

Arbeids- og sosialdepartementet

Rapport

11. oktober 2016

UTREDNING OM BRUK AV TILSKUDD PÅ HJELPEMIDDELOMRÅDET



INNHOLDSFORTEGNELSE

1.	SAMMENDRAG	4
1.1	Samlet vurdering av innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet	4
1.2	Hvilke hjelpemidler egner seg for bruk av tilskudd?	4
1.3	Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet	5
1.4	Tilskudd i kombinasjon med egenandel	5
1.5	Mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd	6
1.5.1	Mulige konsekvenser for brukerne	7
1.5.2	Mulige konsekvenser for kommunene	7
1.5.3	Mulige konsekvenser for hjelpemiddelsentralene	7
2.	INNLEDNING	8
2.1	Om utredningen	8
2.1.1	Kort om bakgrunnen for oppdraget	8
2.2	Metode og datakilder	9
2.2.1	Dokumentanalyse	9
2.2.2	Kvalitative intervjuer	9
2.2.3	Vurdering av hvilke hjelpemidler som egner seg for tilskudd	10
2.3	Leseveiledning	10
3.	HVILKE HJELPEMIDLER EGNER SEG FOR TILSKUDD?	11
3.1	Generelle betraktninger om innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet	11
3.1.1	Hjelpemiddelsentralenes vurderinger	12
3.1.2	Kommunenes vurderinger	12
3.1.3	Brukerorganisasjonenes vurderinger	13
3.2	Kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg for tilskudd	14
3.2.1	Faste installasjoner og/eller permanente løsninger	15
3.2.2	Store kostnader forbundet med montering og demontering	15
3.2.3	Liten gjenbruksverdi eller ikke egnet for gjenbruk	16
3.2.4	Lite komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger	16
3.2.5	Lett tilgjengelig i markedet	16
3.2.6	Områder med rask produktutvikling	17
3.2.7	Produkter som alle har behov for (forbruksvarer)	17
3.3	Kjennetegn ved hjelpemidler som <i>ikke</i> egner seg for tilskudd	17
3.3.1	Krever faglige vurderinger	18
3.3.2	Egnet for gjenbruk	18
3.3.3	Stort behov for periodisk ettersyn og/eller reparasjoner	18
3.4	Organisering av tilskudd	19
3.4.1	Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet (Tilskudd på frivillig basis)	19
3.4.2	Tilskudd i kombinasjon med egenandel	20
4.	ERFARINGER MED ALLEREDE ETABLERTE TILSKUDDSORDNINGER	21
4.1	Tilskudd til boligtilpasning	21
4.2	Tilskudd til småhjelpemidler	22
4.3	Andre tilskuddsordninger	23
4.3.1	Tilskudd til bil	23

4.3.2	Tilskudd til kjøp av PC eller nettbrett for skoleelever	23
4.3.3	Aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år	23
5.	ERFARINGER FRA DANMARK	25
5.1	Organisering og regulering av hjelpemiddelområdet	25
5.2	Fritt valg av hjelpemidler: Utlån eller tilskudd	26
5.3	Tilskudd og egenbetaling på «forbruksgoder»	29
6.	MULIGE KONSEKVENSER VED INNFORING AV TILSKUDD	31
6.1	Kommunens og hjelpemiddelsentralens rolle og ansvar	31
6.1.1	Vil innføring av tilskudd føre til endringer i dagens rolle- og ansvarsforhold?	32
6.2	Konsekvenser for brukerne	32
6.3	Konsekvenser for kommunene	34
6.4	Konsekvenser for hjelpemiddelsentralene	35
7.	OPPSUMMERING OG VURDERINGER	36
7.1	Hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd	36
7.2	Hjelpemidler som ikke egner seg for tilskudd	37
7.3	Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet	38
7.4	Tilskudd i kombinasjon med egenandel	39
7.5	Mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd	39
7.5.1	Roller og ansvar ved innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet	40
7.5.2	Hvordan sikre tilstrekkelig informasjon om valgmuligheter på hjelpemiddelområdet?	41

1. SAMMENDRAG

Regjeringen har oppnevnt et ekspertutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken, herunder vurdering av økt bruk av tilskudd på hjelpemiddelområdet.

Formålet med denne utredningen er å:

- Vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre nye tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet
- Vurdere om det er særskilte deler av hjelpemiddelområdet som vil egne seg for bruk av tilskudd, herunder hva som egner seg og hva som eventuelt ikke egner seg for bruk av tilskudd
- Vurdere mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet for henholdsvis brukere, kommuner og brukerorganisasjoner

Denne rapporten gir eksempler på konkrete hjelpemidler som egner seg, eventuelt ikke egner seg, for bruk av tilskudd. Videre redegjør rapporten for erfaringer med områder hvor det allerede er innført ulike former for tilskuddsordninger, samt erfaringer med innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet i Danmark.

Utredningen baserer seg på kvalitativ metode, herunder dokumentanalyse og til sammen 36 intervjuer med relevante aktører på hjelpemiddelområdet. Dette omfatter representanter for brukerorganisasjoner, kommuner og brukerorganisasjoner.

1.1 Samlet vurdering av innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet

Utredningen viser at det samlet sett er stor tilfredshet med dagens utlånsordning på hjelpemiddelområdet. Det argumenteres med at dagens ordning sikrer faglige vurderinger i hele formidlingsprosessen på en god måte, herunder kartlegging av behov, valg av rett hjelpemiddel, opplæring, tilpasning og reparasjon. I den forbindelse understrekes det at både kommunenes og brukerorganisasjonenes faglige kompetanse er viktig. Dagens ordning med utlån og gjenbruk oppgis også å være samfunnsøkonomisk lønnsom. Videre fremheves det at dagens ordning sikrer like rettigheter for alle, uavhengig av personlige ressurser, privatøkonomi og bosted. Flere informanter fra både brukerorganisasjoner, kommuner og brukerorganisasjoner understreker at det er svært viktig at tilgang på hjelpemidler er rettighetsfestet og at det er hjemlet i Folketrygdloven.

Det er litt delte meninger om hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre flere tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet. Informanter fra brukerorganisasjonene er gjennomgående mer positive til innføring av tilskudd på enkelte deler av hjelpemiddelområdet, sammenlignet med informanter fra kommunene og brukerorganisasjonene.

1.2 Hvilke hjelpemidler egner seg for bruk av tilskudd?

Utredningen viser at det ikke er mulig å gjøre vurderinger av egnethet basert på kategoriseringen av ulike hjelpemidler i hjelpemiddeldatabasen og at det ikke er selve produktkategorien som avgjør hvorvidt et hjelpemiddel egner seg for tilskudd eller ikke. Utredningen finner at det er flere ulike kjennetegn eller fellesnevner for hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd.

Utredningen identifiserer følgende kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd:

- De er faste installasjoner og/eller representerer permanente løsninger
- De har store kostnader forbundet med montering og demontering
- De har liten gjenbruksverdi eller er ikke egnet for gjenbruk
- De er lite komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger
- De er lett tilgjengelige i markedet
- De er på områder med rask produktutvikling

- De er produkter som alle har behov for (forbruksvarer)

Utredningen identifiserer følgende kjennetegn ved hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd:

- De krever faglige vurderinger
- De er egnet for gjenbruk
- De har stort behov for periodisk ettersyn og/eller reparasjoner

I rapporten gis eksempler på hjelpemidler som faller inn under de ulike kategoriene, dvs. både de som er egnet for tilskudd og de som ikke er egnet for tilskudd.

1.3 Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet

Utredningen har undersøkt hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre fritt valg mellom tilskudd og utlån på hjelpemiddelområdet. Informanter som er intervjuet i forbindelse med utredningen opplever det som positivt å opprettholde eksisterende utlånsordning parallelt som man oppretter nye tilskuddsordninger, siden dette vil kunne føre til økt valgfrihet for brukerne. Det fremheves også som viktig å opprettholde den eksisterende utlånsordningen for å sikre lik tilgang til hjelpemidler til alle, siden ikke alle brukergrupper har samme forutsetninger for å nyttiggjøre seg av tilskudd.

Utredningen synliggjør enkelte utfordringer forbundet med å opprettholde to parallelle ordninger for hjelpemiddelformidling. For det første kan det å ha to parallelle ordninger på hjelpemiddelområdet gjøre feltet mer komplekst og uoversiktlig for både kommunene, hjelpemiddelsentralene og brukerne. Særlig representanter fra kommunene som arbeider direkte med hjelpemiddelhåndtering, herunder fysio- og ergoterapitjenesten, opplever dagens system for hjelpemiddelhåndtering som komplekst. For det andre kan det potensielt bli ressurskrevende å opprettholde to parallelle ordninger. Dette avhenger imidlertid av hvordan tilskuddsforvaltningen organiseres.

Erfaringer fra Danmark tilsier at fritt valg benyttes i svært liten grad. Slik ordningen er i dag, benyttes den i stor grad av yngre brukere og av brukere med gode forutsetninger for å foreta valg. Fritt valg i Danmark har ikke ført til mindre administrative byrder for kommunen som administrerer ordningen. I de sakene hvor en bruker velger å benytte seg av fritt valg, altså velge tilskudd og anskaffe et hjelpemiddel utenom kommunens innkjøpsordning, er dette svært tidkrevende for saksbehandler. Dette knytter seg til kompleksiteten i saksbehandlingen, særlig utforming av kravspesifikasjoner og kontroll med hjelpemidler som brukeren selv velger utenfor kommunenes standardsortiment.

Hvorvidt det vil bli reduserte eller økte administrative oppgaver knyttet til innføring av tilskudd, sammenlignet med dagens utlånsordning, gir ikke denne utredningen entydig svar på. Imidlertid fremheves det at det kan bli ressurskrevende å opprettholde to ordninger for hjelpemiddelformidling. Det faller utenfor mandatet til denne utredningen å vurdere hvorvidt innføring av tilskudd vil føre til økt eller redusert administrativ byrde, men utredningen gir allikevel grunnlag for å si at mengden saksbehandling knyttet til tilskudd vil avhenge av organisering av ordningen og i hvilken grad NAV innfører ordninger for forskuttering og kontroll av hva tilskuddsmidlene benyttes til.

1.4 Tilskudd i kombinasjon med egenandel

Utredningen har også undersøkt om det er grupper av hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel. Flertallet av informantene i utredningen er skeptiske til innføring av egenandeler på hjelpemiddelområdet og fremhever at dette kan medføre at tilgangen på hjelpemidler blir avhengig av brukerens privatøkonomi. Informantene vurderer derfor egenandel på hjelpemidler som lite aktuelt. På den andre siden påpeker et mindretall at økte egenandeler kan føre til at brukere tar bedre vare på hjelpemidlene og at man kun søker om hjelpemidler der hvor dette er nødvendig. Siden flertallet anser det som lite hensiktsmessig å

innføre egenandeler på hjelpemidler, finner utredningen kun få eksempler på hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel. Utredningen finner at det kan trekkes et skille mellom hjelpemidler som er direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen og andre hjelpemidler som ikke er direkte knyttet til dette, slik som for eksempel aktivitetshjelpemidler eller produkter som kan anses som dagligdagse bruksgjenstander som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse. Som konkrete eksempler nevnes aktivitetshjelpemidler, el-scooter og småhjelpemidler.

1.5 Mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd

Hvilke konsekvenser innføring tilskudd vil få avhenger av flere forhold, blant annet hvordan tilskuddsordningene organiseres og forvaltes, samt rolle- og ansvarsfordeling på feltet. De konsekvensene som fremkommer i denne utredningen vil derfor være *potensielle eller hypotetiske konsekvenser*, da det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til organisering, roller og ansvar.

Samtlige informantgrupper som inngår i utredningen er svært opptatt av at faglige vurderinger hele tiden legges til grunn, også ved innføring av tilskudd. Det fremstår som viktig å sikre faglige vurderinger i hele formidlingsprosessen for å kartlegge behov og for å finne rett hjelpemiddel tilpasset brukerens behov. Videre er det viktig å sikre gode faglige vurderinger knyttet til tilpasning og opplæring. Danske erfaringer med «fritt valg-ordningen» tilsier også at det er svært viktig å sikre at faglige vurderinger foretas selv om brukeren selv anskaffer hjelpemiddel gjennom en tilskuddsordning. Slik ordningen med fritt valg er organisert i Danmark har kommunen fortsatt ansvar for kartlegging av behov, veiledning av brukeren for å velge rett hjelpemiddel, samt reparasjoner. Leverandøren av hjelpemiddelet har ansvar for tilpasning og opplæring.

Basert på funn fra utredningen er vår vurdering at det vil være viktig å sikre at kommunens og hjelpemiddelsentralens rolle og ansvar for kartlegging av behov og bistand i søknadsprosessen opprettholdes ved innføring av tilskudd. Hvorvidt ansvaret for tilpasning og opplæring skal ligge til kommunene eller til leverandøren av produktet gir ikke utredningen grunnlag for å besvare. Det vil være fordelaktig at kommunene beholder dette ansvaret siden de har kjennskap til brukerens behov og kompetanse på tilpasning av hjelpemidler. Samtidig kan det være utfordrende for kommunen å ivareta dette ansvaret fullt ut hvis kommunen får mange nye hjelpemidler de skal forholde seg til. Informanter i kommunene og hjelpemiddelsentralene mener at kommunene ikke har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere dette. Vi vurderer at det mest nærliggende er å opprettholde kommunenes ansvar da de har inngående kjennskap til brukerens behov. Samtidig ser vi at det vil være relevant for kommunene å samarbeide med leverandøren om tilpasning og opplæring, da leverandøren har spesialkompetanse på det aktuelle hjelpemiddelet.

Når det gjelder reparasjoner og periodiske ettersyn viser utredningen at informantene mener det er uheldig å belaste brukerne med store kostnader til ettersyn, vedlikehold og reparasjoner, noe som vil kunne føre til at tilgangen på hjelpemidler blir avhengig av brukerens privatøkonomi. Potensielt vil dette også kunne føre til manglende ettersyn og reparasjoner hvis brukeren selv må ta kostnaden. Dette kan i verste fall føre til at hjelpemiddelet ikke fungerer etter hensikten og at dette går ut over brukers sikkerhet. Det er derfor viktig at periodiske ettersyn og reparasjoner blir gjennomført på en forsvarlig måte for å sikre riktig funksjon. Hvis man velger å opprette tilskudd parallelt med at utlånsordningen opprettholdes, kan man også risikere forskjellsbehandling gjennom at brukeren selv er ansvarlig for reparasjoner ved tilskudd, men ikke ved utlån. Vi vurderer det som lite hensiktsmessig å opprette to parallelle ordninger som får svært ulike konsekvenser for brukerne.

Utredningen viser at informantene er usikre på hvorvidt innføring av tilskudd vil endre dagens ansvars- og oppgavefordeling på hjelpemiddelområdet og hvor langt kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar vil strekke seg ved innføring av tilskudd. Selv om ansvarsområdene formelt sett ikke endres, er det enkelte som er bekymret for at kommunen eller hjelpemiddelsentralen skal skyve ansvaret fra seg og at brukeren selv vil bli sittende med et vesentlig større ansvar

sammenlignet med i dag. Ved innføring av flere tilskuddsordninger på feltet må derfor roller og ansvar tydeliggjøres.

1.5.1 Mulige konsekvenser for brukerne

Utredningen finner at innføring av tilskudd kan få disse potensielle konsekvensene for brukerne:

- Økt valgfrihet for den enkelte
- Økt ansvar for å anskaffe hjelpemiddel
- Økte utgifter i forbindelse med vedlikehold og reparasjoner
- Innføring av egenandeler (økte kostnader – egenandel i praksis)
- Mer kompleks ordning/mer uoversiktlig for brukerne
- utfordringer for enkelte brukergrupper, herunder eldre, brukere med kognitiv svikt, ved skade eller sykdom

1.5.2 Mulige konsekvenser for kommunene

Utredningen finner at innføring av tilskudd kan få disse potensielle konsekvensene for kommunen:

- Redusert ansvar for reparasjoner og vedlikehold
- Økt ansvar for ulike veiledningsoppgaver overfor brukerne
- Økt kompleksitet i omfang av hjelpemidler kommunen må forholde seg til
- Kommunens kapasitet og kompetanse utfordres
- Blir mer avhengige av veiledning fra hjelpemiddelsentralen
- Færre oppgaver knyttet til varehåndtering og transport (inkl. mindre demontering)
- Feltet vil preges av økt kompleksitet og det vil være utfordrende for kommunene å kjenne til alle ordningene
- Økt prioritet av brukere med store og komplekse behov

1.5.3 Mulige konsekvenser for hjelpemiddelsentralene

Hvilke konsekvenser innføring av tilskudd får for hjelpemiddelsentralene avhenger også i stor grad av hvorvidt nye tilskuddsordninger skal etableres parallelt med at den allerede eksisterende utlånsordningen opprettholdes, eller om denne skal avvikles.

Dersom dagens utlånsordning avvikles, vil innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet få store konsekvenser for hjelpemiddelsentralene og føre til at hjelpemiddelsentralene får:

- Redusert ansvar for anskaffelse av hjelpemidler
- Redusert ansvar for formidling av hjelpemidler
- Redusert ansvar for service og reparasjoner av hjelpemidler

Innføring av tilskudd vil også kunne føre til følgende konsekvenser for hjelpemiddelsentralene:

- Økt ansvar for veiledning og informasjon overfor kommuner og enkeltbrukere
- De skal drive informasjon og veiledning knyttet til nye tilskuddsordninger
- Nye oppgaver knyttet til forvaltning av tilskuddsordningene
- Redusert eller økt saksbehandling/byråkrati
- Mindre oversikt over hvilke hjelpemidler brukeren anskaffer
- Økt prioritet av brukere med store og komplekse behov
- Redusert kompetanse på hjelpemiddelområdet
- Endret behov for kompetanse, nærmere bestemt mindre behov for teknisk kompetanse og økt behov for veiledningskompetanse dersom utlånsordningen avvikles

2. INNLEDNING

Rambøll Management Consulting presenterer rapport for «Utredning om bruk av tilskudd på hjelpemiddelområdet» på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet. Oppdraget er gjennomført i perioden april - september 2016.

2.1 Om utredningen

Regjeringen har oppnevnt et ekspertutvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av hjelpemiddelpolitikken. Herværende utredning skal fremskaffe mer kunnskap om bruk av tilskudd på hjelpemiddelområdet som ekspertutvalget skal benytte i sin gjennomgang.

Formålet med denne utredningen er å vurdere hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre bruk av tilskudd på hjelpemiddelområdet. Dette omfatter en vurdering av om det er særskilte deler av hjelpemiddelområdet som vil egne seg for bruk av tilskudd, og hva som kjennetegner de områdene som egner seg eller eventuelt *ikke* egner seg for bruk av tilskudd. Det gis også eksempler på konkrete hjelpemidler som egner seg, eventuelt *ikke* egner seg, for bruk av tilskudd. Utredningen tar i tillegg for seg hvilke konsekvenser en eventuell innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet vil kunne få for henholdsvis brukerne, kommunene og hjelpemiddelsentralene. I rapporten gis også en beskrivelse av erfaringer med områder hvor det allerede er innført ulike former for tilskuddsordninger. Gjennom utredningen er det også hentet inn erfaringer med innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet i Danmark.

2.1.1 Kort om bakgrunnen for oppdraget

FNs konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter¹ slår fast at funksjonshemmede har rett til å delta i samfunnet på lik linje med andre mennesker, samt at funksjonshemmede har rett til å motta tilpasset informasjon om ulike former for hjelpemidler og tilgang til disse. Et hjelpemiddel kan defineres som «en gjenstand eller et tiltak som bidrar til å redusere praktiske problemer for personer med nedsatt funksjonsevne»,² og er således et tiltak rettet mot enkeltindividet.

Dagens system er basert på at hjelpemidler som hovedregel lånes ut av NAV Hjelpemiddelsentral. Det er NAV som kjøper og eier de hjelpemidlene som formidles gjennom hjelpemiddelsentralene. Hjelpemiddelsentralene har ansvar for disse hjelpemidlene og de er folketrygdens eiendom. Sentralene sørger for at hjelpemidlene brukes mest mulig effektivt. Det vanligste er at folketrygden gir støtte til det rimeligste hjelpemiddelet.³ Etter at søknaden om hjelpemiddel er innvilget, bistår kommunene som regel med levering hjem til bruker. Dersom behovet for et hjelpemiddel ikke lenger er til stede, tar man kontakt med kommunen som sørger for at hjelpemiddelet blir levert til hjelpemiddelsentralen. Det er også kommunens ansvar å gi brukerne tilstrekkelig opplæring i hjelpemiddelet, sørge for oppfølging av bruken for å vurdere om hjelpemiddelet fungerer etter hensikten, vurdere behov for justeringer og ev. mer opplæring. Formidling av hjelpemidler krever innsats fra flere aktører og er, som Sintef⁴ beskriver det, «noe langt mer enn effektiv varedistribusjon». Formidling av hjelpemidler krever både kunnskap om funksjonshemming, om tekniske hjelpemidler og andre ergonomiske tiltak, så vel som om formidlingsprosesser. De faglige vurderingene er derfor svært sentrale i formidling av hjelpemidler.

Det finnes i dag bruk av tilskudd på enkelte deler av hjelpemiddelområdet, men bruken av tilskudd har ikke kommet som en bevisst og helhetlig strategi. Det har de senere årene blitt etab-

¹ Konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Uoffisiell norsk oversettelse. Barne- og likestillingsdepartementet, 2008.

² Om hjelpemidler. <https://www.nav.no/no/Person/Hjelpemidler/Tjenester+og+produkter/Hjelpemidler/om-hjelpemidler>

³ Om hjelpemidler. <https://www.nav.no/no/Person/Hjelpemidler/Tjenester+og+produkter/Hjelpemidler/om-hjelpemidler>

⁴ Utrednings- og forskningsprosjekt om hjelpemidelformidling, tilrettelegging og rehabilitering som fag og forskningsfelt. Sintef Teknologi og samfunn, 2009.

lert flere tilskuddsordninger, og de fleste av disse har kommet som et resultat av en helt bestemt problemstilling. Dette gjelder primært enkle småhjelpemidler, bil, boligtilpasning istedenfor heis og/eller rampe og enkelte datahjelpemidler.

Holte-utvalget påpekte i sin utredning fra 2010 at hjelpemiddelområdet var uoversiktlig, blant annet av den grunn at man har to parallelle ordninger med både utlån og enkelte tilskuddsordninger. Utvalget anbefalte derfor at det skulle foretas en gjennomgang av forholdet mellom bruk av tilskuddsordninger og utlån.⁵ Utvalget anbefalte videre at man i større grad baserer seg på bruk av tilskuddsordninger som et virkemiddel for økt valgfrihet og mer fleksible løsninger for brukerne. Utvalget vurderte at tilskuddsordninger vil egne seg både for enkle og rimelige hjelpemidler, så vel som for mer avanserte teknologiske hjelpemidler der produktutviklingen går raskt. Ifølge utvalget vil dette måtte justeres og utvikles i tråd med teknologisk utvikling og hvilke produkter som kan kjøpes på det åpne markedet.⁶

2.2 Metode og datakilder

Utredningen baserer seg på kvalitativ metode, gjennom dokumentanalyse og intervjuer med relevante aktører på hjelpemiddelområdet.

2.2.1 Dokumentanalyse

Utredningen baserer seg på dokumentgjennomgang av policy-dokumenter og tidligere gjennomførte undersøkelser og evalueringer på hjelpemiddelområdet. Av de mest sentrale dokumentene kan følgende nevnes:

- NOU 2010 Aktiv deltagelse, likeverd og inkludering- Et helhetlig hjelpemiddeltilbud
- St. meld nr. 40 (2002-2003) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer
- Kortlægning og effektmåling af servicelovens bestemmelser om frit valg af hjælpemidler og boligindretning, rapport. Rambøll Management Consulting Danmark, 2014
- Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet, PwC, 2009.

2.2.2 Kvalitative intervjuer

Utredningen baserer seg hovedsakelig på kvalitative intervjuer med relevante aktører som kjenner hjelpemiddelområdet godt. Til sammen er det gjennomført 36 intervjuer i forbindelse med utredningen.

I innledende fase av prosjektet ble det gjennomført intervju med en representant fra NAV (Direktoratet) og leder for ekspertutvalget. Utredningen har videre innhentet danske erfaringer med innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet. Som del av prosjektets innledende fase ble det derfor også gjennomført intervju med en representant fra Socialstyrelsen i Danmark og en representant fra e danks kommune. Formålet med de innledende intervjuene har vært å få grundig innsikt i, og forståelse, for de problemstillingene som skal besvares i oppdraget.

Videre er det gjennomført intervjuer med fem brukerorganisasjoner for å sikre at brukerperspektivet blir ivaretatt i utredningen. Brukerorganisasjonene som har blitt intervjuet er Handicapforbundet, FFO, Pensjonistforbundet, Unge Funksjonshemmede og Handicappede barns foreldreforening.

Hovedvekten av datainnsamlingen har vært intervjuer med representanter fra et utvalg kommuner og hjelpemiddelsentraler. I utvelgelsen er det tatt hensyn til geografisk beliggenhet og størrelse for å sikre en differensiert informantgruppe.

⁵ NOU 2010:5. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2010/5/id602627/?ch=1&q=#?ch=1&q=&t_dtq=true&_suid=1459508730192017257449709149764

⁶ NOU 2010:5 Aktiv deltagelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud.

I utredningen inngår intervjuer med informanter fra åtte hjelpemiddelsentraler og 10 kommuner. Ved de ulike hjelpemiddelsentralene har det blitt gjennomført intervjuer med avdelingsdirektører og/eller ansatte som arbeider mer direkte med formidling av hjelpemidler. I kommunene har det hovedsakelig blitt gjennomført intervjuer med ergoterapeuter som arbeider direkte med brukere av ulike former for hjelpemidler, og ledere for fysioterapi eller rehabiliteringsavdeling. Det varierer i hvilken grad informantene har kjennskap til hele eller kun deler av hjelpemiddelområdet. Enkelte av informantene fra hjelpemiddelsentralene har vært en del av kvalitetsteamet som har vurdert hvilke typer hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd, og de har dermed inngående kjennskap til hele hjelpemiddelområdet, samt kunnskap om ulike former for tilskuddsordninger. Andre informanter har mer detaljert kunnskap om enkelte deler av hjelpemidfeltet. Det varierer også i stor grad hvor mye erfaring de ulike informantene har med allerede innførte tilskuddsordninger.

2.2.3 Vurdering av hvilke hjelpemidler som egner seg for tilskudd

Innledningsvis tok utredningen utgangspunkt i de ulike produktkategoriene fra hjelpemiddeldatabasen for å vurdere om det er særlige områder eller type hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd. I intervjuene varierer det hvorvidt informantene har tatt for seg hver enkelt kategori fra hjelpemiddeldatabasen for å gi en vurdering av dette. Kun et fåtall har tatt for seg hver enkelt kategori i sin vurdering, mens flertallet påpeker at det ikke er hensiktsmessig å gjøre en vurdering basert på de enkelte produktkategoriene, da de ulike kategoriene inneholder veldig mange ulike produkter med svært ulike egenskaper. Informantene har heller lagt vekt på overordnede prinsipper og begrunnelser for å vurdere hvorfor ulike områder egner seg for bruk av tilskudd.

Gjennom arbeidet med utredningen vurderer vi, i likhet med flere av informantene, at det gir liten mening å basere vurderingene knyttet til egnethet for bruk av tilskudd på kategoriseringen fra hjelpemiddeldatabasen. Som allerede nevnt inneholder de ulike produktkategoriene et bredt spekter av ulike hjelpemidler som har svært ulike egenskaper, kompleksitet og bruksområde. Utredningen konkluderer derfor med at det ikke er selve produktkategorien som avgjør hvorvidt et hjelpemiddel egner seg for tilskudd eller ikke. I rapporten vil det derfor ikke gjøres vurderinger basert på de ulike produktkategoriene eller av hvert enkelt hjelpemiddel innad i de ulike kategoriene. I stedet presenteres ulike overordnede prinsipper som bør ligge til grunn for å vurdere om et hjelpemiddel er egnet for tilskudd eller ikke. Det gis også en beskrivelse av ulike kjennetegn eller fellesnevner for hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd, samt konkrete eksempler på hjelpemidler som henholdsvis egner seg eller ikke egner seg.

2.3 Leseveiledning

Rapporten er strukturert på følgende måte:

- **Kapittel 3** redegjør for hvilke deler av hjelpemiddelområdet som egner seg for bruk av tilskudd. Det gis en beskrivelse av overordnede kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg og hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd. I tillegg gis det konkrete eksempler på ulike hjelpemidler
- **Kapittel 4** beskriver erfaringer med allerede etablerte tilskuddsordninger
- **Kapittel 5** redegjør for erfaringer fra Danmark knyttet til etablering av tilskudd på hjelpemiddelområdet
- **Kapittel 6** omhandler hvilke potensielle konsekvenser innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet vil få for brukerne, kommunene og hjelpemiddelsentralene
- **Kapittel 7** gir en oppsummering av hovedfunn og vurderinger, basert på funn fra utredningen

3. HVILKE HJELPEMIDLER EGNER SEG FOR TILSKUDD?

I dette kapittelet gis en beskrivelse av hva som kjennetegner hjelpemidler som egner seg, eventuelt *ikke* egner seg for bruk av tilskudd. Det gjøres ikke en vurdering av hvert enkelt hjelpemiddel, men det gis en overordnet beskrivelse av prinsipper som bør ligge til grunn for å vurdere hvorvidt et hjelpemiddel egner seg for tilskudd eller ikke. I tillegg gis det konkrete eksempler på ulike egnede og ikke egnede hjelpemidler.

Utredningen viser at det varierer i hvilken grad informantene som inngår i utredningen tidligere har reflektert over hvilke typer hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd og hvilke begrunnelser de har for hva som kjennetegner egnethet. For ansatte som arbeider med hjelpemidler i kommunene, hvis primære oppgave er kartlegging av behov, bestilling, tilpassing og opplæring, er dette et hypotetisk spørsmål som flere ikke tidligere har tenkt over. Imidlertid har informantene fra kommunene lang erfaring på hjelpemiddelområdet og bidro med gode perspektiver knyttet til ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunen og hjelpemiddelsentralene, samt refleksjoner rundt viktigheten av faglige vurderinger på hjelpemiddelområdet. Som tidligere nevnt har NAV satt ned et kvalitetsteam som har vurdert hvilke hjelpemidler som kan egne seg for bruk av tilskudd. Informanter fra sistnevnte gruppe har mer erfaring med problemstillingen og hadde derfor bedre forutsetninger for å besvare problemstillingene som utredningen skal belyse.

I det følgende fremkommer først enkelte generelle betraktninger rundt innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet. Deretter gis det en beskrivelse av kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg for tilskudd, samt eksempler på dette. Kapittelet gir også en beskrivelse av kjennetegn ved hjelpemidler som *ikke* egner seg for tilskudd med tilhørende eksempler.

I slutten av kapittelet trekkes det også opp ulike problemstillinger knyttet til organisering og utforming av tilskuddsordninger og hvorvidt tilskudd kan nyttes i kombinasjon med egenandel.

3.1 Generelle betraktninger om innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet

Felles for alle informantene, både representanter fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene, er at de understreker at dagens system med utlån som hovedregel fungerer bra. Det understrekes at dagens ordning ivaretar det faglige på en god måte og at ordningen med gjenbruk er god samfunnsøkonomi. Videre fremheves det at ordningen sikrer at alle som har rett til hjelpemidler får dette uavhengig av ressurser og privatøkonomi. Flere understreker at det er svært viktig at tilgang på hjelpemidler er en rettighet brukeren har, og at dette er hjemlet i Folketrygdloven. I denne sammenhengen vises det også til viktigheten av at staten har det overordnede ansvaret på hjelpemiddelområdet for å sikre likhet i tjenestene som tilbys. Flere uttrykker skepsis når det gjelder å overføre ansvar på hjelpemiddelområdet til kommunene. De mener at dette kan føre til ulikhet og forringelse av kvaliteten i tjenestene blant annet på grunn av dårlig kommuneøkonomi og manglende kompetanse.

Et stort flertall av informantene er svært opptatt av at dagens *faglighet* på hjelpemiddelområdet må ivaretas selv om man eventuelt velger å innføre flere tilskuddsordninger. Faglighet innebærer at faglige vurderinger må være tilstede gjennom hele formidlingsprosessen, herunder kartlegging av behov, valg av rett hjelpemiddel, opplæring, tilpassing og reparasjon. Her understrekes det at både kommunenes og hjelpemiddelsentralenes faglige kompetanse er viktig.

Det er noe delte meninger blant informantene om hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre flere tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet. Generelt er hjelpemiddelsentralene mer positive til innføring av tilskudd på *enkelte deler* av hjelpemiddelområdet, sammenlignet med informanter fra kommunene og brukerorganisasjonene.

3.1.1 Hjelpemiddelsentralenes vurderinger

Informanter fra hjelpemiddelsentralene understreker at man allerede har eksisterende tilskuddsordninger som fungerer bra, og at det er potensial for å utvide tilskudd til også *enkelte* andre områder. Informantene er opptatt av at innføring av tilskudd vil kunne øke valgfriheten for brukeren, samt forenkle deler av distribusjonskjeden for hjelpemiddelhåndtering ved at brukeren selv i større grad får ansvar for å anskaffe hjelpemiddel. Sistnevnte vil kunne redusere saksbehandling, lager, logistikk, samt kostnader til service/reparasjoner og demontering.

Informanter fra hjelpemiddelsentralen mener også at man ved innføring av tilskudd vil kunne redusere «overforbruk» av hjelpemidler, samt sikre at brukerne tar bedre vare på hjelpemidlene. Sentralene erfarer i dag at det er enkelte som får for mange hjelpemidler og at ikke alle hjelpemidlene tas i bruk. Det oppgis at hjelpemiddelsentralen ved enkelte anledninger får hjelpemidler i retur som ikke er åpnet eller brukt. Dette oppleves allikevel ikke å være et utbredt fenomen. Informanter som arbeidet med det tekniske ser også tilfeller hvor enkelte brukere tar dårlig vare på hjelpemidlene og at det oppstår skader på grunn av ufornuftig bruk eller at eksempelvis hjelpemidler lagres under uhensiktsmessige forhold. Tilskudd hvor hjelpemiddelet blir brukerens personlige eiendom vil kunne medføre at brukeren tar bedre vare på eget hjelpemiddel.

Hjelpemiddelsentralene ser også at dagens utlånsordning er noe begrensende, spesielt for hjelpemidler hvor det er rask produktutvikling. Her nevnes for eksempel velferdsteknologiske løsninger. Ved tilskudd vil brukeren kunne stå fritt til å velge nyere produkter som i dag ikke inngår i NAVs innkjøpsordning.

Det har også kommet enkelte innspill knyttet til NAVs innkjøpsordning. Det oppgis at anbudsprosessene har ført til det informantene refererer til som monopolisering. Det hevdes at dette har resultert i at enkelte leverandører holder et kunstig høyt prisnivå. Innspillene er imidlertid kun gitt av et fåtall av informantene, og utredningen kan ikke si noe om utbredelsen av utfordringen som nevnes. Informantene mener allikevel at innføring av tilskudd vil kunne føre til at enkeltbrukere vil kunne kjøpe hjelpemidler på det private markedet rimeligere enn gjennom NAVs innkjøpsordning.

Det oppgis også at gjenbruksfaktoren for ulike hjelpemidler generelt har blitt redusert de senere årene. Dette kan oppleves som et relevant argument for å innføre tilskudd på flere områder. I dag lages enkelte hjelpemidler, som eksempelvis rullestoler, i mindre holdbare materialer enn før. Dette gjør at man skifter ut hjelpemidler hyppigere og at gjenbruksgraden går ned.

Informanter fra hjelpemiddelsentralen vektlegger også at brukergruppen stadig er i endring, og at flere vil kunne klare å organisere hjelpemiddelhåndteringen selv, men med noe bistand fra kommunen og NAV.

3.1.2 Kommunenes vurderinger

I intervjuer med kommunene er det ikke like entydig at de opplever at det er potensial for å innføre flere tilskuddsordninger på feltet. I intervjuene fremkommer det noe skepsis over innføring av flere tilskuddsordninger, da dette vil føre til at hjelpemiddelsystemet blir ytterligere komplisert. Fra kommunenes ståsted oppleves det som utfordrende å ha oversikt over mange ulike ordninger.

Kommunene uttrykker også usikkerhet knyttet til hvor langt deres ansvar for veiledning og oppfølging av enkeltbrukere vil gå ved innføring av tilskudd på området. Videre ser kommunene at innføring av tilskudd vil kunne føre til langt flere ulike virkemidler å forholde seg til, og at deres rådgivningsoppgaver vil øke. Kommunene opplever selv at de ikke har tilstrekkelig kapasitet eller kompetanse til å håndtere dette.

Generelt opplever kommunene at det i de senere årene har skjedd en gradvis oppgaveforskyvning på hjelpemiddelområdet, fra hjelpemiddelsentralene til kommunene. Imidlertid bør det nevnes at det ikke har skjedd noen *formell* eller *faktisk* overføring av oppgaver mellom de ulike forvaltningsnivåene på hjelpemiddelområdet. Endringene som kommunene opplever kan således heller tolkes som en formalisering eller strukturering av kommunenes allerede eksisterende ansvar på hjelpemiddelområdet.

Kommunene opplever allikevel at de har fått et økt ansvar for kartlegging av behov og oppfølging av brukere knyttet til hjelpemiddelhandteing. Eksempelvis nevnes det at kommunen har fått flere oppgaver som skal utføres og dokumenteres knyttet til kartlegging av behov og søknad om hjelpemidler, samt reparasjoner. Det oppleves at en slik oppgaveoverføring har skjedd gradvis, og at endringene i ansvarsforholdene mellom kommunen og NAVs hjelpemiddelsentraler ikke har blitt formalisert og tydeliggjort.

3.1.3 Brukerorganisasjonenes vurderinger

Brukerorganisasjonene er skeptiske til mer bruk av tilskudd på hjelpemiddelområdet. Organisasjonene er svært opptatt av at staten må beholde det overordnede ansvaret på hjelpemiddelområdet for å sikre likhet i tjenestene som tilbys. En overføring av ansvaret til kommunene mener de vil kunne føre til ulikhet i tjenesteutøvelse og forringelse av kvaliteten i tjenestene på grunn av blant annet dårlig kommuneøkonomi og manglende kompetanse.

Brukerorganisasjonene understreker at dagens utlånsordning sikrer et godt og likeverdig tilbud. At funksjonshemmede sikres nødvendige og tilpassede hjelpemidler uavhengig av økonomi fremheves som viktig. Brukerorganisasjonene er svært opptatt av at tilskudd ikke må bli ensbetydende med at det blir innført egenandeler på hjelpemidler som funksjonshemmede er avhengige av for å oppnå selvstendighet og deltakelse i samfunnslivet. Organisasjonene mener at økte kostnader for enkeltbrukere og innføring av økt egenandel vil kunne gå på bekostning av prinsippet om likhet i tilgang på hjelpemidler. Funksjonshemmede har også lavere inntekt sammenlignet med den øvrige befolkningen. Innføring av egenandeler, og dermed økte utgifter for den enkelte bruker vil kunne bidra med å svekke gruppen ytterligere og forsterke økt sosial ulikhet knyttet til helse og samfunnsdeltakelse.

Informantene fra brukerorganisasjonene oppgir at dagens ordning på hjelpemiddelområdet sikrer et godt faglig tilbud og at dagens samarbeidsmodell mellom hjelpemiddelsentralene og kommunene fungerer godt. Utvidelse av tilskuddsordninger vil *ikke* kunne ses på som en utvikling i retning av fritt valg, mer medvirkning eller forbrukermakt. Det er behov for fagkompetanse for å finne frem til riktig hjelpemiddel og for å sikre individuell tilpasning, opplæring og reparasjoner.

Representantene fra brukerorganisasjonene uttrykker skepsis over hvordan denne fagligheten skal ivaretas hvis man innfører tilskudd på området. Organisasjonene understreker at det er viktig å opprettholde både kommunenes og hjelpemiddelsentralenes faglige kompetanse. Brukerorganisasjonene er også redde for at tjenestene skal kunne fraskrive seg ansvar for oppfølging og veiledning ved innføring av tilskudd, selv om ansvar og roller ikke formelt endres.

Brukerorganisasjonene mener også at innføring av tilskudd vil legge større ansvar over på brukeren selv. Det oppleves som særlig uheldig å overføre ansvar for organisering og håndtering av egne hjelpemidler for brukere som befinner seg i en situasjon med akutt sykdom eller skade. Videre fremhever organisasjonene at ikke alle brukergrupper har de samme ressursene til å håndtere og organisere dette selv. Særlig uttrykkes det bekymring over eldre brukere og brukere med kognitiv svikt. Uavhengig av funksjonsnivå eller ressurser mener brukerorganisasjonene at tilskudd på hjelpemiddelområdet ikke vil føre til økt medvirkning eller mestring. Det oppgis at dette vil være en ekstra byrde ved at man må bruke mer tid på sin funksjonsnedsettelse enn det som er nødvendig.

Brukerorganisasjonene mener videre at utlånsordningen er god samfunnsøkonomi, da den legger til rette for gjenbruk.

Organisasjonene mener at man istedenfor å se på muligheter for å etablere tilskudd på feltet heller må utvikle kvaliteten i tjenestene innen dagens modell ved å satse på medvirkning, formidlingskvalitet og forenklinger. «Brukerpassordningen» nevnes som et eksempel på hvordan innflytelse og valgfrihet kan styrkes innenfor dagens formidlingssystem.

3.2 Kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg for tilskudd

Som allerede nevnt er det ikke mulig å basere kategoriseringen av hvilke hjelpemidler som egner seg, eventuelt *ikke* egner seg, for bruk av tilskudd på produktkategoriene som ligger i Hjelpemiddeldatabasen. Årsaken er at innad i hver kategori er det mange ulike hjelpemidler med ulikt bruksområde og kompleksitet. Gjennom intervjuene med hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene fremkommer det at det ikke er selve produktkategorien, men andre mer overordnede begrunnelser eller prinsipper som er avgjørende for hvorvidt et hjelpemiddel er egnet for bruk av tilskudd eller ikke.

Oppsummert viser utredningen at hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd har følgende kjennetegn, jf. boks 3-1:

Boks 3-1: Kjennetegn ved hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd

- Faste installasjoner og/eller permanente løsninger
 - Eksempler: Løsninger som tilrettelegger for bedre tilgjengelighet (boligtilpasning istedenfor heis og rampe). Andre permanente løsninger kan være takheis, ulike former for omgivelseskontroll, samt tilrettelagt allmennbelysning og lysskjerming.
- Store kostnader forbundet med montering og demontering
 - Eksempler: Faste installasjoner slik som heis og rampe, omgivelseskontroll (åpnere og lukkere for dører, vinduer, gardiner etc. låser, porttelefoner og fjernstyringssystemer), takheiser, samt kjøkken- og baderomsinstallasjoner (hev og senk).
- Liten gjenbruksverdi eller ikke egnet for gjenbruk
 - Eksempler: Kroppsnære hjelpemidler slik som laken (forflytningshjelpemidler), kjørehansker, hjelmer til personer med epilepsi, badetøy, spesialsydd klær. Hjelpemidler til personlig stell og briller og linser. Andre hjelpemidler som har liten gjenbruksverdi er eksempelvis kjøkkeninnredning og baderomsinnredning, særlig hev- og senkinstallasjoner.
- Lite komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger
 - Eksempler: Ulike småhjelpemidler
- Lett tilgjengelig i markedet
 - Eksempler: Ulike småhjelpemidler
- Områder med rask produktutvikling
 - Eksempler: Ulike former for velferdsteknologiske løsninger.
- Produkter som alle har behov for (forbruksvarer)
 - Eksempler: Stoler med oppreisningsfunksjon, aktivitetshjelpemidler, el-scooter og småhjelpemidler

Vi vil gå nærmere inn på hver enkelt av de ulike prinsippene eller begrunnelsene under.

3.2.1 Faste installasjoner og/eller permanente løsninger

Informantene fremhever at der hvor hjelpemiddelet er av en slik karakter at det er fastmontert og/eller en permanent løsning kan det være hensiktsmessig å gi tilskudd istedenfor utlån. Enkelte type hjelpemidler vil være permanente i sin karakter og det vil derfor kunne innebære vesentlige utgifter til montering og demontering. Et av argumentene er at man ved innføring av tilskudd i slike tilfeller vil slippe kostnader til montering, demontering og reparasjoner. Videre vil slike installasjoner eller løsninger kunne komme andre brukere eller samfunnet generelt til gode. Det oppleves å være samfunnsøkonomisk nyttig å innføre tilskudd i slike tilfeller.

Eksempel på faste installasjoner og/eller permanente løsninger som egner seg for bruk av tilskudd kan være ulike former for boligtilpasning eller løsninger som blir integrert i boligen for øvrig. Herunder nevnes løsninger som tilrettelegger for bedre tilgjengelighet, f. eks. boligtilpasning istedenfor heis og rampe. Andre permanente løsninger vil kunne være takheis, ulike former for omgivelseskontroll (åpnere og lukkere for dører, vinduer, gardiner etc. låser, porttelefoner og fjernstyringssystemer), samt tilrettelagt allmennbelysning og lysskjerming.

Særlig hensiktsmessig fremstår det å ha tilskudd til slike hjelpemidler som installeres i kommunale omsorgsboliger eller borettslag. I slike tilfeller vil installasjoner som sikrer god tilgjengelighet kunne komme andre brukere med funksjonsnedsettelse til gode. Informanter fremhever at det gir liten mening å demontere en trappeheis når en bruker flytter ut, for så å installere en ny etter kort tid når det flytter en ny bruker inn. Det fremheves at dette er lite ressurseffektivt. Takheis i kommunale boliger nevnes også som et eksempel, samt døråpnere eller porttelefoner i borettslag. Her nevnes også muligheten for å velge mer permanente løsninger istedenfor heis og senk innredning og kjøkken, bad og badekar. Innføring av tilskudd vil dermed føre til reduserte kostnader til montering og demontering.

Videre vil oppgradering av boliger komme den enkelte beboer til gode ved at det vil føre til en mer permanent heving av boligstandarden og en verdiøkning av boligen. Tilpasningene vil også kunne komme resten av samfunnet til gode ved at man får en generell oppgradering av boligmassen med bedre tilgjengelighet, universell utforming og bedre integrerte løsninger. Det oppleves derfor å være hensiktsmessig at det gis tilskudd til tilpasning slik at dette kan bidra til å heve den generelle boligverdien istedenfor at dette skal være hjelpemidler på utlån.

Å velge mer permanente løsninger slik som tilpasning av bolig istedenfor rampe og heis, eller permanente kjøkkenløsninger med god tilgjengelighet istedenfor heis senk skap vil også medføre vesentlig reduksjon i utgifter til reparasjoner.

Det er allerede innført tilskudd til boligtilpasning istedenfor bruk av heis og rampe. Utredningen viser at erfaringen med denne ordningen er svært positiv. Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4. Utredningen viser også at det er ulik praksis i dag knyttet til tilrettelagt allmennbelysning og lysskjerming. I enkelte tilfeller gis dette som tilskudd, mens det i andre tilfeller gis som utlån.

3.2.2 Store kostnader forbundet med montering og demontering

Enkelte type hjelpemidler vil være, som vi har sett over, så permanente i sin karakter at det er forbundet vesentlige utgifter til montering og demontering. Et av argumentene er at man ved innføring av tilskudd i slike tilfeller vil slippe kostnader til dette.

Eksempel på hjelpemidler som egner seg for tilskudd grunnet kostnader til montering eller demontering er blant annet faste installasjoner slik som heis og rampe, omgivelseskontroll (åpnere og lukkere for dører, vinduer, gardiner etc. låser, porttelefoner og fjernstyringssystemer), takheiser, samt kjøkken- og baderomsinstallasjoner (heis og senk).

Hvilke kostnader som påløper for montering og demontering avhenger også av geografisk nærhet og kjøreavstander. Informanter fra hjelpemiddelsentraler i mindre sentrale strøk oppgir at de bruker svært lang tid på å kjøre til ulike kommuner for å montere og demontere hjelpemidler.

3.2.3 Liten gjenbruksverdi eller ikke egnet for gjenbruk

Informanter fremhever at der hvor hjelpemidler har lav gjenbruksverdi eller ikke egner seg for gjenbruk vil det kunne være hensiktsmessig med bruk av tilskudd istedenfor utlån.

Det kan være ulike grunner til at hjelpemidler har liten gjenbruksverdi eller ikke egner seg for gjenbruk. Dette kan være hygieniske årsaker, at hjelpemidlet er spesialtilpasset den enkelte bruker eller at det er vanskelig å demontere på en måte som gir mulighet for gjenbruk.

Eksempel på hjelpemidler som egner seg for tilskudd fordi de har liten gjenbruksverdi eller ikke egner seg for gjenbruk er blant annet kroppsnære hjelpemidler slik som laken (forflytningshjelpemidler), kjørehansker, hjelmer til personer med epilepsi, badetøy og spesialsyddde klær. Videre egner hjelpemidler til personlig stell, briller og linser seg ikke for gjenbruk grunnet hygiene. Hjelpemidler som er spesialtilpasset den enkelte bruker (sydd eller laget etter mål) vil også som nevnt være dårlig egnet for gjenbruk.

Andre hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd fordi de har liten gjenbruksverdi er eksempelvis kjøkkeninnredning og baderomsinnredning, særlig hev og senk installasjoner. Slike installasjoner kan være vanskelig å demontere og har begrenset gjenbruksverdi. Det vil derfor kunne være hensiktsmessig å gi tilskudd for å bygge mer permanente løsninger, slik som kjøkken med romslige underskap, istedenfor å låne ut hev senk skap. Dette vil også kunne redusere kostnader til reparasjoner. Ulike former for omgivelseskontroll er også vanskelig å demontere og egner seg derfor ikke for gjenbruk.

3.2.4 Lite komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger

Informantene som er intervjuet i forbindelse med utredninger er samstemte i at lite komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger gjennom hele formidlingsprosessen, herunder kartlegging av behov, valg av rett hjelpemiddel, opplæring, tilpasning og reparasjon, vil kunne egne seg for bruk av tilskudd.

I slike tilfeller vil brukeren selv kunne velge rett hjelpemiddel som dekker det individuelle behovet på en best mulig måte. Slike hjelpemidler vil også kreve liten grad av opplæring, individuell tilpasning og reparasjoner.

Eksempel på hjelpemidler som egner seg for tilskudd fordi de krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger er blant annet småhjelpemidler. I slike tilfeller vil brukeren selv kunne velge rett hjelpemiddel som dekker det individuelle behovet på en best mulig måte. Slike hjelpemidler vil også kreve liten grad av opplæring, individuell tilpasning og reparasjoner.

Det fremkommer imidlertid gjennom intervjuene at en stor andel av hjelpemidlene som hjelpemiddelsentralene og kommunene i dag forvalter og formidler krever faglige vurderinger enten i kartleggingsprosessen av behov eller for å finne rett hjelpemiddel, og/eller ved opplæring, tilpasning og reparasjoner.

Informanter er opptatt av å synliggjøre at disse elementene må ivaretas selv om man eventuelt velger å utvide tilskuddsordningene til også å gjelde flere hjelpemidler. Hvilke hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd henger derfor også sammen med ansvars- og oppgaveforhold på hjelpemiddelområdet.

3.2.5 Lett tilgjengelig i markedet

Informantene mener at i de tilfeller hvor det er enkelt for brukeren selv å anskaffe et hjelpemiddel vil det være hensiktsmessig å innføre bruk av tilskudd. Hva som er enkelt å anskaffe i denne sammenhengen handler om det som er lett tilgjengelig i markedet.

Eksempel på hjelpemidler som egner seg for tilskudd fordi de er lette å anskaffe for brukeren selv er blant annet småhjelpemidler. Det finnes allerede en tilskuddsordning på dette området i dag. Se kapittel 4 for erfaringer med denne tilskuddsordningen.

Det har de senere årene kommet flere butikker og nettleverandører som fører slike småhjelpemidler. Dette gjør at det er lett tilgjengelig i markedet.

Intervjuer med enkelte mindre kommuner viser også at det i enkelte områder av Norge kan være utfordrende å få tak i slike småhjelpemidler. Dette gjør brukeren avhengig av å benytte netthandel for å anskaffe slike hjelpemidler. Informanter fremhever også at det kan være utfordrende for enkelte brukergrupper å baseres seg på netthandel, eksempelvis eldre brukere og brukere med kognitiv svikt.

3.2.6 Områder med rask produktutvikling

Informanter i hjelpemiddelsentralene fremhever at områder med rask produktutvikling kan egne seg for bruk av tilskudd. Her fremheves det at NAV har fremforhandlet avtaler gjennom sin innkjøpsordning, men at det kommer nye og bedre hjelpemidler på markedet lenge før det skal fremforhandles nye avtaler. Det er imidlertid noe uklart hvilke konkrete hjelpemidler som faller inn under denne kategorien. Eksempler som nevnes er ulike former for velferdsteknologiske løsninger.

3.2.7 Produkter som alle har behov for (forbruksvarer)

Det kommer også frem at enkelte produkter som i dag gis på utlån som hjelpemidler er vanlige produkter eller forbruksvarer som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse. Det er kun et fåtall av informantene fra hjelpemiddelsentralen som nevner muligheten for å bruke tilskudd i slike tilfeller. Disse informantene trekker et skille mellom hjelpemidler som er direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen og andre hjelpemidler som ikke er direkte knyttet til dette, slik som for eksempel aktivitetshjelpemidler eller produkter som kan anses som dagligdagse bruksgjenstander som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse. Som konkrete eksempler nevnes aktivitetshjelpemidler, el-scooter, småhjelpemidler og stoler med oppreisningsfunksjon. Her fremheves det at alle har behov for en behagelig stol å sitte i og at dette er produkter som er lett tilgjengelig gjennom ordinære møbelbutikker. Det har imidlertid kommet innspill om at slike stoler ikke er tilgjengelig i ordinære møbelbutikker og at de således ikke kan betraktes som en forbruksvare.

3.3 Kjennetegn ved hjelpemidler som *ikke* egner seg for tilskudd

I dette delkapittelet vil vi beskrive hva som kjennetegner hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd.

Oppsummert viser utredningen at hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd har følgende kjennetegn, jf. boks 3-2:

Boks 3-2: Kjennetegn ved hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd

- Krever faglige vurderinger
 - Eksempler: Manuelle og elektriske rullestoler, elektromedisinske hjelpemidler, senger, personløftere, kommunikasjons hjelpemidler og hjelpemidler til kognisjon.
- Eget for gjenbruk
 - Eksempler: Rullatorer, rullestoler, senger egner og spyl/tørk toaletter.
- Stort behov for periodisk ettersyn og/eller reparasjoner
 - Eksempler: Spyl/tørk toalett, takheiser og senger

Hvert enkelt av de ulike prinsippene eller begrunnelsene vil gjennomgå nærmere under.

3.3.1 Krever faglige vurderinger

Som allerede nevnt fremkommer det gjennom intervjuene at en stor andel av hjelpemidlene som hjelpemiddelsentralene og kommunene i dag forvalter og formidler krever faglige vurderinger, dog i ulik grad. Informanter er opptatt av å synliggjøre at disse elementene må ivaretas selv om man eventuelt velger å utvide tilskuddsordningene til også å gjelde flere hjelpemidler. Hvilke hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd henger derfor også sammen med ansvars- og oppgaveforhold på hjelpemiddelområdet.

Et stort flertall av informantene mener at hjelpemidler hvor det er behov for faglige vurderinger ikke egner seg for bruk av tilskudd. I tilfeller hvor det må gjøres en faglig vurdering i forbindelse med kartlegging av behov og valg av hjelpemiddel for at brukeren skal få et hjelpemiddel som dekker de individuelle behovene, vil det derfor ikke være egnet å gi tilskudd. Videre vil det i tilfeller hvor det er behov for faglige vurderinger og fagkompetanse knyttet til opplæring i bruken av hjelpemidler samt ved individuell tilpasning og justeringer underveis, ikke være hensiktsmessig med bruk av tilskudd. Det vil også være behov for faglig kompetanse på ulike hjelpemidler i forbindelse med reparasjoner.

Eksempel på hjelpemidler som *ikke* egner seg for tilskudd fordi de krever faglige vurderinger er blant annet manuelle og elektriske rullestoler, elektromedisinske hjelpemidler, senger, personløftere, kommunikasjonshjelpemidler og hjelpemidler til kognisjon.

Særlig understrekes det at hjelpemidler som krever store behov for opplæring, og oppfølging, justeringer og tilpasninger underveis er særlig dårlig egnet til bruk av tilskudd. Videre fremheves det at også hjelpemidler som krever jevnlig oppfølging, vedlikehold eller periodiske ettersyn er lite egnet. Dette må utføres av ansatte med fagkompetanse. Manglende opplæring og tilpasning kan føre til feil bruk av hjelpemiddelet. Manglende periodiske ettersyn kan føre til at hjelpemiddelet ikke fungerer slik det skal og kan i verste fall føre til skade hos brukeren.

Behovet for faglige vurderinger knyttet til opplæring og tilpasning avhenger derfor heller ikke bare av det enkelte hjelpemiddelets kompleksitet, men også av brukerens individuelle behov.

3.3.2 Egnen for gjenbruk

Informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen fremhever at hjelpemidler som egner seg for gjenbruk ikke egner seg for bruk av tilskudd. Argumenter for dette er at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å resirkulere hjelpemidler som har gjenbruksverdi.

Eksempel på hjelpemidler som *ikke* egner seg for tilskudd fordi de har høy grad av gjenbruksverdi er blant annet rullatorer, rullestoler, senger og spyl/tørk toaletter.

Informanter oppgir at gjenbruksverdien også avhenger av alder og funksjonsnivå eller aktivitetsnivå på brukeren. Enkelte yngre brukere med høyt aktivitetsnivå vil kanskje slite ut en rullestol slik at det er lite gjenbruksverdi i den ved resirkulering.

3.3.3 Stort behov for periodisk ettersyn og/eller reparasjoner

Gjennom intervjuene kommer det også frem at hjelpemidler som er forbundet med mye periodisk ettersyn og/eller reparasjoner er lite egnet for bruk av tilskudd.

Kostnader forbundet med periodiske ettersyn og reparasjoner vil tilfalle den enkelte bruker hvis brukeren selv har fått midler gjennom en tilskuddsordning og anskaffet hjelpemiddelet på egenhånd. For hjelpemidler hvor det krever periodisk ettersyn eller som er forbundet med mye reparasjoner vil det føre til økte utgifter for enkeltbrukere.

Videre fremheves det at det også er viktig å sikre at hjelpemidler får det periodiske ettersynet det skal ha for optimal funksjon og for å sikre riktig bruk av hjelpemiddelet. Enkelte uttrykker

skepsis til å overlate dette ansvaret til brukeren selv. Manglende periodisk ettersyn kan i verste fall medføre feilbruk eller skade på bruker.

Eksempel på hjelpemidler som *ikke* egner seg for tilskudd fordi det er forbundet store vedlikeholds- og reparasjonskostnader med disse er blant annet spyl/tørk toalett. Takheiser og senger nevnes som eksempler på hjelpemidler som krever periodisk ettersyn.

3.4 Organisering av tilskudd

Utredningen synliggjør også flere ulike problemstillinger knyttet til organisering av eventuelle nye tilskuddsordninger. Herunder hvorvidt tilskudd skal gis på frivillig basis, det vi si at brukeren selv kan velge å motta tilskudd eller å benytte seg av Hjelpemiddelsentralens utlånsordning. Det diskuteres også om det kan være grupper av hjelpemidler som egner seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel.

3.4.1 Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet (Tilskudd på frivillig basis)

Et flertall av informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen fremhever at tilskudd på frivillig basis vil øke valgfriheten for brukeren. Dette betyr at brukeren enten kan velge å benytte seg av den allerede eksisterende utlånsordningen eller velge tilskudd. Ved valg av tilskudd vil brukeren kunne velge også andre hjelpemidler som i dag ikke omfattes av NAVs utlånsordning. Brukerorganisasjonene er imidlertid ikke enige i at innføring av tilskudd vil øke valgfriheten for brukerne. De mener at å utvide den allerede eksisterende «brukerpassordningen» vil være et bedre grep for å sikre økt valgfrihet for brukerne.

Flere informanter fremhever at det er hensiktsmessig at utlånsordning opprettholdes selv om man eventuelt velger å innføre tilskudd på flere områder. Det vises her til at enkelte brukergrupper, slik som eldre og brukere med kognitiv svikt, vil kunne ha utfordringer med å nyttiggjøre seg tilskudd. Det er derfor viktig å sikre at utlån opprettholdes for å sikre at alle som har rett til hjelpemidler får dette uavhengig av personlige ressurser eller livssituasjon.

Spesielt informanter fra NAV hjelpemiddelsentral fremhever at det vil være ressurskrevende å etablere nye tilskuddsordninger samtidig som eksisterende utlånsordninger skal opprettholdes. Det uttrykkes skepsis til en slik ordning og videre vises det til at dette vil medføre merarbeid.

Flere informanter, både fra hjelpemiddelsentralene og fra kommunene, fremhever at det kan bli uoversiktlig om skal ha to ulike ordninger; både ulike tilskuddsordning og en utlånsordning på hjelpemiddelområdet. Flere fremhever at hjelpemiddelområdet allerede er komplekst og uoversiktlig, og uttrykker skepsis til en eventuell innføring av flere tilskuddsordninger fordi de mener det vil gjøre feltet ytterligere uoversiktlig. Gjennom intervjuene med både hjelpemiddelsentralene og kommunene fremkommer det at de ulike informantene har varierende grad av kunnskap om de tilskuddsordningene som allerede eksisterer. Særlig representanter fra kommunene som arbeider direkte med hjelpemiddelhåndtering, fysio- og ergoterapitjenesten opplever at dagens situasjon er kompleks, og det er mange ulike ordninger de skal kjenne til for å gi brukerne god veiledning. Ved innføring av nye tilskuddsordninger er de bekymret for at det vil bli enda mer utfordrende å gi god veiledning.

Ved å ha to ordninger for hjelpemidelformidling er det altså flere som opplever at man etablerer en enda mer kompleks ordning. Dette vil også gjøre det mer komplekst for brukerne. Vi vil komme nærmere tilbake til konsekvenser for brukerne i kapittel 6.

En annen problemstilling som også løftes i intervjuene er ansvar for reparasjoner og kostander forbundet med dette. Hvis en bruker har anskaffet hjelpemiddelet gjennom en tilskuddsordning eier brukeren selv hjelpemiddelet, og er således ansvarlig for eventuelle reparasjoner. Brukere som har fått det samme hjelpemiddelet gjennom utlånsordningen vil få reparasjonen dekket av kommunen eller hjelpemiddelsentralen. Enkelte informanter fremhever at dette bryter med prin-

sippet om rettferdighet. Potensielt vil man kunne få to brukere med samme hjelpemiddel, hvor den ene får dekket kostnader til reparasjoner, mens den andre må påkoste dette selv.

3.4.2 Tilskudd i kombinasjon med egenandel

Utredningen har også sett på om det er grupper av hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel.

Et flertall av informantene er skeptiske til en ordning med tilskudd i kombinasjon med egenandel. Flere er bekymret for at innføring av egenandeler på hjelpemidler vil føre til at likhetsprinsippet faller bort, ved at tilgangen på hjelpemidler skal være avhengig av brukerens personlige inntekt. Dette gjelder både informanter fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene.

Representanter som arbeider ved NAV hjelpemiddelsentralen er også skeptiske til egenandeler da de er redde for at slike ordninger kan føre til økt administrasjon og saksbehandling. Det vises til erfaringer med tilskudd for *Aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år*. Imidlertid fremheves det at en ordning med egenandel kan fungere, men at dette avhenger av hvordan den blir administrert. NAV opplever særlig at det er lite hensiktsmessig å bruke store ressurser på å administrere egenandeler og utføre kontroll med hva brukeren anskaffer hvis det er snakk om små tilskuddsbeløp.

Informantene mener at egenandel på hjelpemidler er lite aktuelt, derfor er det heller ikke mange konkrete eksempler som gis. Enkelte informanter fra hjelpemiddelsentralen fremhever at det kan trekkes et skille mellom hjelpemidler som er direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen og andre hjelpemidler som ikke er direkte knyttet til dette, slik som for eksempel aktivitetshjelpemidler eller produkter som kan anses som dagligdagse bruksgjenstander. I utredningen nevnes ulike aktivitetshjelpemidler som egnet for tilskudd i kombinasjon med egenandel. Videre nevnes el-scooter som et annet konkret eksempel. Begrunnelsen her er at dette er produkter med stor utbredelse og at el-scooter kan sammenlignes med bil. Kun et fåtall av informantene nevner dagligdagse bruksgjenstander, slik som bestikk, som eksempler på hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel.

Enkelte informanter uttrykker bekymring for at innføring av tilskudd i *praksis* skal føre til økte kostnader og egenandeler for brukerne, selv om man formelt ikke innfører egenandel. Flere er opptatt av hvordan man skal beregne summen på tilskuddet. Det fremheves av flere informanter, både i kommunen og i NAV, at for enkelte vil det få store konsekvenser hvis tilskuddssummen blir satt for lavt. Enkelte vil ha begrensede ressurser til selv å finansiere resterende behov som ikke dekkes av tilskuddet. Flere uttrykker bekymring over at innføring av tilskudd skal gå på bekostning av lik tilgang på hjelpemidler. Det er derfor viktig å sikre at utlån opprettholdes for å sikre at alle som har rett til hjelpemidler får dette uavhengig av personlige ressurser eller privatøkonomi.

Det vises til allerede eksisterende tilskuddsordning for småhjelpemidler, hvor tilskuddet er en flat sats på 2000 kroner. For enkelte er dette et stort beløp, mens for andre er det ikke tilstrekkelig for å dekke behovene.

Brukerorganisasjonene som er intervjuet i forbindelse med utredningen uttrykker stor skepsis til innføring av flere tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet da de er redde for at brukerne vil få økte egenandeler ved innføring av tilskudd. Det vises til allerede eksisterende tilskuddsordninger, hvor tilskuddet har blitt mindre og at brukeren selv må betale ekstra for å kunne kjøpe seg et hjelpemiddel. Eksempler som vises til her er tilskudd til PC.

4. ERFARINGER MED ALLEREDE ETABLERTE TILSKUDDS-ORDNINGER

Som tidligere nevnt er hovedregelen i Norge at man baserer seg på utlån av hjelpemidler. Det er imidlertid innført tilskuddsordninger for enkelte typer hjelpemidler, slik som enkle og billige småhjelpemidler, samt for bil og boligtilpasning (istedenfor heis og rampe). I dette kapittelet ser vi på erfaringer med allerede innførte tilskuddsordninger.

Intervjuene med hjelpemiddelsentralene og kommunene viser at det er delte meninger om hvorvidt de innførte tilskuddsordningene er hensiktsmessige. Utredningen viser at kommunene i begrenset, men dog varierende grad har kjennskap til allerede innførte tilskuddsordninger. Som vi allerede har vært inne på opplever flere informanter, fra både hjelpemiddelsentralen og kommunene, at hjelpemiddelområdet er stort og komplekst. Dette gjør det utfordrende for kommunene å kjenne til de ulike tilskuddsordningene feltet, herunder hva de inneholder og hvordan man søker på tilskuddet.

4.1 Tilskudd til boligtilpasning

Informantene, både fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene, er samstemte i at tilskudd til boligtilpasning er hensiktsmessig og at ordningen fungerer godt. Det oppleves som særlig hensiktsmessig at man gjennom ordningen legger til rette for mer permanente og varige løsninger, slik som asfaltering av inngangsparti for å bedre tilgjengeligheten, istedenfor å sette inn midlertidige løsninger som heis og rampe.

Tilskuddet gir altså mer permanente og varige løsninger som krever mindre reparasjoner og vedlikehold. Dette vurderes å være god samfunnsøkonomi. Ved å installere mer permanente løsninger vil man også redusere kostnadene som er forbundet med demontering av heis og rampe. Hjelpemiddelsentralene i landsdeler med store geografiske avstander oppgir at de tidligere brukte store ressurser på å demontere midlertidige løsninger.

Som vi har vært inne på tidligere, kommer mer permanente løsninger ikke bare brukeren som bor i boligen på et gitt tidspunkt til gode, men det kan også benyttes av senere brukere med behov for tilrettelegging. Det understrekes også at tilpasning i hjemmet vil bidra til å heve boligstandard, samt bedre tilgjengelighet og universell utforming. Dette kan også komme samfunnet for øvrig til gode.

Informanter fra hjelpemiddelsentralene og kommunene oppgir også at brukerne som har benyttet dette tilskuddet er svært fornøyd med løsningene. Det fremkommer også at det gjerne er brukere med personlige ressurser eller brukere med pårørende som kan hjelpe seg som velger å benytte seg av ordningen. Å benytte seg av denne ordningen istedenfor utlån av heis eller rampe er mer resurskrevende for den enkelte bruker. Det krever at brukeren selv i samarbeid med kommunen og hjelpemiddelsentralen kommer frem til en god løsning, og videre at brukeren selv innhenter anbud fra entreprenør som utfører arbeidet, samt at brukeren kan forskuttere kostnadene. Informanter understreker at det blir svært resurskrevende for kommunen eller hjelpemiddelsentralen hvis ikke vedkommende har ressurser til dette selv eller pårørende som kan hjelpe. Det vil også kunne bli variasjoner mellom ulike kommuner og sentralen i hvilken grad de går inn med veiledning og bistand til enkeltbrukere slik at de kan søke tilskudd istedenfor å velge heis eller rampe. Hvorvidt tilskuddsordningen benyttes avhenger altså av kapasitet i tjenestene. Videre ser vi at kjennskap til ordningen blant hjelpeapparatet får konsekvenser for bruken av ordningen.

Erfaringer fra hjelpemiddelsentralene tilsier at det er krevende å gjøre nye tilskuddsordninger kjent i kommunene. I boks 4-1 viser vi et eksempel fra en av hjelpemiddelsentralene som har arbeidet spesielt med å synliggjøre tilskudd til boligtilpasning overfor kommunene.

Boks 4-1: Erfaringer med tilskudd til boligtilpasning

En av hjelpemiddelsentralene oppgir at de har arbeidet spesielt med å gjøre ordningen kjent i kommunene. Hjelpemiddelsentralen har blant annet drevet oppsøkende virksomhet og veiledning ute i kommunene. Dette innebærer konkret veiledning av brukere og ergoterapeuter i enkeltsaker, men også mer generell kompetanseoverføring til kommunene.

Hjelpemiddelsentralen opplever at de etter å ha gjennomført dette arbeidet har fått flere søknader om boligtilpasning, og redusert antallet søknader om heis og rampe.

Hjelpemiddelsentralen opplever det som ressurskrevende å gjøre nye tilskuddsordninger kjent i kommunene. Imidlertid oppgis det at det vil være mest arbeid i en overgangsfase før ordningen blir kjent.

Som eksempelet i rammen over synliggjør, fremkommer det at det ved innføring av eventuelle nye tilskuddsordninger vil være behov for å gjøre ordningene kjent i kommunene. Hjelpemiddelsentralene vil i innledende fase spille en viktig rolle for å informere kommunene om eventuelle nye ordninger.

4.2 Tilskudd til småhjelpemidler

Utredningen synliggjør at det er ulike meninger om hvorvidt tilskudd til småhjelpemidler fungerer etter hensikten. Et flertall av informantene mener på sin side at det er hensiktsmessig at slike enkle og billige hjelpemidler gis som tilskudd. Dette medfører en forenkling ved at man ikke må gjennom NAVs bestillingsordning, og at brukeren selv kan anskaffe det hjelpemiddelet vedkommende har behov for. Det fremheves også at dette er hjelpemidler som er enkle i den forstand at det krever få faglige vurderinger, og egner seg således for tilskudd. Videre er det hjelpemidler som er lett tilgjengelig slik at brukeren selv kan kjøpe disse. Imidlertid har det kommet innspill fra enkelte informanter, særlig fra enkelte mindre kommuner, at slike småhjelpemidler ikke er lett tilgjengelige i markedet. I mindre kommuner og distriktskommuner vil det ikke være forretninger som fører småhjelpemidler. Brukerne blir derfor avhengige av å kjøpe disse via ulike nettleverandører. Dette oppleves som utfordrende for enkelte brukere, særlig eldre og personer med kognitiv svikt.

Et mindretall av informantene ved hjelpemiddelsentralene mener at tilskuddsordningen for småhjelpemidler ikke fungerer. Det vises her hovedsakelig til at det er mye saksbehandling forbundet med relativt små summer. Det stilles spørsmålstegn ved om dette er riktig prioritering av ressurser.

Slik ordningen er utformet i dag er tilskuddssummen satt til en flat sats på 2000 kroner per år. Informanter er opptatt av å synliggjøre at en slik sats ikke tar høyde for brukeres individuelle behov. For enkelte brukere er dette tilstrekkelig for å dekke behovet, mens det for andre brukere med mer omfattende behov ikke er dekkende. For enkelte vil tilskuddsbeløpet også være for stort i forhold til behovet.

Enkelte informanter mener også at slike småhjelpemidler bør anses som vanlige dagligdagse bruksgjenstander som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse og at det derfor bør være egenandel på slike hjelpemidler.

Slik som ordningen er forvaltet i dag utbetales tilskuddsmidlene til brukeren som selv har ansvar for å kjøpe hjelpemiddel. Det føres ikke kontrollrundt hvilke hjelpemidler brukeren anskaffer eller om brukeren i det hele tatt benytter pengene etter intensjonen. Informanter fremhever at hjelpemiddelsentralene eller kommunene således ikke har kontroll på hvorvidt hjelpemiddelet er tilpasset brukerens behov eller om brukeren benytter tilskuddet til andre formål. Det har kommet indikasjoner fra enkelte av hjelpemiddelsentralene på at enkelte benytter tilskuddet til andre formål.

4.3 Andre tilskuddsordninger

Når det gjelder tilskudd til bil, tilskudd til kjøp av PC eller nettbrett for skoleelever, samt aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år er det få av informantene som inngår i utredningen som har personlige erfaringer med tilskuddsordningene. I det følgende oppsummerer vi de viktigste erfaringene informantene har gjort seg knyttet til disse ordningene. Det er imidlertid verdt å merke seg at datagrunnlaget her er lite, samt at enkelte har liten eller varierende personlig erfaring med ordningene.

4.3.1 Tilskudd til bil

Personer med en varig funksjonsnedsettelse som ikke kan benytte offentlige transportmidler til arbeid eller utdanning (ut over videregående skole) kan få et engangsbeløp til å kjøpe bil.

Flertallet av informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen har ingen eller svært lite erfaring med tilskudd til bil. Det har kommet innspill om at det er mye administrasjon forbundet med ordningen. Det anes å være potensial for å forenkle ordningen. På den annen side har det kommet innspill om at ordningen med tilskudd er enklere sammenlignet med tidligere organisering av bilordninger.

4.3.2 Tilskudd til kjøp av PC eller nettbrett for skoleelever

Elever med spesifikke lese- og skrivevansker som har et dokumentert behov for PC eller nettbrett til skolearbeid i grunnskolen, kan du få et tilskudd på 3 200 kroner til kjøp av PC eller nettbrett.

Flertallet av informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen har ingen eller svært lite erfaring med tilskudd til PC. Informanter som inngår i utredningen opplever i all hovedsak at tilskudd til PC fungerer etter hensikten. Imidlertid har det kommet enkelte innspill, hovedsakelig fra informanter ved hjelpemiddelsentralene om at denne tilskuddsordningen ikke burde administreres av NAV, men at skolen selv burde ha ansvar for å sørge for slikt utstyr til sine elever. Andre mener at tilskudd til PC burde avvikes, da PC er en alminnelig forbruksvare som alle har uavhengig av funksjonsnedsettelse. Det pekes her på at man heller burde gi tilskudd til spesielle programvare ved behov.

Brukerorganisasjonene er opptatt av tilskuddsbeløpet, og er bekymret for at dette har blitt redusert gjennom tiden ordningen har eksistert. De uttrykker bekymring for at dette blir en generell trend hvis man også velger å innføre tilskudd på flere området. Imidlertid vurderer også organisasjonene at reduksjonen i tilskuddet til PC også kan henge sammen med den generelle samfunnsutviklingen og markedspriser.

4.3.3 Aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år

Aktivitetshjelpemidler er hjelpemidler som er spesielt utviklet for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i fysisk aktivitet. Dette er en ordning hvor man kombinerer utlån med egenandel, og er således ikke en tilskuddsordning. Aktivitetshjelpemidler blir lånt ut gjennom hjelpemiddelsentralen. Hjelpemidlet er folketrygdens eiendom og hjelpemidlet skal leveres tilbake når det ikke lenger er i bruk. Det er en egenandel på ti prosent av kjøpesummen for hjelpemidlet.

Kun et fåtall av informantene har direkte erfaringer med tilskuddsordningen til aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år. Tilbakemeldinger fra hjelpemiddelsentralen viser at det er forbundet mye arbeid med å administrere ordningen med egenandel.

Brukerorganisasjonene mener dette er en god ordning, gitt at man tidligere ikke hadde noen ordning for denne gruppen.

Tilbakemeldinger fra hjelpemiddelsentralene viser at ordningen innebærer mange dyre hjelpemidler. Potensialet for resirkulering og gjenbruk bør dermed være stort. Imidlertid er det mange

av hjelpemidlene som består av individuelt tilpassede løsninger. Informanter fra hjelpemiddel-sentralene mener at dette vil redusere gjenbruksverdien og gjøre slike hjelpemidler aktuelle for tilskudd. Ordningen ble innført 1. januar 2014, og man har derfor foreløpig få erfaringer med muligheten for resirkulering og gjenbruk av hjelpemidlene.

5. ERFARINGER FRA DANMARK

I dette kapitlet ser vi på erfaringer fra Danmark med relevans for denne utredningen. Herunder hvordan hjelpemiddelområdet er organisert, de ulike aktørenes ansvarsområder, samt erfaringer med innføring av *fritt valg ordningen* på hjelpemidler og egenandel på forbruksvarer.

5.1 Organisering og regulering av hjelpemiddelområdet

I Danmark er hjelpemiddelområdet underlagt kommunalt ansvar. Kommunene har ansvar for å administrere alle deler av hjelpemiddelområdet. Flere kommuner har inngått interkommunale samarbeid om å drifte hjelpemiddelsentralene. Andre har inngått avtaler med private leverandører.

Erfaringer fra Danmark tilsier at hjelpemiddelområdet stadig blir mer komplekst blant annet på grunn av rask produktutvikling. Dette utfordrer i stor grad kommunenes kompetanse. Det er særlig utfordrende for kommunene å håndtere komplekse og/eller sjeldnere saker. Videre ser man at brukerens rett til «fritt valg» også fører til at kommunene stadig får flere ulike typer hjelpemidler å forholde seg til.

Sentrale myndigheter, her Socialstyrelsen, opplever at kommunenes autonomi på hjelpemiddelområdet gjør det vanskelig å ha en samlet oversikt over feltet. Det er lite tilgjengelig statistikk på et aggregert nivå. Videre er det derfor utfordrende for sentrale myndigheter å utarbeide en helhetlig hjelpemidelpolitikk.

Hjelpemiddelområdet i Danmark reguleres av *Lov om Social Service*. Her skilles det mellom *hjelpemidler* og *forbrugsgoder*. Tildeling av hjelpemidler og forbrugsgoder skal bidra til at brukeren får mulighet til å føre et så normalt og selvstendig liv som mulig, og i størst mulig grad gjør den enkelte uavhengig av andres hjelp i dagliglivet. Tildelingen av hjelpemidler eller forbruksvarer skal også sikre at brukere med varig nedsatt funksjon som ønsker det skal kunne få arbeid eller beholde tilknytning til arbeidsmarkedet.

Et «*hjelpemiddel*» er definert som et produkt laget for å kompensere for en fysisk eller psykisk funksjonsnedsettelse. Et «*forbrugsgode*» defineres i loven som et produkt som er produsert og bredt distribuert med henblikk på vanlig forbruk i befolkningen generelt.

I boks 5-1 er et tekstutdrag fra «*Lov om Social Service*» som beskriver hva «hjelpemidler» er og hva «forbrugsgoder» er.

Boks 5-1: Serviceloven om hjelpemidler

- Servicelovens § 112 er den centrale bestemmelse for bevilling af hjælpemidler. Paragraffens stk. 1 fastslår, at kommunen skal bevilge hjælpemidler til borgere med varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne. Hjælpemidlerne skal i væsentlig grad kunne afhjælpe den nedsatte funktionsevne, lette den daglige tilværelse eller være nødvendige for, at borgerne kan have et arbejde. Bekendtgørelsens § 3, stk. 1, fastsætter desuden, at hjælpen som udgangspunkt skal ydes til anskaffelse af det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.
- Servicelovens § 113 handler om forbrugsgoder, som kommunen skal bevilge, hvis betingelserne i § 112, stk. 1 er opfyldt. Ifølge denne paragraf er der en egenbetaling for borgerne. Der er dog ikke egenbetaling, hvis forbrugsgodet udelukkende fungerer som et hjælpemiddel (§ 113, stk. 5). Der ydes normalt ikke hjælp til forbrugsgoder, der indgår i sædvanligt indbo (§ 113, stk. 1).

«Hjelpemidler» gis enten gjennom kommunens utlånsordning eller gjennom ordningen med fritt valg, hvor brukeren selv kan velge leverandør. Det gis tilskudd til «forbruksgoder» hvis vilkår om produktet i vesentlig grad kan kompensere for nedsatt funksjonsevne, lette den daglige tilværelsen eller være nødvendige for at borgerne skal kunne delta i arbeidslivet. Det er imidlertid innført egenandel på slike «forbruksgoder». Hva som til enhver tid defineres som et «hjelpemiddel», et «forbruksgode», eller som «alminnelig innbo» er også i utvikling. Vi vil komme tilbake til dette under kapittel 5.3.

I det følgende presenteres erfaringer man har gjort seg med **ordningen om fritt valg og tilskudd til forbruksgoder** i Danmark.

5.2 Fritt valg av hjelpemidler: Utlån eller tilskudd

I 2010 gjennomførte Danmark en lovendring som utvider retten til fritt valg av leverandør for alle typer hjelpemidler, samt fritt valg av håndverker og materialer ved boligtilpasning.

Endringen innebærer at brukeren kan velge en annen leverandør enn kommunen har avtale med. Dette innebærer at brukeren kan velge et dyrere produkt og selv betale prisdifferansen. For boligtilpasning gir retten om fritt valg brukeren mulighet til å velge andre og ev. dyrere materialer, samt velge håndverker. Retten gjelder allikevel ikke hvis kommunen kan stille et helt identisk hjelpemiddel til rådighet gjennom utlånsordningen.

Boks 5-2 presenterer et utdrag fra serviceloven som omhandler retten til fritt valg.

Boks 5-2: Frit valg af hjælpemidler efter serviceloven § 112

Stk. 3. Ansøgeren kan vælge leverandør af hjælpemidler, jf. dog stk. 4.

Hvis kommunalbestyrelsen har indgået en leverandøraftale, og ansøgeren ønsker at benytte en anden leverandør end den, som kommunalbestyrelsen har indgået leverandøraftale med, indkøber ansøgeren selv hjælpemidlet og får udgifterne hertil refunderet, dog højst med et beløb svarende til den pris, kommunen kunne have erhvervet hjælpemidlet til hos sin leverandør. Har kommunalbestyrelsen ikke indgået leverandøraftale, kan ansøgeren vælge leverandør, og støtten ydes efter regning, dog højst med et beløb svarende til prisen på det bedst egnede og billigste hjælpemiddel.

Stk. 4. Ansøgerens ret til at vælge leverandør af hjælpemidler efter stk. 3 gælder ikke, hvis kommunalbestyrelsen kan stille et hjælpemiddel til rådighed, som er fuldstændig identisk med det hjælpemiddel, som ansøgeren ønsker at anskaffe fra en anden leverandør.

Tidligere gjaldt retten til fritt valg kun for særlige personlige hjelpemidler. Dette innebar blant annet kjørestoler med behov for individuell tilpasning, ortopedisk fottøy, arm- og benproteser, støttekorsetter, bandasjer, parykker, bryst-proteser, stomi – hjelpemidler og kroppsårne synshjelpemidler.

Hensikten med lovendringen var å bedre vilkårene for brukere med nedsatt funksjonsevne gjennom flere og bedre valgmuligheter for hver enkelt.⁷

Kommunen skal som en del av sin generelle råd og veiledningsplikt gi veiledning om adgangen til fritt valg av hjelpemidler, herunder konsekvenser. For eksempel knyttet til tilbakelevering av hjelpemiddelet etter bruk og refusjon av egenandel.

⁷ Kortlægning og effektmåling av servicelovens bestemmelser om frit valg av hjælpemidler og boligindretning. Rambøll, 2014.

I boks 5-3 fremkommer saksgangen i saker hvor bruker velger å benytte seg av annen leverandør enn dem kommunen har avtale med, samt hvilke ansvar kommunen og brukeren har for anskaffelse, reparasjoner og tilbakelevering av hjelpemiddelet.

Boks 5-3: Saksgang og ansvar for hjelpemidler anskaffet gjennom fritt valg ordningen

Når en bruker velger å benytte seg av retten til fritt valg, altså velger en annen leverandør, skal kommunen informere brukeren om hvilken sum kommunen vil støtte brukeren med (tilskuddssum) og kravene som stilles for at hjelpemiddelet skal være egnet (kravspesifikasjon).

Brukeren må med bakgrunn i kravspesifikasjonen fra kommunen selv undersøke på markedet for å finne et egnet hjelpemiddel. Brukeren må deretter underrette kommunen om hjelpemiddelet man ønsker å kjøpe. Kommunen må da vurdere om hjelpemiddelet som brukeren ønsker å anskaffe oppfyller kravspesifikasjoner. Kommunen må også vurdere om de heller kan gi brukeren et helt identisk, men brukt hjelpemiddel gjennom kommunens utlånsordning.

Kommunen og brukeren avregner betaling direkte med leverandøren hver for seg. Leverandøren skal sende faktura for hjelpemiddelet direkte til kommunen, der vil det også fremkomme om brukerens egenandel er fratrukket. Denne måten å fakturere på er valgt for at brukeren ikke skal måtte forskuttere hele beløpet og dermed unngå unødig økonomisk belastning, samt at kommunen kan få fratrukket for mva for sin del av fakturaen.

I tilfeller hvor brukeren har anskaffet hjelpemiddel gjennom å benytte seg av en annen leverandør er det leverandøren som tilpasser og gir opplæring i bruk av hjelpemiddel.

Kommunen skal yte hjelp til reparasjoner og utskiftning av hjelpemiddelet ved behov selv når brukeren har valgt å benytte seg av fritt valg. Det er kommunen som tar avgjørelser om støtte til reparasjoner og utskiftning av hjelpemidler. Hvis en bruker gjennom fritt valg ordningen har valgt et hjelpemiddel hvor det oppstår særlig dyre eller hyppige reparasjoner eller utskiftninger, kan kommunen kreve at utgiftene dekkes av brukeren selv.

Hjelpemidler anskaffet gjennom fritt valg ordningen gis fortsatt som utlån. Hjelpemiddelet blir ikke brukers personlige eiendom. Hvis hjelpemiddelet leveres tilbake innen det har gått fire år, enten fordi behovet ikke er tilstede lengre eller fordi behovet har endret seg og brukeren har behov for et annet hjelpemiddel, skal kommunen gjøre en vurdering av hjelpemiddelets gjenbruksverdi. Hvis det vurderes å være gjenbruksverdi, skal det beregnes en sum som kommunen betaler brukeren for innlevering av hjelpemiddelet. Enkelte hjelpemidler skal ikke tilbakeleveres til kommunen, slik som kroppsnære hjelpemidler og hjelpemidler som er spesialtilpasset den enkelte bruker.

I 2014 gjennomførte Rambøll en evaluering av ordningen med fritt valg. Her fant man at svært få brukere benytter seg av denne ordningen. De fleste valgte å fortsette og benytte seg av den ordinære utlånsordningen til kommunen. Kun én prosent av brukerne velger å benytte seg av fritt valg når det gjelder gjenbrukshjelpemidler, mot syv prosent når det gjelder boliginnetting. Evalueringen fant videre at antallet saker ikke var stigende.

Evalueringen fant også at retten til fritt valg av «genbrugshjelpemidler» særlig ble benyttet i saker som gang- eller forflytningshjelpemidler, slik som rullestoler, rullatorer og lenestoler. Derimot ble fritt valg av hjelpemidler i mindre grad benyttet for hjelpemidler slik som pleiesenger, baderomsinnredning og toaletter.

Evalueringen viste videre at det er de mest ressurssterke brukerne, med økonomi, nettverk og tilstrekkelig kognitive ressurser, som primært benytter seg av muligheten til å velge tilskudd. Videre benyttes ordningen i større grad av yngre og av foreldre til funksjonshemmede barn, og i svære liten grad av eldre brukere. Det oppgis at det krever mye av brukere selv å gjennomføre

en slik anskaffelsesprosess. De må sette seg inn i kravspesifikasjonen og gjennomføre handelen selv. Årsaken til at disse gruppene i større grad benytter seg av ordningen kan også være at hjelpeapparatet er mindre tilbøyelig til å informere brukere med mindre ressurser om ordningen.

I forbindelse med herværende evaluering har det blitt gjennomført intervju med Socialstyrelsen i Danmark, samt en dansk kommune. Informantene bekrefter at ordningen om fritt valg fortsatt er tatt i bruk i svært begrenset grad, og at ordningen benyttes oftere for boligtilpasning, samt svært spesialiserte hjelpemidler. De fleste benytter seg av kommunens utlånsordning for hjelpemidler. Det oppgis heller ikke å ha skjedd noen endring i hvilke brukergrupper som benytter seg av ordningen.

Evalueringen fra 2014 finner også at kommunene har implementert ordningen om fritt valg svært ulikt. Herunder informeres brukerne om ordningen på ulik måte og i ulik grad. Ikke alle brukere får informasjon om muligheten til fritt valg, da saksbehandler vurderer det som lite hensiktsmessig å informere om en slik ordning grunnet brukerens situasjon eller funksjonsnivå.

Evalueringen identifiserer flere mulige forklaringer på hvorfor ordningen ikke benyttes. For det første vurderes enkelte målgrupper å være lite i stand til å gjennomføre fritt valg og selv anskaffe hjelpemiddel. Enkelte brukere befinner seg i en situasjon hvor det har oppstått et akutt behov for et hjelpemiddel som følge av sykdom eller ulykke. Brukere befinner seg således i en livskrise og saksbehandlere finner det «upassende» å informere brukeren om retten til fritt valg i slike tilfeller. Videre vurderer saksbehandlere at særlig eldre brukere, og spesielt brukere med demens, blir forvirret over reglene og at de heller ønsker at kommunen skal organisere hjelpemiddeldistribusjonen. I slike tilfeller vurderer også saksbehandlere det som lite hensiktsmessig å informere brukeren om fritt valg. Det oppgis at regelverket er komplisert og da særlig for enkelte grupper. Dette kan ha medvirket til at saksbehandlere unnlater å informere om ordningen.

For det andre er brukeren tilfreds med de hjelpemidlene som kommunen formidler gjennom utlånsordningen, dette gjør ordningen med fritt valg mindre relevant.

For det tredje hevder kommunen at de allerede legger opp til god dialog med brukeren rundt ønsker og behov, og at de forsøker å strekke seg langt for imøtekomme brukernes individuelle ønsker og behov innen den eksisterende utlånsordningen. Dette gjør også adgangen til fritt valg mindre relevant.

For det fjerde opplever saksbehandlere også at mange brukere ikke har noen sterk formening om hvilke produkt de ønsker seg eller de har liten kjennskap til markedet. Brukernes relativt begrensede forhåndskunnskap tolkes dithen at brukerne er fornøyd med de produktene som er i utlånsordningen og at disse dekker brukerens behov. Dette resulterer i at man lar være å informere om ordningen for fritt valg. For boligtilpasning er det annerledes, da brukerne selv oftere har klare formeninger om materialvalg eller produkter de ønsker.

Sist, men ikke minst oppleves fritt valg ordningen å være mer tidkrevende for saksbehandlere enn å benytte seg av den ordinære utlånsordningen. Årsaken til at det er tidkrevende er at det blant annet skal skrives en svært detaljert kravspesifikasjon som skal være lett å forstå både for brukeren og leverandøren. I saker med fritt valg er det også fare for at saken tar lengre tid hvis kommunen ikke godkjenner hjelpemiddelet som leverandøren tilbyr. Det har kommet indikasjoner på at man ikke informerer om fritt valg av hensyn til effektivitet i oppgaveløsningen internt i kommunen, og av hensyn til at brukeren skal få et hjelpemiddel så snart som mulig.

Evalueringen ser også på konsekvenser av innføring av ordningen av fritt valg på hjelpemiddelområdet. Evalueringen finner at de få brukerne som har benyttet seg av fritt valg er tilfredse med denne ordningen. Her er datamaterialet svært begrenset og det er dermed ikke mulig å dra entydige konklusjoner ut fra dette materialet.

Det fremkommer også gjennom evalueringen at innføring av fritt valg ikke har hatt vesentlige økonomiske konsekvenser for kommunene. De fleste kommunene vurderer også at reglene ikke har hatt noen betydning for gjenbruksordningen på hjelpemiddelområdet, inngåelse av leverandørvtaler og anbud av boligtilpasning. Årsaken kan være at de fleste kommunene som inngår i evalueringen har hatt svært få saker om fritt valg.

Hvilke konsekvenser en utstrakt bruk av ordningen med fritt valg vil ha kan evalueringen således ikke si noe om. Flere kommuner vurderer at mer utbredt bruk potensielt vil kunne føre til opphopning av hjelpemidler på lager, da det ikke er like lett å gjenbruke hjelpemidler som er anskaffet gjennom fritt valg som standardhjelpemidler gjennom utlånsordningen.

Det er imidlertid enkelte kommuner som allerede har gjort seg noen negative erfaringer med ordningen. Herunder nevnes det at hjelpemidler som er innkjøpt gjennom fritt valg som skal gjenbrukes medfører ekstraarbeid knyttet til vurderinger av hjelpemiddelets sikkerhet etc. Enkelte kommuner opplever også at hjelpemidler som er innkjøpt gjennom fritt valg ordningen har lavere gjenbruksverdi, da de er av dårlig kvalitet eller at det er svært spesialiserte hjelpemidler.

5.3 Tilskudd og egenbetaling på «forbruksgoder»

Et «forbruksgode» defineres i loven som et produkt som er produsert og bredt distribuert med henblikk på vanlig forbruk i befolkningen generelt. Det gis tilskudd til «forbruksgoder» hvis produktet i vesentlig grad kan kompensere for nedsatt funksjonsevne, lette den daglige tilværelse eller er nødvendig for at brukeren skal kunne delta i arbeidslivet. Det kan ilegges opp til 50 prosent egenandel på slike produkter.

Eksempler på «forbruksgoder» hvor det kan gis tilskudd er el-scootere, el-sykler, spesialtilpassede sko eller iPad. Det avgjørende er om brukeren vil ha særlig nytte av produktet.

Hva som til enhver tid defineres som et «hjelpemiddel», et «forbruksgode», eller som «alminnelig innbo» er også i utvikling og må ses i sammenheng med produktutvikling og samfunnsutvikling. Forbruksgoder er produkter som kan kjøpes i alminnelig forretninger, og som ikke er særskilt fremstilt for å avhjelpe en funksjonsnedsettelse. Det er goder eller produkter som personer også uten funksjonsnedsettelse vil ha behov for. Det som avgjør om et produkt er et «hjelpemiddel», en «forbruksgode» eller «alminnelig innbo» er først og fremst produktets utbredelse. Hvis man bruker el-sykkel som eksempel var dette tidligere primært benyttet at personer med funksjonsnedsettelser, mens det i dag er utbredt blant eldre mennesker også uten funksjonsnedsettelser. Tidligere var dette gitt som et hjelpemiddel gjennom den ordinære utlånsordningen, mens dette nå er et forbruksgode man får tilskudd for. Utviklingen går også i retning av å gjøre el-sykkel og el-scooter til «alminnelig innbo», altså et produkt som ikke er tilskuddsberettiget og som brukeren selv står ansvarlig for å kjøpe.

«Ankestyrelsen» er en ankeinstans for alle beslutninger som fattes på sosialområdet, inkludert hjelpemiddelområdet. Nemnda avgir og publiserer beslutninger som har prinsipiell betydning for lignende saker. Beslutningene er bindende juridiske kilder for kommunenes vurderinger på hjelpemiddelområdet. Ankestyrelsen har også behandlet saker knyttet til hva som kan regnes som hjelpemidler og hva som skal defineres som forbruksgoder. I boks 5-4 fremkommer saksgangen i saker om tilskudd til «forbruksgoder».

Boks 5-4: Saksgang og ansvar for tilskudd på «forbruksgoder»

Søknad om tilskudd til forbruksgoder gjøres av brukeren selv i samråd med tjenestene i kommunen. Ved innvilgelse av tilskudd til forbruksgoder er det vanligste at brukeren først har søkt om å få et hjelpemiddel, fått avslag på dette, men innvilgelse av tilskudd til forbruksgode istedenfor.

Brukeren står selv ansvarlig for innkjøp av forbruksgodet. Tilpasning og opplæring i bruk utføres av leverandøren av produktet. Etter innkjøp er produktet brukerens private eiendom. Dette innebærer at kommunen ikke har noe ansvar. Og brukeren er selv ansvarlig for vedlikehold og reparasjoner.

Tilskuddsordningen på «forbruksgoder» forvaltes av kommunene. Intervju med Socialstyrelsen i Danmark viser at det er ulik kommunal praksis for innvilgelse av tilskudd til «forbruksgoder» blant ulike kommuner.

Kommunen som er intervjuet i forbindelse med utredningen oppgir at denne ordningen er en ren utgiftspost for kommunen. Kommunen fremhever at de mottar et økende antall søknader om tilskudd til forbruksgoder. Et stort flertall av de som søker får ikke dette innvilget som forbruksgode. Mange av søknadene handler om el-scooter, men mange får avslag da de ikke oppfyller vilkårene om at «Hjælpemidlerne skal i væsentlig grad kunne afhjælpe den nedsatte funksjonsevne, lette den daglige tilværelse eller være nødvendige for, at borgerne kan have et arbejde».

Siden kommunen kan spare penger ved å ikke innvilge tilskudd til forbruksgoder oppgir kommunen om at de forsøker å informere brukere om gjenstander eller produkter som kan være nyttig, slik at de skal få mindre søknader som forbruksgoder.

Kommunene opplever også økt administrativ byrde knyttet til innføring av tilskudd på dette området. Det oppleves som tidkrevende å vurdere i hvilken grad produktet skal kunne kompensere for nedsatt funksjonsevne, lette den daglige tilværelse eller være nødvendige for at borgerne skal kunne delta i arbeidslivet.⁸ Det er også tidkrevende å behandle søknader om tilskudd, da kommunen har utfordringer med å følge med i produktutviklingen, samt ha oversikt over mange ulike hjelpemidler.

⁸ Socialstyrelsen. Formidling af hjælpemidler til voksne borgere. Social indsats – det virker. Aktuell forskningsbaseret viden til udvikling og planlægning af den kommunale indsats.

6. MULIGE KONSEKVENSER VED INNFORING AV TILSKUDD

Utredningen har også sett på hvilke konsekvenser innføring av flere tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet kan få for brukere, kommunen og hjelpemiddelsentralene.

Hvilke konsekvenser en eventuell innføring av flere tilskuddsordninger vil få avhenger av flere forhold, blant annet hvordan tilskuddsordningene skal organiseres og forvaltes. Særlig vil kommunens, hjelpemiddelsentralenes og den enkelte brukers ansvar på hjelpemiddelområdet påvirke hvilke konsekvenser innføring av tilskudd vil få. Utredningen viser at informantene er uenige og usikre på hvilke ansvar og roller de ulike vil ha ved innføring av tilskudd. De konsekvensene som fremkommer i denne utredningen vil derfor være potensielle eller hypotetiske konsekvenser, da det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til organisering, roller og ansvar.

Innledningsvis i dette kapittelet gir vi en beskrivelse av de ulike aktørenes ansvar på feltet i dag. Videre gjengis innspill fra intervjuene knyttet til ansvar og roller ved innføring av tilskudd. Avslutningsvis gis en vurdering av mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd.

6.1 Kommunens og hjelpemiddelsentralens rolle og ansvar

Formidling av hjelpemidler krever innsats fra flere ulike aktører og krever både kunnskap om funksjonsnedsettelse, om tekniske hjelpemidler og andre ergonomiske tiltak, så vel som om formidlingsprosesser.

Det er kommunene som har basisansvaret for hjelpemiddelformidling for kommunens innbyggere. Kommunens ansvar gjelder alle ledd i formidlingsprosessen,⁹ herunder

- å avdekke og utrede behovet for alle typer hjelpemidler
- utprøving av hjelpemidler
- bistand i søknadsprosess
- tilpasning og enklere montering
- opplæring i bruken av hjelpemiddelet
- service og reparasjon

For enklere hjelpemidler ved kortvarige behov inntil to år har også kommunen finansierings- og anskaffelsesansvaret.

NAV ved hjelpemiddelsentralene har ansvar for hjelpemidler finansiert over folketrygden. Dette gjelder hjelpemidler ved funksjonsnedsettelser med mer enn 2 års varighet. NAV har hjelpemiddelsentral i hvert fylke. Hjelpemiddelsentralene har det overordnet og koordinerende ansvaret for formidling av hjelpemidler innen fylket. NAV Hjelpemiddelsentralen har ansvar for anskaffelse, formidling, service og reparasjoner for hjelpemidler som eies og finansieres av folketrygden ut over enklere tiltak som kan ivaretas av kommunene.

I tillegg er NAV Hjelpemiddelsentraler ressurs- og kompetansesentre på hjelpemiddelområdet og har en sentral rolle i å bistå brukere, kommuner og arbeidsplasser. Hjelpemiddelsentralene har ansvar for å gi kommunene hjelp og opplæring når kommunens kompetanse ikke er tilstrekkelig. NAV Hjelpemiddelsentral har en sentral rolle i å bistå i saker som krever spesialisert kompetanse, og i tillegg bidra til å heve kompetansen i kommunen gjennom opplæring og tiltak. Også ved behov over lengre varighet enn to år, og hvor det er NAV hjelpemiddelsentralen som skal skaffe til veie og finansiere hjelpemiddelet, har kommunen ansvar for å vurdere behovet for tilpasning av hjelpemidler. Kommunen kan eventuelt be om bistand fra hjelpemiddelsentralen.

⁹ Veileder om rehabilitering, habilitering, individuell plan og koordinator. Kommunens ansvar for nødvendige hjelpemidler og ergonomiske tiltak.

6.1.1 Vil innføring av tilskudd føre til endringer i dagens rolle- og ansvarsforhold?

I det følgende gjengis informantenes vurderinger av hvorvidt dagens roller og ansvar på hjelpemiddelområdet forblir uendret ved innføring av tilskudd, eller hvilke områder som vil endres. Rambølls vurderinger knyttet til dette omhandles i kapittel 7.

Informantene er ikke samstemte om hvorvidt innføring av tilskudd vil endre på dagens ansvars- og oppgavefordeling på feltet. Et flertall av informantene mener at de respektive instansene, kommunen og hjelpemiddelsentralen, vil ha de *samme* ansvarsområdene når det gjelder formidling av hjelpemidler selv ved innføring av tilskudd, dog med enkelte unntak.

For det første mener flertallet av informantene at det vil bli endrede ansvarsforhold knyttet til service og reparasjoner. Ved innføring av tilskudd mener flertallet av informantene at hjelpemiddelet blir brukers personlige eiendom, og brukeren blir således selv ansvarlig for kostnader til reparasjoner. Informantene mener derfor at kommunen og hjelpemiddelsentralen derfor ikke lenger vil ha dette som sitt ansvarsområde.

For det andre mener informantene at hjelpemiddelsentralens ansvar vil endres ved at oppgaver knyttet til anskaffelse og formidling vil falle bort ved innføring av tilskuddsordninger og bortfall av den tradisjonelle utlånsordningen. Ved tilskudd vil brukeren få tilskuddet utbetalt og vil selv være ansvarlig for å anskaffe hjelpemiddelet. Imidlertid vil innføring av nye tilskuddsordninger også kunne generere nye oppgaver knyttet til forvaltning og administrering av slike ordninger.

Et flertall av informantene fremhever at kommunens øvrige ansvar for kartlegging, utprøving, bistand i søknadsprosessen, opplæring og tilpasning vil bestå til tross for innføring av tilskudd. Det fremheves også at det er viktig å opprettholde hjelpemiddelsentralens ansvar for veiledning og opplæring av kommuner.

Gjennom intervjuene kommer det tydelig frem at alle informantene er opptatt av at man må beholde de faglige vurderingene i distribusjonen av hjelpemidler. Selv ved innføring av flere tilskuddsordninger vil det fortsatt være behov for faglige vurderinger ved kartlegging av behov, utvelgelse av rett hjelpemiddel, opplæring og tilpasning. Selv om flertallet er enige i at det er viktig å beholde de faglige vurderingene i hjelpemiddeldistribusjonen er det enkelte som mener at kommunen og hjelpemiddelsentralen vil få et redusert ansvar for også kartlegging, søknad, utvelgelse av hjelpemiddel, samt opplæring og tilpasning. Dette innebærer altså at brukeren selv vil få et større ansvar på området. Det er imidlertid knyttet stor usikkerhet til hvor langt kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar vil strekke seg ved innføring av tilskudd.

I det følgende vil vi beskrive hvilke konsekvenser innføring av tilskudd *kan få* for henholdsvis brukere, kommunene og for hjelpemiddelsentralene.

6.2 Konsekvenser for brukerne

Et flertall av informantene, både fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene, er opptatt av at dagens system for hjelpemiddelhandtering fungerer bra og brukerne er svært fornøyd med dagens system.

Et flertall av informantene mener at innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet vil bidra til å øke valgfriheten for brukerne. Her vises det til at brukeren selv kan anskaffe det hjelpemiddelet som tilfredsstillende brukerens behov, og at man kan velge hjelpemidler som ikke inngår i NAVs innkjøpsordning. Brukerorganisasjonene er imidlertid ikke enige i at innføring av tilskudd vil øke valgfriheten og brukervedvirkningen. Organisasjonene mener at man heller burde styrke brukernes innflytelse og valgfrihet gjennom å styrke «Brukerpass-ordningen».

Ved innføring av tilskudd oppgis det at brukeren selv vil få ansvar for å anskaffe hjelpemiddelet. Brukeren vil få utbetalt tilskudd og således selv være ansvarlig for å velge rett hjelpemiddel som

er tilpasset behovet, samt selv anskaffe hjelpemiddelet, herunder innhente pristilbud fra leverandør. Som allerede nevnt er flertallet av informantene svært opptatt av at fagligheten i distribusjonen av hjelpemidler ivaretas, dette understrekes av både hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene som inngår i utredningen. Det fremheves at det fortsatt vil være behov for fagpersoner som kartlegger behov og veileder brukeren i prosessen for å velge rett hjelpemiddel slik at dette skal være tilpasset de individuelle behovene.

Selv om et flertall av informantene mener at det vil være behov for kartlegging og veiledning også ved innføring av tilskudd, er det noe uenighet eller usikkerhet knyttet til hvordan dette ansvaret faktisk kommer til å bli, eller hvordan det vil bli praktisert. Selv om kommunens og hjelpemiddelsentralenes formelle ansvar på området ikke blir endret er det flere som er bekymret over at innføring av tilskudd skal føre til uklare roller og ansvar på feltet, og at dette igjen skal føre til at tjenestene fraskriver seg ansvar. Det oppgis at hvis slik kartlegging og veiledning uteblir vil det kunne føre til at brukere med behov for hjelpemidler ikke får de hjelpemidlene de har behov for, eller at man velger feil hjelpemiddel som ikke er tilpasset den enkeltes behov.

Særlig brukerorganisasjonene, men også enkelte andre informanter, mener at innføring av tilskudd kan føre til økte utgifter for brukerne. Dette knytter seg først og fremst til den oppfatningen om at brukeren selv vil få ansvar for vedlikehold og reparasjoner. Flere er opptatt av at det er lite heldig å overføre slikt ansvar til brukeren selv. For enkelte typer hjelpemidler som har behov for jevnlig vedlikehold eller der hvor det er risiko for store reparasjoner, vil dette potensielt kunne medføre store ekstrautgifter for den enkelte bruker. Som vi allerede har vært inne på mener flertallet av informantene at slike hjelpemidler er lite egnet for bruk av tilskudd. I tilfellet ved innføring av tilskudd blir det også viktig å sikre gode garantiordninger for å hindre at brukere blir sittende med store utgifter til reparasjoner.

Videre er man redd for at innføring av tilskudd skal føre til økte utgifter for den enkelte bruker ved at det innføres egenandeler. Særlig brukerorganisasjonene, men også enkelte andre informanter, er opptatt av at tilskuddssummen ikke må settes for lavt. Det uttrykkes bekymring for at tilskuddet ikke vil dekke de faktiske utgiftene det koster å kjøpe et hjelpemiddel. Dette vil kunne føre til at tilgangen på hjelpemidler blir avhengig av den enkeltes privatøkonomi.

Flere informanter, både fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene opplever at man gjennom å etablere tilskudd oppretter en mer kompleks ordning. Særlig hvis man oppretter tilskudd parallelt med at eksisterende utlånsordning opprettholdes vil det kunne gjøre hjelpemiddelformidlingen uoversiktlig for brukerne. Flere informanter, særlig blant brukerorganisasjonene og ansatte i kommunene, påpeker at enkelte brukergrupper vil kunne ha utfordringer med å nyttiggjøre seg tilskudd på hjelpemiddelområdet. Informanter understreker at særlig eldre brukere eller personer med kognitiv svikt vil kunne ha særlige utfordringer med å gjøre rett vurdering ifht. utvelgelse av hjelpemiddel, samt å orientere seg i markedet. Videre fremheves det at faglige vurderinger gir brukerne trygghet. Det vil være en ekstra byrde å legge organisering og administrering av hjelpemiddelbehov på brukeren selv. Dette vil føre til merarbeid for brukeren og potensielt også kunne føre til stress og utrygghet.

Videre er det mange informanter, både fra organisasjonene, kommunene og hjelpemiddelsentralene, som fremhever at enkelte brukere er i en så sårbar situasjon, enten på grunn av akutt sykdom, skade eller langvarig funksjonsnedsettelse at det vil være en særlig byrde for den enkelte å måtte ta ansvar for organisering og håndtering av egne hjelpemidler.

Også for brukere med ressurser til å organisere og håndtere dette selv oppgis det at det vil være tidkrevende og at det krever kompetanse for å gjøre gode valg på området. Videre er det enkelte av organisasjonene som fremhever at selv om brukeren selv har ressurser til å gjøre dette er det ikke ønskelig å bruke tid på hjelpemiddelhåndtering, da man heller ønsker å bruke tiden på eksempelvis familie og jobb. Det understrekes også at det er mer hensiktsmessig at fagpersoner i

kommunen og hjelpemiddelsentralen tar seg av hjelpemiddelhåndteringen da dette er deres spesialområde.

Som allerede nevnt vil faglige vurderinger knyttet til kartlegging, og bistand i søknadsprosessen og veiledning for å velge rett hjelpemiddel fortsatt være viktig ved innføring av tilskudd. Informantene understreker at slik veiledning vil være ekstra viktig overfor brukere som ikke har personlige ressurser til å gjøre slike vurderinger selv, eller pårørende som kan bidra i prosessen.

6.3 Konsekvenser for kommunene

Som nevnt mener flertallet av informantene at kommunens ansvar og oppgaver på hjelpemiddelområdet vil forbli det samme, med unntak av ansvaret for reparasjoner som vil tilfalle brukeren selv. Hva som blir konsekvensene for kommunene fremstår imidlertid som noe uklart eller usikkert for informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen.

Flere informanter fremhever at en mulig konsekvens ved innføring av tilskudd, er at kommunene vil få et økt ansvar for ulike veiledningsoppgaver. Dette knyttes til at det vil være behov for veiledning av brukere for å velge rett hjelpemiddel. Ved innføring av tilskudd vil brukeren selv kunne velge hjelpemiddel, også utenfor NAVs innkjøpsordning. Dette kan potensielt føre til at kommunen får mange ulike hjelpemidler de skal forholde seg til. Dette gjelder både når de skal veilede brukeren for å velge rett hjelpemiddel, samt gi opplæring og tilpasning av disse. Det fremheves at dette kan være hjelpemidler som er svært teknisk avanserte, og som kommunene ikke har tidligere kjennskap til. Et flertall av informantene, både ved hjelpemiddelsentralene og i kommunene, oppgir at dette kan utfordre kommunens kapasitet og kompetanse. Når det gjelder kapasitet oppgis det at ergoterapitjenesten i ulike kommuner allerede er utfordret på arbeidsmengde og at en slik ordning vil utfordre dette ytterligere. Det oppgis at kommunene ikke har spesialkompetanse på alle områder, og at de ved en innføring av tilskudd vil kunne få enda flere hjelpemidler de skal forholde seg til. Kommunene vil derfor fortsatt være avhengige av hjelpemiddelsentralene som en andrelinjetjeneste. Enkelte mener at kommunene ved innføring av tilskudd vil bli mer avhengige av veiledning fra hjelpemiddelsentralen.

Til tross for at et flertall av informantene er enige i at kommunens ansvar og rolle i liten grad vil bli endret med innføring av tilskudd, er det noe uenighet eller usikkerhet knyttet til hvor langt kommunens veiledningsansvar vil strekke seg. Særlig er det uklarheter knyttet til kommunens ansvar for å veilede brukeren i å anskaffe hjelpemiddel som er tilpasset brukerens behov. Som tidligere nevnt er det flere som uttrykker bekymring over at det kan være enklere å unndra seg ansvar ved innføring av tilskudd, særlig hvis ansvarsforholdene mellom kommunen og hjelpemiddelsentralene ikke er klart definerte.

Innføring av tilskudd vil også kunne føre til at kommunen får reduserte oppgaver knyttet til varehåndtering og transport. Hjelpemidler vil kunne sendes rett fra leverandøren og til brukeren, uten kommunen som mellomledd. Ved innføring av tilskudd vil også kommunens arbeid knyttet til demontering av hjelpemidler reduseres.

Flere informanter er også opptatt av å synliggjøre at man ved innføring av flere tilskuddsordninger, samtidig som man beholder dagens utlånsordning vil bidra til å skape et mer komplisert system enn det man har i dag. Det vil for kommunene være utfordrende å ha oversikt over alle de ulike ordningene på området.

Enkelte informanter mener at innføring av tilskudd vil kunne medføre at kommunene i større grad vil kunne prioritere brukere som har størst behov for bistand, enten i form av mer komplekse og sammensatte behov, eller brukere med store behov for bistand til veiledning på grunn av alder eller kognitiv svikt. Det understrekes at det kan være positivt at brukerne som har personlige ressurser, eller med bistand fra pårørende, kan organisere store deler av hjelpemiddelbehovet selv. Dette vil kunne øke valgfriheten for den enkelte bruker. Det oppleves også som sam-

funnsøkonomisk nyttig at kommunen i større grad kan rette ressurser inn mot de brukerne som har størst bistandsbehov.

6.4 Konsekvenser for hjelpemiddelsentralene

Hvilke konsekvenser innføring av tilskudd får for hjelpemiddelsentralene avhenger også i stor grad av hvorvidt nye tilskuddsordninger skal etableres parallelt med at den allerede eksisterende utlånsordningen opprettholdes, eller om denne skal avvikles. Hvis man velger å avvikle dagens utlånsordning vil innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet få store konsekvenser for hjelpemiddelsentralene ved at de ikke lenger vil ha ansvar for anskaffelse, formidling, service og reparasjoner. Dette vil føre til mindre varehåndtering og logistikk.

I tillegg er NAV Hjelpemiddelsentralen ressurs- og kompetansesentre på hjelpemiddelområdet og har en sentral rolle i å bistå brukere, kommuner og arbeidsplasser. Samtlige informanter er opptatt av at hjelpemiddelsentralens ansvar for veiledning og kompetanseoverføring skal videreføres. Hvis flere tilskudd opprettes fremheves det at kommunen og brukere vil ha behov for informasjon om ordningene for at disse skal tas i bruk. Hjelpemiddelsentralene vil således få et særlig ansvar for å drive informasjon og veiledning knyttet til nye tilskuddsordninger. Enkelt mener også at hjelpemiddelsentralens veiledningsvirksomhet overfor kommunene vil øke som følge av innføring av tilskudd fordi man gjennom en slik ordning vil kunne få flere ulike hjelpemidler å forholde seg til. Kommunene vil måtte forholde seg til hjelpemidler som i dag ikke er en del av NAVs innkjøpsordning.

Ved innføring av tilskudd vil det også tilkomme nye oppgaver knyttet til forvaltning av tilskuddsordningene. Hvem som skal ha ansvar for forvaltning av eventuelle nye tilskuddsordninger er uklart, men det er nærliggende å organisere disse i likhet med allerede eksisterende ordninger på feltet. Det er ulike meninger om innføring av tilskudd vil føre til mer eller mindre byråkrati og saksbehandling for hjelpemiddelsentralen, sammenlignet med dagens utlånsordning.

Informanter i hjelpemiddelsentralen mener at de ved innføring av tilskudd vil få mindre oversikt over hvilke hjelpemidler som brukerne velger. Dette kan i verste fall resultere i at brukeren velger feil hjelpemiddel som ikke er tilpasset vedkommendes behov, eller at midlene ikke benyttes til å anskaffe hjelpemiddel i det hele tatt. For at hjelpemiddelsentralen skal ha en oversikt over hva midlene brukes til må det innføres ordninger med forskuttering og kontroll/godkjenning av at brukeren har anskaffet rett hjelpemiddel. Det understrekes imidlertid at slik kontroll medfører økt arbeidsmengde. Det fremheves også at slik kontroll ikke er hensiktsmessig i tilfeller hvor tilskuddssummen er liten. Da vil ikke ressurser brukt til kontroll være proporsjonal med ressurser forbundet med å utføre denne kontrollen.

Ved innføring av tilskudd vil brukere som har personlig ressurser eller bistand fra pårørende i større grad kunne ta ansvar for organisering av egne hjelpemidler. Dette kan føre til at hjelpemiddelsentralene i større grad kan prioritere brukere som har størst behov for bistand. Det er altså en forventning om at innføring av tilskudd på enkelte områder kan føre til at hjelpemiddelsentralen i større grad kan rette ressursene inn mot mer komplekse saker.

Flere informanter uttrykker bekymring over at hjelpemiddelsentralene skal miste kompetanse på hjelpemiddelområdet hvis de ikke lenger har ansvar for distribusjon, håndtering og reparasjoner av hjelpemidler. Endringene som er beskrevet over kan også få følger for hvilke type kompetanse hjelpemiddelsentralene har behov for fremover. Informanter oppgir at man ved innføring av tilskudd (hvis utlånsordningen avvikles) vil ha behov for mindre teknisk kompetanse, men økt behov for veiledningskompetanse av kommuner og brukere, og særlig på mer komplekse og sammensatte saker. Enkelte uttrykker imidlertid bekymring for om hjelpemiddelsentralene vil klare å ivareta denne veiledningen hvis de mister kunnskap om ulike former for hjelpemidler som følge av mindre hjelpemidelhåndtering.

7. OPPSUMMERING OG VURDERINGER

I dette kapittelet gis en oppsummering av hovedfunnene i rapporten, samt våre vurderinger basert på funn fra utredningen.

7.1 Hjelpemidler som egner seg for bruk av tilskudd

Utredningen har undersøkt om det er spesielle områder eller hjelpemiddelgrupper som kan egne seg for bruk av tilskudd. Funnene viser at det ikke er mulig å gjøre vurderinger knyttet til egnethet basert på kategoriseringen av ulike hjelpemidler i hjelpemiddeldatabasen. I likhet med informantene vurderer vi at det ikke er selve produktkategorien, men andre, mer overordnede, begrunnelser eller prinsipper som er avgjørende for hvorvidt et hjelpemiddel er egnet for tilskudd eller ikke.

Utredningen finner at det kan være hensiktsmessig å gi tilskudd til ulike former for fastmonterte hjelpemidler og/eller permanente løsninger. Dette oppgis å være samfunnsøkonomisk nyttig, da det reduserer kostnader til montering, demontering, reparasjoner, samt at installasjonen kan komme andre brukere eller samfunnet generelt til gode. Videre har enkelte hjelpemidler i denne kategorien også liten gjenbruksverdi. Innføring av tilskudd for slike hjelpemidler vil kunne øke brukertilfredshet siden man kan velge løsninger som blir en mer integrert del av boligen eller andre systemer i huset. Basert på dette vurderer vi at det kan være hensiktsmessig å gi enkelte hjelpemidler i denne kategorien som tilskudd istedenfor utlån. Særlig hensiktsmessig er tilskudd til hjelpemidler som installeres i kommunale omsorgsboliger eller borettslag. Eksempler på hjelpemidler i denne kategorien er boligtilpasning istedenfor heis og rampe¹⁰, permanente løsninger i stedet for hev- og senkkjøkken- og -badløsninger, takheis, ulike former for omgivelseskontroll, samt tilrettelagt allmennbelysning og lysskjerming.

Utredningen finner at det er forbundet store kostnader med montering og demontering for enkelte type hjelpemidler. Særlig ressurskrevende er dette for hjelpemiddelsentraler som yter tjenester til kommuner i distriktene. Basert på funn fra utredningen mener vi det er hensiktsmessig å vurdere innføring av tilskudd på enkelte slike hjelpemidler, da det vil redusere kostnadene til montering og demontering. Eksempel på hjelpemidler i denne kategorien er blant annet heis og rampe, omgivelseskontroll, takheiser, samt kjøkken- og baderomsinstallasjoner (hev- og senkinstallasjoner).

Utredningen viser at enkelte hjelpemidler ikke egner seg for gjenbruk eller at de har lav gjenbruksverdi. Et hjelpemiddel kan være uegnet for resirkulering eller ha lav gjenbruksverdi enten av hygieniske årsaker, fordi hjelpemidlet er spesialtilpasset den enkelte bruker eller fordi det er vanskelig å demontere. Vi vurderer at det i slike tilfeller vil kunne være hensiktsmessig å innføre tilskudd. Eksempler på hjelpemidler er kroppsnære hjelpemidler slik som laken (forflytningshjelpemidler), kjørehansker, hjelmer til personer med epilepsi, badetøy, spesialsyddde klær. Hjelpemidler til personlig stell, samt briller og linser egner seg heller ikke for gjenbruk. Hev- og senkinstallasjoner, samt omgivelseskontroll, er andre eksempler på hjelpemidler som har lav gjenbruksverdi fordi de er vanskelige å demontere.

Utredningen finner også at hvilke hjelpemidler som kan egne seg for bruk av tilskudd, avhenger av kompleksiteten og behovet for faglige vurderinger. Utredningen finner at mindre komplekse hjelpemidler som krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger gjennom hele formidlingsprosessen, herunder kartlegging av behov, valg av rett hjelpemiddel, opplæring, tilpasning og reparasjon, vil kunne egne seg for bruk av tilskudd. Eksempel på hjelpemidler som egner seg for tilskudd fordi de krever ingen eller liten grad av faglige vurderinger er blant annet småhjelpemidler. Det er i dag allerede innført tilskudd for småhjelpemidler. Utredningen finner at ordningen i hovedsak fungerer etter hensikten.

¹⁰ Her er det allerede innført tilskudd.

Videre finner utredningen at der hvor hjelpemidler er lett tilgjengelig i markedet kan det være hensiktsmessig å innføre tilskudd. Eksempler på slike hjelpemidler er småhjelpemidler. Utredningen viser imidlertid at slike hjelpemidler ikke er like lett tilgjengelig i mindre kommuner eller distriktskommuner.

Utredningen finner også at hjelpemidler på områder med rask produktutvikling kan egne seg for bruk av tilskudd. Det er hovedsakelig informanter fra hjelpemiddelsentralene som vurderer at dette er hensiktsmessig, da rask produktutvikling fører til at man ikke kan tilby de nyeste og beste produktene gjennom NAVs innkjøpsordning. I likhet med informantene vurderer vi at en innføring av tilskudd på slike områder vil kunne øke brukernes valgfrihet og lettere tilgang til ny teknologi. Eksempler som nevnes av informantene er ulike velferdsteknologiske løsninger. Imidlertid kan utredningen si lite om hvilke konkrete teknologiske løsninger det her vises til.

Sist nevnes forbruksvarer eller produkter som alle har behov for, uavhengig av funksjonsnedsettelse, som mulig områder for utvidelse av tilskudd. Det trekkes her et skille mellom hjelpemidler som er direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen og andre hjelpemidler som ikke er direkte knyttet til dette, slik som for eksempel aktivitetshjelpemidler eller produkter som kan anses som dagligdagse bruksgjenstander som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse. Som konkrete eksempler nevnes aktivitetshjelpemidler, el-scooter og småhjelpemidler. Det er kun et fåtall av informantene fra hjelpemiddelsentralene som nevner muligheten for å bruke tilskudd i slike tilfeller. Danmark har innført en ordning med tilskudd på «forbruksgoder». Det er imidlertid verdt å merke seg at hva som er et hjelpemiddel og hva som anses som en forbruksvare er i stadig utvikling og må ses i sammenheng med produktutvikling og samfunnsutvikling. Det lar seg derfor ikke gjøre å komme med konkrete anbefalinger knyttet til dette punktet.

7.2 Hjelpemidler som ikke egner seg for tilskudd

Utredningen identifiserer følgende kjennetegn ved hjelpemidler som *ikke* egner seg for bruk av tilskudd.

Utredningen finner at en stor andel av hjelpemidlene som hjelpemiddelsentralene og kommunene i dag forvalter og formidler krever faglige vurderinger gjennom hele formidlingsprosessen, herunder kartlegging av behov, valg av rett hjelpemiddel, opplæring, tilpasning, justering og reparasjon, dog i ulik grad. Et flertall av informantene som er intervjuet i forbindelse med utredningen mener at tilskudd ikke egner seg i tilfeller hvor det er behov for faglige vurderinger. Eksempel på hjelpemidler som nevnes her er blant annet manuelle og elektriske rullestoler, elektromedisinske hjelpemidler, senger, personløftere, kommunikasjonshjelpemidler og hjelpemidler til kognisjon.

Funn fra utredningen kan tyde på at informantene mener at hjelpemidler som krever faglige vurderinger egner seg dårlig for tilskudd fordi de er usikre på hvordan ansvarsforholdene på hjelpemiddelområdet vil bli ved innføring av tilskudd. Det er stor usikkerhet knyttet til roller og ansvar, og hvor langt de ulike aktørenes ansvar vil strekke seg. Enkelte vurderer det som sannsynlig at brukerne selv vil få et stort ansvar på feltet, og at kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar vil bli kraftig redusert.

Hvordan informantene vurderer egnethet henger tett sammen med usikkerhet om ansvars- og oppgavefordeling på hjelpemiddelområdet, og en antakelse om at brukeren selv vil få vesentlig mer ansvar for å håndtere egne hjelpemidler. Vi mener imidlertid at det er mest nærliggende å gjøre en vurdering av egnethet ut fra dagens ansvar og roller på feltet, da vi på nåværende tidspunkt ikke vet om innføring av tilskudd vil medføre store endringer i kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar og roller. Så fremt kommunens ansvar for blant annet kartlegging, bistand i søknadsprosessen, tilpasning og opplæring, samt hjelpemiddelsentralens ansvar som ressurs- og kompetansesenter ivaretas på en god måte, vurderer vi at også mer komplekse hjelpemidler vil kunne distribueres i form av tilskudd istedenfor utlån. Dette vil imidlertid kreve at kommune og

hjelpemiddelsentral gir tett oppfølging gjennom hele formidlingsprosessen, samt inngår i tett dialog og samarbeid med leverandører og produktutviklere.

Med bakgrunn i funn fra utredningen vurderer vi at hjelpemidler som egner seg for gjenbruk som hovedregel bør omfattes av utlånsordningen og ikke tilskudd, siden dette vurderes som samfunnsøkonomisk gunstig. Eksempel på hjelpemidler som ikke egner seg for tilskudd fordi de har høy grad av gjenbruksverdi er blant annet rullatorer, rullestoler, senger og spyl- tørk-toaletter. Erfaringer fra Danmark viser imidlertid at det ikke trenger å være noen motsetning mellom gjenbruk og tilskudd. «Fritt valg-ordningen» i Danmark er organisert slik at hjelpemiddelet er kommunens eiendom og bruker skal således levere tilbake hjelpemidler med gjenbruksverdi etter endt bruk. Det er imidlertid få erfaringer med gjenbruk knyttet til denne ordningen fordi den benyttes i svært begrenset grad.

Informantene i utredningen oppgir at hjelpemidler hvor det er stort behov for periodisk ettersyn og/eller reparasjoner er lite egnet for bruk av tilskudd, fordi de antar at det vil bli brukers eget ansvar å betale for reparasjoner ved innføring av tilskudd. De oppgir at det er lite ønskelig å legge store kostnader til reparasjoner over på bruker, siden dette vil kunne få store konsekvenser for den enkeltes privatøkonomi. Det uttrykkes også skepsis ved om økte utgifter for bruker selv vil kunne føre til ulikhet, og at muligheter blir avhengig av den enkelte brukers privatøkonomi. Manglende periodisk ettersyn eller reparasjoner kan i verste fall føre til feilbruk eller at bruker skades. Informantene nevner blant annet spyl/tørk-toalett, takheiser og senger som eksempler på hjelpemidler som krever mye reparasjoner eller periodisk ettersyn.

Disse funnene indikerer at informantenes vurderinger av egnethet henger tett sammen med usikkerheten rundt ansvars- og oppgavefordeling på hjelpemiddelområdet, og en antakelse om at brukeren selv vil få vesentlig økt ansvar for å håndtere egne hjelpemidler. Erfaringer fra Danmark viser at innføring av tilskudd ikke nødvendigvis medfører at ansvaret for reparasjoner eller andre vedlikeholdskostnader tilfaller brukeren selv. I den danske «fritt valg-ordningen» har kommunen ansvar for reparasjoner og periodiske ettersyn selv om hjelpemiddelet anskaffes gjennom tilskudd.

7.3 Innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet

Utredningen har undersøkt hvorvidt det er hensiktsmessig å innføre fritt valg mellom tilskudd og utlån på hjelpemiddelområdet. Utredningen viser at innføring av tilskudd parallelt med at man opprettholder den eksisterende utlånsordning vil kunne føre til økt valgfrihet for brukerne, ved at brukere som vil benytte seg av utlån kan velge dette, mens man også får mulighet til å velge tilskudd hvis man vil velge utenfor NAVs innkjøpsordning. Brukerorganisasjoner som er intervjuet i forbindelse med utredningen vurderer imidlertid at andre ordninger, slik som Brukerpass-ordningen, er bedre for å sikre valgfrihet for brukerne. Flere informanter, i samtlige informantgrupper, fremhever at det er viktig å sikre at dagens utlånsordning opprettholdes for å sikre at tilgangen på hjelpemidler skal være lik for alle, og ikke avhengig av personlige ressurser og privatøkonomi. Det fremheves at ikke alle brukergrupper vil ha de samme forutsetningene for å nyttiggjøre seg av tilskudd.

Isolert sett vurderer vi at innføring av fritt valg på hjelpemiddelområdet vil øke valgfriheten for brukerne. Imidlertid vurderer vi at det er viktig å fremheve at ikke alle brukergrupper vil ha samme forutsetninger for å nyttiggjøre seg tilskuddsordninger hvis innføring av tilskudd medfører at brukeren selv får et utvidet ansvar for håndtering av egne hjelpemidler. Eksempelvis vil eldre brukere og brukere med kognitiv svikt kunne ha vesentlige utfordringer med å orientere seg på hjelpemiddelområdet og i markedet. Imidlertid vurderer vi at tilskudd også kan fungere for denne gruppen hvis dagens ansvar og roller opprettholdes, og brukerne sikres tett oppfølging gjennom hele formidlingsprosessen.

Utredningen synliggjør at det er enkelte utfordringer forbundet med å opprettholde to parallelle ordninger for hjelpemiddelformidling. Informanter fra hjelpemiddelsentralen fremhever at det vil bli ressurskrevende å opprettholde den eksisterende utlånsordningen, samtidig som man innfører

nye tilskuddsordninger. Hvorvidt det vil bli reduserte eller økte administrative oppgaver knyttet til innføring av tilskudd, sammenlignet med dagens utlånsordning, er ikke entydig. Informanter fra hjelpemiddelsentralene oppgir samlet sett at innføring av tilskudd vil kunne føre til forenkling i deler av distribusjonskjeden for hjelpemiddelhåndtering, ved at brukeren selv i større grad får ansvar for å anskaffe hjelpemidler. Det vil *potensielt* kunne redusere omfang av saksbehandling og behov for lager og logistikk, samt redusere kostnader til service/reparasjoner og demontering. Imidlertid viser erfaringer fra allerede innførte tilskuddsordninger at administrasjon av ordninger med egenandel og kontroll med bruk av tilskuddsmidler oppleves som ressurskrevende. Det faller utenfor mandatet til denne utredningen å vurdere hvorvidt innføring av tilskudd vil føre til økt eller redusert administrativ byrde, men vi kan allikevel si at mengden saksbehandling knyttet til tilskudd vil avhenge av organisering av ordningen, og i hvilken grad NAV innfører ordninger for forskuttering og kontroll av hva tilskuddsmidlene benyttes til.

Utredningen viser også at aktører på hjelpemiddefeltet, både hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene, vurderer at det kan bli uoversiktlig med to ulike ordninger for hjelpemiddelformidling. Særlig representanter fra kommunene som arbeider direkte med hjelpemiddelhåndtering, herunder fysio- og ergoterapitjenesten, oppgir at dagens system er komplekst og at det er mange ulike ordninger de skal kjenne til for å gi brukerne god veiledning. Ved innføring av nye tilskuddsordninger er de bekymret for at det vil bli enda mer utfordrende å gi god veiledning. Vi vurderer derfor at en eventuell innføring av nye ordninger på feltet fordrer god informasjon til både kommuner og brukere.

Erfaringer fra Danmark tilsier at fritt valg benyttes i svært liten grad. Slik ordningen er i dag, benyttes den i stor grad av yngre brukere og brukere som har ressurser til å foreta valg. Fritt valg i Danmark har ikke ført til mindre administrative byrder for kommunen som administrerer ordningen. I de sakene hvor en bruker velger å benytte seg av fritt valg, altså velge tilskudd og anskaffe et hjelpemiddel utenom kommunens innkjøpsordning, er dette svært tidkrevende for saksbehandler. Primært er dette knyttet til at saksbehandlingen er kompleks, og at kommunen må forholde seg til et stort antall hjelpemidler, forhandlere og produktutviklere.

7.4 Tilskudd i kombinasjon med egenandel

Utredningen har også undersøkt om det er grupper av hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel. Utredningen viser at flertallet av informantene er skeptiske til innføring av egenandeler på hjelpemiddelområdet. Det fremheves at dette kan føre til at tilgangen på hjelpemidler blir avhengig av brukernes privatøkonomi og informantene vurderer derfor egenandel på hjelpemidler som lite aktuelt. På den andre siden påpeker et mindretall av informantene at økte egenandeler kan føre til at brukere tar mer vare på hjelpemidlene og at man kun søker om hjelpemidler der hvor dette er (helt) nødvendig. Siden flertallet anser det som lite hensiktsmessig å innføre egenandeler på hjelpemidler, har utredningen få eksempler på hjelpemidler som kan egne seg for tilskudd i kombinasjon med egenandel. Utredningen finner at det kan trekkes et skille mellom hjelpemidler som er direkte knyttet til funksjonsnedsettelsen og andre hjelpemidler som ikke er direkte knyttet til dette, slik som for eksempel aktivitetshjelpemidler eller produkter som kan anses som dagligdagse bruksgjenstander som alle har behov for uavhengig av funksjonsnedsettelse. Som konkrete eksempler nevnes aktivitetshjelpemidler, el-scooter og småhjelpemidler.

7.5 Mulige konsekvenser ved innføring av tilskudd

Utredningen har også sett på hvilke konsekvenser innføring av flere tilskuddsordninger på hjelpemiddelområdet kan få for brukere, kommune og hjelpemiddelsentraler.

Hvilke konsekvenser innføring tilskudd vil få avhenger av flere forhold, blant annet hvordan tilskuddsordningene skal organiseres og forvaltes, samt rolle- og ansvarsfordeling på feltet. De konsekvensene som fremkommer i denne utredningen vil derfor være potensielle eller hypotetiske konsekvenser, da det er flere usikkerhetsmomenter knyttet til organisering, roller og ansvar.

Det henvises til kapittel seks for en oversikt over alle konsekvensene for brukere, kommunen og hjelpemiddelsentralen. I dette kapittelet omhandles kun de konsekvensene vi anser som de mest sentrale.

7.5.1 Roller og ansvar ved innføring av tilskudd på hjelpemiddelområdet

Som nevnt viser utredningen at det er stor usikkerhet knyttet til hvorvidt innføring av tilskudd vil endre på dagens ansvars- og oppgavefordeling på feltet. Funn i utredningen viser at det blant annet er usikkerhet knyttet til hvor langt kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar vil strekke seg ved innføring av tilskudd. Selv om ansvarsområdene formelt sett ikke endres, er det enkelte som er bekymret for at kommunen eller hjelpemiddelsentralen vil skyve ansvaret fra seg og at brukeren selv vil bli sittende med et vesentlig større ansvar sammenlignet med i dag. Med bakgrunn i dette vurderer vi at det vil være særlig viktig å avklare kommunens og hjelpemiddelsentralens ansvar og roller ved eventuell innføring av flere tilskuddsordninger.

Et flertall av informantene har allikevel en antakelse om at brukeren selv vil få noe mer ansvar for å håndtere egne hjelpemidler, herunder ansvar for å velge hjelpemiddel og ansvar for kostnader til reparasjoner. Felles for alle informantgruppene som inngår i utredningen er at de er opp-tatt av at dagens faglighet på hjelpemiddelformidlingen må ivaretas også ved innføring av tilskudd. Dette er viktig for å sikre at behov oppdages og kartlegges, at brukeren velger et hjelpemiddel som er tilpasset behovet og at brukeren får faglig hjelp til tilpasning og opplæring. Danske erfaringer med «fritt valg-ordningen» tilsier også at det er svært viktig å sikre at faglige vurderinger ivaretas selv om brukeren selv anskaffer et hjelpemiddel gjennom en tilskuddsordning. Slik ordningen med fritt valg er organisert i Danmark, har kommunen fortsatt ansvar for kartlegging av behov, veiledning av brukeren for å velge rett hjelpemiddel, samt reparasjoner. Leverandøren av hjelpemiddelet har ansvar for tilpasning og opplæring.

Med bakgrunn i dette vurderer vi at det vil være viktig å sikre at kommunens og hjelpemiddelsentralens roller og ansvar knyttet til kartlegging av behov og bistand i søknadsprosessen opprettholdes ved innføring av tilskudd. Hvorvidt ansvaret for tilpasning og opplæring skal ligge til kommunene eller til leverandøren av produktet kan ikke utredningen fullt ut besvare. Det vil være fordelene med at kommunene beholder dette ansvaret, siden de har kjennskap til brukerens behov og kompetanse på tilpasning av hjelpemidler. Samtidig kan det være utfordrende for kommunen å ivareta dette ansvaret fullt ut hvis kommunen får mange nye hjelpemidler de skal forholde seg til gjennom innføring av tilskudd. Informanter i kommunene og hjelpemiddelsentralene mener at dette kan utfordre kommunenes kapasitet og kompetanse. Basert på dette vurderer vi det som mest nærliggende at kommunenes ansvar opprettholdes, siden de har inngående kjennskap til brukerens behov. Samtidig vil det være relevant for kommunene å samarbeide med leverandøren om tilpasning og opplæring, siden leverandøren har spesialkompetanse på det aktuelle hjelpemiddelet.

Når det gjelder reparasjoner og periodiske ettersyn viser utredningen at informantene mener det er uheldig å belaste brukerne med store kostnader til ettersyn, vedlikehold og reparasjoner. Utredningen finner at dette kan være belastende for den enkeltes privatøkonomi og kan medføre at tilgangen på riktig hjelpemiddel blir avhengig av den enkeltes personlige ressurser og privatøkonomi. Hvis reparasjoner og periodiske ettersyn blir brukerens eget ansvar kan det også være en reell fare for at brukeren nedprioriterer ettersyn og reparasjoner av eget hjelpemiddel, noe som kan medføre at hjelpemiddelet ikke fungerer som det skal, noe som i verste fall kan gå utover brukers sikkerhet. Det er derfor viktig å sikre at periodisk ettersyn og reparasjoner blir utført på en forsvarlig måte for at hjelpemiddelet skal fungere etter hensikten og anvendes på riktig måte.

Hvis man også velger å opprette tilskudd parallelt med at man opprettholder utlånsordningen, kan man også risikere forskjellsbehandling gjennom at brukeren selv er ansvarlig for reparasjoner ved tilskudd, men ikke ved utlån. Vi vurderer det som lite logisk å opprette to parallelle ordninger som får svært ulike konsekvenser for brukerne. Erfaringer fra Danmark viser at kommu-

nen har ansvar for reparasjoner selv om brukeren anskaffer hjelpemiddel etter fritt valg ordning-
en og velger utenfor kommunens innkjøpsordning.

7.5.2 Hvordan sikre tilstrekkelig informasjon om valgmuligheter på hjelpemiddelområdet?

Utredningen viser at enkelte informanter, både fra hjelpemiddelsentralene, kommunene og brukerorganisasjonene, vurderer at man gjennom å etablere tilskudd oppretter en mer kompleks ordning og at dette kan gjøre hjelpemiddelområdet mer uoversiktlig både for brukerne og tjenesteyterne.

Når det gjelder brukerne vurderer vi at det er viktig å sikre god informasjon om de ulike ordningene, samt tett oppfølging fra tjenestene i hele distribusjonsprosessen for alle brukergrupper, også ved innføring av tilskudd. Imidlertid synes det særlig viktig at brukergrupper slik som eldre, personer med kognitiv svikt og personer med akutt oppstått skade eller sykdom gis tett veiledning og oppfølging i hele formidlingsprosessen.

Utredningen finner også at innføring av tilskudd vil gjøre hjelpemiddelfeltet enda mer komplekst, både for hjelpemiddelsentralene og kommunene. Funn fra utredningen viser at informanter fra kommunene har begrenset, om enn varierende, kunnskap om allerede eksisterende tilskuddsordninger. Kommunene uttrykker bekymring over at innføring av tilskudd skal gjøre hjelpemiddelområdet enda mer komplekst. Vi vurderer derfor at det er behov for mer informasjon om de ulike ordningene til kommunene ved eventuell innføring av flere tilskudd på hjelpemiddelområdet. Hjelpemiddelsentralen vil etter vår vurdering fortsatt ha en svært sentral rolle som kompetanseorgan overfor kommunene ved innføring av tilskudd. Det er videre viktig å avstemme hva slik informasjon og veiledning skal innebære, samt hvordan hjelpemiddelsentralene skal utføre denne oppgaven.

Ved innføring av flere tilskudd vil også kommunene potensielt få mer ansvar for ulike veiledningsoppgaver, herunder veiledning av brukere knyttet til søknad om tilskudd og i forbindelse med valg av hjelpemiddel. Innføring av tilskudd vil også føre til at kommunene må gi veiledning og opplæring i hjelpemidler som i dag ikke omfattes av NAVs innkjøpsordning. Dette kan resultere i at kommunene får flere hjelpemidler de må forholde seg til, samt hjelpemidler de ikke har kjennskap til. Det oppgis at økt ansvar for veiledning og økt kompleksitet i omfanget av hjelpemidler vil utfordre kommunene kapasitet og kompetanse. Hjelpemiddelsentralen vil derfor fortsette å ha en viktig rolle som kompetanseorgan overfor kommunene, også ved innføring av tilskudd.