

Arbeidsdepartementet
Postboks 8019 DEP
0032Oslo

Vår ref:

Saksbehandler:
Ane M. Wigers

Deres ref:

Dato:
14.10.2010

HØRINGS UTTAELSE – NOU 2010:5 AKTIV DELTAKELSE, LIKEVERD OG INKLUDERING.

Det vises til høringsbrev datert 16.juni og HLF ønsker med dette å komme med sine merknader til utvalgets innstilling.

Hjelpemiddelområdet er et sammensatt område som skal ivareta mang forskjellige funksjonsnedsettelse og diagnoser med hjelpemiddelbehov på forskjellige livsarenaer, hvor vedtaksmyndighet, tilpasning og finansiering er spredt på forskjellige forvaltningsnivåer avhengig av diagnose og bruk. Dagens system fordrer ikke bare at forskjellige diagnosegrupper forholder seg til forskjellige systemer, men også at brukere med en enkelte diagnose må forholde seg til flere forskjellige systemer for å få dekket sitt totale hjelpemiddelbehov. Organiseringen av hjelpemiddelområdet byr med andre ord på mange kryssende hensyn. Hva som anses som mest hensiktsmessig vil endre seg over tid, hvor manglene ved ett system vil søkes løst ved ny organisering. Over tid vil det være varierende hvorvidt det anses som mest hensiktsmessig at kommunale - el statlige myndigheter er ansvarssubjekt for brukenes hjelpemiddelbehov eller en sektororganisering.

Det overordnede hensyn som søkes ivaretatt av utvalget er brukernes behov. Målene for hjelpemiddelområdet skal være å utforme rammebetingelser som sikrer mennesker med funksjonsnedsettelse muligheter til personlig vekst og utvikling og samfunnsmessig deltakelse.

Som et overordnet grep har utvalget foreslått et sektoransvarsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at ansvaret for hjelpemidler legges til den myndighet som har ansvaret for den sektoren hvor hjelpemiddelet kommer til anvendelse.

HLF er sterkt kritisk til en slik organisering. Brukerne lever ikke sitt liv på kun én livsarena, men flere, noe som også er målet med utvalgets innstilling om inkludering og deltakelse i samfunnet. Sektoransvarsprinsippet vil for brukerne bety at de er nødt til å forholde seg til flere etater og forvaltningsnivåer, noe som vil være ressurskrevende og gi et lite helhetlig tilbud. For mange brukere som er avhengig av flere hjelpemidler inngår hvert enkelt hjelpemiddel i en kjede hvor hvert enkelt hjelpemiddel er nødvendig for å oppnå god fungering. For et mest mulig helhetlig tilbud er det derfor av avgjørende betydning at en juridisk rett og finansiering av hjelpemidler følger av folketrygdeloven.

For hørselshemmede vil utvalgets forslag konkret bety følgende: Brukerne må forholde seg til;

Høreapparater :	Spesialisthelsetjenesten
Hørselstekniske hjelpemidler :	Kommunen
Rehabilitering :	Kommune/spesialisthelsetjeneste
Skrivetolk:	Avhengig av bruk.
Skole/opplæring:	Kommunale skolemyndigheter
Arbeid :	NAV

Utvalgets forslag vil for brukerne bety at forskjellige hjelpemidler som brukeren er avhengig av blir underlagt forskjellige lovgivning og finansiering. En konsekvens av sektoransvarsprinsippet vil for brukerne innebære en risiko for at man ikke får et helhetlig hjelpemiddel tilbud.

HLFs hovedsynspunkter:

- Fortsatt folketrygdfinansiering av hjelpemidler.
- HLF går i mot overføring av finansieringsansvar av høreapparater til spesialisthelsetjenesten.
- Opprettholdelse av tilpasningskurs som hjelpemiddel i folketrygdloven.
- HLF går i mot bruk av egenandeler på hjelpemidler.
- Opprettholdelse av hjelpemiddelsentralene som formidler og tilpasser av hjelpemidler.
- Opprettholdelse av dagens kriterier i folketrygdloven som vilkår for tildeling av hjelpemidler.

Høreapparatformidling:

Høreapparatformidlingen har over lengre tid vært gjenstand for kritikk fra brukerne som opplever et fragmentarisk og lite sammenhengende system, og fra Riksrevisjonen for manglende styring, kostnadskontroll og helhetlig tilbud til brukerne. Som en følge av dette ble det nedsatt en arbeidsgruppe av Helsedirektoratet som i 2007 leverte rapporten ”Å høre og bli hørt”. Når det gjelder valg av modell konkluderte arbeidsgruppen med en forbedring av dagens modell hvor høreapparater tildeles i spesialisthelsetjenesten og hørselstekniske hjelpemidler tildeles på hjelpemiddelsentralene, og hvor ytelsene finansieres av folketrygden. I forbindelse med arbeidet med rapporten ble flere modeller vurdert, deriblant en overføring av all formidling og finansiering til spesialisthelsetjenesten, noe arbeidsgruppen valgte å ikke gå inn for. Siden 2007 har Arbeids – og velferdsdirektoratet og Helsedirektoratet startet gjennomføringen av de tiltak som ble anbefalt fulgt opp.

Holteutvalget har foreslått å overføre finansieringsansvaret til helseforetakene. HLF ser det som uheldig at det blir fremmet ett helt nytt forslag som verken brukereorganisasjonene eller fagmiljøene har deltatt i utformingen av, parallelt med implementeringen av de tiltak i rapporten ” Å høre og bli hørt ” som er anbefalt fulgt opp.

For brukerne er en individuell rettighetsfesting i folketrygdloven et viktig prinsipp. Overføring til annet lovverk er en svekkelse av brukernes rettigheter.

En overføring av finansieringsansvaret til spesialisthelsetjenesten vil medføre at brukernes rettigheter vil følge av pasientrettighetsloven. Pasientrettighetsloven har en annen dynamikk

enn folketrygdloven. Pasientrettighetsloven angir rett til *nødvendig helsehjelp* uten å spesifisere hva hjelpen skal inneholde, mens folketrygdloven angir rett til en konkret ytelse. I vurderingen av rett til *nødvendig helsehjelp* ligger det også til grunn i pasientrettighetsloven § 2-1 og prioriteringsforskriften et vilkår om avveining av nytte og kostnad med den hensikt at penger til behandling skal anvendes der de gjør mest nytte. HLF er av den oppfatning at høreapparat ikke egner seg for en vurdering på linje med annen helsehjelp og i konkurranse med annen spesialisthelsetjeneste- behandling. Dette fordi høreapparat har et større preg av å være et hjelpemiddel enn helsehjelp. Holteutvalgets flertall mener også at det er mest hensiktsmessig at både finansieringsansvaret og vedtaksmyndigheten legges til spesialisthelsetjenesten. HLF er av den oppfatning at det er en styrke ved dagens system at den faglige vurderingen og finansieringsansvaret er delt på forskjellige myndigheter, slik at den faglige vurderingen ikke blir underlagt budsjettsituasjonen i helseforetaket.

HLF mener at funksjonshemmede trenger lovfesting av konkrete ytelser fordi rett til hjelpemidler handler om livskvalitet som er vanskelig å måle etter de prioriteringshensyn som følger av pasientrettighetsloven. En overføring av finansieringsansvaret til helseforetakene kan medføre ulik praksis mellom helseforetakene og et ulikt tilbud til brukerne avhengig av hvor i landet man bor og budsjettsituasjonen i helseforetaket.

Noe av bakgrunnen for at tildeling av høreapparater er tillagt spesialisthelsetjenesten, er at alle som får påvist et hørselstap blir henvist videre til spesialisthelsetjenesten for medisinsk utredning for å avdekke om hørselstapet skyldes underliggende sykdom. Hovedandelen av de som i dag får høreapparat har et aldersbetinget hørselstap som ikke skyldes annen sykdom. For denne gruppen er videre behandling i spesialisthelsetjenesten ikke aktuelt i forhold til hørselstapet. Tildeling av høreapparat anses ikke som medisinsk behandling på spesialisthelsetjeneste nivå, til tross for at det i dag tildeles i spesialisthelsetjenesten. På denne bakgrunn vil det være en betydelig svekkelse av brukernes rettigheter å inngå i helseforetaksøkonomien i konkurranse med annen helsehjelp som er av en helt annen karakter.

Hørselstekniskehjelpemidler:

Når det gjelder rett til hørselstekniske hjelpemidler så følger dette i dag av folketrygdloven. Ifølge utvalgets innstilling så foreslås det at basishjelpemidler overføres til kommunehelsetjenesteloven og at kommunene får et finansieringsansvar. Det er imidlertid noe uklart hvilke hjelpemidler som eventuelt vil bli definert som basishjelpemiddel. HLF er imidlertid av den oppfatning at en overflytting fra folketrygden til kommunehelsetjenesteloven vil svekke brukernes rettigheter. Dette gjelder både rettighetsfestingen, finansieringsansvaret og det formidlingsfaglige.

Hvis finansieringen av hørselstekniske hjelpemidler overføres fra folketrygden til rammeoverføringer til kommunene, vil retten til rett hjelpemiddel lett bli en budsjettsak innen den enkelte sektor i kommunene. Kommunehelsetjenesteloven med forskrifter gir i likehet med pasientrettighetsloven kun rett til en ytelse uten å spesifisere innholdet, i motsetning til folketrygdloven som angir hvilken ytelse man har krav på.

Retten til riktig hjelpemiddel er av avgjørende betydning for brukerne. For å oppnå dette er god formidling også en avgjørende komponent. I dag har hjelpemiddelsentralene et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemiddelforvaltningen og et opplærings- og veiledningsansvar for kommunene. Dette skal bidra til likeverdig og helhetlig problemløsning for brukerne. Ifølge en brukerundersøkelse som HLF gjennomførte blant sine medlemmer i august 2010 er flertallet av de som deltok i undersøkelsen godt fornøyd med hjelpemiddelsentralen. En overflytting av finansieringsansvar og formidling fra folketrygden

og hjelpemiddelsentralen til kommunene innebærer en endring fra et system som er utviklet på brukenes premisser og som fungerer godt, til svakere rettighetsfesting, mer usikker finansiering og uten dokumentasjon på at kommunen kan utføre formidlingen på en bedre måte enn hjelpemiddelsentralene. På denne bakgrunn er HLF av den oppfatning at utvalgets innstilling på dette punktet i betydelig grad svekker brukernes stilling.

Tilpasningskurs:

Personer med sansetap har i dag rett til tilskudd til opplæringstiltak for å mestre dagligliv og arbeidsliv, jmf folketrygdloven § 10-7 med forskrift. Ifølge utvalgsinnstillingen ønsker utvalget å fjerne denne bestemmelsen da utvalget er av den oppfatning at bestemmelsen er en særfordel andre grupper ikke har, og at brukerne har rett til samme ytelse i henhold til sosialtjenesteloven, kommunehelsetjeneste- og pasientrettighetsloven. Ytelser som er omfattet av annet lovverk faller etter folketrygdloven § 10-17 bort.

Dagens tilpasningskurs er i folketrygdloven definert som et hjelpemiddel og er et tilbud som er utviklet på brukernes premisser på bakgrunn av de behov denne gruppen har. Ett hjelpemiddel forstås som et tiltak for å kompensere for en funksjonsnedsettelse. Formålet med tilpasningskursene har således en funksjon utover et rent opplæringstiltak med fokus på bruk av egne ressurser og mestring i forhold til best mulig fungering og inkludering på flere livsarenaer. Tilpasningskursene for hørselshemmede har også et spesielt fokus på kommunikasjonsteknikker og er rettet mot arbeidsliv og deltakere som er i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Kursene har således et annet fokus og innhold enn et rent opplæringstiltak etter sosialtjenesteloven, og kommunehelsetjeneste - og pasientrettighetsloven, som har et helsefokus. kursene er både et forebyggende og rehabiliterende virkemiddel; gjennom bevisstgjøring og innøving av kompenserende strategier forebygges en negativ utvikling av kommunikative, psykososiale og fysiske vansker som i neste omgang kan resultere i begrenset arbeidslivsdeltakelse og i uføretrygd. Da dette er et tilbud som i dag ikke gis av kommunene eller spesialist – helsetjenesten, mener HLF at det er feil å fjerne en rettighet fra et system som gir et tilbud med den begrunnelse at det skal utføres av en annen forvaltningsgren som i dag har et ansvar, men som ikke gir noe tilbud.

HLF er av den oppfatning at i den grad andre grupper har samme behov, bør dette også lovfestet for denne gruppen, og at et eventuelt manglende tilbud til andre grupper ikke kan være grunnlag for å fjerne en ytelse som fungerer godt for en gruppe som har få andre tilbud for å mestre en funksjonsnedsettelse. Utvalgets forslag om å overføre de midler som i dag brukes til tilpasningskurs til kommunene og spesialisthelsetjenesten med sikte på å gi et tilbud uavhengig av funksjonsnedsettelse, vil medføre at langt på vei det viktigste tilbudet til hørselshemmede vil bli rasert.

Tolk:

Utvalget foreslår at sektoransvarssprisippet legges til grunn også for tolkeområdet. Tolk er et av de viktigste hjelpemidlene for å sikre døve og tunghørte kommunikasjon. Tolk er i dag hjemlet i folketrygdloven, men har et tunget innslag av sektorfinansiering som fører til at brukere ikke får tolk på viktige livsarenaer, som for eksempel ved innleggelse på sykehus, legebesøk, døve foreldre i samhandling med barnsaktiviteter, så som skole.

HLF er av den oppfatning at folketrygdfinansiering er helt nødvendig for å sikre retten til kommunikasjon.

Når det gjelder ansettelsesforholdene til tolkene, så er en stor del av tolkene frilansere. Det fører til at myndighetene ikke har samme mulighet til å dimensjonere tilbudet til brukerne på

samme måte som ved en arbeidstokk med faste ansatte. Dette fører igjen til at brukerne opplever å få avslag på tolkebistand i situasjoner hvor man har rett på tolk.

Skole:

Som en følge av sektoransvarsprinsippet foreslår utvalget å gå vekk fra dagens ordning hvor folketrygden finansierer hjelpemidler til undervisning og overfører ansvaret til opplæringsmyndighetene, og ønsker derfor at retten til hjelpemidler flyttes fra folketrygden til opplæringsloven.

HLF mener at dagens ordning fungerer på en god måte på dette punktet. HLFs erfaringer med spesialundervisning etter opplæringsloven er at det er stor forskjell kommunene i mellom hvilket tilbud som gis til brukerne avhengig av kommunenes økonomi. For den enkelte elev er imidlertid god tilrettelegging av avgjørende betydning for gjennomføringen av utdanningsløpet og mulighetene for senere til å kunne delta i arbeidslivet.

Tilskuddsmodell:

Utvalget foreslår økt bruk av tilskudd til hjelpemidler. Når det gjelder hjelpemidler har det på dette området nedfelt seg en praksis hvor anskaffelse av alle hjelpemidler er kostnadsfrie for bruker med unntak av høreapparater og klasse 1 biler, hvor det er en øvre prisgrense og representerer således ett unntak. Det følger av formålsbestemmelsen til folketrygdloven § 1-1 at hovedformålet til folketrygden er å gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for utgifter ved særlige situasjoner som arbeidsløshet, svangerskap, sykdom skade, uførhet og dødsfall.

Det er i denne sammenheng viktig å presisere at folketrygdloven er en lov som skiller seg ut fra andre lover på velferdsrettens område ved at den *ikke er en minimumslov*, men tar utgangspunkt i *opparbeidede rettigheter eller dekning av et behov*.

Brukerne får i dag det hjelpemiddelet som vedkommende har behov for kostnadsfritt. Hva som ligger i begrepet *nødvendig* avgjøres i dag i samråd mellom bruker og formidler utfra hvilke hjelpemidler som er tilgjengelige.

HLF synes det er et viktig velferdspolitisk prinsipp at funksjonshemmede får dekket utgiftene til sitt hjelpemiddelbehov uavhengig av inntektsevne, og går således imot utvalgets innstilling vedrørende økt bruk av tilskudd.

Funksjonsvurdering som inngangskriterium til rett til hjelpemidler.

Utvalget foreslår å endre vilkårene for hjelpemidler fra dagens diagnosebaserte system til funksjonsvurdering med større innslag av faglig skjønn hvor brukermedvirkning defineres som en del av det faglige skjønnnet. HLF mener at dagens inngangskriterier som gir rett til hjelpemidler; *sykdom, skade eller lyte* dekker de fleste situasjoner hvor det oppstår et hjelpemiddelbehov, og gir brukerne god forutberegnelighet og rettsikkerhet. HLF ser imidlertid at det kan være tilstander som ikke dekkes opp av dagens kriterier, og foreslår at tilføyes en formulering som fanger opp grupper som etter en funksjonsvurdering vil ha nytte av et hjelpemiddel.

Utvalget ønsker å kompensere en mer skjønnsmessig rett til hjelpemidler med gode klageordninger. Erfaringer fra klageordninger på andre områder viser at faglige uttalelser veier tungt i klagesaker. Det vil derfor være vanskelig for en bruker å fremskaffe dokumentasjon som går imot fagutøvers skjønn. Hvis man sammenholder dette forslaget med

utvalgets forslag om overføring av finansieringsansvaret for høreapparater til helseforetakene, vil dette både alene og samlet sett kunne føre til en betydelig svekkelse av brukernes rettigheter.

Rådgivende Ekspertpanel:

Utvalget foreslår å opprette et ekspertpanel for å følge med på den tekniske utviklingen på hjelpemiddelområdet. Ekspertpanelet skal være med på å kvalitetssikre beslutninger for hva som skal anses som et hjelpemiddel, og når et produkt ikke lenger skal anses som et hjelpemiddel som det offentlige har ansvar for, men som en forbruksvare. HLF går imot et slikt panel da brukerne lett blir gissel i en slik prosess. HLF ønsker å understreke viktigheten av ett transparent system der både beslutningsprosessene og beslutningene blir synlige. Denne dialogen kan tas enten i direkte dialog med brukerorganisasjonene eller i brukerutvalgene, som er etablerte arenaer mellom brukere og myndighetene.

Arbeidsliv:

HLF har et sentralt mål om at flere hørselshemmede kan delta i arbeidslivet, og synes det er svært positivt at utvalget ønsker å løfte frem denne problemstillingen.

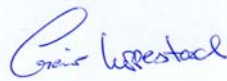
Et eget kapittel i Arbeidsmarkedsloven om hjelpemidler er ett av tiltakene utvalget mener vil styrke NAVs innsats for et mer inkluderende arbeidsliv. Utvalget ønsker derfor at flere ordninger knyttet til tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet samles, og gjøres til et eget nytt kapittel i Arbeidsmarkedsloven. Endringen i Arbeidsmarkedsloven bærer preg av å gjøre arbeidsprosessene i NAV enklere ved å samle arbeidsevnevurderingen og behovet for hjelpemidler på ett sted. HLF kan ikke se at dette styrker funksjonshemmedes mulighet til å delta i yrkeslivet. For funksjonshemmede er en individuell rett til virkemidler lovhjemlet i folketrygden av større betydning.

Med hilsen

HLF (Hørselshemmedes Landsforbund)



Knut Magne Ellingsen
Forbundsleder



Geir Lippestad
Generalsekretær