

31.10.08

Hjelpemidler og hjelpemiddelapparatet samfunnsøkonomiske betraktninger

av Victor D. Norman

Tekniske hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne er en betydelig utgiftspost for samfunnet. I 2007 brukte staten nesten 5 mrd kr på ulike typer hjelpemidler – 2,7 mrd på hjelpemidler for å bedre funksjonsevnen (hvorav 600 mill bare til elektriske rullestoler), 1,2 mrd på ortopediske hjelpemidler og høreapparater, over 800 mill i tilskudd til biler, og snaut 200 mill til andre typer hjelpemidler. I tillegg kommer kommunenes og arbeidsgivernes utgifter til hjelpemidler. Det var vel 150.000 personer som fikk hjelp og bistand fra Hjelpemiddelsentralene. De fleste (62 prosent) var over 70 år, 9 prosent var barn, og rundt 30 prosent var i yrkesaktiv alder.

Formålet med dette notatet er å drøfte statlig støtte til hjelpemidler ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Notatet er delt i tre. Første del diskuterer verdien – for den enkelte og for samfunnet – av tekniske hjelpemidler. Andre del drøfter betydningen av hjelpemidler i forhold til andre tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne, og tar i den sammenheng også opp spørsmålet om vi satser for mye eller for lite på hjelpemidler. I siste del av notatet tar jeg opp spørsmålet om det er mulig å få et gunstigere forhold mellom nytte og kostnader ved bedre organisering, klarere målretting, sterkere standardisering eller andre tiltak.

Verdien av tekniske hjelpemidler

Tekniske hjelpemidler er viktige for den enkelte selv, for pårørende og ansatte i helse-, pleie- og omsorgstjenestene og for arbeidsgivere og arbeidskolleger av syke eller funksjonshemmede. Den samfunnsøkonomiske verdi av hjelpemidlene er summen av verdien for disse enkeltindividene. I de fleste tilfeller er denne verdien høyere – og i mange tilfeller langt høyere – enn kostnaden ved hjelpemidlene.

Noen tallillustrasjoner kan illustrere både hvordan verdien kan anslås og størrelsen på den.

Den mest slående illustrasjonen gjelder hjelpemidler som bidrar til at personer med funksjonssvikt kan komme i arbeid. I slike tilfeller kan verdien måles ved den økte produksjon av varer og tjenester som blir mulig fordi arbeidsstyrken blir større. Verdien av et ekstra årsverk i arbeidsstyrken kan anslås til det arbeidsgivere er villige til å betale for et ekstra årsverk. En god tilnærming til det er det beløpet arbeidsgivere i gjennomsnitt faktisk betaler pr årsverk, altså den faktiske lønn pluss sosiale utgifter. I 2007 var det ca 400.000 kroner. Om tekniske hjelpemidler er det som skal til for å sette en person med funksjonssvikt i stand til å delta i arbeidslivet, kan vi derfor være rimelig sikre på at slike hjelpemidler er verd minst 400.000 kroner pr år.

Om denne personen, takket være hjelpemidlene, kan være i arbeid i for eksempel 30 år, blir nåverdien av den økte produksjonsverdien – om vi diskonterer med 4 prosent realrente og regner at reallønnen vil stige med 2 prosent pr år – 9 millioner kroner. Så lenge vi over vedkommendes yrkesaktive liv samlet ikke trenger å bruke mer enn 9 mill på hjelpemidler, kan vi altså være trygge på at det er tale om en samfunnsøkonomisk god investering.

Tabell 1 gir noen tall for nåverdien av den merproduksjon vi får fra en ekstra person i arbeidsstyrken, avhengig av antall arbeidsår og vedkommendes arbeidsevne (uttrykt i prosent av gjennomsnittet for arbeidsstyrken). Som en ser, kan man - selv for personer

Tabell 1					
Nåverdi av fremtidig merproduksjon fra en ekstra arbeidstager					
Arbeids- år	Arbeidsevne				
	20 %	40 %	60 %	80 %	100 %
10	725	1 450	2 175	2 900	3 625
20	1 319	2 637	3 956	5 275	6 594
30	1 805	3 610	5 414	7 219	9 024
40	2 203	4 405	6 608	8 811	11 013

Kilde: Egne beregninger, basert på en verdi i 2007 på 400.000 pr normalårsverk, og antatt 4 prosent realrente og 2 prosent årlig reallønnsvekst

med svært begrenset arbeidsevne og få mulige arbeidsår – forsvare store investeringer i hjelpemidler ut fra den ekstra produksjonsevne samfunnet får om flere blir i stand til å delta i arbeidslivet.

Det er liten tvil om at man, ut fra denne type betraktning, kan forsvare det beløpet staten bruker på hjelpemidler til personer i yrkesaktiv alder. Som nevnt innledningsvis, var 30 prosent av brukerne i 2007, dvs. rundt 45.000 personer, i yrkesaktiv alder. Antar vi at disse også la beslag på 30 prosent av utgiftene, var utgiftene til hjelpemidler til denne gruppen rundt 1,5 mrd kroner. Om det gjorde at 20 prosent av disse brukerne kunne fungere normalt i arbeidslivet (alternativt at 40 prosent av dem kunne realisere en

arbeidsevne på 50 prosent), førte hjelpemidlene i så fall til økt verdiskapning på $0,2 \times 45.000 \times 400.000 = 3,6$ mrd kroner.

Det er slående og viktige tall man kommer frem til om man vurderer verdien av tekniske hjelpemidler ut fra den økte arbeids- og produksjonsevne hjelpemidlene kan utløse. Samtidig er det imidlertid farlig og misvisende ensidig å koble hjelpemidlene til arbeid og produksjon. Det er farlig fordi man da lett kan fordeles til å prioritere brukere som har muligheter for å komme i arbeid fremfor andre brukere. Det er misvisende fordi hjelpemidler kan ha like stor (samfunnsøkonomisk) verdi også for andre.

Verdi i samfunnsøkonomisk forstand av et tiltak er ikke noe annet enn summen av verdien for de individene som berøres av tiltaket – målt ved hva disse er villige til å gi opp av andre goder for å få realisert tiltaket. Når vi i noen tilfeller, som ovenfor, kan måle det ved produksjonsverdi, er det bare fordi denne produksjonsverdien i sin tur kan byttes i varer og tjenester til tilsvarende verdi: Om jeg gjennom mitt arbeid skaper en produksjonsverdi på 400.000 kroner, kan de 400.000 brukes til å kjøpe varer og tjeneste som jeg eller andre verdsetter til samme beløp. Et tiltak kan imidlertid ha like stor verdi selv om den ikke realiseres via arbeid og produksjon. Det sentrale er at tiltaket gir berørte individer noe de eller andre verdsetter. Vet vi noe om hvor høyt de selv eller andre verdsetter dette "noe", kan vi også tilfeller tallfeste verdien av tiltaket uavhengig av virkningene for arbeid og produksjon.

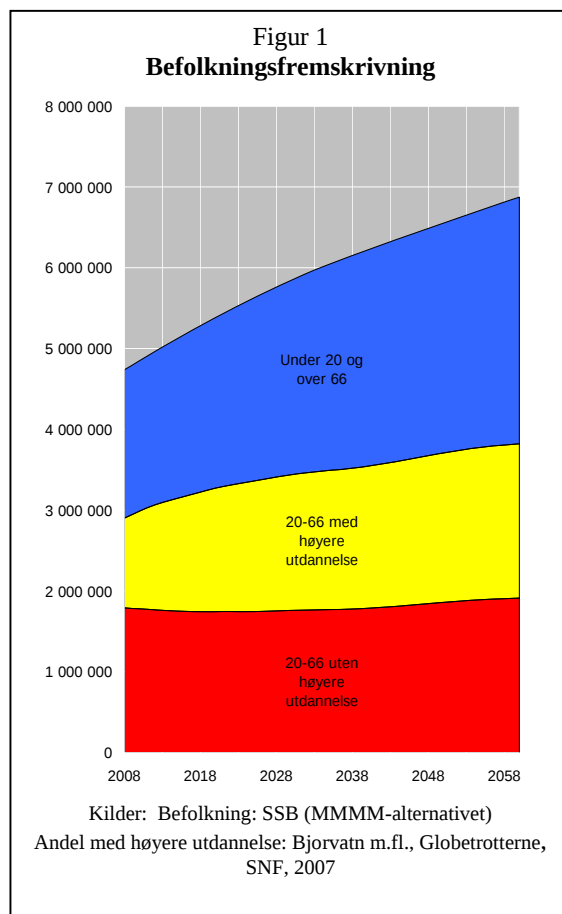
Som en illustrasjon kan vi bruke hjelpemidler som setter personer i stand til å forflytte seg. For noen brukere av rullestoler eller biler tilrettelagt for funksjonshemmede er det viktigste ved hjelpemidlene at de kan komme i arbeid. For de aller fleste handler det imidlertid om noe mer grunnleggende – nemlig muligheten til å forflytte seg hjemme, i nærområdet eller over lengre avstander. Hva er dette verdt?

Vi kan neppe håpe å kunne tallfeste verdien fullt ut; men vi kan komme et stykke på vei ved å se hva personer uten bevegelsesproblemer er villige til å betale for å forflytte seg. I 2005-2007 brukte enpersonhusholdninger i Norge i gjennomsnitt 34.000 kroner pr år på transport (utgifter til kjøp av bil, til drift av bil, og til kollektive transportmidler). Tar vi dette tallet som et lavt anslag på hvor høyt gjennomsnittspersonen i Norge verdsetter det å forflytte seg, og vi antar at halvparten av hjelpemiddelbrukerne nyter godt av rullestoler og/eller spesialtilpassede biler, var verdien av rullestoler og biler for funksjonshemmede i 2007 til sammen $34.000 \times 75.000 = 2,5$ milliarder kroner. Til sammenligning var statens utgifter til elektriske rullestoler og biler for eldre og funksjonshemmede i 2007 på 1,4 milliarder.

En lignende illustrasjon kan gjøres for hjelpemidler som setter folk i stand til å kommunisere. Ta høreapparater som eksempel. I 2007 ble det kjøpt 68.000 høreapparater for en samlet utgift av 457 millioner. Regner vi at hvert høreapparat i gjennomsnitt varer i to år, betyr det at den årlige utgiften setter 136.000 mennesker i stand til å høre så godt at de kan kommunisere tilnærmet normalt. Hvor mye er det verd? Igjen kan vi, for å komme frem til et nedre anslag, se hva andre, uten hørselsproblemer, er villige til å betale for kommunikasjon. Vi har ikke noe totaltall for det heller, men vi har i hvert fall tall for én komponent, nemlig hva folk betaler for telekommunikasjon – i 2005-2007 brukte den gjennomsnittlige enpersonhusholdning 4.600 kroner pr år på telefon og teletjenester. Denne ene kommunikasjonsposten alene svarer for 136.000 mennesker til $4.600 \times 136.000 = 625$ millioner.

Enda mer til hjelpemidler?

Når hjelpemidler har så stor verdi, er det grunn til å tro at vi burde innstille oss på å bruke enda mer på dem. Kostnadene ved alternativene til hjelpemidler – større passivitet for



personer med nedsatt funksjonsevne eller flere personer i pleie- og støtteapparat rundt dem – er etter alt å dømme langt høyere enn kostnadene ved hjelpemidlene i seg selv; og alternativkostnadene vil sannsynligvis over tid stige relativt til hjelpemiddelkostnadene.

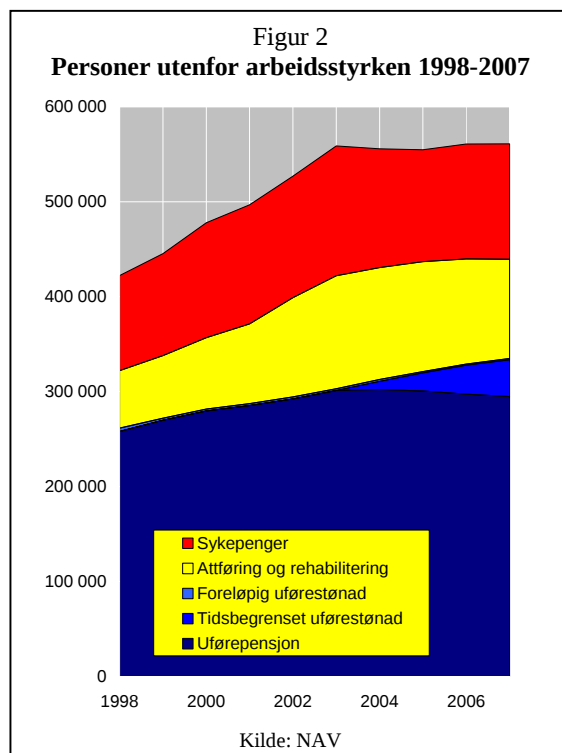
Passivitet er kostbart fordi det gir den enkelte færre utfoldelsesmuligheter og lavere livskvalitet og fordi resten av samfunnet går glipp av de bidrag personer med funksjonssvikt kan gi i arbeidslivet og i nærmiljøet og samfunnslivet for øvrig. Vi trenger disse bidragene. Vi ser det klart i forhold til arbeidslivet. Måler vi knapphet på arbeidskraft med hva bedrifter og andre arbeidsgivere er villige til å betale for en ekstra arbeidstime, er Norge et av de land i verden der knappheten på folk er størst. Den vil bli enda mye større etter hvert som befolkningen eldres og arbeidsproduktiviteten (som

følge av bedre teknologi og oppbygging av mer kapital pr sysselsatt) blir høyere – kfr. figur 1, som viser tall fra Statistisk Sentralbyrås midlere befolkningsfremskrivning. Antall personer i yrkesaktiv alder (20-66 år) vil ifølge denne vokse med vel 900.000 frem til 2060, mens antall personer under 20 år eller over 66 vil vokse med over 1,2 millioner.

I figuren er også vist en mulig fordeling av befolkningen i yrkesaktiv alder etter utdannelsesnivå, basert på en fremskrivning i Bjorvatn m.fl. (2007). Hovedantagelsen bak denne er at andelen av unge som tar høyere utdanning gradvis vil fortsette å vokse til 50 prosent, for så å stabilisere seg. Slår den til, vil antall personer i yrkesaktiv alder som ikke har høyere utdanning, knapt være høyere i 2060 enn det er i dag. Samtidig vil antallet som etterspør tjenester som er intensive i bruken av denne gruppen personer – i pleie- og omsorgssektorene, i varehandel, transport og privat tjenesteytelse – vokse med rundt 2 millioner.

Vi må altså regne med stor og økende knapphet på arbeidskraft i tiårene fremover. Å forvalte det vi har av arbeidskraftressurser på en god måte, er derfor hovedutfordringen for norsk økonomi på lengre sikt. Det viktigste i så henseende er å legge forholdene til

rette for at de som kan og vil arbeide, faktisk slipper til.



Det er ikke slik i dag. Daglig er bortimot 600.000 mennesker ute av arbeidslivet fordi de er syke, fordi de er på rehabilitering eller attføring, eller fordi de er uføretrygdete. Tallet har, som vist i figur 2, steget med over 100.000 bare de siste ti årene. Mange av disse ville ha vært i arbeid om vi hadde hatt større innsats på arbeidsmiljøområdet, om vi hadde hatt kortere køer i helsevesenet, om attføring ble startet på et tidligere tidspunkt, om vi hadde hatt flere tilrettelagte arbeidsplasser for personer med funksjonssvikt, eller om vi i større grad hadde gitt varig lønnstilskudd til personer med nedsatt arbeids- evne. Sannsynligvis må vi gjøre alle disse

tingene, og mer til, om vi skal klare å mobilisere den arbeidskraftreserven som finnes blant disse 700.000.

I dette perspektivet er ikke hovedutfordringen vår å begrense utgiftene til hjelpemidler som kan få flere i arbeid – økt bruk av hjelpemidler er tvert imot en viktig del av de tiltakene som er nødvendige om vi skal klare å få flere ut i arbeid.

Samtidig som hjelpemidler kan bidra til å få flere i arbeid, må vi regne med at vi etter hvert får tekniske hjelpemidler som direkte kan redusere behovet for arbeidskraft, spesielt i pleie- og omsorgssektorene. Det finnes allerede på markedet roboter som kan utføre en rekke pleie- og omsorgsoppgaver, og det er grunn til å tro at det som finnes av slike hjelpemidler i dag, bare er en forsmak på det som vil bli tilgjengelig i tiårene fremover.

Målretting, styring og kontroll: Prinsipper og dilemmaer

At vi kan forsvare å bruke mye på hjelpemidler, og at vi bør innstille oss på å bruke enda mer i fremtiden, er ikke argumenter for å renonsere på kravene til målretting og effektivitet på hjelpemiddelområdet. Tvert imot. Nettopp fordi vi bør bruke mye, er det viktig at vi gjør det på en måte som gir størst mulig verdi for brukerne. Kostnadene ved ineffektiv bruk av ressursene er proporsjonale med den mengde ressurser som brukes. Det blir derfor viktigere med målretting, styring og kontroll jo større hjelpemiddelutgiftene blir.

Det er fire utfordringer her.

Den første er hvordan vi kan sikre at brukerne får de hjelpemidlene som har størst verdi for de enkelte selv og for andre berørte. Den andre er hvordan vi kan sikre en god balanse mellom tekniske hjelpemidler og det pleie- og støtteapparat for øvrig som mange brukere er avhengige av. Den tredje er hvordan vi kan sikre et kostnadseffektivt valg av og mellom ulike hjelpemidler. Den fjerde er hvordan vi kan sørge for at prisene på hjelpemidlene ikke blir unødig høye.

I første omgang skal jeg utdype selve problemstillingene og føre dem frem til noen spørsmål som kan være avgjørende for måten hjelpemiddelapparatet blir organisert og finansiert på.

Målretting

Det er generelt et godt prinsipp å utforme tiltak slik at de mest mulig direkte treffer den problemstillingen man søker å gjøre noe med. I forhold til tekniske hjelpemidler er det naturlig å tro at det er to hovedmål man forsøker å nå. Det ene er å gjøre brukerne av hjelpemidler så selvhjulpne som mulig, slik at de i størst mulig grad selv kan forme sin

hverdag og velge sine utfoldelsesarenaer. Det andre er å gi dem økte utfoldelsesmuligheter, altså fjerne noen av de begrensningene på utfoldelsesmulighetene som følger av de funksjonsbegrensningene de sliter med.

I forbindelse med det andre målet er det viktig å merke seg at hovedformålet med hjelpemidler ikke nødvendigvis er å sette den enkelte i stand til å gjøre ting han eller hun ellers ikke kunne gjøre – å sette bevegelseshemmede i stand til å forflytte seg eller hørselshemmede i stand til å delta i samtaler. Dette kan være viktig nok. For de fleste er det allikevel enda viktigere at hjelpemidlene setter personer med funksjonssvikt i stand til gjøre det de **kan**. En bevegelseshemmet vil, selv med rullestol og bil, aldri kunne bli spesielt dyktig i det å forflytte seg; men en bevegelseshemmet lærer vil, med rullestol, kunne fungere utmerket godt som lærer.

Begge hovedmålene handler altså om å sette den enkelte i stand til å gjøre det funksjonsfriske tar som en selvfølge – å ta og ha kontroll over sitt eget liv; i hverdagen og i valg av arbeids- og utfoldelsesarenaer; slik at man kan få mest mulig ut av sine interesser, evner og anlegg.

Hvis dette er det sentrale, har det betydning både for hvilke hjelpemidler den enkelte skal ha og for hvem som skal bestemme det. Er det sikkert at en bevegelseshemmet ungdom med Aspergers syndrom, som kanskje har best lyst til å tilbringe dagen foran datamaskinen, er tjent med elektrisk rullestol og egen bil – kanskje det beste han kunne få var en god arbeidsstol med innebygd massasjeapparat og jevn tilførsel av nyeste generasjon datautstyr og programvare? Og er det sikkert at det er en ergoterapeut som har de beste forutsetningene for å avgjøre spørsmålet – kanskje burde ungdommen selv ha det avgjørende ordet?

Den første, og på mange måter mest grunnleggende, problemstillingen er altså om vi skal ta brukerstyring på alvor. På andre arenaer tar vi for gitt at den enkelte selv er den som skal prioritere mellom utstyr som han eller hun kan ha nytte og glede av – om man for eksempel ønsker å bruke inntekten sin til stort hus og bil, eller heller ønsker å bruke mer på ski eller båt og fiskeutstyr. Reell brukerstyring når det gjelder tekniske hjelpemidler vil måtte innebære en tilsvarende valgfrihet her – ikke i betydningen at man kan velge ubegrensede mengder offentlig finansierte hjelpemidler, men at man innenfor en ramme skal kunne velge hva slags utstyr som gir den enkelte best muligheter til livsutfoldelse.

Tekniske hjelpemidler kontra pleie- og støtteapparat

Det vil være et løpende avveiningsforhold mellom tekniske hjelpemidler og personer i pleie- og støttefunksjoner på den andre side – jo mer man setter inn av det ene, desto

mindre behov vil det være for det andre. Med utvikling av ny teknologi vil mulighetene for å erstatte personinnsats med hjelpemidler bli stadig bedre, og med det vil dette avveiningsforholdet bli tilsvarende viktigere.

Denne avveiningen burde ideelt sett foretas ut fra en vurdering av nytte og kostnader ved de to typene av hjelp, på en slik måte at de samlede kostnadene, for gitt kvalitet for brukeren, ble lavest mulig. Det sentrale, og vanskelige, spørsmålet i denne sammenheng er hvem som skal foreta avveiningen og med det valget. Er det brukeren? Er det hjelpemiddelapparatet? Er det pleie- og omsorgsutøveren (kommunen)? Hva betyr det for utfallet hvem som foretar valget? Hvilke implikasjoner har det i så fall for måten hjelpemiddelapparatet bør organiseres og finansieres på?

Kostnader

Den tredje problemstillingen gjelder kostnader. Tekniske hjelpemidler er dyre, fordi de er og kompliserte og ofte teknisk avanserte, og fordi de produseres i forholdsvis korte serier (sammenlignet med produkter for det vanlige marked). Hjelpemidlene kunne bli billigere om man var villig til å akseptere noe større standardisering, slik at man kunne høste mer av stordriftsfordelene i produksjon og montering; men det er begrenset i hvor stor grad det kan gjøres uten at det kommer i konflikt med behovet for individuell tilpasning og ønskene om å gi den enkelte bruker innflytelse over valgene. Hjelpemidlene kunne også bli billigere om vi var villige til å renonsere litt på kvalitet og standard; men det kommer naturlig i konflikt med ønsket om å hjelpe den enkelte mest og best mulig.

At lavere kostnader kan komme i konflikt med hensynet til det enkelte bruker, betyr imidlertid ikke at det er galt å foreta en avveining mellom kostnader og kvalitet. Hver og en av oss møter den samme konflikten, og det samme behovet for avveining, nesten hver eneste dag: Vi kunne gjøre hjemmene våre sikrere for oss selv og våre barn om vi kjøpte og installerte det beste som fantes av brann- og sikringsutstyr; men økonomi og prioritering gjør at vi nøyer oss med noe mindre. Vi kunne gjøre transport til og fra skole og barnehage tryggere ved å kjøpe det tryggeste som finnes av biler; for de fleste tvinger økonomien oss til kompromisser. Det er ingen grunn til at vi skal legge en annen målestokk til grunn når det gjelder offentlig finansierte tekniske hjelpemidler. Likebehandling av hjelpemiddelbrukere og andre tilsier tvert imot at vi bør legge den samme type avveininger til grunn ved valg av standard og individuell tilpasning på hjelpemiddelområdet som vi legger til grunn på andre områder.

Det egentlige spørsmålet er derfor ikke om vi skal veie kvalitet mot kostnad, men igjen hvem som skal foreta avveiningen – brukeren (slik tilfellet er på andre områder),

tjenesteutøveren eller hjelpemiddelapparatet – og hvordan dette valget påvirker utfallet av avveiningen.

Pris

Kombinasjonen av teknisk avanserte produkter, korte produksjonsserier og markert behov for individuell tilpasning gjør samtidig at produsenter og leverandører av tekniske hjelpemidler ofte får et naturlig monopol – ikke på hjelpemidler generelt, men på de spesifikke hjelpemidlene til en enkelt eller en liten gruppe brukere. Sagt enkelt: Skreddersøm gir naturlig markedsrett til skredderen.

Dette kan være et alvorlig problem, uten at det er mulig å ta stilling til det uten å gå nærmere inn og se på de konkrete forholdene i enkeltmarkedene for ulike hjelpemidler.

Organisering og finansiering av hjelpemiddelapparatet

Problemstillingene knyttet brukerretting, substitusjon mellom hjelpemidler og personell, kostnadseffektivitet og pris har klare implikasjoner for måten hjelpemiddelapparatet bør organiseres og finansieres på.

Dagens system

Hovedprinsippene i dagens system er at

- det enkelte hjelpemiddel tildeles av NAV etter søknad
- lege/ergoterapeut/omsorgspersonale står sentralt ved utforming av søknad
- hjelpemidlene kjøpes og eies av Hjelpemiddelsentralen, som låner dem ut til brukeren
- Folketrygden finansierer det meste

Det finnes unntak fra disse hovedprinsippene – kommuner og arbeidsgivere har også økonomisk ansvar for enkelte hjelpemidler, og noen hjelpemidler (for eksempel biler) blir brukernes eiendom. Det meste av det som brukes på hjelpemidler, anskaffes imidlertid ut fra hovedprinsippene.

I forhold til de prinsippene som ble diskutert i forrige avsnitt, lider dagens system under en serie svakheter. De kommer klarest frem om man tenker gjennom hvilke insentiver de ulike aktørene i systemet står overfor.

Brukerne av hjelpemidler har, i den grad de trenger et sammensatt tilbud, små muligheter til å påvirke helheten i hjelpemiddelpakken, i og med at søknad om de enkelte hjelpemidlene behandles hver for seg. Det betyr at den enkelte heller ikke har noen grunn til å takke nei til et hjelpemiddel så lenge det isolert sett har verdi for brukeren. Med det har brukeren i praksis svært liten innflytelse over tilbudet – han eller hun er stort sett tildelt rollen som mottager; og i den rollen er den naturlig å ønske seg mest mulig, best mulig og nyest mulig av alt. Den personen som i mange tilfeller har de beste forutsetninger for å foreta vanskelige valg mellom typer, kvalitet og standard, er med det fratatt både myndighet og ansvar.

Kommunene er heller ikke tildelt en ansvarlig posisjon. Funksjonsfordelingen mellom kommune og stat innebærer at kommunene har ansvaret for det meste av pleie- og støttefunksjonene, mens staten tildeler og betaler for tekniske hjelpemidler. Resultatet er at det vil være i kommunenes interesse å få mest mulig hjelpemidler – dels for å redusere den fysiske belastningen på pleie- og støtteapparatet; dels for å kunne klare seg med færre folk i apparatet rundt den enkelte bruker.

Man skulle kanskje tro at Hjelpemiddelsentralene kunne være en motvekt. De har imidlertid ikke noe ansvar for å begrense de samlede utgifter til hjelpemidler – det ansvaret (i den grad det ligger noe sted) er tillagt vedtaksmyndigheten; altså NAV. Hjelpemiddelsentralenes ansvar begrenser seg til å bidra til kostnadseffektive valg mellom ulike varianter av hjelpemidler og til lavest mulig pris ved innkjøp av hjelpemidlene. Det finnes utvilsomt mange medarbeidere ved sentralene som tar den oppgaven på alvor. Det er imidlertid svake insentiver for Hjelpemiddelsentralene som sådan til å sikre kostnadseffektive valg og lav pris. I og med at kostnadene dekkes av Folketrygden, har sentralene først og fremst insentiver til å sørge for at brukerne får teknisk gode og trygge løsninger og at forvaltningen av hjelpemidlene skjer på en som er i samsvar med regelverket.

Hele ansvaret for prioritering og samordning ligger derved hos NAV. Heller ikke der er imidlertid insentivene i samsvar med ansvaret. Hjelpemidlene er, i likhet med Folketrygden for øvrig, finansiert gjennom en regelstyrt ordning, som innebærer at tildeling av hjelpemidler til én bruker ikke skjer til fortrengsel for tildeling til andre brukere. I utgangspunktet er det derfor bare regelverket som begrenser vedtak om tildeling av hjelpemidler. Med en overslagsbevilgning på den ene side, og på den annen side brukere og kommuner som naturlig ønsker seg mest mulig av alt, vil det imidlertid ikke være unaturlig om saksbehandlere i NAV lar tvil komme brukeren og omsorgsytterne til gode.

Alt i alt er derfor dagens system organisert og finansiert på en måte som innebærer at insentivene ensidig trekker i retning av (for) mange og (for) dyre tekniske hjelpemidler.

Mulige forbedringer innenfor dagens system

De insentivproblemene som knytter seg til kommunene og Hjelpemiddelsentralene er det vanskelig å gjøre noe med innenfor dagens system – det må en systemendring til om de skal kunne løses.

Derimot er det mulig, innenfor dagens system, å styrke brukerforankringen og gjennom det oppnå en bedre avveining mellom ulike hjelpemidler og mellom hjelpemidler og personell. De viktigste tiltakene for å få det, vil være (a) å forankre nødvendige hjelpemidler i en helhetlig tiltaksplan for brukeren, (b) i forlengelsen av det å erstatte vedtak om enkelthjelpemidler med vedtak om en samlet hjelpemiddelpakke, og (c) i tilknytning til en slik hjelpemiddelpakke å gi brukeren større innflytelse over utformingen og sterkere insentiver til å vurdere sitt eget behov, for eksempel ved å åpne for en større samlet pakke mot å akseptere gjenbruk eller lavere standard på det enkelte hjelpemiddel.

Det er også, innenfor systemet, mulig å ta opp problemstillingene knyttet til manglende konkurranse i leverandørmarkedet. Et første tiltak i så henseende ville kunne være å be Konkurransetilsynet om å foreta en gjennomgang av markedet, både for å vurdere konkurranseforholdene og for å undersøke om det er eksempler på misbruk av dominerende stilling. En slik gjennomgang ville sannsynligvis virke konkurransefremmende i seg selv. Den vil samtidig kunne avdekke kilder til konkrete konkurranseproblemer og med det kunne gjøre det klart hva slags tiltak som eventuelt kan gi økt konkurranse og lavere priser i markedene.

Systemforbedringer

Skal man få gjort noe med de grunnleggende insentiv- og kostnadsproblemene knyttet til hjelpemiddelforvaltningen, må hele systemet legges om.

Det viktigste er samordning av tjenester og hjelpemiddeltilbud. Én modell kan være å samle vedtakskompetansen både for tjeneste- og hjelpemiddeltilbudet ett sted (for eksempel NAV), samtidig samle finansieringen av begge typer tilbud ett sted (for eksempel Folketrygden), knytte vedtaket for den enkelte bruker til en helhetlig tiltaksplan, og la vedtak og økonomiske ressurser følge brukeren.

Det er tre klare fordeler ved en slik modell. Den første er at den legger til rette for en avveining mellom tjenestetilbud og tekniske hjelpemidler (og mellom ulike typer tek-

niske hjelpemidler) basert på kostnader og nytteverdi for bruker, uten spørsmålet om hvem som skal betale hva som forstyrrende element. Den andre er at modellen vil gjøre det lettere å gi brukerne reell innflytelse og medansvar på helheten og sammensetningen av tiltaksplanen, tjenestetilbudet og hjelpemiddelpakken. Den tredje er at en slik modell vil sikre at kvaliteten på tilbudet til den enkelte bruker ikke vil avhenge av hvem som yter tjenestene (f.eks. hvilken kommune man bor i) eller hva slags boform man har (institusjon, bofellesskap, egen bolig).

En ulempe ved modellen er at den kan oppfattes som en innskrenkning av det kommunale selvstyret, siden vedtakskompetansen naturlig må legges et annet sted enn på kommunenivå (med mindre man ønsker å overføre det økonomiske ansvaret for hjelpemidler til kommunene). Hvor alvorlig innskrenkning dette er, avhenger av øynene som ser. Kommunene vil fremdeles ha ansvaret for dimensjonering, lokalisering, bygging og drift av pleie- og omsorgstjenestene – på samme måte som for skoler og barnehager, der vedtak om hva den enkelte bruker skal ha av tilbud, i all hovedsak er fastsatt av staten gjennom lov og generelle retningslinjer.

For kommunene vil modellen samtidig ha den klare fordel at finansieringen av pleie- og omsorgstjenester vil følge brukerne, istedenfor å være del av et generelt inntektssystem der demografiske nøkkeltall, og ikke faktiske behov, bestemmer rammene.

En annen mulig ulempe ved modellen er at den kan være vanskeligere å gjennomføre med rammefinansiering enn ved regelstyrt finansiering. Modellen vil klart være enklest å innføre og administrere dersom det bare er regelverket, og ikke de økonomiske rammene hvert enkelt år, som skal avgjøre hvor hvilken pakke av tjenester og hjelpemidler den enkelte bruker skal få. Hvis det av generelle finanspolitiske grunner ikke er ønskelig å innføre nye regelstyrte ordninger, er det imidlertid fullt mulig å gjennomføre ordningen også innenfor et rammefinansieringssystem – i verste fall innebærer det bare at brukere kanskje må akseptere at de ikke får hele tjeneste- og hjelpemiddelpakken med én gang.

I dag er tekniske hjelpemidler finansiert som en regelstyrt ordning, mens kommunale pleie- og omsorgstjenester er rammefinansiert. Det i seg selv vil lett føre til overforbruk av hjelpemidler relativt til tjenester. Det vil derfor i alle fall være en fordel ved den skisserte modellen at man får samme finansieringsmodell for hjelpemidler som for tjenester.

Omlegning til en slik modell vil være en så omfattende og gjennomgripende reform at den neppe kan forsvares bare ut fra ønsket om bedre samordning av tjenestetilbud og hjelpemiddelforvaltning. En reform av denne typen kan imidlertid være viktig og nærliggende også av andre grunner – spesielt for å få til bedre samhandling mellom de

statlige spesialisthelsetjenestene og de kommunale pleie- og omsorgstjenestene. Det kan derfor være naturlig at Hjelpemiddelutvalget tar initiativet til en bredere diskusjon av spørsmålet.

Den andre mulige systemreformen, som kan gjennomføres uavhengig av den første, vil være å konkurranseutsette hjelpemiddelsentralene – ved å åpne for konkurranse mellom de ulike sentralene og for konkurranse mellom sentralene og andre leverandører. Det kan gjøres ved å flytte innkjøpsmyndigheten fra hjelpemiddelsentrale til tjenesteutfører eller bruker, som så kan velge å kjøpe enten fra en av hjelpemiddelsentralene eller fra en annen leverandør.

Den viktigste gevinsten ved en slik ordning er at den vil styrke hjelpemiddelsentralenes insentiver til prisbevisste innkjøp og kostnadseffektive tekniske løsninger. Det vil i neste omgang også styrke konkurransen mellom primærleverandørene og med det bidra til lavere priser.