



Innst. O. nr. 23

(2004-2005)

Innstilling til Odelstinget frå sosialkomiteen

Dokument nr. 8:78 (2003-2004)

Innstilling frå sosialkomiteen om framlegg frå stortingsrepresentantane Magnhild Meltveit Kleppa og Per Sandberg om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) (§ 10-3) og lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (§ 8-3)

Til Odelstinget

SAMANDRAG

Det vert i dokumentet gjort følgjande framlegg:

I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) vert følgjande endring gjort:

Ny § 10-3 andre led skal lyda:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

II

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester vert følgjande endring gjort:

Ny § 8-3 andre led skal lyda:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

III

Lova tek til å gjelde straks."

Som bakgrunn for framlegget viser forslagsstillarane til at fleire domstolsavgjerder på underrettsnivå i den seinare tid har lagt til grunn ei forståing av lovene om barnevernstenester og sosialtenester som seier at kommunane ikkje kan få prøvd fylkesmannen sitt vedtak om refusjonsplikt for domstolane. Det blir uttala at dette ikkje synest å vera i tråd med Stortinget sine intensjonar, og at det er eit inngrep både i rettstryggleiken til kommunane og i kommunane si stilling i høve til staten. Det blir peika på at fylkesmannen sitt vedtak om refusjonsplikt kan påleggja utgifter for ein kommune til klienttenester i millionklassen årleg, og at kommunane ikkje kan få prøvd vedtaket ved klage til departementet.

Det vert i dokumentet gitt døme på situasjonar der kommunar kan vera usamde om kven som skal yta tenester, og der det etter lova er fylkesmannen som skal avgjera tvisten.

Forslagsstillarane meiner at sosialtenestelova og barneverntenestelova er slik å tyde at domstolane skal kunne prøva avgjerdene til fylkesmannen, men uttalar at i og med at det er døme på at domstolar ikkje ser dette på same måten, så bør dette klargjerast i lova.

Det vert påpeika at det er konstitusjonell sedvanerett at domstolane kan prøva avgjerder gjorde av forvaltinga, og at korkje sosialtenestelova eller barneverntenestelova seier noko om innskrenking i prøvingsretten til domstolane.

Forslagsstillarane nemner fem grunnar som tilseier at domstolane skal kunna prøva avgjerdene frå fylkesmannen: For det første er det slik at avgjerdene frå fylkesmannen ikkje kan påklagast til overordna forvaltingsorgan, og at utan høve til domstolsprøving vil førsteinstansvedtaket vera endeleg. For det andre tilseier omsynet til rettseinskap overprøving da det elles kan utvikla seg rettsulikskapar fylkesmennene imellom. For det tredje bør ikkje kommunane stå sva-

kare overfor staten enn kva andre rettssubjekt gjer. For det fjerde tilseier prinsippet om det kommunale sjølvstyret at avgjerdene frå fylkesmannen skal kunna prøvast for domstolane. For det femte uttalar forslagsstillarane at det truleg vil vera i strid med konvensjonen om lokalt sjølvstyre at kommunane ikkje får prøva slike statlege avgjerder rettsleg.

MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bjarne Håkon Hanssen, Britt Hildeng, Asmund Kristoffersen og Gunn Olsen, fra Høyre, Beate Heieren Hundhammer, Bent Høie og Elisabeth Røbekk Nørve, fra Fremskrittspartiet, lederen John I. Alvheim og Harald T. Nesvik, fra Sosialistisk Venstreparti, Olav Gunnar Ballo og Sigbjørn Molvik, fra Kristelig Folkeparti, Åse Gunhild Woie Duesund og Per Steinar Osmundnes, og fra Senterpartiet, Ola D. Gløtvold, registrerer forslagsstillerens beskrivelse av at det kan oppstå tvist mellom kommuner om hvem som skal bære det økonomiske ansvaret for refusjonsplikt overfor ressurskrevende brukere. Komiteen merker seg at forslagsstillerne gir eksempler på to slike saker i 2004. I begge saker er fylkesmannens avgjørelse søkt anket til domstolene, men avvist, fordi retten i begge tilfeller har tolket loven slik at fylkesmannens avgjørelser etter sosialtjenesteloven og barnverntjenesteloven ikke lar seg anke.

Komiteen mener at kommunenes ulike brukere må ivaretas med utgangspunkt i de faktiske behov de har, og en tvist mellom kommuner må ikke sette tjenestetilbudet i fare for den brukeren som trenger tjenestene. Komiteen mener at en snarlig avklaring av tvistesakene vil være tjenlig for de som trenger tjenestene.

Komiteen mener at kommunenes tilgjengelige ressurser bør brukes målrettet i forhold til egen befolkning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, ser det som lite tjenlig at deler av ressursene forsvinner i en anke for rettsapparatet. En anke vil også bidra til å forlenge prosessen og gjøre veien fram til en avklaring for brukeren lengre.

Flertallet er kjent med at det nå er etablert en ordning for kompensasjon for kommunenes merutgifter til oppfølging av særlig ressurskrevende brukere. Så lenge en kommune får kompensert for disse ut-

giftene, er det etter flertallets mening av underordnet betydning hvilken kommune som plikter å yte tjenesten.

Komiteen mener det er av stor betydning at tiden mellom erkjente merutgifter og statens kompensasjon for disse er så kort som praktisk mulig. Komiteen mener derfor at Regjeringen bør gjennomgå retningslinjene for tilståelse av slik kompensasjon med tanke på at tiden innkortes, og at Stortinget får seg forelagt resultatet av gjennomgangen som del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2006.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber om at Regjeringen gjennomgår retningslinjene for tilståelse av kompensasjon til kommunene for merutgifter til særlig ressurskrevende brukere ut fra målsetningen om redusert tid fra erkjent behov til kompensasjon og legge fram resultatet av gjennomgangen for Stortinget som del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2006."

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at tilskudd til kommuner med særlig ressurskrevende brukere er en ny øremerket tilskuddsordning fra 2004. For særlig å skjerme små kommuner med store utgifter har Stortinget vedtatt at kommunenes egenandel skal være 20 prosent på landsbasis. Dette medfører at kommunenes egenandel må knyttes opp mot antall innbyggere i kommunen. Egenandelen er ikke mulig å beregne før alle kommuner har sendt inn regnskapstall og det foreligger en oversikt over kommunenes totale utgifter. Kommunene skulle innen fristen 15. april 2004 sende inn regnskapstall knyttet til den enkelte bruker for 2003. Ved fristens utløp hadde halvparten av kommunene sendt inn tall. Per 1. juli 2004 var det fortsatt 30 kommuner som ikke hadde sendt inn tall. Kommunene skal selv dekke 20 prosent av utgiftene utover innslagspunktet på 700 000 kroner.

For 2005 vil midlene bli utbetalt tidligere, og kontroll skal gjennomføres før tall sendes til Sosial- og helsedirektoratet. Men Sosial- og helsedirektoratet er like fullt avhengig av at alle kommuner sender inn tall innen fristen. Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2004 har Stortinget bedt om at fylkesmennene skal ta hensyn til særlig tyngende utslag for enkeltkommuner ved fordeling av skjønnsmidler. Dette har Kommunal- og regionaldepartementet tatt inn i retningslinjene til fylkesmennene ved fordeling av skjønnsmidler for 2005:

"Fra og med 2004 får kommunene tilskudd til særlig ressurskrevende brukere som øremerket tilskudd. Tidligere har dette blitt gitt gjennom de ordinære skjønnsmidlene. Fylkesmannen bes om å ta hensyn til kommuner som har spesielt høye kostnader knyttet til særlig ressurskrevende brukere, og

hvor dette ikke fanges tilstrekkelig opp gjennom inntektssystemet og toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere".

Komiteen deler forslagsstillernes syn på at det er viktig å kvalitetssikre fylkesmennes saksbehandling i tvistesaker fra kommunene ut fra målsetningen om at like saker behandles likt. Komiteen mener at tvistesakene bør registreres og evalueres, slik at offentligheten og de ulike fylkesmenn kan være kjent med så vel sakenes samlede volum som utfallet i de ulike enkeltsakene. Komiteen mener at Regjeringen bør tilrettelegge for en registrering og evaluering som beskrevet.

Komiteen fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen om å tilrettelegge for rutiner for registrering og evaluering av kommunenes tvistesaker for ressurskrevende brukere som behandles av fylkesmannen, og presentere hvordan en slik tilrettelegging bør finne sted, overfor Stortinget som del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2006."

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti, støtter ikke forslagsstillernes forslag til lovendring slik det framkommer i Dokument nr. 8:78 (2003-2004), fordi flertallet mener at det ikke vil være i brukernes interesse at det åpnes for ankemulighet til domstolene i de sakene som forslaget omhandler.

Flertallet fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:78 (2003-2004) - framlegg frå stortingsrepresentantane Magnhild Meltveit Kleppa og Per Sandberg om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) (§ 10-3) og lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (§ 8-3) - bifalles ikke."

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Senterpartiet vil vise til at spørsmålet som blir reist i Dokument nr. 8:78 (2003-2004), er om kommunene skal stå rettsløse overfor feilaktige avgjørelser av fylkesmennene i tvistesaker etter barneverntjenesteloven og sosialtjenesteloven. Svaret fra forslagsstillerne er at kommunene må ha muligheter til å få omgjort feilaktige avgjørelser. Disse medlemmer registrerer at flertallet er av den mening at kommunene skal være rettsløse overfor feilaktige avgjørelser. Disse medlemmer mener at når et slikt standpunkt ville være helt uholdbart overfor andre juridiske subjekter, må et slikt standpunkt også være uholdbart overfor kommune-

ne. Disse medlemmer kommer derfor til å støtte forslaget.

Disse medlemmer mener flertallet tar feil når det antar at tvister mellom kommuner kan sette tjenestetilbudet til en bruker i fare. Systemet både i barneverntjenesteloven og sosialtjenesteloven er at det er oppholdskommunen som er ansvarlig for å yte tjenester til de som befinner seg innenfor kommunens grenser. Eventuelle tvister om hvilken kommune som skal regnes som oppholdskommune, og tvister om hvorvidt tidligere oppholdskommune skal yte refusjon til nåværende oppholdskommune, påvirker ikke tjenestetilbudet til brukerne. Dette går tydelig frem av barneverntjenesteloven kapittel 8 og sosialtjenesteloven kapittel 10. Lovens system sikrer altså at tjenestemottageren er upåvirket av en tvisteprosess mellom to kommuner, og det har da heller ingen betydning for brukeren hvor langvarig en slik tvist vil være. Disse medlemmer er ikke kjent med forhold som kan begrunne flertallets oppfatning på dette punkt.

Disse medlemmer er enig med flertallet i at en kommunes tilgjengelige ressurser må brukes målrettet i forhold til egen befolkning. I motsetning til flertallet mener disse medlemmer det da er helt maktpåliggende at tvistene blir riktig avgjort. Lovens system er at hver kommune har ansvaret for sine innbyggere, og det kan ikke aksepteres at fylkesmennene skal kunne pålegge noe annet. Dersom en kommune feilaktig blir pålagt ansvaret for tjenestetilbudet til en bruker, vil dette gå ut over andre brukere i denne kommunen. Mange av disse brukerne koster kommunene over én million kroner netto i året. Disse pengene må hentes fra andre kommunale tilbud, og det er ikke rettfærdig at kommunens innbyggere må bære kostnadene ved feilaktige avgjørelser. Disse medlemmer har tillit til at kommunene for hvert tilfelle vurderer om det er økonomisk hensiktsmessig å ta en tvist om en fylkesmannsavgjørelse, og har ingen problemer med å forstå at kommuner ønsker overprøving av feilaktige avgjørelser når gevinsten er å slippe en årlig utgift på én million kroner. Dette overstiger langt kostnadene ved selve prosessen.

Disse medlemmer finner det nødvendig å minne om at den etablerte ordningen for kompensasjon til kommuner med særlig tunge brukere medfører ingen full kompensasjon. Som disse medlemmer har sagt ovenfor, vil det i flere tilfeller, når denne kompensasjonen er regnet inn, være slik at kommunen selv må bidra med over én million kroner årlig til tjenestetilbudet. Når det er tale om så store midler, må staten bidra til at ansvaret for disse utgiftene blir plassert riktig. Et slikt bidrag vil være å legge opp til at en avgjørelse kan overprøves. Slike avgjørelser vil i stor utstrekning være rettslige, og ad-

gang til domstolene vil da være svært hensiktsmessig.

Disse medlemmer merker seg at Helse- og omsorgsministeren i brev (vedlagt) av 10. november 2004 til komiteen viser til at det såkalte Bernt-utvalget (NOU 2004:18) ikke viderefører bestemmelsene om tvistesaker. Dette viser at utvalget mener at nåværende regler ikke er gode. Bernt-utvalget foreslår i stedet i § 2-2 at spørsmål om kommuners ansvar skal fastsettes i forskrifter. Det er sikker rett at forskrifter kan prøves for domstolene. Disse medlemmer kan ikke se noen grunner til at kommunene må vente med adgang til domstolene før dette forslaget blir lov. Dersom dette er et fornuftig forslag om noen år, så er det også et fornuftig forslag i dag.

Disse medlemmer vil videre vise til at adgang til domstolene er en helt fundamental rettssikkerhetsgaranti. Etter disse medlemmers mening så skal det foreligge svært sterke grunner for at kommunene skal fratras denne garantien. Slike grunner kan ikke disse medlemmer se foreligger her.

Disse medlemmer deler forslagsstillernes antagelse om at et forsøk på å hindre kommunene adgang til domstolene kan være i strid med det konstitusjonelle prinsipp om domstolenes prøvingsrett av forvaltningen og også Norges forpliktelser etter Det europeiske lokalstyrecharteret. Disse medlemmer mener det vil være uheldig for Stortinget dersom domstolene tross flertallets mening kommer til at domstolene har prøvingsrett i forhold til fylkesmennenes avgjørelser. Av disse grunner vil disse medlemmer fremme følgende forslag:

I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) gjøres følgende endring:

Ny § 10-3 andre ledd skal lyde:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

II

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endring:

Ny § 8-3 andre ledd skal lyde:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

III

Loven iverksettes straks."

FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag frå Framstegspartiet og Senterpartiet:

I

I lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) gjøres følgende endring:

Ny § 10-3 andre ledd skal lyde:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

II

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester gjøres følgende endring:

Ny § 8-3 andre ledd skal lyde:

Fylkesmannens avgjørelse i tvistesak kan bringes inn til prøving for domstolene. Alle sider av avgjørelsen kan prøves.

III

Loven iverksettes straks.

TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Tilrådinga til I og II blir fremja av ein samla komité. Tilrådinga til III blir fremja av Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti og Kristeleg Folkeparti.

Komiteen viser til dokumentet og merknadene og rår Odelstinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber om at Regjeringen gjennomgår retningslinjene for tilståelse av kompensasjon til kommunene for merutgifter til særlig ressurskrevende brukere ut fra målsetningen om redusert tid fra erkjent behov til kompensasjon og legge fram resultatet av gjennomgangen for Stortinget som del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2006.

II

Stortinget ber Regjeringen om å tilrettelegge for rutiner for registrering og evaluering av kommunenes tvistesaker for ressurskrevende brukere som behandles av fylkesmannen, og presentere hvordan en slik tilrettelegging bør finne sted, overfor Stortinget som del av kommuneøkonomiproposisjonen for 2006.

III

Dokument nr. 8:78 (2003-2004) - framlegg frå stortingsrepresentantane Magnhild Meltveit Kleppa og Per Sandberg om lov om endring i lov

13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven) (§ 10-3) og lov om endring i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (§ 8-3) - bifalles ikke.

Oslo, i sosialkomiteen, den 25. november 2004

John I. Alvheim
leiar

Olav Gunnar Ballo
ordførar

Vedlegg

Brev fra Helse- og omsorgsdepartementet, statsråden, til sosialkomiteen, dagsett 10. november 2004

Dokument nr. 8:78 (2003-2004) - om lov om endring i lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester og lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnvern-tjenester

Jeg viser til brev 3. november 2004 vedrørende ovennevnte Dok. 8:78 (2003-2004) fra stortingsrepresentantene Magnhild Meltveit Kleppa og Per Sandberg. Saken berører både barne- og familieministerens og helse- og omsorgsministerens ansvarsområder. Forespørselen besvares av meg etter avtale med barne- og familieministeren.

Bakgrunn

Etter sosialtjenesteloven § 10-1 og barneverntjenesteloven § 8-1 har oppholdskommunen ansvar for å yte nødvendig hjelp og dekke kostnadene forbundet med dette. Etter sosialtjenesteloven § 10-3 og barneverntjenesteloven § 8-3 kan fylkesmannen avgjøre tvister mellom kommuner om hvem som har ansvar for å yte tjenester etter loven og eventuelt hvem som har ansvar for å betale for tjenestene. For sosialtjenesten er det et unntak fra denne regelen. Etter utskrivning fra institusjon skal sosiale tjenester ytes av sosialtjenesten i den kommunen der vedkommende tar opphold, men utgiftene kan kreves refundert av oppholdskommunen forut for inntaket i institusjonen eller boligen med heldøgns omsorgstjeneste. Dette kan dreie seg om store beløp, for eksempel i forhold til personer med et stort og vedvarende pleie- og omsorgsbehov. Etter sosialtjenesteloven er det særlig disse refusjonssakene som blir oversendt fylkesmannen til avgjørelse.

Det er til sammenligning ikke gitt regler om tvisteløsning i kommunehelsetjenesteloven. Det er heller ikke gitt bestemmelser i denne loven om refusjonsadgang overfor andre kommuner, selv om kostnadene ved tjenestetilbudet kan være store (oppholdskommuneprinsippet gjelder fullt ut).

Etter gjeldende rett er fylkesmannens avgjørelse i tvistesaker ikke ansett som enkeltvedtak. Det er følgelig ikke klageadgang til overordnet organ. Videre følger det av rettspraksis at saker om fylkesmannens avgjørelse etter sosialtjenesteloven § 10-3 og barneverntjenesteloven § 8-3 ikke kan bringes inn for domstolene. Det er av domstolene lagt til grunn at prinsippet om domstolenes prøvelsesrett overfor forvaltningsavgjørelser ikke kan påberopes av en kommune når det gjelder fylkesmannens avgjørelse i forhold til kommunens plikter som del av den offentlige forvaltning. Det er også antatt at når lovgiver har avgjort at en tvist skal avgjøres av et annet organ enn

domstolene, må det forstås slik at avgjørelsen ikke skal være gjenstand for domstolskontroll. Forarbeidene til sosialtjenesteloven § 10-3 er ikke klare, men departementet uttalte i Ot.prp. nr. 29 (1990-91) Om lov om sosiale tjenester m.v. at klageadgang over tvisteavgjørelser ikke var nødvendig.

Departementets vurdering av forslaget

Forslagsstillerne foreslår å lovfeste at fylkesmannens avgjørelse i tvistesaker kan bringes inn for domstolene. Det er lagt vekt på at fylkesmannens avgjørelse ikke kan påklages til overordnet forvaltningsorgan, og det er rimelig med en slik mulighet fordi de økonomiske konsekvensene av avgjørelsen kan bli store. Videre tilsier hensynet til rettsenhet mellom fylkene en overprøvingsmulighet. Kommunene bør heller ikke stå svakere overfor staten enn andre rettssubjekter. Prinsippet om kommunalt selvstyre tilsier også at det bør være mulighet for å bringe saken inn for domstolene. Det er etter forslagsstillernes oppfatning trolig i strid med konvensjonen om lokalt selvstyre at kommunene ikke får prøve slike statlige avgjørelser rettslig.

Jeg ser at det er momenter som kan tale for å ha en mulighet for å overprøve disse sakene, jf. de økonomiske konsekvensene av avgjørelsene og at ordningen med at fylkesmannen avgjør slike saker etter gjeldende rett er obligatorisk. Dette avskjærer muligheten til å avtale en voldgiftsordning eller bringe saken inn for domstolene. Siden det ikke er klageadgang i slike saker, og avgjørelsesmyndigheten er lagt til fylkesmannen i loven, vil overordnet forvaltningsorgan dessuten være tilbakeholdne med å instruere fylkesmannen i enkeltsaker. Etter en samlet vurdering har jeg imidlertid kommet til at det ikke bør innføres en lovhjemlet rett til å bringe fylkesmannens avgjørelse i tvistesaker inn for domstolene. Domstolsprøving av forvaltningsvedtak er primært rettet mot myndighetsmisbruk overfor private borgere, og domstolsbehandling av tvister mellom ulike offentlige organer må anses å være lite hensiktsmessig ressursbruk. En bør etter min vurdering arbeide for å sikre at fylkesmannsembetene har lik praksis i slike saker. Det er naturlig at en slik oppfølging foretas av Sosial- og helsedirektoratet, som har overordnet forvaltningsansvar for sosialtjenesteloven, eventuelt i samarbeid med Statens helsetilsyn. Tilsvarende kan Barne- og familiedepartementet bidra med råd og veiledning i forhold til barneverntjenesteloven § 8-1, jf. § 8-3. Videre har Berntutvalget (NOU 2004:18 Helhet og plan i sosial- og helsetjenestene) gått inn for å avskaffe refusjonsordninger for sosiale tjenes-

ter. Bestemmelsen om tvistesaker er heller ikke foreslått videreført. Det er ønskelig å vurdere dette i den videre oppfølgingen av utvalgets forslag til ny retts-

lig regulering av den kommunale sosial- og helsetjenesten, og ikke foreta endringer i sosialtjenesteloven på dette området nå.