

Arbeidsdepartementet
V/ Rune Aslaksen
Post boks8019, Dep
0030 Oslo

Vår sak nr: 1306/10 BA

Arkivnr: 011:724

Deres ref:

Dato: 15.10.2010

Vedr. høring om aktiv deltakelse, likeverd og inkludering – et helhetlig hjelpemiddeltilbud, NOU 2010:5

Norsk Tjenestemannslag ønsker å avgi følgende merknader til NOU 2010:5: Hjelpemiddelforvaltning og – formidling er et komplekst og til dels uoversiktlig område slik det er organisert i dag. Dette på grunn av mange aktører og ansvarshavende, samt ved uklare ansvarsområder/gråsoner, noe også utredningen viser. Særlige utfordringer er det på kompetanseområdet, og i samhandlingen mellom de ulike aktørene rundt den enkelte bruker med sammensatte behov. Hjelpemidler generelt er ikke alltid løsningen alene på de utfordringer den enkelte bruker har, men er et viktig supplement i en helhetlig tilrettelegging som ofte også vil måtte omfatte andre tiltak/løsninger.

Slik vi leser utvalgets forslag så kan vi vanskelig se at de svarer til de forventninger man hadde til utvalget og til de utfordringer man ser på hjelpemiddelområdet. Vi kan verken se at forslagene er kostnadseffektive, vil resultere i mer effektiv ressursbruk eller i særlig grad bidra til målet om "aktiv deltakelse, likeverd og inkludering". Utvalgets forslag mangler nødvendige konsekvensutredninger og tilfredsstillende forvaltningsstruktur å henge sine anbefalinger på.

Det er behov for en organisatorisk endring av hjelpemiddelområdet. Dette både for å møte et fremtidig økt hjelpemiddelbehov, for å få en likeverdig og helhetlig tilbud, samt for å unngå gråsoneproblematikk og usikkerhet ift hvem som har ansvar for hjelpemidlene. Videre er det behov for robuste og gode fagmiljø, med god kompetanse og evne til å være pådrivere i utviklingen av hjelpemiddeltilbudet. Dagens hjelpemiddeltilbud for brukere med sammensatte behov er preget av lite helhetlig og systematisert organisering, mens det for de fleste andre brukergrupper fungerer tilfredsstillende. NTL mener det er viktig å utvikle et mer helhetlig hjelpemiddeltilbud der hvor det i dag ikke fungerer etter formålet.

Når det skal gjøres endringer i hjelpemiddeltilbudet må det tas utgangspunkt i hva som er målene med endringene. Det bør vurderes hva som fungerer godt ved dagens hjelpemiddeltilbud, og se dette i sammenheng med de organisatoriske endringer som er nødvendig for å bedre tilbudet. Internt i NAV må støtteverktøy forenkles og tilpasses. I dag brukes en stor del av den formidlingsfaglige kompetansen til forvaltningsfaglig arbeid. Oppgavene må enten endres/organiseres på en annen måte, alternativt må etaten styrkes ressursmessig med flere ansatte. Videre er det etter vår mening et behov for å styrke samhandlingen mellom aktørene på hjelpemiddelformidlingsområdet gjennom å etablere forpliktende samhandlingsarenaer og lovforankre fagansvar for å sikre forsvarlige hjelpemiddeltjenester til brukerne. Sammensatte behov krever flerfaglig samhandling for å sette

brukere i stand til å møte samfunnets krav til den enkelte.

NTL mener det er vesentlig at hjelpemidler er et rettighetsbasert tilbud, hvor det er brukers behov som skal avgjøre om og hvilke hjelpemidler som skal tildeles. Organisering og finansieringsform må gjenspeile dette.

Etter vårt syn ivaretar ikke de fremlagte forslag disse faktorene på en god nok måte.

Vi er spesielt skeptiske til det sektorprinsippet utvalget foreslår. Dette vil kunne redusere gråsoneproblematikken noe, men vi mener dette bør kunne reduseres gjennom klarere definerte ansvarsområder hvor staten ved NAV får et tydeligere hovedansvar. Utvalgets forsøk på å redusere gråsoneproblematikken gjennom å segmentere ansvaret for hjelpemidler til stat, kommune, utdanningsinstitusjoner og behandlingsapparatet mener vi vil gi brukerne et klart dårligere tilbud. Brukere med sammensatte behov vil få flere instanser å forholde seg til. Noe som kan føre til økt kasteballproblematikk, mindre helhetlig vurdering, redusert kompetanse på hjelpemidler etc.

NAV mener det er viktig at hjelpemidler fortsatt skal være rettighetsbasert. Vi støtter derfor ikke forslaget om å finansiere hjelpemidler gjennom rammefinansiering. Det må etter vår mening være politiske avgjørelser, fundert på hjelpemiddelfaglig kompetanse/råd og med et samfunnsøkonomisk perspektiv, som skal ligge til grunn ved vurdering.

Når hjelpemidler er basert på overslagsbevilgninger er hjelpemiddelet rettighetsbasert, dvs at bruker har en lovbestemt rett til et hjelpemiddel eller annen tilrettelegging dersom vedkommende fyller fastsatte betingelser. Brukerens behov er det som er avgjørende for om hjelpemiddelet blir innvilget, og hvilke type hjelpemiddel som tilstås. Ved rammestyrte stønadsbudsjett vil det være budsjettmessige begrensninger. Dette kan føre til at brukernes behov for hjelpemidler ikke blir godt nok ivare tatt. Det vil ikke lenger være den enkelte brukers behov alene som er avgjørende for tildelingen, men det må prioriteres både mellom enkeltbrukere og mellom forskjellige brukergrupper. Dessuten kan valg av teknisk løsning bli mer styrt av økonomi enn av brukers behov og nytte av hjelpemiddelet.

Videre gjør rammebevilgninger at bruker ikke lenger har klagerett hvis de ikke får innvilget ønsket hjelpemiddel, jfr manglende mulighet til å klage på tiltak som ikke innvilges gjennom arbeidsmarkedsloven. Det blir bl.a. ikke tatt vedtak på avslag. Bruker har dermed ikke noe avslagsvedtak å forholde seg til.

NTL har følgende kommentarer til de foreslåtte tiltak:

Forslag 16.2.1 lovendringer

Vi støtter forslaget om å sette ned et lovutvalg, men vi er ikke enige i alle premissene som er foreslått skal ligge til grunn i ny lovgivning. Utvalget mener sektoransvaret skal ligge til grunn, mens NTL ønsker et mer helhetlig statlig ansvar for hjelpemiddeltilbudet. Uavhengig av disse grunnleggende uenighetene, mener vi det vil være nyttig å sette ned et lovutvalg for å forbedre lovreguleringen innenfor feltet, bl.a. å lovforankre fagansvar slik at man kan legge et grunnlag for å sikre et forsvarlig, helhetlig tjenestetilbud på hjelpemiddelområdet.

Forslag 16.2.2 økt bruk av tilskudd

For enkle og billige hjelpemidler kan tilskuddsordningen vurderes utvidet. Dette f.eks i stedet for å overføre finansieringsansvar for hjelpemidler til dagliglivet til kommunen. Selv om det kan være positivt for bruker å ha større valgfrihet, må dette ikke gå på bekostning av god faglig bistand ved valg av hjelpemiddel. Samtidig mener vi det offentlige bør være en aktiv aktør ved utvikling av hjelpemidler, både gjennom hjelpemiddelsentralenes kommunikasjon med leverandører/produsenter, gjennom forskning og kontroll/tilsynsorganer. Dette kan best gjøres ved at hjelpemidler i hovedsak tildeles gjennom det offentlige. NTL ønsker derfor at det bare unntaksvis benyttes tilskuddordninger, og vi ønsker ikke en generell økt bruk av tilskudd til hjelpemidler.

Forslag 16.2.3 rådgivende ekspertorgan

NTL mener at hjelpemiddelsentralene skal være en faglig sterk instans som skal følge utviklingen på hjelpemiddelområdet. Vi mener derfor det bør være nødvendig med et rådgivende ekspertorgan. I stedet bør NAV v/hjelpemiddelområdet være pådriver og koordinator i dette arbeidet. Brukerorganisasjoner, kommuner, behandlerapparatet, leverandører og andre fagmiljø må inkluderes i dette arbeidet, samtidig som ansvaret skal ligge hos NAV. Dette er etter vår oppfatning godt ivaretatt i dag med de eksisterende brukerutvalgene, både på etatsnivå og i de enkelte fylker.

Forslag 16.2.4 økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet

Det er nå en gråsoneproblematikk ift ansvar mellom kommunene og hjelpemiddelsentralene. I tillegg har kommunene i praksis nå tildeling, men ikke finansieringsansvar for en del enkle hjelpemidler i dagliglivet. For å unngå gråsoneproblematikk ser vi at det er nødvendig å rydde opp i en del forhold mellom stat og kommune på dette feltet. Bl.a. er det nå slik at det på noen områder er kommunens (manglende) kompetanse og økonomi som er avgjørende for hvem som tar ansvar for visse hjelpemidler. Vi ser at det er nødvendig å rydde opp i noe av disse forholdene.

Dette er et område som i dag fungerer godt. Brukerne får de hjelpemidler de har behov for, logistikk fungerer bra, og området er betydelig forenklet, jfr. bestillingsordningen. Kompetansen er ivaretatt ved at rekvirent i kommunen har gjennomført opplæring i regi av hjelpemiddelsentralen. Vi stiller oss undrende til at det er på dette området, hvor mye fungerer meget bra at utvalget kommer med store organisatoriske endringsforslag. Her har man etablert kontakt og arena for kompetanseoverføring. Erfaringer fra dette området burde benyttes til å videreutvikle slik samarbeid på alle hjelpemiddelområdene. Med lovforankret fagansvar vil brukerne få et bedre og forsvarlig tjenestetilbud.

Selv om gråsoneproblematikken og kostnadsforskyvning er argumenter som taler for mer sektorinndeling, mener vi disse utfordringene er mindre enn problemene en overføring av basishjelpemidler i dagliglivet fra stat til kommune vil kunne skape.

Det er nødvendig med et robust fagmiljø, noe som er vanskelig å få opprettholdt i hver enkelt kommune. Dette påpeker også utvalget, og denne løsningen forutsetter interkommunalt samarbeid i små kommuner. Vi ønsker at en foreslått modell skal kunne stå på egne bein, og ikke være avhengig av hvordan kommuner klarer å samarbeide om dette, eller at det må en kommunesammenslåing til for at organiseringen skal kunne fungere.

Denne løsningen er dessuten avhengig av rammebevilgninger, og brukers behov vil være avhengig av både tildelte rammer og den enkelte kommunes prioriteringer. Likehetsprinsippet vil

derfor ikke være tilstede. Brukers behov vil bli ulikt ivaretatt både ut fra den enkelte kommunes økonomi, antall brukere med hjelpemiddelbehov i den enkelte kommune, samt tilgjengelig kompetanse.

NTL ønsker ikke økt kommunalt ansvar for basishjelpemidler i dagliglivet. Skulle likevel dette bli valg, mener vi modell 3 (side 189 i rapporten), hvor kommunen får finansierings- og formidlingsansvar av basishjelpemidler, mens staten fortsatt forestår innkjøp, lagerhold og gjenbruk er en bedre modell en den foreslåtte. Dagens modell er imidlertid bedre. Staten forestår her innkjøp, mens kommunen har lagerhold og gjenbruk på noen områder.

Forslag 16.2.5 aktivitetshjelpemidler etc

Vi støtter forslaget om at aldersgrense på aktivitetshjelpemidler og utstyr til trening, stimulering og lek oppheves.

Vi mener fortsatt at utstyr til trening, stimulering og lek skal være et statlig ansvar. Dette med samme begrunnelse som for forslag 16.2.4.

Forslag 16.2.6 tilskudd til opplæringstiltak

Vi mener fortsatt dette skal være statlige tiltak. Dette er ofte kompetansekrevene hjelpemidler, og det er nødvendig med god kompetanse på dette området. De fleste kommunene vil ikke klare å ha en god nok kompetanse på slike tiltak, og hovedansvaret bør ligge på hjelpemiddelsentralene. Det bør vurderes om noen spesielle tiltak bør overføres til spesialisthelsetjenesten.

For øvrig gjelder også samme begrunnelse som for forslag 16.2.4 for at dette bør være et statlig ansvar.

Forslag 16.2.7 barnehage- og opplæringsloven

Dette bør også være et statlig ansvar, jfr begrunnelse i forslag 16.2.6 og 16.2.4.

Ved å ha dette som et statlig ansvar vil dessuten hjelpemiddelet følge bruker. Dette er viktig ved bytte barnehage eller skole, ved overgang fra barnehage til skole, ved overgang til nye skole (barneskole, ungdomskole, videregående skole, universitet/høgskole etc), og ved overgang til arbeid.

Forslag 16.2.8 behandlingshjelpemidler

Det kan være nødvendig å rydde opp i gråsoneproblematikken på dette området. Vi er opptatt av at en justering av ansvar mellom NAV og spesialisthelsetjenesten ikke skal føre til en dårligere tilbud for bruker. Tjenesten må fortsatt være rettighetsbasert. Dessuten må en justering av ansvar for behandlingshjelpemidler ikke føre til at NAV mister ansvar for hjelpemidler som kan defineres som trenings- og stimuleringshjelpemidler.

Forslag 16.2.9 tilrettelegging av bolig

Vi ser i likehet med utvalget behovet for en mer helhetlig løsning ift bolig. Vi støtter derimot ikke forslaget om å definere trappeheis og løfteanordninger som den del av bygningsmessige endringer og tilrettelegging. Dette bør derfor ikke overføres til Husbanken.

Konsekvenser av en slik overføring vil kunne være at det blir bli vanskeligere å få tilrettelagt bolig. Vi er også redd for at dette vil føre til økte kostnader for den enkelte bruker. Dette ved at

tilskuddet mulig ikke vil dekke hele kostnaden, ettersyn/vedlikeholdskostnader kan lett belastes bruker mv.

I tillegg vil et slikt forslag kunne medføre større vanskeligheter med å komme inn i boligmarked for "unge voksne". Dette på bakgrunn av høyere boligpriser, slik som vi ser at forskrifter om universell utforming har medfører høyere boligpriser for nye boliger.

Forslag 16.2.10 ortopediske hjelpemidler og høreapparat

Vi støtter flertallets anbefaling om å legge ortopediske hjelpemidler og høreapparat under spesialisthelsetjenesten. Dette under forutsetning av at dette legges som en overslagsbevilgning. Er imidlertid forutsetningen for å legge dette til spesialisthelsetjenesten en rammefinansiering, ønsker vi ikke å overføre dette til spesialisthelsetjenesten.

Vi har ikke samme bekymring som mindretallet med å legge dette fagområdet til spesialisthelsetjenesten. Vi tror ikke dette vil føre til en ensidig helsemessig vurdering av hjelpemiddelet. Vi har tillit til at spesialisthelsetjenesten ser det totale behovet for bruker, og eventuelt innhenter nødvendig kompetanse på bl.a. arbeidsmarkedets krav ift slike hjelpemidler. I forhold til høreapparat er det også nå et samarbeid mellom hjelpemiddelsentralene og spesialisthelsetjenesten for å tilpasse utstyret slik at nødvendig tilleggsutstyr blir kompatibelt med høreapparatet. Vi forutsetter at dette samarbeidet videreføres og styrkes, både i forhold til formidlingsprosesser og kompetanseutvikling/-overføring.

Forslag 16.2.11 ny arbeidsmarkedslov

Vi ser fordeler med å samle alle virkemidler som har som mål å bistå brukere til å komme i arbeid eller beholde arbeid i en lov. Vi har likevel betenkeligheter med dette forslaget.

I utgangspunktet ønsker vi ikke en sektorinndeling av ansvar og finansiering av hjelpemidler. Vi ser derfor det mest hensiktsmessig at alle hjelpemidler omhandles av samme lov og finansieres gjennom samme regelverk. Dette mener vi best gjøres gjennom å beholde dette i folketrygdloven.

Skulle sektorprinsippet velges, mener vi likevel det er en del betenkeligheter ved å overføre stønader m.v. etter folketrygdloven som gjelder arbeidsrettede tiltak over til en ny arbeidsmarkedslov. Slik vi kjenner denne loven, innebærer dette også et krav om rammetilskudd. Noe som svekker brukernes rettsikkerhet med manglende klageadgang, samt at brukernes behov ikke nødvendigvis blir tillagt størst vekt, jfr tidligere omtale av rammetilskudd.

Vi ønsker imidlertid å endre arbeidsmarkedsloven, slik at det åpnes for overslagsbevilgninger i tiltak som inngår i denne loven. Ved en eventuell ny arbeidsmarkedslov som gir åpning for overslagsbevilgninger ønsker vi både at hjelpemidler og utdanningstiltak etc finansieres gjennom overslagsbevilgninger. Pr. i dag er utdanningstiltak rammefinansiert, noe NTL er sterkt kritisk til.

Forslag 16.2.12 kompetansemiljø – arbeidsliv

Vi er enig med utvalget i at hjelpemiddelsentralene og NAV-kontor bør styrke sin innsats mot tilrettelegging og økt sysselsetning for personer med funksjonsnedsettelse. NAV bør gjennomgå sine interne samhandlinger og prioriteringer for å styrke dette arbeidet.

En slik prioritering er imidlertid ikke avhengig av om hjelpemiddelsentralene også har ansvar for andre områder som dagligliv og utdanning. Vi mener derfor at dette arbeidet kan styrkes uten å

overføre oppgaver til kommuner og utdanningsinstitusjoner.

Forslag 16.2.13 tilretteleggingstilskudd

Tilretteleggingstilskuddet er IA-bedriftenes tiltak. Partene i arbeidslivet har nylig inngått en ny IA-avtale. Dette fordi partene har tro på at en IA-avtale vil ha positiv effekt på sykefravær og minske utstøting av eldre og personer med funksjonsnedsettelse. IA-avtaler i bedrifter vil derfor være positivt for å øke andelen med funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Uten tilretteleggingstilskuddet som en "gulrot" for bedrifter, antar vi at det vil være vanskeligere å inngå IA-avtaler.

Det er derfor viktig at tilretteleggingstilskuddet fortsatt blir et "eksklusivt" tiltak for IA-bedrifter og et insitament for å inngå IA-avtaler. Vi vil derfor sterkt fraråde at dette tilskuddet gjøres tilgjengelig for alle arbeidsgivere.

Nødvendig tilrettelegging på arbeidsplasser som ikke er IA-bedrifter må i stedet gjøres som enkeltvedtak gjennom stønadsbudsjettet. De fleste av NAVs øvrige virkemidler vil være tilgjengelig for disse bedriftene. Skulle man på et senere tidspunkt velge å ikke videreføre IA-avtalen, kan det vurderes om dette tiltaket skal gjøres om til et ordinært tiltak for alle arbeidsgivere.

Forslag 16.2.14 varig tilrettelagt arbeid

Varig tilrettelagte arbeidsplasser får gjennom andre tilskuddsordninger økonomiske rammer for å tilrettelegge arbeid for personer med varig nedsatt arbeidsevne. Vi ser likevel at det kan være behov for ekstra tilskudd ved store kostnader til teknisk tilrettelegging. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å se nærmere på mulighet til å kombinere VTA og arbeidshjelpemidler etter folketrygdloven.

Forslag 16.2.15 funksjonsassistent

Forsøkene har vist at ordningen er et meget godt og viktig insentiv til å gi målgruppen for ordningen innpass i arbeidslivet. Vi støtter derfor utvalgets forslag om å videreføre forsøket med funksjonsassistent til en varig, lovfestet ordning, dvs en finansieringsordning fra rammebevilgning til en overslagsbevilgning.

Forslag 16.2.16 arbeids- og utdanningsreiser

Arbeids- og utdanningsreiser bør vurderes å gjøres permanente. Vi støtter utvalgets innstilling.

I tillegg til disse forslagene mener også utvalget at det bør vurderes nærmere hva som anses som nødvendige hjelpemidler, og hva som bør defineres som ordinære forbruksvarer. Vi ser også behovet for en slik gjennomgang. Dette gjelder hjelpemidler innenfor både dagligliv, utdanning og arbeid.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG

Turid Lilleheie

Berit Asker

Saken er også oversendt elektronisk.