

Helse- og omsorgsdepartementet
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 11/01492-15
Arkivkode: G00
Saksbehandler: Riche Vestby
Deres referanse:
Dato: 06.12.2011

Høringsuttalelse fra KS - NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg

Det vises til høringsbrev av 22.07.11 om NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg, samt senere henvendelse der KS fikk godkjent anmodning om ny høringsfrist 15.12.11. KS oversender med dette sin høringsuttalelse. Saken er bredt behandlet i KS folkevalgte organer i våre regioner, samt av vårt Hovedstyre i deres møte 9. desember. KS ønsker innledningsvis å gi noen generelle og overordnede innspill til utredningen, og går deretter inn på de ulike løsningsforslagene utvalget har lagt fram.

Innledningsvis har KS følgende kommentarer

NOU 2011:11 gir slik KS ser det en god beskrivelse av utfordringene de kommunale omsorgstjenestene står ovenfor. Utvalget har lagt fram en framtidsrettet og nytenkende utredning med mange spennende løsningsforslag.

Å utvikle innovative løsninger er en avgjørende faktor for at offentlig sektor framover skal kunne opprettholde god kvalitet på sine tjenester og møte utfordringene i framtida. NOU 2011:11 slår fast at innovasjon er like aktuelt for offentlig sektor, den rollen og de tjenestene som leveres der, som for næringslivet. KS er tilfreds med at utredningen tydeliggjør dette, og vil i videre arbeid se innovasjon i omsorg som et første steg på veien til et helhetlig arbeid med innovasjon i kommunesektoren.

KS mener det er viktig at arbeidet med innovasjon i offentlig sektor følges opp videre ikke bare av HOD og NHD, men også av andre departementer. FAD og KRD er viktige for at innovasjon ikke blir et tema isolert til omsorg, og KS forventer at regjeringen tar dette opp i full bredde i det videre arbeidet.

For at kommunesektoren skal utvikle innovasjonskultur, må den ha den nødvendige tillit og frihet til å kunne gjøre det. KS mener at lovgivning i mange tilfeller virker konserverende og er til hinder for innovasjon.

KS er tilfreds med at Hagen-utvalget peker på at vi mangler reelle og kraftige nok virkemidler for å innfri behovet for støtte og risikoavlastning for mer radikale innovasjonsprosesser i kommunene. Dette er et nytt område for kommunesektoren, som krever friske midler og nasjonal oppmerksomhet.

KS mener at det nå er viktig å få på plass virkemidler som understøtter innovasjonsarbeidet i kommunene, ikke på omsorgsfeltet alene, men for den samlede kommunale oppgaveporteføljen. KS forutsetter at alle virkemidler for kommunal innovasjon har en oppbygging tuftet på følgende prinsipper; nærhet til praksisfeltet, favner kommunens helhetsperspektiv og en bakgrunn i reelle kommunale behov og problemer. Først da vil man skape grobunn for nye løsninger og neste praksis i større skala.

Morgendagens eldre vil leve uavhengige liv, og ønsker å bidra i samfunnet så lenge de kan. KS mener at «fra passiv mottaker til aktiv deltaker» er en riktig tilnærming for å skape bærekraft. KS er opptatt av at framtidige tjenester og bomiljø bør utvikles med brukere og ikke bare for brukere. Dette perspektivet bør gjennomsyre samfunns- og arealplanleggingen på alle nivå og de virkemidlene som kommer som følge av forslagene i utredningen.

KS ønsker å bli tatt med i videre dialog omkring forslagene, og understreker at en dreining mot økt forebygging innebærer at norsk omsorgs- og helsesektor setter inn innsats tidlig, og at dette må medføre en omprioritering av innsats og ressurser i retning kommunesektoren.

Nærmere om de 5 hovedområdene

Ny samhandling

Utvalget er opptatt av kommunens samhandlingsflate mot det sivile samfunn, og de ser flere løsninger knytta til økt fokus på næromsorg, medborgerskap og samskaping. Det handler om å utnytte de sosiale og menneskelige ressursene i befolkningen og i samfunnet som helhet, som en motvekt til kontinuerlig ekspansjon av offentlige omsorgstjenestene. Nye arbeidsmetoder og faglige tilnærminger med større vekt på aktiv omsorg og hverdagsrehabilitering er foreslått som tilnærming. KS deler utvalgets syn på at framtidens omsorgsutfordringer må møtes med et bredt perspektiv. En dreining i retning av en organisering mot nærmiljøene, med sterkere satsing på hjemmebasert omsorg, trygghetsplasser, åpne sykehjem og nye yrkesgrupper gir en spennende inngang og en viktig motvekt til den ensidige fokuseringen på at sykehjemsplasser er det eneste som virker. Medborgerskap er en viktig nøkkel; i dette ligger det en forståelse for at et sterkt velferdssamfunn bare kan skapes sammen med innbyggerne. Denne tilnærmingen er i tråd med en ønsket utvikling. Vi ser imidlertid at det i forlengelsen av dette ønsket ligger mange grenseoppganger som skal gås opp blant annet i et arbeidsgiverperspektiv.

Utvalget foreslår en nasjonal overenskomst som følges opp med lokale avtaler om partnerskap mellom offentlig og frivillig virksomhet på omsorgsfeltet. Her refereres det til KS og Frivillighet Norges plattform for samspill og samarbeid om utvikling av frivillighetspolitikken. Utvalget er også opptatt av at det utvikles nye eier- og driftsformer som samvirkeforetak, brukerstyrte ordninger og sosialt entreprenørskap som skaper tjenestetilbud med merverdi. KS er positiv til at det tenkes nytt på dette området og ønsker større frihet for kommunene til å prøve ut nye modeller og løsninger sammen med frivillige organisasjoner og med andre aktører.

Utvalget foreslår også virkemidler knytta til en ny pårørendepolitikk. Parallelt med arbeidet i Hagen-utvalget ble Kaasa-utvalget nedsatt i 2010 for å se på denne. Utvalget overleverte nylig sin rapport

NOU 2011:17 Når sant skal sies om pårørendepolitikken. KS vil se samlet på forslagene på dette området, og kommer med en tilbakemelding på dette i sin høringsuttalelse på NOU 2011:17.

KS er opptatt av at det framover legges økt vekt på samskaping som tilnærming for å finne bærekraftige løsninger på komplekse utfordringer. Samskaping innebærer at alle interessenter er involvert gjennom hele prosessen, at løsninger skapes med og ikke for, samt at ny viten og kreative ideer genereres gjennom gjensidig læring. I dette ligger det et stort potensiale for innovative løsninger der alle gode krefter inviteres inn for å bidra.

Ny teknologistøtte

Utvalget framhever at velferdsteknologien kan understøtte en ny utvikling og være et av flere tiltak for å endre omsorgstjenestenes innretning, med større vekt på «hjelp til selvhjelp», selvstendighet, sosial deltakelse, aktiv omsorg og hverdagsrehabilitering. På den måten kan den svare på mange av de behov omsorgstjenestenes nye brukergrupper har, og være godt tilpasset nye seniorgenerasjoners behov. Utvalget peker på at en slik omlegging vil kreve større faglig bredde med sterkere vekt på aktivisering, gruppe- og nettverksarbeid, og at dette gir gode muligheter for å utnytte ressursene bedre i møte med framtidens omsorgsutfordringer. Utvalget mener at slik teknologi har et betydelig uutnyttet potensial i Norge, og at omsorgssektoren må gjøre seg nytte av og forbedre kvaliteten på sine tjenester ved bruk av teknologi. KS støtter denne tilnærmingen.

KS gjennomførte vinteren 2011 en undersøkelse om velferdsteknologi i kommunene, og den viser at det haster å få på plass økt kunnskap på dette området. Vi ser at en utbredelse i bruk av velferdsteknologi fordrer at noen går foran og tester løsninger i liten skala, at dette skjer innenfor trygge rammer, og at resultatene evalueres. Først på denne basis vil man være klar for å rulle ut og få til spredning i stor skala. Samtidig er KS utålmodig på dette området. Forsøkene som er i gang viser at det tar tid å etablere, teste ut, evaluere for så å spre kunnskapen på dette feltet. Videre er mange av forsøkene små i omfang, fragmenterte og det er nødvendig med en taktøkning.

Utvalget foreslår et nasjonalt program for utvikling og implementering av velferdsteknologi, som en del av Omsorgsplan 2015. Statlig innsats skal stimulere kommunene til å implementere ny teknologi og tilrettelegge for forvaltning, behandling, assistanse og omsorg på nye måter. I forslaget ligger en tretrinns utbygging av velferdsteknologi: 1) Trygghetsalarm, 2) Kommunikasjonsteknologi og sosiale medier, og 3) Teknologi som stimulerer, strukturerer og aktiviserer hverdagen. KS og NHO utarbeidet i 2009 rapporten «Arbeidskraft og teknologi» (ARTE). KS hovedstyre vedtok som følge av rapporten å anbefale en nasjonal motor for utvikling og utprøving av velferdsteknologi i kommunesektoren. KS ser på velferdsteknologi som et viktig virkemiddel for kommunal innovasjon, og er derfor positive til utvalgets forslag om et nasjonalt program for velferdsteknologi. KS støtter også utvalgets forslag om en teknologiplan 2015. Parallelt er det også viktig at arbeidet med lovendringer kommer raskt i gang, slik at disse tilpasses innretninger på framtidens omsorgsløsninger og ikke fortsetter å være et hinder for utviklingen på dette området.

KS mener ikke at flere lovfestinger er veien å gå, og støtter derfor ikke forslaget om at et kommunalt ansvar for å ta i bruk velferdsteknologi. Det er viktigere å finne løsninger som stimulerer og legger til rette for at kommunene tar initiativ.

Nye rom

Det investeres store beløp i utbedring og nybygging hvert eneste år, og boligmassen er under kontinuerlig endring. Utvalget er opptatt av at disse endringene må skje som følge av en bevisst planstrategi som tar hensyn til framtidens befolkningsutvikling og nye generasjoners behov. Utvalget argumenterer for at vi må bruke tida fram til 2025 til å utvikle og teste ut nye innovative løsninger. Dette handler ikke bare om bygninger men også nye organisasjonsmodeller og integrering av teknologi. Utvalget foreslår at det bevilges tilskudd til planlegging og gjennomføring av tiltak som stimulerer til utvikling og utprøving av nye innovative modeller og løsninger. KS ser at det er behov for forsøk som stimulerer til utvikling og utprøving av nye modeller og løsninger på framtidens utfordringer knytta til bolig, boformer og tjenesteutvikling samt teknologi. Som det er tilfellet for velferdsteknologi mener KS at det også på dette området er viktig at det settes fart på arbeidet, at det koordineres og at kunnskap spres. Det er et stort behov for kompetansetilskudd til kunnskapsutvikling og forsøksprosjekter innenfor framtidens boligløsninger. Flertallet av uttalelsene fra fylkesleddene i KS påpekte også dette, og at Husbanken generelt trenger fornying.

Utvalget ønsker å komme bort fra en ordning som ikke er lik for personer som bor i institusjoner og de som bor i eid eller leid bolig. De foreslår derfor å innføre samme egenbetalingsordning, finansieringsordning og rettigheter til medisiner, tekniske hjelpemidler og bostøtte for alle, enten de bor i institusjon eller de som bor i eid eller leid bolig. KS mener at dette forslaget kan ha konsekvenser vi per i dag ikke har nok informasjon om, og forslaget må derfor utredes grundigere før man kan ta stilling til dette.

Ny innsikt

Kommunene jobber med helse, velferd, pleie og omsorg – i økende grad som en sømløs tjeneste, der egenmestring, forebygging og tidlig innsats er stadig viktigere. Samhandlingsreformen er tuftet på at en bærekraftig helse og omsorgstjeneste som satser på tidlig innsats og så langt det er mulig “holder folk unna” helsetjenestene. KS er derfor mer opptatt av dette “horisontale” perspektivet – som kommunens oppdrag er – enn å skille sektor fra sektor. Hvis vi tolker Hagen-utvalget riktig, er skillet mellom pasientperspektivet og mestringsperspektivet det sentrale – og for at ikke spesialisthelsetjenesten også i framtida skal prioriteres i forskningssammenheng, er det viktig at det horisontale (i Hagen definert som omsorgstjenesten) perspektivet ivaretas og prioriteres.

Utvalget påpeker at forskning på kommunene generelt og på omsorgsfeltet spesielt er en alvorlig forsømt oppgave, og retter kritikk mot det de mener er et fragmentert felt med uutnyttede kunnskapspotensialer. De hevder at kunnskap er utviklet om sektoren og ikke for sektoren, og med altfor små ressurser i forhold til sektorens omfang og kompleksitet. Utvalget foreslår en strategi for nasjonal kunnskapsutvikling, som bygger på en tiårig utviklingsplan, herunder en opptrapping av FIU-midler (forskning, innovasjon og utvikling) til 1 % av det samlede budsjettet for omsorgstjenesten i 2022.

KS ser i utredningen en anerkjennelse av behovene og utfordringene omsorgsfeltet står ovenfor og støtter forslaget om opptrapping av FIU-midler. KS forutsetter at denne satsingen tas av statlige forskningsmidler. KS har tidligere argumentert for at kunnskapsutviklingen på feltet skal ha en bred flerfaglig plattform, og at kunnskapen skal utvikles med sektoren selv som sentral aktør. KS er tilfreds med et skifte i tilnærming fra pasient til hele mennesket, og støtter en tilnærming som er

helhetlig, langsiktig og mer bærekraftig en dagens innretning. KS ser at økt kompetanse på alle nivå vil være avgjørende for å lykkes med å arbeide både strategisk og praktisk med innovasjon i kommunen. KS stiller seg derfor positiv til initiativ i retning av en bred kompetanseheving på området, og økt forskning ses på som en naturlig del av dette.

Dagens virkemiddelapparat fungerer ikke som tilrettelegger for innovasjon i offentlig sektor. KS mener at det nå er viktig å få på plass virkemidler som understøtter innovasjonsarbeidet i kommunene, ikke på omsorgsfeltet alene, men for den samlede kommunale oppgaveporteføljen. KS mener at det bør etableres en ordning med utgangspunkt i partnerskap mellom kommunen som hovedaktør og omgivelsene (næringsliv, sivilsamfunn, forskningsmiljø og frivillige organisasjoner) der det er mulig å søke om støtte i sine innovasjonsprosesser. KS støtter derfor forslaget om et nasjonalt sekretariat for innovasjon i kommunesektoren og deler synet på at dette er et viktig strategisk grep. KS ønsker på nåværende tidspunkt ikke å konkludere på plassering av sekretariatet. Det viktigste for kommunesektoren er at visse krav oppfylles; kommunal kompetanse, læringsmiljø, forståelse for lokaldemokrati og nærhet til praksisfeltet.

Dette området er under utvikling og mange aktører er i startgroppen med sitt arbeid. KS mener at en økt nettverkstilnærming må inngå i framtidige arbeidsmåter, og dette må også gjenspeiles i at de ulike virkemidlene støtter oppunder ulike partnerskapsmodeller. Målet må være både kunnskapsutvikling og innovasjon. Ordningen må finansieres av nasjonale forskningsmidler, og gi muligheter for å søke støtte til innovasjonsprosesser, enten det dreier seg om innovasjon knyttet til teknologi, arbeidsprosesser, forvaltning, lokaldemokrati eller tjenester.

KS ønsker å se satsningen på velferdsteknologi i sammenheng med en målrettet satsning på innovasjon i offentlig sektor. Et nasjonalt sekretariat for innovasjon i kommunal sektor og et nasjonalt program for velferdsteknologi må ses i sammenheng, selv om det ene eventuelt vil utvikles før det andre. For kommunene er velferdsteknologi en del av arbeidet med å utvikle innovative løsninger for bruk i sine tjenester, og handler like mye om innovasjon i arbeidsprosesser som om teknologiinnovasjon.

KS er opptatt av økt kunnskap på innovasjonsfeltet. Til tross for at kommunene i praksis har vært innovative gjennom historien, er innovasjon som tenkning og metode nytt i kommunal sammenheng. For at innovasjon skal bli en del av kulturen i offentlig sektor, mener KS det er behov for en innovasjonsutdanning skreddersydd for offentlig sektor. KS støtter forslaget om en "innovasjonsskole" for kommunesektoren. KS mener der riktig at en innovasjonsutdanning ikke skal ha fokus på omsorg isolert sett – men hele kommuneoppdraget. Vi legger til grunn at en slik kompetanseheving skjer på flere nivå, er praksisnær, tar utgangspunkt i kommunesektorens reelle behov og utvikles i samarbeid med sektoren selv. Videre er KS opptatt av at utdanningen inneholder tilbud også for folkevalgte, da deres rolle i innovasjonsarbeidet er av stor betydning for at kommunene skal lykkes. Parallelt med dette er KS opptatt av at innovasjon, tverrfaglig oppgaveløsning, nettverksarbeid, samskaping og helhetsperspektivet i større grad inn i de utdanningsløpene som per i dag er ressursleverandører til kommunesektoren.

Ny næring

Utvalget påpeker at det vil være god langsiktig næringsutvikling å utnytte den offentlige innkjøpsmakten til å stimulere fram og prøve ut produkter og løsninger, som produsentene i neste omgang utvikler videre for salg til individer som ønske å være mest mulig selvhjulpne uten omsorgstjenestenes assistanse. Kommunesektoren som krevende kunde, OPI (offentlig – privat innovasjon), og bestillerkompetanse er sentrale elementer i utvalgets tenkning. KS er opptatt av innovasjonspotensialet som ligger i innkjøp. Erfaringene fra Nasjonalt program for leverandørutvikling viser at økt kompetanse og bevisstgjøring både hos leverandører og hos kommunale innkjøpere er veien å gå.

Utvalget er også opptatt av å endre rettstilstanden slik at det blir tydeligere med henhold til vilkårene for når et utviklingsprosjekt er å betrakte som et offentlig innkjøp, fortolkningen av et utviklingsprosjekt og utredninger knytta til egne juridiske eierformer i større samarbeidsprosjekter. KS støtter en forenkling på dette området.

Utvalget mener at «Inn-på-tunet» ordningen ikke bør avgrenses til landbruket, men utvides til flere næringer og virksomheter slik at den kan bli en viktig utløsende faktor for oppbygging av dagaktivitetstilbud til ulike målgrupper. KS mener at det er et klokt grep for å imøtekomme behovet for dagaktivitetstilbud.

KS mener at trepartssamarbeidet som er foreslått lagt til grunn for innovasjonsvirkemidler er en god strategisk måte å sikre at innovasjon i kommunene framover skjer i samskaping med omgivelsene, noe som også vil tjene næringsliv og frivillig sektor.

Avslutningsvis

KS er tilfreds med at Hagen-utvalget har hatt en åpen og bred dialog med kommunene og med KS. Drøftinger i KS Innovasjonsalliansen for kommunesektoren har også vært gjensidig nyttige. Vi registrerer også at utvalget har benyttet seg av flere KS FoU-rapporter i sitt arbeid. Oppsummert ønsker KS å understreke at Hagen-utvalget har levert et solid og offensivt grunnlag for å imøtekomme framtidens velferdsoppgaver. KS stiller seg positiv til å drøfte nærmere alle forslag som bidrar til dette, og som stiler oss i en annen retning enn et tiltagende fokus på sykdom og medikalisering. KS ønsker å bli tatt med i videre dialog omkring forslagene, og understreker at en dreining mot økt forebygging innebærer at norsk omsorgs- og helsesektor må sette inn innsats tidlig, og at dette må medføre en omprioritering av innsats og ressurser i retning kommunesektoren. KS er opptatt av at forslagene nå løftes til nasjonal politikk og følges opp med nødvendige prioriteringer. Som Hagen-utvalget selv påpeker: «Dette vil koste – men ikke å gjøre noe vil koste enda mer».

Med vennlig hilsen


Sigrun Vågeng
Administrerende direktør


for Victor Ebbesvik
Områdedirektør