

Rådmannen

SAKSFRAMLEGG

Deres ref.:

Vår ref.:

10/6063 /45052/10-F12
&13

Saksbehandler:

Jan Hugo Hermansen

Dato:

07.10.2010

Telefon:

77 79 04 42

Saken skal behandles i følgende utvalg:

HELSE-OM

HØRINGNOU 2010:5 - AKTIV DELTAKELSE, LIKEVERD OG INKLUDERING - ET HELHETLIG HJELPEMIDDELTILBUD

::: Sett inn innstillingen under denne linja IKKE SLETT LINJA ↓

Innstilling til vedtak:

Helse- og omsorgskomiteen slutter seg til rådmannens forslag til høringsuttalelse til NOU 2010:5 – Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud.

::: Sett inn innstillingen over denne linja IKKE SLETT LINJA ↑

Gøril Bertheussen
rådmann

... Sett inn saksutredningen under denne linja IKKE SLETT LINJA ↓

Saksutredning:

Bakgrunn for saken

Ved kongelig resolusjon 25. april 2008 ble det nedsatt et utvalg for å foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Hovedformålet var å få en vurdering av mulige langsiktige grep som kan gi varige og effektive kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for formidling og forvaltning av hjelpemidler.

Utvalget leverte 4. mai 2010 sin innstilling; NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud. Arbeidsdepartementet ber om høringsinstansenes syn på innstillingens vurderinger og forslag innen 15.10.10.

Hjelpemiddelordningen reguleres i dag av ett komplekst og til dels uoversiktlig regelverk. Brukergruppene er svært forskjellige med hensyn til alder, funksjonsnedsettelse og oppfølgingsbehov.

Utvalget har identifisert 5 hovedutfordringer som betydningsfulle for utforming av et fremtidig hjelpemiddelsystem:

1. En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde

Nærmere to tredjedeler av hjelpemiddelbrukerne i dag er eldre over 67 år. Gitt den forventede demografiske utviklingen viser beregninger gjort i forbindelse med utvalgsarbeidet at det i 2030 vil være 40 prosent flere brukere av hjelpemidler sammenlignet med dagens nivå.

2. Brukere av hjelpemidler med sammensatte og komplekse behov

Hver femte mottaker av pleie- og omsorgstjenestene er under 50 år og hver tredje mottaker er under pensjonsalder. Yngre brukere med omfattende bistandsbehov får sitt tilbud fra hjemmetjenestene. Økningen i antallet yngre personer (under 67 år) med varig nedsatte funksjonsbehov reiser større og mer omfattende behov for koordinerte offentlige ytelser og tjenester i eget hjem og lokalmiljø.

3. Deltagelse fra flere med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet

Behovet for hjelpemidler og tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet vil øke i årene fremover, både fordi flere med funksjonsnedsettelser ønsker å delta i arbeidslivet, og på grunn av politiske målsettinger om å øke sysselsettingsgraden for denne gruppen.

4. Universell utforming og tilrettelegging

I årene som kommer vil det være økende forventninger og økt politisk fokus på tilrettelegging og universell utforming i samfunnet som helhet. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 1. januar 2009, har som formål å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter til samfunnsdeltagelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelser.

5. Globalisering og teknologisk utvikling

Ny teknologi kan gi nye muligheter for et selvstendig og meningsfullt liv. Det kan dreie seg om allerede utviklede produkter for hjelpemiddelmarkedet eller vanlige forbruksvarer. Kravet til funksjonalitet gjelder særlig innen IKT - feltet og kognitive hjelpemidler.

På bakgrunn av utfordringene som er redegjort for ovenfor mener utvalget at følgende reformbehov som de viktigste:

- Behov for økt hensyn til bruker, større valgfrihet og forenkling
- Behov for et mer robust og fleksibelt system i lys av den demografiske utviklingen, endringer i sykdomsbildet og den teknologiske utviklingen
- Behov for harmonisering av virkemidler for å oppnå mer helhetlige løsninger
- Behov for bedre arbeidsretting av virkemidler på hjelpemiddelområdet – flere med funksjonsnedsettelser i arbeid og utdanning
- Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning og utvikling samt innovasjon

Utredningen definerer begrepet hjelpemiddel som en gjenstand som reduserer et praktisk problem, i tillegg til at det kan være tjenester som døvetolking, førerhund m.m.

Ett hjelpemiddel defineres videre som et virkemiddel som for personer med funksjonsnedsettelser skal bidra til å utjevne gapet som kan oppstå i forhold til de kravene til funksjon som samfunnet stiller. Samfunnet har ansvaret for å kompensere for merutgifter til hjelpemidler. Motsatt stiller det seg med forbruksgoder som den enkelte selv har ansvaret for å finansiere. Grensesnittet vil her endre seg over tid.

Finansieringen av hjelpemidler er i dag delt mellom stat, kommune og arbeidsgivere. Statens ansvar er primært hjemlet i folketrygdloven og omfatter mange ulike tiltak og stønader, hjelpemiddelsentral. Sentralene skal gi hjelpemidler for brukere med varige funksjonelle hjelpebehov (mer enn to år). De skal fungere som en andrelinjetjeneste, med særskilt rådgivningsansvar for kommunene. Staten har i tillegg, gjennom de regionale helseforetakene ansvaret for behandlingshjelpemidler i og utenfor institusjon etter spesialisthelsetjenesteloven. Husbanken har ansvar for tiltak som utbedring og tilpasning av bolig.

Kommunene har ansvaret for hjelpemidler som skal dekke midlertidige behov (mindre enn to til tre år) og hjelpemidler til brukere innlagt i kommunale institusjoner (med unntak av forflytningshjelpemidler og syns- og hørselshjelpemidler). Kommunene har også et ansvar for formidlingsprosessen, for å utrede behovet for - og gi opplæring i bruken av hjelpemidler. Arbeidsgiverne har ansvar for å tilrettelegge arbeidsplassen etter arbeidsmiljøloven.

Hovedmålet med hjelpemiddelsystemet er å bidra til aktiv deltakelse, likeverd og inkludering for personer med funksjonsnedsettelse i arbeid, utdanning og dagligliv.

Utvalgets forslag bygger i stor grad på sektoransvarsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at ansvaret for hjelpemidler legges til den myndighet som har ansvaret for sektoren hvor hjelpemidlet kommer til anvendelse. Utvalget ser dette i praksis slik at kommunene skal ha ansvaret for hjelpemidler i dagliglivet, at opplæringsmyndighetene får ansvar for hjelpemidler innen opplæring og at spesialisthelsetjenesten får ansvar for behandlingshjelpemidler. Utvalget foreslår at retten til hjelpemidler i større grad hjemles i sektorlovgivningen. I praksis betyr dette at hjemmelen til deler av hjelpemidlene flyttes fra Folketrygdloven til særlovgivningen. Utvalget anser at sektoransvar vil gi klarere ansvarsforhold og mulighet for å se hjelpemidler i sammenheng med sektorpolitikken forøvrig.

Utredningen foreslår at kommunene overtar ansvaret og finansieringen av "basishjelpemidler i dagliglivet" og samtidig lovfesting av omfattende individuelle rettigheter på hjelpemiddel området. Det foreslås nedsatt et lovutvalg som skal utrede nærmer de juridiske spørsmålene som følger av utredningen og fremme forslag om fremtidig lovgivning som skal gi rettskrav på ytelser uavhengig av sektoransvar.

Utvalget presiserer at ved overføring av ansvar og oppgaver til kommunene og helseforetakene, forutsettes dagens ressursramme å følge med, men innrømmer at en del av tilråkningene har en konkretiseringsgrad som gjør administrative og økonomiske konsekvenser vanskelige å vurdere.

Hjelpemiddelutvalgets anbefalinger vedlegges som bilag 1

En intern arbeidsgruppe i kommunen med representasjon fra Rehabiliteringstjenesten og Fag- og utviklingsenheten har gått gjennom innstillingen, innspill fra høringsmøter m.m. Forslag til høringsuttalelse på vegne av Tromsø kommune fremgår av saken senere.

Forslag til høringsuttalelse:

Dagens ansvarsdeling innen hjelpemidler, baserer seg på en rolledeling mellom staten og kommunene etter prinsippene om at kommunene utgjør førstelinje og hjelpemiddelsentralene er andrelinje. Dette skillet er pr i dag utfordrende å håndtere, men hjelpemiddelutvalget foreslår tiltak vil ikke etter Tromsø kommunes mening redusere disse utfordringene i noen særlig grad.

Kommunen er enig i behovene for forenkling av dagens system jfr. de fem hovedutfordringene som skisseres. Vi er også i hovedsak enig i fremstillingen av krav og hensyn som er satt opp for utforming av et fremtidig hjelpemiddelsystem, men ser ikke at forslagene innfrir i forhold til disse kravene.

Tromsø kommune ser på utvalgets sektoransvarsprinsipp som et vanskelig og omdiskutert utgangspunkt for et mer helhetlig og brukerrettet hjelpemiddeltilbud. Kommunalt ansvar for og finansiering av basishjelpemidler i dagliglivet kan gi en mer kompleks ansvars- og oppgavefordeling enn dagens.

I noen tilfeller kan sektoransvarsprinsippet føre til mer "helhet" internt i en sektor, og i tilfeller der brukeren kun trenger bistand fra en sektor kan det også fylle kravene til raske avgjørelser nær brukeren. Men et økende antall brukere har sammensatte behov, og da vil sektorprinsippet gi kommunene ytterligere utfordringer når det gjelder koordinering og kompetanse. For disse brukerne kan prinsippet om delt ansvar innebære flere "dører" å forholde seg til.

Kompetanse er viktig i alle ledd dersom dette skal kunne utføres effektivt. Mange kommuner vil få store utfordring i kompetanseoppbygging.

Det har allerede skjedd en gradvis ansvarsforskyvning på dette området uten at det har fulgt finansiering med. Denne forskyvningen er relatert til type hjelpemidler, ansvar for omfang, vedlikehold og levering, med andre ord en gradvis økning av forventningene til hva kommunen bør håndtere selv. Kostnadene til det kommunale ansvaret har derfor økt i takt med utviklingen for øvrig på hjelpemiddelområdet.

Utredningens forslag om økt kommunalt ansvar og finansiering er for uklart avgrenset til at kommunen kan støtte forslaget. En så uklar avgrensning kan lett gi voksende kommunale kostnader.

Forslaget inneholder så mange usikkerhetsmomenter at Tromsø kommune ikke kan støtte reformen.

Tromsø kommune kan ikke støtte ansvarsoverføringene til kommunen før det er foretatt en grundigere økonomisk og juridisk konsekvensvurdering enn det som fremgår av utredningen, herunder dokumentasjon og kostnadsvurdering av effektiviseringspotensialet.

Det vises også til Kommunalt råd for funksjonshemmedes uttalelse som vedlegges som bilag 2 som ber kommunen avvise høringsforslaget. De mener at retten til hjelpemidler fortsatt skal ligge i folketrygdloven med statlig finansieringsansvar.

Kommentarer til utvalgets konkrete forslag jfr. bilag 1:

16. 2.1 Forslag om lovendringer og å sette ned ett lovutvalg

Tromsø kommunen har stor forståelse for den utrygghet som brukerorganisasjonene gir uttrykk for når det gjelder faren for svekkede rettigheter til hjelpemidler. Rettigheter til hjelpemidler i dagliglivet flyttes fra folketrygdloven til særlover. Sektoransvarsprinsippet og rammefinansiering vil innebære ulik prioritering i kommunene da det må påregnes konkurranse om knapphetsgoder. Dette kan igjen innebære at det ikke blir gitt likeverdige tilbud uavhengig av bostedskommune. Det er derfor nødvendig med et lovutvalg for å sikre brukerrettighetene på området i tillegg til ytterligere konsekvensutredninger av de økonomiske konsekvensene.

Rettighetsreguleringen utvalget foreslår på hjelpemiddelområdet er knyttet til deres forslag om ny ansvarsfordeling, og etter vår vurdering kan dette gjøre det vanskelig å konkretisere framtidige behov for hjelpemidler og de økonomiske og administrative konsekvensene dette vil få for kommunene. Lovverket må sikre likhet for alle uavhengig av kommunenes økonomi.

16.2.2 Tilråding om økt bruk av tilskudd til hjelpemidler

Tilskuddsordninger som allerede har vært prøvd, for eksempel i forhold til datautstyr, har vist seg i praksis å være svært utfordrende og vanskelig for mange brukere å nyttegjøre seg av. Det viktigste med formidlingsprosessen er at brukeren ender opp med et hjelpemiddel som dekker det individuelle behovet på en best mulig måte. Det å selv bli ansvarlig for kjøp av utstyr krever at bruker har innsikt i både egne behov og hvilke type hjelpemiddel som vil kompensere for funksjonstap og/ eller fremme selvstendighet og øke mestring i egen situasjon. Ofte viser det seg i praksis at dette er krevende prosesser og mange ender opp med produkter som ikke er tilpasset behovet. Tromsø kommune mener at økt bruk av tilskudd vil føre til at bare en liten gruppe brukere, ofte de mest ressurssterke, som kan mestre ordningen på en måte som gir økt funksjon og deltakelse. Dermed strider forslaget mot intensjon om lik tilgjengelighet for tekniske hjelpemidler.

16.2.4 Forslag om økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet

Tromsø kommune mener at det er stort behov for forenkling av systemet for hjelpemidelformidling, og ser at det ligger gode muligheter i å samordne og forenkle systemer for korttidsutlån og langtidsutlån på basishjelpemidler. Skillet mellom korttids og langtidsutlån oppleves ofte som upraktisk og medfører ofte dobbeltarbeid.

Kommunen er likevel svært skeptisk til å finansiere dette gjennom rammefinansiering, både i forhold til økonomiske og rettighetsmessige konsekvenser. Rammefinansiering kan resultere i begrenset utvalg og mindre valgfrihet for brukerne. For barn, for eksempel, må

hjelpemidlene kontinuerlig oppdateres og skiftes ut, i takt med vekst og utvikling. Dette stiller store krav til kompetanse, sortiment og logistikk og økonomisk prioritering.

Forslagene om å overføre basishjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek til kommunene forutsetter en gjennomgang i lys av samfunns- og produktutviklingen av hva som er forbruksgode og hva som er et hjelpemiddel. Utvalget antar at det ligger vesentlige innsparingsmuligheter her, og at innsparingen kan bidra til å dekke behovet for økte ressurser som følge av forslaget om å oppheve aldersgrensen på 26 år for aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek.

Utvalget mener videre at det generelt ligger et betydelig effektiviseringspotensiale gjennom frigjøring av ressurser ved å legge finansieringsansvaret for basishjelpemidler til kommunene fordi det muliggjør samordning av tiltak og tjenester innad i kommunen. Etter Tromsø kommunes mening ligger sannsynligvis det største effektiviseringspotensiale i samordning mellom korttidslån og langtidslån av basishjelpemidler og ikke i samordning mellom hjelpemiddeltiltak og andre tjenester. Hvor stort dette potensialet er, må imidlertid utredes nærmere.

Generelt ligger et stort effektiviseringspotensiale i samordning av tjenester, men samordning er komplisert å få til å fungere i praksis. Når det gjelder bruk av basishjelpemidler, er effektiviseringspotensialet sannsynligvis størst dersom man øker bruk av hjelpemidler, og i så måte er dagens finansieringssystem minst like egnet.

Utvalget viser selv til en samfunnsøkonomisk betenkning som viser at alternativkostnadene til bruk av hjelpemidler kan bli langt høyere i form av økt passivitet, nedsatt funksjonsevne og behov for flere personer inne pleie- og støtteapparat. Det hevdes også at man kan frigjøre ressurser i NAV ved å overføre ansvar til kommunen. Dette står i motsetning til forslaget om ressursoverføring til kommunene i samme størrelsesorden som oppgaveoverføringene.

16.2.5 Forslag som gjelder aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek

Tromsø kommune støtter forslaget om at aldersgrensen på 26 år for aktivitetshjelpemidler oppheves. Alle mennesker har rett og behov for å være aktiv og deltakelse hele livet gjennom; både ut fra et forebyggende -, rehabiliterende -, og kompenserende perspektiv.

Tromsø kommune støtter ikke forslaget om at utstyr til trening, stimulering og lek overføres til kommunen, men at denne type utstyr må på lik linje med aktivitetshjelpemidler være et statlig ansvar. Det å dele opp hjelpemidler som skal fremme aktivitet og deltakelse i forhold til kommunalt og statlig ansvar vil føre til uklare gråsoner og virke mot sin hensikt å tenke helhetlig rundt det enkelte individ

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

Tromsø kommune støtter innstillingen i at det er behov for å avklare opplæringsmyndighetens ansvar for tilrettelegging og opplæring.

Skolemyndigheten opplever i dag at systemet er uklart med hensyn til tilretteleggingsansvaret.

Den ene siden av saken gjelder fysisk utforming der det i Opplæringslovens § 9a-2 Det fysiske miljøet, sies i 3. ledd: ”Alle *elever har rett til en tilrettelagt arbeidsplass. Skolen skal innreiast slik at det blir teke omsyn til dei elevane som har funksjonshemmingar*”.

Alle nye skoler bygges i henhold til universell utforming. Det sies imidlertid lite om tilrettelegging av eldre skolebygg. Dette kan ofte være meget kostnadskrevende. Det er også uklarheter i forholdet som angår finansieringen.

Midtlyngutvalget er fremdeles under behandling. Dersom det i forhold til innstillingen blir vedtatt et sterkere sektoransvar, bør det utredes og presiseres hva som skal ligge i dette ansvaret. Det vil være behov for begrepsavklaringer, økonomiske ansvarsområder og hvordan kompetansespørsmålet skal ivaretas.

Kommunen vil se det som en fordel at ansvaret for generelt pedagogisk utstyr blir lagt til kommunene. Det mest benyttede hjelpemidlet i skole og barnehage er datautstyr med programvare. Slikt utstyr krever tilpasninger innenfor de kommunale nettverk og en vil da kunne utnytte kommunal kompetanse i bruk av programvare.

For mer avansert utstyr vil kommunen fortsatt være avhengig av ekstern kompetanse.

16.2.9 - Forslag i tilknytning til tilrettelegging av bolig

Tromsø kommune støtter forslaget om at hjelpemidler som trappeheis og løfteanordninger må sees på som tilrettelegging av bolig/ bygningsmessige endringer, og at de bør legges inn under Husbankens ansvarsområde. Å samle denne type tiltak under en instans, vil kunne gjøre det enklere å finne alternative og mer hensiktsmessige løsninger både for brukere med funksjonsnedsettelse som har bolig og for de som er i ferd med å skaffe seg egen bolig. Boligtilrettelegging er ofte omfattende og kostnadskrevende. Ved at tiltakene legges til en instans med stor byggeteknisk kompetanse, kan løsningene bli kvalitetssikret på en bedre måte. En regner med at problemstillingen tas inn i den helhetlige utredningen som utvalget foreslår.

16.2.10 - Forslag om opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater

Tromsø kommune er enig i at det bør foretas en opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater, og støtter utvalgets forslag om å legge vedtaks- og finansieringsansvaret til spesialisthelsetjenesten. Dette er et område som i dag oppleves som uoversiktlig og fragmentert, og med uavklarte faglige ansvarsforhold mellom nivåene. Ved overføring av ansvar for formidlingsprosessen, bør også spesialisthelsetjenesten få et avklart delansvar for oppfølging og evaluering av ortopedi og hørselshjelpemidler.

