



Dato: 07.09.2010
Arkivref: 2010/1447-2 /

Kai Høgbråt
37 11 97 50
kai.hogbrat@gjerstad.kommune.no

Saksnr	Utvalg	Møtedato
10/16	Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne	24.09.2010
10/60	Formannskapet	07.10.2010

NOU 2010:5 - Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

Rådmannens innstilling:

Gjerstad kommune viser til NOU 2010:5 "Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering", og ønsker å avgi følgende uttale:

"Gjerstad kommune mener retten til hjelpemidler fortsatt skal ligge til folketrygdloven med et statlig finansieringsansvar. Dette vil sikre funksjonshemmede tilgang til hjelpemidler på alle livsområder, med mulighet til å leve et selvstendig liv. De økonomiske utfordringer kommunene står overfor gir lite rom for nye omfattende oppgaver på dette området. Retten til hjelpemidler må være uavhengig av geografisk bosted og kommuneøkonomi. Staten bør i stedet forbedre hjelpemiddelformidlingen ved å bidra til å styrke kommunenes ergoterapitilbud og rehabilitering samt styrke vaktmestertjenesten for reparasjon av hjelpemidler."

Saksprotokoll i Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne - 24.09.2010

Mona Hoel foreslo følgende tillegg til rådmannens innstilling:

"Gjerstad kommune mener det er mange gode forslag til endringer i utredningen for å bedre den enkeltes livskvalitet."

Rådmannens innstilling med tilleggsforslaget til Mona ble enstemmig vedtatt.

Saksprotokoll i Formannskapet - 07.10.2010

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Saksdokumenter:

NOU 2010:5 (Sammendraget følger vedlagt).

Brev fra "Holteutvalget" til Arbeidsdepartementet av 4. mai 2010

Saksopplysninger:

Et ekspertutvalg har foretatt en gjennomgang av hjelpemiddelområdet for regjeringen. Holteutvalgets forslag ble lagt fram 4. mai i NOU 2010:5. Utvalget foreslår mange endringer som funksjonshemmedes organisasjoner reagerer sterkt på.

I dag er hjelpemiddelområdet hjemlet i folketrygdloven og hjelpemidlene finansieres av staten til brukere med varige funksjonsnedsettelse. Kommunene har finansieringsansvaret for hjelpemidler ved midlertidig behov. NAV Hjelpemiddelsentral i fylkene har spesialkompetanse på området og samarbeider nært med kommunale fagfolk for å gi funksjonshemmede et tilbud i nærmiljøet. Rettigheter i folketrygdloven og statlig finansiering sikrer funksjonshemmede et mest mulig likeverdig tilbud, uavhengig av bosted, alder og økonomi. Gråsoner er systematisk bygget ned gjennom utviklingen av formidlingssystemet. Skolehjelpemidler ble overført fra kommuner og fylker til folketrygden i 1997 fordi det var så store forskjeller.

Holteutvalget foreslår å overføre ansvar fra stat til kommune

Utvalget foreslår et systemskifte der hjelpemiddelområdet splittes opp og legges over på den enkelte sektor. Rettigheter tas ut av folketrygdloven. Utvalget foreslår å overføre mye av dagens statlige ansvar til kommunene for å oppnå mer helhetlige løsninger og kostnadskontroll. Hjelpemidler i barnehage, skole, bolig og dagligliv (dagens bestillingsordning) foreslås finansiert gjennom rammebevilgning til kommunene. Utvalget foreslår at et lovutvalg skal gå gjennom jussen på området.

Konsekvenser for kommunene

Dersom utvalgets forslag blir realisert vil nye oppgaver legges på kommunene uten sikkerhet for at penger følger med. Kommunene får ansvaret for å finansiere hjelpemidler i barnehage, skole, bolig og dagligliv, samt det faglige ansvaret for å formidle rett løsning til brukerne. Ca 40 % av kommunene har ikke ergoterapeut. Kommunene får ansvaret for vedtak, innkjøp, lagerhold, reparasjoner, resirkulering og markedsoversikt. Hjelpemiddelsentralene driver i dag en omfattende kursvirksomhet for kommunene og har ansvar for anskaffelser og kvalitetssikring av hjelpemidler, også innen bestillingsordningen. PrisewaterHouse Coopers viste i sin delutredning for utvalget at dagens system er formåls effektivt og at kommunene har stor nytte av hjelpemiddelsentralene.

Konsekvenser for hjelpemiddelbrukerne

Livet deles opp i sektorer der du må henvende deg ulike steder for ulike hjelpemidler til barnehage, skole, arbeid og dagligliv. Gråsoner vil oppstå i overgangene mellom barnehage/skole/arbeid. Uten retten til hjelpemidler i folketrygdloven, vil tilgangen til rett hjelpemiddel bli en budsjettsak innen den enkelte sektor i kommunen. Barn med behov for hjelpemidler i skolen må konkurrere med andre gode formål som skal dekkes av skolens budsjett. Ulikhetene fra før 1997 vil oppstå igjen, med konsekvenser for barns utvikling.

Rådmannens vurdering/merknader:

Som nevnt over har kommunene de senere år opplevd at staten overfører stadig flere oppgaver til kommune. I de fleste tilfeller oppleves det som om nye oppgaver ikke finansieres fullt ut. Rådmannen mener derfor at dagens formidlingssystem blir videreført med lov hjemling i folketrygdloven for alle hjelpemidler slik at funksjonshemmede sikres et likeverdig tilbud og tilgang til nødvendige hjelpemidler.

1 Sammendrag

1.1 Oversikt over utredningen

Utredningen består hovedsakelig av tre deler. Den innledende delen, kapitlene 1 – 3, inneholder sammendrag av utredningen, utvalgets mandat, sammensetning og arbeid og en presentasjon av utvalgets verdigrunnlag og begrepsforståelse.

Kapitlene 4 – 6 utgjør den neste delen av utredningen. Her redegjøres for bakgrunn og dagens system for hjelpemidler, samt for hjelpemiddelforvaltning og regelverk i et utvalg av land.

Den siste delen av utredningen består av utvalgets vurderinger og forslag. Kapitlene 7 – 8 beskriver utfordringer og reformbehov, mens kapittel 9 inneholder drøftinger når det gjelder organisasjonsmodell. Kapitlene 10 – 14 inneholder drøftinger og tilrådinger når det gjelder andre sentrale spørsmål, herunder forslag når det gjelder regelverket, hjelpemidler og tilrettelegging i dagliglivet, hjelpemidler for barn og unge, utdanning og arbeid. Kapittel 15 inneholder en gjennomgang av de viktigste konsekvensene av behovet for å satse på kompetanse, forskning og innovasjon. I kapittel 16 gis en samlet fremstilling av utvalgets tilrådinger. I kapittel 17 drøftes administrative og økonomiske konsekvenser. Utredningen inneholder avslutningsvis liste over lov- og forskriftshenvisninger, samt referanse- og litteraturliste.

1.2 Innledende kapitler

I *kapittel 1* gis en kortfattet oversikt over kapitlene i utredningen. *Kapittel 2* beskriver innledningsvis utvalgets mandat, sammensetning og arbeid, for deretter å redegjøre for hva utvalget med utgangspunkt i mandatet har lagt til grunn for sitt arbeid. I *kapittel 3* belyses hvilke verdier utvalget bygger sin utredning på.

1.3 Bakgrunn og dagens system

Kapitlene 4 og 5 beskriver hovedtrekkene i utviklingen av hjelpemiddelområdet og formidlingssystemet frem til hvordan det fungerer i dag, hvem er brukere, hvordan avklares deres behov og hva mottar de. *Kapittel 6* gir en oversikt over hjelpemiddelsystemet i et utvalg nordiske og europeiske land, samt New Zealand.

1.4 Sammendrag av utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har tatt utgangspunkt i de politiske målene som ligger til grunn for velferds- og funksjonshemmedepolitikken i Norge. Hovedmålet med hjelpemiddelsystemet er å bidra til aktiv deltakelse, likeverd og inkludering for personer med funksjonsnedsettelse i arbeid, utdanning og dagligliv. Disse målene er forankret i den grunnleggende verdien om at alle mennesker er like verdifulle og har samme menneskeverd.

Av dette følger at et viktig formål på hjelpemiddelområdet er å gi brukere av hjelpemidler muligheter til personlig utvikling, aktiv deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere, og å legge til rette for at den enkelte ut fra sine forutsetninger får like muligheter til å skaffe seg gode levekår

Utvalget mener at hovedmålet om aktiv deltakelse, likeverd og inkludering i arbeid, utdanning og dagligliv for personer med funksjonsnedsettelse ikke kan nås uten et hjelpemiddelsystem der brukernes behov og sikring av tilgang til riktige hjelpemidler og nødvendig tilrettelegging til rett tid er sentrale hensyn.

Utvalget har identifisert fem hovedutfordringer som det er viktig at ansvarlige myndigheter adresserer:

- Brukere av hjelpemidler med sammensatte og komplekse behov
- En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde

-
- Deltakelse og inkludering av flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet
 - Universell utforming og tilrettelegging
 - Kompetanse, innovasjon og globalisering
-

Utvalget har konkludert med at det er behov for å justere dagens hovedmodell. Dette innebærer at utvalget foreslår forbedringer i dagens organisering, finansiering og regelverk. Det er imidlertid etter utvalgets vurdering først og fremst på lengre sikt at dagens system ikke er tilstrekkelig fleksibelt og robust i forhold til å innfri hovedmålet. Dess raskere man kommer i gang med omstillingene, dess større sjanse er det til å gjøre vellykkede tilpasninger og justeringer. Dette har utvalget lagt til grunn når det gjelder vurderingen av hvilke reformbehov som er de mest presserende å løse.

Utvalget har kommet til at følgende reformbehov er de viktigste:

-
- Behov for økt brukermedvirkning, større valgfrihet og forenkling
 - Behov for et mer robust og fleksibelt system i lys av den demografiske utviklingen, endringer i sykdomsbildet og den teknologiske utviklingen
 - Behov for en harmonisering av virkemidler for å oppnå mer helhetlige løsninger
 - Behov for en bedre arbeidsretting av virkemidler på hjelpemiddelområdet – flere personer med funksjonsnedsettelse i arbeid og utdanning
 - Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning, utvikling og innovasjon
-

Utvalgets forslag til endringer i hjelpemiddelforvaltningen bygger i stor grad på sektoransvarsprinsippet. Dette prinsippet innebærer at ansvaret for hjelpemidler legges til den myndighet som har ansvaret for den sektoren hvor hjelpemiddelet kommer til anvendelse. I praksis betyr dette for eksempel at kommunene får et større ansvar for hjelpemidler i dagliglivet, og at opplæringsmyndighetene får et større ansvar for hjelpemidler innen opplæring, at spesialisthelsetjenesten får et tydeligere ansvar for behandlingshjelpemidler. Denne ansvars plasseringen betyr at behovet for og bruken av hjelpemidler ses i sammenheng med de øvrige virkemidlene i sektorpolitikken og at man unngår uklare ansvarsforhold mellom den myndighet som har sektoransvaret og den myndighet som har ansvaret for hjelpemidlene. Videre er det naturlig at en klarere anvendelse av sektoransvarsprinsippet får konsekvenser for lovreguleringen på hjelpemiddelområdet. Utvalget foreslår at retten til hjelpemidler i større grad enn i dag hjemles i sektorlovgivningen.

Utvalget mener at behovet for hjelpemidler i dagliglivet i stor utstrekning har sammenheng med behovet for helse- og sosialtjenester, særlig rehabilitering og pleie og omsorg. Det er derfor ønskelig at kommunene får et mer helhetlig ansvar for hjelpemidler i dagliglivet, også i de tilfeller hvor behovet for hjelpemidler antas å være permanent. Innen pleie og omsorg vil et mer helhetlig kommunalt ansvar kunne gi betydelige gevinster. For det første vil kommunene få samme ansvar for hjelpemidler til mottakere av hjemmetjenester som hjelpemidler til beboere i institusjon. Kommunene vil ikke lenger kunne skyve hjelpemiddelansvaret over på folketrygden ved å opprette omsorgsboliger i stedet for sykehjemsplasser. For det andre vil bruken av hjelpemidler i større grad kunne ses i sammenheng med personellinnsatsen. Dette vil trolig bli svært viktig i årene fremover på grunn av utvikling av ny omsorgsteknologi.

Et helhetlig kommunalt ansvar innebærer at kommunene også har finansieringsansvaret. For å legge til rette for formåls- og kostnadseffektive løsninger anbefaler utvalget at de hjelpemidler som blir et kommunalt ansvar legges inn i kommunenes rammefinansiering. Et slikt finansieringsopplegg innebærer en økonomisk risiko for kommunene, spesielt knyttet til personer med behov for svært kostbare hjelpemidler. Kommunene kan heller ikke forventes å opparbeide tilstrekkelig kompetanse på håndtering av kompliserte tilfeller som inntreffer relativt sjelden og krever spesialkompetanse. Utvalget anbefaler derfor at det kommunale ansvaret begrenses til enklere hjelpemidler, såkalte basishjelpemidler. Utvalget legger til grunn at ansvaret for mer komplekse og sammensatte behov fortsatt skal være et statlig ansvar.

Økt kommunalt ansvar for hjelpemidler i dagliglivet vil avlaste hjelpemiddelsentralene. Disse vil etter utvalgets forslag utgjøre en mer rendyrket og fleksibel andrelinjetjeneste.

Hjelpemiddelsentralene vil da kunne gi et bedre tilbud til brukere med komplekse behov og bedre bistand til NAV-kontorene i forbindelse med tilrettelegging til arbeid.

Utvalget mener det er dokumentert at dagens hjelpemiddelsystem i for liten grad er innrettet i forhold til behovet for en forsterket innsats når det gjelder å inkludere funksjonsnedsatte i arbeidslivet. I tråd med NAV-reformens og regjeringens målsetting om et mer inkluderende arbeidsliv, bør dette etter utvalgets syn arbeidshjelpemidler ses i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatens øvrige arbeidsrettede virkemidler. Det krever at staten fortsatt har et klart og synlig ansvar for virkemiddelapparatet som skal sikre hjelpemidler og nødvendig tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse som står i fare for å falle ut av arbeidslivet eller er arbeidssøkere.

Brukerundersøkelser viser at graden av fornøydhet med hjelpemiddelforvaltningen faller dess yngre og dess mer komplekse behov det er snakk om. Hensynet til å sikre en mer helhetlig og koordinert bistand til brukere med komplekse behov er derfor etter utvalgets syn et annet viktig premis for å justere dagens system. Dette tilsier at staten ved hjelpemiddelsentralene fortsatt har forvaltnings- og finansieringsansvaret for stønader til hjelpemidler knyttet til sammensatte og komplekse behov. For utvalget har det vært et viktig og avgjørende krav til et fremtidig hjelpemiddelsystem at det ikke skapes nye gråsoner. For brukere med behov for hjelpemidler fra begge forvaltningsnivåene, eller i gråsonen mellom disse, er det av stor betydning at ansvaret er klart plassert. Utvalget har i sin tilråding på dette punktet valgt å legge vekt på at dette er en arbeidsdeling som kommunene og hjelpemiddelsentralene kjenner godt til gjennom dagens bestillingsordning.

Etter utvalgets syn er et hjelpemiddel et kompensatorisk virkemiddel som skal bidra til å utjevne gapet mellom den funksjonsnedsatte personen og de krav til funksjon samfunnet stiller. Som en generell regel mener utvalget det fortsatt må være samfunnets ansvar å kompensere for nødvendige merutgifter til hjelpemidler. Et forbruksgode er et produkt eller en gjenstand som kjennetegnes av å være allemannseie, men der ansvaret for finansiering påhviler den enkelte. Som følge av flere forhold, herunder livsfaseproblematikk og teknologisk utvikling, vil grensesnittet kunne endre seg over tid. Som nærmere drøftet i kapittel 10, mener utvalget jo mer det dreier seg om et behov som kommer som en naturlig følge av aldring og livsfasen man er inne i, desto mer realistisk er det å tenke seg at det vil være snakk om å dekke et mer allment menneskelig behov. Ikke minst avstedkommer den teknologiske utviklingen på dette området et behov for bedre mekanismer for å følge med i og bestemme hva som er et hjelpemiddel og hva som kan anses som et forbruksgode eller som det er rimelig den enkelte tar ansvar for selv.

Utvalget mener også at det på bakgrunn av at kommunene får et mer helhetlig ansvar for hjelpemidler og utfordringer som bla. følger av St.meld. nr. 47 (2008 – 2009) Samhandlingsreformen er behov for en samlet tilnærming til kompetanse, forskning og innovasjon på hjelpemiddelområdet. Utvalget tilrår derfor at det utarbeides en nasjonal strategi for kompetanse, forskning og innovasjon for hjelpemidler.

Hjelpemiddelutvalget er ikke er lovutvalg. I samsvar med tilrådingene i kapittel 11 om regelverket forutsetter utvalget at det nedsettes et lovutvalg som skal gjennomgå lovgivningen med utgangspunkt i at sektoransvaret skal styrkes. Utvalget har blant annet foreslått at fremtidig lovgivning skal gi rettskrav på ytelser uavhengig av sektor, at rettighetsreguleringen skal gi et stort rom for faglige vurderinger og utøvelse av faglig skjønn og styrket brukermedvirkning og at det må etableres et effektivt og godt klage- og ankesystem med full overprøving av vedtak som påklages.

En overføring av ansvar og oppgaver fra staten til kommunene forutsetter at disponible budsjettmidler avsatt til formålet følger med. Det vil også medføre færre oppgaver og endrede funksjoner i Arbeids- og velferdsetaten. Utvalget forutsetter at det er arbeids- og velferdsdirektørens ansvar å gjennomgå ressursbehov og organisering i lys av foreslåtte endringer.

1.4.1 Utvalgets forslag om lovendringer og å sette ned et lovutvalg

I tråd med mandatet har utvalget vurdert gjeldende regelverk i folketrygdloven med sikte på at det må sikres et fremtidig regelverk som ivaretar behovet for nødvendig fleksibilitet, samtidig som det gir rom for gode, individuelt tilpassede løsninger. Utvalget mener at plasseringen av et særskilt ansvar for stønader til hjelpemidler i folketrygdloven slik det nå er utformet og praktiseres, skaper uklarheter og gråsoner. Utvalget mener at et sterkere og tydeligere sektoransvar vil kunne bidra til mer helhetlige løsninger og mer rasjonell utnyttelse av ressursene. Utvalget har vurdert og foreslått en del lovendringer i kapittel 11, se også kapitlene nedenfor. Det har imidlertid ikke vært mulig for utvalget å foreta en fullstendig gjennomgang og vurdering av regelverket og praktiseringen av det, Trygderettens praksis m.m. Utvalget vil derfor tilrå at det settes ned et lovutvalg som utreder fremtidig lovgivning, jf. vurderingene i kapittel 11.10. Utvalget mener at følgende premisser bør legges til grunn for ny lovgivning:

- Formålsbestemmelse som bygger opp under likeverd, inkludering, aktiv deltakelse og brukermedvirkning
- Rettskrav på ytelser
- Rettighetsregulering med stort rom for faglige vurderinger og utøvelse av faglig skjønn
- Sterk vekt på brukermedvirkning på system- og individnivå for å sikre individuelt tilpassede løsninger for bruker
- Lovfestet rett til å påklage manglende oppfølging av rett til medvirkning og informasjon
- Det stilles ikke krav om årsakssammenheng mellom sykdom, skade og lyte og redusert funksjonsevne som vilkår for rett til stønader
- Lovfesting av krav om forsvarlige tjenester
- Gode tilsyns- og internkontrollordninger
- Effektivt klage- og ankesystem
- Tydeliggjøring av arbeidsgivers ansvar for opplæring (samme krav for statlig og kommunal virksomhet)
- Det offentlige ansvaret for stønad til hjelpemidler begrenses til kompensasjon for de følgende funksjonsnedsettelsen har for den enkelte og som det ikke er rimelig at vedkommende tar ansvar for selv

1.4.2 Tilråding om økt bruk av tilskudd til hjelpemidler

Utvalget vil gi brukerne større valgfrihet og åpne for fleksible løsninger. Det tilrås derfor økt bruk av tilskudd som et formålstjenlig virkemiddel. Dette kan være aktuelt både for forholdsvis enkle og rimelige hjelpemidler og for mer teknologisk avanserte produkter, der utviklingen skjer raskt. Et system som i større grad baseres på tilskudd vil representere fleksibilitet, samtidig som det vil måtte utvikles og justeres i takt med at den løpende faglige og teknologiske utviklingen på feltet og hvilke typer hjelpemidler det etter hvert blir mulig å kjøpe på det åpne marked. Utvalget legger til grunn at brukere som ønsker det, fortsatt skal kunne låne hjelpemidler som i dag.

1.4.3 Forslag om å opprette et rådgivende ekspertorgan

Utvalget tilrås at det opprettes rådgivende ekspertorgan som kan følge utviklingen på området med sikte på bistand knyttet til utforming, utdyping og kvalitetssikring av grunnlaget for beslutninger om når et hjelpemiddel bør vurderes som et basishjelpemiddel, når et hjelpemiddel ikke lenger bør anses som et hjelpemiddel som er det offentliges ansvar og når eventuelle nye produkter bør anses som hjelpemidler. Organet bør også kunne uttale seg om områder hvor det kan være aktuelt å gi tilskudd som alternativ til utlån. Utvalget tilrås at brukerorganisasjonene også er representert i ekspertorganet.

1.4.4 Forslag om økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet

Utvalget legger til grunn at et sterkere sektoransvar vil kunne bidra til mer helhetlige løsninger og mer rasjonell utnyttelse av dagens ressurser på hjelpemiddelområdet og tilrår at i tillegg til utstyr innen rehabilitering og habilitering i dagliglivet, så overføres ansvaret for basishjelpemidler (inkludert pleie- og omsorgshjelpemidler) til kommunene. Etter utvalgets syn må det være en målsetning at en ansvarsoverføring i størst mulig grad reduserer dagens skille mellom hjelpemidler til midlertidige og varige behov, samt skillet mellom basishjelpemidler til brukere i institusjon og hjemmeboende, herunder boende i omsorgsboliger. Overføring av ansvaret for basishjelpemidler til kommunene vil i første rekke medføre endringer med hensyn til finansiering, anskaffelser, lager, logistikk og ansvar for gjenbruk. Kommunene gjennomfører allerede i dag i stor grad formidlingsoppgaver knyttet til disse hjelpemidlene, samt at de i stor grad også foretar reparasjon og gjenbruk på enkle/rimelige hjelpemidler.

Arbeids- og velferdsetaten kan ved en slik overføring fortsatt ha ansvar for å gjennomføre anskaffelsesprosessen og avtaleinngåelse med leverandørene på aktuelle produktkategorier gjennom et innkjøpssamarbeid med kommunene, forutsatt at dette er et ønske fra kommunenes side. Kommunene vil da kunne stå som oppdragsgivere overfor den statlige anskaffelsesenheten, alternativt kan den enkelte kommune velge å ta ansvaret for anskaffelsesprosessen selv.

Utvalget anbefaler at man ved en overføring må se på de samlede offentlige kostnadene og ikke på folketrygdens utgifter isolert. En ansvarsoverføring bør etter utvalgets mening ses i sammenheng med det ansvaret kommunene allerede har når det gjelder midlertidige behov. En overføring må ikke skape nye gråsoner mellom stat og kommune i forhold til uklarheter i ansvarsforholdene overfor brukerne. En modell rundt innkjøpssamarbeidet forutsettes utarbeidet i et nærmere samarbeid mellom staten og representanter for kommunesektoren. En slik justering av dagens modell når det gjelder finansieringsansvaret for basishjelpemidler, står ikke i motsetning til at samarbeidet mellom hjelpemiddelsentraler og kommuner på hjelpemiddelområdet opprettholdes også i et fremtidig system.

Utvalget legger til grunn at ansvaret for mer komplekse og sammensatte behov fortsatt skal være et statlig ansvar. Utvalget mener at det foreslåtte lovutvalget bør gjennomgå lovgivningen med utgangspunkt i at sektoransvaret skal styrkes.

1.4.5 Forslag som gjelder aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek

God helse og mulighet til aktivitet er etter utvalgets mening en viktig forutsetning for at personer med funksjonsnedsettelse skal kunne utnytte arbeidsevnen og ha god livskvalitet. Utvalget viser i denne forbindelse til rapporter om at inaktivitet i økende grad fører til livsstilsykdommer og dårlig helse. Utvalget anbefaler på denne bakgrunn at aldersgrensen på 26 år for aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek oppheves.

Utvalget forutsetter at aktivitetshjelpemidler fortsatt skal være et statlig ansvar, men foreslår at utstyr til trening, stimulering og lek overføres til kommunene som en del av deres ansvar for forebyggende helsearbeid, habilitering og rehabilitering. Det vil være nødvendig å gjennomgå dagens praksis når det gjelder dette utstyret, særlig med sikte på en vurdering i forhold til hva det er rimelig at det offentlige dekker, men også i forhold til en vurdering av om enkeltutstyr hører til spesialisthelsetjenesten.

1.4.6 Forslag til opprydding på området tilskudd til opplæringstiltak

Etter folketrygdloven gis det tilskudd til opplæringstiltak i dagliglivet, dog slik at denne retten er begrenset gjennom forskrift på ulik måte, blant annet er tilskuddet begrenset til visse typer opplæringstiltak til personer med sansetap. Ansvaret for ulike typer opplæringstiltak i dagliglivet følger imidlertid av sosialtjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven, og etter folketrygdloven faller rett til ytelse bort når de hører inn under ansvarsområdet i annen lovgivning. Her er det med andre ord overlappende ansvar og fare for ansvarsfraskrivelse, samtidig som det er etablert særordninger for en gruppe. Det er derfor grunn til å rydde opp på dette området og tydeliggjøre at kommunen og

spesialisthelsetjenesten har et helhetlig ansvar for opplæring, habilitering og rehabilitering av alle typer funksjonsnedsettelse. Oppryddingen kan skje gjennom at omtalte bestemmelser i folketrygdloven oppheves og at de midlene som Arbeids- og velferdsetaten bruker i dag overføres til tiltak i regi av kommunene og spesialisthelsetjenesten med sikte på å samle og styrke et helhetlig tilbud uavhengig av funksjonsnedsettelse og å hindre ansvarsfraskrivelse mellom sektorer.

1.4.7 Forslag om økt ansvar for hjelpemidler, tilrettelegging og opplæring i barnehage- og opplæringsloven

Det er behov for å tydeliggjøre opplæringsmyndighetenes ansvar for opplæring og tilrettelegging i barnehage- og opplæringsloven. Retten til grunnskoleopplæring gjelder for alle uavhengig av funksjonsnedsettelse, og innebærer tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole. Dette taler etter utvalgets vurdering for at opplæringsmyndighetene får et sterkere og tydeligere ansvar for tilrettelegging i barnehage og skole.

Ved overføring av finansieringsansvaret for skolehjelpemidler til folketrygden i 1997, ble det i lovframlegget forutsatt at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skulle ha alt ansvar for formidling, opplæring og oppfølging av hjelpemidler i undervisningen for personer med funksjonsnedsettelse. Midtlyngutvalget har foreslått at retten til spesialundervisning i opplæringsloven erstattes av en rett til ekstra tilrettelegging som også omfatter ulike typer hjelpemidler.

Utvalget foreslår at et sterkere sektoransvar for opplæringshjelpemidler blir vurdert i sammenheng med oppfølgingen av Midtlyngutvalget. Utvalget legger til grunn at hjelpemidler som krever integrering i den praktiske og pedagogiske sammenheng bør overføres til opplæringsmyndighetene, og mener at ansvaret for opplæring etter at hjelpemidlene er mottatt, bør tydeliggjøres i barnehage- og opplæringsloven.

1.4.8 Forslag om opprydding i ansvaret for behandlingshjelpemidler

Ansvaret for behandlingshjelpemidler ble overført fra folketrygden til spesialisthelsetjenesten fra 1. januar 2003, men Arbeids- og velferdsetaten har likevel beholdt ansvaret for enkelte behandlingshjelpemidler. Utvalget legger til grunn at det av hensyn til brukere, men også spesialisthelsetjenesten og Arbeids- og velferdsetaten, er behov for en snarlig opprydding og en tydeliggjøring i spesialisthelsetjenesteloven av ansvaret for behandlingshjelpemidler i og utenfor institusjon.

1.4.9 Forslag i tilknytning til tilrettelegging av bolig

Utvalget mener at tilpasning av bolig er et viktig virkemiddel for å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får en egnet bolig, men peker også på at den betydelige veksten i antall eldre i årene fremover, krever at de som selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, må forventes å gjøre dette uten bistand fra myndighetene. Etter utvalgets vurdering er det behov for ordninger som representerer forutsigbarhet og klare rettigheter for brukerne og hvor løsninger ikke velges ut fra finansieringsmulighetene i enkelttilfeller. Trappeheis og løfteanordninger bør etter utvalgets mening ses på som bygningsmessige endringer og tilrettelegging av bolig som hører inn under Husbankens ansvarsområde.

Det er et kommunalt ansvar å medvirke til å skaffe egnet bolig, jf. kapittel 11. Boligrådgivning er i den forbindelse helt avgjørende for hvorvidt brukere får den hjelpen de har krav på. Utvalget foreslår at retten til bistand fra kommunen til de som ikke er i stand til å skaffe seg tilrettelagt bolig selv, skal styrkes. Utvalget viser også til nødvendigheten av at ulike tiltak og tjenester blir koordinert når et tilretteleggingsbehov oppstår, (jf. utvalgets anbefalinger i kapitlene 11 og 13 Individuell plan og bestemmelser om koordinering av tjenester).

Utvalget mener at berørte departementer så snart som mulig bør utrede en mer helhetlig løsning på området. Utvalget erkjenner at personer med funksjonsnedsettelse har langt større utfordringer pga. manglende tilgjengelige boliger enn befolkningen ellers. Det blir viktig å finne

fremtidsrettede ordninger som i størst mulig grad legger til rette for varige løsninger fremfor midlertidige.

1.4.10 Forslag om opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater

Både når det gjelder høreapparater og ortopediske hjelpemidler, har Arbeids- og velferdsetaten i liten grad mulighet til faglig å overprøve søknadene eller rekvisisjonene, noe som medfører at det er svak kontroll knyttet til utbetalingene. Formidling av høreapparater foregår også som regel før man har vurdert aktuelle hørselshjelpemidler som kan komme i tillegg (teleslynger, varslingssystemer etc.), selv om det kan være behov for å vurdere høreapparater og hjelpemidler i sammenheng.

Utvalgets *flertall* (medlemmene Lars-Erik Borge, Espen Bratberg, Alice Kjellevoid, Toril Lahnstein, Rannveig H. Pedersen, Anita Røraas og Audun Østerås) mener at hensynet til kostnadseffektivitet og mest mulig helhetlig ansvar der beslutningene i realiteten treffes, tilsier at vedtaks- og finansieringsansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater legges til spesialisthelsetjenesten. Man vil da få én instans med et helhetlig og faglig ansvar for området, som også i større grad kan ta ansvar for at det foretas kvalifiserte vurderinger ved tilståelse av ulike produkter.

Utvalgets *mindretall* (lederen Arnt Holte) kan ikke støtte forslaget om å overføre finansieringsansvaret for ortopediske hjelpemidler samt høreapparater fra folketrygdloven til spesialisthelsetjenesteloven. Mindretallet mener at både høreapparater og ortopediske hjelpemidler klart faller inn under definisjonen av hjelpemidler, og at det derfor er prinsipielt riktig at disse finansieres over folketrygden på lik linje som andre tekniske hjelpemidler. Mindretallet mener at en overføring av finansieringsansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater til helseregionene kan føre til at det primært legges til grunn en vurdering av den helsemessige effekten av hjelpemidlet. Denne kan i enkelte tilfeller tenkes å avvike fra en vurdering der en legger hovedvekten på hvorvidt hjelpemidlet vil redusere funksjonsnedsettelsen for eksempel i en yrkessammenheng eller utdannings situasjon.

1.4.11 Forslag om samling av virkemidler i en ny arbeidsmarkedslov

Formålet med bestemmelsene i folketrygdloven om arbeidshjelpemidler er å bidra til at arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne får arbeid eller beholder arbeid. For å styrke Arbeids- og velferdsetatens arbeid med et mer inkluderende arbeidsliv for personer med funksjonsnedsettelser foreslår utvalget å overføre stønader mv. etter folketrygdloven til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet, tilretteleggingstilskuddet og funksjonsassistentordningen for arbeidslivet til en «ny» arbeidsmarkedslov. Forutsetningen for forslaget er at retten til arbeidshjelpemidler ikke svekkes i forhold til innholdet i rettighetene slik de er utformet i dagens regelverk. Arbeidshjelpemidler bør i så fall hjemles i et eget kapittel i arbeidsmarkedsloven med en egen formålsbestemmelse og utvalget viser særlig til at det forutsettes at dagens klage- og ankeadgangen etter folketrygdloven videreføres i revidert arbeidsmarkedslov. Utvalget mener også at det i forhold til dagens varighetskrav i folketrygdloven bør åpnes for fleksibilitet når et hjelpemiddel etter en konkret vurdering er nødvendig og hensiktsmessig.

Forslaget må ses i sammenheng med NAV-reformen og vil gi Arbeids- og velferdsetaten en ryddig og helhetlig verktøykasse som gjør det enklere og finne frem til egnede tiltak tilpasset hver enkelt brukers behov. Utvalget anser det som viktig at virkemidler knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet for personer med funksjonsnedsettelser ses i sammenheng med de øvrige arbeidsrettede virkemidlene.

1.4.12 Sterkere og mer tilgjengelige kompetansemiljøer – arbeidsliv

Utvalget merker seg at oppgaver som krever direkte samhandling med brukere for å få til gode løsninger, skal ligge i de lokale NAV-kontorene. Førstelinjetjenesten skal gi brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud, og utvalget legger til grunn at dette også må gjelde for personer med funksjonsnedsettelser som trenger bistand for å få eller forbli i et inntektsgivende arbeidsforhold. Etter utvalgets syn foreligger det klar dokumentasjon for at det

er behov for en klarere førstelinje og økt kapasitet når det gjelder hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet, i tillegg til at hjelpemiddelsentralene må bli mer virksomhetsnære i sitt arbeid.

Utvalget vil i denne sammenheng understreke betydningen av gode samordnings- og samhandlingsformer innad i Arbeids- og velferdsetaten slik at hjelpemiddelsentralenes kompetanse om hjelpemidler og tilrettelegging inngår i de brukerrettede prosessene for å få flere med funksjonsnedsettelse over i ordinære arbeidsforhold.

Samtidig mener utvalget det er behov for å styrke hjelpemiddelsentralenes innsats rettet mot arbeidslivet slik at de blir aktive aktører i Arbeids- og velferdsetatens arbeid med å øke sysselsettingen for personer med funksjonsnedsettelse.

Utvalget legger vekt på at både NAV-kontorene og arbeidslivssentrene må ha en viss basiskompetanse om fagfeltet hjelpemidler og tilrettelegging knyttet til arbeidsliv.

Utvalget merker seg at dagens tilretteleggingsgaranti er lite brukt i arbeidsplassaker, og vil oppfordre til økt bruk av dette virkemidlet. Utvalget mener dette vil kunne være et viktig virkemiddel for å øke forutsigbarheten knyttet til nødvendig bistand fra Arbeids- og velferdsetaten for å få til gode og raske løsninger for den enkelte bruker.

For at hjelpemiddelsentralene skal få en mer aktiv rolle, mener utvalget at hjelpemiddelsentralenes andrelinjefunksjon i tilknytning til arbeid med enkeltsaker må være fleksibel og tilgjengelig.

Hjelpemiddelsentralenes arbeid for økt sysselsetting for personer med funksjonsnedsettelse må tilpasses både arbeidsgivers og arbeidstakers/-søkers behov for bistand. Hjelpemiddelsentralenes innsats må organiseres som en ambulant tjeneste og ytes lokalt ved behov, og innrettes slik at nødvendige hjelpemidler og tilrettelegging er på plass så raskt som overhodet mulig. For å redusere saksbehandlingstiden i hjelpemiddelforvaltningen, foreslår utvalget økt bruk av «Her og nå formidling» av arbeidshjelpemidler som finnes på lager. Økt mulighet for umiddelbare utlån må også gjelde ved midlertidige og kortere engasjementer.

Etter utvalgets vurdering bør hjelpemiddelsentralene rolle som et ressurs- og kompetansemiljø overfor arbeidslivet styrkes. En sentral oppgave vil være kompetansefremmende tiltak for både arbeidsgivere og bedriftshelsetjenesten for å sette disse bedre i stand til å legge til rette for personer med funksjonsnedsettelse. Ved mer komplekse tilrettelegginger må hjelpemiddelsentralene involveres og bidra sammen med både brukere og arbeidsgivere, herunder også tiltaksarrangører for arbeidsrettede tiltak, for å finne gode løsninger. Utvalget vil også fremheve betydningen av økt satsing på kunnskaps- og metodeutvikling knyttet til arbeidsliv, og mener at arbeidsområdet må bli en sentral oppgave for det nasjonale kompetansemiljøet, jf. forslaget i kapittel 15.

1.4.13 Forslag om tilretteleggingstilskudd til alle arbeidsgivere

Det er behov for gode økonomiske støtteordninger til arbeidsgivere ved ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse. Utvalget foreslår å utvide målgruppen for tilretteleggingstilskuddet slik at det kan gis til alle virksomheter uavhengig av om de er IA-virksomheter eller ikke. Utvalget legger også vekt på at det må kunne gis tilretteleggingstilskudd ved ansettelser av personer med funksjonsnedsettelse. Dette vil gi Arbeids- og velferdsetaten et bedre og etter utvalgets vurdering nødvendig virkemiddel i arbeidet med å øke sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse. Tilskuddet foreslås overført til en ny arbeidsmarkedslov, slik at det inngår som en del av de samlede arbeidsrettede tiltakene i Arbeids- og velferdsetaten.

1.4.14 Forslag om hjelpemidler og VTA (varig tilrettelagt arbeid)

Etter folketrygdloven ytes det ikke stønad til arbeidshjelpemidler til person som mottar uførepensjon med mindre det er sannsynlig at stønaden vil føre til at slike ytelser faller bort eller blir redusert. Utvalget peker på at deltakelse i VTA i en del tilfeller kan bidra til overgang til ordinære arbeidsforhold og ser derfor nytten av at hjelpemidler vurderes som en del av det helhetlige tilbudet som skjermede virksomheter skal tilby brukerne. Utvalget vil likevel overlate dette spørsmålet til det offentlige utvalget som skal vurdere arbeidsmarkedstiltakene overfor

personer med nedsatt arbeidsevne. Tiltaksarrangørene mottar offentlig støtte og stønad til hjelpemidler bør vurderes i en helhetlig sammenheng.

1.4.15 Forslag i tilknytning til forsøksordningen med funksjonsassistent

En oppfølging av prøveordningen med funksjonsassistent i arbeidslivet med sikte på å utvide og lovfeste en slik ordning sammen med andre arbeidshjelpemidler i en ny arbeidsmarkedslov må prioriteres høyt.

1.4.16 Forslag i tilknytning til forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser

Etter utvalgets vurdering er det også behov for at denne forsøksordningen blir fulgt opp og at det blir vurdert om den bør gjøres permanent (lovfestes).

1.4.17 Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning og innovasjon

Utvalget mener at det som ledd i å videreutvikle området er behov for en samlet tilnærming til kompetanse, forskning og innovasjon på hjelpemiddelområdet. Utvalget tilrår at det utarbeides en nasjonal strategi for kompetanse, forskning og innovasjon for hjelpemidler bestående av følgende hovedkomponenter:

- Satsing på kompetanse som et sentralt ledd i kvalitets- og tjenesteutviklingen
- Satsing på forskning og utvikling
- Satsing på innovasjon og produktutvikling

Satsing på kompetanse som et sentralt ledd i kvalitets- og tjenesteutviklingen

Etter utvalgets vurdering er det behov for en langsiktig og strategisk innrettet kunnskapsoppbygging på alle nivåer innen hjelpemiddelsystemet (jf. 15.2), som forankres i en partnerskapsavtale mellom de viktigste aktørene. En slik satsing begrunnes ut i fra tre forhold:

- Utvalgets tilråding om å overføre et helhetlig ansvar for basishjelpemidler til kommunene utløser behov for en forsterket satsing på kompetanse på førstelinjenivå. Det innebærer at kommunenes ansvar for opplæring av eget personell, samkjøres og koordineres med hjelpemiddelsentralenes, spesialisthelsetjenesten/statlige pedagogiske tjenester.
- Utvalgets tilråding om styrking av hjelpemiddelsentralenes arbeid med de komplekse sakene vil kreve større grad av samordning og spesialisering på andrelinjenivå og på nasjonalt nivå.
- Utvalget tilrår å styrke Arbeids- og velferdsetatens innsats rettet mot hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidsliv og utdanning.

Det vil i tillegg til en ressurs- og kompetansemessig styrking, kreve en langt mer fleksibel, utadrettet og virksomhetsnær organisering med fokus på arbeidslivets og NAV-kontorets behov for kompetanse om hjelpemidler og tilrettelegging.

Det er i den forbindelse viktig at samarbeidet mellom arbeidslivssentrene og hjelpemiddelsentralene videreutvikles.

Etter utvalgets vurdering fremstår Arbeids- og velferdsetatens og ulike andre kompetansesenterfunksjoner på hjelpemiddel- og tilretteleggingsområdet som fragmentert. Utvalget anbefaler at disse miljøene som ledd i at utarbeides en nasjonal strategi, samordnes med sikte på å få et bredere, mer synlig og tilgjengelig nasjonalt kunnskapsmiljø.

Forskning og utvikling

Utvalget mener at det i lys av fremtidige utfordringer er behov for en styrking av anvendt forskning om hjelpemidler og tilrettelegging. Hjelpemiddelfeltet er tverrfaglig, uten enkeltstående miljøer eller fagfelt som har et spesielt ansvar for forskning og utvikling knyttet

til dette fagområdet. For å imøtekomme behovet for en systematisk og målrettet kunnskapsoppbygging tilrår utvalget at det avsettes midler til et forskningsprogram i regi av Norges forskningsråd i to perioder (8 år) med hovedmål å styrke det anvendte kunnskapsgrunnlaget på området.

Som et ledd i utviklingen av en overordnet strategi mener utvalget det bør vurderes nærmere om det er aktuelt med en mer kortsiktig, men målrettet innsats for profesjonsutdanningenes praksisnære forskningsinnsats, som eventuelt kan legges til et universitet eller en høyskole med relevant profesjonsutdanning. Etter utvalgets vurdering må midler til dette formålet ses i sammenheng med fagmyndighetens øvrige FoU-innsats og innarbeides i forbindelse med behandlingen av de årlige statsbudsjettene.

Utvalget mener at det innenfor rammen av en overordnet satsing på kunnskapsoppbygging, er behov for å samordne det nasjonale kunnskapsmiljøet på området sterkere. Som ledd i å styrke Arbeids- og velferdsdirektoratets rolle som kunnskapsorganisasjon, mener utvalget at det bør vurderes nærmere om det er behov for å avsette FoU-midler også i Arbeids- og velferdsdirektoratet knyttet til bestilling av forskningsprosjekter på hjelpemiddelområdet.

Innovasjon og produktutvikling

Den globale og teknologiske utviklingen fordrer etter utvalgets mening økt fokus på overordnede strategier på innovasjon innen hjelpemiddelområdet. Etter utvalgets syn bør en overordnet og målrettet satsing på innovasjon innholde følgende elementer:

- Videreutvikle bruken av forsknings- og utviklingskontrakter
- Etablere bedre ordninger for å kunne øke tilgjengelighet og kunnskap om nyutviklede produkter og teknologi, herunder en forsøksordning der Arbeids- og velferdsetaten kan kjøpe inn, for systematisk å prøve ut/dokumentere erfaring med/utarbeide informasjon om nyutviklede produkter/hjelpemidler som kommer på markedet.
- Vurdere nærmere behovet for større satsinger på ulike sektors ansvarsområder, jf. her for eksempel 3-årig programsatsing i Sverige på hjelpemidler for eldre.