



STAVANGER KOMMUNE

Oppvekst og levekår
Levekår

Postadr.: Postboks 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Ny Olavskleiv 6
Telefon: 51508500. Faks: 51508555
E-post: postmottak.oppvekst@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

Det kgl helse - og omsorgsdepartement
Pb 8011 Dep

0030 OSLO

DERES REFERANSE
200405135-/KOH

VÅR REFERANSE
ROV-04/12944

ARKIVNR.
144 F00 &13

JOURNALNR.
015551/05

DATO
17.03.2005

Høringsuttalelse - NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene

Stavanger kommune vil innledningsvis bemerke at kommunen som utgangspunkt støtter foreliggende forslag til samordning av regelverk for kommunens sosial- og helsetjenester. Stavanger kommune har lenge forsøkt å forholde seg til sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven som en samlet helhet overfor brukerne, men det skaper både praktiske problemer og koordineringsproblemer med to atskilte lovverk innenfor en sektor hvor mange av tjenestemottakernes behov må dekkes etter begge lover. Et samordnet regelverk vil etter vår oppfatning gjøre det enklere for tjenestemottaker å orientere seg i forhold til sine rettigheter. Videre vil en samordning gjøre det enklere for kommunen å praktisere regelverket, som i siste instans bidrar til større grad av rettssikkerhet for tjenestemottaker.

Stavanger kommune er imidlertid av den oppfatning at lovregulering av økonomisk sosialhjelp bør få en tydeligere avgrensning i forhold til sosial- og helsetjenestene, fortrinnsvis ved at retten til slik stønad blir regulert i egen lov eller lagt inn under folketrygdloven, alternativt at bestemmelser knyttet til slik stønad blir samlet i et eget kapittel i foreliggende lovforslag. Dette vil tydeliggjøre at kontantytelser i form av økonomisk sosialhjelp på en del områder er vesensforskjellig fra sosial- og helsetjenester. Stavanger kommune vil komme tilbake til dette i det nedennevnte.

Hva gjelder alternative løsninger til harmonisering av regelverket, registrerer vi at utvalget drøfter hvorvidt man i tillegg til å utarbeide en felles kommunal sosial - og helsetjenestelov, også bør endre helsepersonelloven til å omfatte sosialpersonell, samtidig som pasientrettighetsloven utvides til å omfatte mottakere av sosiale ytelser. Utvalget konkluderer med at dets mandat ikke inviterer til å foreta en så bred gjennomgang av det materielle regelverket. Stavanger kommune vil imidlertid støtte utvalgets kommentar om at det avgjort kan være grunn til å utrede en slik vidtgående integrering og felles rettslig regulering av de to tjenestetypene. Etter Stavanger kommunes oppfatning kan begrunnelsen for en samordning av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven også legges til grunn for spørsmålet om samordning av regelverket

som omhandler personell som jobber med kommunale sosial- og helsetjenester, samt regelverket som omhandler tjenestemottakernes rettigheter.

Stavanger kommune vil videre innledningsvis støtte utredningens fokus på grunnleggende verdier, herunder det ukrenkelige menneskeverdet, rettssikkerhet, sosial trygghet, likeverd og rettferdighet, og hensynet til personlig autonomi og sårbarhet, og fremholde viktigheten av at lovverket bygger på disse verdiene.

Stavanger kommune har for øvrig følgende bemerkninger til foreliggende forslag til felles lov om sosial- og helsetjenester i kommunene (aktuelle punkter vil bli kommentert fortløpende, med utgangspunkt i utredningens disposisjon):

Ad avgjørelser, vedtak og forvaltningsklage – utredningens kapittel 7

Stavanger kommune støtter utredningens forslag om like saks- og klagebehandlingsregler for kommunale sosial- og helsetjenester, herunder forslag om at alle vedtak om tildeling av tjenester etter lovutkastet skal regnes som enkeltvedtak i forhold til forvaltningsloven kap. IV-VI.

Stavanger kommune savner imidlertid en større klargjøring av begrepet ”tildelingsavgjørelser.” Det reiser seg i praksis en del spørsmål vedrørende grensdragningen mellom enkeltvedtak og faktiske handlinger. Det bør redegjøres for hvorvidt lovutkastet er ment å innebære en endring i forhold til dagens praksis i så måte.

Hva gjelder forslag om samlet vedtak, vil Stavanger kommune påpeke at man allerede i dag i denne kommunen til en viss grad praktiserer dette, for tildeling av en del tjenester som omfattes av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven. Kommunen har i det alt overveiende positiv erfaring med dette, og støtter utredningens forslag om samlet vedtak, i det omfang og den form dette har vært praktisert i Stavanger kommune.

Stavanger kommune stiller seg imidlertid noe spørrende til at man foreslår samlet vedtak for det totale tjenestetilbud tjenestemottaker skal få fra kommunen. Stavanger kommune mener ordningen med samlet vedtak, herunder prosessen ved endring av deler av vedtaket, i tilfeller ved svært forskjelligartede tjenester vil medføre unødig byråkrati og ressursbruk. Eksempelvis kan nevnes økonomisk sosialhjelp, som vil kunne variere betydelig fra måned til måned, og som dermed i henhold til forslaget stadig vil utløse ny vurdering av det samlede vedtaket. Dette vil dessuten kunne representere en betydelig merbelastning for tjenestemottaker, som da ikke vil ha den forutsigbarhet i forhold til det samlede vedtaket som forvaltningsretten legger til grunn som en grunnleggende rettighet.

Tjenestemottakers behov for forutsigbarhet kommer dessuten til syne ved utredningens forslag om at samlet vedtak kun kan påklages samlet. I henhold til forslaget tas ved klagebehandlingen hele det samlede vedtaket opp til ny vurdering. I saker hvor tjenestemottaker har et bredt og forskjelligartet tjenestetilbud, vil tjenestemottaker/klager ved lovutkastets forslag etter Stavanger kommunes oppfatning lett miste følelsen av oversikt over hvilke konsekvenser klagen kan få, noe som kan bidra til at tjenestemottaker avstår fra å inngi en ellers berettiget klage. Problemstillingen

illustrerer det som etter Stavanger kommunes oppfatning er svakheter ved utredningens forslag om samlet vedtak for det totale tjenestetilbudet.

I tillegg er det å nevne at forslag om samlet vedtak stiller store krav til faglig innsikt på ulike områder hos det forvaltningsorgan som etter lovutkastet skal ha ansvaret for det samlede vedtaket, herunder ansvaret for endringer av det samlede vedtaket ved endringer av for eksempel deltjenester. Dette kommer på spissen dersom samlet vedtak også skal inneholde tjenester utover helse- og sosialområdet.

Stavanger kommune foreslår i stedet at man opprettholder forslag om samlet vedtak for mer likeartede tjenester/ytelser, men at man vurderer hvorvidt enkelte tjenester/ytelser på området for sosial- og helsetjenester bør holdes utenfor samlet vedtak, for eksempel økonomisk sosialhjelp. Likeledes at tjenester/ytelser utenfor området for sosial- og helsetjenester holdes utenfor samlet vedtak. Alternativt foreslår Stavanger kommune at man åpner for at kommunen selv kan vurdere hvilke tjenester/ytelser utover mer likeartede tjenester/ytelser som bør inngå i det samlede vedtaket.

Videre foreslår Stavanger kommune at det ikke lovfestes en ubetinget plikt til å utarbeide samlet vedtak ved individuell plan, men at loven overlater denne vurderingen til kommunene selv, som tar avgjørelsen på grunnlag av en konkret vurdering av den enkelte sak. Dette vil være i tråd med utredningens eget utgangspunkt om å stille kommunene friere i forhold til egen organisering av arbeidet.

Når det for øvrig gjelder utredningens forslag til saks- og klagebehandlingsregler, er Stavanger kommune uenig i forslag om 4 ukers saksbehandlingsfrist for klagesaker.

Forslaget er begrunnet i klagers rettssikkerhet. Etter Stavanger kommunes oppfatning vil imidlertid forslaget kunne medføre at klager i en del tilfeller kommer dårligere ut enn etter dagens ordning. Dagens regel om at vedtaksinstansen skal gå gjennom saken på ny ved klage er i seg selv et uttrykk for en ivaretagelse av klagers rettssikkerhet – saken blir gjennomgått en ekstra gang, med klagers innsigelser for øye. I tillegg skal nevnes at behandling av klage ofte vil forandre innhenting og bearbeiding av ny dokumentasjon, for øvrig også et uttrykk for ivaretagelse av klagers rettssikkerhet, i form av forsvarlig saksbehandling. Dette vil kunne ta noe tid, gjerne mer enn 4 uker.

Utredningens forslag vil kunne medføre at kommunen uten behandling må videresende klage som ved realitetsbehandling hos kommunen ville ført til en oppheving eller endring av vedtaket i tråd med klagen – i henhold til forslaget vil klagen i stedet bli liggende i klageinstansen, som erfaringsmessig har lengre saksbehandlingstid enn vedtaksinstansen. Saksbehandlingstiden forlenges med dette overfor klager.

Stavanger kommune ser klagers behov for en så rask avklaring av klagesaken som mulig. På bakgrunn av ovennevnte mener imidlertid Stavanger kommune det vil være problematisk med en lovregulering som foreslått. Stavanger kommune er av den oppfatning at saksbehandlingsfrister heller bør reguleres i serviceerklæringer eller lignende i den enkelte kommune.

Etter hva vi forstår, ligger det i lovutkastet at klagen uansett skal oversendes klageinstans dersom klager ikke får fullt medhold. Dette til forskjell fra dagens ordning, hvor vedtaksinstansen ved delvis medhold fatter nytt vedtak, som det så foreligger ny klageadgang for.

Etter Stavanger kommunes oppfatning er dagens ordning en bedre ordning enn utredningens forslag. Mange klagere er godt fornøyd med delvis medhold i klagen sin. Man har kanskje til alt overmål utarbeidet klagen med tanke på å skape seg noe "forhandlingsrom." Det synes da som unødig byråkratisk og ressurskrevende å videresende klagen til klageinstansen uansett. I tillegg skal nevnes at man ved forslagetets ordning i større grad risikerer en tendens i underinstansen til ikke å ville imøtekomme klager overhodet – dersom klagen må videresendes uansett, oversender man like godt saken til klageinstansen uten å vurdere og evt. innvilge delvis medhold.

Det er mulig utredningen har forsøkt å demme opp for ovennevnte problemstillinger ved den aktuelle bestemmelsen, ref. *"hvis ikke klager meddeler at hun eller han ønsker å trekke klagen tilbake,"* men dette fremgår ikke klart av nevnte formulering. Bestemmelsen må etter Stavanger kommunes oppfatning evt. omformuleres.

Uansett fremkommer ikke forslag om oversendelse til klageinstans hvor klager ikke får fullt medhold klart av foreliggende utkast til lov, etter Stavanger kommunes oppfatning. Dersom man finner å ville beholde prinsippet om oversendelse til klageinstans hvor klager ikke får fullt medhold, mener Stavanger kommune subsidiært at lovutkastets § 4-6, nr 3, 1. pkt. må endres til følgende: *"Hvis klager ikke får fullt medhold, oversendes klagen til fylkesmannen til avgjørelse hvis ikke klager meddeler at hun eller han ønsker å trekke klagen tilbake."*

Hva gjelder utredningens alternative forslag til fylkesmannens overprøvningskompetanse i klagesaker, vil Stavanger kommune fullt ut slutte seg til mindretallets begrunnelse og konklusjon. Det er kommunens erfaring at fylkesmannen allerede i dag tolker overprøvningsadgangen for forvaltningsskjønnet svært vidt, og kommunen kan derfor ikke se behovet for en utvidelse av overprøvningsadgangen.

Ad rett til individuelle og faglig forsvarlige tjenester – utredningens kapittel 8

I lovutkastets § 2-3 er oppstilt kommunens forpliktelser, mens § 3-1 oppstiller tjenestemottakers rettigheter. Ved sammenstilling av de to bestemmelsene fremstår disse som noe uoversiktlige. Av pedagogiske hensyn, ikke minst med tanke på tjenestemottaker, bes man vurdere hvorvidt bestemmelsene kan formuleres mer sammenfallende, slik at motstykket til de enkelte forpliktelser/rettigheter lettere kan gjenfinnes. Som eksempel kan nevnes § 2-3, litra e, pkt. ii: "Opplæring, habilitering og rehabilitering." Stavanger kommune foreslår at det opprettes et tilsvarende eget bokstavpunkt for "opplæring, habilitering og rehabilitering" i § 3-1, i stedet for at dette inngår som en del av § 3-1, litra b. I denne forbindelse kan nevnes at opplæring, habilitering og rehabilitering er et sentralt tjenesteområde for mange tjenestemottakere med funksjonshemming, og med sammensatte og langvarige hjelpebehov. Det er derfor av stor betydning for de brukergruppene som er avhengige av disse tjenestene at tjenesteområdet blir tydeliggjort.

Stavanger kommune har lang erfaring med at en aktiv boligpolitikk er et viktig virkemiddel i det sosialpolitiske arbeidet. Stavanger kommune foreslår derfor å tydeliggjøre dette punktet i lovutkastets § 2-3, på den måten at bestemmelsen utvides med et bokstavpunkt f, som lyder som følger: *"Hjelp til å skaffe bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, eller som har behov for særlig tilpasset bolig eller tjenestetilbud i tilknytning til boligen, herunder omsorgsboliger, boliger med heldøgns tilsyn og sykehjem."* Lovutkastets § 2-3, litra e, pkt. viii foreslås fjernet.

Det bes også vurdert hvorvidt lovutkastet i større grad bør synliggjøre kommunens ansvar i forhold til rusmiddelbrukere, med tanke på de spesielle behovene rusmiddelbrukere har, jfr § 6-1 i dagens sosialtjenestelov. Etter Stavanger kommunes oppfatning er det ikke tilstrekkelig å vise til at rusmiddelmissbrukere har rett til nødvendige sosial- og helsetjenester ut fra sine individuelle behov. Riktignok fører rusmiddelavhengighet ofte til behov for sosial- og helsetjenester. I tillegg krever imidlertid misbruket i seg selv tverrfaglige, spesialiserte tjenester, og dette bør synliggjøres i lovteksten. Stavanger kommune foreslår på denne bakgrunn at det i forslag til ny lov inntas en modifisert utgave av dagens § 6-1 i sosialtjenesteloven, for eksempel i utkastets § 2-3.

Stavanger kommune støtter for øvrig utredningens forslag om foreldres plikt til å medvirke til at barnet deltar i helsekontroll, jfr lovutkastets § 3-1, nr 2, 2. pkt. Bestemmelsen vil gjøre det lettere for kommunen/helsestasjonen å komme i posisjon i forhold til foreldre som nekter å medvirke til barnets helsekontroll.

Stavanger kommune støtter videre forslag om lovfesting av krav til faglig forsvarlighet, jfr lovutkastets § 2-4. Stavanger kommune ser det som viktig at det stadfestes et gjennomgående forsvarlighetskrav på området for sosial- og helsetjenester, og mener dette er en naturlig følge av harmonisering på området.

Stavanger kommune støtter i utgangspunktet utredningens forslag om lovfesting av kommunens rett til å stille vilkår for tildeling av sosial- og helsetjenester. Vi mener forslaget bidrar til å tydeliggjøre dagens regelverk, som igjen vil bidra til en mer ensartet praksis på dette området.

Imidlertid fremstår bestemmelse om at vilkår kun kan settes hvor det ikke er mulig å komme frem til en tilfredsstillende ordning ved frivillig avtale med tjenestemottaker, som problematisk i forhold til økonomisk sosialhjelp. Stavanger kommune mener det må være mulig å stille vilkår for økonomisk sosialhjelp fra første utbetaling – i den del tilfeller, for eksempel når det gjelder unge sosialhjelpsmottakere, er det avgjørende at det kan stilles vilkår som må oppfylles før første stønadsutbetaling.

Lovutkastets § 3-2, nr 4 fremstår videre som spesielt problematisk i forhold til økonomisk sosialhjelp. Konsekvensene av å bryte lovlig satte vilkår vil bli minimale dersom sosialhjelpsmottaker likevel skal ha krav på "faglig forsvarlig" stønad. Etter Stavanger kommunes oppfatning bør det vurderes hvorvidt man skal innta en bestemmelse om at stønadsutbetaling stoppes dersom vilkår brytes uten grunn. Stavanger kommune viser her til at det uansett følger av vanlige nødrettsbetraktninger at enhver har krav på nødhjelp dersom situasjonen er akutt. Dette vil også omfatte den som bryter lovlig satte vilkår.

Stavanger kommune foreslår at det utferdiges egne bestemmelser for økonomisk sosialhjelp i tråd med ovennevnte.

Når det for øvrig gjelder spørsmålet om vilkår generelt, savner Stavanger kommune en tydeliggjøring av hvorvidt for eksempel helsehjelp, med bakgrunn i en faglig forsvarlighetsvurdering, kan nektes grunnet manglende medvirkning.

Ad kartlegging, medvirkning, dokumentasjon, samtykke og informasjon – utredningens kapittel 9

Utredningen foreslår felles regler for dokumentasjon for tjenester som ytes etter lovutkastet. Stavanger kommune mener dette forslaget er en naturlig konsekvens av harmonisering av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven, jfr også våre bemerkninger innledningsvis vedrørende spørsmål om felles sosial- og helsepersonellov, og støtter forslaget.

En implementering i praksis av felles journalregelverk (jfr journalforskriften) for både ulike helseprofesjoner og for sosialprofesjonene, vil imidlertid erfaringsmessig innebære mye opplæring og stor grad av ressursbruk, se bemerkninger til utredningens kapittel 15.

Ad individuell plan – utredningens kapittel 10

Stavanger kommune vil på prinsipielt grunnlag støtte forslag om individuell plan som brukers rett til helhetlige og koordinerte tjenester, der tjenestemottakers behov og mål er i fokus, ikke kommunens plikt til, eller behov for, samarbeid. Stavanger kommune slutter seg derfor fullt ut til mindretallets begrunnelse og konklusjon hva gjelder forslag til ny lovs § 3-6.

I lovutkastets § 3-7, nr 3 er foreslått at tjenestemottakeren eller den som handler på hans eller hennes vegne kan henvende seg til planansvarlig i alle saker som angår tilbudet til vedkommende. Stavanger kommune mener denne bestemmelsen er for omfattende i forhold til plankoordinatorers rolle. Etter Stavanger kommunes oppfatning bør plankoordinatorers rolle begrenses til å utarbeide individuell plan i samarbeid med tjenestemottaker, sørge for fremdrift i planen, samt sikre samordning av tjenestene. En ordning hvor plankoordinator skal svare på alle henvendelser tjenestemottaker måtte ha vedrørende ulike tjenester/tjenesteytere, vil lett medføre at rollen som plankoordinator blir ressursmessig uoverkommelig. Tjenestemottakers henvendelser kan dessuten lett tenkes å vedrøre forhold som ligger utenfor plankoordinatorers kompetanse eller myndighet.

Stavanger kommune er for øvrig av den oppfatning at lovreguleringen av individuell plan i forslaget fremstår som tungvint. Stavanger kommune mener en forenklet lovtekst på dette punkt, med tilhørende forskrifter, vil være lettere å håndtere i praksis.

Ad forholdet mellom første- og andrelinjetjeneste – utredningens kapittel 11

Stavanger kommune støtter utredningens forslag om at helseforetaket og kommunen i fellesskap bør avgjøre når pasient ved sykehuset er utskrivningsklar og betalingsplikt for kommunen dermed inntreffer, og slutter seg til utredningens begrunnelse på dette punkt.

Ad taushetsplikt og personvern, samt informasjonsflyt i sosial- og helsesektoren og bruk av informasjonsteknologi (IT) – utredningens kapittel 12 og 13

Stavanger kommune støtter utredningens forslag om en vridning av dagens system, fra vertikal til større grad av horisontal informasjonsflyt, med en innskjerping av ”need to know”-prinsippet. Stavanger kommune ser det som positivt at informasjonsutvekslingen er knyttet til den enkelte tjenestemottakers helhetlige behov, ikke organisasjonsform.

I forslag til ny lovs § 9-6 har man imidlertid oppstilt uttrykkelig eller formodet samtykke som forutsetning for å gi taushetsbelagte opplysninger til samarbeidende personell.

Utredningens forslag til ny § 9-6 setter videre skranker for informasjonsflyt i den forstand at ”need to know”-prinsippet styrer hvem som skal få tilgang til opplysninger om enkeltpersoner, og hvor mye informasjon om tjenestemottakeren som skal tilgjengeliggjøres for den enkelte tjenesteyter.

Man må dessuten ha prosedyrer for å håndtere saker hvor tjenestemottaker ikke samtykker til informasjonsutveksling.

En konsekvent håndheving av et så ”finmasket” system som dette vil etter Stavanger kommunes oppfatning i praksis bli nesten umulig å administrere. Hver enkelt tjenesteyter må i prinsippet ha sin egen tilgangsprofil til aktuelle datasystemer. Profilen vil kunne endre seg nærmest fra dag til dag, avhengig av hvilke tjenestemottakere man forholder seg til, hvilke organer man samarbeider med, om det er gitt samtykke til informasjonsutveksling og hvilke opplysninger som omfattes av samtykket, evt. hvilke opplysninger man ”need to know.”

Tilgangsadministrasjonen i en kommune av Stavangers størrelse vil dermed etter forslaget bli meget ressurskrevende og svært vanskelig å håndtere på en forsvarlig måte, selv om forslaget rent systemteknisk vil være gjennomførbart. Dersom større grad av (elektronisk) informasjonsflyt skal bli en realitet, er det etter Stavanger kommunes oppfatning behov for ”skarpe” lovhjemler som tillater nødvendig informasjonsutveksling uten samtykke. Samtykke er etter Stavanger kommunes oppfatning lite egnet som grunnlag for større grad av elektronisk informasjonsflyt i samarbeidende tjenester.

Ad krav om planer, konsekvensutredninger og tilsyn – utredningens kapittel 14

Stavanger kommune støtter foreslått utvidelse av kommunens plikt til internkontroll, samt harmonisering av tilsynsordningen, og slutter seg til utredningens begrunnelse på disse punkter.

Ad administrative og økonomiske konsekvenser – utredningens kapittel 15

Det legges i utredningen til grunn at forslaget til ny lov ikke vil medføre økt ressursbruk totalt sett, men at det i en overgangsfase er nødvendig med økte investeringer i opplæring og IT.

Som nevnt over vedrørende utredningens kapittel 12 og 13, vil foreslått vridning av informasjonsflyt sammen med en innskjerping av ”need to know”-prinsippet forutsette en

detaljert løpende oppdatering av tilgang til taushetsbelagte opplysninger. På samme måte vil kontroll av logger måtte foretas løpende for å ivareta kontrollformålet. Det vil fremgå av dette at økt ressursbruk vedrørende IT-systemer etter Stavanger kommunes oppfatning ikke bare vil gjøre seg gjeldende i en overgangsperiode, men tvert imot være en realitet som gjør seg gjeldende på lang sikt. For øvrig viser Stavanger kommune til våre kommentarer ovenfor vedrørende disse to kapitlene i utredningen.

Man bør etter Stavanger kommunes oppfatning heller ikke undervurdere den ressursbruk som vil gjøre seg gjeldende i forhold til implementering av felles dokumentasjonsplikt for helse- og sosialpersonell, se utredningens kapittel 9.

Med hilsen

Bjørn Tunglund
direktør

Marit Bore
fagsjef

Ragnhild Øvrebø
saksbehandler