



Høringsuttalelse om forslag om rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester - kriterier og ventelister

SANO ESARK-03-201500090-162

Hva saken gjelder:

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag til endring i pasient- og brukerrettighetsloven og helse- og omsorgstjenesteloven. Høringsfristen er 7. desember 2015.

Forslaget omhandler:

1. presisering av retten til opphold i sykehjem for pasienter som dette er det eneste forsvarlige tilbudet til,
2. en tilsvarende rett til opphold i det departementet kaller «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester.»
3. en rett til vedtak for pasient og bruker når vedkommende oppfylder kriterier satt for rett til opphold i sykehjem eller bolig som nevnt, men ikke får tildelt plass,
4. plikt for kommunen til å føre ventelister over personer som oppfylder kriteriene men får andre tjenester, vanligvis i hjemmet, mens de venter på langtidsopphold
5. pliktbestemmelse for kommunen om å gi forskrift med kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller bolig som nevnt og
6. forskriftshjemmel for nasjonale kriterier for samme. Denne vil ikke tre i kraft før forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenesten er evaluert.

Ad 1. Allerede etter gjeldende rett har personer rett til opphold i sykehjem hvis det er det eneste forsvarlige tilbudet til vedkommende. Dette følger av kommunens plikt til å sørge for nødvendige helse- og omsorgstjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1 og pasient og brukers rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen i pasientrettighetsloven § 2-1. Kommunene har imidlertid frihet til å innfri rettigheten til helse- og omsorgstjenester på andre måter så lenge de er forsvarlige, typisk ved tjenester i hjemmet, men kan det ikke gjøres forsvarlig på denne eller på noen annen måte, foreligger det en rett til sykehjemsplass. Denne retten fremgår imidlertid ikke tydelig av dagens lovbestemmelser, og departementet ønsker derfor å tydeliggjøre denne retten med nye bestemmelser.

I henhold til § 3-2 første ledd nr. 6 bokstav c skal kommunene tilby plass i institusjon, her under sykehjem, og sykehjem er nærmere regulert gjennom sykehjemsforskriften.

Ad 2. Rett til opphold i såkalt «tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester» er lagt til fordi mange kommuner har satset på å dekke deler av behovet for det samme omsorgsnivået som sykehjem med boliger som er tilpasset personer med funksjons- og kognitiv svikt, og yter heldøgns tjenester som hjemmetjenester der. En vanlig betegnelse på dette er omsorgsboliger. I motsetning til sykehjem som kommunen har plikt til å tilby etter § 3-2 er det frivillig for kommunen om man vil tilby omsorgsbolig, og boformen er ikke definert i lov. Fra høringsnotatet:

En omsorgsbolig kjennetegnes ved at den er en tilrettelagt bolig som kommunen disponerer til sine tjenestemottakere, og som disse tjenestemottakerne betaler husleie for. Leieforholdet reguleres av husleieloven. Videre innebærer dette at en beboer i en omsorgsbolig, som alle andre

som bor hjemme, må betale for de tjenester vedkommende mottar, herunder også de helse- og omsorgstjenester som kommunen kan kreve egenandel for.

En omsorgsbolig er dermed ikke en bestemt tjeneste. Beboeren leier eller kjøper en omsorgsbolig, men det må treffes egne vedtak om hvilke helse- og omsorgstjenester beboeren skal motta på samme måte som ved ordinære hjemmetjenester.»

Ad punktene 3. 4. 5. og 6. Fra høringsnotatet:

(fra underkapittel 4.4.3) Regjeringen mener det er behov for nasjonale kriterier for tildeling av langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig. Slike kriterier vil kunne bidra til økt kvalitet og mer likeverdige tjenester.

(fra underkapittel 4.5.2) På sikt vil departementet fastsette nasjonale kriterier for tildeling av sykehjems plass eller opphold i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester. (...) I høringsnotatet foreslås det derfor nå å innta hjemmel til å fastsettes slike nasjonale kriterier ved forskrift. Regjeringen er i ferd med å igangsette et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenesten. En del av forsøket innebærer at Helsedirektoratet skal utvikle nasjonale tildelingskriterier.

(fra underkapittel 4.4.4) Inntil nasjonale kriterier er på plass, foreslår Helse og omsorgsdepartementet at kommunen pålegges å gi forskrifter med kriterier for langtids plass i egen kommune, og å føre ventelister over personer som fyller kriteriene og venter på plass.

Departementet fremhever tjenestemottakere hvor utviklingen av helsetilstanden og tjenestebehovet tilsier at vedkommende vil være best tjent med en langtids plass, men som med forsvarlig hjelp kan bo hjemme i påvente av slik plass. Denne gruppen har behov for bedre trygghet og forutsigbarhet med hensyn til hvilke tjenestetilbud de kan forvente å motta fra kommunen fremover, og større trygghet for at behovet er sett og vil bli ivaretatt. Departementet foreslår rett til vedtak om å stå på venteliste etter kommunale kriterier. Plikt til å føre ventelister skal sikre en ensartet oversikt over personer som har fått vedtak om at de kvalifiserer for plass, og vil være en tydeliggjøring av kommunens planleggingsansvar etter loven. For å sikre forutsigbarheten må kriteriene gjøres tilgjengelige for brukerne. Departementet presiserer at ventelister ikke innebærer et køsystem. Heldøgns plass skal alltid vurderes etter behovet til den enkelte. Ventelistene skal rapporteres nasjonalt.

Vedtakene skal følge reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven med de særregler som følger av pasient- og brukerrettighetsloven, og kunne påklages til Fylkesmannen. I høringsnotatets punkt 4.6 står det for øvrig:

En pasient/bruker kan i tillegg etter de samme reglene klage til Fylkesmannen på at vedkommende ikke har fått vedtak om at vedkommende fyller kommunens kriterier for langtidsopphold i sykehjem eller tilsvarende bolig. Dette vil i realiteten være en klage på at vedkommende ikke føres på kommunens venteliste. En løsning med kommunal klagebehandlinger et mulig alternativ til Fylkesmannen.

Kommunene skal gis tid til å vedta kommunale forskrifter med kriterier for langtids plass og på andre måter å innrette seg. Bestemmelsene om kommunens plikter skal derfor tre i kraft før rettighetsbestemmelsene, og målet er å få dette på plass i løpet av 2017. Forskriftshjemmelen for nasjonale kriterier vil først bli satt i kraft etter avsluttet forsøksordning for statlig finansiering, i 2019.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget vil ikke kreve utredning av økonomisk kompensasjon. Forslaget er presisering av gjeldende rett og vil følgelig ikke medføre vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunen. Departementet viser til budsjettene for 2014 og 2015, og skriver at regjeringen vil følge opp i de årlige budsjetter behov for flere plasser til gjeldende forpliktelser og behovet som kommer fremover.

Utarbeidelse av kommunale forskrifter vil medføre noe ekstra administrativt arbeid.

Når nasjonale kriterier innføres vil anvendelse av de standardiserte tildelingskriteriene på varierende innretninger av tjenestetilbudet i ulike kommuner kunne ha økonomiske konsekvenser som må utredes.

Byrådet foreslår at komité for helse og sosial avgir følgende uttalelse:

Bergen kommune har følgende merknader til forslaget til lovendring:

Til 2 flg. Ny rettighet av utydelig innhold: Ved siden av forslaget om å tydeliggjøre den eksisterende retten til opphold i sykehjem, foreslår departementet en ny rettighet av utydelig innhold: «Rett til opphold i tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgntjenester». Bolig, (utenom sykehjem og «bolig med heldøgns omsorgstjeneste») har til nå ikke vært en rettighet eller en pliktmessig ytelse fra kommunen.

Bergen kommune ser hensynet til at kommunene i forskjellig grad har organisert deler av tilbudet som skal dekke behov for heldøgntjenester på sykehjemsnivå som tilbud i slike boliger, og foreslår isteden

«Sykehjem eller bolig med tilsvarende omsorgsnivå»

Med dette blir det tydeligere at sykehjem definerer tilbudets innhold, slik at det blir tydelig hvilket omsorgsnivå rettigheten gjelder, og at både tjenester og tilretteleggelse er en del av rettigheten slik at det er en likeverdig rettighet med sykehjem, og kan ytes etter samme kriterier.

«Tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgntjenester» er et tungt og upresist begrep, og rettigheten blir utydelig fordi begrepet reiser uavklarte og utilsiktede spørsmål, blant andre:

- Er rettigheten til sykehjem og bolig som nevnt ment å være en og samme rettighet utløst av et og samme behov? Etter ordlyden utgjør det en forskjellig rettighet fra sykehjem, og en selvstendig rettighet som kan tilsi forskjellige kriterier for de to boformene. Dette fremgår av høringsnotatet at ikke er meningen
- Etter ordlyden omfattes ikke tjenestene av rettigheten, bare boligen, jamfør preposisjonen «for» ikke «med» heldøgntjenester. Rett til tjenester finner man i pasientrettighetsloven § 2-1a, men fremgår det da tydelig at de to alternativene boformene i forslaget til § 2-1 e er likeverdige rettigheter når det ene alternativet bare viser til selve boligen?
- Betegnelsen er språklig forvirrende sammenlignet med den eksisterende boformen «bolig med heldøgns omsorgstjeneste». For pasienter og pårørende vil tilsynelatende de to begrepene dekke samme virkelighet, språklig sett. I henhold til FOR--1992-12-04-915 betyr imidlertid «Bolig med heldøgns omsorgstjeneste» aldershjem, avlastningsboliger og privat forpleining. Et bofelleskap for utviklingshemmede, for det tredje, er en bolig, har heldøgns omsorgstjenester, men er ikke en «bolig med heldøgns omsorgstjeneste». «Bolig med...» er en pliktmessig ytelse fra kommunen, bofelleskap er det ikke. I «bolig med...» har beboerne forskriftsfestede rettigheter, i bofelleskap (og i boformen i herværende forslag) har de det ikke. Betegnelsen «bolig med heldøgns omsorgstjeneste» har ført til misforståelser både blant publikum og i kommuneadministrasjonene. Dette har ført til flere runder med tidligere departement for avklaringer. Det er ønskelig å unngå en ny betegnelse på en boform som språklig sett dekker mye mer en sin definisjon. Dette også sett i lys av at det gis en ny rettighet til bolig og at kommunene vil ha behov for å vite hvor langt den rettigheten strekker seg.

For at lovteksten skal ha mest mulig informasjonsverdi for den som har rettigheter etter den, ser Bergen kommune det som viktig at begrep som det er knyttet rettigheter til er entydige, jamfør også at målsetningen med lovendringen er «presisering og tydeliggjøring». Der det er mulig må man unngå ordlyd som forutsetter at den som skal forstå den har bakgrunnskunnskap ut over det man kan forvente av det vanlige publikum generelt og pasienter og pårørende spesielt.

Til 3. Vedtak- Bergen kommune forutsetter at avslag skal gis skriftlig: Når det gis rett til vedtak om hvorvidt man oppfyller kriteriene forutsettes samtidig etter forvaltningsretten en rett til vedtak med avslag til den som ikke oppfyller kriteriene. Ved en praksis der man ikke får skriftlig vedtak med informasjon om klagerett vet pasienten/brukeren verken at hun har klagerett eller hva hun skal klage på. Høringsnotatet omtaler klagerett over at man ikke har fått vedtak, i realiteten at man ikke er kommet med på venteliste. Bergen kommune forutsetter at det gjelder i de rent unntaksvis tilfeller der kommunen forsømmer sin plikt etter forvaltningsloven til å gi skriftlig avslagsvedtak. Da må det også kunne klages på at vedtak ikke fattes, og en person som har fått vedtak om tjenester i hjemmet må kunne klage på at vedtaket ikke tar stilling til hans status i forhold til ventelisten. For øvrig forutsetter Bergen kommune at det gis skriftlig vedtak også om at man ikke anses å oppfylle kriteriene, som kan påklages på vanlig måte og som ellers oppfyller kravene i forvaltningsloven blant annet til begrunnelse og informasjon om klageadgang.

Klageinstans: Vurderingen av hvorvidt man oppfyller kriteriene for sykehjemsplass er en skjønnsmessig vurdering som krever høy helsefaglig kompetanse. Bergen kommune mener derfor at klagesakene er mer egnet for avgjørelse hos Fylkesmannen som klageinstans enn i kommunal klagenemnd.

Til 4. Ventelister Ventelister gir god oversikt og grunnlag for planlegging av tjenstedimensjoneringen. For en pasient som er kommet på venteliste vil det alene trolig ikke gi forutsigbarhet og opplevd trygghet på grunn av ventelistens art. Å vite at man oppfyller kriteriene, men ikke rykker frem i «køen» kan være en belastning i seg selv både for den enkelte og for pårørende. Kanskje vil det øke behovet for andre tiltak, ikke minst trygghetsskapende tiltak, økt pårørendestøtte og gode rulleringsordninger for korttidsopphold.

Til 6 Nasjonale kriterier innebærer en risiko for at kriteriene treffer dårlig i forhold til lokal tjenesteinnretning og lokale forhold for øvrig i mange kommuner på grunn av variasjonene i hvordan kommunene organiserer tjenestene sine. At kriteriene fastsettes av departementet er i seg selv et inngrep i kommunenes selvstyre. En ytterligere innskrenking kan følge av at de øvrige tjenestene må innrettes annerledes for å tilpasses hvordan kriteriene slår ut på retten til plass i sykehjem m.m. i samspill mellom tjenestene. At de nasjonale kriteriene utformes i forbindelse med et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenesten kan, avhengig av forsøksordningens grad av statlig styring, øke risikoen for at det blir kriterier som treffer variasjonene i den kommunale virkeligheten dårlig. Før det besluttes at de utarbeidede kriteriene til forsøket blir nasjonale kriterier, må det derfor gjøres en grundig vurdering av kriterienes egnethet i lys av disse hensynene, og kommunene må i den forbindelse høres på nytt.

Ut over dette har kommunen ingen merknader til forslaget.

Begrunnelse for fremleggelse for komite for helse og sosial:

Byrådets fullmakter § 7 Høringsuttalelser: Byrådet selv avgir høringsuttalelser på vegne av Bergen kommune. Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politisk avveininger, skal avgis av bystyret. Forretningsutvalget har i sak 181-15 vedtatt at eventuell uttalelse skal avgis av komite for helse og sosial.

Byrådet innstiller til Komite for helse og sosial å fatte følgende vedtak:
Bergen kommune avgir uttalelse slik den fremkommer i saksutredningen.

Dato: 10. november 2015

Dette dokumentet er godkjent elektronisk.

Harald Schjelderup
byrådsleder

Rebekka Ljosland
byråd for helse og omsorg

Vedlegg:

1. Høringsbrev- Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester - kriterier og ventelister
2. Høringsnotat – Høring - Rett til opphold i sykehjem eller tilsvarende bolig særskilt tilrettelagt for heldøgns tjenester - kriterier og ventelister