



STAVANGER KOMMUNE

Oppvekst og levekår

Levekår

Postadr.: Postboks 8001, 4068 Stavanger

Besøksadr.: Ny Olavskleiv 6

Telefon: 04005. Faks: 51507046

E-post: postmottak.oppvekst@stavanger.kommune.no

www.stavanger.kommune.no

Org.nr. NO 964 965 226

Helse- og omsorgsdepartement
Kommunetjenesteavdelingen
Postboks 8011 Dep

0030 OSLO

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE
IHB-11/11027-9

ARKIVNR.
F00 & 13

JOURNALNR.
68998/11

DATO
14.11.2011

HØRINGSSVAR - HØRING NOU 2011: 11 INNOVASJON I OMSORG

Stavanger kommune viser til brev fra Helse- og omsorgsdepartementet datert 22. juli 2011 om høring i forbindelse med NOU 2011:11 «Innovasjon i omsorg». Nedenfor foreligger Stavanger kommunes høringsuttalelse. Høringsuttalelsen er behandlet i kommunalstyret for levekår 01.11.2011 og i Stavanger formannskap 03.11.2011.

Stavanger kommunes høringsuttalelse

Stavanger kommune mener at NOU 2011:11 Innovasjon i omsorg er interessant lesing. NOU-en tar opp aktuelle områder og peker på mange interessante innfallsvinkler og løsninger på utfordringer som ventes i årene som kommer. Det vises til gode eksempler fra inn- og utland, og Stavanger kommune mener det er viktig å nyttiggjøre seg erfaringer fra disse, i stedet for å "finne opp mye krutt selv".

Stavanger kommune har i hovedsak valgt å kommentere NOU-en på overordnet nivå. Dette innebærer at kommunen ikke går inn i alle de enkeltvis forslagene, men heller gir noen generelle vurderinger knyttet til de fem hovedoverskriftene i utredningen. Noen av forslagene vil bli kommentert spesielt.

Stavanger kommune vil innledningsvis peke på to forhold som kommunen mener ikke har fått tilstrekkelig plass i utredningen. Det ene forholdet gjelder folkehelse og behovet for satsing på helsefremmende og forebyggende arbeid. Endring av helseatferd er i liten grad omtalt i dokumentet. Dette bør være et sentralt moment når man snakker om bærekraftig utvikling innen helse- og omsorgssektoren og innovasjon i omsorg.

Det andre forholdet dreier seg om innvandrerbefolkningen. Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid de fem hovedutfordringene som kommer frem i regjeringens omsorgsmelding (St. meld. nr 25 (2005-2006)), der nye brukergrupper er en av hovedutfordringene. Når utvalget tar for seg nye brukergrupper, velger utvalget å konsentrere seg om "sterk vekst i yngre brukere med nedsatt funksjonsevne og et større spekter av helsemessige og sosiale problemer" som da vil kreve en annen faglig kompetanse og et helhetlig livsløpsperspektiv på omsorgstilbudet. Utredningen ser vekk fra befolkningssammensetningen i dagens Norge og har ingen avsnitt/kapitler eller tiltak som omhandler eller retter seg mot innvandrerbefolkningen. I

utredningen brukes begrepet "kultur" kun i tilknytting til kulturtilbud. Ved gjennomgang av utredningen finnes begrepet "flerkulturell" kun en gang og da i presentasjonen av tilbudet ved Ammerud bo- og kultursenter.

Helseundersøkelser viser en mer negativ helsevurdering og høyere forekomst av psykosomatiske og psykiske problemer blant innvandrere enn i majoritetsbefolkningen. Dette gjenspeiles likevel ikke i bruk av offentlige omsorgstjenester. Utvalgets forslag til tiltak gir ingen svar på hvordan framtidens omsorgstjenester skal utformes ut fra ulike kulturbakgrunn og tradisjoner samtidig med at en ivaretar interessene både til den enkelte eldre og dens pårørende.

"Næromsorg"

Stavanger kommune ber departementet om ikke å bruke begrepet «Den andre samhandlingsreformen». Samhandlingsreformen innføres 1. januar 2012, og det er svært misvisende å knytte begrepet samhandling til dette feltet. Næromsorgsbegrepet står godt på «egen bein».

Stavanger kommune støtter utvalgets syn på at det er nødvendig å tenke nytt om samspillet mellom offentlige ordninger og det sivile samfunn, der frivillige og pårørende/nære nettverk vil få en mer framtreddende rolle. Det er også nødvendig å rette oppmerksomhet mot den enkeltes medansvar for å tilrettelegge for egen alderdom. Ansvar for egen helse er delt mellom individet og samfunnet. For å unngå en utvikling som skaper et forventningsgap mellom befolkningens behov og offentlige (kommunale) tilbud, er det viktig å kommunisere denne ansvarsdelingen. Samtidig er det viktig å legge til rette for at befolkningen har muligheten til å ta ansvar for egen helse. En vesentlig del av framtidens helsefremmende arbeid må derfor handle om å styrke befolkningens egne ressurser.

En ny aktiv eldrepolitikk må ha et verdigrunnlag som beskriver eldre mennesker som meget forskjellige, og ut fra at de fleste eldre har mange ressurser. Å være selvhjulpen har en verdi i seg selv, dessuten er det viktig for deltakelse i aktiviteter sammen med andre mennesker. Å rette oppmerksomhet mot eget ansvar og mot en utvikling der familie og nærmiljø kan og må spille en sterkere rolle, kan oppfattes som et diskursskifte innen helse- og omsorgsfeltet. En slik "omlegging" krever en holdningsendring og en felles forståelse av utfordringsbildet med løsninger. Det kan innebære et kommunikasjonsbehov for kommunene, som det er viktig at overordnede myndigheter legger en retning for og støtter opp om.

Stavanger kommune mener det er positivt å løfte frem og anerkjenne familieomsorgen og innsats fra frivillig sektor. Det bidrar til økt bevissthet om disse aktørenes rolle. Frivillighet har en egenverdi for dem som deltar. Det er også viktig for økonomisk bærekraft, og det er viktig i forhold til hvilken type samfunn vi ønsker å utvikle videre.

Det er imidlertid nødvendig med en tydeligere avklaring av hvilke oppgaver det offentlige skal være ansvarlige for og hvilke oppgaver det er forventet at det frivillige skal ta ansvar for. Utvalget presiserer selv at det sivile samfunn ikke automatisk trer inn dersom det blir knapphet på offentlige tilbud. En rolleavklaring er en forutsetning for en vellykket ny samhandling mellom det offentlige og det frivillige. Det bør være noen sentrale føringer med hensyn til en slik rolleavklaring. Utvalget foreslår at 25 prosent av den samlede omsorgssektoren skal være organisert og drevet som ideell virksomhet innen 2020, en økning fra 5 prosent i dag, og Stavanger kommune vil peke på at frivillighet ikke er gratis. Frivillig arbeid er definert av at det er nettopp frivillig, og dermed kan det være en motsetning ift. "styrt frivillighet".

Stavanger kommune mener for øvrig at kommunale tjenester og ytelser til pårørende bør samles i pasient- og brukerrettighetsloven, ikke i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester.

Samfunnsutvikling med høy levealder, aldring i befolkningen og mangel på kvalifisert arbeidskraft er en medvirkende årsak til at omsorgspolitikken er i endring, og at det er behov for en ny pårørendepolitikk. Utredningen skisserer en framtid med et mer formalisert og forpliktende samarbeid mellom bruker, pårørende og hjelpeapparat. Dette gir, som også nevnt og tatt hensyn til i rapporten utfordringer og behov for tilpasning knyttet til pårørendes arbeidsliv.

I NOU-en vises det til at norske arbeidsgivere har vist betydelig evne til å ta hensyn til småbarnsforeldres situasjon, og at det derfor i prinsippet ikke bør være annerledes eller vanskeligere om omsorgsforpliktelsen er overfor en av foreldrene eller andre. Dette er det ikke vanskelig å være enig i, men det er antall ansatte det skal tilrettelegges for som kan skape utfordringer på den enkelte arbeidsplass, og dette er en utvidelse av arbeidstakers rettigheter som kan gi utfordringer for arbeidsgiver og tjenestetilbud. Stavanger kommune mener det er nødvendig med ytterligere utredning/avklaringer på dette området. Det gjelder bl.a. målgruppe, arbeidsgivers styringsrett og mulige konsekvenser som vikarbruk og midlertidige stillinger.

I NOU-en vises det til at det nå er en vridning fra at ubetalt omsorgsarbeid er en kvinne-dominert aktivitet, og at det nå nesten er like mange sønner som døtre som gir regelmessig tilsyn til gamle foreldre. Viktigheten av at dette ikke skal hemme likestilling blir også poengtert. Dersom en ønsker å utvide muligheten til omsorgspermisjon og forventer at dette ikke skal hemme likestilling er det en forutsetning at det må være sterke incitament for dette i ordninger. Ulønnede omsorgspermisjoner tas fremdeles ut i større grad av kvinner enn av menn. Det er fremdeles i mange familier vesentlig lønnsdifferanse mellom kvinner og menn. Det er derfor ikke bare kultur og tradisjon som gjør at det er oftere kvinner som tar de ulønnede permisjonene. Det oppleves også ofte som om det er dette som er økonomisk gjennomførbart for den enkelte familie.

Det er viktig å presisere at samfunnsutviklingen uansett går mot at pårørende i større grad må bidra, og å utvikle arbeidslivets lover og regelverk i samsvar med framtidens samfunn er en styrke. Forskning viser også at store pårørendebelastninger kombinert med yrkesdeltakelse kan gi slitasje og sykmeldinger. Utvidet mulighet for permisjon kan gi større grad av forutsigbarhet både for arbeidsplass og den enkelte arbeidstaker, noe som igjen både kan redusere sykefravær og øke tjenestekvalitet.

”Nye rom” – Framtidas boligløsninger og nærmiljø (kap 6)

Stavanger kommune vil balansere utvalgets syn på at de store institusjonenes tid er forbi. Det er et definisjonsspørsmål hva som er stort i denne sammenheng. Kommunen er ikke uten videre enig i at smått er bra og at stort ikke er det. Gode planløsninger i større enheter kan skape rom for tilpasset bruk av arealene. For beboere vil mulighet for sosial kontakt og aktivitet også være et gode, noe som kan være enklere der det bor flere sammen. Det finnes flere interessante eksempler på store sykehjem som klarer å kombinere størrelse med god tilrettelegging for beboertilpasninger, blant annet i Danmark og New York. Det vil også i framtiden være behov for en del spesialtilbud i sykehjem, eksempelvis lindrende behandling, spesialenheter for sterkt demente. Å sikre god kompetanse og robuste, stabile fagmiljøer er lettere når enhetene blir større.

Utvalget går inn for å samordne de ulike egenbetalings- og finansieringsforskriftene som gjelder for dem som bor i institusjon og dem som bor i egen bolig (eid eller leid), og vil innføre samme egenbetalingordninger, finansieringsordninger og rettigheter til medisiner, tekniske hjelpemidler og bostøtte for alle. Stavanger kommune stiller seg skeptisk til innføring av bostøtteordninger og leiekontrakter for alle. Kommunene har et behov for fleksibilitet i utnyttelsen av sine institusjonsplasser, slik at rett beboer får rett tilbud i rett seng. En ordning med leiekontrakter kan medføre at aktuelle skifter ut fra behov kan ta lenger tid enn nødvendig. Kommunen ser også en utfordring i å skulle administrere disse ordningene.

Stavanger kommune er enig i at det er av stor betydning å tilrettelegge boliger og fjerne barrierer i omgivelsene slik at de kan fungere gjennom hele livsløpet. En viktig del av planleggingen av morgendagens samfunn vil, som utvalget skriver, handle om å gjøre boliger og omgivelser gode å bli gamle i. Dette er en utfordring både for beslutningstakere og for folk flest om å ta ansvar for og planlegge sin bosituasjon slik at den imøtekommer behov i ulike livsfaser. Stavanger kommune har fokus på dette bl.a. i nylig vedtatt kommuneplan for perioden 2010-2025 der universell utforming og størrelse på nye boligheter er trukket inn. Stavanger kommune er også positiv til utvalgets forslag om en rådgivningstjeneste for boligtilpasning.

Utvalget ønsker å bygge videre på de verdier som ligger i målet om at alle skal ha mulighet til å bo i egen bolig og leve et selvstendig, aktivt og meningsfullt liv. Utvalget skriver at tjenestetilbudet skal så langt som mulig gis uavhengig av bosted. Det vil si at tjenestene i enda større grad enn i dag må gis der folk bor og ønsker å fortsette å bo, og ikke motsatt, at folk må bo der tjenestene er. I en situasjon framover der helse- og omsorgspersonell kan bli mangelvare, er det viktig å finne modeller som skaper gode fagmiljøer og derigjennom gode tjenester. Det er av interesse å få utredet ulike modeller, både organisatorisk og juridisk, samt støtte til kommunene i forvaltningen av eventuelle bokonsepter.

”Teknoplan 2015” – Teknologistøtte til omsorg

Stavanger kommune mener at aktuelle områder er tatt med i utredningen, samt at forslagene som kommer fram er fornuftige. Kommunen vil poengtere at forslag som utvalget kommer med, har betydning for kommunene. Dersom kommunene skal følge forslagene, vil det få konsekvenser i form av kroner og øre, kompetanse, endring av arbeidsoppgaver og organisering m.m. Dersom kommunene skal ta i bruk velferdsteknologi i langt større grad enn per i dag, forventer Stavanger kommune at dette følges opp med forutsigbare og kostnadsdekkende finansieringsordninger.

Det er også nødvendig med avklaringer med tanke på hva som kan forventes levert av det offentlige og hva som forventes at den enkelte skaffer og dekker selv når det gjelder tilgjengelige hjelpemidler og teknologi. Med et større ansvar for egen helse og livsfasetilpasninger av boligsituasjon vil det presse seg fram en diskusjon om eget vs. offentlig ansvar. Stavanger kommune mener det er viktig at departementet bidrar til disse avklaringene, slik at det ikke blir kommunene som alene skal imøtegå eventuelle forventninger og opplevde brudd på disse.

Stavanger kommune mener det er behov for en prinsipiell drøfting av bruken av velferdsteknologi ut fra personvern hensyn. Teknologien gir nye muligheter innen helse- og omsorgstjenestene, og den kan i stor grad bidra til økt frihet og trygghet for den enkelte. Samtidig har velferdsteknologi et potensial i seg til å kunne medføre inngrep i den enkeltes rett til personvern og privliv, som Datatilsynet peker på i vedlegget til NOU-en. Den prinsipielle diskusjonen må dreie seg både om dem som ikke kan samtykke selv (hovedsakelig vil det gjelde personer med demens) og om dem som ikke samtykker til bruk av ulike hjelpemidler. Samtykke

kan være vanskelig i forhold til mange av de personene som det kan være aktuelt å benytte velferdsteknologi overfor. De kan ha redusert eller manglende evne til å ivareta sine interesser når det gjelder å gi eller ikke gi et samtykke. Stavanger kommune er av den oppfatning at den prinsipielle diskusjonen må tas på overordnet nivå, og ikke overlates til den enkelte kommune. Erfaringer tilsier at det gjøres ulike vurderinger, som igjen gir ulik praksis mellom kommuner, og dette mener Stavanger kommune er uheldig. Stavanger kommune mener at bruk av velferdsteknologi må lovreguleres.

Et nasjonalt program for kommunal innovasjon (kap 8)

Stavanger kommune deler utvalgets syn på at en flerfaglig kunnskapsutvikling er en sentral premiss for identifisering av kunnskapsbehov. En effektiv strategi for kunnskapsutvikling i omsorgstjenestene må som utvalget skriver, ha som et mål å styrke arenaer for samhandling mellom produsenter og brukere av kunnskap. Det må bygges en infrastruktur for kunnskapsutvikling. Ny kunnskapsutvikling må forankres i brede, flerfaglige og praksisnære miljøer. Stavanger kommune er enig i at økte ressurser til kunnskapsproduksjon må understøtte og videreføre den flerfaglige og praksisnære tradisjonen som er etablert.

Stavanger kommune skrev i sin uttalelse til Helse- og omsorgsdepartementet i forbindelse med ny nasjonal helse- og omsorgsplan at forskning med relevans for kommunehelsetjenesten må økes betydelig. Dette gjelder også for forskning knyttet til omsorgstjenester. Generelt er det behov for mer praksisnær forskning. Storbyene har gode forutsetninger for å kunne løse forskningsoppgaver gjennom sin vertskommunerolle for sykehus og utdannings- og forskningsmiljøer. De har også mange enheter innenfor egen organisasjon som leverer omsorgstjenester (praktikere). I dag brukes mye av forskningsmidlene på forskning i spesialisthelsetjenesten, og denne forskningen ivaretar i begrenset grad kommunesektorens behov for helse- og omsorgsrelatert forskning. Det samme gjelder innretningen på utdanningene per i dag. All praksis og fagutøvelse skal være kunnskapsbasert, og det fordrer mer kunnskap, forskning og innovasjon med relevans for kommunehelsetjenesten. Utviklingen av undervisningssykehjem og undervisningshjemmetjenester er skritt i riktig retning, men det kreves ytterligere ressurser for at det skal monne. Kommunene må ha midler som setter dem i stand til å initiere og bidra med egen innsats. Et eget programområde under Norges forskningsråd og forskningsmidler til kommunene gjennom de regionale forskningsfondene er mulige kanaler som vil kunne dreie og heve forskningsinnsatsen, i tillegg til det foreslåtte sekretariatet. Slik kan det stimuleres til forskning innen kommunens oppgaveområder.

Stavanger kommune er enig med utvalget i at en innovasjonsbasert utviklingsstrategi må ledsages av finansieringsordninger som sikrer at både brukere og den kommunale økonomi ikke utsettes for uakseptabel risiko. Forsøk og innovasjonsprosjekter innebærer alltid en risiko, og frykt for fiasko og økonomisk tap vil være en barriere mot innovative grep i tillegg til problemer med å få finansiert utprøving av løsninger. Stavanger kommune noterer seg at utvalget foreslår en tiårig plan med sikte på at omsorgssektoren som helhet, fra 2022, har en forsknings-, utviklings- og innovasjonsaktivitet som i omfang tilsvarer 1 prosent av dens driftsutgifter. Stavanger kommune er usikker på om målsettingen er realistisk, i alle fall dersom den etter hvert også tenkes overført til kommunalt nivå. Særlig kan man risikere at forskning, utvikling og forsøk står svakere i situasjoner med presset kommuneøkonomi der kommunene opplever å måtte rette oppmerksomheten mot konsolidering av tjenestetilbudet. Både når det gjelder forskning og når det gjelder innovasjonsprosjekter mener Stavanger kommune at det må overføres midler og/eller etableres ordninger som fullfinansierer tiltakene.

Omsorgsfeltet som næring (kap 9)

Utvalget skriver at det ser store potensialer i å utvikle en norsk-basert næring for leveranser til omsorgsfeltet. Etterspørselen etter hensiktsmessige boligløsninger, aktivitetsinnhold og velferdsteknologiske virkemidler vil øke både fra husholdninger og fra den kommunale omsorgssektoren. Kommunene har innkjøpermakt som kan styrkes, forvaltes og utvikles slik at den også bidrar til å fremme innovasjon på leverandørsiden.

Det er sannsynlig av fremtidige brukere og deres pårørende både vil være mer kompetente og komfortable med å bruke ulike teknologiske løsninger, og de vil sannsynligvis også forvente at det tas i bruk løsninger som de kjenner samt nye løsninger som blir tilgjengelige. Kjøpekraften i individmarkedet kan forventes å øke. For kommunen vil det være viktig å være oppdatert på hva som er tilgjengelig, og Stavanger kommune synes derfor at forslaget om en forbrukerportal som gir nøytral produktinformasjon om velferdsteknologiske produkter, er interessant. I tillegg mener kommunen som nevnt at det er viktig med diskusjon og avklaringer når det gjelder hva den enkelte kan forventes å skaffe selv og hva som skal være det offentliges ansvar å skaffe til veie.

Stavanger kommune er opptatt av at det utvikles nye løsninger i tett samarbeid med kommunenes helse- og omsorgstjenester, slik at løsningene skal "treffe godt". Samtidig er Stavanger kommune opptatt av at det ikke skal bli et ensidig fokus på utvikling av nye løsninger, men at det også er viktig å få tatt i bruk de gode løsningene som allerede eksisterer.

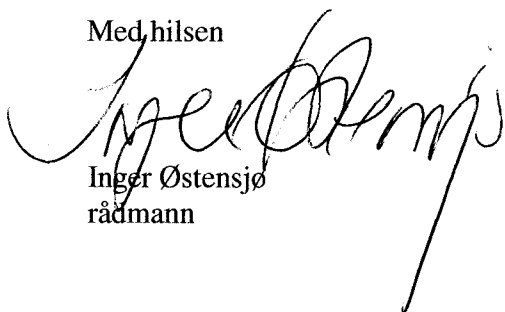
Stavanger kommune har i denne høringsuttalelsen gitt noen overordnede vurderinger og kommentarer til NOU-ens innhold. Kommunen har ikke kommentert de enkeltvis forslagene som kommer fram. Dette innebærer at eksempelvis forslaget om å lovfeste etablering av lokale lærings- og mestringssentre eller tilsvarende opplegg samt forslaget om å innføre ordning med trygghetsplasser i alle kommuner ikke er kommentert. Stavanger kommune vil imidlertid avslutningsvis presisere viktigheten av at den kommunale handlefriheten ikke begrenses i form av detaljstyring av organisering av det kommunale tjenestetilbudet. Stavanger kommune mener at etablering av ulike tilbud må baseres på lokale behov og det øvrige tjenestetilbudet i kommunen.

Stavanger kommune forutsetter at departementet legger opp til egne høringer på punkter som ikke er endelig klarlagt i NOU-en og/eller som får konsekvenser for utforming av lovverk, kommunens ansvarsområder, kommunens rolle som arbeidsgiver etc.

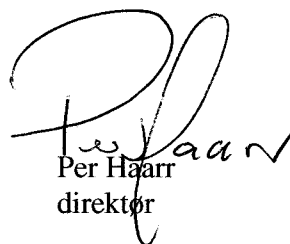
Stavanger kommune som senter for velferdsteknologi

Stavanger kommune har i samarbeid med bl.a. SUS, UIS, Lyse Energi og andre flere pågående prosjekter innen velferdsteknologi. Vi er kommet langt på disse områdene og ønsker å etablere et fremtidig senter for velferdsteknologi. Stavanger kommune vil også tilskrive departementet i eget brev.

Med hilsen



Inger Østensjø
rådmann



Per Haarr
direktør

Ingvild Hauge Byberg
saksbehandler