



Høringsuttalelse fra Gatejuristen vedrørende forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

Innledning

Gatejuristen er et rettshjelpstiltak som yter fri rettshjelp til mennesker med rusproblemer. I vårt arbeid møter vi ofte sosialtjeneste og offentlige helse- og omsorgstjenester som motpart eller samarbeidspart, og de fleste av våre klienter er aktive brukere av helse- og omsorgstjenester. Vi ønsker derfor å få komme med enkelte innspill til lovforslaget. Vi vil kort påpeke at vi ikke står på listen over høringsinstanser, og at vi sender inn høringsuttalelse på tross av dette, da vi ser at den foreslåtte loven er av svært stor betydning for vårt arbeidsområde. Høringsuttalelsen er utarbeidet i felleskap av Gatejuristen-nettverket, som består av Gatejuristen i Oslo, Tromsø, Bergen og Trondheim.

Gatejuristen ønsker først å påpeke at vi finner det svært uheldig at forslaget til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er utarbeidet uavhengig av Stoltenbergutvalgets rapport om narkotika, og at det ikke er lagt noen føringer for hvordan Stoltenbergutvalgets forslag kan innarbeides samtidig med innføringen av den nye loven. Vi frykter at det vil føre til at forslaget til ny helse- og omsorgslov vil veie tyngre enn rapporten om narkotika ikke bare rent fysisk sett, men også politisk sett i forhold til hva som blir gjennomført i praksis. Vi frykter videre at dette vil føre til at det vil bli få praktiske endringer i behandlingstilbudet til mennesker med rusproblemer, da lovforslaget ikke legger opp til vesentlige endringer i dette. Tvert i mot slår forslaget fast at kommunene skal kunne bestemme selv hva de ønsker å tilby av behandlingstilbud, så lenge tilbudet oppfyller kravene i lovforslagets § 3-2. Vi mener at mandatet til Stoltenbergutvalget ideelt sett burde blitt behandlet som et eget kapittel i høringsnotatet, for å sikre at forslagene var mulig å kombinere. Når dette ikke har blitt gjort, mener vi det likevel er viktig å drøfte lovforslagets forslag på rusfeltet sammen med Stoltenbergutvalgets forslag, for å se om det er mulig å finne gode løsninger i praksis.

Gatejuristen ønsker å påpeke at departementet gjennom lovforslaget reduserer begrepet sosiale tjenester til å gjelde kun økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsstønad og midlertidig bolig som man har krav på gjennom lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. Rent begrepsmessig er det ikke sikkert at omsorgstjenester er et vesentlig dårligere begrep enn sosiale tjenester, men når man ser på innholdet i kommunenes plikt til å yte omsorgstjenester, innebærer lovforslaget en nedbygging av retten til sosiale tjenester, noe som kan få stor negativ betydning for mange av Gatejuristens klienter.

Bemerkninger til enkelte konkrete punkter i lovforslaget

Vedrørende vedtak og klageadgang

Gatejuristen vil for det første rette bemerkninger til høringsnotatets punkt 9.4.4 og kapittel 26, som omhandler spørsmålet om når forvaltningslovens regler for enkeltvedtak skal gjelde, og spørsmålet om klageadgang. Departementet gir uttrykk for at det bør gjøres unntak for reglene om enkeltvedtak ved tildeling av hjelp i institusjon eller i hjemmet som skal dekke akutte eller kortvarige behov. Forslaget innebærer at reglene for enkeltvedtak ikke skal gjelde for hjelp som ytes for et kortere tidsrom enn to uker. Gatejuristen mener at et slikt unntak fra reglene om enkeltvedtak vil svekke rettssikkerheten til de som har størst behov for hjelp. Kortvarig og akutt hjelp ytes typisk til personer som befinner seg i en svært vanskelig situasjon. Kommunens frie skjønnsutøvelse i slike tilfeller baseres ofte på den enkelte saksbehandlers oppfatning av de faktiske forhold. Dersom saksbehandleren for eksempel mener at behovet for hjelp ikke er akutt, kan hun avslå søknaden. Gatejuristen har opplevd eksempler på at saksbehandlere har avslått søknad på hjelp til tross for at klientens lege klart har vurdert det slik at klienten har et akutt behov for hjelp. I en slik situasjon vil det være avgjørende for klienten å kunne klage på vedtaket. Dersom det gjøres unntak fra reglene om enkeltvedtak, vil det i praksis føre til at avgjørelser om tildeling av hjelp som skal dekke akutte eller kortvarige behov ikke kan påklages.

Dersom klageadgangen fjernes for alle saker der det er behov for kortvarig hjelp, vil det for det første kunne føre til at mange blir gående i lengre tid uten å få den hjelpen de trenger. For det andre vil det kunne føre til at de som får avslag sender flere søknader, og at det utvikles et høyere konfliktnivå mellom klient og kommune. For det tredje er klageadgang en mulighet for overordnet organ både til å føre kontroll med kommunenes praksis og til å holde i hvert fall en viss oversikt over hva som foregår i kommunene. Ved å fjerne klageadgangen, vil vedtakene bli liggende i et tussmørke som ingen har oversikt over. Klageadgangen har sånn sett både en rettssikkerhetsmessig funksjon, en konfliktdempende funksjon og en kontrollfunksjon.

I tillegg vil det å fjerne klageadgangen for kortvarig hjelp gi kommuner et insentiv til å vedta hjelp for kortere perioder enn nødvendig, for å slippe saksbehandlingen som ligger i å fatte et enkeltvedtak. Gatejuristen frykter at særlig kommuner med lite ressurser vil bli fristet til å tildele hjelp for flere korte etterfølgende perioder i stedet for å fatte ett enkeltvedtak for hele perioden. Denne faren påpekes også i høringsnotatet, og departementet understreker som følge av dette at reglene for enkeltvedtak skal gjelde når det er behov for hjelp over en lengre periode. Gatejuristen vet imidlertid av erfaring at de som fatter vedtakene ofte ikke kjenner til departementets vurderinger i lovforarbeidene, og videre at det ofte tildeles så lite hjelp som mulig av økonomiske hensyn. Gatejuristen tror derfor at ordningen i praksis vil kunne føre til at kommuner yter hjelpen ”litt av gangen”. Gatejuristen vil sterkt gå i mot en ordning som svekker rettssikkerheten, legger opp til flere konflikter mellom bruker og kommune, og som gir økt risiko for at nødvendig hjelp ytes for kortere perioder enn nødvendig. Vi støtter derfor ikke utvalgets forslag på dette punktet.

Vedrørende hvem som skal være klageinstans, ser Gatejuristen at det kan være positivt å ha en felles klageinstans, for å gjøre det enkelt for klientene å vite hvem de skal forholde seg til. Gatejuristen har imidlertid ikke noen klar formening om klageorganet skal være helsetilsynet eller fylkesmannen. Det viktigste er å sikre at klientene vet hvor de skal henvende seg, og at

klagebehandlingen er best mulig i praksis. Det er godt mulig at dette kan sikres ved at man beholder både fylkesmannen og helsetilsynet som klageinstanser, og opprettholder ordningen i forvaltningsloven §§ 32 og 33 om at klage skal fremsettes for det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket.

Gatejuristen går imidlertid sterkt i mot utvalgets forslag i punkt 26.5.9 om at klageinstansen ikke skal ha anledning til å treffe nytt vedtak i saken, men kun sende saken tilbake til ny vurdering. Det vil for det første kunne gjøre saksbehandlingstiden vesentlig lengre, da det alltid tar tid å få en sak sendt fra ett organ til et annet og så behandlet. For det andre vil det kunne svekke rettsfølelsen til klientene, da klientene gjerne opparbeider seg et dårlig forhold til saksbehandler som gir dem avslag på en søknad. Dersom klageinstansen finner at saksbehandler har gjort feil, men så sender saken tilbake til saksbehandler for at denne på nytt skal kunne bruke sitt frie skjønn til å finne en mer riktig løsning, vil mange av klientene kunne føle seg snytt når de ser at det er den samme saksbehandleren som skal forsøke å løse saken på nytt. Gatejuristen mener derfor at klageinstansen må kunne fatte nytt vedtak i saken, både for å sikre en mest mulig effektiv saksbehandling, og av hensyn til klientenes rettsfølelse og tiltro til klageordningen.

Vedrørende lovforslagets § 3-2 og rusfeltet

Lovforslaget legger opp til at kommunenes ansvar for å yte tjenester skal lovfestes i § 3-2. Bestemmelsen ramser opp en rekke tiltak som skal drives av kommunene, og slår fast at kommunene har stor valgfrihet ved at de kan velge om de vil yte tjenestene selv eller inngå avtale med andre offentlige eller private tjenesteytere. Det legges videre opp til at departementet kan gi en rekke forskrifter som gir nærmere bestemmelser om krav til tjenester.

Tiltak for rusavhengige er ikke nevnt som et eget punkt § 3-2, men inngår i henhold til høringsnotatets punkt 11.6.8, avsnitt *Kommunalt rusarbeid*, i bestemmelsens førsteledd nr. 1 til nr. 6. I høringsnotatets punkt 11.6.8 heter det også at *"kommunen har hovedansvar for å gi råd, veiledning og hjelpetiltak overfor rusmiddelavhengige og deres pårørende."* Det er her nødvendig med en avklaring i forhold til Stoltenbergutvalgets innstilling, før man kan mene noe om hva som bør være innholdet i § 3-2 for mennesker med rusproblemer.

Stoltenbergutvalget legger opp til at all behandling av rusavhengighet skal være statlig. Dersom man skal legge Stoltenbergutvalgets forslag til grunn, innebærer det at veiledning, behandling og oppfølging av rusavhengige må unntas særskilt fra kommunenes ansvar i § 3-2. Dette vil gå i mot departementets forslag i høringsnotatet, og krever derfor en grundig redegjørelse av ansvarsforhold og organisering. Dersom man ikke legger seg på Stoltenbergutvalgets linje, men opprettholder kommunenes ansvar på rusfeltet, mener Gatejuristen at det er nødvendig å lovfeste kommunenes ansvar på rusfeltet med en egen bestemmelse i § 3-2, for eksempel under paragrafens punkt 6, *"andre helse- og omsorgstjenester"*.

En slik bestemmelse kunne for eksempel si at kommunene skal tilby råd, veiledning, hjelpetiltak, behandling og rehabilitering for rusrelaterte lidelser, og at nærmere innhold i kommunenes plikt kan fastsettes i forskrift. I en slik forskrift kunne man da inntatt Stoltenbergutvalgets forslag til Mottaks- og Oppfølgingssentre, og eksempelvis pålagt kommuner over en viss størrelse å opprette slike. Gatejuristen er klar over at en slik instruksjon av kommunene vil kunne gå litt i mot prinsippet om kommunenes selvbestemmelsesrett som gjennomsyrrer lovforslaget, men

mener at et godt behandlingstilbud til alle mennesker med rusproblemer må være viktigere enn kommunenes frihet til å tilrettelegge behandlingen på en billigst mulig måte.

Gatejuristen vil påpeke at man ved opphevingen av sosialtjenesteloven mister lovens bestemmelser i kapittel 6 om særlige hjelpetiltak overfor rusmiddelmisbrukere. Gatejuristen ser det som svært viktig å sikre at rettighetene i sosialtjenestelovens kapittel 6 videreføres også etter samhandlingsreformen. Gatejuristen mener at det i utgangspunktet ikke burde være avgjørende om rettighetene sikres gjennom et kommunalt eller statlig ansvar. Det viktigste er at ansvaret og dets innhold er klart, og at reglene legger til rette for et best mulig behandlingstilbud til rusavhengige. Sett i sammenheng med det som er sagt ovenfor om klageadgangen, vil Gatejuristen imidlertid advare mot å innføre et kommunalt ansvar uten effektive kontrollregimer. Det vil fort kunne gi kommunene muligheter til å foreta usaklige nedprioriteringer. Gatejuristen mener det overordnede derfor må være å sikre klare regler og gode kontrollrutiner.

Slik forslaget til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester er utformet, fremstår ansvaret for hjelpetiltak overfor rusavhengige som mer uklart enn noensinne, og lovforslaget trekker derfor i helt motsatt retning av hensikten bak Stoltenbergutvalgets mandat, som var å sikre et best mulig tilbud til de som har et rusproblem. Gatejuristen ser det derfor som helt avgjørende at lovforslaget endres, slik at rettighetene til de rusavhengige fremstår som klare.

Det samme problemet gjelder i forhold til rusavhengiges rettigheter under opphold i institusjon, som reguleres i sosialtjenesteloven § 7-11. Når denne bestemmelsen fjernes, oppstår det et mangelfullt rettsvern for rusavhengige under opphold på institusjon, i og med at det ikke innføres noen nye tilsvarende regler som sikrer rusavhengiges rettigheter under institusjonsopphold. Helsetilsynet påpeker også dette problemet i sin høringsuttalelse. Gatejuristen mener på samme måte som Helsetilsynet at bestemmelsen i sosialtjenesteloven § 7-11 bør videreføres i den nye lovgivningen, og at henvisningen til § 7-11 i spesialisthelsetjenesteloven § 3-14 annet ledd må endres tilsvarende. Gatejuristen kan ikke se at rettighetene som er sikret gjennom sosialtjenesteloven § 7-11, videreføres i de nylig vedtatte reglene i pasientrettighetsloven kapittel 4A, som det vises til i høringsnotatets punkt 20.5.7.