

Hørings svar

Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven (Om langtidsopphold for personer under 50 år i sykehjem mv.)

Høringsfrist 20.03.2023.

Det vises til høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet

1. Innledning

Hørings svaret nedenfor er utarbeidet av Asker kommune (heretter omtalt som Asker) i et samarbeid mellom administrasjon-, bestiller og utførerenheten i kommunen. Asker har lest hørings svaret med stor interesse.

Asker har som klar målsetting å tilby unge innbyggere andre alternative tjenester enn heldøgns omsorg i institusjon, i de tilfeller innbygger er i behov av omfattende tjenester. Sykehjem eller tilsvarende som boform for yngre mennesker vedtas kun i de tilfeller hvor det etter en faglig vurdering er helt nødvendig for å sikre forsvarlige helse- og omsorgstjenester, og det er behov for en meget tett oppfølging. Dette er svært sjelden.

Ved organisering av kommunenes tjenester er det mange hensyn som spiller inn. Noen av disse er geografi, befolkningsstørrelse, økonomi, tilgjengelig bygningsmasse, mm. kommuner opplever utfordringene ulikt. Samtidig vil de samme overordnede prinsippene gjelde, herunder kravet til forsvarlige tjenester, brukermedvirkning og kravet til et verdig tjenestetilbud for å nevne noe.

Departementet belyser selv forholdet til det kommunale selvstyret, og viser i denne sammenheng til kommuneloven § 2-2 første ledd. Det kommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og begrensningene bør forbeholdes de tilfeller hvor det er klart behov for nasjonale føringer.

Asker oppfatter høringsforslagets hovedforslag som svært inngripende i kommunens selvstyre, på et område det ikke anses forholdsmessig å detaljregulere. Det innebærer at Asker ikke støtter hovedforslaget i høringen. Vi støtter imidlertid departementets alternativ til lovforslaget. Vi kommer nærmere tilbake til begrunnelsen for vårt standpunkt.

2. Kommentar til høringsforslagets hovedforslag

Departementet ber om instansenes innspill til forslaget om ny bestemmelse i Helse- og omsorgstjenesteloven samt Pasient- og brukerrettighetsloven. Forslagene vil lovfeste et forbud mot å vedta langtidsopphold for personer under 50 år på sykehjem mv. samt endre muligheten for å benytte tvang overfor personer under 50 år som mangler samtykkekompetanse, og som motsetter seg langtidsopphold.

Som et utgangspunkt mener Asker at lovgiver som hovedregel bør reservere seg fra å lovfeste særrettigheter til bestemte grupper. I dette tilfellet ser vi at den foreslåtte endringen vil kunne føre til en urimelig forskjellsbehandling basert primært på alder. Det fremkommer i liten grad en faglig fundert begrunnelse for lovforslaget. Departementet vektlegger at det er behovet for en aktiv og meningsfull tilværelse som kan ivaretas ved å lovfeste et forbud. Asker er av den oppfatning at det finnes en rekke virkemidler en kan

benytte seg av for beboere i langtidsopphold, slik at dette blir ivaretatt for alle aldersgrupper. Unges behov for tiltak vil i noen grad skille seg fra eldre beboeres ønsker eller behov, og bør fremfor å lovfestes heller sikres på annen måte, se punkt 3.

Asker vil videre bemerke at for de ytterst få unge som mottar tjenester i sykehjem eller tilsvarende bolig, vil pleiebehovet for enkelte ofte være så stort, at det vil være begrenset hva en alternativ organisering av boformen vil føre til. I ytterste konsekvens vil lovforslaget kunne medføre bygg av alternative boformer, for et svært lite antall personer. Det støttes ikke, og anses ikke å være i takt med de ressursmessige utfordringene helsetjenesten i kommunen står fremfor i årene som kommer.

Asker vil videre kommentere departementets forslag til unntak fra § 4A-2. Ifølge lovforslaget vil verken pårørende eller kommunen kunne legge inn en pasient uten samtykkekompetanse på langtidsopphold på sykehjem eller i en heldøgns omsorgsbolig dersom pasienten motsetter seg dette. Det vil si at en pasient under 50 år, som ikke selv forstår eget behov for helsehjelp likevel skal kunne ta beslutningen om langtidsplass på sykehjem, i motsetning til pasienter over 50 år. Slik forslaget er lagt frem, vil kommunen miste et sentralt virkemiddel til å yte forsvarlig helsetjenester til en utsatt gruppe, og det fremstår uavklart hvordan kommunene da skal kunne yte forsvarlig helsehjelp.

3. Asker støtter departementets alternativ til lovforslaget

Som høringsnotatet også belyser, er det et allerede lovfestet krav om at pasienter skal motta et verdig tjenestetilbud, jfr pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a. Dette utgangspunktet er tungtveiende og skal tillegges stor vekt ved vurderingen av hvilket tjenestetilbud kommunen faller ned på etter at pasient og bruker selv er hørt. Anmodningsvedtaket som ligger til grunn for lovforslaget er begrunnet ut fra ulike formål som også allerede er lovfestet i helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1. Pasient og bruker kan klage på tjenestene kommunen tilbyr, herunder at tilbudet ikke er faglig forsvarlig eller at det ikke er i tråd med kravet til et verdig tjenestetilbud. Dette representerer etter Askers vurdering en betydelig anledning for overordnet klageinstans til å korrigere eventuell uheldig praksis.

I lys av dette, vil Asker støtte departementets alternative forslag om å vise til ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet som også vil styrke den enkeltes rett til et tilpasset tilbud. På bakgrunn av den nye loven, og av hensyn til det kommunale selvstyret, ber departementet om høringsinstansenes innspill.

Asker støtter at departementet utreder videre et forslag til utforming av lovtekst, enten som en rettighetsbestemmelse for pasienten eller brukeren eller som en plikt-bestemmelse for kommunen. Det anbefales i alle tilfelle å vurdere å fjerne formuleringen "barn, unge og voksne under 50" av den grunn at aktivitet og sosialt miljø bør tilpasses alle uansett alder. Asker anbefaler derfor en lovtekst som ikke gir særrettighet til en bestemt gruppe.



Saksframlegg

Arkivsak
23/03098-1

Saksbehandler
Kristin Opsahl

Behandles av
Utvalg for velferd

Møtedato
21.03.2023

Høringssvar - Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven (Forbud mot langtidsopphold for personer under 50 år i sykehjem mv.)

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Hovedutvalg for velferd gir sin tilslutning til høringssvaret

1. Sammendrag og konklusjon

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring et forslag om å lovfeste at kommunen ikke kan bosette personer under 50 år i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester beregnet for eldre. Dette vil i praksis også omfatte omsorgsboliger, men kun omsorgsboliger der personer under 50 år må dele oppholdsrom, som kjøkken, bad, stue og lignende med personer som er betydelig eldre enn dem selv. Lovforslaget innebærer ikke at det blir forbud mot å bosette yngre personer i sykehjem mv., men da må personen selv, eventuelt pårørende, samtykke til bosettingen.

Denne saken redegjør for bakgrunnen for anbefalingen i høringen, samt alternativ lovforankring i *Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet* som departementet skisserer.

Høringssvaret fra Asker kommune støtter ikke hovedanbefalingen i høringen (se vedlegg 2). Dette begrunnes med at en slik lovendring vil være svært inngripende i

kommunens selvstyre, på et område det ikke anses forholdsmessig å detaljregulere. Det vurderes også som problematisk å sette en øvre aldersgrense på 50 år. Den foreslåtte endringen vil kunne føre til en urimelig forskjellsbehandling primært basert på alder. Alternativet som foreslås i høringen, om en lovbestemmelse forankret i ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet, er å foretrekke og bør utredes videre.

2. Bakgrunn for saken/saksopplysninger

2.1 Behandling i Stortinget

Temaet bosetting av barn, unge og voksne i sykehjem har vært behandlet en rekke ganger i Stortinget gjennom representantforslag og anmodningsvedtak, i 2018 og sist i 2021.

Regjeringen Solberg vurderte i 2018 at dagens lov- og forskriftsverk var tilstrekkelig. Flertallet i helse- og omsorgskomiteen la dette til grunn i sin innstilling (Innst. 11 S (2019 – 2020))

Det ble i 2021 på nytt fremmet et representantforslag om lovendring fra representanter fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti. Den 16. februar 2021 vedtok Stortinget representantforslaget og fremmet følgende anmodningsvedtak overfor regjeringen:

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om endringer i helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd bokstav a, slik at den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud, barn ikke bosettes i sykehjem i strid med familiens ønske og barnets beste, samt pasienter mellom 18-49 år ikke bosettes i sykehjem i strid med eget eller vergens ønske.

Dette anmodningsvedtaket er bakgrunnen for høringen.

2.2 Dagens praksis

Statsforvalteren rapporterer årlig på antall barn, unge og voksne med vedtak om langtidsopphold i institusjon (alder og innflyttingstidspunkt) og hvor mange av disse personene som ønsker et annet botilbud og hvilke konkrete planer kommunen har for flytting av disse personene.

Rapporteringen fra statsforvalter viser at antallet personer under 50 år på sykehjem varierer noe fra år til år, men har vist en nedadgående tendens de siste årene. Innrapporterte tall for 2021 viser imidlertid en økning.

Den siste innrapporteringen fra 2021 viser at det 31. desember 2021 var;

- åtte barn under 18 år i sykehjem i Norge. Ifølge rapporteringen fra statsforvalter hadde ingen av disse et flytteønske som ikke er eller blir fulgt opp av kommunen.
- 91 personer i alderen 18-49 år med vedtak om langtidsopphold i sykehjem eller aldershjem. Av de 91 personene hadde 28 et flytteønske. Av de 28 personene med flytteønske har 14 en konkret flytteplan.

Altså var det til sammen 14 personer, ingen under 18 år, som hadde et flytteønske uten en konkret flytteplan.

Det er også innhentet utdypende informasjon fra fem statsforvaltere om botid, årsaker til at personer bosettes på sykehjem, hva man flytter til etter sykehjem og hva som begrenser kommunens mulighet til å gi et annet tilbud enn sykehjem (se høringsnotatet side 5-6, vedlegg 1).

Departementet begrunner behovet for en lovendring med at det til tross for flere anmodningsvedtak fra Stortinget bor fremdeles barn, unge og voksne personer under 50 år på sykehjem. Noen med ønsker om flytting som ikke er fulgt opp. Dette skjer også etter at det er kommunisert til landets kommuner at stortingsflertallet er mot en slik praksis.

2.3 Om lovforslaget

Departementet foreslår en ny bestemmelse i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2b og en ny bestemmelse i pasient- og brukerrettighetsloven § 4-8. Forslaget innebærer at kommunen ikke kan fatte vedtak om langtidsopphold for barn, unge og voksne under 50 år i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester beregnet for eldre, med mindre det gis samtykke til oppholdet. Dette vil i praksis også omfatte omsorgsboliger, men kun omsorgsboliger der beboerne deler oppholdsrom som kjøkken, bad eller lignende.

I tillegg foreslås et nytt tredje ledd i pasient- og brukerrettighetsloven § 4A-2 der det fremgår at kapitlet («Helsehjelp til pasienter uten samtykkekompetanse som motsetter seg helsehjelpen mv.») ikke kommer til anvendelse for personer under 50 år ved bosetning i sykehjem mv.

Det foreslås at kommunen skal ha inntil 60 dager til å etablere et annet forsvarlig tilbud. Det foreslås videre et snevert og i utgangspunktet tidsubegrenset unntak for kommunene i særlige tilfeller. (Se høringsnotatet s. 25, vedlegg 1)

I sin utdypende begrunnelse for behovet for lovendringen nevnes flere momenter:

- Det kan medføre en ekstra belastning for unge personer å bo i sykehjem mv. sammen med eldre personer, særlig dersom de eldre har en demensdiagnose. Ca. 80 % av beboerne på sykehjem har en demensdiagnose.
- Departementet viser også til formålsbestemmelsen i helse- og omsorgstjenesteloven § 1-1 nr. 3 om å «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre». Departementet ser at det kan være en utfordring å oppfylle dette formålet i fellesskap med pasienter som er langt eldre, og har andre behov enn yngre.
- Departementet viser videre til § 1-1 nr. 6 om å «sikre at tjenestetilbudet tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet».

2.4 Forholdet til det kommunale selvstyre og ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet

Departementet skriver at de er klar over at forslaget «i enkelte tilfeller kan innebære praktiske og økonomiske utfordringer for kommunen» og at «dette særlig kan gjelde små kommuner med få boformer med heldøgns tjenester. Lovgiver har gjennom anmodningsvedtakene satt et klart skjæringspunkt for det kommunale handlingsrommet når det gjelder tildeling av kommunale helse- og omsorgstjenester til personer i denne gruppen».

Departementet åpner for at anmodningsvedtakene i Stortinget kunne sett annerledes ut hvis *lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet* hadde vært vedtatt før behandlingen, og redegjør derfor for en mulig forankring i den nye loven.

2.5 Alternativ til lovforslaget

Departementet ber om innspill på to alternative lovformuleringer hjemlet i den nye loven. Alternativene innebærer en lovregulering av barn, unge og voksnes sosiale miljø og aktivitetstilbud når de er plassert i kommunal institusjon eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Hensikten er å sikre pasientene og brukerne under 50 år et aktivitetsnivå og et sosialt miljø som er særskilt tilrettelagt for deres aldergruppe, uten at det lovfestes et forbud mot bosetting. Departementet viser til at et av hovedhensynene bak Stortingets anmodningsvedtak, er å sikre et godt sosialt miljø for barn, unge og voksne i institusjon.

Alternativ 1

Når barn, unge og voksne under 50 år er bosatt i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, skal det tas særlig hensyn til den enkeltes behov for aktivitet og et sosialt miljø tilpasset aldersgruppen

Alternativ 2

Barn, unge og voksne under 50 år som bosettes i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester har rett til å få ivaretatt sitt behov for aktivitet og alderstilpasset miljø

Begge alternativene innebærer at kommunen må iverksette tiltak for å sikre dette, uavhengig av hvordan tjenestene organiseres. Alternativ 2 innebærer også en rettighetsfesting.

I høringsvaret fra Asker kommune anbefales det man utreder disse alternativene videre, men at formuleringen "under 50 år" utelates.

3. Sakens relevans for de tre bærekraftsdimensjonene

Økonomisk bærekraft

Kommune-Norge står overfor store utfordringer i årene som kommer med hensyn til å sikre bærekraftige helse- og omsorgstjenester. Dette krever at kommunene må gjøre strenge prioriteringer og utvikle sine helse- og omsorgstjenester best mulig tilpasset de lokale forhold. Forslaget på høring kan by på ressursmessige utfordringer, og er unødvendig detaljregulerende og inngripende på et område som omhandler en svært liten gruppe.

Sosial bærekraft

For å skape et mer aldersvennlig samfunn og utsette behovet for helse- og omsorgstjenester, jobber man i kommunene aktivt med å skape nærmiljøer hvor man, uavhengig av alder, skal ha tilgang til transport, møteplasser og meningsfulle aktiviteter. Det kan derfor være problematisk å lovfeste en aldersgrense på 50 år, for et særlig tilpasset aktivitets- og botilbud. Retten til en verdig og meningsfull tilværelse og hensynet til pårørende og familieliv bør ivaretas i alle saker uavhengig av personens alder.

4. Tidligere behandling

Saken har ikke vært behandlet tidligere.

5. Kommunedirektørens vurdering

Kommunedirektøren er enig i at det er svært uheldig at barn, unge og voksne plasseres på sykehjem eller omsorgsboliger blant personer med demens el. over lengre tid. Saker i media har avdekket at dette skjer. Statsforvalterens nasjonale kartlegging viser imidlertid at dette kun gjelder svært få tilfeller. Det er ingen barn under 18 år som bor på sykehjem mot sin/pårørende sin vilje i dag. Oftest er det komplekse medisinske årsaker til at unge personer må bo på sykehjem. Dette begrunnes med behovet for døgkontinuerlig tilgang på kvalifisert personell og medisinsk utstyr, som sikrer et forsvarlig helsetilbud.

I høringen legges det vekt på at man har rett på meningsfull og alderstilpasset aktivitet og verdig liv. Dette kan vanskelig gis på en sykehjemsavdeling hvor de fleste er eldre, og et flertall har demens. De fleste kommuner legger imidlertid til rette for at personer får et tilbud best mulig tilpasset sin helsetilstand, alder og livssituasjon. Vi erkjenner at ulike hensyn og behov kan stå opp imot hverandre. Kommunen er pliktig til å gi et forsvarlig helsetilbud. Dette hensynet kan komme i konflikt med en brukers ønske om å bo i egen bolig. Kommunen skal sikre brukermedvirkning. I dialog med bruker og pårørende finner man i de fleste tilfeller en tilfredsstillende løsning. I tilfeller hvor det er uenighet kan vedtaket klages inn til Statsforvalter.

Etter en samlet vurdering støtter ikke kommunedirektøren hovedforslaget i høringen. En tydeliggjøring av kommunen ansvar for å sikre alderstilpasset aktivitets- og botilbud er imidlertid på sin plass. I høringsnotatet foreslås det å lovfeste dette i ny lov om kommunens ansvar på det boligsosiale feltet. Kommunedirektøren synes det er en god tilnærming, og at dette utredes videre, men at man tar bort formuleringer om at det kun skal gjelde personer under 50 år.

Lars Bjerke
kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Vedlegg:

Høringsnotat
Høringssvar fra Asker kommune
Høringssvar fra Asker kommune