



DET KONGELIGE
SOSIAL- OG HELSEDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 62

(2000-2001)

**Om lov om endringer i lov 13. desember
1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v.
(endring og utvidelse av tilsynet med
tjenester i omsorgsboliger og andre
hjemmebaserte tjenester og forlengelse
av virketiden for kapittel 6A)**

*Tilråding fra Sosial- og helsedepartementet av 6. april 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet legger i denne proposisjonen frem forslag til en utvidelse og endring av fylkesmannens tilsyn med tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4.

Tidligere fikk sterkt pleietrengende personer tjenester i institusjon. I dag gis til dels meget tungt pleietrengende tjenester i omsorgsboliger eller i eget hjem. Brukerne av omsorgstjenester er ofte helt avhengige av hjelpen de mottar, samtidig som flere av dem i liten grad selv er i stand til å ivareta sine interesser. Dette gjelder særlig personer med alvorlig psykisk utviklingshemming, personer med alvorlige psykiske lidelser og demente. I dag er det etablert tilsynsordninger for tjenester etter sosialtjenesteloven når det gjelder tilbudene i aldershjem og barneboliger, men det foreligger ikke lovgrunnlag for at fylkesmannen skal utøve tilsyn med tjenestetilbudet i omsorgsboliger og i hjemmebaserte tjenester. Fra mange hold, blant annet fra Sivilombudsmannen, har det vært påpekt at det er et alvorlig hull i lovgivningen at det ikke er etablert tilsynsordninger med disse tilbudene. Forslaget vil gi hjemmel til å føre tilsyn også med tjenestetilbudet i omsorgsboliger og i hjemmebaserte tjenester. Samtidig forutsettes det en endring av tilsynsmetode fra dagens inspeksjons-tilsyn til systemrevisjon. Dette vil blant annet gjøre det mulig å samordne tilsynet med fylkeslegens tilsyn etter kommunehelsetjenesteloven og fylkesmannens tilsyn etter andre lover.

Videre foreslås virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A Rettigheter for og begrensning og kontroll av bruk av tvang og makt m v overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming forlenget med to år.

Siktemålet med lov om sosiale tjenester kapittel 6A er å begrense og kontrollere bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Kapitlet med tilhørende forskrifter er gitt en tidsavgrenset varighet på tre år fra ikrafttredelsen, jf. sosialtjenesteloven § 6A-16. Reglene trådte i kraft 1.1.1999, og gjelder frem til 31.12.2001. I henhold til sosialtjenesteloven § 6A-14 er det nedsatt en rådgivende gruppe som skal følge med i hvordan loven praktiseres, og vurdere praksis i forhold til rettssikkerhets spørsmål og den faglige utviklingen. Det har vist seg å ta lenger tid for kommunene å innrette seg etter det nye regelverket enn det som ble forutsatt da loven ble vedtatt. Den rådgivende gruppen, Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, har foreslått at virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A forlenges i to år, og at Rådets funksjonstid forlenges med et halvt år. Dette vil være nødvendig for at Stortinget skal kunne få et tilstrekkelig grunnlag for å foreta en forsvarlig vurdering av om loven har funnet etter hensikten.

2 Hovedinnholdet i høringsnotatet om hjemmel for kvalitetsforskrift, innføring av internkontroll og utvidelse og endring av tilsynet med pleie- og omsorgstjenesten

Høsten 1999 sendte departementet ut et notat med forslag om enkelte endringer i sosialtjenesteloven til høring.

Ett av forslagene gjaldt en ny bestemmelse i lovens kapittel 4, som ville gi forskriftshjemmel, slik at krav til kvalitet i omsorgstjenesten kunne forskriftsfestes.

Et annet forslag påla kommunen plikt til å føre internkontroll med virksomhet og tjenester etter lovens kapittel 4 og kapittel 6A. Med internkontroll menes systematiske tiltak som skal sikre at virksomheten planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift.

Et tredje forslag gjaldt en ny bestemmelse om fylkesmannens plikt til å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter sosialtjenesteloven kapittel 4 og kapittel 6A. Forslaget innebar både en endring av tilsynet og at tilsynsområdet ble utvidet.

I tillegg ble det foreslått enkelte tekniske endringer for å skape samsvar og oppdatering i loven.

Notatet med forslag om enkelte endringer i sosialtjenesteloven - hjemmel for kvalitetsforskrift, innføring av internkontroll og utvidelse og endring av fylkesmannens tilsyn - ble sendt på høring 8.10.1999, med høringsfrist 8.1.2000. Følgende har vært høringsinstanser:

- Departementene
- Stortingets ombudsmann for forvaltningen
- Statens eldreråd
- Statens råd for funksjonshemmede
- Rådet for psykisk helse
- Regjeringsadvokaten
- Statens helsetilsyn
- Fylkesmennene
- Fylkeslegene
- 91 utvalgte kommuner og bydeler
- Ressursenter for Omsorgstjenester
- Kommunenes Sentralforbund
- Arbeidsgiverforening for private virksomheter i offentlig sektor
- Næringslivets hovedorganisasjon
- Norges Røde Kors Landsforening
- Norsk Folkehjelp
- Norske Kvinners Sanitetsforening
- Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere
- Den norske lægeforening
- Norsk Sykepleierforbund
- Norsk Helse- og Sosialforbund
- Norsk Helse- og Sosiallederlag

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

- Norsk kommuneforbund
- Rettspolitisk forening
- Helse- og sosialombudet i Oslo
- Universitetene
- Utvalgte høyskoler
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Norges Handikapforbund
- Norsk Blindedeforbund
- Norsk Forbund for Utviklingshemmede
- Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
- Norsk Pasientforening
- Norsk psykiatrisk forening
- Padio
- Samarbeidsforum for funksjonshemmedes organisasjoner

Ved utgangen av høringsfristen hadde det kommet inn 62 høringsuttalelser. Uttalelsene har fordelt seg slik: 9 fra departementene, 16 fra fylkesmennene, 14 fra fylkeslegene, 4 fra universiteter og høyskoler, 4 fra kommunene (Hamar, Sarpsborg, Skedsmo og Oslo). I tillegg har Statens eldreråd, Regjeringsadvokaten, Statens råd for funksjonshemmede, Statens helsetilsyn, Ressurscenter for Omsorgstjenester, Kommunenes sentralforbund, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Sykepleierforbund, Norsk Helse- og Sosialforbund, Norges Handikapforbund, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Norsk Helse- og Sosiallederlag, Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere og Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede uttalt seg.

De eksterne høringsinstansene var med unntak av fylkeslegene i Møre og Romsdal og Oppland positive.

Høringsinstansene pekte på at forskriftsfesting av retningslinjene for kvalitet vil bidra til en harmonisering av lovverket innen helse- og sosialtjenesten ved at kvalitetskravene blir gitt som forskrift både etter sosialtjeneste- og kommunehelsetjenesteloven. Videre var høringsinstansene positive til en utvidelse av fylkesmannens tilsyn til å omfatte tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4. Det var bred tilslutning til forslaget om innføring av internkontroll i kommunene og endring av fylkesmannens tilsyn til systemrevisjon.

3 Forslag i høringsnotatet som ikke følges opp: forskriftshjemmel til kvalitetskravene i retningslinjene og plikt for kommunene til å føre internkontroll

3.1 Kvalitetskravene

Kommunehelsetjenesteloven gir en rett til nødvendig helsehjelp og sosialtjenesteloven gir en rett til hjelp til den som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål. Lovene gir liten veiledning om hva som ligger i disse rettighetene. Departementet fastsatte 27. februar 1997 forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven. På grunn av manglende forskriftshjemmel ble det bare gitt retningslinjer om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter sosialtjenesteloven. Ordlyden i retningslinjene er stort sett identisk med ordlyden i kvalitetsforskriften.

Rundskriv I-13/97 om Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene inneholder både forskrift og retningslinjer, og stiller krav om at kommunen skal ha skriftlig nedfelte prosedyrer for å sikre at brukernes grunnleggende behov blir dekket. Tilbakemeldinger fra fylkesmennenes og fylkeslegenes tilsyn har vist at rundskrivet har vært et viktig bidrag for å finne mer konkrete vurderingsstemaer for om kommunenes virksomhet drives forsvarlig.

For å bidra til å samordne regelverket i kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven foreslo departementet en forskriftshjemmel i sosialtjenesteloven kapittel 4 slik at retningslinjene for kvalitet kunne forskriftsfestes.

3.2 Internkontroll

Bruk av kvalitetssystemer og internkontroll har eksistert i mange år. Mest kjent er fellessatsingen innenfor helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen, der det i en rekke lovverk er innført påbud om å innføre internkontroll med forskjellige virksomheter. Dette er regulert nærmere i forskrift 6.12.1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften). Internkontroll er i denne forskriften § 3 definert som

«systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av helse-, miljø- og sikkerhetslovgivningen».

Internkontroll er også kjent i pleie- og omsorgssektoren for tjenester etter lov om helsetjenesten i kommunene, der kommunene etter lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 3 første ledd skal

«etablere internkontrollsystem for virksomheten og sørge for at virksomhet og tjenester planlegges, utføres og vedlikeholdes i samsvar

med allment aksepterte faglige normer og krav fastsatt i medhold av lov eller forskrift.»

Krav om systematiske internkontrolltiltak innebærer at kommunene skal kunne vise hvordan de krav som er stilt i lover og forskrifter blir overholdt, og understreker kommunens ansvar for å følge lover og forskrifter uavhengig av statlige myndigheters kontroll og tilsyn. Internkontrollarbeid skal ikke konsentreres om kontroll i snever forstand, men sette søkelyset på oppfølging og forbedring. Internkontroll omfatter derfor det å utarbeide og følge opp systematiske forbedringsprosesser.

Som ledd i forslaget om utvidet statlig tilsyn basert på systemrevisjon, foreslo departementet å pålegge kommunene en plikt til å føre internkontroll med tjenestene etter lov om sosiale tjenester kapittel 4.

3.3 Departementets vurdering

Sosialtjenestelovens utgangspunkt er at kommunene har fullt ansvar for tjenestene innenfor sitt ansvarsområde. Det er kommunen som gjennom sin planlegging, organisering og oppfølging av den daglige drift skal sørge for at brukerne får sine rettskrav ivaretatt og sikres kvalitativt gode tjenester. Kommunens ansvar for kvalitetssikring av tjenestene må etter departementets vurdering vektlegges mer enn i dag.

Departementet viser til det arbeidet som pågår med fornyelse av offentlig sektor. Det er et mål i dette arbeidet å forenkle statlig regelverk overfor kommunene og redusere detaljstyring slik at kommunene får større handlefrihet. På bakgrunn av dette har departementet kommet til at det ikke er ønskelig å forskriftsfeste retningslinjene om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter sosialtjenesteloven. Med samme bakgrunn har departementet kommet til at det heller ikke er ønskelig å gi lovpålegg om at kommunene skal etablere internkontroll med omsorgstjenestene. Forslagene om forskriftshjemmel i kapittel 4 og pålegg om internkontroll er derfor ikke opprettholdt i lovforslaget.

Departementet viser til de gode erfaringene fra forsøkene med internkontroll som er gjort i sosialtjenesten og erfaringene fra internkontrollarbeidet i kommunehelsetjenesten som viser at internkontroll er en metode som er godt egnet til bruk i omsorgstjenesten, se punkt 4.4. Gjennom internkontroll kan kommunen selv påse at den fyller krav i lover og forskrifter, og det er et redskap kommunene kan bruke i kvalitetssikringen av sine tjenester.

Departementet vil derfor anbefale kommunene å innføre internkontroll med tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4 på frivillig basis. Det vises ellers til nærmere omtale av dette under kapittel 4. Departementet mener kommunene vil trenge opplæring og veiledning i internkontrollarbeid, og vil bidra til dette, se kapittel 7 Administrative og økonomiske konsekvenser.

4 Lovforslag om utvidelse og endring av tilsynet med tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4

Sosialtjenesteloven er en sentral velferdslov og regulerer tjenester som skal dekke grunnleggende behov. Den store betydningen tjenestene har for tjenestemottakeren gjør at det er svært viktig å påse at loven blir fulgt og at brukerne får de tjenester de har krav på.

Sosialtjenesteloven legger stor vekt på å ivareta tjenestemottakerens rettsikkerhet. Det er særlig to virkemidler som er viktige for å oppnå rettssikkerhet for tjenestemottakerne. Det ene er reglene om saksbehandling og klage som skal sikre at de som søker om sosiale tjenester får de tjenestene de har krav på. Det andre er statens tilsyn med den kommunale sosialtjenesten.

Tilsyns- og kontrollordninger er særlig viktig i forhold til personer som har vanskeligheter med å ivareta sine egne interesser. I dag fører fylkesmannen bare tilsyn med fylkeskommunale institusjoner og kommunale boliger med heldøgns omsorgstjenester (aldershjem, barneboliger og privat forpleining). Dermed omfattes bare en liten del av lovens samlede sosiale tjenester av tilsynet. Loven stiller heller ingen konkrete krav om at kommunen eller fylkeskommunen skal drive kontroll med egen virksomhet.

Psykisk utviklingshemmede mottar i hovedsak omsorgstjenester i eget hjem og omfattes derfor ikke av dagens tilsyn. Sivilombudsmannen har engasjert seg i rettssikkerheten til mennesker med psykisk utviklingshemming og etterlyst bedre tilsynsordninger.

4.1 Dagens kontroll- og tilsynsordninger

Etter sosialtjenesteloven § 2-1 har kommunen ansvaret for å utføre de oppgavene den er tillagt i loven. I dette ligger det blant annet at kommunen må ha kontroll med at den oppfyller sitt ansvar etter loven. Sosialtjenesteloven har utover dette ikke særskilte bestemmelser som regulerer kommunens kontroll med egen virksomhet, men kommunenes ansvar for dette er omtalt i departementets rundskriv I-1/93 til lov om sosiale tjenester side 91:

«Kommunen må ha rutiner for tilsyn og egenkontroll med at den oppfyller sitt ansvar etter sosialtjenesteloven. Dette omfatter blant annet kontroll med at tildelte tjenester og ytelser dekker den enkeltes behov og at tjenestene utføres på en forsvarlig måte. Nedbyggingen av institusjonsomsorgen har øket behovet for egenkontroll også med virksomheten utenfor institusjon.»

Etter kommuneloven § 60 har kommunestyret det øverste tilsyn med kommunal forvaltning. Kommunestyret skal velge et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med kommunal forvaltning.

Retningslinjene om kvalitet for tjenesteyting etter sosialtjenesteloven kapittel 4, jf. departementets rundskriv I-13/97, anbefaler at kommunene utarbeider skriftlige prosedyrer for å sikre at brukerne av pleie- og omsorgstjenester får tilfredsstilt sine grunnleggende behov. Så langt departementet kjenner

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

til er det stor variasjon i kommunene med hensyn til hvilke tiltak som er iverksatt for å kontrollere egen virksomhet.

Lov om statlig tilsyn med helsetjenesten ble med virkning fra 1. januar 1994 endret slik at alle som yter helsetjeneste ble pålagt plikt til å etablere internkontroll for virksomheten, samtidig som fylkeslegen ble pålagt plikt til å påse at internkontroll er etablert.

Fylkesmannen skal etter sosialtjenesteloven § 7-9 første ledd

«føre tilsyn med at institusjoner og boliger med heldøgns omsorgstjenester som er tatt inn i fylkeskommunens og kommunens planer, drives i samsvar med denne loven, forskrifter til loven og den planen som er fastsatt. Fylkesmannen skal også føre tilsyn med tiltak etter kapittel 6A.»

Tilsynet er nærmere regulert i forskrift til lov om sosiale tjenester m. v. kapittel 3, gitt 4.12.1992, endret 18.3.1994. Etter forskriften skal det føres tilsyn med boliger med heldøgns omsorgstjenester (aldershjem, barneboliger og privat forpleining) minst to ganger per år. Tilsynet skal i tillegg til kravene som følger av sosialtjenesteloven § 7-9 påse at den enkelte beboer får forsvarlig og respektfull behandling og omsorg. Videre skal tilsynet påse at den enkelte beboer får hensiktsmessig opplæring og arbeidsoppgaver, og at det tas hensyn til den enkeltes integritet, livssyn og moral med mer. Rapporteringen fra fylkesmennene viser at mange embeter ikke klarer å følge opp kravet om to tilsyn per år.

Etter § 7-9 i sosialtjenesteloven skal fylkesmannen føre tilsyn med tiltak etter kapittel 6A om rettigheter for og begrensning og kontroll med bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemming. Det er gitt egne bestemmelser om dette tilsynet i forskriften til kapittel 6A, jf. denne forskriften kapittel 5.

I lov av 23.6.2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 2-2 og sosialtjenesteloven § 3-6 er det bestemt at kommunen har plikt til å utarbeide en beredskapsplan for sosialtjenesten. Departementet kan gi forskrift om at kommunen må kvalitetssikre beredskapsarbeidet sitt. Fylkesmannen skal føre tilsyn med kommunens beredskap. Loven har ikke trådt i kraft ennå.

4.2 Nærmere om behovet for utvidet tilsyn

Det har skjedd store endringer i pleie- og omsorgstjenesten de siste tiår. Særlig på 1990-tallet har kommunene fått ansvar for nye brukergrupper. Endringene har ført til at stadig flere mottar tjenester i private hjem, bokollektiver med videre i stedet for i institusjon. En stor del av virksomheten er i dag ikke underlagt organisert statlig tilsyn. I 1999 var det 122 465 brukere som mottok tjenester i hjemmet. Samtidig var det bare 7 536 plasser i boliger med heldøgns omsorgstjeneste (SSB, Pleie- og omsorgsstatistikk 1999) som var underlagt fylkesmannens tilsyn.

Ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede har gitt kommunene hovedansvaret for denne gruppen brukere. Tall per 1.1.1999 fra kommunenes rapportering om status for tilbudet til personer med psykisk utviklingshemming, viser at av 19 006 personer med psykisk utviklingshemming bor 54 prosent i egen bolig (Rundskriv I-19/2000 Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming). En stor andel av disse har behov for tjenester i

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

hjemmet. Videre har omstrukturering av behandlingsapparatet innen psykisk helse ført til at flere mennesker med psykiske lidelser bor i egen bolig. Noen av disse trenger tjenester fra kommunen.

Antallet eldre personer i befolkninger øker, slik at det også i denne gruppen vil bli flere personer som får behov for tjenester fra kommunen. I 1999 mottok 97 415 personer over 67 år omsorgstjenester i hjemmet. 61 492 av disse var over 80 år (SSB, Pleie- og omsorgsstatistikk 1999). Ifølge Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens («Innsyn og utsyn, Tilbud til personer med demens i norske kommuner», INFO-banken 1999) har vi i Norge mellom 55 000 og 60 000 personer med demenssykdommer. Av disse bor omtrent 50 prosent utenfor institusjon.

Tjenestenes innhold har også forandret seg. Tidligere ble brukere med et omfattende hjelpebehov tilbudt plass i institusjoner, mens hjemmebaserte tjenester i hovedsak ble gitt der behovet var mindre omfattende. Nå legges det vekt på at brukerne skal kunne bo i egen bolig så lenge som mulig og få de tjenestene de har behov for i egen bolig. I 1999 hadde 83,2 prosent av kommunene og bydelene døgntjenester utenfor institusjon for å dekke brukernes behov. Utviklingen har ført til at grensene mellom tjenester i og utenfor institusjon viskes ut og at det satses på å utvikle helhetlige tiltaks- og tjenestekjeder i kommunene.

Disse tallene viser at det er et stort behov for å utvide tilsynet til også å omfatte tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester.

4.3 Nærmere om metoder for fylkesmannens tilsyn

Dagens form for tilsyn er ressurskrevende. Erfaringer fra fylkesmannens tilsynsvirksomhet og annet statlig tilsyn viser også at det kan være vanskelig å avdekke feil og mangler ved tilsyn i form av enkeltinspeksjoner. Fordi tilsynet primært sier noe om situasjonen når tilsynet foretas, har det en begrenset forebyggende effekt. Svikt i tjenestene til brukerne kan være vanskelig å avdekke, og ha sin årsak i mange forskjellige forhold. Mange av disse forholdene er vanskelig å vurdere under en kortvarig inspeksjon. Videre gjelder det også forhold som den enkelte tjenesteyter eller arbeidsleder på stedet ofte vil ha liten mulighet til å påvirke. Det er derfor behov for en bredere gjennomgang av virksomheten for å kunne klarlegge om den drives slik at brukernes behov blir ivaretatt på en forsvarlig måte. Departementet ser det verken som ønskelig eller praktisk mulig å utvide det tilsynet som fylkesmannen i dag fører med institusjoner til å omfatte alle steder der det ytes tjenester etter sosialtjenesteloven kapittel 4. Et slikt tilsyn vil ikke kunne utformes slik at det innen rimelige økonomiske og praktiske rammer kan ivareta behovet for oppfølging og kontroll av tjenestene til den enkelte bruker.

Systemrevisjon innebærer en systematisk granskning av kommunens virksomhet innenfor et eller flere på forhånd angitte områder. Oppmerksomheten til tilsynet rettes inn i ansvarskjeden i kommunen med spørsmål om hvordan kommunen arbeider for å sikre at nærmere angitte krav til tjenestene blir overholdt. Tilsynsmyndigheten må på forhånd konkretisere hvilke krav lover og forskrifter stiller til kommunens virksomhet. En slik operasjonalisering av myndighetskravene er nødvendig for å kunne avgjøre om kommunen oppfyller kravene. Tilsynsmyndigheten skal vurdere og kontrollere at kom-

munen har tiltak for å ivareta brukernes rettssikkerhet, at tiltakene virker og at de samlet sett er tilstrekkelige. For å få et bilde av hvilke tiltak kommunen har iverksatt, gjennomgås eventuell skriftlig dokumentasjon og det foretas intervjuer med ansatte i nøkkelposisjoner, både ledere og ansatte som arbeider direkte med brukerne. Det er viktig å avklare om de tiltak som presenteres i dokumenter eller på annen måte, faktisk gjennomføres i praksis og om de er effektive i forhold til det problem som skal løses. Intervjuene gir også mulighet til å kontrollere tiltakene.

Gjennom systemrevisjon er det mulig i større grad å avklare hvordan brukernes rettssikkerhet blir ivaretatt over tid. I tillegg til å avdekke svikt i pleie- og omsorgstjenesten på tilsynstidspunktet, kan tilsynet avdekke uheldige forhold som på sikt kan medføre et rettssikkerhetsproblem og dermed forebygge brudd på lover og forskrifter.

Det er også fylkesmannens oppgave å gi kommunen veiledning i hvordan tjenestene kan utføres. I prinsippet bør ikke slik veiledning foregå i sammenheng med systemrevisjon. Et effektivt tilsyn er basert på en klar rollefordeling mellom tilsynsobjektet og tilsynsmyndigheten. Ansvarsforholdene kan bli uklare dersom kontroll og veiledning foregår samtidig. Resultatene fra systemrevisjonen vil imidlertid gi fylkesmannen indikasjoner på hvor det vil være behov for å tilby råd og veiledning. Kommunen vil da også gjerne etter en systemrevisjon etterspørre veiledning fra fylkesmannen.

4.4 Forsøk med bruk av internkontroll og systemrevisjon i sosialtjenesten

Det ble etter initiativ fra Sosial- og helsedepartementet i 1994-95 gjennomført forsøk ved 4 fylkesmannsembeter og 11 kommuner/bydeler (fylkesmannsembetene i Møre og Romsdal, Vestfold, Rogaland og Oslo og Akershus, og kommunene Eide, Fræna, Stranda, Nøtterøy, Sandefjord, Hof, Time, Randaberg og bydelene Sogn, Stovner og Lambertseter i Oslo kommune). Siktemålet for forsøkene var å få utredet og prøvd ut bruk av internkontroll i den kommunale sosialtjenesten og utvikle ny tilsynsmetodikk for fylkesmennene tilpasset kommunal internkontroll. Forsøkene dekket hele den kommunale sosialtjenesten, men med hovedvekt på omsorgstjenestene. Kommunene gikk igjennom utvalgte deler av tjenesten og vurderte hvordan oppgavene kunne kvalitetssikres. God ledelsesforankring i alle ledd og innsats fra de ansatte i tjenestene var viktig for å få godt utbytte av internkontrollarbeidet. Gjennom prosjektene utviklet kommunene skriftlig materiale og ga uttrykk for egne erfaringer som har vært nyttige for departementets arbeid. Erfaringene med fylkesmannens tilsyn med kommunenes internkontroll var positive. Gjennom grundig forarbeid satte fylkesmennene seg inn i den virksomhet det skulle føres tilsyn med. Den systematiske gjennomføringen førte til at det var stor grad av enighet mellom kommunen og fylkesmannen om de forhold som ble påpekt.

Fylkesmannen i Hordaland gjennomførte i 1998 prosjektet «Samordning av statlig tilsyn overfor kommunene». I 1999 gjennomførte embedet et prosjekt støttet av Sosial- og helsedepartementet og Barne- og familiedepartementet for å videreutvikle systemrevisjon som tilsynsmetode overfor sosialtjenesten og barneverntjenesten, forvaltningsområder hvor det ikke kreves internkon-

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

troll. På bakgrunn av de erfaringene som ble gjort, mener fylkesmannen i Hordaland å ha fått bekreftet at de materielle bestemmelsene i sosialtjenesteloven lar seg operasjonalisere slik at tilsynsmyndigheten kan ta stilling til om pleie- og omsorgstjenesten utfører sine oppgaver i overensstemmelse med lov og forskrifter. Embetet har også utarbeidet utkast til veileder for tilsynsmyndigheten.

Erfaringene fra forsøkene viser at internkontroll og systemrevisjon er en metode som er godt egnet til å brukes i omsorgstjenesten. Gjennom internkontroll kan kommunen selv påse at den fyller krav i lover og forskrifter, og det er et redskap kommunene kan bruke i kvalitetssikringen av sine tjenester. For fylkesmannen er systemrevisjon en god metode for å avdekke feil og mangler i kommunenes omsorgstjeneste.

4.5 Tilsyn med tiltak etter sosialtjenesteloven kapittel 6A

Departementet foreslår å flytte hjemmelen for tilsyn med tiltak etter kapittel 6A fra sosialtjenesteloven § 7-9 til ny § 2-6. Hjemmelen for tilsyn med tjenester etter kapittel 4 og kapittel 6A samles dermed i en bestemmelse.

Kapittel 6A er gitt midlertidig varighet frem til 31.12.2001, men departementet foreslår å forlenge den midlertidige virketiden med 2 år frem til 31.12.2003, se kapittel 5. Endringen av hjemmelen for tilsyn med tiltak etter kapittel 6A innebærer bare en lovteknisk endring, og departementet tar ikke nå sikte på å foreta endringer i forskriften til kapittel 6A.

4.6 Høringen

Fylkeslegen i Møre og Romsdal er kritisk til forslaget om utvidelse av fylkesmannens tilsynsområde. Fylkeslegen i Oppland har sluttet seg til denne uttalelsen. De peker på faren for en sammenblanding av fylkeslegens og fylkesmannens tilsynsområde, slik at det er svært viktig å samordne fylkesmannens og fylkeslegens tilsyn. I tillegg er det pekt på at høringsnotatet er uklart med hensyn til bruken av begrepet pleie- og omsorg. Begrepet brukes i kommunehelsetjenesteloven, mens sosialtjenesteloven benytter begrepet omsorg. Statens helsetilsyn peker også på at begrepsbruken i høringsnotatet er uklar.

Et viktig hensyn bak tilsyn med tjenestene er å ivareta brukernes interesser. Flere høringsinstanser har også påpekt dette. Det er derfor avgjørende at fylkesmannen gjennom systemrevisjonen kontrollerer om kommunen sikrer brukermedvirkning ved utformingen av tjenestetilbudet, eller om kommunen ivaretar brukerne gjennom brukerundersøkelser med videre. Enkelte av fylkesmennene og brukerorganisasjonene mener at hensynet til brukerne må ivaretas bedre. De ønsker derfor mulighet for stedlig tilsyn (inspeksjonstilsyn) der det anses hensiktsmessig, eller at kommunene pålegges et særlig ansvar for å ivareta brukerperspektivet.

Flere påpeker at det er uheldig at tjenester etter kapittel 5 og 6 holdes utenfor forslaget, men tar til etterretning at departementet arbeider videre med dette. Det er ingen som går imot forslaget på dette grunnlaget.

4.7 Departementets vurdering

Brukerne av omsorgstjenesten er ofte helt avhengige av hjelpen de mottar, samtidig som flere av disse brukerne i liten grad selv er i stand til å ivareta sine interesser. Dette gjelder særlig personer med alvorlig psykisk utviklingshemming, personer med alvorlige psykiske lidelser og demente. Det er derfor svært viktig å sikre at brukerne får de tjenestene de har krav på.

Det har skjedd en utvikling i tjenestetilbudet der brukere med omfattende behov for tjenester og nye brukergrupper nå mottar tjenester i eget hjem. Regelverket om tilsyn er ikke tilpasset denne endringen. For å ivareta brukernes rettssikkerhet, kontrollere at brukerne får tilpassede tjenester slik de har krav på og sikre at formålet med sosialtjenesteloven blir ivaretatt, mener departementet det er nødvendig å utvide fylkesmannens tilsyn til også å omfatte tjenester gitt utenfor institusjon. Departementet foreslår derfor en ny bestemmelse i sosialtjenesteloven § 2-6 der fylkesmannens tilsyn blir utvidet til også å omfatte hjemmebaserte tjenester.

Lovforslaget gir hjemmel for å gi forskrift om tilsyn. Departementet tar sikte på å utarbeide en forskrift som tar utgangspunkt i at tilsynet skal utføres etter systemrevisjonsmetoden, jf. punkt 4.4. Departementet har ikke funnet det riktig å regulere tilsynsmetodikken i lov. På bakgrunn av de erfaringer som fylkesmannen i Hordaland har gjort med denne tilsynsmetoden, legger departementet til grunn at dette er en godt egnet tilsynsmetode også overfor kommuner som ikke velger å innføre internkontroll med sine omsorgstjenester.

Det er ønskelig å gjennomføre endringene med virkning for hele sosialtjenesteloven, men situasjonen på de ulike områdene er så forskjellige at lovendringene bør skje etappevis. Forslaget begrenses i første omgang til å gjelde lovens kapittel 4 og kapittel 6A.

Departementet vil arbeide videre med forslag i forhold til kapittel 5 om økonomisk stønad og kapittel 6 om særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, jf. bestemmelsene i kapittel 7 om fylkeskommunale institusjoner for rusmiddelmissbrukere.

5 Lovforslag om forlengelse av virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A

5.1 Forslagets hovedinnhold

Siktemålet med lov om sosiale tjenester kapittel 6A er å begrense og kontrollere bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede. Kapitlet med tilhørende forskrifter er gitt en tidsavgrenset varighet på tre år fra ikrafttredelsen, jf. sosialtjenesteloven § 6A-16. Reglene trådte i kraft 1.1.1999, og gjelder fram til 31.12.2001. Det fremgår av St. meld. nr. 26 (1997-98) om begrensning og kontroll med bruk av tvang i tjenesteyting at tidsavgrensningen skal sikre at loven og praktiseringen av den blir gjort til gjenstand for løpende vurdering, og at erfaringene oppsummeres overfor Stortinget innen utløpet av de tre årene. Ifølge meldingen kan det gjennom dette tas standpunkt til om loven skal fortsette å gjelde, eller om det er grunnlag for endringer i loven.

I henhold til sosialtjenesteloven § 6A-14 er det nedsatt en rådgivende gruppe som skal følge med i hvordan loven praktiseres, og vurdere praksis i forhold til rettssikkerhetsspørsmål og den faglige utviklingen. Denne gruppen, Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, har foreslått at virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A bør forlenges i to år, og at Rådets funksjonstid bør forlenges med et halvt år. Bakgrunnen er at dette er nødvendig for at Stortinget skal kunne få et tilstrekkelig grunnlag for å foreta en forsvarlig vurdering av om loven har fungert etter hensikten. Forslaget innebærer at ordlyden i sosialtjenesteloven §§ 6A-14 og 6A-16 må endres.

Forslaget om forlengelse av virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A ble høsten 2000 sendt på begrenset høring til landets fylkesmenn, landets fylkeskommuner, Statens helsetilsyn, Statens råd for funksjonshemmede, Kommunenes sentralforbund, Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A og Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver mv. Fellesorganisasjonen for sosionomer, barnevernspedagoger og vernepleiere, Norsk Forbund for Utviklingshemmede, Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende og Autismeforeningen er representert i Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, slik at departementet ikke har funnet det nødvendig å sende forslaget på høring til disse organisasjonene.

Ved utgangen av høringsfristen hadde det kommet inn 36 høringsuttalelser. Uttalelsene har fordelt seg slik: 17 fra fylkesmennene, 13 fra fylkeskommunene og uttalelser fra Statens helsetilsyn, Kommunenes sentralforbund, Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A, Statens råd for funksjonshemmede og Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver mv. I tillegg har Arbeidsutvalg for voksenhabilitering avgitt høringsuttalelse. Høringsinstansenes syn er nærmere omtalt nedenfor under de enkelte forslagene.

5.2 Forslag om forlengelse av virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A

5.2.1 Bakgrunn

Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A (nedenfor omtalt som Rådet) fattet følgende vedtak om forlengelse av virketiden i møte 6.12.1999:

«Rådet er av den oppfatning at lovens virketid bør forlenges med to år. Rådets egen funksjonstid bør forlenges til 1. juli 2002.»

Som bakgrunn for vedtaket er det i protokollen fra møtet vist til følgende:

«Bakgrunnen er at de forskningsprosjekter som er igangsatt, nå ventes avsluttet høsten 2000. Samtidig har lovens implementering gått noe seinere enn forventet. Datagrunnlaget for Rådets og departementets tilråding til Stortinget blir dermed ikke godt nok før våren 2001.»

Det har vist seg å ta lenger tid for kommunene å innrette seg etter det nye regelverket enn det som ble forutsatt da loven ble vedtatt. I St. meld. nr. 26 (1997-98) om begrensning og kontroll med bruk av tvang i tjenesteyting ble det anslått at antall tiltak på landsbasis vil ligge på om lag 800 per år, mens fylkesmennene per 1.1.2000 bare hadde mottatt 177 vedtak om tiltak etter sosialtjenesteloven kapittel 6A. Departementet legger til grunn at antall vedtak om bruk av tvang og makt fra kommunene vil øke i takt med at kommunene innretter seg etter loven.

I regi av Norges forskningsråd arbeider Nordlandsforskning med en evaluering av kapittel 6A som etter planen skal være ferdig i mars 2002. Denne evalueringen tar opp spørsmål om bruk av tvang og makt på bred basis, uavhengig av om kommunen har fattet vedtak om bruk av tvang og makt. Evalueringen vil kunne si mer om andre måter å håndtere problematikken på. Det pågår også andre prosjekter som først vil bli avsluttet i henholdsvis 2001 og 2002. Våren 2002 vil det dessuten foreligge rapporter fra fylkesmennene og Rådet for både 1999, 2000 og 2001. I tillegg vil en sluttrapport fra Rådet foreligge våren 2002. Disse rapportene vil være svært verdifulle for departementets arbeid med å gjennomgå og eventuelt foreslå endringer i regelverket.

Det kan reises spørsmål om det er forsvarlig å utvide virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A når en ikke har tilstrekkelig grunnlag til å evaluere regelverket. Når det gjelder den foreløpige erfaringen med praktiseringen av reglene, viser departementet til at Rådet i sin årsmelding for 1999 uttaler følgende:

«Det kan ut fra Rådets informasjoner være rimelig å anta at den faktiske tvangsbruken i Norge overfor utviklingshemmede synes å ha gått ned i 1999. Dette bygger Rådet på inntrykk fra sine besøk, oppfatninger blant tjenesteytere og ledere, oppfatninger i ulike fagmiljø og organisasjoner. Det synes også å ha funnet sted en holdningsendring blant tjenesteyterne de siste årene. Det er et gjennomgående trekk at tjenesteyterne selv gir uttrykk for at selve innføringen av loven, har bidratt til å sette fokus på bruken av makt og tvang på en måte som i seg selv har hatt innvirkning på den faktiske forekomsten av slik makt og tvang. Det er også et viktig trekk at tjenesteytere sier at de gjennomgående ser positivt på denne utviklingen.»

5.2.2 Høringen

Alle høringsinstansene unntatt Aust-Agder fylkeskommune slutter seg til forslaget om forlengelse av virketiden for kapittel 6A. Høringsinstansene viser til at det har tatt tid å implementere lovverket i kommunene, og at en forlengelse av virketiden vil gi et mye bedre grunnlag for evalueringen av reglene, og et bedre grunnlag for utarbeidelse av regler som eventuelt skal avløse kapittel 6A. Som et typisk eksempel for det gjennomgående standpunkt blant høringsinstansene uttaler Fylkesmannen i Oslo og Akershus at

«vår klare vurdering etter vel ett og et halvt års erfaring med lovens praktisering i våre to fylker, er at implementering og oppfølging har tatt svært mye lenger tid enn forutsatt på forhånd. Dette betyr at man innen lovens opprinnelige virketid ikke vil ha et solid nok grunnlag for å evaluere praktiseringen av loven, og dermed heller ikke det nødvendige grunnlag for å kunne vurdere eventuelle behov for endringer i lov/forskrift/retningslinjer.»

Fylkesmannen i Hordaland viser til følgende:

«Kapittel 6A har [...] representert eit framsteg både rettstryggleiksmessig og omsorgsmessig for menneske med diagnosen psykisk utviklingshemming. Fylkesmannen i Hordaland ser likevel trong for å gjere visse justeringar i lovtekst og i føresegner før regelverket blir gjort permanent. Ei grundig evaluering av røynslene med praktiseringa av kapittel 6A er difor viktig før eit nytt lovvedtak blir gjort. Dette vil òg vere i samsvar med Stortinget sine føresetnader for det nojeldande lovvedtaket. [...] Omsynet til å sikre eit best mogeleg grunnlag for innspel frå fylkesmennene om eventuelle endringar i regelverket, tilseier ei forlenging av verketida i tråd med det departementet har gjort framlegg om.»

Sør-Trøndelag fylkeskommune har kommentert saksbehandlingen:

«Lovverket er så komplisert og arbeidskrevende at [...] saksbehandlingstiden har blitt lang. Etter hvert som en har fått på plass rutiner og fått erfaring med saksbehandlingen, er saksbehandlingstiden gått betydelig ned. På tross av komplisert og krevende saksgang mener Habiliteringstjenesten for voksne at erfaringene er så positive at en mener at lovverket bør innføres som en permanent ordning.»

Aust-Agder fylkeskommune er enig i og ser det positive i at det har skjedd en del holdningsendringer som følge av loven, men er den eneste høringsinstansen som er uenig i at justering og evalueringen av reglene utsettes. Fylkeskommunen uttaler at

«det er helt feil å avvente justeringer av lov og forskrifter til 31.12.2003. Vi ser at det er for omfattende saksbehandlerregler som kan være årsak til at kommunene ikke følger opp loven. Det er meget omfattende regler som bør evalueres før 2003. Videre er det enkelte forhold rundt selve loven som det alt nå viser seg er for rigide i forhold til den praktiske virkelighet. En forlengelse av virketiden kommer ikke til å gi økt forståelse for loven, men kanskje svekke respekten for lovens mål og intensjon.»

5.2.3 Departementets vurderinger

Etter departementets vurdering vil en forlengelse av virketiden for kapittel 6A gi et svært mye bedre grunnlag for å vurdere hvilke konsekvenser lovverket har medført og om det er nødvendig med endringer. Det vil også sikre en forsvarelig saksgang med akseptable tidsfrister for høringsinstansene, og rimelig tid til å utarbeide forslag som kan fremmes for Stortinget. Ut fra de forhold som er referert under punkt 5.2.1 slutter departementet seg til Rådets vurderinger og vedtak, og foreslår å utvide den midlertidige virketiden med 2 år. Departementet viser også til den brede støtte forslaget har fått fra høringsinstansene.

Departementets forslag til hvilke regler som skal avløse sosialtjenesteloven kapittel 6A etter 31.12.2003 vil senest foreligge våren 2003.

5.3 Forslag om forlengelse av virketiden for Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A

5.3.1 Bakgrunn

Rådet foreslår selv at det skal være i funksjon i seks måneder i tillegg til de tre årene det er oppnevnt for, dvs. til 1. juli 2002. Det er vist til at det er vanskelig å forlenge virketiden til de enkelte rådsmedlemmene med mer enn et halvt år. Å oppnevne nye medlemmer som skal sette seg inn i reglene og de erfaringene en har gjort på området, vil være lite hensiktsmessig for en kort periode.

5.3.2 Høringen

Et stort flertall av høringsinstansene slutter seg til forslaget om at funksjonstiden for Rådet, jf. sosialtjenesteloven § 6A-14, forlenges med 6 måneder.

Tre fylkeskommuner viser imidlertid til at Rådets funksjon har vært nyttig, og at ikke alle spørsmål er avklart ennå. Rådet har hatt en viktig koordinerende funksjon i forhold til fylkesmennene og fylkeskommunene, og det bør vurderes om ikke også Rådets funksjonstid bør forlenges med 2 år.

Fylkesmannen i Vestfold uttaler om dette at nedleggelsen av Rådet innebærer et økt ansvar for fylkesmennene for å skaffe til veie relevant materiale for det siste året før det skal legges fram forslag til hvilke regler som skal avløse sosialtjenesteloven kapittel 6A. Fylkesmennene må på et tidlig tidspunkt utfordres til å gjøre dette på en systematisk måte.

5.3.3 Departementets vurderinger

Initiativet om forlengt virketid kommer fra Rådet, og Rådet foreslår selv at det skal nedlegges et og et halvt år før den forlengede virketiden til kapittel 6A utløper. Departementet vil trenge tid til å følge opp Rådets tilrådinger, før et forslag til regler som skal avløse kapittel 6A kan fremmes for behandling i Stortinget. Etter at Rådet har avgitt sin tilråding, vil det ikke være det samme behovet for at Rådet følger med i hvordan loven praktiseres. Fylkesmennene vil få en sentral rolle i arbeidet med å skaffe til veie relevant materiale for det siste året før det skal legges fram forslag til regler som skal avløse kapittel 6A. På denne bakgrunn slutter departementet seg til Rådets forslag.

6 Tekniske endringer i overskriften til § 8-6

Ved lov 11. juni 1993 nr. 85 om endringer i særlovene i forbindelse med ny kommunelov ble det gjort visse endringer i sosialtjenesteloven. Kommunens plikt til å ha helse- og sosialstyre ble opphevet, men overskriften til § 8-6 ble ikke endret i samsvar med dette. Departementet foreslår å endre bestemmelsens overskrift slik at den samsvarer med bestemmelsens innhold. Dette innebærer at overskriften endres fra «Klage over sosialtjenestens og helse- og sosialstyrets vedtak» til «Klage over sosialtjenestens vedtak». Det har ikke kommet merknader til de tekniske endringene i høringen.

7 Administrative og økonomiske konsekvenser

7.1 Utvidelse av tilsynet med sosiale tjenester og endring til systemrevisjon

Utvidelsen av tilsynet og endringen av tilsynsmetodikk vil ikke medføre administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene.

Kommunenes erfaring med internkontrollarbeid gjennom Helse-, miljø-, og sikkerhetsforskriften og gjennom innføringen av internkontroll og helhetlige kvalitetssystemer i kommunehelsetjenesten, vil lette en frivillig innføring av internkontroll i forhold til sosialtjenesteloven kapittel 4 og kapittel 6A. Departementet legger til grunn at bruk av internkontroll i kommunens kontroll med egen virksomhet ikke vil medføre merarbeid eller økonomiske konsekvenser av betydning. Internkontroll bør kunne bidra til en systematisering av kommunens arbeidsmetode. Et likt kontrollsystem for sosialtjenesten og helsetjenesten kan virke ressursbesparende.

Etter departementets vurdering vil heller ikke fylkesmennene, etter en startfase, få varig økte utgifter ved omlegging til systemrevisjon. Fylkesmannen i Hordaland har gjennom sitt forsøksprosjekt for å utvikle tilsyn basert på internkontroll og systemrevisjon fått erfaring som tilsier at fylkesmennene på sikt vil kunne drive systemrevisjon med hele det utvidede tilsynsområdet innenfor dagens ressursramme. Hvert enkelt tilsyn tar lenger tid, men det kreves langt færre tilsynsbesøk. Embetet har også erfart at tilsynsbesøkene blir mer effektive, siden metoden tilrettelegger for at tilsynet konsentreres om den informasjonen som er mest relevant, og tilsynet begrenses til utvalgte områder.

Fylkesmennene må gis opplæring i systemrevisjon. Helsetilsynet har to typer kurs for fylkeslegene, grunnkurs i revisjonsteknikk og revisjonslederkurs for de som skal lede systemrevisjonen. Disse kursene har vært benyttet av fylkesmannen i Hordaland i opplæring av tilsynspersonell i forbindelse med prosjektet «Samordning av statlig tilsyn overfor kommunene». I dette prosjektet har fylkesmannen, fylkeslegen, utdanningskontoret og arbeidstilsynet arbeidet sammen for å framstå med felles tilsynsprofil overfor kommunene. Prosjektet har høstet gode erfaringer og det er tatt initiativ på sentralt hold for å gjennomføre felles opplæring av tilsynspersonell i alle disse instansene i de andre fylkene. Departementet vil bidra til at fylkesmennene får nødvendig opplæring.

7.2 Høringen

Tretten høringsinstanser har påpekt behovet for tilførsel av ressurser til kommunene og fylkesmennene. Åtte av disse mener internkontroll vil medføre merarbeid og økonomiske konsekvenser for kommunene, men utdyper ikke behovet nærmere. Ellers pekes det på at den endringen av tilsynsmetode som er foreslått, vil bli en mer ressurskrevende tilsynsform for fylkesmennene, og

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

at det må settes av tilstrekkelige midler til opplæring. Statens helsetilsyn mener det er behov for en omfattende satsing på kompetanseoppbygging hos fylkesmennene og i kommunene. Det bør etter Statens helsetilsyns mening vurderes om det bør utvikles en felles grunnutdanning for systemrevisjon for de tilsatte hos fylkesmannen og fylkeslegen, og om kvalitetsrådgiverprogrammet bør forlenges for å bistå i den opplæringen som er skissert i høringsnotatet.

7.3 Departementets vurderinger

Forslaget innebærer en utvidelse av området for Fylkesmannens tilsynsansvar. Omlegging fra inspeksjonstilsyn til systemrevisjon vil likevel redusere ressursbruken slik at fylkesmannen vil kunne utføre tilsynet uten tilføring av nye ressurser. Denne forutsetningen støttes av erfaringene fra forsøk med systemrevisjon i tilsynet med sosiale tjenester i Hordaland. Det er nå et krav at fylkesmannen skal føre tilsyn med hver bolig med heldøgns omsorgstjenester minst to ganger i året. I 1999 var det 729 boliger med heldøgns omsorgstjenester (aldershjem og barneboliger). Departementet legger til grunn at fylkesmannen etter omleggingen skal føre tilsyn med hver kommune en gang i året.

Beregninger av kostnader til opplæring i systemrevisjon av personell som skal føre tilsyn med tjenester etter sosialtjenesteloven viser at opplæringen vil koste 300 000 kroner hvert år de tre første årene.

Erfaringene fra kommunehelsetjenesten viser at kommunene har behov for opplæring og veiledning hvis de velger å innføre internkontroll. Erfaringene tilsier at rådgivning fra fylkesmannen vil være en bedre og billigere løsning enn kurs eller andre opplæringsprosjekter til hver enkelt kommune. Fylkesmannen kan hjelpe til på flere stadier av prosessen med kvalitetsarbeid og eventuell bruk av internkontroll. Departementet har anslått behovet for statlige midler til nødvendig opplæring i internkontroll og kvalitetsutvikling til ca. 5 millioner kroner hvert år i en innføringsperiode på 3 år.

Departementet vil komme nærmere tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i budsjettproposisjonen for 2002.

Departementet tar sikte på at lovendringen skal tre i kraft fra 1.1.2002. Opplæring av fylkesmennene vil starte i 2001 slik at fylkesmennene er forberedt til å gjennomføre endringen.

7.4 Forlengelse av virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A og Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A

Ressursene som er tildelt kommunene og fylkesmannsembetene er tidsbegrenset til 3 år i tråd med lovens virketid.

Kommunene mottar årlige tilskudd på bakgrunn av antall personer over 16 år med psykisk utviklingshemming uavhengig av faktisk tvangsbruk. I Sosial- og helsedepartementets budsjett for 2001 er det vedtatt en overføring på til sammen 93,6 millioner kroner til dekning av kommunenes utgifter i forbindelse med sosialtjenesteloven kapittel 6A. I tillegg er det på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett vedtatt overført 5,6 millioner kroner til de 20

kommunene som er med i forsøk med å tildele øremerkede tilskudd som rammetilskudd, slik at samlet overføring til kommunene er på 99,2 millioner kroner. Dessuten er det bevilget 11,21 millioner kroner til dekning av fylkesmennenes utgifter knyttet til sosialtjenesteloven kapittel 6A. Fylkesnemndene for sosiale saker er klageinstans for fylkesmannens vedtak. Kompensasjonen for utgiftene til fylkesnemndenes behandling av saker etter sosialtjenesteloven kapittel 6A ble overført til Barne- og familiedepartementets budsjett med 4,8 millioner kroner i 1999. Etter dette har kompensasjonen for Fylkesnemndenes behandling av disse sakene ligget inne i Barne- og familiedepartementets budsjett.

Forslaget om forlengelse av lovens virketid på 2 år medfører at tilskuddene til kommunene, fylkesmennene og fylkesnemndene må videreføres i 2 år for at kravene som loven stiller kan oppfylles. Forslaget om forlenget funksjonstid til Rådet for vurdering av praksis og rettssikkerhet etter sosialtjenesteloven kapittel 6A innebærer at det må stilles til disposisjon midler til 6 måneders ekstra virketid for Rådet.

7.5 Høringen

Flertallet av høringsinstansene mener at dagens økonomiske rammer er nødvendige og tilstrekkelige. Noen fylkesmenn mener det er nødvendig med en økning i ressursene til fylkesmannsembetene fordi det er registrert en økning i antall saker etter sosialtjenesteloven kapittel 6A i kommunene, og at det er nødvendig med økte midler til opplæring og veiledning til kommunene. Forutsatt at ressurstilførselen til kommunesektoren videreføres, har Kommunenes sentralforbund ingen merknader til at virketiden forlenges.

Fire av fylkeskommunene og Arbeidsutvalg for voksenhabilitering viser i sine høringsuttalelser til at arbeidet knyttet til kapittel 6A er ressurskrevende, og at dette i noen grad fortrenger andre oppgaver som ikke eksplisitt er lovpålagt. Det vises til at fylkeskommunene ikke har fått kompensasjon for arbeidet med saker etter kapittel 6A, og at det er ønskelig med en styrking av ressurs-situasjonen. Ingen av høringsinstansene går likevel mot forslaget på dette grunnlaget.

Ressursene som er tilført fylkesmennene gjelder økt bemanning for å løse oppgavene loven pålegger fylkesmennene. Stillingene er opprettet som midlertidige engasjementer i tre år. Flere fylkesmenn viser til at en utvidelse av virketiden med til sammen 5 år kan reise problemer i forhold til de statlige reglene om midlertidig ansettelse. Den som har vært ansatt midlertidig i mer enn fire år har rett til fast ansettelse, jf. tjenestemannsloven § 13 nr. 2. Dette kan bli et problem dersom loven ikke gjøres varig, og lønnsutgiftene må dekkes over fylkesmennenes ordinære driftsbudsjett.

7.6 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn at en utvidelse av virketiden for sosialtjenesteloven kapittel 6A vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser tilsvarende det som følger av gjeldende regler. Videreføringen av de forskjellige

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

tilskuddene, jf. punkt 4.1, vil bli nærmere omtalt i budsjettproposisjonene for 2002 og 2003.

En nærmere vurdering av den økonomiske situasjonen for fylkeskommunenes spesialisttjeneste vil bli foretatt ved utarbeidelsen av forslag til regler som skal avløse sosialtjenesteloven kapittel 6A etter 31.12.2003.

Departementet må i samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet og fylkesmennene løse de spørsmål som kan oppstå ved forlengelse av de tidsavgrensede engasjementsstillingene som er opprettet.

8 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 2-6

Det foreslås en ny bestemmelse om fylkesmannens tilsyn med sosiale tjenester m. v. etter kapittel 4 og tiltak etter kapittel 6A. Denne bestemmelsen vil erstatte sosialtjenesteloven § 7-9 som hjemmel for fylkesmannens tilsyn med boliger med heldøgns omsorgstjenester og tiltak etter kapittel 6A. Tilsyn med institusjoner for rusmiddelmissbrukere vil fortsatt være regulert i § 7-9.

Tilsynet utvides til også å omfatte sosiale tjenester utenfor institusjon. Fylkesmannen skal føre tilsyn med alle deler av kommunens virksomhet som har direkte betydning for tjenester etter kapittel 4 og kapittel 6A.

Kongen kan gi utfyllende forskrifter om tilsynet. Det tas sikte på at tilsynsforskriften blant annet skal regulere metodikken som tilsynet baseres på. Utgangspunktet er at tilsynsmetoden endres fra inspeksjonstilsyn til systemrevisjon. Systemrevisjon krever færre tilsynsbesøk enn dagens form for tilsyn. For tilsyn med tiltak etter kapittel 6A beholdes muligheten til å gjennomføre tilsynsbesøk uten beboerens samtykke.

Finner fylkesmannen at det foreligger avvik i forhold til virksomhetskrav som følger av kapittel 4, kapittel 6A eller forskrift, og virksomheten drives på en måte som kan få skadelige følger for tjenestemottaker eller på annen måte er uforsvarlig eller uheldig, kan fylkesmannen gi kommunen pålegg om å rette på dette. Formuleringen av bestemmelsen er basert på påbudsbestemmelsen i lov om statlig tilsyn med helsetjenesten § 5.

Myndigheten til å gi pålegg og unntaket fra taushetsplikt er en videreføring av dagens regelverk.

Til § 6A-14

Endringen innebærer at det ikke lenger er obligatorisk med en rådgivende gruppe. Etter forslag fra nåværende rådgivende gruppe, vil denne gruppens virketid vare fram til 1.7.2002.

Til § 6A-16

Bestemmelsen innebærer at kapitlets virketid og tilhørende forskrifter utvides med to år, slik at regelverket gjelder til 31. desember 2003. Tidsavgrensningen skal sikre at loven og praktiseringen blir gjort til gjenstand for løpende vurdering, og at erfaringene oppsummeres overfor Stortinget innen utløpet av de fem årene. Gjennom dette kan det tas standpunkt til om reglene skal fortsette å gjelde, eller om det er grunnlag for endringer.

Til § 7-9

Hjemmel for tilsyn med boliger med heldøgns omsorgstjenester og tiltak etter kapittel 6A flyttes til § 2-6, mens hjemmel for tilsyn med institusjoner for rusmiddelmissbrukere fortsatt vil være § 7-9.

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

Til § 7-10

Bestemmelsen gir hjemmel for at det i forskrift kan bestemmes at fylkesmannen skal føre tilsyn med institusjoner og boliger som ikke er tatt inn i fylkeskommunens eller kommunens planer. Henvisningen er endret slik at den nå også viser til § 2-6.

Til § 8-6

Jf. de generelle merknadene i punkt 6.

Sosial- og helsedepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6A).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6A) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsbolig og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden for kapittel 6A)

I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (sosialtjenesteloven) gjøres følgende endringer:

Ny § 2-6 skal lyde:

§ 2-6 Fylkesmannens tilsynsvirksomhet

Fylkesmannen plikter å føre tilsyn med kommunens virksomhet etter kapittel 4 og kapittel 6A, og skal påse at virksomheten drives i samsvar med loven og forskriftene til loven.

Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om tilsynet.

Fylkesmannen kan uten hinder av taushetsplikt kreve innsyn i de opplysninger som er nødvendige for at fylkesmannen kan utføre sine oppgaver etter første ledd. I forbindelse med tiltak etter kapittel 6A kan tilsynet gjennomføre tilsynsbesøk uten beboerens samtykke.

Hvis virksomhet etter kapittel 4 eller kapittel 6A drives på en måte som kan ha skadelige følger for tjenestemottaker eller på annen måte er uheldig eller uforvarlig, kan fylkesmannen gi pålegg om å rette opp forholdet.

§ 6A-14 skal lyde:

Departementet kan oppnevne en rådgivende gruppe som skal følge med i hvordan loven praktiseres og vurdere praksis i forhold til rettssikkerhets spørsmål og den faglige utviklingen. Departementet kan gi nærmere retningslinjer for gruppens arbeid.

§ 6A-16 skal lyde:

§ 6A-16. Tidsavgrenset varighet

Dette kapitlet gjelder til 31. desember 2003.

§ 7-9 skal lyde:

§ 7-9. Tilsyn

Om lov om endringer i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m. v. (endring og utvidelse av tilsynet med tjenester i omsorgsboliger og andre hjemmebaserte tjenester og forlengelse av virketiden

Fylkesmannen skal føre tilsyn med at *institusjoner som er tatt inn i fylkeskommunens planer*, drives i samsvar med denne loven, forskrifter til loven, og den planen som er *fastsatt*.

Finner fylkesmannen at *institusjonen drives uforsvarlig*, kan han gi pålegg om å rette opp *forholdet*.

Til å føre løpende tilsyn kan fylkesmannen oppnevne *tilsynsutvalg*.

Kongen kan gi forskrifter om tilsynet.

§ 7-10 første ledd skal lyde:

Kongen kan gi forskrifter om bygninger og utstyr, om bemanning og de ansattes utdanning m.m. for institusjoner og boliger som ikke er innpasset i fylkeskommunens eller kommunens plan, og om at slike institusjoner og boliger skal stå under tilsyn, jf. § 2-6 og § 7-9. Kongen kan også gi forskrifter om regnskapsføring og om innsyn for offentlig myndighet i regnskapene.

Overskriften til § 8-6 skal lyde:

§ 8-6 Klage over *sosialtjenestens vedtak*

II

Endringene i §§ 6A-14, 6A-16 og 8-6 trer i kraft straks. For øvrig trer endringene i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

