

Kortversjon: NOU 2010: 5

# Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

Et helhetlig hjelpemiddeltilbud



Kortversjon: NOU 2010: 5

# Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering

Et helhetlig hjelpemiddeltilbud



## Til Arbeidsdepartementet

Regjeringen Stoltenberg II oppnevnte ved kongelig resolusjon 25. april 2008 et utvalg som fikk i mandat å foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Hovedformålet var å få en vurdering av mulige langsiktige grep som kan gi effektive og langvarige kvalitets- og kompetanseforbedringer i systemet for formidling og forvaltning av hjelpemidler med sikte på å gi brukere av hjelpemidler økt mestring og livskvalitet.

Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo 4. mai 2010

Arnt Holte  
leder

Toril Lahnstein

Alice Kjellevold

Lars-Erik Borge

Espen Bratberg

Rannveig H. Pedersen

Audun Østerås

Anita Røraas

---

Gunnar Tveiten  
Marit Helene Mørkved  
Ragna Flø  
Siv Svoldal



# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	7	<b>14</b>	<b>Hjelpemidler og tilrettelegging knyttet til arbeidsliv</b> .....	28
1.1	Oversikt .....	7			
<b>2</b>	<b>Mandat, sammensetning og arbeid</b> .....	8	<b>15</b>	<b>Kompetanse, forskning og innovasjon</b> .....	30
2.1	Utvalgets mandat .....	8			
2.2	Utvalgets sammensetning .....	8	<b>16</b>	<b>Utvalgets anbefalinger</b> .....	32
2.3	Utvalgets arbeid .....	8	16.1	Utvalgets overordnede vurderinger .....	32
<b>3</b>	<b>Grunnleggende verdier og mål for utvalsarbeidet</b> .....	10	16.2	Utvalgets forslag .....	34
<b>4</b>	<b>Forvaltning av hjelpemiddelområdet – og utviklingen frem til i dag</b> .....	11	16.2.1	Forslag om lovendringer og å sette ned et lovutvalg .....	34
<b>5</b>	<b>Brukerne av hjelpemidler; hva mottar de og hvilke ordninger fanger opp deres behov</b> .....	13	16.2.2	Tilråding om økt bruk av tilskudd til hjelpemidler .....	34
<b>6</b>	<b>Erfaringer fra andre land</b> .....	14	16.2.3	Forslag om å opprette et rådgivende ekspertorgan .....	34
<b>7</b>	<b>Utviklingstrekk og utfordringer</b> .....	16	16.2.4	Forslag om økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet ..	34
<b>8</b>	<b>Reformbehov, krav og hensyn til et fremtidig hjelpemiddel-system</b> .....	18	16.2.5	Forslag som gjelder aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek .....	35
<b>9</b>	<b>Drøftinger av organisasjonsmodeller</b> .....	20	16.2.6	Forslag til opprydding på området tilskudd til opplæringstiltak .....	35
<b>10</b>	<b>Sentrale spørsmål for utformingen av et fremtidig hjelpemiddelsystem</b> .....	22	16.2.7	Forslag om økt ansvar for hjelpemidler, tilrettelegging og opplæring i barnehage- og opplæringsloven .....	35
<b>11</b>	<b>Regelverket på hjelpemiddelområdet</b> .....	23	16.2.8	Forslag om opprydding i ansvaret for behandlingshjelpemidler .....	36
<b>12</b>	<b>Hjelpemidler og dagligliv</b> .....	25	16.2.9	Forslag i tilknytning til tilrettelegging av bolig .....	36
<b>13</b>	<b>Hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge med funksjonsnedsettelse</b> .....	27	16.2.10	Forslag om opprydding i ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater .....	36
			16.2.11	Forslag om samling av virkemidler i en ny arbeidsmarkedslov .....	37
			16.2.12	Sterkere og mer tilgjengelige kompetansemiljøer – arbeidsliv ...	37
			16.2.13	Forslag om tilretteleggingstilskudd til alle arbeidsgivere .....	38
			16.2.14	Forslag om hjelpemidler og VTA (varig tilrettelagt arbeid) .....	38
			16.2.15	Forslag i tilknytning til forsøksordningen med funksjonsassistent .....	38

16.2.16	Forslag i tilknytning til forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser .....	38
16.2.17	Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning og innovasjon .....	38

17

<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>40</b>
--	-----------



# 1 Sammendrag

## 1.1 Oversikt

---

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 beskri-

ver utfordringer og reformbehov, mens kapittel 9 drøfter og tilrår en fremtidig organisasjonsmodell. Kapitlene 10–14 inneholder drøftinger og tilrådinger, andre sentrale spørsmål når det gjelder et fremtidig hjelpemiddelsystem, herunder forslag når det gjelder regelverket, hjelpemidler og tilrettelegging i dagliglivet, 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.



## 2 Mandat, sammensetning og arbeid

### 2.1 Utvalgets mandat

---

I St.prp. nr. 1 (2007–2008) varslet regjeringen Stoltenberg II at den bl.a. i lys av NAV-reformen og St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering ville sette ned et offentlig utvalg som skulle foreta en helhetlig gjennomgang av forvaltning, organisering og finansiering på hjelpemiddelområdet. Utvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 25. april 2008 og fikk et mandat som følger vedlagt denne kortversjonen av utredningen.

### 2.2 Utvalgets sammensetning

---

Utvalget hadde ved oppnevningen følgende sammensetning:

Assisterende generalsekretær Arnt Holte, Oslo, leder

Professor Espen Bratberg, Bergen

Professor Lars-Erik Borge, Trondheim

Førsteamanuensis Alice Kjellevoid, Stavanger

Generalsekretær Aud Blankholm, Oslo

Rådmann Toril Lahnstein, Askim

Doktorgradstudent Ashfaq Sadiq, Narvik

Daglig leder Rannveig H. Pedersen, Trondheim

Pensjonist Audun Østerås, Høylandet

HMS-rådgiver, ergoterapeut Anita Røraas,

Kongsberg

Medlemmene Blankholm og Sadiq har måttet fra tre utvalget av personlige årsaker i løpet av utvalgsperioden.

Utvalget har hatt en referansegruppe med representanter fra brukerorganisasjoner, organisasjoner i arbeidslivet, bransjeforeninger, direktorat og helseforetak, KS og forsknings- og kompetansemiljøer. Referansegruppen har hatt 7 møter, og hadde ved konstitueringen følgende sammensetning:

Rebecca Tvedt Skarberg og Anne Wigera, Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)

Lars Ødegård og Toril Heggen Munk, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)

Einar Jørstad, Unge funksjonshemmede

Unni Overskeid, Norsk Pensjonistforbund

Rudolph Brynn, Nasjonalt dokumentasjonssenter for personer med nedsatt funksjonsevne (til 1. januar 2009)

Toril Bergerud Buene, Deltasenteret

Hilde Haualand, Statens råd for likestilling av funksjonshemmede

Maja Arnestad, Norges Forskningsråd, IT funk

Sissel Widerøe Bredesen, Frambu senter for sjeldne funksjonshemninger

Guro Lilleås, Norsk Ergoterapeutforbund

Knut Løvdal, Leverandørforeningen for helsesektoren

Odd Ivar Øvregård, Kommunenes Sentralforbund (KS)

Jan Kåre Berglid, Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) (fra august 2009: Siri Møllerud)

Sølvi Holmgren, Helsedirektoratet

Torill Bjørnsen, Arbeids- og velferdsdirektoratet

Øystein Nilsen, Landsorganisasjonen (LO)

Inger Marie Tofthagen, Helseforetakene (fra august 2009: Knut Tjeldnes)

Utvalget har i forbindelse med arbeidet mottatt en rekke innspill både fra referansegruppens medlemmer og andre enkeltpersoner og organisasjoner. Det har vært avholdt fire felles møter mellom utvalget og referansegruppen hvor man har drøftet sentrale problemstillinger og mottatt innspill i forbindelse med arbeidet.

Utvalget har hatt et sekretariat med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har bidratt med innspill til sekretariatet. Underdirektør Gunnar Tveiten har ledet arbeidet i sekretariatet.

### 2.3 Utvalgets arbeid

---

Utvalget har i alt hatt 13 møter i perioden fra mai 2008 til april 2010, hvorav 6 har vært over to dager. En rekke forskere, etater og institusjoner har vært invitert til å holde innlegg på utvalgsmøtene, her-

under arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie, professor NHH, Victor Norman, forsker Beate S. Birkenfeldt og professor dr. juris Jan Fridtjof Bernt ved Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen og direktør for Helsetilsynet, Lars E. Hanssen.

Utvalget har fått bistand fra konsultentselskapet Pricewaterhouse Coopers (PwC) til å gjøre en organisasjonsanalyse av hjelpemiddelområdet. Videre har forsker Beate S. Birkenfeldt i samarbeid med professor dr. juris Jan Fridtjof Bernt ved Juridisk fakultet, Universitetet i Bergen, levert en juridisk betenkning når det gjelder «*En juridisk betenkning – rettighetslovgivning, rettigheter og skjønnsanvendelse som virkemidler på hjelpemiddelområdet*». Professor NHH, Victor Norman har på

bestilling fra utvalget gjort en samfunnsøkonomisk betenkning om «*Hjelpemidler og hjelpemiddelforvaltning – Noen samfunnsøkonomiske betraktninger*». I tillegg har forskningsstiftelsene FAFO, SNF og SINTEF, samt Ressurssenter for omstilling i kommunene (RO) levert utredninger.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har bistått utvalget med beregninger og analyser, og Statistisk sentralbyrå har gjort spesialkjøringer for utvalget i forbindelse med oppdrag for SNF.

Rådgiver Rudolph Brynn, tidligere Standard Norge, nå Likestillings- og diskrimineringsombudet, har levert bidrag når det gjelder å beskrive hjelpemiddelsystemet i et utvalg andre land.

### 3 Grunnleggende verdier og mål for utvalgsarbeidet

Formålet med kapitlet er å belyse hvilke verdier utvalget bygger sin utredning på. Å forankre utvalgets oppgave til visse grunnleggende verdier setter arbeidet inn i en større sammenheng.

Utvalget ønsker måten å vise at politikk og verdivalg på hjelpemiddelområdet fremstår som en viktig del av den helhetlige velferdspolitikken. Kapitlet skisserer hvilke kjerneverdier som har vært utgangspunkt for utvalgets arbeid, slike som aktiv deltakelse, likeverd og inkludering. Til sammen danner dette grunnlaget for utredningen. Den verdimeslige forankringen for utvalgets tilrådinger utgår fra utvalgets mandat, og reflekterer nasjonale og internasjonale verdier og prinsipper for hva utvalget mener bør inngå i grunnlaget for et overordnet og fremtidsrettet rammeverk for utviklingen av politikken på hjelpemiddelområdet i årene som kommer. En slik verdisetting gir uttrykk for den eller de standarder som utvalget mener bør være styrende og som både myndigheter og sivilsamfunn bør kunne evaluere seg selv og sin innsats i forhold til.

Verdiene er i tråd med prinsippene for den norske velferdsmodellen hvor universalitet (dvs. retten til tjenester og ytelser til alle), offentlig styring og arbeid for alle legges til grunn for arbeidet.

Å satse på hjelpemidler vil gi samfunnsøkonomiske gevinster ved at brukere kan være aktiv i

arbeid og dagligliv så lenge som mulig. Retten til å kunne leve et likeverdig liv, med tilgang på velferdsgoder som for eksempel bolig- og fritidstilbud, arbeid og utdanning gjelder i like stor grad for personer med funksjonsnedsettelse, som for funksjonsfriske i samfunnet.

#### Overordnede mål

Mennesker med funksjonsnedsettelse skal ha muligheter til aktiv deltakelse, likeverd og inkludering på linje med andre samfunnsborgere. (St.meld. nr. 40 (2001–2002) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer).

Utvalget legger, med utgangspunkt i regjeringens politikk, til grunn målene for hjelpemiddelområdet slik de er formulert i St.meld. nr. 40 (2001–2002):

- Brukeren skal få rett løsning til rett tid
- Brukeren skal bli møtt av fagfolk med tilfredsstillende kompetanse, og få det samme tilbudet uavhengig av bosted
- Kommunen skal ha hovedansvaret for, og være den viktigste koordinerende aktør i hjelpemiddelformidlingen. Kommunen skal få bistand fra hjelpemiddelsentralene på områder der de ikke har tilstrekkelig kompetanse

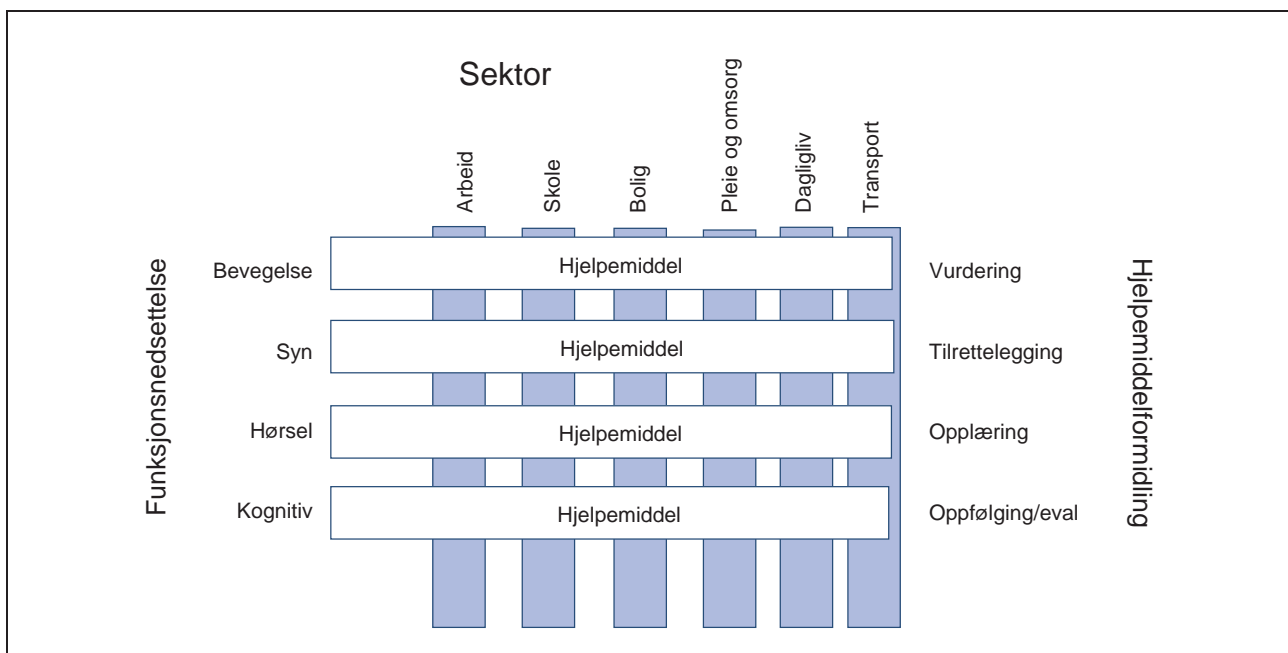
## 4 Forvaltning av hjelpemiddelområdet – og utviklingen frem til i dag

Kapittel 4 gir en oversikt over hovedtrekkene i utviklingen av hjelpemiddelområdet og formidlingssystemet frem til slik det fungerer i dag. Beskrivelsene fokuserer på formidlingssystemet og de områder som ligger innenfor hjelpemiddelsentralenes ansvarsområde, samt deres rolle og ansvar i formidlingsprosessen i relasjon til andre aktører, fortrinnsvis kommunene. Under 4.1 beskrives bakgrunn, historikk og viktige utviklingstrekk for det som i dag er en del av hjelpemiddelsentralenes ansvarsområde. Utviklingen av kommunenes ansvar på området omtales også.

Under 4.2 gis en oversikt over hvordan hjelpemiddelområdet fremstår i dag. I denne delen beskrives også tilliggende hjelpemiddelområder som organisatorisk er plassert i andre enheter i Arbeids- og velferdsetaten. Det redegjøres for ansvarsfordeling og finansiering av tjenester og oppgaver mellom Arbeids- og velferdsetaten, kommuner og de regionale helseforetakene. Det gis tilslutt en oversikt over tilliggende områder som påvirker hjelpemiddelområdet.

Hjelpemiddelområdet fremstår i dag som komplekst. Brukergruppene er svært forskjellige både med hensyn til alder, funksjonsnedsettelse og oppfølgingsbehov. I dagens system kan hjelpemidler være alt fra enkle produkter som spesialbestikk til en verdi av et par hundre kroner, til avanserte teknologiske produkter eller ombygde kassebiler i millionklassen. I tillegg kommer rene tjenester som tolking, funksjonsassistanse og lese- og sekretærhjelp. Det er et område som har stor bredde i fag- og tilretteleggingskompetanse, med mange involverte fagmiljøer både på kommunalt og statlig nivå. Hjelpemidler skal medvirke til funksjonsforbedring på alle livsområder og må i stor grad ses på tvers av sektorer.

Funksjonsnedsettelse skaper ulike behov for generelle og funksjonsfremmende tiltak innen alle sektorer. Et hjelpemiddel vil ofte være «sektorovergripende» i den forstand at det bedrer funksjonsevnen på tvers av sektorenes ansvarsområde (for eksempel rullestol). Hjelpemiddelformidlingens hovedoppgave er å bistå den enkelte til å bedre



Figur 4.5 Et hjelpemiddel avhjelper funksjonsnedsettelse på tvers av livsområder

Kilde: PwC, 2009

funksjonsevnen på alle livsområder ved å utnytte hjelpemidlers funksjonalitet i sammenheng med annen tilrettelegging og habilitering/rehabilitering.

Arbeids- og velferdsetaten har det overordnede ansvaret for forvaltning av de fleste hjelpemidler for personer med varig funksjonsnedsettelse, unntaket er fortrinnsvis behandlingshjelpemidler som ligger til foretakene. Kommunene har delvis finansieringsansvar for hjelpemidler for beboere i institusjoner, samt for personer med midlertidige hjelpemiddelbehov.

Arbeids- og velferdsetaten har organisert hjelpemiddelområdet i to ulike styringslinjer, NAV

Fylke og NAV Spesialenheter. På de hjelpemiddelområder der Arbeids- og velferdsetaten har en formidlingsfaglig og rådgivende rolle, samt et forvaltningsmessig ansvar for gjenbruk m.m., er ansvaret lagt til hjelpemiddelsentralene. På disse områdene kreves det tverrfaglig tilretteleggingskompetanse og utstrakt grad av samhandling med andre aktører, herunder kommuner, fylkeskommuner og arbeidsgivere. Ansvaret for de andre hjelpemiddelområdene ligger i styringslinjen i NAV Fylke. Arbeids- og velferdsetaten har i mindre grad en formidlingsfaglig og rådgivende rolle på disse områdene og ansvaret er i hovedsak knyttet til å gjøre gode vedtak.

## 5 Brukerne av hjelpemidler; hva mottar de og hvilke ordninger fanger opp deres behov

Kapittel 5 beskriver brukerne av hjelpemidler; hvordan brukernes behov avklares og hva de mottar. Videre beskrives hvilke innretninger og ordninger som er på plass for å fange opp brukernes behov. Informasjonen bygger på data fra registreringssystemer som benyttes på hjelpemiddelsentralene – koblet opp mot andre data i Arbeids- og velferdsetaten.

Antall brukere som pr. 1. januar 2009 har hjelpemidler på utlån gjennom hjelpemiddelsentralene er 386 248 personer. Ca. 53 prosent er 67 år og eldre. Eldre brukere har generelt et enklere tilretteleggingsbehov og en langt lavere gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler enn yngre brukere. Eldre brukere har generelt behov for bistand fra færre hjelpeinstanser, fortrinnsvis fra kommunale helse- og omsorgstjenester. Brukere i de yngste aldersgruppene (0–25 år) har høyest gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler. Det er de som i brukerundersøkelser selv angir at de har størst andel av komplekse hjelpemidler og størst behov for bistand fra tre eller flere instanser i formidlingsprosessen. Gruppen 26–66 år har også en langt høyere gjennomsnittlig utlånsverdi på hjelpemidler enn eldre brukere. I brukerundersøkelsen er det om lag 25 prosent av denne brukergruppen som selv mener at de har komplekse hjelpemidler. I underkant av 60 prosent av brukerne i alderen 18–66 år har en form for arbeids- eller næringsinntekt. Statistikken viser at inntektssituasjonen blant disse hjelpemiddelbrukerne viser et relativt lavt inntektsnivå. Av brukerne som har pensjonsgi-

vende inntekt, har nesten 53 prosent lavere inntekt enn 200 000 kr. Bare 4,7 prosent har inntekter over 500 000 kr. De yngre aldersgruppene ser ut til å være overrepresentert i bruk av uførepensjon, rehabiliteringspenger mv., og har gjennomgående lavere inntekter enn gjennomsnittet i befolkningen. Når det gjelder gruppen 67 år og over, jevner inntekts- og formuesnivået seg betydelig ut. Mange av de som kommer til ved 67 år har hatt et ordinært «arbeidsmarkedsforløp» og hjelpemiddelbehovet har først oppstått etter at de har blitt pensjonister.

Tilgjengelighet til hjelpemidler oppleves som særdeles viktig, da tilgangen til hjelpemidler og tilrettelegging, er av avgjørende betydning for selvstendighet og deltagelse for brukere med funksjonsnedsettelse. Utvalget registrerer at det i de senere årene har vært igangsatt en rekke tiltak for å bedre tilgjengelighet og brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet. Brukermedvirkning er et sentralt og viktig virkemiddel for å utvikle tjenestetilbudet og service tilpasset brukernes behov. Utvalget viser videre til den omfattende rollen kommunene har i formidlingsprosessen ved at de i mange tilfeller er det viktigste kontaktpunktet for bruker og pårørende. Med dette utgangspunktet anbefaler utvalget at både Arbeids- og velferdsetaten og kommunene må se på hvordan de i større grad kan trekke inn brukernes erfaringer og løsningsforslag på hjelpemiddelsentralene og systemnivå når det gjelder utvikling av tjenestetilbud og service i hjelpemiddelformidlingen.

## 6 Erfaringer fra andre land

En rekke land, inkludert Norge, gjennomfører eller har gjennomført større velferdspolitiske og organisatoriske reformer som har konsekvenser for forvaltning, finansiering og regelverk, og ikke minst for brukere av hjelpemidler. Utvalgets hensikt med dette kapitlet er både å se på likheter og forskjeller som vi kan lære av, men også å vise at det er sammenhenger og krefter som virker utover landegrensene, som for eksempel internasjonalt regelverk og samarbeid, teknologiutvikling, produsenter, finansmarkeder og konkurranse. Med dette som utgangspunkt starter dette kapitlet med å sette hjelpemiddelsystemet inn i en global og internasjonal kontekst. Deretter beskrives de ulike systemene for hjelpemiddelformidling i et utvalg europeiske land og i New Zealand. Som nærmere omtalt i kapittel 15, vil teknologiske nyvinninger og globale endringer være viktige faktorer i utviklingen på hjelpemiddelområdet i årene fremover. Moderne datateknologi åpner for store muligheter for samarbeid om innovasjon og produktutvikling når det gjelder hjelpemidler og omsorgsteknologi.

Av global betydning er også FN-konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne som trådte i kraft 3. mai 2008. Før første gang har man en konvensjon som er overordnet nasjonal lov i de land som ratifiserer den, og som etablerer prinsippet om at medlemslandene skal sikre tilgang til hjelpemidler. Det er også første gang at EU som fellesskap har signert en FN-konvensjon og dermed bundet både seg selv og medlemslandene til å sikre rettigheter for innbyggere med nedsatt funksjonsevne.

Tilsvarende som i resten av verden påvirkes markedet for hjelpemidler i Europa også av teknologiutvikling, produsenter og brukere som etter spør hjelpemidler. Myndighetens rolle er å balansere de ulike interessene gjennom reguleringer.

Selv om EU mer og mer fremstår som en politisk og økonomisk union med en felles velferdspolitik, viser rapporten «Access to assistive technology in the European Union»<sup>1</sup> at det er store forskjeller EU-medlemslandene i mellom når det gjelder distribusjons- og innkjøpssystemer for hjelpemidler, herunder system for informasjon,

behovsavklaring og -vurdering, utlevering og finansieringsmekanismer mv. I den aktuelle rapporten fra 2003 konkluderte EU-kommisjonen med at det var behov for en dialog med alle aktørene på hjelpemiddelmarkedet for å øke innsikten i markedet og forenkle utveksling av eksempler på god praksis. Det ble lagt vekt på at brukermedvirkning måtte være en forutsetning for at man skulle få et bedre system for informasjonsspredning, kunnskapsoppbygging og innsikt, og sist men ikke minst, bedre tilgang til hjelpemidler for innbyggerne i EU-landene.

I kapitlet gis en fremstilling som tar utgangspunkt i tre idealtypiske modeller for organisering av velferdsordninger; hhv. den angloamerikanske, den kontinentale og den nordiske velferdsmodellen, og plasserer de ulike lands hjelpemiddelformidlingssystem inn i disse modellene.

I alle land som er omtalt i denne utredningen er det politisk enighet om at det offentlige har et særskilt og overordnet ansvar for å sikre alle innbyggere like rettigheter til aktiv deltakelse, likeverd og inkludering i samfunnet. Dette er uttrykt gjennom så vel konstitusjonen, som i sektorlover og spesielle antidiskriminerings- og/eller tilgjengelighetslover. Det er også anerkjent at personer med funksjonsnedsettelse har behov for hjelpemidler for å fungere i samfunnet. De tre hovedmodellene skiller seg fra hverandre når det gjelder hvor omfattende man tolker «samfunnets ansvar», i betydningen det offentliges ansvar for å finansiere hjelpemidlene. Med unntak av Finland som avviker noe fra de andre på utførersiden, har offentlig sektor (stat og kommune) hovedregien både for finansiering og formidling av hjelpemidler i de nordiske landene. Ingen andre land enn Norge har en enhetlig nasjonal modell med en statlig myndighet som hovedaktør, både på finansierings-, bestiller- og utførersiden. I de øvrige nordiske land er det langt mer desentralisert offentlig system: I land som Tyskland, Nederland og Storbritannia er det i mye større grad den enkeltes ansvar å sikre seg tilgang til hjelpemidler gjennom forsikrings- eller fondsordninger, mens større eller mindre deler av utføreransvaret av hjelpemidler og tilrettelegging utføres av kommersielle og ikke-kommersielle aktører i privat og frivillig sektor. Sistnevnte vil ofte

<sup>1</sup> European Commission 2003, op.cit.



Tabell 6.1 Ulike lands hjelpemiddelsystem inndelt etter modell

Modell	Land	Kjennetegn
Den anglosaksiske	Storbritannia, New Zealand	En «liten» stat hva det velferdspolitiske området angår. Statens rolle er å regulere, mens privat sektor er selve modellgrunnlaget. Sentrale elementer i velferdsbegrepet er selvhjelp og behovsprøving. Sett med «norske øyne» et fragmentert hjelpemiddelsystem.
Den kontinentale	Nederland, Tyskland, Frankrike, Italia, Spania	Rett til pensjon og velferdsytelser opparbeides ut fra innsats og stilling i arbeidslivet og private forsikrings- og fondsordninger. Både Nederland, Tyskland og Frankrike benytter tilskudd. Frivillige organisasjoner spiller viktig rolle ved tildeling.
Den nordiske	Norge, Sverige, Danmark, Finland	Universelle ordninger står sterkt. Med unntak av Norge, har kommunene og regionnivået et omfattende ansvar for hjelpemidler og tilrettelegging

ha en tilknytning til organisasjoner av eller for personer med funksjonsnedsettelse (Spania), velledige organisasjoner (Storbritannia) og fond og forsikringsselskap (Finland, Nederland, Tyskland).

Et viktig skille i flere land er at statlige myndigheter har et ansvar for regelverk og finansiering,

mens regionale myndigheter bestemmer over for eksempel utvalg og typologi for hjelpemidlene, som i Spania. I Spania spiller organisasjonen ONCE en stor rolle for blinde i formidlingen av synsrelaterte hjelpemidler, men tjenestene er begrenset til forbundets egne medlemmer.

## 7 Utviklingstrekk og utfordringer

Dette kapitlet gjennomgår en del samfunnsmessige utviklingstrekk og drivkrefter som etter utvalgets syn representerer viktige utfordringer for velferdspolitikken i vid forstand og som avhengig av veivalg som tas, også vil ha betydning for utformingen av hjelpemiddelsystemet.

### *En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde*

Nærmere to tredjedeler av hjelpemiddelbrukerne i dag er eldre over 67 år. Gitt den forventede demografiske utviklingen viser beregninger gjort av Arbeids- og velferdsetaten i forbindelse med utvalgsarbeidet at det i 2030 vil være 40 prosent flere brukere av hjelpemidler sammenlignet med dagens nivå.<sup>1</sup> Beregningene er gjort med utgangspunkt i SSBs hovedalternativ (middels nasjonal vekst) for befolkningsfremskriving fra 2006. Mange av morgendagens eldre vil trolig ha andre ressurser å møte alderdommen med i form av bedre helse, bedre økonomi, bedre boforhold og bedre utdanning enn tidligere generasjoner. Dette innebærer at det blir en stadig større gruppe kjøpesterke eldre som vil utgjøre et stort marked. En mindre gruppe eldre vil enten helsemessig, sosialt, økonomisk, eller teknologisk bli hengende etter majoriteten. Økende levealder og vekst i andelen eldre vil føre til økt forekomst av aldersrelaterte og kroniske sykdommer. Fra flere hold, ikke minst fra praksisfeltet er det registrert et stort behov for informasjon i forhold til den teknologiske utviklingen og nye muligheter for både sporing, varsling og overvåking av demente og andre med kognitiv svikt. Regjeringen har oppnevnt et offentlig utvalg – Hagenutvalget, som har fått i oppdrag å utrede nye innovative løsninger for å møte fremtidens omsorgsutfordringer. Mandatet ber utvalget blant annet vurdere de etiske sidene i forhold til bruk av ny teknologi for varsling og overvåking.

### *Brukere av hjelpemidler med sammensatte og komplekse behov*

Ikke alle utfordringene og endringene i sykdomsbildet vil være aldersrelaterte. Hver femte motta-

ker av pleie- og omsorgstjenestene er under 50 år og hver tredje mottaker var ved utgangen av 2007 under pensjonsalder viser individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS) fra SSB. Yngre brukere med omfattende bistandsbehov får sitt tilbud fra hjemmetjenestene, mange på samme nivå som i sykehjem målt i timetall. Det betyr at pleie- og omsorgssektoren ikke lenger er en ren eldreomsorg. Blant de yngste brukerne under 17 år mottar ca. 40 prosent avlastningstjenester, eller det som registreres som tidsbegrenset opphold i institusjon. Blant de som er 90 år eller eldre mottar nesten 40 prosent langtidsopphold i institusjon, (sykehjem)<sup>2</sup>. De yngste og de eldste tjenestemottakerne er de som mottar mest avlastnings- og trygghets-tjenester. Økningen i antallet yngre personer (under 67 år) med varig nedsatte funksjonsbehov reiser større og mer omfattende behov for koordinerte offentlige ytelser og tjenester i eget hjem og lokalmiljø. Dette vil kreve nødvendig fag- og samhandlingskompetanse i førstelinja i kommunen, på hjelpemiddelsentralen og i tilretteleggings- og formidlingsapparatet forøvrig. Mange i denne gruppen vil i tillegg ha en annen økonomi enn pensjonistene.

### *Deltagelse fra flere med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet*

Behovet for hjelpemidler og tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet vil øke i årene fremover, både fordi flere med funksjonsnedsettelse ønsker å delta i arbeidslivet, og på grunn av politiske målsettinger om å øke sysselsettingsgraden for denne gruppen.

Mål om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre som har trygd eller stønad som hovedkilde til forsørgelse, er ett av tre hovedmål i NAV-reformen<sup>3</sup>. Strategier og tiltak for å styrke inkluderin-

<sup>1</sup> Arbeid og velferd Nr. 2-2007

<sup>2</sup> Bjørn Gabrielsen, Magnar Lillegård, Berit Otnes, Brit Sundby, Dag Abrahamsen, Pål Strand (2008) Individbasert statistikk for pleie- og omsorgstjenesten i kommunene (IPLOS) foreløpige resultater fra arbeidet med IPLOS-data for 200,7 notat 2008/42

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

gen i arbeidslivet er lagt frem i St.meld. nr. 9 Arbeid, velferd og inkludering.

Økt sysselsetting av personer med redusert funksjonsevne er videreført som et av tre hovedmål i den nye avtalen mellom regjeringen ved arbeids- og inkluderingsministeren og partene i arbeidslivet om et mer inkluderende arbeidsliv for perioden 1. mars 2010 til og med 31. desember 2013 (IA-avtalen).

#### *Utviklingstrekk og trender innenfor offentlig forvaltning*

Organiseringen av offentlig sektor og ansvars- og oppgavedelingen mellom ulike forvaltningsnivåer er løpende gjenstand for debatt og endring. Oppgavefordelingsutvalget knesatte en del prinsipper for fordeling av oppgaver mellom de ulike forvaltningsnivåene, jf. drøfting i kapittel 8. NAV-reformen innebar en sammenslåing av tidligere Aetat og trygdeetaten til Arbeids- og velferdsetaten fra og med 1. juli 2006, men uten at organiseringen av hjelpemiddelområdet ble særskilt vurdert. NAV-kontoret er Arbeids- og velferdsetatens kontaktpunkt mot brukerne, hvor det skal gis individuell veiledning og oppfølging. Regjeringen har lagt frem St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen som bygger på at bedre samhandling skal være et av helse- og omsorgssektorens viktigste utviklingsområder fremover. Med i dette bildet er også at knapphet på omsorgsytere i fremtiden vil være en av de største utfordringene for sektoren. Dette sammenfaller med at det forventes et fall i den årlige veksten i arbeidsstyrken<sup>4</sup>. Et offentlig utvalg med oppdrag å se på tiltakskjeden for barn, unge og voksne med behov for særskilt hjelp og støtte i opplæringen har avgitt sin innstilling NOU 2009:18 Rett til læring. Det spesialpedagogiske

<sup>4</sup> St.meld. nr. 7 (2008–2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge.

støttesystemet har mange og overlappende berøringspunkter til tilrettelegging og hjelpemiddelformidlingen.

#### *Universell utforming og tilrettelegging*

I årene som kommer vil det være økende forventninger og økt politisk fokus på tilrettelegging og universell utforming i samfunnet som helhet. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven som trådte i kraft 1. januar 2009, har som formål å fremme likestilling og likeverd, sikre like muligheter til samfunnsdeltagelse for alle, uavhengig av funksjonsevne, og å hindre diskriminering på grunn av funksjonsnedsettelse. Regjeringens handlingsplan for universell utforming og økt tilgjengelighet 2009–2013 ble fremlagt våren 2009.

#### *Globalisering og teknologisk utvikling*

Ny teknologi kan gi nye muligheter for et selvstendig og meningsfullt liv. Det kan dreie seg om allerede utviklede produkter for hjelpemiddelmarkedet eller vanlige forbruksvarer. Eksempler her er velferdsteknologi, robotteknologi, smarthusteknologi og intelligente hjelpemidler. Kravet til funksjonalitet gjelder særlig innen IKT-feltet og kognitive hjelpemidler. Utviklingen av kombinasjonsprodukter er et annet utviklingstrekk som er utfordrende. Oppsummert har utvalget identifisert fem hovedutfordringer som det er viktig at ansvarlige myndigheter evner å adressere:

- En aldrende befolkning og endret sykdomsbilde
- Brukere av hjelpemidler med sammensatte og komplekse behov
- Deltakelse og inkludering av flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet
- Universell utforming og tilrettelegging
- Kompetanse, innovasjon og globalisering

## 8 Reformbehov, krav og hensyn til et fremtidig hjelpemiddelsystem

### *Reformbehovet*

Utvalget legger til grunn for analysen av reformbehovet at dagens system inneholder en del fortrinn og egenskaper som det er viktig å bevare i et fremtidig system. Dette står ikke i motsetning til at utvalget i dette kapitlet identifiserer reformbehov på fem ulike områder. Dette er problemområder som ikke er tydelig avgrensbare, men som kjenntegnes av at problemstillingene er sammensatte i den betydning at de handler både om forhold og spørsmål knyttet til regulering, finansiering, forvaltning og kompetanse, og som berører flere forvaltningsnivåer og sektorers ansvar.

På bakgrunn av utfordringene som er redegjort for i kapittel 7 mener utvalget at følgende reformbehov kan identifiseres på hjelpemiddel- og tilretteleggingsområdet:

- Behov for økt hensyn til bruker, 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 harmonisering av virkemidler for å oppnå mer helhetlige løsninger
- Behov for bedre arbeidsretting av virkemidler på hjelpemiddelområdet – flere med funksjonsnedsettelse i arbeid og utdanning
- Behov for et kompetanseløft, satsing på forskning og utvikling samt innovasjon

### *Kravene til fremtidig hjelpemiddelsystem*

På bakgrunn av de viktigste reformbehovene drøfter utvalget nærmere de krav og hensyn som bør bli stilt til et fremtidig hjelpemiddelsystem bl.a. med utgangspunkt i utvalgets mandat og andre forhold utvalget velger å vektlegge. Hensikten er å komme frem til et grunnlag for drøfting av ulike modeller, som igjen skal gi grunnlag for å tilrå en modell for et fremtidig hjelpemiddelsystem.

### *Sammenhengen mellom de ulike hensyn*

Utvalget har foretatt en gjennomgang av de viktigste krav og hensyn som utvalget legger til grunn for å vurdere ulike modeller for et fremtidig system for hjelpemiddelformidling. Utvalgets utgangspunkt er at en eventuell endring eller justering av dagens regelverk og organisering velges for å realisere mål og tydeliggjøre strategier og løsningsalternativer. En helhetlig vurdering av de ulike hensynene og krav til fremtidig organisering av hjelpemiddelforvaltningen er etter utvalgets syn et spørsmål om å vurdere, avveie og prioritere mellom ulike krav og hensyn.

### *Oppsummering av mulige målkonflikter*

I vurderingene av de viktigste hensynene som bør ligge til grunn for en fremtidig modell for hjelpemiddelsystem har utvalget identifisert tre overordnede sett av målkonflikter. Det ene settet med målkonflikter er hensyn som dreier seg om et detaljert regelverk versus et mer formålsbasert regelverk med mer vekt på at det skal utøves et faglig skjønn i den enkelte sak. Det andre settet av målkonflikter er knyttet til oppgave- og ansvarsfordelingen mellom forvaltningsnivåene. Det tredje settet av målkonflikter er knyttet til behovet for helhet og sammenheng i tjenestetilbudet versus behovet for økt valgfrihet for den enkelte.

Utvalget mener at hensynet til den enkelte bruker tilsier at utviklingen av et mer formålsbasert hjelpemiddelsystem og regelverk må være overordnet. Utvalget mener videre at hensynet til kostnadskontroll er viktig, men må avveies opp mot en bredere samfunnsøkonomisk vurdering som legger til grunn at <sup>1</sup>den samfunnsøkonomiske verdien av hjelpemidler i mange tilfeller er høyere, enn kostnaden ved selve hjelpemidlet. Utvalget viser videre drøftingene om økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler som vil muliggjøre en langt mer samlet vurdering av nytte og kostnad av behovet

<sup>1</sup> Professor Victor Norman, Hjelpemidler og hjelpemiddelsystemet. Samfunnsøkonomiske betraktninger, 2008.

Tabell 8.1 Fremstilling av krav og hensyn ved utforming av et fremtidig hjelpemiddelsystem.

Nr	Krav/hensyn	Innhold
1	Hensynet til bruker	Det viktigste hensynet i et fremtidig system er at bruker får et riktig hjelpemiddel rett tid. Systemet må baseres på at behovet for hjelpemidler avklares, tilpasses og følges opp i nært samarbeid med brukeren og hennes/hans nære omgivelser som mulig. Hensynet til bruker innebærer et faglig kompetent og tilgjengelig system, med rom for individuell tilpasning og medvirkning. Et slikt system må også i rimelig grad hensynta behovet for valgfrihet.
2	Likebehandling og rettsikkerhet	Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha et likeverdig tilbud om hjelpemidler og andre kompensatoriske tiltak uavhengig av funksjonsnedsettelse, diagnose, livssituasjon og bosted. Det er behov for å styrke rettsikkerhetskrav på området samtidig som det faglige skjønnet må styrkes.
3	Effektivitet	Et fremtidig hjelpemiddelsystem må sikre at ressursene anvendes på rette tiltak og tjenester, samt at tiltakene og systemet frembringer en god løsning for bruker uten unødig ressursbruk. Det må med andre ord sikres at systemet oppfyller det behovet det er ment å skulle gjøre på en god og effektiv måte.
4	Kvalitet og kompetanse	Et fremtidig hjelpemiddelsystem må innfri krav til tilgjengelighet, faglighet og profesjonalitet i alle ledd av formidlingskjeden. Derfor er kompetanse fremhevet både som krav og som strategi i utredningen.
5	Koordinering og samordning	Hjelpemidler og tilrettelegging skal fremstå som del av en helhetlig, samordnet og koordinert «velferdspakke» overfor brukeren. Dette er et vesentlig krav for å ivareta hensynet til brukere med komplekse behov.
6	Fleksibilitet	Et fremtidig hjelpemiddelsystem må være fleksibelt, dvs. enkelt å forstå og administrere. Dette vil innebære mindre detaljstyring og vil i mindre grad legge bindinger på kommunenes og hjelpemiddelsentralenes organisering og prioritering av tjenester. Det forutsetter et regelverk som håndterer balansen mellom et større innslag av faglig skjønn og rettsikkerhet.

for personellinnsats i pleie og omsorg versus investering i hjelpemidler.

Når det gjelder målkonflikter knyttet til oppgave- og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene handler dette i stor grad om hvilke oppgaver bør organiseres sektorovergripende i regi av hjelpemiddelsentralene og hvilke oppgaver bør være tillagt den enkelte myndighet på sektornivå. Utvalget mener at hensynet til fleksibilitet og rom for behovstilpasning avhengig av kompetanse på den enkelte sektor blir viktigere å sikre i årene fremover. Dette er nødvendig for å kunne skille bedre mellom brukere med enkle behov og brukere med

komplekse behov og står ikke i motsetning til at ansvaret for koordinering og samordning i den enkelte sak må ligge i førstelinja. Det siste knippet av mulige målkonflikter handler i stor grad om behovet for et sammenhengende og likeverdig hjelpemiddelsystem versus en økt vektlegging av hensynet til økt fleksibilitet og valgfrihet for brukere av hjelpemidler. Et økt innslag av tilskudd vil i denne sammenhengen kunne ivareta hensynet om fleksibilitet, men dette kan gå på bekostning av behovsvurdering og formidlingsfaglig oppfølging av den enkelte.



## 9 Drøftinger av organisasjonsmodeller

### *Innledning*

Utvalget er bedt om å komme med forslag og drøfte ulike modeller for tilrettelegging og hjelpemiddelformidling. Med dette som utgangspunkt har utvalget i kapittel 8 formulert krav til og premisser for en fremtidig organisasjonsmodell. Krav og hensyn er utledet av beskrivelsene, dokumentasjon og analyser som fremkommer i kapitlene 4–8, og i særlig grad av utviklingstrekk og utfordringer beskrevet i kap.6. Etter utvalgets vurdering er det særlig på fem områder at det i lys av reformbehovene foreligger behov for å foreta justeringer av dagens modell:

- Et mer skjønnsbasert regelverk
- Oppgave- og ansvarsdelingen mellom kommune og stat
- Harmonisering av virkemiddel- og finansieringsstruktur
- Et mer arbeidsrettet hjelpemiddelsystem
- Økt satsing på kompetanse

Utvalget har også sett hen til noen av hensynene som er drøftet i NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning blant annet når det gjelder å avklare hvilke forhold som bør utgjøre grunnlaget for en organisasjonsmodell på hjelpemiddelområdet og som bør avklares på nasjonalt politisk nivå. Etter utvalgets vurdering kan det i prinsippet tenkes følgende idealtypiske modeller:

- En statlig modell som forutsetter statlig eiansvar, herunder finansieringsansvar for alle hjelpemidler og alle trinn i formidlingsprosessen
- En kommunal modell som forutsetter at kommunene får ansvaret, herunder finansieringsansvaret for alle hjelpemidler og alle trinn i formidlingsprosessen
- En markedsorientert modell som organiseres i en bestiller-utførermodell, der det offentlige står for finansiering og fatter vedtak (myndighetsutøvelse), mens formidlingen leveres av private aktører i et marked som i prinsippet består av bare to typer aktører: de som selger hjelpemidlet, tilbydere (produsenter, leverandører), og de som kjøper hjelpemidlet, etterspørre. I likevekt er tilbydere og etterspørre enige om pris og hjelpemidlet kjøpes.

- En frivillig modell som bygger på offentlig finansiering gjennom tilskudd eller refusjon, der de tilfrivillige organisasjoner gis myndighet til å forvalte velferdsytelser på hjelpemiddelområdet på vegne av det offentlige, som i prinsippet kan innebære at de med unntak av å fatte vedtak, tar på seg et hovedansvar for alle trinn i formidlingen av hjelpemidler

Modellene er ikke ment som ferdige løsningsforslag, men representerer hver for seg et sett av egenskaper og hensyn som utvalget mener er viktige å vurdere når det skal utformes løsninger i forhold til det påviste reformbehovet.

### *Utvalgets tilråding*

Etter utvalgets vurdering er et viktig bidrag til å nå hovedmålet om aktiv deltakelse, likeverd og inkludering, at fremtidige brukere av hjelpemidler sikres en helhetlig og koordinert bistand. Dette gjelder både brukere av med behov for hjelpemidler og tilrettelegging i dagliglivet og brukere av hjelpemidler med behov for hjelpemidler i arbeid og utdanning. For å oppnå større gjennomføringskraft i forhold til en slik målsetting ser utvalget det som viktig å vurdere nærmere hvordan det kan være mulig å få en forsterket innsats for å inkludere flere brukere av hjelpemidler i arbeid og om det gjennom å justere forholdet mellom statlig og kommunalt ansvar for hjelpemiddelformidlingen i dagliglivet er mulig å legge grunnlaget for en mer robust fremtidig modell.

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. For å sikre at helhetsansvaret for brukerens situasjon styrkes, foreslås følgende justering av dagens modell:

- Ansvaret for forvaltning og formidling av hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet forblir i et statlig ansvar som i dag, men foreslås harmonisert med øvrig regelverk og Arbeids- og

velferdsetatens virkemidler for arbeidsinkludering og å hindre utstøting fra arbeidslivet.

- Ansvar for forvaltning og formidling, herunder finansiering av basishjelpemidler i dagliglivet overføres til kommunene.
- Ansvar for forvaltning og formidling av øvrige hjelpemidler, herunder dyrere hjelpemidler og hjelpemidler krever spesialtilpassing forblir et statlig ansvar.

De nærmere konsekvensene av anbefalt modell redegjøres for og drøftes nærmere i kapittel 11 om regelverket, kapittel 12 om hjelpemidler og dagligliv, kapittel 13 om hjelpemidler til barn og unge, og kapittel 14 om hjelpemidler og arbeid.



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

Utvalget har i dette kapitlet identifisert en del spørsmål som er viktige og sentrale i utformingen av et fremtidig system:

- Hva er et hjelpemiddel og hva er et forbruksgode – hva bør dekkes av det offentlige?
- Er det behov for et mer tilskuddsbasert system?
- Bør det innføres egenandeler på hjelpemidler eller bør de fortsatt fullfinansieres?
- Er det behov for et rådgivende ekspertorgan for fortløpende å vurdere hva som er et hjelpemiddel?

### *Samlet vurdering og tilråding*

Etter utvalgets syn må utviklingen av et fremtidig hjelpemiddelsystem i langt større grad enn i dagens system, imøtekomme hensynet til valgfrihet og økt brukerinnflytelse. En viktig utfordring vil være å avstemme brukernes forventninger med tilgjengelige ressurser.

På denne bakgrunn har utvalget følgende tilrådinger:

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.

Utvalget tilrår økt bruk av tilskudd som et målrettet og formålstjenlig virkemiddel med sikte på at brukere får mer valgfrihet. Dette vil i første rekke være mest aktuelt for forholdsvis enkle og rimelige

hjelpemidler og for mer teknologisk avanserte produkter, der utviklingen skjer raskt. Det kan også være aktuelt i forhold til utstyr som kan ha en kompensierende funksjon, men der det også vil være rimelig med egenfinansiering. Et mer tilskuddsbasert system vil måtte utvikles og justeres gradvis 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 retten til hjelpemidler ikke kan knyttes til alder alene som grunnlag for tildeling.

Utvalget mener det ikke er forenlig med prinsippene om likestilling, inkludering og deltakelse i en eventuell ny formålsbestemmelse i regelverket, å innføre egenandeler på hjelpemidler som er ment å skulle kompensere for varige og vesentlige funksjonsnedsettelse.

Utvalget tilrår at det opprettes et 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 tilrår at brukerorganisasjonene også er representert i ekspertorganet.

## 11 Regelverket på hjelpemiddelområdet

Som mandatet fastslår, er dagens system på hjelpemiddelområdet ikke en konsekvens av en helhetlig vurdering, men av et sett med enkeltbeslutninger. Området samlet sett fremstår som komplisert og uoversiktlig og det er behov for en helhetlig gjennomgang.

Det har ikke vært mulig for utvalget å gjennomgå og få en fullstendig oversikt over dagens omfattende regulering og praktiseringen av regelverket i folketrygdloven og annet relevant regelverk. Utvalget mener det er behov for en utredning av fremtidig lovgivning som også omfatter en gjennomgang av Arbeids- og velferdsetatens praksis og Trygderettens avgjørelser, og foreslår at det settes ned et lovutvalg. Dette bør også se nærmere på betydningen av supplerende stønadsordninger som for eksempel grunnstønad etter folketrygdloven, som skal kompensere for nødvendige ekstrautgifter knyttet til ulike hjelpemidler, og skattelovens bestemmelser om særfradrag.

Utvalget mener at et sterkere sektoransvar vil kunne bidra til mer helhetlige løsninger og mer rasjonell utnyttelse av dagens ressurser på hjelpemiddelområdet.

Basert på en gjennomgang av enkeltområder vil utvalget foreslå følgende endringer:

- Ansvar for basishjelpemidler til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet overføres til kommunene
- Ansvar for utstyr til trening, stimulering og lek overføres til kommunene (deler kan også gjelde spesialisthelsetjenesten) og aldersgrensen oppheves
- Ansvar for tilskott til opplæringstiltak i dagliglivet overføres til henholdsvis kommunen og spesialisthelsetjenesten (avhengig av en vurdering av ansvars plassering)
- Spesialisthelsetjenestens ansvar for hjelpemidler i og utenfor institusjon tydeliggjøres i spesialisthelsetjenesteloven
- Sterkere sektoransvar for opplæringshjelpemidler (må vurderes i sammenheng med oppfølgingen av Midtlyng-utvalget)
- Flytting av ansvaret for trappeheis og løfteanordninger utredes med tanke på overflytting til Husbankens ansvarsområde

- Hjelpemidler til å bedre funksjonsevnen i arbeidslivet flyttes til en ny arbeidsmarkedslov

Utvalgets *flertall* (medlemmene Lars-Erik Borge, Espen Bratberg, Alice Kjellebold, Toril Lahnstein, Rannveig H. Pedersen, Anita Røraas og Audun Østerås foreslår at ansvaret for ortopediske hjelpemidler og høreapparater flyttes til spesialisthelsetjenesteloven, mens utvalgets *mindretall* (lederen Arnt Holte) foreslår at disse ordningene opprettholdes i folketrygdloven.

Utvalget legger til grunn at ansvaret for mer komplekse og sammensatte behov fortsatt skal være et statlig ansvar og dette gjelder også spesialtilpasset utstyr for lek og sport (aktivitetshjelpemidler). I forhold til stønader etter folketrygdloven på områder som utvalget ikke har omtalt særskilt, legges det til grunn at det foreslåtte lovutvalget vil gjennomgå disse med utgangspunkt i behovet for et sterkere sektoransvar.

Utvalget foreslår videre at

- kommunens og fylkeskommunens ansvar for opplæring tydeliggjøres i barnehageloven og opplæringsloven
- retten til bistand fra kommunen (etter sosialtjenesteloven) til de som ikke er i stand til å skaffe seg tilrettelagt bolig selv, styrkes
- en utredning av prøveordningen med funksjonsassistent prioriteres med sikte på lovfesting av rett til slik ordning i ny arbeidsmarkedslov
- forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser følges opp med sikte på en vurdering av om den bør gjøres permanent (lovfestes)
- tilretteleggingstilskuddet målrettes bedre, at det omfatter også arbeidssøkere og gjøres tilgjengelig for alle arbeidsgivere i ny arbeidsmarkedslov
- det i forhold til dagens varighetskrav knyttet til arbeidshjelpemidler åpnes for fleksibilitet

Utvalget ser positivt på at stønad til arbeidshjelpemidler vurderes i forhold til VTA og forutsetter at det utvalget som skal vurdere virkemiddelbruken i skjermede virksomheter også vurderer hjelpemidler.

Utvalget støtter Midtlyng-utvalget og Flatø-utvalgets forslag om individuell plan i lovverkene for barnehage og skole. Det samme gjelder forslaget om personlig koordinator. Utvalget mener, i likhet med Midtlyng-utvalget, at individuell plan bør knyttes til en fellesbestemmelse i alle aktuelle lovverk, ikke minst for å sikre mer aktiv bruk av og samarbeid om dette verktøyet.

Videre foreslår utvalget følgende premisser for ny lovgivning (uavhengig av sektorplassering og lovhjemmel):

- 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 med full overprøving
- 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 den enkelte tar ansvar for selv.

## 12 Hjelpemidler og dagligliv

Formidling av hjelpemidler til dagliglivet utgjør en stor andel av sakene på hjelpemiddelområdet. Økende levealder og vekst i andelen eldre vil medføre økt forekomst av aldersrelaterte og kroniske tilstander med påfølgende funksjonsvikt. I pleie- og omsorgstjenesten i kommunene ser man også en økning i yngre brukere med omfattende bistandsbehov. Med et økende antall eldre kan insitamentene i dagens finansieringsordning medføre at det ikke iverksettes generelle tiltak/tilrettelegging og/eller det velges modeller som først og fremst er tilpasset finansieringsordningen.

Området hjelpemidler i dagliglivet favner vidt, utvalget begrenser derfor beskrivelser og drøftinger i dette kapittelet til å omfatte de områder der det foreslås tiltak eller endringer innenfor hjelpemiddelsentralens og kommunens oppgaveportefølje.

Utvalget mener at behovet for hjelpemidler i dagliglivet i stor utstrekning har nær sammenheng med kommunens ansvar for sosial- og helsetjenester og i større grad bør finne sin løsning i kommunen. En slik tilnærming står ikke i motsetning til at dagens samarbeid mellom hjelpemiddelsentraler og kommuner på hjelpemiddelområdet opprettholdes også i et fremtidig system. Utvalget foreslår på denne bakgrunn følgende justering av dagens modell:

- I tillegg til dagens ansvar for rehabilitering og habilitering i dagliglivet, får kommunene ansvar for finansiering, forvaltning og formidling av basishjelpemidler, jf. drøftinger og utvalgets tilrådinger i kapitlene 9, 11 og 12. Kommunene får også ansvar for bestilling, lagerhold, transport, service, reparasjon og gjenbruk av denne typen hjelpemidler.
- Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for å forhandle frem nasjonale rammeavtaler for basishjelpemidler på vegne av kommunene. Denne avtalen forankres i en partnerskapsavtale mellom staten og kommunesektoren om innkjøps samarbeid på hjelpemiddelområdet. Alternativt kan den enkelte kommune velge å håndtere dette selv.

Utvalget anbefaler at det tas en gjennomgang av produktkategorier som bør være brukers eget ansvar eller som kan kategoriseres som forbruks-

vare og ikke et offentlig ansvar. Enkle hjelpemidler til bruk i daglige aktiviteter kan etter utvalgets mening i større grad anses som forbruksvarer og den enkeltes ansvar. En slik gjennomgang er etter utvalgets mening nødvendig og uavhengig av en endret ansvarsfordeling på hjelpemiddelområdet.

Utvalget anbefaler at man ved en overføring ser på de samlede offentlige kostnadene og ikke på folketrygdens utgifter isolert. En forutsetning for en overføring bør etter utvalgets vurdering være at kommunene både kompetansemessig og ressursmessig er i stand til å overta ansvaret. En ansvarsoverføring bør etter utvalgets mening ses i sammenheng med det ansvaret kommunene allerede har når det gjelder midlertidige behov. Etter utvalgets syn må det være en målsetning at en ansvarsoverføring reduserer dagens skille mellom midlertidig og varig behov i størst mulig grad.

De forutsetninger som er beskrevet ovenfor bør etter utvalgets syn ligge til grunn ved en ansvarsoverføring uansett hvilken modell som velges.

### *Behov for tilrettelagt bolig*

Et av regjeringens boligpolitiske hovedmål er å øke antall boliger som er tilgjengelige for personer med funksjonsnedsettelse. Dette gjelder personer som er født med eller som i relativt ung alder får en funksjonsnedsettelse og eldre som opplever at aldringen gradvis nedsetter deres funksjons- eller orienteringsevne<sup>1</sup>. I boligmeldingen<sup>2</sup> vises det til at 11 prosent av befolkningen har boligrelevant funksjonshemming. Tilgjengeligheten i boligmassen er lav i Norge, anslagsvis 7 prosent av samtlige boliger var bygget med livsløpsstandard i følge levekårsundersøkelser i 2001 og 2004<sup>3</sup>. Den lave tilveksten av nye boliger og det faktum at mange av disse boligene heller ikke er tilgjengelige for bevegelseshemmede, gjør det nødvendig å fokusere på tilgjengelighet i eksisterende boligmasse.

Utvalget mener at tilpasning av bolig er et viktig virkemiddel for å sikre at personer med funk-

<sup>1</sup> St.meld. nr. 23 (2003–2004) Om boligpolitikken

<sup>2</sup> NOU 2002:2 Boligmarkedene og boligpolitikken

<sup>3</sup> Full deltakelse for alle? Utviklingstrekk 2001–2006, L. Gulbrandsen, 2006

sjonsnedsettelse får en egnet bolig. Dette vil bidra til at de i større grad mestrer eget boforhold og at deres behov for øvrige tjenester minker. Det er et kommunalt ansvar å medvirke til å skaffe egnet bolig. Boligrådgivning er i den forbindelse helt avgjørende for hvorvidt brukere får den hjelpen de har krav på. Utvalget viser også til nødvendigheten av at ulike hensyn blir koordinert når et tilretteleggingsbehov oppstår. Utvalget mener at berørte departementer bør utrede en mer helhetlig løsning på området. Utvalget presiserer også den enkeltes ansvar for å skaffe seg en egnet bolig i forbindelse med aldring og livsfaseproblematikk.

#### *Aktivitetshjelpemidler*

Utvalget anbefaler at aldersgrenser for aktivitets-hjelpemidler oppheves. Utvalget viser i den forbindelse også til anbefaling i kapittel 11 om å overføre trening og stimuleringsutstyr til kommunene som en del av deres ansvar for forebyggende helsearbeid, habilitering og rehabilitering, og at aldersgrensen også oppheves for disse hjelpemidlene.

#### *Tolketjenesten*

Etter utvalgets syn er det fortsatt en vei å gå før tolketjenestens mål om rett til tolking når man trenger det er innfridd. Tolketjenesten er etter utvalgets mening samfunnets viktigste instrument til at retten til kommunikasjon sikres for døve og døvblinde. Utvalget mener at tolketjenesten må være åpen for å ta i bruk nye teknologiske løsninger som kan supplere og gjøre tjenesten mer fleksibel og tilgjengelig. Etter utvalgets syn må sektoransvarsprinsippet også legges til grunn for tolkeområdet. Samtidig vil utvalget peke på at det kan det være hensyn som tilsier at ansvaret legges til en sektorervergrepene instans, særlig når det gjelder mer arenauavhengig bistand.

Dette tilsier etter utvalgets vurdering at dagens finansieringssystem for tolkeoppdrag bør gjennomgå for å få et system som gir en best mulig effektiv utnyttelse av tilgjengelige tolkeressurser. Med bakgrunn i at mange døve og døvblinde i dag ikke får dekket sitt tolkebehov, mener utvalget at en omlegging må gjøres ut fra en helhetlig vurdering av en finansieringsform som sikrer at brukerne får de rettighetene de har krav på.

#### *Ny teknologi*

Det er en generell tendens til at grensen mellom hjelpemidler og såkalte mainstreamprodukter blir

mindre tydelige, noe som i et fremtidig perspektiv vil kunne ha en positiv effekt på innovasjon og produktutvikling, tilgjengelighet og prisnivå. På sikt vil dette kunne påvirke markedet for spesiellagede produkter ved at det kan bli mindre. Hjelpemiddel-løsninger må i økende grad fungere sammen med generell teknologi. Kompatibilitet mellom generell teknologi og hjelpemidler kan være problematisk hvis ikke brukbarhet for alle integreres i den generelle formgivingen. Utvalget mener at det å utnytte digital standardteknologi for å løse problemer for personer med funksjonsnedsettelse bør være en satsing fremover. Økt globalisering innebærer et økt behov for å kunne orientere seg mer internasjonalt om nye hjelpemidler og utstyr som kan inneholde av funksjoner som kan være nyttige for brukerne. Hjelpemiddelsentraler og de andre kompetansetilbydere på hjelpemiddelområdet har en rolle i forhold til å synliggjøre nytten av nye produkter, utvikle informasjon og gi veiledning i valg av løsninger, uavhengig av finansieringsordninger. Dette inkluderer også utprøving av allerede eksisterende teknologi som kan anvendes på nye måter. Utvalget viser forøvrig til kapitlene 7, 10 og 15 når det gjelder drøftinger relatert til teknologi og hjelpemidler.

De aller fleste vil ønske å bo hjemme så lenge som mulig. Ny teknologi som smarthusteknologi og/eller omsorgsteknologi kan bidra til dette. Personer med funksjonsnedsettelse og fremtidens eldre vil utgjøre en differensiert gruppe med ulike muligheter og behov. Flere vil ta i bruk ny teknologi i stadig større grad. I et utviklingsperspektiv er fokus på brukbarhet og brukervennlighet en forutsetning for at personer med funksjonsnedsettelse, pårørende, faglærte og ufaglærte helsearbeidere skal kunne nyttiggjøre seg utstyret i hverdagen. Også her mener utvalget at sentralenes tilretteleggingskompetanse og erfaring med ulike typer funksjonsnedsettelse og teknologi bør spille en viktig rolle for å sikre god brukervennlighet. Utvalget har fått forståelse av at individuelle hjelpemiddelløsninger i stadig større grad må ses i sammenheng med generell teknologiutvikling. Utvalget viser i den forbindelse til det videre arbeidet i Hagenutvalget<sup>4</sup>. Dette er et offentlig oppnevnt utvalg som skal utrede muligheter og foreslå nye innovative grep og løsninger for å møte fremtidens omsorgsutfordringer.

<sup>4</sup> Utvalg om innovasjon og omsorg, Helse- og omsorgsdepartementet



## 13 Hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge med funksjonsnedsettelse

For at barn og unge med funksjonsnedsettelse skal gis like muligheter til vekst, læring og utvikling, må det legges til rette for deltakelse på flere av samfunnets arenaer. Barnehage og skole spiller en avgjørende rolle for barn og unges muligheter videre i livet, og det er en grunnleggende verdi i den norske velferdsstaten å sikre at disse mulighetene blir så likeverdige som mulig.

Retten til grunnskoleopplæring gjelder for alle uavhengig av funksjonsevne, og innebærer tilpasset og likeverdig opplæring i en inkluderende skole. Av dette følger at barn og unge som har behov for ekstra tilrettelegging for å fungere innen en inkluderende ramme, skal få det. For noen vil det være nødvendig med omfattende tilrettelegging som også vil kunne innebære store organisatoriske endringer og forutsette spesialisert kompetanse, for at de skal kunne få det utbytte av opplæringen som de har krav på. 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<sup>1</sup>. Midtlyngutvalget<sup>2</sup> foreslo å utvide enkeltindividenes rett til ekstra tilrettelegging der også ulike typer hjelpemidler kan inngå i tilretteleggingen.

På denne bakgrunn foreslår utvalget 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.

Fortsatt må nødvendig kompetanse og opplæring rundt de mindre frekvente og mer komplekse sakene sikres i samarbeid med hjelpemiddelsen-

tralene og nasjonale eller regionale kompetansesentre.

Mange ulike offentlige myndigheter har ansvarsområder som er viktige i arbeidet med hjelpemidler og tilrettelegging for barn og unge med funksjonsnedsettelse.

Virkemidler som sikrer god koordinering og samordning, vil derfor være av avgjørende betydning for å få helhetlige løsninger tilpasset hver enkelt. Dette er ekstra viktig i barne- og ungdomsårene fordi barn og unge utvikler seg raskt, og med økende alder kan det oppstå nye og endrede funksjonsvansker og behov for bistand fra det offentlige. Samhandlings- og koordineringsutfordringene er kanskje særlig store ved overganger mellom ulike livsfaser som overgang fra barnehage til grunnskolen, mellom ulike skoler og ved overgang fra utdanning til arbeid. God planlegging, hjelp og veiledning for elever med funksjonsnedsettelse i overganger mellom grunnskolen og videregående opplæring og fra høyere utdanning og til arbeid ble i St.meld. nr. 40 (2002–2003)<sup>3</sup> trukket frem som et sentralt mål for å bygge ned funksjonshemmede barrierer.

For å styrke koordineringen på tvers av forvaltningsenheter og -nivåer vil dette utvalget i likhet med både Midtlyngutvalget<sup>4</sup> og Flatøutvalget<sup>5</sup> foreslå at det tas inn en bestemmelse om rett til individuell plan i både barnehageloven og opplæringsloven, og at brukere med behov for langvarige og koordinerte tjenester får rett til en personlig tjenestekoordinator.

Med en mer gjennomgående regulering av individuell plan og rett til personlig koordinator vil man få bedre virkemidler til også å møte utfordringene knyttet til overganger mellom ulike utdanninger og mellom utdanning og skole.

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 4 (1996–97) Om lov om endringer i lov 17 juni 1966 nr. 12 om folketrygd og i enkelte andre lover (Samleproposisjon)

<sup>2</sup> NOU 2009:18 Rett til læring

<sup>3</sup> St.meld. nr. 40 (2002–2003) Nedbygging av funksjonshemmede barrierer. Strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne

<sup>4</sup> NOU 2009:18 Rett til læring

<sup>5</sup> NOU 2009:22 Det du gjør, gjør det helt. Bedre samordning av tjenester for utsatte barn og unge

## 14 Hjelpemidler og tilrettelegging knyttet til arbeidsliv

Hjelpemiddelutvalget er bedt spesielt om å se nærmere på om forvaltningen og formidlingen av hjelpemidler er innrettet slik at de bidrar til å styrke yrkesdeltakelsen for personer med funksjonsnedsettelse. Mandatet må ses i sammenheng med NAV-reformen, der målet om flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre som har trygd eller stønad som hovedkilde til forsørgelse, inngår som ett av tre hovedmål<sup>1</sup>. NAV-reformen innebærer en ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen<sup>2</sup> og gir nye muligheter til å gi en helhetlig bistand og oppfølging av brukerne. Strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å finne innpass i yrkeslivet eller er i ferd med å falle ut av det, ble lagt frem i St.meld. nr. 9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering. Hjelpemiddelområdet ble ikke omhandlet i denne meldingen. Utvalget ser det som en sentral oppgave å knytte hjelpemiddelområdet tettere til de øvrige arbeidsrettede virkemidlene med sikte på å inkludere flere personer med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Utvalget legger vekt på at hjelpemiddelområdet, både virkemidlene og arbeidet i hjelpemiddelsentralene og på de lokale NAV-kontorene, innrettes slik at innsatsen i sum på en bedre måte enn i dag understøtter det overordnede målet om flere i arbeid.

### *Forslag om samling av virkemidler i en ny arbeidsmarkedslov*

For å styrke arbeids- og velferdsforvaltningens arbeid med å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet, har utvalget foreslått å overføre stønader til hjelpemidler mv. etter folketrygdloven til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet, tilretteleggingstilskuddet og funksjonsassistordningen for arbeidslivet til arbeidsmarkedsloven under forutsetning av at det utarbeides en «ny» arbeidsmarkedslov, og at retten til arbeids hjelpemidler ikke svekkes i forhold til slik den er

utformet i dagens regelverk. Dette vil gi Arbeids- og velferdsetaten en ryddig og helhetlig innrettet verktøykasse som gjør det enklere å finne frem til egnede tiltak tilpasset hver enkelt brukers behov.

### *Sterkere og mer tilgjengelige kompetansemiljøer rettet mot arbeidsliv*

Hjelpemiddelsentralenes innsats rettet mot arbeidslivet må etter utvalgets vurdering styrkes slik at sentralene blir mer aktive medspillere i Arbeids- og velferdsetatens arbeid for å øke sysselsettingen for personer med funksjonsnedsettelse.

Det er behov for en klarere førstelinj og økt kapasitet vedrørende hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet, i tillegg til at hjelpemiddelsentralene må bli mer virksomhetsnære i sitt arbeid.

Oppgaver som krever direkte samhandling med brukere for å få til gode løsninger, skal ligge på de lokale NAV-kontorene. Den nye førstelinetjenesten i arbeids- og velferdsforvaltningen skal gi brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud, og utvalget legger til grunn at dette også må gjelde for personer med funksjonsnedsettelse som trenger bistand for å få eller forbli i et inntektsgivende arbeidsforhold. Utvalget vil i denne sammenheng understreke betydningen av gode samordnings- og samhandlingsformer innad i arbeids- og velferdsforvaltningen slik at hjelpemiddelsentralenes kompetanse om hjelpemidler og tilrettelegging inngår i de brukerrettede prosessene for å få flere med funksjonsnedsettelse over i ordinære arbeidsforhold.

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

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 47 (2005–2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (Arbeids- og velferdsforvaltningsloven)

<sup>2</sup> Arbeids- og velferdsforvaltningen består av Arbeids- og velferdsetaten og av de delene av kommunenes tjenester som inngår i de felles lokale NAV-kontorene.



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 der hvor behovet oppstår. I tillegg må nødvendige hjelpemidler og tilrettelegginger komme på plass så raskt som overhodet mulig. For å redusere saksbehandlingstiden i hjelpemiddelforvaltningen, foreslår utvalget økt bruk av «Her og nå formidling»<sup>3</sup> av arbeidshjelpemidler som finnes på lager. Økt mulighet for forenklet formidling 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 bedriftshelsetjenester 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 nye nasjonale kompetansemiljøet, jf. forslag under kapittel 15.

Skal flere med funksjonsnedsettelse få nødvendig bistand til å både komme og forbli i arbeids-

livet, må arbeidet i hjelpemiddelsentralene knyttet til arbeidsliv styrkes ressursmessig.

Dette mener utvalget er helt avgjørende for at hjelpemiddelsentralene skal kunne spille en mer sentral rolle i Arbeids- og velferdsetatens arbeid for å inkludere flere med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Utvalget viser til at i 2008 utgjorde arbeidsplassaker kun 2,6 prosent av sakene som hjelpemiddelsentralene arbeidet med<sup>4</sup>. Samtidig opplever hjelpemiddelsentralene at det er udekket behov hos arbeidsgiver for å få bistand fra sentralene.

#### *Forslag om bedre målretting av tilretteleggingstilskuddet*

Det er behov for bedre økonomiske støtteordninger til arbeidsgivere ved ansettelse av personer med funksjonsnedsettelse.

Utvalget foreslår at det gjøres endringer i dagens tilretteleggingstilskudd slik at det blir et mer egnet virkemiddel i arbeidet med å øke sysselsettingen blant personer med funksjonsnedsettelse.

Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å utvide målgruppen for tilskuddet slik at tilskuddet kan gis til alle virksomheter uavhengig av om de er IA-virksomheter eller ikke. Utvalget legger også vekt på at det må kunne gis et tilretteleggingstilskudd ved ansettelse 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.

<sup>3</sup> «Her og nå formidling» er en metode for forenklet formidling av hjelpemidler. Formålet er å korte ned saksbehandlingstiden. Metodikken ble først tatt i bruk på barneområdet. Inngangsvilkårene og muntlig vedtak fattes «her og nå», mens nødvendig skriftlig saksbehandling foregår i etterkant.

<sup>4</sup> Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet, av I. L. S. Hansen, C. Hyggen og B. R. Nuland, Fafo-rapport 2009:40

## 15 Kompetanse, forskning og innovasjon

Utvalget mener at det er behov for en samlet tilnærming til kompetanse, forskning og innovasjon på hjelpemiddelområdet. Utvalget tilrår at det utarbeides en nasjonal strategi 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, som forankres i en partnerskapsavtale mellom de viktigste aktørene. En slik satsing begrunnes ut ifra tre forhold:

- Utvalgets tilråding om å overføre et helhetlig ansvar for basishjelpemidler til kommunene utløser behov for en forsterket satsing på kompetanse på førstelinjenivå. 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 tilretteleggingsom-

rådet som fragmentert. Utvalget anbefaler at disse miljøene, som ledd i at det utarbeides en nasjonal strategi, samordnes med sikte 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. Hjelpemiddefeltet 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) som har som 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 fagmyndighetenes 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 sterkere det nasjonale kunnskapsmiljøet på området. 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 slik overordnet og

målrettet satsing på innovasjon inneholde 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 til eldre.

## 16 Utvalgets anbefalinger

### 16.1 Utvalgets overordnede vurderinger

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 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 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 det er 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, at opplæringsmyndighetene får et større ansvar for hjelpemidler innen opplæring og 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 statlig.

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 personer med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. I tråd med NAV-reformens og regjeringens målsetting om et mer inkluderende arbeidsliv, bør arbeidshjelpemidler i større grad ses i sammenheng med Arbeids- og velferdsetatsens 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

premiss 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 for personer med funksjonsnedsettelse skal bidra til å utjevne det gapet som kan oppstå i forhold til de kravene til funksjon som 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 endre seg over tid. Som nærmere drøftet i kapittel 10, mener utvalget at 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 at den enkelte har ansvar for selv.

Utvalget mener også at det på bakgrunn av at kommunene får et mer helhetlig ansvar for hjelpemidler og utfordringer som blant annet 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.

## **16.2 Utvalgets forslag**

### **16.2.1 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. 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 brukere
- 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

### **16.2.2 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.

### **16.2.3 Forslag om å opprette et rådgivende ekspertorgan**

Utvalget tilrås at det opprettes et 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.

### **16.2.4 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 tilrås at i tillegg til utstyr innen rehabilitering og habilitering i dagliglivet, så overføres ansvaret for basishjelpemidler (inkludert pleie- og omsorgshjelpemidler) til kommu-

nene. Etter utvalgets syn må det være en målsetting at en ansvarsoverføring i størst mulig grad reduserer dagens skille mellom hjelpemidler til midlertidig og varig 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, og i stor utstrekning foretar de også reparasjon og er ansvarlige for 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 ukklarheter i ansvarsforholdene overfor brukerne. En slik modell rundt innkjøpssamarbeidet forutsettes utarbeidet i et nærmere samarbeid mellom staten og representanter for kommunesektoren. En 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.

#### **16.2.5 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 aldergrensen 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 under spesialisthelsetjenesten.

#### **16.2.6 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.

#### **16.2.7 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 funk-



sjonsnedsettelse, 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. Midtlyng-utvalget 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 Midtlyng-utvalget. Utvalget legger til grunn at hjelpemidler som krever integrering i praktisk og pedagogisk sammenheng bør overføres til opplæringsmyndighetene, og mener at ansvaret for opplæring etter at hjelpemidlene er mottatt, bør tydeliggjøres i barnehage- og opplæringsloven.

### **16.2.8 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.

### **16.2.9 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.

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.

### **16.2.10 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 Kjelle vold, 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) vil 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 hjelpemid-

ler. 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.

#### **16.2.11 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 funksjonsnedsettelse 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 en 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 funksjonsnedsettelse ses i sammenheng med de øvrige arbeidsrettede virkemidlene.

#### **16.2.12 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 utval-

get legger til grunn at dette også må gjelde for personer med funksjonsnedsettelse 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 ambulans 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.

#### **16.2.13 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.

#### **16.2.14 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 som bør vurderes i en helhetlig sammenheng.

#### **16.2.15 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.

#### **16.2.16 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).

#### **16.2.17 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, 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 hjelpemiddel-sentralene 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 det utarbeides en nasjonal strategi, samordnes med sikte 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. Hjelpemiddefeltet 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) som har som 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 forskingsprosjekter 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 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.



## 17 Økonomiske og administrative konsekvenser

I mandatet er det forutsatt at utvalgets tilrådinger i utgangspunktet baserer seg på uendret ressursbruk, og i den grad det fremmes forslag med økonomiske konsekvenser, må disse utredes. Utvalget vil påpeke at en utredning av økonomiske og administrative konsekvenser må basere seg på en samfunnsøkonomisk analyse. Utviklingen i årene fremover kan tilsi at det rent samfunnsøkonomisk vil være nødvendig og riktig å bruke større ressurser på hjelpemidler, samtidig som det vil være en krevende utfordring å holde kostnadene under kontroll. Utvalget har fått utarbeidet en samfunnsøkonomisk betenkning som underbygger at kostnadene ved alternativene til hjelpemidler – større passivitet for personer med nedsatt funksjonsevne eller flere personer i pleie- og støtteapparatet rundt dem – etter alt å dømme er langt høyere enn kostnadene ved hjelpemidlene i seg selv; og alternativkostnadene vil sannsynligvis over tid stige relativt til hjelpemiddelkostnadene. Herunder kommer verdien av å være i arbeid for den enkelte. Arbeid gir i tillegg til lønn og mulighet til å forsørge og bruke seg selv, identitet, deltakelse og sosial tilhørighet.

En helhetlig og effektiv politikk på hjelpemiddelområdet er videre avhengig av at de ulike myndighetene med sektoransvar for hjelpemidler og tilrettelegging, evner å se sin innsats i sammenheng. Utvalget har likevel forutsatt at de grep og tiltak som foreslås i utredningen samlet sett forventes å kunne gjennomføres innenfor en kostnadsnøytral ramme, det vil si de til enhver tid gjeldende økonomiske rammene som fastlegges i forbindelse med de årlige vedtak av statsbudsjettet.

På bakgrunn av vurderingene av reformbehov og tilrådinger om justeringer av hjelpemiddelsystemet, har utvalget lagt til grunn både en kortsiktig og en langsiktig planleggingshorisont. Dette har blant annet sammenheng med at utvalget mener at tilveksten når det gjelder antall brukere av hjelpemiddelsystemet, er et viktig inntak for å vurdere om dagens system på sikt er finansielt bærekraftig, og godt nok dimensjonert og organisert. Bare på kort sikt, i perioden 2010 til 2015 vil antallet eldre over 67 år øke med 20 000 personer per år. På noe lengre sikt vil antallet eldre stige langt raskere, noe

som tilsier at mer langsiktige behov og ambisjoner må vurderes og justeres fortløpende.

Enkelte av utvalgets tilrådinger har en konkretiseringsgrad som gjør de økonomiske og administrative konsekvensene vanskelige å vurdere, mens det for noen av tilrådingene er behov en videre utredning. Utvalget vil presisere at for de av tilrådingene som medfører at ansvar og oppgaver overføres fra stat til kommune og/eller de regionale helseforetakene, legges det til grunn at dagens samlede ressursramme følger med.

Utvalget mener at følgende tilrådinger trekker i retning av å frigjøre ressurser som samlet sett kan bidra til å innfri kravet om kostnadsnøytralitet:

- Forslaget om å overføre finansieringsansvaret for basishjelpemidler til kommunene kan innebære et effektiviseringspotensiale ved at det muliggjør bedre samordning av tiltak og tjenester i kommunene
- Forslagene om å overføre ortopedi og hørselsområdet til spesialisthelsetjenesten kan i tillegg til å avlaste Arbeids- og velferdsetaten for oppgaver, innebære et effektiviseringspotensiale ved at én instans får et helhetlig ansvar både for finansiering og faglige beslutninger
- Forslagene om å overføre basishjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek til kommunene forutsetter en gjennomgang i lys av samfunns- og produktutviklingen av hva som er forbruksgode og hva som er et hjelpemiddel. Det er vanskelig å anslå en eksakt størrelsesorden på en slik frigjøring av ressurser, men utvalget antar at det ligger vesentlige innsparingsmuligheter her, og at innsparingen kan bidra til å dekke behovet for økte ressurser som følge av forslaget om å oppheve aldersgrensen på 26 år for aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek
- Utvalget vil ikke forskuttere effektiviseringsgevinsten av en utredning som foreslår å overføre hele eller deler av virkemidlene til tilpassing i bolig til Husbanken og kommunene, men vil fremheve at bare kostnadene ved å installere kostbare, midlertidige trappe- og heisløsninger, i stedet for varige funksjonelle løsninger, kan innebære vesentlige innsparinger både på kort og lang sikt. Bare antall

utlånte fastmonterte ramper økte med 46 prosent fra 2006 til 2008.

Utvalget kommer på den andre siden med en del forslag som på kort sikt vil utløse behov for avsetning av nye midler i de kommende års statsbudsjetter. Dette gjelder i hovedsak følgende forslag:

- Forslag om å utvide ordningen med tilretteleggingstilskuddet
- Forslag om en oppfølging av forsøksordningen med funksjonsassistent

- Forslag om en oppfølging av forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser
- Forslaget om nasjonal strategisk satsing på kompetanse, forskning og innovasjon

Utvalget erkjenner at det på kort sikt kan knytte seg noe usikkerhet til vurderingen av å imøtekomme mandatets krav om kostnadsnøytralitet, men mener at tilrådingene samlet sett vil ivareta dette hensynet over et lengre tidsrom.





Utgitt av:  
Arbeidsdepartementet

Omslagsillustrasjon:  
Gjerholm Design as

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

