

Sundhed og Ældre
Serviceområde 18

Præsentation
af
Hjælpemiddelområdet

Indhold

1. Præsentation af hjælpemiddelområdet.....	2
1.1. Kommunesammenligning	3
1.2. Sammenhænge til andre kommunale funktioner og indsatser	4
1.3. Udviklingstendenser – nationalt og i Herning Kommune	5
1.4. Lovgivning	10
1.4.1. Lovgivningens formuleringer vedrørende teknologisk udvikling	11
1.4.2. Serviceniveau og lovgivning	12

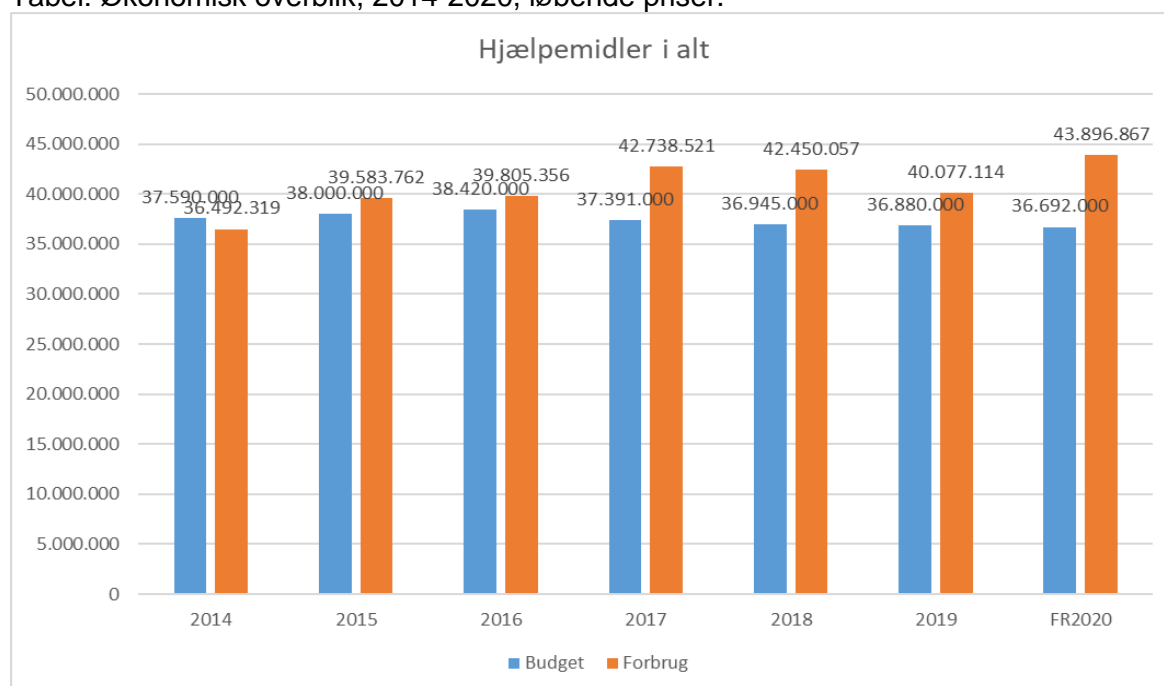
1. Præsentation af hjælpemiddelområdet

På "hjælpemiddelkontoen" afholdes udgifter i henhold til Servicelovens §112 hjælpemidler, §113 forbrugsgoder, §113b midlertidige hjælpemidler/forbrugsgoder, §114 støtte til bil, §116 boligindretning, Sundhedslovens §140 genoptræningshjælpemidler og hjælpemidler i henhold til Arbejdsmiljøloven §42.

Ankestyrelsens principafgørelser har betydning for serviceniveauet i Herning Kommune. På landsplan afprøves mange bevillingsafgørelser på hjælpemiddelområdet i Ankestyrelsen. Da kommunerne følger Ankestyrelsens principafgørelser, har den enkelte kommune i mindre grad mulighed for at selv at fastsætte en lavere grænse for det lokale serviceniveau. Ankestyrelsen sætter rammerne for praksis på området.

Hjælpemiddelområdet har været økonomisk udfordret i flere år. Forårsopfølgningen viste et forventet merforbrug på 7,2 mio. kr. i 2020. Heri indgår engangsudgifter på 1,2 mio. kr. til udskiftning af låsesystemet hos borgere i Hjemmeplejen i 2020. Hjælpemiddelområdet er en kendt udfordring.

Tabel: Økonomisk overblik, 2014-2020, løbende priser.



Kilde: ØS-indsigt.

Midler fra ældremilliarden og værdighedsmilliarden har medvirket til løsning af udfordringer vedrørende genbrugshjælpemidler (inkl. arbejdsmiljøhjælpemidler) i perioden 2014-2017 og derved udsendt synligheden af udfordringerne på dette område. Udfordringerne bliver derfor særligt synlige fra 2018.

Udfordringen kan bl.a. henføres til:

- Velfærdsteknologi og teknologisk udvikling.
- Den demografiske udvikling – hjælpemiddelkontoen demografireguleres ikke.
- Ny sundhedsprofil med flere borgere med multisygdom og svær overvægt.
- Den rehabiliterende indsats og selvhjulpethed, som understøttes med brug af hjælpemidler.

- Priseniveauet på de enkelte hjælpemidler stiger løbende, mens budgettet er faldet en smule over de seneste år på grund af 0,3 %-reduktionerne og manglende prisfremskrivninger på af budgettet til varekøb.

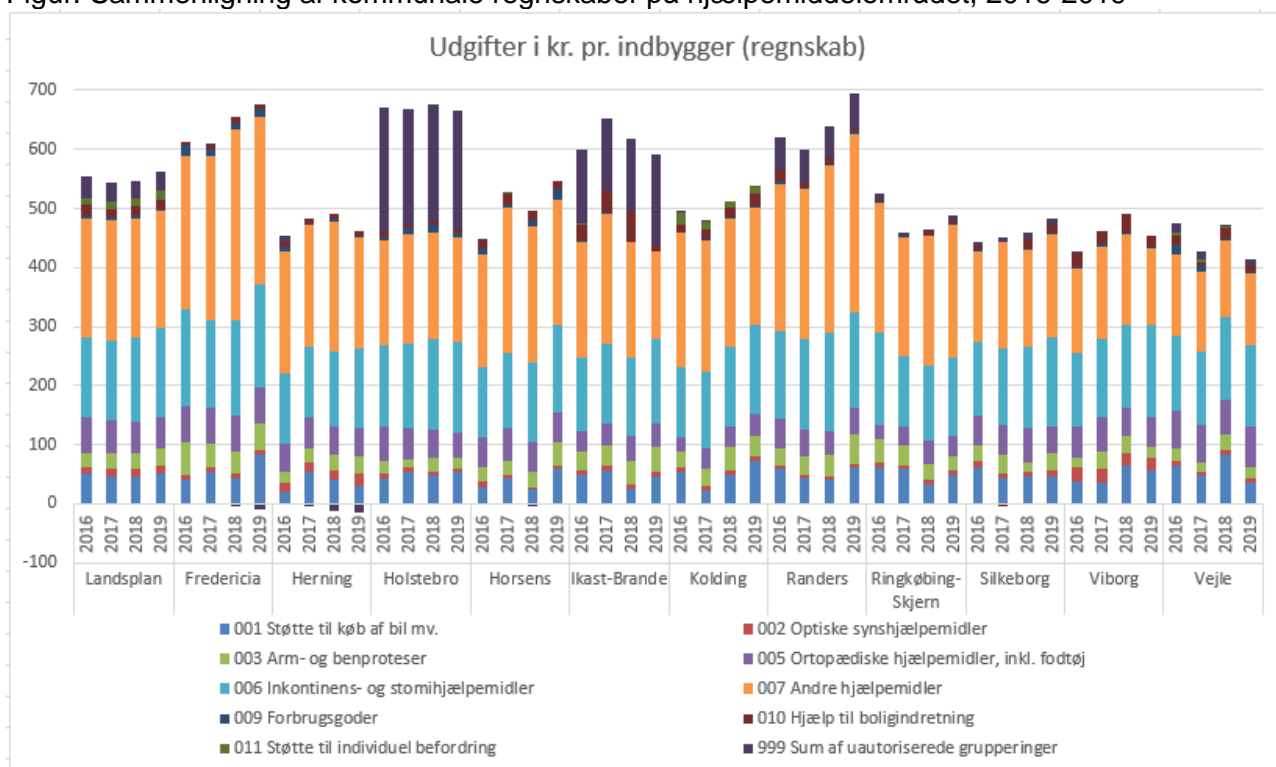
På baggrund af de økonomiske udfordringer er der udarbejdet en handleplan med det formål at sikre, at hjælpemiddelområdet økonomi kommer i balance. Handleplanens mål er at reducere det nuværende udgiftsniveau med 6 mio. kr.

Indledningsvis er der en gennemgang af området, hvor der blandt andet sættes fokus på hjælpemiddelområdets udgiftsniveau sammenlignet med andre kommuner, sammenhænge til andre kommunale funktioner og indsatser i Herning Kommune, udviklingstendenser på hjælpemiddelområdet og lovgivningen.

1.1. Kommunesammenligning

Kommunernes regnskaber på hjælpemiddelområdet opgøres på udgiftsgrupperinger. Med afsæt heri kan kommuners regnskaber på hjælpemiddelområdet opgøres og sammenlignes.

Figur: Sammenligning af kommunale regnskaber på hjælpemiddelområdet, 2016-2019



Kilde: Statistikbanken, REGK100.

Ved sammenligning af kommunale regnskaber er det vigtigt at bemærke, at kommunerne ikke nødvendigvis har en fuldt sammenlignelig bogføringspraksis. En sammenligning af kommunernes regnskaber er derfor kun en indikation af kommunens udgiftsniveau på hjælpemiddelområdet. F.eks. afholder Herning Kommune licensudgifter og abonnementsudgifter under '007 Andre hjælpemidler', hvilket det ikke er sikkert alle kommuner gør. I Herning Kommune konteres udgifterne til arbejdsmiljøhjælpemidler på hjælpemiddelkontoen, hvilket ikke er tilfældet i Viborg Kommune. Ovenstående figur indikerer af, at Herning Kommunes udgifter til hjælpemidler pr. indbygger ligger i den lavere ende blandt sammenligningskommunerne. Dette er på trods af, at Herning Kommune har et merforbrug på hjælpemiddelområdet.

Et formål med en kommunesammenligning er at vurdere, om der er kommuner, som Herning Kommune med fordel bør lave en mere dybdegående sammenligning med, så Herning Kommune kan

indhente erfaringer fra disse kommuners praksis til nedbringelse af udgiftsniveauet. Kommunesammenligningen giver umiddelbart ikke anledning hertil.

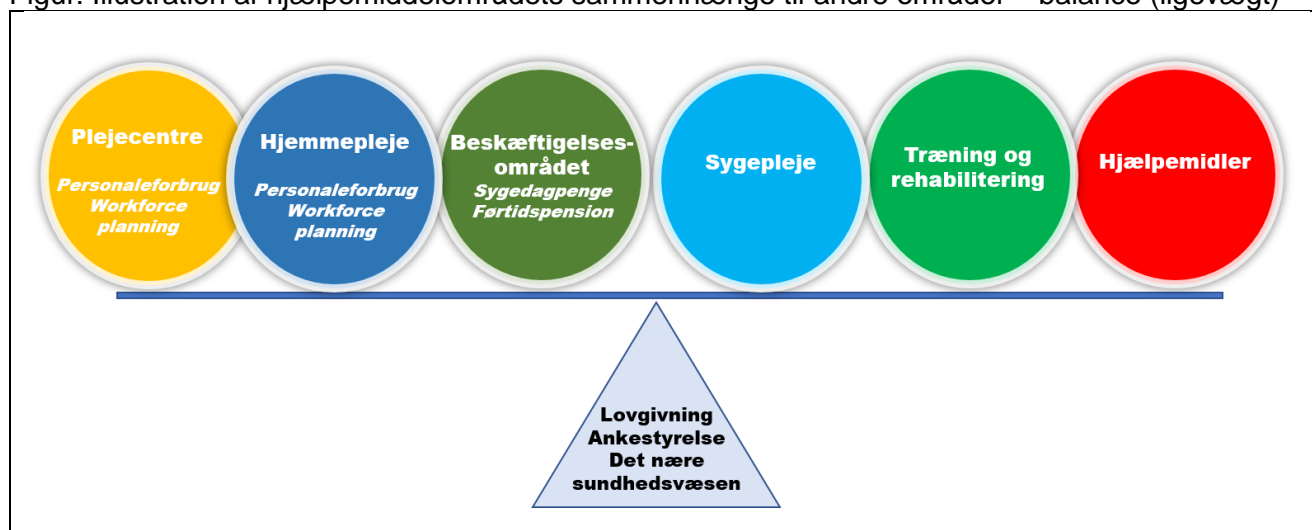
1.2. Sammenhænge til andre kommunale funktioner og indsatser

Hjælpeområdet kan ikke betragtes isoleret i Herning Kommune. Beslutninger på hjælpeområdet, herunder udgiftsniveauet for hjælpeområder, har betydning for udgiftsniveauet og planlægning for en række andre kommunale funktioner og indsatser.

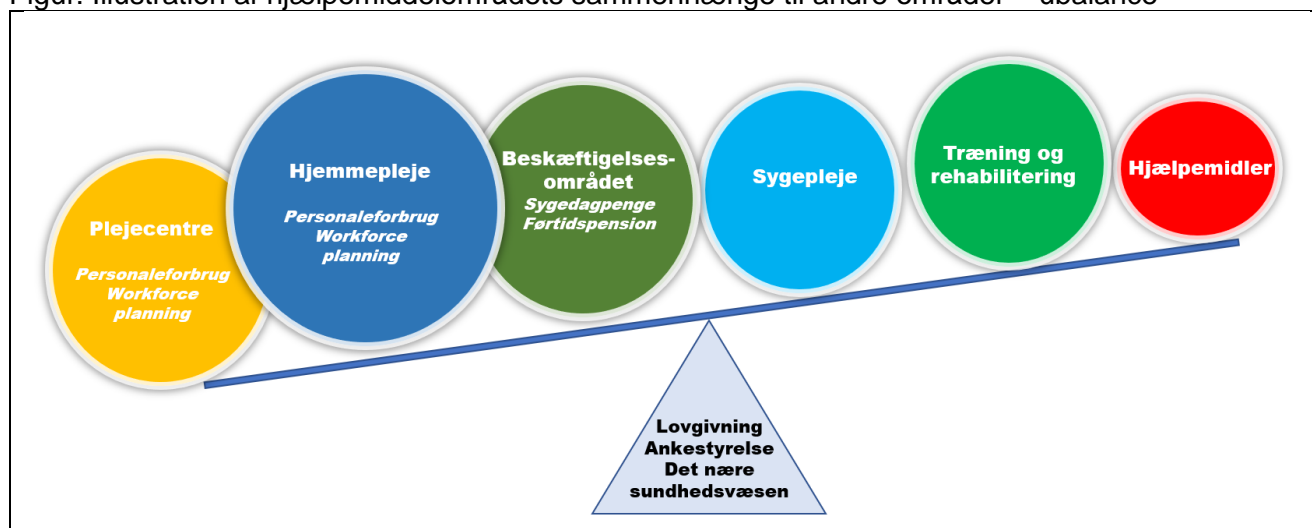
Myndighedsfunktionernes opgave er at foretage en helhedsvurdering, være grænsesøgende og afklarende i forhold til den bedste løsning for den enkelte borger og den samlede økonomi.

Nedenstående figurer viser situationen, hvor der er balance, og hvor der er ubalance mellem de kommunale funktioner og deres indsatser.

Figur: Illustration af hjælpeområdets sammenhænge til andre områder – balance (ligevægt)



Figur: Illustration af hjælpeområdets sammenhænge til andre områder – ubalance



Hvis der bevilges flere eller færre hjælpeområder, kan det have betydning for personaleforbruget på plejecentre og i hjemmeplejen. Det kan bidrage til et bedre eller dårligere arbejdsmiljø for de ansatte, ændringer sygefravær og generelt give afledte effekter på Herning Kommunes workforce planning (rekruttering og fastholdelse af personale). Nogle borgeres erhvervsevne og livskvalitet vil

desuden påvirkes ved ændringer i bevillinger af hjælpemidler, hvilket bl.a. kan påvirke udgifterne på beskæftigelsesområdet.

Der er tale om forbundne kar, hvor beslutninger på ét område kan påvirke udgifterne på andre områder.

Når der udarbejdes en handleplan med henblik på en udgiftsreduktion på 6 mio. kr. på hjælpemiddelområdet, så er det vigtigt at afdække konsekvenser på andre områder, da der ellers opstår en uligevægt.

1.3. Udviklingstendenser – nationalt og i Herning Kommune

I Herning Kommune ses en række udviklingstendenser, som har betydning for udgifterne på hjælpemiddelområdet:

- Velfærdsteknologi og teknologisk udvikling
- Den demografiske udvikling
- Ny sundhedsprofil med flere borgere med multisygdom og svær overvægt
- Den nye sundhedsforbruger
- Det nære sundhedsvæsen med hurtige udskrivningsforløb
- Den rehabiliterende indsats og en højere grad af selvhjulpethed, som understøttes med brug af hjælpemidler
- Fokus på plejepersonalets arbejdsmiljø også med henblik på fremtidig rekruttering og fastholdelse af personale (workforce planning).

De enkelte elementer kan spille ind på behovet for hjælpemidler i både opadgående og nedadgående retning.

Velfærdsteknologi og teknologisk udvikling

Der udvikles nye løsninger, som er mere teknologiske. De teknologiske hjælpemiddelløsninger er ofte bedre end de mekaniske, men også dyrere. Denne udvikling presser hjælpemiddelområdet både i Herning Kommune og i andre kommuner.

Et eksempel på den teknologiske udvikling er benproteser. I dag anvendes ofte computerknæ, hvor der tidligere udelukkende blev anvendt mekaniske knæ. Computerknæ giver en mere naturlig gang og kræver ikke en særlig teknik.

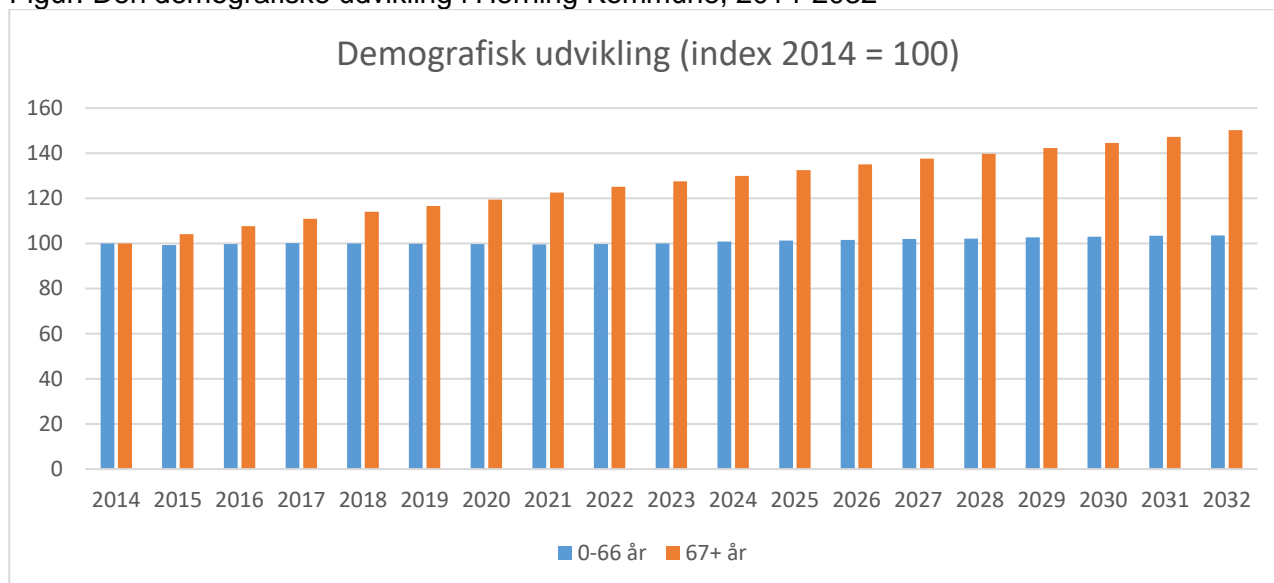
Andre eksempler er udviklingen i almindelige genbrugshjælpemidler, som får nye og flere funktioner til gavn for borgerne og medarbejderne (fx elektroniske vendesystemer), en øget brug GPS-systemer til borgere med demenssygdom, elektroniske nøglesystemer med hosting-udgifter og nødkald med stigende udgifter til simkort. De sidste tre udgiftsposter udgør alene 1,8 mio. kr. som årlig driftsudgift.

I forbindelse med den teknologiske udvikling er der et øget samarbejde med Hjælpemiddeldepotet omkring understøttelse og udvikling af nye løsninger indenfor depotets rammer.

Demografi

Der ses en demografisk udvikling, hvor der bliver flere ældre.

Figur: Den demografiske udvikling i Herning Kommune, 2014-2032



Kilde: Herning Kommunes befolkningsprognose.

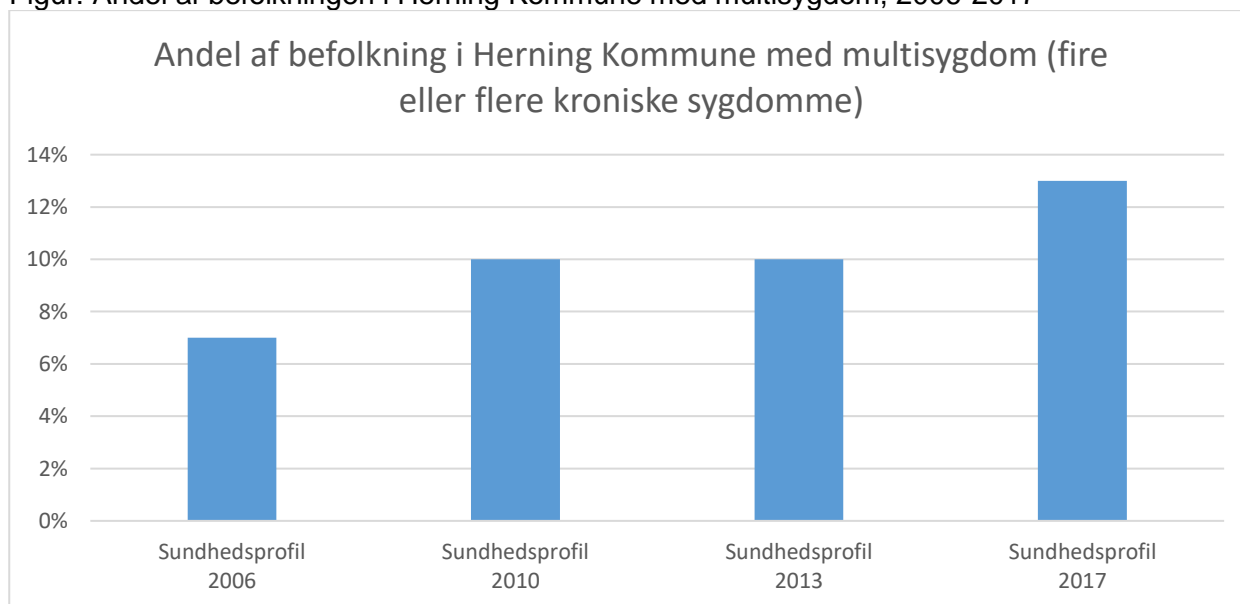
Risikoen for at få funktionsnedsættelser og derved behov for hjælpemidler stiger med alderen. I takt med, at der kommer flere ældre i Herning Kommune, vil behovet for en række hjælpemidler øges.

Hjælpemiddelområdet er ikke omfattet af demografireguleringen. "Alt andet lige" er det vurderingen, at den demografiske udvikling vil medføre en gennemsnitlig årlig udgiftsstigning på 0,5 mio. kr. ved uændret serviceniveau. Udfordringen akkumuleres over tid, dvs. anslået 2 mio. kr. over 4 år.

Ny sundhedsprofil – Multisygdom og svær overvægt

Der bliver flere borgere med multisygdom over tid. Andelen af borgere med fire eller flere kroniske sygdomme er steget fra 7% i 2006 til 13% i 2017 jf. Herning Kommunes sundhedsprofil.

Figur: Andel af befolkningen i Herning Kommune med multisygdom, 2006-2017

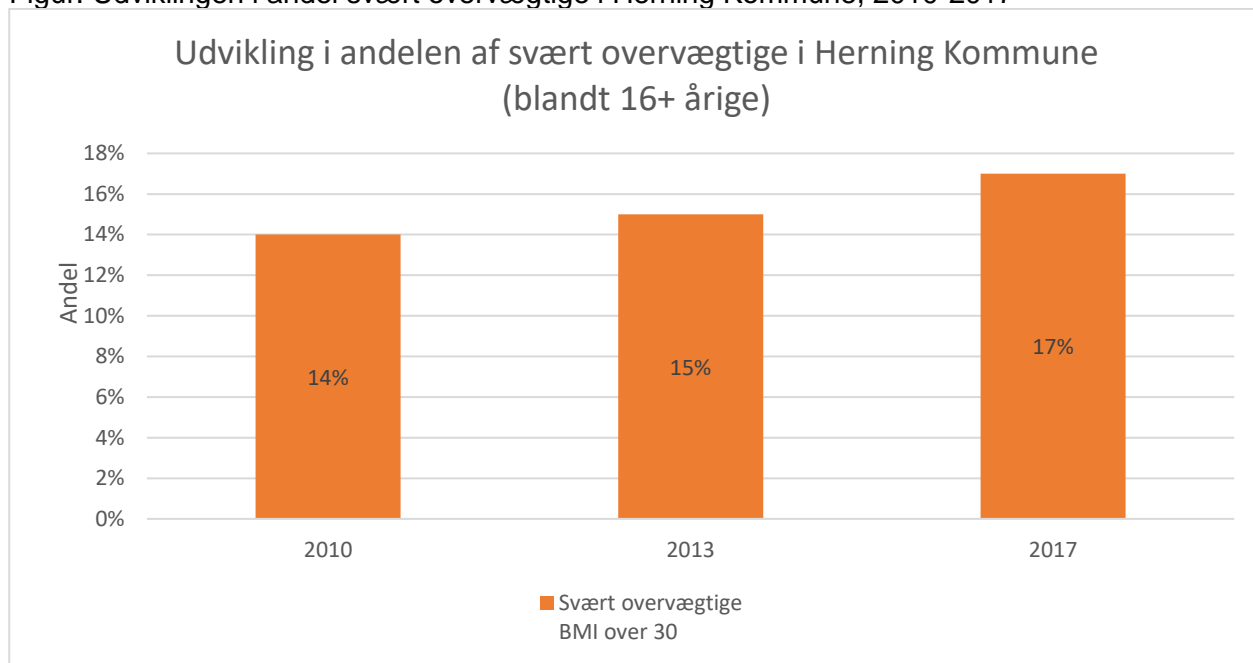


Kilde: Hvordan har du det? Sundhedsprofil for regioner og kommuner.

Det er erfaringen, at jo flere kroniske sygdomme den enkelte borger har, jo større risiko er der for, at borgeren får funktionsnedsættelser og eventuelt også behov for hjælpemidler.

Der opleves også en stigning i antal borgere med svær overvægt. Andel af borgere over 16 år med svær overvægt er steget fra 14% i 2010 til 17% i 2017. Hjælpemidler til svært overvægtige borgere koster typisk 3 til 4 gange så meget som standardhjælpemidler.

Figur: Udviklingen i andel svært overvægtige i Herning Kommune, 2010-2017



Kilde: Hvordan har du det? Sundhedsprofil for regioner og kommuner.

Den nye sundhedsforbruger

Den nye sundhedsforbruger er mere bevidst om at søge information omkring hjælpemidler. Borgerne møder derfor kommunen med en forventning om at få det nyeste og det bedste på hjælpemiddelområdet.

I myndighedsvaretagelsen er der dog til hver en tid fokus på bedst og billigst, men grænsen for "bedst" rykker sig løbende nationalt.

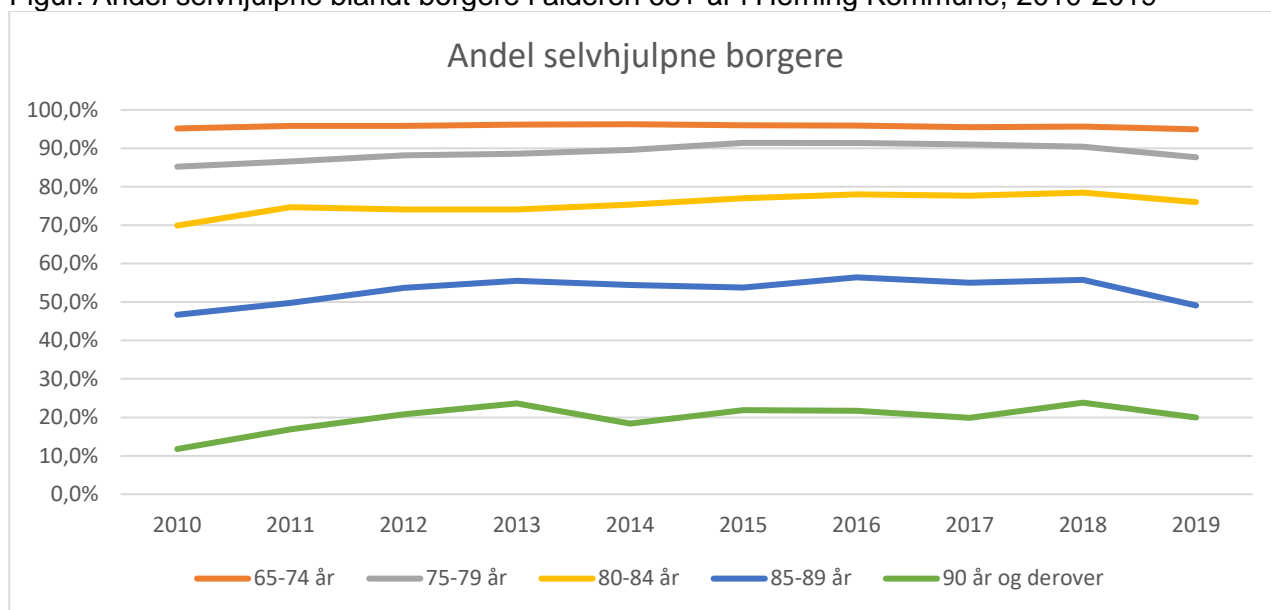
Rehabilitering og selvhjulpnehed

Den kommunale rehabiliteringsindsats er et væsentligt element i at understøtte selvhjulpnehed. Der er i stigende grad fokus på at udvikle borgernes funktionsevne og selvhjulpnehed for at undgå eller reducere behovet for kompenserende pleje.

Der ses en udvikling frem til 2018, hvor en stigende andel ældre borgere er selvhjulpne, dvs. ikke er modtagere af hjemmehjælp eller indskrevet på plejecentre.

Nogle borgere vil i mindre grad have brug for hjælpemidler, når de opnår højere grad af selvhjulpnehed, mens andre borgere opnår selvhjulpnehed ved brug af flere hjælpemidler. Hjælpemidler kan derfor reducere plejebehovet.

Figur: Andel selvhjulpne blandt borgere i alderen 65+ år i Herning Kommune, 2010-2019

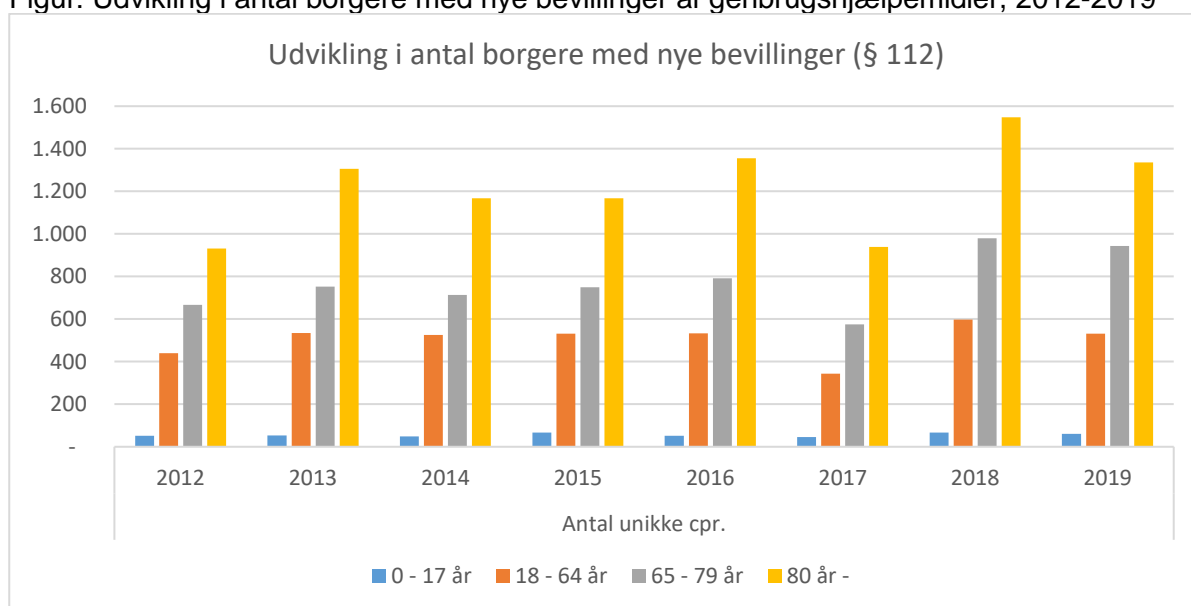


Kilde: Statistikbanken: RESI01, AED06 og FOLK01.

En risiko ved at bevilge færre hjælpemidler er, at borgerne får en lavere grad af selvhjulpnehed. Dette kan medføre øget behov for hjemmehjælp.

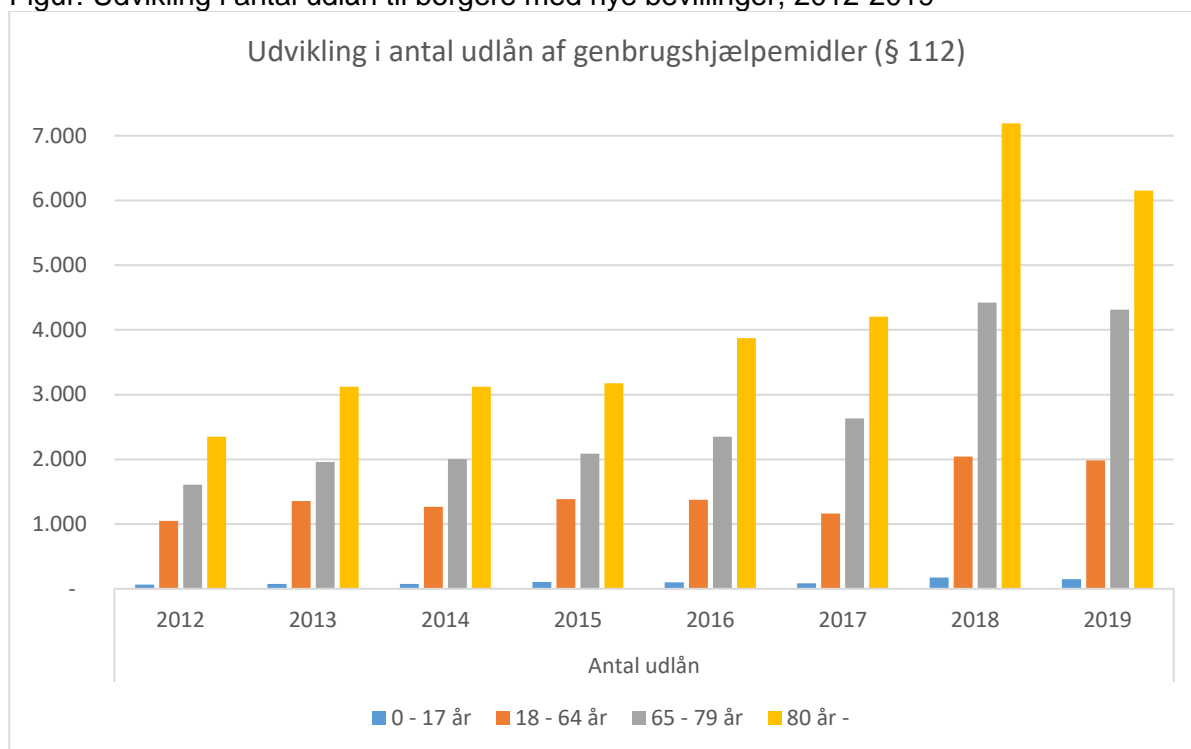
På området for genbrugshjælpemidler kan udviklingen i antal unikke borgere med nye hjælpemiddelbevillinger og antal udlån til disse borgere opgøres.

Figur: Udvikling i antal borgere med nye bevillinger af genbrugshjælpemidler, 2012-2019



Kilde: Vitae.

Figur: Udvikling i antal udlån til borgere med nye bevillinger, 2012-2019

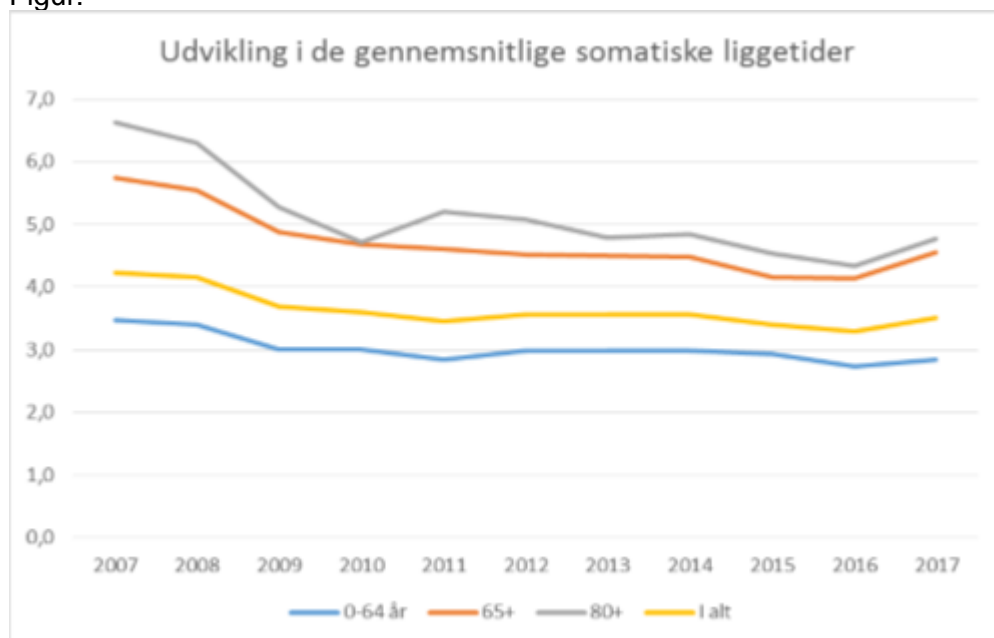


Kilde: Vitae.

Frem til 2018 ses en tendens til, at borgere får flere hjælpemidler bevilget end tidligere, dog ses et mindre fald i 2019.

Udviklingen kan have sammenhæng med hurtigere udskrivelsesforløb fra sygehus over de seneste år, hvor borgerne udskrives med kort varsel og et lavt funktionsniveau.

Figur:



Kilde: Esundhed.

Registreringsmetoden i sygehusvæsenet er ændret fra 2018, hvor der nu ikke længere skelnes mellem indlagte og ambulante patienter. Der er i stedet fokus på patientforløb. Efter den nye registreringsmetode ses et fald i liggetiderne igen fra 2017 til 2018.

Arbejds miljø

Plejepersonalets fysiske arbejdsmiljø har betydning for sygefravær og nedslidning. Ifølge Arbejds miljøloven er det enhver arbejdsgivers pligt at opstille de nødvendige rammer for, at arbejdet kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt.

Et godt arbejdsmiljø er vigtigt i forhold til rekruttering til både sundhedsuddannelserne, plejecentre og hjemmeplejen – workforce planning. Desuden skal plejepersonalet blive på arbejdsmarkedet i flere år end tidligere for at sikre et tilstrækkeligt arbejdskraftudbud.

Der er derfor øget fokus på plejepersonalets arbejdsvilkår. Plejepersonalet håndterer hver dag bor gere, som er plejekrævende og som kun i begrænset omfang kan bidrage i forflytningssituationer.

1.4. Lovgivning

Hjælpe middelområdet er et lovreguleret området, hvor bevilling af hjælpemidler beror på individuelle vurderinger. På landsplan afprøves mange bevillingsafgørelser på hjælpemiddelområdet i Ankestyrelsen.

Da kommunerne følger Ankestyrelsens principafgørelser, har den enkelte kommune i mindre grad mulighed for at selv at fastsætte en lavere grænse for det lokale serviceniveau. Ankestyrelsen sætter rammerne for praksis på området.

Ved ansøgning og bevilling af hjælpemidler følges følgende love, bekendtgørelse og vejledning:

- Serviceloven (SL).
- Bekendtgørelse om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven (BEK nr. 1247 af 13/11/2017, Børne- og Socialministeriet).
- Vejledning om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder (Vejledning nr. 10324 af 14/12 2017, Børne- og Socialministeriet).
- Sundhedsloven
- Arbejds miljøloven.

Bevilling af hjælpemidler og forbrugsgoder skal medvirke til, at borgeren får mulighed for at føre en så normal og selvstændig tilværelse som muligt og skal i størst mulig grad gøre den pågældende uafhængig af andres bistand i dagligdagen. Hjælpe midlet skal i væsentlig grad afhjælpe de varige følger af den nedsatte funktionsevne og i væsentlig grad lette den daglige tilværelse i hjemmet eller være nødvendig for, at borger kan udøve et erhverv.

Borgerne har jf. lovgivning på området ret til at benytte sig af frit valg. Frit valg kan benyttes, hvis borgerne ønsker et andet produkt end det bevilgede eller en anden leverandør. Borgerne skal selv stå for indkøbet og selv betale en eventuel merpris for hjælpemidlet. Hjælpe midlet er fortsat Her ning Kommunes ejendom, hvorved kommunen stadig skal reparere hjælpemidlet. Hvis prisen for reparationen er ekstraordinært dyr eller hyppigere end ved kommunens produkt, kan borgeren pålægges denne udgift. Frit valg kan ikke benyttes, hvis kommunen kan stille et fuldstændigt identisk hjælpemiddel til rådighed. Borgeren informeres altid om denne mulighed.

Overordnet skelnes mellem servicelovens §112 hjælpemidler, §113 forbrugsgoder, §113b midlertidige hjælpemidler/forbrugsgoder, §114 støtte til bil og §116 boligindretning. Desuden bevilges der hjælpemidler, efter Sundhedsloven § 140, der skal benyttes som led i en genoptræningsplan, og efter arbejdsmiljøloven.

- §112-hjælpe midler omfatter: Optiske synshjælpe midler, arm- og benproteser, ortopædiske hjælpemidler inkl. fodtøj, inkontinens- og stomihjælpe midler, genbrugshjælpe midler (kørestole, senge, badebækkenstole, rollatorer mm.), IT-hjælpe midler telefoner og tilkalde anlæg, diabeteshjælpe midler og øvrige hjælpemidler.
- §113-forbrugsgoder: Forbrugsgoder omfatter produkter, som er fremstillet og forhandles bredt med henblik på sædvanligt forbrug hos befolkningen i almindelighed. Kommunens

udgift udgør 50 pct. af prisen på et almindeligt standardprodukt af den pågældende art. Disse produkter bliver borgers ejendom og kan kun bevilges til borger én gang. Borgeren afholder driftsomkostningerne. Herning Kommunes udgifter til forbrugsgoder vedrører primært el-køretøjer. Nogle forbrugsgoder fungerer udelukkende som et hjælpemiddel for borgeren. Herning Kommune ejer disse forbrugsgoder, og de indgår i genbrugsordningen. Indtil foråret 2018 omfattede det også stomiartikler, som nu bogføres under stomihjælpemidler.

- § 113b- hjælpemidler: Dette er hjælpemidler, som benyttes i en tidsafgrænset periode. Det omfatter genbrugshjælpemidler; Typisk kørestole, senge, badebækkenstole, rollatorer, mm. Men det vil også kunne være tale om et forbrugsgode som el-køretøj.
- §114: Støtte til køb af bil mv.
- §116: Boligændringer.
- Sundhedsloven §140: Genbrugshjælpemidler såsom kørestole, rollatorer, høje gangvogne, der skal benyttes som led i genoptræning efter endt sygehusbehandling
- Arbejdsmiljøloven §42: Typisk plejesenge, personløftere forflytningsplatforme, bade-toiletstole, køreplader, vendelagner og andre elektriske vendesystemer.

Det fremgår af bekendtgørelsen om hjælp til anskaffelse af hjælpemidler og forbrugsgoder efter serviceloven: "Hjælp ydes til anskaffelse af det bedst egnede og billigste hjælpemiddel. Hjælpen kan ydes som udlån, kontantydelse eller udleveres som naturalhjælp". Ved naturalhjælp er hjælpemidlet et personlig ejet hjælpemiddel.

Ved bevilling af hjælpemidler foretages en samlet vurdering af hvilket hjælpemiddel, som er det **bedst egnede og billigste**. I vurderingen indgår bl.a. følgende forhold:

- Brugerens behov - hvor hyppigt skal hjælpemidlet f.eks. bruges?
- Hvordan er hjælpemidlets tekniske og funktionelle kvalitet?
- Hvordan er betjeningsmuligheden?
- Hvordan er udgifterne til drift?
- Hvordan er servicekravene?
- Hvordan er hjælpemidlets holdbarhed?
- Hvordan er garantiforholdene?
- Hvordan er service- og reparationsmulighederne?

Den samlede vurdering af forholdene omkring hjælpemidlet kan føre til, at det bedst egnede hjælpemiddel ikke nødvendigvis er det, som er det billigste i indkøb. Der kan være gode grunde til at vælge et hjælpemiddel, som er dyrere i anskaffelse, men som udmærker sig frem for et billigere m.h.t. at opfylde ansøgerens behov for funktion, service eller teknisk kvalitet samt længere holdbarhed.

1.4.1. Lovgivningens formuleringer vedrørende teknologisk udvikling

Det fremgår af "Vejledning om støtte til hjælpemidler og forbrugsgoder", pkt. 31:

Når der er bevilget et hjælpemiddel, er det ofte vigtigt at følge sagen op, f.eks. for at se om der er valgt det rigtige hjælpemiddel, om yderligere instruktion eller tilretning er nødvendig, om der er ændringer i borgerens funktionsevne, som gør hjælpemidlet mindre egnet. Der kan også være sket en udvikling på hjælpemiddelmarkedet, som giver mulighed for at få et hjælpemiddel, der er væsentlig bedre egnet.

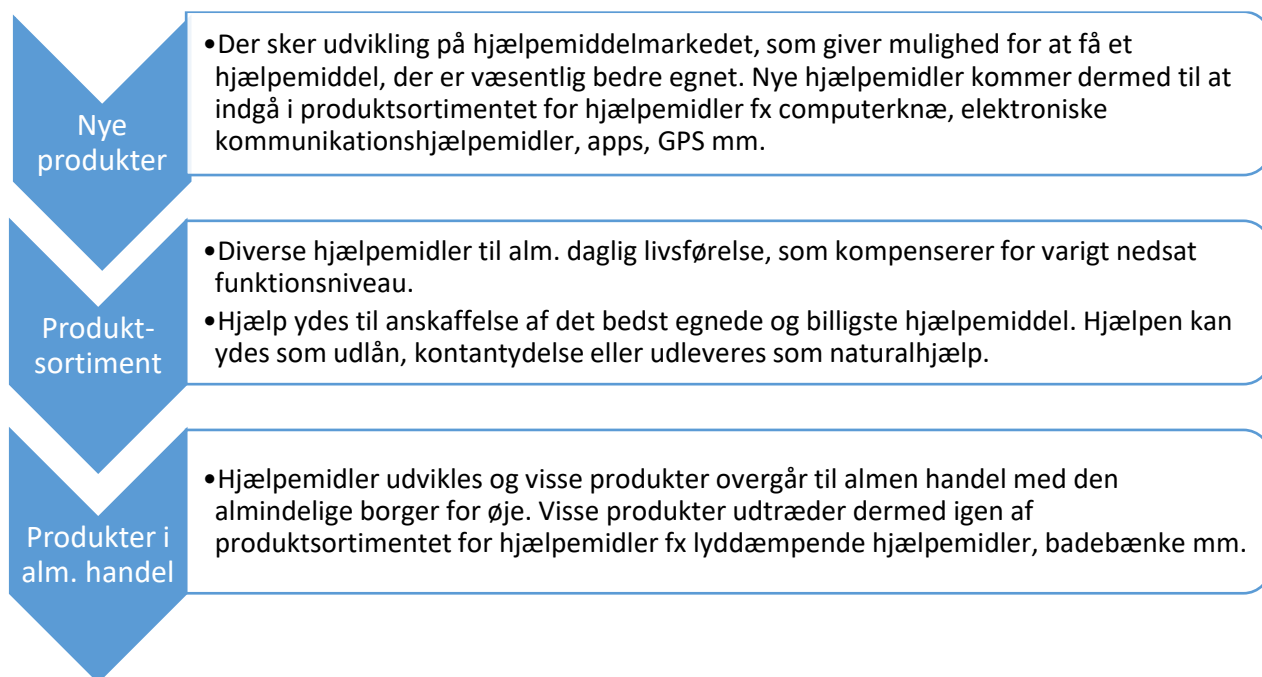
Herning Kommunes bevilling af hjælpemidler følger den teknologiske udvikling på hjælpemiddelmarkedet med fokus på bedste og billigste hjælpemiddel.

1.4.2. Serviceniveau og lovgivning

Myndighedsfunktionerne Hjælpemiddelrådgivningen, Sygeplejen (diabetes-, inkontinens- og stomi-hjælpemidler) og Center for Kommunikation (optiske synshjælpemidler og IT-hjælpemidler) i Herning Kommune følger lovgivningen og udfordrer denne. Ankestyrelsens afgørelser følges for at sikre, at Herning Kommune ligger så tæt som muligt op ad Ankestyrelsens praksis.

Ankestyrelsens afgørelser har stor betydning for udviklingen på hjælpemiddelområdet og derved udgiftsniveauet. Det er vurderingen, at Ankestyrelsen har stor indflydelse på kommunernes serviceniveau. Der lægges meget vægt på borgernes selvstændighed. Det fremgår bl.a. af Handicapkonventionen, at et generelt princip er *"fuld og effektiv deltagelse og inklusion i samfundslivet"*.

På hjælpemiddelområdet kommer over tid nye hjælpemidler ind i sortimentet, mens andre hjælpemidler udgår af sortimentet.



Herning Kommune har et begrænset antal sager, som behandles ved Ankestyrelsen. I 2019 har der været indgivet 53 klager til Ankestyrelsen på hjælpemiddelområdet. 9 af sagerne er hjemvist til genbehandling, og i én sag er Herning Kommunes beslutning ophævet af Ankestyrelsen. Det er typisk udgiftstunge sager, som afprøves i Ankestyrelsen.

I 2019 fik Herning Kommune eksempelvis 52 ansøgninger på biler og gav bevilling i 12 sager og dermed afslag på 40 sager. Der blev indgivet klage til Ankestyrelsen i 8 bilsager, hvor 3 af sagerne blev hjemvist af Ankestyrelsen til fornyet behandling.

Stabsjuristen deltager i sagsbehandlermøderne i Hjælpemiddelenheden og er derved inde over vurderingerne i sagerne for at sikre, at praksis ligger tæt op ad Ankestyrelsens praksis.

Herning Kommune har en indsatsstrappe for borgere med nedsat funktionsevne, jf. Servicelovens intensjoner. På indsatsstrappen er der fokus på træning og rehabilitering før bevilling af hjælpemidler. Formålet er at understøtte, at borgerne kan blive mest muligt selvhjulpne og evt. klare sig uden bevilling af hjælpemidler og pleje. Der bevilges hjælpemidler til borgere, som ikke kan blive selvhjulpne eller kun delvis selvhjulpne gennem træning og rehabilitering. Sidste trin på indsatsstrappen er hjemmepleje eller plejebolig, hvor borgeren kan være bevilget hjælpemidler, og hvor der kan være bevilget APV-hjælpemidler (arbejds miljøhjælpemidler) for at aflaste plejepersonale og sikre arbejdsmiljøet.

Ny borger med nedsat funktionsevne



Afprøvning af hjælpemidler

Afprøvning, instruktion og tilretning af hjælpemiddel for at sikre optimal brug

Selvfulpenhed ved træning

Borgere, som vurderes at få en bedre funktionsevne gennem træning, tilbydes træning. Formålet er at sikre størst mulig grad af selvfulpenhed

APV-hjælpemidler

Aflastning af plejen
Sikring af arbejdsmiljøet

Selvfulpenhed/kompensation via hjælpemidler

Borgeren, som ikke kan blive selvfulpne eller kun delvis selvfulpne gennem træning, kan bevilges hjælpemidler

Plejen

Borgere, som ikke kan blive selvfulpne eller kun delvis selvfulpne gennem træning eller hjælpemidler, kan bevilges støtte fra plejen (hjemmepleje eller plejebolig)