



STORTINGET

Innst. 332 L

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget
fra helse- og omsorgskomiteen

Prop. 66 L (2018–2019)

Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om Endringer i helse- og omsorgstenestelova (dagakti- vitetstilbud til heimebuande personar med demens)

Til Stortinget

Sammendrag

Stortinget har gjort vedtak der regjeringa blir bede om å fremje eit forslag til endringar av helse- og omsorgstenestelova slik at det blir fastsett ei plikt for kommunane til å tilby dagaktivitetstilbud for heimebuande personar med demens frå 1. januar 2020. Helse- og omsorgsdepartementet fremjar i proposisjonen eit forslag om å lovfeste plikta til å tilby dagaktivitetstilbud for heimebuande personar med demens. Departementet føreslår at plikta blir teken inn i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstenestelova) som nytt nummer 7 i lova § 3-2 første ledd.

Nærare om dagaktivitetstilbud til personar med demens

I Demensplan 2020 blei det rekna med at meir enn 70 000 personar i Noreg lir av demenssjukdomar. Nye overslag frå Folkehelseinstituttet (FHI) frå 2018 vurderer talet på personar med demens i Noreg til å vere mellom 80 000 og 104 000. FHI reknar med at ein dryg fire del av kulla som fyller 60 år i perioden 2017–2021, vil bli demenssjuke i løpet av den attståande levetida.

Ettersom demens blir vanlegare med alderen, reknar ein av demografiske årsaker med at talet på per-

sonar med demens kjem til å doble seg fram mot år 2040.

Kommunane må sjølve skape og finne dei beste løysingane for innbyggjarane sine. Det er kommunen som kjenner innbyggjarane sine best og veit kva for moglegheiter som finst i nærområdet og kva ressursar kommunen sjølv har. Når ein kommune tildeler dagaktivitetstilbud, gjer kommunen eit vedtak etter ei individuell vurdering av brukaren sine behov og ønske for tenesta.

Pårørande står for nesten halvparten av dei samla omsorgsoppgåvene i høve til brukarane i dag og er såleis ein viktig ressurs både for sine næraste og for helse- og omsorgstenestene. Pårørande til personar med demens opplever ofte å ha eit omfattande omsorgsansvar over lang tid.

Pårørande med særleg tyngjande omsorgsoppgåver kan krevje at helse- og omsorgstenesta i kommunen gjer vedtak om å setje i verk tiltak for å lette omsorgsbøra, og i så fall kva tiltaka skal bestå i, jf. pasient- og brukarrettslova § 2-8. Avlasting er eit døme på ei teneste som kan vere ein del av eit slikt tilbud. Pårørande til personar med demens kan få avlasting gjennom eit dagaktivitetstilbud.

Gjeldande rett

Hovudregelen i helse- og omsorgstenestelova er at det er kommunen som avgjer korleis kommunale tenester blir organiserte og kva for teneste eller kombinasjon av tenester kvar einskild skal få tilbud om, så lenge summen av det som blir tilbode, kan seiast å oppfylle kravet om naudsynte helse- og omsorgstenester av forsvarleg kvalitet og omfang. For å oppfylle denne plikta har mange kommunar allereie etablert ulike dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med eller utan demens. Lova inneheld likevel inga eksplisitt plikt til å sør-

gje for dagaktivitetstilbod til heimebuande personar med demens. Det verkar òg vanskeleg å utleie noka slik eksplisitt plikt frå verdigheitsgarantiforskrifta eller kvalitetsforskrifta.

Heller ikkje med heimel i pasient- og brukarrettslova kan kvar einskild pasient eller brukar krevje at kommunen skal tilby naudsynte helse- og omsorgstenester i form av dagaktivitetstilbod for heimebuande personar med demens, anten åleine eller i kombinasjon med andre typar tenester. Den einskilde pasienten eller brukaren har fått rett til medverknad i valet mellom tilgjengelege og forsvarlege tenesteformer, men dette inneber ikkje at den einskilde kan krevje at kommunen skal oppfylle plikta si ved å yte ein viss type teneste.

Ei innføring av ei eksplisitt plikt til å tilby dagaktivitetstilbod for heimebuande personar med demens vil såleis langt på veg måtte seiast å innebere ei utviding av gjeldande rett.

Departementet si vurdering og forslag til lovregulering

I dag er ikkje dei kommunale helse- og omsorgstenestene godt nok tilrettelagde for personar med demenssjukdom og deira pårørande. Departementet meiner dagaktivitetstilbod for heimebuande personar med demenssjukdom vil vere eit tiltak som bidrar til å innrette helse- og omsorgstenesta slik at ho betre kan ivareta behova til denne gruppa og dei pårørande. For å sikre at alle kommunar har eit slikt tilbod, meiner departementet det er naudsynt å lovfesta ei plikt til å tilby dagaktivitetstilbod til denne pasientgruppa.

Lovforslaget byggjer på eit prinsipp om at kommunane skal ha stort lokalt handlingsrom når det gjeld å opprette dagaktivitetstilbod, både når det gjeld omfang og innhald. Helse- og omsorgstenestelova stiller grunnleggjande krav til naudsynte og forsvarlege helse- og omsorgstenester, men innhaldet i dagaktivitetstilbodet er ikkje nærare regulert i forslaget til lovplikt.

Dagaktivitetstilbodet må vere fleksibelt, og innhaldet må tilpassast til kvar einskild brukar sine preferansar og behov og, dersom det er relevant, oppfylle pårørande sitt behov for avlastning. Dersom ein ikkje opplever at eit avlastingstilbod fyller omsorgsmottakaren sine behov, vil det vere vanskeleg for pårørande å ta imot tilbodet uansett kor mykje den pårørande treng avlastning. Departementet understrekar at avlastingstilbodet til pårørande skal vere forsvarleg, og at avlastningstiltak skal omfatte eit forsvarleg tilbod til pasienten eller brukaren som har omsorgsbehovet.

Røynsler viser at mange brukarar får dagaktivitetstilbod for seint i forløpet, at dei får tilbod for få dagar i veka, og at tilbodet ikkje er godt nok tilpassa, særleg ikkje for yrkesaktive pårørande. God informasjon til brukarar og pårørande er viktig for å sørgje for at dagaktivitetstilbodet blir teke i bruk på rett tid i sjukdomsfor-

løpet. Ulike funksjonsnivå og den einskilde sin livssituasjon vil påverke korleis dagaktivitetstilbodet til brukaren blir utforma. Dersom dagaktivitetstilbodet skal gjevast som avlastning for pårørande, er det viktig at dei pårørande blir tilstrekkeleg involverte i prosessen, til dømes når det gjeld spørsmål om når og kor lenge dei har bruk for avlastning og kor omfattande avlastning dei treng.

Fleire av høyringsinstansene har peika på at det kan være uheldig å avgrense tilbodet til ei diagnosegruppe. Ei lovfesta plikt til å tilby heimebuande personar med demens dagaktivitetstilbod er ikkje til hinder for at kommunane òg kan tilby dagaktivitetstilbod til andre grupper som har behov for eit slikt tilbod. Hovudregelen er at kommunen sjølv kan avgjera kva for helse- og omsorgstenester han skal tilby i sin kommune, så framt kommunen sikrar befolkninga naudsynte helse- og omsorgstenester av forsvarleg kvalitet og omfang.

Ei lovfesta plikt for kommunane til å tilby dagaktivitetstilbod til heimebuande personar med demens vil ikkje i seg sjølv innebere at alle heimebuande personar med demens vil ha rett til å bli tildelte slike tenester. Vurderinga om den einskilde pasienten eller brukaren skal få dagaktivitetstilbod, vil på vanleg måte kome an på om personen kan seiast å ha rett til naudsynte helse- og omsorgstenester etter pasient- og brukarrettslova § 2-1a andre ledd. Kommunane må framleis gjere ei konkret vurdering av kva for tenester den einskilde pasient eller brukar må få tilbod om for å få naudsynte helse- og omsorgstenester av forsvarleg kvalitet og omfang. Ei slik vurdering må kommunen òg gjere for pasientar og brukarar med andre diagnosar. Også for pasientar eller brukarar med andre diagnoser kan såleis eit dagaktivitetstilbod vere naudsynt for å ivareta deira behov for helse- og omsorgstenester. Departementet meiner såleis at ei lovfesta plikt til å tilby dagaktivitetstilbod til heimebuande personar med demens ikkje i seg sjølv inneber at andre pasientgrupper ikkje vil ha tilgang eller rett til eit slikt tilbod.

Under tilvising til det som står ovanfor, føreslår departementet å endre helse- og omsorgstenestelova slik at det blir innført ei plikt for kommunane til å tilby dagaktivitetstilbod til heimebuande personar med demens.

Administrative og økonomiske konsekvensar av forslaget

Lovfesting av ei eksplisitt plikt til å ha «dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens» vil langt på veg måtte seiast å vere ei utviding av det kommunale ansvaret etter gjeldande rett.

Etter at Helse- og omsorgsdepartementet i 2012 etablerte ei tilskotsordning som skulle hjelpe til med å dekke kommunane sine utgifter til dagaktivitetstilbod til heimebuande personar med demens, har kommunane

over fleire år fått særskilde midlar for å etablere slike tilbod.

Då tilskotet blei oppretta i 2012, rekna ein med at det var behov for 9 200 dagaktivitetsplassar med om lag 2,5 brukarar per plass. Tilskotet har blitt mindre brukt enn venta. Frå tilskotet blei oppretta i 2012 og fram til utgangen av 2018 blei om lag 3 960 plassar, både vidareførte og nyoppretta, drivne med midlar frå tilskotet. I Prop. 1 S (2017–2018), jf. Innst. 11 S (2018–2019), blei det lagt til rette for om lag 350 plassar til, der 20 var reserverte for kommunar som nyttar Inn på tunet-leverandørar. Vidare blei det i Prop. 25 S (2018–2019) lagt til rette for ytterlegare 120 plassar i 2018.

I statsbudsjettet for 2019 er løyvinga styrkt med til saman 59 mill. kroner for å dekkje vidareføringa av plassar for inneverande år og for opprettinga av 450 nye plassar i 2019 med auka tilskotssats. Det er løyvd til saman 348 mill. kroner i 2019. Frå 2020 planleggast det med at tilskotet blir innlemma i rammetilskotet til kommunen over Kommunal- og moderniseringsdepartementet sitt budsjett.

Departementet viser til oppfølging av vedtak nr. 463 (2017–2018), 13. februar 2018, og vedtak 108.27 (2016–2017), 5. desember 2016, og stortingshandsaminga av Dokument 8:7 (2017–2018), jf. Innst. 110 S (2017–2018). Oppmodingsvedtaka blir følgde opp ved at tilskotssatsane vil auka frå 30 til 50 pst. av dei venta kostnadene for nye dagaktivitetsplassar som blir etablerte i 2019. For vidareføring av plassar oppretta i perioden 2012–2018, vil kommunane som for 2018 få utbetalt eit tilskot på 30 pst. av dei venta kostnadene. Dette kan vere med på å stimulere til raskare oppbygging av dagtilbodet for heimebuande personar med demens før lovkravet trer i kraft frå 2020.

Når ein vurderer dei administrative og økonomiske konsekvensane av å lovfeste ei plikt for kommunane til å tilby dagaktivitetstilbod, må ein ta omsyn til at dagaktivitetstilbod for denne gruppa ikkje er ei einsarta teneste. Ein kan organisere og yte denne tenesta på ulike måtar, og i tråd med prinsippet om kommunalt sjølvstyre vil den einskilde kommunen stå relativt fritt til å innrette sitt eige tenestetilbod.

Dagaktivitetstilbod kan vere med på å avlaste dei pårørande. Bruken av dagaktivitetsplassar kan såleis føre med seg store innsparingar for kommunane på sikt, sidan tilbodet kan utsetje behovet for meir omfattande og kostnadskrevjande tenester.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Tore Hagebakken, Ingvild Kjerkol, Tuva Moflag og Tellef Inge Mørland, fra Høyre, Torill Eidsheim, Erlend Larsen, Sveinung

Stensland og Camilla Strandskog, fra Fremskrittspartiet, Åshild Bruun-Gundersen og Knut Magne Flølo, fra Senterpartiet, Kjersti Toppe, fra Sosialistisk Venstreparti, Torleif Hamre, fra Venstre, Carl-Erik Grimstad, og fra Kristelig Folkeparti, lederen Geir Jørgen Bekkevold, viser til enstemmig stortingsvedtak om å lovfeste en plikt for kommunene til å tilby dagaktivitetstilbud for mennesker med demens, og støtter således forslaget i den fremlagte lovproposisjonen. Komiteen viser til at plikten vil gjelde fra 1. januar 2020, og det er derfor viktig at det gjennom 2019 er fokus på å få etablert tilbudet i de kommunene som enda ikke har slike tilbud.

Komiteen viser til at det over flere år har blitt stimulert til etablering av dagaktivitetsplasser for mennesker med demens gjennom tilskudd til etablering og drift. Ved vedtak i fattet i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:7 S (2017–2018), jf. Innst. 110 S (2017–2018), ble tilskuddet økt fra 30 til 50 pst. av etablerings- og driftskostnadene. Komiteen viser til at det planlegges at tilskuddet fra 2020 blir innlemmet i rammetilskuddet til kommunen over Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjett.

Komiteen vil understreke at dagaktivitetstilbud ikke er begrenset til tilbud på dagtid. Aktivitetstilbud kan også tilbys på andre tider av døgnet, både av hensyn til bredden i tilbudet og til behovet for fleksibilitet for de pårørende som får avlastning gjennom ordningen. Komiteen mener det er viktig at aktivitetstilbudet tar hensyn til at mennesker med demens er like forskjellige som alle andre, og at det er et stort aldersspenn på mennesker som er rammet av demens.

Komiteen viser til at det i høringen fremkommer bred støtte for å lovfeste en plikt om å tilby dagaktivitetstilbud til mennesker med demens. Komiteen merker seg imidlertid at det er noen innspill om at en lovfesting vil utfordre det kommunale selvstyret, og noen innspill med bekymring for at en særskilt plikt om tilbud til én bestemt diagnosegruppe kan gå utover andre brukere som også har behov for tilbud om meningsfylte og helsefremmende aktiviteter. Komiteen viser til at enkelte av høringsinstansene mener tilbud om dagaktivitetsplass bør være en individuell rettighet, og ikke bare en plikt på kommunalt nivå.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at de kommunale helse- og omsorgstjenestene ikke er godt nok tilrettelagt for personer med demenssykdom og deres pårørende.

Disse medlemmer mener den nye demensplanen som er varslet, må fortsette arbeidet med opptrapping av dagaktivitetsplasser også etter 2020. Målsettin-

gen er at alle hjemmeboende personer med demens som har behov for et aktivitetstilbud, får tilbud om det. Disse medlemmer mener derfor kommunen må ha løpende oversikt over antall hjemmeboende med demens, og systematisk vurdere behovet for dagaktivitetstilbud.

Disse medlemmer mener at det ikke bør være for skarpt skille mellom demensdiagnose og annen kognitiv svikt, men at funksjonsnivå må være hensyntatt ved tildeling av tjenesten. Disse medlemmer mener at brukerens behov og ønske for tjenesten, samt behovet til pårørende, skal vektlegges i vedtak om dagaktivitetstilbud. Disse medlemmer viser også til at det kan ta lang tid før en demensdiagnose er bekreftet, og at behovet for dagtilbud og avlastning for pårørende kan være til stede også i perioden hvor man er under utredning.

Desse medlemmene viser til at det under den raud-grøne regjeringa vart oppretta ei tilskotsordning med øyremerkte tilskot som kommunane kunne søke for å bygge opp dagaktivitetstilbud. Då tilskotet blei oppretta, var det rekna ut eit behov for 9 200 dagaktivitetsplassar. Desse medlemmene merkar seg at fram til utgangen av 2018 er berre 3 960 plassar drivne med midlar frå tilskotsordninga. Det er kjent at kommunane i for stor grad ikkje har nytta seg av midlane og tilskotsordninga, og at ei årsak til dette er at finansieringa totalt sett ikkje har vore god nok. Desse medlemmene merkar seg at regjeringa i proposisjonen skriv at den øyremerkte tilskotsordninga skal opphøre frå 2020 og innlemmast i kommuneramma, og at det berre er dei nye plassane i 2019 som får tilskot etter den nye satsen på 50 pst.

Desse medlemmene er bekymra for at finansieringa av den kommunale plikta til å tilby dagaktivitetsplassar ikkje er god nok. Desse medlemmene sluttar seg ikkje til at tilskotsordninga skal opphøre, i og med at det på langt nær er oppretta nok dagaktivitetsplassar sett ut frå behovet. Tilskotsordninga bør vidareførast også i dei fyrste åra etter at den kommunale plikta er innført. I tillegg må kommunane fullfinansierast for dei kostnadene ei kommunal plikt til å tilby dagaktivitetsplassar vil utløyse.

Desse medlemmene forstår innvendingane mot å lovfeste ei plikt til dagaktivitetsplassar for innbyggjarar med ei spesiell diagnose. Desse medlemmene meiner samstundes at dette er ein viktig stad å starte, også sidan demenssjukdom rammar relativt mange, og at aktivitetstilbud har stor effekt ikkje berre for den som har demenssjukdom, men òg for dei pårørende.

På denne bakgrunn vert det fremma følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa vidareføre den øyremerkte tilskotstordninga til oppretting av dagaktivi-

tetsplassar for heimebuande personar med demens inntil det er oppretta eit forsvarleg tilbud av dagaktivitetsplassar i kommunane i tråd med Demensplan 2020.»

«Stortinget ber regjeringa sikre at lovfesting av kommunane si plikt til å tilby dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens vert fullfinansiert.»

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet viser til at Senterpartiet i 2015 fremma representantforslag for Stortinget om ein forpliktande opptrappingsplan for etablering av dagaktivitetstilbud for heimebuande personar med demens, jf. Dokument 8:53 S (2014–2015) og Innst. 221 S (2014–2015). Senterpartiet fremma i representantforslaget også forslag om å endre helse- og omsorgstenestelova slik at det blei fastsatt ei plikt for kommunar til å tilby dagaktivitetstilbud for heimebuande personar med demens. Ein føreslo i tillegg å endre tilskotsordninga slik at kommunane sin del av dei totale utgiftene vart redusert, minimum til 50 pst. Det vart også fremma forslag om å be regjeringa sørge for at fylkesmennene systematisk og aktivt informerer kommunane om tilskotsordninga og om det mangfald av moglegheiter som finst for innretting av dagaktivitetstilbud. Forslaget om å fastsette ei plikt for kommunane til å tilby dagaktivitetstilbud fekk fleirtal, likeså forslaget om at fylkesmennene aktivt skal informere kommunane om tilskotsordninga. Forslag om å styrke den statlege tilskotsordninga fekk fleirtal ved behandling av eit nytt representantforslag frå Senterpartiet om dette i 2018, jamfør Dokument 8:7 S (2017–2018) og Innst. 110 S (2017–2018). Denne medlemen støttar ut frå dette regjeringas forslag til endringar i helse- og omsorgstenestelova.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringa vidareføre den øyremerkte tilskotstordninga til oppretting av dagaktivitetsplassar for heimebuande personar med demens inntil det er oppretta eit forsvarleg tilbud av dagaktivitetsplassar i kommunane i tråd med Demensplan 2020.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringa sikre at lovfesting av kommunane si plikt til å tilby dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens vert fullfinansiert.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en enstemmig komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i helse- og omsorgstjenestelova (dagaktivitetstilbud til heimebuande personar med demens)

I

I lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. skal § 3-2 første ledd nytt nr. 7 lyde:

7. Dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens.

II

Lova tek til å gjelda frå det tidspunkt Kongen fastset.

Oslo, i helse- og omsorgskomiteen, den 28. mai 2019

Geir Jørgen Bekkevold

leder

Tuva Moflag

ordfører

