

Helse- og omsorgsdepartementet	
Saksnr.: 200405735	Doknr.: 111
Arkivkode: 520	Journ.dato: 040405
AVD.: KTA-STE	Saksbeh.: KOH
U.off.:	

www.nfunorge.org

E-post: post@nfunorge.org

Telefon: 22 39 60 50

Telefaks: 22 39 60 60

Bankgiro: 8200 01 93417

Org.nr: NO 943 260 672 mva



Norsk Forbund for
Utviklingshemmede

Helse og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep.

0030 OSLO

Oslo, 17. mars 2005
552/7.00/heck

**NORSK FORBUND FOR UTVIKLINGSHEMMEDES (NFU) HØRINGSUTTALELSE
VEDRØRENDE NOU 2004:18, HELHET OG PLAN I SOSIAL- OG
HELSETJENESTENE.**

Innledning

NFU støtter en samordning av regelverket innenfor sosial- og helsetjenestene, forutsatt at dette vil gi en positiv effekt for brukerne. Et regelverk som er enkelt å forstå for brukeren og enkelt å praktisere for kommunen bør som utgangspunkt være positivt. NFU er også positiv til harmonisering av regelverket hvis dette medfører likebehandling og mulighet for et samordnet og helhetlig tjenestetilbud til den enkelte tjenestemottaker. Kommunens frihet til å organisere tjenesten slik de ønsker vil ofte bli motivert i økonomi og ikke faglige argumenter. NFU mener derfor at målet med å legge færrest mulig bindinger på kommunen ofte vil være ensbetydende med forskjellsbehandling og dårligere kvalitet på tjenestene. I denne forbindelse vil NFU poengtere viktighetene av at det prioriteres å jobbe med kommunenes verdier og holdninger fordi dette er vel så styrende for det tjenestetilbudet som blir gitt, som det sett av lovregler som regulerer tjenestene. NFU ønsker å henvise til en undersøkelse som er utført av TNS Gallup på oppdrag fra 3 departementer (gjengitt i blant annet Aftenposten 14.03.05). Undersøkelsen gjelder brukernes vurdering av det offentlige tilbudet i egen kommune. I følge oversikten er tjenester til mennesker med utviklingshemning et av de områdene som kommer aller dårligst ut.

Som utvalget viser til er det i følge konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 11 nr. 1 slått fast "retten for enhver til en tilfredsstillende levestandard for seg selv og sin familie, herunder tilfredsstillende mat, klær og bolig, samt til "stadig bedring av sine leveforhold". Det er slått fast en rett til en stadig bedring av sine leveforhold. Dette er ikke situasjonen for mennesker med utviklingshemning. NFU får stadig flere henvendelser fra enkelt personer, lokallag og fylkeslag. Henvendelsene viser tydelig at det er snakk om nedskjæringer og nedprioritering av tjenester til mennesker med utviklingshemning. Slik NFU

ser det er flere og flere kommuner på vei mot å bygge opp igjen systemet med institusjoner, totalt i strid med ansvarsreformen.

Til slutt vil NFU innledningsvis kommentere utvalgets sammensetning. NFU reagerer på den sammensetning utvalget har hatt. NFU mener det er uakseptabelt at sentrale myndigheter ikke har sett viktigheten av at et utvalg, som skal samordne lovgivningen på et område som er så avgjørende for den enkelte bruker, ikke har fått med en representant i arbeidet. Det burde vært mulig å få minst en representant fra en interesseorganisasjon med i utvalget. Det er ikke til å komme fra at det er den som bruker skoen som vet hvor den trykker.

Sammendrag

NFU ønsker først å fremheve de punktene som vi mener er av størst viktighet for mennesker med utviklingshemning. Disse punktene vil bli ytterligere kommentert senere i vårt høringssvar.

For det første, og slik vi vurderer det, også det viktigste punktet er utvalgets forslag om å gi kommunen rett til å sette vilkår. NFU aksepterer at dette er mulig etter sosialtjenestelovens § 5-3 og ser at dette kan være ønskelig å videreføre. NFU kan derimot ikke være enig i at det også skal lovreguleres en rett til å sette vilkår for å motta tjenester. For mennesker med utviklingshemning vil det ofte være mangel på evne og ikke mangel på vilje til å oppfylle visse vilkår som vil være problemet. Vi tenker ikke her på fysisk evne, men den kognitive evne til å innse/forstå formålet med å utføre en oppgave og en eventuell følge av ikke å utføre oppgaven.

NFU er helt enig med utvalgets flertall i at fylkesmannen bør ha anledning til å prøve alle sider av vedtaket på lik linje med det som ellers gjelder ved klagebehandling. NFU er enig i at dette er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti.

I utgangspunktet ønsker NFU at vedtakene skal være individuelle og spesifiserte. Vi mener dette best vil sikre muligheten til å se om kommunen yter de tjenester som de etter loven er pålagt å gi samt retten til å klage hvis de ikke blir gjennomført. NFU har vanskelig for å se argumentet om at spesifiserte vedtak kan få preg av vage og standardiserte tilbud fra kommunen, uten grunnlag i individuell faglig vurdering. NFU har en oppfatning av det motsatte. Hvis utvalgets forslag om et samlevedtak uten spesifisering blir lagt til grunn må en individuell plan som angir et helhetlig, begrunnet og faglig forsvarlig tilbud foreligge **samtidig med vedtaket**. Videre mener NFU at det da bør lovfestes en rett til å klage på planens innhold.

Sentrale verdier i den kommunale sosial- og helsetjenesten

Som nevnt innledningsvis mener NFU at holdninger og verdier i kommunen og hos de ansatte er av stor betydning for de tjenester som blir tilbudt. Det er liten nytte i økte økonomiske ressurser hvis det ikke er vilje eller ønske om å bruke ressursene på en god måte. I vår velferdspolitik legges det til grunn samfunnsverdier som respekt for menneskeverdet og ønske om en rettferdig fordeling av rettigheter og plikter. Dette innebærer at alle mennesker skal ha mulighet til den samme grunnleggende standard i forhold til levevilkår, livskvalitet og innhold i hverdagen. Reell likhet innebærer at enhver skal ha de samme muligheter til livsutfoldelse og deltakelse. NFU opplever at situasjonen for mennesker med

utviklingshemning dessverre ikke blir omfattet av denne retten til en grunnleggende standard. Det er også klare tegn på at utviklingen er på vei i en negativ retning.

Utvalget sier i sin utredning at tjenestene skal være faglig forsvarlige og utformes med utgangspunkt i den enkeltes individuelle behov, ikke på grunnlag av generell kategorisering. NFU ser dessverre eksempler på det motsatte. Det er kommuner som har laget seg egne standarder for tildeling av tjenester. Det er da laget kategorier på de ulike grader av utviklingshemning og hvor mange timer tjenester den enkelte kategori trenger. På grunnlag av hvilken kategori den enkelte utviklingshemmet blir plassert i får de tildelt et bestemt antall timer med tjenester. Slik NFU ser det er en slik praksis uforenlig med prinsippet om at den enkeltes individuelle hjelpebehov skal være førende.

Avgjørelse, vedtak og forvaltningsklage

Frister:

NFU er positiv til at det foreslås en 4 ukers frist for kommunene til å oversende klagen til fylkesmannen. Dette innebærer at kommunene ikke kan trenere saksbehandlingen, slik det nå ofte skjer. Dette skjer ved at administrasjonen først skal behandle og så legge frem for politisk utvalg, noe som kan ta lang tid.

Samlet vedtak:

NFU er enig i argumentasjonen for å ha et samlet vedtak når den enkelte mottar flere former for tjenester. Derimot er vi ikke helt enige i at det kun skal kunne klages over hele tilbudet, ikke bare deler av det. Vi opplever at dette kan virke noe unødvendig, spesielt hvis tjenestene ikke har noen klar sammenheng. Spesielt tenker vi hvis det i fremtiden skal fattes felles vedtak som omfatter alle tjenester som kommunen yter, eksempelvis helsetjenester og opplæring. NFU tror også at det kan oppfattes som tyngre og for krevende for den enkelte å klage når det ikke kan klages kun på den tjenesten de ikke er fornøyd med. NFU er også redd for at den enkelte vil vegre seg mot å klage fordi de vil se en fare for å miste/få redusert tjenester de har og som de er fornøyd med.

Spesifiserte vedtak:

Som tidligere nevnt kan ikke NFU forstå argumentasjonen om at spesifiserte enkeltvedtak kan få preg av vage og standardiserte tilbud. NFU mener at det er viktig med vedtak som er godt gjennomarbeidet og spesifiserte. Hvis ikke dette blir gjort er NFU bekymret for at kommunen kan foreta endringer i tjenestetilbudet uten at dette kommer i direkte konflikt med vedtaket. Slik vi ser dette betyr det at tjenestemottaker står uten rettslig beskyttelse mot nedskjæringer i tjenestetilbudet fordi vedkommende i en slik situasjon ikke har formell klageadgang lengre.

Skal individuell plan (IP) komme istedenfor spesifiserte vedtak må det, som tidligere nevnt, settes krav om at planen må utarbeides før vedtaket fattes. Slik vi ser det er det nødvendig at tjenestetilbudet er konkretisert på forhånd for at en skal kunne ta stilling til om vedtaket er godt nok. Slik vi ser det må vedtaket derfor inneholde en forpliktende henvisning til den individuelle planen. NFU har eksempler på at kommuner har fattet vedtak som er generelle og med henvisning til IP for nærmere spesifisering av tilbudet. I de mest ekstreme tilfellene er IP etter 5 år fortsatt ikke utarbeidet.

Klageinstans:

NFU er positiv til og enig med utvalget i forslaget til og begrunnelsen for å få kun en klageinstans.

Overprøving:

Muligheten til å få overprøvd forvaltningsvedtak er en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti. NFU er enig med flertallet i at klageorganets kompetanse i helse- og sosial saker ikke skal være begrenset til en lovlighetskontroll. NFU kan ikke se noen gode argumenter for at slike saker ikke skal omfattes av den alminnelige ordningen for klager på forvaltningsvedtak i sin alminnelighet. Vi mener det er helt nødvendig at et overordnet klageorgan kan underkaste saken en full ny behandling og prøve alle sider av vedtaket. NFU har ved flere andre anledningen gitt uttrykk for et ønske om at dagens regel i sosialtjenestelovens § 8-7 burde endres.

NFU mener det er viktig som flertallet gir uttrykk for at det fra borgernes synspunkt er av vesentlig betydning å vite at avgjørelser som griper inn i deres liv og rettssfære, kan overprøves av en uavhengig instans. Vi er også enig med flertallet i at det kommunale selvstyret er godt nok ivaretatt gjennom forvaltningslovens § 34, andre avsnitt, andre setning.

Retten til individuelle og faglig forsvarlige tjenester

Vilkår:

NFU går helt klart mot utvalgets forslag om å gi kommunene mulighet til å sette vilkår ved tildeling av tjenester. NFU har forståelse for at dette er lovregulert og ønskes videreført i forhold til økonomiske ytelser. Når det gjelder økonomiske ytelser vil dette i de aller fleste tilfeller gjelde i en begrenset periode. I en overgangsfase som gjennomsnittlig er på ca 5 måneder. For mennesker som trenger helse- og/eller sosiale tjenester vil dette ofte være av en varig karakter.

På grunnlag av erfaring og kommunenes stadig nedprioritering av tjenester til mennesker med utviklingshemning er NFU sikker på at vilkår hyppig vil bli brukt. Det utkastet som utvalget har kommet med vil gi rom for tolkning og tilnærming på kommunens egne premisser. Det vil være lett for kommunen å vise til denne lovregelen uten at den enkelte har forutsetningen for å forstå hva som egentlig kreves for at kommunen skal kunne sette vilkår. Slik vi ser det vil det bli en uholdbar situasjon hvor kommunen dikterer vilkår og enkeltpersonene kjenner seg tvunget til å akseptere.

For mennesker med utviklingshemning er det i tillegg et problem med den kognitive forståelsen av hva det vil innebære at det blir satt vilkår. For eksempel vil et menneske med utviklingshemning kunne nekte å delta frivillig i rengjøring av hjemmet – som vedkommende rent praktisk kunne klare deler av selv. Problemet er her først og fremst en manglende evne til å selv forstå formålet med rengjøringen og derved la seg motivere til å motta opplæring. Den utviklingshemmede vil heller ikke ha forutsetningen for å forstå følgende av den manglende medvirkningen. Den kognitive svikten hos mennesker med utviklingshemning går nettopp på forståelsen av årsak og virkning. Mulighetene for å sette vilkår vil dermed medføre at mennesker med utviklingshemning vil bli utsatt for konsekvenser av ”valg” vedkommende tar som ligger utenfor ens egen evne til å forstå.

I forhold til vilkår er det spesielt et område som bekymrer oss. Det gjelder kommunenes ønske om å sette vilkår om at den utviklingshemmede skal flytte til en spesiell bolig for å kunne motta tjenester. Utvalget har ikke nevnt dette som et eksempel hvor vilkår kan benyttes, men det er allerede i dag mange kommuner som bruker flytting som vilkår for å yte tjenester. Det vi kaller tvangsflytting er helt klart det området vi har flest henvendelser om. Kommunene ønsker å flytte så mange som mulig sammen i store enheter. Samlokalisering av boliger tyder på en snever økonomisk vurdering fra kommunens side. Forskning viser helt entydig at det skaper mer negativ adferd hvor mennesker med utfordrende adferd blir tvunget til å bo tett sammen. Dette fører igjen til et økt behov for tjenester og dermed økte kommunale utgifter. En ytterligere negativ effekt er at det blir en mer bruk av tvang og makt. Det kan virke som om grunntanken ved ansvarsreformen helt er glemt.

Som utvalget uttaler er det en grunnleggende demokratisk rettighet å få velge hvor en ønsker å ha bopel. NFU ser det som en selvfølge at dette også skal gjelde mennesker med utviklingshemming. Vi ønsker også å henvise til korrespondanse/kontakt NFU har hatt med sentrale myndigheter vedrørende dette spørsmålet. Vi vil spesielt henvise til brev fra Sosial- og helsedepartementet av 04.06.1997 hvor det uttales at "kommunen som den alminnelige hovedregel har plikt til å yte nødvendige tjenester der vedkommende bor eller ønsker å flytte. Dette prinsippet følger både av lov om sosialtjenester og siktemålet med ansvarsreformen" Videre sies det at kommunen "unntaksvis" vil kunne ha saklig grunn for å stille vilkår. I brev fra Sosialdepartementet av 08.10.02 blir det samme presisert. Det uttales også at det er et klart utgangspunkt at tjenestene skal knyttes til person og ikke bolig.

Til tross for intensjoner i ansvarsreform, forskning, lov og uttalelser fra sentrale myndigheter fortsetter kommunene stadig hyppigere å sette som vilkår at den utviklingshemmede skal flytte til store samlokaliserte boliger for å kunne motta tjenester. Hvis det i en ny lov klart blir gitt hjemmel for å sette vilkår er NFU redd kommunene kommer til å bruke denne retten og setter til side tjenestemottakers rettigheter.

Støttekontakt:

I utkastets forslag § 3-1 har utvalget ikke videreført retten til støttekontakt. Slik vi leser paragrafen kan ordlyden § 3-1 nr 1 c) om "hjelp til sosial integrasjon" gi mulighet for å fatte vedtak om tiltak som skal ha samme funksjon. NFU mener det er vil være viktig å videreføre retten til støttekontakt slik det har vært til nå. For mennesker med utviklingshemming vil det ofte være mange hjelpere tilstede i boligen. Det er viktig at de får mulighet for et sosialt liv uten at tjenesteyterne fra boligen må være med. Organiseringen av tjenester er ofte til hinder for å kunne delta i sosiale aktiviteter utenfor leiligheten. Støttekontakt er derfor meget viktig for at den enkelte skal ha mulighet for å delta på fritidsaktiviteter etter eget ønske.

Utkastet § 3-1 nr. 3 siste punktum:

I nevnte paragraf reagerer vi på ordlyden. Siste setning sier at den som har omsorgsarbeid kan kreve at kommunen treffer særskilt vedtak om hvorvidt det skal iverksettes avlastningstiltak *eller* gis omsorgslønn. Vi forutsetter at dette kun beror på en skrive feil. Slik vi leser regelen som den står nå så vil en person med omsorgsarbeid ikke har krav på både omsorgslønn og avlastning. Dette finner vi totalt uakseptabelt. Det kan ikke være meningen at det ene skal utelukke det andre. Har en person et tyngende omsorgsarbeid og mottar omsorgslønn for dette, vil det uansett være et stort behov for avlastning. Vi forutsetter derfor at *eller* skal byttes ut med *og*.

Ferie:

NFU ønsker også at det i samme paragraf blir tilført en bestemmelse om retten til ferie. Slik situasjonen for utviklingshemmede er i dag er dette ofte umulig. Mennesker med utviklingshemming vil være i behov av tjenester også ved feriereiser. Det er en selvfølge at den utviklingshemmede må betale for sin egen ferie. Det som er urimelig og gjør det vanskelig for den enkelte er at de også må betale reise, opphold, lommepenger, mat, lønn osv. for tjenesteyter(e). En del kommuner nekter også den utviklingshemmede å ha med seg tjenesteyter fra kommunen. De blir nødt til å skaffe seg hjelp privat.

Kartlegging, medvirkning, dokumentasjon, samtykke og informasjon

I følge sosialtjenesteloven § 8-4 skal tjenestetilbudet så langt det er mulig utformes i samarbeid med klienten og det skal legges stor vekt på hva klienten mener. Retten til medvirkning er i mange kommuner ikke reell. Praksisen er mange steder å "høre" hva klienten ønsker, men etter en vurdering faller kommunen ofte ned på sin egen løsning.

NFU kan ikke se at utkastets forslag til lovtekst styrker den enkeltes rett til medvirkning utover det som i dag er gjeldende regel. Slik vi ser det bør lovteksten formuleres slik at det blir satt et større press på kommunen til å gå inn i et forpliktende samarbeid med den enkelte. Som utvalget uttaler er medvirkning nært knyttet til det grunnleggende kravet om å vise respekt for den enkelte tjenestemottakers autonomi og integritet.

Individuell plan (IP)

NFU er enig i at IP er et viktig og verdifullt verktøy for mennesker med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det er viktig at det arbeides med å få innkorporert IP som det verktøyet det kan være. I dag opplever mange at det for det første tar lang tid å få utarbeidet en plan og for det andre at den ikke blir brukt aktivt. Det vil nok ta tid og målrettet arbeid for å få innarbeidet IP som et verktøy.

I forhold til spørsmålet om utforming av reglene om IP er NFU enig med flertallet. Det bør være en "*skal*" regel om å utarbeide en IP. Dette er spesielt viktig hvis det blir besluttet at vedtakene ikke skal være presiserte og utfyllende. En "*kan*" regel vil lett kunne føre til at den enkelte ikke får konkretisert sitt tjenestetilbud. Dette er uholdbart i forhold til den enkeltes rettssikkerhet.

NFU ser positivt på forslaget om at det skal utpekes en planansvarlig. Det er ofte mange forskjellige personer/avdelinger inne for å yte tjenester til mennesker med et sammensatt hjelpebehov. Det vil forenkle hverdagen for den enkelte tjenestemottaker hvis de kunne forholde seg til bare en person.

I forhold til utkastets § 3-7 er NFU noe usikker på det ordvalget som er gjort. Vi tenker her på valget av ordet "*angi*". For NFU fremstår dette som noe vagt og vil ikke sette krav til en presisering/detaljering som vi mener er nødvendig. Vi mener ordet "*beskrive*" vil sette større krav til en presisering/detaljering som vi mener er nødvendig.

Krav om planer, konsekvensutredninger og tilsyn

Tilsyn:

Utvalget går inn for fortsatt statlig tilsyn for å sikre en enhetlig nasjonal standard, rettssikkerhet, ivaretagelse av brukerperspektiv, kvalitet og lignende. NFU er enig i dette. Vi er også enig i at systemrevisjoner ikke må erstatte individrettet tilsyn, men komme i tillegg til.

Sanksjoner:

NFU har i høringsuttalelse vedrørende NOU 2004:17, Statlig tilsyn med kommunesektoren, gitt uttrykk for at det ikke er tilstrekkelig med et tilsyn som kun har pålegg som virkemiddel. Vi mener det også er nødvendig med andre sanksjonsformer. Vi opplever stadig en uvilje hos kommunene til å effektivisere påklagede vedtak som fylkesmannen har omgjort. De viser heller ikke vilje til å fatte nye vedtak hvor fylkesmannen, på grunn av at kommunen har anvendt sitt skjønn på en åpenbart urimelig måte, har opphevet et vedtak. Vi kan ikke se at en kommune vil utvise større vilje til å følge et pålegg gitt av tilsynsmyndighetene enn de gjør i forhold til avgjørelser fattet av overordnet klageinstans.

Som utgangspunkt mener NFU at tilsynets reaksjoner på lovbrudd i størst mulig grad bør etterkommes fordi de oppfattes som relevante og hensiktsmessige. Men i en hverdag som styres av et krav om å holde budsjettene mener vi det lett kan føre til en unnlattelse av å følge tilsynets pålegg, hvis dette ikke får noen merkbare konsekvenser for kommunen. Slik vi ser det kan det virke som om økonomiske konsekvenser er nødvendige. Mulighetene for ileggelse av saksjoner som kommunene vil merke effekten av vil være nødvendig.


Hvor annen lovhjemmel gjør det vanskelig å ilegge kommunene økonomiske sanksjoner mener vi det er nødvendig med endringer i eksisterende lover.

Annet

Utvalget foreslår å generalisere oppramsingen av kommunens oppgaver, utkastets § 2-3. NFU er skeptiske til en slik endring. Vi er redd dette vil føre til at den faglige kompetansen i kommunens tjenesteapparat vil bli redusert. For å sikre at dette ikke skjer ønsker NFU at opplistingen i kommunehelsetjenestelovens § 1-3 blir videreført. I St.meld. nr. 40 og 45 (2002-2003) blir det fokusert på en manglende faglig kompetanse i kommunene. Sosial- og helsedirektoratet arbeider for å få styrket kompetansen i kommunene.

Sosialtjenestelovens kapittel 4A er foreslått videreført, stort sett uten endringer. Formålet med regelen i kapitlet er å hindre at mennesker med utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for fare. Ved å avgrense mot psykisk utviklingshemmede vil en blant annet ikke favne den gruppen av utagerende autister som ikke har en utviklingshemning og alders demente. NFU vil anta at det i dag brukes tvang og makt ovenfor disse menneskene uten at det er hjemmel for dette i lovgivningen.

Med vennlig hilsen


Helene Holand
forbundsleder


Hedvig Ekberg
juridisk konsulent