



Oslo kommune
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Arbeidsdepartementet

Dato: 13.10.2010

Deres ref:
200704148 og
201002596

Vår ref (saksnr):
201002197-37

Saksbeh:
Eli Filseth, 23461556

Arkivkode:
228

**NOU 2010:5 AKTIV DELTAKELSE, LIKEVERD OG INKLUDERING - ET
HELHETLIG HJELPEMIDDELTLIBUD - HØRING**

Vi viser til departementets brev av 16.06.2010 angående ovennevnte og til vårt brev av 13.08.2010. I sistnevnte brev ba vi om 14 dagers utvidelse av høringsfristen, noe som ble innvilget i departementets brev av 23.08.2010.

Oslo kommunes høringsuttalelse ble behandlet i byrådet 08.10.2010. Byrådet innstilte til bystyret å fatte følgende vedtak:

"Bystyret gir på vegne av Oslo kommune følgende uttalelse til Arbeidsdepartementet vedrørende NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud:

Utredningen om hjelpemiddeltilbudet gir en bred og omfattende beskrivelse av alle sider ved dagens hjelpemiddelformidling. Utvalget foreslår flere endringer i nåværende ordning.

16.1 Utvalgets overordnede vurderinger

Utvalget har identifisert fem hovedutfordringer som det er viktig at ansvarlige myndigheter adresserer:

- Brukere av hjelpemidler med sammensatte behov*
- En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde*
- Deltakelse og inkludering av flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet*
- Universell utforming og tilrettelegging*
- Kompetanse, innovasjon og globalisering*

Utvalget har konkludert med at det er behov for å justere dagens hovedmodell. Forslaget til endringer bygger i stor grad på sektoransvarsprinsippet, noe som innebærer at ansvaret for hjelpemidler legges til den myndighet som har ansvaret for den sektoren hvor hjelpemiddelet kommer til anvendelse.

Sektoransvarsprinsippet vil bety at mange som er avhengig av hjelpemidler vil måtte forholde seg til flere instanser, dersom man for eksempel trenger hjelpemidler til hjem, skole og arbeid.

Utvalget uttrykker at det er viktig at endringene som foreslås ikke skaper nye gråsoner i hjelpemiddelformidlingen. Det hevdes bl.a. i kap. 12.2.2 og 16.1 at dette ikke vil være til hinder for å overføre ansvaret for enklere hjelpemidler/basishjelpemidler til kommunene, mens staten fortsatt har forvaltnings- og finansieringsansvaret for stønader til hjelpemidler knyttet til sammensatte og komplekse behov. Dette begrunnes med at kommunene og hjelpemiddelsentralene er godt kjent med arbeidsdelingen som foreslås blant annet gjennom dagens bestillingsordning. Siden kommunene allerede i dag gjennomfører formidling, reparasjon og gjenbruk av enkle hjelpemidler, vil endringene komme først og fremst i form av finansiering, anskaffelser, lager, logistikk og ansvar for gjenbruk.

Selv om ansvarsdelingen mellom kommunene og hjelpemiddelsentralene innenfor hjelpemiddelformidlingen også i dag skiller mellom enklere og mer kompliserte ledd i formidlingskjeden, er dette skillet langt fra enkelt å håndtere. Dette er noe både kommunen og brukerne har erfart i mange år. Hjelpemiddelutvalget ser ikke ut til å ha gått tilstrekkelig inn i denne problematikken, og de foreslåtte tiltakene bidrar ikke til å minske gråsoneproblematikken. Det er også tenkelig at den foreslåtte modellen kan bidra til at enkelte kommuner, for å unngå hjelpemiddelutgifter, vil fremstille innbyggernes hjelpemiddelbehov som mer komplekse enn de behøver å være, for å få hjelpemiddelsentralen til å dekke utgiftene.

Forutsatt at hjelpemiddelsentralens rammebudsjetter overføres til Oslo kommune, ser kommunen ingen grunn til at kommunen ikke skulle være i stand til å overta alle hjelpemiddelsentralens funksjoner, og gråsoneproblematikken kunne dermed løses. Det er imidlertid viktig for brukerne at staten har ansvar for å finansiere hjelpemidlene i form av overslagsbevilgning med åpen ramme. En viss støtte for synspunktet om at alle hjelpemidler bør finansieres av folketrygden, er å finne hos utvalgets mindretall, som i kap. 16.2.10 skriver at "både høreapparater og ortopediske hjelpemidler klart faller inn under definisjonen av hjelpemidler, og ... derfor er prinsippielt riktig at disse finansieres over folketrygden på lik linje som andre tekniske hjelpemidler".

Utvalget skriver i kap. 16.1 at økt kommunalt ansvar for hjelpemidler vil avlaste hjelpemiddelsentralene, som vil utgjøre en mer rendyrket og fleksibel andrelinjetjeneste. Dette vil innebære at hjelpemiddelsentralene kan gi et bedre tilbud til brukere med komplekse behov, samt bedre bistand til NAV-kontorene. Oslo kommune setter spørsmålstegn ved denne slutningen. Det fremgår av mandatet at det forutsettes at utvalgets tilrådinger i utgangspunktet skal basere seg på uendret ressursbruk (kap. 17), noe som burde forutsette at de ressursene som frigjøres på hjelpemiddelsentralene skal være med i regnestykket og inngå i de økte bevilgninger som må forutsettes gitt til kommunene når de får overført et større hjelpemiddelansvar.

Oslo kommune stiller seg tvilende til om kravet om kostnadsnøytralitet er mulig å innfri. Utvalget peker selv på bl.a. følgende hovedutfordringer:

- *En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde*
- *Deltakelse og inkludering av flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet*
- *Universell utforming og tilrettelegging*

- *Behov for økt brukernmedvirkning, større valgfrihet og forenkling*

Disse utfordringene tilsier etter Oslo kommunes mening et økt ressursbehov i kommunene.

Nedenfor følger kommentarer til de enkelte forslagene:

16.2.1 Forslag om lovendringer og å sette ned et lovutvalg

Oslo kommune støtter forslaget om at det nedsettes et lovutvalg som utreder fremtidig lovgivning.

16.2.2 Tilråding om økt bruk av tilskudd til hjelpemidler

Utvalget tilrår økt bruk av tilskudd til hjelpemidler for dem som ønsker det, slik at den enkelte selv kan kjøpe ønsket hjelpemiddel på det åpne marked. Oslo kommune er av den oppfatning at brukere skal medvirke og bidra sterkt i valg av hjelpemiddel uansett om det er tilskudd eller ikke. Funksjonshemmede vet oftest selv best hva deres behov er, men trenger i mange tilfeller en fagperson med kunnskap om hvilke muligheter/alternativer av hjelpemidler/tilpasninger som finnes. For å kunne gi brukeren god service er en avhengig av at brukeren benytter seg av hjelpemidler som kommunen har kompetanse på. Det er derfor viktig med et godt samspill mellom bruker og hjelpemiddelformidlingen for at denne ordningen skal fungere til det beste for brukeren.

Som utvalget selv er inne på er det også noen ulemper med en modell der brukerne selv anskaffer, slik det drøftes i kap. 9.4.1. Ordningen med tilskudd vil kunne være negativ hvis en bruker kjøper et hjelpemiddel som viser seg å være uegnet for han/henne. Spørsmål om brukeren ved "feilkjøp" vil kunne få tilskudd til et nytt og mer egnet hjelpemiddel vil måtte avklares, samt at kommunen umulig kan inneha kompetanse på ethvert hjelpemiddel, og følgelig vil mulig bistand til brukeren reduseres. En annen mulighet vil kunne være at enkelte kommuner kan komme til å oppfordre brukere til å skaffe seg hjelpemidler selv gjennom tilskuddsordningen, slik at kommunen slipper å bruke ressurser på formidlingen.

16.2.3 Forslag om å opprette et rådgivende ekspertorgan

Oslo kommune ser at det vil være behov for å følge med i den teknologiske utviklingen og ha kompetanse på høyteknologiske områder som kroppssensorer, smarthusteknologi og sporingsteknologi, samt etiske aspekter av hjelpemiddelformidling, personvern etc. Hvordan dette skal organiseres bør være opp til den enkelte kommune å avgjøre.

Organiseringen bør ikke legges opp slik at det blir uklare grenser mellom forvaltningsnivåene. Derfor må hensikten med en ny hjelpemiddellovgivning være at en skal slippe å forholde seg til ulike organer. Derfor bør det ikke være behov for et rådgivende ekspertorgan for å løse uenigheter mellom ulike forvaltningsnivåer.

16.2.4 Forslag om økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet og

16.2.5 Forslag som gjelder aktivitetshjelpemidler

Oslo kommune er positive til å redusere dagens skille mellom hjelpemidler til midlertidige og varige behov, samt skillet mellom basishjelpemidler til brukere i institusjon og hjemmeboende. Dette under forutsetning av en realistisk økonomisk kompensasjon.

Dagens ordning med aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek har en aldersgrense oppad på 26 år. Utvalget foreslår denne aldersgrensen opphevet. Oslo kommune støtter forslaget om opphevelse av aldersgrensen.

Det foreslås at kommunene skal få et mer helhetlig finansieringsansvar for hjelpemidler i dagliglivet, begrenset til enklere hjelpemidler/basishjelpemidler og utstyr innen rehabilitering og habilitering (dvs. utstyr til trening, stimulering og lek).

Hjelpemiddelutvalget erkjenner, bl.a. i kap. 9.3, at dette vil innebære en økonomisk risiko for kommunene, men begrunner i kap. 16.1 forslaget særlig med to forhold:

- *bruken av hjelpemidler vil i større grad kunne ses i sammenheng med personellinnsatsen i kommunene*
- *kommunene vil ikke lenger kunne skyve hjelpemiddelansvaret over på folketrygden ved å opprette omsorgsboliger i stedet for sykehjemsplasser*

Oslo kommunes ønsker en lik ordning for statlig finansiering av hjelpemidler i omsorgsboliger som i sykehjem.

16.2.6 Forslag til opprydding på området tilskudd til opplæringstiltak

Folketrygden gir i dag tilskudd til opplæringstiltak i dagliglivet i form av:

- *opplæring ved tilpassingskurs for hørselshemmede, synshemmede og døvblinde*
- *opphold ved folkehøgskole ”dersom oppholdet er nødvendig og hensiktsmessig som et ledd i medlemmets utvikling av personlig selvstendighetsgjøring for å klare dagliglivets gjøremål” (Kap. 11.10.3).*

Utvalget foreslår at dette tilskuddet bortfaller og at opplæringstiltak i dagliglivet utelukkende skal være kommunenes og spesialisthelsetjenestens ansvar. Vi savner en utdypning av hva dette ansvaret vil innebære for kommunen.

Forslaget om opprydding på området tilskudd til opplæringstiltak støttes.

16.2.7 Forslag om økt ansvar for hjelpemidler, tilrettelegging og opplæring i barnehage- og opplæringsloven

De siste årene har det vært en økt integrering av meget funksjonshemmede barn i barnehager og skoleklasser, og mange av disse har stort behov for hjelpemidler, alt fra hygienehjelpemidler og forflytningshjelpemidler til spesialisert programvare.

Utvalget foreslår i kap. 13.6.1 at ansvaret for hjelpemidler som krever integrering i den praktiske og pedagogiske sammenheng bør overføres til opplæringsmyndighetene. Oslo kommune savner en konkretisering av hva dette ansvaret vil innebære, og hvilke hjelpemidler det siktes til. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget er heller ikke utredet og beskrevet. Det er derfor ikke mulig å ta stilling til utvalgets anbefaling.

16.2.8 Forslag om opprydding i ansvaret for behandlingshjelpemidler

Forslaget om opprydding i ansvar for behandlingshjelpemidler støttes.

16.2.9 Forslag i tilknytning til tilrettelegging av bolig

Utvalget foreslår at trappeheiser og løfteanordninger skal ses på som bygningsmessige endringer og tilrettelegging av bolig som hører inn under Husbankens ansvarsområde.

Det spesifiseres imidlertid ikke hvilke løfteanordninger det dreier seg om og heller ikke hvilken form for finansiering fra Husbanken det dreier seg om. Når det gjelder personløftere, så er det ofte avgjørende at dette kommer på plass umiddelbart etter akutte funksjonsfall, både for at den funksjonshemmede skal kunne bo hjemme, og med tanke på at hjemmetjenesten skal få et forsvarlig arbeidsmiljø i brukers hjem.

Dersom tilskuddet til trappeheiser/løfteanordninger gjøres behovsprøvd, slik finansieringsordningene i Husbanken er, må en regne med at noen av brukerne som vurderes å ha økonomi til å skaffe seg (og vedlikeholde) disse hjelpemidlene selv, likevel vil avstå fra anskaffelse. Dette kan føre til vanskelige arbeidsvilkår for hjemmetjenesten og dårligere mulighet for den funksjonshemmede til å forflytte seg og greie seg selv.

16.2.10 Forslag om opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater

Vi støtter forslaget om opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater. Vår erfaring er at brukerne av høreapparater ikke nødvendigvis får det høreapparatet som er best egnet for seg, de får mangelfull opplæring i bruk av høreapparat og manglende opplysninger om tilleggsutstyr som finnes. Utvalget er også selv inne på det. At finansieringsansvaret foreslås overført til spesialisthelsetjenesten støttes imidlertid ikke, da det trolig vil innebære at ansvaret/avgjørelsen blir liggende for langt unna brukeren.

I Oslo kommune har man et kommunalt rådgivningskontor for hørselshemmede, som vil kunne være en aktuell samarbeidspartner for NAV ved en eventuell endring av ansvarsområdet for hørselshjelpemidler. Vi mener derfor at ansvaret for dette bør tilligge store kommuner som har mulighet og kompetanse til å følge opp ansvarsområdet.

16.2.11 Forslag om samling av virkemidler i en ny arbeidsmarkedslov

16.2.12 Sterkere og mer tilgjengelige kompetansemiljøer - arbeidsliv

Utvalget foreslår at kompetanse på hjelpemiddelformidling også skal legges til NAV-kontorer. Oslo kommune stiller spørsmål ved om det er en god løsning. Mange funksjonsområder er lagt til disse kontorene, og kompetansen på hjelpemiddelområdet ligger faglig sett langt fra den kompetansen som NAV-kontorene har. Oslo kommune mener at ansvaret og kompetansen bør ligge i kommunen i de kommunene som har en størrelse og kompetanse som gjør dette mulig.

16.2.13 Forslag om tilretteleggingstilskudd til alle arbeidsgivere

16.2.14 Forslag om hjelpemidler og varig tilrettelagt arbeid

16.2.15 Forslag i tilknytning til forsøksordning med funksjonsassistent

16.2.16 Forslag i tilknytning til forsøksordning med arbeids- og utdanningsreiser

Forslagene i ovennevnte kapitler støttes.

16.2.17 Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning og innovasjon

Forslaget om behov for et kompetanseløft og satsing på forskning og innovasjon støttes.

17 Økonomiske og administrative konsekvenser

I utvalgets mandat er det forutsatt at utvalgets tilrådinger i utgangspunktet baserer seg på uendret ressursbruk. Utvalget mener at en del av tilrådingene trekker i retning av å

frigjøre ressurser som samlet sett kan bidra til å innfri kravet om kostnadsnøytralitet. Imidlertid sies det også at noen av forslagene vil utløse behov for mer ressurser.

Kommunens syn på dette er at dersom ansvar og oppgaver skal overføres fra staten til kommunene, må dette følges av overføring av budsjettmidler, som er tilstrekkelige til å løse oppgavene.

Konklusjon

Det er viktig at fremtidig ordninger for hjelpemiddelforvaltning blir fleksible, tydelige og sikrer likeverdige tjenester uavhengig av bosted. Videre er det av stor betydning at en fremtidig modell ikke skaper nye gråsoner mellom sektorer og nivåer, og at ansvars- og oppgavefordeling blir klart definert.

Oslo kommune er enig med hjelpemiddelutvalget i at det er behov for følgende reformbehov:

- økt brukermedvirkning, større valgfrihet og forenkling
- et mer robust og fleksibelt system i lys av den demografiske utviklingen, endringer i sykdomsbildet og den teknologiske utviklingen
- en harmonisering av virkemidler for å oppnå mer helhetlige løsninger
- en bedre arbeidsretting av virkemidler på hjelpemiddelområdet – flere personer med funksjonsmedsettelse i arbeid og utdanning
- et kompetanseløft, satsning på forskning, utvikling og innovasjon

Noe av hensikten med de foreslåtte endringer i hjelpemiddelforvaltningen, er å unngå uklare ansvarsforhold og gråsoner, blant annet ved å innføre sektoransvarsprinsippet. Det vil imidlertid kunne oppstå nye gråsoner ved en slik inndeling, da det ikke er entydig hvilken sektor et hjelpemiddel tilhører. Grensen mellom basishjelpemidler og mer spesialiserte hjelpemidler kan være uklar og mange brukere vil ha behov for hjelpemidler fra flere sektorer og ulike forvaltningsnivåer. Videre vil det oppstå gråsoner i overgangene mellom barnehage/skole/arbeid. Dette kan gjøre det vanskelig for brukerne å vite hvilken instans de skal henvende seg til når det gjelder de enkelte hjelpemidler. Forslaget synes også å være i strid med "en-dør-inn"-prinsippet. Oslo kommune er derfor i tvil på om den skisserte modellen vil møte disse behovene. Oslo kommune mener derfor at det helhetlige ansvaret for hjelpemiddelformidling bør ligge til kommunen i de tilfeller kommunene har en størrelse og kompetanse til å gi brukerne det beste tilbudet.

Oslo kommune er positive til å få overført ansvar og oppgaver som ligger til hjelpemiddelsentralen, dersom det følges av overføring av budsjettmidler som er tilstrekkelige til å løse oppgavene og dersom brukernes rettigheter sikres tilstrekkelig. For at brukerne skal få de hjelpemidler de har krav på, mener Oslo kommune at staten bør finansiere hjelpemidlene gjennom overslagsbevilgning. I Oslo har vi startet arbeidet med samlokalisering og til dels samorganisering på hjelpemiddelområdet, i den hensikt å bedre tilbudet for brukerne.

Uansett hvilken modell som velges, må brukerne ha forutsigbarhet for hvilke hjelpemidler de kan forvente å få, i ulike situasjoner, samt at brukerne skal ha ett kontaktpunkt inn mot kommunen i forhold til alt som gjelder hjelpemidler.

Det vil være svært uheldig om en ny modell fører til svekket tilbud til brukerne og utilstrekkelig finansiering for kommunene. Oslo kommune mener at det ikke er mulig å gi et bedre hjelpemiddeltilbud innenfor dagens økonomiske rammer, hvis en ikke tar ut en effektiviseringsgevinst ved samlokalisering og samorganisering. Vi mener uansett at det blir vanskelig å gi et bedre tilbud fordi flere og flere har behov for ulike typer hjelpemidler. Det utvikles stadig forbedrede teknologiske hjelpemidler som er til nytte for brukerne, pårørende og ansatte i pleie- og omsorgssektoren, men som betyr økte kostnader.”

Bystyrets vedtak i saken vil bli oversendt så snart det foreligger.

Med vennlig hilsen

Björg Månum Andersson
kommunaldirektør

Eva Waaler
pleie- og omsorgssjef

[Godkjent og ekspedert elektronisk](#)