

Sosialombud

mellom tjenester og brukere

*Sosionom Krishna Chudasama,
sosialombud i Fredrikstad kommune*



Krishna Chudasama

Sosialombudsordningen er et resultat av de siste års diskusjon om brukermedvirkning og innretning av tjenester. Etter to sentrale stortingsmeldinger, Utjanningsmeldinga og Velferdsmeldingen (1, 2) ble det satt i gang et pilotprosjekt med ombudsordninger i noen kommuner i 1998.

En evaluering konkluderte at ombudsordningene er nyttige og at staten eventuelt må delfinansiere kostnader for å støtte kommuner som vil etablere eller videreføre ombudsordningene (3). I de to siste tilsynsmeldingene fra Helsetilsynet er ombudsordninger nevnt som et virkemiddel for å sikre rettssikkerheten til brukere av sosiale tjenester (4, 5).

Kommunestyret i Fredrikstad opprettet sosialombud for tre år siden. Bakgrunnen var blant annet tilbakemeldinger om at mange syntes det var vanskelig å vite hva slags hjelp de hadde krav på. Sosialombudet fikk i oppgave å ivareta brukernes rettigheter overfor tjenestene og styrke brukermedvirkningen. Siden opprettelsen har sosialombudet fått mer enn 1 500 henvendelser. Ombudet gir bistand til brukere og pårørende slik at de raskest mulig kan få den hjelpen de har krav på fra kommunale, fylkeskommunale eller statlige instanser.

Hvem kontakter sosialombudet

Brukere av sosialombudsordningen er primært de som mottar eller er potensielle søkere av sosialtjenester. Sosialtjenesteloven er omfattende og favner mange brukere med sammensatte behov. Som regel har brukerne kontaktet flere tjenestesteder og føler at de ikke når fram i det ordinære systemet før de henvender seg til ombudet. Brukere eller pårørende blir ofte hen-

vist av servicetorget i kommune, Fylkesmannen, media, sosialtjenesten eller trykdestaten for å søke bistand hos sosialombudet. Hver gang ombudet er omtalt i media, fører det til stor pågang av brukere. Brukere fra nabokommuner ringer også for å få bistand, men kan kun få råd og veiledning.

Arbeidsform

De fleste henvendelser kommer på telefon, men e-post og fremmøte på kontoret er også vanlig. Hoveddelen av ombudsarbeidet er å møte brukerne til samtale, lytte og avklare behov for støtte, veiledning og informasjon om klageordninger. I de fleste saker tas det telefonisk kontakt med innklaget instans. Mange saker lar seg løse ved at ombudet tar opp enkelte saker med saksbehandler. Dette bidrar til at den enkelte bruker får en dialog med saksbehandler, får avklart saken og kommer frem til et godt resultat på kortere tid. Ombudet bistår også med å utforme klager eller skriftlige henvendelser til tjenesten. Sosialombudet får innsyn i saker, registrerer disse i et dataprogram og systematiserer svakheter ved rutinene. På dette grunnlaget kan de gi en samlet tilbakemelding til ansvarlige ledere i månedlige møter. Det tas ofte opp saker som fører til endring av praksis.

Sosialombudet er et eget organ under kommunestyret. Ombudet rapporterer direkte til kommunestyret og gir ut egen

Litteratur

1. St.meld. nr. 50 (1998/99). Utjanningsmeldinga.
2. St.meld. nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen.
3. Romøren TI, Svorken B. Velferdsstat og velferdskommune. Iverksettingen av Handlingsplan for eldreomsorgen i kommunene i Nord-Trøndelag. NOVA Rapport 12/2003. Oslo: NOVA, 2003.
4. Halvorsen K, Stjernø S. Sosialklienter og utfordringer for et framtidig sosialtilsyn. Tilsynsmelding 2002. Oslo: Statens helsetilsyn, 2002.
5. Terum LI. Portvakter i velferdsstaten. Tilsynsmelding 2003. Oslo: Statens helsetilsyn, 2003.
6. <http://www.sto.no/Østfoldforskning> har evaluert sosialombudsordningen i Fredrikstad kommune.

årsmelding. Stillingen er fristilt fra forvaltningen i kommunen. Ombudet utfører virksomheten selvstendig og uavhengig. Dette styrker ombudets legitimitet.

Få kommuner har egen ombudsordning. Det ble etablert et ombudsnettverk for kommunale ombud i 2004. Fredrikstad har et sosialombud for brukere av sosialtjenester og et brukerombud for eldre, funksjonshemmede og syke. Ombudene utveksler erfaringer og søker råd hos hverandre i vanskelige saker. Det er stor variasjon i virketid for ombudene. Lengste virketid har sosialombudet i Oslo. Ombudene har stort sett samme stillingsinstruks, men definisjon på brukergrupper og titler varierer. Årsmeldingen til de fleste ombudene viser at de får en stor andel av sosialsaker og en liten andel av andre tjenester. De fleste ombudene savner et egnet forum lokalt for drøfting av saker.

Eksempler på saker og hva ombud kan gjøre

Det er mange og sammensatte årsaker til at brukere oppsøker sosialkontorer. Problemstillingene krever ofte langt mer enn standardiserte løsninger. Ofte opplever brukere i møtet med tjenesteapparatet at deres situasjon ikke er tilpasset regelverket.

For eksempel vises det ofte til faste rutiner og "rigide satser" for sosialhjelp. Brukere ønsker å bli møtt på egne premisser, som hele personer som befinner seg i en vanskelig situasjon eller er i en vanskelig periode i sitt liv. De vil at deres egen situasjonsbeskrivelse skal være gyldig, like gyldig som saksbehandlernes. Dette krever økt individuell behandling og mer bruk av skjønn fra tjenesteapparatet. Brukere blir ofte møtt med at tjenesteapparatet ikke kan hjelpe dem med deres problem og de sitter igjen med en følelse av at vanskene er deres egne og at problemet bare er deres. En slik opplevelse forsterkes ofte når det ikke er god dialog mellom partene. Dermed klager mange brukere på måten de blir møtt på, behandlingen de får og de ønsker å bytte saksbehandler. Fylkesmannen har begrenset mulighet til å gå raskt inn i slike saker, men sosialombudet går ofte inn i saker utenom de formelle klageordninger, for å oppklare misforståelser på kort tid og gjenoppretter dialog mellom brukere og fagpersoner.

Erfaringen viser at mange nye brukere opplever høye terskler for å ta kontakt med

det offentlige. Mange klager ikke så lett på avslag. Det kan være flere grunner til det. Vi har indikasjoner på at flere burde klage formelt på avslag de opplever som uriktige. Antall klager kan gi indikasjon på kvaliteten på tjenesten, men mange gir opp på grunn av lang klagesaksbehandlingstid. Noen brukere opplever å ikke bli forstått eller at de selv ikke kan forstå tekst og lovhenvvisninger i vedtak. En bruker uttrykte seg slik: "Dette er et brev fra en jurist til en annen jurist". Sosialhjelpsmottakere er blant de mest sårbare i samfunnet, og forutsigbarhet og kort saksbehandlingstid er viktig for dem. Ombud på kommunalt nivå jobber for at brukere skal få løst sakene sine raskest mulig og unngå unødig byråkratisering.

Refleksjon

Tildeling av økonomisk stønad er i stor grad overlatt til fagpersoner som bestemmer og utøver forvaltningens skjønn. Fylkesmannen har begrenset mulighet til å føre tilsyn med det som skjer i møte mellom brukere og fagperson. Det er en stor utfordring og risiko for ubalanse når bare en etat/tjenesteyters forståelse skal være gjeldende for de anbefalinger og vurderinger som gjøres både i første vedtak og i en klagesak. Denne risikoen forsterkes når klagen i praksis behandles av samme saksbehandler og drøftes med Fylkesmannen før den endelig sendes til Fylkesmannen. Fylkesmannen har også en uheldig dobbeltrolle; som rådgiver overfor sosialtjenesten og som klageinstans. Slik er det ikke for pasienter som klager på helsetjenester. I henhold til pasientrettighetsloven kan de få "second opinion" hos en "annen lege". Dette illustrerer hvor stor risiko det er for ikke å få riktig hjelp dersom faglig skjønn i praksis er overlatt til en fagperson både ved ordinær behandling og ved klagebehandling. Brukere av sosialtjenester har en svak klagemulighet hos fylkesmannen og de står svakt i forhold til rettsikkerheten. Med denne praksisen føler mange brukere seg maktesløse. Praksis og behandlingstid ved klagesaker bør gjennomgås på nytt for å sikre og styrke rettsikkerheten.

Erfaringer

Samspeillet mellom bruker, tjenesteapparat og sosialombud har avslørt enkelte svakheter ved rutiner og har ført til at disse enten er blitt skjerpet eller endret. En tredel av henvendelsene til ombudet kommer fra

pårørende eller offentlig ansatte som enten råder eller henviser brukere til å søke om bistand hos sosialombudet. Sosialombudet har opparbeidet seg tillit blant samarbeidspartener som sosialtjenesten, trygdekantoret, Aetat og Fylkesmannen, og har stort sett god erfaring med å ta opp forhold med tjenesteapparatet på telefon eller møter. Brukere setter pris på sosialombudsordningen, og saksmengden øker, går det fram av årsmeldinger og en rapport fra Østfoldforskning (6). Politikere og interesseorganisasjoner i nabokommuner ber ofte om en presentasjon av ombudsordningen med tanke på å få til en tilsvarende ordning i deres kommune.

Sosialombudsordningen er ikke et hurtig alternativ til ordinær saksbehandling, heller ikke kompensasjon for eksisterende tjenester eller klageordninger. Sosialombudet virker integrerende og har fokus på brukernes erfaring i møte med tjenestesteder, klageorganer og tilsynsmyndigheter og styrker rettsikkerheten til brukere av sosiale tjenester. Sosialombudsordningen er et reelt supplement til de eksisterende tjenester og klageorganer med felles overordnet mål – å bedre kvaliteten på tjenestene (6). I dag opplever vi at inngangsporten til velferdsordninger som dagpenger, rehabilitering strammes til. Dette medfører store konsekvenser for de svakeste i samfunnet som blir avhengig av offentlig minste inntektssikring. Dette øker viktigheten av å føre tilsyn med sosialkontorene. Ombudsordninger er ikke lovpålagte, men er et korrektiv til og bidrar til å forbedre lovpålagte oppgaver i sosialtjenesten. Resultatet er at tjenestene blir mer åpne og grundige i møte med brukerne og i saksbehandlingen. Brukere er ofte misfornøyd både med måten de blir møtt på og saksbehandlingstiden. Kun 13 av 846 klager i 2003 handlet om utmåling av økonomisk stønad. Dette bekrefter at brukerne er mest opptatt av kvaliteten på saksbehandlingen og innrettingen av tjenester. Ombudsordningen kan i denne sammenheng ivareta en viktig oppgave i velferdssamfunnet, styrke rettsikkerheten og utfylle Fylkesmannens og tilsynsmyndighetens roller.

Sosialombudets stillingsinstruks, årsmeldinger, formål, eksempler på saker:

www.fredrikstad.kommune.no/sosialombudet

Sosialhjelpsmottakere er blant de mest sårbare i samfunnet, og forutsigbarhet og kort saksbehandlingstid er viktig for dem. Ombud på kommunalt nivå jobber for at brukere skal få løst sakene sine raskest mulig og unngå unødig byråkratisering.