

ÁBENDING FRÁ RÍKISENDURSKOÐUN

ÞJÓNUSTUSAMNINGAR VIÐ ÖLDRUNARHEIMILI

MAÍ 2013

Inngangur

Árið 2011 gerði Ríkisendurskoðun úttekt á skuldbindandi samningum velferðarráðuneytis. Í ljós kom að þrátt fyrir að öldrunarheimili væru fjölmörg hafði ráðuneytið aðeins gert þjónustusamninga við örfá þeirra. Sumir þeirra voru auk þess útrunnir og höfðu ekki verið endurnýjaðir þótt enn væri greitt samkvæmt þeim. Að sögn ráðuneytisins var unnið að umbótum í þessu efni. Í ársbyrjun 2013 ákvað Ríkisendurskoðun að fylgja málinu eftir og gera úttekt á stöðu þjónustusamninga ríkisins við öldrunarheimili.

Öldrunarstofnanir

Í apríl 2013 voru starfræktar 93 stofnanir með rými fyrir aldraða. Af þeim voru 20 heilbrigðisstofnanir reknar af ríkinu með samtals 419 öldrunarrými og 73 öldrunarheimili rekin af einkaaðilum, sjálfseignarstofnunum og sveitarfélögum með samtals 3.245 rými. Þau skiptust í 1.996 hjúkrunarrými, 446 dvalarrými, 655 dagdvalarrými og 148 önnur rými (sjá töflu 1).

Tafla 1 – Fjöldi öldrunarheimila eftir heilbrigðisumdæmum
24. apríl 2013

Heilbrigðisumdæmi	Fjöldi heimila	Fjöldi rýma				Samtals rými
		Hjúkrunarrými	Dvalarrými	Dagdvalarrými	Önnur rými*	
Höfuðborgarsvæði	26	1.296	160	397	83	1.936
Vesturland	9	133	68	35	26	262
Vestfirðir	3	0	0	16	0	16
Norðurland	13	253	74	102	0	429
Austurland	5	45	15	18	0	78
Suðurland	13	198	129	56	39	422
Reykjanes	4	71	0	31	0	102
Samtals	73	1.996	446	655	148	3.245

* Önnur rými geta verið geðrymi, rými fyrir yngri heimilismenn, rými fyrir heilabílaða eða hvíldarrými

Ráðuneyti heilbrigðismála hefur aðeins gert þjónustusamninga við átta af þessum 73 heimilum. Þar af voru þrjú útrunnir í byrjun árs 2013 (sjá töflu 2), þ.e. vegna öldrunarþjónustu á Hornafirði og Akureyri og samningur við hjúkrunarheimilið Eir. Nýr samningur um öldrunarþjónustu á Hornafirði var undirritaður 25. janúar 2013 og er nú til samþykktar hjá fjármála- og efnahagsráðuneyti. Einnig liggur fyrir nýr samningur við öldrunarþjónustuna á Akureyri en

hann er ennþá óundirritaður. Að sögn ráðuneytisins hefur ekki verið unnt að endurnýja samning við hjúkrunarheimilið Eir vegna óvissu um framtíðarrekstur þess.

Tafla 2 – Þjónustusamningar við öldrunarheimili

Öldrunarheimili	Gildir frá	Gildir til
Sundabúð, Vopnafirði	1. jan. 2013	31. des. 2014
Öldrunarþjónusta, Hornafjörður	1. jan. 2003	31. des. 2006
..... nýr í samþykktarferli	1. jan. 2013	31. des. 2016
Öldrunarþjónusta, Akureyri	1. jan. 2007	31. des. 2008
.... nýr en óundirritaður	1. jan. 2013	31. des. 2015
Hjúkrunarheimilið Eir	1. jan. 2009	31. des. 2012
Hrafnista, Reykjavík	1. mars 2009	28. feb. 2014
Mörkin, Reykjavík	18. júní 2010	17. júní 2016
Hrafnista, Kópavogi	19. mars 2010	18. mars 2020
Sóltún	28. apríl 2000	27. apríl 2027

Fjármögnun og rekstur öldrunarheimila

Öldrunarþjónusta er veitt samkvæmt lögum nr. 125/1999 um málefni aldraða sem kveða m.a. á um þátttöku ríkisins í rekstri öldrunarheimila og hvaða lágmarksþjónusta skuli veitt þar. Þessi heimili fjármagna rekstur sinn að mestu með daggjöldum úr ríkissjóði, auk greiðslna frá notendum þjónustunnar.

Áætluð framlög ríkissjóðs til reksturs öldrunarheimila árið 2013 eru 22,3 ma.kr. Fjárhæð daggjalda fyrir hjúkrunarrými eru ákvörðuð samkvæmt reiknilíkani velferðarráðuneytis sem m.a. tekur mið af umönnunarpörf íbúa, lágmarks umönnunartíma og samsetningu umönnunarstétta sem þarf til að þjóna íbúum. Þau eru því mishá eftir heimilum. Daggjöldum fyrir dvalarrými og dagdvalarrými er ætlað að mæta eðlilegum rekstrarkostnaði en taka ekki mið af þjónustupörf. Krónutala þeirra er sú sama fyrir öll heimili.

Samningar um þjónustu á öldrunarheimilum

Lágmarkskröfur um þjónustu öldrunarheimila og skyldur þeirra koma fram í lögum um málefni aldraða og svokölluðum skilmálablöðum heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytis (nú velferðarráðuneyti). Skilmálablöðin skulu fylgja umsóknum öldrunarheimila um framkvæmda- og rekstrarleyfi en þau byggja á lagabreytingu sem tók gildi í ársbyrjun 2005. Markmiðið með skilmálablöðunum var að auðvelda eftirlit með þjónustunni. Ráðuneytið lítur svo á

að þau séu ígildi samninga við heimilin. Þetta kom m.a. fram í framsöguræðu þáverandi heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra þegar hann kynnti frumvarp til fyrrnefndrar lagabreytingar. Ráðuneytið ætlast til að bæði ný og eldri öldrunarheimili starfi í samræmi við skilmálablöðin en þau hafa aldrei verið undirrituð af hlutaðeigandi aðilum því til staðfestingar. Að mati Ríkisendurskoðunar er því hæpið að þau geti talist ígildi samninga.

Úttektir Ríkisendurskoðunar frá árunum 2005 og 2012 um þjónustu og rekstur öldrunarheimila sýndu að ekki var alltaf samræmi milli daggjalda, þjónustu og kostnaðar heimilanna. Þetta gaf vísbendingar um að þjónusta við íbúa væri mismunandi eftir öldrunarheimilum óháð greiðslum ríkisins í formi daggjalda. Af þessu má draga þá ályktun að ráðuneyti heilbrigðismála hafi ekki markvisst eftirlit með þeirri þjónustu sem greitt er fyrir. Samkvæmt lögum nr. 41/2007 um landlækni og lýðheilsu hefur Embætti landlæknis eftirlit með að heilbrigðisþjónusta á öldrunarheimilum uppfylli faglegar kröfur. Eftirlit með rekstri öldrunarheimila og nýtingu þeirra á almannafé er hins vegar utan verksviðs embættisins.

Í janúar 2013 birti velferðarráðuneyti „Kröfulýsingu fyrir öldrunarþjónustu“ á heimasíðu sinni. Kröfulýsingin á að þjóna sem grunnur að gerð þjónustusamninga við öldrunarheimili og í henni eru m.a. ákvæði um hvernig eftirliti með framkvæmd þjónustunnar skuli háttað. Samkvæmt henni hefur ráðuneytið eftirlit með framkvæmd samninga, auk fjárhagslegs eftirlits. Embætti landlæknis hefur faglegt eftirlit með gæðum og öryggi í starfseminni. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur m.a. komið að vinnu ráðuneytisins við gerð þjónustusamninga. Drög að samningi liggja fyrir að öðru leyti en því að eftir er að ná samkomulagi um uppgjör á lífeyrisskuldbindingum vegna starfsmanna heimilanna en það mál er í vinnslu. Í apríl 2013 var gengið frá samningi milli ríkisins og Vopnafjarðarhrepps vegna Hjúkrunarheimilisins Sundabúðar á Vopnafirði. Það var áður hluti af Heilbrigðisstofnun Austurlands og því þurfti ekki að semja sérstaklega um uppgjör lífeyrisskuldbindinga áður en hægt var að ganga frá þeim samningi.

Velferðarráðuneyti varð til við sameiningu félags- og tryggingamálaráðuneytis og heilbrigðisráðuneytis 1. janúar 2011. Við vinnslu úttektar Ríkisendurskoðunar á skuldbindandi samningum árið 2011 gat ráðuneytið þess að dregist hefði að gera þjónustusamninga, þ.m.t. við öldrunarheimili, vegna þess að ráðuneytið var þá nýstofnað. Það tæki tíma

fyrir nýtt ráðuneyti að sameina og samþætta starfsemi forvera sinna. Jafnframt hefði samdráttur í fjárframlögum aukið á flækjustig við samningagerð.

Framangreindar ástæður hafa að sögn ráðuneytisins áfram tafið fyrir gerð þjónustusamninga við öldrunarheimili en fyrirhugaður flutningur á þjónustu við aldraða til sveitarfélaga hefur á móti þrýst á að samningagerð verði flýtt. Áður en slíkur flutningur verður mögulegur þarf að kortleggja þjónustuna til að geta metið raunverulegan kostnað hennar. Formleg samningagerð við öldrunarheimili veitir kjörið tækifæri til þess. Bæði þau og sveitarfélög hafa kallað eftir samningum.

Niðurstöður og ábendingar

Þjónustusamningar eru aðeins til fyrir um 11% öldrunarheimila á landinu. Þeim ákvæðum skilmálablaða sem er ætlað að tryggja lágmarksþjónustu hefur ekki verið fylgt eftir sem skyldi þó að greiðslur ríkissjóðs vegna hjúkrunarýma byggji m.a. á áætlaðri þjónustubörf. Ríkisendurskoðun gagnrýnir hve lítið hefur þokast í samningagerð við öldrunarheimili frá úttekt stofnunarinnar árið 2011. Nú (maí 2013) eru liðin rúm tvö ár frá stofnun velferðarráðuneytis. Þessi tími hefði átt að nægja því til að koma samningamálum sínum í betra horf.

RÍKISENDURSKOÐUN HVETUR VELFERÐARRÁÐUNEYTI TIL AÐ GERA ÞJÓNUSTUSAMNINGA VIÐ ÖLL ÖLDRUNARHEIMILI TIL AÐ ÖÐLAST BETRI YFIRSÝN OG BÆTA STJÓRNUN SÍNA Á MÁLAFLOKKNUM. ÞETTA MUN M.A. STUÐLA AÐ MEIRI JÖFNUÐI OG GÆÐUM Í ÞJÓNUSTUNNI NOTENDUM TIL HAGSBÓTA OG AUÐVELDA SAMNINGA UM FLUTNING HENNAR TIL SVEITARFÉLAGA.

VELFERÐARRÁÐUNEYTI ER HVATT TIL AÐ EFLA EFTIRLIT SITT MEÐ ÞJÓNUSTU OG REKSTRI ÖLDRUNARHEIMILA TIL AÐ TRYGGJA AÐ ÞESSIR ÞÆTTIR SÉU Í SAMRÆMI VIÐ SAMNINGA ÞAR UM OG ÞÆR ÞARFIR SEM FORSENDUR DAGGJALDA GERA RÁÐ FYRIR.

GERÐ ÞJÓNUSTUSAMNINGA VIÐ ÖLDRUNARHEIMILI

„Velferðarráðuneytið er sammála Ríkisendurskoðun um mikilvægi þess að gera þjónustusamninga við öldrunarstofnanir en að því verki hefur verið unnið undanfarin þrjú ár hið minnsta. Í tengslum við þá stefnu má benda á að við opnun nýju hjúkrunarheimilanna Mörk í Reykjavík og Boðabings í Kópavogi voru gerðir samningar sem byggðu á kröfulýsingu um þjónustuna. Í drögum að ábendingu Ríkisendurskoðunar má skilja að kröfulýsing fyrir öldrunarþjónustu hafi ekki legið fyrir fyrr en í janúar 2013. Það er ekki rétt. Samningaviðræður hafa staðið yfir við Mosfellsbæ síðustu mánuði um gerð þjónustusamnings vegna nýs hjúkrunarheimilis sem tekið verður í notkun á næstunni. Vandað hefur verið til undirbúnings þessara þjónustusamninga, m.a. hefur fyrri kröfulýsing verið yfirfarin og endurútfarin. Hún mun síðan liggja til grundvallar nýjum samningi sem verður fyrirmynd annarra samninga sem fylgja í kjölfarið. Það er eindreginn vilji ráðuneytisins að ganga til frekari samninga á sömu forsendum og samningsdrögin við Mosfellsbæ byggja á. Bæði yfirvöld í Garðabæ og Hafnarfirði bíða til að mynda eftir að samningur við Mosfellsbæ liggja fyrir til að hægt verði að ljúka samningum við þessi tvö sveitarfélög. Samhliða þessari undirbúningsvinnu hefur verið unnið að gerð þjónustusamninga við allar öldrunarstofnanir í tengslum við undirbúning yfirfærslu öldrunarþjónustu til sveitarfélaga enda mikilvægt að slíkir samningar liggja fyrir áður en yfirfærslan kemur til framkvæmda. Í þessar vinnu allri eru ýmsir þættir, eins og uppgjör lífeyrisskuldbindinga o.fl., sem finna þarf lausn á og ekki á hendi velferðarráðuneytisins eins að leysa. Ráðuneytið er því ekki sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar um að tvö ár hefðu átt að nægja.“

EFTIRLIT RÁÐUNEYTISINS MEÐ ÞJÓNUSTU ÖLDRUNARHEIMILA

„Ráðuneytið er sammála ábendingu Ríkisendurskoðunar um að æskilegt sé að efla eftirlitsþáttinn. Eftirlit ráðuneytisins með rekstri stofnananna hefur einkum falist í því að kallað er árlega eftir upplýsingum um rekstrarkostnað liðins árs. Á grundvelli þeirra er m.a. gerður samanburður á rekstri lítilla, meðalstórra og stórra stofnana auk samanburðar við daggjöld. Faglega eftirlitinu er sinnt af starfsmönnum Embættis landlæknis innan þess fjárhagsramma sem embættinu er búinn. Í því felst að fylgst er með gæðum umönnunar á hverjum tíma. Niðurstöður Rai mælinga sem gerðar eru þrisvar á ári fela í sér gæðavisa sem gefa vísbendingar um hvort gæðin séu fullnægjandi eða ekki. Með þessu verklagi er leitast við að tryggja að ráðstöfun fjármuna sé í samræmi

við mat á þörf um þjónustu. Í þessu sambandi má einnig minna á fjárhagslega eftirlitsskyldu Ríkisendurskoðunar með rekstri öldrunarstofnana sem annast lögboðna þjónustu sem ríkissjóður greiðir fyrir. Að undanfögnu hefur verið unnið að endurskoðun hinna margvíslegu eftirlitsþátta með velferðarþjónustu á vegum ráðuneytisins með það að markmiði að styrkja og samhæfa velferðareftirlitið. Fyrir liggja tillögur verkefnahóps um að æskilegt sé að sameina þessa þætti undir einum hatti hjá landlæknisembættinu. Það er von ráðuneytisins að þessi breyting nái fram að ganga og jafnframt að unnt verði að tryggja viðbótarfjármagn til þess að unnt verði að efla velferðareftirlitið, ekki einungis með þjónustu öldrunarstofnana heldur einnig með þjónustu við fatlað fólk, börn o.fl.“