



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. apríl 2022

2204005SA KB/bg
Málalykill: oo.63

Efni: Umsögn um þingsályktunartillögu um mótun stefnu í aðdraganda aðgerðaáætlunar í heilbrigðisþjónustu við aldraða til ársins 2030

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 24. mars sl., þar sem óskað var eftir umsögn sambandsins um þingsályktunartillögu um mótun stefnu í aðdraganda aðgerðaáætlunar í heilbrigðisþjónustu við aldraða til ársins 2030. Sambandið óskaði eftir fresti til að skila inn umsögn, var hann veittur og kann sambandið nefndinni bestu þakkir fyrir.

Almennt

Samband íslenskra sveitarfélaga lýsir yfir ánægju með þingsályktunartillöguna og telur að hún hafi að geyma góða markmiðasetningu og verkefnaáætlun um vinnu við mótun heildrænnar stefnu um heilbrigðisþjónustu fyrir eldra fólk. Þrátt fyrir að markmið í þingsályktunartillögunni séu að mestu óútfærð og verði unnin frekar má greina í tillögunni gott samræmi við áherslur sveitarfélaga um hvernig öldrunarþjónusta eigi að þróast.

Í stefnumörkun sambandsins fyrir árin 2018-2022 má finna áherslur sambandsins varðandi málefni aldraðs fólks.

- Sambandið beiti sér fyrir því að heildstæð og markviss stefna verði mótuð um skipulag og þróun öldrunarþjónustu til framtíðar sem taki mið af ólíkum þörfum þeirra sem þurfa á þjónustunni að halda. Sveitarfélögum verði tryggð breið aðkoma að stefnumótunarferlinu enda eiga þau mikla hagsmuni að því að bregðast tímanlega við lýðfræðilegri þróun og breyttri íbúasamsetningu. Sambandið skal jafnframt vinna að því að áfram verði undirbúnaðar breytingar á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga á sviði þjónustu við aldraða (3.3.6)
- Sambandið leggi áherslu á mikilvægi þess að skilgreina ábyrgðarsvið ólíkra þjónustuaðila og markmið einstakra úrræða í þjónustu við aldraða. Kostnaðarmetnar kröfulýsingar verði lagðar til grundvallar ásamt samningsgerð milli ríkis og sveitarfélaga um heimahjúkrun og fleiri þjónustupætti á forræði heilbrigðisyfirvalda. (3.3.7)
- Sambandið vinni að því að framlög ríkisins í formi daggjalda séu nægjanleg til þess að standa undir rekstri hjúkrunarheimila og dagdvalar fyrir aldraða á vegum sveitarfélaga sem rekin eru á grundvelli kröfulýsinga um starfsemi þeirra. Jafnframt styðji sambandið eins og kostur er sveitarfélög sem telja á sig hallað í fjárhagslegum samskiptum við ríkið vegna reksturs og stofnkostnaðar hjúkrunarheimila undanfarin ár. (3.3.13)

Fram kemur í þingsályktunartillögum að þær tillögur að aðgerðum sem Alþingi leggur til verði grunnur í vinnu verkefnisstjórnar um stefnu í þjónustu við eldra fólk, sem skipa skal samkvæmt stjórnarsáttamála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs. Í þeim sáttmála segir að stefna í þjónustu við eldra fólk frá 2021 verði grundvöllur vinnu við aðgerðaáætlun til fimm ára í samstarfi við sveitarfélög, samtök eldri borgara og þjónustuaðila, jafnt opinbera og sjálfstætt starfandi. Sambandið telur rétt að vekja athygli á því að sambandið gerði margvíslegar athugasemdir við drög að þeirri stefnu er birt var í samráðsgátt þann 2. febrúar 2021 ásamt því sem fjöldi annarra athugasemda barst. Ekki verður séð að unnið hafi verið úr þeim athugasemdum eða að stefnan hafi verið formlega samþykkt. Meðfylgjandi er því umsögn sambandsins við þá stefnu sem að mörgu leyti á enn við. Ef sú stefna á að vera grundvöllur að vinnu verkefnisstjórnar er mikilvægt að hún sé unnin frekar í samráði við alla aðila og unnið með þær ábendingar sem hafa borist.

Til þess að áherslur ríkisstjórnarinnar í málaflokknum nái fram að ganga er mikilvægt að hafa víðtækt samráð við sveitarfélög, hagsmunaaðila og sérfræðinga í geiranum á öllum stigum málsins. Ekki er fullnægjandi að slíkt samráð eigi sér eingöngu stað í gegnum samráðsgátt án þess að frekara samtal fari fram heldur þarf að vera alvöru samráð þar sem aðilar ræða saman um áskoranir málaflokksins.

Sveitarfélögin gegna lykilhlutverki ásamt ríkinu í þjónustu við eldra fólk og því **leggur sambandið höfuðáherslu á að fulltrúi sambandsins verði skipaður í verkefnisstjórn til að vinna að útfærslu stefnunnar í málaflokknum. Það eru mörg grá svæði í þjónustu ríkis og sveitarfélaga við aldrað fólk og mörg tækifæri til samþættrar þjónustu beggja stjórnsýslustiga. Lykilþáttur til að tryggja samþætta þjónustu og jafnframt að útrýma gráum svæðum er að fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga eigi sæti í verkefnisstjórn til að vinna að útfærslu stefnunnar í málaflokknum.**

Athugasemdir við einstaka kafla

1. Forysta til árangurs

Sambandið tekur undir mikilvægi þess að endurskoða lög um réttindi, þátttöku og skipulag við þjónustu við eldra fólk og að tryggja að í lögum megi ekki finna grá svæði varðandi ábyrgð stjórnvalda, hvort sem það á við milli ráðuneyta eða milli ríkis og sveitarfélaga.

Sambandið telur nauðsynlegt að Samband Íslenskra sveitarfélaga fái sæti í verkefnisstjórn *Áratugar heilbrigðrar öldrunar* þar sem sveitarfélög bera mikla ábyrgð þegar kemur að þjónustu við eldra fólk. Þar sem vænta má þess að í vinnunni verði mikið fjallað um mikilvægi þess að setja aukna fjármuni í þætti er snúa að lýðheilsu er þörf á umfjöllun um kostnaðarþátttöku og ábataskipti ríkis og sveitarfélaga. Vakin er athygli á því að þegar sambærileg vinna átti sér stað varðandi samþættingu í þjónustu við börn fékk sambandið að tilnefna einstakling í þann starfshóp og eðlilegt er að það sama eigi við nú. Það er á engan hátt ásættanlegt að sveitarfélög séu ekki hluti að starfshópnum heldur eingöngu talin upp sem almennir samstarfsaðilar.

Sambandið er sammála því að auka þurfi sérstakan stuðning við ættingja og aðstandendur sem sinna umönnun en þó verður að horfa einnig til þess að málstjórar sem fjallað er um síðar í þingsályktunartillögunni eigi að geta létt álag á ættingjum og aðstandendum. Mikilvægt er að kerfið hafi fyrsta markmið að létta álag á ættingja og aðstandendur en ekki eingöngu veita stuðning.

Sambandið leggur því til að b. liður verði svohljóðandi:

b. Skipaður verði starfshópur vegna *Áratugar heilbrigðar öldrunar, þvert á ráðuneyti og með þátttöku heilbrigðisstétta og Sambands Íslenskra sveitarfélaga*

2. Rétt þjónusta á réttum stað

Sambandið fagnar því að auka eigi stuðning við aldrað fólk með geð- og/eða fíknivanda s.s. með sérstakri göngudeild, innlagningardeild og dagdvöl fyrir aldrað fólk með þennan vanda. Sambandið ásamt SFV hafa verið í samningaviðræðum við Sjúkratryggingar Íslands um nýjan þjónustusamning fyrir hjúkrunarheimili þar sem vakin hefur verið athygli á mikilvægi þess að slík vinna verði sett af stað nú þegar.

Sambandið tekur undir það markmið að heimaþjónusta verði einstaklingsmiðuð, þverfagleg þjónusta sem byggir á heildrænu faglegu mati en mikilvægt er að slík þjónusta sé veitt í góðu samstarfi við sveitarfélög enda veita þau eldra fólk er býr heima margvíslegan stuðning. Því er nauðsynlegt að sambandið sé aðili að starfshópnum er leiða á vinnu í þessum málaflokki. Sambandið vill einnig vekja athygli á því að ekki er nóg að samræma mat á þjónustupörf heldur þarf fjármagn að fylgja með til að mæta þeirri þörf.

Sambandið leggur því til að d. liður verði svohljóðandi:

d. Mat fyrir þjónustupörf verði samræmt og fjármögnun í samræmi við matið.

3. Fólkid í forgrunni

Sambandið tekur undir það markmið að menntun og þjálfun starfsfólks er veitir öldruðu fólk heilbrigðisþjónustu þurfi að vera í samræmi við kröfur um gæði þjónustunnar. Til þess að ná þeim markmiðum verður ríkisstjórnin einnig að tryggja aukið fjármagn til þjónustunnar til að standa undir þeim viðbótarlaunakostnaði er aukin fagmenntun starfsfólks mun fela í sér.

Lífskjarasamningur 2019-2022 fól í sér áherslur á launahækkun lægstu launa sem fólu í sér töluverðar hækkanir launa starfsfólks er þjónustar eldra fólk og þá sérstaklega innan hjúkrunarheimila. Þrátt fyrir það hefur ríkið ekki tryggt aukið fjármagn til hjúkrunarheimila til að standa undir þeim aukna launakostnaði. Ef auka á menntun fagfólks í þjónustu við eldra fólk er nauðsynlegt að ríkið tryggi aukið fjármagn til þjónustunnar.

Einnig vill sambandið vekja athygli á því að Embætti landlæknis hefur gefið út viðmið um lágmarks og æskilega mönnun, fagmönun og umönnunartíma á hjúkrunarheimilum en í samningi Sjúkratrygginga Íslands kemur sérstaklega fram að kröfulýsing um þjónustu sé ekki byggð á umræddum gæðaviðmiðum. Þ.e.a.s.

ríkið hefur sett í samninga við hjúkrunarheimili að það ætli ekki að fjármagna fagmönnum og umönnunartíma á hjúkrunarheimilum í samræmi við viðmið Embætti landlæknis en Embætti landlæknis hefur það hlutverk að hafa eftirlit með heilbrigðisþjónustu. Það er algjörlega óásættanlegt að ríkið setji kröfur um mönnum og gæði en á sama tíma standi framlög ríkisins ekki undir kostnaði við þá mönnum. **Samkvæmt útreikningum Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu eru fjárveitingar frá ríkinu um 3 milljörðum árlega of lágar til að ná lágmarks viðmiðum Embætti landlæknis um mönnum og umönnun.** Sambandið fagnar því að auka á menntun og þjálfun starfsfólks en ætlast til þess að ríkið standi undir kostnaði vegna aukinnar fagmenntunar starfsfólks. Ljóst er að ómögulegt er að uppfylla kröfur um aukna menntun og þjálfun starfsfólks, og þar með öryggi íbúa, ef fjármögnun stendur ekki undir því.

Sambandið leggur því til að bætt verði við c. lið sem yrði þá svohljóðandi:

c. Fjármagn til heilbrigðisþjónustu skal standa undir auknum launakostnaði er fylgir fjölgun fagmenntaðra starfsmanna

4. Virkir notendur

Eitt af markmiðum undir virkir notendur er að aldráð fólk hafi aðgang að þjónustu með velferðartækni óháð búsetu. Í greinargerðinni segir síðan að allir landsmenn eigi að hafa aðgang að eigin sjúkraskrá í samræmi við stafræna stefnu Stjórnarráðsins. Sjúkraskráin sé samræmd og viðeigandi heilbrigðisstarfsfólk hafi aðgang að henni. Að mati sambandsins þarf að útfæra þetta markmið töluvert betur. Að sjúkraskráin sé stafræn fyrir alla landsmenn flokkast ekki undir velferðartækni heldur eingöngu um stafræna stjórnsýslu og skráningu. Velferðartækni felst í tæknilausnum sem viðhalda eða auka öryggi fólks í daglegu lífi, ýtir undir sjálfstæði einstaklinga og bætir lífsgæði. Stjórnvöld þurfa að setja mun markvissari stefnu við innleiðingu velferðartækni með hliðsjón af þeim áskorunum er þau standa frammi fyrir í málaflokknum þegar kemur að umönnun aldráðs fólks.

5. Skilvirk þjónustukaup

Sambandið tekur undir mikilvægi þess að greiðslukerfi vegna dvalar- og langtímaumönnunar á hjúkrunarheimili verði endurskoðað enda kom það skýrt fram í Gylfa-skýrslunni svokallaðri að viðvarandi hallarekstur er á langflestum hjúkrunarheimilum. Mikið vanti upp á að greiðslur dugi til að geta staðið undir mönnunar og umönnunarviðmiðum Embættis landslæknis líkt og kom fram hér að ofan ásamt því sem töluvert vantar upp á greiðslur vegna húsnæðiskostnaðar. Sambandið hvetur til þess að nú þegar verði hafist handa við að innleiða nýtt greiðslukerfi. Nýtt verði raungögn um kostnað hjúkrunarheimila og kostnaðarlíkan taki tillit til viðmiða Embætti landlæknis um mönnum og gæði. Nýtt fjármögnunarkerfi verður einnig að taka mið af því að ef hjúkrunarþyngd eykst þá verður fjármagn að fylgja með svo hægt sé að tryggja gæði þjónustunnar.

Sambandið vill einnig vekja athygli á því að þjónusta um dagdvalarrými er oft í höndum annarra rekstraraðila en ríkisins og því er mikilvægt að ekki séu settar eingöngu einhliða reglur um innihald þjónustunnar og forgangsröðun einstaklinga í

Þjónustu heldur þarf að vinna slíkt í samstarfi við þá sem veita þjónustuna og samningar þurfa að endurspegla kostnað við þjónustuna. Samningaviðræður um slíka þjónustusamninga dagdvala hófust fyrir nokkrum árum en lauk aldrei. Mikilvægt er að taka upp þær viðræður að nýju.

Sambandið leggur til að a. liður verði svohljóðandi:

a. Fjármögnunarkerfi vegna dvalar- og langtímaumönnunar á hjúkrunarheimili verði endurskoðað með það að markmiði að fjármagn standi undir kostnaði við að ná mönnunarviðmiðum og gæðavísunum embætti landlæknis.

6. Gæði í fyrirrúmi

Lagt er til að í staðinn fyrir að tala um einstaklingsbundna þjónustuáætlun sé talað um stuðningsáætlun. Í lögum um samræmda þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 er talað um stuðningsáætlanir og er lagt til í skýrslu um endurskoðun á málefnum fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir nr. 80/2018 verði einnig talað um stuðningsáætlanir. Því er góður samhljómur að nota sama orðalag fyrir eldra fólk. Þannig byggist upp orðnotkun í kerfinu öllu sem vísar til þess sama, þ.e.a.s. einstaklingsbundinnar áætlunar um þann stuðning er einstaklingur fær í sínu daglega lífi. Þannig er líka auðveldara að þjónusta einstaklinga þvert á kerfi t.d. ef einstaklingur er bæði fatlaður og aldraður. Hér, líkt og með aðra þætti stefnunnar, þarf ríkið að tryggja að fjármagn fylgi til að þjónustuveitendur geti staðið undir kostnaði við að veita einstaklingsbundna þjónustuáætlun fyrir eldra fólk.

Sambandið styður einnig að samkomulag verði gert milli ríkis og sveitarfélaga um samræmda skráningu og upplýsingamiðlun í þjónustu við aldrað fólk en vill ítreka að samræmd skráning og upplýsingamiðlun kemur ekki í stað þess að ríki og sveitarfélög vinni náið saman þegar eldra fólk er að fá þjónustu frá báðum stjórnvöldum. Því þarf að tryggja náið samstarf og vinnulag er tryggir að eldra fólk fái fullnægjandi þjónustu frá ríki og sveitarfélagi sem vinnur í samhljómi.

Varðandi húsnæðismál hjúkrunarheimila þá styður sambandið að sjálfsögðu að tryggt sé að húsnæði þeirra standist viðmið um aðbúnað en telur mikilvægt að vekja athygli á því að stjórnvöld eiga enn eftir að útfæra hvernig stjórnvöld ætla að greiða hjúkrunarheimilum að fullu húsnæðiskostnað þeirra. Samhliða því að gerð er heilstæð úttekt og áætlun um núverandi hjúkrunarrými og aðbúnað þeirra ætti einnig að marka stefnu í því hvernig fjármagna á breytingar á rýmum ef þess þarf sem og hvernig húsnæðiskostnaður hjúkrunarheimila verði fjármagnaður til framtíðar.

Sambandið vill minna á að stjórnvöld hafa fallist á að leysa þurfi þennan fjármögnunarvalda en í sameiginlegri niðurstöðu í minnisblaði vinnuhóps heilbrigðisráðuneytisins, fjármálaráðuneytisins, SFV og sambandsins kom fram eftirfarandi sameiginleg niðurstaða:

„Þá er það mat hópsins að skoða þurfi húsnæðiskostnað hjúkrunarheimila sérstaklega og taka ákvörðun um hver eigi að standa straum af kostnaðinum og hvernig haga beri fjármögnun og rekstri húsnæðis hjúkrunarheimila.“

Nauðsynlegt er að hefja strax vinnu við að leysa úr þessu verkefni og leggur sambandið til að bætt sé við verkefni í þennan kafla um myndun starfshóps til að leysa úr þessu verkefni.

Sambandið vill einnig leggja áherslu á að gæði og umönnunarviðmið haldast oftast í hendur og því getur ríkið ekki vanfjármagnað hjúkrunarheimili svo þau ná ekki einu sinni viðmiðum Embætti landlæknis um lágmarksmönnun en á sama tíma ætlast til þess að sömu hjúkrunarheimili uppfylli þá gæðavísa sem Embætti landlæknis leggur áherslu á. Fjármögnun á að standa undir mönnun svo hægt sé að uppfylla umrædda gæðavísa.

Sambandið leggur til að a. liður verði svohljóðandi:

Innleidd verði einstaklingsbundin stuðningsáætlun sem byggir á heildrænu öldrunarmati (Inter-RAI-HC)

Mat á áhrifum

Sambandið telur það vera rétt mat að þingsályktunartillagan ein og sér leiði ekki til aukins kostnaðar en ljóst er að áætlanir um aðgerðir til fimm ára í senn sem unnin verða á grundvelli þingsályktunartillögunnar munu leiða til aukins kostnaðar. Vill því sambandið leggja áherslu á að kostnaðarmeta þarf öll stjórnvaldsfyrirmæli er fela í sér aukin kostnað sveitarfélaga og að nauðsynlegt er að tryggja sveitarfélögum fjárhagslegt bolmagn til að standa undir auknum kostnaði í þjónustu við eldra fólk. Ríkið þarf einnig að tryggja að samningar ríkisins við einkaaðila um veitingu þjónustu við eldra fólk séu fjármagnaðir til að standa undir þeirri þjónustu.

Heilsuefning aldraðra – Aðgerðaáætlun

Sambandið vill vekja athygli á því að í ágúst 2021 gaf heilbrigðisráðuneytið út aðgerðaráætlun um heilsuefningu aldraðra en áætlunin var unnin á grunni skýrslu starfshóps um heilsuefningu aldraðra er kom út í janúar 2021. Í þeirri skýrslu kemur fram að starfshópnum um heilsuefningu aldraðra var ætlað að leggja fram tillögur til heilbrigðisráðherra um *fyrirkomulag samstarfsverkefna í heilsuefningu sem gera öldruðum kleift að búa í heimahúsum eins lengi og kostur er*. Aðgerð 1.1 í aðgerðaráætluninni var að heilbrigðisráðherra setti á fót nefnd með fulltrúum heilbrigðisráðuneytisins, félagsmálaráðuneytisins, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga, embætti landlæknis og Próunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu. Er það hlutverk nefndarinnar að móta sameiginlega yfirlýsingu varðandi samvinnu ríkis og sveitarfélaga um heilsuefningu aldraðra, þar með talið skipulag, fjármögnun, skráningu og endurmat ásamt því að formgera samvinnu ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd heilsuefningar með því að skilgreina samstarfsteymi ríkis og sveitarfélaga um heilsuefningu aldraðra.

Sambandið leggur ríka áherslu á að umrædd nefnd verði skipuð sem fyrst og að störf hennar séu unnin í nánú samstarfi við þá verkefnisstjórn er skipa á samkvæmt þingsályktunartillögunni undir heitinu *Áratugar heilbrigðrar öldrunar*.

Að lokum

Sambandið leggur höfuðáherslu á að sambandið fái fulltrúa í verkefnisstjórn *Áratugar heilbrigðrar öldrunar* enda er málaflokkurinn á ábyrgð bæði ríkis og sveitarfélaga. Farsæl aðgerðaáætlun í málefnum eldra fólks byggist upp á góðu samstarfi ríki og sveitarfélaga og fyrsta skrefið í þá átt er að ríki og sveitarfélög snúi bökum saman við stefnumótun málaflokksins.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Heilbrigðisráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 31. ágúst 2021

2108014SA TP
Málalýkill: 00.63

Efni: Drög að stefnu um heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða

Vísað er til samráðsgáttar stjórnvalda þar sem heilbrigðisráðuneytið hefur kynnt drög að stefnu um heilbrigðisþjónustu (mál nr. S-141/2021) í skjali sem ber heitið „Virðing og reisn – samþætt heilbrigðis- og félagsþjónusta fyrir eldra fólk“.

Samband Íslenskra sveitarfélaga lýsir yfir ánægju með drögin og telur að þau hafi að geyma markmiðasetningu og þrískiptingu aðgerða sem sé í góðu samræmi við áherslur sveitarfélaga um það hvernig öldrunarþjónustan eigi að þróast. Mikilvægi viðhorfa og menningar er rækilega undirstrikað í drögunum. Í því felst góður samhljómur við stefnumörkun á sveitarstjórnarstiginu um samfélag án aðgreiningar (sbr. lið 1.12. í meginmarkmiðum stefnumörkunar sambandsins fyrir tímabilið 2018-2022). Lykilatriði til þess að ná því markmiði er að vinna gegn aldurstengdum fordómum sem byggja á mismunun og staðalímyndum. Færa verður sjónarhornið frá sjúkleika og bágrri stöðu yfir á styrkleika og heilbrigði. Virða ber að sérhver landsmaður leggur sitt af mörkum til sameiginlegra sjóða og samfélagsins alls.

Þá bendir allt til þess að lífskjör og aðbúnaður eldra fólks verði eitt meginviðfangsefna stjórnvalda á komandi árum, hvort sem litið er til þess kjörtímabils í landsstjórninni sem hefst nú í haust eða næsta kjörtímabils sveitarstjórna 2022-2026. Miklar áskoranir fylgja lýðfræðilegri þróun og breyttum væntingum hjá notendum velferðarþjónustu. Kjörnir fulltrúar munu ekki fara varhluta af kröfum um að mæta þeim væntingum og áskorunum.

Fyrirliggjandi skjal ber hins vegar nokkurn keim af því að vera lítt forgangsraðaður óskalisti. Er augljóst að opinber útgjöld til öldrunarþjónustu þyrftu að vaxa stórlega svo hrinda mætti aðgerðunum í framkvæmd. Má þar nefna umönnunargreiðslur sem dæmi (sbr. bls. 37-38). Þá ganga aðgerðirnar út frá íburðarmiklu stofnanaskipulagi með nýju ráðuneyti, svæðisbundnum velferðarmiðstöðvum, miðlægri fjarþjónustumiðstöð, nýsköpunar- og rannsóknarmiðstöð auk frumkvöðla- og þróunarsetra. Augljóst er að svo viðmikil yfirbygging mun taka til sín verulegt fjármagn í samkeppni við það sem varið er til beinnar þjónustu við fólk.

Að mati sambandsins verður það meginatriði umræðunnar á komandi misserum að ná samstöðu um hækkun á því hlutfalli opinberra skatttekna sem varið er til beinnar þjónustu við eldra fólk. Nauðsynlegt er að þessu viðbótarfjármagni verði ráðstafað á grundvelli skýrrar forgangsröðunar til þess að byggja upp samfellda og samþætta þjónustu við eldra fólk á heimili sínu.

Gagnvart sveitarfélögum felst þetta í tvennu: Annars vegar að bæta í núverandi þjónustu til þess að ná viðmiðum um þann félagslega stuðning sem íbúar eiga rétt til að fá inni á heimili sínu. Ýmis sveitarfélög hafa þegar stigið þessi skref og eru þau sérstaklega nefnd í drögunum sem lengst eru komin (Reykjavíkurborg og Akureyri).

Hins vegar er það sameiginlegt verkefni bæði ríkis og sveitarfélaga að bæta við umfang öldrunarþjónustu til þess að mæta lýðfræðilegri þróun.

Mjög áriðandi er að þeirri stefnumótunarvinnu sem hér birtist verði lokið og smiðshögggið rekið á verkefnið með framlagningu þingsályktunartillögu auk stefnumörkunar sem feli í sér forgangsraðaða framkvæmdaáætlun. Nauðsynlegt er að tillagan hljóti vandað kostnaðarmat á grundvelli forgangsröðunar. Þar leggja sveitarfélögin megináherslu á að fjármagn fylgi ráðagerðum um stóraukena langtímaumönnun inni á heimilum eldra fólks. Að meginstefnu er þar um nýtt verkefni að ræða sem kallar á nýja fjármögnun, eins og margítrekað hefur verið rakið í opinberum skýrslum.¹ Heilbrigðisráðherra staðfesti einnig þessa stöðu í umræðum um fjármálaáætlun 2020-2024 þar sem hún sagði (undirstrikun sambandsins):

Hv. þingmaður talar um heilsueflingu og spyr hvort ekki sé rétt að ræða heimahjúkrun líka. Jú, það er mjög mikilvægt. Við Íslendingar stöndum nágrannabjóðum okkar langt að baki hvað varðar það hversu mikið fjármagn við veitum til heimahjúkrunar. Við verðum að finna leiðir til að styðja við það að aldraðir búi lengur heima hjá sér, þeir fái þann stuðning, þá heilsueflingu og þá þjónustu heim sem þarf í stað þess að einblína bara á þessu langdýrustu úrræði, sem eru hjúkrunarrými.²

Eins og rakið er í fyrirbyggjandi skýrslu mun sú ráðagerð að stóraukena langtímaumönnun inni á heimilum fólks skapa ábata hjá ríkinu með því að fresta innlögnum í hjúkrunarrými og leggja af einhver af núverandi rýmum.

Sambandið telur einboðið að fjármögnun þjónustu til komandi ára verði ákveðin með gerð verkaskiptaskiptasamkomulags milli ríkis og sveitarfélaga, þar sem meðal annars verði gengið frá því hvernig ábatinn af breyttri stefnu um hjúkrunar- og dvalarrými skiptist milli ríkis og sveitarfélaga. Eðlilegt fyrsta skref er að ákvæði um gerð slíks samkomulags verði hluti af næsta samkomulagi ríkis og sveitarfélaga á grundvelli laga um opinber fjármál og verði þannig liður í fyrstu fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar.

Landshlutabundnar áherslur

Í fyrirbyggjandi skýrslu er víða fjallað um útfærslu tillagna eftir landshlutum. Rætt er um svæðisbundna forystu og gerð samkomulags innan landshluta á milli heilbrigðisstofnana og sveitarfélaga (eftir atvikum með aðkomu landshluta-samtaka) um samþættingu heimabjónustu.

Nálgun af þessu tagi er í samræmi við stefnumörkun sambandsins sbr.:

Verkaskipting í opinberri stjórnsýslu skal miðast við að sveitarfélögin annist nærþjónustu, enda geti þau nýtt sér þá þekkingu sem þau hafa á nærsamfélaginu með tilheyrandi möguleikum á sveigjanlegum lausnum við framkvæmd þjónustunnar. (Meginmarkmið 1.8)

Ennfremur segir í lið 3.3.2:

¹ Sjá m.a. [úttekt](#) sem KPMG skilaði til Embættis landlæknis árið 2018 og margsinnis er vísað til í fyrirbyggjandi drögum að stefnumörkun.

² Sjá: <https://www.althingi.is/altext/raeda/149/rad20190327T134840.html>.

Sambandið beiti sér fyrir því að velferðarþjónusta í þágu einstakra notenda sé ætíð samfelld, heildstæð og veitt í nærumhverfi. Þessu markmiði verði náð með samvinnu hlutaðeigandi þjónustuaðila og markvissri viðleitni til að fækka gráum svæðum meðal annars með þverfaglegri teymisvinnu á öllum stigum.

Sambandið styður þær landshlutabundnu áherslur sem fram koma í drögum að stefnu um heilbrigðisþjónustu við aldraða. Æskilegt er að almennt verkaskiptasamkomulag ríkis og sveitarfélaga (sbr. áður) myndi ramma um samfellda, samþætta þjónustu jafnframt því að sveigjanleiki sé til staðar til staðbundinnar framkvæmdar. Landshlutasamtök sveitarfélaga geta haft ákveðna milligöngu varðandi staðbundna framkvæmd en minnt er á að skerpa þarf á því hvernig fjallað er um hlutverk landshlutasamtakanna í lögum. Það er nauðsynleg forsenda þessa að styrkja megi aðkomu landshlutasamtaka að samningum um veitingu almannaþjónustu jafnframt því sem tryggja þarf að svæðaskipting falli saman á báðum stjórnarsýslustigum (þ.e. starfssvæði landshlutasamtaka og heilbrigðisumdæmi). Þá er nauðsynlegt að setja verulegan kraft í gerð höfuðborgarstefnu sbr. lið C.4 í þingsályktun nr. 24/148, um stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2018-2024.

Einnig er sá varnagli sleginn að niðurstöður af reynslu- og tilraunaverkefnum séu gerðar upp og árangurinn metinn, en of algengt er að þeim þætti sé ekki sinnt.

Skilgreiningar

Að norrænni fyrirmynd þarf að skilgreina umönnun til lengri tíma sem þriðju stoðina í samfelldum og samþættum stuðningi við eldra fólk á heimili sínu (heilbrigðisþjónusta ⇔ umönnun ⇔ félagsþjónusta). Miður er að fyrirliggjandi skýrsla skuli ekki hafa að geyma slíka skilgreiningu í annars ítarlegum kafla á bls. 8 og 9 því að hugtakið langtímaumönnun er víða notað í umfjölluninni.

Ljóst má vera að megináskorun í því að efla heimaþjónustu (þ.e. ná fram raunverulega samþættri heimahjúkrun og félagslegri heimaþjónustu) felst í því að mæta þeim eldri einstaklingum sem þurfa á verulega umfangsmikilli umönnun að halda til langs tíma inni á heimili sínu. Vandinn er sá að hvorki heilbrigðisþjónusta (með skilgreindum innlitum heimahjúkrunar) né lögbundin stuðningsþjónusta sveitarfélaga (allt að 15 tímum á viku) nær að mæta umönnunarþörfum sem spanna stóran hluta af vökutíma notanda eða jafnvel sólarhringinn allan. Úr því verður ekki bætt nema með verulegri viðbót við það magn þjónustu sem boðið er.

Réttilega er á það bent í skýrslunni að í Reykjavík hafa jákvæð skref verið stigin í átt að samþættri heimaþjónustu með þróunar- og samstarfsverkefnum. Þá eru uppbyggingarverkefni á Akureyri einnig nefnd.

Að mati sambandsins er afar mikilvægt að umrædd þróunar- og samstarfsverkefni séu gerð upp þannig að önnur sveitarfélög hafi færi á að meta kosti og galla þeirrar. Rétt er einnig að hafa í huga að bæði Reykjavíkurborg og Akureyrarbær hafa forgangsraðað skatttekjum sínum í þágu félagsþjónustu og eru þau tvö sveitarfélög sem verja hæstu hlutfalli skatttekna í þann málaflokk (sjá meðf. yfirlit).

Húsnæðismál

Sambandið saknar meiri umfjöllunar um húsnæðismál eldra fólks, en í skýrslunni er látið við það sitja að fjalla um húsnæði og fasteignir sem hýsa hjúkrunar- og

dvalarrými. Einungis er nefnt að gera þurfi „úttekt“ hvað varðar nýja valkosti í búsetu- og húsnæðismálum eldra fólks.

Mikil áskorun felst í því að tryggja að heimili og búseta eldra fólks bjóði upp á að veita megi þá umfangsmiklu þjónustu og umönnun sem kallað er eftir, sbr. hér að framan. Í ummælum varðandi efni skýrslunnar lagði höfundur hennar sérstaklega út af því að taka bæri þau 300-500 hjúkrunarrými þar sem aðbúnaður er sístur og skoða hvort forsvaranlegt sé gagnvart notendum og starfsfólki að halda starfsemi þar áfram. Skilja má ummælin (sbr. einnig neðst á bls. 25 í skýrslunni) þannig að stórum hluta þessara rýma eigi að loka og nýta fjármuni sem þar losna til annarra þátta í öldrunarþjónustu.

Sambandið telur að nákvæmlega sama röksemdafærsla eigi við um heimili eldra fólks (sem höfundur skýrslunnar leggur raunar til að séu gerð að nokkurs konar hjúkrunarrýmum). Óforsvaranlegt sé að ætla veita eldra fólki umfangsmikla þjónustu og umönnun inni á einkaheimili sem alls ekki býður upp á nauðsynlegan aðbúnað. Af þessari ástæðu leggur sambandið megináherslu á að innleiða fjölbreytt búsetuform eldra fólks þar sem gott aðgengi er tryggt og veita má stigvaxandi þjónustu eftir ólíkum þörfum m.a. með markvissri nýtingu velferðartækni. Í þessu efni verði höfð hliðsjón af því hvernig unnið hefur verið með uppbyggingu búsetukosta fatlað fólks.

Velferðartækni og fjarþjónusta

Sambandið er algerlega sammála þeirri ríku áherslu á velferðartækni og fjarþjónustu sem birtist í skýrslunni. Spurningamerki er þó sett við þau áform (sbr. hér að framan) að settar verði á laggirnar svæðisbundnar velferðarmiðstöðvar til þess að sinna þessu verkefni. Skynsamlegra virðist að efla bjargir þjónustuaðila með miðlægum hætti, m.a. í gegnum Framkvæmdasjóð aldraðra og að ráðstöfun fjármuna sé tengd við aðferðafræði sóknaráætlana. Þá mun innleiðing velferðartækni og fjarþjónustu gegna lykilhlutverki við að tryggja öryggi eldra fólks inni á heimili, en mjög er kalla eftir úrbótum hvað það varðar af hálfu aðstandenda.

Viðmið um fjölda rýma

Sambandið telur sig ekki vera í aðstöðu til þess að leggja ígrundað mat á tillögur skýrslunnar um að binda fjölda hjúkrunar-, dagdvalar- og/eða dagþjálfunarrýma við tiltekið hlutfall af aldurshópum.

Um einstakar tillögur í skjalinu:

Ný heildstæð löggjöf

Hvað þetta efni varðar leggur sambandið til að settur verði á laggirnar stýrihópur ráðuneyta, með aðkomu sveitarfélaga sem byggður verði á hliðstæðum grunni og stýrihópur stjórnarráðsins í málefnum barna (sjá einnig um þingmannanefnd hér á eftir). Ráðherrar veiti stýrihópnum víðtækt umboð til sameiginlegrar endurskoðunar á öllum lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem nú gilda um þjónustu og stuðning við eldra fólk.

Nýtt greiðslukerfi vegna dvalar og langtímaumönnunar á hjúkrunarheimili

Sambandið telur að uppstokkun á núverandi greiðslufyrirkomulagi sé forsenda fyrir mörgum öðrum aðgerðum sem tillaga er gerð um. Af þeirri ástæðu þarf að taka dýpra í árinna en fram kemur í skýrslunni þar sem einungis segir að „til álíta“ komi

að gera breytingar á greiðslufyrirkomulaginu og „huga að“ þátttöku notenda í húsnæðis- og búsetukostnaði (bls. 32).

Kallað er eftir því að sú tillaga sem gerð er um nýtt greiðslukerfi (bls. 35-36 í skýrslunni) verði sett í algeran forgang við móttun væntanlegrar þingsályktunar-tillögu um stefnumörkun í öldrunarþjónustu.

Málstjóri

Málstjórahlutverk hefur verið að þróast á umliðnum árum og nú hefur slíkt fyrirkomulag verið lögfest í fyrsta sinn, með ítarlegum ákvæðum í lögum nr. 86/2021, um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Sambandið telur einboðið að fara sömu leið varðandi málstjóra í heimaþjónustu fyrir eldra fólk þannig að ákvæði þar að lútandi komi inn í heildstæða löggjöf sbr. tillögu á bls. 34, fremur en að tengja skipun málstjóra við kröfulýsingar eins og drögin gera ráð fyrir.

Nýtt samræmt mat fyrir heilbrigðis- og félagsþjónustu

Sambandið er sammála þeim áherslum sem birtast í tillögum um samræmt mat fyrir heilbrigðis- og félagsþjónustu og telur að InterRAI-mælitækin séu augljós fyrsti kostur við þarfagreiningu. Nauðsynlegt er að mælitæki gagnist bæði til þess að skipta fjármunum og veita tryggingu fyrir því að notandi fái þjónustu af þeim gæðum sem hann á rétt til.

Það verður hins vegar áskorun að þróa viðmið sem fagfólk úr ólíkum geirum getur sameinast um við mat á stuðningsþörfum notenda og sem viðurkennt er að megi leggja til grundvallar sem gæðaviðmið í þjónustu.

Flækjustig er hins vegar til staðar í því að tvær stofnanir framfylgja gæðum og eftirliti í heilbrigðis- og félagsþjónustu, þ.e. annars vegar Embætti landlæknis og hins vegar Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sbr. lög sem koma til framkvæmda þann 1. janúar n.k. Þá hefur Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins einnig með höndum lögbundið hlutverk varðandi mat á þörf fyrir sértæka félagsþjónustu við fatlað fólk.

Það er miður að áform hafi ekki náð fram að ganga hér á landi um að sameina gæða- og eftirlitsstarfsemi undir einn hatt gagnvart bæði heilbrigðis- og félagsþjónustu. Minnt er á að á víðast hvar á Norðurlöndum er þessi starfsemi sameinuð innan stofnanaskipulags hvers lands í þágu skilvirkni og samlegðar.³ Er undrunarefni að hin örmáa íslenska stjórnslá skuli skera sig úr að þessu leyti.

Sambandið telur að úr því sem komið verði helst unnið áfram með innleiðingu á samræmdu mati með því að setja á laggirnar sérstaka miðlæga stjórnsláslueiningu sem annist þetta verkefni. Sambandið tekur að þessu leyti undir hugmyndir Pálma V. Jónssonar öldrunarlæknis. Tillögunni fylgir hins vegar augljóslega einhver útgjaldaauki auk þess sem ríkisstofnunum mun með þessu fjölga en það er bein afleiðing af því að ekki tókst að sameina stofnanir á sínum tíma. Í öllu falli þarf að

³ Sbr. IVO í Svíþjóð, Helsetilsynet í Noregi og Valvira/THL í Finnlandi. Tvískipting er hins vegar við lýði í Danmörku. Verkefni ofangreindra stofnana í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi byggjast á sameiginlegri nálgun gagnvart þremur meginstoðum velferðarþjónustunnar, þ.e. heilsu, umönnun og félagslegum stuðningi (helse, omsorg og sosiale tjenester). Sjá nánar á vef Helsetilsynet í Noregi: <https://www.helsetilsynet.no/tilsyn/kunnskapskilder/tilsyn-og-forvaltning/andre-land-tilsytens-forvaltningsorganer/>.

vera skýrt við afgreiðslu væntanlegrar þingsályktunartillögu að ný miðlæg miðstöð sem annist samræmt mat fyrir heilbrigðis- og félagsþjónustu sé í forgangi gagnvart öðrum þeim miðstöðvum og einingum sem tillaga er gerð um í fyrirliggjandi drögum.

Tillaga um að stofnað verði ráðuneyti eldra fólks / aldraðra

Sambandið hefur kallað eftir breytingum á því hvernig málefni öldrunarþjónustunnar eru skipulögð innan stjórnsýslunnar. Bagalegt er að ábyrgð á heildarstefnumörkun í málefnum aldraðra liggja hjá félagsmálaráðuneyti en að nánast allt fjármagn til þjónustunnar sé innan útgjaldaramma heilbrigðisráðuneytis.

Í fyrirliggjandi skýrslu er lagt til að stofnað verði ráðuneyti eldra fólks / aldraðra, mögulega sem hluti af sameinuðu ráðuneyti með fleiri ráðherrum.

Sambandið telur þessa tillögu óraunhæfa og hvetur eindregið til þess að annars konar breytingar á stjórnskipulaginu verði skoðaðar. Tvennt kemur þar einkum til álita að mati sambandsins:

1. Þau tvö ráðuneyti sem einkum koma að málefnum öldrunarþjónustu setji á laggirnar skrifstofur um málaflokkinn. Sérstaklega verði fjallað um það í úrskurði um skiptingu stjórnarmálefna innan Stjórnarráðsins að þessar tvær skrifstofur hafi með sér reglubundið, þétt samráð um málaflokkinn meðal annars með sameiginlegum vikulegum fundum.
2. Reynslan verði nýtt úr stefnumótunarferli vegna málefna barna og málefna útlendinga og þverpólísk þingmannanefnd skipuð þegar að afloknum kosningum nú í lok september. Stýrihópur ráðuneyta, með aðkomu af hálfu sveitarfélaga, sinni samhæfingarhlutverki á sviði öldrunarþjónustu með hliðstæðum hætti og áður hefur verið gert (sbr. stýrihópur stjórnarráðsins í málefnum barna sem áður er vísað til).


Samantekt

Sambandið lýsir yfir ánægju með fyrirliggjandi drög að stefnu um heilbrigðisþjónustu við aldraða og er fyrir sitt leyti reiðubúið til þess að taka þátt í þeim aðgerðum og verkefnum sem skilgreind verða í framhaldinu, bæði sem liður í þingsályktun og til þess að framfylgja frumkvæði Sameinuðu þjóðanna um að árabilið 2021-2030 verði *Áratugur heilbrigðrar öldrunar*.

Lífskjör og aðbúnaður eldra fólks verður að líkindum eitt meginviðfangsefnið á næsta kjörtímabili sveitarstjórna 2022-2026. Sveitarfélögin munu, á vettvangi sambandsins, ganga frá áherslum sínum á síðari hluta næsta árs. Afar áriðandi er að þær áherslur skili sér inn í áframhaldandi vinnu við stefnumótun á vettvangi Alþingis.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri