

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 09/01498-3
Arkivkode: G00
Saksbehandler: Anne Tøndevold
Deres referanse: 200902523
Dato: 29.10.2009

Høringuttalelse om endringer i kommunehelsetjenesteloven og ny forskrift om en verdig eldreomsorg


Vi viser til høring om endringer i kommunehelsetjenesteloven og ny forskrift om en verdig eldreomsorg. Saken er behandlet i KS' hovedstyre og drøftet i det sentrale rådmannsutvalget.

Vedtak:

- KS understreker at kommunene i Norge har felles ambisjoner om god og verdig eldreomsorg. Det arbeides kontinuerlig med forbedringer. KS er en aktiv pådriver i dette arbeidet.
- KS stiller seg tvilende til om endringene i regelverket vil føre til en bedre eldreomsorg. Etter KS' mening er det ikke manglende rettigheter men kommunenes ressursgrunnlag som er hovedutfordringen. (Den siste setningen vedtatt mot Fremskrittspartiets to stemmer)
- KS anbefaler regjeringen å utsette den foreslåtte lov- og forskriftsendringen inntil arbeidet med å utforme et mer helhetlig og hensiktsmessig lov- og regelverk innenfor helse- og sosialtjenesten er gjennomført. KS forventer å bli involvert i dette arbeidet.
- KS legger til grunn at foreslått lov- og forskriftsendring fullfinansieres dersom det innføres nye rettigheter for tjenestemottakere, og dermed nye plikter for kommunene.
- KS mener at forslaget må kostnadsberegnes i tråd med konsultasjonsordningen.
- KS vil understreke at når gjennomføringen skal skje gjennom en vekst i kommunenes ramrefinansiering, må dette fullfinansieres. Etterberegning og ekstern utredning av kostnadsbildet må kunne nyttes ved behov.
- KS er overrasket over at regjeringen foreslår å styrke eldres rettstilstand gjennom lov- og forskriftsendringer uten å drøfte forslaget med KS i forkant. Etter KS' mening er dette i strid med kvalitetsavtalen som regjeringen og KS har inngått.

Juridisk vurdering

Helse- og omsorgsdepartementet uttaler at kommunehelsetjenesteloven § 1-3 er uttømmende i den forstand at tjenester som ikke kan innfortolkes i bestemmelsen faller utenfor det kommunale ansvaret. Dersom nye oppgaver skal legges til kommunene, krever dette lovendring. Innenfor rammene av § 1-3 er det nødvendig helsehjelp som kan kreves etter § 2-1. Kommunens plikt vil være avgrenset til det som økonomi, tilgang på helsepersonell og utstyr gjør mulig. Det er dog en minstestandard som kommunen ikke kan gå under. Fastleggningen av standarden må ses på bakgrunn av den økonomiske situasjonen i helsesektoren generelt og i den enkelte kommune spesielt, slik den til enhver tid fortøner seg.



Gjennom forskrifter kan departementet fastsette nærmere krav til de tjenester kommunen har ansvar for, uttaler departementet. Departementet ønsker å gi presise føringer for en verdig eldreomsorg gjennom forskriften. Det uttales at forskriften presiserer og tydeliggjør kommunens plikter.

Ved å foreslå et nytt andre ledd i § 2-1 hvor det presiseres at enhver har rett til et verdig tjenestetilbud, uttaler departementet at dette er en klargjøring av begrepet "nødvendig helsehjelp". Det er ikke bare eldre som omfattes av klargjøringen, men "enhver" som har bruk for det på grunn av sykdom, alder, funksjonshemming eller andre årsaker. Kravet til et verdig tjenestetilbud kan allerede i dag innfortolkes i gjeldende rettigheter i følge departementet. KS legger således til grunn at dette ikke innebærer en materiell endring.

Viktige grep for å sikre en god eldreomsorg

KS stiller seg tvilende til om endringer i regelverket vil føre til en bedre eldreomsorg. Etter KS' mening er det ikke manglende rettigheter men kommunenes ressursgrunnlag som er hovedutfordringen.

Et utvalg ledet av professor Stein Kuhnle leverte i 2003 en Kommunal offentlig utredning til KS' sentralstyre. Mandatet var å utrede kommunesektorens rolle i den framtidige velferdspolitikken. Utvalget sier blant annet: *"Etter velferdsutvalgets oppfatning er det viktig at kommuner og fylkeskommuner aktivt engasjerer seg i debatten om kvalitet, som er en viktig verdi i velferdspolitikken, og selv definerer kvalitetsmål og sikrer befolkningen den nødvendige kvalitetsstandard. Det er viktig å dokumentere de resultater man oppnår overfor befolkningen. Dette reduserer statsmaktens behov for å detaljregulere. Statlige regler på dette område gir mer byråkrati og mer detaljert sentralisert makt."*

Utvalget gir en interessant analyse av eldreomsorgen: *"Dokumentasjonen viser blant annet at statens handlingsplan for eldreomsorg hvilte på sviktende grunnlag – kommunene hadde ikke stanset utbyggingen slik staten hevdet. Grunnen til at det kunne oppfattes slik, var at det var en omfattende omlegging fra institusjonsbasert til hjemmebasert omsorg. Økonomiske betraktninger lå delvis til grunn for omleggingen, men resultatet var også bedre brukertilpasning og brukerkontroll. Sektoren har i stor grad gjennomført en verdiendring fra institusjonspaternalisme til brukertilpasning og –kontroll. Som innlagt på institusjon må du i stor grad tilpasse deg systemet, som hjemmeboende mottaker av kommunale tjenester kan du i større grad være medspiller. Analysen konkluderer med at kommunen har gjennomført en omfattende utbygging om omlegging, og at lov- og regelverket ofte henger etter i det gamle systemet. Her har staten en viktig utfordring."*

KS mener følgende hovedgrep er viktige for å sikre en god eldreomsorg:

- Lokalpolitikkerne bør aktivt engasjere seg i en helhetlig og langsiktig planlegging av eldreomsorgen i sin kommune. Det bør lages forpliktende lokale eldreplaner med kvalitetskrav som tar hensyn til lokale behov utfra den demografiske, geografiske, kompetansemessige og økonomiske situasjonen i kommunen. Slike eldreplaner bør sees i sammenheng med lokale samhandlingsavtaler mellom kommune og helseforetak. Dette vil styrke lokaldemokratiet ved å gi innbyggerne en reell forventningsavklaring og mulighet til å stille lokalpolitikkerne til ansvar.
- Kommunene må gjennom økte frie inntekter gis større mulighet til å gi varierte og gode tjenester tilpasset eldres individuelle behov. Statlig initierte reformer og tiltak må fullfinansieres for å unngå et stadig større forventningsgap i befolkningen. Staten bør



fastsette sentrale rammebetingelser for flere år, for å gi kommunene bedre forutsigbarhet i arbeidet med å forbedre tjenestetilbudet.

- Den foreslåtte samhandlingsreformen er et riktig og viktig grep. Flere oppgaver og ressurser må flyttes nærmere der folk bor, fra spesialisthelsetjenesten til kommunene. For at partnerskapet mellom kommunene og sykehusene skal fungere må det være likeverdighet mellom partene. Det er også viktig at kommunene organiserer seg og har ressurser slik at de er tilstrekkelig robuste til å gjennomføre reformen.
- Lovverket og betalingsordningene må forenkles og harmoniseres. Betalingsordningene bør fungere nøytralt, slik at det blir den enkelte brukers behov for tjenester som regulerer tilbudet, og ikke den enkeltes eller kommunenes økonomiske tilpasning ut fra lønnsomhetsbetraktninger.
- Det må sikres tilstrekkelig kvalifisert personell. KS har vedtatt en strategi for arbeidskraft og rekruttering som er et nyttig verktøy for kommunenes eget arbeid med rekruttering og kartlegging av kompetansebehov. Viktige målsettinger i strategien er å utvikle en god arbeidsgiverpolitikk som gir robuste kompetansemiljøer, godt arbeidsmiljø, redusert sykefravær, høyere avgangsalder og flere i heltidsstillinger. KS har også nylig igangsatt et omdømmeprojekt for å gjøre kommunene til mer attraktive arbeidsgivere.
- God ledelse og myndiggjorte medarbeidere er helt sentralt for å oppnå en verdig eldreomsorg. Prosjektet Samarbeid om etisk kompetanseheving handler om å styrke medarbeiderne i håndtering av etiske utfordringer for å ivareta eldres verdighet og mulighet til selvbestemmelse best mulig. En verdig eldreomsorg handler om å bli møtt på en ordentlig måte.
- Det bør legges mer til rette for involvering av pårørende og frivillige.
- Det er behov for en satsing på å ta i bruk velferdsteknologi som gjør hjelpetrengende eldre mer selvhjulpne og som gir dem et mer verdig liv.
- Det er behov for en kraftig styrking av forskning og utredning på eldreomsorg.

Behov for et helhetlig og forenklet lovverk

Det er viktig å se det totale tjenestetilbudet i sammenheng for å kunne vurdere om eldre har et forsvarlig og verdig tjenestetilbud. Det er derfor behov for å utforme et enklere og mer hensiktsmessig lov- og regelverk.

- KS anbefaler regjeringen å utsette den foreslåtte lov- og forskriftsendringen inntil arbeidet med å ta et helhetlig grep for å utforme et mer hensiktsmessig lov- og regelverk innenfor helse- og sosialtjenesten er gjennomført. KS forventer å bli involvert i dette arbeidet.
- KS legger til grunn at den foreslåtte lov- og forskriftsendringen ikke innfører nye rettigheter for tjenestemottakere og dermed nye plikter for kommunene.

Dersom regjeringen likevel velger å innføre en ny forskrift om en verdig eldreomsorg, ønsker KS å peke på noen problemstillinger:

- Det er uklart for KS om forskriften innfører nye rettigheter for eldre og dermed nye plikter for kommunene. Høringsnotatet sier: *"Dette fører til at kommunens mulighet til å avslå tjenestetilbud med begrunnelse i ressursituasjon og tilgang på personell innskrenkes."* Vil forskriften innebære et rettskrav som ikke er betinget av budsjettmessig hjemmel eller økonomisk bæreevne?
- Innebærer verdighetsgarantien behov for å vurdere grensen på 67 år for tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester?
- Vil verdighetsgarantien føre til ønske om sterkere rettighetsfesting innenfor andre sektorer for å sikre ressurstilgangen også til andre sektorer?




- Vil verdighetsgarantien føre til at eldreomsorgen flyttes fra å være politikernes fordelingsansvar til å bli eldres ansvar for å selv å føre sin sak i rettsapparatet? Vil det føre til at ressurssterke eldre og pårørende får et bedre tjenestetilbud enn andre?
- En egen forskrift for eldre bryter med prinsippet om at kommunene skal yte tjenester på grunnlag av individuelle behov. Vil en egen forskrift for eldre føre til krav om egne forskrifter for yngre?
- Hvem skal omfattes av forskriften, hvem defineres som *eldre*?
- Hvordan skal begrepet *verdighet* defineres? Skal det forstås som noe mer eller noe annet enn begrepene *faglig forsvarlig* og *ivaretagelse av grunnleggende behov*? Det er viktig med en klar definisjon ved tilsyn og vurdering av klagesaker.

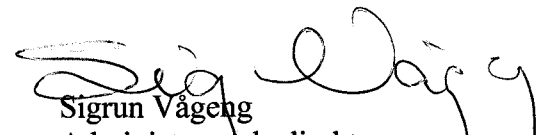
Forslaget må kostnadsberegnes

KS er enig med regjeringen som i høringsnotatet sier: ”De økonomiske konsekvensene av forslaget for enkeltkommuner vil avhenge av hvordan dagens tjenestetilbud er utformet i den enkelte kommune. Det er derfor vanskelig på det nåværende tidspunkt å anslå samlede kostnader for det offentlige av endringene.”

- KS mener at forslaget må kostnadsberegnes i tråd med konsultasjonsordningen.
- KS vil understreke at når gjennomføringen skal skje gjennom en vekst i kommunenes rammefinansiering, må dette fullfinansieres. Etterberegning og ekstern utredning av kostnadsbildet må kunne nyttes ved behov.

Med hilsen


Halvdan Skard
Styreleder


Sigrun Vågeng
Administrerende direktør

Kopi : KR D