

Rapport fra tilsyn ved Dale forsterket avdeling 2006

Rapporten er utarbeidet i forhold til krav og retningslinjer gitt i Utlendingsdirektoratets (UDIs) styringsdokumenter for mottaksdrift. Styringsdokumentene omfatter Driftsreglement med dertilhørende Kravspesifikasjon, pengereglement og føringsbrev, samt de til enhver tid gjeldende rundskriv, rutinebeskrivelser, skjema og veiledere. Rapporten inngår som en del av UDIs årlige, tilsyn med de statlige mottakene.

Et tilsyn er en prosess som består av en helhetlig gjennomgang av driften av mottaket og kontroll av om kravene i styringsdokumentene blir fulgt.

Rapporten omfatter vurderinger av hvorvidt:

- aktiviteter utføres som beskrevet og uttalt
- virksomheten driver sin virksomhet innenfor de rammer som Utlendingsdirektoratet har satt.

Tilsynsprosessen gjennomføres ved gjennomgang av dokumenter og annen innhentet informasjon. Informasjonsinnhenting kan skje med eller uten tilsynsmyndighetens fysiske tilstedeværelse. Informasjonsinnhenting gjennom fysisk tilstedeværelse kan være i form av meldte tilsynsmøter, korttidsmeldte møter/besøk og/eller uanmeldte møter/besøk.

Hovedformålet med tilsyn av de forsterkede avdelingene (FA) i 2006 er å foreta en *kartlegging* av hvordan kravspesifikasjonen for FA oppfylles. Dette gjøres fordi avdelingene har vært drevet i en relativ kort periode, og UDI har behov for at tilsynet skal fungere som en kartlegging og beskrivelse av hvordan forholdene er, ikke bare som en kontrollrutine. Påpekning av avvik og merknader blir derfor ikke gjennomført helt etter samme retningslinjer som for øvrige tilsyn. Det ligger merknader i rapporten som ikke må oppfattes som en kritikk av driften, mer som et ønske fra UDIs side om innhenting av nyttig informasjon i det pågående arbeidet med revidering av Driftsreglementets kravspesifikasjon og arbeidsrutiner for FA. Rapporten påpeker også flere forhold som UDI bør arbeide videre med angående driften av FA.

- **Avvik** defineres som mangel på oppfyllelse av myndighetens krav.
- **Merknad** er forhold som ikke omfattes av definisjonen for avvik, men der tilsynsmyndigheten mener det er et forbedringspotensial

1. OVERSIKT OVER PROSESSEN

Mottakets arbeid er vurdert ut fra:

- **Dokumenter**
 - o Årsrapport
 - o Årsplan
 - o Regnskap
 - o Budsjett
 - o Tiltaksplaner
 - o Individuelle evalueringer
 - o Oppsummeringer/rapporter på spesielle hendelser
- **Samarbeid om**
 - o Inntak og flytting av beboere
 - o Søknader fra beboere
 - o Evalueringer av beboere
 - o Spesielle hendelser på avdelingen
 - o Generelle rutiner
 - o Diverse annet
- **Møter FA - UDI**
 - o Nov. 2005: UDI, RKS og personalet på FA, fastlege, driftsoperatør
 - o Jan. 2006: UDI, RKV og personalet på FA. Gjennomgang av beboerne + div problemstillinger.
 - o Feb. 2006: DRO, mottaksleder og UDI, RKV. Blant annet økonomirutiner ved refusjon av ekstraordinære tilleggsytelser.
 - o Mars 2006: UDI, RKV, personalet på Dale mottak, DRO og politiet i Rogaland (oppsummeringer etter gisseldramaet)
- **Tilsynsmøte**

Holdt 19.06.06 på Dale mottak. Møtet var meldt på forhånd, og følgende var til stede:

DALE MOTTAK

Gunn S. Fadnes – mottaksleder

Ahmed Yuzer – konstituert avdelingsleder FA

Ann-Elisabeth Jagne – sykepleier FA

Mustafa Jaman – miljøterapeut FA

Gunn Marit Andersen – tiltakskonsulent, nestleder FA

Brit G. Tunheim – sosialkonsulent FA

DRIFTSOPERATØR

Elisabeth Haaland, fagsjef Hero Mottak og Kompetanse

UDI

Nina Lindeklev, UDI, RKS

Inger Loneland, UDI, RKV

2. KARTLEGGING AV AVDELINGENS KOMPETANSE OG ARBEID

Kartleggingen tok for seg tre områder:

- A. Bemanning/kompetanse
- B. Samarbeid med eksterne instanser
- C. Beboerrettede tiltak

A. Bemanning og kompetanse

Avdelingen har egen plan for bemanning, oppgave- og ansvarsfordeling. De har totalt 10,7 stillinger. Det er 8,7 stillinger i godkjent turnusplan, med prinsippet om to på jobb til enhver tid, sykepleier og avdelingsleder kommer i tillegg. Alle helgevakter har 25 % stilling hver, og alle nattevakter har 100 % stilling hver. Avdelingen dekker kravet om minimum en person med helse-/sosialfaglig utdanning i 100 % stilling på dagtid.

Konstituert avdelingsleder har journalistisk utdanning fra Russland og utdanning i flerkulturell forståelse fra HiS. Han har til sammen 8 års erfaring fra kommunalt flyktningarbeid og mottaksarbeid i Norge, er tolk for Hero og snakker 5 språk. Tidligere leder har sosialfaglig bakgrunn, men er fremdeles sykemeldt etter at hun ble tatt som gissel, og det er usikkert om hun kommer tilbake til avdelingen.

Sandnes kommune ønsket ikke å være arbeidsgiver for psykiatrisk sykepleier tilknyttet avdelingen, og UDI ba driftsoperatør om å ta på seg dette ansvaret. Etter to utlysninger uten å få tak i kvalifiserte personer, søkte driftsoperatør UDI om dispensasjon fra kvalifikasjonskrav til denne stillingen, noe vi innvilget. Forutsetningen for dette var blant annet at fagsjef i Hero, en sykepleier med kvalifikasjoner som til en viss grad veier opp for den manglende spesialistutdanningen i psykiatri, skulle fungere som rådgiver og veileder i samarbeid med den fast tilsatte sykepleieren på avdelingen. I tillegg skulle psykiatrisk sykepleier tilknyttet ordinær mottaksdrift på Dale jobbe i team med disse to. Ordningen ble evaluert i juni -06. Evalueringen viste at ordningen har fungert greit, og dispensasjonen er forlenget ut året. Både sykepleieren og miljø- og tiltakskonsulenten på avdelingen har søkt videreutdanning i psykiatri fra høsten av.
Se avvik.

UDI, RKV har bedt driftsoperatør gi en vurdering av hvilket behov det er for at psykiatrisk fagekspertise er direkte knyttet til avdelingen, innen 15.september. *Se merknad*

Avdelingen har ikke egen opplæringsplan for FA, men viste til Heros generelle kompetanseplan/tilbud om opplæring for alle ansatte. Spesielt for FA er at enkelte i personalet har fått kurs i medisiner, og hele personalet har deltatt i 4-dagers kurs/opplæring i Terapeutisk Mestring av Vold (TMV). Ellers har det vært deltagelse på opplæring i UDI-regi, blant annet var det 5 deltakere fra FA på "risikovurderingsprosjektet". UDI, RKV synes det må være hensiktsmessig å ha en egen oversikt for opplæring av personalet på FA, som arbeider med en såpass spesiell målgruppe, og har bedt om en skriftlig opplæringsplan for ansatte på FA innen 15.september (selv om det ikke kreves spesifikt i følge kravspesifikasjonen). *Se merknad*

Ekstern gruppeveiledning har vært gitt av to psykiatriske sykepleiere fra Stavanger DPS, en gang i måneden (to timer). Temaene har ofte endret seg fra planlagte prioriteringer til å ta opp aktuelle problemstillinger på avdelingen. Veiledningen fortsetter til høsten. En startet også opp med kollegaveiledning, men har midlertidig kuttet det ut fordi det ble for mye.

Opplæring og veiledning for avdelingens ansatte knyttet til aktuell fagproblematikk, er tilfredsstillende i følge UDIs krav.

1 avvik (gitt dispensasjon)

2 merknader

B. Samarbeid med eksterne instanser

Årsrapporten viser god kontakt med forskjellige samarbeidspartnere, og det skilles mellom generelle møter og ”individ”-møter. Ifølge UDIs krav til FA skal det være en egen plan for dette arbeidet, men avdelingens praksis er å ha en skriftlig oversikt over aktuelle samarbeidspartnere og at de så tar ”initiativ til samarbeidsmøter med ulike instanser ved behov”¹. Under tilsynsmøtet ble det nevnt at:

- sykepleier har faste møter med helsestasjon på Dale annenhver onsdag, hun vil også jobbe med å få faste møter med fastlegen som er knyttet til mottaket. Det er to faste samlinger med 2. linjetjenesten i psykiatrien pr år og fortløpende møter med psykiatriske institusjoner når beboere er innlagt
- avdelingen har samarbeidet med politiet i enkeltsaker. En vil jobbe mot en fast møtefrekvens med politiet.
- avdelingen har god dialog med utlendingsmyndighetene (UDI, UNE, PU).
- det er to årlige møter med barnevernet for gjensidig informasjonsutveksling (sammen med ordinært mottak). Ellers møter med etaten ved behov, når FA har beboere som gjør det aktuelt.
- det er jevnlige møter med barneskole, ungdomskole, og VO (sammen med ordinært mottak)
- Dale mottak har liten kontakt med Trygdekontoret, da etaten ikke ønsker noe fast samarbeid.

Denne gjennomgangen viste at en skriftlig plan for samarbeidet sannsynligvis vil styrke arbeidet og oversikten for de ansatte, mer enn å fungere som enda et pålegg fra UDI om skriftliggjøring av godt fungerende rutiner. Det var derfor enighet om at en oversikt over eksisterende samarbeid (hyppighet, deltakere etc.) inkludert plan for ønsket samarbeid skal sendes UDI innen 15.september. Fordi samarbeidet har fungert svært godt, finner ikke UDI det riktig å markere dette som et avvik. *Se merknad*

Informasjon om hva en forsterket avdeling er for noe, hva FA har ansvar for og hva som er de forskjellige sektorenes ansvar, har vært gitt ved en rekke informasjonsmøter og ved andre anledninger. Det har vært egne møter med legevakten, politiet, lokal DPS, hjemmesykepleien, den kommunale helsetjenesten for psykiatri og det har vært holdt to forelesninger ved Stavanger Universitetssykehus. Sektormyndighetenes forståelse av FAs rolle, har variert en del. Spesielt helseetaten har forestillinger om at det er en behandlingsinstitusjon. Dette kommer av at den assosierer noe spesielt med begrepet ”forsterket avdeling”, og av den grunn er det en fordel om navnet blir endret.

FA har ikke egen plan for samarbeid med lokalsamfunnet, arbeidet gjenspeiles i det ordinære mottakets plan. Det har vært gitt informasjon til ulike lag og organisasjoner om FA på forespørsel, men ikke proaktivt. Avdelingen er opptatt av å ikke profilere FA som et sted for utagerende personer, mer som et sted hvor folk (også med ressurser) er fordi de trenger ekstra oppfølging for en periode, for eksempel rehabilitering etter slag. En ønsker med andre ord ikke å stigmatisere FA i lokalmiljøet. Det må legges til at Dale mottak ligger slik til at det er få nære naboer, og et godt stykke inn til nærmeste sentrum (Sandnes). UDI mener arbeidet med lokalsamfunnet er tilfredsstillende.

¹ Årsplan 2006 for Dale FA

Det var ulike oppfatninger om UDI burde innkalles til ett, to eller ingen møter med samarbeidspartnere i løpet av året. Foreløpig har UDI bare deltatt på møter med samarbeidspartnere i presentasjonsrunden ved oppstartsfasen for avdelingen. UDI mener at de bør delta på ett møte i året med samarbeidspartnere, fortrinnsvis med helseetaten. Uansett er det viktig at datoer for eventuelle møter fastsettes i god tid for alle parter skyld.

Dale FA har utviklet et tilfredsstillende samarbeid med aktuelle samarbeidspartnere. De har drevet et meget godt utadrettet informasjonsarbeid om avdelingen, og etter UDIs erfaring er deres kontakt og samarbeid med forskjellige psykiatriske institusjoner svært bra.

1 merknad

C. Beboerrettede tiltak

Foreldrerollen

Det har vært innskrevet fem barn på FA, alle i tilknytning til foreldre som er på avdelingen, og flere barn som bor i ordinær avdeling på Dale har mor eller far som er på FA. Avdelingen tilrettelegger for at foreldrene kan ivareta sitt ansvar overfor barna, men er nøye med at ansatte ikke skal ta over foreldreansvaret. Som på ordinært mottak deltar foreldrene på møter med skoler og barnehager, og personalet følger opp at barna kan delta på de samme tilbudene som andre barn på mottaket gjør. Det blir gitt leksehjelp. Driftsoperatør driver godkjent barnehage og SFO for beboerne, inne på mottakets område.

Barnevernet er involvert der det er behov for deres tjenester.

På to områder skiller kontakten med foreldrene seg noe fra slik den fungerer på ordinært mottak. For det første går ansatte oftere på hjemmebesøk for å følge opp barnas situasjon. For det andre har alle foreldre på FA fått tilbud om å delta på et miniseminar med psykolog Magne Raundalen om det å være foreldre i Norge, hvor bl.a. vold i familien ble tatt opp.

Tilpasset kartlegging og tiltak

Til den individuelle kartleggingen brukes UDIs registreringsskjema. Helsekartleggingen starter før ankomst, til dette brukes egne helseskjemaer. Løpende kartlegging som følge av samtaler og observasjoner legges inn i MD-asyl. Avdelingen har laget et eget skjema for tiltaksplan som benyttes mens beboeren er på FA, og som fylles ut og korrigeres av beboeren og kontaktpersonen sammen underveis. I følge FA fungerer skjemaet bra både for valg av aktiviteter og for å drøfte målsettingen med oppholdet. Et eget evalueringsskjema har vært brukt i enkelte tilfeller etter oppfordring fra UDI, RKV. *Se merknad*

Avdelingen har ikke erfaring med at noen av beboerne har fått individuell tiltaksplan fra helsevesenet eller andre sektormyndigheter.

Aktiviteter og programmer

Deltakelse i ordinære aktiviteter og programmer skjer til en viss grad, når beboeren på FA har muligheter for å delta, og personalet klarer å motivere for det. En del fysiske aktiviteter er individuelt tilrettelagt i forhold til den enkeltes situasjon. FA har en fast turdag i uken, i tillegg er det fisketur en gang i uken. Det er organisert svømming to ganger pr måned. Det er kontroll på vasking av eget rom en gang pr uke.

Få av beboerne greier å følge opp det ordinære informasjonsprogrammet, de fleste må ha individuell informasjon når de har behov for det. Avdelingen presser ikke beboere til å følge programmet, og trekker heller ikke av basisbeløpet ved fravær. En kveld pr uke har de fast

informasjonsmøte for alle på FA, for øvrig er det tilrettelagt informasjon hvor mottaket registrerer de tema som en er innom av UDIs ordinære program.

Kontaktperson

Alle beboere har en kontaktperson i personalet. Fordelingen skjer ut i fra hvilke behov den enkelte beboer har og hva slags kompetanse den enkelte ansatte har, og tar hensyn til kjønn, språk, ”kjemi”, barnefamilier til barnefaglig osv.

Kontaktpersonene har faste oppgaver (skriftliggjorte).

Dale FA driver et godt og individuelt tilpasset beboerrettet arbeid. Beboerne får den trygghet og ro som er nødvendig for deres helsesituasjon, samtidig som de blir oppfordret og motivert for forskjellige aktiviteter.

1 merknad

3. VURDERING AV AVDELINGENS ARBEID INNENFOR ANDRE OMRÅDER

Språk

Flere av de ansatte kan ett eller flere av de språkene som beboerne har som morsmål, og blir tidvis brukt som oversettere for andre ansatte dersom beboeren synes at det er greitt. Det sier seg selv at bruk av tolker/språkassistenter blir spesielt viktig på en avdeling med målgrupper av FAs karakter. Noe som på Dale FA ble tydeliggjort ved at en svært traumatisert beboer først ble skikkelig forstått etter at en nytilsatt, som kunne vedkommendes språk, oppfattet innholdet i hva som vedkommende gikk og snakket med seg selv om store deler av dagen. Med ny forståelse av beboerens helsetilstand, kunne det settes i verk bedre tiltak for vedkommende.

De ansatte har et godt grunnlag for språkmessig god kommunikasjon med beboerne, det er også budsjettert med kr.90.000,- til tolkebruk for 2006. I årsplanen for 2006 står det at ”bruk av tolk og språkassistenter skal dokumenteres fortløpende”. UDI, RKV har bedt om å få en oversikt over loggføringen. *Se merknad*

Budsjett/regnskap

Mottaket har levert eget regnskap (2005) og budsjett (2006). Regnskapet er godkjent. Budsjettet viser 8,5 stillinger på FA, mens på tilsynsmøtet kom det fram at det er bortimot 11 stillinger. UDI, RKV har bedt driftsoperatør om nytt budsjett for 2006 som viser den reelle situasjonen, innen 15.september. *Se avvik*

Tilrettelagte boltilbud

Forsterket avdeling har gode muligheter for å gi differensierte boltilbud.

Angående kommentarer fra beboerrådet og kommunen

UDI har ikke innhentet synspunkter på driften ved FA fra beboerrådet på Dale mottak eller Sandnes kommune, utover brev som har gått ut i forbindelse med ordinært tilsyn på Dale mottak, og vi har heller ikke fått noen direkte tilbakemeldinger om driften fra disse to aktørene. Det som kan sies er at to av beboerne på FA har vært medlemmer av beboerrådet i løpet av oppholdet på FA, og at det har fungert som vanlig. Det må også sies at etter UDIs kjennskap til driften har Sandnes kommune har vært en positiv samarbeidspartner i løpet av det året avdelingen har eksistert.

1 avvik

1 merknad

4. OVERSIKT OVER AVVIK, OPPFØLGING OG FRISTER

Avvik fra følgende krav:	Oppfølging:	Frist for vurdering
4.6.4 Krav om psykiatrisk sykepleier	UDI, RKV har gitt dispensasjon til 31.12.2006.	31.12.2006
4.6.2 Budsjett for personalsituasjonen samsvarer ikke med reell bemanning	Revidert budsjett for FA sendes UDI,RKV	15.09.06

5. OVERSIKT OVER MERKNADER OG OPPFØLGING AV MERKNADENE

Merknader:	Oppfølging:	Frist
Har ikke egen opplæringsplan for FA	Finnes ikke et direkte krav om opplæringsplan, men UDI, RKV mener at det bør være. Plan sendes UDI, RKV	15.09.06
4.6.2 Mangler skriftlig plan for samarbeidsmøter som FA deltar i	Plan sendes UDI, RKV	15.09.06
4.6.2 Bruk av tolk/språkassistent	Dokumentasjon over bruk sendes UDI, RKV	15.09.06
Individuelt evalueringsskjema for beboere	Ligger ikke direkte krav om bruk av evalueringsskjema i kravspesifikasjonen. UDI, RKV mener det er nyttig for vurdering av enkelte personers utvikling, spesielt ved utflytting til ordinære tilbud. Avdelingen sender endringsforslag til UDI, RKV	15.09.06
Behov for psykiatrisk sykepleier tilknyttet avdelingen	Vi har bedt DRO om en faglig vurdering av behovet for at psykiatrisk ekspertise er knyttet til avdelingen	15.09.06
Egne sikkerhetstiltak for FA	Avdelingen tar saken opp med arbeidsgiver	årsrapporten

6. AKTUELLE PROBLEMSTILLINGER

Helse

På spørsmål fra UDI om avdelingen opplever at de tar over oppgaver fra helsevesenet, mente de at dette skjer spesielt i forhold til hjemmesykepleien, men ellers ikke. UDI vil følge med i om sektoroppgaver gradvis overlates til FA, og søke å begrense/stoppe denne utviklingen.

Det ble drøftet om taushetsbelagt helseinformasjon ble nødvendig sikret mot urettmessig innsyn. All personinformasjon var sikret på forsvarlig vis. De ansatte på FA har tilgang til en del elementære helseopplysninger med tanke på akutsituasjoner hvor helse må involveres, noe som de opplevde var nødvendig for å gjøre en god jobb. En nærmere drøfting av problemstillingene aktuell/nødvendig helseinformasjon vs taushetsplikt og taushetsplikt vs opplysningsplikt, må UDI sørge for blir foretatt i forhold til driften av FA.

Fagutvikling

”Forsterket avdeling skal ha regelmessig kontakt med andre forsterkede avdelinger for fagutvikling og kompetansebygging”(kravspesifikasjonen 4.6.1). Bortsett fra svært sporadisk telefonkontakt med

andre forsterkede avdelinger, har forbindelsen bare vært på UDIs faglige samling i desember 2005 og erfaringskonferansen i vår. Det rådde usikkerhet om hvordan driftsoperatørene kunne tilrettelegge bedre for en slik kontakt, og det var et sterkt ønske om at UDI tar dette ansvaret ved å arrangere fagsamlinger i likhet med de som avholdes for EM-avdelingene (enslige mindreårige).

Saker tatt opp av avdelingen under tilsynsmøtet

- Ønske om egen mal for årsplan/-rapport for forsterket avdeling. Det er tungvint og unøyaktig å bruke planskjemaene for ordinær mottaksdrift.
- Ønske om at UDI lager egne regler for sikkerhetstiltak for FA. RKV lovte å ta saken videre, og oppfordret samtidig mottaket til å drøfte saken med arbeidsgiver. *Se merknad*
- Ønske om å endre det individuell evalueringsskjemaet (bruker i dag et skjema laget av RKV). Avdelingen ble bedt om å levere endringsforslag innen 15.september. *Se merknad*.
- Ønske om bedre samkjøring med regionkontoret angående innvilgelse av permisjoner. Uenighet mellom mottaket og regionkontoret ødelegger for samarbeidsklimaet og for mottakets troverdighet ovenfor beboerne. Enighet om at dissens mellom mottak og RKV må løses på en bedre måte.
- Noen FA-beboere sliter svært med å disponere pengene sine, de er blakke etter få dager og går resten av perioden uten penger til mat (de får da mat av avdelingen). Ønske om at avdelingen får fullmakt til å porsjonere ut basisbeløpet, også i de tilfeller hvor beboeren nekter å inngå en avtale om det.

2 merknader

7. SAMLET VURDERING

Kartleggingen av de tre utvalgte områdene av driften viste at avdelingen i det store og hele følger kravspesifikasjonen innenfor disse områdene. Det var få, om ingen, kommentarer fra mottaket/avdelingen om at den inneholdt uvesentlige eller feilaktige krav. UDI tar det som et tegn på at kravspesifikasjonen er et fornuftig redskap for planlegging av arbeidet med målgruppen innefor de valgte kartleggingsområdene. Større og mindre justeringer kan likevel være nødvendige. Det samme gjelder for øvrige områder av driften.

Kartleggingen viste også at mottaket har et godt grep om arbeidet på avdelingen, og at det er plan og struktur på arbeidet, med noe forbedringspotensiale. Det legges stor vekt på forebyggende helsearbeid og på å gi beboerne et differensiert aktivitets- og botilbud. Evaluering av enkeltsaker har vist gode resultater. Forholdet til nødvendige samarbeidspartnere er tilfredsstillende, noe som UDI anser for å være avgjørende for om avdelingen skal kunne fungere etter hensikten og utføre sine pålagte oppgaver.

Avdelingen har vært i stand til å takle beboere med store psykiske og fysiske problemer. Det har vært enkelte svært utfordrende situasjoner, både for avdelingen og for det ordinære mottaket, hvor det har vært vist meget dyktig innsats fra hele personalets side under selve hendelsen og etterpå (for eksempel gisselaksjonen). Samtidig må det erkjennes at belastningen på personalet har vært stor, noe som også vises ved et par sykemeldinger (en langvarig). Det er gitt midlertidig dispensasjon angående psykiatrisk sykepleier tilknyttet avdelingen, for øvrig tilfredsstillende UDIs krav om kompetanse hos personalet. Mange innvandrere med høy utdanning og god språk- og flerkulturell kompetanse gir stor faglig uttelling.

Driftsoperatør, Dale mottak og de ansatte ved FA har vist en gjennomgående stor profesjonalitet i å takle arbeidet ved den nye avdelingen. Med de gitte økonomiske og styringsmessige rammer, finner UDI driften meget tilfredsstillende.

2 avvik (gitt dispensasjon for 1)

2 merknader viser til eksplisitte krav i "*Kravspesifikasjonen til driftsreglementet*, "Tillegg til pkt. 4 Beboerrettet arbeid – grupper med særlige behov"

4 merknader er mer eller mindre hjemlet i dagens krav til FA, handler om en mulig fagutvikling på området