



STAVANGER KOMMUNE

Oppvekst og levekår

Levekår

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

Dato: 23.11.2015
Saksnummer: 15/14516-8
Journalnummer: 107190/15
Deres referanse: 15/2889

HØRINGSUTTALELSE - RETT TIL OPPHOLD I SYKEHJEM ELLER TILSVARENDE BOLIG

Stavanger kommune viser til høring vedrørende forslag om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, oversendt ved brev fra Helse- og omsorgsdepartementet av september 2015.

Forslag til høringsuttalelse ble behandlet i Kommunalstyret for levekår i møte 17.11.2015 og Stavanger formannskap 19.11.2015. Følgende høringsuttalelse ble vedtatt:

Stavanger kommune støtter hovedtrekkene i Helse- og omsorgsdepartementets høringsforslag.

Rettighetsfesting av opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig

Når det generelt gjelder spørsmålet om rettighetsfesting av tjenester, må ulike hensyn veies opp mot hverandre. På den ene siden vil brukerne kunne oppleve en rettighetsfesting av bestemte typer tjenester som en styrking av sine rettigheter. På den andre siden er det viktig at kommunen beholder sin mulighet for å organisere tjenestene på en fleksibel måte ut fra lokale behov, og ut fra hensynet til å ivareta alle brukergruppene kommunen har ansvaret for. Rettigheter som er utformet med klare og lett målbare vilkår for bestemte tjenestetyper kan medføre en vridningseffekt på bekostning av andre brukergrupper. Det bør derfor nøye vurderes om og i hvilken grad lovverket skal regulere rettighetsfesting av bestemte tjenestetyper.

I foreliggende høringsutkast foreslås det en rettighetsfesting av opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig for pasienter hvor dette er det eneste tilbudet som kan sikre pasienten nødvendige og forsvarlige tjenester. Stavanger kommune støtter lovforslaget på dette punkt. Stavanger kommune legger på samme måte som departementet til grunn at dette allerede følger av gjeldende lovverk, og dermed kun vil representere en presisering av allerede gjeldende rett.

Stavanger kommune støtter departementets presisering av at rettighetens innhold vil kunne variere alt etter hvordan den enkelte kommune har innrettet sitt tjenestetilbud. For

kommuner som har godt utbygde hjemmetjenester vil brukeren kunne bo hjemme lengre. Terskelen for rett til sykehjemsplass vil dermed kunne være høyere enn i kommuner hvor man har satsset mindre på hjemmetjenester, og hvor tilbudet i brukers hjem fortere kan bli uforsvarlig.

I Helse- og omsorgsdepartementets høringsforslag foreslås det en rettighetsfesting av opphold i «*sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester* (vår understreking)». Hensikten med formuleringen «*tilsvarende bolig (...)*» er ifølge departementet å ta høyde for kommunenes ulike måter å utforme sitt tjeneste-/boligtilbud på. Departementet presiserer imidlertid at «*(O)pphold i sykehjem er som oftest et tjenestetilbud beregnet på eldre pasienter. Regelforslaget vil derfor i hovedsak være innrettet mot eldre pasienter og brukere.*»

Stavanger kommune oppfatter høringsforslaget dit hen at det først og fremst omhandler rett til opphold i sykehjem eller botilbud som i sin natur ligger tett opp til et sykehjemstilbud, dvs. botilbud med heldøgns pleie og omsorg hovedsakelig for eldre brukere. Slik høringsforslaget er formulert nå, favner det imidlertid mye videre. Formuleringen «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» kan fortolkes dit hen at det omfatter alle kommunens bofelleskap hvor det er heldøgns bemanning, uavhengig av brukergruppe. I høringsforslaget er brukergruppen riktignok definert som «*personer med funksjons- og kognitiv svikt*». Dette vil imidlertid etter ordlyden omfatte en langt større brukergruppe enn bare eldre, f.eks. mennesker med psykisk utviklingshemming med funksjonssvikt, eller yngre funksjonshemmede med kognitiv svikt som følge av f.eks. hjerneslag, hjertestans, cerebral parese osv. Stavanger kommune antar dette er utilsiktet, men ber departementet presisere i større grad målgruppen for lovforslaget. Dersom tanken bak høringsforslaget var å favne også andre botilbud, ville det etter Stavanger kommunes vurdering fordre en mer omfattende utredning i forkant.

Kriterier for langtidsplass

Stavanger kommune er enig i at kommunene pålegges å fastsette kriterier for tildeling av langtidsplass i sykehjem. Dette er en ordning Stavanger kommune praktiserer allerede i dag. Stavanger kommune mener dette er et viktig grep for å bidra til økt kvalitet og mer likeverdige tjenester.

Stavanger kommune registrerer at det i høringsforslaget er lagt til grunn at kriteriene skal fastsettes i form av forskrift. Stavanger kommune stiller spørsmål ved denne forutsetningen. Stavanger kommune har bred erfaring med å fastsette kriterier for de ulike tjenestetypene våre, bl.a. for langtidsplass i sykehjem. Stavanger kommunes har erfart at det er mest hensiktsmessig å fastsette kriterier i form av momenter som skal vektlegges i en helhetsvurdering i saksbehandlingen, f.eks. vurdering av brukers familiesituasjon og nettverk, vurdering av muligheter for tilpasning av bolig, vurdering av om bruker kan få forsvarlige hjemmetjenester i stedet for langtidsplass i sykehjem osv.

Denne type kriterier bærer mer preg av å være generelt utformede retningslinjer for utøvelse av skjønn. I henhold til forvaltningsretten faller denne type retningslinjer utenfor forskriftsbegrepet.

Det hadde stilt seg annerledes dersom kommunens kriterier for langtidsplass i sykehjem var objektive, f.eks. av typen «alle over 80 år har rett til sykehjems plass». Kriterier av så håndfast og presis karakter ville fort falt inn under forskriftsbegrepet. Helse- og omsorgsdepartementet legger imidlertid ikke opp til et krav om at kommunens kriterier skal være objektive. Departementet begrunner dette med at det ville kunne medføre en vridningseffekt i form av økt satsing på heldøgns tjenestetilbud i institusjon og kommunale botilbud på bekostning av tilbud tilpasset brukere med store hjelpebehov som ønsker tjenester i eget hjem. Stavanger kommune støtter denne vurderingen.

Hensikten med forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling ved opprettelse, endring og oppheving av forskrifter er å ivareta brukernes rettssikkerhet. I forbindelse med innvilgelse eller avslag på søknad om sykehjems plass vil imidlertid kommunen fatte enkeltvedtak. Brukers prosessuelle rettigheter ved enkeltvedtak, f.eks. retten til forhåndsvarsling, retten til et skriftlig og begrunnet vedtak, og retten til klage, vil ivareta hensynet til brukers rettssikkerhet.

Stavanger kommune ber med bakgrunn i ovennevnte om at lovforslaget endres på punktet vedrørende krav om forskrift.

Ventelister

Stavanger kommune er enig i Helse- og omsorgsdepartementets forslag om krav for kommunene om å føre ventelister for brukere som oppfyller kriteriene for langtidsopphold i sykehjem, men som med forsvarlig hjelp f.eks. kan bo hjemme i påvente av sykehjemsplassen. Dette er en ordning Stavanger kommune praktiserer allerede i dag. Stavanger kommune mener denne ordningen sikrer trygghet og forutsigbarhet for brukerne, samtidig som den er mest i tråd med forvaltningslovens bestemmelser om at søknader skal behandles uten ugrunnet opphold. Den gir også kommunen en oversikt over brukernes hjelpebehov, som grunnlag for en forsvarlig dimensjonering av tjenestene.

Stavanger kommune er videre enig i departementets utgangspunkt om ikke å lovfeste en frist for når brukere på venteliste senest skal tildeles plass. En frist for tildeling ville begrense handlingsrommet når det gjelder muligheten for å tildele plass først til de brukerne som har størst behov og dermed trenger det mest. Det er viktig at kommunen har den nødvendige fleksibiliteten til å prioritere de brukerne som til enhver tid har størst behov.

Det skal fattes enkeltvedtak på tidspunkt for søknad om sykehjems plass. I høringsforslaget legges det videre til grunn at det for brukere som settes på venteliste, skal fattes nytt enkeltvedtak på det tidspunkt det blir ledig plass på sykehjem. Stavanger kommune stiller spørsmål ved forutsetningen om at det må fattes nytt enkeltvedtak på det tidspunktet det blir ledig plass på sykehjem. Avgjørelse om innvilgelse av sykehjems plass, herunder å settes på venteliste, eller avslag på søknaden, er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand. Bruker har også mulighet for å klage underveis dersom vedkommende mener han blir stående for lenge på venteliste. Stavanger kommune mener imidlertid at selve tildelingen når det har blitt ledig plass på et sykehjem, ikke er et enkeltvedtak i seg selv, men en iverksettelse av det opprinnelige enkeltvedtaket.

Avgjørelse om hvilket sykehjem bruker får tilbud om plass på, må, så lenge det er tale om likeverdige sykehjemstilbud, ligge innenfor kommunens organisasjonsfrihet.

Helse- og omsorgsdepartementet bes vurdere ovennevnte.

Med hilsen

Per Haarr
direktør

Eli Karin Fosse
levekårsjef

Ragnhild Øvrebø
saksbehandler

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.