



Departementet for
Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender

Redegørelse om lovgrundlaget på ældreområdet

2023

Redegørelse

Redegørelse om lovgrundlaget på ældreområdet

Grønlands Selvstyre

Departementet for Sociale Anliggender, Arbejdsmarked og Indenrigsanliggender

Imaneq 4

Postboks 970

DK-3900 Nuuk

Kalaallit Nunaat // Grønland

isn@nanoq.gl

Tlf. +299 34 50 00

INDLEDNING	4
FORMÅLET MED REDEGØRELSEN	4
ENDELIG UDARBEJDELSE AF ÆLDRELOVEN	5
DET NUVÆRENDE LOVGRUNDLAG PÅ ÆLDREOMRÅDET	6
ALDERSPENSION OG HJEMMEHJÆLP	6
FØRTIDSPENSION	6
HANDICAPLOVGIVNING	7
<i>Mulighed for at forblive i eget hjem</i>	7
<i>Hjælpemidler</i>	8
<i>Aktivitets- og samværstilbud</i>	8
<i>Kollektiv kørselsordning</i>	8
<i>Bokollektiver og beskyttede boenheder</i>	9
IDRÆT OG MOTION EFTER MOTIONSLOVEN	9
ÆLDREINSTITUTIONER	9
BOLIGSIKRING	10
MAGTANVENDELSESLOVEN	10
ÆLDRETALSMAND	10
UDSPIL TIL NY ÆLDRELOV	11
<i>Afgrænsning</i>	11
BESKRIVELSE AF KOMPETENCER OG ANSVARSFORDELING	11
MODERNISEREDE REGLER VEDRØRENDE OPRETTELSE OG DRIFT AF ÆLDREINSTITUTIONER	11
REGLER OM SAGSBEHANDLING	11
STØTTE OG HJEMMEHJÆLP	12
TILSYN	12

Indledning

Som en del af koalitionsaftalen mellem Siumut og Inuit Ataqatigiit har Naalakkersuisut forpligtet sig til at redegøre for lovgrundlaget på ældreområdet. Redegørelsen er ligeledes en del af initiativ nr. 1: *Samlet lov for ældreområdet* i Naalakkersuisuts ældrestrategi.

I udarbejdelsen af Naalakkersuisuts ældrestrategi var der stort fokus på inddragelse af relevante aktører. Der var i arbejdet stort fokus på at få input og beretninger fra fagpersoner, som arbejder under de eksisterende lovrammer. Disse fagpersoner fik ligeledes mulighed for at komme med ønsker til en ældrelov og til ældreområdet generelt.

Redegørelsen skal udgøre grundlaget for det videre arbejde med udarbejdelsen af en samlet ældrelov, som moderniserer reglerne på ældreområdet, sikrer særskilte rettigheder til ældre borgere, og giver kommunerne et bedre grundlag at servicere efter.

Naalakkersuisut ønsker at styrke ældreområdet, og udarbejdelsen af én samlet ældrelov er afgørende for driften og rammesætningen for ældreområdet fremover. Dette er særligt vigtigt, idet den demografiske udvikling medvirker til, at der kommer flere ældre de kommende år.

Antallet af ældre vil sætte et yderligere ressource- og kompetencemæssigt pres på ældreområdet, som i forvejen mangler arbejdskraft og ressourcer til at håndtere og imødekomme ældres behov. Dette omfatter blandt andet ressourcerne og kompetencerne på alderdomshjemmene, samt stigningen i antallet af personer med demens, som sætter yderligere pres på kommunerne og sundhedsvæsenet.

Formålet med redegørelsen

Der eksisterer ikke én samlet ældrelov, som giver ældre særlige rettigheder og regulerer ældreområdet. Dette medvirker til, at ældres rettigheder er lovmæssigt spredt i adskillige lovgivninger. Lovgivningsmæssigt er ældres muligheder og kommunernes rammer eksempelvis baseret på lovene om alderspension, førtidspension og handicaplovgivningen. Derudover er der i det eksisterende lovgrundlag forældede regler, som kræver modernisering.

Naalakkersuisut anerkender, at det er uhensigtsmæssigt for kommunerne at skulle navigere i et område, som i høj grad er uden lovhjæmmel. De frie rammer har i mange år givet kommunerne frirum til at udvikle og forsøge med forskellige metoder og processer, men det er Naalakkersuisuts vurdering, at et styrket lovgrundlag vil gavne ældre borgere, og give ældre de rettigheder, de har ret til i et moderne samfund.

Denne redegørelse vil beskrive de eksisterende love på ældreområdet. Redegørelsen vil overordnet set præcisere, hvilke lovgivninger der efter gældende love og regler regulerer ældreområdet.

Redegørelsen skal udgøre grundlaget for det videre arbejde med udarbejdelsen af en samlet ældrelov, som Naalakkersuisut jf. ældrestrategien ønsker at gennemføre og præsentere for Inatsisartut på forårssamlingen 2024. Redegørelsen er således et offentligt indblik i det indledende lovarbejde med den kommende ældrelov.

Endelig udarbejdelse af ældreloven

Af hensyn til gennemsigtighed skal det også understreges, at udarbejdelsen af en samlet ældrelov, vil følge de normale arbejdsgange for denne type lovgivning. Der vil således være involvering af eksterne interessenter, såsom kommuner, sundhedsvæsenet, ældreforeninger og ældretalsmanden i den tidlige fase af udarbejdelsen.

Det er Naalakkersuisuts ønske, at interessenters holdninger og ønsker bliver hørt. Denne redegørelse udgør således udgangspunktet for den videre dialog i udviklingen af lovgivningen. Det er samtidig også vigtigt at understrege, at lovgivningen i sidste ende skal sætte retningen for området, samt give kommunerne et realistisk grundlag at servicere efter, og derfor ikke kan imødekomme alle ønsker.

Det nuværende lovgrundlag på ældreområdet

Ældreområdet er reguleret over flere lovområder. De forskellige lovgivninger er udarbejdet over en årrække og indeholder derfor nogle lovhjemler, som bør overflyttes til en ny samlet ældrelov. Følgende afsnit vil præsentere de forskellige lovgivninger og præcisere i hvilket omfang lovgivningen bør indgå i en ældrelov. Dette kan være delvist eller hele lovgivningen.

Alderspension og hjemmehjælp

Alderspensionen er en ydelse, der giver alle personer over 67 år ret til at modtage økonomisk støtte. Inatsisartutlov om alderspension indeholder, udover selve retten til at modtage økonomisk støtte i form af pension, ligeledes en bestemmelse, der giver ret til vederlagsfri hjemmehjælp.

Kommunen er herefter forpligtet til at yde alderspensionister vederlagsfri hjemmehjælp, når den ældres funktionsniveau er nedsat i en sådan grad, at denne ikke kan opretholde de sædvanlige funktioner, der er nødvendige for at kunne bo i eget hjem.

Det er kommunen, der foretager vurdering af, hvorvidt og hvilken hjemmehjælp, der er en nødvendighed for at forblive i eget hjem.

Der findes endvidere regler om hjemmehjælp i Hjemmestyrets Bekendtgørelse nr. 32 af 26 juli 1994 om hjemmehjælp, der har hjemmel i den nu ophævede landstingsforordning nr. 10 af 10. november 1982 om hjælp fra det offentlige. Bekendtgørelsen om hjemmehjælp regulerer dog både hjemmehjælp til ældre, handicappede og personer med vedvarende sygdom.

Hjemmehjælpen kan herefter bestå i hjælp til husholdningens daglige gøremål, samt hjælp til personlig hygiejne og påklædning. Hjemmehjælp er således en bistand, der vederlagsfrit gives til den enkelte alderspensionist.

Hjemmehjælpens arbejde omfatter dog ikke egentlig sygepleje i hjemmet, hvilket henhører under sundhedsvæsenet. Hjemmehjælpens arbejde i relation til syge, består alene i hjælp til personlig hygiejne, hjælp til at spise, hjælp til indtagelse af ordineret medicin samt hjælp til almindelige praktiske gøremål i hjemmet.

Det må derfor anses for hensigtsmæssigt, at alle bestemmelserne vedrørende hjemmehjælp samles i den kommende ældrelov, og at lovgrundlaget i denne forbindelse revideres og opdateres, så det lever op til nutidens standarder for hjælp.

Førtidspension

Reglerne om førtidspension findes i Inatsisartutlov nr. 40 af 9. december 2015 om førtidspension. Formålet med loven er at sikre et forsørgelsesgrundlag for de personer, der i et varigt perspektiv har en så nedsat arbejdsevne, at de ikke kan opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet, heller ikke, når der tages maksimale skånehensyn.

Det anføres i loven herom, at en person kan tilkendes førtidspension, hvis personens arbejdsevne er varigt nedsat af fysiske eller psykiske årsager. Førtidspension kan tilkendes personer, som er fyldt 18 år, men som endnu ikke har opnået ret til alderspension. I praksis betyder det, at førtidspensionsmodtager overgår til at modtage alderspension efter det 67. år.

Før der træffes afgørelse om tilkendelse af førtidspension, skal alle relevante muligheder undersøges for at afklare, om ansøgeren kan genvinde yderligere af arbejdsevnen. Ansøgeren gennemgår derfor et såkaldt afklaringsforløb. Afklaringsforløbet skal fastlægge ansøgerens ressourcer og om ansøgeren kan genvinde hele, eller dele af arbejdsevnen, ved at gennemgå et revalideringsforløb.

Revalideringsforløbet kan dog undlades for personer, hvor det er dokumenteret, eller hvor det på baggrund af ganske særlige forhold er åbenbart, at vedkommende ingen arbejdsevne har og heller ikke på sigt vil kunne udvikle arbejdsevnen.

Det er kommunen, der skal foretage vurderingen af arbejdsevnen, efter en eventuel revalidering er gennemført.

Førtidspensionen er inddelt i tre kategorier:

- Laveste førtidspension, som tilkendes ansøgere med en arbejdsevne mellem 51 pct. og 75 pct.,
- Mellemste førtidspension, som tilkendes ansøgere med en arbejdsevne mellem 26 pct. og 50 pct. og
- Højeste førtidspension, som tilkendes ansøgere med en arbejdsevne mellem 0 og 25 pct.

Inatsisartutlov om førtidspension er alene en ydelseslovgivning, og bør derfor fortsat holdes adskilt fra en kommende ældrelov.

Handicaplovgivning

Inatsisartutlov om støtte til personer med handicap giver mulighed for, at der kan ydes støtte til personer med enten en fysisk eller psykisk funktionsnedsættelse. Da en del ældre mennesker kan få en funktionsnedsættelse på grund af normal aldring, er en stor del af denne gruppe derfor berettiget til at modtage støtte efter handicaploven i dag. Dette kan være uhensigtsmæssigt, fordi ældre borgere ikke anser sig som personer med handicap, og derfor ikke opsøger, eller får kendskab til deres rettigheder.

Det vil på baggrund heraf være mere overskueligt for de ældre borgere, at hovedparten af støttemulighederne fra handicaploven ligeledes indarbejdes i ældreloven, således alle hjælpeforanstaltninger for ældre personer samles et sted. Det ville i den ombæring være oplagt at revurdere om bestemmelserne i handicaploven er tilpasset ældre, eller om der er behov for yderligere justeringer.

Ældreloven bør derfor indeholde en række bestemmelser, der svarer til de eksisterende bestemmelser i handicaploven, herunder blandt andet bestemmelser om:

Mulighed for at forblive i eget hjem

Et af hovedformålene med handicaploven er at sikre et fokus på en individuel og helhedsorienteret støtte, hvilket på sigt skulle medføre, at færre personer med handicap blev nødt til at tage ophold uden for hjemmet, samt at adgangen til at modtage støtte blev gjort tilgængelig for alle personer med et handicap, der havde et behov for støtte. Handicaploven indeholder derfor en række bestemmelser, der giver borgeren muligheden for at kunne blive boende i sit eget hjem.

Handicaploven giver på denne baggrund både mulighed for, at der kan ydes økonomisk støtte til at ansætte en person, der varetager den daglige omsorg for personen, og at kommunen kan yde personlig hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet og madservice. Omsorgsopgaven omfatter både personlig hjælp og støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet, bl.a. i form af hjælp til personlig hygiejne, samt rengøring og madlavning mv.

Herudover giver loven ligeledes mulighed for, at der kan ansættes en støtteperson, der skal hjælpe med at udføre daglige gøremål, herunder også gøremål uden for hjemmet.

Handicaploven giver derudover også mulighed for, at der kan ydes støtte til boligindretning, når dette vil gøre personen i stand til at klare sig selv i boligen.

Lovens bestemmelser gør det muligt for en lang række personer med handicap at blive boende i deres eget hjem, hvorfor lignende bestemmelser bør blive indarbejdet i den kommende ældrelov, for at de ældre borgere også gives mulighed for at blive boende i deres eget hjem længst muligt.

Hjælpemidler

Handicaploven indeholder en bestemmelse, der forpligter kommunerne til at yde støtte til anskaffelse af et hjælpemiddel, såfremt hjælpemidlet kan afhjælpe følgerne af personens handicap eller lette personens daglige tilværelse.

Dette kan f.eks. være ved anskaffelse af en rollator, som gør en handicappet person i stand til at færdes uden for hjemmet eller tekniske køkkenredskaber, der gør en person med handicap i stand til selv at lave mad.

Det vil også være nærliggende at indarbejde en lignende bestemmelse i en kommende ældrelov.

Aktivitets- og samværstilbud

Kommunen skal i dag efter handicaploven tilbyde aktivitets- og samværstilbud til en person med handicap. Formålet hermed er, at en person med handicap skal have mulighed for at opretholde eller forbedre sine personlige færdigheder samt opnå bedre livsvilkår og derigennem en bedre livskvalitet.

De i handicaploven fastsatte aktivitets- og samværstilbud retter sig især mod borgere med behov for socialt samvær og aktiviteter i fællesskab. Da tilbuddene er rettet mod borgere med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne ydes der endvidere efter behov aktiverende støtte og omsorg, herunder træning i almindelige daglige funktioner.

Det er kommunerne, der opretter og driver de dagcentre og beskyttede værksteder, hvor aktivitets- og samværstilbud finder sted.

Kommunen er herudover forpligtet til at afholde rimelige udgifter til transport af personer med handicap, der er visiteret til aktivitets- og samværstilbud.

Kollektiv kørselsordning

Efter handicaploven kan kommunerne i dag tilbyde en person med handicap befordring i form af en kollektiv kørselsordning. Kommunen kan i den forbindelse stille et motorkøretøj til rådighed

for en kollektiv kørselsordning. En sådan ordning kan ligeledes etableres i samarbejde mellem kommunen og sundhedsvæsenet eller en privat organisation.

Det bør overvejes om en lignende ordning skal oprettes for alle ældre, og i denne forbindelse indarbejdes i den kommende ældrelov.

Bokollektiver og beskyttede boenheder

Handicaploven indeholder en række detaljerede regler omkring oprettelse, drift og visitation af boenheder. Der stilles således i forbindelse med oprettelse af bokollektiver og beskyttede boenheder krav om, at en række formelle krav skal være opfyldt for at en institution kan godkendes.

Der skal herunder udarbejdes:

- *Vedtægter*, der beskriver målgruppen og ledelsesretten mm., og
- *Kvalitetsstandarder* som institutionen løbende skal leve op til, og som der føres tilsyn i henhold til.

Herudover stilles der krav til:

- *indretningen* af de enkelte typer af institutioner, og
- *visitation*, dvs. sagsbehandlingen i forbindelse med tildelingen af en bolig.

Der stilles således en række krav der skal være opfyldt, samt regler og procedurer der skal iagttages i forbindelse med driften af bokollektiver og beskyttede boenheder. Det vil være nærliggende at lignende regler findes på ældreområdet.

Idræt og motion efter motionsloven

Udover reglerne om aktivitets- og samværstilbud i handicaploven findes der også regler om motion for ældre i Inatsisartutlov nr. 15 af 6. juni 2016 om idræt og motion. Det fremgår heraf, at der skal være særlig fokus på og prioritering af ældre i forbindelse med udbydelsen af motionstilbud.

Der kan være et vist sammenfald mellem kommunal arrangeret motion for ældre og aktivitets- og samværstilbud efter handicaploven. Det kan derfor være hensigtsmæssigt, at der indarbejdes regler om motion i den kommende ældrelov.

Ældreinstitutioner

Der findes regler for oprettelse og drift af ældreinstitutioner i Landstingsforordning nr. 11 af 13. oktober 1998 om ældreinstitutioner m.v.

Reglerne stammer fra 1998 og er ikke opdateret siden. Reglerne indeholder alene nogle overordnede bestemmelser, der regulerer forhold om ansøgning/visitation og giver kommunerne bemyndigelse til at etablere ældreinstitutioner.

Ses der på reglerne for lignende bokollektiver og beskyttede boenheder for personer med handicap efter Inatsisartutlov nr. 13. af 12. juni 2019 om støtte til personer med handicap, med tilhørende bekendtgørelser, findes der derimod langt mere detaljerede regler om:

- visitation, herunder regler for udarbejdelse af udredning, handleplan og løbende opfølgning,

- oprettelse og drift, herunder regler om vedtægter, kvalitetsstandarder og ledelsesret og ansvar, og
- tilsyn, herunder både personrettede og driftsorienterede tilsyn.

Det vil derfor være oplagt, at reglerne for ældreinstitutionerne opdateres, så de bliver tidssvarende med nutidens behov. Reglerne for ældreinstitutioner bør udvides, således der bliver klare rammer for hvad kommunerne skal tilbyde, samt hvad borgerne kan forvente i lighed med de regler der i dag gælder på handicapområdet, vedrørende oprettelse, drift og tilsyn.

Det må derfor anses som nærliggende, at en kommende opdatering af reglerne om oprettelse og drift af ældreinstitutioner indarbejdes i den kommende ældrelov, da der er tale om regulering af støtteforanstaltninger for ældre borgere.

Boligsikring

Reglerne om boligsikring findes i dag i Inatsisartutlov om lejeboliger. Loven giver mulighed for støtte til huslejen i lejeboliger. Støtten i form af boligsikring er indkomstafhængig, alderspensionister har dog et bundfradrag på ca. kr.14.817, der ikke indgår i beregningen af boligsikring. Henset til, at Inatsisartutlov om boligsikring er en ydelseslovgivning bør den ikke indgå i en ny ældrelov.

Magtanvendelsesloven

Reglerne om magtanvendelse på personer på ældreinstitutioner findes i Inatsisartutlov om magtanvendelse indenfor det sociale område. Loven regulerer ophold på alle døgninstitutioner, beskyttede boenheder, døgntilbud og ældreinstitutioner, og omfatter både børn og voksne.

Loven indeholder detaljerede regler, der dækker over en række vidt forskellige situationer, lige fra fastholdelse til placering i lift m.v. Loven indeholder en række formelle krav, der udelukkende er rettet mod personale og ledelse på de forskellige boenheder, herunder registrering, indberetning samt et samlet løbende tilsyn hermed. Dette tilsyn varetages fra centralt hold af Socialstyrelsen.

Magtanvendelsesloven er en særlovgivning, der fortsat skal reguleres fra centralt hold, og holdes adskilt fra en kommende ældrelov. Den bør derfor ikke indgå i ældreloven.

Ældretalsmand

Naalakkersuisut udpeger hver tredje år i henhold til Inatsisartutlov om ældretalsmand en ældretalsmand, der skal arbejde for at sikre og fremme ældres muligheder og interesser.

Ældretalsmanden er en selvstændig og uafhængig institution og reglerne herom bør ikke indgå i den kommende ældrelov.

Udspil til ny ældrelov

På baggrund af det eksisterende lovgrundlag, som er beskrevet i foregående afsnit, vil dette afsnit udspecificere hvilke områder, der kan indgå i arbejdet med en ny ældrelov.

Det er vigtigt at understrege, at dette er udgangspunktet for involveringen af interessenter, og den endelige ældrelov kan se anderledes ud efter lovprocessen er gennemført.

Ældreloven skal give kommunerne et nutidigt og tydeligt regelsæt at servicere efter. Det er vigtigt, at loven imødekommer ældres behov, og afspejler de områder som berører ældres liv. Formålet med en kommende ældrelov er således at sikre de ældre retten til et værdigt ældre liv. Ældreloven er som udgangspunkt rettet mod borgere over 67 år. Borgere der er yngre og har brug for støtteforanstaltninger kan få hjælp efter regler i handicaploven eller førtidspensionsloven.

Afgrænsning

Det er Naalakkersuisuts ønske, at ældreloven primært skal indeholde støtteforanstaltninger og ikke ydelser. Pensioner, regler for boligsikring eller lignende, vil således ikke indgå i ældreloven, idet disse reguleres andetsteds jf. foregående afsnit.

En kommende ældrelov kan derfor indeholde følgende elementer:

Beskrivelse af kompetencer og ansvarsfordeling

Loven vil indeholde en indledende beskrivelse af hvad kommunerne har kompetence til og hvad de har ansvaret for. Dette vil f.eks. indebære en beskrivelse af, at det er kommunerne, der har ansvaret for at yde almindelig støtte til de ældre, herunder hjemmehjælp, hjælpemidler, samt at kommunerne pålægges at sikre, at der er det nødvendige antal ældreboliger. Herudover skal der ske en præcisering af ansvarsfordelingen mellem kommunerne og sundhedsvæsenet for at sikre, at der sker en god overgang mellem myndighederne.

Moderniserede regler vedrørende oprettelse og drift af ældreinstitutioner

Der bør i lighed med de krav, der stilles i forbindelse med oprettelsen af en institution til børn eller en institution til handicappede, udarbejdes nogle klare regler for, hvad der skal til, før en ældreinstitution kan godkendes, herunder krav til beskrivelse af målgruppe og indretningskrav, f.eks. krav om demensafsnit mv.

Loven vil herudover indeholde visitationsregler, der skal fastlægge, hvornår en person skal visiteres til de enkelte boformer, herunder ældreboliger, ældrekollektiver og plejehjem.

Regler om sagsbehandling

Forebyggelse vil blive en central del af loven, og der foreslås indført en hjemmebesøgsordning, der skal medvirke til at de ældres behov for støtte bliver opdaget i tide.

Loven vil herudover komme til at indeholde regler om underretningspligt samt bestemmelser om kommunernes handlepligt.

Lovens vil ligeledes indeholde tidssvarende sagsbehandlingsregler, hvorefter det bliver et krav, at der skal foretages udredning af den ældres behov, som skal ske med inddragelse af de lokale sundhedscentre.

Der foreslås også indført en bisidderordning i lighed med de gældende ordninger i lovgivningerne om børn og handicappede.

Endelig bliver det et krav, at der skal udarbejdes handleplaner for den enkelte og kommunerne foreslås pålagt en løbende opfølgningspligt.

Støtte og hjemmehjælp

Ældreloven skal indeholde moderniserede regler for hjemmehjælp og personlig pleje. Et centralt element i loven bliver således at give den ældre mulighed for at blive i sit eget hjem længst muligt, så længe den ældre ønsker det.

Herudover skal loven i lighed med handicaploven indeholde muligheder for, at de ældre kan modtage de hjælpemidler de har brug for at kunne leve et så aktivt og selvhjulpet liv som muligt.

Tilsyn

Ældreloven skal endelig indeholde opdaterede og tidssvarende regler om tilsyn, således at det sikres, at de ældre modtager den nødvendige støtte, både gennem personrettede tilsyn med den enkelte og med driftsorienterede tilsyn af såvel ældreboliger, ældrekollektiver og plejehjem.