



FYLKESMANNEN I NORD-TRØNDELAG HELSETILSYNET I NORD-TRØNDELAG

Saksbehandler: Mariann Markussen

Deres ref.:
Vår ref.: 2004/7696

Vår dato: 01.04.2005
Arkivnr: 008

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Helse- og omsorgsdepartementet	
2004 05135	Dok.nr.: 132
520	Journ.dato 06.04.05
KTA-STE	Saksbeh.: KOH

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

Det vises til Departementets høringsbrev av 30.11.2004.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag har valgt å avgi en felles uttalelse til utvalgets innstilling og vil kommentere enkelte av de problemstillinger som reises i utvalgets innstilling. Betegnelsen *tjenestemottaker* er bevisst brukt i det følgende.

Ny felles lov:

Dagens lovverk avspeiler ikke den praktiske virkelighet i kommunene. Det vil derfor, etter vår vurdering, være en åpenbar fordel å samle de kommunale sosial- og helsetjenestene i en felles lov. Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er derfor enig i utvalgets forslag om å erstatte dagens to regelverk med en ny sosial- og helsetjenestelov.

Vi forstår at en drøfting om inkorporering av dagens barnevernlov ligger utenfor utvalgets mandat, men håper likevel at denne diskusjonen kan komme opp i nær fremtid. Det oppleves som merkelig at et lovverk med så tette bånd til sosial- og helsetjenestene ikke sees i sammenheng med den øvrige harmoniseringen av regelverket. I Nord-Trøndelag og i andre fylker med mange små kommuner er barnevern- og sosialtjeneste gjerne samlokalisert og saksbehandlerne jobber på tvers av de to lovene.

Individuell plan:

Generelt sett vil en individuell plan være en forbedring i forhold til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenestetilbud blant annet fordi denne følger tjenestemottakeren uavhengig av tjenestenivå. Utarbeidelse av individuell plan vil kreve bedre samarbeid og samhandling mellom de aktuelle instanser. Erfaringer viser imidlertid at utarbeidelse av individuell plan ikke alltid har blitt prioritert av kommunene.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag ser derfor klare fordeler med at plikten til å utarbeide individuell plan, og prosessen i denne sammenheng, presiseres nærmere. Forslaget til lovutkast bidrar til å sikre at tjenestemottaker og hans eller hennes behov kommer i sentrum og at de fremtidige tjenestetilbud blir mer forutsigbare. Det er å håpe at nye og mer detaljerte regler gjør individuell plan til et mer levedyktig verktøy enn det som har vist seg å være tilfelle hittil.

Planansvarliges rolle, kompetanse og ansvar kunne vært tydeligere presisert. Planansvarliges ansvar for å sikre at planen blir et levende og dynamisk verktøy er så viktig at regelverket omkring dette må vurderes nøye. Han eller hun vil være bindeleddet mellom tjenestemottakers behov og det ansvarlige ledd i kommunen, noe som naturlig skaper en forventning til hans eller hennes kompetanse og personlige egnethet.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag ønsker at tjenestemottakers egen mening vektlegges i forbindelse med utpeking av planansvarlig og at dette presiseres i lovutkastet. Planansvarliges rolle tilsier et nært forhold til tjenestemottaker og et vellykket planarbeid vil derfor kunne være avhengig av at tjenestemottaker har hatt en reell innflytelse på hvem som pekes ut.

Vi forutsetter for øvrig at det så snart som mulig utarbeides forskrifter som utdyper hva som menes med ”langvarige og koordinerte tjenestetilbud”.

Samlet vedtak:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag ser det for seg at kommunene i en overgangsfase vil slite med å komme frem til et samlet vedtak innenfor et forsvarlig tidsperspektiv. Herunder vil det sannsynligvis bli en utfordring for kommunene å finne en hensiktsmessig organisering.

Vi er likevel enig i at tjenestemottakere som mottar flere tjenester skal ha rett til ett vedtak som gjelder det samlede tjenestetilbudet. Dette vil for tjenestemottaker medføre en mer forutsigbar, oversiktlig og trygg situasjon og redusere faren for omveier til det endelige resultat. På lang sikt vil dette også være en økonomisk gunstig løsning for kommunene i og med at kravet til samlet vedtak vil forutsette økt effektivitet.

Det fremstår som noe uklart hvordan et samlet vedtak skal revideres og vi forutsetter derfor at dette vurderes nærmere i forbindelse med presisering av utkastets § 3-8.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er enig i at beslutninger om den praktiske gjennomføringen kun kan påklages som en del av det samlede vedtak. Dette under forutsetning av at kravet til faglig forsvarlighet ivaretas på alle nivå. Den praktiske gjennomføringen kan for den brukergruppen som det her er snakk om bety et være eller ikke være for det samlede resultat. Det er derfor viktig at rettssikkerheten ivaretas også etter at det eventuelt samlede vedtaket er gjennomført. En integrering av faglig forsvarlighet på alle nivå vil gjøre saksbehandlingen smidigere og nødvendigheten av bruk av enkeltvedtak må dermed sees i sammenheng med dette.

Felles regler for saksbehandling, overprøving og kontroll med slike avgjørelser, med utgangspunkt i forvaltningslovens regler:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er glad for at forvaltningslovens regler for blant annet enkeltvedtak foreslås å gjelde fullt ut for alle typer tjenester, også helsetjenester. Det er imidlertid nødvendig med en presisering av hva som skal regnes som enkeltvedtak i denne sammenheng. Dette gjelder spesielt i forhold til helsetjenester som tradisjonelt ikke har vært underlagt krav om enkeltvedtak. Det vil ikke være praktisk mulig å betegne alle typer helsetjenester som enkeltvedtak. Vi forutsetter at en nærmere drøftelse av innholdet i pasientrettighetsloven gjennomføres før et eventuelt lovutkast ferdigstilles.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er generelt kritisk til at tjenester skal kunne innvilges uten at det samtidig fattes enkeltvedtak om dette. En slik praksis kan forringe rettssikkerhetsperspektivet i og med at etablerte rettigheter unndras klageadgang, overprøving og kontroll.

Forenkling av klagereglene ved at alle vedtak om tildeling av tjenester kan påklages til en instans:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er enig i utvalgets forslag om Fylkesmannen som eneste klageinstans. Skillet mellom det regionale Helsetilsynet og Fylkesmannen fremstår i dag som kunstig og skaper betydelig forvirring. Et harmonisert regleverk kan vanskelig operere med to ulike klageinstanser.

Kommunen skal oversende klagen til Fylkesmannen innen fire uker etter at den er fremsatt selv om klagen ikke er ferdigbehandlet fra kommunens side:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er usikker på hvilken betydning en slik regel vil få. Effektivitet og grundighet er to sentrale rettssikkerhetskrav som ikke bør settes opp mot hverandre. For tjenestemottaker kan et grundig og veloverveid vedtak være viktigere enn at resultatet kommer tidligere enn forventet. Forslaget innebærer sannsynligvis en økt arbeidsmengde i den kommunale forvaltning. Også for klageinstansen vil dette sannsynligvis medføre økt arbeidsbelastning i og med at ikke-ferdighandlede saker fra kommunen blant annet vil kreve innhenting av opplysninger fra klagenivået.

Likevel innebærer forslaget klare fordeler:

- Klageinstansen kommer tidligere inn i saksbehandlingen.
- Det settes en standard for kommunal saksbehandling med større krav til effektivitet.
- Kommunale politikere får sterkere signaler i forhold til blant annet prioriteringer, særlig overfor svake brukergrupper.

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag støtter etter dette utvalgets forslag.

Fylkesmannens overprøvingskomptanse utvides til å gjelde alle sider av vedtaket på linje med det som ellers gjelder ved klagebehandling:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag støtter flertallets forslag da dette må sees på som en fordel ut fra et brukerperspektiv. Vi vil i denne sammenheng presisere at kommunen vil ha det overordnede ansvaret for et godt tjenestetilbud uansett om kommunens skjønn kan overprøves fullt ut eller ikke. I tillegg skal nevnes at forvaltningsloven § 34 ivaretar det kommunale selvstyret og at kommuneloven § 59 gir Fylkesmannen anledning til å lovlighetskontrollere kommunale vedtak om tildeling av tjenester. Det skal påpekes at det er rettskravene som eventuelt reduserer det kommunale selvstyret, ikke klagebehandling, tilsyn eller annen kontroll. Kommunalt selvstyre i stor grad vil sannsynligvis føre til mindre tydelige rettigheter for tjenestemottakerne.

Endringer i taushetspliktreglene som i større grad gjør det mulig å følge tjenestemottakeren på tvers av de tradisjonelle kommunale skiller:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er enig i utvalgets forslag. Dagens regler om taushetsplikt er ment å skulle beskytte den enkelte tjenestemottaker, men vil ofte være en hindring for god kommunikasjon mellom de ulike instanser. Det er å håpe at en oppmykning i henhold til lovforslaget kan bidra til at taushetsplikten ivaretas uten at denne blir en sperre i forhold til å finne gode og forsvarlige løsninger for den enkelte.

Det er positivt at bestemmelsen om taushetsplikt i § 9-1 også foreslås å gjelde for barneverntjenesten. Som nevnt tidligere, er det tette bånd mellom denne og de øvrige sosial- og helsetjenestene. Hensiktsmessigheten med en endring av reglene kan vanskelig iakttas dersom ikke naturlige samarbeidspartnere på horisontalnivået også skal bli berørt av disse.

Bruk av vilkår:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag ser frem til at vilkår lovfestes for alle typer tjenester som ytes med hjemmel i sosial- og helselovgivningen. Vi oppfatter det generelt sett som en fordel at det er mulig å stille krav til tjenestemottaker.

Tydelige vilkår har for sosialtjenestelovens vedkommende kun vært nedfelt skriftlig ved tildeling av sosial stønad. Dette har blant annet sin årsak i at tildeling av stønad ikke nødvendigvis har sammenheng med tjenestemottakers evne og vilje til å kunne utføre arbeid eller andre oppgaver for kommunen.

Også i forhold til tildeling av sosiale tjenester har det i praksis vært anledning til å stille vilkår; - ved praktisk bistand i hjemmet kan det stilles krav om at tjenestemottaker er til stede eller at han eller hun har hjelpemidler som kan benyttes ved det praktiske arbeidet. Mer uklart har det imidlertid vært om kommunen kan stille krav om at dyr som kan utløse allergier skal holdes unna eller at tjenestemottaker ikke skal røyke i tjenesteyters nærvær, m.v.

Forslaget til § 3-2 innebærer at det er mulig å stille klare krav i forhold til tjenesteyters arbeidsmiljø samtidig som tjenestemottakers integritet skal beskyttes.

Innholdet i tjenestene:

Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag hadde sett det som gunstig at lovutvalget, i takt med samfunnsutviklingen, hadde vurdert nye tjenesteformer. Erfaringer viser at kommunene er lovtro i den forstand at andre tjenester enn de som positivt er oppregnet i lovverket sjelden benyttes. Et eksempel som har dukket opp i den seneste tid er funksjonshemmede barns behov for gode tilsynsordninger når SFO ikke lenger er et alternativ etter skoletid. Skoledagens varighet er ulik fra skole til skole og fra kommune til kommune, noe som bidrar til å vanskeliggjøre hverdagen for funksjonshemmede barn og deres utarbeidende foreldre.

Opplæringsbehov:

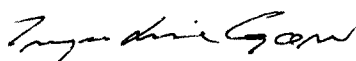
Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag vil presisere behovet for opplæring og kompetanseheving i kommunal sektor dersom lovutkastet vedtas.

Avsluttende kommentarer:

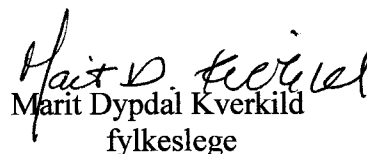
Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag er klar over at det som er nevnt ovenfor legger en del premisser for fremtidig behandling av andre lovinnstillinger, blant annet for Wisløffutvalgets innstilling. Fylkesmannen og Helsetilsynet i Nord-Trøndelag vil komme tilbake til en grundigere drøftelse av Wisløffutvalgets innstilling ved en senere anledning.

Det forutsettes imidlertid at sentrale myndigheter ser sammenhengen mellom Bernt- og Wisløffutvalgets innstillinger slik at organiseringen av både horisontalt nivå (innen og overfor sosial- og helsetjenesten i kommunen) og vertikalt nivå (samhandlingen mellom første- og andrelinjenivå i helsetjenesten), fremstår som helhetlig og koordinert.

Med hilsen



Inger Lise Gjørv
fylkesmann



Marit Dypdal Kverkild
fylkeslege

Saksbehandlers telefon: 74 16 84 16