



Arbeidsdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 Oslo

## **NOU 2010:5 Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering** **Høringsuttalelse fra Huseby kompetansesenter**

**Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering.** NoU 2010:5 inneholder en grundig utredning av dagens hjelpemiddelforvaltning og regelverk, og belyser utfordringer og utviklingsområder. Huseby kompetansesenter savner imidlertid en mer omfattende vurdering av hjelpemidler til barn, unge og voksne i opplæring, da utredningen har et sterkt fokus på voksne og arbeid. Videre mangler det dokumentasjon på hvilke konsekvenser utvalgets forslag gir for organisering og økonomi. Høringsuttalelsen fra Huseby kompetansesenter legger vekt på utfordringer knyttet til hjelpemiddelformidling for barn, unge og voksne med synsvansker.

### **Beskrivelse av målgruppe.**

Tradisjonelt har gruppen synshemmede vært delt inn i svaksynte, sterkt svaksynte og blinde. Forekomsten her er lavfrekvent. For aldersgruppen under 20 år anslås det ca. 600 personer med alvorlig synshemming og 1200 med lettere synshemming (Fosse 2009).

Synsvansker opptrer ofte sammen med andre vansker. Det anslås at 70% i gruppen multifunksjonshemmede har en synsvanske. Ny kunnskap har avdekket at også andre grupper har behov for og nytte av synspedagogisk kompetanse: personer med hjerneskader, forstyrret øyemotorisk funksjon, diffuse synsrelaterte vansker eller aldersrelatert svekkelse av synet. Dette utgjør høyfrekvente grupper.

### **Kapittel 7. Utviklingstrekk og utfordringer**

Dagens lovverk dekker ikke alle brukere som har en funksjonsvanske uten og nødvendigvis å ha en medisinsk diagnose. Huseby kompetansesenter mener at utvalget belyser dette området i for liten grad.

I 2001 vedtok Verdens helseorganisasjon (WHO) ICF, Internasjonal klassifisering av funksjon, funksjonshemming og helse. ICF utfyller ICD-10, Internasjonal klassifisering av sykdommer og beslektede helseproblemer, ved at hovedvekten legges på funksjonsevne, aktiviteter og samspill med miljøfaktorer. Det legges vekt på å se individets helseforhold og fungering i en total sammenheng, og å vurdere helse og funksjon i en bredere sammenheng enn som sykdom isolert sett.

Det anslås at ca. 64% av personer som er rammet av hjerneslag har synsvansker som følge av slaget. Det utgjør ca 5000-6000 personer hvert år (Wilhelmsen 2004). Det er lite kompetanse på dette området i spesialisthelsetjenesten, og personer som er rammet av hjerneslag får i liten grad rehabilitering sett i lys av sine synsvansker.

Mange barn og unge har synsrelaterte lese- og skrivevansker. I en undersøkelse fra SINTEF fant en slike vansker hos 15% av 7. klassingene (Heim 2004). Denne gruppen er tradisjonelt ikke blitt regnet som synshemmede og i liten grad blitt fanget opp av lærere, spesialpedagoger, øyeleger og optikere. Disse elevene faller ofte utenfor gjeldende regelverk, og får ikke de tjenester de har behov for.

Barn og unge med CVI (cerebrale synsvansker) er en sterkt økende gruppe. CVI er synsproblematikk som skyldes dysfunksjon eller skade i hjernen. Det kan være knyttet til prematur fødsel, surstoffmangel, infarkter eller cystedannelse i hjernen, infeksjoner og ulike andre hjerneskader. Det



## **Huseby kompetansesenter**

**Statlig spesialpedagogisk støttesystem**

kan også opptre hos barn med mer sammensatt problematikk som for eksempel cerebral parese (CP), ulike syndromer og utviklingshemning. Mange barn og unge med CVI mangler en klar medisinsk diagnose, og kan derav ha vansker med å få tilstrekkelig med hjelpemidler og kompensatoriske tiltak.

*Huseby kompetansesenter mener at ICF bør utløse rettigheter for brukergrupper med funksjonsvansker som ikke er knyttet til spesifikke diagnoser, og at dette forankres i Folketryktdloven.*

### **Universell utforming og tilrettelegging**

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2009) har som formål å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter til samfunnsdeltakelse for alle, uavhengig av funksjonsnedsettelse, og hindre diskriminering.

Personer med synsvansker lever i en tid da deres synshemning til en viss grad kan kompenseres med tekniske hjelpemidler. På den annen side, lever de også i en tid hvor deres tap av syn kan utgjøre en stor og kanskje større funksjonshemning, fordi mye informasjon er visuelt basert. Det såkalte "skrankesamfunnet" er rasjonalisert bort og har blitt erstattet av ulike selvbetjeningsløsninger, som kan være med på å skape hindringer til ulike arenaer. Det er en stor utfordring at synshemmede i skolen må forholde seg til elektroniske læringsplattformer som ikke er universelt utformet, og har begrenset med tilpasningsmuligheter, for eksempel ClassFronter og It's learning. Voksne har problemer med å utføre dagligdagse oppgaver som banktjenester og bruk av offentlige nettsteder grunnet manglende universell utforming.

Programmer og programvare som skal benyttes i det offentlige må være tilgjengelig for personer med funksjonshemninger. USA lovfestet dette i 1990. En slik lovgivning vil legge press på kommersielle aktører for å utvikle programmer som er tilrettelagt/tilgjengelig for alle. Med tilgjengelighet menes i denne sammenheng at programmet har nødvendige innstillingsmuligheter og er kompatibelt med forskjellige hjelpemidler.

### **Kapittel 8. Reformbehov, krav og hensyn til et fremtidig hjelpemiddelsystem**

Utvalget belyser i dette kapitlet reformbehov på hjelpemiddel- og tilretteleggingsområdet.

Huseby kompetansesenter mener at valg av hjelpemiddel må defineres ut fra brukers funksjon og behov for kompensatoriske tiltak. Samarbeid med bruker og hans/hennes nettverk blir et vesentlig moment her.

Det skal være et likeverdig tilbud om hjelpemidler uavhengig av funksjon og bosted. Slik er det ikke i dag, noe som bl.a. skyldes forskjellig skjønn/tolkning av regelverk hos den enkelte hjelpemiddelsentral, og mangel på synsfaglig kompetanse og tilstrekkelig personale. Lovverk og forskrifter på området må være entydig slik at det ikke gir rom for åpenbar forskjellsbehandling som bryter med det grunnleggende prinsippet i offentlig forvaltning om likebehandling.

Et fremtidig hjelpemiddelsystem må ha etablerte strukturer på tvers av områdene helse, opplæring, arbeid og inkludering. Regelverket må inneha en klar ansvarsfordeling mellom aktørene på statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

*Huseby kompetansesenter støtter utvalgets forslag om økt brukermedvirkning, og likebehandling og rettsikkerhet uavhengig av funksjonsnedsettelse, diagnose, livssituasjon og bosted. Videre støttes utvalgets forslag om reformer for å sikre effektiv, samordnet og kvalitetssikrede tjenester i hele formidlingskjeden.*

*Huseby kompetansesenter støtter ikke utvalgets forslag om et regelverk som åpner for større grad av individuelt skjønn og tolkninger, da senterets erfaring er at dette skaper utilsiktet ulikhet i hjelpemiddelformidlingen.*



## **Huseby kompetansesenter**

Statlig spesialpedagogisk støttesystem

### **Kapittel 9. Drøftinger av organisasjonsmodeller**

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging er et eget resultatområde i NAV. Området har det nasjonale ansvaret for hjelpemiddelformidlingen. I 2008 opprettet de en arbeidsgruppe hvor Huseby kompetansesenter deltok sammen med aktører fra NAV Fagenheten Hjelpemidler og tilrettelegging, NAV SIKTE, NAV SYA, NAV HMS Oslo, Akershus og Nordland, NAV NONITE, Fredrikstad kommune og Norges Blindforbund. Arbeidsgruppen skulle bistå resultatområdet med å utforme et forslag til en handlingsplan om IKT-hjelpemidler for synshemmede. I rapporten som ble avlevert juni 2009 konkluderer en samlet arbeidsgruppe med at det ikke kan forventes at kommunene klarer å bygge opp tilstrekkelig utprøvnings- og formidlingskompetanse på IKT-hjelpemidler til svaksynte og blinde (lavfrekvent gruppe). Dette ut fra kvalitet på tjenesten, likhet uavhengig av bosted og ikke minst tid og ressurser små kommuner må bruke for å bygge denne kompetansen

Huseby kompetansesenter mener at ansvaret for hjelpemiddelformidlingen skal ligge på statlig nivå og forvaltes av NAV hjelpemiddelsentralene uavhengig av type hjelpemidler, alder og sektor. Dette vil styrke muligheten for å oppnå helhetlige løsninger og effektiv ressursbruk, koordinering og samordning mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer.

For personer med synsvansker må det forventes at NAV HMS over tid bygger opp og utvikler nødvendig synsfaglig kompetanse for å sikre en forsvarlig hjelpemiddelformidling. I dag er Huseby kompetansesenter og Tambartun kompetansesenter vesentlige aktører i hjelpemiddelformidling og opplæring.

Utvalget foreslår en hjelpemiddelforvaltning bygget på sektoransvarprinsippet. Denne modellen innebærer at ansvaret for hjelpemidler blir underlagt den myndighet som har ansvaret for sektoren hvor hjelpemidlet kommer til anvendelse. En slik modell vil medføre at store grupper funksjonshemmede, herunder synshemmede, må sende søknader om hjelpemidler til 3 forskjellige sektorer i forhold til utdanning, helse og dagligliv. I en slik modell, hvor den enkelte sektormyndighet har ansvar for tiltak og aktiviteter tilknyttet hjelpemidler og tilrettelegging på eget område, vil det oppstå utfordringer og mangel på ansvarsavklaring med tanke på sektorspesifikke og sektorovergripende oppgaver.

*Huseby kompetansesenter støtter ikke forslaget om en modell som bygger på sektoransvarprinsippet.*

### **Kapittel 10. Sentrale spørsmål for utformingen av et fremtidig hjelpemiddelsystem**

Utvalget foreslår at det opprettes et rådgivende ekspertorgan som kan følge utviklingen på hjelpemiddelområdet. I dagens system er det mange gråsoner, og Huseby kompetansesenter erfarer at det kan være tilfeldig hva som blir betegnet som hjelpemidler og hva som regnes som ordinære hvite- eller brunevarer eller læremidler. Å avskrive noe som et hjelpemiddel fordi produktet er vanlig i bruk (forbruksgode) er en uheldig måte å avgrense hjelpemidler på. Det er viktig å ha klare og etterprøvbare kriterier for hva som er hjelpemidler.

Synshemmedes bruk av IKT-utstyr skiller seg i sterk grad ut fra andres IKT-bruk ut fra behov om individuelt tilpasset utstyr. Det betyr igjen at synshemmede må forholde seg til utstyr som ikke er hyllevare og ofte svært kostbart. Utstyret bør derav defineres som hjelpemiddel.

Huseby kompetansesenter er bekymret for dagens retningslinjer vedrørende PC i skolen. NAV HMS innvilger ikke lenger stønad til PC som hjelpemiddel for elever i videregående skole og voksenopplæring med henvisning til innføringen av Læreplanverket for Kunnskapsløftet, der digitale ferdigheter er en av de grunnleggende ferdighetene som skal ivaretas i alle fag. Ifølge NAV blir PC å anse som et læremiddel som skolen er ansvarlig for å skaffe til veie til bruk både på skolen og til skolearbeid hjemme. Huseby kompetansesenter er kjent med at i dag er det 2 fylker som heller ikke innvilger PC til elever i grunnskolen med samme begrunnelse.

Utdanningsdirektoratet har kommentert dette, og slår fast at PC ikke er et læremiddel, men i opplæringslovens forstand et læringsverktøy/redskap. Utgangspunktet for å skille læremiddel og



## **Huseby kompetansesenter**

**Statlig spesialpedagogisk støttesystem**

redskap/hjelpemiddel er at et læremiddel har en pedagogisk hensikt og er ment å støtte elevenes læringsprosess. Når PC er nødvendig for at eleven skal tilegne seg kunnskaper og ferdigheter, og at det for den aktuelle eleven ikke er tilstrekkelig at det finnes PC på skolen, skal PC-en anses som hjelpemiddel. Det gjelder både ordinær og spesialtilpasset PC. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at PP-tjenestens anbefalinger skal være veiledende i vurderingen av om utstyr skal regnes som læremiddel eller hjelpemiddel (Utdanningsdirektoratets hjemmeside 11.11.2009).

Huseby kompetansesenters erfaringer så langt er at det er store problemer knyttet til mangel på kompatibilitet mellom opplæringsstedets datautstyr og programmer, og spesialprogrammer og spesialutstyr den synshemmede er avhengig av (skanner, skriver, tavlekamera, forstørrende programvare, syntetisk tale mm). To måneder etter skolestart er det fortsatt mange synshemmede elever som ikke har hjelpemidler eller får brukt PC-en sin hensiktsmessig. Det innebærer at de ikke får fulgt undervisningen på en god måte, og faller fra sammenlignet med medelever.

Huseby kompetansesenter mener at PC til synshemmede bør anses som et hjelpemiddel uavhengig av arena.

*Huseby kompetansesenter støtter forslaget om at det opprettes et rådgivende ekspertorgan som kan følge utviklingen på hjelpemiddelområdet, og bistå med utredning, utforming og kvalitetssikring.*

### **Kapittel 11. Regelverket på hjelpemiddelområdet**

Huseby kompetansesenter mener at den funksjonshemmedes rett til hjelpemidler skal være forankret i Folketrygdloven. Det vil sikre funksjonshemmede tilgang til hjelpemidler på alle livsområder uavhengig av om hjelpemidlene skal dekke behov knyttet mot dagligliv, helse, opplæring eller arbeid. Huseby kompetansesenter anbefaler at dagens lovverk med forskrifter revideres med tanke på å ivareta alle brukergrupper og inneha klare retningslinjer for å kvalitetssikre lik praksis på landsbasis. *Huseby kompetansesenter støtter utvalgets forslag om at det ikke skal stilles krav til årsakssammenheng mellom sykdom, skade og lyte og redusert funksjonsevne som vilkår for rett til stønader.*

### **Kapittel 12. Hjelpemidler og dagligliv**

Utvalget foreslår å overføre ansvaret for hjelpemidler til rehabilitering og habilitering i daglivet samt basishjelpemidler til kommunene. Mange synshemmede er avhengig av personlige hjelpemidler for å kunne utføre eller delta i ulike aktiviteter. Videre gis det i dag stønad til vanlige leker om de benyttes i trening og stimulering for å bedre funksjonsnivå. For synshemmede barn (svaksynte og blinde), og spesielt for barn på et tidlig utviklingsnivå, er tilrettelagt trenings- og stimuleringsmaterieell av stor betydning for barnets utvikling.

Den enkeltes mulighet til habilitering og rehabilitering, deltakelse og likeverd må ikke knyttes opp mot kommuneøkonomi.

*Huseby kompetansesenter støtter ikke utvalgets anbefaling om at ansvar for formidling av utstyr til trening, stimulering og lek overføres til kommunene som en del av deres ansvar for forebyggende helsearbeid, habilitering og rehabilitering.*

Huseby kompetansesenter ser ingen grunn til at det skal være et skille mellom aktivitetshjelpemidler, og utstyr til trening og stimulering for synshemmede. *Senteret støtter opp under utvalgets anbefaling om at aldersgrensen på 26 år for aktivitetshjelpemidler oppheves.*

### **Kapittel 13. Hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge med funksjonsnedsettelse**

Utvalget foreslår at hjelpemidler som krever integrering i den praktiske og pedagogiske sammenheng overføres til opplæringsmyndighetene, og at ansvaret for opplæring etter at hjelpemidlene er mottatt tydeliggjøres i både barnehage- og opplæringsloven.

Huseby kompetansesenter har svært dårlig erfaring med ordningen slik den var før 1997, da opplæringsmyndighetene hadde ansvar for finansiering, formidling og opplæring av hjelpemidlene.



## **Huseby kompetansesenter**

**Statlig spesialpedagogisk støttesystem**

For synshemmede brukere er det ofte de samme hjelpemidlene som benyttes hjemme, i barnehage/på skole og i arbeid. *Huseby kompetansesenter ønsker derfor å understreke viktigheten av at en instans har totalansvaret for all formidling av synshjelpemidler.*

Husebys erfaring er at kommunene i dag ikke makter å opparbeide nødvendig kompetanse for å ivareta opplæring i bruk av komplekse synshjelpemidler. Dette gjelder hjelpemidler til både svaksynte og blinde. Senteret mener at kommunene ikke vil være i stand til å bygge opp tilstrekkelig kompetanse på området, fordi dette er lavfrekvente brukere sett i en kommunesammenheng. Ansvar for opplæring og oppfølging for synshjelpemidler bør overføres til NAV HMS.

Opplæring i hjelpemiddelets funksjon må være en rettighet hjemlet i regelverket. I dag gis det ikke tilstrekkelig opplæring i bruk av hjelpemidlene og spesialprogramvare, og ikke alltid av kompetente fagpersoner. Uten grundig opplæring vil ikke synshemmede få utnyttet utstyret på en hensiktsmessig måte, noe som i verste fall kan føre til at utdanning ikke gjennomføres eller at deltagelse i arbeidslivet opphører. Det er et dilemma at opplæringen hovedsakelig er rettet mot bruker, og i liten grad når lærer og IKT-personer på opplæringsstedet.

Huseby kompetansesenter ønsker å påpeke at det vil være behov for å gi opplæring i hjelpemidlets funksjon flere ganger i forhold til samme bruker i løpet av det 13-årige skoleløpet. Det gjelder ved bytte av skole eller arbeidsplass, overganger mellom barnehage og skole, skoletrinn mv. En kan ikke forvente at det gis en systematisk overføring av kompetanse fra lærer på f.eks. barneskole til lærer på ungdomsskole.

For å inneha tilstrekkelig synsfaglig kompetanse må NAV HMS gjennomføre en systematisk kompetanseheving. Det tilbys i dag heltidsutdanning i synspedagogikk ved Universitetet i Oslo, Institutt for spesialpedagogikk og deltidsutdanning ved NTNU Trondheim. Dette er en nødvendig kompetanse i tillegg til optikk, IKT, kognitive vansker m.v.

### **Kapittel 14. Hjelpemidler og tilrettelegging knyttet til arbeidsliv**

For å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid med å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet, har utvalget foreslått å overføre bl.a. stønader til hjelpemidler fra Folketrygdloven til en ny arbeidsmarkedslov.

Synshemmede har som regel behov for samme type hjelpemiddelløsning på flere arenaer. Det blir kunstig å plassere ansvaret for hjelpemidler for arbeidslivet og hjemmebruk i to ulike sektorer. Det er avgjørende for brukeren at hjelpemiddelløsningene på de ulike arenaene er like med samme funksjonalitet slik at det ikke trengs opplæring i to IKT-systemer.

I tilknytning til arbeidslivet er det viktig at nødvendige hjelpemidler kommer raskt på plass slik at hjelpemiddelbehov ikke blir årsak til at en person ikke får eller kan beholde et arbeid.

Saksbehandlingstiden bør ned på et minimum, og tilretteleggingsgarantien bør fremheves og brukes mer aktivt.

NAV HMS må operere brukernært på synsområdet grunnet manglende kompetanse i kommunene. Opplæringen må foretas av kvalifisert personell med kompetanse både innen synspedagogikk og IKT.

Synshemmede har ofte behov for større skjerm og en kraftigere PC enn en vanlig arbeidstaker grunnet spesialprogramvare. Dette fordyrer produktene og vil kunne gi merutgifter for arbeidsgiver. Det er derfor viktig at tilpasset IKT-utstyr fortsatt blir definert som hjelpemiddel, og ikke gir merutgifter eller merarbeid ved ansettelse av synshemmede.

*Huseby kompetansesenter støtter ikke forslaget om å overføre stønader til hjelpemidler fra Folketrygdloven til en ny arbeidsmarkedslov.*

*Huseby kompetansesenter støtter forslaget om å lovfeste forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser. Senteret støtter også forslag om å utvide ordningen med tilretteleggingstilskudd slik at den kan gis til alle virksomheter uavhengig om de er IA-virksomheter eller ikke.*



## **Huseby kompetansesenter**

**Statlig spesialpedagogisk støttesystem**

### **Kapittel 15. Kompetanse, forskning og innovasjon**

Utvalget foreslår en omfattende satsing på kompetanse som et sentralt ledd i kvalitets- og tjenesteutviklingen. Utvalget referer til rapport fra SINTEF om hjelpemiddelformidling, tilrettelegging og habilitering (Kurtze og Hem 2009), og viser til at FoU-virksomheten som bedrives er liten, fragmentert, spredt og av varierende kvalitet. Kompetanse fremheves som viktig for å utvikle kvalitativt gode tjenester, og med behov for både bredde- og spesialkompetanse innenfor hele formidlingskjeden på hjelpemiddelområdet.

Formidling av synshjelpemidler til barnehage, skole, arbeid og hjem krever synspedagogisk kompetanse. Det er mangel på synspedagogisk kompetanse i de fleste kommuner og innen helsesektoren. I Husebys region (11 fylker) er det fem hjelpemiddelsentraler som ikke har synspedagoger ansatt, og de seks sentralene som har synspedagoger, er underdimensjonert ut fra behov. Dette er en stor utfordring i dagens hjelpemiddelsystem, og kan føre til mangelfulle utredninger, utlevering av feil utstyr, utilstrekkelig opplæring i bruk av komplekse hjelpemidler og lang ventetid på vedtak, utlevering og reparasjon.

Huseby kompetansesenter vil påpeke at det er nødvendig å bedre samhandlingen mellom ulike kompetansemiljø i NAV for å utnytte ressurser og kompetanse optimalt. Eksempelvis NAV Fagenheten Hjelpemidler, NAV senter for yrkesrettet attføring (SYA), NAV Senter for IKT-hjelpemidler (SIKTE) og NAV Nordnorsk IKT-senter (NONITE).

Utvikling av standarder vil være viktig for å regulere, effektivisere og koordinere formidlingen.

Det er en utfordring at dagens system med prisforhandlet utstyr gir synshemmede mindre valgfrihet ved utprøving av hjelpemidler. På noen områder får leverandører nærmest monopol på produktene. Dette kan være hemmende for utvikling og innovasjon.

Huseby kompetansesenter mener at synspedagogisk kompetanse på alle hjelpemiddelsentraler er en forutsetning for å realisere intensjonen om aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Opplæring i avanserte synshjelpemidler må gis av personer som innehar kompetanse innenfor synspedagogikk og IKT.

*Huseby kompetansesenter støtter utvalget i at kompetanse er den viktigste ressursen i et fremtidig hjelpemiddelsystem. Det må rettes økt oppmerksomhet og krav til hvordan denne skal styrkes og utvikles på alle nivå, og det må utarbeides en nasjonal strategi for kompetanseutvikling, forskning og innovasjon på hjelpemiddelområdet.*

*Senteret stiller seg også positivt til utvalgets anbefalinger om at det bør avsettes egne midler til forskningsprogram i regi av Norges forskerråd i to perioder (8 år) med hovedmål å styrke det anvendte kunnskapsgrunnlaget på området*

Huseby 14. oktober 2010

*sign.*  
Knut. R. Ramberg  
direktør