



## Byrådssak /21

## Saksframstilling

Vår referanse: 2021/60373-11

### Høringsuttalelse til oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget

#### Hva saken gjelder:

Helse- og omsorgsdepartementet sendte 6. juli 2021 ut «Høring – oppfølging av forslagene til tvangslovutvalget.» Høringsbrev og -notat er vedlagt.

#### Høringsfrist:

8. november 2021. Departementet har gitt utsettelse til etter bystyrebehandling 23. november 2021.

Forslagene innebærer omfattende endringer i lovverket for bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten innen psykisk helsevern, tjenester til utviklingshemmede, rustjenester, sykehjemstjenester med mer. Dette reguleres i dag i fire ulike lovverk med ulike vilkår for tvang. Utvalget har foreslått felles regler for alle tjenestene i form av felles vilkår for tvang, felles krav til saksbehandling og dokumentasjon, og ny felles ordning for overprøving og kontroll. Mange har uttrykt bekymring for om tjenestene er forberedt på endringene. Departementet inviterer derfor høringsinstansene til å gi innspill til hva som må til for å innføre et nytt regelverk for bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren. Dette skal være innspill til utarbeidelsen av en plan for innføringen av loven. Departementet ønsker blant annet utdypende informasjon om hvordan tjenestene vurderer de økonomiske konsekvensene av forslaget.

I 2019 leverte Tvangslovutvalget NOU 2019:14 Tvangsbegrensningsloven med undertittel Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten. Målsetningen med de foreslåtte endringene er større grad av selvbestemmelse og riktigere og redusert bruk av tvang. Retten til et tilrettelagt tilbud uten bruk av tvang løftes fram. Utredningen er vedlagt. Lovutkastet som har 17 kapitler, står på side 752 til 781 i utredningen. (I nåværende høringsnotat har departementet tatt inn reviderte versjoner av kapittel 1 og 5) Forslaget var på høring i 2019.

Bergen kommune gav høringsuttalelse til utredningen etter bystyrevedtak den 18. desember 2019 i sak 70/19. Bystyresaken med høringsuttalelsen er vedlagt.

Departementet har vurdert innspillene fra den ordinære høringen og vil gå videre med de fleste av de mest sentrale forslagene fra utvalget. Arbeidet med en proposisjon som skal legges fram for Stortinget pågår. Departementet presiserer at *høringen av utvalgets forslag* er gjennomført, med unntak av noen få avgrensede tema der de ber om ytterligere høringsinnspill. Høringsinnspillene de innhenter i denne runden beskrives som sentrale bidrag til hvordan det senere arbeidet med å innføre ny tvangslov skal legges opp.

Eldrerådet, Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse og Ruspolitisk råd er orientert om at bystyret skal avgi høringsuttalelse og har fått invitasjon til å gi innspill til kommunens behandling av saken.

Eldrerådet har gitt innspill, og fremhever som sentrale faktorer for å få ned tvangsbruk:

- stadig oppmerksomhet og bevisstgjøring på temaet
- tid og mulighet til kompetanseheving og veiledning i tjenestene.
- styrking av fastlegetjenesten, slik at de kan ivareta sin viktige rolle her
- godt samarbeid mellom spesialist- og primærhelsetjenesten er sentralt og da må også tiden strekke til på begge sider.

Innspillet er vedlagt.

Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse har gitt innspill og påpeker blant annet:

- Alle mennesker har rett til medbestemmelse. At man her snakker om beslutningsstøtte, er svært positivt. Dette må det arbeides med og for så langt som mulig.
- Man prøver her å lage en lov for hvordan man skal gjøre noe man ikke ønsker å gjøre. Forslaget er blitt for omfattende og for vanskelig tilgjengelig. For å kunne følges opp og brukes i praksis må det skrives på en måte som er tilgjengelig for tjenestene og for de pårørende
- Språkbruk, kompetanse og felles refleksjon og bevisstgjøring er helt sentralt.
- Det må også inn et punkt om hvordan man sikrer pårørende. Det har i den siste tiden vært flere eksempler der psykisk syke personer har truet og drept pårørende. Det er også mange pårørende til rusmisbrukere som lever i frykt hver eneste dag. Med den nye loven må det også legges opp til mulighet for bolig utenfor de pårørendes hjem slik at disse kan være trygge i sitt eget hjem.

Innspillet er vedlagt.

I møtet i det administrative storbynettverket i Kommunenes sentralforbund 19. august ble det bestemt at det skulle settes ned en arbeidsgruppe med ett medlem fra hver by. Gruppen skal bidra til å utarbeide et faglig grunnlag for høringsuttalelse til tvangslovutvalget i samarbeid med KS. Dette grunnlaget vil bli distribuert til samtlige kommuner. KS har innhentet innspill, men det faglige grunnlaget vil ikke foreligge i tide til å komme med i denne saken. Byråden har spilt inn sitt syn (jamfør forslaget til høringsuttalelse nedenfor). Vårt innspill om en nasjonal konsekvensutredning ved en partssammensatt gruppe vil tatt med i det videre i arbeidet med høringen i KS.

#### **Innspill fra fagetater:**

Høringsnotatet har vært sendt ut til alle berørte etater med invitasjon til en bredt sammensatt arbeidsgruppe sammen med fagrådgivere fra kommunaldirektørens staber. Arbeidsgruppen har gått igjennom de spørsmålene departementet ønsker svar på.

Etatene ser at forslaget om det nye regelverket vil ha stor betydning for tjenestene og pasienter, brukere og pårørende. De stiller seg bak formålet, men mener gjennomføringen kan bli personell- og kostnadskrevende (se også innspillet fra Eldrerådet). Demografiske endringer tilsier at behovet for arbeidskraft i helse- og omsorgssektoren vil øke fremover og det er allerede nå krevende å rekruttere nok personell i tjenestene. <sup>1</sup>Kommunen er heller ikke bygningsmessig forberedt på at flere pasienter med psykiske lidelser skal ha tilbud i kommunen. Etatene mener at departementet stiller viktige spørsmål, men tilbakemeldingene

---

<sup>1</sup> Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021, kap. 4.1

fra flere etater er at de ikke kan se at det er mulig å forutse mange av konsekvensene det nye lovverket vil få i praksis. Det er derfor heller ikke mulig å beregne kostnadene. Det er et komplekst lovforslag og tjenestene vil trenge grundig opplæring for å kunne ta det i bruk. Før de har fått slik opplæring er det vanskelig å sammenligne det foreslåtte regelverket med det gjeldende. I tillegg vil etterlevelsen og virkningene bero på forhold utenfor kommunen, særlig spesialisthelsetjenestens lovanvendelse og tilbud, og hvordan de definerer sine oppgaver.

Det var også svært varierende muligheter, for medarbeidere med den nødvendige kjennskap til tjenestene i aktuelle etater, å sette seg tilstrekkelig inn i den omfattende utredningen ved siden av daglig drift. Dette særlig med en høringsfrist på fire måneder som begynte å løpe i begynnelsen av fellesferien.

### **Byrådets vurdering og forslag til høringsuttalelse:**

I høringsuttalelse til NOU 2019: 14 skrev Bergen kommune bla.:

Når utredningen og forslaget gjennomgås med kommuneperspektiv ser vi at maktbalansen mellom kommune og stat ikke er belyst og tatt høyde for. Utredningen preges av at kommunesektoren var underrepresentert i utvalget.

Bergen kommunes innspill til oppfølgingen av forslaget har tre hovedpunkt:

- Det er nødvendig å utrede hvilke tiltak som må virke sammen med loven for at innbyggerne skal få forsvarlig helsehjelp, og for at tvang bare vil bli benyttet der det er absolutt nødvendig. Dette er for komplekst til å kunne ivaretas innenfor rammene av en høring.
- Bergen kommune mener det er nødvendig å iverksette en nasjonal konsekvensutredning som går over tid.
  - Det bør settes ned en nasjonal gruppe som er partssammensatt og innehar alle aktuelle kompetanser innen fag, jus og økonomi, brukererfaring og pårørendeerfaring, og innen tjenester til de ulike brukergruppene og andre berørte offentlige aktører, bla. politiet.
  - Gruppen må følge prosessen med å implementere den nye loven og fra år til år vurdere konsekvenser på ulike områder.
- Kommunerepresentasjonen skal være organisert av KS, og være merkbart tyngre enn i Tvangslovutvalget.

Bergen kommune sluttet seg i høringsuttalelsen i 2019 til hovedtrekkene i forslaget. Men forslaget innebærer en kompleks lovendring i form av en kompleks lov som vil måtte settes i verk i en kompleks virkelighet. Personenes rettigheter skal oppfylles av et fragmentert helsevesen, i et samfunn der helse- og omsorgstjenestene ikke er de eneste aktørene som vil bli berørt eller legger forutsetningene for hvordan loven vil fungere i praksis. (Etter lovendringen i 2017 i Psykisk helsevernloven opplevde politiet i Bergen en tredobling i antall transportoppdrag de merket som psykiatri). Oppgavefordelingen mellom stat og kommune, (ulikhetene i) hvordan de er finansiert, organisert og rammebetingelsene for tjenestene for øvrig, er bestemmende for hvilke tjenester det er mulig å yte. Det er bestemmende for hvordan tjenestetilbudet vil henge sammen, bli utformet og dimensjonert, Det er dermed bestemmende for hvordan loven vil bli etterlevd. I denne multikompleksiteten lar ikke konsekvensene seg overskue, heller ikke om kommunene iverksetter ressurskrevende utredninger av spørsmålene i høringen.

For eksempel er vi tvilende til om det er mulig å beregne hva som vil bli de økonomiske konsekvensene i forkant, og helt sikre på at en slik beregning ikke er mulig å utføre på en slik måte at saken vil kunne sies å være forsvarlig opplyst innen tidsrammen av høringen. Bergen kommune er i den forbindelse kritisk til at saken sendes på høring til fellesferien og med fire måneders frist.

Et eksempel på hvorfor det er vanskelig å forutse konsekvensene er: Noen tvangstiltak, for eksempel kontinuerlig observasjon og utgangsbegrensning, skal kunne anvendes også i tjenester i psykisk helse utenfor psykisk helsevern. Det kan bety at psykisk helsevern vil vurdere pasienter som utskrivningsklare - eller ikke legge inn pasienten - selv om vilkårene for tvang er oppfylt, fordi kommunen kan iverksette de nødvendige tiltak som personen motsetter seg. Dette rokker ved en av de få klare forskjellene som i dag finnes mellom oppdraget til helseforetak og kommune. Det er helseforetakene som vurderer om en pasient har behov for spesialisthelsetjenester. Det er ukjent hvilke oppgaver spesialisthelsetjenesten vil ta ansvar for etter lovforslaget, hvilke de vil definere som kommunale og hvordan kommunen skal ivareta disse.

Det er en tilsiktet endring at flere skal skrives ut enten til et tilbud i kommunen, eller til å ikke motta behandling eller tilbud fordi de ikke ønsker det. Kommunen viser til høringsnotatet side 38 der departementet skriver at økt vektlegging av selvbestemmelse vil føre til at samfunnet må akseptere mye lidelse hos dem som tar beslutningene, og belastninger for pårørende og tjenestene (vi er oppmerksomme på at dette ikke gjelder fare for andres liv der det er foreslått særlige regler). Det er ikke mulig å si i dag hvor mange dette vil gjelde og hvilke ringvirkninger det vil ha for individ og samfunn.

Utskriving er et sårbart punkt. Regelverket isolert sett gir rett til helsehjelp og et tilrettelagt tilbud uten bruk av tvang både før og etter utskrivning. Men etter utskrivning går ansvaret for personen over til kommunen som er en helt annen organisatorisk (og geografisk) enhet. Det må utredes konkret hvilke risikoer dette innebærer for brudd i pasientforløpet, ansvarspulverisering og for at pasientgrupper som i begrenset grad oppsøker helsetjenestene ikke blir fanget opp. Konsekvensene av dette og det som er nevnt i avsnittet over vil blant annet avhenge av om man lykkes med samhandling i vid forstand. Samhandling mellom spesialisthelsetjenesten, kommunen, politi og andre aktører må være preget av god kompetanse, kommunikasjon, klare roller, kort «samhandlingsvei» og gode samhandlingsarenaer.

En gjennomgang av høringene til selve lovutkastet viser at ulike kompetente fagmiljøer ser for seg nokså ulike effekter av loven. Det gir ytterligere holdepunkter for at effektene av lovutkastet er usikre og at disse må følges nøye for å sikre at lovens intensjoner faktisk realiseres.

Vi mener hensikten med å involvere berørte parter er god, men for å oppnå formålet departementet har satt for høringen forutsettes ressurskrevende utredninger av veldig mange forhold i tjenestene. Formålet kan ikke nås gjennom en høring som de berørte må prøve å svare på ved siden av daglig drift, og noen konsekvenser vil først vise seg i praksis. Formålet kan bare nås gjennom å sette av dedikerte ressurser, med nødvendig kompetanse og representasjon, og gjennom å følge implementeringen over tid. Dette tror vi er nødvendig for å komme fram til de tiltak som må til for at lovens intensjon om bedre rettssikkerhet mot tvang og retten til helsehjelp skal oppfylles. Vi tror også dette er nødvendig for å kunne legge til rette for ivaretagelse av pårørende og samfunnssikkerhet. Derfor ber vi om en konsekvensutredning med representasjon og tidsperspektiv som omtalt.

#### **Begrunnelse for framleggelse til bystyret:**

Byrådets fullmakter § 6, vedtatt av bystyret 16. desember 2020 i sak 378/20:

Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret.

Saken anses å være prinsipiell og innebære politiske avveininger.

Forretningsutvalget har i møte 10. august 2021 i sak 213/21 fattet følgende vedtak:  
Utvalg for helse og sosial innstiller til bystyret som avgir høringsuttalelse til «Høring -

oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget» på vegne av Bergen kommune.

**Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:**

Bergen kommune avgir høringsuttalelse til «Høringsnotat om oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget» slik den fremkommer av byrådets forslag.

Dato: 19. oktober 2021

Roger Valhammer  
Byrådsleder

Beate Husa  
Byråd for eldre, helse og frivillighet

*Dokumentet er godkjent elektronisk.*

**Vedlegg:**

Høringsbrev - oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget

Høringsnotat - oppfølging av forslagene fra Tvangslovutvalget

Høring - oppfølging av forslag til ny tvangslov - Innspill fra Kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse

Høring - oppfølging av forslag til ny tvangslov - Innspill fra Eldrerådet

Bystyresak 70/19 Høringsuttalelse til lovforslag NOU 2019 :14 Tvangsbegrensingsloven

NOU 2019 14

En oversikt over innholdet i utredningen

## **Fra bystyresak 344/21 Høringsuttalelse til oppfølging av forslagene til Tvangslovutvalget**

I høringsuttalelse til NOU 2019: 14 skrev Bergen kommune bla.:

Når utredningen og forslaget gjennomgås med kommuneperspektiv ser vi at maktbalansen mellom kommune og stat ikke er belyst og tatt høyde for. Utredningen preges av at kommunesektoren var underrepresentert i utvalget.

Bergen kommunes innspill til oppfølgingen av forslaget har tre hovedpunkt:

- Det er nødvendig å utrede hvilke tiltak som må virke sammen med loven for at innbyggerne skal få forsvarlig helsehjelp, og for at tvang bare vil bli benyttet der det er absolutt nødvendig. Dette er for komplekst til å kunne ivaretas innenfor rammene av en høring.
- Bergen kommune mener det er nødvendig å iverksette en nasjonal konsekvensutredning som går over tid. o Det bør settes ned en nasjonal gruppe som er partssammensatt og innehar alle aktuelle kompetanser innen fag, jus og økonomi, brukererfaring og pårøndererfaring, og innen tjenester til de ulike brukergruppene og andre berørte offentlige aktører, bla. politiet. o Gruppen må følge prosessen med å implementere den nye loven og fra år til år vurdere konsekvenser på ulike områder.
- Kommunerepresentasjonen skal være organisert av KS, og være merkbart tyngre enn i Tvangslovutvalget.

Bergen kommune sluttet seg i høringsuttalelsen i 2019 til hovedtrekkene i forslaget. Men forslaget innebærer en kompleks lovendring i form av en kompleks lov som vil måtte settes i verk i en kompleks virkelighet. Personenes rettigheter skal oppfylles av et fragmentert helsevesen, i et samfunn der helse- og omsorgstjenestene ikke er de eneste aktørene som vil bli berørt eller legger forutsetningene for hvordan loven vil fungere i praksis. (Etter lovendringen i 2017 i Psykisk helsevernloven opplevde politiet i Bergen en tredobling i antall transportoppdrag de merket som psykiatri). Oppgavefordelingen mellom stat og kommune, (ulikhetene i) hvordan de er finansiert, organisert og rammebetingelsene for tjenestene for øvrig, er bestemmende for hvilke tjenester det er mulig å yte. Det er bestemmende for hvordan tjenestetilbudet vil henge sammen, bli utformet og dimensjonert, Det er dermed bestemmende for hvordan loven vil bli etterlevd. I denne multikompleksiteten lar ikke konsekvensene seg overskue, heller ikke om kommunene iverksetter ressurskrevende utredninger av spørsmålene i høringen.

For eksempel er vi tvilende til om det er mulig å beregne hva som vil bli de økonomiske konsekvensene i forkant, og helt sikre på at en slik beregning ikke er mulig å utføre på en slik måte at saken vil kunne sies å være forsvarlig opplyst innen tidsrammen av høringen. Bergen kommune er i den forbindelse kritisk til at saken sendes på høring til fellesferien og med fire måneders frist.

Et eksempel på hvorfor det er vanskelig å forutse konsekvensene er: Noen tvangstiltak, for eksempel kontinuerlig observasjon og utgangsbegrensning, skal kunne anvendes også i tjenester i psykisk helse utenfor psykisk helsevern. Det kan bety at psykisk helsevern vil vurdere pasienter som utskrivningsklare - eller ikke legge inn pasienten - selv om vilkårene for tvang er oppfylt, fordi kommunen kan iverksette de nødvendige tiltak som personen motsetter seg. Dette røkter ved en av de få klare forskjellene som i dag finnes mellom oppdraget til helseforetak og kommune. Det er helseforetakene som vurderer om en pasient har behov for spesialisthelsetjenester. Det er ukjent hvilke oppgaver spesialisthelsetjenesten vil ta ansvar for etter lovforslaget, hvilke de vil definere som kommunale og hvordan kommunen skal ivareta disse.

Det er en tilsiktet endring at flere skal skrives ut enten til et tilbud i kommunen, eller til å ikke motta behandling eller tilbud fordi de ikke ønsker det. Kommunen viser til høringsnotatet side 38 der departementet skriver at økt vektlegging av selvbestemmelse vil føre til at samfunnet må akseptere mye lidelse hos dem som tar beslutningene, og belastninger for pårørende og tjenestene (vi er oppmerksomme på at dette ikke gjelder fare for andres liv der det er foreslått særlige regler). Det er ikke mulig å si i dag hvor mange dette vil gjelde og hvilke ringvirkninger det vil ha for individ og samfunn.

Utskriving er et sårbart punkt. Regelverket isolert sett gir rett til helsehjelp og et tilrettelagt tilbud uten bruk av tvang både før og etter utskrivning. Men etter utskrivning går ansvaret for personen over til kommunen som er en helt annen organisatorisk (og geografisk) enhet. Det må utredes konkret hvilke risikoer dette innebærer for brudd i pasientforløpet, ansvarspulverisering og for at pasientgrupper som i begrenset grad oppsøker helsetjenestene ikke blir fanget opp. Konsekvensene av dette og det som er nevnt i avsnittet over vil blant annet avhenge av om man lykkes med samhandling i vid forstand. Samhandling mellom spesialisthelsetjenesten, kommunen, politi og andre aktører må være preget av god kompetanse, kommunikasjon, klare roller, kort «samhandlingsvei» og gode samhandlingsarenaer.

En gjennomgang av høringene til selve lovutkastet viser at ulike kompetente fagmiljøer ser for seg nokså ulike effekter av loven. Det gir ytterligere holdepunkter for at effektene av lovutkastet er usikre og at disse må følges nøye for å sikre at lovens intensjoner faktisk realiseres.

Vi mener hensikten med å involvere berørte parter er god, men for å oppnå formålet departementet har satt for høringen forutsettes ressurskrevende utredninger av veldig mange forhold i tjenestene. Formålet kan ikke nås gjennom en høring som de berørte må prøve å svare på ved siden av daglig drift, og noen konsekvenser vil først vise seg i praksis. Formålet kan bare nås gjennom å sette av dedikerte ressurser, med nødvendig kompetanse og representasjon, og gjennom å følge implementeringen over tid. Dette tror vi er nødvendig for å komme fram til de tiltak som må til for at lovens intensjon om bedre rettssikkerhet mot tvang og retten til helsehjelp skal oppfylles. Vi tror også dette er nødvendig for å kunne legge til rette for ivaretagelse av pårørende og samfunnssikkerhet. Derfor ber vi om en konsekvensutredning med representasjon og tidsperspektiv som omtalt.

<https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/4968363/Framstilling-Horingsuttalelse-til-oppfolging-av-forslagene-til-Tvangslovutvalget>