

Minnisblað

Móttakandi: Velferðarnefnd Alþingis Dags.: 23. febrúar 2012

Sendandi: Samband íslenskra sveitarfélaga Málsnr.: 1110007SA
Málalykill: 060

Efni: Umsögn um þingskjal 361 - 307. mál. Frumvarp til laga um breytingar á lögum um málefni aldraðra og lögum um heilbrigðisþjónustu (sameining vistunarmatsnefnda).

Sambandið átti fulltrúa í nefnd velferðarráðuneytisins vegna sameiningar vistunarmatsnefndar um dvalarrými og hjúkrunarrými og náðist ágæt sátt um frumvarpið í nefndinni.

Sambandið telur sameiningu vistunarmatsnefndanna rökrétt skref í þróun stjórnsýslu málaflokksins og mun sameiningin væntanlega einfalda alla stjórnsýslu í málaflokknum. Þessi breyting mun auðvelda fólki að sækja um vistunarmat, þar sem fólk hefur á stundum átt erfitt með að greina á milli dvalarrýmis og hjúkrunarrýmis, auk þess sem sækja hefur átt um vistunarmat á tveimur ólíkum stöðum.

Ástæða þykir til að leggja áherslu á mikilvægi þess að félagslegt mat á stöðu umsækjanda hafi farið fram áður en að óskað er eftir vistunarmati, þ.e. að önnur úrræði sem miða að því að fólk geti búið í heimahúsi óski það eftir því sé fullreynd. Það hefur verið styrkleiki vistunarmats um dvalarrými að hinn félagslegi þáttur vegur þungt, jafnt og heilbrigðisþátturinn og mikilvægt að tapa því ekki niður við sameiningu nefndanna. Til hagræðingar og til þess að tryggja að félagslegt mat hafi farið fram og til einföldunar fyrir umsækjendur er lagt til að umsóknir um vistunarmat berist beint til félagsþjónustu sveitarfélaga.

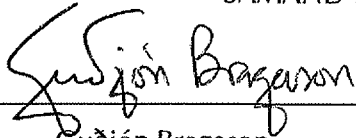
Sambandið getur tekið undir þá athugasemd að það gæti skapað aukið óhagræði ef ákveðið verður að fjölga nefndarmönnum í vistunarmatsnefndunum, auk þess sem það gæti skapað ósamræmi í vinnubrögðum að hafa fleiri en eina vistunarmatsnefnd í stærri heilbrigðisumdæmum. Því er lagt til að ekki verði um fleiri en eina vistunarmatsnefnd að ræða í hverju umdæmi.

Að lokum er vert að taka fram að þessar breytingar falla vel að stefnumörkun sambandsins 2011-2014 en þar segir m.a. í meginmarkmiðum og leiðarljósum að

lögð skuli á það áhersla að íbúar sveitarfélaga skulu eiga þess kost að fá samfellda og heildstæða velferðarþjónustu sem skipulögð er með þarfir íbúanna í huga.

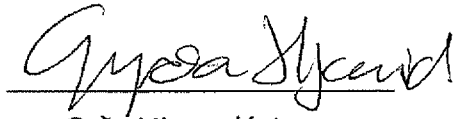
Virðingarfyllt

SAMAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

Sviðsstjóri lögfræði og velferðarsviðs



Gyða Hjartardóttir

Félagsþjónustufulltrúi



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Minnisblað

Móttakandi: Nefnd um flutning málefna aldraðra Dags.: 20. febrúar 2012

Sendandi: Eiríkur Björn Björgvinsson og Stella Málsnr.: 1103017SA
Kristín Víðisdóttir

Málalykill: 235

Efni: **Ábendingar í tengslum við fyrirhugaða tilfærslu þjónustu við aldrað fólk frá ríki til sveitarfélaga**

Inngangur

Minnisblað þetta er unnið af fulltrúum Sambands íslenskra sveitarfélaga í nefnd um flutning þjónustu við aldraða frá ríki til sveitarfélaga, í samstarfi við sérfræðinga sambandsins. Í því er leitast við að draga saman helstu atriði sem gæta þarf að við tilfærslu þjónustunnar og er m.a. leitast við að draga lærdóm af framkvæmd tilfærslu þjónustu við fatlað fólk sem kom til framkvæmda 1. janúar 2011. Óhætt er að segja að margt hafi gengið afar vel í því ferli en einnig var allmikið um atriði sem ekki var hugað nægilega vel að í undirbúningsferlinu og orsökðu vandamál sem leiddu til tafa og einhverjum tilvikum er enn verið að vinna úr einstökum málum. Sjálfsagt er að reyna að læra af slíkum atriðum svo komist verði hjá því að slíkir hnökrar endurtaki sig í því ferli sem nú er nýhafið.

Almennt má draga þann lærdóm af málinu að verkefnatilfærsla er stórt og flókið breytingaverkefni sem þarf að skipuleggja vel og ætla rúman tíma fyrir flesta verkþætti. Sveitarfélög þurfa tíma til að undirbúa móttöku stórra verkefna, s.s. endurskoða skipulag sitt, undirbúa móttöku nýrra starfsmanna, skoða áhrif á húsnæðismál (nýtt starfsfólk þarf pláss) svo eitthvað sé nefnt.

Gæta þarf þess að allar fjárhagslegar forsendur liggi fyrir með góðum fyrirvara, svo ekki skapist óvissa við gerð fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Einnig að skipting fjármagns milli sveitarfélaga/þjónustusvæða s.s. vegna jöfnunaraðgerða sé skýr og öllum ljós í tíma, sem ekki var raunin við tilfærslu þjónustu við fatlað fólk.

Tekið skal fram að athugasemdir við drög að greinargerð Stjórnháttá ehf., sem eru fylgiskjal við minnisblað þetta, ber að skoða sem fyrstu viðbrögð við drögum að greinargerð sem á eftir að þróast í mun ítarlegri útgáfu. Jafnframt skal tekið fram að stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur ekki tekið afstöðu til þeirra ábendinga sem hér eru settar á blað. Undirrituð áskilja sér því allan rétt til endurskoða einhverjar þeirra áherslna sem hér er að finna á síðari stigum vinnunnar.

Almenn atriði

Sem fyrst á undirbúningsstiginu þarf að liggja fyrir hvaða þætti í þjónustu við aldraða er stefnt að því að flytja til sveitarfélaganna. Leiðarljós fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga í þessari vinnu er stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2011-2014 en þar segir:



„Að áfram verði undirbúnaðar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði þjónustu við aldraða. Skilgreindir verði þeir þjónustupættir sem æskilegt er talið að flytja út frá því að sveitarfélögin sinni allri nærþjónustu við aldraða. Í því sambandi verði heimahjúkrun sérstaklega skoðuð auk þess sem gerð verði athugun á flutningi heilsugæslunnar til sveitarfélaga.“

Að álit sambandsins er algerlega óraunhæft að miða við 1. janúar 2013 sem gildistöku tilfærslunnar og sennilega er einnig óraunhæft að ljúka tilfærslunni fyrir ársbyrjun 2014. Má t.d. nefna að það mun mjög líklega taka lengri tíma en eitt ár að ljúka gerð þjónustusamninga við sjálfseignarstofnanir og ríkisstofnanir. Bent skal á að í nýlegri skýrslu nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins kemur fram að nefndin sjái fyrir sér að yfirfærsla þessara verkefna geti farið fram á árunum 2014 til 2015, enda liggja þá fyrir mat á árangri af flutningi málefna fatlaðs fólks til sveitarfélaganna.

Ekki er ásættanlegt að samkomulag og lagarammi liggja ekki fyrir með góðum fyrirvara og verða þessi atriði að vera komin á hreint a.m.k. hálfu ári áður en verkefnatilfærsla kemur til framkvæmda. Mikilvægt er að gengið verði frá því snemma í ferlinu hvernig ábyrgð á samningsgerð verður háttáð.

Fulltrúar sambandsins vænta þess að í samningum um tilfærslu þjónustu við aldrað fólk verði kveðið á um endurskoðun á fjárhagslegum forsendum samnings um yfirfærsluna og við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks. Nauðsynlegt er að nánari útfærsla og forsendur slíkrar endurskoðunar verði hluti af formlegri samningsgerð.

Gæta þarf þess að fyrirsjáanlegar breytingar/ákvarðanir sem hafa áhrif á notendur þjónustunnar bíði ekki yfirfærslu og lendi á sveitarfélögum s.s. sbr. ný reglugerð um búsetu á heimilum fatlaðs fólks og áhrif hennar á húsaleigu í búsetuúrræðum fatlaðs fólks. Sveitarfélögin voru sett í þá stöðu að þurfa að byrja á því að hækka húsaleigu sem ríkið hafði ekki hækkað árum saman. Svipaðar breytingar eru nú í farvegnum um að rúka aldraða á stofnunum um húsaleigu. Af hálfu sveitarfélaga er lögð áhersla á að sú breyting eigi sér eðlilegan aðdraganda og hljóti vandaða kynningu áður en hún kemur til framkvæmda.

Tryggja þarf skilvirka upplýsingamiðlun í ferlinu, til sveitarfélaga og annarra sem málið varðar.

Vinna við undirbúning lagabreytinga má ekki hefjast of seint. Umfang lagabreytinga var vanmetið við síðustu tilfærslu, sem og umfang vinnu við gerð stjórnvaldsfyrirmæla og leiðbeininga. Mikilvægt er að tryggja náð samráð í þessu ferli.

Upplýsingar um stöðu málaflokksins

Skýrsla Ríkisendurskoðunar um stöðu málaflokks fatlaðs fólks kom fram í miðju undirbúningsferlinu og skapaði hún töluverðan óróa. Samkvæmt starfsáætlun Ríkisendurskoðunar er í vændum skýrsla um rekstrarumhverfi hjúkrunarheimila og þarf að gæta þess að tekið verði tillit til þeirra ábendinga sem þar koma fram. Full



Ástæða er til þess að sambandið og verkefnisstjórn fundi með Ríkisendurskoðun og fái sýn stofnunarinnar á málaflokkinn, veikleika og styrkleika.

Grundvallarforsenda er einnig að sem gleggstar upplýsingar liggi fyrir um fjárhagslega stöðu málaflokksins, m.a. um hallarekstur og hagræðingaraðgerðir í málaflokknum sem kunna að leiða til vanmats á raunverulegri fjárförf til málaflokksins. Eðlileg krafa er að unnin verði skýrsla um fjárhag allra stofnana í málaflokknum, þannig að hægt verði að gera sér grein fyrir því hvort fjárveitingar hafa staðið undir nauðsynlegum rekstrarkostnaði. Þessi gögn þyrftu að ná nokkur ár aftur í tímann.

Mikil hagræðingarkrafa hefur verið í þjónustunni undanfarið, án þess að forgangsrið sé skilgreind. Taka þyrfti saman yfirlit um þann kostnað sem sveitarfélögin bera nú þegar vegna þeirrar þjónustu sem ríkið á að fjármagna. Þetta á t.d. við um húsnæðiskostnað og halla á rekstri hjúkrunarheimila, vistheimila og dagdeilda. Aðeins þannig næst yfirsýn yfir heildarkostnað í málaflokknum.

Mikilvægt er að gera úttekt á aðstæðum aldraðs fólks, sbr. úttekt Félagsvísindastofnunar í málefnum fatlaðs fólks sem var framkvæmd alltof seint til að gagnast í undirbúningsferlinu.

Semja þarf um vöktun verkefnisins og endurskoðun á sama hátt og vegna málefna fatlaðs fólks.

Ábyrgð á þjónustu

Það er grundvallaratriði í samskiptum ríkis og sveitarfélaga að ábyrgð á rekstri stofnana sé ekki skipt milli sveitarfélaga og ríkisins. Því kemur varla til greina að sveitarfélög beri fjárhagslega ábyrgð á rekstri hjúkrunarrúma á sjúkrahúsum né heldur bráðarýmum þar. Sjúkrahúsin verða að afsala sér til sveitarfélaganna því húsnæði þar sem ætlast er til að sveitarfélögin reki á sjúkrastofnunum og sveitarfélögin sjái um allt starfsmannahald, viðhald og annað sem til þess rekstrar heyrir.

Skilgreina þarf mjög skýrt hvenær einstaklingur er fær um að fara á öldrunarstofnun eftir að meðferð hans á sjúkrahúsi lýkur. Nauðsynlegt er að læknir sem er fulltrúi öldrunarstofnunar sveitarfélagsins komi að því mati inni á sjúkrahúsinu í stað þess að einhliða mat sjúkrahússins ráði niðurstöðunni.

Ástæða er til að skoða hvort komið verði á miðlægum potti vegna dýrra lyfjagjafa og dýrra hjálpartækja. Nefna má sem dæmi að augntölva kostar 3 milljónir króna.

Varðandi samvinnu sveitarfélaga um framkvæmd þjónustunnar er rétt að hafa í huga að við undirbúning yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks var út frá því gengið að í meginatriðum yrði um tvö form að ræða, annars vegar byggðasamlag og hins vegar leiðandi sveitarfélag. Þessi tvö samstarfsform hafa nú fengið enn aukið vægi með nýjum sveitarstjórnarlögum. Þess vegna gæti verið misráðið að gefa undir fótinn með val um önnur form.

Á vettvangi sveitarstjórna og landshlutasamtaka sveitarfélaga, sérstaklega í svæðum þar sem sveitarfélög hafa mikla samvinnu um þjónustu við aldrað og fatlað fólk, þarf að huga vel að því hvernig skynsamlegast er að haga



stjórnskipulagi velferðarþjónustu og samstarfi milli sveitarfélaga til lengri tíma. Töluverð hættu er á óskilvirkni og að skorta muni yfirsýn bæði um fagleg og fjárhagsleg málefni ef þetta samstarf þróast án mótaðs heildarskipulags. Mikilvægt er að hafa lýðræðisþáttinn einnig í huga í þessu sambandi.

Fjármögnun, áætlanagerð og reikningsskil

Huga verður vandlega að fjármögnun verkefnisins og hvaða möguleikar verða fyrir hendi til að endurmeta forsendur samninga um yfirfærslu á málefnum aldraðs fólks eftir ákveðinn árafjölda. Þjóðin er að eldast, heilsufar fer almennt heldur batnandi og fjöldi þeirra sem nær háum aldri fer vaxandi. Kostnaður við þjónustu við fólk sem nær háum aldri vex síðan á veldisskala eftir því sem aldurinn hækkar.

Mikilvægt er að fjármálaráðuneyti, sambandið og Jöfnunarsjóður sveitarfélaga séu sammála um áætlaðan útsvarsstofn sveitarfélaga, til að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga, fjárlög ríkisins og áætlanir jöfnunarsjóðs séu í fullu samræmi.

Fjármögnun fyrsta mánuðarins eftir tilfærslu þarf að liggja ljós fyrir, þ.e. að greitt sé á rekstrargrunni en ekki greiðslugrunni. Það hlýtur að vera forsenda þess að tilfærsla þjónustu við aldrað fólk komi til framkvæmda að leyst verði úr ágreiningi um þetta atriði í síðustu verkefnatilfærslu.

Skýrt þarf að vera hvernig fjárstreymi til þjónustusvæða eða byggðasamlaga birtist í reikningsskilum sveitarfélaga. Í uppgjöri Fjárslýsu ríkisins þarf að vera skýrt hve mikla fjármuni hvert og eitt sveitarfélag er að fá í auknum tekjum (hækkuðu útsvari) vegna yfirfærslu á verkefninu. Slíkt er nauðsynlegt til að koma í veg fyrir misskilning og ranga útreikninga þegar verið er að reikna út það sem greiða þarf til byggðasamlaga og eða annarra sveitarfélaga eins og hefur gerst við útfærslu á málefnum fatlaðs fólks.

Skynsamlegast virðist að greiða alla fjármuni vegna yfirfærslunnar til einstakra sveitarfélaga. Í þeim tilvikum sem framkvæmd verkefnisins er ekki á vegum viðkomandi sveitarfélags, þá greiði það tilheyrandi fjármuni áfram til framkvæmdaraðila (annars sveitarfélags eða byggðasamlags). Slíkt er nauðsynlegt til að hafa á hreinu nauðsynlegar upplýsingar um rekstrarmfang málaflokksins bæði hjá einstökum sveitarfélögum og hjá sveitarfélagageiranum í heild sinni.

Mörg sveitarfélög kvörtuðu yfir því að illa gengi að fá sundurliðaðar fjárhagsupplýsingar um rekstur stofnana frá svæðisskrifstofum um málefni fatlaðra. Þetta tafði í einhverjum tilvikum áætlanagerð sveitarfélaga og þarf að koma í veg fyrir að þetta vandamál endurtaki sig.

Samræma þarf bókhaldslykla sveitarfélaga til að tryggja samræmi við færslu tekna og útgjalda.

Þróun þjónustunnar og fasteignamál

Vinna þarf út frá skýrum markmiðum um þróun þjónustunnar. Væntanlega verður hægt að ganga út frá framkvæmdaráætlun í málaflokki en slík áætlun er haldlaus nema fjármögnun hennar sé jafnframt tryggð.

Fasteignabátturinn reyndist mjög tímafremur í síðustu tilfærslu og getur líka orðið það nú, hvað varðar stefnu um sérbyli og endurnýjun eða úreldingu óhentugs



húsnæðis, sem þarf að tryggja fjármögnun á. Einnig þarf að huga að kröfum um um minni búsetueiningar, stoðbýli o.fl. Hvaða skyldur munu sveitarfélögin taka á sig varðandi úreldingu eða breytingar á húsnæði og þróun nýrra búsetuforma? Vinna þarf skrá um allar fasteignir sem sýni eignarhald, notkun og ástand þeirra.

Taka þarf afstöðu til hugmynda um mögulega aðgreiningu samninga um þjónustu annars vegar og samninga um afnot af fasteignum hins vegar.

Hvernig er framtíðarsýnin varðandi Framkvæmdasjóð aldraðra og hvert verður hlutverk Íbúðalánasjóðs við uppbyggingu húsnæðis fyrir þjónustu við aldrað fólk?

Kröfur um NPA/þjónustuávísanakerfi eru þegar komnar fram og þarf að gera ráð fyrir kostnaði við þróunarverkefni á því sviði.

Hugmyndir um forvarnir, t.d. heimsóknir til aldraðra, þurfa fjármögnun.

Matsaðferðir

Gæta þarf þess í allri umræðu um matstæki að halda því til haga í hvaða tilgangi matið er framkvæmt. RAI-matið sem er til staðar er fyrst og fremst mat út frá sjónarhorni þjónustuaðila, til þess að tryggja að veitt þjónusta sé í samræmi við fagleg viðmið. Er það tryggt að RAI matið sé heppilegasta verkfærið til að nota sem grunn að kostnaðarmati í þessu sambandi? Þarf ekki einnig að skoða hvaða tæki eru notuð í þessu sambandi öðrum norrænum ríkjum?

Út frá sjónarhorni notanda er áherslan á sjálfsmat eða aðstandendammat sbr. fatlaða, þeir vilja helst velja hvaða starfsfólk er ráðið til starfa – hvað þýðir það ?

Síðan eru matstæki nauðsynleg í þeim tilgangi að tryggja ákveðið jafnræði og sanngirni, þ.e. mat út frá sjónarhorni jöfnunarkerfis. Það veltur m.a. á fjármögnunaraðferðum hvort þörf verður fyrir miðlægt mat til útreikninga á þjónustuþörf einstakra þjónustuþega. Í þessu sambandi er afar mikilvægt að leggja mat á reynsluna af tilfærslu þjónustu við fatlað fólk til sveitarfélaga.

Ekki er við því að búast að eitt og sama tækið geti mætt öllum sjónarhornum og því þarf að taka afstöðu til þess hvernig staðið er að þróun matstækja.

Gerð þjónustusamninga

Í umsögn sambandsins um frv. um breytingu á lögum um Sjúkratryggingar Íslands frá desember 2011, var gerð athugasemd við áform um að fresta gerð þjónustusamninga við hjúkrunarheimili o.fl. aðila. Huga þarf sérstaklega að þessum þætti og setja af stað átak til þess að drög að slíkum samningum liggja fyrir áður en tilfærslan kemur til framkvæmda, annað er óásættanlegt. Ekki er hægt að sóa orku og tíma sveitarfélaganna í þref um samningsgerð við þessa aðila á fyrsta ári eftir að tilfærslan kemur til framkvæmda heldur þarf þessi vinna að vera miðstýrð (sbr. Sólheimar).

Það þarf að vera skýrt hvaða viðmið á að nota um aðbúnað, inntak og gæði þjónustunnar. Greina þarf kostnað vegna þeirrar þjónustu sem daggjöldum er ætlað að standa undir.

Hugsanlega væri hægt að líta til kröfulýsingar sem fylgir samningi milli ríkisins og Reykjavíkurborgar um hjúkrun í heimahúsum. Þar er öllum ljóst hvaða þjónusta



rúmast innan samningsgreiðslna og samráð er haft ef fjármagn skerðist, um það hvað lætur undan í samningnum.

Starfsmannamál

Skipan starfsmannamála, þ.m.t. stéttarfélagsaðild, aðild að lífeyrissjóði, biðlaunaréttur o.s.frv., þurfa að liggja fyrir mjög snemma í ferlinu. Alltof mikil orka fór í slík mál í síðustu tilfærslu.

Mikilvægt er að ganga frá kjarasamningum við stéttarfélög um þessi störf áður en yfirfærslan á sér stað og ákveða hvort og hvernig staðið verður að starfsmati. Reynslan af því að yfirtaka samninga SFR frá ríkinu var ekki nógu góð. Launamyndunarþættir kjarasamninga hjá ríki og sveitarfélögum er afar ólíkir og erfitt hefur reynt að samræma þá samningum starfsmanna sveitarfélaga.

Einstaka stofnanir hjá ríkinu gera samninga við stéttarfélög um það hvernig störf raðast í launatöflu svo launamyndunarþættir geta verið ólíkir milli stofnanna innan sama geira, auk þess sem laun hjá ríkinu geta verið hærri, a.m.k. var sú raunin á stofnunum fyrir fatlað fólk. Ákveða þarf hvernig á að bregðast við því í ljósi þeirrar skyldu sveitarfélaga að greiða jöfn laun fyrir jafnverðmæt störf.

Kostnaðarþátttaka notenda og gjaldtökuheimildir

Núverandi fyrirkomulag á þátttöku aldraðra í dvalarkostnaði skv. reglugerð nr. 1112/2006, með síðari breytingum, þarf að fá mjög rækilega skoðun. Í drögum að greinargerð virðist gert ráð fyrir því að dvalarkostnaður verði klofinn upp í fasteignabátt og þjónustubátt. Er þá reiknað með að rekstraraðilar geri leigusamninga við heimilismenn?

Gjaldtökuheimildir þarf einnig að skoða, sérstaklega út frá aksturs- og ferðaþjónustu. Sambandið hefur gert athugasemdir við akstursgjald vegna dagvistar aldraðra, sbr. bréf til ráðuneytisins dags. 19. ágúst 2010, þar sem segir:

„Sveitarfélögin hafa hér mikilla hagsmuna að gæta sem rekstraraðilar og bakhjarlar öldrunarþjónustu víða um land. Jafnframt er í ráði að þessi málaflökkur færist frá ríki til sveitarfélaga á komandi misserum. Það er afar áriðandi, og í raun forsenda fyrir því að hefjast megi handa við það yfirfærsluverkefni, að gjaldtökuheimildir og greiðslufyrirkomulag fyrir þjónustuna hafi þá fengið endurskoðun og margvíslegar skekkjur verið lagfærðar.“

Bréfinu hefur ekki verið svarað en ítrekun hefur verið send af hálfu sambandsins.

Málskotsleiðir

Við yfirfærslu á málefnum fatlaðs fólks hefur margvíslegur misskilningur komið upp um málskot og endurskoðunarmöguleika.

Passa verður upp á að þetta endurtaki sig ekki við næstu yfirfærslu. Bagalegt er að í drögum að greinargerð er ýtt undir slíkan misskilning á bis. 14 (að félagsmálaráð sé fyrsta „kærustig“).

EBB/SKV