

SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 15/05591-2
Saksbehandler Morten Andersen

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Eldrerådet	26.10.2015	7/15
2 Plan- og økonomiutvalget 2015-2019	29.10.2015	117/15

Høringsnotat - Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig - forslag til lovendring

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Jan Audun Berntsen og Andre F. Odsbu

Vedlegg:

Helse- og omsorgsdepartementet – Høringsnotat – forslag til lovendring

Sammendrag:

Regjeringen ønsker med forslaget til lovendring å styrke rettsstillingen til pasienter og brukere når det gjelder retten til plass i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Endringen ønskes gjennomført med et tillegg i «Pasient og brukerrettighetsloven» om rett til sykehjems plass eller tilsvarende særskilt bolig tilpasset heldøgns tjenester. Det foreslås en tilsvarende plikt for kommunen gjennom «Helse og omsorgstjenesteloven».

Rådmannen vurderer at endringene slik de er beskrevet ikke gir pasient/bruker noen rettigheter og kommunen noen plikter utover det som allerede er dekket av lovverket pr i dag. Det er derfor etter rådmannens syn ingen grunn til å endre lovverket.

Utredning:

Gjennom endringer i «Pasient og brukerrettighetsloven» og «Helse- og omsorgstjenesteloven» ønsker Regjeringen å styrke pasientenes og brukernes rettigheter, og samtidig sterkere presisere kommunenes korresponderende plikt til å tilby slike tjenester. Dette er planlagt gjennomført gjennom å:

- Gjøre nødvendige presiseringer i de to lovverk
- Utarbeide nasjonale kriterier for tildeling av tjenesten
- Pålegge kommunene å utarbeide kommunale kriterier i påvente av nasjonale kriterier

Regjeringens mål med endringene er:

- Vesentlig styrking av rettighetene til omsorgstrengende i praksis
- Forplikte kommunene sterkere enn i dag til å innfri de pliktene de har
- Tydeliggjøre at alle med omsorgsbehov skal få en vurdering om rett omsorgsnivå som ikke er knyttet til kommunens kapasitet der og da

- Gjennom åpenhet om både kriterier for tildeling og ventelister, legge et sterkere press på kommunene

Følgende endringer foreslås i lovverket:

Pasient og brukerrettighetsloven

§ 2-1 e Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

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.

Pasient eller bruker som med forsvarlig hjelp kan bo hjemme i påvente av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester, men som oppfyller kriteriene for tildeling av langtidsopphold etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2a, har rett til vedtak om dette.

§ 2-7 andre ledd skal lyde:

For vedtak om tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven §§ 3-2 første ledd nr. 6 bokstavene a til d, 3-6 og 3-8, som forventes å vare lenger enn to uker, gjelder likevel reglene i forvaltningsloven kapittel IV og V med de særlige bestemmelsene som følger av loven her. Tilsvarende gjelder for vedtak etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2a.

Helse- og omsorgstjenesteloven

§ 3-2 a Kommunens ansvar for tilbud om opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.

Kommunen skal tilby 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.

Kommunen skal gi forskrift med kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. Forskriften skal også regulere hvordan kommunen skal følge opp pasienter eller brukere som ville vært best tjent med langtidsopphold, men hvor kommunen etter en helhetlig vurdering finner det forsvarlig at vedkommende kan bo hjemme i påvente av langtidsopphold. [Kongen gir i forskrift bestemmelser om kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.] (Merknad: Vil ikke tre i kraft før forsøket med statlig finansiering av omsorgstjenesten er evaluert, se punkt 4.4.3.)

Kommunen skal føre ventelister over pasienter og brukere som venter på langtidsopphold etter andre ledd.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.

Videre vil det gjennom forskrift bli presisert kommunens ansvar for å utarbeide kriterier for tildeling av langtidsopphold. Det skal også beskrives hvordan kommunen skal følge opp brukere/pasienter som er best tjent med et langtidsopphold men hvor kommunen finner det forsvarlig at vedkommende kan bo hjemme i påvente av plass.

Gjennom dagens lovverk har brukere/pasienter rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester tilpasset den enkeltes behov. Kommunen har ansvar for å yte slike tjenester, og at de er forsvarlige. I det ligger det at kommunen ikke kan tilby tjenester som

ikke er dekkende for behovet og forvarligheten, f.eks. på grunn av manglende tilbud eller økonomi.

Det settes imidlertid ingen krav til hvor og hvordan tjenesten skal utføres så lenge den dekker behovet og er forsvarlig. Dette gjør at den enkelte kommune har valgt ulike innretninger for sine tjenester basert på hvilke behov og muligheter kommunen har. Rådmannen kan derfor ikke se at endringene i lovverket, slik de er foreslått, gir brukerne/pasientene noen styrking av rettighetene utover dagens rettigheter. Det vil heller ikke forplikte kommunene noe mer enn dagens forsvarlighetsprinsipp allerede gjør. En spesifisering av rettigheten i lovverket kan også ha en negativ effekt. Innbyggerne kan da få en forventning til denne rettigheten som ikke samsvarer med lovverket for øvrig, noe som kan medføre frustrasjon når denne «rettigheten» ikke blir fulgt opp av kommunen.

Kriterier

For å gi den enkelte bruker forutsigbarhet ønsker regjeringen at det utarbeides kriterier for tildeling av langtidsplass i sykehjem og opphold i tilsvarende bolig. I forbindelse med forsøket om statlig finansiering av omsorgstjenester signaliseres det at det vil bli utarbeidet nasjonale kriterier. Kommunene kan velge om de vil følge disse kriteriene, eller utarbeide sine egne. Regjeringen anbefaler ikke bruk av objektive kriterier, f.eks. alder, kognitiv svikt o.l., fordi dette kan medføre en vridningseffekt av tjenestene og at kommunene må dimensjonere for en overkapasitet for å sikre tilgjengelige plasser. Ut fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er ikke dette ønskelig.

Kriteriene må bygge på en helhetsvurdering hvor bl.a. følgende elementer inngår:

- Brukerens/pasientens funksjonsnivå og hjelpebehov
- Medisinske vurderinger og diagnoser
- Prognoser mht. hjelpebehov, diagnoser oa.
- Pasientens/brukerens ønsker
- Tjenestetilbudet kommunen for øvrig kan tilby
- Hvor pasienten bor, og muligheten for å tilpasse boligen
- Pasientens/brukerens hjemmesituasjon, herunder pårørendesituasjon og annet nettverk

Rådmannen er enig med departementet i at objektive kriterier vil kunne gi en dreining av fokus på tjenestene. Rådmannen vurderer at det er viktig at så langt det er mulig må tjenestene ytes på laveste effektive omsorgsnivå (LEON-prinsippet). Objektive kriterier vil kunne medføre en dreining av tjenestene mot høyere omsorgsnivå, noe som ikke er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Den helhetsvurdering som departementet viser til er allerede gjeldende i Sarpsborg kommune, og er viktig for at forsvarlighetsprinsippet i loven skal følges opp. Helhetsvurderingen er beskrevet gjennom de prosedyrer og sjekklister som foreligger i kommunens internkontroll for saksbehandling på pleie og omsorgstjenester, og danner grunnlaget for den skjønnsmessige vurderingen av brukernes behov og tildeling av tjenester som utføres av saksbehandler. Rådmannen ser derfor ikke at en ytterligere presisering vil være styrkende for brukernes/pasientenes rettssikkerhet, eller tydeliggjøre kommunens ansvar.

Vedtak

Departementet viser til at selv om man oppfyller kriteriene for rett til sykehjemsplass eller tilsvarende bolig, men hvor dette ikke er eneste forsvarlige tilbud, varierer praksisen i kommunene i dag på hvilket vedtak man får.. Departementet ønsker at regelverket endres slik at også disse brukerne får vedtak om langtidsplass eller tilsvarende bolig, selv om de for tiden står på venteliste inntil ledig plass eller tilstanden forverres.

I departementets redegjørelse presiseres det at venteliste ikke er å se på som en prioritert liste avhengig av når brukeren har fått vedtak, men er mer å se på som en «huskeliste» hvor

brukeren har fått en juridisk rett til langtidsplass på sykehjem eller tilsvarende bolig. Departementet presiserer at det alltid må være den som har det største behovet som prioriteres til ledig plass.

Praksis i Sarpsborg kommune i dag er at brukerne vurderes utfra et helhetsbilde. Hvis behovet kan dekkes forsvarlig med andre tjenester enn langtidsplass på sykehjem eller tilsvarende bolig, får de vedtak om dette. I noen tilfeller er langtidsplass det eneste forsvarlige, men det er ingen ledige plasser. I disse tilfellene får brukeren vedtak på langtidsplass, og legges på korttidsplass i påvente av ledig plass. I den grad Sarpsborg kommune opererer med en form for venteliste er det brukere som har fått vedtak på langtid, men ligger på korttid i påvente.

Langtidsplass i sykehjem eller tilsvarende bolig er det øverste trinnet i omsorgstrappen i en kommune. Rådmannen ser det som viktig at andre omsorgstilbud benyttes i så stor grad som mulig.

Vedtak om langtidsplass kombinert med at brukeren settes på venteliste, vurderer rådmannen som uhensiktsmessig. Rådmannen mener at dette vil skape en forventning hos brukeren, og tror det vil være liten forståelse for at en venteliste ikke er absolutt. Prioriteringen på en slik venteliste må styres av den enkeltes behov, og ikke av «plassen» på listen. Dette kan være negativt for forholdet mellom brukeren og kommunen, og medføre mye unødvendig frustrasjon og usikkerhet.

Klagebehandling

Departementet viderefører dagens ordning med at brukerne kan klage på vedtak på kommunale omsorgstjenester til Fylkesmannen. Departementet viser også til at en løsning med kommunal klagebehandling kan være et alternativ til Fylkesmannen.

Praksis i Sarpsborg kommune i dag er at alle klager på kommunalt vedtak først blir vurdert på nytt av saksbehandler. I de tilfeller hvor det er tilkommet nye momenter som underbygger et annet vedtak i favør av bruker, blir vedtaket endret. Hvis kommunen opprettholder sitt vedtak, oversendes klagen til Fylkesmannen for vurdering.

Rådmannen vurderer dette som en tilfredsstillende løsning som gir den enkelte bruker nødvendig rettssikkerhet. Det ses ikke som et alternativ å opprette et eget klageutvalg i kommunen. Saksbehandling av kommunale omsorgstjenester er en skjønnsbehandling som krever helsefaglig kompetanse. Et klageutvalg bestående av personer som ikke innehar den nødvendige kompetanse vil måtte støtte seg på fagkompetansen til saksbehandler, og slik sett bare bli et forsinkende mellomledd.

Rådmannen anbefaler derfor at dagens ordning med kommunen som mottaker av en klage, og Fylkesmannen som klageinstans opprettholdes.

Miljømessige konsekvenser:

Ingen

Økonomiske konsekvenser:

Det heter i høringsforslaget at kommunene allerede i dag har en plikt til å gi forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Høringsforslaget vil etter regjeringens syn ikke medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. Det vurderes å ville medføre noe ekstra administrativt arbeid å fastsette kommunale forskrifter om kriterier og administrere ventelistene, men departementet er kommet til at dette ikke medfører vesentlige kostnader som må kompenseres. Departementet viser for øvrig til at det ikke vil være mulig å si noe om evt. økonomiske konsekvenser før det er gjort en standardisering av tildelingskriteriene på

landsbasis og dette er utprøvd gjennom forsøksordningen med statlig finansiering av omsorgstjenester.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse til «Forslag til lovendringer – rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» som gjengitt i saksframlegget.

Behandling i Eldrerådet 26.10.2015

Følgende hadde ordet ved behandlingen av saken:

Morten Andersen, Tor Minge (leder), Ellen Mikkelsen (H), Rønnaug Holter (Sarpsborg pensjonistakademi), Arne Holmstøen, Hildur Østensen (SV), Åge Willy Elstrøm (AP), Laila Olsen (Fagforbundet Sarpsborg pensjonister)

Votering

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Uttalelse fra eldrerådet

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse til «Forslag til lovendringer – rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» som gjengitt i saksframlegget.

Behandling i Plan- og økonomiutvalget 2015-2019 29.10.2015

Følgende hadde ordet ved behandlingen av saken:

Svein Larsen (AP), Julia Brännström Nordtug (FRP), Ann-Hege Indrevoll (H), Stein Erik Westlie (FRP),

Representanten Julia Brännström Nordtug (FRP) fremmet følgende forslag på vegne av Fremskrittspartiet og Høyre:

Sarpsborg kommune er enig i forslag fra regjeringen når det gjelder «Forslag til lovendringer – rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester».

Votering

Rådmannens innstilling ble satt opp mot forslaget fra Fremskrittspartiet og Høyre.

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 7 mot 4 stemmer. (Mindretaller FRP 2, H 2)

Plan- og økonomiutvalgets vedtak

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse til «Forslag til lovendringer – rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» som gjengitt i saksframlegget.

RETT UTSKRIFT

Dato 2. november 2015

Hilde Øisang

Formannskapssekretær

Saken oversendes saksbehandler for oppfølging.