

Byrådet

## Høring vedrørende NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

HKKA SARK-03-201000368-33

---

### Hva saken gjelder:

Det kongelige Arbeidsdepartement har lagt frem, og bedt om høring av, NOU 2010:5 "Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering - et helhetlig hjelpemiddeltilbud". Mandatet bad det oppnevnte utvalget om å "... foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet". Målsettingen synes å være, både å trygge brukerne og å effektivisere arbeidsmetodikken i feltet.

NOUen ble diskutert i KRFF 14.09 som sak 50-10. Arbeidsdepartementet arrangerte et høringsmøte 15.09 som Bergen kommune deltok på. På dette møtet ble brukere, fagpersoner, forvaltere og forskere gitt anledning til å legge fram sine standpunkt og debattere. BHI har diskutert NOUen i en arbeidsgruppe med representanter fra fagseksjonen i BHI, Ergo- og fysioterapitjenesten, Hjelpemiddelhuset og Etat for hjemmesykepleie. Det er stort sammenfall mellom de vurderinger som er gjort i nevnte tre fora.

Konklusjonen i utkast til høringsuttalelse er følgende:

Bergen kommune verdsetter at NOU 2010: 5 gir et nødvendig grunnlag for diskusjon om dette viktige feltet.

Bergen kommune mener at dagens hjelpemiddelordning er i positiv utvikling og gir NAV-HMS en stor del av æren for dette. Mulighetene for videre utvikling av ordningen mener vi finnes i alle ledd; både hos brukeres behovsforståelse, fagpersoners kompetanse og kapasitet, og i forvaltningsleddets ulike, og kanskje litt motstridende roller. Vi ser det som en svakhet ved NOUen at ikke alle disse perspektivene på dagens ordning beskrives, og sees i sammenheng. Vi etterlyser derfor en bredere utredning, blant annet gjennom den foreslåtte økning i forskning på feltet.

NOUen retter opp noen uheldige sider ved dagens system, som at tidligere øvre aldersgrense på 26 år, for tildeling av hjelpemidler til trening og aktivisering, oppheves.

NOUen presenterer også noen forslag det er viktig å se mer på. Det å legge kartlegging av funksjon til grunn for vurdering av behov og tiltak, mens diagnose tones ned som fundament,

er et viktig faglig og etisk grep. Det vil gi den enkelte bruker medvirkning i en målrettet prosess, det vil likestille ulike brukergrupper og også ha positive samfunnsøkonomiske konsekvenser. Det å, gjennom tilskudd, gi bruker økt ansvar for forvaltning, og kanskje også finansiering, er også et forslag det er aktuelt å følge opp.

Til sist rommer NOUen forslag som vurderes som ikke ønskelige. Det å dele ansvaret mer mellom stat og kommune vil gi et fragmentert system som det er vanskeligere å ta seg fram i for brukeren, og som vil ta bort det faglige grunnlaget for å se brukerens behov i sammenheng. Flere ansvarlige aktører kan også føre til at det oppstår uheldige gråsoner for enkelte brukere eller behov. Det å satse på ytterligere rettighetsfesting uten at den økonomiske rammefaktoren utvides og tilpasses behovet, gir erfaringsmessig ikke ønsket utvikling.

**Vedtakskompetanse:**

I henhold til Byrådets fullmakter, fullmaktsreglementets § 5, avgir byrådet høringsuttalelse på vegne av kommunen. Tidsfristen gjør at saken avgjøres av byrådet.

**Byråden for helse og inkludering innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:**

1. Bergen kommune avgir høringsuttalelse i samsvar med saksutredningen.
2. Saken sendes komite for helse og sosial til orientering.

Christine B. Meyer  
byråd for helse og inkludering

## **Saksutredning:**

Hjelpemiddelområdet er et felt med stor betydning, både for enkeltpersoners livskvalitet og for samfunnsøkonomien. Bergen kommune verdsetter at det, med NOU 2010:5 og høringsmøtet 15.09, er gitt et grunnlag for lokal - og nasjonal diskusjon.

### Mandatet og utvalgets sammensetning.

Utvalget hadde som mandat å "... foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet" (pkt 2.1).

Bergen kommune stiller spørsmål ved om utvalget samlet sett hadde den kompetanse som er nødvendig for å håndtere dette mandatet. Formidling av hjelpemiddel er et komplekst arbeidsfelt med mange drivende faktorer: Brukernes behov og etterspørsel. Fagpersonenes kompetanse, ønske om å tilby hjelp, samt deres begrensede kapasitet. Saksbehandlerens doble fokus, det å tilby hjelp til enkeltbrukere, og samtidig sørge for at egen saksbehandling følger reglene og budsjettene holdes. Bergen kommune savner tyngre representasjon av brukere, fagpersoner og forvaltere i utvalget. På høringsmøtet 15.09 var det flere som uttrykte samme savn, samt påpekte at det forskningstunge utvalget var for ensidig i sin tilnærming. Nyere organisasjonsteori ble etterlyst spesielt.

### Målgruppe

Innledningsvis i kapittel 5 presenteres funksjonsnedsettelse, type og grad, som inklusjonskriterium. Diagnose tones ned. Bergen kommune deler utvalgets oppfatning av at en funksjonskartlegging utgjør et bedre fundament for vurdering av hjelpemiddelbehov enn diagnose. En funksjonskartlegging tar utgangspunkt i enkeltindividets livssituasjon, vedkommendes behov for bistand til å mestre dagliglivet bedre, samt hvorvidt et hjelpemiddel er et egnet tiltak. En grundig kartlegging vil i neste omgang gi en målrettet pleie-, behandlings- eller (re)habiliteringsprosess. Det å ha et individuelt, funksjonelt og målrettet utgangspunkt er effektivt, når man skal øke brukerens livskvalitet, samtidig som man tar samfunnsøkonomiske hensyn.

En annen viktig side ved å ha funksjon som utgangspunkt, er at det likestiller brukere, uavhengig av hvilken diagnose og sykdomshistorie som ligger til grunn for behovet. Kommunen har notert seg at det i diskusjonen rundt NOUen er reist spørsmål ved om enkelte typer funksjonsnedsettelse prioriteres foran andre, og om det akutt oppståtte behovet fortrenger det kroniske behovet. Bergen kommune deler utvalgets intensjon om å ha en tilnærming som er nøytral i forhold til diagnose- og sykehistorie.

NOUen har et tydelig fokus på hjelpemiddelbehovet til yngre brukere. Kapittel 13 handler om behovet til barn og unge, fortrinnsvis i barnehage og skole, men antyder også at fritid er en livsarena det kan være hensiktsmessig å søke hjelpemiddel til. Mange brukere vil ha nytte av at øvre aldersgrense på 26 år, for å få tildelt hjelpemidler til aktiviteter som trening, nå blir opphevet. Kapittel 14 handler om voksne i arbeid. Det at NOUen synliggjør alle aldersgrupper og ser på arbeid og fritid som viktige livsarenaer, er i tråd med dagens rehabiliteringstenkning. Bergen kommune verdsetter dette perspektivet, selv om det gir oss utfordringer. Spesielt vil det å ruste opp hjelpemiddelarbeidet til, i utgangspunktet, funksjonsfriske voksne i arbeidsfør alder, medføre utviklingsarbeid.

### En dør - ikke et fragmentert system.

Uvalget foreslår, blant annet i kapittel 12 og 16.2, å gi kommunene ansvaret for forvaltning og formidling av basishjelpemiddel, det vil si hjelpemiddel som ikke trenger særlig tilrettelegging og opplæring.

For at et hjelpemiddel skal være optimalt nyttig for en bruker, er det avgjørende at bruker medvirker i utrednings- og tilpasningsprosessen. Har bruker behov for flere hjelpemiddel, er det helt avgjørende at hjelpemidlene virker godt sammen. Brukermedvirkning og godt samvirke mellom hjelpemidler er enklest å få til om bruker har en hoveddør å gå inn, og der møter fagpersoner som ser brukerens totalbilde. Siden NAV - HMS skal fortsette å være hovedformidler av hjelpemiddel, mener Bergen kommune det er best, både av brukerhensyn og samfunnsøkonomiske hensyn, at HMS fortsetter å ta ansvar også for basishjelpemidlene.

I denne forbindelse ønsker kommunen å formidle at vi verdsetter den kontaktpersonordningen NAV-HMS har innført i sitt arbeide med familier, der barnet trenger mye oppfølging i forhold til hjelpemidler. Et annet eksempel på en utvikling som bedrer brukermedvirkning og samvirke mellom hjelpemidler, er ordningen med brukerplass. Denne ordningen gir kvalifiserte brukere anledning til å kommunisere direkte med HMS ved søknad, eller ved behov for reparasjon eller tilrettelegging.

I tillegg til å være oversiktlig for den enkelte bruker som er i søke- og tilpasningsprosess, vil det å ha en hoveddør reduserer sjansen for at brukere eller behov kommer i gråsoner mellom aktører.

### Rettighetsfesting og finansiering

NOUen ønsker å sikre brukers trygghet gjennom sterkere rettighetsfesting. Bergen kommune stiller spørsmål ved behovet for, og betydningen av, ytterligere rettighetsfesting. Feltet er allerede rettighetsregulert i stor grad gjennom lov om folketrygd. Det er også kommunens erfaring at sterkere rettigheter ikke nødvendigvis skaper ønsket utvikling alene. Rettigheter må samspille med rammefaktorer som kompetanse og tilstrekkelig økonomi. På høringsmøtet ble det nevnt at rundt 40 kommuner mangler ergoterapeuter og dermed ikke har nødvendig kompetanse for å ivareta de oppgaver NOUen foreslår flyttet til kommunene. I Bergen kommune har vi bra tilgang på flinke ergoterapeuter, samt en imøtekommende HMS som bistår ved behov for kompetanseøkning. Derimot tilsier kommuneøkonomien at Bergen kommune vil få store utfordringer med å innfri de rettigheter som ligger i hjelpemiddefeltet. Kommunehelsetjenesten rommer allerede flere felt der kommuneøkonomien gjør det vanskelig å innfri rettigheter.

NOUen foreslår at kommunenes økte oppgaver skal følges av økte rammebevilgninger. Rammefinansiering har klare begrensninger på et rettighetsstyrt felt. Både brukere, fagpersoner og forvaltning kan settes i uholdbare situasjoner. Som når man, av økonomiske årsaker, må prioritere mellom to brukeres likeverdige rettigheter, eller man mot årets slutt ikke har midler til å innfri en rettighet. Slike situasjoner går utover brukers tillit til kommunen og fagpersonenes arbeids glede. Bergen kommune søker derfor å unngå slike situasjoner.

Kommunen har også erfart at det å rettighetsfeste større deler av kommunens helse- og omsorgstjeneste gjør det vanskeligere å utvikle felt som er mindre rettighetsbelagt. Det er en kjent sak at feltene forebygging og (re)habilitering er krevende å utvikle, blant annet fordi det er vanskelig å frigjøre tilstrekkelig finansiering. Samhandlingsreformen stadfester behovet for

å drive mer forebygging og (re)habilitering i kommunen, blant annet fordi det forventes å ha stor samfunnsøkonomiske betydning.

#### Økt bruk av tilskudd.

I pkt 16.2.2 tilrår utvalget økt bruk av tilskudd til brukere, for at de selv skal håndtere sitt behov ved å kjøpe hjelpemiddelet. Bergen kommune mener det er verdt å utrede dette nærmere og etter hvert prøve det ut. En del brukere er ressurssterke nok til å ta seg fram i markedet og selv skaffe seg nødvendig utstyr. Kommunen ønsker å føye til at det i tillegg bør vurderes om tilskuddets størrelse kan behovsprøves. Det kan noen ganger være aktuelt å tildele hele kostnaden som tilskudd, mens det i andre situasjoner bør være tilstrekkelig å tilby mellomlegget, for eksempel mellom det en vanlig sykkel - og det en spesialtilpasset sykkel koster. Behovsprøving og egenbetaling bør også kunne vurderes i enkelte situasjoner når hjelpemiddelet finansieres på vanlig måte over trygdebudsjettet.

#### Konklusjon

Bergen kommune verdsetter at NOU 2010: 5 gir et nødvendig grunnlag for diskusjon om dette viktige feltet.

Bergen kommune mener at dagens hjelpemiddelordning er i positiv utvikling og gir NAV-HMS en stor del av æren for dette. Mulighetene for videre utvikling av ordningen mener vi finnes i alle ledd; både hos brukers behovsforståelse, fagpersoners kompetanse og kapasitet, og i forvaltningsleddets ulike roller. Vi ser det derfor som en svakhet ved NOUen at ikke alle sidene ved ordningen beskrives, og sees i sammenheng. Vi etterlyser derfor en bredere utredning, blant annet gjennom den foreslåtte økning i forskning på feltet. Bergen kommune kan, om ønskelig, bidra til dette.

NOUen retter opp noen feil ved dagens system, som at aldersgrense for tildeling av hjelpemidler til trening og aktivisering oppheves. NOUen presenterer også noen forslag det er viktig å se mer på. Det å legge kartlegging av funksjon til grunn for vurdering av behov og tiltak, er et viktig faglig og etisk grep, som også vil ha samfunnsøkonomiske konsekvenser. Diskusjonen om å gi bruker økt ansvar for forvaltning og kanskje også finansiering er også et forslag det er aktuelt å følge opp.

Til sist rommer NOUen forslag som Bergen kommune vurderer som ikke ønskelige. Det å dele ansvaret mer mellom stat og kommune vil gi et fragmentert system som det er vanskeligere å ta seg fram i for brukeren, og som vil ta bort det faglige grunnlaget for å se brukerens behov i sammenheng. Det å satse på ytterligere rettighetsfesting uten at den økonomiske rammefaktoren utvides og tilpasses behovet, gir erfaringsmessig ikke ønsket utvikling.