

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Helse- og omsorgsdepartementet	
Saksnr.: 200405135	Dok.nr.: 158
Arkivkode: 520	Journ.dato 11/4-05
Avd.: KIA	Saksbeh.: KOH
U.off.:	

Deres ref.:
200405135/KOH

Vår ref.: RR/rgi/ssl

Dato: 8. april 2005

HØRINGSUTTALELSE NOU 2004:18 HELHET OG PLAN I SOSIAL- OG HELSETJENESTENE

Innledende kommentarer

Generelt

FO er i utgangspunktet positiv til en felles juridisk ramme for den kommunale sosial- og helsetjenesten. Vi mener at en felles lov gjør det enklere for brukere å skaffe seg oversikt over hvilke tjenester de har krav på. En felles lov gjør det også lettere å samordne tjenestene og gi et helhetlig tilbud til dem som til samme tid har behov for tjenester som er hjemlet både i Sosialtjenesteloven og i Kommunehelsetjenesteloven.

Kompetansekrav og kvalitet

Når det gjelder harmonisering av det materielle innholdet i loven mener vi at det ligger store utfordringer som ikke problematiseres i utredningen. Det er utfordringer som springer ut fra at helse og sosialtjenestene som utgangspunkt bygger på ulike kunnskapssyn og tradisjoner. Sosialtjenestens praksiser bygger på kunnskapssyn der brukermedvirkning, endring, samarbeid, subjekt og kontekst er styrende. Dette særpreget er det viktig å ivareta også i framtidens tjenestetilbud. For FO er det viktig å understreke at ulike kunnskapssyn og kunnskapstilfang må eksistere videre i tjenesteapparatet, i et samspill og hver for seg. En tjeneste med høy kvalitet kjennetegnes både ved at den har særpreg og faglig mangfold. I tider med stramme økonomiske rammer og stor frihet når det gjelder ansettelse vil det være behov for tiltak for å beskytte det faglige mangfoldet og særpregene i kompetansen. Dette reiser bl.a. dilemmaer knyttet til balansegangen mellom det kommunale sjølstyret og nasjonal regulering.

FO mener at det er nødvendig å rette oppmerksomheten mot kvalitet og kompetansekrav i langt større grad enn det utvalget gjør. FO mener at kompetansekrav både i sosialtjenesten og helsetjenesten må lovhjemles ved at det nedfelles i lovteksten at Forskrift med kompetansekrav skal utformes. Det må sikres ved at sosialtjenesten i større grad må få kompetansekrav knyttet til tjenesten.

Sosialtjenesten og helsetjenesten må sidestilles når det skjer en harmonisering av lovverket. Fastlegeordningen er allerede etablert. FO mener at alle som oppsøker den kommunale førstelinjetjenesten skal ha tilgang til en fast sosialfaglig person – fastsosionomen. Det må utvikles en normering for antall sosialfaglige ansatte utifra innbyggertall slik som for

fastlegen. På den måten vil brukere som trenger det, få en rask og helhetlig behovsavklaring og tjenestetilbud.

Autorisasjon

Utvalget har ikke utredet på hvilken måte en autorisasjonsordning for sosialfaglig personell (barnevernpedagoger og sosionomer) skal ivaretas. Dette er etter vår mening en stor svakhet. En felles sosial- og helsetjenestelov betinger, slik vi ser det, en felles lov for helse og sosialpersonell, der autorisasjon og andre spesielle hensyn knyttet til yrkesutøvelsen hjemles. At barnevernpedagoger og sosionomer mangler autorisasjon er et problem som FO har arbeidet med i mange år opp mot sentrale myndigheter. Autorisasjon er et viktig virkemiddel for kvalitet i tjenesten, da fratakelse av autorisasjonen kan brukes som sanksjonsmiddel mot uforsvarlig yrkesutøvelse. Autorisasjon innebærer også en tydeliggjøring av innholdet i sosialfagenes kompetanse. Både brukere og samarbeidspartnere har behov for forutsigbarhet og kunnskap om dette. Sosial- og helsedirektoratet anbefaler at det etableres en autorisasjonsordning for barnevernpedagoger og sosionomer og saken er p.t. under behandling i Helse- og omsorgsdepartementet.

FO beklager på det sterkeste at Berntutvalget ikke har utredet og tatt standpunkt til en autorisasjonsordning for sosialarbeiderne. Det betyr at man går inn på en felles lov for helse- og sosialtjenesten uten at brukere/ klienter/pasienter sikres et likt kvalitetssikringssystem for alle deler av tjenesten.

Vedr. Kapittel 1.

Definisjoner og begrepsbruk.

FO ser hensiktsmessigheten i å benytte ett begrep på bruker/klient/pasient i lovteksten, men mener at tjenestemottaker og motsvarende tjenesteyter ikke er gode begreper. Begrepene samsvarer dårlig med "empowerment", samarbeid/samhandlingstradisjonen i sosialt arbeid. Som utvalget selv er inne på assosieres tjenestemottaker lett med en passivitet som man ikke ønsker. De ulike delene i tjenesteapparatet har ulik karakter og innebærer at mottakerne inngår i ulike relasjoner til myndighetene. Det er derfor naturlig å nyansere begrepene i forhold til dette.

FO savner her en nærmere beskrivelse av sosialtjenestens innhold på lik linje med beskrivelsen av hva som menes med helsehjelp under punkt 1.5.

Lovens formål

FO er skeptisk til å erstatte målformuleringene som ligger i dagens sosialtjenestelov med den foreslåtte teksten. Utvalget sier at teksten er forenklet og gjort mer generell, uten at dette er ment å innebære en realitetsforskjell. FO frykter likevel at det materielle innholdet i praksis vil svekkes og at vesentlige elementer i tilbudet til sosialhjelpsmottakerne blir borte. Målformuleringen er svært viktig fordi den er retningsgivende for dannelsen av tenkningen rundt tjenesteinnholdet og tolkningen av den enkelte bestemmelse. Verken utredningens kap. 6 om "Sentrale verdier i den kommunale sosial- og helsetjenesten" eller lovteksten er formulert slik at den erstatter en klar og tydelig retningsviser i formålsparagrafen.

En svekket formålsparagraf for sosialtjenesten kombinert med at utvalget går inn for at kommuneøkonomien skal være en av faktorene som skal legges til grunn for hvilken hjelp som gis, gjør at FO frykter at rettighetene for den enkelte svekkes, samtidig som mulighetene for å igangsette utviklingstiltak blir dårligere.

Vedr. Kapittel 2

Kommunens ansvar

Etter FOs mening tydeliggjøres ikke kommunens ansvar godt nok i § 2-1. Dette gjelder særlig punkt 2, der utformingen bærer mer preg av intensjonstenkning enn en klargjøring av ansvar.

FO foreslår at lovteksten strammes opp ved at punkt 2 endres til at "Kommunen skal sikre at det blir iverksatt velferds- og aktivitetstiltak for barn,"

Faglig forsvarlighet

Utredningen snakker mye om faglig forsvarlighet og lite om kvalitet. Dette er urovekkende, fordi en tjeneste som utformes utfra et fokus på faglig forsvarlighet vil spore tenkningen inn på minimumsløsninger. Utformingen av tjenestene blir da konsentrert rundt en nedre grense for hva som defineres som akseptabelt. Dette blir et defensivt utgangspunkt og et dårlig grunnlag for å utforme en god tjeneste. Den framtidige kommunale tjenesten må ha som mål å være en best mulig tjeneste for bruker/klient/pasient. En slik tjeneste må baseres på et grunnlag som sporer personalet til å heve tjenesten og strekke seg utover en nedre grense for forsvarlighet.

FO foreslår at punkt 2 endres til "Kongen skal gi forskrifter om kompetansekrav til de som utøver kommunale sosial- og helsetjenester."

Annet

§ 2-3 Oppgaver som skal ivaretas av kommunen

FO ser opplistingen i punktene 1. a-e som ikke uttømmende, og har oppfattet det slik at det heller ikke er utvalgets oppfatning. *Vi foreslår at et nytt punkt f) Annet tas inn.*

Vedr. Kapittel 3

Individuell plan

FO støtter at det tas inn et punkt om kommunens plikt til å oppnevne en planansvarlig. Vi mener at det i lovteksten, evt. i forskrift må stilles kvalifikasjonskrav til den som skal være planansvarlig. FO foreslår at kompetansekravet skal være Bachelor i Sosialt arbeid. Denne utdanningen gir breddekunnskap og særskilt kompetanse i koordineringsarbeid og vurderes således som velegnet til en slik oppgave. Arbeid med individuell plan er en tidkrevende prosess som fordrer at kommunen, i tillegg til å ha kompetent personell, også må sørge for å ha tilstrekkelig personell til å ivareta oppgaven. Det vises til punkt foran, der FO påpeker behovet for en normering av antallet sosialfaglig ansatte.

Individuell plan må være forpliktende både for brukeren og for tjenesten. *FO støtter at det skal treffes et samlet vedtak som angir tjenestetilbudet som mottakeren skal ha. Alle enkelt elementene i tjenestetilbudet må framgå i det samlede vedtaket på en slik måte at klageretten blir reell, når det gjelder alle deler av tjenestetilbudet. I St.prp. nr. 46 Ny arbeids- og velferdsforvaltning blir begrepet "sosial kontrakt" innført. I kontraktsbegrepet ligger forventninger om et mer forpliktende forløp enn hva planbegrepet indikerer. FO vurderer at en slik kontrakt må ha status som enkeltvedtak, med de regler for saksbehandling, klage m.m. som ligger i forvaltningsloven, jf. kommentarer til kap. 4 nedenfor.*

Annet

§ 3-1 g) Midlertidig husvære

FO mener at det må nedfelles i loven, evt. i forskrift, at det midlertidige husvære skal ha en standard som oppfattes som verdig for dem som skal bruke det.

Vedr. Kapittel 4.

Saksbehandling ved vedtak om tildeling av tjenester

FO støtter utvalgets forslag i lovteksten om at de vedtak som fattes om tildeling av tjenester er å regne som et enkeltvedtak og dermed følger forvaltningslovens bestemmelser. Likeledes støtter vi forslaget om at alle tjenester som en person mottar skal være nedfelt i ett vedtak. Dette er i tråd med de intensjoner som er lagt for samordningen, tilrettelegging for en mest mulig samlet og enhetlig vurdering av den enkeltes behov.

§ 4-6 Klage. Omgjøring utenfor klagesak

FO støtter utvalgets oppfatning om at det skal være en klageinstans for helse- og sosialtjenester. Videre støtter vi at denne instansen skal være fylkesmannen. Å beholde et ulikt og tosporet system som i dag vil være i strid med intensjonene om helhet og samordning. Tidsperspektivet fra det søkes om tjenester til en eventuell klage er avgjort, er viktig for tjenestemottakers rettsikkerhet. Det dreier seg om tjenester som er nødvendig for at den enkelte skal ha mulighet til god livskvalitet og tilfredsstillende helse.

FO støtter derfor utvalgets forslag om at en klage skal ferdigbehandles i kommunen innen fire uker etter den er framsatt. Vi vil imidlertid påpeke viktigheten av at fylkesmannsembetet må få tilført tilstrekkelig ressurser slik at det ikke er denne instansen som blir en hemske i klagebehandlingen med lang behandlingstid.

Utvalgets flertall foreslår at fylkesmannen kan overprøve alle sider ved et vedtak. FO støtter dette synet, og mener det styrker brukers rettsikkerhet. Dagens ordning i sosialtjenesteloven om at skjønnet kun kan overprøves når det er brukt åpenbart urimelig kan være et resultat av at kommunenes selvstyre settes foran rettsikkerheten til den enkelte tjenestemottaker og foran best faglig praksis.

§ 4-5 Plikt til å gi opplysninger av eget tiltak

I noen tilfelle blir enkelte voksne mennesker med psykisk utviklingshemming utsatt for misbruk og overgrep, som de sjøl ikke er i stand til varsle om.

FO mener det bør vurderes å ta inn et punkt e) under denne paragrafen, som dekker tilfelle der tjenesteyter blir oppmerksom på eller har grunn til å tro at en slik situasjon har oppstått.

Vedr. Kapittel 5

Bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning

FO støtter at bestemmelsene om tvang og maktbruk videreføres. Utvalget antyder at det kan være hensiktsmessig å samle alt om tvang i en egen lov. Dette stiller vi oss skeptisk til. Etter FOs syn vil man gå bortifra viktige prinsipper ved å frikoble lovbestemmelsene om tvang fra tjenester og forebygging, fordi disse omhandler de viktigste virkemidlene for å minimalisere tvangsbruk. En forutsetning er også at en felleslov om tvang bygger på de rettsikkerhetsgarantiene som kap 4a har innebygget – krav til forebygging, ”alternative” tiltak, saksbehandling, hjelpeverge, klagerett m.m.

Vedr. Kapittel 6

Tvangsmessig tiltak overfor rusmisbrukere

FO går imot utvalgets forslag om å ta bestemmelsen (§6-1) om frivillig hjelpetiltak overfor rusavhengige ut av loven. Vi har erfaring for at tiltak overfor denne brukergruppen lett blir salderingspost i kommunene. En lovbestemmelse om kommunens plikt til å sørge for frivillige hjelpetiltak er derfor viktig å opprettholde. Ved å ta bort bestemmelsen frykter vi en vridningseffekt i retning av mer tvangstenkning og mindre innsats på frivillig basis.

Vedr. Kapittel 11

§ 11-1 Kommunens ansvar for organisering av sosial- og helsetjenester

I punkt 3 framgår det at Kommunen skal utpeke faglig ansvarlige for tjenesten etter loven her. Det sies videre at den enkelte faglige ansvarlige har et selvstendig og personlig ansvar for å påse at det tjenestetilbudet som gis oppfyller lovens krav om faglig forsvarlighet, og for å melde til kommunens ledelse og om nødvendig til tilsynsmyndigheten om så ikke er tilfelle.

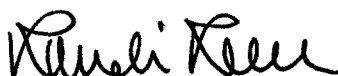
FO er enig i at den faglige ansvarlige skal ha et selvstendig ansvar, men mener at begrepet personlig ansvar er mer problematisk. Hvor langt det personlige ansvaret går må ses i forhold til de rammebetingelser som gis. FO mener det må fastholdes at kommunepolitikerne har det overordnede ansvaret for tjenestetilbudet, og at dette ansvaret innebærer å sørge for at det eksisterer et system som muliggjør at de ansatte kan ivareta sitt ansvar uten represalier, jf punktet vedr. kap 12 under.

Stillingene som faglig ansvarlig for kommunenes sosialtjenester og helsetjenester er svært krevende. FO foreslår at det nedfelles i lov/forskrift krav til kompetanse når det gjelder slike stillinger. Kravet til faglig ansvarlig for sosialtjenesten må være sosialfaglig kompetanse på masternivå. I tillegg må det være innbakt en rett til videreutdanning/utvikling og veiledning.

Vedr. Kapittel 12

§12-3, nr. Tjenesteyters plikt til å melde fra om svikt ved tjenesteytingen

FO er glad for at denne plikten tas inn i loven. Vi har imidlertid erfaring for at ansatte som sier ifra ikke sjelden blir utsatt for represalier fra arbeidsgiver. Det medfører at mange unnlater å si ifra. For at lovbestemmelsen skal bli mer enn en papirbestemmelse må de ansatte beskyttes mot sanksjoner ved at det tas inn et nytt ledd om dette i lovbestemmelsen eller i forskrift til loven.



Randi Reese
Forbundsleder



Sølvi Slørdahl
Fagkonsulent