



## SAKSUTREDNING

Dato 09.03.2005 Saksnr.: 2005/000248

Arkiv: F00-&amp;13 U.off §:

Saksbehandler Kolbjørn Sandve

Til  
Driftsutvalget

Kopi:

**NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenester - høring****Bakgrunn for saken**

./ I vedlagte brev datert 30.11.04 ber Helse- og omsorgsdepartementet om høringsuttalelser til NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene innen 1. april 2005.

Rådmannen har klarert med departementet at kommunens høringsuttalelse kan ettersendes etter Driftsutvalgets møte 19. april.

./ Vedlagt følger sammendraget i NOU 2004:18, sidene 13 – 20.

**Saksopplysninger**

Utvalget som har avgitt NOU 2004:18 har vært ledet av professor Jan Fridhjof Bernt ved Universitetet i Bergen. Mandatet var å utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen, for slik å:

- sikre ensartet regulering av likeartede tjenester
- sikre helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov og bedre kommunenes mulighet for å gjennomføre dette
- hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer
- forenkle regelverket for brukere, tjenesteytere og kommuner

Uansett om en lovharmonisering skulle skje innenfor eksisterende lover eller i en ny felles lov for de kommunale helse- og sosialtjenester, var det et sentralt utgangspunkt at kommunene skal ha stor frihet til selv å velge organisering av sine tjenester.

**Vurdering**

Det er en svært omfattende utredning som her er lagt fram. Det vil alltid være et spørsmål om hvor mye ressurser kommunen skal og bør bruke i forbindelse med slike høringer. I dette tilfellet fant rådmannen at det er viktig og riktig at kommunen melder inn sine synspunkter på noen av de sentrale problemstillinger som denne saken reiser. Det har derfor vært nedsatt en intern arbeidsgruppe med representanter fra tjenesteområdene Omsorg og Ressurssenter, og de vurderinger og konklusjoner som ligger i saken er framkommet som et resultat av diskusjoner i denne arbeidsgruppa.

Rådmannen har som sagt valgt å konsentrere høringsuttalelsen rundt noen av de mest sentrale problemstillingene.

Helse- og omsorgsdepartementet Vedlegg I S.nr. 200405135 - 44
---

### *Generelle kommentarer*

Dagens fragmenterte lovverk gir i dag også fragmenterte tjenester og profesjoner, og tilsvarende når det gjelder tilsyns- og klagesystem. Med utgangspunkt i dette ser Gjesdal kommune det som positivt med en felles lov for de kommunale sosial- og helsetjenestene. Det vil likevel være viktig å opprettholde sterke profesjoner som basis for god fagkunnskap og bedre tjenesteyting, da dette er det beste grunnlaget for å kunne samhandle på tvers av eget fagområde og se bruker i et helhetsperspektiv.

Det er likeledes positivt at lovutkastet bygger på og understreker det ukrenkelige menneskeverdet.

Gjesdal kommune synes det nye og nøytrale begrepet tjenestemottaker (i stedet for klient, bruker eller pasient) gir inntrykk av passivitet i motsetning til intensjonen ved individuelle planer. Det vises til begrepet låntaker (og ikke lånemottaker) som kredittinstitusjoner bruker. Vi synes derfor at tjenestetaker bør innføres som nytt begrep.

Det anbefales videre at dagens barnevernlov blir integrert i en ny lov om sosial- og helsetjenester.

### *Kommunal frihet til organisering av tjenestene*

Dagens lovgivning gir i kommunchelseloven en detaljert opplisting av hvilke typer tjenester en kommune skal ha og hvilke typer personell som er påkrevd. I NOU 2004:18 (kap. 2 og 3) er dette omgjort til mer overordna føringer, slik at kommunene skal ha valgfrihet og i stor grad selv skal kunne organisere virksomheten og tjenestene ut fra egne behov og ressurser.

I den nedsatte arbeidsgruppa er det noe divergerende syn i dette spørsmålet. Rådmannen er i utgangspunktet positiv til kommunal valgfrihet når det gjelder organisering av sin egen virksomhet. På den annen side ligger det her en fare for en svekkelse av profesjonalitet og gode fagmiljøer. I økonomisk trange tider kan tjenester som primært er forebyggende og helsefremmende bli nedprioritert, noe som igjen vil kunne vise seg på "den kommunale utgiftssida" først etter flere år. For bruker/tjenestetaker vil det etter rådmannens mening imidlertid være lite å "frykte", all den tid rettighetstenkningen står meget sterkt i det nye lovutkastet. (Hva denne fokus på rettighetstenkning i neste omgang kan få å si for den kommunale økonomien vil også være et åpent spørsmål, se nedenfor). Likeledes vil reglene om samlet vedtak og individuell plan (se nedenfor) også styrke tjenestetakernes stilling. Alt sett under ett vil rådmannen her la hensynet til den kommunale valgfriheten veie tyngst.

**Konklusjon: Gjesdal kommune er enig i at en går fra dagens lovverk med opplisting av tjenester og personell til mer overordnede føringer i nytt lovverk, med mer fokus på kommunal valgfrihet.**

### *Faglig forsvarlig/faglig minstestandard*

I kapittel 6 drøfter utvalget noen sentrale verdier som sosial- og helsetjenestene må respektere og ta sikte på å fremme. Tjenestetilbudet skal være helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset, og holde et faglig forsvarlig nivå. Tilbudet skal være likeverdig for alle, uavhengig av bosted, inntekt, status og kjønn. Det skal og dekke og være tilpasset behovene til alle innbyggerne i kommunen, enten de er gamle, har en funksjonshemming, en psykisk lidelse, et alvorlig rusproblem, eller er døende. Forslag til lovtekst stiller derfor opp en slags norm for hva som kan anses som faglig forsvarlig som langt på veg representerer et krav om faglig minstestandard. Gjesdal kommune synes det er riktig å innføre slike krav om faglige minstestandarder når det gjelder disse tjenestene. Begrepet "faglig forsvarlig" er ikke et begrep som i dag brukes innen sosialtjenesten, og det vil derfor være nødvendig med en standard som klargjør dette. I denne forbindelse stilles det spørsmål til hvorfor det ikke innføres en statlig sosialhjelp/minstelønn som vil kunne gi en avklaring på dette området.

**Konklusjon: Krav om faglige minstestandarder bør innføres.**

### *Individuell plan*

Her har innstillingen delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet mener at det skal være en rettslig plikt for kommunene til å på eget initiativ utarbeide individuell plan for alle tjenestetakere som har behov for langvarige og koordinerte tilbud. Mindretallet (1 medlem) mener at individuell plan bør lovfestes som en rettighet for tjenestetaker som krever dette, men at det ikke pålegges kommunen en selvstendig plikt til å utarbeide en slik.

Rådmannen mener at kommunen her bør si seg enig med flertallet. Individuell plan er et så viktig og rett redskap for både tjenestetaker og for tjenesteytende instanser for å sikre både kvalitet i tjenestene, forutsigbarhet og brukermedvirkning, at det ikke utelukkende bør overlates til tjenestetaker å ta initiativ til utarbeidelse av en plan. I enkelte tilfeller kan det heller ikke forventes at slikt initiativ blir tatt fra tjenestetaker eller pårørende. For de tilfeller hvor tjenestetaker motsetter seg at det blir utarbeidet en individuell plan, vil selvsagt dette bli respektert.

Når det gjelder spørsmål om planansvarlig ser rådmannen at det lett kan bli slik at samme yrkesgruppe kan bli utpekt til planansvarlig, og at fordelingen av arbeidsmengde kan bli skjev. Kommunene vil måtte lære opp planansvarlige, og disse vil få et personlig oppfølgingsansvar. Det kan bli problemer hvor det er stor forskjell mellom tjenestetakers ønske og det som anses som faglig forsvarlig. Det må og avklares internt i hver kommune hvilken myndighet planansvarlig skal ha ovenfor andre kommunale etater.

**Konklusjon: Det bør være en rettslig plikt for kommunene til å på eget initiativ utarbeide individuell plan for alle tjenestetakere som har behov for langvarige og koordinerte tilbud. Planansvarligs myndighet både ovenfor tjenestetaker og andre kommunale etater må avklares.**

### *Samlet vedtak*

Kommunen bør etter rådmannens mening støtte forslaget om å innføre et samlet vedtak for tjenestetakere som mottar flere tjenester. Samlet vedtak vil styrke brukerinteressene og samtidig medvirke til en bedre oversikt og samordning for de tjenesteytende instansene.

Det er imidlertid en utfordring knyttet til dette. Hvordan skal en håndtere (mindre) endringer i forhold til enkelttiltak? Hvis en tjeneste må endre sin del av et vedtak, må da hele vedtaket tas opp på nytt og alle instanser orienteres? Sagt på en annen måte: Er samlet vedtak noe mer enn summen av alle enkeltvedtak? Dersom endringer i enkeltvedtak får slike konsekvenser vil dette kunne føre til unødig byråkratisering, da mange må underrettes og mange kopier må sendes.

**Konklusjon: Gjesdal kommune støtter forslaget om å innføre felles vedtak. Spørsmålet om håndtering av (mindre) endringer i forhold til enkelttiltak må imidlertid avklares.**

### *Rettighetstenkning*

Som tidligere nevnt står rettighetstenkningen sterkt i det nye lovutkastet, for så vidt i tråd med utviklingen innen mange andre områder innen offentlig tjenesteyting. Samtidig endrer ikke det nye lovforslaget noe på ressurstilførselen. Gjeldende rett i dag tilsier at kommuner ikke kan argumentere med økonomi som avslagsgrunn. Med en ytterligere styrking av rettighetstenkningen vil dette i neste omgang få betydning for den kommunale økonomien. Rådmannen fremmer ikke her forslag til en konklusjon, men synes likevel at det bør påpekes at det vil ligge en konflikt mellom den enkeltes rett/rettighet på tjenester og ressurser fra det offentlige, og det offentliges mulighet til å oppfylle denne rettigheten.

### *Taushetsplikt*

Det er viktig ovenfor tjenestetaker å ivareta hensynet til taushetsplikt. På den annen side kan det bli store både utfordringer og kostnader med å tilrettelegge de fagprogrammer som skal sikre samhandling og

åpenhet mellom forskjellige yrkesgrupper ut fra den enkelte tjenestetakers behov. Her vil informert samtykke fra den enkelte være viktig.

**Konklusjon: Reglene om taushetsplikt må utformes også med sikte på de fagprogrammer som skal sikre samhandling og åpenhet mellom forskjellige yrkesgrupper.**

#### *Klagebehandling*

Dagens to lovverk innebærer at de kommunale omsorgstjenestene som tildeles er hjemlet i begge, og dette medfører to ulike måter å håndtere klager på. Dette er både faglig og på andre måter lite hensiktsmessig. Forslaget i NOU 2004:18 om at klager på vedtak om helse- og sosialtjenester skal rettes til en instans, og at dette skal være fylkesmannen, bør kommunen gi sin støtte til.

Når det gjelder spørsmålet om hva fylkesmannen skal kunne prøve er utvalget delt. Flertallet ønsker at fylkesmannen skal kunne prøve alle sider av et vedtak, også det kommunale skjønnet. Mindretallet mener at fylkesmannen bare skal kunne utøve en såkalt lovlighetskontroll, herunder om vedtaket oppfyller de krav om faglig forsvarlighet som er stilt i medhold av helse- og sosiallovgivningen.

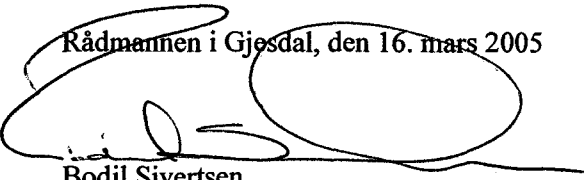
Rådmannen er for sin del uenig i at fylkesmannen skal gis anledning til å overprøve den kommunale skjønnsutøvelsen. Det er viktig at det i hele systemet ligger en grunnleggende tillit til kommunens eget skjønn. Når det stilles krav om at helse- og sosialtjenester skal gis ut fra "faglig forsvarlighet" vil det ligge et rom for skjønn som kan gi noe ulike resultater ut fra den aktuelle situasjon. Dette "rommet" mener rådmannen ikke skal kunne overprøves på annen måte enn å kunne vurdere om avgjørelsen er innholdsmessig lovlig.

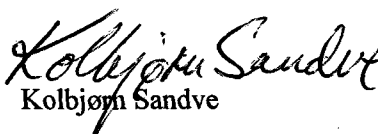
**Konklusjon: Gjesdal kommune er enig i at fylkesmannen blir klageinstans for alle vedtak om helse- og sosialtjenester. I spørsmålet om fylkesmannens klagekompetanse støtter kommunen mindretallet i utvalget, slik at fylkesmannen bare kan utøve såkalt lovlighetskontroll.**

#### **Forslag til vedtak:**

Gjesdal kommune avgir høringsuttalelse til NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene i tråd med de konklusjoner som framkommer i saksutredningen ovenfor.

Rådmannen i Gjesdal, den 16. mars 2005

  
Bodil Sivertsen  
rådmann

  
Kolbjørn Sandve