

Dokumenttype NOU 1987:36 **Dokumentdato** 1987-10-19

Tittel Omsorg ved beredskap og krig.

Utvalgsleder Rand, Reidar

Utgiver Sosialdepartementet

Oppnevnt 1985-02-00 **Sider** 60

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner
Arbeidsgruppens oppdrag

Behovet for en utredning om omsorgsansvar i en beredskaps- og krigssituasjon ble i 1982-1983 påpekt av Kvinners Frivillige Beredskap og av Direktoratet for sivilt beredskap. Bakgrunnen var de problemer som kan oppstå når en kvinne eller mann med ansvar for små barn eller andre omsorgstrengende ved beredskap og krig blir innkalt til tjeneste i Forsvaret eller sivile beredskapsorganer. Det er på det rene (se 2.1 i utredningen) at regelverket om utsettelse med fremmøte, eventuelt fritaking, er ufullstendig, og at et system for omsorgsavlastning på lokalplanet ikke er forberedt. I samråd med interesserte myndigheter og organisasjoner oppnevnte Sosialdepartementet den 1. februar 1985 en arbeidsgruppe til utredning av omsorgsansvar i en beredskaps- og krigssituasjon. Guppens sammensetning er gjengitt under pkt. 2.2.

Utredningsmandatet (2.3) er blitt nærmere gjennomgått av arbeidsgruppen (2.4) for å klargjøre hvilke omsorgssituasjoner som kommer inn under mandatet og hvilke som ligger utenfor. Gruppen avgrenser sitt arbeid til omsorg i snevrere forstand. Det dreier seg i første rekke om privatpersoner som har ansvar for barn, syke, funksjonshemmede og gamle. Slik omsorgsplikt kan bygge på familie- og sosiallovgivningen, eller på den sedvane som bestemmer familiens og nærmiljøets innsats for omsorgstrengende. Avgrensningen gjelder også de myndigheter som kommer inn i bildet når det gjelder omsorgsavlastning. Hovedvekten legges på sosialomsorgens organer, mens helsetjenesten stort sett ligger utenfor.

Arbeidsgruppen har forøvrig også pekt på problemstillingen katastrofeberedskap. Et system for omsorgsmessig beredskap i sosialtjenesten kan komme til nytte ikke bare ved beredskap og krig, men også når natur eller mennesker volder en katastrofe over et større geografisk område.

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner

Omsorgsforhold i fredstid

For en tjenestepiktig med omsorgsansvar vil det ved innkalling til beredskaps- eller krigstjeneste ha avgjørende betydning om det kan skaffes erstatningshjelp i den nærmeste krets, eventuelt av vedkommende kommunale organer. Det sosiale hjelpeapparatet en har i fredstid skal så vidt mulig også fungere i krig. Derfor har arbeidsgruppen gitt en forholdsvis utførlig skildring av omsorgsforholdene i fredstid (kap.3). Her er det en oversikt over de forskjellige kategorier av omsorgstrengende (3.3). Videre er det en presisering av hvem som etter lov og sedvane har ansvaret for at disse omsorgsbehovene dekkes, dels familien og andre private og dels visse offentlige organer (3.4). Endelig er det oppregnet hvilke personellgrupper innenfor det offentlige og det frivillige hjelpeapparatet som i fredstid står til rådighet for omsorgstrengende (3.5), og som i krigstid får nye utfordringer på samme område.

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner

Omstilling ved beredskap og krig.

For å belyse omsorgsforholdene i en beredskaps- eller krigssituasjon har arbeidsgruppen i kapittel 4 søkt å tegne et bilde av det som skjer når beredskap settes i verk, og ulike organer i totalforsvaret trenger økt mannskap. Beredskapssystemet er basert på forskjellige trinn, avhengig av situasjonen (4.1). Virkningen for omsorgsarbeidet vil avhenge av hvor høy beredskap som blir iverksatt.

Ved beredskap og krig kan det bli nødvendig å sette endel lover ut av kraft (4.2); det gjelder også enkelte lover som har betydning for omsorgsarbeidet, blant annet deler av arbeidsmiljøloven (arbeidstidsbestemmelsene) og lovbestemmelser som gjelder offentlig ansatte (herunder sosialpersonell).

Det viktigste som skjer, sett fra den omsorgsansvarliges synspunkt, er at fremmøte- og tjenesteplikten blir aktuell for dem som er mobiliseringsdisponert eller på annen måte blir innkalt til tjeneste i totalforsvaret. (4.3, og vedlegg 2). I totalforsvaret inngår tjeneste i Forsvaret, Sivilforsvaret, helsetjenesten, politireserven, siviltjenesten, statsadministrasjonen, og ledelsesapparatet i den sivile krigstidsorganisasjon. Dessuten kan sivil arbeidsplikt komme på tale.

I totalforsvaret vil disponering og omdisponering av personell kunne bli møtt med spørsmål om utsettelse eller fritak på grunn av omsorgsansvar. Hver sektor har sitt regelverk, og helhetsbildet er derfor meget uensartet. Omsorgsansvar etter någjeldende regler er f.eks. ikke fritaksgrunn for militært personell og helsepersonell, mens det er fritaksgrunn bl.a. for sivilt ansatte i Forsvaret og for tjenestepliktige til Sivilforsvaret når de er alene om omsorgen. Spørsmålet om revisjon av dette regelverket med sikte på større ensartethet er tatt opp i et senere kapittel i innstillingen (6.1).

Når ovennevnte innkalling av tjenestepliktige til Forsvaret og sivile beredskapsorganer legger beslag på en betydelig del av den yrkesaktive befolkning, kan det oppstå mangel på arbeidskraft i den sivile sektor. Et system for arbeidskraftsberedskap som gir myndighetene adgang til å dirigere arbeidskraft fra uprioritert til prioritert virksomhet er forberedt (4.4).

Arbeidsgruppen går nærmere inn på forholdet mellom omsorg i fred og omsorg ved beredskap og krig (4.5). Det pekes på at normalbildet av omsorgstrengende og deres hjelpebehov blir vesentlig endret ved beredskap og krig. For de fleste vil omsorgsproblemet, og dermed presset på den omsorgsansvarlige, øke sterkt. Institusjonstilbudene kan bli redusert eller bortfalle, og de fleste omsorgstrengende må hjelpes i hjemmet eller i lokalmiljøet.

På denne bakgrunn fremhever arbeidsgruppen visse hovedprinsipper for omstillingen til kriseløsninger (4.6). Utgangspunktet er hensynet til totalforsvaret. Landets samlede ressurser må tas i bruk for løsningen av de oppgaver nasjonen blir stilt overfor i krig. I prinsippet må alle tjenestepliktige melde seg som planlagt. Imidlertid er totalforsvaret også avhengig av at andre samfunnsfunksjoner opprettholdes på et nivå som etter forholdene er akseptabelt. Det gjelder også omsorgsfunksjonen. Men både en omsorgstrengende og en tjenestepliktig med omsorgsansvar må godta at omsorgstilbudet kan endres, og om nødvendig legges på et lavere nivå i den utstrekning dette kan anses som forsvarlig. Dersom den omsorgsansvarlige ikke selv kan skaffe en avlastning som vil gjøre det mulig å ivareta tjenesteplikten, må slik avlastningshjelp bli en oppgave for samfunnets sosiale organer, i første rekke den kommunale sosialtjenesten. Likevel kan det bli nødvendig å etablere en rett til utsettelse med fremmøte for de tjenestepliktige som ikke dekkes av forannevnte fritaksregler (se kap.6). Behovet for utsettelse/fritak for tjenesten i totalforsvaret vil reduseres når hjelpeapparatet har avlastningstilbud som objektivt sett er godt nok.

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner

Kommunal omsorgsberedskap

I kapittel 5 går arbeidsgruppen inn på den avgjørende forutsetning for at hjelpeapparatet kan fylle sine oppgaver overfor tjenestepliktige med omsorgsansvar. Opplegget for omsorgstjeneste ved beredskap og krig må være planlagt og gjennomprøvet allerede i fredstid (5.7). Kommunal beredskapsplanlegging pågår i dag på en rekke områder, men det gjelder i liten grad omsorgsarbeidet og sosialtjenesten generelt. Gruppen peker på at omsorgsberedskap ikke kan organiseres uavhengig av sosialtjenesten. Selv om arbeidsgruppen ifølge sitt mandat vil legge hovedvekten på omsorgsaspektet, må den i behandlingen av planleggingsbehovet peke på at hele sosialtjenesten bør trekkes inn i den alminnelige beredskapsplanlegging sentralt, regionalt og lokalt.

Det viktigste ledd i dette arbeidet blir utarbeidelse av kommunale sosialberedskapsplaner. I disse må det gis betydelig plass til avlastningstilbud til omsorgsutøvere som innkalles til tjeneste i totalforsvaret (5.2). Hensyn som her må ivaretas er nærmere gjennomgått, blant annet problemene ved krigsutflytting (5.3), de spesielle spørsmål ved omsorgen for barn (5.4), omlegging av tilbudene, blant annet sterk utvidelse av hjemmehjelpen (5.5) og forskjellige organisatoriske utfordringer, blant dem forberedelse av ekstraordinær transporttjeneste og innkvartering, omdisponering og særopplæring av personell, utvidet samarbeid med frivillige organisasjoner m.v. (5.6-5.9).

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner

Forslag om lovhjemlet omsorgsberedskap

Kommunal beredskapsplanlegging av den typen som er nevnt foran, er blant annet begrunnet i at ekstraordinære omsorgstiltak ikke lar seg improvisere når beredskap og krig er et faktum. Men selve erkjennelsen av at kommunene bør forberede seg allerede i fredstid, er etter arbeidsgruppens mening ikke noen garanti for at beredskapsplanlegging på udekkede felter nå settes i gang. Derfor anser arbeidsgruppen et bindende regelverk som nødvendig.

Området for dette regelverket kunne, sett fra en administrativ synsvinkel, gjerne være hele sosialtjenesten, jevnfør det som før er sagt om sammenhengen mellom omsorg og øvrige tjenester. Gruppen føler seg imidlertid også her bundet av sitt mandat, og forutsetter at lov og forskrifter foreløpig må være fokusert på omsorgsarbeidet. I kapittel 6 fremlegges det derfor utkast til Lov om omsorg ved beredskap og krig. I tillegg til dette lovutkastet fremlegges utkast til utfyllende forskrifter. Bakgrunnen for forslagene gis i 6.1, merknader til de enkelte bestemmelsene i 6.2, selve lovutkastet i 6.3, og utkastet til forskrifter i 6.4.

Hovedtrekkene er disse:

Lovens formål er å sikre at omsorgstrengende får forsvarlig omsorg når den som har ansvaret for omsorgen blir innkalt til pliktig tjeneste i totalforsvaret ved beredskap og krig. (§ 1).

Med dette for øye innføres en generell plikt for kommunene til i fredstid å utarbeide et beredskapsopplegg for omsorgstjenesten i kommunen (§ 3).

Når det gjelder de konkrete omsorgsoppgaver ved beredskap, innfører loven definerte forpliktelser for tre av de involverte parter, den tjenestepliktige, oppsettende/disponerende enhet og kommunen.

- Den tjenestepliktige skal ved mottakelsen av melding om disponering selv ta initiativ til forsvarlig omsorgsavlastning, slik at tjenesteplikten kan bli ivaretatt (§ 3). Lykkes ikke dette skal den tjenestepliktige melde fra til oppsettende/disponerende enhet.
- Den oppsettende enhet skal registrere innmeldte udekkede behov for omsorgsavlastning, og melde samlet avlastningsbehov inn til de kommuner hvor de tjenestepliktige har sitt omsorgsansvar. (§ 5 , første ledd).
- Når den enkelte kommune har mottatt slik samlet oversikt over avlastningsbehovet, skal den treffe tiltak for at vedkommende omsorgstrengende sikres mot å bli etterlatt i en hjelpeløs situasjon når omsorgsansvarliges tjenesteplikt blir aktuell (§ 5 , annet ledd). Når omsorgstilbudet til den enkelte er vurdert som forsvarlig av kompetent kommunal myndighet, (eventuelt av fylkesmannen etter klage), må den omsorgstrengende eller den som opptrer på den omsorgstrengendes vegne, godta endringen i omsorgssituasjonen (§ 5 , tredje ledd).

Arbeidsgruppen er imidlertid klar over at kommunale hjelpetiltak av nevnte slag ikke alltid lar seg realisere, og da kan det ikke kreves at en tjenestepliktig skal forlate en omsorgstrengende. For å møte en slik nødssituasjon foreslås en lovbestemmelse (§ 6), om at den tjenestepliktige skal midlertidig gis utsettelse inntil avlastningsordning kan skaffes, eventuelt inntil omsorgsansvaret faller bort. Utsettelsen gis av utskrivende/disponerende enhet når den har fått tilbakemelding fra kommunen om at forsvarlig omsorgsavlastning ikke kan skaffes på det aktuelle tidspunkt.

I de øvrige bestemmelser i lovutkastet og i de tilhørende forskriftene gis det nærmere regler om iverksettingen av lovens hovedregler (6.4).

Kapittel 1 Sammendrag og konklusjoner

Hvordan skal forvaltningen gjennomføre det nye regelverket?

Arbeidsgruppen behandler i kapittel 7 de administrative og økonomiske problemstillinger. Innføring av omsorgsberedskap stiller nye krav til forvaltningen og forutsetter samspill mellom flere etater, både innen den enkelte kommune og mellom kommunen og de sentrale og regionale myndigheter (7.1).

Arbeidsgruppen skisserer først den sivile beredkapsorganisasjon som får ansvar for sosialsektoren (7.2). Utgangspunktet er at de organer som har ansvaret for omsorgsoppgaver i fred, også skal ha det ved beredskap og krig. Hvem som skal være pådriver for at en lovbestemt omsorgsberedskap blir tatt opp i planleggingen, er tatt inn i lovutkastet. Når det i § 8 sies at departementet gir nærmere forskrifter og fører tilsyn med gjennomføringen av loven, er dette det samme som å understreke Sosialdepartementets overordnede ansvar (7.3). Dette omfatter både tilsyn, instruksjonsmyndighet og koordinering av de forskjellige ledds virksomhet. Det tilrås opprettet en administrativ enhet i departementet for dette arbeidet.

Hovedtyngden i planleggingen av omsorgsberedskap må ligge på kommunen, og arbeidsgruppen går nærmere inn på de forvaltningsspørsmål som oppstår i forbindelse med utarbeidelsen av en beredkapsplan for sosialtjenesten i kommunen (7.4).

Denne oppgaven skal ifølge lovutkastets § 3 legges til sosialstyret (fra 1.1.1988 til helse- og sosialstyret) eller til et annet hensiktsmessig organ, etter vedtak av kommunestyret. Saksforberedelsen vil i praksis bli foretatt av sosialsjefen og sosialkontoret. Arbeidet forutsettes innpasset i kommunens generelle beredkapsplanlegging, og det forutsettes samarbeid med andre etater. Et aktuelt spørsmål er dette: Bør det på kommuneplanet lages en felles beredkapsplan for helse- og sosialtjenesten? I tilfelle måtte omsorgsberedskapen integreres i denne planen. Arbeidsgruppen antar at mange kommuner vil finne det hensiktsmessig med en felles plan. Det pågår

allerede en viss beredskapsplanlegging for kommunehelsetjenesten, og parallelliteten er på mange felter åpenbar. Gruppen tar ikke definitivt stilling til integrasjonsspørsmålet, idet den forutsetter at dette best kan avgjøres av den enkelte kommune. Men det forutsettes at det i alle tilfelle blir et nært samarbeid mellom organene for helseberedskap og for sosial- og omsorgsberedskap.

For at kommunene i startfasen for planleggingen skal ha en modell å gå etter, har gruppen utarbeidet en stikkordliste for en beredskapsplan for sosialtjenesten i kommunen (vedlegg 4). Den har et videre område enn omsorgsberedskap, som imidlertid utgjør hovedtyngden i opplegget. For øvrig bygger planmodellen på forutsetningen om en nær samkjøring med beredskapsplanleggingen for helsetjenesten.

Arbeidsgruppen har gitt endel eksempler på viktige ledd i omsorgsberedskapen (7.5), som administrasjonen bør ta hensyn til ved utarbeidelsen av beredskapsplanen (blant annet hjemmehjelpstilbud og barnehageplasser), men har ellers ikke foretatt noen bestemt prioritering.

Blant planforutsetninger av mere generell art har gruppen behandlet likestillingsaspektet (vedlegg 5). Administrasjonen må stille kvinnelige og mannlige omsorgsutøvere likt både når det gjelder bistand fra det sosiale hjelpeapparat, og når det gjelder muligheter for eventuelt tjenestefritak.

Likeså anbefaler arbeidsgruppen at administrasjonen i sin planlegging tar hensyn til retningslinjer som Direktoratet for sivilt beredskap har utarbeidet for Sivilforsvarets bistand til funksjonshemmede under beredskap og krig (vedlegg 6).

Administrative kapasitetsproblemer vil melde seg i noen grad under planleggingsarbeid i fred, og i sterk grad hvis en beredskapssituasjon inntreffer (7.7). Arbeidsgruppen peker på visse kriseløsninger når det gjelder disponering av omsorgspersonell, blant annet utvidet innsats fra frivillige organisasjoner (7.8) og bruk av sivile tjenestepliktige (7.10).

I forbindelse med merbelastningen på sosialkontorene under beredskap og krig har arbeidsgruppen spesielt drøftet spørsmålet: Kan nøkkelpersonell i den kommunale omsorgstjenesten regne med fritak for tjeneste i totalforsvaret? (7.9). Når det gjelder tjeneste i Forsvaret viser arbeidsgruppen til et regelverk som er gjengitt i vedlegg 3. Arbeidsgruppen peker på at sosialsjefstillingen midlertidig er ført inn under gruppe I som er automatisk fritatt, og hevder at denne ordningen bør gjøres permanent. Likeså bør trykkesjefen komme inn under gruppe I. Også enkelte andre definerte lederstillinger innenfor sosialforvaltningen kan etter arbeidsgruppens mening overveies for automatisk fritak, men subsidiært bør disse føres inn under gruppe II, det vil si søkes innført på de fritakskvoter som oppsettes etter forhandling med Forsvaret. Arbeidsgruppen anbefaler at kvotene gjøres så rommelige som mulig.

Til slutt drøfter arbeidsgruppen spørsmålet om økonomiske konsekvenser av sine forslag (7.11). Gruppen har ikke hatt materiale til å beregne økte administrasjonsutgifter i tall. Det er på det rene at arbeidet med planlegging av omsorgsberedskap - eventuelt beredskap i hele sosialtjenesten, vil komme i tillegg til vanlige administrative gjøremål i dag. På den annen side er det forutsetningen at denne nye oppgaven skal integreres i de daglige rutiner som ellers følges. Noen betydelig personelløkning skulle derfor ikke kreves. Øvelser, hvor omsorgsberedskapen testes, kan kombineres med beredskapsøvelser for helsesektoren. Men arbeidsgruppen vil ikke foreslå noen finansiell null-løsning på dette viktige område.
