



Helse og omsorgsdepartementet

Vår ref.:
15/01820-1
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Deres ref.:

Dato:
Songdalen, 07.12.2015

Høringsuttalelse - forslag til lovendring

Sammendrag uttalelse - rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester - kriterier og ventelister

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt ut høringsnotat med forslag til lovendring vedrørende rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester (omsorgsboliger) – kriterier og ventelister.

Dette er oppfølging av regjeringsplattformen hvor det fremgår at regjeringen vil utrede lovfestet rett til heldøgns pleie og omsorg.

Regjeringens samtlende forslag innebærer:

- Vesentlig styring av rettighetene til omsorgstrengende i praksis
- Vil forplikte kommunene sterkere enn i dag til å innfri de pliktene de har
- Vil tydeliggjøre at alle med omsorgsbehov skal få en vurdering om rett omsorgsnivå som ikke er knyttet til kommunens kapasitet der og da
- Vil gjennom åpenhet om både kriterier for tildeling og ventelister legge et sterkere press på kommunene.

Det fremholdes følgende:

1. Det skal fremgå klart av pasient- og brukerrettighetsloven at pasient eller bruker har rett til slikt opphold dersom dette etter en helse- og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten og brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Det forslås derfor følgende nye bestemmelse i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1e:

«Pasient eller bruker har rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester dersom dette etter en helse og omsorgsfaglig vurdering er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten eller brukeren nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.»

2. Behandlende leges vurderinger/erklæring/epikrise etc. skal vektlegges i den helse- og omsorgsfaglige vurderingen som kommunen foretar.

Postadresse
Songdalen kommune

Helse og omsorg
Postboks 84
4645 NOELAND

Besøksadresse
Songdalsvegen 60

Vår saksbehandler
Margun Ohrn
Telefon
+47 38 18 33 33

E-postadresse
postmottak@songdalen.kommune.no

Webadresse
<http://www.songdalen.kommune.no>
Foretaksregisteret
NO 938091900

3. Innføre nasjonale kriterier som skal gjelde for alle kommuner.
Forskriftshjemmelen for nasjonale kriterier er foreslått utformet slik:
«Kongen gir i forskrift bestemmelser om kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.»
4. Inntil nasjonale kriterier er på plass pålegges kommunene å fastsette kommunale kriterier i egen forskrift ut fra lokale behov og tjenestetilbud.
Departementet foreslår at kommunens plikt til å utarbeide forskrifter med kommunale kriterier reguleres på følgende måte:

«Kommunen skal gi forskrift med kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.»
5. Kommunen skal føre venteliste over brukere og pasienter som venter på langtidsplass. Kommunens forskrift skal også regulere hvordan kommunen skal følge opp personer som står på venteliste.

Uttalelsen er utarbeidet med bakgrunn i Songdalens vurderinger og i samarbeid med Kristiansand kommunes vurderinger gjennom Knutepunkt Sørlandet samarbeidet. På grunn av tidsfrist, oversendes uttalelsen administrativt, og refereres i Råd for eldre og Funksjonshemmede, Tjeneste- og levekårskomiteen og kommunestyret i etterkant.

Uttalelse:

Songdalen kommune mener at forslag om lovendring ikke vil innebære en forsterket rettighet til brukere av helse- og omsorgstjenestene i praksis, da brukere har rett på sykehjem i dagens lovverk. Dersom brukere ut fra en helse- og sosialfaglig vurdering ikke kan gis forsvarlige helse- og omsorgstjenester utenfor sykehjem eller bolig med heldøgns tjenester har brukere rett på opphold i dagens lovverk.

I forbindelse med igangsatt forsøk på statlig finansieringsordning for kommunale helse- og omsorgstjenester skal det utarbeides nasjonale kriterier for tildeling som skal ligge til grunn for ordningen, som deretter er tenkt innført som kriterier for tildeling av langtidsplass i sykehjem.

Nasjonale kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem vil kunne utfordre kommunenes muligheter til å organisere og utvikle helse- og omsorgstjenester i tråd med egne strategier. Det er vanskelig å se hvordan nasjonale kriterier vil kunne ta hensyn til lokale forhold som erfaringsmessig påvirker behov for antall plasser i sykehjem eller boliger med heldøgns bemanning. Nasjonale kriterier for tildeling av opphold i sykehjem vil i så måte også påvirke nivå og kriterier for øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester som inngår i kommunenes «omsorgstrapp».

Inntil nasjonale kriterier er utarbeidet vil kommunene gjennom forslaget pålegges å utarbeide kommunal forskrift for lokale kriterier. Disse skal også ha kriterier for brukere som vil være best tjent med opphold i sykehjem, men som kan gis forsvarlige tjenester i hjemmet og derav ikke har en umiddelbar rett på opphold i sykehjem. Det foreslås at kommunene skal opprette venteliste for brukere som har fått innvilget vedtak etter kriterier for å stå på ventelisten. Dette er Songdalen kommune skeptisk til da det vil innebære en større grad av byråkratisering og det er usikkert om det vil bety en tryggere og mer forutsigbarhet for brukere av helse- og omsorgstjenester i kommunen.

Bakgrunn for uttalelsen:

Gjeldende praksis:

Mange kommuner har utviklet egne kriterier som legges til grunn ved vurdering av behov for tjenester. Dette er også gjennomført i Songdalen. Det er forvaltningskontoret i vår kommune som saksbehandler søknader om sykehjem og omsorgsboliger. Eget tverrfaglig tiltaksteam fatter beslutningene.

Sykehjem:

Sykehjem er en lovpålagt oppgave for kommunene etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd nr. 6, bokstav c, og nærmere regulert gjennom sykehjemsforskrift.

Flertallet blant mottakere med langtidsopphold i sykehjem har omfattende bistandsbehov. På landsbasis er det blant tjenestemottakerne i sykehjem bare 1 % yngre enn 50 år og nesten 80 % er 80 år eller eldre. I Songdalen benyttes langtidsplassene til brukere med langt kommen demens utvikling som ikke kan ivaretas i omsorgsbolig.

Omsorgsbolig:

Kommunen er ikke forpliktet til å tilby omsorgsbolig til mennesker med behov for helse- og omsorgstjenester, og det finnes ingen legaldefinisjon av omsorgsbolig. En omsorgsbolig kjennetegnes av at det er en tilrettelagt bolig som kommunen disponerer til sine tjenestemottakere, som det betales husleie for. Leieforholdet reguleres av husleieloven. Songdalen kommune har 29 omsorgsboliger som i henhold til KOSTRA rapportering er kategorisert med heldøgns bemanning for hjelpetrequende. Det er forvaltningskontoret som saksbehandler og tverrfaglig tiltaksteam som tildeler omsorgsboligene. Det som er styrende for tildeling av omsorgsboligene er omfang av behov for tjenester gjennom døgnet og at bruker ikke kan gis nødvendige og forsvarlige tjenester i eget hjem. Det treffes egne vedtak på hvilke helse- og omsorgstjenester brukeren skal motta i boligen.

Gjeldende rett:

Pasienten og brukerrettighetsloven § 2-1 a gir bruker rett til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste. Pasient og bruker har rett til et verdig tjenestetilbud i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd, bokstav b.

Kommunen skal gi den som søker eller trenger helse- og omsorgstjenester, de helse- og behandlingsmessige opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som skal anses som helse- og omsorgstjenester som pasient og bruker kan ha rett til.

Kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1. Kommunene skal tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester som ikke er spesialisthelsetjeneste. Tjenestene skal være forsvarlige, helhetlige og koordinerte.

Når det gjelder omfanget og nivået på tjenesten dimensjoneres den ut fra en individuell vurdering av den hjelpetrequende sitt behov ut fra en helhetlig helse- og sosialfaglig vurdering. På bakgrunn av en helhetlig kartlegging tildeles et nivå på tjenesten som møter brukers behov. Selv om en bruker har krav på nødvendige helse- og omsorgstjenester betyr ikke det at bruker har krav på en bestemt type tjeneste fra kommunen.

Forslag til høringsuttalelse fra Songdalen kommune:

Ved gjennomlesning av høringsnotatet er det vanskelig å se hvilken endring forslagene vil ha for brukernes rettigheter i praksis. Intensjonen om at departementet vil forplikte kommunene sterkere enn i dag til å innfri de pliktene de har, mener vi ikke kan graderes og at kommunene pålagt å gi forsvarlige tjenester også sykehjem ved gjeldende lovverk. Lovforslaget endrer ikke på rett til nødvendige og forsvarlige tjenester og gir ikke brukere større rettigheter enn det som foreligger i dagens lovverk. Songdalen kommune kan ikke se at denne lovendringen medfører en reell styrking av brukers rettigheter ut over det som ligger i dagens lovverk.

Det nye lovforslaget kan gi inntrykk av å styrke brukerens medbestemmelse over hvilket tjenestetilbud og når tjenestetilbudet (sykehjemsplass eller bolig med heldøgns bemanning) skal gis. Brukeren har rett til å medvirke ved utforming av tjenestetilbudet og brukers ønsker skal tillegges stor vekt ved tildeling av tjenester, men det er en helhetlig helse- og sosialfaglig vurdering av brukers behov opp mot mulighet til å sørge for nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester som er styrende for når rett på sykehjemsplass inntreffer.

Legens vurdering:

Legens vurdering av brukers helsemessige tilstand er et viktig bidrag som grunnlag i kommunen vurdering av brukers behov for heldøgns tjenester. Sykehjemslegen er fast medlem av tverrfaglig tiltaksteam som viktig ressurs. Songdalen kommune mener likevel at det ikke blir riktig kun å fremheve legens vurderinger for å belyse brukers behov. Erfaring viser at legens opplysninger og anbefalinger kan ha varierende kvalitet, og at legen ikke alltid har oversikt over hvilke andre kommunale tilbud den enkelte bruker har eller kan få tilbud om. Legens vurderinger kan ikke isolert legges til grunn for vilkår for tjenestene. Legens beskrivelse av den enkelte brukers helsetilstand og medisinskfaglige vurdering vil være en del av flere kilder hvor bruker og pårørende og andre fagpersoner som kjenner bruker er sentrale for å få en helhetlig oversikt over brukers behov for tjenester.

Nasjonale kriterier:

Det er vanskelig å se hvordan det kan utarbeides nasjonale kriterier som vil kunne være gjeldende for alle kommuner når det er helhetlige individuelle kartlegginger som blant annet tar hensyn til lokale forhold som bosituasjon, nettverk og nærmiljø som ligger til grunn for vurderinger om tjenestetilbud er forsvarlig eller ikke.

Ved fastsettelse av nasjonale kriterier mener vi at kommunenes mulighet til selv å organisere og utvikle helse- og omsorgstjenester ut i fra lokale forhold, vil bli begrenset. Erfaring viser at et tilpasset antall korttidsplasser, avlastningsplasser og andre tilbud påvirker etterspørsel etter sykehjemsplasser og at lokale forhold påvirker behov for antall sykehjemsplasser.

Nasjonale kriterier for tildeling av opphold i sykehjem vil i så måte også påvirke kriterier for øvrige kommunale helse- og omsorgstjenester som inngår i kommunenes «omsorgstrapp».

Kommunal forskrift vedrørende lokale kriterier

At kommunene pålegges i større grad å synliggjøre kriterier for tildeling av sine tjenester og deriblant langtids plass i sykehjem, mener vi vil gi kommunens innbyggere forutsigbarhet, bedre informasjon og kunne gi trygghet på tilgang på tjenestene når behov oppstår.

Slike kriterier er utarbeidet og politisk vedtatt i Songdalen. En lokal forskrift vil kunne bli utarbeidet i sammenheng med eksisterende kriterier for tildeling av øvrige helse- og omsorgstjenester i kommunen basert på lokale forhold og kommunens strategier for helse- og omsorgstjenester.

Den kommunale helse- og omsorgstjenesten har utviklet seg, og vil måtte utvikle seg hvor teknologiske løsninger, eksempelvis ulik varslingsteknologi vil kunne endre de kommunale helse- og omsorgstjenestene og mulighetene for at brukere kan bo hjemme lenger med trygge tjenester i eget hjem.

Forslag om at kommunale kriterier også skal omfatte personer som etter kommunens vurdering er best tjent med et slikt tilbud, men som med forsvarlig hjelp kan bo hjemme i påvente av plass, mener vi ikke er formålstjenlig av flere grunner. Det vil bety økt byråkratisering med at det skal vurderes opp mot to ulike kriterienivåer (venteliste eller direkte plass i sykehjem). Det vil kunne skape urealistiske forventninger hos brukere, som blir stående på liste fordi andre brukere må tildeles plass som følge av at de ikke kan gis nødvendige og forsvarlige tjenester i hjemmet.

Songdalen kommune mener at forslaget bør endres fra SKAL til KAN utarbeide forskrift med lokale kriterier for tildeling av langtidsplass og at denne ikke skal omfatte personer som kan bo forsvarlig i eget hjem.

Pålegg om å føre ventelister

Songdalen kommune mener at å sette brukere på venteliste til sykehjem strider med brukers rettsikkerhet. Det fremkommer av dagens lovverk (også presisert i høringsnotat) at dersom heldøgns tilbud med opphold i sykehjem eller omsorgsbolig er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, har brukeren rett på et slikt tilbud. Vi mener at når det søkes på sykehjemsplass og bruker ikke fyller vilkår etter loven, skal det fremgå i vedtak (avslag) hva som ligger til grunn for vurderingen, hvilke helse- og omsorgstjenester bruker får tildelt i hjemmet og hvordan videre dialog ved endret behov skal ivaretas.

I følge høringsnotat vil det være brukere som ikke har en umiddelbar rett på opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig som vil kunne oppfylle kommunale kriterier for tildeling av langtidsplass og kommunene skal pålegges å ha en venteliste for disse brukerne. Det vises til at det er ulik praksis mellom kommunene på hvilke vedtak som fattes til brukerne og at det kan skape usikkerhet og konflikt.

Ved å gi brukere vedtak på at de fyller kriterier for langtidsplass i sykehjem, men kan likevel ivaretas med andre tjenester i hjemmet mener vi, ikke gir bruker realistisk informasjon om hva de kan forvente av den kommunale tjenesten. Behovet for trygghet og forutsigbarhet for at den kommunale helse- og omsorgstjenesten kjenner til brukerens fremtidige behov for sykehjem mener vi ivaretas gjennom de observasjoner som gjøres av fastlege og øvrige tjenester. Øvrige tjenester vil melde behov for sykehjemsplass dersom brukers behov er endret og behov tilsier at bruker ikke lenger kan gis nødvendig og forsvarlig hjelp i hjemmet.

Songdalen kommune mener at en praksis med å sette brukere på venteliste vil skape større usikkerhet hos brukere og deres pårørende, da det å bli satt på venteliste vil ikke gi noe informasjon til bruker om hva som skal til for at de kommer forover i køen, dersom andre brukere ikke kan vente på en plass.

Søknader om kommunale tjenester følger av forvaltningslovens prinsipper hvor kommunene har en opplysnings-, veilednings-, og informasjonsplikt ovenfor brukere som søker på tjenestene. Vi mener at brukers rett på informasjon er sikret gjennom forvaltningslovens prinsipper hvor vedtak skal begrunne og synliggjøre de vurderinger som er gjort for hvorvidt bruker fyller vilkår for sykehjem eller ikke. Det gir brukeren mulighet til å klage på vedtaket til Fylkesmannen. Kriterier for å kunne stå på venteliste skal følge forvaltningslovens regler og vil slik vi ser det kunne bety en økt byråkratisering.

Det kan nok være krevende for enkelte kommune å ha systemer for oversikt over brukere som til enhver tid har behov for sykehjemsplass. Songdalen kommune mener å ha en god oversikt, men det å sette brukere på venteliste vil kunne bli kompliserende. Risiko er at for enkelhets skyld settes brukere en venteliste fremfor å gi avslag på tjenesten ut fra at det er vurdert at bruker kan gis nødvendige og forsvarlige tjenester i hjemmet. Det fremholdes i høringsnotatet at det bør lages tidsfrister for når bruker som settes på venteliste kan forvente å få plass, men det vil være svært vanskelig å fastslå da det til enhver tid er bruker med mest behov som skal prioriteres.

Songdalen kommune foreslår at kommunene ikke pålegges å opprette venteliste for brukere som kan gis trygge og forsvarlige tjenester i hjemmet.

Klikk her for å skrive inn tekst.

Kjell A. kristiansen
Rådmann

Brede Skaalerud
tjenestesjef