

Vera Holst Eckbo [vera.eckbo@oslobystyre.no]

Sendt: 14. oktober 2013 11:45

Til: Postmottak Bydel Østensjø

Vedlegg: Byrådssak 179-2013 - Forsl~1.pdf (490 kB)



Til bydelsutvalget i bydel Østensjø

Finanskomiteen har til behandling ovennevnte sak og ber i den anledning om bydelsutvalgets uttalelse.

Med vennlig hilsen

Vera Holst Eckbo
komitésekretær

Bystyrets sekretariat
Rådhuset, 0037 Oslo

Tlf. +47 23 46 16 28 | Mob. +47 915 89 675
veckbo@oslobystyre.no | postmottak@oslobystyre.no

www.bys.oslo.kommune.no



**FORSLAG OM OPPRETTELSE AV UAVHENGIG SYKEHJEMSNEMND I
BYDEL ØSTENSJØ**

Sammendrag:

Byrådet er anmodet om å komme med en innstilling til bystyret om hvorvidt Bydel Østensjø har adgang til å treffe avgjørelse om opprettelse av uavhengig sykehjemsnemnd. Nemnden er foreslått å skulle uttale seg om en søkers behov for sykehjemsplass på anmodning fra søker. Byrådet er av den oppfatning at det ikke er ønskelig eller behov for, både ut fra en politisk og faglig vurdering, at bydelen oppretter denne type nemnd. Videre ansees det å være i strid med bydelsreglementet å opprette denne type nemnd. Bystyret har som kjent opphevet ordningen med lokal klagenemnd.

Saksfremstilling:

I forbindelse med behandling av budsjett 2012 fattet BU i bydel Østensjø følgende vedtak:

"Det iverksettes en prøveordning fra 2012 med en uavhengig sykehjemsnemnd som behandler avslag på søknader om sykehjemsplass. Nemnda består av 3 personer med god faglig bakgrunn fra arbeid med eldre i hjemmetjenesten og på sykehjem. I nemnda bør det være en lege, en sykepleier og en hjelpepleier eller ergoterapeut/fysioterapeut. Den som får avslag på en søknad om en sykehjemsplass får tilbud om at søknaden kan bli behandlet av en slik nemnd dersom vedkommende ønsker det. Nemnda må kunne innhente ytterligere opplysninger om søkeren dersom den ser behov for det. Nemndas uttalelser i saken sendes søker og bestillerkontoret. Bydelsdirektøren fremmer forslag til nemndsmedlemmer og nemndsleder og nærmere regler for nemndas saksbehandling, herunder regler for taushetsplikt. Utvalgets medlemmer får vanlig komitegodtgjørelse. Saken legges fram for bydelsutvalget i mars 2012."

Bydelsdirektøren reiste spørsmål ved om vedtaket bydelsutvalget hadde fattet var i tråd med lover, kommuneinterne reglementer og overordnede politiske føringer.

Bydelsutvalget behandlet saken på nytt i møte 17.09.2012, sak 132/12 og fattet følgende vedtak:

- "1. Sak om iverksettelse av en prøveordning med en uavhengig sykehjemsnemnd, jfr. verbalvedtak i BU-sak 176/11, utsettes.*
- 2. Forslaget om en uavhengig sykehjemsnemnd oversendes bystyret til avgjørelse om bydelsutvalget har adgang til å opprette en slik nemnd.*
- 3. Vedlagt saken følger vedtak i BU-sak 176/11, saksframlegg i OMK-sak 29/12, e-poster mellom bydelsdirektør og leder av Omsorgskomiteen 13.3, 15.3 og 16.3.2012, oversendingsbrev til Kommuneadvokaten 15.3.2012, brev til EST 29.3.2012, uttalelse fra Kommuneadvokaten 2.4.2012 og brev fra EST 6.7.2012. Videre vedlegges saksframlegg til OMK-sak 52/12, BU-sak 132/12 og bydelsutvalgets kommentarer til saksframlegget".*

Saken ble oversendt bystyrets sekretariat i brev av 02.10.2012 og forretningsutvalget valgte å sette saken på kart til behandling i finanskomiteen.

Forretningsutvalget har behandlet saken i møtet 18.03.2013 sak 118.

Finanskomiteens innstilling ble enstemmig vedtatt.

"Saken sendes tilbake til forretningsutvalget med anmodning om at forretningsutvalget oversender saken til byrådet og at byrådet anmodes om å fremme sak med innstilling til bystyret."

Tjenester etter helse- og omsorgstjenesteloven.

Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester (hol) § 3-1 første ledd slår fast at:

"Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester."

Det vil si at den som har behov for helse- og omsorgstjenester skal kontakte sin bydel og søke om helse- og omsorgstjenester.

Av hol. § 4-1 fremkommer følgende:

"Helse- og omsorgstjenester som tilbys eller ytes etter loven her skal være forsvarlige.

Kommunen skal tilrettelegge tjenestene slik at:

- a. den enkelte pasient eller bruker gis et helhetlig og koordinert helse- og omsorgstjenestetilbud,*
- b. den enkelte pasient eller bruker gis et verdig tjenestetilbud,*
- c. helse- og omsorgstjenesten og personell som utfører tjenestene blir i stand til å overholde sine lovpålagte plikter og*
- d. tilstrekkelig fagkompetanse sikres i tjenestene."*

Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 a sikrer pasient og bruker rett til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste

"§ 2-1a. Pasient og bruker har rett til øyeblikkelig hjelp fra kommunen, jf. helse- og omsorgstjenesteloven Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester fra kommunen.

Pasient og bruker har rett til et verdig tjenestetilbud i samsvar med helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 første ledd, bokstav b.

Kommunen skal gi den som søker eller trenger helse- og omsorgstjenester, de helse- og behandlingsmessige opplysninger vedkommende trenger for å ivareta sin rett. "

Det følger av bestemmelsene i helse- og omsorgstjenesteloven og pasient- og brukerrettighetsloven at bydelen skal foreta en faglig forsvarlig vurdering av hvilke tjeneste(r) vedkommende har behov for. Hol § 3-2 uttaler hvilke tjenester kommunen skal tilby, det kan være alt fra helsetjenester og praktisk bistand i hjemmet til plass på sykehjem. Dette betyr at den vurderingen som den foreslåtte sykehjemsnemnden skal foreta, skal gjøres før det treffes vedtak om tildeling av tjenester. Det foretas en konkret vurdering av hvilke behov søker har, og hvordan bydelen best ivaretar vedkommendes behov. En rådgivende uttalelse fra en sykehjemsnemnd, etter at vedtak er truffet, fremstår som lite hensiktsmessig. Videre er det slik at dersom vedkommendes helsetilstand endrer seg, skal bydelen foreta en ny vurdering av hvilke tjenester vedkommende har behov for.

Saksbehandling

Høsten 2011 ble det igangsatt et arbeid for å etablere likhet mellom bydelene i søknads- og saksbehandlingsprosedyrer, tildelingspraksis og klagesaksbehandling. Det er utarbeidet nytt felles søknadsskjema om helse- og omsorgstjenester, og utarbeidet felles retningslinjer for behandling av søknader. Vedtaksmaler er gjennomgått, for å sikre og forenkle både

lovhenvisninger og språk i disse. Det er igangsatt ny og utvidet saksbehandlingsopplæring for ansatte ved bydelenes bestillerkontor, og etablert nettverk for lederne. Maler for årstatistikk er endret for å gi bedre oversikt over søknader. Alt med mål om at brukerne skal sikres lik behandling av søknader om helse- og omsorgstjenester, utavhengig av hvilken bydel de bor i.

Behandling av klager

I henhold til lov om pasientrettigheter skal en klage sendes til fylkesmannen, men klagen skal først sendes den som har fattet vedtaket. Dersom klagen ikke medfører at vedtaket blir omgjort, oversendes klagen fylkesmannen, som har hjemmel for å omgjøre vedtaket.

Oslo kommunes ordning med lokal klagenemnd i hver bydel er vurdert og behandlet politisk. Bystyret opphevet ordningen ved bystyrets vedtak 73/12 den 28.03.2012, jf. byrådssak 11/12. En sentral del av vurderingen som lå til grunn for vedtaket var at behandling av klager på helse- og omsorgstjenester skal være lik for alle, og at klager så raskt som mulig skal få svar på sin klage.

Et viktig moment er at dersom bydelens vedtak påklages til Fylkesmannen i Oslo og Akershus, skal Fylkesmannen som klageinstans foreta sin egen utredning av saken. Fylkesmannen innehar selv den helsefaglige kompetanse som den foreslåtte sykehjemsnemnden skal besitte, og bruker sin egen kompetanse i behandlingen av klager. Det betyr at dersom man klager på bydelens vedtak til Fylkesmannen får man den samme vurderingen som sykehjemsnemnden er ment å skulle foreta.

Oslo kommune har opprettet Helse-, sosial- og eldreombud som arbeider for at pasienter og brukere av helse- og sosialtjenesten skal få ivaretatt sine rettigheter, og for å bidra til økt kvalitet på tjenestene. Helse-, sosial- og eldreombudet i Oslo er også Pasient- og brukerombud i Oslo. Ombudet kan bistå i klagesaker hvor en søker har fått tildelt andre tjenester enn ønsket plass på sykehjem. Ombudets bistand er gratis.

På denne bakgrunn fremstår det som unødvendig bruk av tid og ressurser å skulle opprette en sykehjemsnemnd. De vurderinger nemnden skal gjøre, skal både bydel og klageinstans selv foreta. Byrådet vil således oppfordre de som er misfornøyd med de tjenester de tilbys av bydelen å klage til fylkesmannen.

Byrådets vurdering er at det ikke er ønskelig eller faglig behov for at det opprettes en uavhengig sykehjemsnemnd i bydel Østensjø.

Reglement for bydelene

Spørsmålet blir så om det er i strid med bydelsreglementet at Bydel Østensjø oppretter denne type sykehjemsnemnd?

- A. Vil sykehjemsnemnden kunne være å anse som politisk organ eller brukerråd i henhold til bydelsreglementet?

Formålet med bydelsreglementet er å forankre bydelene i kommunens styringssystem samt å fastsette hvilke kommunale oppgaver bydelene i hovedsak er tillagt ansvar for, jf. reglementet § 1-1 tredje ledd.

Kapittel 2 omhandler bydelenes politiske organer, brukerutvalg og administrasjon, mens kapittel 3 fastsetter bydelenes ansvarsområder.

I § 2-1 fastsettes bydelens politiske og administrative organer som er gruppert som obligatoriske og valgfrie politiske organer, obligatoriske og valgfrie brukerutvalg, samt bydelsadministrasjonen med bydelsdirektøren som øverste leder.

§ 3-2 gir en oversikt over bydelens hovedansvarsområde. I §§ 3-3 og 3-4 fordeles oppgaver og myndighetsområde mellom bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen v/ bydelsdirektør.

Sykehjemsnemnden ikke er et politisk organ ihht til bydelsreglementet §§ 2-2 til 2-5. Nemnden er sammensatt og skal oppnevnes ut fra helsefaglig kompetanse.

§ 2-6 regulerer tre råd som alle bydeler skal ha, jf nr. 1-3. I nr. 4 fremgår det at bydelsutvalget fritt kan opprette brukerutvalg på andre områder. Sykehjemsnemnden er et tilbud til brukerne, og skal foreta en "overprøving" av brukernes behov eller rett til sykehjems plass. Den har imidlertid ikke brukere som medlemmer, og kan ikke anses som et brukerutvalg etter § 2-6.

Spørsmålet er om nemnden omfattes av "andre råd". I merknaden til bestemmelsen, jf byråds sak 195/03, står det at bydelsutvalget også fritt kan opprette andre råd. Det heter videre: *"Bydelsutvalget kan selv beslutte hvorledes slike råd skal oppnevnes, men bør legge stor vekt på brukergruppens egne ønsker i denne forbindelse. Råd og brukerutvalg, herunder lokalt eldreråd, ungdomsråd og råd for funksjonshemmede, er ikke faste utvalg. De kan ikke ha avgjørelsesmyndighet på bydelens myndighetsområde, men er rådgivende organer for bydelsutvalget."*

Nemnden skal gi tilrådinger og synes dermed å være tiltenkt en funksjon som et rådgivende organ. Den skal imidlertid ikke ha en slik funksjon overfor bydelsutvalget, men overfor bestillerkontoret. Tidspunktet for når nemnden kan trekkes inn i saksbehandlingen – etter at vedtak er fattet - skiller seg også fra systemet med råd og utvalg etter § 2-6, som vanligvis trekkes inn i forkant av avgjørelser.

Bydelsreglementet § 2-6 ansees å være slik å forstå at bydelsutvalgets myndighet til å opprette råd, nemnder og utvalg er begrenset til de nevnte, og med de formål som fremgår av bestemmelsen. Bestemmelsen må således ut fra sin ordlyd og sitatet ovenfor fra merknadene, anses å være uttømmende.

En sykehjemsnemnd som beskrevet ovenfor faller ikke inn under den uttømmende oversikten over råd og utvalg omfattet av bydelsreglementet § 2-6. En opprettelse av denne type sykehjemsnemnd vil således være reglementsstridig.

- B. Vil opprettelse av en sykehjemsnemnd være i strid med bydelsreglementets bestemmelser om myndighetsfordelingen mellom bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen.

Myndighet til å treffe avgjørelse etter helse- og omsorgstjenesteloven, ligger etter gjeldende bydelsreglement til bydelsadministrasjonen, jf. reglementet § 3-4 første ledd, jf. reglementet § 3-2.

*"§ 3-4 Bydelsadministrasjonens oppgaver og myndighetsområde
Bydelsadministrasjonen tildeles myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker nevnt i § 3-2 punkt 1 og punktene 3-4. Leder av barnevernadministrasjonen i bydelen (se § 2-7, syvende ledd) tildeles myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker som nevnt i § 3-2 punkt 5. Byrådet ved vedkommende fagbyråd utøver tilsyn og kan gi veiledende retningslinjer for utøving av myndigheten."*

Bydelsadministrasjonen delegeres myndighet til å treffe enkeltvedtak og vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning, på de områder som er nevnt i § 3-2 punktene 2 og 6 -14. Myndigheten delegeres på vegne av byrådet/vedkommende byråd. Delegasjon til bydelsadministrasjonen går til bydelsdirektøren som kan delegerer videre.

Utenfor de områder som er nevnt i § 3-2, skal bydelsadministrasjonen forelegge saker som innebærer politiske avveininger for bydelsutvalget, eller det politiske organ bydelsutvalget har bestemt."

Bydelsutvalget kan ikke fatte vedtak om organisering som griper inn i bydelsadministrasjonens myndighet til å fatte vedtak i enkeltsaker der delegasjonen ikke er skjedd på vegne av bydelsutvalget, jf bydelsreglementet § 3-4, og kan heller ikke gi saksbehandlingsregler på disse områdene.

Bydelsdirektøren er som øverste leder av bydelsadministrasjonen omfattet av virksomhetslederinstruksen. § 3 i denne regulerer virksomhetsleders kompetanse. Første ledd lyder: *"Virksomhetsleder har administrativt, faglig og økonomisk ansvar og myndighet for virksomheten innenfor de fullmakter som er gitt av overordnet politisk/administrativt organ. Virksomhetslederen skal lede innenfor gitte rammer, planlegge og utvikle, iverksette, kontrollere og evaluere oppgavene og ressursene i virksomheten, slik at midlene blir brukt forsvarlig og i samsvar med kommunens målstyring, lover, avtaler, regler instruksjoner og prinsipper."*

Myndigheten til å fatte enkeltvedtak om tildeling av tjeneste, herunder plass på sykehjem, tilligger bydelsadministrasjonen. Sykehjemsnemnden skal ikke ha formell vedtaksmyndighet, men skal foreta en "overprøving" av avslag, og skal gi en "tilråding". Det må legges til grunn at det forutsettes at det foretas en fornyet vurdering av saken etter at nemnden har behandlet saken, og at tilråding derfra skal tillegges vekt. Opprettelse av nemnden må derfor anses som inngripen fra bydelsutvalgets side i organisering/saksbehandling som griper inn i bydelsadministrasjonens myndighet i enkeltsaker der bydelsutvalget selv ikke har myndighet.

Byrådet legger således til grunn at Bydel Østensjøvs vedtak om å opprette en prøveordning med en uavhengig sykehjemsnemnd ansees å være i strid med bydelsreglementets bestemmelser om myndighetsfordelingen i bydelen.

Byrådets vurdering

Byrådet kan ikke se at det foreligger faglige eller politiske grunner for å opprette en ny nemnd, som med unntak av manglende formell vedtaksmyndighet, har klare likhetstrekk med den lokale klagenemndsordningen som bystyret har vedtatt fjernet.

Det kan videre anføres at ordningen strider både mot hensynet til effektivitet, likebehandling, enhetlighet og forenkling. Behandling i sykehjemsnemnden vil innebære lengre tid før det vil foreligge en endelig avklaring av en klagebehandling.

Helse- og omsorgstjenesteloven forutsetter en helhetlig tilnærming til en søknad om helse- og omsorgstjenester. Det at en person mener å ha behov for en sykehjemsplass kan ikke vurderes uten at det også ses hen til bydelens øvrige helse- og omsorgstjenester.

En annen side av likebehandlingsprinsippet er at det bør være likebehandling bydelene imellom, både faglig og styringsmessig. Etter byrådets vurdering kan det generelt være styringsmessig uheldig og gi et uoversiktlig bilde om ulike bydeler oppretter ulike organer utover de som er regulert i bydelsreglementet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Saken medfører ikke økonomiske eller administrative konsekvenser.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bydelsutvalg har ikke adgang til å treffe avgjørelse om opprettelse av uavhengig sykehjemsnemnd, slik bydelsutvalget i Østensjø foreslår.

Byrådet, den 03 OKT 2013


Stian Berger Røsland



Aud Kvalbein

Vedlegg tilgjengelig på Internett: Ingen
Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen