

Hørings svar vedr. udkast til forslag til ældrelov

Ældre Sagen takker for muligheden for at afgive hørings svar vedr. udkast til forslag til ældrelov, fremsendt den 22. august 2024.

Generelt

Selvbestemmelse og lovens intention

Ældre Sagen er helt enig i lovens erklærede intentioner om at tilvejebringe nye rammer for en helhedspleje, der tager udgangspunkt i den enkelte ældres aktuelle behov og livssituation. Vi er ligeledes enige i, at loven særligt skal understøtte den ældres selvbestemmelse, tilliden til medarbejderne og den borgernære ledelse, hvilket skal ske i et tæt samspil med pårørende og civilsamfund. Derfor er vi overraskede over og bekymrede for, at disse intentioner ikke er afspejlet i selve lovteksten, og at en række elementer den forudgående politiske aftale fra april 2024 ikke er inkluderet.

For Ældre Sagen er selvbestemmelse, kontinuitet, samarbejde med og støtte til pårørende samt retssikkerhed de fundamentale elementer, som loven bør bygge på. Desværre afspejler lovforslagets tekst i sin nuværende form ikke fuldt dette.

Vi frygter, at disse udeladelser og uklarerheder alvorligt vil svække lovens muligheder for at realisere de gode intentioner og forbedre forholdene for ældre med behov for hjælp. Især er det bekymrende, at begrebet 'selvbestemmelse' ikke uddybes nærmere, til trods for at det er et nyt begreb i lovgivningen og bør være et målbart parameter ved fremtidige tilsyn. Vi anbefaler derfor, at der i lovens bemærkninger gives konkrete eksempler på, hvordan selvbestemmelse kan udspille sig i praksis.

Forebyggelsespotentialer burde udnyttes bedre

Ældre Sagen opfordrer generelt til, at helhedspleje skal ses i sammenhæng med sundhedsområdet, og at potentialer for forebyggelse i ældreplejen udnyttes langt bedre end i dag. Derfor ser vi som udgangspunkt positivt på, at forslaget nævner et forebyggende, rehabiliterende og vedligeholdende sigte, der blandt andet omfatter genoptræning. Dog er det uklart - i både lovforslag og bemærkninger - hvad der konkret skal tilbydes. Vi savner en mere ensartet og forpligtende ramme for kommunernes indsats og opfordrer derfor til, at der skal stå i lovteksten, at forebyggelsen skal følge krav, der fastsættes af Sundhedsstyrelsen. Vi anbefaler desuden, at der i loven stilles konkrete krav til kommunerne om at specificere

arbejdet med forebyggende hjemmebesøg nærmere, så det sikres, at den forebyggende indsats tilbydes til relevante borgere. Der nævnes leg og cykelture som eksempler på forebyggelse, hvilket klart er relevante indsatser, men omvendt savner vi at se en anerkendelse af, at den generelle pleje og hjælp også er forebyggelse, fx ernæringsindsats sammen med genoptræning eller personlig pleje med tandbørstning, for at hindre øget risiko for fx hjertesygdomme, lungebetændelse og underernæring.

Manglende anerkendelse af pårørende

I aftaleteksten fra april 2024 fremgår det, at der er en klar forventning til samarbejde med pårørende i forbindelse med tildeling og udførelse af hjælp i henhold til den nye lovgivning - forudsat at både den enkelte modtager af hjælp og den pårørende ønsker det. Denne forventning er desværre ikke præciseret i lovforslaget, ligesom pårørendes rolle som vigtige sparringspartnere ikke anerkendes. Udeladelsen af et selvstændigt afsnit om pårørende sender et uheldigt signal om, at de pårørendes bidrag og velfærd ikke prioriteres tilstrækkeligt.

Ældre Sagen mener, at loven bør indeholde et selvstændigt afsnit, der eksplicit præciserer kommunernes forpligtigelse til at tilbyde pårørende inddragelse. Ældre med behov for hjælp kan have svært ved at formulere deres behov, og her kan pårørendes bidrag være afgørende for at sikre, at hjælpen tildeles på en måde, der respekterer den enkeltes ældres selvbestemmelse og værdighed. Når der tales om helhedspleje, bør det være helt naturligt, at der med loven stilles krav om koordinering og samarbejde med pårørende i dagligdagen. Derfor bør plejepersonalet forpligtiges til at tilbyde inddragelse af og samarbejde med pårørende - såfremt dette ønskes af den ældre og de pårørende.

Konkrete bemærkninger

Kapitel 1 Formål og anvendelsesområde

§ 1 stk. 3

Der lægges op til, at ældreplejen skal udspille sig i et tæt samspil med pårørende, lokale fællesskaber og civilsamfund, hvilket vi i Ældre Sagen finder positivt og gerne vil bidrage til som civilsamfundsaktør med 215 lokalafdelinger og over 20.000 frivillige. Vi savner dog en tydeliggørelse af, hvad formålet med samspillet er - skal et stærkere samspil med civilsamfund, fællesskaber og pårørende fx ske for at aflaste kommunen, bekæmpe ældres ensomhed eller noget helt tredje. Endvidere savner vi en udfoldelse af, hvordan samspillet skal struktureres og konkrete eksempler på, hvad det kan indeholde.

Særligt i forhold til samspillet med pårørende frygter vi, at manglen på klarhed over, hvad et samspil kan betyde, vil skabe risiko for misforståelser og urealistiske forventninger fra både ældre, pårørende og ansatte. Ældre Sagen finder det afgørende, at det fremgår tydeligt, at pårørende ikke kan pålægges opgaver af kommunen, men i stedet skal tilbydes inddragelse og støtte.

Kapitel 2 Forebyggelse og civilsamfund

§4 stk.2

Det bør tydeligt fremgå af lovteksten, at forebyggelse, genoptræning og rehabilitering har til formål at styrke ældre både fysisk, mentalt og socialt. Træning, genoptræning og ernæringsindsatser samt hjælp til daglig tandpleje er afgørende for både forebyggelse og rehabilitering. Vi savner konkrete krav til forebyggelse og en tydeligere betoning af, at tværfaglighed skal sikre forebyggende indsatser fx terapeutfaglige indsatser ved behov for genoptræning.

Ældre Sagen foreslår, at der indføres en bestemmelse, der sikrer, at forebyggende indsatser også rettes mod pårørende. Dette kunne ske i form af tilbud om rådgivning, aflastning og støtte, som kan være med til at forebygge udbrændthed. Det er problematisk, at forebyggende indsatser ikke inkluderer støtte til pårørende, selvom mange undersøgelser bekræfter, at pårørende belastes, ofte ret voldsomt, af deres omsorgsrolle, uanset at de anser det for helt naturligt og rigtigt at hjælpe et ældre familiemedlem

§ 7 stk.1

Ældre Sagen ser gerne, at samarbejdet med civilsamfundet også omfatter støtte til pårørende. Her kan Danmark med fordel lade sig inspirere af Norge og Sverige, hvor der findes lovgivning og vejledninger, som understøtter og tilbyder inddragelse af pårørende. Ældre Sagen anbefaler, at lignende modeller indføres i Danmark.

Kapitel 3 Helhedspleje i sammenhængende og rummelige pleje- og omsorgsforløb samt almene tilbud

§ 9 stk. 1

Helhedspleje er central for ældreplejens succes, men i § 9 mangler der en anerkendelse af pårørendes betydning for en vellykket helhedspleje. Ældre Sagen mener, at kommunalbestyrelsen bør forpligtes til at tilbyde muligheden for at indgå i et samarbejde med pårørende samt undersøge, om de har behov for hjælp – naturligvis kun hvis pårørende og den ældre selv ønsker dette. Pårørende spiller ofte en afgørende rolle i at sikre kontinuitet og kvalitet i den ældres pleje, og deres perspektiver og behov bør derfor systematisk inddrages i planlægningen af plejen. Af samme årsag mener Ældre Sagen, at der bør indføres en lovregel svarende til servicelovens § 82, stk. 2 i ældreloven, så der altid er en person, fx en pårørende eller eventuelt værge, inddraget i varetagelsen af den enkelte ældres behov – hvilket især er til gavn for mennesker med kognitive udfordringer som fx demens.

§ 9 stk. 1

Det bør være et lovkrav, at kommunerne offentliggør deres grundlag for at træffe beslutning om tildeling af hjælp, så alle borgere kender kriterier for tildeling af hjælp. Uklare kriterier vil føre til tvivl, manglende forståelse og svække retssikkerheden.

§ 9 stk. 2,3

Vedligeholdende træning/genoptræning skal fortsat kunne gives uden tilknytning til anden hjælp efter § 9. Det vil sige, at der skal kunne bevilges hjælp efter § 9, stk. 2,3 hvor eneste hjælp vil være en træningsindsats.

Med kravene om fastsættelse af få, rummelige plejepakker (3 til 5) kan det være svært at se, hvordan tildeling af træningsforløb uden anden hjælp kan bevilges. Der kan derfor være brug for en præcisering af, at træningsforløb skal kunne tilbydes uden for rammerne af helhedsplejebegrebet. Her kan fx være tale om træningsforløb på kommunale genoptræningsenheder.

§ 10

Transparens i sagsoplysning er afgørende for ældres retssikkerhed. Derfor er det særdeles vigtigt, at det fremover tydeligt beskrives, hvilke behov den ældre har og kan tænkes at få inden for kort tid. Samtidig skal det tydeligt fremgå, hvilke faktuelle oplysninger der er lagt vægt på i afgørelsen.

§ 11, stk. 1

Det skal tilføjes, at tilrettelæggelsen af hjælpen skal ske i dialog med pårørende, hvis den ældre og pårørende ønsker det. Dette er ikke mindst vigtigt for ældre med kognitive udfordringer som fx demens.

§ 11 stk. 2,3

Kommunalbestyrelsen skal - i forbindelse med fastsættelse af få rummelige plejepakker - fastsætte konkrete krav for kontinuitet inden for de enkelte plejepakker. Fastsættelsen af dette skal finde sted således, at det sikrer mulighed for opfølgning på efterlevelse af kravene. Kommunalbestyrelsen fastsætter i forbindelse med vedtagelsen af plejepakkerne kriterier for opfølgning, herunder hyppighed. I aftaleteksten af 19. april 2024 vedrørende en ældrereform står der følgende:

"Aftalepartierne noterer sig desuden, at både kommunale og private leverandører skal leve op til ældrelovens krav om kontinuitet og fleksibilitet. Kommunerne skal derfor, når de gennemfører udbud, sikre, at leverandørernes opfyldelse af disse krav indgår som et parameter i tildelingen af opgaven".

Der mangler imidlertid i såvel lovudkast som i bemærkninger en fastsættelse af konkrete krav til kommunalbestyrelsen om, hvordan kontinuitet skal udmøntes. Dette vil mest naturligt skulle fastsættes i sammenhæng med rammerne for plejepakkerne.

§ 13 og 14

Efter gældende ret har ældre i dag ret til at få mad tilberedt i eget hjem, når behovet tilsiger det. Dette fremgår af Ankestyrelsens praksis. Ifølge lovforslaget skal kommunerne fremover kunne drage nytte af, at mad kan produceres uden for hjemmet, og at man derved kan frigive tid til plejepersonalets kerneopgaver. Ældre Sagen er bekymret for, om tilbuddet om udbragt mad i tilstrækkelig grad tilgodeser et samlet behov for rehabilitering og ernæring. Det bør således efter vores opfattelse fortsat være muligt at få hjælp til at tilberede og anrette måltider i hjemmet som hidtil samt få hjælp til at indtage måltidet.

§ 15

Ældre Sagen undrer sig over, at lovforslaget indeholder en bestemmelse om lige præcis robotstøvsugere. Det bør i stedet sikres, at kommunerne forpligtes til at stille alle former for både rengøringsmaskiner og velfærdsteknologi gratis til rådighed for ældre, når det giver mening i den konkrete situation.

§ 16

Det er afgørende, at pårørende, der påtager sig en stor del af plejeopgaverne, har adgang til både aflastning og afløsning for at undgå udbrændthed og sikre deres eget velbefindende. Den nuværende formulering i lovforslaget, som giver mulighed for enten aflastning eller afløsning, finder vi klart utilstrækkelig. Ældre Sagen mener, at lovgivningen bør sikre adgang til begge former for støtte, især med tanke på det stigende antal demensramte i fremtiden, hvor behovet for fleksibel støtte vil være afgørende.

Øvrige bemærkninger

Egen læge skal have mulighed for at visitere til hjælp

Vi foreslår, at almen praksis skal kunne visitere ældre til helhedsplejeforløb, herunder genoptræning uden sygehusindlæggelse, sociale indsatser mv. Dette vil lette adgangen til hjælp for den enkelte ældre, fremme mulighed for lægefagligt baseret behovsvurdering samt reducere visitationens arbejdsbyrde.

Pasning af døende på plejehjem

Ældre Sagen finder, at loven i højere grad bør tilgodese ældres sidste tid. Muligheden for pasning af døende bør gælde, uanset hvor man dør og ikke kun for pårørende til døende i eget hjem. Desværre ser vi i Ældre Sagen for mange eksempler på plejehjem, hvor plejepersonalenormeringen er så lav, at døende beboerne de facto efterlades alene i boligen uden tilstrækkelig terminalpleje i den sidste tid. Dette kan i højere grad forhindres, hvis lovens kapitel 7 også omfatter døende på plejehjem. I øvrigt finder vi, at "plejekrævende" er en uhensigtsmæssig betegnelse for ældre og foreslår det ændret til "ældre med behov for pleje" eller lign., bl.a. i kapitel 7.

Bekymring for fejl og mangler i afgørelser

Ankestyrelsen får med ældreloven ikke samme mulighed for at kunne fastlægge og udmelde fortolkningsbidrag til anvendelsen af reglerne ved principmeddelelser som efter serviceloven. Ankestyrelsens reelle mulighed for at efterprøve kommunens afgørelse sættes således ud af kraft. Ældre Sagen finder, at lovforslaget dermed tilsidesætter ældres retssikkerhed ganske betydeligt. Vi opfordrer derfor til, at der opstilles nogle klare krav til prøvelsen i Ankestyrelsen, så styrelsen inddrager hensynet til den ældres selvbestemmelse og forvaltningsretten i den konkrete afgørelse.

Afsluttende bemærkninger

Afslutningsvis vil Ældre Sagen gerne udtrykke bekymring over, at den kommende lovgivning medfører, at de medarbejdere, som skal træffe afgørelser om helhedspleje i hverdagen, fremover skal navigere i tre forskellige lovgivningsset: serviceloven, forvaltningsloven og ældreloven. Retssikkerheden er i forvejen under betydeligt pres inden for servicelovens område, hvor der forekommer mange sagsbehandlingsfejl i kommunerne. Når der fremover træffes afgørelse om et rummeligt pleje- og omsorgsforløb, er det derfor afgørende, at de involverede medarbejdere besidder de rette forvaltningsretlige kompetencer til at vurdere behovet for hjælp og træffe korrekte afgørelser. Kommunerne bør derfor sikre, at alle relevante medarbejdere har et grundlæggende og solidt kendskab til regler om vejledningspligt, begrundelsespligt, partshøringspligt, officialprincip m.v. samt til reglerne i lov om retssikkerhed og administration på det sociale område.

Venlig hilsen


Bjarne Hastrup
Adm. direktør