

Kommittédirektiv



Fritt val av hjälpmedel

**Dir.
2011:7**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 februari 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur ett system för fritt val av hjälpmedel kan utformas och tydliggöra vissa frågor för att stödja, underlätta och främja införandet av fritt val av hjälpmedel i kommuner och landsting. Syftet är att stödja huvudmän i arbetet med att införa fritt val av hjälpmedel så att fler äldre och personer med funktionsnedsättning ska få möjlighet att själva välja hjälpmedel. Målsättningen är att så många som möjligt ska ha rätt att själva välja hjälpmedel i framtiden

Utredaren ska bl.a.

- föreslå olika lösningar för hur landsting och kommuner kan införa fritt val av hjälpmedel och därmed öka brukarens handlingsutrymme
- beskriva och tydliggöra hur ansvaret ska fördela sig mellan förskrivare, brukare och leverantörer i de olika lösningar som föreslås
- analysera och lämna förslag på hur förutsättningarna för en ökad valfrihet ska kunna förbättras utifrån rådande ansvarsfördelning mellan huvudmännen.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 december 2011.

Därför behövs ökad valfrihet av hjälpmedel

Regeringen vill stärka individens möjligheter till inflytande över den egna vardagen. Genom lagen om valfrihetssystem (2008:962), förkortad LOV, har möjligheten till självbestäm-

mande för äldre och personer med funktionsnedsättning fått ett betydande genomslag i landet. Regeringen vill ge bättre förutsättningar för huvudmännen att utveckla det fria valet även på hjälpmedelsområdet. Genom någon form av valfrihetssystem ökas möjligheten att välja produkt, vem som ska leverera den och vem som ska anpassa den.

Ökade valmöjligheter för den enskilde kan stimulera företagen att utveckla och distribuera hjälpmedel och tjänster som bättre motsvarar olika individuella behov. En öppnare marknad ökar möjligheterna för små företag att verka inom området. Det kan öppna upp för innovationer. En starkt hemmamarknad är också en viktig framgångsfaktor för att ta till vara exportmöjligheter inom området. (Tillväxtverket, R2008:48)

Förmedling av hjälpmedel i dag

Förmedlingen av hjälpmedel regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), förkortad HSL. Enligt lagen är landstinget skyldigt att erbjuda hjälpmedel till personer med funktionsnedsättning som är bosatta i landstinget eller är kvarskrivna och stadigvarande vistas där. I vissa situationer är det kommunerna som ansvarar för att erbjuda hjälpmedel. Ansvar att erbjuda hjälpmedel innebär att huvudmännen dels ska tillhandahålla och finansiera hjälpmedel, dels ska ha en organisation för att informera om, utvärdera behov av och prova ut hjälpmedel. Tillhandahållande av hjälpmedel ska planeras i samverkan med den enskilde. Enligt 26 § HSL kan landstinget eller kommunen besluta om vårdavgifter. Socialstyrelsen får meddela föreskrifter till skydd för enskilda.

Hjälpmedelsinstitutet har i samråd med Socialstyrelsen tagit fram en vägledning för förskrivning av hjälpmedel. I vägledningen beskrivs förskrivningen som en process bestående av följande faser:

- Bedöma behov av insatser
- Prova ut, anpassa och välja lämplig specifik produkt
- Specialanpassa – initiera och utfärda anvisning
- Instruera, träna och informera

– Följa upp och utvärdera funktion och nytta

Hjälpmedel som förskrivs inom hälso- och sjukvården är i regel ett lån och ska återlämnas när patientens behov upphört. Efter rekonditionering kan hjälpmedlet förskrivas till någon annan patient. (Hjälpmedelsinstitutet 2010, Större inflytande och delaktighet. Slutrapport från försöksverksamheten Fritt val av hjälpmedel.)

En försöksverksamhet med fritt val

En försöksverksamhet med fritt val av hjälpmedel har genomförts i tre landsting. Under försöksperioden har det framkommit att det går att öppna för ökad valfrihet inom hjälpmedelsområdet inom dagens regelverk. Hjälpmedelsinstitutets utvärdering av brukarnas erfarenheter visar att fritt val av hjälpmedel har stärkt brukarnas inflytande och delaktighet jämfört med traditionella förskrivningsprocesser. Fler förskrivare i försökslandstingen har blivit positiva till fritt val av hjälpmedel. De ser det som ett bra komplement för att tillmötesgå brukarnas önskemål när inte landstingets eller kommunens sortiment räcker till. Det finns dock vissa problem som kan utgöra hinder eller begränsningar för huvudmännen som vill använda valfrihetssystem. För att hitta förslag till lösningar på dessa problem finns det behov av en utredning.

Uppdraget

Utredaren ska lämna olika förslag på hur kommuner och landsting kan utforma valfrihetssystem som främjar tillgänglighet, säkerhet och kostnadskontroll. Utgångspunkten bör vara att ge äldre och personer med funktionsnedsättning ökad valfrihet inom hjälpmedelsområdet. De förslag på valfrihetssystem för hjälpmedel som utredaren föreslår ska ha förutsättningar att fungera i hela landet. Utredaren ska även beakta förutsättningarna för leverantörerna att ta särskild hänsyn till brukarnas behov. Utredaren ska göra en internationell utblick för att undersöka om det i länder med likartade förutsättningar och system som Sverige har finns innovativa lösningar för hjälp-

medelsområdet. Utredaren ska beakta gällande EU-rätt och följa dess utveckling, däribland EU-kommissionens pågående arbete med tjänstekoncessioner, och anpassa förslagen till denna. De lösningar som föreslås bör vara utformade på ett sätt som inte är kostnadsdrivande eller snedvrider konkurrensen. Förslagen får inte innebära några ökade kostnader för socialförsäkringen. Detta mot bakgrund av socialförsäkringens kostnader för att ersätta merkostnader för avgifter. Om utredaren finner att förslagen kräver författningsändringar, ska förslag på sådana lämnas och eventuella kostnadskonsekvenser av förslagen beskrivas.

Hur kan ett fritt val av hjälpmedel utformas för att tillgodose krav på tillgänglighet, säkerhet och kostnadskontroll?

Det finns behov av att hitta olika lösningar för ökad valfrihet av hjälpmedel, för att systemet ska kunna fungera i olika situationer. Det kan vara ett system med eget ägande, eller där huvudmannen äger hjälpmedlet och kan återanvända det, kanske genom någon form av uthyrning av hjälpmedel, utan att det kommer i konflikt med upphandlingsbestämmelserna. Det kan vara ett system med checkar för att köpa service eller att brukaren ersätts för vissa av sina kostnader för ett hjälpmedel.

Ett alternativ som bör utredas är om lagen om valfrihetssystem, LOV, kan tillämpas för fritt val inom hjälpmedelsområdet. Lagen kan tillämpas på s.k. B-tjänster. B-tjänster lämpar sig normalt inte att utföras över nationsgränserna och är alltså oftast inte intressanta för leverantörer utanför det egna landet. Till B-tjänster räknas bland annat hotell- och restaurangtjänster, säkerhets- och bevakningstjänster, utbildning, hälso- och sjukvård samt socialtjänster.

Behovet av tjänster i form av exempelvis utprovning, anpassning och träning varierar stort mellan olika typer av hjälpmedel och individer. I vissa fall kan omfattningen av och kostnaderna för tjänsterna kring hjälpmedlet dominera i förhållande till kostnaderna för själva hjälpmedlet. Utredaren bör därför klargöra om, hur och under vilka förutsättningar LOV kan tillämpas för fritt val av hjälpmedel. En tillämpning av LOV för

fritt val av hjälpmedel kan eventuellt bidra till att hantera hjälpmedlet och tjänsten som en sammanhållen process.

Utredaren ska analysera förutsättningarna för om LOV kan tillämpas för att den enskilde ska kunna välja utförare av exempelvis rehabiliteringstjänster som också innehåller träning och utprovning av hjälpmedel samt kunna hyra i stället för att äga hjälpmedlet. Utredaren ska även utreda förutsättningarna för att genom ett valfrihetssystem enligt LOV ge sjukvårdshuvudmännen möjlighet att ställa krav på och godkänna tjänsteleverantörer, och bedöma om det kan bidra till trygghet och säkerhet för brukarna.

I den försöksverksamhet som bedrivits inom ramen för Hjälpmedelsinstitutets uppdrag har man använt sig av modellen ”eget ägande”. Eget ägande valdes mot bakgrund av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Modellen innebär att brukaren som vanligt först vänder sig till sin förskrivare som gör en behovsbedömning. Om förskrivare och brukare är överens om att tillämpa fritt val av hjälpmedel beslutar förskrivaren om egenvård i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter SOSFS 2009:6.

När brukaren och förskrivaren kommit överens om fritt val av hjälpmedel blir brukaren informerad om vad det fria valet innebär. Därefter får han eller hon en rekvisition på anvisat belopp och hjälpmedel. Det är brukaren som inhandlar, äger och ansvarar för hjälpmedlet och som huvudregel gäller konsumentköplagen (1990:932).

I det fall brukaren väljer en dyrare produkt står brukaren själv för merkostnaden.

En effekt av att brukaren själv äger sitt hjälpmedel är att vårdgivaren inte kan återanvända det om brukarens behov av hjälpmedlet upphör. Detta kan innebära ökade kostnader för vårdgivaren och därför hindra en utvidgning av tillämpningen av fritt val av hjälpmedel. Det kan också leda till att vårdgivaren av ekonomiska skäl begränsar utbudet av patientens fria val till enklare och billigare hjälpmedel, eller begränsar brukarens rätt till byte av hjälpmedel. Därför ska utredaren undersöka möjligheterna för landstinget att återanvända framför allt dyra hjälpmedel, eller få tillbaka en ersättning för förskrivna hjälpmedel

när brukarens behov upphör eller förändras. I uppdraget ingår även att undersöka om en nationell andrahandsmarknad behöver konstrueras. Utgångspunkten bör vara att detta kan ske på frivillig väg.

Utredaren ska

- utforma förslag på olika lösningar för landsting och kommuner när de inför fritt val av hjälpmedel,
- lämna författningsförslag om det behövs för att underlätta för landsting och kommuner när de inför fritt val av hjälpmedel,
- se över om det finns behov av nationell vägledning för införande av fritt val av hjälpmedel, t.ex. avseende hur ersättningsnivåer ska fastställas och följas, IT-stöd, ansvar för service och underhåll samt information till brukarna och i så fall lämna förslag på hur riktlinjer eller vägledning kan utformas.

Hur bör ansvaret fördela sig mellan förskrivare, brukare och leverantörer?

Med fritt val av hjälpmedel förändras ansvarsfördelningen mellan förskrivare, brukare och leverantör jämfört med det traditionella systemet. Olika modeller med fritt val av hjälpmedel kan innebära att förskrivarrollen är olika.

Förskrivaren kan överlåta stora delar av förskrivningsprocessen till den enskilde. Med ett fritt val av hjälpmedel där den enskilde själv köper sitt hjälpmedel ansvarar han eller hon själv för såväl inköp, eventuella justeringar, service och underhåll, försäkring, etc. Då har inte hälso- och sjukvården något ansvar för produkten. Samtidigt är hjälpmedlet ett medel i habiliterings- och rehabiliteringsprocessen som sjukvårdshuvudmännen, dvs. kommuner och landsting ansvarar för. Det kan vara svårt för förskrivaren att överlåta ansvaret för hjälpmedlet till brukaren samtidigt som han eller hon har ett bibehållet ansvar för habiliteringen eller rehabiliteringen. Det finns även en osäkerhet bland förskrivare i vilken utsträckning de kan delta vid inlärningen av ett hjälpmedel eller kring att anpassa ett

hjälpmedel som brukaren köpt själv. Om den enskilde förskrivaren upplever sitt eget ansvar som otydligt, kan det medföra ett hinder för en utvidgning av patientens fria val. (Hjälpmedelsinstitutet 2010, Större inflytande och delaktighet. Slutrapport från försöksverksamheten Fritt val av hjälpmedel)

Därför är det angeläget att förskrivarens ansvar när brukaren själv köpt hjälpmedlet klargörs, t.ex. för deltagande vid inläring av hur hjälpmedlet ska användas, för anpassning och för uppföljning av hur hjälpmedlet används. Det bör klargöras i vilken utsträckning förskrivaren har möjlighet att dela upp ansvaret och exempelvis hjälpa en brukare med träning och anpassning av ett fritt valt hjälpmedel. Utredaren ska klarlägga vilket ansvar förskrivaren har eller bör ha i de olika modellerna, exempelvis när valda delar av förskrivningen utförs som egenvård. Ansvarsfördelningen bör utformas så att förutsättningarna för brukarens valfrihet, säkerhet och rehabilitering blir så goda som möjligt. Om utredaren anser att förskrivarens ansvar behöver författningsregleras, ska förslag på sådan reglering lämnas.

Utredaren ska

- beskriva och tydliggöra förskrivares, brukares och leverantörers ansvar i modellen med eget ägande samt i de alternativa system för fritt val som föreslås,
- lämna förslag på författningsreglering om det behövs en sådan reglering.

Hur bör modeller för service och underhåll utformas?

I dagens system ansvarar vårdgivaren för service och underhåll av hjälpmedlet. En effekt av eget ägande är att brukaren tar på sig ansvar för service och underhåll. Det kan upplevas som ett hinder för vissa brukare. Ju större komplexitet hos hjälpmedlet desto mer stöd och service kan brukaren behöva. I en modell där brukaren har köpt sitt hjälpmedel av en näringsidkare omfattas köpet normalt av bestämmelserna i konsumentköplagen (1990:932). Lagen innehåller bland annat bestämmelser om vad som gäller vid fel i varan, det vill säga hjälpmedlet, och vilka påföljder som då kan bli aktuella. Har den enskilde köpt hjälpmedlet av en näringsidkare via Internet, postorder eller telefon-

försäljning gäller normalt distans- och hemförsäljningslagen (2005:59). Om hjälpmedlet har reparerats eller service har utförts gäller normalt konsumenttjänstlagen (1985:716). Lagen gäller avtal om tjänster som näringsidkare utför åt konsumenter om tjänsten avser arbete på lösa saker. Tillämpningen av dessa lagar innebär att brukaren har ett annat ansvar för produkten än i det traditionella systemet.

En valfrihetsmodell där brukaren själv har ansvaret för produktens säkerhet och underhåll kan ur brukarens perspektiv innebära ett hinder för att vilja välja hjälpmedel. Därför finns det behov av förslag på olika, alternativa lösningar som kan ge ökad valfrihet även för brukare som behöver avancerade hjälpmedel eller som av olika skäl inte vill ta på sig ansvar för service och underhåll. Modellen med eget ägande bör kompletteras med lösningar där utprovning, anpassning, träning och service ingår.

Utredaren bör föreslå en eller flera modeller för service och underhåll av hjälpmedel som gör att hjälpmedelsanvändningen fungerar bra för brukaren. Utgångspunkten bör vara att vårdgivaren står för kostnaderna för service och underhåll om dessa kostnader inte omfattas av säljarens garanti eller följer av lag.

Utredaren ska

- föreslå modeller för service och underhåll av hjälpmedel,
- lämna förslag på författningsreglering om det behövs en sådan reglering.

Hur bör information om fritt val av hjälpmedel utformas för att en ökad valfrihet för brukare ska kunna realiseras?

För att brukare ska kunna få en reellt ökad valfrihet vid införande av ett valfrihetssystem behöver flera förutsättningar vara uppfyllda. Olika informationsinsatser kan bidra till detta.

För det första måste brukarna känna till möjligheten att välja då sådan möjlighet finns. De måste känna till konsekvenserna av ett fritt val och veta vad som finns att välja på. Informationen om vilka alternativ av hjälpmedel och relaterad service och stödverksamhet som finns på marknaden måste vara tydlig, opartisk och bl.a. innehålla uppgifter om pris och om de är

säkra. Det kan även vara lämpligt att brukare kan ge synpunkter och kommentera olika hjälpmedel och för andra att kunna ta del av detta. En viktig informationskanal är givetvis förskrivare. Även brukar- och pensionärsorganisationer kan fylla en viktig roll i informationsspridning. Det bör även finnas tillgång till visningsmiljöer där man kan känna på och prova produkterna.

För det andra måste förskrivarna ha god kännedom om det system för fritt val av hjälpmedel som gäller i det aktuella landstinget. Det är centralt för genomförandet av reformen. Därför kan det finnas behov av olika informations- och utbildningsinsatser riktade till denna grupp. Det är dock landstingens och kommunernas ansvar att informera och utbilda förskrivarna.

För det tredje bör både befintliga och potentiella leverantörer få kännedom om nya marknadsmöjligheter. Leverantörer behöver kunna få kännedom om vilka villkor och krav som gäller i olika landsting.

Utredaren ska

- lämna förslag på hur brukare ska kunna få tillgång till den information som behövs för att kunna göra ett fritt och välinformerat val av hjälpmedel,
- analysera och vid behov lämna förslag på informations- och utbildningsinsatser som behövs för att förskrivare ska ha god kännedom om systemen för fritt val av hjälpmedel,
- lämna förslag på hur leverantörer ska kunna få information om valfrihetssystemens marknadsmöjligheter och om vilka villkor och krav som gäller i olika landsting och kommuner.

Vilka åtgärder behövs för att kommuner och landsting ska välja att införa ett system där brukare fritt kan välja sina hjälpmedel?

För att stimulera att kommuner och landsting inför möjligheten att välja fritt bör utredaren analysera vilket stöd huvudmännen behöver i processen. Det kan framför allt röra sig om att ta fram t.ex. handböcker för processer i samband med att införa frittvalssystem. Målsättningen är att så många som möjligt ska ha

rätt att själva välja hjälpmedel i framtiden. Det är samtidigt viktigt för utredaren att i utformningen av förslagen beakta att många av personerna med behov av hjälpmedel kan ha svårt att göra ett eget val. Utredaren bör därför anpassa förslagen så att även dessa individer ska tillförsäkras ett så stort självbestämmande som möjligt.

Utredaren ska

- föreslå åtgärder för att stimulera och stödja kommuner och landsting att införa fritt val av hjälpmedel,
- lämna förslag på hur det stöd för utveckling av fritt val av hjälpmedel som aviserats i budgetpropositionen för 2011 bör utformas.
- föreslå åtgärder inom valfrihetssystemet som innebär att de som inte kan välja själva ges bättre förutsättningar till ett så stort självbestämmande som möjligt.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete ha kontakt med och inhämta synpunkter från Socialstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Konsumentverket, Sveriges Kommuner och Landsting, de landsting som deltagit i försöksverksamheten eller påbörjat arbete med fritt val av hjälpmedel, Hjälpmedelsinstitutet samt med de idéburna organisationer som är relevanta i sammanhanget.

Förslagen ska kostnadsberäknas. Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, landstingen eller kommunerna ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av den.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 december 2011.

(Socialdepartementet)