

NOU 2010:5

"Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Et helhetlig hjelpemiddeltilbud"

HØRINGSUTTAELSE FRA NORGES HANDIKAPFORBUND

INNHOLD	side
Sammendrag	2
1. Utvalget har ikke svart på utfordringene i mandatet	3
2. Konsekvenser av å svekke rettighetene i folketrygdloven	4
2.1 For brukerne	
2.2 For kommunene	
2.3 For hjelpemiddelsentralene	
2.4 For samfunnet	
3. Kommentarer til utvalgets hovedgrep	6
3.1 Regleverket. Ut av folketrygden og over på sektor	
3.2 Fra spesialområde til allmennkunnskap	
3.3 Fra hjelpemidler til forbruksvare – fra utlån til tilskudd	
4. Kommentarer til enkeltområder	10
4.1 Økonomi	
4.2 Forskning og utvikling	
4.3 Hjelpemiddelområdet fordelt på sektor utdanning, arbeid, dagligliv, bolig	
5. Konklusjon. NHF mener følgende bør gjøres.	15
6. Veien videre	16
<u>Vedlegg.</u> Hvordan vil utvalgets anbefalinger slå ut for "Per 6 år"?	17

SAMMENDRAG

Anbefalingene i NOU 2010:5 vil legge dramatiske begrensninger på funksjonshemmedes rett til hjelpemidler, likestilling og samfunnsdeltakelse.

NHF reagerer sterkt på utvalgets forslag om å svekke funksjonshemmedes rettigheter i folketrygdloven og overføre mye av dagens statlige ansvar til kommuner og ulike sektorer. Forslaget innebærer et brudd med de politiske målene som har vært førende for formidlings-systemet i Norge: rett til et likeverdig tilbud - uavhengig av alder, bosted og økonomi.

Vi reagerer på at utvalget foreslår dette systemskiftet etter først å ha dokumentert at dagens formidlingssystem er formåls effektivt, brukerne har høy nytte av hjelpemidlene, utgiftene har flatet ut og det er god kostnadskontroll (jfr PWC og brukerundersøkelser NAV).

Et svekket hjelpemiddeltilbud vil ha konsekvenser for funksjonshemmedes likestilling i utdanning og arbeidsliv, og for mulighetene til å leve et selvstendig liv.

Vi hadde forventet en grundigere analyse av funksjonshemmende barrierer på hjelpemiddelområdet med forslag som fremmer likestilling. NHF mener at utvalget ikke har lyttet til funksjonshemmedes organisasjoner, til tross for klare føringer i mandatet om aktiv forankringsprosess og dialog med brukersiden.

Vi mener følgende må gjøres for å sikre at hjelpemiddelformidling fremmer likestilling:

- Løfte fram hjelpemiddelformidling som eget politikkområde for å vise verdien anvendelse av teknologi har for funksjonshemmede og for samfunnet.
- Videreføre dagens formidlingssystem med lovhjemling i folketrygdloven på alle livsområder. Fjerne 26-årsgrensen for fritidshjelpemidler.
- Satse på utdanning og arbeid. Rettighetsfeste funksjonsassistanse i folketrygdloven.
- Styrke funksjonshemmedes innflytelse i hjelpemiddelformidlingen.
- Styrke formidlingsområdet ved hjelpemiddelsentralene.
- Styrke rehabiliteringstjenesten i kommunene. Øke ergoterapitilbudet.
- Forenkle rutiner og saksbehandling.
- Sikre at offentlige anskaffelser ivaretar sortimentsbredde og innovasjon.
- Satse på forskning og utvikling. Strategi for samlet innsats på nasjonalt nivå.
- Samarbeide med funksjonshemmedes organisasjoner om utvikling og forbedringer.

1. UTVALGET HAR IKKE SVART PÅ UTFORDRINGENE I MANDATET

Vi etterlyser forslag for å nå målene om økt mestring, livskvalitet og samfunnsdeltakelse

Mandatet gir et todelt oppdrag: å bedre kompetansen og kvaliteten for å gi brukerne økt mestring, livskvalitet og samfunnsdeltakelse, og samtidig ivareta behovet for kostnadskontroll og kostnadseffektive løsninger. Vår vurdering er at utvalget har konsentrert seg om kostnadskontroll og at forslagene vil svekke kvaliteten i hjelpemiddelformidlingen og dermed måloppnåelsen for brukerne. Vi mener derfor at utvalget ikke har svart på sitt mandat.

Vi savner analyser og konsekvensutredninger som dokumentasjon på at utvalgets forslag vil bidra til å nå målene om et bedre formidlingssystem for brukere og samfunn. Vi etterlyser også dokumentasjon på at utvalgets forslag vil gi et bedre tilbud samfunnsøkonomisk sett.

Angrepet på folketrygdloven betyr et systemskifte - i strid med funksjonshemmedes syn

Utvalgets hovedgrep er først å gå til frontalangrep på folketrygdloven (s. 178), for deretter å flytte ansvaret fra staten til ulike sektorer i kommunen; helse/omsorg/rehabilitering, barnehage, skole og bolig. I tillegg foreslås arbeidshjelpemidler lagt til arbeidsmarkedsloven/NAV lokalt. Forslaget innebærer at hjelpemiddelområdet går fra dagens statlige ansvar med overslagsbevilgning til rammefinansiering på den enkelte sektor. Ansvarsoverføringen berører både rettigheter, fagansvar og finansiering, og utgjør et systemskifte.

Utvalget legger inn som premiss at funksjonshemmedes rettigheter ikke skal svekkes, men godtgjør ikke hvordan individuelle rettigheter kan ivaretas bedre i annet lovverk.

Vi vil påpeke at:

- Dagens formidlingssystem er utviklet gjennom 30 år ved systematisk satsing og evalueringer for å nå de politiske målene om et helhetlig og likeverdig tilbud.
- Sosialdepartementet utredet i 1992 en desentralisert modell med overføring av ansvaret for hjelpemiddelområdet fra staten til fylkeskommune/kommune. Konklusjonen var at funksjonshemmedes rettigheter til hjelpemidler ikke vil kunne opprettholdes i et desentralisert system – hjelpemidler vil da bli en budsjettavhengig fylkeskommunal ytelse.¹
- Dagens formidlingssystem er utviklet i samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner. Folketrygdloven er grunnmuren. At utvalget viser til brukernes erfaringer for å legitimere sitt angrep på folketrygdloven er både misvisende og alvorlig. Vi mener dagens system er godt, men at praksis kan bedres.

¹ Utredning av alternativ modell for organisering og finansiering av hjelpemiddelformidling, Sosialdepartementet 1992.

2. KONSEKVENSER AV Å SVEKKE RETTIGHETENE I FOLKETRYGDLOVEN

2.1 Konsekvenser for hjelpemiddelbrukerne

For hjelpemiddelbrukerne innebærer utvalgets forslag et alvorlig tilbakeskritt. Funksjonshemmedes rettsstilling svekkes dersom hjelpemiddelområdet tas ut av folketrygdloven. Hjelpemiddelbrukerne blir mer avhengig av fagfolks skjønn enn i dag, og hva du tildeles blir bestemt av kommunens eller sektorens økonomiske ramme, ikke rettigheten.

Tilgangen til hjelpemidler og fagkompetanse vil bli utforutsigbar. Mange vil ikke få dekket sine behov for hjelpemidler, med den konsekvens at man ikke kan utføre helt grunnleggende daglige gjøremål, være i arbeid og leve på lik linje med andre samfunnsborgere. Tilgangen til hjelpemiddelsentralene vil bli begrenset til enkeltområder.

Livet deles opp i sektorer når du må henvende deg ulike steder for ulike hjelpemidler til barnehage, skole, arbeid og dagligliv. Funksjonshemmede blir kasteballer i et system med mange gråsoner. Helheten i hjelpemiddelformidlingen svekkes. Sektorprinsippet vil føre til mer tidsbruk på å skrive søknader, dokumentere, forklare situasjonen for nye instanser, purre opp saken mv. Å administrere hverdagen er allerede en omfattende jobb for funksjonshemmede. Vi viser til avhandlingen om studenters hverdag for dokumentasjon.²

Barn med behov for hjelpemidler i skolen må konkurrere med andre formål som skal dekkes av skolens budsjett. Ulikhetene fra før 1997, da skolehjelpemidler gikk fra kommuner og fylker til folketrygden, vil oppstå igjen med konsekvenser for barns utvikling og deltakelse i samfunnet. Mange familier og barn vil oppleve en uverdigg situasjon når det signaliseres at "de bruker opp skolens budsjett". Det ender opp med at funksjonshemmede ikke får nødvendige hjelpemidler.

Dersom arbeidshjelpemidler blir tatt ut av folketrygdloven, vil ikke lenger arbeidssøkere/arbeidstakere kunne være trygge på å få hjelpemidler i arbeidslivet. Arbeidsgivere vil også ha grunn til å være usikre. Funksjonshemmede bli overlatt til NAV og arbeidsgivers velvilje og økonomi. Arbeidsmulighetene svekkes.

Se vedlegg med eksempel på hvordan utvalgets forslag vil slå ut for "Per 6 år".

2.2 Konsekvenser for kommunene

Dersom utvalgets forslag blir realisert vil nye oppgaver legges på kommunene – uten sikkerhet for at penger følger med. Oppgavene kommer i tillegg til det ansvaret kommunene i dag har gjennom rehabiliteringsforskriften og i sektorlovgivningen. Kommunene får

² Doktoravhandling "Student, som alle andre", Eva Magnus, NTNU 2009:121

ansvaret for både finansiering og faglig formidling av hjelpemidler i barnehage, skole, bolig og dagligliv. Kommunene får ansvaret for vedtak, innkjøp, lagerhold, reparasjoner, resirkulering og markedsoversikt. Nesten 40 % av kommunene har ikke ergoterapeut.

Kommunene vil miste bistand fra hjelpemiddelsentralen når det gjelder spesialkompetanse, produktoversikt, kvalitetssikring, informasjonsvirksomhet, faglig rådgiving, reparasjoner, kursvirksomhet og bestillingsordningen for enkle hjelpemidler.

PricewaterhouseCoopers viste i sin delutredning for utvalget at dagens system er formåls effektivt og at kommunene har stor nytte av hjelpemiddelsentralene.³

2.3 Konsekvenser for hjelpemiddelsentralene

Hjelpemiddelsentralene har i dag et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemiddelområdet. De skal bidra til likeverdig og helhetlig problemløsning for funksjonshemmede og de skal veilede kommuner og fagmiljøer. Hjelpemiddelsentralenes formål og ansvar er hjemlet i egen forskrift i folketrygdloven.

Konsekvensene av forslaget er at Hjelpemiddelsentralenes mulighet til å innfri sitt formål svekkes. Sentralene vil ikke lenger ha et helhetlig ansvar for hjelpemidelformidling når ansvar for store deler av hjelpemiddelområdet legges over på sektor. Kompetansen som er bygget opp over lang tid vil ikke komme brukere og samfunn til nytte. Sentralene vil ikke lenger ha styringen over formidlingsområdet og forvaltning av folketrygdens midler.

2.4 Konsekvenser for samfunnet

Utvalgets forslag innebærer en svekkelse av velferdsstaten. Folketrygdloven er en grunnmur for å sikre borgere et likeverdig tilbud, basert på individuelle behov.

Uten solid fagkompetanse og et godt formidlingssystem vil samfunnets investeringer ikke gi forventet nytte. Samfunnet mister viktig kompetanse. Samfunnet vil påføres utgifter i form av økt bruk av personhjelp dersom tilgangen til hjelpemidler svekkes.

Høy arbeidsdeltakelse er et viktig mål. For å realisere dette må funksjonshemmede være sikret at retten til hjelpemidler ikke begrenses av NAVs årlige budsjett til tiltak. I statlige virksomheter oppgir 76 % at det er mer interessant eller litt mer interessant å ansette personer som har nedsatt funksjonsevne dersom det er rask tilgang til tekniske hjelpemidler. Dette sier noe om viktigheten av dette området og samfunnets nytte av et godt system.⁴

³ PWC -rapport "Organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet", april 2009

⁴ AFI-notat 7/2007 Oppfølgingsundersøkelse om ansettelse av funksjonshemmede i staten.

Verdien av resirkulerte hjelpemidler reduseres når hjelpemidler gis som tilskudd, og ikke utlån som i dag, og den enkelte skal eie hjelpemidlene selv. Gjenbruk reduseres også når hjelpemiddelsentralenes rolle svekkes. I 2008 resirkulerte sentralene for over 760 millioner kroner. Det er sannsynlig at utgiftene til saksbehandling, innkjøp og logistikk vil øke når hver sektor skal forvalte "sine" hjelpemidler.

3. KOMMENTARER TIL UTVALGETS HOVEDGREP

Fra folketrygdloven til sektor, fra spesialfag til allment og fra hjelpemidler til forbruksvare.

3.1 Regelverket. Ut av folketrygden og over på sektor.

Utvalget har som hovedpremiss for sine forslag at folketrygdloven er uegnet på hjelpemiddelområdet. Utvalget uttaler at: "Plassering av et særskilt ansvar for hjelpemidler i folketrygdloven skaper uklarheter, gråsoner og fare for kostnadsoverveltning mellom forvaltningsnivåer, og motarbeider det utvalget ser på som kjerneverdiene på området: Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Utvalget mener at et sterkere sektoransvar vil kunne bidra til mer helhetlige løsninger og mer rasjonell utnyttelse av dagens ressurser." (pkt 11.11, s 178).

Utvalget foreslår derfor en overgang fra rettslig regulering i folketrygdloven og over til sektorlovgivning, med tildeling basert på faglig skjønn. Ansvaret for hjelpemidler i barnehage, skole, arbeid, bolig og dagligliv tas ut av folketrygden og overføres til kommune og sektorer. Hjelpemidler i arbeidslivet foreslås flyttet over i ny arbeidsmarkedslov (i dag rammefinansiert). Høreapparater og ortopediske hjelpemidler overføres til helseforetakene. Hjelpemidler ved kompliserte behov skal fortsatt være statens ansvar, men folketrygdens rolle er uklar. Det er også uklart hvilke hjelpemidler dette gjelder når områder som f.eks. skolehjelpemidler skal over på sektor. Utvalget forutsetter at funksjonshemmedes rettigheter ikke skal svekkes, og foreslår at et lovutvalg ser på hvordan sektorlovgivningen kan styrkes med rettighetsregulering basert på faglig skjønn.

NHF mener at:

- **Utvalgets forslag er en radikal svekkelse av funksjonshemmedes rettigheter.** Forslagene ivaretar på ingen måte en helhet for hjelpemiddelbrukerne. Å fjerne den individuelle retten og statlige overslagsbevilgningen vil gjøre tilgangen til hjelpemidler uforutsigbar og svekke funksjonshemmedes samfunnsdeltakelse. Dette gjelder også retten til ortopediske hjelpemidler.
- **Utvalgets påstand om at folketrygdloven er uegnet er ikke begrunnet eller dokumentert.** Utvalget dokumenterer ikke på hvilken måte folketrygdloven utgjør en

negativ begrensning for funksjonshemmede eller hvilke andre lover som ivaretar rettssikkerheten bedre og sikrer et likeverdig tilbud.

- **Formidlingssystemet utgjør en helhet for brukerne - juridisk og faglig.**
Helheten består av rettigheter i folketrygdloven, hjelpemiddelsentraler med spesialansvar for området og sektorer med ansvar for å oppdage behov og følge opp i samarbeid med brukere og sentralen. Denne helheten skal ivareta formidling på brukernes premisser uansett hvilken arena man er på – hjem, skole, arbeid og fritid.
- **Funksjonshemmedes rettigheter kan ikke opprettholdes i en desentralisert modell.**
Vi viser til vår referanse på side tre om Sosialdepartementets utredning i 1992 der det ble slått fast at brukernes rettigheter ikke vil kunne opprettholdes i en desentralisert modell. Det politiske veivalget ble å lovhjemle både rettighetene og hjelpemiddelsentralene i folketrygdloven for å sikre funksjonshemmede et likeverdig tilbud. NAV-reformen stadfestet statens ansvar ved å forankre hjelpemiddelsentralene i nasjonal styringslinje i NAV brukernære spesialenheter ⁵. NHF mener utvalgets premiss om at funksjonshemmedes rettigheter kan opprettholdes i sektorlovene er urealistisk. Vi mener også at svekkelse av rettighetene er i strid med intensjonen om likestilling i diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formålsparagraf.
- **Folketrygdloven er en statlig garantist for et likeverdig tilbud** uansett alder, bosted og kommuneøkonomi. At også hjelpemiddelsentralenes virksomhet er hjemlet i folketrygdloven fremmer denne målsettingen. Funksjonshemmedes rettssikkerhet svekkes dersom hjelpemiddelområdet legges over i sektorlovgivningen med fagfolks skjønn som inngangsport, fordi skjønnnet alltid vil veies mot tilgjengelige ressurser. Rettighet er noe brukerne har, mens skjønn er det fagfolk som har myndighet over. Vi mener folketrygdloven i all hovedsak fungerer godt i dag med klare vilkår for hvem som er berettiget hjelpemidler fra det offentlige, med krav om brukervedvirkning og faglig begrunnelse for behov og løsning, og med klage - og ankemuligheter. Trykderetten er sentral for å vurdere praksis i forhold til formål.
- **Retten til hjelpemidler i folketrygdloven bidrar til at sektorene kan nå sine mål.**
Formidlingssystemet bygger på samhandling mellom bruker, fagfolk i ulike sektorer og hjelpemiddelsentralen. At en elev på en skole har rett til hjelpemidler gjennom folketrygdloven, med statlig finansiering, gjør at skolen kan ivareta sitt formål i opplæringsloven om individuelt tilpasset opplæring. Skolen kan også få faglig veiledning fra hjelpemiddelsentralen om valg av løsning. Det samme prinsippet gjelder innen andre områder som barnehage, rehabilitering og arbeid. Vi mener derfor at dagens ansvarsfordeling er god; til nytte for både brukere og sektorer.

⁵ Organisering av hjelpemiddelsentralene i styringslinje NAV, NAV-rapport 2006.

- **Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og arbeidsmiljøloven erstatter ikke folketrygdloven.** Retten til hjelpemidler er forankret i folketrygdloven og innebærer finansiering av løsninger basert på varig nedsatt funksjonsevne. At arbeidsgiver tillegges plikter må ikke forveksles med denne rettigheten. Det ligger heller ingen materielle rettigheter i DTL.
- **Delutredninger og brukerundersøkelser viser sterke sider ved dagens system.** NAVs brukerundersøkelse viser at hjelpemidlene i høy grad er i bruk og til nytte. Organisasjonsanalysen fra *PricewaterhouseCoopers* konkluderer med at:
 - ✓ Dagens rettighetsbaserte system har stor oppslutning blant brukerne.
 - ✓ Kommunene er i stor grad fornøyd med hjelpemiddelsentralene.
 - ✓ Hjelpemidler er både et formålseffektivt og kostnadseffektivt virkemiddel.
 - ✓ Kostnadsoverveltning er antakelig ikke et stort problem fordi alternative løsninger sjelden vil redusere behovet for individuelle hjelpemidler.
 - ✓ Det individuelle hjelpemidlet skal medvirke til funksjonsforbedring på alle livsområder. Hjelpemidler må derfor ses på som et sektorovergripende tiltak.

3.2 Fra spesialområde til allmennkunnskap

Utvalget baserer sine forslag på at hjelpemiddelområdet ikke er et eget spesialfelt og derfor kan inngå som del av de enkelte sektorenes generelle ansvar. Utvalget mener dette vil gi tydeligere ansvar og helhet innen hver sektor. Utvalget mener hjelpemiddelsentralene skal ha et ansvar for ”kompliserte og sammensatte behov” uten at dette er nærmere definert.

NHF mener at:

- Dette er et brudd med forståelsen som ligger til grunn for etableringen av formidlingssystemet i Norge og vil føre til en nedbygging av kompetansen.
- Dette usynliggjør hva hjelpemidelformidling er: metodisk å løse funksjonshemmedes praktiske problemer ved hjelp av tekniske tiltak. Dette gjelder både for enkle og mer avanserte hjelpemidler – løsningen skal passe den enkelte.
- Hjelpemiddelsentralene er etablert som ressurs- og kompetansesenter på hjelpemiddelområdet ut fra den erkjennelsen at anvendelse av teknologi for å fremme funksjonshemmedes deltakelse i samfunnet er et spesialfelt.
- Målet for hjelpemiddelsentralene er å gi et brukernært tilbud – både ved at funksjonshemmede kan ta direkte kontakt, og ved at sentralene samarbeider med lokale krefter gjennom ambulant virksomhet samt opplæring på området.
- Formidlingssystemet bygger på et unikt konsept for organisering av offentlige tjenester; en organisasjonsmodell egnet til å løse oppgaver som går på tvers av fag-, etat-, og nivågrenser. Dette er i tråd med rehabiliteringsideologi.

- Det er høyst uklart hva som skal være hjelpemiddelsentralenes ansvar framover. Hvilke kompliserte behov skal sentralene ta ansvar for i et sektoroppdelt system der løfteplattformer skal til Husbanken og skolehjelpemidler til utdanningssektoren?
- Det er også uklart hvordan ulike departementer skal forvalte sitt nye sektoransvar for hjelpemiddelområdet og sørge for kompetanse og helhet for hjelpemiddelbrukerne.

3.3 Fra hjelpemidler til forbruksvarer – fra utlån til tilskudd

Utvalget vil gi brukerne større valgfrihet og åpne for fleksible løsninger, og mener økt bruk av tilskudd er et formålstjenlig virkemiddel. Et annet virkemiddel er å omdefinere hjelpemidler til forbruksvarer den enkelte kjøper selv. Utvalget uttaler at: "Et mer tilskuddsbasert system gir flere muligheter til å kunne betale ekstra for et bedre produkt med flere spesifikasjoner enn det offentlige vil kunne gi stønad til." (pkt 10.2)

NHF mener at:

- Funksjonshemmede er avhengig av et godt offentlig tilbud fordi dette vil sikre like muligheter, uavhengig av den enkeltes økonomi. Det offentlige tilbudet må sikre tilgang til de hjelpemidlene som er nødvendige og hensiktsmessige for den enkelte.
- Fritt valg innebærer at det offentlige kun tar delvis økonomisk ansvar og fraskriver seg faglig ansvar. Dette vil føre til økt sosial ulikhet i helse og i samfunnsdeltakelse. Inntekten for brukerne ligger på et relativt lavt inntektsnivå, for brukere med pensjonsgivende inntekt har ca 53 % lavere inntekt enn kr 200 000 (jfr pkt 5.1.2).
- Evaluering av "Fritt valg" i Sverige viser at funksjonshemmede må betale betydelige egenandeler. 57 % av brukerne som fikk rekvisisjon betalte egenandel. I snitt betalte brukerne 4500 kroner mer enn rekvisisjonsbeløpet, med en spredning på 760 kr for rollatorer og 11 500 kr for høreapparater.⁶
- Faglig bistand til utprøving, valg, opplæring samt reparasjoner svekkes.
- Omdefinering til forbruksvarer vil svekke retten til hjelpemidler. Det er funksjonsnedsettelsen og hjelpemidlet funksjon for å leve et selvstendig liv som må avgjøre om det er et hjelpemiddel som folketrygden skal dekke.
- Brukerpass er et godt eksempel på hvordan valgfriheten kan styrkes innenfor dagens formidlingssystem.⁷

⁶ Fritt val. Delaktighet ökar livskvalitet, Hjälpmedelsinstitutet, Stockholm 2010

⁷ Med brukerpas kan brukeren velge samarbeidspart; kommune, HMS eller leverandør. Passet er en fullmakt fra hjelpemiddelsentralen og styrker brukernes innflytelse og korter ned tiden. Er evaluert av SINTEF og NTNU.

- Hjelpemiddelsentralene resirkulerte for kr 760 millioner i 2008. Gjenbruk av hjelpemidler er god samfunnsøkonomi. Folketrygden må derfor eie hjelpemidlene.

4. KOMMENTARER TIL ENKELTOMRÅDER

4.1 Økonomi

Ut fra mandatet skal utvalget ivareta behovet for kostnadskontroll og etablering av kostnadseffektive løsninger framover. Grepene som foreslås er å gå fra statlig overslagsbevilgning til rammefinansiering på sektor, å gå fra utlån til delfinansiering via tilskudd samt omdefinere hjelpemidler til vanlige forbruksvarer man skal betale selv.

Delutredningen fra PWC konkluderer med at dagens system er formåls effektivt, med liten fare for kostnadsoverveltning. Victor Norman viser i sin delutredning at hjelpemidler i arbeidslivet er en rimelig investering sett i forhold til gevinsten for den enkelte og samfunnet. Både PWC og Norman påpeker at kostnadene ved alternativer til hjelpemidler vil være mye høyere i form av passivitet, svekket helse og personhjelp.

Utvalgets forslag om å splitte hjelpemiddelformidlingen opp på sektor er ikke konsekvensutredet med tanke på kostnader og formåls effektivitet. Det er stor sannsynlighet for at administrative kostnader vil øke og at mulighetene til å leve et selvstendig liv svekkes.

NHF mener at:

- Hjelpemiddelformidling har en åpenbar direkte effekt på om enkeltmennesker kan delta på en likestilt måte på ulike samfunnsarenaer. Den positive betydning for funksjonshemmede og for samfunnet er stor.
- At antall eldre mennesker øker bør innebære en satsing på hjelpemiddelområdet.
- Forutsetningene for at hjelpemidlene er til nytte ligger i et rettighetsbasert formidlingssystem med høy fagkompetanse. Spesialkompetanse og brukarmedvirkning er helt sentralt dersom samfunnet skal oppnå en rimelig sikkerhet for at ressurser satset på hjelpemiddelområdet gir god avkastning i form av nytte og likestilling. Vi mener utvalgets forslag undergraver disse forutsetningene.
- God fagkompetanse sikrer at hjelpemidlene dekker individuelle behov og er til nytte. Dette hindrer utlevering av hjelpemidler som ikke tas i bruk.
- Det må satses på forskning og utvikling som gir en mer helhetlig tilnærming til kostnadsbildet, sett i forhold til formålet med hjelpemiddelformidlingen, samt i forhold til alternative kostnader uten hjelpemiddelformidling. Er hjelpemidler dyrt eller er det en lønnsom investering for den enkelte og for samfunnet?

4.2 Forskning og utvikling

Utvalget mener det er behov for å styrke forskning og utvikling på hjelpemiddelområdet og foreslår et eget forskningsprogram i regi av forskningsrådet. Utvalget påpeker at dagens resultatindikatorer for å måle aktivitet og resultater i stor grad er rettet mot forvaltningsoppgaver, og at det derfor er behov for å utvikle en mer helhetlig kvalitetsstrategi for formidlingsområdet. Utvalget peker på behovet for å fremme innovasjon gjennom offentlige anskaffelser og øke tilgjengeligheten til nye produkter.

Når det gjelder nasjonalt kompetansemiljø viser utvalget til at da Rådet for tekniske tiltak for funksjonshemmede med sekretariatet på SINTEF ble lagt ned ved overføringen av hjelpemiddelsentralene til Rikstrygdeverket i 1994, ble det opprettet et statlig senter for tekniske hjelpemidler og tilgjengelighet (Deltasenteret). Senteret skulle være kunnskapsbase og drive utviklingsarbeid, mens forskning på hjelpemiddelområdet skulle ivaretas i eksisterende forskningsinstitusjoner. Utvalget slår fast at Deltasenteret ikke har hatt hjelpemidler som sitt hovedområde og at det er behov for en samlet satsing på kompetanse, forskning og innovasjon. Utvalget mener Arbeids- og velferdsetatens kompetanse på nasjonalt nivå må samordnes, og at behovet for spesialistkompetanse også kan imøtekommes ved at sentralene fordeler utvalgte spesialområder.

NHF mener at:

- NHF deler utvalgets syn når det gjelder behovet for en solid satsing på FoU og utvikling av en nasjonal strategi for kvalitet, kompetanse, forskning og innovasjon.
- Det må utredes nærmere hvordan kompetansen på nasjonalt nivå skal forankres. Lundutvalget anbefalte i 1994 en sentermodell, og ikke en forvaltningsmodell, for å sikre faglig utvikling til nytte for både NAV, hjelpemiddelsentraler, kommuner og funksjonshemmede. Det bør derfor utredes om Norge skal etablere et Hjelpemiddelinstituttt med ansvar for utvikling av teknologi og metodikk, testing og kunnskapsformidling, samt om det skal satses på bestemte forskningsmiljøer.
- Hjelpemiddelsentralene skal være spesialister på hele hjelpemiddelområdet. Vi mener det er en nasjonal oppgave å utvikle fagområdet til nytte for alle sentralene. Vi støtter forslaget om bedre samordning av kompetanse på nasjonalt nivå i NAV, men støtter ikke anbefalingen om spesialisering/regionalisering av enkeltsentraler.

4.3 Hjelpemiddelområdet fordelt på sektor

4.3.1. Skole og utdanning

Utvalget legger til grunn at opplæringsloven legger ansvar på myndighetene for å sørge for tilrettelegging og framskaffing av utstyr. Videre vises det til at Midtlyngutvalget foreslår at

retten til tilrettelegging i opplæringsloven også bør omfatte hjelpemidler. Dette brukes som begrunnelse for å flytte skolehjelpemidler ut av folketrygdloven.

NHF mener at:

- Skolehjelpemidler gikk over fra kommune og fylker til folketrygdloven i 1997 etter at det var dokumentert et svært ulikt tilbud. Rett til hjelpemidler i folketrygdloven skulle sikre et likeverdig tilbud. Dette må ikke endres.
- Midtlyngutvalget har ikke fokus på funksjonshemmede elever. Utvalget foreslår å fjerne retten til spesialundervisning og har ikke forslag om at folketrygdens ansvar for hjelpemidler skal innlemmes i opplæringsloven.
- Opplæringsloven gir skolene en plikt til individuell tilrettelegging av opplæringstilbudet, men hjemler ingen rett til hjelpemidler. Retten er forankret i folketrygdloven. Dette har NHF fått belyst i en juridisk utredning fra dr. juris Gudrun Holgersen ved Universitetet i Bergen – utredninger er også levert utvalget.⁸
- Universitets- og høyskoleloven hjemler heller ingen individuell rett til hjelpemidler.
- Det er stor mangel på kompetanse om hjelpemiddelformidling i utdanningssektoren. Hjelpemiddelsentralene er derfor svært viktige for elever, studenter og pedagoger.

4.3.2. Arbeid

Utvalget foreslår å ta bort rettigheten til arbeidshjelpemidler fra folketrygden og flytte området til en egen arbeidsmarkedslov. Utvalget ønsker mer kompetanse på feltet, både på NAV lokalt, hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssentre. Hjelpemiddelsentralene skal gis mulighet til å satse på arbeidsområdet ved at mye av dagens ansvar legges til kommunene. Utvalget definerer NAV lokalt som 1. linje for hjelpemidler i arbeid og vil fremme samarbeid internt i NAV. Utvalget foreslår å utvide målgruppen for tilretteleggingstilskuddet til alle bedrifter og flytte lov hjemlingen fra folketrygdloven til arbeidsmarkedsloven. Utvalget foreslår at funksjonsassistanseordningen utvides og lovfestes i arbeidsmarkedsloven. Utvalget tar ikke stilling til om arbeids- og utdanningsreiser bør gjøres permanent og lovfestes, og tar heller ikke stilling til om personer med uførepensjon som deltar på arbeidsrettede tiltak skal få rett til hjelpemidler.

NHF mener at:

- Rettighetsfestingen i folketrygdloven gir personer med varige funksjonsnedsettelse en individuell rett til hjelpemidler i arbeidslivet. Denne rettigheten kan ikke erstattes

⁸ Retten til hjelpemidler i barnehage og skole, notat til NHF fra dr. juris Gudrun Holgersen, sept 2008.

av en plikt lagt på NAV lokalt, gjennom arbeidsmarkedsloven, til å velge blant ulike virkemidler innenfor en gitt ramme.

- Tilretteleggingstilskuddet bør utvides til alle bedrifter, slik utvalget foreslår. Dette gir bedriftene en kompensasjon som gjør det mulig å gjennomføre ulike tiltak.
- NAV lokalt må ha oversikt over hvor kompetansen finnes, men å etablere dette som fast 1. linje er unødig byråkratisering. Hovedansvaret for vedtak, faglig rådgivning og levering av hjelpemidler må ligge til hjelpemiddelsentralen som i dag.
- Hjelpemiddelsentralene må styrkes både når det gjelder kompetanse, holdninger og kapasitet på arbeidsområdet. I dag utgjør arbeidsplassaker kun 2,6 %.
- Brukerpassordningen må brukes mer aktivt på området for å gi brukerne økt innflytelse og forenkle tilgangen til hjelpemidler.
- For å korte ned tiden kan forhåndsvedtak brukes mer aktivt. Mange brukere vet av erfaring fra andre arenaer hvilke hjelpemidler og tilrettelegging som er nødvendig.
- Hjelpemiddelsentralene må gi tilbud om en "kontaktperson arbeid" som kan bidra til gode løsninger raskt ved å ha både fagkompetanse og vedtaksmyndighet. Dette er spesielt viktig i overgangene fra skole til arbeid og ved skifte av arbeidsplass.
- Funksjonsassistanse må rettighetsfestes i folketrygdloven som permanent ordning.
- Arbeids- og utdanningsreiser må bli en permanent ordning.
- Rett til hjelpemidler må sikres når man skal forsøke seg i jobb eller man er i arbeidsaktivitet som ikke er ordinært lønnet arbeid (f eks varig tilrettelagt arbeid).

4.3.3 Basishjelpemidler i dagliglivet

Utvalget foreslår å overføre juridisk, økonomisk og faglig ansvar for basishjelpemidler til kommunene. Det er uklart hvilke hjelpemidler det dreier seg om, men det vises til dagens bestillingsordning. Dette gjelder i hovedsak hjelpemidler som koster under 10 % av folketrygdens grunnbeløp. I tillegg inngår senger, personløftere og enkle rullestoler.

Produktene i bestillingsordningen utgjør ca 41 % av mengden og ca 11 % av verdiene folketrygden finansierer til bedring av funksjon i dagliglivet.

NHF mener at:

- For brukerne utgjør basishjelpemidlene en stor andel av hjelpemiddelområdet, med mange hjelpemidler som er viktige i dagliglivet. Formidlingen krever fagkunnskap.

- Overføring til kommunene vil føre til et ulikt tilbud til funksjonshemmede, alt etter den enkelte kommunes økonomi og kompetanse.
- Hjelpemiddelsentralene holder i dag oversikt over markedet, kvalitetssikrer produktene og foretar innkjøp. Dette har både brukere og kommuner nytte av. Både de som har brukerpass og kommunale fagfolk kan bestille uten omfattende saksbehandling. Iflg PWCs rapport til utvalget fungerer ordningen godt.
- Bestillingsordningen må ikke føre til sortimentsbegrensninger, men brukes til det som er ordningens hensikt: effektiv håndtering av lagervare det går mye av.
- Kommunene må opprettholde sine lagre for utlån ved kortvarig behov.

4.3.4 Bolig

Utvalget peker på utfordringer knyttet til en utilgjengelig boligmasse der 5-7 % har livsløpsstandard, og utfordringer knyttet til økning i folketrygdens utgifter til løfteplattformer og trappeheiser. Utvalget foreslår å fjerne retten til disse hjelpemidlene fra folketrygdloven og overføre ansvaret til Husbanken med vedtak lagt til kommunene.

NHF mener at:

- Kommunene må satse på universell utforming av boligmassen gjennom plan- og bygningsloven, mens folketrygdloven må sikre funksjonshemmede rett til hjelpemidler som kompenserer for en utilgjengelig boligmasse. Disse to strategiene må gå parallelt. Løfteplattformer og trappeheiser må derfor ikke fjernes fra folketrygdloven.
- Husbankens ordninger innebærer sterkt økonomisk behovsprøvde tilskudd fra kommunen. Tilskuddene dekker sjelden de reelle kostnadene. Husbankens ordninger kan ikke erstatte folketrygdloven.
- De positive resultatene fra prosjekt "Boligtilpasning" i 2005 må videreføres og forsøkshjemmelen gjøres til en permanent ordning i folketrygdloven. Dette innebærer at brukere som fyller folketrygdens kriterier til løfteplattform/heis kan velge å installere hjelpemidlet eller tilrettelegge boligen på ett plan for det heisen/plattformen ville ha kostet. Boligrådgivningen må styrkes.
- I tillegg bør staten, gjennom Husbanken, øke heistilskuddene som gjør at borettslag og andre kan etterinstallere heis i eksisterende bebyggelse/lavblokker.

5. KONKLUSJON. NHF mener følgende bør gjøres:

Løfte fram hjelpemiddelformidling som eget politikkområde.

Vi mener det er uheldig med den ensidige tilnærmingen til området som en utgift og mener det er behov for å løfte fram den verdien anvendelse av teknologi har for både funksjonshemmede og for samfunnet.

Videreføre dagens formidlingssystem med lovhjemling i folketrygdloven.

Dagens formidlingssystem er utviklet gjennom 30 år i samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner. Individuelle rettigheter i folketrygdloven er grunnlaget for at funksjonshemmede sikres tilgang til hjelpemidler i hjem, barnehage, skole, arbeid og fritid. Retten til hjelpemidler i folketrygdloven må videreføres. Dette gjelder også retten til ortopediske hjelpemidler i folketrygdloven.

Redusere gråsoner

Barns rett til hjelpemidler i barnehage og skole ble redusert gjennom rundskriv fra NAV i 2006. Dette må endres slik at barns rett till hjelpemidler etter lov og forskrift blir en realitet. Det er også behov for å styrke rettighetene i folketrygdloven når det gjelder individuelle hjelpemidler i avlastningsboliger, omsorgsboliger og institusjon.

Fjerne aldersgrensen for hjelpemidler til trening, stimulering, aktivisering og sport.

Både for å styrke folkehelsen og for å fremme likestilling må aldersgrensen på 26 år fjernes. Retten til hjelpemidler må fortsatt ligge i folketrygdloven.

Satse på utdanning og arbeid. Rettighetsfeste funksjonsassistanse i arbeidslivet.

Hjelpemiddelsentralenes kapasitet og kompetanse må styrkes for å ivareta området framover, slik at både arbeidssøkere og arbeidsgivere får tilgang til gode løsninger. Funksjonsassistanse må etableres som en fast ordning og som en rettighet i folketrygdloven. Retten til hjelpemidler må utvides til å gjelde personer med uførepensjon som deltar på ulike tiltak. Ordningen med arbeids- og utdanningsreiser må bli permanent.

Styrke funksjonshemmedes innflytelse. Brukerpass og kontaktperson barn.

Mange umyndiggjøres av fagfolks holdninger og av tungroddede rutiner. Det er behov for økt bevissthet når det gjelder holdninger slik at tjenesteytingen fremmer målene om selvstendig liv, likestilling og deltakelse. Brukerpass og kontaktperson barn må utvikles videre og tilbys flere hjelpemiddelbrukere. Ordningene styrker brukernes innflytelse og handlingsrom, og gjør det enklere og raskere å komme i mål.

Styrke formidlingsområdet ved hjelpemiddelsentralene.

Sentralenes hovedoppgave er å bidra til likeverdig og helhetlig problemløsning for funksjonshemmede. Fokus må endres fra forvaltning til formidling av løsninger. Utprøving og opplæring må styrkes. Brukermedvirkning må gi resultater på system- og individnivå.

Styrke rehabiliteringstjenesten i kommunene. Øke ergoterapitilbudet.

Nesten 40 % av landets kommuner mangler ergoterapeut. Kapasiteten må styrkes.

Bygge videre på dagens oppgave- og ansvarsfordeling.

Organisasjonsmodellen skal sikre helhetlig løsninger uten at brukerne må forholde seg til ulike systemer for ulike hjelpemidler. Oppgave- og ansvarsfordelingen som er nedfelt i folketrygdloven, kommunehelsetjenesteloven og samarbeidsavtaler må utvikles videre.

Forenkle rutiner og saksbehandling.

Det er mye å hente på å forenkle rutiner i systemet. Avslagsprosenten på hjelpemidler er svært lav. Vedtaks- og kontrollrutiner bør derfor kunne forenkles. Nettbaserte løsninger må kunne utnyttes bedre i kommunikasjon, søknader og bestilling. Hjelpemiddelsentralenes bestillingsordning er et godt eksempel på forenklinger for kommuner og brukere.

Sikre at offentlige anskaffelser ivaretar sortimentsbredde og innovasjon.

Dagens anskaffelsespraksis i NAV må endres for å ivareta sortimentsbredde, tilgang til ny teknologi og innovasjon framover.

Satse på forskning og utvikling. Strategi for samlet innsats på nasjonalt nivå.

Hjelpemiddelområdet gir mange muligheter og den teknologiske utviklingen må komme funksjonshemmede til gode. Metoder for anvendelse og nytte må utvikles videre. Det bør satses mer på studier av formåls effektivitet; hva påvirker brukernytten og fremmer verdien hjelpemidler har for inkludering i utdanning, arbeid og samfunn?

Satse på universell utforming av produkter, bygg og omgivelser.

En satsing på universell utforming vil redusere behovet for de hjelpemidler som i dag brukes for å kompensere for dårlig utforming av vanlige forbruksvarer eller utilgjengelige bygg, boliger og transportmidler. Det må satses i form av forskrifter, tidsfrister og penger.

6. VEIEN VIDERE

Holteutvalgets innstilling må avvises. Dagens formidlingssystem er utviklet i nært samarbeid med funksjonshemmedes organisasjoner. Dette samarbeidet er også en forutsetning for å bedre kvaliteten på tilbudet. Forbedringer må ta utgangspunkt i de barrierer funksjonshemmede erfarer.

- **NHF anbefaler departementet å avvise Holteutvalgets innstilling.**
- **NHF foreslår at det settes ned en partssammensatt gruppe for å bedre praksisfeltet innenfor dagens system. Funksjonshemmedes organisasjoner og fagmiljøer som kan hjelpemiddelområdet må være solid representert.**
- **Bedring av kvaliteten må være basert på funksjonshemmedes erfaringer og mål.**

NHF-Vedlegg: Hvordan vil utvalgets anbefalinger slå ut for "Per 6 år"?

Per bruker manuell rullestol inne og elektrisk rullestol ute. Trenger hjelpemidler for å kommunisere. Trenger hjelpemidler på skolen og hjemme. Boligen må tilrettelegges. Familien har fram til nå brukt hjelpemiddelsentralen som faglig bistand i et samarbeid med kommunale fagfolk. Hjelpemidlene har blitt dekket av folketrygden.

Holteutvalgets forslag innebærer at Per og familien i framtiden må forholde seg til ulike sektorer for å få dekket hjelpemiddelbehovet:

Staten/hjelpemiddelsentralen. Hjelpemidler for komplekse behov i dagliglivet som elektrisk rullestol og hjelpemidler for å kommunisere. Kanskje også manuell rullestol.

Kommunen. Basishjelpemidler i dagliglivet som arbeidsstol, hjelpemidler bad/WC, høyderegulerbar seng, personløfter. Også hjelpemidler til lek og trening.

Skolen. Alle hjelpemidler på skolen som hjelpemidler til å kommunisere, spesialtilpasset arbeidsstol, ståstativ, spesialprogramvare og tastatur. Ny runde ved bytte av skole.

Husbanken. Hjelpemidler i bolig som løfteplattform og trappeheiser.

Per trenger såkalt "enkle hjelpemidler/basishjelpemidler" hjemme og må søke kommunen om hjelpemidlene. Kommunen har ikke ergoterapeut. Familien ønsker bistand fra hjelpemiddelsentralen, men de har ikke ansvar for disse hjelpemidlene lenger. Familien bruker derfor mye tid på å orientere seg. De finner fram til produkter gjennom samarbeid med leverandører, men kommunen mener disse er for kostbare; enten må de velge fra kommunens standardsortiment eller de må betale et større mellomlegg selv. Per trenger også elektrisk rullestol og kommunikasjonshjelpemidler hjemme. Her forholder familien seg til hjelpemiddelsentralen fordi dette er avanserte hjelpemidler. Familien ønsker at fagfolk på sentralen skal bistå i valg av øvrige hjelpemidler, noe sentralen ikke lenger har mulighet til.

Skolen har nå fått ansvaret for å finansiere de hjelpemidlene han trenger. Skolen har ikke avsatt penger til dette i sitt budsjett. Konsekvensen for Per er at han ikke får et likeverdig opplæringstilbud og muligheter for sosial deltakelse sammen med de andre elevene. Dette har også konsekvenser på sikt når det gjelder utdanning og arbeid. Det har oppstått usikkerhet om hvor familien skal få råd og veiledning framover – skolen har ikke kunnskaper om hvilke teknologiske muligheter som finnes på dette området.

Boligen må tilrettelegges med løfteplattform ute og trappeheis inne mellom 1. og 2. etasje. Ansvaret for disse hjelpemidlene er lagt til Husbanken. Familien søker om boligtilskudd, men får avslag fordi familien har en vanlig inntekt og tjener for mye til behovsprøvd tilskudd. Løfteplattform og trappeheis kommer på over kr 250 000,- Dette har ikke familien råd til. De lager derfor en provisorisk rampeløsning ute og fortsetter å bære sønnen inne.