

## Saksframlegg

---

HØRINGSUTTALELSE - BRUKERBETALING FOR PLEIE- OG OMSORGSTJENESTER

Arkivsaksnr.: 04/20533

---

**::: Sett inn innstillingen under denne linja**

**Forslag til vedtak:**

1. Formannskapet slutter seg til rådmannens forslag til høringsuttalelse.
2. Saken sendes Helse og velferdskomiteen og Eldrerådet til orientering.

**::: Sett inn innstillingen over denne linja**

# Trondheim kommune

... Sett inn saksutredningen under denne linja

## 1. Innledning

Trondheim kommune har mottatt høringsnotat fra departementet om endrede regler for brukerbetaling av pleie- og omsorgstjenester.

Regjeringen la i St.meld. nr. 45 (2002-2003) ”Betre kvalitet i dei kommunale pleie- og omsorgstjenestene” til grunn at det var behov for å sende forslag til endring i dagens regler for brukerbetaling på høring før Stortinget blir forelagt saken.

Endringer i dagens ordninger vil ha konsekvenser for mange brukere, deres pårørende og alle norske kommuner. Departementet ber derfor om høringssvar fra høringsinstansene før saken oversendes Stortinget for endelig behandling..

Høringsnotatet diskuterer på den bakgrunn hvorvidt dagens finansierings- og brukerbetalingsordninger er tilpasset utviklingen i pleie- og omsorgstjenesten, og det beskrives ulike alternativer til dagens todelte system.

Rådmannen vil anbefale like betalingsordninger for brukere i og utenfor institusjon og dette gir også behov for likere finansiering av disse deltjenestene. Dette er ønskelig både av hensyn til likebehandling av brukerne uavhengig av tjenestearna og av hensyn til en mest mulig effektiv ressursfordeling.

Rådmannen har vurdert de fem spørsmålene som det ønskes høringssvar på og legger frem saken for formannskapet.

## 2. Departementet ber om svar på følgende hovedspørsmål:

1. Bør dagens todelte system for brukerbetaling og finansiering i hovedtrekk videreføres, eller er det behov for større endringer?
2. Vil et enhetlig system for brukerbetaling der betalingen knyttes til bolig, daglige utgifter og egenandeler for de faktiske tjenester som ytes være mer hensiktsmessig enn dagens todelte system for brukerbetaling i og utenfor institusjon?
3. Bør staten fastsette regler for nivået på brukerbetaling, og i tilfelle i hvilke grad, eller bør dette være opp til den enkelte kommune å avgjøre?
4. Bør kommunens helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, f.eks beboere i omsorgsboliger. Finnes det eventuelt en bedre avgrensning av kommunens finansieringsansvar?
5. Bør beboere i institusjon ha de samme rettigheter som brukere utenfor institusjon i forhold til hjelpemidler fra folketrygden, legemidler på blå resept og Husbankens bostøtteordning?

## 3. Vurderinger

### Ad. spm. 1)

*Bør dagens todelte system for brukerbetaling og finansiering i hovedtrekk videreføres, eller er det behov for større endringer?*

Pleie- og omsorgstjenestene er i endring. Gjennom Handlingsplan for eldreomsorgen og Opptrappingsplan for psykisk helse har det skjedd en betydelig utbygging av omsorgsboliger som supplement til og delvis erstatning for den tradisjonelle institusjonsomsorgen (syke- og aldershjem). Dette er en videreføring av den utvikling vi har hatt i de siste 10-15 årene med blant annet større vekt på tjenester i eget hjem og ved ansvarsreformen for psykisk utviklingshemmede.

Staten regulerer i dag kommunenes adgang til å ta egenandeler for pleie- og omsorgstjenester gjennom to parallelle regelverk. Personer i eget hjem og omsorgsboliger betaler for den

## Trondheim kommune

enkelte tjeneste de mottar, mens personer i institusjon betaler en fast andel av sin inntekt for et helhetlig tilbud. Dette betyr blant annet at brukere kan betale forskjellig for de samme tjenestene avhengig av om de ytes i eller utenfor institusjon.

Rådmannen mener derfor at det er behov for større endringer, slik at dagens egenandel for institusjonsopphold endres og tilpasses egenbetalingen for brukere av hjemmetjenestene. Det betyr at rådmannen vil anbefale at det betales for husleie ved permanent institusjonsopphold og at brukerne betaler for helse og omsorgstjenester iht individuelle vedtak. Like ordninger kan oppnås dersom dagens institusjonsbetaling erstattes med en tjenestebasert betaling tilsvarende det som gjelder for brukere som mottar tjenester i egne hjem (herunder omsorgsboliger), der langtidsbeboere i institusjon betaler husleie, sine daglige utgifter, og egenandeler for tjenestene. Fastsetting av husleie i institusjon bør være et kommunalt ansvar på samme måte som husleiefastsetting for kommunale leiligheter.

Tjenestebasert betaling vil bety endringer for beboerne i institusjon, deres pårørende og for kommunen.

### Ad. spm. 2):

*Vil et enhetlig system for brukerbetaling der betalingen knyttes til bolig, daglige utgifter og egenandeler for de faktiske tjenester som ytes være mer hensiktsmessig enn dagens todelte system for brukerbetaling i og utenfor institusjon?*

Dagens regler for institusjonsbetaling sikrer brukeren et minimumsbeløp til eget forbruk som gir personer med begrensede inntekter og store helseutgifter et minimum av økonomisk trygghet.

Institusjonsbetalingen kan beskrives som en uspesifisert regning som trekkes direkte av trygden, mens beboeren selv disponerer "lommepenger". Betalingen påvirkes ikke av om beboeren har eget rom eller deler rom, om man har eget bad eller om man bruker mye eller lite av kommunens tjenester. For sterkt pleietrengende personer og spesielt personer med kognitiv svikt / demens kan en samlet institusjonsbetaling av en del oppleves som en enkel og god ordning der man kun aksepterer / godkjenner en samlet regning for tilbudet kommunen yter. En stor del av brukerne som ville omfattes av en omlegging er yngre funksjonshemmede og eldre med lettere funksjonssvikt. En stor del av disse vil oppleve institusjonsbetaling som umyndiggjøring. For de som skal ivareta interessene til personer med kognitiv svikt/demens vil også informasjon om hva beboeren betaler for være viktig.

Rådmannen foreslår å innføre dagens tjenestebaserte brukerbetaling både for hjemmeboende / beboere i kommunale boliger og for beboere i institusjon.

En overgang til en tjenestebasert brukerbetaling vil kun medføre endring for dagens institusjonsbeboere. Brukeren betaler sine egne bokostnader og utgifter til mat med mer. Videre betales egenandeler for medisiner og legebesøk inntil frikortgrensen og egenandeler for kommunale tjenester.

En ordning der brukerne betaler boutgifter vil legge til rette for større valgfrihet og et større mangfold med hensyn til boligstandard, pris og eierforhold. Det gir større muligheter for ulike innskuddsordninger og løsninger som gjør at brukerne kan ta i bruk sin boligkapital og selv ta et større ansvar for botilbudet.

Når kommunen skiller mellom betaling for bolig og tjenester, synliggjøres det offentliges ansvar for tjenester og innbyggernes ansvar for egen bolig. Dette kan bidra til at den enkelte innbygger tar hensyn til hele livsløpet ved planlegging av sin bosituasjon.

I dag følger all bespisning som en integrert del av institusjonstilbudet. Etter en omlegging vil beboere som ønsker det fortsatt kunne motta faste måltider til en fast pris. Omleggingen

## Trondheim kommune

legger imidlertid til rette for større valgfrihet og variasjon når det gjelder matservering. For hjemmeboende vil ingenting endres.

Når det gjelder oppgaver som vask av sengetøy, tv-lisens og telefon kan brukeren eller pårørende selv avgjøre hvordan dette skal ordnes. Beboere i institusjon vil betale for det de spiser. Et enhetlig system for brukerbetaling der betalingen knyttes til bolig, daglige utgifter og egenandeler for de faktiske tjenester som ytes, mener rådmannen vil være mer hensiktsmessig enn dagens todelte system for brukerbetaling i og utenfor institusjon. Brukerbetalingen for institusjonsbeboere vil knyttes til direkte og individuelle tjenester og det vil være enklere for brukerne å klage på tilbudet.

### Ad. spm. 3):

*Bør staten fastsette regler for nivået på brukerbetaling, og i tilfelle i hvilke grad, eller bør dette være opp til den enkelte kommune å avgjøre?*

Dagens regler for brukerbetaling for hjemmetjenester omfatter både et generelt betalingsfritak for personrettet hjelp (hjemmesykepleie og praktisk bistand til personlig stell og egenomsorg) og spesielle skjermingsbestemmelser for personer med lav inntekt for andre hjemmetjenester. Utover dette står kommunene fritt til å fastsette betalingsnivået. Dersom dagens institusjonsbetaling erstattes av et tjenestebasert system vil betalingsordningene for mottakere av hjemmetjenester også gjelde beboere i institusjon.

Dagens betalingsfritak for personrettet hjelp gjelder alle brukere uansett inntektsnivå.

Ved endringer i dagens brukerbetalingsordninger vil et hovedspørsmål for både brukerne og kommunene være om det medfører endringer i de samlede utgiftene for brukeren og inntektene for kommunene. Det er forutsatt at en mulig omlegging fra institusjonsbetaling til tjenestebasert betaling ikke skal medføre lavere samlet brukerbetaling og at brukere med lav inntekt ikke må betale mer enn i dag. Ut over dette inneholder ikke høringsnotatet konkrete beregninger av hva brukerne skal betale og hvordan endringene vil påvirke kommunenes inntekter. Slike konkrete beregninger vil bare være mulig å gjøre dersom det er klart at (og hvordan) staten skal regulere betalingsnivået.

Rådmannen mener at staten i sin helhet bør fastsette regler for nivået på brukerbetaling. Dette vil ivareta likeverdighet for den enkelte brukers rett til tjeneste, uavhengig av bosted eller personlig økonomi.

### Ad.spm. 4):

*Bør kommunens helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, f.eks beboere i omsorgsboliger. Finnes det eventuelt en bedre avgrensning av kommunens finansieringsansvar?*

Rådmannen mener at kommunenes helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, som f.eks beboere i omsorgsboliger. Rådmannen mener at kommunene må ha det helhetlige ansvaret for pleie- og omsorgstjenester til alle sine innbyggere bla for å sikre nøytralitet i tilbudet hos institusjonsbeboere og hjemmeboende.

### Ad.spm. 5):

*Bør beboere i institusjon ha de samme rettigheter som brukere utenfor institusjon i forhold til hjelpemidler fra folketrygden, legemidler på blå resept og Husbankens bostøtteordning?*

Pleie- og omsorgstjenestens samlede driftsutgifter utgjør ca 46 milliarder kroner. Pleie- og omsorgstjenestene finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter, men staten finansierer bostøtte, hjelpemidler og deler av legemidler og legetjenester for brukere utenfor

## Trondheim kommune

institusjon. For tilbud som gis i omsorgsboliger utgjør dette anslagsvis 700 millioner kroner i statlig finansiering. Like betalingsordninger i og utenfor institusjon gir også behov for likere finansiering av disse deltjenestene. Dette er ønskelig både av hensyn til likebehandling av brukerne uavhengig av tjenestearena og av hensyn til en mest mulig effektiv ressursfordeling. Forskjellig finansiering i og utenfor institusjon kan gi uheldige incentiver i forhold til kommunenes organisering av tilbudet.

Dersom det innføres husleie for institusjonsopphold vil det være behov for en støtteordning til beboere med lav inntekt. I dag ivaretas beboere i institusjon ved at kommunen beregner betalingen kun ut fra inntekten. Beboere som mottar tjenester i eget hjem har rett til bostøtte fra Husbanken.

En mulig løsning er å utvide det kommunale ansvaret for legemidler og bostøtte til å omfatte både beboere i institusjon og omsorgsbolig med oppstartingsstilskudd fra Husbanken. Dette vil medføre at beboere i omsorgsboliger overføres fra dagens blåreseptordning for legemidler og den statlige bostøtteordningen til nye kommunale ordninger. Etter at Handlingsplanen for eldreomsorg og Opptrappingsplanen for psykisk helse er gjennomført vil det finnes anslagsvis 30.000 omsorgsboliger. En slik omlegging av finansieringsansvaret vil ikke berøre beboere i institusjon ut over en eventuell endring i betalingssystemet.

Når det gjelder finansieringsansvaret for hjelpemidler til pleie- og omsorgsformål legges det i dette alternativet til grunn at kommunen gis ansvar for slike hjelpemidler til alle innbyggere. Denne løsningen vil gi nøytralitet mellom finansiering av tilbud som ytes i institusjon og omsorgsboliger, men opprettholde ulik finansiering i forhold til andre typer kommunale boliger og tilbud som ytes i brukerens opprinnelige hjem. Imidlertid kan økt kommunal finansiering legge til rette for bedre utnyttelse av ressursene.

Rådmannen foreslår at statens finansieringsansvar for bostøtte, hjelpemidler og legemidler utenfor institusjon (herunder omsorgsboliger) utvides til å gjelde for beboere i institusjon, slik at beboere i institusjon gis statlig bostøtte, legemidler på blå resept og hjelpemidler finansiert av folketrygden. Forslaget vil ikke bety endringer for personer utenfor institusjonene og kommunen vil fortsatt ha hovedansvaret for å finansiere pleie- og omsorgstjenesten. Denne løsningen vil sikre nøytralitet mellom finansiering av tilbud som ytes i institusjon og ulike typer boliger.

## 4. Oppsummering

Rådmannen har vurdert spørsmålene og vil anbefale følgende svar på de fem hovedspørsmålene fra Sosialdepartementet:

1. Bør dagens todelte system for brukerbetaling og finansiering i hovedtrekk videreføres, eller er det behov for større endringer?

### Svar:

Rådmannen mener at det er behov for større endringer, slik at dagens egenandel for institusjonsopphold endres og tilpasses egenbetalingen for brukere av hjemmetjenestene. Det betyr at rådmannen vil anbefale at det betales for husleie ved permanent institusjonsopphold og at brukerne betaler for helse og omsorgstjenester iht individuelle vedtak.

2. Vil et enhetlig system for brukerbetaling der betalingen knyttes til bolig, daglige utgifter og egenandeler for de faktiske tjenester som ytes være mer hensiktsmessig enn dagens todelte system for brukerbetaling i og utenfor institusjon?

### Svar:

## Trondheim kommune

Rådmannen foreslår å innføre dagens tjenestebaserte brukerbetaling både for hjemmeboende / beboere i kommunale boliger og for beboere i institusjon.

3. Bør staten fastsette regler for nivået på brukerbetaling, og i tilfelle i hvilke grad, eller bør dette være opp til den enkelte kommune å avgjøre?

Svar:

Rådmannen mener at staten i sin helhet bør fastsette regler for nivået på brukerbetaling. Dette vil ivareta likeverdighet for den enkelte brukers rett til tjeneste, uavhengig av bosted eller personlig økonomi.

4. Bør kommunens helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, f.eks beboere i omsorgsboliger. Finnes det eventuelt en bedre avgrensning av kommunens finansieringsansvar?

Svar:

Rådmannen mener at kommunenes helhetlige finansieringsansvar for tilbudet til beboere i institusjon utvides til å omfatte en større gruppe brukere av pleie- og omsorgstjenester, som f.eks beboere i omsorgsboliger. Rådmannen mener at kommunene må ha det helhetlige ansvaret for pleie- og omsorgstjenester til alle sine innbyggere bla for å sikre nøytralitet i tilbudet hos institusjonsbeboere og hjemmeboende.

5. Bør beboere i institusjon ha de samme rettigheter som brukere utenfor institusjon i forhold til hjelpemidler fra folketrygden, legemidler på blå resept og Husbankens bostøtteordning?

Svar:

Rådmannen foreslår at statens finansieringsansvar for bostøtte, hjelpemidler og legemidler utenfor institusjon (herunder omsorgsboliger) utvides til å gjelde for beboere i institusjon, slik at beboere i institusjon gis statlig bostøtte, legemidler på blå resept og hjelpemidler finansiert av folketrygden.

Rådmannen ber om at formannskapet slutter seg til rådmannens høringsuttalelse.

**... Sett inn saksutredningen over denne linja**

Rådmannen i Trondheim, 04.06.04

Tor Åm  
kommunaldirektør



  
Eirik Roos  
Rådgiver