

Dokumenttype	NOU 1985:18	Dokumentdato
Tittel	Lov om sosiale tjenester mv.	
Utvalgsleder	Skåre Jan	
Utgiver	Sosialdepartementet	
Kapittel	2	Sammendrag
	2.10 TILTAK VED RUSMIDDELMISBRUK	

Misbruk av rusmidler - alkohol, narkotika og andre rusframkallende stoffer - medfører både helsemessige og sosiale skadevirkninger. Selv om det er forskjeller både i samfunnets holdninger til de forskjellige rusmidler og i art og omfang av misbruk og skader, har utvalget funnet det riktig å behandle sosialtjenestens ansvar og oppgaver på rusmiddelsektoren samlet.

Den kommunale sosialtjenesten må ha hovedansvaret lokalt for tiltak i forhold til rusmiddelmisbruk. Sosialtjenesten er ikke alene om dette ansvaret; både primærhelsetjenesten, de somatiske institusjoner og det psykiske helsevern har mye med rusmiddelmisbrukere å gjøre.

Mange av de problemer rusmiddelmisbruk skaper, må sosialtjenesten møte med hjelpetiltak av mer generell art. Utvalget har likevel utformet forslag til spesielle lovbestemmelser om den rådgivning, veiledning og praktiske hjelp som det kan være aktuelt å tilby mennesker med rusmiddelproblemer.

Sosialtjenesten skal etter utvalgets forslag også arbeide for å forebygge og motvirke misbruk av rusmidler gjennom informasjon og oppsøkende virksomhet. I dette vil det være viktig å samarbeide både med andre offentlige instanser og frivillige organisasjoner.

Mens førstelinje-ansvaret ligger på den kommunale sosialtjeneste, forutsettes ansvaret for institusjoner for både alkohol- og stoffmisbrukere lagt til fylkeskommunene. Dette omfatter også spesialisttjenester som poliklinikker og lignende. Lov om fylkeskommunalt ansvar for alkoholistinstitusjonene av 30. mars 1984 nr 13 er satt i verk pr 1. januar 1985, og utvalget bygger på opplegget her. Men i tillegg foreslås altså fylkeskommunalt ansvar for institusjonstiltak for stoffmisbrukere og for spesialisttjenester. De generelle bestemmelser som er foreslått for sosiale institusjoner i eget kapittel gjelder også for rusmisbruker-institusjonene.

Utvalget har vurdert om det er behov for spesielle bestemmelser om avrusning, men har ikke funnet det nødvendig. Avrusningsstasjonene har fylkeskommunene ansvar for, men utvalget finner det bare aktuelt med slike i de større byer. Både de somatiske og de psykiatriske sykehus har øyeblikkelig hjelpavdelinger som kan være aktuelle i noen tilfelle. Politiet vil ta seg av andre. Løsgjengerlovens § 21 foreslås forøvrig opphevet.

Bruk av tvang overfor rusmiddelmisbrukere har vært sterkt debattert i de senere år. Utvalget har redegjort for og vurdert de viktigste synspunkter som har vært fremme, og foreslår bestemmelser som hjemler bruk av tvang i visse tilfelle, men i betydelig mindre omfang enn någjeldende lov tillater. Det er åpenbart at tvang ikke er noe godt utgangspunkt for behandling. Men en må regne med at det finnes tilfelle der en kortvarig bruk av tvangsplassering i faglig velutrustet institusjon kan være forsvarlig og nødvendig for å gi en langtkommen rusmiddelmisbruker anledning til, i edru tilstand, å ta stilling til sin situasjon og eventuelt motiveres for et videre behandlingsopplegg. Det foreslås også hjemmel for å innhente klientens samtykke til tilbakeholdelse i behandling sin institusjon i inntil 3 uker.

Det kan også pekes på andre grupper som har særlige hjelpebehov, for eksempel personer som løslates etter langvarig fengselsstraff. Det gjelder imidlertid både for denne gruppen og for andre grupper med sosiale problemer at hjelpen både kan og bør gis innenfor rammen av de generelle bestemmelser vi foreslår om tiltak og tjenester. Vi har imidlertid funnet å burde behandle enkelte av de særproblemer som gjelder innvandrere, flyktninger, omstreifere og sigøynere. Felles for disse grupper er at de er mangelfullt integrert i det norske samfunn og dette skaper enkelte spesielle vanskeligheter.

Kapittel 2 Sammen drag

2.12 ORGANISASJON OG ADMINISTRASJON

Ansvar for løsning av oppgavene er i sosiallovene lagt på tre ulike forvaltningsnivåer: Staten (herunder fylkesmannen), fylkeskommunen og kommunen (sosialtjenesten). Vårt forslag bygger i hovedtrekk på det som gjelder i dag. Dette betyr at

- staten skal ha et generelt overordnet ansvar som omfatter tilsyn, erfaringsinnhenting og erfaringsevaluering, adgang til å gi forskrifter, retningslinjer og instruksjoner, plikt til å sørge for forskning, utdanning og generell informasjon
- fylkeskommunen skal ha ansvar for institusjoner for barn og rusmiddelmissbrukere, for koordinering av institusjonstjenestene på fylkesnivå, for spesialisttjenester knyttet til institusjonene, for fosterhjemsformidling
- kommunene skal ha ansvaret for førstelinjetjenesten og for institusjoner for eldre og særlig pleietrengende

Opplegget innebærer at fylkeskommunen også får ansvaret for institusjoner for narkomane. Sykehjemmene er forutsatt overført til kommunene.

Vi går ikke inn på spørsmålet om hvordan arbeidet skal organiseres i sentraladministrasjonen, hos fylkesmannen og i fylkeskommunen. Derimot går utvalget inngående inn på de spørsmål som gjelder den kommunale administrasjon.

Allerede i 60-årene ble det foreslått at man i stedet for de tre sosiale nemnder - sosialstyre, barnevernsnemnd og edruskapsnemnd - skulle nøye seg med en, nemlig et sosialstyre. Dette standpunkt fikk tilslutning under behandlingen av Sosialreformkomiteens innstilling i midten av 70-årene. Tanken er i stor utstrekning blitt gjennomført i praksis ved dispensasjoner gitt i medhold av barnevern- og edruskapsloven og i medhold av plan- og forsøksloven. I dag har flertallet av kommunene en annen nemndstruktur enn den sosiallovene forutsetter.

Men fremdeles hersker det en prinsipiell uenighet om dette spørsmål: Særlig barnevernsnemnda har sine forkjempere. På den annen side arbeider Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen for en sanering av de lovbestemte kommunale nemnder.

Vi foreslår at kommunene skal ha plikt til å velge et sosialstyre. Vi mener at det er nødvendig med et folkevalgt organ som kan ivareta de generelle sosialpolitiske oppgaver i kommunen, og som dessuten i hvert fall kan ha en kontrollfunksjon i enkeltsaker. Kommunen bør imidlertid ha full frihet til å velge underutvalg - enten for deler av kommunen eller for visse sakstyper, for eksempel barnevernsaker. Med et slikt opplegg mener vi det er unødvendig med egne lovbestemte barnevern- og edruskapsnemnder.

Det er enighet i utvalget om at sosialstyret i første rekke må behandle generelle sosialpolitiske spørsmål og ha kontrollfunksjoner. Klientsaker egner seg best for avgjørelse i sosialadministrasjonen. En slik arbeidsdeling kan være vanskelig å gjennomføre strengt - enkelte viktige klientsaker kan det være rimelig å behandle i sosialstyret. Det er uenighet

i utvalget om hvordan man skal nå fram til en rimelig arbeidsdeling. Et flertall mener at den bør etableres ved at myndigheten i enkeltsaker legges til sosialstyret, med adgang til delegasjon, men likevel slik at administrasjonen treffer avgjørelser i nærmere bestemte saker. Et mindretall mener loven bør ta utgangspunkt i at alle klientsaker skal avgjøres av sosialadministrasjonen, men at kommunestyret skal kunne bestemme at visse saker skal behandles av sosialstyret.

I sosial- og helsesektoren og på beslektede felter er kommunen tillagt oppgaver ved en rekke ulike lover og stortingsvedtak. Dette fører alltid til en fare for en tilsvarende administrativ sektorinndeling på kommunenivå, og derved oppstår en rekke koordineringsspørsmål. Disse har man søkt å løse ved at det i de ulike lover skapes muligheter for administrativ integrasjon.

Utvalget følger opp dette. Vi legger opp til at det kan velges et kombinert helse- og sosialstyre, og sosialstyret skal kunne få oppgaver også etter barnehageloven og andre lover av beslektet karakter.

Oppgavekombinasjon på nemdnivå fører ikke med nødvendighet til en tilsvarende administrativ integrasjon, men dette blir ofte forsøkt. De valgspørsmål som oppstår i denne forbindelse, går utvalget ikke inn på. Vi peker imidlertid på den betydning det har for en slik integrasjon at de ulike saker kan behandles mest mulig etter like prinsipper, og at de ulike personellgrupper bør stå likt, for eksempel med rett og plikt til etterutdanning mv.

Kapittel 2 Sammenheng

2.13 SAKSBEHANDLINGEN

Forvaltningsloven inneholder generelle regler om saksbehandlingen som også kommer til anvendelse i saker om sosiale tjenester. Forvaltningsloven gir imidlertid ikke klart og tilstrekkelig svar på alle spørsmål. Vi foreslår derfor enkelte regler av presiserende eller supplerende karakter. Blant annet foreslår vi regler om lovens anvendelse på private institusjoner som er inntatt i de offentlige planer, og om barns rett til å bli hørt og til å opptre selvstendig.

Vi foreslår at fylkesmannen blir klageinstans. Spørsmålet om hva fylkesmannen kan prøve er viktig, og derfor har vi foreslått kompetansen presisert: Fylkesmannen skal kunne prøve alle sider av saken, herunder om avgjørelsen er rimelig. Kan vedtaket ikke etterkommes straks, skal fylkesmannen i påtrengende tilfeller kunne bestemme at det straks skal iverksettes midlertidige tiltak som kan avhjelpe de øyeblikkelige behov.

Også spørsmålet om hvordan sosialtjenesten kan få de nødvendige opplysninger er viktig, og det har påkalt stor oppmerksomhet etter at Barnemishandlingsutvalget foreslo at alle offentlige tjenestemenn skulle ha opplysningsplikt ved mistanke om barnemishandling eller omsorgssvikt. Dette forslaget har vi atskillige motforestillinger til, blant annet kan det virke ødeleggende på tillitsforholdet mellom behandlingspersonalet i helsesektoren og deres klienter. Departementet har imidlertid i Barnevernmeldingen, St.meld.nr.72 (1984-85), i prinsippet sluttet seg til forslaget, og vi har fulgt opp dette. Vi foreslår imidlertid som også antydnet i Barnevernmeldingen - at opplysningsplikten skal knyttes til bestemte institusjoner eller yrkesgrupper.

Spørsmålet om taushetsplikt har vært utredet en rekke ganger og om kort tid ventes en proposisjon fra Justisdepartementet om samordning mellom taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven og sosiallovenes taushetspliktbestemmelser. Vi har ikke funnet grunn til å gå inn på de spørsmål som her reiser seg.

Kapittel 2 Sammendrag

2.14 SÆRLIG OM SAKSBEHANDLINGEN I TVANGSSAKER

Særlige spørsmål knytter seg til behandlingen av tvangssakene fordi disse sakene i særlig grad er vanskelige og kontroversielle. Det gjelder saker som begrenser foreldrenes ansvar for et barn, eventuelt helt fratrar dem dette ansvaret. Det gjelder videre en del saker som knytter seg til slike saker, for eksempel foreldrenes samværsrett. Også saker som gjelder tvangsretensjon av barn med adferdsvansker og av rusmiddelmissbrukere, går inn i denne gruppen.

I dag er det sosialtjenesten som har initiativfunksjonen og barnevernsnemnda/edruskapsnemnda er første avgjøringssinstans. Dette opplegget er blitt sterkt kritisert blant annet fordi initiativ/saksforberedelse og avgjøringssfunksjonen er kombinert på en uheldig måte. Nemndene er ikke upartiske avgjøringssinstanser, blant annet fordi standpunkt ofte er tatt lenge før saken skal behandles som tvangssak, og dommer skal tilkalles. Det rettes også andre innvendinger mot systemet.

I utvalget er vi enige om at initiativfunksjonen må beholdes i sosialtjenesten, men at nemndene ikke lenger bør være avgjøringssinstans. Når det gjelder valg av alternativ har utvalget delt seg. To medlemmer mener at herreds- eller byretten bør være første instans, mens et flertall på syv medlemmer mener at det bør opprettes en statlig nemnd på fylkesplan for å ta seg av disse sakene. Denne nemnda forutsettes å skulle arbeide på samme måte som en domstol. Flertallet holder det åpent om denne nemnda bør få avgjørelsesmyndighet også i andre saker, for eksempel i saker etter folketrygdloven.

Kapittel 2 Sammendrag

2.15 SAMARBEID MED FORVALTNINGSORGANER OG MED PRIVATE ORGANISASJONER MV

Spørsmålet om samarbeid med andre deler av forvaltningen - herunder samarbeid innen sosialtjenesten på ulike forvaltningsnivåer - oppstår i forhold til nesten alle de delspørsmål utvalget behandler. Dette har sammenheng med at andre deler av forvaltningen har ressurser som sosialtjenesten har behov for ved løsningen av sine oppgaver. For det annet har sosialtjenesten behov for informasjon mv fra andre deler av forvaltningen.

I lovutkastet peker vi på sosialtjenestens behov for å inngå i et samarbeid. Andre sider av samarbeidsspørsmålet foreslår vi regulert med utgangspunkt i den lovgivning som gjelder for de forvaltningsgrener som bør samarbeide med sosialtjenesten. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om meldeplikt ved barnemishandling. Vi mener at dette er den løsning som kan gi loven best gjennomslag i praksis.

Fylkeskommunen pålegges å koordinere institusjonstilbudet på fylkesnivå, men verken i denne forbindelse eller ved andre spørsmål, fremmer vi forslag om hvordan arbeidet skal organiseres. Slike samarbeidsspørsmål løses best etter en vurdering av det enkelte tilfellet eller den lokale situasjon, og egner seg ikke for lovregulering.

Private organisasjoner driver et meget omfattende sosialt arbeid, eller en virksomhet som har betydning for å skape et godt lokalmiljø. Disse organisasjoner har innsikt og ressurser som sosialtjenesten bør kunne dra nytte av. Det er derfor viktig at sosialtjenesten samarbeider med organisasjonene om felles mål, og med sikte på en best mulig koordinert innsats. Også dette har vi tatt med i vårt lovforslag.

Kapittel 2 Sammendrag**2.16 ANSVARSDELINGEN MELLOM KOMMUNENE**

Tjenester etter loven skal ytes til alle som oppholder seg i kommunen. Vi foreslår unntak fra dette hvor vedkommende oppholder seg i institusjon. I disse tilfellene skal tjenestene ytes av den kommune som var oppholdskommune forut for institusjonsinnleggelsen. Etter utskrivning skal tjenesten ytes av den kommune hvor vedkommende tar opphold.

Sak som gjelder tvangsvedtak overfor barn og rusmiddelmissbrukere skal reises av den kommune hvor barnet oppholder seg, og denne kommune skal ha ansvaret for oppfølging og kontroll etter at vedtaket er truffet og iverksatt.

Kapittel 2 Sammendrag**2.17 FINANSIERING OG EGENBETALING**

Kostnadene ved et tiltak skal dekkes av den kommune som har ansvaret for å gi ytelsen eller å iverksette et tiltak. Dette foreslår vi som en unntaksfri regel. Det betyr at det ikke lenger vil bli adgang til å kreve refusjon fra andre kommuner eller fra staten.

Kommunen vil fortsatt få rett til å kreve egenbetaling for sosiale tjenester, herunder for institusjonsopphold, men departementet skal ved forskrift kunne fastsette regler om slik egenbetaling. Egenbetaling skal under enhver omstendighet bare kunne kreves innenfor rammen av vedkommendes inntekt og slik at vedkommende beholder tilstrekkelig til å dekke sitt personlige behov og ansvaret som forsørger. Departementet skal kunne gi forskrifter om adgang til å kreve dekning av formue.

Kapittel 2 Sammendrag**2.18 AVSLUTTENDE MERKNADER**

Et sammendrag av vår utredning må med nødvendighet bli summarisk. De løsninger vi foreslår er bare gjengitt i hovedtrekk og en rekke av de spørsmål vi behandler er ikke nevnt. Poenget er i første rekke å gjøre oppmerksom på en del sentrale konklusjoner eller problemstillinger. Når det gjelder de valgproblemer som vi møter og begrunnelsen for vårt valg viser vi til de enkelte kapitler i utredningen.

Kapittel 2 Sammendrag**2.1 SOSIALLOVUTVALGETS HOVEDOPPGAVE**

De sosiale tjenester er i dag regulert i fire forskjellige lover:

- Lov 5. juni 1964 nr 2 om sosial omsorg
- Lov 17. juli 1953 nr 14 om barnevern
- Lov 26. februar 1932 nr 1 om edruskapsvern og edruskapsnemnder
- Lov 30. mars 1984 nr 13 om fylkeskommunalt ansvar for alkoholistinstitusjoner mv.

De tre første av disse lovene har vært endret en rekke ganger siden de opprinnelig ble vedtatt. Men det har lenge vært et ønske å foreta en mer gjennomgripende og samlet revisjon. Både behovene for sosiale hjelpetiltak og samfunnets muligheter til å dekke disse behovene har endret seg mye siden lovene ble vedtatt. Da barnevernsloven og edruskapsloven ble vedtatt, var det sosiale arbeid i kommunene i stor grad overlatt lekfolk, og utformingen av lovene bærer preg av dette. Senere er sosialtjenesten rustet opp med fagpersonell og de folkevalgte har etter hvert fått andre oppgaver uten at dette har nedfelt seg i lovgivningen.

På denne bakgrunn fikk Sosiallovutvalget som mandat å foreta en kritisk gjennomgang av lovgivningen om de sosiale tjenester og utarbeide forslag til en ny, samlet sosiallov.

Kapittel 2 Sammen drag

2.2 MÅL OG HOVEDRETNINGSLINJER FOR SOSIALTJENESTEN

I de gjeldende sosiallover er bestemmelsene om lovenes formål få og spredte. I det nye lovforslaget er det foreslått en felles formålsparagraf. En slik formålsparagraf kan ha flere funksjoner. Den må ses i sammenheng med at utvalget verken har sett det som mulig eller ønskelig å detaljregulere sosialtjenestens virkemidler. Når sosialtjenesten skal velge slike virkemidler kan imidlertid formålsbestemmelsene gi en viss veiledning. De kan også bidra til å gjøre arbeidet i de enkelte deler av sosialtjenesten mer enhetlig preget. For den juridiske tolkning av lovreglene, særlig de mer skjønnspregede regler, kan også formålsbestemmelser være til nytte.

Hovedformålet med loven faller etter utvalgets forslag i tre deler. Den skal

- fremme økonomisk og sosial trygghet
- bedre levevilkårene for vanskeligstilte
- forebygge sosiale problemer.

Det fremholdes også at den enkelte skal få mulighet til å leve og bo selvstendig og ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

En innvending mot sosialtjenestens arbeidsmåte har vært at den i for stor grad har vært symptomorientert og har sett på den enkeltes problemer for isolert. Sosiallovutvalget understreker her at samfunnets sosialtjeneste må bygge på et helhetssyn, der den enkeltes problem må forstås i sammenheng med det miljø han eller hun lever i, og der det kan bli aktuelt å sette inn hjelpetiltak overfor andre enn den som i første omgang blir ansett som klient.

Utvalget legger stor vekt på at sosialt arbeid må skje i samarbeid med klienten og på frivillig grunnlag. Bare i særlig alvorlige situasjoner kan det rettferdiggjøres at samfunnet griper inn mot den enkeltes vilje.

Det bør også være et veiledende prinsipp at sosialtjenesten arbeider for å styrke den enkeltes muligheter til selv å styre sitt liv og å hindre at hjelpen skaper avhengighet.

Mange vil imidlertid ha vanskelig for selv å ta initiativet til å motta hjelp. Utvalget legger derfor stor vekt på at sosialtjenesten skal drive oppsøkende virksomhet.

En ny lov om sosialtjenesten må ha som en av sine viktigste oppgaver å sikre klientens rettssikkerhet. Dette er drøftet ulike steder i utredningen og mange av lovforslagene har dette formål for øye.

Kapittel 2 Sammendrag**2.3 GENERELLE TILTAK OG TJENESTER**

Sosialtjenestens oppgaver er dels av generell karakter i den forstand at de har sammenheng med problemer som gjelder grupper av befolkningen, eller på annen måte ikke direkte gjelder den enkeltes velferd. Selv om det ikke alltid er like lett å sondre mellom generelle og individuelle tiltak gir sondringen et brukbart utgangspunkt for analyse av problemene.

Generell forebyggende virksomhet er uten tvil en sentral del av sosialtjenestens oppgave. Det er imidlertid ikke alltid lett konkret å angi hva den forebyggende virksomhet generelt bør bestå i. Derfor har vi valgt å fremheve visse sider. For det første skal sosialtjenesten søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet. Dessuten skal sosialtjenesten arbeide for å forebygge misbruk av alkohol og andre rusmidler, og den skal arbeide for at det iverksettes velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det.

Utvalget mener at sosialtjenesten bør ha ansvaret for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dette er et arbeid som ofte må planlegges på sikt for at sosialtjenesten kan få tilgang på boliger som kan stilles til disposisjon for vanskeligstilte boligsøkere. Om nødvendig må sosialtjenesten også ta initiativ til bygging av boliger med spesiell tilpassing eller service for de som trenger det på grunn av funksjonshemming, alder eller av andre grunner. Dessuten må den enkelte boligsøker ofte veiledes og hjelpes i forbindelse med finansiering og andre praktiske spørsmål. Finansiering av boliger for vanskeligstilte må i hovedsak være en oppgave for Husbanken.

Enkelte personer og familier som har en inntekt som de i sin alminnelighet burde klare seg med, kan ha så høye boutgifter at de av denne grunn må søke økonomisk bistand fra sosialtjenesten. Dette er en meget uheldig situasjon og vi anbefaler at Husbankens finansieringsordning for vanskeligstilte og bostøtteordningen blir gjennomgått med sikte på at disse gruppene kan klare seg uten sosialhjelp.

Det må regnes med at det er et betydelig underbruk av sosiale tjenester fordi tjenestetilbudet ikke er tilstrekkelig kjent. Sosialtjenesten bør derfor ha en alminnelig informasjonsplikt.

Kapittel 2 Sammendrag**2.4 DE SOSIALE TJENESTER**

Sosialtjenesten administrerer en rekke tjenester som ikke er nevnt i lov om sosial omsorg. Tjenestetilbudet varierer atskillig fra den ene kommune til den annen, både når det gjelder arten av tjenestene og omfanget av tilbudet. Ulike tjenester i hjemmet finnes i praktisk talt alle kommuner.

Det kan reises spørsmål om den enkelte bør gis en rett til sosiale tjenester. Utvalget har imidlertid ikke gått inn for dette. Det er vanskelig å gi kriterier for hva som skal utløse retten, og enda vanskeligere å gi bestemmelser om hvor meget den enkelte skal kunne kreve. Og da har det etter vår mening liten hensikt å si at den enkelte har en rett.

Hensynet til den enkeltes behov, og ønskemålet om at omfanget og kvaliteten av den sosiale hjelp ikke skal variere for meget mellom de ulike kommuner, kunne tale for at man søkte å imøtekomme den enkeltes behov ved at loven regner opp nøyaktig hvilke tjenester som skal finnes i hver kommune, og hvilket omfang tjenestene skal ha sett i forhold til kommunens størrelse.

Men heller ikke dette mener vi er en tjenlig løsning fordi det er vanskelig å angi presist hvilke tjenester som skal finnes, og fordi behovet varierer etter kommunetype og kommunestørrelse.

Vi har derfor nøyet oss med å foreslå en forholdsvis generell oppregning av tjenester som skal finnes i hver kommune: Råd- og veiledningsvirksomhet, hjelpetiltak for personer med sykdom eller funksjonshemminger mv, avlastingstiltak, støttekontaktordning og formidling av institusjonsplass eller familiepleie. Oppregningen er ikke uttømmende.

Dette utgangspunkt er supplert med bestemmelser som gir den enkelte rettigheter i mer konkrete situasjoner. For det første foreslår vi en rett til hjelp for den som ikke er i stand til å dra omsorg for seg eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål. Dessuten foreslår vi at sosialtjenesten skal ha plikt til å skaffe midlertidig husvære til alle som ikke klarer dette selv, og at den som har særlig tyngende omsorgsarbeid skal kunne kreve vedtak som bestemmer hvilke tiltak sosialtjenesten skal iverksette for å lette omsorgsbyrden. Det siste representerer noe prinsipielt nytt. Poenget er at den som har slike oppgaver skal kunne kreve beskjed på forhånd om hvilke tiltak som vil bli iverksatt, om når de vil bli iverksatt mv.

Kapittel 2 Sammendrag

2.5 ØKONOMISK SOSIALHJELP

De sentrale bestemmelser om økonomisk sosialhjelp finnes i dag i lov om sosial omsorg. Loven er meget ubestemt med hensyn til når slik hjelp skal ytes, og den sier ikke noe om stønadsnivået. Mange kommuner har laget normer for utmåling av stønad, men innholdet av disse normer varierer meget. I en del kommuner er stønadsnivået urimelig lavt.

Vi mener at den økonomiske sosialhjelp må gis et klart rettighetspreg og at retten må ha et slikt innhold at den generelt gir stønadsmottakeren rimelige levevilkår.

Vi har valgt å ta utgangspunkt i de tilfeller hvor vedkommende ikke har inntekt eller har en lav inntekt. Vi foreslår at det i disse tilfeller skal være en plikt for sosialtjenesten til å yte økonomisk sosialhjelp. Stønaden skal være så stor at vedkommende - sammen med eventuell annen inntekt - får en inntekt som svarer til folketrygdens minstepensjon (grunnbeløpet og særtillægget). Vi foreslår egne regler om normert stønad til ektefeller og om tillegg for barn som vedkommende har omsorgen for.

Det skal ikke ytes normert sosialhjelp til den som kan skaffe seg inntekt ved høvelig arbeid, og andre inntektskilder mv skal utnyttes før retten til normert stønad inntreffer.

Ved utforming av et slikt opplegg møter vi en rekke valgproblemer som det ikke kan redegjøres for i dette sammendraget. Dette gjelder blant annet spørsmålet om samboere helt eller delvis bør likestilles med ektefeller, og om særlig lave levekostnader på grunn av fritt opphold mv skal få betydning for utmålingen.

Bestemmelsene om normert økonomisk sosialhjelp foreslår vi supplert med regler om plikt til å yte økonomisk bistand til nødvendige utgifter til mat, klær og midlertidig bolig (nødhjelp), og om adgang til å yte økonomisk bistand etter skjønn.

Et problem ved de foreslåtte regler er at personer og familier med særlig høye utgifter ofte ikke vil kunne klare seg med den normerte stønad. Utvalgets flertall foreslår at de nødvendige tilleggssytelser skal gis etter skjønn, men med adgang for departementet til å gi forskrifter om tillegg for personer og familier med særlige høye utgifter. Et medlem foreslår at loven skal ha regler om botillegg.

Kapittel 2 Sammendrag

2.6 INSTITUSJONER OG FAMILIEPLEIE

De spørsmål utvalget behandler vedrørende sosiale institusjoner, gjelder dels planlegging, bygging og drift av slike institusjoner, dels spørsmål som direkte gjelder den enkeltes velferd og rettssikkerhet.

Etter vårt forslag skal fylkeskommunen ha ansvaret for planlegging og drift av institusjoner for barn og rusmiddelmissbrukere. Fylkeskommunen får etter dette ansvaret også for institusjoner for narkomane. Ellers stemmer utkastet med det som gjelder i dag. Kommunene skal ha ansvaret for planlegging og drift av institusjoner for omsorg og pleie av eldre og funksjonshemmede som ikke hører under annen lov. Formuleringen bygger på en forutsetning om at ansvaret for de somatiske sykehjem overføres til kommunen og at de lovreguleres som en institusjon under sosialtjenesten.

Vi foreslår ingen bestemmelser som nærmere spesifiserer hvilke typer institusjoner som bør drives og om hvor mange behandlingsplasser som bør finnes mv. Slike bestemmelser mener vi av flere grunner vil virke uheldige. Et viktig poeng i denne forbindelse er at plasser for behandling og omsorg av de klienter det gjelder, også finnes i institusjoner innen helsevesenet. Utbyggingen av institusjonstilbudet bør derfor vurderes i sammenheng med sikte på å få et best mulig koordinert tilbud.

Vi foreslår heller ingen regler om godkjenning av den enkelte institusjon eller den enkelte bestyrer. Departementet skal imidlertid kunne gi forskrifter om blant annet bygningsmessige krav og om bemanningen.

Med sikte på å få en best mulig koordinert utnyttelse av institusjonsplassene foreslår vi at fylkeskommunen og kommunen skal være forpliktet til å utforme regler for inntak og utskrivning fra institusjoner. En aktuell løsning i denne forbindelse er å gi regler om bruk av inntaksteam. Fylkeskommunen og kommunen får imidlertid frihet til å utforme reglene. Vi foreslår også bestemmelser som begrenser institusjonenes rett til å nekte å ta imot en klient og til å skrive vedkommende ut.

De samme typer problemer oppstår i forhold til institusjoner under annen lovgivning (helseinstitusjoner og spesialskoler). Utvalget foreslår at fylkeskommunen skal være forpliktet til å gi saksbehandlingsregler som kan bidra til å løse samarbeids- og koordineringsproblemer.

Tilsynsansvaret legges til fylkesmannen. Det vil bli opp til fylkesmannen å organisere tilsynet, eventuelt ved bruk av tilsynsutvalget. Departementet skal imidlertid kunne gi forskrifter.

Tilsynet er viktig for den enkeltes rettssikkerhet under oppholdet i institusjon. Vi foreslår imidlertid også en særskilt bestemmelse som tar sikte på å gi den enkelte klient visse grunnleggende rettigheter. Til disse rettigheter hører retten til å bestemme i personlige spørsmål og ha samkvem med de personer de ønsker. Til denne retten hører rett til å ha kontakt med andre om livssynsspørsmål og på den annen side en rett til å nekte å delta i samtaler eller møter av religiøs eller politisk karakter. Til de grunnleggende rettigheter hører også bevegelsesfriheten og retten til å ha kontakt med andre ved korrespondanse.

Private institusjoner vil kunne innpasses i fylkeskommunens eller kommunens planer og de vil da få dekket driftsutgiftene. Andre institusjoner vil kunne drives på grunnlag av egenbetaling og eventuelt institusjonens egne midler. Vi foreslår imidlertid at departementet kan gi forskrifter om at også disse institusjoner skal fylle visse krav til standard og bemanning og at de skal stå under tilsyn. Vil sosialtjenesten støtte en slik institusjon økonomisk eller bruke den som en plasseringsmulighet, må sosialtjenesten forvisse seg om at institusjonen drives etter de fastsatte regler og på en forsvarlig måte. Omsorg i familiehjem hører også i dag med til sosialtjenestens tjenestetilbud. Vårt forslag tar sikte på å holde disse plasseringer under tilsyn og kontroll.

Kapittel 2 Sammendrag

2.7 SÆRLIG OM TILTAK FOR BARN OG UNGE

Også når det gjelder tiltak for barn kan det sondres mellom generelle tiltak og tiltak for det enkelte barn. Til de generelle tiltak hører forebyggende virksomhet, herunder arbeid for å tilgodese barns interesser gjennom forebyggende tiltak, som for eksempel utvikling av tilbud til barn og tiltak som gjelder barnets miljø.

Det er en alminnelig oppfatning at det generelle arbeid for barn har vært for lavt prioritert. Utvalget er enig i dette. På den annen side er det vanskelig å gi lovbestemmelser som nærmere angir hva som skal gjøres. En lovtekst må med nødvendighet bli nokså generell om disse spørsmål.

Når det gjelder tiltak for det enkelte barn, er det en del av barnevernets problem at det ikke får de opplysninger som er nødvendige for å gripe inn, eller at opplysningene kommer for sent. Dette reiser spørsmålet om informasjonsrett og informasjonsplikt for andre i forhold til barnevernet. Utvalget har fulgt opp forslaget fra Barnemishandlingsutvalget om plikt for andre til å melde fra om barnemishandling og omsorgsvikt, men plikten er begrenset til visse deler av forvaltningen (helsevesen, grunnskole, barnehager trygdemyndigheter og politi) og visse yrkesgrupper (leger og psykologer).

Til det samme problemområde hører de spørsmål som gjelder sosialtjenestens rett og plikt til å foreta undersøkelser. Den bestemmelse vi foreslår vil gi sosialtjenesten rett til samtale med barnet i enerom, og til å få undersøkt om barnet har vært utsatt for fysiske overgrep.

På samme måte som etter gjeldende lov skal barnets problemer i første rekke søkes løst gjennom hjelpetiltak. Blant annet blir det aktuelt å benytte det vanlige tjenestetilbud for å bedre barnets vilkår - økonomisk sosialhjelp, oppnevning av støttekontakt mv. Det er imidlertid også aktuelt med særtiltak som direkte gjelder barnet (plassering i barnehage eller i fosterhjem eller barneinstitusjon mv).

Bruk av tvang skal som i dag bare være aktuelt dersom hjelpetiltakene ikke fører fram eller det må anses nytteløst å forsøke med slike tiltak. Når det gjelder bruk av tvang, har utvalget valgt å skille mellom de tilfeller hvor det foreligger omsorgsvikt fra foreldrenes side, og de tilfeller hvor det foreligger atferdsvansker hos barnet. Selv om det forekommer mange kombinasjonstilfeller, mener vi at det er klare ulikheter, blant annet med hensyn til hvilke tiltak som er aktuelle i de to tilfeller.

I noen - men nokså sjeldne - tilfeller består foreldrenes omsorgsvikt i at de ikke sørger for at barnet får medisinsk behandling eller at barn med særlige behandlings- eller opplæringsbehov ikke får adekvat opplæring eller behandling. For disse tilfellene vil det etter forslaget være adgang til å gjennomføre de nødvendige tiltak ved tvang. Foreldrene vil beholde foreldreansvaret med de begrensinger som med nødvendighet følger av vedtaket.

I mange tilfeller foreligger det en mer generell omsorgsvikt eller fare for at barnet kan komme i en slik situasjon. For disse tilfellene gir gjeldende lov hjemmel for å treffe vedtak om å overta omsorgen for barnet (barnevernlovens § 19) eller overtakelse av foreldreansvaret (barnevernlovens § 20). Også § 19-vedtak innebærer en begrensning av foreldreansvaret og det er derfor bare en gradsforskjell mellom de to typer vedtak. Vi har valgt å ta utgangspunkt i at det ved omsorgsvikt oppstår spørsmål om å overta foreldreansvaret. Hva dette innebærer, kommer vi tilbake til nedenfor.

Spørsmålet om utforming av kriterier for ansvarsovertakelse er meget vanskelig. De vedtak dette gjelder er meget viktige både for foreldrene og barnet. Derfor blir det ofte stilt krav om at vilkårene må defineres klart og entydig.

Dette er et krav som ikke er gjennomførbart hvis man derved mener at løsninger gir seg av seg selv når man har fått klarhet i den aktuelle

situasjon. Etter vår mening er det åpenbart behov for bruk av skjønn i disse tilfellene og derfor er det i første rekke et spørsmål om å finne et godt og fullstendig skjønnstema. Dette betyr at det ut fra rettssikkerhetshensyn er nødvendig å finne en saksbehandling som gir grunnlag for en grundig og mangesidig vurdering av sakene, se nedenfor om saksbehandlingen.

Den sentrale bestemmelse i gjeldende lov (§ 16a) gir anledning til å treffe tvangsvedtak når 1) "barnet blir slik behandlet eller lever under slike forhold" at 2) "dets helse (fysisk-psykisk) eller utvikling utsettes for skade eller alvorlig fare." I dette ligger det for det første at barnet må være i en aktuell vanskelig situasjon - det kreves en vurdering av barnets nåtid - og det må være fare for barnets helse på sikt. I dette ligger det et krav om fremtidsvurdering eller prognose. Det er for øvrig en del usikkerhet knyttet til tolkingen.

Vi har valgt å bygge på elementer fra den gjeldende lov. Vi mener imidlertid at det må være tilstrekkelig for å treffe tvangsvedtak at barnet aktuelt er utsatt for mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt, og at det ikke bør være nødvendig å føre bevis for at barnets helse eller utvikling vil bli skadelidende på sikt. På den annen side mener vi at det i visse tilfeller bør være anledning til å gripe inn selv om barnets situasjon i dag er forsvarlig, men hvor det er fare for at en omsorgssviktsituasjon vil inntreffe.

Når det er truffet vedtak om ansvarsovertakelse, blir utgangspunktet etter vårt forslag at sosialtjenesten får foreldreansvaret, men at den daglige omsorg skal utøves av fosterforeldre eller den institusjon hvor barnet plasseres. Foreldrene kan gis medbestemmelsesrett i visse spørsmål, og de skal ha rett til samvær med barnet med mindre annet blir bestemt.

Spørsmålet om å kunne adoptere barnet bort skal være gjenstand for særskilt vurdering. En grunnforutsetning for at det kan gis adopsjonssamtykke, er at ansvarsovertakelsen forutsettes å ville bli varig. Ellers skal vilkårene være avhengig av barnets alder. Det skal være mer kulant å adoptere bort barn under ett år enn barn som er eldre enn dette.

Når det gjelder plasseringsalternativene foreslår vi ikke noe vesentlig nytt, men vi poengterer blant annet betydningen av å finne en plassering som harmonerer med de forutsetninger som skal gjelde for eksempel med hensyn til samværsrett for foreldrene. Plasseringen må ikke finne sted så langt borte at samværsretten av denne grunn ikke blir reell.

Som nevnt foreslår vi særlige tiltak for barn med atferdsproblemer. Dette er antagelig den gruppe som det i dag gjøres minst for. Dette har sammenheng med at dette er en særlig ressurskrevende gruppe og det har vært vanskelig å finne adekvate tiltak. Buskerud-prosjektet (NOU 1984:3 Tiltak for ungdom med atferdsvansker) er et forsøk på å finne nye veier her, og vi bygger i stor utstrekning på resultatene fra dette prosjektet.

Også for denne gruppe er det viktig å finne tiltak i samarbeid med foreldrene og barnet. Vi legger imidlertid til grunn at det etter forholdene kan være nødvendig å bruke tvang. Også gjeldende lov gir anledning til å treffe tvangsvedtak for denne gruppe. Disse tvangsvedtak er i utgangspunktet tidsbestemte. Vi mener det må være et vilkår at tvangsvedtaket er avgrenset i tid.

Vårt forslag går ut på at det ved alvorlige atferdsvansker (kriminalitet, rusmiddelmissbruk mv) skal være adgang til å treffe vedtak om tvangsretensjon i institusjon for inntil 3 uker med sikte på observasjon, undersøkelse og korttidsbehandling. Retensjonstiden skal kunne forlenges med inntil 3 uker. Dessuten skal det være adgang til å treffe vedtak om tvangsretensjon for inntil 6 måneder med sikte på de klienter som har behov for behandling av lengre varighet. Dette vedtaket skal kunne forlenges med ytterligere inntil 6 måneder. I tillegg til dette foreslår vi at det ved frivillig inntak i institusjon kan gis samtykke til tvangsretensjon i inntil 3 uker regnet fra inntaket og/eller fra den dag vedkommende tilkjenner gir at han ønsker å forlate institusjonen. Barnet selv må samtykke dersom det har fylt 12 år.

I dag har vi bare få institusjoner som kan ta imot denne gruppen. Spørsmålet om hvordan institusjonstilbudet bør utvikles vil derfor bli av sentral betydning.

Plassering av barn kan også skje med foreldrenes samtykke. Noen ganger

skaffer sosialtjenesten plass i fosterhjem eller institusjon som et hjelpetiltak. Andre ganger finner foreldrene selv et sted hvor barnet skal være.

Hvor foreldrene selv plasserer barnet til oppfostring hos andre, krever gjeldende lov at fosterhjemmet skal godkjennes. Dette gjelder selv om plasseringen skjer hos nære slektninger. Denne kontrollen mener vi kan sløyfes og erstattes med en meldeplikt om plasseringen. På denne måte får sosialtjenesten et grunnlag for å treffe de tiltak som den etter en konkret vurdering finner nødvendig. Dessuten foreslår vi opprettholdt adgangen etter gjeldende barnevernlov (§ 37) til å nedlegge midlertidig forbud mot flytting av barn som er plassert av foreldrene.

Kapittel 2 Sammendrag

2.8 SÆRLIG OM TILTAK FOR ELDRE

Eldre utgjør en stor del av sosialtjenestens klienter. Dette vil i økende grad være tilfelle i årene framover fordi de eldres andel av befolkningen vil stige. Særlig gjelder dette for de aller eldste, som er de som har størst behov for tjenester.

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å lage særregler om hjelpetiltak overfor eldre. De generelle tiltakene må utformes slik at de ivaretar eldres behov for hjelp. Dette innebærer ikke noe nytt i forhold til sosialtjenestens virksomhet i dag.

Det er etter utvalgets mening stort behov for styrking av innsatsen. Ved siden av at antall eldre, særlig de eldste, vil øke, må man regne med at familiens omsorgskapasitet vil bli redusert i årene fremover. Dette vil øke presset på de offentlige tjenestene.

De fleste eldre ønsker å bli boende i sine hjem så lenge som mulig. Dette skaper behov for hjelpetiltak av forskjellig slag som kan sette dem istand til dette. Blant slike kan nevnes hjemmesykepleie, hjemmehjelp, transporttjenester, vaktmestertjenester, matservering, avlastningstiltak mv. Enkelte av disse tjenester organiseres av andre sektorer enn sosialtjenesten. Det er derfor viktig at de ulike sektorene inngår i et samarbeid.

En del eldre vil ha behov for institusjonsplass. I dag er det et klart administrativt, juridisk og finansielt skille mellom aldershjem og sykehjemmene, som begge i hovedsak har eldre klienter. Utvalget ser dette som lite hensiktsmessig. Det er behov for et fleksibelt og variert institusjonstilbud som er tilpasset de eldres individuelle behov. Man kan her også tenke seg en mellomting mellom vanlige boliger og institusjoner, i form av særlige botilbud med et velutviklet servicetilbud knyttet til disse.

Etter utvalgets mening bør det skarpe skille mellom ulike institusjonstyper ikke opprettholdes og det fremmes forslag som gjør det mulig å skape et felles administrativt, økonomisk og juridisk grunnlag for de viktigste institusjonene som særlig har eldre som klienter.

Det kan reises spørsmål om det er behov for særskilte bestemmelser som gjør det mulig å innlegge eldre som er utsatt for alderdomssvekkelse i institusjon uten deres eget samtykke. Det er et faktum at det i dag skjer en del innleggelse der man i beste fall har satt små krav til hva som regnes som samtykke. Hensynet til å få slike forhold inn i kontrollerte former og hensynet til å kunne bygge opp forsvarlig tilsyn, kan tilsi at dette reguleres særskilt i loven. På den annen side kan en slik lovhjemmel innebære en økt fare for bruk av slik tvang og dessuten åpenbart en legitimering av tilstanden. Utvalget har derfor ikke foreslått noen særskilt tvangshjemmel.

Kapittel 2 Sammendrag

2.9 TILTAK FOR FUNKSJONSHEMMEDE

Også de funksjonshemmede utgjør en stor klientgruppe for sosialtjenesten. En hovedmålsetting for denne gruppe - som for de eldre - må være at man ved tilrettelegging av det ytre miljø og ved hjelpetiltak skaper forutsetninger for at de funksjonshemmede kan bestemme over sin egen tilværelse og delta i vanlige samfunnsaktiviteter.

Funksjonshemminger skaper behov for innsats fra en rekke forvaltningssektorer - skole, samferdselsmyndigheter, kulturinstitusjoner, arbeidskraftmyndigheter og helse- og sosial tjenesten. Den omstendighet at en rekke forvaltningsgrener har et delansvar, betyr at det kan oppstå koordineringsspørsmål og spørsmålet om hvilken sektor som er ansvarlig. Det kan derfor være behov for en sektor som ansvarlig for å samordne og påvirke tiltakene for de funksjonshemmede. Vi mener at sosialtjenesten bør pålegges et slikt ansvar.

De tiltak som sosialtjenesten selv kan sette inn, er de tiltak sosialtjenesten generelt har ansvaret for. De funksjonshemmede blir derfor en klientgruppe blant flere i forhold til reglene om hjelpetiltak og økonomisk sosialhjelp. Og de blir en blant flere målgrupper i forhold til bestemmelsen om sosialtjenestens ansvar for å skaffe boliger til vanskeligstilte. Dessuten er det av betydning å sørge for avlastning for familier som har omsorgen for en funksjonshemmet.

Det må legges til grunn at institusjonsomsorgen vil bli nedbygget slik at flere funksjonshemmede enn tidligere vil bo i egen bolig eller hos sin familie. Dette representerer en utfordring for sosialtjenesten og det er viktig at det utvikles et nært samarbeide mellom sosialtjenesten og institusjonstjenesten.
