



Kommunale helse- og omsorgstjenester – handlingsrom og begrensninger

KS Advokatene
Advokat Anette Olsen

Historisk utvikling: stadig større ansvar til kommunene

- Ansvar for all primærhelsetjeneste
- Ansvar for sykehjem
- Tjenestetilbudet for PU
- Fastlegeordningen
- Samhandlingsreformen



Aktuell situasjon

- Demografisk utvikling
 - > økende mangel på arbeidskraft
 - > manglende kapasitet til utvikling av tjenester
- Nedgang i søkning til sykepleierutdanningen
- Aldrende befolkning – særlig i distriktskommuner
- Flere pleietrengende eldre > økt behov for kommunale helse- og omsorgstjenester
- Økning i ressurskrevende helse- og omsorgstjenester – særlig til yngre brukere
 - > særlig hjemmebaserte tjenester
- **Kommuneøkonomi**



Frokost serveres fra
kl. 08.00

8. februar kl. 08.30 - 09.30
Hotel Bristol / streaming

Helsepersonellkommisjonens rapport

- hvordan skal bemanningsutfordringene i sektoren løses?



Ingvild Kjerkol

Helse- og omsorgsminister



Gunnar Bovim

Leder Helsepersonellkommisjonen



Øyvind Bakke
Administrerende direktør
Helse Møre og Romsdal HF



Rune Sjørgard
Kommunedirektor
Volda



Tor Arne Gangsø
Direktør for arbeidsliv
KS



Anne-Kari Bratten
Administrerende direktør
Spekter

- Ståa i norske kommuner Menon 2022: [2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf \(menon.no\)](#)
- NOU 2023:4 Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste: [NOU 2023: 4 - regjeringen.no](#)
- NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger
<https://www.regjeringen.no/contentassets/5a25f42bd97345c29593c03a515738d2/no/pdfs/nou202320230009000dddpdfs.pdf>
- [Rapport: Kostnader til ressurskrevende tjenester – KS](#)

Status

- Siste tiår: større vekst i kommunale helse- og omsorgstjenester enn i spesialisthelsetjenester
- Helsepersonellkommisjonen: styre innsatsen mot kommunal omsorg
- Tillitsreformen: Øke handlingsrommet og gi mer faglig frihet til førstelinja
- Helsedirektoratets nye oppgaver
 - Bedre støtte til kommunene
 - Endring i hol § 12-5: departementet avgjør på hvilket område det skal utarbeides retningslinjer / veiledere
- Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024 – 2027:
 - Økt handlingsrom og frihet til 1. linja
 - Forenkling og tydeliggjøring av regelverk



Kommuneloven § 2-1

Norge er inndelt i kommuner og fylkeskommuner med en egen folkevalgt ledelse.

Hver kommune og fylkeskommune er et eget rettssubjekt og kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar.

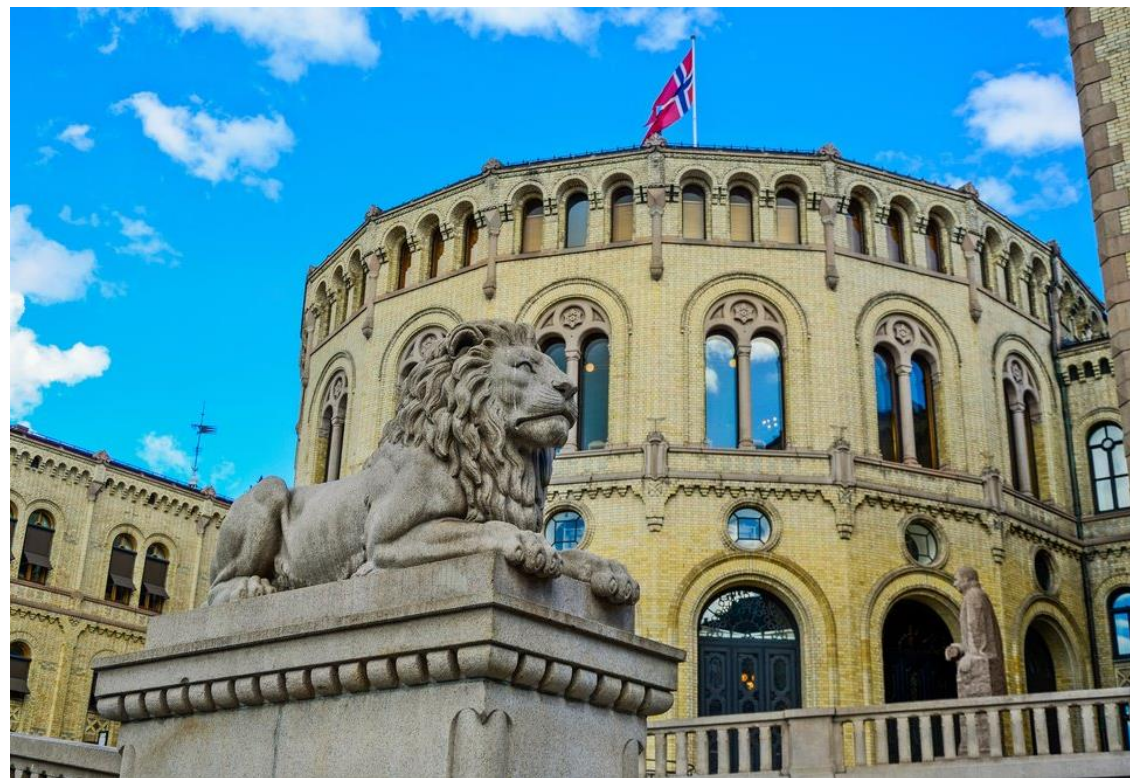
Kommunene og fylkeskommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer.

Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.



Prinsippet for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret

- Selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål
- Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.
- Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom



Grunnloven § 49

- Folket utøver den lovgjevande makta gjennom Stortinget. Stortingsrepresentantane blir valde gjennom frie og hemmelege val.
- Innbyggjarane har rett til å styre lokale tilhøve gjennom lokale folkevalde organ. Nærare føresegner om det lokale folkevalde nivået blir fastsette i lov



Helse- og omsorgstjenesteloven

Pliktlov / tjenestelov

Både helse- og omsorgstjenester omfattes

“Tjenestekatalog”

Samordning, forsvarlighet, pasientsikkerhet og kvalitet

Organiseringsfrihet – innenfor visse grenser

Tvang

Helsepersonelloven gjelder



Verdigrunnlaget

- Menneskeverdet
- Menneskerettigheter
- Lik tilgang til gode og likeverdige tjenester
- Helhetlige og sammenhengende tjenestetilbud
- Rettssikkerhet
- Kommunalt selvstyre
- Effektivitetshensyn



Rettskildene

- Grunnloven
- Menneskerettsloven
- Helse- og omsorgstjenesteloven
- Spesialisthelsetjenesteloven
- Psykisk helsevernloven
- Pasient og brukerretighetsloven
- Helsepersonelloven
- Folkehelseloven
- Sosialtjenesteloven
- Forvaltningsloven



Grunnloven

- § 92 Menneskerettighetene
- § 98 Alle er like for loven
- § 113 Inngrep overfor den enkelte må ha lovhjemmel
- § 102 Vern om privatlivet, familielivet, personlig integritet
- § 104 Barns rettigheter
- § 110 Støtte til livsopphold



Helse- og omsorgstjenesteloven

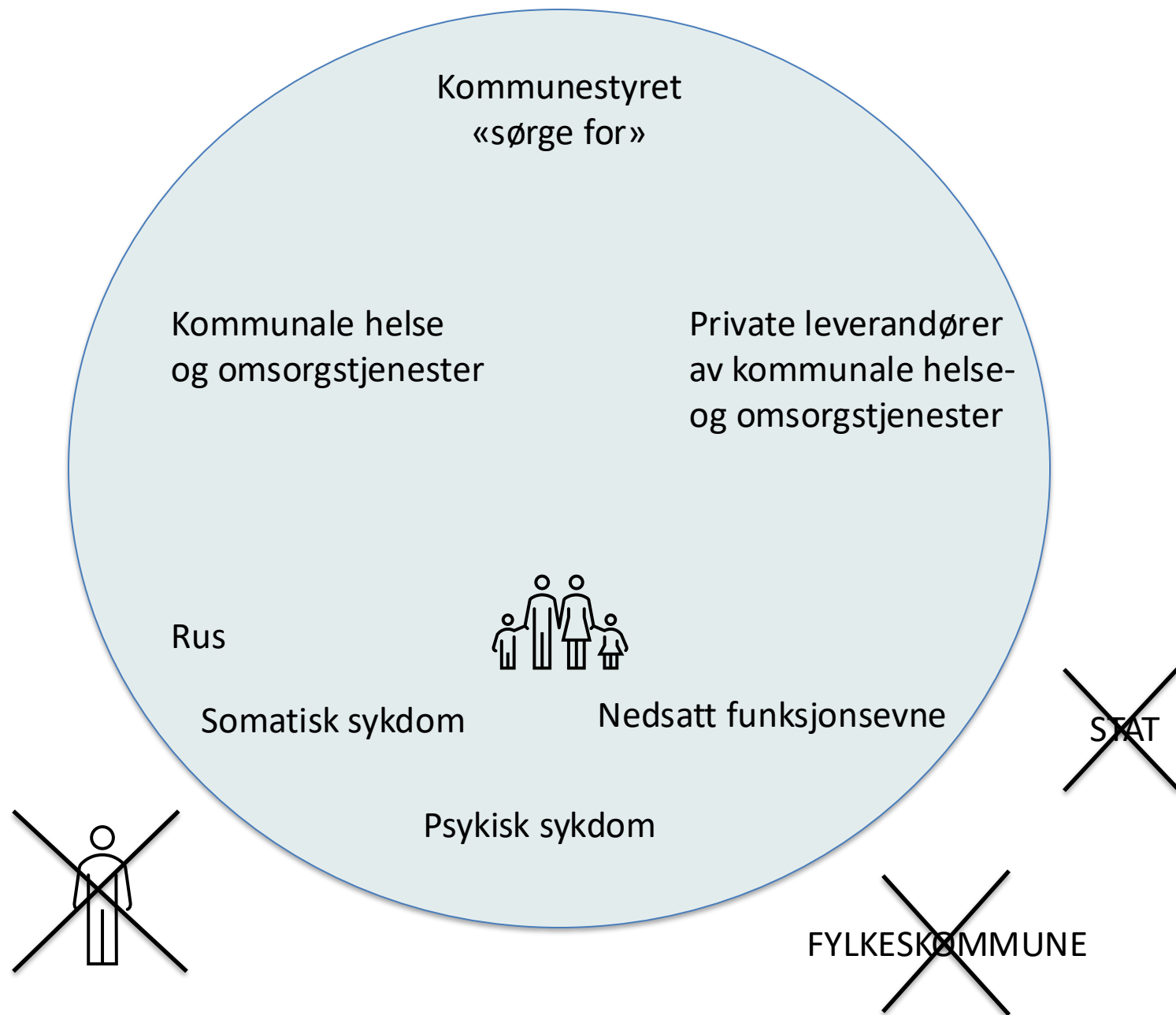
- § 3-1 overordnet ansvar for helse- og omsorgstjenester
- Kommunen skal sørge for at personer som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.
- Kommunens ansvar etter første ledd innebærer plikt til å planlegge, gjennomføre, evaluere og korrigere virksomheten, slik at tjenestenes omfang og innhold er i samsvar med krav fastsatt i lov eller forskrift.
- § 3-2 Ansvar for helse og omsorgstjenester
- Nærmere angitte tjenester **skal** tilbys
- Nærmere angitte profesjoner **skal** være tilknyttet

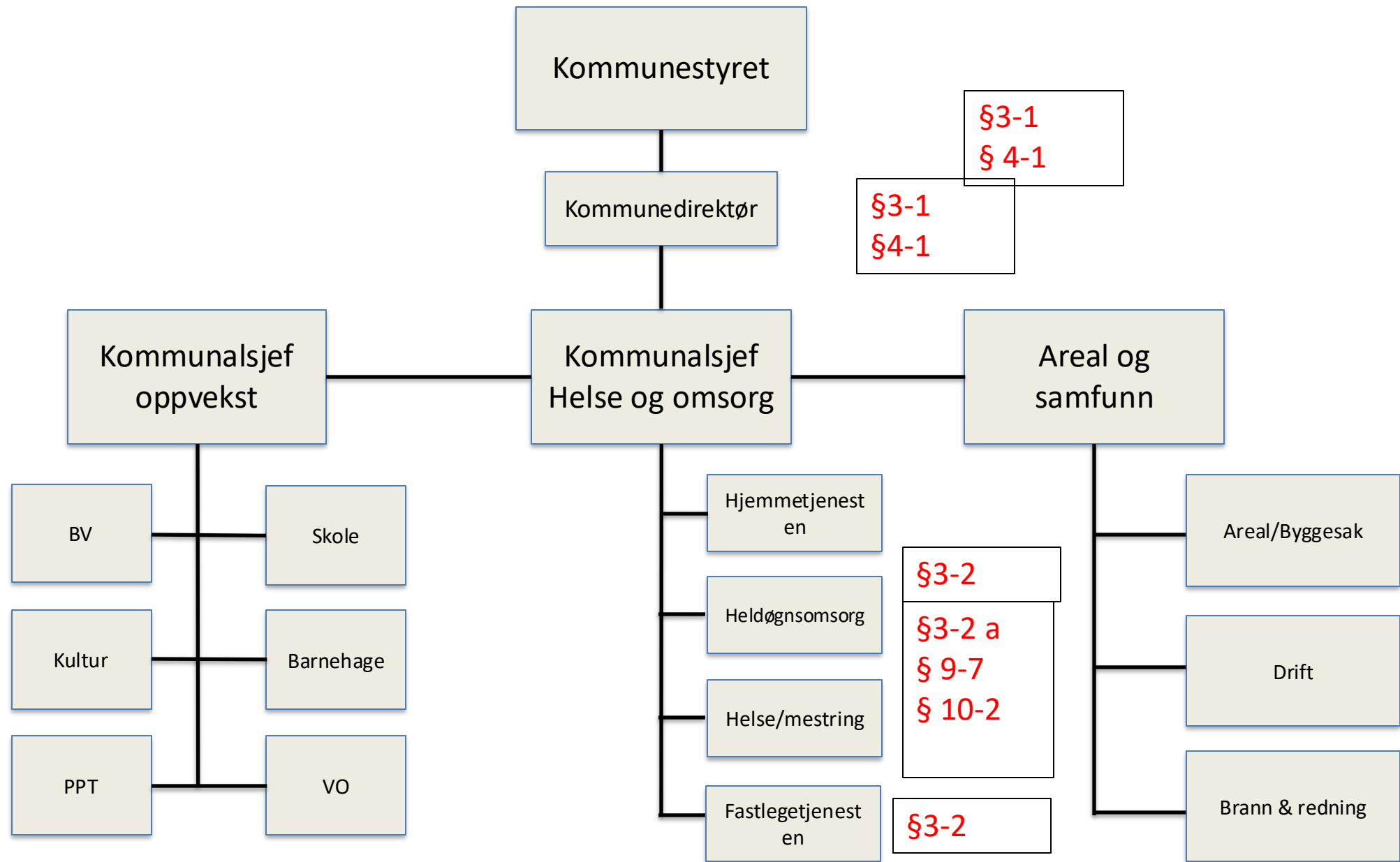
Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-1

Oppholdsprinsippet:

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







«Sørge-for-ansvaret»

- Rammene for kommunens ansvar – bygger på verdien av handlingsrom
- Nærheten til brukerne, hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og demokratisk styring av tjenestene **begrunner lokal handlefrihet**
- **I betydelig grad anledning til selv å velge organisering**
- Er ment å bidra til **kostnadseffektive løsninger**



Helse- og omsorgstjenesteloven

- Rammene for kommunens ansvar
- Nærheten til brukerne, hensynet til effektiv tjenesteproduksjon og demokratisk styring av tjenestene **begrunner lokal handlefrihet**
- I **betydelig grad** anledning til selv å **velge** organisering
- Er ment å bidra til **kostnadseffektive løsninger**



Forholdet kommunelov – helse- og omsorgstjenestelov

- «Etter departementets vurdering vil en slik overordnet måte å regulere kommunens plikter på være mer **dynamisk og anvendbar** i forhold til helsefaglig utvikling og nye måter å organisere tjenestetilbudet på.
- Forslaget vil gi større mulighet for **lokale tilpasninger, handlefrihet og en hensiktsmessig organisering** av tjenestene ut fra **lokale ønsker og behov.**»



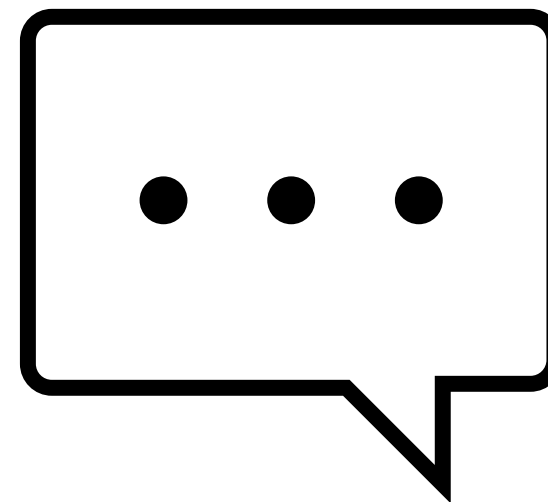
Uttalelser i forarbeidene, forts.

- «Departementet holder fast ved at kommunal frihet og en overordnet angivelse av tjenestetilbudet bør være det klare utgangspunktet i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester
- **Det vil være uheldig ved lov å binde opp den enkelte kommune til særskilte organisatoriske eller personnlemmessige løsninger**
- Det sentrale må være at den enkelte kommune har et faglig forsvarlig tjenestetilbud som **oppfyller de minstestandarder** som gjelder innenfor sektoren»



Uttalelser i forarbeidene, forts.

«Det har vært en viktig føring for departementet at lovforslaget sikrer at kommunene har mulighet til å utforme tjenestene de skal sørge for på en god og hensiktsmessig måte ut i fra lokale forutsetninger.»



«Nødvendige tjenester»

- Rettskrav på nødvendige tjenester er ikke krav på en bestemt type tjeneste
- «Nødvendig»:
 - helse-/sosialfaglig nødvendig,
 - individets behov vs fellesskapets behov og ressurser,
 - rettferdig fordeling mellom mennesker med sammenlignbare behov
- Ut fra de tilbudene og ressursene kommunen har



Forsvarlighetskravet

- Hol § 4-1
- En rettslig standard = rammene i kravet fastsettes utenfor loven
- Må levere minimumsstandarden - **handlingsrommet er over denne**
- Både deltjenestene og kommunens tilbud som helhetlig må være forsvarlig
- Verdighet – et grunnleggende element
- På individnivå – en konkret vurdering



Forsvarlighetskravet



- Pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1
- Nødvendig hjelp med en forsvarlig standard, basert på en individuell helsefaglig og/eller sosialfaglig vurdering av behov
- Behovet til den enkelte veies opp mot fellesskapets behov, og det kan legges vekt på kommunens økonomiske ressurser
- Rett til medvirkning pasbrl. § 3-1
- Kommunen kan ikke gå under en minstestandard med henvisning til dårlig økonomi

Rettspraksis

- Fusa-dommen Rt. 1990 side 874:
 - *det ikke er meningen å pålegge kommunene en urimelig og urealistisk forpliktelse, men at man må forutsette en minstestandard som en kommune, eventuelt flere i samarbeid, ikke kan gå under. Fastleggningen av denne minstestandard forutsettes overlatt til praksis*
 - *ikke gir noe rettskrav på bestemte former for sosialhjelp. Hvilke ytelser som skal gis, beror på et forvaltningskjønn*
- Sårstelldommen HR 2010-902-A
 - *det i norsk rett gjelder et alminnelig krav om hjemmel eller rettsgrunnlag ikke bare for vedtak, men også for faktiske handlinger som kan sies å virke inngripende for enkeltpersoner*
 - *Disse reglene sett i sammenheng gir etter mitt syn det nødvendige rettsgrunnlag, ikke bare for å kreve at A forholder seg til sykehjemmets krav om et minstemål av hygienetiltak, men også for at disse om nødvendig gjennomføres mot hans vilje*



Klageinstansens kompetanse – omsorgsstønning



- Fvl § 34 og hol. § 3-6
- SOM–2023-3490
- Statsforvalteren måtte foreta en selvstendig vurdering av om kommunens tjenestetilbud er i samsvar med forsvarlighetskravet

Begrunnelsesplikten – konvensjonsfestede rettigheter

- SOM-2023-5270
 - Statsforvalterens begrunnelse oppfylte ikke kravene i forvaltningsloven, og kravene til god forvaltningsskikk.
 - En av brukerens mest sentrale anførsler var at vedtaket var i strid med EMK artikkel 8. Det burde ha kommet klart frem at Statsforvalteren hadde vurdert dette.
 - Konkret vurdering av at retten til brukermedvirkning ikke var oppfylt

Kommunal Rapport Nyheter Meninger E-avis



Det er positivt at KS ønsker styrket implementering av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Samtidig er det verdt å nevne at CRPD i sin helhet allerede er folkerettslig bindende for norske myndigheter. Foto: Colourbox

Noen klargjøringer om premissene for CRPD-debatten

Vi har respekt for at det finnes flere syn på spørsmålet om FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) skal tas inn i norsk lov. Samtidig er det viktig at debatten tar utgangspunkt i gjeldende faktiske og rettslige forhold.

 Gro Nystuen
ASSISTERENDE DIREKTØR VED NIM

 Eivind Digraanes
RÅDGIVER VED NIM

Begrunnelsesplikt – barnets beste

- SOM-2024-289
- Begrunnelsen ga ikke klageren mulighet til å forstå reglene og problemstillingen vedtaket bygget på
- Utilstrekkelig konkret individuell vurdering av jentas beste – for generell drøfting av barns beste
- Utgangspunktet om å tildele hjelp på lavest mulig nivå når barn er små må suppleres av en konkret vurdering av om en slik løsning er til dette barnets beste



Begrunnelsesplikten – konvensjonsfestede rettigheter

- SOM-2023-5270
 - Statsforvalterens begrunnelse oppfylte ikke kravene i forvaltningsloven, og kravene til god forvaltningsskikk.
 - En av brukerens mest sentrale anførsler var at vedtaket var i strid med EMK artikkel 8. Det burde ha kommet klart frem at Statsforvalteren hadde vurdert dette.
 - Konkret vurdering av at retten til brukermedvirkning ikke var oppfylt

Kommunal Rapport Nyheter Meninger E-avis



Det er positivt at KS ønsker styrket implementering av FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD). Samtidig er det verdt å nevne at CRPD i sin helhet allerede er folkerettslig bindende for norske myndigheter. Foto: Colourbox

Noen klargjøringer om premissene for CRPD-debatten

Vi har respekt for at det finnes flere syn på spørsmålet om FN-konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD) skal tas inn i norsk lov. Samtidig er det viktig at debatten tar utgangspunkt i gjeldende faktiske og rettslige forhold.

 Gro Nystuen
ASSISTERENDE DIREKTØR VED NIM

 Eivind Digranes
RÅDGIVER VED NIM

Overskrifter fra en sak.....

Jan ble tvangsflyttet – svarte med å rasere rommet

Jans advokat til frontalangrep på kommunetopp: – De forstod hva en slik tvangsflytting ville innebære for Jan

Tvangsflyttingen som skapte kraftige reaksjoner

Jans advokat vil kreve erstatning fra kommunen

Vurderer å politianmelde kommunen: – Dette er rett og slett en katastrofe

Kommunen har innsett at de ikke klarer å ta vare på Jan – vil flytte han til Mysen. De pårørende fortviler

Saksøker kommunen for omsorgssvikt – vil også ha dekket inn 750.000 kroner i advokathonorar

Kommunens advokat mener Oland ikke har krav på en krone

Oland tapte kampen: Får ikke én krone - kommunen er fornøyd med dommen

Hva handlet rettssaken om?

Hva hevdet de pårørende?

- Innholdet i tjenestene har vært uforsvarlige og dermed ulovlige
- Bruker utsatt for ulovlig tvangsflytting til sykehjem
- Perioder uten (løpende) tvangsvedtak
- Manglende medvirkning fra pårørende
- At tjenesten ble satt ut på anbud «beviste» at kommunen selv hadde levert et uforsvarlig tilbud
- Krevde erstatning for advokatutgifter som skulle «rette opp» alle de påståtte manglene

Hva sa retten?

- Brukeren er ikke påført en skade, retten tar ikke konkret stilling til innholdet i tjenestene
- Kritik for manglende tvangsvedtak, men bruker ikke påført noen skade (og flytting var rent faktisk nødvendig)
- Kommunen har handlingsrom til å organisere tjenestene. Man kan ikke kreve «høyt» omsorgsnivå i egen bolig.
- Anbudsutsetting er ingen innrømmelse av uforsvarlige tjenester
- Ikke «nødvendig og rimelig» å bruke advokat. De pårørende var selv i stand til å hevde sine rettigheter overfor kommunen

Handlingsrommet - overprøving

Pbrl. § 7-7:

Statsforvalteren skal ved prøving av kommunale vedtak om **helsetjenester** legge **vekt** på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

For **øvrige kommunale vedtak** skal klageinstansen legge **stor vekt** på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum



Tilsyn – klageadgang og domstolskontroll

- Statlig tilsyn, statsforvalter, hol § 12-3
 - Kommuneloven kap 30 gjelder
 - Partsrettigheter
 - klageadgang
- Statlig tilsyn, helsetilsynet, hol § 12-3
 - Klageadgang på pålegg, helsetilsynsloven § 11
 - Domstolskontroll



Normeringer

- Helsedirektoratets nye oppgaver fra 1.1.24
- Mål: bedre støtte til kommunal sektor
- Samarbeidsprosjekt med Helsedirektoratet om hvordan målet kan oppnås

- Normerende produkter / retningslinjer
 - Rettslig grunnlag
 - Omfang
 - nytteverdi



Samarbeid KS - Helsedirektoratet

Hvordan kan direktoratets faglige støtte bedre tilpasses kommunenes behov?

KS forventer at nasjonale myndigheter "reduserer omfang og detaljeringsgrad i retningslinjer og veiledere, og vrir innsatsen til å støtte de ulike behov som kommunene har".

Mål: Veiledningsmateriell som bidrar til å sikre forsvarlige tjenester samtidig som kommunenes handlingsrom synliggjøre.

