



Representantforslag 104 S

(2016–2017)

fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Audun Lysbakken

Dokument 8:104 S (2016–2017)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Kirsti Bergstø og Audun Lysbakken om å styrke eldreomsorgen gjennom kvalitetsbaserte bemanningsnormer, mer valgfrihet for eldre og en tillitsreform framfor målstyring

Til Stortinget

Bakgrunn

Det blir stadig flere eldre innbyggere i Norge. Det er gledelig at mange har fått bedre helse og flere får leve lenge, og de fleste har også gode liv. Selv om mange er ved god helse i alderdommen, vil mange flere trenge mer praktisk bistand, omsorg og pleie, og flere vil trenge sykehjemsplass i de kommende årene.

Kravene til kvalitet i eldreomsorgen må holdes oppe og sikres langt bedre enn i dag. Samhandlingsreformen krever også langt mer både når det gjelder kvalitet, kompetanse og volum på kommunale pleie- og omsorgstilbud.

Det er ikke akseptabelt at kvalitetskravene reduseres, eller at det blir dårligere omsorg og velferd framover fordi flere eldre syke blir pleietrengende. Mange vil være avhengige av at fellesskapet stiller opp for dem. Det er et verdispørsmål å gjøre det mulig. Derfor må det tas prinsipp- og retningsvalg om dette nå, valg som skal være styrende for prioriteringer av offentlige ressurser framover.

For å møte både dagens og morgendagens eldre på en god og trygg måte er det behov for kvalitetsbaserte bemanningsnormer for nok kvalifiserte ansatte i ulike faggrupper.

Det er også behov for mer valgfrihet for eldre og en tillitsreform der målstyring, stoppeklokker og skjema erstattes med tillit til fagfolks kompetanse.

Norge som samfunn er ikke fattig, men ressursene fordeles skeivt. Eldreomsorgen er et av områdene der utviklingen framover vil stå og falle på om man klarer å skape en trygg og god omsorg for alle. Gjøres ikke det, vil vi få økte økonomiske forskjeller, og den enkeltes lommebok vil få mer å si i de av livets faser der en trenger hjelp.

Velferdsteknologi vil selvsagt kunne spille en langt større rolle enn i dag, men vil aldri kunne erstatte omsorg og pleie. De dyre omsorgstjenestene kan bare i begrenset grad rasjonaliseres med teknologi. Omsorg og pleie vil alltid handle om medmenneskelig kontakt, tid og trygghet. Det kreves stadig at kommersielle aktører må inn i velferdstjenestene for å drive «innovasjon». Det innovative hos noen av disse aktørene har dessverre vist seg i flere tilfeller å være brudd på arbeidstider og arbeidsmiljøloven og rovdrift på de ansatte. Det betyr en mer usikker hverdag og øker risikoen for å utnytte dem som skal gjøre arbeidet i velferden.

God velferd forutsetter at de ansatte har gode arbeidsvilkår, at yrket har høy status, og at arbeidsgiver ikke minimerer sitt ansvar for de ansatte.

Altfor mange av landets eldre får ikke den omsorgen de trenger og fortjener. Selv om innsatsen er økt, er eldreomsorgen fortsatt av sterkt varierende kvalitet og nåløyet for å få hjelp for trangt. Uten nødvendig hjelp og omsorg får mange eldre utrygge og ensomme dager. Det finnes også eksempler på at mangel på hjelp og omsorg kompenseres ved medikamenter som i mange tilfeller gjør eldre syke. Å ha tid til omsorg er i mange tilfeller en langt bedre medisin.

Både på sykehjem og i hjemmeomsorgen kan bemanningen være for lav til å gi god omsorg og trygg-

het. Rapporten «Menneskerettigheter i norske sykehjem» fra desember 2014 slo fast at grunnleggende menneskerettigheter krenkes i norske sykehjem. Forslagsstillerne viser til Dokument 8:56 S (2016–2017) fra stortingsrepresentantene Karin Andersen, Torgeir Knag Fylkesnes og Snorre Serigstad Valen om å sikre menneskerettighetene i eldreomsorgen.

Forslagsstillerne vil skape en bedre eldreomsorg gjennom å øke bemanningen på sykehjemmene, fjerne stoppeklokkene i omsorgs- og hjemmetjenestene og gi de eldre selv større innflytelse over tilbudet de får. Det er behov for en eldreomsorg som i større grad ser enkeltmennesket, og som gir rom for virkelig valgfrihet for de eldre.

Mer innflytelse til eldre selv

Alle mennesker har behov for frihet til å ta egne valg og bestemme over egen hverdag. Dette gjelder også pleietrengende eldre. De som vet mest om hva som er god eldreomsorg, er de eldre selv. De eldre må derfor i større grad enn i dag få lov til å være med på å styre den hjelpen de får, og til å kunne prioritere selv hva de vil ha hjelp til, og hvilke omsorgstjenester de har behov for.

Dagens eldreomsorg er i altfor stor grad styrt av stoppeklokker og skjemaer. I stedet for å ta utgangspunkt i eldres behov og stole på de ansattes kompetanse til å imøtekomme behovene, styres det mange steder etter standardiserte tidsskjemaer som ikke tar hensyn til individuelle og varierende behov.

Det er ikke gitt at alle har det samme pleiebehovet hver eneste dag, eller at det som er best for ett menneske, er det rette for et annet. God eldreomsorg har rom for denne variasjonen og erkjenner at også eldre kan ha gode dager og dårlige dager, og at den eldre selv må få definere sitt behov. Skal dette bli mulig, må det være nok ansatte på jobb slik at arbeidsdagen kan disponeres med utgangspunkt i de eldres behov, og rom for å bruke faglig skjønn og kompetanse i stedet for byråkratisk detaljstyring. Valgfrihet handler ikke om å få velge hvilket firma som leverer tjenester, men om å få velge hva tiden en får innvilget, skal brukes til og innflytelse på hvordan tjenesten skal utføres. Det må også være mulig å be om å få byttet personell hvis den eldre ikke har tillit til pleierne. God omsorg kan bare gis i en god relasjon og forutsetter tillit.

En annen måte å øke den enkeltes valgfrihet på er gjennom en klippekortordning etter modell fra København, der de hjemmeboende eldre med størst hjelpebehov får tildelt mer tid med hjemmehjelp hver uke som de selv kan disponere fritt. I København-modellen kan brukerne med størst hjelpebehov fra hjemmetjenesten få tildelt et «klippekort» med en halvtime ekstra pleietid i uken. Halvtimene kan sam-

les opp, slik at maksimalt tre timer kan tas ut samlet. Denne tiden kan de eldre benytte akkurat som de selv ønsker. En slik ordning gir de eldre mer frihet i sin egen hverdag og muligheten til selv å bestemme over det hjelpetilbudet de får. Noen dager kan god pleie og omsorg for eksempel innebære hjelp til å få besøke graven til en av sine kjære eller tid til å ta en kopp kaffe og en prat. En slik ordning vil også gi mer fleksibilitet i hverdagen for eldre med liten bevegelsesfrihet i hverdagen.

For alle mennesker kan dagsformen variere. Eldre pleietrengende kan ha gode dager, og de kan ha dager det går mindre bra. Ulike mennesker kan ha ulike behov for pleie, og hva som skal til for å oppleve å få bedre livskvalitet, kan variere fra person til person. Norge må ha en eldreomsorg som tar dette innover seg. Forslagsstillerne mener derfor at det bør opprettes en pott som kommunene kan søke på for å teste ut ordningen med klippekort for eldre med størst pleiebehov, etter modell fra København. På sikt ønsker forslagsstillerne at dette skal bli en nasjonal ordning.

Det foreslås også at Stortinget ber regjeringen innføre en statlig støtteordning for kommuner som ønsker å gjennomføre forsøk med selvbestemmelse over deler av hjemmehjelpstiden for eldre med stort pleiebehov. I tillegg foreslås det at eldre skal sikres reell rett til å bytte omsorgsgiver og pleiere hvis vedkommende ikke er komfortabel med dem som yter personlig pleie og omsorg.

Nasjonal bemanningsnorm

Den viktigste ressursen for å sikre menneskerettighetene til eldre og en god eldreomsorg er fagfolkene som arbeider der. Men mange steder er det stor knapphet på nettopp denne ressursen. I mange sykehjem er bemanningen i mange faggrupper for lav. Dette går ut over både tilbudet til de eldre og arbeidsbelastningen til de ansatte. Flere folk i arbeid gir mer tid til omsorg for de eldre og til å ta i bruk fagkompetansen som finnes. Kvalitetsstandarder og god ledelse vil ikke være nok for å gi nødvendig kvalitet.

Det er derfor avgjørende å øke bemanningen i eldreomsorgen. Dette gjelder sykepleiere, helsefagarbeidere, annet nødvendig helsepersonell og merkantile støttefunksjoner slik at knapp fagekspertise ikke brukes til oppgaver andre faggrupper kan gjøre. Derfor må det utvikles en kvalitets- og kompetansebasert bemanningsnorm i omsorgen.

Det har flere ganger blitt påvist at lav bemanning er en stor utfordring i eldreomsorgen. I rapporten «Bemanning og kompetanse i hjemmesykepleien og sykehjem» fra 2014 (Velferdsforskningsinstituttet NOVA) finnes blant annet følgende sitat:

«Informantene opplevde et stort tidspress i tjenesten. Et stort flertall opplevde daglig eller ukentlig at tiden til den enkelte pasient ikke strakk til.»

Og videre:

«Det var en meget sterk korrelasjon mellom arbeidsmiljø og opplevd kvalitet for pasientene. Analysene viste en sammenheng mellom bemanning i sykehjem på ulike tidspunkt (antall pleiere pr. pasient) og opplevd kvalitet på tjenesten.»

Økt bemanning vil gi bedre kvalitet og tid til pleietrengende og en bedre arbeidsdag for de ansatte. Men i en trang kommuneøkonomi er det ofte vanskelig for kommunene å prioritere de eldre. Mange steder er det også utfordringer knyttet til rekruttering av fagfolk. Dette kan bli en ond sirkel der arbeidet organiseres med mange små stillinger som gjør rekruttering vanskelig. Dermed får fagstillingene et uforholdsmessig stort og tungt aleneansvar som gjør at færre ønsker å påta seg ansvaret. For å sikre at eldreomsorgen prioriteres, og at det er et godt tilbud i hele landet, mener forslagsstillerne at det bør innføres en nasjonal kvalitets- og kompetansebasert bemanningsnorm for sykehjem.

En slik bemanningsnorm skal sikre en god nasjonal standard for eldreomsorgen som må følges opp av statlige bevilgninger som samsvarer med standarden, og vil gi mer tid til god omsorg for de eldre. Enkelte kommuner har allerede satt i gang tiltak for å styrke bemanningen ved sine sykehjem, og de har opplevd at dette ga bedre kvalitet uten at det svekket økonomien. Bergan sykehjem i Kristiansund fikk 800 000 kroner fra bystyret til å øke bemanningen. Dette ga mer tid til pasientene. Det førte også til mindre sykefravær, vikarbruk og overtidsjobbing og gjorde at sykehjemmet sparte 1 mill. kroner. Eksempelet ved Bergan sykehjem viser at det i noen tilfeller er mulig å øke bemanningen uten at kommunene får store økonomiske problemer. For å få til et tilstrekkelig nasjonalt løft mener forslagsstillerne likevel at det er behov for at staten bidrar med øremerkede midler.

Norge trenger en nasjonal bemanningsnorm for sykehjem. Det må derfor igangsettes en utredning av hva som vil være en god norm for norske sykehjem. Utredningen må ta sikte på å finne ut hva som er et tilstrekkelig godt bemanningsnivå for å sikre god kvalitet for alle pasienter i eldreomsorgen. Forslagsstillerne vil også understreke at det er stort behov for å øke utdanningen av helsefagarbeidere og sikre flere lærlingplasser. Det trengs også økt lærlingtilskudd til kommunene slik at de faktisk kan ta inn nok lærlinger.

Tillitsreform

Velferdsstaten må bygge videre på fellesskap, solidaritet, sosial rettferdighet og tillit – tillit til at faglig kompetente arbeidstakere i hjemmetjenesten, i samarbeid med den hjelpetrengende, kan sikre at mennesker får hjelp når de trenger det. Forslagsstillerne viser til at velferden best sikres hvis den systematisk bygges på tillit til kompetente ansatte, ikke på måling, kontroll, rangering og konkurranse. I et forsøk på å få til effektivisering og styring har man dessverre i stor grad endt opp med en byråkratisk og rigid eldreomsorg som ikke ser hver enkelt pasient, og der fagligheten settes til side. Faglig kompetanse skal være det avgjørende for hvordan tiden til de ansatte disponeres.

I forsøket på å profesjonalisere velferden har flere kommuner endt opp med å avprofesjonalisere arbeidsstyrken. Det gir stress og et tungrodd byråkrati for de ansatte og dermed dårligere tjenester til hjelpetrengende. Det er behov for en tillitsreform i omsorgen. Ledere og de ansatte skal bruke tiden på de faglige utfordringene framfor på detaljstyring og måling av oppgaver som ikke sier noe om kvaliteten på tilbudet og omsorgen.

«Stoppeklokkeomsorgen» som nå råder mange steder, bygger på mistillit til de ansattes evne til å praktisere og samhandle og fratrukker den hjelpetrengende makten over egen hverdag. En tillitsreform vil gi økt frihet for ansatte i hjemmetjenesten til å disponere arbeidstiden sin til det beste for hjelpetrengende, og mer tid som personer med store hjelpebehov kan bestemme over selv. Forslagsstillerne mener offentlig velferd kan organiseres smartere og bedre enn i dag. Forslagsstillerne vil avskaffe unødvendig markeds- og målstyring og overdreven kontroll og rapportering. Slik kan man redusere byråkratiet og gi mer tid til hjelpetrengende med størst bistandsbehov. Forslagsstillerne mener at det er viktig å fjerne detaljstyring av arbeidsdagen til de ansatte i hjemmetjenesten.

Det finnes allerede forsøk med slike tillitsreformer også i Norge. I Oslo ble det i 2015 satt i gang et forsøksprosjekt med en tillitsreform i hjemmetjenesten i bydelene Grorud, Ullern, Gamle Oslo og Østensjø. Dette er forsøk som bør følges med stor interesse, og kunnskapen fra disse forsøkene bør danne grunnlaget for en tillitsreform også i andre kommuner. Dette vil innebære en betydelig effektivisering og forbedring av eldreomsorgen. Det må derfor være et ansvar for nasjonale myndigheter å arbeide for en tillitsreform i kommunene. Det tidligere borgerlige byrådet i Oslo innførte et minuttfokus i hjemmetjenesten. I et slikt system blir helhetlig omsorg nesten et avvik: Hvis man gjør noe utenfor det planlagte så er det feil. Dagene er forskjellige. Formen til dem

som trenger tjenestene, varierer. Fordi mennesker er forskjellige, må tjenestene også være det.

Forslagsstillerne vil derfor vise til arbeidet som nåværende byråd gjør for å innføre et system i Oslo der detaljstyringen av ansatte i hjemmetjenesten opphører. Det skal ikke lenger være slik at hver enkelt av de hjelpetrequende skal være låst til å få et visst antall minutter med hjelp. «Stoppeklokkeomsorgen» fører til at ansatte ikke får bruke sitt faglige skjønn til å gi hjelp etter behov. Tilbudet skal baseres på oversikt over hvor stort omsorgsbehov den enkelte har, og ut fra dette skal kommunen sette sammen en gruppe personer som hver ansatt vil rekke å besøke på en dag, men gi den ansatte fleksibilitet til å disponere dagen til den hjelpetrequendes beste, i tett dialog med den hjelpetrequende selv.

Forslagsstillerne viser til at Anne-Marie Thibouvilles masteroppgave «Sykepleiere på akkord. En studie av hjemmesykepleiernes erfaringer» har gjennomgått dette arbeidet i samarbeid med Utviklingssentret for hjemmetjenester i Oslo, og konkluderer med:

- «– Når vedtaket skal endres opplever sykepleierne at de stort sett får gjennomslag for revurdering av vedtakene. Strukturelle mekanismer bidrar til å styrke tillitsforholdet mellom bestillerkontoret og sykepleierne.
- Kravet til produksjonen i utføreravdelingen er høyt samtidig som sykepleierne opplever at det ikke blir tatt hensyn til tiden det tar ved indirekte brukerrettet pasientarbeid. Flere av sykepleierne opplevde det som stressende.
 - Sykepleierne oppfatter vedtaket som en ramme som ligger til grunn for tiden som skal brukes, og oppgavene som skal gjøres ute hos pasientene. Flere av sykepleierne gjør jobben uavhengig av estimert tid og bruker tiden de mener er riktig. Samtidig rapporterer de tilbake dersom den estimerte tiden ikke stemmer overens med tiden de bruker, det gjelder både når det er for mye tid, og tiden er for knapp.
 - Sykepleierne utfører sykepleie i henhold til egne vurderinger om hva de mener er forsvarlig. Oppgavene er definert som en ramme i vedtaket, på bakgrunn av det lager de tiltaksplanene.
 - Sykepleierne utfører sykepleie i henhold til egne vurderinger om hva de mener er forsvarlig. Oppgavene er definert som en ramme i vedtaket, på bakgrunn av det lager de tiltaksplanene. Ansvarliggjøring av sykepleierne retter seg mot epistemiske mekanismer som har til hensikt å øke kvaliteten i resonnementet i utøvelse av skjønn.»

Dette innebærer at sykepleiere i hjemmetjenester allerede ser at avvik fra en streng bestiller–utfører–tenkning er nødvendig for at tjenestene skal fungere til den hjelpetrequendes beste.

Forslagsstillerne viser også til at det er gjennomført en tillitsreform i København som langt på vei bygger videre på kunnskap som dette. Tillitsreformen der innebærer at alle med hjelpebehov ble delt inn i såkalte omsorgsblokker. For eksempel kan man

ha «enkle støttebehov», «middels støttebehov» og «store støttebehov». Erfaringene er svært gode, og både den hjelpetrequende og de ansatte er langt mer fornøyd med sin hverdag. Dette er ekte valgfrihet, hvor ikke minst de ansatte får mulighet til å tenke selv og bruke sin kompetanse. En helhetlig omsorg er gjort til regel i systemet, ikke avvik. I stedet for det stramme «stoppeklokkeregimet» får de som har behov for hjelp, nå et fleksibelt besøk morgen, middag og/eller kveld etter behov. Gjennom brukervedvirkning kan den ansatte og «fru Jensen» i fellesskap finne ut hva det er behov for den dagen. Det stiller krav til medarbeiderne om å ta ansvar. De må bruke sin faglighet og bedømme hva slags hjelp personen har behov for. De må også holde orden på tiden og de ulike oppgavene som skal gjennomføres i løpet av dagen.

For dem som arbeider i sektoren, vil dette være en tillitserklæring fra kommunens og arbeidsgivers side. Det er ikke klokken som skal føre kontroll med arbeidet deres. Det er de som har kunnskapen, som skal vurdere. En tillitsreform bygger på at en ikke trenger å skrive ned hvor mye tid en bruker på de ulike oppgavene. Resultatet er mindre byråkrati og mer tid til omsorg.

Det er også grunn til å tro at det blir lettere å rekruttere ansatte til pleie- og omsorgssektoren hvis kommunen i større grad legger vekt på faglighet, ansvar og medbestemmelse. Ansatte blir motivert av at man stoler på deres faglighet, ikke på detaljstyring og manglende fleksibilitet. De ansatte arbeider ut ifra et helhetssyn, ikke måling av enkeltoppgaver. Forslagsstillerne viser til at hovedgrunnen til at København har lyktes med tillitsreformen, er at de har arbeidet med alle tre ledd: ledelse, medarbeidere og innbyggere. De har utarbeidet systemer som passer alle. Ledelsen har fortsatt systemer for økonomistyring, men andre hensyn vektlegges. Erfaringen fra København er at det er enklere å spare penger dersom ansatte ikke detaljreguleres fra byråkratiet.

Tillitsreformen handler om tillit til at den enkelte ansatte løser oppgavene best hvis hun eller han får frihet til å bruke sin kompetanse og erfaring, samarbeide med den eldre, tenke selv og bli styrt av faglighet og brukerens behov. Bedre tid og tillit skaper bedre eldreomsorg og gir mer valgfrihet for dem med pleiebehov enn kontroll, rangering og anbud.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

for s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen i samarbeid med ansattes organisasjoner utrede og foreslå kvalitets- og

- kompetansebaserte bemanningsnormer i eldreomsorgen.
2. Stortinget ber regjeringen innføre en statlig støtteordning for kommuner som ønsker å gjennomføre forsøk med selvbestemmelse over deler av hjemmehjelpstiden for eldre med stort pleiebehov.
 3. Stortinget ber regjeringen sikre eldre reell rett til å bytte pleier/omsorgsgiver hvis vedkommende ikke er komfortabel med dem som yter personlig pleie og omsorg.
 4. Stortinget ber regjeringen invitere kommuner til samarbeid om en tillitsreform i hjemmetjenestene. Utformingen av de enkelte forsøk gjøres i samråd med de enkelte forsøkskommunene, men det sentrale skal være at vurderinger rundt hvordan ressurser best brukes, i større grad skal overlates til dem som mottar og yter tjenester, og mengden rapportering skal begrenses til det helt nødvendige.

25. april 2017

Karin Andersen

Kirsti Bergstø

Audun Lysbakken

