

# ARENDALE KOMMUNE

## Saksfremlegg

Referanse: 2011/6892 / 2  
Ordningsverdi: G00/&13

Vår saksbehandler  
Kjell Sjursen, tlf 975 19 865

### Saksgang:

Pol. saksnr.	Politisk utvalg	Møtedato
	Komite for helse og omsorg	
	Bystyret	

### Høringsuttalelse - NOU 2011:11 – ”Innovasjon i omsorg”

#### Rådmannens forslag til vedtak:

Bystyret tiltrer rådmannens forslag til høringsuttalelse slik det fremgår i denne sak.

#### Bakgrunn / Saksfremstilling:

Hagenutvalget la 16. juni d.å frem sin utredning og innstilling NOU 2011:11 ”Innovasjon i omsorg”. I juli ble det sendt høringsbrev til kommunen med svarfrist 15. november 2011. Bakgrunnen for meldingen er krevende omsorgsutfordringer de neste tiårene. Arbeidet med å utrede nye grep og løsninger har tatt utgangspunkt i de vanligste problemene omsorgstjenestene møter, som er fallskader, kognitiv svik og ensomhet.

Utvalget ble oppnevnt i 2009 og fikk i mandat å utrede muligheter og nye løsninger for å møte framtidens utfordringer med vekt på:

- Ny teknologi
- Arkitektur og boformer
- Brukerinnflytelse og egenmestring
- Forskning og utvikling.

#### Høringsbrev og sammendrag av NOU 2011:11

Utvalget har som utgangspunkt valgt å beskrive noen av dagens omsorgsmyter og morgendagens omsorgstema.

Omsorgsmytene beskrives slik fra Hagenutvalget:

Eldreomsorgsmyten påpeker at det er ikke slik at kommunens tjenester stort sett er eldreomsorg. De dekker hele livsløpet med tjenestetilbud til barn, voksne med nedsatt funksjonsevne og eldre med alvorlig sykdom og funksjonstap.

Myten om eldrebølgen. Ofte fremstilles de demografiske endringene vi går i møte som en ukontrollert ”eldrebølge” som skyller inn over verden nærmest som en tsunami. Utvalget peker på

alle de muligheter som ligger i denne endrede demografien og ikke minst de helsemessige og medisinske fremskritt som forandrer tilvante forestillinger.

25% myten er knyttet til forestillingen om at 25% av de eldre over 80 år trenger institusjonsplass og at dette knytter seg til en statlig norm. Det er ingen slik norm.

Familieomsorgsmyten har den forestilling at den offentlige omsorg fortrenger familieomsorgen, og at familien trekker seg ut hvis det offentlige tar ansvar. Det er lite som tyder på at familien svikter. Tvert imot ser det ut til at offentlig omsorg og frivillig familiebasert omsorg utfyller hverandre.

Sykdomsmyten fokuserer bl.a. på at mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke nødvendigvis er pasienter eller syke. Aldring er ingen sykdom. Den handler om helt normale funksjonstap, større praktiske hindringer, sosiale forhold og levekår.

Utvalget har lagt til grunn at politikken for å bygge ned funksjonshemmende barrierer i samfunnet forsterkes, og anbefaler at det blir utformet en ny og aktiv seniorpolitikk for alle samfunnsområder, og en moderne pårørende politikk bygd på likestilling mellom menn og kvinner og partnerskap mellom brukere, nærstående og kommunal omsorgstjeneste.

Utvalget legger fram fem forslag:

1. Næromsorg – Den andre samhandlingsreformen (kap 5)

I utredningen blir det framhevet at det er nødvendig å tenke nytt om samspillet mellom offentlige ordninger og det sivile samfunn, og det foreslås å gjennomføre en reform basert på næromsorg, medborgerskap og samproduksjon, som bl a inneholder:

- En nasjonal overenskomst og lokale avtaler mellom offentlig og frivillig virksomhet på omsorgsfeltet
- Nye eier- og driftsformer med større vekt på brukerstyrte ordninger, samvirkeløsninger og sosialt entreprenørskap
- Nye arbeidsmetoder og faglige tilnærminger med fokus på aktiv omsorg, hverdagsrehabilitering, kultur og deltakelse
- En ny pårørendepolitikk og en omsorgstjeneste som organiserer seg inn mot familie og nærmiljø, med satsing på hjemmetjenester, åpne institusjoner og nettverksarbeid

2. Teknoplan 2015 – Teknologistøtte til omsorg (kap 7)

I utredningen foreslår utvalget en 3-trinnsplan for utbredelse og praktisk bruk av velferdsteknologi som teknologistøtte til omsorgsfeltet. I trinn 1 videreutvikles trygghetsalarmen til en trygghetspakke og smarthusløsninger. Trinn 2 tar i bruk kommunikasjonsteknologi og sosiale medier for å opprettholde sosial kontakt og deltakelse, og trinn 3 tar i bruk teknologi som stimulerer, underholder, aktiviserer og strukturerer hverdagen.

I utredningen foreslås det at Husbankens investeringsordning for omsorgsboliger og sykehjem stiller som krav at de skal være tilrettelagt for tilkopling av alarmer, sensorer og smarhusteknologi, samt at bruken av sporings- og varslingshjelpemidler (f eks med GPS) reguleres mer direkte i helse- og sosiallovgivningen.

3. Nye rom – Framtidas boligløsninger og nærmiljø (kap 6)

Det blir pekt på at de fleste boliger og institusjoner vi skal bo og motta helse- og sosialtjenester i, allerede er bygd. En viktig del av planleggingen av morgendagens samfunn vil derfor handle om å gjøre boliger og omgivelser gode å bli gamle i slik at de kan fungere gjennom hele livsløpet. Flere mulige tiltak for å stimulere til gjennomføring av "det store ombyggingsprosjektet" blir trukket

fram, blant annet egen rådgivningstjeneste, boligspareordning og et system for klassifisering av boliger med utgangspunkt i kravene til universell utforming.

Utvalget fikk videre i mandat å vurdere nye løsninger for utforming av framtidens sykehjem og omsorgsboliger. I sin utredning har utvalget kommet til at de store institusjonenes tid er forbi, og presenterer et nytt konsept bygd på seks grunnleggende prinsipper som blant annet skiller mellom bolig- og tjenestetilbud og mellom privat og offentlig areal, og der omsorgstjenestens boliger og lokaler inngår som en integrert del av nærmiljøet i tettsteder og bydeler (se kap 6.5).

#### 4. Et nasjonalt program for kommunal innovasjon (kap 8)

Utvalget har utformet et nasjonalt program for innovasjon og nyskaping i omsorgsfeltet med en infrastruktur for forskning, utvikling og innovasjon (FUI) og et sekretariat som sikrer koordinering, nettverksbygging, tilskuddsforvaltning og resultatformidling på nasjonalt nivå.

I utredningen blir det foreslått at en prosent av omsorgssektorens budsjett gjennom en egen finansieringsordning skal brukes til forskning, utvikling og innovasjon. Videre foreslås det en egen kommunal innovasjonsskole for kommunale ledere og nøkkelpersonell, og en nasjonal forløpsstudie (NORAGE) der et stort antall individer følges gjennom siste tredjedel av livet.

#### 5. Omsorgsfeltet som næring (kap 9)

Utredningen vurderer at det foreligger stort potensiale i å utvikle en norskbasert næring for leveranser til omsorgsfeltet, spesielt på etterspørselen etter hensiktsmessige boligløsninger, aktivitetsinnhold og velferdsteknologi på senior- og individmarkedet. Det blir foreslått å etablere en egen eksportstiftelse for omsorgsfeltet etter modell av den svenske stiftelsen SWECARE, for på den måten å legge til rette for nordisk samarbeid på området.

Samtidig foreslår utvalget virkemidler for å styrke omsorgssektorens bestillerkompetanse for å fremme innovasjon på leverandørsiden.

”Inn på tunet” er en egen satsing i jordbruksavtalen, der gårdsmiljø brukes til kommunale dagaktivitetstilbud. I utredningen blir det foreslått at INN-ordningen utvides til flere næringer, arbeidsplasser og virksomheter som kan gi dagtilbud for aktivitet, læring og mestring.

Se for øvrig mer informasjon i høringsbrev og høringsnotat. Bystyret kan også høre Hagen sin forelesning om utredningen på [www.arendalskonferansen.no](http://www.arendalskonferansen.no)

### **Vurderinger:**

Rådmannen vil peke på at dette er en omfattende utredning. Rådmannen vil berømme utvalget i å legge frem en plan som på en innovativ måte setter dagsorden på svært sentrale politikkområder for kommunene. Det er ikke vanskelig å slutte seg til de ambisjoner man har for fremtidig politikkutforming på dette området, men det er likevel nødvendig å dvele ved områder hvor det kan være av avgjørende betydning hvordan man velger ”å gripe det hele an” fra sentralt hold. Man må finne balansen mellom statlig styring og tilrettelegging og lokal frihet.

Det må også understrekes hvilken betydning det har at bystyret tar rette lokale grep som respons på Hagen utvalgets invitasjon. Her har kommunen allerede mange fremtidsrettede prosesser på gang. Det kan nevnes:

- Intensjonsavtale med 5 ideelle organisasjoner (Frelsesarmeen, Nasjonalforeningen for folkehelsen, Kirkens Bymisjon, Røde Kors og Blå Kors) med ambisjon om innovasjon, nytenkning og konkrete felles satsinger i Arendal.
- Norges første web-portal for frivillighet – [www.frivillighetsbanken.no](http://www.frivillighetsbanken.no).

- Eget kompetanseprosjekt kalt ”Det åpne bo- og omsorgssenter” – herunder sertifisering av Solhaug aldershjem til livsgledestandard.
- Deltakelse i et Sintef prosjekt om teknologiutvikling sammen med blant annet Skien kommune.
- Plattform for digital kommunikasjon, meldings- og epikriseutveksling mellom helsepersonell internt i kommunen – og mot sykehuset.
- Utredning av en fremtidig modell for bolig/institusjon i Myra området.
- Prosjekt ”Arendal helsehus”.
- Tiltak i regi av Samhandlingsreformen.
- Kompetanseprogram for ledere i helse og omsorg.
- Deltakelse i Innovasjonsalliansen – et felles nasjonalt møtested for offensive kommuner, KS, departementer, faglige organisasjoner, NHO, Innovasjon Norge m. fl.
- Arendalskonferansen som er et årlig møtested for innovasjon og nytenkning i kommunene.

Det omfattende materiale fra Hagenutvalget gir ikke grunnlag for at en kan kommentere bredden av innfallsvinkler og mulige løsninger som utvalget skisserer. Det trekkes fram noen områder som må sees nærmere på ved innovasjon i omsorg.

### **Hvordan fremme kommunal innovasjon – Arendal kommunes høringsinnspill til NOU 2011:11 ”Innovasjon i omsorg”.**

En undersøkelse initiert av KS for å få vurdert virkemiddelapparatets betydning for kommunene fikk den tilbakemelding at kommunene vurderte fylkesmannens skjønnsmidler som noe av det viktigste eksterne tiltaket for å stimulere til innovasjon, til tross for at skjønnsmidlene er svært begrensede og i praksis av liten betydning for de store endringer i kommunen. Betydningen av Innovasjon Norge, departementer eller forskningsrådet ble lavt vurdert. Dette forteller noe hvordan det nasjonale politikkområdet oppleves i kommunene i dag. Vi registrerer også at KS har kommentert statsbudsjettet for 2011 og dets manglende satsing på nettopp virkemidler for innovasjon. Dersom en skal ta meldingens innhold på alvor må økonomiske virkemidler tilføres dette arbeidet fra sentralt hold.

Fylkeskommunene har svært ulik praksis i hvordan de bruker virkemidlene sine for å fremme innovative prosesser i kommunene. Her bør det legges føringer for fylkeskommunenes politikk som gjør at alle fylker og kommuner utvikler seg etter ”beste praksis” på dette området. Et samspill kommune – fylkeskommune på dette området kan sikre gode regionale satsinger og samordning av prosesser.

Statens rolle som tilrettelegger og inspirator for kommunal innovasjon er uten tvil av stor betydning. NOU 2011:11 er i en slik sammenheng et svært viktig signal om hvilken betydning nytenkning er for å møte fremtidsutfordringene. Men det er i praksis resultatene skal måles. Og praksis er i kommunene det har derfor stor betydning at alle de tiltak som nå foreslås følges opp i praktisk politikk.

Dersom man forventer et kvantesprang i kommunenes satsing for å møte fremtidens utfordringer, må vi kunne kreve tilsvarende av statlig politikk på området. Samspillet mellom lokale og sentrale myndigheter er svært viktig for å motivere og stimulere til endret praksis. Staten må etablere forutsigbare virkemidler som skaper motivasjon og engasjement for å prøve ut nye modeller innen omsorgsfeltet. Hvordan disse virkemidlene skal utformes og iverksettes kan være ulikt, men det skulle ikke være nødvendig å gå utenom allerede etablerte institusjoner. Det handler mer om å gi dem riktig retning, ressurser og verktøy som kan brukes.

I utredningen er et eget kapittel omtalt som ”*nasjonalt program for innovasjon i omsorg*”. Her foreslås blant annet at KRD sammen med KS etablerer et sekretariat for kommunal innovasjon, noe rådmannen synes er en god ide. Det foreslås også en sentralt initiert innovasjonsskole. I denne modellen skal det arbeides gjennom regionale kompetanseinstitusjoner som Senter for omsorgsforskning og

utviklingssentrene for sykehjem og hjemmetjenester for å stimulere til beste praksis. Dette krever at disse institusjonene får vesentlig mer ressurser.

Rådmannen vil imidlertid fremheve betydningen av at det gjøres noen nasjonale valg og prioriterte satsinger på utvalgte innovasjonsområder. Det kan i noen sammenhenger være godt med en strategi knyttet til ”la de tusen blomster blomstre”, men i noen tilfeller er det begrensende og lite effektivt.

Alternativet er slik vi ser eksempler på både i Skottland og Danmark hvor det initieres sentrale utviklingstiltak som gis en standardisering og delvis finansiering for kommunene – slik som

- Oppsøkende og forebyggende arbeid blant eldre (Danmark)
- Utvikling av web-basert frivillighetsplattform hvor kommunene kan definere sine egne rom (Danmark)
- Standardisering av kommunikasjons- og trygghetspakker (Skottland)

På utvalgte områder vil det være rasjonelt med statlige initiativ og føringer og mer effektivt for kommunene.

Det foreslås i utredningen etablert en statlig innovasjonsskole. Det kan være riktig – men det er mange elementer som fremmer læring og endring i praksis. Her er noen ideer som bør konkretiseres videre:

1. Beste praksis – erfaringsdeling - samlet i web-portal.

Det er ønskelig at et slikt felles utvalg mellom departement og KS kan lage en web-plattform – gjerne selvbetjent for kommunene, hvor man kan dele sine innovative erfaringer med hverandre. Poenget er at det må legges til rette for dette med et enkelt brukergrensesnitt. Det ville ikke være unaturlig at den nyetablerte innovasjonsalliansen – se <http://nb-no.facebook.com/pages/Innovasjonsalliansen/121736257839762> fikk en rolle her. Alliansen er et samspill mellom motivert kommuner og andre aktører og sentrale støttespillere. Da understøtter man et engasjement forankret i den praktiske virkelighet.

2. Web plattform for innovasjon.

Et annet område som kunne kreve en standardisering og tilrettelegging – er en innovasjonsplattform hvor man innen utvalgte områder kan dele erfaringer, dele dokumenter og inspirere hverandre i nye nettverk som fungerer digitalt. Se for eksempel <https://ak.induct.no/maya/companymain.aspx> som er utviklet som et arbeidsverktøy for kommuner i mellomrommet mellom to sentrale møteplasser – nemlig Arendalskonferansen 2011 og Arendalskonferansen 2012 – se [www.arendalskonferansen.no](http://www.arendalskonferansen.no)

På denne type plattform, som er tilpasset dagens teknologiske løsninger og morgendagens utfordringer, kan man møte nordiske kolleger, Innomed, kolleger fra andre og egen kommune osv. Arendal kommune gjør erfaringer med slikt verktøy i dag. Men det virker unødvendig at alle kommuner skal måtte initiere slikt verktøy på egen hånd. Det bør stimuleres og initieres gjennom statlig tilrettelegging.

3. Nye møteplasser som stimulerer praksisendring.

Konferanser i den formen vi har historie og erfaring på fremmer i praksis lite læring. Deltakerne blir ikke utfordret og møtt på problemstillinger og arbeidsformer som fremmer nye nettverk og blir til inspirasjon for ny praksis. I stedet for å gi et nytt sentralt utvalg i mandat å fremme denne type prosesser – så kan en tenke seg at det stimuleres til regionale møteplasser – med motiverte kommuner som en sentral del av vertskapet. I denne sammenheng kan det også etableres nye

former for kompetansedeling gjennom web-basert deltakelse – eller gjennom nettverk som beskrevet ovenfor i den omtalte web-plattformen.

[www.arendalskonferansen.no](http://www.arendalskonferansen.no) er en innovativ møteplass for kommunale ledere med snart 12 års erfaring med nytenkning i kommunene. Kanskje det var en ide å gi en slik møteplass en nasjonal legitimitet og støtte.

### Tilsyn som stimulans og motivator for beste praksis

Staten gjennomfører i dag tilsyn med kommunene gjennom sine kontrollregimer. Det legger beslag på mye kapasitet både i statlig forvaltning og i kommunene. Spørsmålet er om ressursene skulle dreies også mot innovasjon og nytenkning. Dette spørsmålet bør bli gjenstand for videre utredning. Erfaring fra Arendal kommune er at det brukes mye energi med fokus på etablert praksis, og mindre justeringer av denne. Det burde vurderes hvorvidt fylkesmannen i større grad kunne tildeles stimuleringsmidler for å fremme disse politikkområder samt gis mer ressurser og tydelig mandat for å være partner i kommunens utviklingsarbeid..

### Bolig i institusjon – institusjon i bolig

Det sies i utredningen *”Deler av det som i dag kalles institusjonsbasert eldreomsorg er derfor modent for reformer med samme mål som tilsvarende reformer de siste 20 årene er gjennomført for ulike grupper med nedsatt funksjonsevne”*. Dette er et fokus som krever mye politisk oppmerksomhet. De fleste kommuner har institusjoner som er bygget for gårsdagens løsninger og vil måtte vurderes transformert inn i nye boformer – hvor innovative løsninger i arkitektur, teknologi, samspill med omgivelser og nye driftsformer må prøves ut. Noen store og tydelige grep for å prøve ut nye modeller vil kunne møte morgendagens utfordringer hvor flere brukere kan ytes tjenester med mindre personell. Her må det lages ordninger som stimulerer til utprøving av nye modeller, gjerne kombinert med følgeforskning. Dette vil ha stor relevans for kommunene det neste tiår og være sentral i løsningen av utfordringene fra 2025 – 2030. Det innovative resultat må blant annet være at vi kan håndtere flere brukere med den personellrammen vi har i dag.

Det registreres at det i utredningen fokuseres på næringslivets deltakelse i denne formen for konseptutvikling. Dette er viktig og kommunen mener satsingen mellom KS og NHO i leverandørutviklingsprosjekter knyttet mot innovative satsinger er kloke grep. Det vil dessuten være sentralt at Husbanken settes i stand til å møte utfordringene gjennom sine finansieringsordninger.

### En aktiv seniorpolitikk

Utvalget tilrår at det utformes en seniorpolitikk på alle områder. Den eldre delen av befolkningen er mer en ressurs enn en belastning, og dette må man ta konsekvensen av. Det krever at man legger til rette for at disse ressursene kan settes i spill på områder som både hever livskvaliteten til seniorene, og hvor de offentlige oppgaver og arenaer åpner for dialog og samarbeid. Hvorfor skal en kommunal sykepleier reise på helsereise med pensjonister dersom det finnes seniorer med lege- og sykepleiefaglig kompetanse som kunne ha dette som en senioroppgave?

### Samfunnsplanlegging

I planleggingssammenheng er det kort tid fra nå og frem til de store utfordringene blir svært synlige i 2030. Det er viktig at samfunnsplanleggingens betydning for ”seniorsamfunnet” vies oppmerksomhet. God samfunnsplanlegging i byplanlegging, infrastruktur etc. vil bidra til å bygge ned mange barrierer og stimulere til økt egenomsorg.

## Den andre samhandlingsreformen

Det sies i utredningen at den andre samhandlingsreformen handler like mye om å mobilisere ressurser og sette samspillet med familien, det sosiale nettverket og lokalsamfunnet i sentrum for oppmerksomheten.

Her pekes det for øvrig på behovet for en:

- Nasjonal overenskomst og lokale avtaler om partnerskap mellom offentlig og frivillig virksomhet på omsorgsområdet.
- Nye eier- og driftsformer som samvirketiltak, brukerstyrte ordninger og sosialt entrepenørskap.
- Nye arbeidsmetoder og faglige tilnærminger med større vekt på aktiv omsorg, hverdagsrehabilitering, gruppemethodikk, kultur og trivsel.
- En ny og moderne pårørendepolitikk.
- En omsorgstjeneste som organiserer seg inn mot familie og nærmiljø med satsing på hjemmetjenester, åpne institusjoner og nettverksarbeid.

Utvalget foreslår for øvrig at 25 % av den samlede virksomhet i omsorgssektoren blir organisert og drevet som ideell virksomhet innen 2025.

Dersom samarbeid med ideelle organisasjoner skal føre til en slik radikal endring i organiseringen av omsorgssektoren kreves en betydelig innsats av mange parter. Det er ikke slik at ideelle organisasjoner i kraft av sine visjoner og samfunnsmandat har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å være en slik partner for kommunene. Det er derfor helt nødvendig at de nasjonale avtaler som skal inngås gir de ideelle organisasjonene rammebetingelser for å fylle den rollen de er tiltenkt. Det vil være slik at de lokale/regionale ledd av disse organisasjonene må hente faglig støtte og motivasjon fra sine moderorganisasjoner. Ei utfordring i dag er blant annet ideelle organisasjoner og ordning for momskompensasjon. Det vil kreves betydelig større prioritering til fra statens side om ideelle organisasjoner skal være reelle partnere for de store omsorgsoppgavene i kommunene.

Det vil også kreve større kompetanse fra kommunenes side å drive utviklingsarbeid sammen med ideelle organisasjoner. Det må baseres på gjensidig respekt for hverandres roller og man må utvikle en dialog- og prosesskompetanse sammen som ivaretar egenarten til den enkelte organisasjon. Det kan også være en utfordring å få organisasjonene til å samspille med hverandre. Det har gjerne vært relativt "lukkede skott" dem imellom og erfaringen med å samhandle bredt er ikke alltid tilstede. Her er allikevel utrolig mange muligheter som må prøves ut og det er ikke tvil om at de ideelle organisasjonene i mange sammenhenger har større kontaktflate og legitimitet i befolkningen enn det kommunen har.

Livsglede for eldre er i utredningen nevnt som et godt eksempel på en sosial entrepenør som har utviklet kompetanse som bidrar til at kommuner kan nå sine mål om å utvikle institusjoner med god metodikk og system for livskvalitet for beboerne. Vi ser nå at Livsglede for eldre har mangel på forutsigbare ressurser for å videreutvikle sitt engasjement i kommunene. Stiftelsen har vært gitt litt ad-hoc finansiering fra sentralt hold. Dette må følges opp fra statens side for å sikre grunnfinansiering for dette konseptet i årene som kommer.

## Seniormarked.

Det pekes på at en stor og kjøpesterk seniorgenerasjon vil prege etterspørselen i fremtiden. Dette er riktig og det offentlige må legge til rette for at dette markedet får utvikle seg og at det utvikles næringspolitiske tiltak som stimulerer grundervirksomheter og lignende som kan levere tjenester som etterspørres.

Det er også viktig å legge til rette for at senioren selv blir en del av tilbydermarkedet. Vi ser nå en voksende bevegelse i Sverige hvor det som kalles VETERANPOOLEN etableres. Her er seniorer både bidragsytere og mottakere. I ly av den nye pensjonsreformen vil pensjonisters mulighet for å arbeide stimuleres. Her ligger det en betydelig ressurs.

Avslutningsvis vil rådmannen utrykke at Hagenutvalget har levert et betydelig bidrag i å se utfordringer og mulige løsninger. Det er all grunn til å gi dem en skikkelig honnør for dette.

Rådmannen, dato

Torill Skår, 26.10.2011