



Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Deres ref:

Vår ref: 2010/59223-4

Arkivkode: 008

Dato: 18.01.2011

Høringsuttalelse fra Statens råd for likestilling av funksjonshemmede på forslag til ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester

I det nye forslaget skal lovverket harmoniseres slik at det blir et virkemiddel i oppfølgingen av St. meld. Nr. 47 (2008- 2009). Rådet har i forståelse med departementet sendt et innspill før høringsfristen. Høringssvaret nedenfor er et utdypende og mer utfyllende innspill der også enkeltsaker som støttekontakt, BPA, habilitering og rehabilitering og egenandeler berøres.

For rådet er det overordnede målet full likestilling og aktiv deltakelse for funksjonshemmede gjennom både differensierte og kompenserende tiltak. Rådet har tidligere både støttet en sammenslåing av lovverket og igangsetting av Samhandlingsreformen. Dette er et standpunkt rådet fremdeles har. Innholdet i det nye lovforslaget er derimot ikke den oppfølgingen av reformen som rådet hadde forventet. Rådet er bekymret for at innholdet i lovforslaget ikke lever opp til formålsparagrafens intensjon om at "loven skal sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre", se § 1-1, 3. punkt. I tillegg inneholder lovforslaget en rekke endringer i prosessuelle regler som vil svekke rettsikkerheten for brukerne av tjenestene.

Formålsparagrafen: ny bestemmelse om at ressursene skal utnyttes best mulig

Formålsparagrafen (§ 1-1) har fått en nytt punkt 7 om at lovens formål skal være å bidra til at ressursene utnyttes best mulig. Rådet er bekymret for virkningen av at effektiv ressursbruk blir et formål på lik linje med bl.a. formålet om "å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre". Bestemmelsen kan sette forsvarlighet og rettsikkerhet under press, spesielt dersom kommunens økonomi blir strammere. Rådet frykter at forslaget vil forsterke tendensen til at faglige vurderinger overstyres av begrensede økonomiske ressurser. Rådet anbefaler derfor at dette punktet utgår.

Funksjonshemmedes behov er grunnleggende forskjellig fra eldres behov

Til forskjell fra eldre som har behov for pleie og omsorg mot slutten av livet, handler tjenester for funksjonshemmede og kronisk syke om et aktivt og godt liv hver dag gjennom et helt livsløp. Funksjonshemmede er i stor grad usynliggjort i det nye lovforslaget, og det bekymrer rådet at livsløpsfokus er så og si borte. Rådets oppfatning er at lovforslaget i stor grad har blitt en "eldreløp", og at det i liten grad tar høyde for at 31 % av brukerne er under 67 år og at disse brukerne mottar 62 % av ressursene (RO 2008). Rådet ber derfor om at livsløpsfokus

synliggjøres på en tydelig måte i lovforslaget. Det må sikres at de tjenestene som gis er forenelig med arbeid, studier eller faste daglige aktiviteter utenfor hjemmet.

Det må tas høyde for unge funksjonshemmedes utfordringer og behov

Hverdagen til unge med funksjonsnedsettelse eller kroniske sykdommer er forskjellig fra andre aldersgrupper på mange områder, noe loven etter rådets mening i liten grad gjenspeiler. For eksempel kan behovet for fleksibilitet i tjenestene være større for en 20-åring enn for andre aldersgrupper. Et regime med faste stå opp- og leggetider vil i liten grad være forenelig med det de fleste forbinder med en aktiv studenttilværelse eller yrkesaktivitet. Fleksible ordninger som gir rom for å motta bistand der det er behov for det, vil være avgjørende i forhold til muligheten for deltakelse i utdanning, arbeid og fritidsaktiviteter. Mange unge med funksjonsnedsettelse opplever i dag hindringer som kan redusere deres framtidige muligheter til å bidra overfor samfunnet på lik linje med andre borgere. Rådet vil derfor anbefale at lovforslaget i større grad fokuserer på utfordringene og behovene til denne gruppa, sett i et langsiktig livsløpsperspektiv.

Retten til sosiale tjenester må sikres

I det nye lovforslaget foreslås et felles lovverk for helse- og omsorgstjenester som en ren plikt og tjenestelov, pasientens og brukerens rettigheter reguleres i Pasientrettighetsloven, mens Helsepersonelloven skal gjelde for alt personell som skal yte tjenester etter den nye loven. Begreper som sosiale tjenester og sosialarbeidere erstattes med begreper som omsorgstjenester og helsepersonell.

Rådet er bekymret for at man ved å benytte begreper og metoder fra helsetjenestelovene til en regulering av sosiale tjenester, lett ender opp med et tilbud som passer best for den eldste delen av befolkningen. Når tjenester for å mestre livet ikke er synliggjort under listen av ulike helse- og omsorgstjenester, vil det være en fare for at de sosiale tjenestenes innhold og egenart langsomt utvannes og fortrenkes av kommunale helsetjenester og tradisjonelle omsorgstjenester. Denne bekymringen forsterkes av større dreining mot kommunal frihet og en profesjonsnøytral lov.

I lovens § 4-1 bokstav a, b og c stilles det krav om at tjenestene skal være forsvarlige ved at tjenestene skal være helhetlig og integrert, at tjenestetilbudet skal være verdig og at personell skal overholde sine lovpålagte plikter. I høringsnotatet knyttes forsvarlighet til en absolutt minstenorm, og er relatert til begrepet nødvendige helse- og omsorgstjenester. Rådet er redd for at forsvarlighetskravet når det gjelder tjenester for å mestre livet, blir vanskeligere å praktisere enn når det gjelder hva som skal regnes som forsvarlige helsetjenester. Hvor skal for eksempel grensen settes for hva som skal regnes et verdig tjenestetilbud og hva skal regnes som nødvendige tjenester når det gjelder tjenester av sosial karakter som støtter opp om deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet? Rådet vil i den anledning også vise til Helsetilsynets høringsuttalelse der forsvarlighetskravet drøftes som norm for god praksis eller som grenseverdi mot det ulovlige. Rådet frykter at forsvarlighetskravet i § 4-1 barberes ned til et krav om ivaretagelse av basale helsebehov.

Rådet vil derfor be departementet om å vurdere en mer hensiktsmessig og tydelig begrepsbruk for å sikre tjenester som understøtter et aktivt liv ved at man i større grad tar inn begrepene sosiale tjenester og sosialpersonell i overskrifter, lovtekster og forskrifter.

En viktig målsetting med den nye loven er å tilby helhetlige og integrerte tjenester, og en konsekvens av dette er at det blir vanskelig å skille mellom tjenester som tidligere har vært

sosialtjenester og tjenester som tidligere har vært helsetjenester (s 65 i høringsnotatet) Videre sies det på side 42, at formålet med sammenslåing, er å etablere et regelverk som er oversiktlig og lett og bruke.

Rådet er ikke sikker på om denne intensjonen oppfylles i det foreliggende lovforslaget. For det første er listen over ulike tjenester under lovens § 3-2 nokså lang, der andre helse- og omsorgstjenester er nevnt under punkt 6 i loven. I tillegg framstår tjenestene under punkt 6 som til dels overlappende, og rådet vil påpeke at begrepsbruken er uklar og lite konkret både når det gjelder innhold, formål og målgruppe. Tjenestene som er nevnt under lovtekstens punkt 6, andre helse- og omsorgstjenester er: hjemmetjenester, heldøgns tjenester i eget hjem eller institusjon, personlig assistanse og avlastningstiltak. Det går for eksempel ikke fram av lovteksten hva som er forskjellen på hjemmetjenester og personlig assistanse. Av teksten går det heller ikke fram hvilke ulike varianter av personlig assistanse som tilbys, hvilke formål de ulike variantene skal ha og hvem som skal være målgrupper for de ulike tjenestene.

I Sosialtjenesteloven har for eksempel støttekontakttjenesten et særpreg og formål som er ganske annerledes enn praktisk bistand og opplæring. Brukerstyrt personlig assistanse og støttekontakt er også tjenester med ulikt særpreg og formål. Rådet mener at en manglende omtale av ulike tjenester og deres særpreg kan bidra til en ytterligere utydeliggjøring av det sosiale formålet som lovverket skal fylle. Tjenestenes innhold, om søker har rett på tjenestene, og hva slags behov som utløser retten til tjenester blir uklart. Dette er en ekstra utfordring for kommunen som skal fatte vedtak om og utøve tjenestene, og kan slå uheldig ut for personer som trenger tjenester for å delta i utdanning, arbeid eller andre aktiviteter.

Brukerne blir svært avhengige av kommunens evne og vilje til å informere om det samlede tjenestetilbudet. Systemet blir sårbart fordi det til en hver tid forutsetter solid kunnskap og erfaring hos saksbehandlerne om tjenester som ikke framkommer i lovteksten. For brukeren blir det vanskelig å søke om tjenester der man ikke er kjent med innhold og omfang av tilgjengelige hjelpeordninger.

Rådet anbefaler derfor at de sosiale tjenestene får egne lovbestemmelser i lovforslaget jfr. Sosialtjenestelovens § 4-2 a- e, ikke minst for å sikre at personer som trenger omfattende tiltak og tjenester ikke skal tape i kampen om de kommunale midlene.

Støttekontakt

Støttekontakttjenesten er et eksempel på en tjeneste som er blitt borte i lovteksten. Både støttekontakttjenesten og dagens praktiske bistand omfattes nå av begrepet personlig assistanse etter lovforslagets § 3-2, første ledd nr. 6, bokstav c. Støttekontakttjenesten videreføres ikke som den eneste måten å organisere tjenesten på. Tjenesten kan gis som organisert deltakelse i aktivitetsgrupper og individuelt tilrettelagte tilbud i samarbeid med en frivillig organisasjon.

Selv om rådet er positiv til at det åpnes for flere måter å organisere tjenesten på, er rådet usikker på hvordan lovforslaget i sin nåværende form vil virke i praksis. For det første vil det være vanskelig for pasienter og brukere å kunne søke på støttekontakttjenesten når den ikke er synlig i lovteksten. For det andre er rådet også bekymret for at forslaget om å organisere tjenesten på flere ulike måter, kan bidra til at søkere, uavhengig av behov, får et avgrenset tilbud med grupperettede tjenester fordi dette er mindre kostnadskrevenende for kommunen.

For rådet er det grunnleggende at alle, også de med funksjonsnedsettelse, skal kunne velge sin fritid utfra egne interesser og ikke fra en begrenset meny med segregerte og grupperettede tiltak. Rådet ønsker derfor at det kommer tydelig fram av lovteksten at brukerens interesser så langt som mulig skal være styrende for valg av fritidstiltak. Rådet vet at det har vært en utfordring for kommunene å rekruttere assistanse til fritidsaktiviteter, og vil derfor foreslå at rekrutteringen foregår i miljøer og på områder brukeren er interessert i. Dersom en bruker ønsker å begynne i speideren, kan speidergruppa brukes som rekrutteringsarena for støttekontakt.

Rådet vil også minne om at rekruttering og opplæring av treningskontakter (i det vesentlige brukt for å aktivisere psykisk syke) har hatt gode resultater. Erfaringene fra dette arbeidet vil ha overføringsverdi også til andre grupper som trenger assistanse for en mer fysisk aktiv fritid.

Brukerstyrt personlig assistanse

Tjenesten omfattes nå av begrepet personlig assistanse i form av praktisk bistand under lovens § 3-2, punkt 6 c), mens kommunens plikt til å ha tjenesten hjemles under lovforslagets § 3-9. Rådet er skeptisk til at også denne tjenesten usynliggjøres under opplistinga av andre helse og omsorgstjenester, § 3-2, punkt 6. BPA er en ordning der sterk brukerstyring og selvstendighet er et særtrekk ved ordninga. For både eventuelle søkere og kommunen er det derfor viktig at denne ordninga er synlig i lovteksten med en kort beskrivelse av ordningas innhold, formål og målgruppe.

Rådet stiller også spørsmål ved hvordan brukerstyring er tenkt ivaretatt i ordningen når Sosialtjenestelovens § 8-4 erstattes med en mer generell rett til medvirkning og informasjon i Pasientrettighetsloven

Rådet ser av lovforslaget at brukerstyrt personlig assistanse videreføres som tidligere, og dermed ikke rettighetsfestet slik det var forespeilet i departementets lovforslag fra 2007. Begrunnelsen som departementet gir, er betydelige merkostnader knyttet til tjenesten og administrasjonen av den, samt at personell bindes opp til en ordning der det i utgangspunktet er knapphet på personell. Rådet vil minne om at tidligere kartlegginger har vist at når BPA tildeles, avdekkes ofte et udekket behov for tjenester, spesielt når det gjelder deltakelse i aktiviteter utenfor hjemmet. Samlet timetall for tildelte tjenester er derfor ofte høyere når en bruker går fra tradisjonelle omsorgstjenester til å få BPA.

Rådet går fremdeles inn for en rettighetsfesting av ordningen, og ber om at ordningen også sees i en større samfunnsøkonomisk sammenheng. Econs rapport fra 2010 viser bl.a. at ordninga har positive samfunnsøkonomisk effekter fordi den bidrar til en sterkere tilknytning til utdanning og arbeid for funksjonshemmede og deres pårørende og at den også kan bidra til mindre behov for legehjelp, sykehusinnleggelser og færre liggedøgn på sykehus (ECON rapport 2010 – 026).

Rådet er kjent med at det foreligger erfaringer med at ordningen kan ha utfordringer knyttet til arbeidsforhold, og at den også kan være krevende og kostbar å administrere for kommunen, jfr. høringsnotatet. Rådet mener at kostnader og merarbeid med ordningen i mange tilfeller også skyldes mangelfull opplæring og dårlige retningslinjer og rutiner. Rådet ber derfor om at departementet kvalitetssikrer ordningen gjennom kontinuerlig og god opplæring av de som skal administrere og bruke ordningen, samt gode og tydelige retningslinjer for bruker, assistent og for kommunen eller private andelslag som skal administrere ordningen. Brukerstyringen må sikres når ordningen skal kvalitetssikres.

Sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering

Sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering er hjemlet i § 3-2, punkt 5. Rådet er glad for at departementet gjennom denne definisjonen av habilitering og rehabilitering, tydeliggjør at habilitering og rehabilitering er noe mer enn medisinsk rehabilitering. Rådet tror dette kan være et godt utgangspunkt for å skape et tverrfaglig samarbeid om rehabiliteringsprosessen. Rådet savner likevel en utdyping av hvordan det tverrfaglige samarbeidet skal sikres, og håper dette kommer tydelig fram av forskriften

Rådet vil understreke at habilitering må ha et livsløpsperspektiv der det er viktig å sørge for tiltak som støtter opp om sosial inkludering, ikke bare bedret fysisk funksjon. En vellykket rehabilitering/ habilitering bør søke å bygge opp om den enkeltes mulighet for å delta aktivt på alle arenaer i samfunnet. Både barnehage, skole, utdanningsinstitusjoner og arbeid er derfor viktige arenaer som må trekkes med i en (re)habiliteringsprosess. Et (re)habiliteringsløp for ungdom og unge voksne bør være både utdanningsrettet og arbeidsrettet. Helsemessig rehabilitering, skole, utdanning og arbeid bør foregå som parallelle prosesser, og målet bør i stor grad være arbeidsdeltakelse og selvforsørgelse. Ved plutselig funksjonstap som følge av ulykke eller sykdom, bør rehabiliteringen komme i gang straks etter akuttfasen, og helst i første del av sykemeldingsperioden. Ethvert rehabiliteringsløp krever et skreddersydd opplegg der brukermedvirkningen må være grunnleggende. Rådet foreslår følgende tekst til punktet om habilitering og rehabilitering

"Rehabilitering/ habilitering skal bygge opp om den enkeltes mulighet for å delta aktivt på alle arena i samfunnet gjennom et helt livsløp, og må derfor ha et livsløpsperspektiv. Både barnehage, skole, utdanningsinstitusjoner og arbeidsliv er viktige arena som må trekkes med i en (re)habiliteringsprosess. Brukermedvirkningen må være grunnleggende, og den enkeltes individuelle mål må være styrende for innholdet i prosessen"

Profesjonsnøytral lov setter forsvarlighet og rettsikkerhet under press

Rådet ser at det er mange fordeler med en profesjonsnøytral lov, fordi det kan understøtte tjenesteytelse og samarbeid på tvers av fagprofesjoner og deltjenester. Samtidig er rådet bekymret for at forslaget kan skape utfordringer med å sikre nok og riktige kvalifikasjoner til å utføre tjenester av ulik karakter. Når lovforslaget heller ikke er tydelig på hva slags innhold og formål tjenestene skal ha, blir det vanskelig å avgjøre hva slags kompetanse som er nødvendig for å kunne gi de ulike tjenestene. Rådet frykter at en profesjonsnøytral lov kan bidra til at ukvalifisert personell benyttes til oppgaver som i utgangspunktet krever spesifikke kvalifikasjoner. Rådet mener at forslaget kan sette forsvarlighet og rettsikkerhet under press fordi det blir vanskelig å sikre at tjenestene er i samsvar med loven. Det er også en fare for at forslaget kan utfordre kommunens muligheter for å bygge opp kompetanse over et lengre tidsperspektiv.

Stadig flere og mer komplekse oppgaver skal overføres til kommunen. Det er derfor spesielt viktig at kommunene får bygd opp nødvendig fagkompetanse og "vurderingskompetanse" i forhold til hva slags kompetanse kommunen til en hver tid trenger. Rådet vil derfor anbefale at tjenestenes innhold og krav til fagkunnskap blir så tydelig som mulig, og at forsvarlighet sikres gjennom utformingen av forskrifter, regelverk og faglige veiledere. I tillegg bør forslaget si noe om hvilken instans (nivå) som skal vurdere hva slags type kompetanse kommunen trenger.

Brukermedvirkning:

Rådet mener at det er spesielt viktig å lytte til brukerkompetansen hos personer med nedsatt funksjonsevne for at tjenestetilbudets utforming i størst mulig grad skal gi mulighet til et aktivt liv. Brukerkompetansen og fagkompetansen må være likeverdig.

I sosialtjenestelovens § 8-4 står det at "tjenestetilbudet skal så langt som mulig utformes i samarbeid med klienten og det skal legges stor vekt på hva klienten mener." Dette foreslås erstattet med rett til medvirkning og informasjon i Pasientrettighetsloven. Det nye forslaget sikrer at man blir hørt, men ikke at man får en faktisk innvirkning på det materielle innholdet i vedtaket. Rådet mener dette er en klar svekkelse av brukerens rett til medvirkning og ber om at ordlyden i Sosialtjenestelovens § 8-4 videreføres i ny lov.

Unntak fra Forvaltningslovens § IV og V (enkeltvedtak)

Rådet er bekymret for forslaget om at Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kun skal gjelde for ytelser som gis over et tidsrom på maksimum to uker. Rådet frykter at en slik regel vil være et incentiv til å yte tjenester over en kortere periode enn det behovet tilsier. Forslaget bidrar både til manglende forutsigbarhet for bruker og fratar brukeren muligheten til å klage på tjenester av kortere varighet. Det kan dessuten være usikkerhet knyttet til hvor lenge et hjelpebehov vil vare. I de sakene der det forekommer usikkerhet, mener rådet at det bør fattes vedtak fra første dag.

Klage og tilsyn

Rådet støtter forslaget om felles klage - og tilsynsinnsinstans fordi det understøtter samhandlingsreformen, og mener at fylkesmannen bør ha ansvar for både klagesaker og regionale tilsyn. Når det gjelder klage, bidrar dette til en forenkling for brukerne fordi de da har bare en klageinstans å forholde seg til uavhengig av sak, og ikke to. Forslaget innebærer dessuten bedre ryddighet i ansvarslinjene. Fylkesmannen bør også ha ansvar for regionale tilsyn som en naturlig konsekvens av sammenhengen mellom klagesaker og tilsynssaker. Klagesaker gir viktig bakgrunnskunnskap for planlagte tilsyn.

Rådet er imidlertid bekymret for forslaget om at klageorganet avskjæres fra å treffe nytt vedtak fordi det skal legges større vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn. Rådet mener dette vil svekke rettsikkerheten til brukeren. Forslaget kan dessuten bidra til unødig lang saksbehandlingstid, spesielt hvis saken får et uheldig utfall i kommunens nye vedtak. I dag kan ofte klageorganets vedtak være normgivende for kommunene. Med det nye forslaget blir denne muligheten borte. Dette syns rådet er beklagelig. Rådet frykter at forslaget vil medføre store ulikheter mellom kommunene.

Dess større frihet kommunene har til å organisere og utforme tjenestene, dess viktigere blir muligheten til å bli hørt gjennom klage. Rådet mener derfor at klage bør bygge på Forvaltningslovens bestemmelser om klage jfr. Forvaltningslovens kapittel VI. Det må videre sikres at kommunen ikke kan avslå en søknad om sosiale tjenester med bakgrunn i økonomi.

Egenandeler:

Departementet foreslår en generell hjemmel for egenandeler i loven kombinert med en egen forskriftshjemmel for nærmere utfylling av regelverket.

Når det gjelder egenandeler, vil rådet minne om at mange funksjonshemmede har ekstraavgifter i forbindelse med funksjonsnedsettelsen som ikke er kompensert gjennom

skattesystemet eller andre bidragsordninger. Slike utgifter kan ha stor betydning for den enkeltes disponible inntekt.

Rådet ser en fare for at større kommunal frihet og en profesjonsnøytral lov kan bidra til at flere av kommunens oppgaver overflyttes til tjenesteområder det kan kreves egenandeler på. Dette kan få økonomiske konsekvenser for brukerne, og bidra til mindre forsvarlighet i de tjenestene som gis. Rådet ber departementet om å være oppmerksom på dette når de skal utarbeide nærmere bestemmelser om egenandeler.

Med hilsen



Henning Aanes
Rådsleder

Anny Skarstein
sekretariatsleder