering av kunder som benytter underbakken-anlegg.

Konklusjon: klager gis ikke medhold i klagen.

Bodø 18.11.22

Interkommunalt klageorgan



IRIS SALTEN IKS Postboks 6094 8031 Bodø  
Telefon 75 50 75 50 iris@iris-salten.no www.iris-salten.no  
Org nr. 957 518 190 MVA



This document contains 1 page before this page

Dokumentet inneholder 1 sider før denne siden

Tämä asiakirja sisältää 1 sivua ennen tätä sivua

Dette dokument inneholder 1 sider før denne side

Detta dokument inneholder 1 sidor före denna sida

Fredric Martinsen Persson

c380876c-15ca-45e7-9078-d15e392e2fd - 2022-11-22 10:05:42 UTC +0200  
BankID - db96cca1-f228-4b38-962d-aa2156a48d3e - NO

Mette Bjørnvik

75e02657-97cd-4461-a190-11e69b6f0895 - 2022-11-22 11:27:59 UTC +0200  
BankID - 500a2913-9ef1-4669-a513-fc401adb4a53 - NO

Gisle Erik Hansen

d60972c2-c749-4798-9b15-c130f5249112 - 2022-11-23 00:36:39 UTC +0200  
BankID - c226851f-5c0c-43c7-98e8-7635e3248f69 - NO

adltron@visma.no  
representative  
custodian

asemavaltuuus  
nimenkirjoitusoikeus  
huoltaja/edunvalvoja

stältningsfullmakt  
företagsledningsrätt  
förvaltare

autoritet/ju, ä signere  
representant  
foresatte/verge

myndighed til at underskrive  
repræsentant  
fñhedsberovende

**SAK 10/23****Orienteringer fra revisjon og sekretariat****Saksgang:**  
Kontrollutvalget**Møtedato:**  
19.01.2023**Vedlegg:**

- Salten kommunerevisjon IKS, epost 22.12.2022: Forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger

**Bakgrunn for saken:**

Kontrollutvalget gis orienteringer fra revisjon og sekretariat om status når det gjelder arbeidet med kontroll og tilsyn, herunder fremdrift for bestilt forvaltningsrevisjon.

Vedlagt er epost fra revisor hvor det går frem at forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning ikke blir klar til å legges frem i kontrollutvalgets møte i januar 2023. (Kontrollutvalgets bestilling (sak 27/22) la til grunn at rapporten skulle være klar til utvalgets møte i mars 2023)

**Inndyr, 9. januar 2023**Lars Hansen  
Sekretariatsleder

Lars Hansen

**Fra:** Kai Andre Blix <kai@salten-revisjon.no>  
**Sendt:** torsdag 22. desember 2022 12:51  
**Til:** Post Sekretariatet  
**Kopi:** Bjørn Vegard Gamst  
**Emne:** Forvaltningsrevisjon Eiendomsforvaltning boliger

Salten kontrollutvalgsservice	
Dato	6.1. 2023
Jnr.	23/012
Arkiv nr.	412 9-2
Hjemmel u off:	

Hei.

Til orientering.

Bodø kommune har vedtatt utgiftsdekkende husleieprinsipp i kommunale utleieboliger. I den forbindelse har jeg ventet på en mer detaljert kalkyle som viser utregningen av disse kostnadene og da spesielt finanskostnader.

Disse utregningene har jeg enda ikke fått, men jeg må bare gjøre ferdig prosjektet slik at jeg får sendt det til faktaverifisering før nyttår.

På grunn av disse omstendighetene blir ikke prosjektet ferdig til å presenteres i KU møtet i januar.

Jeg starter i ny jobb fra 16. januar og prosjektet vil da være klart for å sendes til Kommunedirektør for gjennomlesning. Bjørn Vegard Gamst vil presentere endelig prosjekt i KU.

Ha en riktig god jul og et godt nytt år 😊

Vennlig hilsen

*Kai Andre Blix*

Forvaltningsrevisor

**SALTEN**  
KOMMUNEREVISJON  
Postboks 429, 8001 Bodø

Tlf: 480 76 997

E-post: [kai@salten-revisjon.no](mailto:kai@salten-revisjon.no)



## SAK 11/23

## Eventuelt

**Saksgang:**  
Kontrollutvalget

**Møtedato:**  
19.01.2023

**Vedlegg:**

**Forslag til vedtak:**

**Inndyr, 9. januar 2023**

Lars Hansen  
Sekretariatsleder