



Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo



Deres ref.: 200704148-/GT

Vår ref.: 10/6402

Dato: 06.10.2010

NOU 2010:5 Aktiv deltagelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud - høringsuttalelse

Vi viser til Arbeidsdepartementets høringsbrev av 16.06.2010, og overnevnte utredning.

Sammendrag

Arbeids- og velferdsdirektoratet støtter de verdisyn utvalget legger til grunn for sitt arbeid gjennom referanser til regjeringens politikk for personer med funksjonsnedsettelse. Etter direktoratets syn har utvalget gitt en grundig gjennomgang av mange viktige temaer på hjelpemiddelområdet. Det er mange enkeltanbefalinger som etter vår vurdering vil være positive bidrag til utvikling av hjelpemiddelområdet.

Hovedbildet er likevel at de samlede anbefalingene vil kunne svekke brukernes formelle rettigheter. Anbefalingen om at sektoransvaret i større grad skal gjøres gjeldende også for finansiering av hjelpemidler vil utfordre den norske likhetstanken med vektlegging av at brukerne skal ha et likeverdig tilbud. Utvalgets anbefalinger vil kreve en generell aksept for større ulikheter og geografiske forskjeller når det gjelder brukernes tilgang til hjelpemidler og tilrettelegging.

Vi savner på flere områder mer prinsipielle drøftinger og bedre konsekvensutredninger rundt ulike anbefalinger. Utredningen har et noe ensidig fokus på statens utgifter på hjelpemiddelområdet, mens den mangler en tilsvarende drøfting av konsekvenser ved manglende tilrettelegging både i et samfunnsperspektiv og på individnivå. Vi vil komme nærmere tilbake til disse problemstillingene i de enkelte kapitlene.

Kapittel 6 Erfaringer fra andre land

Mange hjelpemidler er sektorovergripende i den forstand at de brukes på tvers av arenaer som for eksempel arbeid, skole, dagligliv og fritid. De fleste andre land som vi kan sammenligne oss med har flere parallelle hjelpemiddelsystemer. Det innebærer at brukere må henvende seg til ulike instanser og forholde seg til forskjellig regelverk når det gjelder hjelpemiddelbehov. Hjelpemiddelsystemene kan for eksempel være organisert i diagnosespesifikke institusjoner med egne hørselssentraler,

synssentraler, spesialenheter for datatekniske hjelpemidler og hjelpemiddelsentraler for bevegelses- og kommunikasjonshjelpemidler. Noen systemer utformes i henhold til arenaene hjelpemidlene skal brukes (arbeid, utdanning eller hverdagsaktiviteter) eller etter hvorfor behovet har oppstått (krigsveteraner, yrkesskader, alder, sykdom eller medfødt funksjonsnedsettelse). I Norge har man valgt en langt mer integrert modell.

I Norge har det vært lagt vekt på å utvikle et mest mulig enhetlig og likeverdig hjelpemiddeltilbud, mens man i andre land har en langt større aksept for at tilbudet til brukerne kan være mer differensiert. Utvalget vurderer i liten grad erfaringer fra andre land inn i drøftinger av og i begrunnelser for sine tilrådinge.

Kapittel 10 Sentrale spørsmål for utforming av et fremtidig hjelpemiddelsystem

Direktoratet slutter seg til utvalgets vurdering om at den generelle regelen bør være at det er samfunnets ansvar å kompensere for nødvendige merutgifter til hjelpemidler. Vi støtter også utvalget i at grenseflaten mellom hva som til enhver tid er et hjelpemiddel og hva som er blitt så vanlig grunnet samfunnsutviklingen må vurderes. Utviklingen på IKT-området nødvendiggjør eksempelvis en løpende vurdering av hva som er hjelpemiddel og hva som er mainstream/forbruksartikkel.

Direktoratet mener at det er viktig å beholde dagens utlånsmodell som den overordnede modellen da den best ivaretar brukernes behov samtidig som den er god samfunnsøkonomi i forhold til service, reparasjon og gjenbruk av hjelpemidler. Vi mener imidlertid at det er behov for større fleksibilitet til å kunne finansiere eller delfinansiere hjelpemidler og teknologi innenfor denne modellen. Den raske utviklingen av kombinasjonsprodukter utfordrer dagens regelverk. Økt mulighet til å gi delvis stønad vil kunne finansiere de deler av produkt/programvare som avhjelper en funksjonsnedsettelse. Det er også andre hjelpemidler som kan gis som tilskudd, for eksempel innenfor produktkategorier som ikke kan gjenbrukes. Dette vil kunne frigjøre ressurser til de mer komplekse sakene.

Direktoratet støtter utvalgets vurderinger i forhold til at behovet for råd og veiledning må være uavhengig av hvem som finansierer utstyret eller finansieringsform.

Direktoratet slutter seg til utvalgets forslag om å opprette et rådgivende ekspertorgan for vurdering og prioritering av hva som kan være et hjelpemiddel.

Kapittel 11 Regelverk på hjelpemiddelområdet

Direktoratet slutter seg til flere av hjelpemiddelutvalgets premisser for fremtidig lovgivning på hjelpemiddelområdet. Vårt hovedinntrykk er imidlertid at de samlede tilrådingene vil kunne svekke brukernes formelle rettigheter.

Utvalgets forslag innebærer en dreining fra rett til hjelpemidlet eller tjenesten (for eksempel tolking) til rett til forsvarlig tjeneste i formidlingsprosessen og brukers rett til medvirkning i prosessen. I tillegg foreslår utvalget en rekke endringer som skal bygge på sektoransvarsprinsippet. Endringene innebærer en dreining mot rammebevilgning i stedet for en overslagsbevilgning som i dag.

Vi mener at utvalgets anbefaling om at sektoransvaret i større grad skal gjøres gjeldende for finansiering av hjelpemidler vil utfordre den norske likhetskulturen med vektlegging av at brukerne skal ha et likeverdig tilbud. Utvalgets anbefalinger vil kreve en generell aksept for større ulikheter og geografiske forskjeller når det gjelder brukernes tilgang til hjelpemidler og tilrettelegging.

Direktoratet mener at konsekvensen av større grad av sektoransvar i forhold til finansiering av hjelpemidler innebærer en risiko for mindre helhetstenkning, større samordningsutfordringer og nye gråsoner. Vi ser også en risiko for oppsplitting av fagkompetanse på hjelpemiddelområdet som igjen vil kunne gi dårligere totalløsninger for brukerne. Hjelpemiddelsystemet samlet sett kan bli mer byråkratisk og med færre stordriftsfordeler, mindre tverrfaglig kompetanse, samt at anskaffelse, innkjøp, logistikk og gjenbruk blir spredt på flere mindre enheter jf kommentarer til kapittel 12.

Det fremgår at utvalget ser behov for en rettighetsregulering på hjelpemiddelområdet som gir stort rom for faglige vurderinger og utøvelse av et faglig skjønn. Det fremgår videre at brukerens medvirkning, innsikt og kompetanse skal inngå som en del av det faglige skjønn. Det legges til grunn at økt innslag av faglig skjønn vil kreve en rettslig regulering som i mindre grad fastsetter detaljerte regler for hvilken hjelp og stønad som skal gis.

Direktoratet slutter seg til utvalgets vurdering av behovet for at individuelle løsninger skal vektlegges. Vi vil peke på at etaten de siste årene har søkt å legge til rette for en større grad av skjønn i enkeltavgjørelser og mindre grad av detaljstyring på produktnivå. Dette har sammenheng med at en detaljstyrt lovregulering er u hensiktsmessig sett i forhold til den teknologiske utviklingen.

Vi stiller imidlertid spørsmål ved hva utvalget legger i begrepet "faglig skjønn". Det er fra direktoratets ståsted ikke gitt at det å gi større rom for konkrete og individuelle vurderinger er en hensiktsmessig regulering av hjelpemiddelområdet generelt.

Hjelpemiddelområdet er i stor grad preget av politiske prioriteringer med hensyn til fordeling av ressursene blant mange gode formål. Vi viser i den forbindelse til førstvoterendes uttalelser i Høyesteretts dom av 15. september 2010 vedrørende bilforskriften til folketrygdloven § 10-7 bokstav h: *"Etter min vurdering er det vesentlig at vi står overfor et regelverk som ikke åpner for individuelt skjønn. Hensynet til å ha et regelverk som er enkelt å praktisere og som derved sikrer likebehandling av medlemmene, bør være avgjørende. Lagmannsrettens konkrete og individuelle tilnærming til et regelverk som er grunnlag for tildeling av offentlige ytelser, er slik jeg ser det, lite hensiktsmessig. Regelverket danner grunnlag for fordelingen av et knapphetsgode hvor den nærmere prioritering av ulike grupper er et politisk valg som best kan gjøres gjennom utforming av klare regler og ikke av de enkelte organer som skal håndheve regelverket."*

Vi vil også peke på utfordringer knyttet til kostnadskontroll ved et åpent, skjønnspregede regelverk. I et åpent, skjønnspregede regelverk kan det i tillegg bli mer utfordrende for den enkelte saksbehandler å stå imot utstys- og kostnadspress fra leverandører og andre aktører, noe som kan vise seg å bli en kostnadsdrivende faktor i forhold til enkeltløsninger.

Direktoratets mening er at det må tilstrebes et regelverk som er oversiktlig, forutsigbart og praktisk håndterbart i tillegg til å gi rom for individuelle løsninger. Det må fremgå tydelig hva som er fastlagte rammer og hvor det er rom for konkrete og individuelle vurderinger.

I avklaringen av hva som ligger i begrepet ”faglig skjønn” er spørsmålet om hva som skal være utslagsgivende for hvilke produkter som skal kunne gis som hjelpemidler. Vurderingen kan enten ta utgangspunkt i den enkelte brukers behov eller i en felles definisjon av hva som er et hjelpemiddel. Legges den første vurderingen til grunn vil et produkt kunne være et hjelpemiddel for noen mens det er ordinært forbruksmateriell for andre. Denne avklaringen vil være helt sentral for saksbehandlere som skal forvalte et slikt åpent regelverk.

Direktoratet viser til at vi også har rettighetsbaserte ordninger som finansieres over etatens driftsbudsjett som for eksempel opplæring, spesialtilpasning av hjelpemidler og montering av hjelpemidler i brukers hjem m.v. Konsekvensen av en slik ordning er at brukere med de mest komplekse hjelpemiddelbehovene vil stå i fare for at de ikke får de løsninger og tjenester de har rett til. Tolkeoppdrag av ansatte tolkes finansieres også over etatens driftsbudsjett jf kommentar til kap.12.

Vi savner nærmere drøftinger av hvorledes rettighetstenkningen eventuelt skal forenes med en behovsprioritering i en rammefinansiering. For øvrig vises til våre kommentarer under kapittel 14 vedrørende overføring av arbeidshjelpemidler til arbeidsmarkedsloven.

Direktoratet legger til grunn at de endringer som er skissert av utvalget vil bli nærmere drøftet og konsekvensvurdert i oppfølgingen av utredningen, eventuelt i et lovutvalg. Generelt sett mener direktoratet at anbefalingene på regelverksområdet ikke er tilfredsstillende definert, drøftet og synliggjort i forhold til konsekvenser.

Særlig om behandlingshjelpemidler, ortopedi og hørselsområdet

Vi støtter utvalgets anbefaling om tydeliggjøring av ansvaret for behandlingshjelpemidler. Etter gjeldende ansvarsdeling skal nødvendige behandlingshjelpemidler tilstås av helseforetakene etter spesialisthelsetjenesteloven og ikke av NAV etter folketrygdloven. I begge regelsett er ”behandlingshjelpemiddel” et benyttet begrep. Begrepsdefinisjonene er imidlertid ulike. Dagens praksis skaper uklare ansvarsforhold mellom folketrygdens og spesialisthelsetjenestens ansvar.

Når det gjelder ansvaret for høreapparater og ortopediske hjelpemidler deler direktoratet flertallets syn på at dagens ansvarsfordeling mellom spesialisthelsetjenesten og NAV er utfordrende. Vi støtter derfor anbefalingen om at spesialisthelsetjenesten får et helhetlig ansvar for disse to områdene. Vi mener at en slik ansvarsdeling gir en mer hensiktsmessig totalløsning for brukerne. Ved en slik overføring må brukernes rettigheter sikres. Vi forutsetter at endringene som skisseres vil bli fulgt opp, nærmere drøftet og konsekvensvurdert i et eventuelt lovutvalg.

Tilskudd til opplæringstiltak til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet

Direktoratet slutter seg til utvalgets vurderinger og anbefalinger når det gjelder behovet for opprydding av kommunenes, spesialisthelsetjenestens og NAVs ansvar når det gjelder denne typen opplæringstiltak.

Kapittel 12 Hjelpemidler og dagligliv

Utvalget drøfter i dette kapitlet bl.a. overføring av ansvaret for basishjelpemidler til kommunene relatert til tre modeller. Med begrepet basishjelpemiddel tas det i utgangspunkt i enkle, rimelige

og/eller høyfrekvente produktkategorier som i dag omfattes av bestillingsordningen. Utvalget mener at overføring av finansierings- og forvaltningsansvaret til kommunene representerer en akseptabel økonomisk risiko for kommunene.

Utvalget legger allikevel noen forutsetninger til grunn for en slik ansvarsoverføring. De anbefaler for det første at man ser på de samlede offentlige kostnadene og ikke på folketrygdens utgifter isolert når det skal vurderes hvilke produktkategorier som bør overføres. Utvalget mener også at kommunene både kompetansemessig og ressursmessig må være i stand til å overta ansvaret.

Det ble utført en organisasjonsanalyse av PricewaterCoopers AS på bestilling av Arbeidsdepartementet i forbindelse med utvalgets arbeid. I følge PwC er hjelpemidler et formåls- og kostnadseffektivt virkemiddel når man betrakter alternativene som kan være institusjonalisering, økt praktisk bistand eller passive ytelser gjennom andre stønadsordninger. De mener at kostnadsoverveltning antagelig ikke er et stort problem fordi alternative løsninger sjelden vil redusere behovet for individuelle hjelpemidler. Bedre tilrettelegging og/eller økt fokus på habilitering/rehabilitering, vil i mange sammenhenger bety at hjelpemidlene kan utnyttes på en mer funksjonsfremmende måte, men vil i liten grad være *alternativer* til hjelpemidlet. For eksempel vil økt tilrettelegging kunne medføre økt nytte av en elektrisk rullestol, men sjelden medføre at behovet for hjelpemiddelet bortfaller. PwC mener videre at kostnadsdriverne på området er relativt kjente og kostnadene kan i stor grad reguleres løpende i lovgivningen uten at man i dag pådrar seg fremtidige forpliktelser (slik som for eksempel innenfor pensjonsområdet).

Formidlingsansvaret for hjelpemidler i bestillingsordningen ligger i dag i all hovedsak til kommunene. I følge PwC er kommunenes prioritering/ressurser knyttet til habilitering og rehabilitering et (varierende) problem mht saksbehandlingstid og kompetanse når det gjelder behovskartlegging og løsninger innen hjelpemiddelområdet. Overføring av et langt større forvaltningsansvar til kommunene kan føre til at mange kommuner får enda større ressursmessige utfordringer når det gjelder behovsutredning og oppfølging av brukerne.

PwC fremhever at NAVs rolle innen anskaffelser, lager og logistikk er en kostnadseffektiv ordning for det offentlige. Dersom ansvaret for basishjelpemidler overføres til kommunene, skisserer PwC på noe usikkert grunnlag en betydelig ressursøkning på kommunalt nivå (gjennomsnittlig 2-3 årsverk per kommune), samt større lagerlokaliteter og utvikling av nye IKT-løsninger. Utvalget legger til grunn at et høyere utgiftsnivå på disse oppgavene i noen grad vil kunne oppveies av at kommunene vil ha et sterkere incentiv til å gjenbruke hjelpemidler enn i dagens system. Utvalget legger også til grunn at det etableres interkommunale hjelpemiddellagre for å håndtere de nye utfordringene. Utvalget har etter vår mening ikke imøtegått PwCs organisasjonsanalyse som sannsynliggjør at mer desentraliserte løsninger ikke er kostnadsbesparende totalt sett for det offentlige, forutsatt samme dekningsgrad og servicenivå overfor brukerne. PwC mener videre at mer desentrale løsninger antagelig vil øke forskjellene i tilbud og servicenivå overfor brukerne jf. våre kommentarer til kapittel 11.

Utvalget drøfter også ulike modeller for anskaffelse og inngåelse av avtaler med leverandører av hjelpemidler, med utgangspunkt i at det er et spesielt kompetansekrevende felt. Vi er av den oppfatning at ansvaret for anskaffelser, innkjøp og lagerhold må følge ansvaret for basishjelpemidlene. Anskaffelsesrettslig vil det være uheldig å splitte ansvaret for gjennomføringen av selve anskaffelsen og håndhevelsen av avtalene på ulike forvaltningsnivå. Ansvar og roller i anskaffelsesprosessen blir

krevene og uklar. Eierskap til avtalene kan bli pulverisert og forankring av avtalene kan bli mer krevende, noe som kan vanskeliggjøre oppfølgingen og håndhevelsen av avtalene.

Utvalget forutsetter at en ansvarsoverføring ikke må skape nye gråsoner mellom stat og kommune, med den konsekvens at brukere risikerer å bli kasteballer mellom ulike ordninger. Utvalget har i forslaget om ansvarsoverføring av basishjelpemidler til kommunene tatt utgangspunkt i dagens bestillingsordning.

Bestillingsordningen er en ordning der man har forenklet bestillingsrutinene på de enkleste og rimeligste hjelpemidlene for å få disse raskt ut til brukerne. Enkelte av disse produktkategoriene kan eventuelt overføres i sin helhet. Bestillingsordningen er også en måte å styre bruken av hjelpemidler på, slik at de rimeligste og enkleste alternativene brukes av flest mulig. En produktkategori kan bestå av både enkle og mer avanserte produkter. Vi mener at en oppdeling av produktkategorier der kommunen får ansvar for de enkle og rimelige variantene mens staten får ansvar for de mer avanserte og kostbare variantene vil kunne gi nye gråsoner og utfordringer i forhold til brukers behovsvurdering. Vi mener at kommunene i en slik modell vil kunne ha incentiv til å velge dyrere løsninger fordi finansieringsansvaret er statlig. Etter vår vurdering er det fare for at bruker i en slik modell kan bli kasteball mellom ulike systemer ut fra ulik vurdering av brukers behov.

Direktoratet deler imidlertid utvalgets bekymring i at økningen på antall eldre vil kunne øke presset på hjelpemiddelsystemet. Vi ser også behovet for å frigjøre ressurser i forhold til de mer komplekse og kompetansekrevende sakene/områdene.

Vi mener at det er rom for tiltak innenfor dagens modell som kan adressere disse utfordringene. Det er behov for å vurdere både tiltak som kan redusere ressursbruk på enklere hjelpemidler til fordel for de mer komplekse sakene.

Et viktig fremtidig tiltak for å redusere ressursbruk vil være utvikling av gode IKT- systemer. Direktoratet støtter videre utvalgets forslag om at enkle redskaper til bruk i daglige aktiviteter i større grad kan anses som forbruksartikler. Det er riktig som utvalget beskriver at det har vært en generell utvikling med flere produkter på det åpne markedet som har tilsvarende funksjoner som produkter det gis stønad til gjennom folketrygden. Et alternativ kan også være å innføre en nedre stønadsgrense på hjelpemidler. Staten kjøper i dag mellom 120 000 – 150 000 hjelpemidler til en gjennomsnittspris på om lag 300 kroner. Brukere med behov for flere småhjelpemidler kan vurderes kompensert økonomisk på annen måte.

Vi mener at dagens utlånsmodell er den som best ivaretar brukernes behov samtidig som den er god samfunnsøkonomi i forhold til service, reparasjon og gjenbruk av hjelpemidler jf kommentarer til kapittel 10. Vi ser imidlertid at mer bruk av tilskudd/refusjon for en del produkter innenfor bestillingsordningen kan effektivisere materialadministrasjonen for å frigjøre mer tid til de mer kompetansekrevende områdene.

Behov for tilrettelagt bolig

Den norske boligmassen er som utvalget påpeker lite tilgjengelig for bevegelseshemmede og valgmulighetene på boligmarkedet er begrenset.

En god boligtilpasning forutsetter tverrfaglig og tverretatlig innsats og samordning av tiltak, samt vurdering av alternative løsninger. Utfordringene kan som utvalget beskriver knyttes opp mot to ulike kategorier; tilrettelegging av enebolig m.m. og tilrettelegging av fellesarealer i flerleilighetsbygg.

Når det gjelder den første kategorien, har vi gjennom et samarbeidsprosjekt med Husbanken, satt fokus på rådgivning, samordning og mer fleksibel virkemiddelbruk for å oppnå mer hensiktsmessige boligløsninger. Dette er gjerne barn eller voksne med et mer omfattende hjelpemiddelbehov der boligtilpasningen og hjelpemiddelbehovet må ses i en helhet. Valg av boligtekniske hjelpemidler påvirker andre hjelpemiddelløsninger og omvendt. Det vil skape nye gråsoner og samordningsutfordringer å overføre dette ansvaret til Husbanken. Heisløsninger krever forvaltningsoppgaver som anbud, logistikk, periodisk ettersyn, reparasjon og gjenbruk som det i dag er et etablert system for å ivareta.

Når det gjelder manglende universell utforming av fellesarealer i flerleilighetsbygg så mener direktoratet at for eksempel tilskuddordninger for etterinstallering av varige heisløsninger via Husbanken må være en mer fremtidsrettet løsning enn dagens ordning med midlertidige trappeheisløsninger gjennom folketrygden. Vi mener at en slik dreining av offentlig støtte til boligtilrettelegging i langt større grad vil stimulere til flere tilgjengelige boliger enn dagens ordning.

Vi støtter derfor utvalgets anbefaling om at berørte departementer bør utrede en mer helhetlig løsning når det gjelder behov for tilrettelagte boliger.

Hjelpemidler og utstyr for deltagelse i lek og sport

Vi støtter utvalgets forslag om at aldersgrensen for aktivitetshjelpemidler oppheves og at personer med funksjonsnedsettelse uavhengig av alder får større mulighet til å delta i fysisk aktivitet, lek og sport på linje med andre. Vi forstår utvalget slik at folketrygdens ansvar fortrinnsvis skal dreie seg om aktivitetshjelpemidler og spesialutstyr som direkte avhjelper en funksjonsnedsettelse, mens annet utstyr overføres til kommune/spesialisthelsetjenesten. Direktoratet legger til grunn at grenseoppgangen mellom aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening og stimulering vil bli nærmere drøftet og avklart i den videre oppfølgingen av utredningen.

Vi støtter utvalgets anbefaling om at det bør vurderes om det skal gis stønad til enklere trenings- og stimuleringsutstyr. Vi ser imidlertid at forslaget om å overføre trenings- og stimuleringsutstyr til kommune/spesialisthelsetjenesten kan falle uheldig ut for noen barn. Dette kan eksempelvis gjelde barn med de mest omfattende funksjonsnedsettelsene som ikke kan nyttiggjøre seg aktivitetshjelpemidler og som har behov for mer omfattende trening og stimuleringsutstyr, et eksempel kan være såkalt *sanserom*.

Tolkeområdet

Det er et udekket behov for tolking for hørselshemmede. Utviklingen av et mer fleksibelt og døgnåpnet tolketilbud har først og fremst vært hemmet av en begrenset tilgang på offentlige ansatte tolker. Budsjettssystemet for fordeling av utgifter i forbindelse med tolkeoppdrag er som utvalget beskriver to-delt. Tolkeoppdrag for ansatte tolker finansieres over hjelpemiddelsentralenes driftsbudsjett og setter økonomiske rammer for hvilke tolkeoppdrag sentralene kan påta seg. Utgifter i forbindelse med tolkeoppdrag for frilanstolker finansieres i sin helhet over stønadsbudsjettet. Det to-delte budsjettssystemet bør etter direktoratets mening vurderes i den videre oppfølgingen av

utredningen. Direktoratet mener at lovfestede rettigheter i folketrygdloven ikke skal begrenses av etatens driftsbudsjett.

Ny teknologi

Direktoratet støtter utvalgets vurdering om at det er en tendens til at mainstreamprodukter innen ny teknologi tar opp i seg funksjonalitet som gjør dem brukbare for flere. Hjelpemiddelløsninger må i økende funksjon sammen med generell teknologi. Det er viktig at standardiserte grensesnitt kan bidra til å øke kompatibiliteten mellom produkter fra ulike produsenter. Vi slutter oss til utvalgets vurdering når det gjelder betydningen av å se individuelle hjelpemiddelløsninger i sammenheng med utviklingen av ny velferdsteknologi. Vi slutter oss til utvalget i at dette må være et viktig moment for det videre arbeidet i Hagenutvalget.

Kapittel 13 Hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge

Utvalget viser til at mange ulike offentlige myndigheter har et ansvar når det gjelder hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge og at god samhandling og koordinering mellom disse er avgjørende for å oppnå tilfredsstillende løsninger. Utvalget foreslår også økt sektoransvar for skolehjelpemidler.

Direktoratet mener at hjelpemidler til bruk i hjem, barnehage/skole og fritid må ses i sammenheng og ha en helhetlig tilnærming. Barn med funksjonsnedsettelse kan ha behov for avanserte hjelpemiddelløsninger og annen tilrettelegging både i skolesituasjonen og på andre livsarenaer. Mange hjelpemidler er avanserte løsninger som krever betydelig endring/læring, ofte både hos den som skal anvende hjelpemidlet og miljøet/nærpersoner/lærere. Ressursbehovet til opplæring og oppfølging etter at barnet får hjelpemidlet blir ofte undervurdert. Tilpasset opplæring bør i større grad vurderes for å sikre god bruk av hjelpemidler i skolehverdagen. Det kan i neste omgang bidra til at disse elevene kan få et bedre faglig utbytte av undervisningen. Midtlyngutvalget viser også til behovet for forsterking av informasjons- og oppfølgingsplikten både i opplæringslovene og i spesialisthelsetjenesteloven. Det er ofte få slike saker på den enkelte barnehage/skole og kunnskapen om hvordan man kan få til gode tilretteleggingsløsninger kan variere. Det er derfor viktig at de lokale fagfolkene har tilgang til hjelpemiddelsentralenes tilretteleggingskompetanse i utredningsfasen.

Direktoratet støtter derfor utvalgets anbefaling om at opplæringsmyndighetenes ansvar for hjelpemidler og tilrettelegging tydeliggjøres. Vi vil imidlertid skille mellom ansvar for å oppdage behov, sørge for at tiltaket kommer på plass og integreres i skolehverdagen og hvem som skal ha finansieringsansvaret. Mange barn med funksjonsnedsettelse kan ha behov for forholdsvis kostbare hjelpemiddelløsninger som ikke bør være prispålagt den enkelte barnehage eller skoles budsjett. Det vil kunne føre til store forskjeller i barns muligheter og tilgang til hjelpemiddelløsninger.

Vi mener at det er viktig at en instans har et overordnet koordinerings- og finansieringsansvar for hjelpemidler for å sikre overganger til ulike livssituasjoner. På den måten vil hjelpemidler kunne følge skoleelevene fra grunnskole til videregående, fra videregående til høyere utdanning og overgang til arbeid. Det er viktig at barn og unge kan bygge videre på de samme hjelpemiddelløsningene ved en overgang fra en livssituasjon til en annen.

Kapittel 14 Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeid

Utvalget anbefaler å tydeliggjøre NAVs ansvar for tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Det foreslås at NAV-kontorene får et tydeligere førstelinjeansvar for hjelpemidler og tilrettelegging og at hjelpemiddelsentralene må få en mer aktiv, fleksibel og virksomhetsnær rolle overfor brukere og arbeidsgivere. Utvalget mener at både NAV-kontor og arbeidslivssentrene må ha en basiskompetanse på hjelpemidler og tilrettelegging. Det foreslås å samle NAVs virkemidler i en ”ryddig og tydelig verktøykasse” og at hjelpemidler og tjenester i tilknytning til arbeid samles i arbeidsmarkedsloven.

Direktoratet mener det er behov for en sterkere innsats mot arbeidslivet når det gjelder tilrettelegging og bruk av hjelpemidler. Rask tilgang til hjelpemidler og bistand til tilrettelegging er viktig for økt sysselsetting av personer med funksjonsnedsettelse. Forskning viser at potensialet som ligger i hjelpemidler ikke utnyttes godt nok. Arbeidsplassfokus er relativt nytt innen hjelpemiddelformidlingen. Tilretteleggingsperspektivet er også utvidet til å omhandle mer enn hjelpemidler. Det er ikke tilstrekkelig å få et hjelpemiddel hvis ikke omgivelsene er tilrettelagt slik at hjelpemidlet kan brukes. Behovet for rådgivning på løsningsmuligheter er ofte viktigere enn selve finansieringsspørsmålet. Det handler både om at bevissthetsnivået om hjelpemidler øker hos de som jobber nært på virksomhetene og at hjelpemiddelsentralene kompetanse benyttes i konkrete saker når det er omfattende tilretteleggingsbehov.

NAV-kontorets hovedoppgave er å veilede og følge opp brukerne mot arbeid og aktivitet. Vi ser behovet for at det skapes en større bevissthet om hjelpemiddelområdet på NAV-kontorene og arbeidslivssentrene (basiskompetanse) for å sikre en helhetlig og koordinert tilrettelegging. Vi mener at NAV-kontorets førstelinjerolle må være noe annerledes og mindre omfattende enn den rollen kommunene har når det gjelder formidling av hjelpemidler. Vi mener at de fleste NAV-kontorer ikke kan ha kompetanse og kapasitet til å utrede det konkrete tilretteleggingsbehovet hos brukere med funksjonsnedsettelse. Få saker gir ikke et tilstrekkelig erfaringsgrunnlag til å opparbeide kompetanse om ulike hjelpemiddel- og tilretteleggingsløsninger for personer med funksjonsnedsettelse. En tredel av NAV-kontorene har tre eller færre statlige ansatte.

Spesialenhetene - herunder hjelpemiddelsentralene - er etablert for å sikre kompetente fagmiljøer som kan gi bedre kvalitet på tjenestene. I NAV-kontorene kan det legges tilrette for gode prosesser i forbindelse med arbeidsevnevurderinger og dialogmøter slik at brukernes behov blir oppdaget tidlig og saker søkt videre for bistand. Vårt syn er i samsvar med Ekspertutvalgets rapport *Tiltak for å bedre NAVs virkemåte*, som anbefaler at det ikke legges nye oppgaver til NAV-kontorene. Økt bevissthet og basiskompetanse på NAV-kontorer og arbeidslivssentre mener vi best kan oppnås gjennom opplæringstiltak og gjennom samhandling med hjelpemiddelsentralene i enkeltsaker og på systemnivå.

Vi støtter utvalget i at hjelpemidler og tjenester må ses i sammenheng med øvrige virkemidler for tilrettelegging i arbeidslivet. Vi mener imidlertid at dette kan gjøres uten at regulering og finansiering av hjelpemidler og tjenester flyttes fra folketrygdloven til arbeidsmarkedsloven. En helhetlig og mer utstrakt bruk av hjelpemidler handler mer om kompetanse og intern samhandling enn forankring i lovverk. Det er en vesentlig forskjell mellom de virkemidler og tiltak NAV-kontorene har i sin verktøykasse og hjelpemidler som gis etter folketrygdens §10-5. Gjennom rammestyring kan NAV omfordele tiltak og virkemidler ut fra skiftende behov i arbeidsstyrken/arbeidsmarkedet.

Rammefinansierte arbeidsrettede tiltak er hovedsaklig tidsbegrensede overgangstiltak for å komme i arbeid eller beholde en jobb. Hjelpemidler er derimot nødvendige og varige tiltak. Det er for eksempel helt nødvendig for en person med nedsatt hørsel å få hjelpemidler for å fungere i dagligliv og i arbeid. Denne personen kan også få bruk for arbeidsrettede tiltak som kurs, utdanning eller arbeidspraksis men da som midlertidige tidsavgrensede tiltak. Rammestyring gir manglende forutsigbarhet og er lite egnet for varige tilretteleggingsbehov som er uavhengige av konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet.

Utvalgets forslag om å redusere varighetskravet til hjelpemidler for arbeidsplass tilrettelegging er positivt. Men sett i lys av forslaget om å overføre området til arbeidsmarkedsloven og en rammestyrte finansiering finner vi forslaget utfordrende. Vi ser en fare for at retten til hjelpemidler og klageadgang på vedtak kan svekkes over tid ved å ta hjelpemiddelområdet ut av folketrygden og inn i ny arbeidsmarkedslov.

Arbeidssøkere og arbeidstakere med behov for hjelpemidler vil dessuten ofte ha tilretteleggingsbehov på andre arenaer. Mange hjelpemidler er som utvalget selv påpeker arenauavhengige og sektorovergripende i den forstand at de bedrer funksjonsevnen på tvers av sektorenes ansvarsområde. For mange brukere av hjelpemidler må tilrettelegging på arbeidsplassen ses i sammenheng med tilrettelegging av hjemmesituasjonen og transportbehov. Direktoratet anser det generelt for å være lite hensiktsmessig at hjelpemidler for dagligliv og arbeidsliv forankres i ulike lover.

Vi er positive til utvalgets tilråding om at tilretteleggingstilskuddet bør bli en universell ordning og ikke bare forbeholdt IA-virksomheter. Det er imidlertid en risiko for at en slik omlegging av ordningen svekker motivasjonen hos arbeidslivets parter for å inngå avtale om Inkluderende arbeidsliv og på denne måten vanner ut IA konseptet. En utvidelse vil også kreve økte tilskuddsrammer dersom dagens formål med tilskuddet videreføres.

Vi slutter oss til anbefalingene om at forsøksordningene arbeids- og utdanningsreiser og funksjonsassistanse etableres som varige ordninger.

Kapittel 15 Kompetanse, forskning og innovasjon

Utvalget mener at det som ledd i å videreutvikle hjelpemiddelområdet er behov for en samlet tilnærming til satsing på kompetanse, forskning og innovasjon.

Et nytt kompetansesenter innen fagområdet er under planlegging i NAV. Målsetningen er å styrke den samlede innsatsen fra ulike deler av NAV når det gjelder inkludering i arbeidslivet. Nåværende spesialenheter (SYA, NONITE, SIKTE og Fagenheten for hjelpemidler og tilrettelegging) utgjør byggesteinene i senteret.

Direktoratet er positive til utvalgets ønske om styrking av anvendt forskning om hjelpemidler og tilrettelegging. Vi vil understreke betydningen av at utformingen av et forskningsprogram underbygger målsetningen om aktiv deltagelse, likeverd og inkludering for den enkelte. Vi vil også fremheve behovet for mer kunnskap om effekt av hjelpemidler i et samfunnsøkonomisk perspektiv. Vi er også positive til utvalgets forslag om at direktoratets rolle som kunnskapsorganisasjon styrkes og at det avsettes FoU-midler knyttet til gjennomføring av forskningsprosjekter på hjelpemiddelområdet.

Utvalgets anbefaling om å etablere en forsøksordning for systematisk utprøving av nyutviklede produkter og hjelpemidler, er et godt forslag. Vi mener i likhet med utvalget at en slik ordning vil stimulere til innovasjon og utvikling på området, men det vil også ha stor betydning for at brukere skal få god informasjon og tilgang til nyutviklede produkter og teknologi.

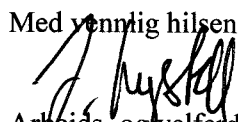
Kapittel 17 Økonomiske og administrative konsekvenser

I mandatet forutsettes det at utvalgets tilrådinger baserer seg på uendret ressursbruk. I den grad det fremmes forslag med økonomiske konsekvenser, skal utvalget utrede disse.

Direktoratet mener at det er usikkert om utvalgets enkeltforslag samlet sett er kostnadsnøytralt jf. også PwC organisasjonsanalyse som viser til at mer desentraliserte løsninger ikke er kostnadsbesparende totalt sett for det offentlige.

Direktoratet mener at utgifter på hjelpemiddelområdet i større grad må ses i sammenheng med hva som er alternativer til hjelpemidler for eksempel redusert deltagelse i arbeid og aktivitet eller økte utgifter til pleie- og omsorg i tjenester. Vi mener at utredningen har et noe ensidig fokus på statens utgifter på hjelpemiddelområdet, mens den mangler en tilsvarende drøfting av konsekvensene ved manglende tilrettelegging både i et samfunnsperspektiv og på individnivå.

Med vennlig hilsen


Arbeids- og velferdsdirektør
Jonkim Lystad


Sven Ove Svensson