

Inger Lise Skog Hansen, Christer Hyggen og
Bjørn Richard Nuland

Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet



Inger Lise Skog Hansen, Christer Hyggen og
Bjørn Richard Nuland

Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet

© Fafo 2009

ISBN 978-82-7422-698-2

ISSN 0801-6143

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
Regelverket og virkemidler for tilrettelegging i arbeidslivet	8
Virkemidler	10
Et mangfoldig norsk arbeidsmarked – et bakteppe	12
Aktører involvert i arbeid med hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet	14
Problemstillinger	15
Rapportens oppbygning	16
2 Data og metode	17
Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene	17
Kvalitative intervjuer med aktuelle aktører	19
3 Aktører og systemet for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet	21
Hjelpemiddelsentralene	21
NAV lokalt	24
Arbeidslivssentrene	25
NAV Arbeidsrådgivning (ARK) og NAV Senter for yrkesrettet attføring (SYA)	26
Bedriftshelsetjenesten	26
Sikte	27
4 Ulike tilretteleggingscaser	29
Alt har fungert bra	29
Arbeidslivssenter og bedriftshelsetjeneste er nøkkelen for å lykkes	30
Arbeidstaker har selv funnet ut om muligheter og utfordringer	31
Arbeidsufør på grunn av utilgjengelige systemer	31
Mye administrasjon for å få hjelpemidler til å fungere er en merbelastning	32
Samarbeid med NAV lokalt og kommunen	33

5 Tilgang til hjelpemidler og tilrettelegging	35
Hvem tar man først kontakt med ved behov for hjelpemidler?	35
Vet brukere og arbeidsgivere hvem de skal kontakte?	38
Utredningsprosessen	40
Implementeringsfasen	44
Saksbehandlingstid	47
Kapasitetsproblemer	48
Kompetanse	49
Tolketjeneste	53
Funksjonsassistent	55
Er det behov for en klarere førstelinje?	56
Oppsummering	58
 6 Samarbeid	 61
Samarbeid	61
Behov for mer samarbeid og koordinering	66
Oppsummering	70
 7 Etablerte ordninger for mer fleksibilitet	 71
Brukerpass	71
Tilretteleggingsgaranti	73
Oppsummering	76
 8 Behov for nye tilskuddsordninger?	 77
Oppsummering	79
 9 Hvordan fungerer regelverket?	 81
Regelverket	81
Arbeidsgivers ansvar og uklarhet om finansiering	85
Oppsummerende om regelverk og ansvarsdeling	88
 10 Behov for en ny aktør for å bistå arbeidsgivere på arbeidsplass?	 91
Virksomhetsorientering av hjelpemiddelsentralen	91
Oppsummering	94
 11 Oppsummerende kommentarer	 95
Referanser	97

Forord

Prosjektet hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet for personer med redusert funksjonsevne er utført på oppdrag for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prosjektet skal bidra med kunnskapsgrunnlag til det offentlig oppnevnte Hjelpemiddelutvalget. Utvalget ble oppnevnt i statsråd i april 2008 og skal avgi sin utredning i desember 2009. Hjelpemiddelutvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hele hjelpemiddelområdet, herunder også vurdere hjelpemiddelområdet knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet. Denne rapporten er et innspill til Hjelpemiddelutvalget på dette området.

Fafo fikk tildelt dette prosjektet i slutten av mai i år, og prosjektet er gjennomført i perioden juni til august. Å gjennomføre en omfattende datainnsamling i disse månedene hvor mange er på ferie, har vært en utfordring, i tillegg til en kort prosjektperiode for gjennomføring av prosjektet. Vi vil takke alle hjelpemiddelsentralene som deltok i undersøkelsen for stor tålmodighet i utfylling av et omfattende spørreskjema. Vi vil også takke for stor imøtekommenhet i rekruttering av øvrige informanter. Takk til alle informanter som har stilt opp og delt sine erfaringer med oss.

Prosjektet har nytt godt av innspill fra mange ulike aktører. En referansegruppe ble etablert for å kommentere våre resultater og innspill. Referansegruppen besto av Ann Kristin Hjortbakk fra Spekter, Helga Bull-Rostrup og Gry Myklebust fra HSH, Guri Henriksen fra SAFO, Gunnar Tveiten og Marit H. Mørkved fra AID. Takk for meget konstruktive innspill og kommentarer! KS hadde ikke anledning til å møte i referansegruppen, men har kommet med innspill til hovedspørsmålene i rapporten i etterkant. Det samme har Funksjonshemmedes fellesorganisasjon.

Forskerteamet har bestått av Inger Lise Skog Hansen (prosjektleder), Christer Hyggen og Bjørn Richard Nuland. Christer Hyggen har hatt hovedansvaret for gjennomføringen av QuestBackundersøkelsen til hjelpemiddelsentralene. Alle i forskerteamet har deltatt i den kvalitative datainnsamlingen og i analyser av resultatene. Christer Hyggen og Inger Lise Skog Hansen har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten. Takk til Marit Mørkved som har vært kontaktperson hos oppdragsgiver for godt samarbeid. Takk også til Fafos informasjonsavdeling som har ferdigstilt rapporten og vist stor forståelse for våre behov i slutfasen.

Til tross for alle gode innspill, forskerteamet står alene ansvarlig for rapporten inkludert eventuelle feil og mangler.

Fafo, august 2009

Inger Lise Skog Hansen

1 Innledning

Det har lenge vært en politisk målsetting i Norge at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til deltakelse i arbeidslivet på lik linje med andre (St.meld. nr 9 (2006–2007)). Å øke sysselsettingen av personer med nedsatt funksjonsevne er også en av de tre hovedmålene i trepartsavtalen mellom partene i arbeidslivet og regjeringen, IA-avtalen. For mange personer med nedsatt funksjonsevne er individuell tilrettelegging og hjelpemidler grunnleggende for å kunne delta i arbeidslivet på lik linje med andre. Denne retten er også forankret i folketrygdloven i tillegg til arbeidsmiljøloven og den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Denne rapporten handler om hvorvidt hjelpemiddelsystemet og virkemidler som er etablert for tilrettelegging i arbeidslivet, fungerer slik at de bidrar til å støtte opp om yrkesdeltakelsen til personer med nedsatt funksjonsevne. Hensikten med prosjektet har vært å gi et bedre kunnskapsgrunnlag til det offentlig nedsatte hjelpemiddelutvalget som ble oppnevnt i statsråd i april 2008. Dette utvalget skal foreta en helhetlig gjennomgang av hele hjelpemiddelområdet, herunder også vurdere hjelpemiddelområdet knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging for deltakelse i arbeidslivet. Utvalget skal legge fram sin utredning i desember 2009.

Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne handler både om tilrettelegging for å muliggjøre rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne, tilrettelegging og hjelpemidler for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli værende i arbeidslivet, samt tilrettelegging og hjelpemidler for å hindre at personer som erverver nedsatt arbeidsevne og funksjonsevne, blir utstøtt fra arbeidslivet. Personer med behov for tilrettelegging i arbeidslivet kan deles inn i tre grupper hvor det er noe ulike systemer og virkemidler for tilrettelegging i arbeidslivet:

- personer med varig nedsatt funksjonsevne som er i ordinært arbeid eller søker ordinært arbeid
- personer som får nedsatt arbeidsevne, og sykemeldte (arbeidstakere)
- personer på yrkesrettet attføring eller arbeidsmarkedstiltak

Regelverket og virkemidler for tilrettelegging i arbeidslivet

Arbeidsplassen er en viktig arena for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med funksjonsnedsettelse i arbeid. Arbeidsgiver har et hovedansvar for tilrettelegging og for å fremme et inkluderende arbeidsliv i virksomheten. Kapittel fire i arbeidsmiljøloven stiller krav til det fysiske miljøet, og særlig § 4-6 presiserer krav til tilrettelegging for personer med nedsatt arbeidsevne, det vil si personer som erverver nedsatt arbeidsevne som følge av ulykke, sykdom eller slitasje. Fram til 1. januar 2009 inneholdt også arbeidsmiljøloven krav til individuell tilrettelegging for personer med varig nedsatt funksjonsevne. Dette er fra samme dato flyttet over til den nye diskriminerings- og tilgjengelighetsloven, § 12 Plikt til individuell tilrettelegging. I loven presiseres det at:

Arbeidsgiver skal foreta rimelig individuell tilrettelegging av arbeidsplasser og arbeidsoppgaver for å sikre at arbeidstaker eller arbeidssøker med nedsatt funksjonsevne kan få eller beholde arbeid, ha tilgang til opplæring og annen kompetanseutvikling samt utføre og ha mulighet til fremgang i arbeidet på lik linje med andre. (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12)

Videre står det i siste del av denne paragrafen:

Plikten (etter først til fjerde ledd) omfatter ikke tilrettelegging som innebærer en uforholdsmessig byrde. Ved vurdering av om tilretteleggingen medfører uforholdsmessig byrde skal det særlig legges vekt på tilretteleggingens effekt for å nedbygge funksjonshemmende barrierer, de nødvendige kostnadene ved tilrettelegging og virksomhetens ressurser. (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 12)

Denne plikten for arbeidsgiver er altså ikke ubetinget, men gjenstand for en vurdering av hva som er rimelig å forvente. I denne vurderingen av hva som er rimelig, skal det vektlegges både effekt av tilretteleggingen og økonomiske aspekter.

Personer med varig nedsatt funksjonsevne har en individuell rett til nødvendige hjelpemidler forankret i folketrygdloven. Dette er forankret i § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet.

«Det ytes stønad etter § 10-7 [Stønadsformer] til et medlem som på grunn av sykdom, skade eller lyte

- a) har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt, eller
- b) har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket.

Når det skal vurderes om vilkårene i første ledd bokstav a eller b er oppfylt, legges det vekt på alder, evner, utdanning, yrkesbakgrunn, arbeidsmuligheter på hjemstedet og arbeidsmuligheter på andre steder det er rimelig at vedkommende tar arbeid.

Stønaden ytes i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at medlemmet skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid.» (folketrygdloven § 10-5)

Loven presiserer at retten til hjelpemidler i arbeidslivet faller bort dersom personen mottar andre stønader som alderspensjon, tidsbegrenset utførestønad eller uførepensjon. Det gjøres unntak fra dette dersom arbeidsforhold og hjelpemidler i arbeidslivet anses å føre til at personen vil bli selvforsørgende av eget arbeid.

NAV Hjelpemiddelsentral¹ forvalter folketrygdloven § 10-5 (Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet i likhet med § 10-6 (Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet) og selvsagt § 10-7 som definerer de ulike stønadsformene. Hjelpemiddelsentralens virksomhet er regulert i en egen forskrift. I tillegg finnes det et eget rundskriv om tilrettelegging i arbeidslivet: Rundskriv § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevne i arbeidslivet. I dette rundskrivet er det en sterk vektlegging av at hjelpemiddelsentralen skal være en aktør i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv. De skal tenke intensjonelt og arbeide forebyggende med mer. Det sies i rundskrivet at ytelsene i folketrygden i mange tilfeller ikke vil være tilpasset en slik tenkning.

Et mye brukt virkemiddel i IA-virksomheter er tilretteleggingstilskudd. Dette er et virkemiddel forvaltet av NAV Arbeidslivssenter. Tilretteleggingstilskuddet er forankret i folketrygdloven § 8-6 Aktivisering – arbeidstrening og regulert i en egen forskrift gitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, FOR 2003-12-19 nummer 1671: Forskrift om tilretteleggingstilskudd. Formålet med tilretteleggingstilskuddet er:

«§ 1 Formål

Tilretteleggingstilskudd skal bidra til å stimulere inkluderende arbeidslivsvirksomheter i privat og offentlig sektor til å legge til rette for at arbeidstakere som på grunn av sykdom, skade eller lyte har redusert arbeidsevne, kan opprettholde arbeidsforholdet.

Tilskuddet skal gi en tidsbegrenset kompensasjon for virksomhetens merutgifter/merinnsats i forbindelse med et konkret tilretteleggingstiltak.» (FOR 2003-12-19 nr. 1671: Forskrift om tilretteleggingstilskudd)

Tilretteleggingstilskuddet kan som hovedregel tildeles for tolv uker av gangen og maks for 36 uker for samme arbeidstaker. Gjenstander/arbeidshjelpemidler kan støttes med inntil 34 800 kroner, som også tilsvarer det maksimale beløpet det er mulig å få for en tolv ukers stønadsperiode.

¹ NAV Hjelpemiddelsentral er det offisielle navnet. I denne rapporten brukes imidlertid i tillegg «hjelpemiddelsentralen/e» som kortform.

Virkemidler

Hjelpemiddelsentralene forvalter følgende virkemidler for tilrettelegging:

- hjelpemidler
- ombygging av maskiner
- tilrettelegging av fysiske omgivelser
- lese- og sekretærhjelp for blinde/svaksynte
- tolkehjelp
- ledsager for døvblinde (folketrygdloven § 10-7)

I tillegg forvalter hjelpemiddelsentralene ordningen med funksjonsassistanse, men denne ordningen er ikke en rettighet forankret i folketrygden. Funksjonsassistanseordningen er forankret i en rammefinansiering gitt i statsbudsjettet.

I tillegg er det etablert to ordninger som kan anvendes i prosessen med hjelpemidler og tilrettelegging: brukerpass og tilretteleggingsgaranti. Ordningen med brukerpass ble innført i hjelpemiddelsentralene i 2006, og hensikten er å gi brukerne økt innflytelse i hjelpemiddelprosessen. Tildeling av brukerpass avhenger av et eksisterende vedtak om tildeling av hjelpemidler og handler om enklere tilgang for den enkelte til utprøving, utskifting og reparasjon av hjelpemidler. Brukerpassordningen er ikke spesielt rettet mot arbeidsliv, men generelt rettet mot brukere med behov for hjelpemidler for å kunne leve et selvstendig liv. Ordningen med tilretteleggingsgaranti ble innført som landsomfattende ordning fra 2008. Inntil da hadde det vært et prøveprosjekt i fem fylker. Tilretteleggingsgaranti handler om at NAV gir en garanti for å sikre arbeidsgiver og arbeidstaker trygghet om at personer med redusert funksjonsevne får nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging. Ordningen er en forhåndsgaranti og kan gis til både enkeltpersoner og bedrifter. Tilretteleggingsgaranti kan gis både til arbeidssøkere, arbeidstakere og virksomheter/arbeidsgiver. Garantien gjelder NAVs støtteordninger og gir tidsfrister for saksbehandling.

For IA-virksomheter finnes muligheten til å søke om tilretteleggingstilskudd for merutgifter til tilrettelegging. Dette virkemiddelet er uavhengig av hvorvidt arbeidstakeren har varig eller midlertidig nedsatt arbeidsevne eller funksjonsevne. Fra 2005 er ordningen utvidet til også å kunne gi tilskudd til kjøp av gjenstander/arbeidshjelpemidler. Dette innbefatter ikke hjelpemidler som kan dekkes etter folketrygdloven § 10-5. Tilretteleggingstilskuddet kan gis til:

- utprøving, tilrettelegging, opplæring eller arbeidstrening
- tilskudd til transport til og fra arbeidsplassen der tilrettelagt arbeid bare er mulig på en annen arbeidsplass innenfor virksomheten enn der den sykemeldte til daglig arbeider

- merutgifter til vikar/ekstrahjelp forebyggende eller ved siden av gradert sykemelding
- støtte til kjøp av gjenstander eller arbeidshjelpemidler som ikke dekkes etter folketrygdloven § 10-5. Dermed har også arbeidstakere som ikke fyller vilkår om varig sykdom, skade eller lyte, tilgang på hensiktsmessige arbeidshjelpemidler.
- spesielle utviklingstiltak i virksomheter/enheter for å forebygge sykefravær og som underbygger delmålene i avtalen om et mer inkluderende arbeidsliv. Konkrete eksempler på slike tiltak vil være kurs, som opplæring av aktuelle ansatte i hvordan utstyr på arbeidsplassen skal benyttes for å unngå belastninger ved tunge løft. I dette konkrete tilfellet vil det være aktuelt å støtte kursdeltakelsen.
- utgifter i forbindelse med funksjonsvurdering i attføringsbedrift etter nærmere regler

Tilskuddet kan ikke benyttes til større bygningsmessige endringer, og det gis ikke tilskudd til behandling.

NAV kan tilby å dekke utgiftene arbeidsplassvurdering. Dette dekker ekstern fysioterapeut/ergoterapeut som foretar arbeidsplassvurdering for sykemeldte arbeidstakere og arbeidstakere som står i fare for å bli sykemeldt. Ordningen gis kun til virksomheter som ikke er tilknyttet bedriftshelsetjeneste. Det gis støtte til inntil fire timer, og det innebærer en funksjonsvurdering og besøk på arbeidsplass for å vurdere mulige tilretteleggingstiltak for å bedre den enkeltes mulighet for bli værende i arbeid.

NAV har også en ordning med honorar til bedriftshelsetjeneste for IA-bedrifter. Dette tilskuddet kan gis til arbeid med å utrede og foreslå tilrettelegging for at sykemeldte skal komme tilbake i arbeid, og ved behov for tiltak av fysisk, ergonomisk, organisatorisk eller psykososial art. Tilskuddet blir gitt i tilknytning til oppfølging av eller tilrettelegging for arbeidstakere som står i fare for å bli eller allerede er sykemeldt, samt tilbakeføring av personer med redusert funksjonsevne.

De siste årene er kravene til oppfølging av sykemeldte blitt skjerpet, og oppfølgingen er presisert i arbeidsmiljøloven § 4-6. Arbeidsgiver skal utforme oppfølgingsplan sammen med arbeidstaker etter seinest seks uker med delvis eller hel sykemelding. Det skal være dialogmøte for å drøfte planen etter tolv uker, da kan også bedriftshelsetjeneste involveres. NAV har ansvar for å innkalle til dialogmøte etter seks måneders sykemelding. I oppfølgingsplanen er det naturlig at arbeidsgiver og andre involverte tenker på muligheten for fysisk tilrettelegging og teknisk utstyr (www.arbeidstilsynet.no).

Yrkesrettet attføring kan tildeles personer som på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt eller fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. For personer som er på yrkesrettet attføring, har NAV lokalt et særlig ansvar for oppfølging, men kan bruke andre NAV-enheter som NAV Arbeidsrådgivning (ARK) og NAV Senter for yrkesret-

tet attføring (SYA) i prosessen, eventuelt andre private aktører. Det skal utarbeides en egen handlingsplan for personer på attføring, og dette skal også inneholde kartlegging av behov for tilrettelegging og eventuelle hjelpemidler.

Det finnes en rekke tilskudd og tiltak for å støtte opp under et inkluderende arbeidsliv. SINTEFs evaluering av IA-avtalen sier at det er hele 48 ulike virkemidler knyttet til dette arbeidet, fem av disse forbeholdt IA-virksomheter (Osborg Ose 2009). Flere av våre informanter nevner ulike virkemidler som de mener har betydning for sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne, praksisplass, tidsubestemt lønnstilskudd, kompensasjon for sykefravær. Vi går ikke inn i alle disse virkemidlene, selv om mange av dem har stor betydning for personer med nedsatt funksjonsevne og sysselsetting. De virkemidlene vi har nevnt her, er de mest relevante for dette oppdraget om hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi har konsentrert oss om hjelpemiddelsystemet og individuell tilrettelegging.

Et mangfoldig norsk arbeidsmarked – et bakteppe

Tilrettelegging foregår på arbeidsplasser. For å få en større forståelse av hvordan norsk arbeidsliv ser ut, vil vi gi et lite overblikk over norsk arbeidsmarked og relevant informasjon knyttet til sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

Majoriteten av norske virksomheter er små og mellomstore bedrifter. Hele 99,5 prosent av alle foretak har færre enn hundre ansatte. Dette betyr likevel ikke at alle ansatte jobber i små bedrifter. To av tre personlig eide foretak er små foretak med eier som den eneste sysselsatte. 43 prosent av alle ansatte i private bedrifter finner man i foretak med mer enn hundre ansatte. Dette altså til tross for at bedrifter med flere enn hundre ansatte kun utgjør 0,5 prosent av alle foretak (SSB 2009, temaside Bedrifter og foretak). Hvorvidt en virksomhet for eksempel har egen personalavdeling og kompetanse på tilrettelegging, kan ha sammenheng med størrelse.

Sysselsettingsandelen blant funksjonshemmede har ligget stabilt på om lag 45 prosent siden SSB startet tilleggsundersøkelsene til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) første gang i 2000 (Hansen og Svalund 2007). Dette til tross for IA-avtale og politiske målsettinger om økt sysselsetting av funksjonshemmede. Den siste tilleggsundersøkelsen viser ingen endring i sysselsettingsandel, men derimot en økning i andelen utenfor arbeidsmarkedet som sier at de ønsker arbeid (AKU, SSB 2. kvartal 2008). Undersøkelser viser at sysselsettingsandelen med funksjonsnedsettelser varierer mellom ulike bransjer. En sammenligning av byggebransjen, IKT-sektoren og helsesektoren viser at ansatte med nedsatt funksjonsevne er overrepresentert i helsesektoren og underrepresentert i IKT-sektoren (Hansen og Svalund 2007, Alm Andreassen mfl. 2007). Dette handler om at arbeidslivet er mangfoldig, og at ulike trekk ved de enkelte bransjer vil

virke hemmende eller fremmende for å rekruttere og bevare personer med nedsatt funksjonsevne i virksomhetene.

Hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen er viktige virkemidler for at personer med redusert funksjonsevne skal kunne delta i arbeidslivet. Mange får ulike tilrettelegger på arbeidsplassen, og andelen har økt siden 2001 da den første avtalen om inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) mellom myndighetene og partene i arbeidslivet ble signert. For personer som er innenfor arbeidsmarkedet og har behov for tilrettelegging, ser det ut til at IA-avtalen har hatt effekt (Dale-Olsen mfl. 2005, Osborg Ose mfl. 2009). En undersøkelse om sykefravær og sosialt ansvar viser også at IA-virksomheter i større grad enn øvrige virksomheter tilrettelegger for personer med nedsatt funksjonsevne, og at IA-virksomheter også i større grad enn øvrige virksomheter gir tilbud og tekniske hjelpemidler (Trygstad 2006:94–96). At det er en økende grad av tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, betyr ikke at alle nødvendigvis får den tilretteleggingen de har behov for. Over halvparten av sysselsatte med funksjonsnedsettelse (55 prosent) har fått ulike tilpasninger på arbeidsplassen. Dette inkluderer både tilpasning av arbeidsoppgaver, arbeidstid og fysisk tilrettelegging. Samtidig er det 19 prosent av dem som får tilrettelegging, som oppgir at de har behov for mer tilrettelegging på arbeidsplassen, og 24 prosent av dem som ikke får tilpasninger, sier at de har behov for dette (SSB, AKU 2. kvartal 2008). I Fafos kartlegging av HMS-tilstanden i Norge 2007 svarer 15 prosent av arbeidstakerne at de har behov for tilrettelegging, men kun halvparten rapporterer at de får tilrettelegging (Bråthen mfl. 2008). Mange mener at arbeidssituasjonen ikke er godt nok tilrettelagt.

Som vi skal se i denne rapporten, er det mange virkemidler knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet og et inkluderende arbeidsliv, både organisatoriske og finansielle, som har sitt utgangspunkt i IA-avtalen. Samtidig er det viktig å huske på at det er mange arbeidstakere som ikke omfattes av IA-avtalen. SINTEFs nylig gjennomførte evaluering av IA-avtalen viser at 56 prosent av alle arbeidstakere arbeider i virksomheter som har IA-avtale. I statlig og fylkeskommunal forvaltning er nesten alle ansatte omfattet av IA-avtalen. I privat sektor og offentlig næringsvirksomhet er det 36 prosent av arbeidstakerne som er omfattet av IA-avtalen. For øvrig er det store bransjemessige variasjoner (Osborg Ose mfl. 2009). Et av virkemidlene i IA-avtalen er NAV Arbeidslivssenter i hvert fylte. Arbeidslivssentrene driver oppfølging av IA-virksomhetene.

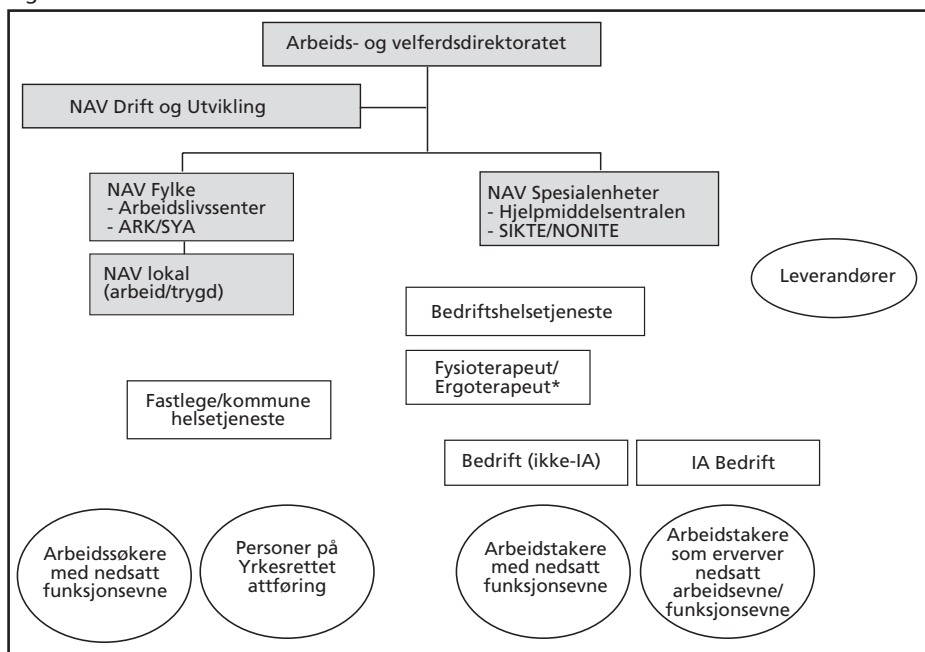
En annen ordning for å bedre arbeidsmiljø og forebygge utstøting fra arbeidslivet uavhengig av IA-avtalen er bedriftshelsetjenesten. Plikten for arbeidsgivere til å knytte til seg bedriftshelsetjeneste med verne- og helsepersonell dersom risikoforholdene i virksomheten tilsier det, er forankret i arbeidsmiljøloven § 3-3. Per i dag dekker de om lag 700 bedriftshelsetjenestene cirka 60 prosent av alle arbeidstakere (NAV www.nav.no/805356920.cms). Hvilke bransjer som er pliktig til å ha bedriftshelsetjeneste, er fastsatt i en egen bransjeforskrift (forskrift 501). Arbeids- og inkluderingsdepartementet har fastlagt nye krav om bedriftshelsetjeneste i åtte bransjer som vil gjelde

fra 1. januar 2010. Dette inkluderer blant annet helse- og sosialsektoren, som er en bransje vi vet at det jobber en høyere andel personer med nedsatt funksjonsevne i sammenlignet med gjennomsnittet (Alm Andreassen mfl. 2007). For å heve kvaliteten på bedriftshelsetjenesten og styrke den som virkemiddel for å hindre utstøting fra arbeidslivet og sørge for et inkluderende arbeidsmiljø har regjeringen også innført en godkjenningsordning som vil gjelde fra samme dato.

Aktører involvert i arbeid med hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet

Tilrettelegging av arbeidsplassen kan, som vist over, omfatte en rekke ulike virkemidler og tiltak og krever ofte innsats fra mange aktører. I figur 1 har vi tegnet et kart over relevante aktører i saker som omhandler hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen. Hvilke aktører som blir involvert, vil variere fra sak til sak og påvirkes av flere faktorer: hvorvidt personen er arbeidssøker eller arbeidstaker, om personen har varig nedsatt funksjonsevne eller har ervervet nedsatt funksjonsevne, om bedriften er IA-

Figur 1



* NAV kan gi støtte til ergoterapeut eller fysioterapeut for bedrifter som ikke har egen bedriftshelsetjeneste.

bedrift eller ikke IA-bedrift, hvorvidt bedriften har bedriftshelsetjeneste, med mer. For eksempel er noen aktører, slik som NAV Arbeidslivssenter, spesielt innrettet mot IA-bedrifter.

Problemstillinger

Den overordnede målsettingen for prosjektet har vært å bidra med kunnskapsgrunnlag for det offentlig nedsatte hjelpemiddelutvalget innenfor området arbeidsliv og hjelpemidler. Problemstillingen for prosjektet er:

«Er regelverket, organisatoriske og finansielle virkemidler knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen utformet og innrettet slik at de samlet sett bidrar til å styrke funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet?»

Det har vært viktig i prosjektet å belyse hvordan systemene er, hvordan involverte aktører jobber med tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene, hvordan det fungerer i praksis, og hvordan involverte aktører opplever at systemet fungerer. Det har vært vektlagt å utforske hvor i systemet det buttrer imot når det gjelder tilrettelegging på arbeidsplass for de tre ulike gruppene vi har skissert. Hvor ligger utfordringene? Er det noen grupper av personer med nedsatt funksjonsevne som møter særlige utfordringer når det gjelder tilrettelegging på arbeidsplassen? Er det noen områder eller arbeidsplasser som har særlige utfordringer? Denne kunnskapen ble vurdert som essensiell for å vurdere eksisterende systemer og ordninger samt for å vurdere behovet for eventuelle nye ordninger og virkemidler.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsket at undersøkelsen skulle se nærmere på flere spesifikke spørsmål, og disse spørsmålene har vært lagt til grunn for undersøkelsen:

- Hvordan arbeider Arbeids- og velferdsetaten (NAV) med saker knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet?
- Skaper dagens virkemidler uklarheter med hensyn til om det er arbeidsgiver eller staten som har ansvar for hjelpemidler og tilrettelegging i det enkelte tilfellet, og fører dette til at personer med redusert funksjonsevne ikke får nødvendig og hensiktsmessig tilrettelegging på arbeidsplassen?
- Er det problemer knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging når det gjelder arbeid for personer med redusert funksjonsevne? Er det noen områder eller saker som anses å være særlig problematiske?

- Hvem kan arbeidsgiver henvende seg til for å få praktisk hjelp ved tilrettelegginger på arbeidsplassen for personer med redusert funksjonsevne?
- I hvilken grad er det behov for å etablere en virksomhet som har et ansvar for å bistå arbeidsgivere med tilrettelegging på arbeidsplassen for personer med redusert arbeidsevne? Hvilken type kompetanse vil det eventuelt være behov for å tilby arbeidsgivere, og hvordan bør en slik kompetanse organiseres?
- Er det behov for å etablere bedre tilskuddsordninger til arbeidsgiver og/eller andre virkemidler i tilknytning til tilrettelegging på arbeidsplassen? Bør ordningene være ulikt innrettet avhengig av om målgruppen for tilretteleggingen er arbeidstakere, arbeidssøkere eller personer med yrkesrettet attføring?

Rapportens oppbygning

I neste kapittel vil vi redegjøre nærmere for prosjektets metoder for datainnsamling og datamaterialet som benyttes i undersøkelsen. I kapittel 3 gir vi en kort beskrivelse av de ulike aktørene som kan være involvert i arbeidet med å skaffe hjelpemidler og foreta tilrettelegging i arbeidslivet, men med særlig vekt på hjelpemiddelsentralenes organisering. I kapittel 4 presenterer vi flere caser knyttet til tilrettelegging på arbeidsplasser basert på intervjuer med arbeidsgivere for å illustrere ulike perspektiver. Kapittel 5 går nærmere inn på prosessen knyttet til tilgang til tilrettelegging i arbeidslivet. Dette handler om førstelinje for hjelpemiddelbehov, hvordan brukere går frem, hvorvidt arbeidsgivere vet hvor de skal henvende seg, hvem som deltar i utredning av behov og hjelpemiddelsentralens deltakelse i tilretteleggingsprosessen. Saksbehandlingstid, kapasitet og kompetanse inngår i dette. I tillegg behandler vi tolketjeneste og ordningen med funksjonsassistanse for seg. I kapittel 6 går vi nærmere inn på hvordan ulike aktører samarbeider og hvorvidt det er behov for bedre samarbeid og koordinering for å støtte opp under hjelpemidler og tilrettelegging som virkemiddel for økt sysselsetting av funksjonshemmede. Kapittel 7 handler om ordninger som er etablert for å effektivisere hjelpemiddelprosessen: brukerpass og tilretteleggingsgaranti. Kapittel 8 handler om hvorvidt det er behov for nye tilskuddsordninger. Kapittel 9 går nærmere inn på regelverket og hvordan det fungerer, arbeidsgivers ansvar og gråsoner mellom arbeidsgiver og stat når det gjelder finansiering av hjelpemidler. Kapittel 10 ser nærmere på et mulig behov for en ny virksomhet med større ansvar for å bistå arbeidsgiver i tilrettelegging på arbeidsplassen. I kapittel 10 gir vi en kort oppsummering av hovedfunn og noen avsluttende kommentarer på bakgrunn av undersøkelsen.

2 Data og metode

Undersøkelsen baserer seg på et datamateriale innhentet ved hjelp av kvalitative intervjuer med representanter for hjelpemiddelsentraler, arbeidslivssentre, NAV lokalt, bedriftshelsetjenesten, arbeidsgivere og funksjonshemmedes organisasjoner. I tillegg er det gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse til alle hjelpemiddelsentralene. En slik data-dualisering er hensiktsmessig for å belyse undersøkelsens problemstillinger. Den gir oss en oversikt over situasjonen slik den blir vurdert av hjelpemiddelsentralene som er en viktig aktør på området, og i tillegg en mer grundig forståelse av systemenes virkemåter, basert på kvalitative intervjuer med aktører i systemene. I dette prosjektet har vi ikke intervjuet brukere som selv har behov for hjelpemidler og tilrettelegging, men noen av informantene fra funksjonshemmedes organisasjoner har vært arbeidstakere med hjelpemiddelbehov. De har også uttalt seg om utfordringer og opplevelser med hjelpemiddelsystemet sett fra deres medlemsgruppe. Prosjektet har også foretatt en gjennomgang av foreliggende forskning og kunnskap om feltet som har blitt brukt til utarbeiding av spørreundersøkelsen og intervjuguidene til de kvalitative intervjuene. I tillegg har prosjektet i analyseperioden hatt et referansegruppemøte med deltakere fra arbeidsgiverorganisasjoner, brukerorganisasjoner og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Prosjektet er meldt til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), som er personvernombud for Fafo.

Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene

Hjelpemiddelsentralene har en nøkkelrolle i formidling av hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, men de har også et ansvar for å utgjøre et ressurs- og kompetansesenter i systemet sammen med andre instanser som jobber opp mot arbeidsplassene. Det ble sendt ut en nettbasert spørreundersøkelse til alle de 18² hjelpemiddelsentralene for å få en oversikt over hvordan de jobber med arbeidsplassaker, hvem de samarbeider de med, hvilke utfordringer de opplever, hvordan de vurderer egen kompetanse, og hvorvidt de blir brukt som kompetanse og ressurscenter for andre som jobber med tilrettelegging i arbeidslivet.

² NAV Hjelpemiddelsentral i Oslo og NAV Hjelpemiddelsentral i Akershus er nå en felles sentral.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av Questback. Dette er et nettbasert system som innebærer at det sendes ut e-poster med en lenke til selve undersøkelsen. Den besvares på nett. Det ble benyttet et relativt omfattende spørreskjema som ble sendt til kontaktpersoner hos hjelpemiddelsentralene i hvert fylke. Spørreskjema ble sendt ut i midten av juni 2009. I løpet av juli hadde de fleste hjelpemiddelsentralene besvart skjemaet. På grunn av ferieavvikling i perioden fikk vi inn de siste besvarelsene først i begynnelsen av august. Skjemaet ble sendt til alle hjelpemiddelsentralene. Totalt fikk vi inn 16 besvarelser innen fristen.

Spørreskjemaet bestod av en rekke spørsmål knyttet til hjelpemiddelsentralenes interne organisering, hvordan de løser tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidsplassaker, og hvem de samarbeider med i dette arbeidet rettet mot ulike brukergrupper. I tillegg ba vi kontaktpersonene gjøre en del vurderinger knyttet til regelverk og prosedyrer. Spørreskjemaet bestod av en rekke spørsmål med faste svaralternativer i tillegg til åpne spørsmål der kontaktpersonene har utdypet og gjort grundigere vurderinger og utgreiinger av arbeidet som legges ned ved de ulike hjelpemiddelsentralene. Vi ønsket også å gjøre en kartlegging av omfanget av ulike former for tilrettelegging og hjelpemidler for ulike brukergrupper og med ulike funksjonsnedsettelse i arbeidslivet. Spørreskjemaet som ble benyttet i undersøkelsen, ligger tilgjengelig i tilknytning til rapporten på www.fafo.no.

Ulike registreringsrutiner og ulik organisering av hjelpemiddelsentralene knyttet til tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidsplassaker har gjort denne delen av undersøkelsen noe komplisert. Vi kommer tilbake til dette og kommenterer disse utfordringene underveis. Mye informasjon som kunne vært nyttig i en evaluering som denne, finnes ikke tilgjengelig i systemet hos hjelpemiddelsentralene. Når vi her skal gi et bilde av hvordan systemet fungerer, har vi altså bedt kontaktpersonene gjøre vurderinger og svare på bakgrunn av erfaringer og innhenting av informasjon fra andre kollegaer ved hjelpemiddelsentralen.

Flere av resultatene som legges fram her, presenteres i form av tabeller og figurer. I en del av disse summerer ikke alle svarene til 16 som var det antallet hjelpemiddelsentraler som besvarte undersøkelsen. Dette skyldes at enkelte av hjelpemiddelsentralene ikke har hatt tilgjengelig informasjon på dette området, eller at de har vurdert spørsmålet som irrelevant for deres virksomhet og derfor ikke besvart.

Kvalitative intervjuer med aktuelle aktører

Gjennom kvantitative spørreundersøkelser kan man få et overordnet oversiktsbilde, men for å kunne få tak i erfaringer, hvilke utfordringer en møter, og hvordan en vurderer noe, er det mest hensiktsmessig å gjennomføre kvalitative intervjuer. I undersøkelsen er det gjennomført totalt 24 intervjuer.

Informantene i den kvalitative undersøkelsen har vært representanter fra følgende aktører:

- tre hjelpemiddelsentraler
- fem arbeidsgivere
- tre arbeidslivssentre
- to arbeidsrådgivningskontorer
- tre bedriftshelsetjenester
- fire NAV lokalt-kontorer (to fra NAV trygd og to fra NAV arbeid)
- fire representanter for funksjonshemmedes organisasjoner

Datainnsamlingsperioden var i perioden juni–august, og dette medførte visse utfordringer.

Informantene ble rekruttert med utgangspunkt i tre ulike kommuner: Oslo, Kristiansand og Tromsø. Disse kommunene har ulik størrelse og ligger i tre ulike fylker, som betyr at de er innenfor ansvarsområdet til tre ulike hjelpemiddelsentraler: Oslo og Akershus, Vest-Agder og Troms. Arbeidsgiverne ble rekruttert via hjelpemiddelsentralen i fylket. Dette ble gjort for å få tilgang til arbeidsgivere som har hatt kontakt med hjelpemiddelsystemet. Dette medfører selvsagt en viss fare for at hjelpemiddelsentralene har valgt arbeidsgivere som de antar er fornøyd med deres tjenester. Samtidig ba vi de tre hjelpemiddelsentralene om tilgang til arbeidsgivere som hadde erfaring med arbeidstakere med ulike former for funksjonsnedsettelse. For de øvrige aktørene tok vi kontakt direkte og spurte om hvem det ville være mest relevant å snakke med. Vi møtte stor grad av velvillighet til å delta i undersøkelsen og mange informanter som mente at dette var et viktig tema å belyse.

Vi utarbeidet intervjuguider for intervjuer med de ulike aktørene for å sikre at de spørsmål og problemstillinger vi ønsket belyst, ble tatt opp i samtalen. Samtidig gir kvalitative intervjuer en mulighet for å fange opp problemstillinger som informanten er opptatt av, men som forskerne ikke har tenkt på på forhånd. Dette har vært meget relevant i dette prosjektet hvor informantene i stor grad har hatt spesialkompetanse og lang erfaring fra feltet. Intervjuene foregikk som samtaleintervjuer, i hovedsak ansikt til ansikt, men 9 av 24 intervjuer ble foretatt over telefon. Intervjuguidene ligger tilgjengelig på www.faf.no.

3 Aktører og systemet for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet

Mange aktører er involvert i arbeidet med hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplass. Hjelpemiddelsentralen har likevel en nøkkelrolle som forvalter av retten til hjelpemidler for personer med varig nedsatt funksjonsevne. Innledningsvis har vi tegnet et kart over hvilke aktører som på et eller annet vis kan være involvert i en tilretteleggingsprosess. I dette kapittelet vil vi presentere disse aktørene litt nærmere, men med en særlig vektlegging av hjelpemiddelsentralen og hvordan de har organisert sitt arbeid knyttet opp til tilrettelegging i arbeidslivet.

Hjelpemiddelsentralene

Hjelpemiddelsentralen finnes i alle fylker og er et ressurs- og kompetansesenter for hjelpemidler og tilrettelegging for funksjonshemmede. Dette gjelder både for funksjonshemmede og fagfolk. Hjelpemiddelsentralen er en andrelinjetjeneste, og de er plassert i nasjonal styringslinje under NAV Spesialenheter. Dette står i motsetning til andre NAV-aktører i fylket, som NAV Arbeidslivssenter, NAV Arbeidsrådgivning (ARK) og NAV lokalt som er underlagt NAV Fylke.

Hjelpemiddelsentralene forvalter folketrygdlovens paragrafer om rett til hjelpemidler, både i dagligliv (§ 10-6) og i arbeidsliv (§ 10-5). De er både rådgivere, saksbehandlere og vedtaksmyndighet på området. Rundskriv til folketrygdloven § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet sier at hjelpemiddelsentralen er en viktig aktør for å skape et mer inkluderende arbeidsliv, føre flere i arbeid samt redusere sykefravær. Det vektlegges at de skal jobbe intensjonelt, forebyggende og støtte opp under IA-strategien. Dette står noe i motsetning til det regelverket hjelpemiddelsentralene forholder seg til, og det erkjennes også i rundskrivet. Inngangskravene til rettighetene i folketrygden § 10-5 er strenge, blant annet knyttet til at det er personer med varig³ nedsatt funksjonsevne som skal få dekket hjelpemidler.

³ Varig er definert til å bety mer enn to år.

Arbeid en liten del av hjelpemiddelsentralenes aktivitet

Arbeidet med hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet er en meget liten andel av den virksomheten som utøves ved hjelpemiddelsentralene. I spørreundersøkelsen ba vi hjelpemiddelsentralene om å gjøre et grovt overslag over hvor stor andel av deres saker som var arbeidsplassaker i 2008. Registreringspraksisen varierer mellom de ulike hjelpemiddelsentralene. Noen fører statistikk over arbeidsplassaker, mens andre ikke gjør det. Noen saker blir ikke registrert fordi de aldri blir en hjelpemiddelsøknad, sentralene har kun vært rådgivere i prosessen. Likevel er det svært samsvarende tilbakemeldinger fra hjelpemiddelsentralene med hensyn til andel arbeidsplassaker. Når de skal anslå hvor stor andel arbeidsplassaker utgjør av alle saker de er involvert i, så varierer dette fra om lag 1 til 4 prosent. I gjennomsnitt er 2,6 prosent av sakene hjelpemiddelsentralene arbeider med, arbeidsplassaker. Det sier seg selv at arbeidsliv og tilrettelegging ikke er hovedområdet ved hjelpemiddelsentralene. Samtidig er det en klar tilbakemelding fra hjelpemiddelsentralene at de prioriterer arbeidsplassaker i tråd med retningslinjer fra NAV sentralt.

Hjelpemiddelsentralene har varierende størrelse og organisering. De er organisert etter fylke, men noen fylker samarbeider om enkelte tjenester. Finnmark har for eksempel ikke egen tolketjeneste, denne forvaltes fra NAV Hjelpemiddelsentral i Troms. De enkelte hjelpemiddelsentralene har stor frihet med hensyn til intern organisering. De fleste har organisert seg slik at det er egne personer med spesielt ansvar for tilrettelegging på arbeidsplasser. 14 av 16 hjelpemiddelsentraler sier at de har egne personer med spesielt ansvar for arbeidsplassaker. Fem av disse hjelpemiddelsentralene som har egne ansvarspersoner for arbeidslivssaker, har organisert egne team som jobber med arbeidslivssaker. De andre ni hjelpemiddelsentralene som sier de har egne ansvarspersoner, har plassert dette ansvaret hos enkeltpersoner i de enkelte fagteamene. Det ser ut som det er en utvikling mot etablering av flere tverrfaglige team som jobber opp mot arbeidslivet, og som går på tvers av fagenheter.

De hjelpemiddelsentralene som ikke har egne personer med ansvar for arbeidslivssaker, skiller ikke mellom arbeidslivssaker og andre saker i like stor grad. Her er det i større grad slik at hvert område (syn, hørsel, bevegelse, tolk med mer) har ansvar for sine saker som angår deres brukergrupper, og samarbeider på tvers når det er behov for det. Noen sier at det viktigste er at en har kompetanse på det området som brukeren har behov for hjelpemidler til, og ikke nødvendigvis egne rådgivere som arbeider med arbeidsplassaker. Hvorvidt hjelpemiddelet skal brukes i arbeidsliv eller dagligliv, spiller ikke så stor rolle.

I undersøkelsen ba vi hjelpemiddelsentralene selv vurdere hvorvidt egen organisering er hensiktsmessig med hensyn til tilrettelegging på arbeidsplassen for ulike grupper av personer med funksjonsnedsettelse.

Tabell 3.1 Hvorvidt hjelpemiddelsentralene er organisert på en hensiktsmessig måte med hensyn til tilrettelegging på arbeidsplass for personer med nedsatt funksjonsevne.

	Svært godt	Godt	Tilfredsstillende	Dårlig
Synshemning	3	7	6	
Blinde	3	7	5	1
Hørselshemning	6	5	4	1
Døve	7	3	6	
Bevegelse	3	8	5	
Kognisjon	2	8	4	1
Kommunikasjon	3	7	5	
Lese- og skrivevansker	3	4	5	2
Lærevansker	3	3	3	2
Sammensatte funksjonsproblemer	3	7	4	2

Det er få av hjelpemiddelsentralene som vurderer hensiktsmessigheten ved egen organisering knyttet til tilrettelegging på arbeidsplasser som svært god, bortsett fra innenfor området døve, hvor sju av sentralene vurderer hensiktsmessigheten ved organiseringen som svært god. Samtidig er det like mange av sentralene som svarer at organiseringen deres innenfor området døve kun er tilfredsstillende. Dette gjenspeiler også de store variasjonene i vurdering av hensiktsmessigheten ved egen organisering. Innenfor seks områder er det en eller to hjelpemiddelsentraler som svarer at organiseringen er direkte dårlig. Det er henholdsvis en sentral innenfor områdene blinde, hørselshemning og sammensatte funksjonsnedsettelse som sier at egen organisering er dårlig, knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet. Innenfor området lese- og skrivevansker, lærevansker og sammensatte funksjonsproblemer er det to hjelpemiddelsentraler i hver kategori som svarer at organiseringen er dårlig. Ut over dette er det mange som vurderer hensiktsmessigheten ved egen organisering som god eller tilfredsstillende. Dette betyr at mange tenker at de har potensial til å forbedre egen organisering i arbeidsplasser.

Lite virksomhetsnære

Det samlede inntrykket er at hjelpemiddelsentralene i liten grad er virksomhetsnære i sitt arbeid. Intervjuene med representanter fra ulike aktører i NAV-systemet viser at hjelpemiddelsentralene i liten grad deltar aktivt i lokale planprosesser og arbeid knyttet til inkluderende arbeidsliv og innsats for å øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. En av informantene ved et arbeidslivssenter knytter dette til at hjelpemiddelsentralene i motsetning til dem er i nasjonal styringslinje og derfor føler mindre forpliktelse til å delta. En del av dette handler ifølge informanten om at de ikke blir målt

etter de samme kriteriene som de andre aktørene som er mer innrettet mot arbeid og aktivitet. Dette er i overensstemmelse med funn i tidligere undersøkelser om lokalt IA-arbeid som viser at hjelpemiddelsentralene er lite involvert i det tverrfaglige IA-arbeidet lokalt (Bogen 2005, Moland og Skinnarland 2005). Bogens (2005) undersøkelse av erfaringer med samhandlingsmodellen i arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv viser at hjelpemiddelsentralene ikke har funnet noen sentral plass i teamene. De har ventet på å bli involvert og har i all hovedsak ikke hatt noen oppsøkende rolle i IA-arbeidet. Bogen skriver i sin rapport at en hjelpemiddelsentral som ikke var case for hennes undersøkelse, sier at de har hatt fokus på arbeidsliv, men at arbeidet har vært vanskelig å gjennomføre fordi de er en andrelinjetjeneste uten en førstelinjetjeneste eller apparat som har kapasitet og mulighet til å jobbe med virksomheter. Moland og Skinnarland (2005) finner de samme trekkene i sin undersøkelse av den tverrfaglige innsatsen for et mer inkluderende arbeidsliv i Sør-Trøndelag. Utfordringen med dette er at kompetanse sjelden overføres til de andre aktørene, og at hjelpemiddelsentralenes kompetanse og perspektiver ikke blir ledende for arbeidet som gjøres. Hjelpemiddelsentralene sier at de mener at de har en kombinasjon av helsefaglig kompetanse og kompetanse om teknisk utstyr som ingen andre har. Dette kunne selvsagt spille en rolle og kan supplere arbeidslivssentret og bedriftshelsetjenesten på området med tilrettelegging i arbeidslivet.

Vår undersøkelse viser at arbeidslivssaker utgjør en liten del av sakene ved hjelpemiddelsentralene, samtidig gir alle sentralene tilbakemelding om at arbeidsplassaker blir prioritert. Likevel kan det være at den lille andelen arbeidsplassaker de har, plasseringen deres som andrelinjetjeneste og organiseringen av sentralene kan hemme at de fullt ut får virke som kompetanse- og ressurscenter, også innenfor området tilrettelegging i arbeidslivet.

NAV lokalt

NAV-kontorene er arbeids- og velferdsforvaltningens førstelinjetjeneste. NAV lokalt skal blant annet bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft og å gi individuell veiledning og rådgivning til personer som søker arbeid eller trenger bistand for å skaffe eller beholde et arbeidsforhold, herunder kommer selvsagt oppfølging av sykemeldte. Ikke alle kommuner har samlokalisert tjenestene sine til NAV lokalt, men opererer fremdeles med to enheter: NAV trygd og NAV arbeid. Det er tilfellet i de kommunene hvor vi har gjort intervjuer. De to enhetene har noe ulike roller når det gjelder å skaffe hjelpemidler og bistå med tilrettelegging på arbeidsplassen. NAV arbeid er inne i saker med personer som er uten arbeid, og som har nedsatt funksjonsevne. De er også inne i saker som gjelder tilkjenning av yrkesrettet attføring og i attføringssaker. NAV trygd

håndterer saker som gjelder oppfølging av sykemeldte. Intervjuene viser at det noen steder er samarbeid og dialog mellom de to enhetene når det gjelder tilretteleggings-saker. I den ene kommunen kobles for eksempel Nav trygd inn i saker hos NAV arbeid fordi NAV trygd har mer kompetanse og erfaring i arbeid med personer som trenger tilrettelegging, og kjenner bedre til hjelpemiddelfeltet fra arbeid med tilrettelegging i dagliglivet.

Arbeids- og velferdsetaten har etablert fylkesvise forvaltningsenheter som behandler ytelser og stønader. Dette er gjort for at NAV lokalt skal kunne konsentrere seg om individuell veiledning og oppfølging, mens ytelsesforvaltningen håndteres i forvaltningsenheten. Noen av informantene i NAV lokalt er opptatt av at dette kan hemme dem i deres arbeid rettet mot brukerne. De jobber tett med brukerne og leter etter de gode løsningene for hver enkelt, men opplever at forvaltningsleddet har vært svært presset på ressurser, og søknader om ytelser får derfor lang saksbehandlingstid.

NAV arbeid er de som forvalter yrkesrettet attføring, og er ansvarlig for oppfølging i attføringsprosessen. Som vi kommer tilbake til, involverer dette ofte utnyttelse av kompetanse i NAV Senter for yrkesrettet attføring og NAV Arbeidsrådgivning.

NAV trygd er i hovedsak i kontakt med brukere som er sykemeldte, og opplever selv at de har få saker hvor bruker har varig nedsatt funksjonsevne. Der hvor det er behov for hjelpemidler, henviser de videre til NAV Hjelpemiddelsentral, men det etterlyses mer informasjon om hjelpemidler og tilretteleggingsmuligheter for å kunne dra nytte av dette i oppfølging av sykemeldte. NAV trygd skal ta initiativ til dialogmøter i sykemeldingssaker seinest innen seks måneder. Flere av aktørene, inkludert NAV trygd, påpeker at dette er for sent for å få satt i gang gode prosesser for å hindre utstøting fra arbeidslivet. I de tilfellene hvor bedriftshelsetjenesten har vært involvert på et tidligere tidspunkt, opplever de ofte at det har vært satt i gang konstruktive prosesser tidligere.

NAV lokalt forvalter også ordningen med tilretteleggingsgaranti, en ordning som skal sikre arbeidstaker og arbeidsgiver trygghet om at personer med redusert funksjonsevne får nødvendige hjelpemidler, tilrettelegging og oppfølging ved behov.

Et fellestrekk fra intervjuene med NAV-kontorene er at det er svært få saker med personer med nedsatt funksjonsevne og tilretteleggingsbehov som kommer til dem. Flere gir også uttrykk for undring over at ikke flere arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne er mer representert i deres system.

Arbeidslivssentrene

I alle fylker er det etablert egne arbeidslivssentre (NAV Arbeidslivssenter) for å støtte opp om virksomheter i arbeidet for å nå målene i avtalen om inkluderende arbeidsliv. Dette er tenkt som kompetansesentre som jobber spesielt opp mot IA-virksomheter,

og hvor IA-virksomheter kan få ekstra oppfølging. Arbeidslivssentrets rådgivere bidrar med støtte, veiledning og råd samt kompetanseoverføring. Deres virksomhet skal være på systemnivå. Dette er til en viss grad i motsats til mange av de andre aktørene vi omtaler, som jobber mer aktørrettet. På arbeidslivssentrene kan IA-virksomheter få egen kontaktperson som de kan forholde seg til. Vår undersøkelse viser at dette er viktig for arbeidsgivere, men samtidig er det slik at ikke alle arbeidslivssentrene tildeler alle virksomheter egen kontaktperson. Noen arbeidslivssentre stiller krav til størrelse for å tildele egen kontaktperson.

Arbeidslivssentrene forvalter tilretteleggingstilskuddet, som er et eget virkemiddel øremerket IA-bedrifter.

NAV Arbeidsrådgivning (ARK) og NAV Senter for yrkesrettet attføring (SYA)

NAV Arbeidsrådgivning (ARK) og NAV Senter for yrkesrettet attføring (SYA) er spesialenheter med kompetanse blant annet innenfor arbeidsrådgivning, psykologi, pedagogikk, sosialt arbeid og psykisk helse. De er særlig viktige for personer på attføring. De er organisert som andrelinjetjeneste, og innsøking til SYA/ARK skal som hovedregel skje gjennom NAV lokalt.

Fra intervjuene ser vi at det er særlig i saker som gjelder syn og hørsel at SYA/ARK er involvert.

Bedriftshelsetjenesten

Arbeidsgiver har ansvaret for at arbeidsmiljøet i en virksomhet er fullt forsvarlig. Gjennom en egen bransjeforskrift er det regulert hvilke bransjer som på grunn av vurdering av risiko er forpliktet å knytte til seg en bedriftshelsetjenesteordning. Som vist tidligere er kravet til antall bransjer nylig utvidet med åtte bransjer, blant annet helse- og sosial og undervisning, som er to store bransjer.

I hovedsak er det opp til arbeidsgiveren hvordan bedriftshelsetjenesten organiseres. Arbeidsmiljøloven stiller ingen krav til organisering. Dette må vurderes ut fra hvilke behov virksomheten har. Bedriftshelsetjenesten skal ha kompetanse innen forebyggende arbeidsmiljøarbeid og aktuelle arbeidsmiljøforhold og være godt kjent i virksomheten. Fra 2010 vil det innføres en egen godkjenningsordning for bedriftshelsetjenesten, men hvilke krav som skal ligge i denne godkjenningsordningen, er enda ikke ferdig fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hensikten med en ny godkjenningsordning

av bedriftshelsetjenesten er å sørge for at den enkelte bedriftshelsetjenesten har den kvaliteten og kompetansen som er nødvendig for å bidra til godt HMS-arbeid og til å forebygge utstøting i virksomhetene.

Intervjuene viser at det er veldig varierende i hvilken grad bedriftshelsetjenesten selv oppfatter seg som en viktig aktør i saker som gjelder hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen. Men det er tydelig både i intervjuene med arbeidslivssentrene og med hjelpemiddelsentralene at bedriftshelsetjenesten spiller en viktig rolle som kan utnyttes mer. Dette gjelder særlig i forbindelse med utredningsarbeid i forkant av en søknad om hjelpemidler og i oppfølging av tilretteleggingen etter utstyr er på plass, eller tilretteleggingen har blitt iverksatt.

Sikte

NAV Senter for IKT-hjelpemidler (Sikte) er spesialenhet på IKT-hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne. De er spesielt rettet mot personer med alvorlig grad av kombinerte syns- og hørselsskader og døvblinde, personer med sterkt reduserte bevegelsesfunksjoner og personer med fysiske skader som hindrer muligheten for kommunikasjon.⁴ Sentret gir råd og konsultasjon og er et supplement til det ordinære hjelpeapparatet.

Fra våre intervjuer virker det som Sikte i liten grad blir brukt i arbeidsplassaker. Hjelpemiddelsentralene kjenner til dem, men det ser ikke ut til at kompetansen deres blir utnyttet, eller at Sikte anses som en viktig samarbeidspartner knyttet til arbeid med tilrettelegging i arbeidslivet.

⁴ Informasjon om Sikte er her hentet fra sentrets egne informasjonsbrosjyrer tilgjengelig via NAV sine hjemmesider: <http://www.nav.no/page?id=7306> (12.08.2009)

4 Ulike tilretteleggingscaser

Enhver tilretteleggingsprosess er unik, og prosessen avhenger både av arbeidsplassen, arbeidstakeren selv, arbeidsgiver, hvorvidt bedriften er tilknyttet bedriftshelsetjeneste, om den er en IA-virksomhet med tilgang til IA-virkemidler, og den avhenger av samarbeid med og bistand fra NAV Hjelpemiddelsentral og eventuelle andre aktører. I prosjektet har vi intervjuet fem arbeidsgivere som har erfaring med å tilrettelegge arbeidsplassen for ansatte med nedsatt funksjonsevne. Fafo har også gjennomført andre arbeidsplassstudier innenfor et fellesprosjekt med AFI, om IKT, funksjonshemning og arbeidsliv og benytter erfaringer fra dette prosjektet også i denne studien (Fossestøl 2007, Hansen 2009). I dette kapitlet vil vi kort presentere noen caser for å illustrere hvordan tilrettelegging foregår i noen tilfeller, hvilke aktører som er involvert, og hva som er eventuelle utfordringer.

Alt har fungert bra

Den første casen er fra en arbeidsplass ved et offentlig kontor som er IA-bedrift. En ansatt som sitter i rullestol, hadde behov for tilrettelegging på arbeidsplassen. Behovet for tilrettelegging kom gradvis. Da behovet for å sitte i rullestol ble permanent, tok bedriften direkte kontakt med NAV Hjelpemiddelsentral. Brukeren selv visste hvem man skulle kontakte på sentralen, og at bedriften ville få nødvendig hjelp til tilrettelegging derfra. Bedriften har egen IA-kontakt på NAV Arbeidslivssenter⁵ og har også bedriftshelsetjeneste, men valgte i denne saken å henvende seg direkte til hjelpemiddelsentralen. En person fra derfra kom på arbeidsplassen for å finne ut hvilke tiltak som burde settes i verk, og resultatet var tilrettelegging av dørterskler, døråpnere og hvilerom. Arbeidsgiver opplevde i hele prosessen god kontakt med sentralen, både med ergoterapeut og saksbehandler. De opplevde at man jobbet sammen mot å finne løsninger. Spørsmål om finansiering var ikke et tema, og tilretteleggingen ble utført raskt. Løsningen har fungert veldig bra for bruker. Arbeidstakeren har senere i prosessen måttet bytte kontor, og hjelpemiddelsentralen har bistått med den samme tilret-

⁵ Den offisielle betegnelse er NAV Arbeidslivssenter, men vi anvender i resten av rapporten også kortformen arbeidslivssenter.

teleggingen for det nye kontoret, gjennomført på det samme vedtaket. Alt i alt har arbeidsgiver kun positive erfaringer fra prosessen og er fornøyd med at arbeidsplassen er tilrettelagt for rullestolbrukere slik at fysisk tilgjengelighet ikke vil være en barriere ved framtidige ansettelser.

Arbeidslivssenter og bedriftshelsetjeneste er nøkkelen for å lykkes

Case nummer to er fra en industriarbeidsplass som produserer nærings- og nytelsesmidler. Bedriften har flere ansatte som trenger tilrettelegging, og de har derfor erfaring fra en rekke forskjellige typer tilretteleggingssaker. Bedriften er en IA-virksomhet, og de vektlegger at de har fått hjelp til å vite hvor de skulle henvende seg for bistand. NAV Arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten har vært nøkkelen for å lykkes, og i stor grad har disse fungert som døråpnere og løser i systemet. Disse to instansene oppleves som å ha forstått tidsaspektet og viktigheten av å få til tilrettelegging raskt på plass for ikke å hemme produksjonen i bedriften. Erfaringen fra saker der man har hatt behov for tilrettelegging raskt, viser at prosessen har gått fort, og at man har funnet gode løsninger. Bedriften bruker bedriftshelsetjenesten aktivt når hjelpemiddelsentralen er involvert. Bedriftshelsetjenesten har bidratt i utredning og bistått i søknadsskriving for å gi nødvendig informasjon for å få rask saksgang og positivt vedtak hos hjelpemiddelsentralen. Mange saker handler om støtte til kjøp av utstyr, og i noen tilfeller er det behov for ombygging av maskiner. Bedriften synes noen ganger det er vanskelig å avklare hva man kan få støtte til, men opplever god bistand fra arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten. Man har alltid kommet fram til løsninger som arbeidsgiver synes er greie, enten ved at hjelpemiddelsentralen har bistått med støtte til hjelpemidler, eller at bedriften har fått tilretteleggingstilskudd. Det oppleves imidlertid at byråkratiet knyttet til tilretteleggingstilskudd er stort i forhold til hvor lite penger det er snakk om. Bedriften har også god erfaring med hjelp de har fått fra arbeidslivssentret i saker som har omhandlet personer med sammensatte lidelser og psykiske problemer. Et svært viktig moment for arbeidsgiveren er at han har hatt ett sted å henvende seg til som har kunnet fungere som koordinator i saken.

Arbeidstaker har selv funnet ut om muligheter og utfordringer

Den tredje casen er en IA-bedrift som har egen kontaktperson på arbeidslivssenteret. Bedriften har en arbeidstaker som har trengt tilrettelegging i forbindelse med sin synshemming. Behovene har kommet gradvis. Det var først fastlegen som var inne i saken, deretter har NAV-systemet blitt involvert. Arbeidstakeren har i stor grad selv funnet ut hvilke muligheter han har. Arbeidslivssenteret har vært rådspurt når det gjelder utredningen på arbeidsplassen, men det er brukeren selv som har visst hvilke behov han har hatt, hvem som har ansvar for tilretteleggingen, og hvem i systemet som har kompetanse på området. Arbeidsplassen har fått nødvendige hjelpemidler fra hjelpemiddelsentralen. Brukeren har flere hjelpemidler, som solskjerming, spesiallampe, spesialskjerm og tilpasset tastatur på telefon. Det er ikke omfattende vedlikeholdsbehov av hjelpemidlene, og brukeren tar selv kontakt med hjelpemiddelsystemet dersom det er behov for bistand. Arbeidsgiver har god erfaring med arbeidslivssenteret i prosessen. Det har vært svært viktig for arbeidsgiver å ha én person å forholde seg til som har visst hvor man skal henvende seg videre.

Arbeidsufør på grunn av utilgjengelige systemer⁶

Gjennom prosjektet IKT, funksjonshemming og arbeidsliv er det foretatt flere arbeidsplassintervjuer som illustrerer utfordringer som blinde og synshemmede i arbeidslivet har. Høyt kvalifiserte personer opplever at manglende universell utforming av generell IKT i virksomheten fører til at de blir arbeidsuføre på arbeidsplassen. Det kan dreie seg om at e-postsystemet til virksomheten ikke er tilgjengelig for brukerne, de har problemer med å lese viktige nettsider, og de kan ikke anvende sentrale programmer og applikasjoner på arbeidsplassen. Utfordringen handler om å få individuelle IKT-hjelpemidler til å fungere sammen med de generelle IKT-systemene og -programmene virksomheten har på arbeidsplassen. Manglende kompatibilitet skaper problemer. Vi har i disse casene møtt brukere som har behov for flere hjelpemidler, som skjermleser, taleprogram, forstørrelsesprogram og lese-tv. Disse hjelpemidlene er formidlet via hjelpemiddelsentralen, men i flesteparten av tilfellene implementert av leverandør (Hansen og Widding 2009, Hansen 2008). I disse casene er det avdekket utfordringer knyttet til kompetanse i hjelpemiddelsystemet, utfordringer knyttet til manglende

⁶ Disse utfordringene stammer i hovedsak fra et arbeidsplassstudium i prosjektet IKT, funksjonshemming og arbeidsliv, som er et felles prosjekt mellom AFI og Fafo, finansiert av Norges forskningsråd.

universell utforming og til samarbeidet med virksomhetenes IT-avdelinger som vanskeliggjør implementering av individuelle hjelpemidler, samt utfordringer knyttet til manglende opplæring i bruk av utstyr. Flere og flere virksomheter innfører sentrale servere for hele virksomheten og har ingen lokal harddisk på den enkelte arbeidsplassen. Også dette har komplisert prosessen med å få individuelle hjelpemidler til å fungere fordi all installering og oppdatering av programvare knyttet til individuelle hjelpemidler fordrer samarbeid med den sentrale IT-avdelingen i virksomheten som har ansvaret for serveren (Fjeldvik 2007).

Mye administrasjon for å få hjelpemidler til å fungere er en merbelastning

En av casene våre er en kunnskapsbedrift med i underkant av 100 ansatte og én døv arbeidstaker som får utført tolketjenester gjennom NAV. Allerede ved ansettelsen informerte den døve arbeidstakeren bedriften hvor de skulle henvende seg, og hva bedriften hadde krav på av tjenester. Bedriften er IA-bedrift og har bedriftshelsetjeneste, men verken arbeidslivssenter eller bedriftshelsetjeneste har ikke vært involvert i tilretteleggingen. Ved behov har arbeidstakeren tatt kontakt med leder, som videre har fulgt opp saken. Bedriften tok direkte kontakt med hjelpemiddelsentralen for å bli bruker av NAVs tolketjeneste. En utfordring er at arbeidstakeren har rett til tolk, men at det ofte har vært knyttet usikkerhet til hvorvidt tolken møter på grunn av sykdom eller kapasitetsproblemer hos tolketjenesten, da de har hatt problemer med å stille med vikar. Uforutsigbarheten har vært en belastning for arbeidstakeren og for bedriften. Det har også vært noen utfordringer med IKT-hjelpemidler og lokal infrastruktur. Bedriften har vært opptatt av at arbeidstaker skal få alle de nødvendige hjelpemidlene som er tilgjengelige, og har ikke satt begrensninger for innkjøp av disse. Arbeidstaker har i en periode opplevd at belastningene knyttet til uforutsigbarhet og administrasjon ved bestilling av tolk har vært så store at arbeidstakeren ifølge arbeidsgiver fikk problemer med å fungere på arbeidsplassen. De har gjennomgått systemet i virksomheten, og et tettere samarbeid med tolketjenesten har ført til at systemet fungerer bedre. Arbeidstaker har vært en viktig premissleverandør. Arbeidsplassen opplever en kvalitetsutfordring ved tolketjenesten når det gjelder tilgang på tolker som kan engelsk tegnspråk, og usikkerhet om hvorvidt tolketjenesten dekker leie av privat tolk når de ikke kan stille med egen tolk fra tolketjenesten. Det har også blitt jobbet mye med å skape rom for fleksibilitet som sikrer at arbeidstakeren kan delta på arbeidsplassen sosialt.

Samarbeid med NAV lokalt og kommunen

Den siste casen omhandler en vernet bedrift i en mindre kommune. Bedriften er ikke IA-bedrift og har heller ikke bedriftshelsetjeneste. De fleste tilretteleggingssakene i bedriften har dreid seg om tilrettelegging av arbeidsoppgaver for ansatte som har hatt behov knyttet til psykisk helse. Bedriften har også hatt noen tilretteleggingssaker som har involvert installering av rampe, tilrettelegging for ryggskade ved hjelp av sko, mykt underlag og pulter som kan heves og senkes etter behov. I tilretteleggingssaker har bedriften hatt godt samarbeid med kommunen og NAV lokalt. Ved behov for hjelpemidler tar bedriften kontakt med det kommunale sykehjemmet som huser det kommunale hjelpemiddellageret. De har i slike tilfeller fått tilgang til hjelpemidler, men dette har i all hovedsak vært hjelpemidler knyttet til forflytning. Noen ansatte med tilretteleggingsbehov har selv hatt direkte kontakt med NAV Hjelpemiddelsentral og fått hjelp, men i disse sakene har ikke arbeidsgiver vært involvert. Noe av dette kan handle om at flere av de ansatte i virksomheten er uføretrygdet og har tildelt hjelpemidler for bruk i dagligliv, men ikke spesielt knyttet til arbeidslivet. Denne casen indikerer likevel at i mindre kommuner spiller NAV lokalt en mer betydelig rolle enn i større kommuner. Dette kan skyldes små og oversiktlige systemer, men også at andre aktører på feltet (som hjelpemiddelsentral, arbeidslivssenter, bedriftshelsetjeneste og spesialenheter) ikke er representert i kommunen.

5 Tilgang til hjelpemidler og tilrettelegging

Innenfor offentlig velferdsforvaltning er førstelinjetjenesten den delen av systemet som først har direkte kontakt med brukere, og som tar imot henvendelser om bistand. I saker som gjelder tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplasser for personer med nedsatt funksjonsevne, er det ikke alltid klart hvem som utgjør denne førstelinjen, og hvem det er som sitter på kunnskap og forvalter de virkemidlene som er nødvendige for prosessen, verken for brukere, arbeidsgivere eller aktører i systemet. En av grunnene til dette er at det ofte er mange ulike ansvarsområder, ulik informasjonsflyt og ulik praksis i ulike kommuner og fylker rundt om i landet. I saker som gjelder hjelpemidler til dagligliv, er førstelinjen klart definert, det er kommunen. Dette er ikke tilfellet når det gjelder hjelpemidler som trengs i arbeidslivet. I dette kapittelet går vi nærmere inn på tilgangen til hjelpemidler og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Vi ser nærmere på hvem som er førsteinstans i saker som gjelder hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen, hvordan brukere går fram for å få hjelpemidlene de trenger, hvorvidt arbeidsgivere vet hvor de skal ta kontakt, hvem som deltar i utredning av behov, og hjelpemiddelsentralenes deltakelse i tilretteleggingsprosessen. Saksbehandlingstid og kapasitet er en del av dette. Vi ser også på hjelpemiddelsentralenes vurdering av egen kompetanse. Vi velger avslutningsvis å gå spesifikt inn på områdene tolketjeneste og funksjonsassistanse fordi disse områdene skiller seg noe ut fra øvrig hjelpemiddelformidling. Avslutningsvis tar vi opp hvorvidt det er behov for en tydeligere definert førstelinje.

Hvem tar man først kontakt med ved behov for hjelpemidler?

NAV Hjelpemiddelsentral er de som behandler søknader om hjelpemidler. De vil derfor ha god forutsetning for å kunne si noe om hvem som i praksis fungerer som førstelinje i saker som gjelder det å få hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen for arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne. Selv om hjelpemiddelsentralen er definert som en andrelinjetjeneste, fungerer den i noen tilfeller selv som førstelinje. I NAV-rapporten

som anbefalte en nasjonal styringslinje av sentralene overfor NAV interimsledelse, ble det også påpekt at selv om hjelpemiddelsentralene er en andrelinjetjeneste, så fungerer de som førstelinjetjeneste for brukere i kompliserte saker (NAV Interim 2006). Dette gjelder særlig for personer med varig nedsatt funksjonsevne som også i stor grad har behov for tilrettelegging i dagliglivet, og i tillegg har hatt slik tilrettelegging før de kom i en arbeidssituasjon. Vi ser også at hjelpemiddelsentralen i særlig grad får direkte henvendelser og fungerer som førstelinje for brukere på sanse- og hørselstap). Hjelpemiddelsentralene forvalter ordningen med tolketjeneste og funksjonsassistanse og fungerer for mange som førstelinje på disse områdene.

Hvem som fungerer som førstelinjetjeneste, varierer også med utgangspunkt i hvorvidt personen med tilretteleggingsbehov er arbeidssøker med varig nedsatt funksjonsevne, arbeidstaker med varig nedsatt funksjonsevne, om han eller hun er på attføring eller erverver nedsatt arbeidsevne eller funksjonsevne mens han eller hun er i et arbeidsforhold. Det lokale NAV-kontoret skal i henhold til retningslinjene i NAV-reformen kunne fungere som førstelinje for alle NAV-tjenester. Viktig for hjelpemiddelområdet er at de er førstelinje for arbeidssøkere (arbeidsledige) og for personer på yrkesrettet attføring. Når de mottar personer med nedsatt arbeidsevne eller funksjonsevne, skal de også kunne henvise videre for oppfølging av eventuelt hjelpemiddelbehov. NAV lokalt vil også kunne være en førsteinstans for virksomheter i oppfølging av sykemeldte og gjennom dette arbeidet løse brukerne videre når det gjelder eventuelle behov for hjelpemidler og tilrettelegging. For personer som allerede er i et arbeidsforhold i en bedrift med avtale om inkluderende arbeidsliv, kan NAV Arbeidslivssenter være førstelinje for henvendelser om behov for hjelpemidler og tilrettelegging for arbeidstakere og for tiltak som settes i verk for å hindre eller forebygge sykefravær og utstøting fra arbeidslivet. For virksomheter som har bedriftshelsetjeneste, vil også denne kunne fungere som en slik førstelinje.

Vi ba kontaktpersonene ved hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad ulike instanser i systemet fungerer som førsteinstans for brukernes henvendelse om behov for hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen. Arbeidslivssentrene er utelatt fra denne tabellen (tabell 5.1).

Variasjonen vi ser i tabell 5.1, reflekterer på mange måter både det at det kan være uklart hva som i praksis er førstelinjen, men også at det finnes ulike fylkesmessige og geografiske forskjeller i organisering og praksis.

Av tabell 5.1 ser vi at hjelpemiddelsentralene vurderer bedriftshelsetjenesten som sentral førsteinstans i alle fylkene. Bedriftshelsetjenesten vil i mange tilfeller bli koblet inn dersom en ansatt får en skade eller får nedsatt funksjonsevne. For de av bedriftene som har en aktiv kontakt med bedriftshelsetjenesten, kan denne også være en naturlig førsteinstans i forbindelse med tilrettelegging for nyansatte. Av tabell 5.1 ser vi at kun to av hjelpemiddelsentralene vurderer at NAV lokalt ofte er førsteinstans for henvendelser, men at ni mener at de av og til er førsteinstans, mens fire sier at de sjelden er

Tabell 5.1 I hvor stor grad ulike instanser fungerer som førsteinstans for brukernes henvendelse om behov for hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplassen. 2008.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Arbeidsgiver	5	7	3
Bedriftshelsetjenesten	8	7	
NAV (arbeid/ lokalt)	2	9	4
Kommunehelsetjenesten	1	6	8
ARK/SYA	1	4	10
Spesialisthelsetjenesten		5	10
Spesialpedagogisk støttesystem		4	11
Attføringsbedrifter	3	8	4
Hjelpemiddelfirmaer			15
Private tilretteleggingsfirmaer		1	13
Fysio- og ergoterapeut	2	7	6

førsteinstans. NAV lokalt er ofte involvert i forbindelse med sykemeldinger og attføring og vil da kunne være førsteinstans for behov for hjelpemidler. Fra de kvalitative intervjuene er inntrykket at NAV lokalt sjelden er førsteinstans for arbeidssøkeres behov for hjelpemidler og tilrettelegging. Dette behovet er blitt dekket via andre instanser. Vi ser at en del av sakene som kommer til hjelpemiddelsentralene, kommer via attføringsbedrifter. Dette er ikke overraskende siden disse skal passe særlig på at personer får prøve seg i arbeidslivet under tett oppfølging, får prøve ut egne arbeidsmuligheter og eventuell tilrettelegging.

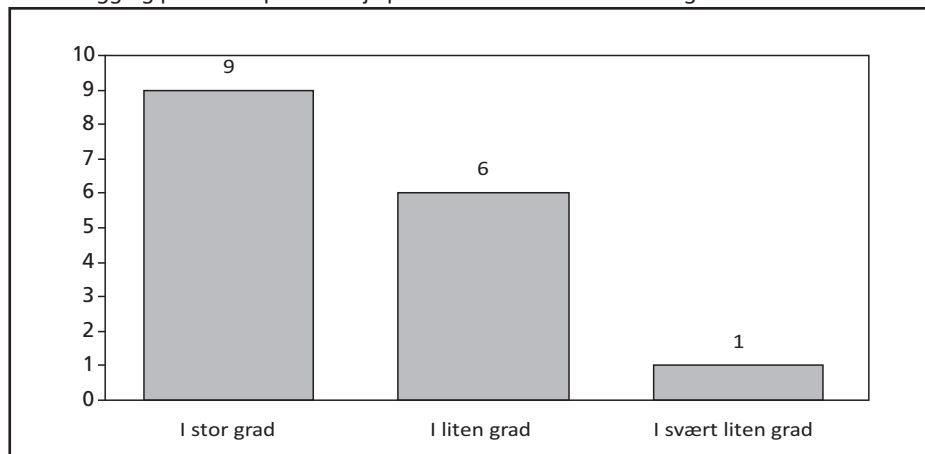
Spesialisthelsetjenesten kan være førsteinstans for personer som, i kontakt med dem, har fått stadfestet en diagnose eller nedsatt funksjonsevne, og hvor spesialisthelsetjenesten som oppfølging av dette har veiledet om mulige hjelpemidler. Noen grupper, særlig innenfor sanseapsoområdet, vil kjenne til og bruke statens spesialpedagogiske støttesystem (Statped). Vi ser i tabell 5.1. at det er få av hjelpemiddelsentralene som oppgir Statped som sentral førsteinstans. Særlig innenfor syn og hørsel vil kompetansesentrene under Statped likevel kunne være første vei inn til hjelpemiddelsystemet. Ulike nettverk mellom brukere, kjennskap til personer i systemet og lokale forhold vil selvsagt kunne påvirke hvem som blir første kontakt i saker som involverer behov for tilrettelegging på arbeidsplass. En av forklaringene som gis på at NAV lokalt i praksis sjelden fungerer som førstelinje i arbeidsplassaker, er ifølge brukerorganisasjonene at en del brukere har en viss skepsis til saksbehandlerens kompetanse og tidsaspektet knyttet til saksbehandling på området hjelpemidler og tilrettelegging. En del brukere foretrekker å gå direkte dit de opplever at den konkrete kompetansen sitter – nemlig til hjelpemiddelsentralene. Dette er ofte brukere som kjenner systemet godt og gjerne har et avklart hjelpemiddelbehov. Hjelpemiddelsentralene i noen fylker oppgir også

at det i noen tilfeller er fysio- og ergoterapeuter som har fungert som førstelinje i en del saker. Dette handler til en viss grad om hvordan man forstår førstelinje. Bruk av fysioterapeut og ergoterapeut betyr enten at man har fått tilgang til dette via bedriftshelsetjeneste eller via kommunehelsetjenesten eller NAV lokalt. I tillegg er det også slik at fastlege i en del tilfeller er den som har første kontakt med bruker og henviser videre til hjelpemiddelsystemet. I tabell 5.1. vil dette til en viss grad være dekket inn under kommunehelsetjenesten. De kvalitative intervjuene viser at dette ofte er den enkeltes fastlege. Samtidig er det tydelig at hjelpemiddelsentralene ikke opplever at fastlegene og kommunehelsetjenesten er en viktig aktør som førsteinstans for hjelpemiddelbehov og tilrettelegging i arbeidslivet.

Vet brukere og arbeidsgivere hvem de skal kontakte?

Vi så av tabell 5.1 at arbeidsgivere er involvert som førsteinstans i saker som dreier seg om hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplasser. Samtidig vet vi at det offentlige støttesystemet kan virke uoversiktlig for den enkelte arbeidsgiver. Det er ikke alltid det er gitt hvem som er riktig instans å kontakte i ulike tilfeller. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad arbeidsgivere i deres fylke vet hvor de skal henvende seg for å få bistand om tilrettelegging på arbeidsplassen.

Figur 5.1 I hvor stor grad arbeidsgivere vet hvor de skal henvende seg for å få bistand om tilrettelegging på arbeidsplassen. Hjelpemiddelsentralenes vurdering.



I en situasjon der behov for tilrettelegging og hjelpemidler skulle oppstå, er det viktig at støttesystemet framstår som helhetlig og oversiktlig, og at informasjonen er lett

tilgjengelig, enten gjennom bedriftens kontakt hos NAV Arbeidslivssenter, hos bedriftshelsetjenesten eller hos NAV lokalt. Vi ser av figur 5.1 at det er relativt store variasjoner mellom hjelpemiddelsentralene med hensyn til i hvor stor grad hjelpesystemet oppfattes å være tydelig og tilgjengelig for arbeidsgivere i fylket.

Ni av hjelpemiddelsentralene opplever at arbeidsgivere i deres fylke i stor grad vet hvor de skal henvende seg for å få bistand til tilrettelegging på arbeidsplassen, mens sju av hjelpemiddelsentralene opplever at dette i liten eller svært liten grad gjelder. Dette blir selvsagt et ganske grovt bilde av arbeidsgiveres kjennskap til støttesystemet. Samtidig sier flere informanter fra NAV lokalt, NAV Arbeidslivssenter og bedriftshelsetjenesten at arbeidsgiver ofte har lite oversikt over hvor de skal henvende seg, og ikke minst lite kunnskap om tilretteleggingsmuligheter. For arbeidsgivere i virksomheter med bedriftshelsetjeneste, kan denne være en portal til systemet, det samme gjelder arbeidslivssentrene for IA-bedrifter. De kvalitative intervjuene viser at arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenestene framstår som viktige i veiledning og oppfølging av arbeidsgivere. De av arbeidsgiverne som er IA-virksomhet og har fått egen kontaktperson ved arbeidslivssentret, tar naturlig kontakt med denne dersom de ønsker å få klarhet i problemstillinger knyttet til tilrettelegging og hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne som allerede er ansatte, eller også i forkant av ansettelser. Også de vi har snakket med ved hjelpemiddelsentralene, peker på arbeidslivssentrenes sentrale rolle som kontaktledd mellom arbeidsgivere og systemet for tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidsplassaker for personer med nedsatt funksjonsevne. Det samme bildet tegner seg for dem som har bedriftshelsetjeneste. Den største utfordringen ser ut til å være små bedrifter som verken er IA-virksomheter eller er tilknyttet bedriftshelsetjenesten. Disse arbeidsgiverne vil også sjelden ha egen personalansvarlig og erfaring knyttet til denne typen saker. Et av arbeidslivssentrene presiserer at de aldri avviser bedrifter som tar kontakt, uavhengig av om de er IA-bedrifter eller ikke, men dette kan nok ikke generaliseres. Også NAV lokalt sier i intervjuer at det er de mindre bedriftene som har de største utfordringene knyttet til kjennskap til systemet og også når det gjelder hvilke muligheter som finnes.

Et annet moment som er viktig å framheve, er at mange arbeidsgivere, men også brukere, sier at arbeidstakeren med nedsatt funksjonsevne ofte fungerer som informasjonsbærer og formidler av kunnskap om både tilretteleggingsmuligheter og hvor arbeidsgiver skal henvende seg. Våre intervjuer med arbeidsgivere viser også at arbeidstakere med nedsatt funksjonsevne ofte tar stort ansvar for eget hjelpemiddelbehov, samtidig som de orienterer arbeidsgiver om hva de må gjøre, og hvor de kan søke bistand.

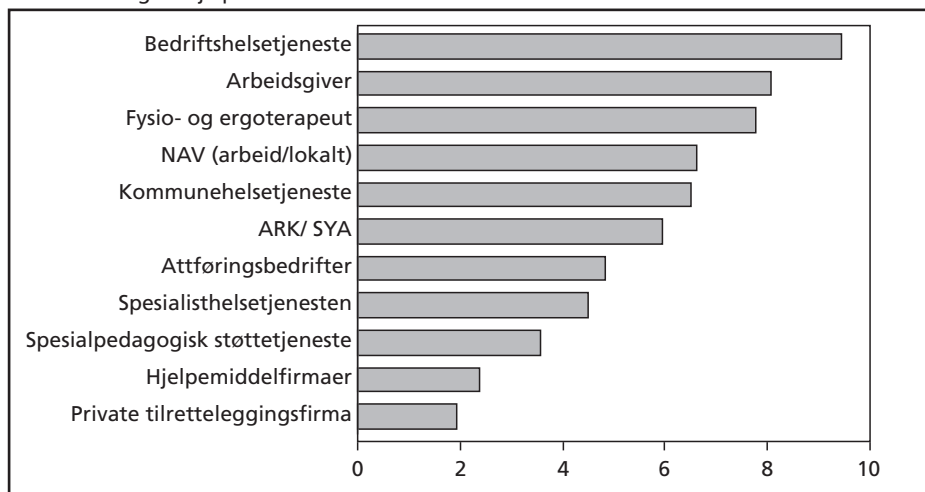
Utredningsprosessen

Hvorvidt utredning av hjelpemiddelbehov skjer i førstelinjetjenesten, er avhengig av mange faktorer. I tilfeller med ordinære arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne som tar kontakt for jobbformidling hos NAV, vil hjelpemiddelbehovet ofte være avklart. De vil ofte også allerede ha kontakt med hjelpemiddelsentralen. Dersom hjelpemiddelbehovet mot formodning ikke er vurdert fra før, kan NAV lokalt henvise videre til kommunehelsetjenesten. Kommunehelsetjenesten kan da bruke ergoterapeuter eller fysioterapeuter, eventuelt videreformidle til andre spesialenheter. For mange ordinære arbeidssøkere der hjelpemiddelbehovet allerede er avklart, vil det heller være behov for en tilretteleggingsgaranti for å sikre at de får de hjelpemidlene de har behov for, raskest mulig når de eventuelt får en jobb. I attføringssaker vil NAV lokalt ofte henvise videre til en ekstern instans for videre oppfølging. Dette gjelder særlig dersom det er en sammensatt sak og et behov for utredning og avklaring. Disse henvises ofte videre til NAV Arbeidsrådgivning (ARK) eller NAV Senter for yrkesrettet attføring (SYA). På dette området er det også enkelte private aktører som gjør utredning og oppfølging på oppdrag for NAV lokalt eller hjelpemiddelsentralene. For personer som er i arbeidsforhold og får et endret hjelpemiddelbehov, eller personer som erverver nedsatt funksjonsevne eller arbeidsevne, kan utredningsfasen like gjerne bli håndtert gjennom bedriftshelsetjenesten, gjennom kjøp av tjenester fra fysio- og ergoterapeuter⁷ eller lignende. Vi vet også fra andre studier hvor vi har fokusert på systemet for tilgjengelighet til IKT-hjelpemidler på arbeidsplass, at også leverandører og i noen tilfeller også private tilretteleggingsfirmaer kan spille en rolle i utredningsfasen. Dette gjelder særlig for blinde (Hansen 2009). I kompliserte saker ser vi at hjelpemiddelsentralen blir involvert i utredningsprosessen. I undersøkelsen ba vi hjelpemiddelsentralen vurdere hvor viktige ulike aktører er i utredningsprosessen. Vi ba kontaktpersonene rangere de ulike aktørene i systemet.

Bedriftshelsetjenesten er den av aktørene som i størst grad trekkes fram som sentral i utredningsprosessen. Vi ser at hjelpemiddelsentralene også vurderer arbeidsgiver å stå sentralt i denne fasen. Videre ser vi at fysio- og ergoterapeut rangeres omtrent på linje med NAV. Vi ser også at ARK og SYA vurderes som relativt sentrale i utredningsfasen. Det er viktig å være bevisst på at i noen tilfeller er det ikke behov for utredning fra ekstern aktør. Det kan noen ganger være nok at søkeren har dokumentasjon på varig nedsatt funksjonsevne og så beskriver hjelpemiddelbehovet. En informant ved en Hjelpemiddelsentral bruker eksempelet med en fisker som har behov for en angelvinsj. I dette tilfellet vil det ikke være behov for utredning, men dokumentasjon av varig nedsatt funksjonsevne og en beskrivelse av behovet. Dette vil være tilfelle for en del

⁷ Som tidligere vist gis det støtte fra NAV til fysio- og ergoterapeutvurdering for virksomheter som ikke har egen bedriftshelsetjeneste.

Figur 5.2 Hvor viktig de ulike aktørene i systemet er i utredningsprosessen. Rangert fra viktigst til minst viktig av hjelpemiddelsentralene.



av sakene som hjelpemiddelsentralen får. Det er også ofte slik at det vil dreie seg om tilskudd til kjøp av utstyr som verken fordrer implementering eller oppfølging fra hjelpemiddelsentralen.

Hjelpemiddelsentralen foretrekker ofte at andre gjennomfører utredning på arbeidsplassen, og i intervjuene blir bedriftshelsetjenesten framhevet av mange som en egnet aktør til å gjennomføre utredninger. Arbeidslivssentrene og NAV lokalt framhever også bedriftshelsetjenesten som en aktør som kunne få en mer sentral rolle i tilretteleggingsaker, særlig i utredningsarbeidet. Fra intervjuene med bedriftshelsetjenester ser vi at dette også er noe som bedriftshelsetjenestene ser på som en oppgave de kunne utføre, men samtidig viser intervjuene med bedriftshelsetjenestene i denne studien at de tre bedriftshelsetjenestene i meget ulik grad er involvert i tilrettelegging og hjelpemidler for personer med nedsatt funksjonsevne og følgelig også har svært varierende kompetanse på området. Fra andre aktører stilles det også spørsmål om alle bedriftshelsetjenester har tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre utredning av behov for hjelpemidler og tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. Noen av aktørene vi har snakket med, har også erfaringer med at bedriftshelsetjenester i utredningsarbeid har brukt standardskjemaer ved utredning, noe som har ført til at individuelle behov ikke har blitt tilstrekkelig vurdert og identifisert.

Vi ba også hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad utredning var gjennomført av andre aktører i forkant av søknad til hjelpemiddelsentralen.

Tabell 5.2 I hvor stor grad utredning av behov er gjennomført i forkant av søknad til hjelpemiddelsentralen for ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Synshemning	4	1	11
Blinde	3	2	10
Hørselshemning	2	2	12
Døve	2	4	9
Bevegelse	7	5	4
Kognisjon	3	2	10
Kommunikasjon	2	4	10
Lese- og skrivevansker	4	2	7
Lærevansker	5	1	7
Sammensatte funksjonsproblemer	4	3	8

Vi ser av tabell 5.2 at det er en relativt stor variasjon både mellom fylker, men også mellom ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne med hensyn til hvorvidt utredning er utført i forkant av søknad til hjelpemiddelsentralen. Særlig innenfor området synshemning/blinde og hørselshemning/døve har det sjelden blitt foretatt utredning av behov i forkant av søknad til hjelpemiddelsentralene. Dette har selvsagt sammenheng med at hjelpemiddelsentralene ofte besitter sentral kompetanse som er nødvendig for utredningen på disse områdene, og at sakene kan være relativt kompliserte. Vi ser også at innenfor områdene kognisjon, kommunikasjon og sammensatte funksjonsproblemer er det relativt sjelden at det er blitt utført utredning av behov før søknad kommer til hjelpemiddelsentralen. Innenfor området bevegelse har derimot en stor andel av sakene ofte eller av og til blitt utredet i forkant av søknad til hjelpemiddelsentralen.

Vi ba også hjelpemiddelsentralene, i forlengelsen av spørsmålet knyttet til de ulike brukergruppene, om å rapportere i hvor stor grad de ulike aktørene i systemet hadde vært involvert i utredningsfasen i de sakene som gikk gjennom sentralen i løpet av 2008 (tabell 5.3).

Tabell 5.3 bekrefter på mange måter inntrykket vi fikk fra figur 5.2 om bedriftshelsetjenestens betydning i tilretteleggingssaker på arbeidsplasser. I nær to av tre fylker er det slik at bedriftshelsetjenesten ofte hadde utredet behovet for tilrettelegging på arbeidsplassene i forkant av kontakt med hjelpemiddelsentralen. Mange saker er også allerede utredet hos fysio- og ergoterapeut. Noe mer overraskende er det kanskje at ARK og SYA, spesialisthelsetjenesten og spesialpedagogisk støttesystem er så perifere i utredningsfasen. Vi ser også at firmaer som produserer bestemte hjelpemidler, sjelden eller aldri ifølge hjelpemiddelsentralene er med i den første utredningsfasen.

Tabell 5.3 I hvor stor grad ulike instanser hadde utredet behovet for tilrettelegging på arbeidsplass i forkant av kontakt med hjelpemiddelsentral. Saker i 2008.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Arbeidsgiver	1	4	11
Bedriftshelsetjeneste	10	5	1
NAV (arbeid/ lokalt)	1	6	9
Kommunehelsetjeneste	3	6	7
ARK/SYA	2	4	10
Spesialisthelsetjenesten	1	3	12
Spesialpedagogisk støttesystem	1		15
Attføringsbedrifter		7	9
Hjelpemiddelfirmaer			16
Private tilretteleggingsfirmaer			16
Fysio-og ergoterapeut	5	4	7

Sentralt i denne undersøkelsen står vurderingen av hjelpemiddelsentralenes delaktighet i de ulike deler av prosessen med tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene. Vi så i tabell 5.3 at det var relativt stor variasjon med hensyn til i hvor stor grad behovet på arbeidsplassene var utredet i forkant av kontakt med hjelpemiddelsentralene for grupper med ulike funksjonsnedsettelse. Vi ba også hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad de selv gjør utredning av behov på arbeidsplassene.

Tabell 5.4 I hvor stor grad det er hjelpemiddelsentralen selv som gjør utredning av behov på arbeidsplassene for ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Synshemming	11	4	1
Blinde	8	5	2
Hørselshemming	13	2	1
Døve	9	4	2
Bevegelse	3	9	4
Kognisjon	4	5	6
Kommunikasjon	5	6	5
Lese- og skrivevansker		3	9
Lærevansker		3	8
Sammensatte funksjonsproblemer	4	9	2

Hvorvidt det er hjelpemiddelsentralen som selv gjør utredning av behov på arbeidsplassen, varierer i svært stor grad mellom de ulike områdene. Hjelpemiddelsentralen

selv sier at de er mest involvert i saker som handler om syn, hørsel og døve. Dette er gjerne saker som forutsetter spesialkompetanse og en større grad av tilpasning av ulike hjelpemidler. Dette er også områder hvor hjelpemiddelsentralen selv vurderer at de har behov for mer kompetanse, men denne jobben sier de at de i liten grad setter ut til andre. Noen av informantene trekker fram at private aktører har hjulpet med tilrettelegging i saker som gjelder synssaker. NAV lokalt sier også at de henviser noen saker innenfor området syn og hørsel til ARK og SYA. Kompetansesentrene ser i liten grad ut til å bli involvert, og NAV Senter for IKT-hjelpemidler (Sikte) ser i minimal grad ut til å bli involvert i arbeidsplassaker enda syn i stor grad vil handle om nettopp ulike IKT-hjelpemidler.

Flere av hjelpemiddelsentralene trekker fram at de gir veiledning i forkant av utredning som gjennomføres av andre aktører, og at de har rådgivere som opplyser om hvor arbeidsgiver kan henvende seg. En av sentralene trekker fram at de ofte får rotete og ufullstendige søknader, og at det er en av årsakene til at søknader fører til avslag. Hjelpemiddelsentralen tenker selv at en løsning på dette er at de i større grad kommer inn i rådgivning i utredningsfasen og i utformingen av søknaden. I intervjuene pekes det også på at det er viktig å knytte utredning til en aktør som kan følge opp brukeren i etterkant og gi opplæring.

Implementeringsfasen

Etter utredning, søknad og eventuelt tilsagn på søknad om hjelpemidler eller andre stønadsformer skal hjelpemidlene implementeres. Som tidligere nevnt vil hjelpemiddelsentralen i mange saker ikke ha ansvar for implementering, og i mange saker vil det heller ikke være behov for at hjelpemiddelsentralen går inn i implementeringsfasen. Dette gjelder særlig i tilskudd til kjøp av utstyr, som for eksempel den nevnte angelvinsjen eller annet enkelt utstyr. I andre tilfeller er implementeringsprosessen viktig. I saker som gjelder behov for døvetolk, er det selvsagt tolkene som implementerer denne tjenesten på arbeidsplassen. Ombygging av maskiner og fysisk tilrettelegging på en arbeidsplass kan også være krevende prosesser. I tilfeller der det er behov for IKT-hjelpemidler, vil også implementeringsfasen ofte være helt essensiell, hvor utstyret ofte skal tilpasses og fungere sammen med eksisterende IKT-utstyr på arbeidsplass. Flere av våre informanter peker på betydningen av god kommunikasjon med den enkelte bruker og forståelse fra arbeidsgiver i denne fasen. Dette forutsetter tett samarbeid med arbeidsplassen, eller det vi kan kalle virksomhetsnær jobbing. Flere sier at denne fasen også må følges opp med opplæring. Noen peker på at det ikke er til særlig hjelp med en kasse hjelpemidler levert på døra dersom de ikke får opplæring i bruken av disse. Vi har

i denne undersøkelsen vært opptatt av å finne ut i hvor stor grad hjelpemiddelsentralen og andre aktører bidrar i denne fasen.

Tabell 5.5 I hvor stor grad hjelpemiddelsentralen er ute på arbeidsplassene og implementerer hjelpemidler og tilrettelegger for ulike grupper av personer med nedsatt funksjonsevne.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Synshemning	7	5	4
Blinde	6	4	5
Hørselshemning	11	4	1
Døve	9	2	3
Bevegelse		9	7
Kognisjon	3	8	4
Kommunikasjon	4	6	6
Lese- og skrivevansker		1	10
Lærevansker		2	9
Sammensatte funksjonsproblemer	5	5	4

Av tabell 5.5 ser vi at hjelpemiddelsentralene særlig er ute på arbeidsplassene i forbindelse med implementering av hjelpemidler for hørselshemmede og døve. Dette har i særlig grad å gjøre med døvetolking, men også annet utstyr som for eksempel bildetelefoner. Vi ser også av tabell 5.5 at det er en del variasjoner i praksis mellom de ulike hjelpemiddelsentralene. Henholdsvis sju og seks hjelpemiddelsentraler sier at de ofte er ute og implementerer hjelpemidler innen områdene synshemning og blinde. Samtidig er det henholdsvis fire og fem sentraler som sier at de sjelden er ute knyttet til disse områdene. Fra andre studier vet vi at leverandørene er aktive i saker som gjelder implementering av hjelpemidler innen områdene synshemning og blinde (Hansen og Widding 2009). I hvor stor grad det er behov for aktiv implementering fra hjelpemiddelsentralene, avhenger av typen hjelpemiddel. Vi ser for eksempel at ingen hjelpemiddelsentraler sier at de ofte er ute og implementerer hjelpemidler på arbeidsplasser innenfor området bevegelse, men ni hjelpemiddelsentraler sier at de av og til er ute og gjør dette. Dette kan være saker hvor det er behov for ombygging og store fysiske tilrettelegginger. Dette gjelder sannsynligvis en liten andel av sakene innenfor området bevegelse. Noen ganger er det som sagt ikke behov for implementering, men andre ganger kan det at hjelpemiddelsentralen ikke deltar, handle om at det er leverandørene av hjelpemiddelet som har implementeringsansvaret.

I undersøkelsen har vi også vært opptatt av å se på i hvor stor grad hjelpemiddelsentralene selv er ute på arbeidsplasser for å gi opplæring i optimal bruk av hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

Tabell 5.6 I hvor stor grad hjelpemiddelsentralene er ute på arbeidsplasser for å gi opplæring i optimal bruk av hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

	I Stor grad	I liten grad
Forflytning	3	13
Kognitiv funksjonsevne	7	8
Hørselshemming	15	1
Kommunikasjon	10	6
Ortopedi	8	8
Syn	10	6
IKT - tilpasning	7	9
IKT - generelt	7	9

Vi ser av tabell 5.6 at hjelpemiddelsentralene i relativt stor grad er ute på arbeidsplassene for å gi opplæring i bruk av hjelpemidler knyttet til syn, hørsel og kommunikasjon. De bidrar i mindre grad i opplæring knyttet til IKT-hjelpemidler og generelle IKT-hjelpemidler. At det ikke er en høyere andel som er delaktig i opplæring, kan handle om kompetanse, men det kan også handle om at det er lite ressurser og kapasitet i hjelpemiddelsentralene til å gi opplæring (Hansen og Widding 2009). Innenfor en del områder vil det ikke være stort behov for opplæring, men innenfor mange områder er hjelpemiddelsentralene selv opptatt av at de har for lite ressurser og kapasitet til å gi god nok opplæring. Når man søker om et hjelpemiddel, må det oppgis i søknaden at man også ønsker opplæring i bruken av hjelpemiddelet. Opplæring tildeles etter folketrygdloven kun i forbindelse med bruk av spesielt teknisk avansert utstyr. I mange tilfeller vil noe opplæring være en del av leverandørens ansvar. Generelt har arbeidsgiver ansvar for å gi opplæring i nødvendig utstyr på arbeidsplassen.

Hjelpemidler tildeles som regel enten på utlån fra hjelpemiddelsentralene, eller man kan få tildelingen i form av tilskudd. I tilfeller der tilrettelegging eller hjelpemidler gis med utgangspunkt i tilskudd, vil hjelpemidlene være arbeidsgivers eller brukers eiendom, og hjelpemiddelsentralen har ikke ansvar for service. I tilfeller der hjelpemidler er på utlån fra hjelpemiddelsentralene, er det i hovedsak hjelpemiddelsentralene som har hovedansvar for service. Inkludert i avtalen med leverandører av hjelpemidler kan det også være avtale om service, og som vi ser, er leverandørene også en viktig aktør når det gjelder service innenfor området synshemming og blinde. Likevel framgår det av denne undersøkelsen at hjelpemiddelsentralene er en hovedaktør innenfor service på alle områder, men nesten helt dominerende innenfor bevegelse og kommunikasjon.

Tabell 5.7 Hvem som i hovedsak gjennomfører service på hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

	Leverandør	HMS	Andre
Synshemming	6	9	1
Blinde	8	7	1
Hørselshemming	2	4	
Døve	3	10	1
Bevegelse	2	12	2
Kognisjon	6	9	
Kommunikasjon	4	12	
Lese- og skrivevansker	2	3	5
Lærevansker	1	3	7
Sammensatte funksjonsproblemer	2	10	3

Saksbehandlingstid

Tidsaspektet – ventetid – har i mange år vært et tilbakevendende tema i hjelpemiddelformidlingen. På mange måter blir dette tidsaspektet ekstra viktig i arbeidsplassaker. Dersom en arbeidsgiver har ansatt en person med hjelpemiddelbehov, er det viktig at hjelpemidlene er på plass når arbeidstakeren skal begynne og ikke tre måneder senere. Men også for personer som er i jobb, er det, som flere informanter har påpekt tidligere, viktig at tilrettelegging og hjelpemidler er på plass så raskt som mulig, både av hensyn til den enkelte arbeidstaker og arbeidsgiver. I tabell 5.8 viser vi hva hjelpemiddelsentralene anslår som saksbehandlingstid i arbeidsplassaker for ulike typer hjelpemidler. Med saksbehandlingstid mener vi tidsperioden fra hjelpemiddelsentralen har mottatt søknad, til hjelpemiddel eller eventuell tilrettelegging er gjennomført.

De færreste sentralene har registreringspraksis på arbeidsplassaker, men ni av sentralene som har svart på Questback-undersøkelsen, har forsøkt å gi et overslag. Dette blir selvsagt litt komplisert når de fleste av sentralene heller ikke har gode registreringsrutiner for å skille dagliglivssaker fra arbeidsplassaker. Det rapporteres om at det kun egentlig er tolketjenestens datasystem som gir tilfredsstillende svar på spørsmål om saksbehandlingstid. Verken Infotrygd eller Oracle eBusiness S gir i dag god oversikt over behandlingstiden for arbeidsplassaker. Her har vi likevel forsøkt å sammenfatte den tilgjengelige informasjonen og laget gjennomsnitt og variasjonsbredde.

Hjelpemiddelsentralene rapporterer om stor variasjon innenfor de enkelte områder i de forskjellige sakene – noen saker kan ta lang tid, og andre kan gå svært raskt. Tildeling av funksjonsassistent ser ut til å ha lang saksbehandlingstid. Dette i motsetning til for

Tabell 5.8 Saksbehandlingstid i arbeidsplassaker. Antall dager.

	Gj.snitt	Min	Maks
Hjelpemidler	25	17	35
IKT-hjelpemidler	-	18	40
Tilrettelegging av fysiske omgivelser	-	18	70
Ombygging av maskiner	-	5	30
Lese- og sekretærhjelp	-	1	5
Tolkehjelp og ledsager til døvblinde	-		66
Funksjonsassistent	-		
Døvetolk	-	1	10

eksempel tildeling av døvetolk, som har kort saksbehandlingstid. Vi ser i tabell 5.8. at det er ombygging av maskiner og tilrettelegging av fysiske omgivelser som i særlig grad kan ta lang tid. På dette området viser det seg i undersøkelsen at det noen ganger er stor uklarhet om hva som er statens ansvar, og hva som er arbeidsgivers ansvar. Samtidig kommer problemstillingen om universell utforming ofte opp her. Hvor stor grad av tilrettelegging på en arbeidsplass kan en kreve? Å få til universell utforming av arbeidsplassene, krever at det jobbes med å gi informasjon til og bevisstgjøre arbeidsgivere. En av våre informanter som er arbeidstaker og rullestolbruker, sier at i hennes tilfelle var dette en diskusjon mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Hjelpemiddelsentralen ønsket å bistå i tilretteleggingen på hele arbeidsplassen, men arbeidsgiver gikk kun med på avgrenset tilrettelegging av noen områder. Denne tilretteleggingen medfører at arbeidstakeren kan utføre sine arbeidsoppgaver, men at hun ikke kan delta fullt ut i møter og de sosiale sammenhenger på arbeidsplassen. For bevegelseshemmede er dette en stor utfordring i og med at en stor andel av norske arbeidsplasser ikke er tilgjengelige for bevegelseshemmede. Vi har også tidligere vist hvordan manglende universell utforming av IKT-systemer i virksomheter bidrar til å forlenge og komplisere individuell tilrettelegging.

Kapasitetsproblemer

Manglende kapasitet er et problem for flere av aktørene i vår undersøkelse. NAV trygd sier et sted at de vegrer seg for å henvise videre til NAV Arbeidsrådgivning (ARK) fordi de har så liten kapasitet og lang ventetid. Det er viktig å få funksjonsvurdering og arbeidsplassvurdering og en avklaring slik at brukeren får mulighet for å komme seg videre. NAV trygd bruker da i stedet andre aktører, men er ikke alltid like fornøyd med det. En informant sier at de kunne tatt ansvar for prosessen dersom de hadde

mer kapasitet, og at de generelt har liten kapasitet til oppfølging både av arbeidstaker og arbeidsgiver. Vi har spurt hjelpemiddelsentralen om deres vurdering av hvorvidt arbeidsgiver har behov for oppfølging som de ikke har kapasitet til å gi.

Tabell 5.9 Arbeidsgivers behov for oppfølging som hjelpemiddelsentralen ikke har kapasitet til å gi.

	I stor grad	I liten grad
Identifisere behov	8	6
Utredning	10	5
Implementering	9	6
Opplæring	9	6
Service og vedlikehold	4	11

En god del av hjelpemiddelsentralene opplever at arbeidsgiver har behov for en del typer oppfølging som hjelpemiddelsentralen ikke har kapasitet til å gi. Dette gjelder i mindre grad det å yte service og vedlikehold. Kapasitetsproblemene er i større grad knyttet til identifisering av behov, implementering av hjelpemiddel og det å gi opplæring i bruken av hjelpemidlene. Som tidligere vist varierer det hvor ofte og i hvilke saker hjelpemiddelsentralene er ute på arbeidsplassene i tilretteleggingssaker. Hvor ofte de er ute, varierer noe mellom de ulike hjelpemiddelsentralene, men særlig varierer det etter hvilke behovsområder hjelpemiddelsakene er knyttet til. Hjelpemiddelsentralene er oftest ute på arbeidsplasser i forbindelse med hjelpemidler og tilrettelegging på san- setapsområdet. Flere andre informanter har meldt at de i større grad ønsker en tettere involvering av hjelpemiddelsentralen i arbeidet opp mot arbeidsplasser, og det er tyde- lig at hjelpemiddelsentralene selv opplever at det er et udekket behov for oppfølging i arbeidslivet som de ikke har kapasitet til å dekke.

Kompetanse

Både gjennom intervjuene med hjelpemiddelsentralene og resultatene fra spørre- skjemaundersøkelsen får vi en relativt god oversikt over kompetansesituasjonen hos de ulike hjelpemiddelsentralene. En gjennomgang av hjelpemiddelsentralene og NAV Senter for yrkesrettet attføring (SYA) fra 2008 viser også at medarbeiderne ved hjelpe- middelsentralene representerer en rekke yrkesgrupper og mange ulike former for formell og praktisk kompetanse. Døvetolkene er den største enkeltgruppen fulgt av fysio- og ergoterapeuter målt i antall årsverk (Agenda 2008). I vår undersøkelse er vi særlig interessert i å undersøke i hvor stor grad hjelpemiddelsentralene er kompetansemessig rustet for å håndtere tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidsplassaker.

I spørreskjemaet ble hjelpemiddelsentralene bedt om vurdering av egen kompetanse. I første omgang ba vi hjelpemiddelsentralene gjøre en vurdering av egen kompetanse til å utrede behov for tilrettelegging og hjelpemidler for arbeidsplasser for grupper av brukere med ulike funksjonsnedsettelse.

Tabell 5.10 Hjelpemiddelsentralenes kompetanse til å utrede behov for tilrettelegging og hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad
Synshemming	10	6	
Blinde	7	6	3
Hørselshemming	12	3	1
Døve	11	3	2
Bevegelse	11	5	
Kognisjon	7	7	2
Kommunikasjon	7	8	1
Lese- og skrivevansker	4	4	7
Lærevansker	4	4	7
Sammensatte funksjonsproblemer	8	7	1

Totalt sett opplever hjelpemiddelsentralene i Norge at de har god kompetanse til å utrede behov for tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplasser for de fleste grupper av brukere. Vi ser likevel at det på området knyttet til lese- og skrivevansker og lærevansker i mindre grad eksisterer kompetanse på flere av hjelpemiddelsentralene. En bør også merke seg at tre hjelpemiddelsentraler sier at de i liten grad har kompetanse til å utrede behov for blinde, og kun sju sentraler vurderer at de i svært stor grad har kompetanse til å utrede behov for blinde.

I spørreundersøkelsen har vi også bedt sentralene vurdere egen kompetanse til å implementere hjelpemidler på arbeidsplassen. Svarene er gjengitt i tabell 5.11.

Hjelpemiddelsentralene opplever selv at de har gjennomgående svært god kompetanse med hensyn til implementering av hjelpemidler for hørselshemmede og døve. Dette gjelder også i stor grad med hensyn til synshemmede. Vi ser altså at hjelpemiddelsentralene selv vurderer at de har god nok kompetanse på samsesområdet. Likevel må en merke seg at også her er det slik at det er tre hjelpemiddelsentraler som vurderer at de i liten grad har kompetanse til å implementere hjelpemidler for blinde, og kun fem som vurderer at de har svært god kompetanse på dette området. En del av informantene vi har snakket med, opplever i større grad enn det hjelpemiddelsentralene vurderer, at manglende kompetanse på implementeringsfasen knyttet til hjelpemidler kan være et problem. Dette gjelder særlig utstyr på samsesområdet der særlig implementeringen av IKT-utstyr kan være problematisk. Dette forklares ikke bare med

Tabell 5.11 Hjelpemiddelsentralenes kompetanse til å implementere hjelpemidler på arbeidsplassen for ulike grupper av brukere.

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad
Synshemning	9	7	
Blinde	5	8	3
Hørselshemning	13	3	
Døve	10	5	1
Bevegelse	9	6	1
Kognisjon	8	7	1
Kommunikasjon	7	7	2
Lese- og skrivevansker	4	7	4
Lærevansker	4	5	6
Sammensatte funksjonsproblemer	9	5	2

manglende kompetanse hos hjelpemiddelsentralene, men også med kompleksiteten i slike saker, som ofte involverer kompatibilitet mellom de individuelle hjelpemidler og generell IKT i virksomheten.

I mange saker er det essensielt at brukeren får opplæring i håndtering av hjelpemiddelet dersom han eller hun skal få fullt utbytte av dette. Det fulle potensialet i en del hjelpemidler kan ikke utnyttes dersom det ikke gis fullverdig opplæring. I denne undersøkelsen har vi bedt hjelpemiddelsentralene vurdere egen kompetanse med hensyn til å gi opplæring i bruk av hjelpemidler rettet mot personer med ulike former for funksjonsnedsettelse i arbeidslivet.

Tabell 5.12 Hjelpemiddelsentralenes kompetanse til å gi opplæring i bruk av spesifikke hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad
Synshemning	9	6	1
Blinde	4	8	4
Hørselshemning	12	3	1
Døve	12	2	2
Bevegelse	10	5	1
Kognisjon	7	8	1
Kommunikasjon	7	7	2
Lese- og skrivevansker	3	5	7
Lærevansker	2	5	8
Sammensatte funksjonsproblemer	7	6	2

Vi ser av tabell 5.12 at hjelpemiddelsentralene vurderer at egen kompetanse, også når det gjelder opplæring i bruk, er best på sanseapsområdet, men med unntak av opplæring i bruk av hjelpemidler for blinde. Selv om hjelpemiddelsentralene selv mener de har god kompetanse til å gi opplæring i bruk av hjelpemidler for ulike grupper, er det ikke alltid de selv deltar i opplæringsdelen. Som tidligere nevnt er det også begrensede ressurser til opplæring, og det er kun særlig teknisk avansert utstyr man kan søke om støtte til opplæring i. En del av informantene savner en større ansvarliggjøring av opplæringsrollen og mener denne bør forankres i hjelpemiddelsentralene.

En svært stor del av det moderne arbeidsliv involverer ulike former for IKT i de aller fleste arbeidsoppgaver. Graden varierer selvfølgelig mellom ulike arbeidsgivere og mellom ulike arbeidsoppgaver. IKT vil likevel ofte stå sentralt i tilrettelegging av arbeidsplass for personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg er IKT-systemer av ulike slag ofte relativt kompliserte, noe som forutsetter god kompetanse på området. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere om de har tilstrekkelig kompetanse om IKT-hjelpemidler på arbeidsplass til å gi ulike brukergrupper god veiledning og oppfølging.

Tabell 5.13 Hjelpemiddelsentralenes opplevelse av egen kompetanse om IKT-hjelpemidler på arbeidsplasser.

	Antall
Hjelpemiddelsentralen har i svært stor grad egen kompetanse om IKT-hjelpemidler	7
Hjelpemiddelsentralen har i stor grad egen kompetanse om IKT-hjelpemidler	7
Hjelpemiddelsentralen har i liten grad egen kompetanse om IKT-hjelpemidler	2
Total	16

Av tabell 5.13 ser vi at det er noe variasjon mellom de ulike hjelpemiddelsentralenes vurdering av hvorvidt egen kompetanse på IKT-hjelpemidler er tilstrekkelig for å gi ulike brukergrupper god veiledning og oppfølging. De fleste opplever at de har tilstrekkelig kompetanse, men det er også noen som opplever at de i liten grad har kompetanse til å gi opplæring i IKT-hjelpemidler. Dette trenger ikke bety at brukerne i disse fylkene ikke får den oppfølgingen og opplæringen de har behov for. Det finnes flere andre aktører som kan trekkes inn i dette arbeidet, både hjelpemiddelleverandører og andre aktører som vi skal komme tilbake til i kapittelet om samarbeidspartnere. Det er også opprettet sentre for IKT-hjelpemidler: NAV Senter for IKT-hjelpemidler (Sikte) og NAV Nordnorsk IKT-senter (Nonite).

Jevnt over ser vi at hjelpemiddelsentralene er rimelig fornøyd med egen kompetanse i forhold til de arbeidsoppgaver de er satt til. Hjelpemiddelsentralene opplever at de har bredde til å dekke de fleste utfordringer knyttet til spesifikke hjelpemidler og tilrettelegging. Hjelpemiddelsentralene opplever også at de har et stort faglig nettverk utenfor

hjelpemiddelsentralens egne vegger. Vi kommer nærmere inn på samarbeidspartnerne i neste kapittel.

Vi vil nå gå nærmere inn på to ulike ordninger som er litt på siden av den øvrige hjelpemiddelformidlingen ved hjelpemiddelsentralene: tolketjeneste og funksjonsassistanse.

Tolketjeneste

I 1994 ble de tidligere tolkesentralene statlige og forankret i NAV Hjelpemiddelsentralene. Innen 1997 hadde alle fylker etablert tolketjenester med faste tolkestillinger ved alle landets hjelpemiddelsentraler. Etter en forsøksordning ble det i 2001 etablert en ordning som fikk navnet «tolk på arbeidsplass» (Tolkeutredningen 2008). Denne ordningen innebar at bedrifter med døve arbeidstakere kunne ansette tolk på arbeidsplassen med lønnsrefusjon fra folketrygden. Fra 2003 ble et tidligere tak på antall tolketimer i arbeidslivet fjernet fra ordningen.

I denne undersøkelsen ønsket vi å kartlegge hjelpemiddelsentralenes opplevelse av egen ressursituasjon med hensyn til ulike typer tolkeoppdrag i arbeidslivet. Døvetolking er en spesialisert oppgave som krever ulik kompetanse og erfaring for ulike typer oppdrag. Her har vi skilt ut en del ulike typer tolkeoppdrag som kan være sentrale for at brukere skal kunne fungere optimalt i arbeidslivet.

Tabell 5.14 I hvilken grad hjelpemiddelsentralene kan tilfredsstille etterspørsel av tolking i arbeidslivet med hensyn til ulike typer utfordringer.

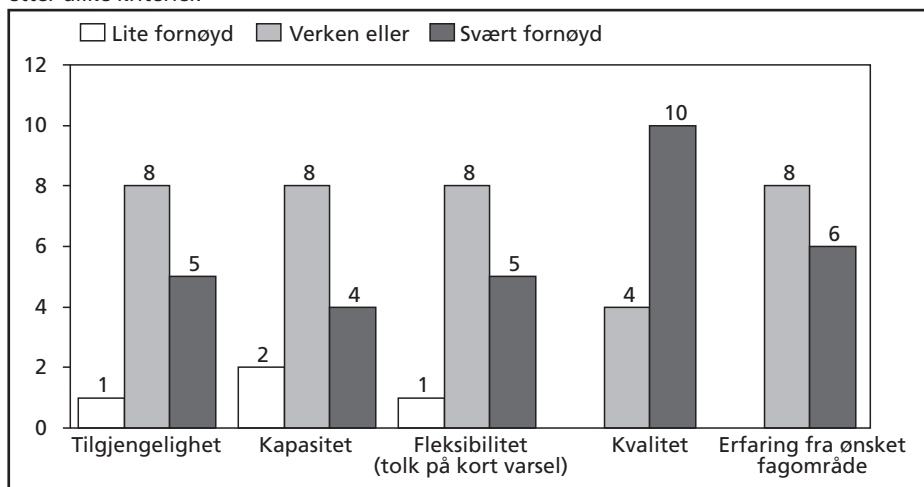
	I stor grad	I liten grad
Tolking på engelsk	8	6
Tolking i faglige sammenhenger	12	2
Tolking på store møter/konferanser	11	3
Tolking på tjenestereiser innenlands	10	4
Tolking på tjenestereiser utenlands	8	6
Tolking i sosiale sammenhenger utenom ordinær arbeidstid	10	4
Tolkehjelp på kort varsel	10	4
Tolkehjelp akutte behov	10	3

Vi ser av tabell 5.14 at opplevelsen av tilgjengelige ressurser knyttet til tolketjenesten er svært ulik ved de forskjellige hjelpemiddelsentralene. Det er relativt få av sentralene som opplever at de i svært stor grad kan tilfredsstille etterspørsel av tolking på engelsk i arbeidslivet. I samtaler med blant annet brukerorganisasjonene og arbeidsrådgivnings-

kontorene er særlig behovet for tolking på engelsk ulikt i ulike regioner avhengig av nærings sammensetningen.

Omfanget av og ressurs situasjonen med hensyn til døvetolking i arbeidslivet må stå i overensstemmelse med et faktisk behov for slike tjenester. Vi har også bedt hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad de opplever at arbeidsgivere i fylket er fornøyd med tolketjenesten som leveres fra hjelpemiddelsentralene med hensyn til kriterier som tilgjengelighet, fleksibilitet, kvalitet og tolker med erfaring med tolking innen ønsket fagområde.

Figur 5.3 Hvor fornøyd hjelpemiddelsentralene vurderer at arbeidsgiver er med tolketjenesten etter ulike kriterier.



De fleste hjelpemiddelsentralene opplever at arbeidsgivere i fylket enten stiller seg nøytrale eller er svært fornøyd med tolketjenesten som formidles via hjelpemiddelsentralen med hensyn til tilgjengelighet, kapasitet, fleksibilitet, kvalitet og erfaring. Det er kun to av hjelpemiddelsentralene som opplever at arbeidsgiverne i fylket er lite fornøyd med tolketjenestene med hensyn til tilgjengelighet, kapasitet og fleksibilitet.

De av hjelpemiddelsentralene som rapporterer om spesielle utfordringer knyttet til døvetolk i arbeidslivet, trekker generelt fram kapasitet, økonomi og rekruttering. Det er også flere av hjelpemiddelsentralene som ønsker et bedre samarbeid med arbeidsgivere, dette gjelder særlig i forbindelse med bestilling av oppdrag. For at tolketjenestene skal kunne planlegge og fordele sine ressurser og utnytte sin kapasitet på best mulig måte, har de et behov for å få tidlige og detaljerte bestillinger. De etterspør også til en viss grad tilstrekkelig materiale til at de kan forberede seg godt nok i forkant av tolkeoppdrag og få forståelse av fagterminologi i forbindelse med tolkeoppdragene.

I våre intervjuer med brukerorganisasjoner og arbeidsgivere ser vi at tilrettelegging for døve framstår som et godt eksempel på at man får tilstrekkelig, men ikke optimal

tilrettelegging. Dette fører til en del utfordringer for brukerne. Det er ofte slik at brukerne selv bruker mye tid og krefter på å administrere bestilling av tolk. En del av dette er knyttet til manglende tilgang på tolker med spesifikk kompetanse, noe som kan føre til en usikkerhet som igjen kan påvirke arbeidssituasjonen for den enkelte. En stor utfordring er knyttet til den sosiale delen av arbeidslivet for arbeidstakere som er avhengige av tolk. For å kunne delta fullverdig i arbeidslivet er man også avhengig av tolking i lunsjen og i sosiale sammenhenger utenom arbeidstid.

Funksjonsassistent

Funksjonsassistanse er en individuell ordning rettet særlig mot personer med sterk fysisk funksjonsnedsettelse. Funksjonsassistanse har vært en prøveordning siden 1997. En evaluering foretatt av ECON påviser et visst underforbruk av ordningen (ECON 2008). Hovedprinsippet er at arbeidstaker eller arbeidssøker bruker sin kompetanse i arbeidet og får avlastning til praktiske oppgaver. Ordningen skal altså være et virkemiddel som skal gjøre det mulig og enklere for personer med sterke fysiske funksjonsnedsettelser å være i arbeid. Ordningen omfatter personer med sterk fysisk funksjonsnedsettelse. Hva som forstås med sterk fysisk funksjonsnedsettelse, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Det sentrale i vurderingen er funksjonsevnen og ikke diagnosen. Vurderingen må knyttes opp mot behovet for praktisk bistand på arbeidsplassen. Behovet må være varig. I praksis er det særlig personer med forflytningsvansker som har blitt omfattet av ordningen. Arbeidsplassen må være tilrettelagt i henhold til arbeidsmiljøloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Aktuelle hjelpemidler eller tilrettelegging gitt av Arbeids- og velferdsetaten (NAV) skal vurderes, før behovet for assistent vurderes.

Ordningen med funksjonsassistanse formidles via hjelpemiddelsentralene, mens hovedansvar og forvaltning av ordningen er lagt til hjelpemiddelsentralen i Møre og Romsdal. Det store flertallet av hjelpemiddelsentralene vurderer samarbeidet med Møre og Romsdal og organiseringen av ordningen som god.

Elleve av hjelpemiddelsentralene rapporterer i vår undersøkelse om til sammen 73 saker med funksjonsassistanse. Antall saker varierer mellom 0 og 14, med et gjennomsnitt på omtrent 5.

Hjelpemiddelsentralene forteller om flere problemer og utfordringer knyttet til ordningen med funksjonsassistanse. Et gjennomgående problem og en svakhet ved ordningen ifølge hjelpemiddelsentralene ser ut til å være finansieringsformen og begrensede økonomiske ressurser. Funksjonsassistanse er underlagt rammebevilgning og er ikke rettighetsbasert. En av hjelpemiddelsentralene forteller at årets budsjett ble brukt opp tidlig. Dette har ført til pålegg om at ordningen ikke skal markedsføres, noe

som naturlig vil begrense etterspørselen og muligvis gi et feilaktig bilde av behovet for ordningen.

En annen hovedutfordring knyttet til ordningen med funksjonsassistanse har med den definerte målgruppen å gjøre. Det er knyttet usikkerhet til definisjonen av begrepet sterk fysisk funksjonshemning, slik at det av og til kan være vanskelig å bestemme hvem som skal ha rett til hva, og hvilke oppgaver som gir rett til funksjonsassistanse.

Er det behov for en klarere førstelinje?

Innledningsvis i dette kapittelet var vi opptatt av hvem som var førsteinstans for henvendelser om behov for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Vi vil i denne delen gå nærmere inn på om det i vår undersøkelse er en etterlysning av en klarere førstelinje på dette området. En informant fra en av brukerorganisasjonene lokalt sier:

«Av og til skulle jeg ønske de var servitører – personer med yrkesstolthet og et vennlig smil, personer som møter kundene med respekt og kjenner menyen godt, hvilke tiltak som passer den enkelte, og hvilke tiltakspakker som kan virke godt sammen.»
(informant brukerorganisasjon)

Svaret på spørsmålet om det er behov for en klarere førstelinje i arbeidet med tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplasser for personer med nedsatt funksjonsevne, avhenger av hvem man spør, hvilken posisjon de har i systemet, om arbeidsgiverne vi spør er IA-bedrifter eller ikke, og hvorvidt de faktiske brukerne er arbeidssøkere, på yrkesrettet attføring eller er i arbeid.

I undersøkelsen ba vi kontaktpersonene ved hjelpemiddelsentralene vurdere hvorvidt de opplever behov for en klarere definert førstelinjetjeneste med hensyn til tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene. Ingen svarer benektende på dette spørsmålet. Drøyt to av tre sentraler svarer at det er behov for en klarere definert førstelinjetjeneste, mens de resterende mener at dette behovet i hovedsak gjelder for enkelte grupper av brukere.

Tabell 5.15 Om det er behov for en klarere definert førstelinjetjeneste innenfor tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene.

Ja	11
Ja, for enkelte grupper	5

De av hjelpemiddelsentralene som trekker fram spesielle grupper med et større behov for en klarere definert førstelinjetjeneste, trekker alle fram sanseetapsområdet. Dette betyr i hovedsak at hjelpemiddelsentralene ser et behov for en klarere definert første-

linjetjeneste i arbeidsplassaker for brukere med funksjonsnedsettelse knyttet til syns- og hørselsfeltet. En av hjelpemiddelsentralene etterlyser også en klarere definert førstelinje for personer som ikke er i arbeidsforhold siden arbeidsgivere har et ansvar for tilrettelegging for sine ansatte forankret i arbeidsmiljøloven.

Det er en gjennomgående tilbakemelding i våre intervjuer at førstelinjen er utydelig. Det er også knyttet en del usikkerhet til hvem som har det formelle ansvaret for første kontakt. For arbeidsgivere i IA-bedrifter virker det i hovedsak som om arbeidslivssentrene fungerer som førstelinje. En sterk indikasjon på dette er at de egentlig ikke i særlig grad har reflektert over hvem de skal ta kontakt med, de ringer sin kontaktperson på arbeidslivssentret og får den veiledningen som behøves. Arbeidslivssentrene selv opplever også at de i mange tilfeller, for arbeidsgivere, fungerer som en førstelinjetjeneste. De forteller at arbeidsgivere tar kontakt med dem dersom det skulle oppstå behov for veiledning, utfylling av søknader og ellers generell informasjon eller utredning av behov på arbeidsplassen. En av arbeidsgiverne forteller også at han foretrekker å ha kontakt med NAV Arbeidslivssenter framfor NAV lokalt både når det gjelder saker med mulige nye ansatte eller personer som allerede er ansatt. Dette gjelder både med hensyn til tilrettelegging for personer med funksjonsnedsettelse eller kompliserte sykemeldingssaker. Der det likevel er behov for å trekke inn NAV lokalt, særlig i trygde- og attføringssaker, virker det som om arbeidslivssentret bistår i etableringen av kontakt. De fungerer som en los i systemet. Dette varierer mellom fylkene.

Det er likevel ikke alle arbeidsgivere som har en fast kontaktperson hos arbeidslivssentrene. Dette avhenger til en viss grad av hvilket arbeidslivssenter de tilhører, og størrelsen på bedriften. I noen fylker er det lagt størrelseskrav for å få en fast kontaktperson.

I denne undersøkelsen framstår bedriftshelsetjenesten som en meget viktig aktør som førstelinjetjeneste. Vi ser at hjelpemiddelsentralene rangerer dem høyt som førstinstans for henvendelser om behov for hjelpemidler og tilrettelegging. De har også i større grad enn arbeidslivssentrene som skal jobbe på systemnivå, mulighet for å gå inn i enkeltsaker og i utredning av behov. Det er ikke alle arbeidstakere som har tilgang på bedriftshelsetjeneste eller et arbeidslivssenter. For disse kan det være et stort behov for en tydeligere førstelinje eller inngang i systemet. Det kan være en særlig utfordring for personer som søker arbeid eller er ansatt i små bedrifter, å få oversikt over muligheter og rettigheter knyttet til tilrettelegging på arbeidsplass. Det er også disse aktørene som melder tilbake om at det egentlig ikke finnes egen inngang i systemet. Samtidig ser vi at for en andel av brukerne fungerer hjelpemiddelsentralen som førstelinje. Dette gjelder særlig for personer som har hatt nedsatt funksjonsevne over lang tid, og som har vært brukere av hjelpemiddelsystemet tidligere, og særlig da personer innenfor sanseapsområdet. Vi ser at det kan være behov for en klarere definering av førstelinje i henvendelser som gjelder tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene.

Oppsummering

Det finnes ingen klart definert førstelinje for henvendelser om behov for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Bedriftshelsetjenesten framstår som en meget sentral aktør for arbeidsgivere og arbeidstakers første henvendelser. Dette gjelder også NAV Arbeidslivssenter for IA-virksomheter, særlig for dem som er tildelt egen kontaktperson. NAV lokalt er i mindre grad en slik førstelinje, men i noen grad i attføringssaker. For en del brukere er NAV Hjelpemiddelsentral førstelinje, særlig for brukere med varig nedsatt funksjonsevne innenfor sansetapsområdet. Også brukere som har hatt hjelpemiddelbehov over lang tid, henvender seg direkte til hjelpemiddelsentralen også i arbeidsplassaker. Særlig for mindre bedrifter og bedrifter som har verken bedriftshelsetjeneste eller IA-avtale, er manglende førstelinjetjeneste et problem. På samme måte varierer det også hvorvidt arbeidsgivere vet hvor de skal henvende seg når det gjelder tilretteleggingsbehov og hjelpemidler. Dette ser også ut til å kunne gjelde noen arbeidssøkere.

Hjelpemiddelsentralene vil gjerne at behov for hjelpemidler skal være utredet før søknaden om hjelpemidler kommer til dem. Dette fordi de er en andrelinjetjeneste. Behovet for hjelpemidler ser ut til å være ferdigutredet i saker innenfor området bevegelse, men i mindre grad innenfor området sansetap. I kompliserte saker er hjelpemiddelsentralene ofte involvert i utredning. Bedriftshelsetjenesten er den aktøren som i aller størst grad har utredet behov dersom dette er gjort før søknad foreligger, deretter fysioterapeut eller ergoterapeut i tillegg til kommunehelsetjenesten. For noen søknader vil det ikke være behov for omfattende utredning, men kun bekreftelse på varig nedsatt funksjonsevne og beskrivelse av behov.

Hjelpemiddelsentralen er i varierende grad involvert i alle faser av hjelpemiddelprosessen: implementering, opplæring og service. Hjelpemiddelsentralene er i stor grad aktive innen implementering og opplæring på sansetapsområdet, særlig for hørselshemmede og døve, noe mindre for synshemmede og særlig lite for blinde. Når det gjelder service på hjelpemidlene, er hjelpemiddelsentralen nesten eneansvarlig for områdene bevegelse, kommunikasjon og sammensatte funksjonsproblemer, mens selve hjelpemiddelleverandørene er mer involvert i saker som gjelder blinde og synshemmede samt kognisjon.

Hjelpemiddelsentralene opplever at det finnes udekkede behov hos arbeidsgivere knyttet til identifisering av behov for tilrettelegging og hjelpemidler, utredning, implementering og opplæring som de ikke har kapasitet til å tilby. Jevnt over vurderer hjelpemiddelsentralene egen kompetanse innenfor alle deler av hjelpemiddelprosessen som god, men innenfor områdene lese- og skrivevansker, lærevansker og til dels for blinde er det sentraler som vurderer at de i liten grad har kompetanse. Tolketjeneste og funksjonsassistanse er to ordninger forvaltet av hjelpemiddelsentralene som skiller seg noe fra de andre tjenestene. Utfordringen innenfor tolketjenesten ser ut til å handle

dels om kapasitet og dels om mulighet for å tilby kvalifiserte tolker til ulike oppgaver og arbeidsplasser. Funksjonsassistanseordningen sliter med at den er rammefinansiert og med noe uklare kriterier for tildeling.

Hjelpemiddelsentralene vurderer at det er behov for en klarere førstelinje for området tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet. Elleve hjelpemiddelsentraler mener dette gjelder for hele området, mens fem hjelpemiddelsentraler sier dette gjelder spesielt for noen grupper. Sansetapsområdet og personer som ikke er i et arbeidsforhold, framheves. Også andre aktører etterlyser en klarere førstelinje. Undersøkelsen viser også at særlig personer som søker arbeid, og for arbeidsgivere og ansatte i mindre bedrifter kan det være vanskelig å få oversikt over muligheter og rettigheter knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet.

6 Samarbeid

I dette kapitlet vil vi gå videre inn på hvordan de ulike aktørene som på ulike vis er involvert i tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplass, arbeider sammen. I første del av kapitlet ser vi nærmere på hvem hjelpemiddelsentralene samarbeider med, og hvordan de vurderer at deres kompetanse blir utnyttet. I siste del av kapitlet går vi inn på hvorvidt det er behov for bedre samarbeid og koordinering for å støtte opp under hjelpemidler og tilrettelegging som virkemiddel for økt sysselsetting av funksjonshemmede.

Samarbeid

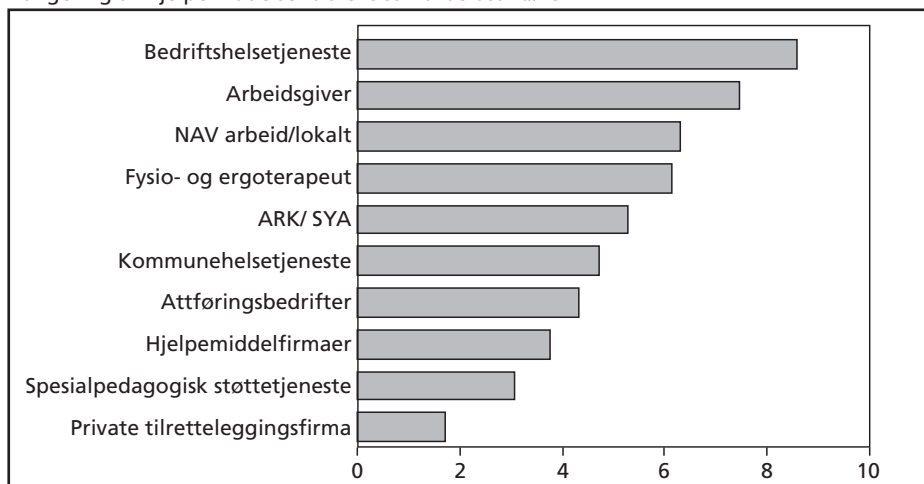
I undersøkelsen har vi ønsket å se nærmere på samarbeidsrelasjoner mellom hjelpemiddelsentralene og andre aktører innenfor området inkluderende arbeidsliv, hjelpemidler og tilrettelegging. Vi har forsøkt å få et inntrykk av ansvarsdeling, arbeidsdeling og hjelpemiddelsentralenes vurdering av hvor godt dette samarbeidet fungerer. Dette vil selvsagt gi et ganske grovt bilde og er basert på hjelpemiddelsentralenes egen vurdering av samarbeidet med de andre aktørene, men også intervjuer med ulike aktører i de tre case-kommunene.

Vi ba hjelpemiddelsentralene om en vurdering av hvor sentrale ulike aktører er i arbeidet med tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene. Vi gjorde dette på den måten at kontaktpersonene ved hjelpemiddelsentralene fikk en liste over elleve ulike sentrale aktører. Denne listen er ikke fullstendig utfyllende, men vi har inkludert de viktigste aktørene. Kontaktpersonene rangerte aktørene etter hvor viktige de var i deres arbeid med arbeidsplassaker for personer med nedsatt funksjonsevne. Aktørene ble så rangert etter hvor sentrale de er som samarbeidspartnere for hjelpemiddelsentralene med hensyn til supplerende kompetanse, utveksling av erfaring og kompetanse, utredning av enkeltbrukere, utprøving av utstyr og kursvirksomhet og kompetanseutvikling.

Rangeringen er konstruert slik at aktøren blir gitt elleve poeng dersom den er rangert som nummer én på listen av den enkelte hjelpemiddelsentralen og ett poeng dersom den er rangert som nummer elleve. Aktøren gis null poeng dersom hjelpemiddelsentralen har vurdert aktøren som uaktuell. De følgende figurene (figur 6.1,

6.2) er basert på en summering av disse poengsummene for de ulike aktørene fra alle hjelpemiddelsentralene.

Figur 6.1 De viktigste aktørene med hensyn til supplerende kompetanse i arbeidsplassaker. Rangering av hjelpemiddelsentralens samarbeidsaktører.

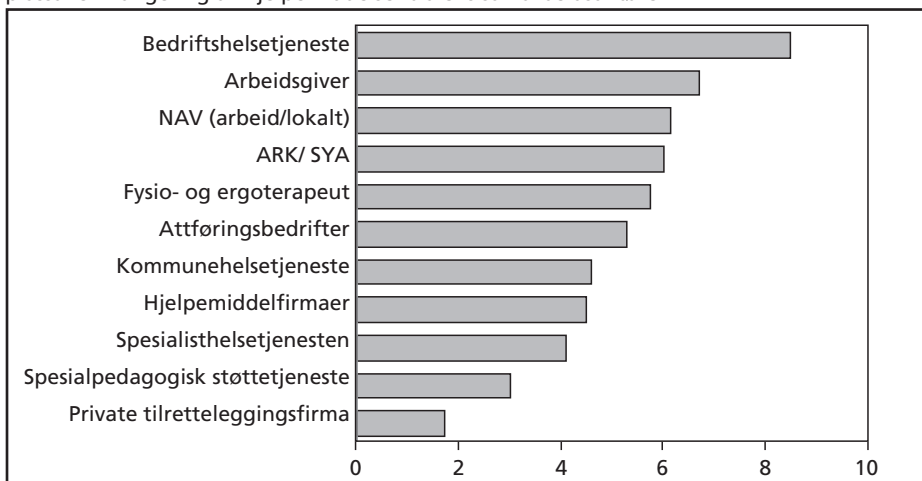


Bedriftshelsetjenestene vurderes som den viktigste samarbeidsaktøren i arbeidsplassaker med hensyn til supplerende kompetanse for hjelpemiddelsentralen. Arbeidsgiver oppgis også å spille en sentral rolle her. Arbeidsgiver bistår særlig med kompetanse om forhold på egen arbeidsplass som er av relevans for tilretteleggingen. Dette er særlig forhold knyttet til arbeidsprosesser og spesielle lokale forhold om for eksempel bygningsmasse og maskiner og annet utstyr. En del av hjelpemiddelsentralene rangerer også private tilretteleggingsfirmaer høyt som sentrale med hensyn til supplerende kompetanse i arbeidsplassaker. Selv om slike private tilretteleggingsfirmaer trekkes fram som viktige her, nevnes de sjelden i våre intervjuer med hjelpemiddelsentralene og de andre aktørene i systemet. Spesialisthelsetjeneste og spesialpedagogisk støttesystem rangerer også høyt på listen over aktører som bidrar med supplerende kompetanse. Varig nedsett funksjonsevne har oftest utgangspunkt i en helsemessig diagnose, og begge disse aktørene kan bidra med viktig kompetanse knyttet til helsemessige aspekter og kompetanse om funksjonsnedsettelse. Fysio- og ergoterapeuter, kommunehelsetjenesten og NAV arbeid rangeres i mindre grad som viktige aktører når det gjelder supplerende kompetanse i arbeidsplassaker.

Vi har også sett nærmere på hvem som er de viktigste aktørene med hensyn til utveksling av erfaring og kompetanse i arbeidsplassaker.

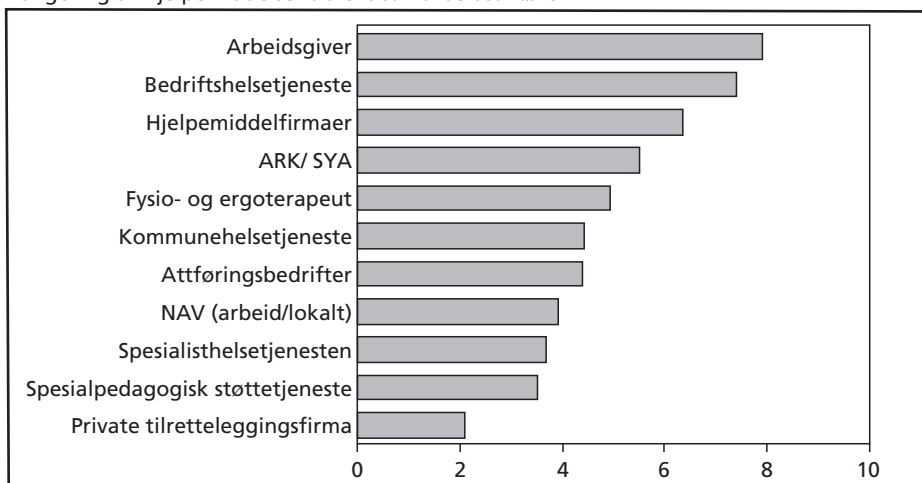
Av figur 6.2 ser vi at bedriftshelsetjenesten og arbeidsgiver også rangeres høyt når det gjelder utveksling av erfaring og kompetanse om arbeidsplassaker. Her ser vi også at fysio- og ergoterapeuter samt NAV lokalt, ARK og SYA trekkes fram som relativt

Figur 6.2 De viktigste aktørene med hensyn til utveksling av erfaring og kompetanse i arbeidsplassaker. Rangering av hjelpemiddelsentralens samarbeidsaktører.



sentrale. Deretter følger kommunehelsetjenesten, og herunder antar vi at respondene har iberegnet fastlegene. Utveksling av erfaring og kompetanse handler gjerne om enkeltsaker, og hvor de aktørene som rangeres høyt, på ulikt vis kan være aktivt involvert og kan bidra med ulik kompetanse og erfaring som er viktig for saken.

Figur 6.3 De viktigste aktørene med hensyn til utprøving av hjelpemidler i arbeidsplassaker. Rangering av hjelpemiddelsentralens samarbeidsaktører.



Også når det gjelder utprøving av hjelpemidler, er det bedriftshelsetjenesten, arbeidsgivere og fysio- og ergoterapeutene som framstår som sentrale samarbeidspartnere for hjelpemiddelsentralene. Dette er aktører som i stor grad har forutsetning for å se

detaljene i behov hos både arbeidstaker og arbeidsgiver ettersom de er tett på både bruker og arbeidsgiver. I et av intervjuene med bedriftshelsetjenesten blir det også sagt at de ofte i saker de er involvert i, er med bruker til hjelpemiddelsentralen for utprøving av ulike typer hjelpemidler. Bedriftshelsetjenesten kan da bidra med hjelp til å prøve ut ulike muligheter og finne fram til hva som kan fungere for den enkelte og på den spesifikke arbeidsplassen. Med hensyn til utprøving av hjelpemidler spiller også kommunehelsetjenestene en rolle. Det er kommunehelsetjenestene som formidler og har ansvar for hjelpemidler til bruk i dagliglivet. Deres rolle med hensyn til utprøving av hjelpemidler som også skal benyttes i arbeidsplassaker, kan nok forklares med dette. Kommunehelsetjenesten er til stede og er kanskje dem som innehar mest kompetanse i mindre kommuner, og kanskje har de også tilgang til lokalt hjelpemiddellager. Det kommer klart fram at kommunene ikke i særlig grad deltar i arbeidet med tildeling av hjelpemidler og tilrettelegging på arbeidsplass, men at kommunen og også NAV lokalt ser ut til å ha en noe viktigere rolle i mindre kommuner enn de har i større kommuner, der flere aktører er representert.

Hjelpemiddelsentralene er et ressurs- og kompetansesenter på feltet tilrettelegging og hjelpemidler. Vi har også vært opptatt av hvorvidt hjelpemiddelsentralenes kompetanse på dette området blir benyttet av aktørene som jobber med tilrettelegging i arbeidslivet. Vi spurte derfor hjelpemiddelsentralene om hvorvidt de opplever at de blir brukt som ressurs- og kompetansesenter av disse aktørene. Oversikten vises i tabell 6.1.

Tabell 6.1 I hvor stor grad hjelpemiddelsentralen blir brukt som kompetanse- og ressurscenter av ulike aktører.

	I stor grad	I liten grad
Arbeidsgiver	11	5
Bedriftshelsetjeneste	11	5
NAV (arbeid/ lokalt)	9	7
Kommunehelsetjenesten	10	6
ARK/SYA	8	8
Spesialisthelsetjenesten	6	10
Spesialpedagogisk støttesystem	7	9
Attføringsbedrifter	7	8
Hjelpemiddelfirmaer	3	13
Private tilretteleggingsfirmaer	2	12
Fysio- og ergoterapeut	7	9

Det er variasjoner mellom hjelpemiddelsentralene med hensyn til hvorvidt de opplever at de blir brukt som ressurs- og kompetansesenter av aktører innenfor området

arbeidsliv. Likevel er det et stort flertall, elleve av sentralene, som opplever at både arbeidsgivere og bedriftshelsetjenesten bruker dem i stor grad, mens fem sier at disse to aktørene bruker dem i liten grad. Ni av hjelpemiddelsentralene opplever at de i stor grad blir brukt som ressurs- og kompetansesenter av NAV lokalt, mens sju opplever at de blir brukt i liten grad. Ti av hjelpemiddelsentralene opplever at de i stor grad blir benyttet som kompetansesenter av kommunehelsetjenesten innen arbeidslivsområdet, mens seks sentraler opplever at de blir brukt i mindre grad..

Vi har gjennomgående sett at bedriftshelsetjenesten rundt om i fylkene oppleves som svært relevante for det arbeidet som gjøres med tilrettelegging og hjelpemidler. Dette gjelder både blant arbeidsgivere og hjelpemiddelsentralene. Her ser vi også at 11 av 16 hjelpemiddelsentraler opplever at bedriftshelsetjenesten bruker dem som ressurs og kompetansesenter. Men er det slik at hjelpemiddelsentralene selv opplever at de er godt kjent blant bedriftshelsetjenesten? Vi ba kontaktpersonene ved hjelpemiddelsentralene om å vurdere hvorvidt bedriftshelsetjenesten kjenner til hjelpemiddelsentralene, deres kompetanse og de ressurser de har tilgjengelig. Ifølge spørreundersøkelsen opplever samtlige hjelpemiddelsentraler selv at bedriftshelsetjenesten har god eller svært god kjennskap til dem. Det er, ifølge hjelpemiddelsentralene, også lagt ned et relativt stort arbeid i å informere bedriftshelsetjenesten om både hvilken kompetanse og hvilke tilgjengelige ressurser hjelpemiddelsentralene har. Dette informasjonsarbeidet skjer særlig gjennom kurs og kompetanseutvikling i regi av hjelpemiddelsentralene. Det finnes også flere kontaktpunkter og fora der hjelpemiddelsentralene møter blant andre bedriftshelsetjenesten.

Denne oppfatningen hos hjelpemiddelsentralene om at bedriftshelsetjenesten har god kjennskap til dem, står i kontrast til en del av intervjuene vi har gjennomført med representanter for bedriftshelsetjenesten i dette prosjektet. I to av bedriftshelsetjenestene vi snakket med, var det lite kunnskap om den arbeidslivsrettede delen av virksomheten til hjelpemiddelsentralen. De kjente heller ikke i særlig grad til hva som var den definerte rollen til hjelpemiddelsentralen, eller hvilken kompetanse de hadde i slike saker. Disse to bedriftshelsetjenestene var også i liten grad involvert i tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassene ut over alminnelige ergonomiske tiltak. Den tredje bedriftshelsetjenesten var derimot svært mye mer aktiv innenfor området og med bred kompetanse. Dette viser også at her er det store variasjoner, men samtidig er bedriftshelsetjenesten som jobber så tett opp mot arbeidsplassene, en viktig aktør og bør derfor å ha god kjennskap til hjelpemiddelsentralenes kompetanse.

Selv om brukerorganisasjonene ikke har noen gitt rolle i enkeltsaker knyttet til tilrettelegging på arbeidsplasser for personer med nedsatt funksjonsevne, kan de ha en viktig funksjon med hensyn til aktive innspill i det politiske arbeidet, eller de kan være med i samarbeid om strategier knyttet til funksjonshemmede og arbeid, informasjonsarbeid eller lignende. Brukerorganisasjonene er gjerne representert i hjelpemiddelsentralenes brukerråd, og noen er representert i styrene til flere av hjelpemiddelsentralene. Vi ba de

ulike hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad og på hvilken måte de opplever at brukerorganisasjonene er involvert i det pågående arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplass i deres fylke.

Tabell 6.2 I hvor stor grad brukerorganisasjonene er involvert i det pågående arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplass i de enkelte fylkene.

I svært stor grad	1
I stor grad	2
I liten grad	5
I svært liten grad	8

Brukerorganisasjonenes involvering i det pågående arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplass vurderes å være relativt liten i de fleste fylkene. Sentralene opplyser at organisasjonene sjelden er involvert i enkeltsaker, men at de involverer seg noe gjennom de ulike brukerrådene. Hjelpemiddelsentralene vurderer at det er særlig organisasjonene innenfor samskipet som involverer seg i arbeid og aktivitet knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet.

Behov for mer samarbeid og koordinering

Denne undersøkelsen har vist at det er mange ulike aktører som kan spille en rolle for personer som har behov for tilrettelegging eller hjelpemidler i arbeidslivet, men at hvem som har ansvar for hva, ikke alltid er like klart. En entydig tilbakemelding fra de ulike informantene i studien er at det er behov for mer koordinering av det arbeidet som gjøres knyttet til tilrettelegging i arbeidslivet. Dette gjelder både enkeltsaker rettet opp mot arbeidsplassene, men som vi har vært inne på tidligere, er det også behov for større koordinering og samarbeid om de lokale tiltakene og prosessene knyttet opp til IA-arbeidet og arbeidet med å øke sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne.

En av aktørene i NAV lokalt som jobber med oppfølging av sykemeldte, sa:

«Det er mange virkemidler – men noe er litt forvirrende. Noe kan du få om du er i arbeidsforhold, men ellers ikke – andre annerledes. Ofte er jo personens situasjon sammensatt – og så henviser vi rundt til flere. Hadde vært bra med ett sted som koordinerte – tok alt. Folk blir forvirra – vi blir jo forvirra. For eksempel xx – der kjøper vi tjenester – og de tar mye av prosessen – men vi kunne gjort det om vi hadde kapasitet» (informant, NAV trygd).

Mange av arbeidsgiverne og brukerne som vi har snakket med, framhever suksessfaktoren med at én person fungerer som fast kontaktperson og i stor grad er den som løser

bruker og arbeidsgiver rundt i systemet eller tar ansvar for helheten. Denne strategien er jo ikke ukjent i tjenesteproduksjon, men i denne forbindelse et tydelig ønske. De vi har snakket med som har prøvd ut tilretteleggingsgaranti, sier at dette har fungert som en god arbeidsmetodikk nettopp for å sikre koordinering og samordning av tjenester. Denne koordinerende instansen ser ut til å mangle særlig for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne samt for ansatte og arbeidsgivere i mindre bedrifter. For personer på yrkesrettet attføring kan NAV lokalt, SYA eller ARK fungere som en slik koordinator eller los, mens vi ser at for virksomheter med bedriftshelsetjeneste og virksomheter med IA-avtale er det mulig at bedriftshelsetjenesten eller NAV Arbeidslivssenter kan inneha en slik rolle.

I våre intervjuer med NAV lokalt kommer det fram at de egentlig er litt overrasket over at de sjelden møter arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne i NAV-systemet. Mange med varig nedsatt funksjonsevne som har et hjelpemiddelbehov, vil som tidligere vist i en arbeidssøkerprosess kontakte NAV Hjelpemiddelsentral direkte. Dette gjelder brukere som har et avklart hjelpemiddelbehov, og som kjenner systemet godt. Noen av disse brukerne har brukerpas og bruker det også knyttet til arbeidsliv. Vårt inntrykk er også at mange av disse brukerne, noen ganger ufrivillig, ender som koordinator for sin egen prosess for å få de hjelpemidlene de trenger.

Som nevnt viser vår undersøkelse at arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenesten *kan* spille en rolle som los eller koordinerende ledd i en tilretteleggingsprosess for personer med nedsatt funksjonsevne som har et arbeidsforhold. Bedriftshelsetjenesten har større mulighet for å inngå i utredning av behov enn det NAV Arbeidslivssenter har, men begge parter kan spille en rolle for å bistå arbeidsgiver i koordinering. En av de tre bedriftshelsetjenestene vi har snakket med, har opparbeidet god kompetanse på tilrettelegging både for personer med varig og midlertidig nedsatt funksjonsevne. Denne bedriftshelsetjenesten opplever å bli involvert av arbeidsgiver. Informanten hos denne bedriftshelsetjenesten sa følgende:

«Jeg opplever at vi blir involvert. Ofte at arbeidsgiver tar kontakt med oss – begge parter kan ta kontakt med oss. Vi begynner med arbeidsplassbesøk. Gjør vurderinger. Begge parter er til stede – eller noen ganger bare arbeidstaker. Hva fungerer – hva fungerer ikke. Hvilke behov kan arbeidsgiver legge til rette for. Hva er arbeidsgivers tilretteleggingsplikt. Arbeidsmiljø. Om hjelpemiddelbehov – så tar vi kontakt med hjelpemiddelsentral. Kjenner dem – og da er det lett å ta kontakt. Har en viss nærhet. Kan ta med arbeidstakeren (vi blir med) til hjelpemiddelsentralen for å prøve ut utstyr. [...] Ofte vi tar koordineringsansvar – får ting i gang. Praktisk jobbing. Ellers stopper det opp – viktig for arbeidsgiver at skjer raskt – og for arbeidstaker.»
(informant, bedriftshelsetjenesten)

Informanten fra bedriftshelsetjenesten sier at de opplever at hjelpemiddelsentralen ønsker å forankre prosessen hos dem og derfor krever at de må være med på utprøving

av utstyr. Dette samsvarer også med tilbakemeldinger fra noen hjelpemiddelsentraler som sier at de ønsker å forankre hjelpemiddelsaker et sted som har mulighet for å gi videre oppfølging. Bedriftshelsetjenesten er en slik aktør. Også tilbakemeldinger fra NAV lokalt tyder på at når bedriftshelsetjenesten har vært involvert i for eksempel en sykemeldingsprosess, så har de ofte allerede gjennomført utredning og innført tiltak tidligere i prosessen. Bedriftshelsetjenesten ser således ut til å kunne fungere som aktiv i utredningsfasen, både som los og koordinator. Det er en større utfordring å finne en slik aktør for andre grupper som ikke er tilknyttet bedriftshelsetjenesten.

Samarbeid og koordinering for å fremme inkluderende arbeidsliv lokalt

Hjelpemiddelsentralen skal som kjent også være et ressurs- og kompetansesenter for andre aktører på feltet. De sitter på viktig kompetanse om tilrettelegging som kan ha stor betydning i lokalt arbeid for et inkluderende arbeidsliv og økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne. Mange har også som vi har vist, etablert samarbeid på mange områder. Likevel er det tydelig at hjelpemiddelsentralene inngår i liten grad i det lokale plan- og strategiarbeidet knyttet til inkluderende arbeidsliv og rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne, men venter på at deres kompetanse blir etterspurt ved behov. Det er selvsagt variasjon mellom sentralene, men dette samsvarer også med andre undersøkelser av lokalt IA-arbeid (Bogen 2005, Moland og Skinnarland 2005).

To av de tre arbeidslivssentrene vi har intervjuet, gir uttrykk for frustrasjon over at hjelpemiddelsentralen er så lite involvert i prosessene knyttet til tilrettelegging på arbeidsplassene, at de i liten grad er innrettet på å delta i prosesser hvor det er snakk om å tenke intensjonelt for å forebygge utstøting av sykemeldte og bidra opp mot virksomheter. En av informantene knytter dette til at hjelpemiddelsentralen forvalter en folketrygdlov som har klare inngangskriterier for støtte i henhold til § 10-5, og at de er regelorienterte mer enn behovsorienterte. Hjelpemiddelsentralen oppleves å skille sterkt mellom hvorvidt det er snakk om varig eller midlertidig funksjonsnedsettelse, og dette gir begrensninger for samarbeid. Noen aktører sier at de ønsker tilgang til mer utlån av hjelpemidler i arbeidsplassaker – også i saker hvor det ikke er definert varig nedsatt funksjonsevne. En informant fra en hjelpemiddelsentral uttrykker også at nettopp skillet mellom varig og ikke varig kan gi utfordringer:

«Problemet er de med kortvarig behov – de som ikke har rett til hjelpemidler etter folketrygdloven. Vi dekker ikke på grunn av midlertidighet. Da er det arbeidslivssenter – eventuelt tilretteleggingstilskudd. Det kan være problematisk. Det hender vi får noen slike søknader – men da blir de bevisst på at kan søke andre steder i NAV. Her burde det vært samordna bedre – ikke godt nok. Et eksempel kan være ryggproblemer, et midlertidig problem og hvor utbedringer kan gjelde mange i bedriften. Det er arbeidsgivers ansvar.» (informant, hjelpemiddelsentral)

Mange informanter sier også at hjelpemiddelsentralen i liten grad er ute på arbeidsplasser. Hjelpemiddelsentralen ser ut til i stor grad å forstå seg selv som andrelinjetjeneste, og at de andre aktørene etterspør deres kompetanse ved behov. Ideelt sett skal en sak ifølge hjelpemiddelsentralen være ferdig utredet før den kommer på deres bord. Som andrelinjetjeneste opplever de at de ikke først og fremst selv deltar i utredning og avklaring av behov, men kommer inn med kompetanse og rådgivning. De sier at de kan kontaktes i prosessen og gi råd, og at dette ofte letter saksgangen. Det ser også ut til at i de tilfeller hvor samarbeidsaktører som bedriftshelsetjeneste, arbeidsgiver eller bruker selv har hatt direkte kontakt med hjelpemiddelsentralen i søknadsprosessen for å få råd, så har det effektivisert prosessen.

Et annet moment som kommer opp i forlengelse av dette, er at hjelpemiddelsentralene generelt ikke er virksomhetsorganisert. De er ikke som mange av de andre aktørene organisert for å jobbe tett opp mot arbeidsplassene. Dette kan ha som konsekvens at de i mindre grad enn de andre aktørene har den samme finfølelsen for arbeidslivets dynamikk og arbeidsgivernes behov. Arbeidslivssentrene og bedriftshelsetjenesten er opptatt av tid og fleksibilitet i tilrettelegging på arbeidsplassene. En av informantene sier at det må hele tiden være i bakhodet at man ikke må trøtte ut arbeidsgiver. Dette betyr å bistå slik at hjelpemidler kommer på plass, at man er fleksibel og får ting i orden.

Også NAV lokalt opplever at hjelpemiddelsentralen er litt tilbaketrukket fra deres daglige arbeid. NAV lokalt mener selv at de hovedsak har liten kompetanse om hjelpemidler og muligheter for tilrettelegging. Noen sier at de savner informasjon som de kunne tatt med seg i prosessene de er involvert i. Dette handler jo ofte om dialogmøter i forbindelse med oppfølging av sykemeldte, attføringssaker og selvsagt også i møte med personer med nedsatt funksjonsevne som søker jobb. Samtidig sier NAV lokalt at de vet at de skal og kan henvende seg til NAV Hjelpemiddelsentral når de har saker som involverer hjelpemidler. I en av kommunene vi har gjort intervjuer i, har NAV lokalt forsøkt å la en av sine medarbeidere hospitere i hjelpemiddelsentralen. Dette oppleves å ha ført til økt kjennskap i NAV lokalt om hvilke tjenester hjelpemiddelsentralen kan tilby, og også lettere tilgang til bruk av deres kompetanse. En hjelpemiddelsentral har også et institusjonelt samarbeid med et lokalt NAV-kontor knyttet til sykemelding og attføringssaker. En person fra hjelpemiddelsentralen deltar på møter om dette hos NAV lokalt hver fjortende dag, men får referater fra de ukentlige møtene. Dette oppleves som en god metode for å sikre at hjelpemiddelsentralens kompetanse blir utnyttet i prosessen, samtidig som det bidrar til kompetanseoverføring til NAV lokalt. En ordning med egen kontaktperson i hjelpemiddelsentralen for hvert NAV lokalt-kontor er forsøkt ut ett sted, men dette ser ikke ut til å ha ført til flere henvendelser til hjelpemiddelsentralen. Det ser ut som økt direkte kjennskap og involvering i prosessene er nødvendig for å styrke kompetanseoverføring og økt utnyttelse av kompetansen som finnes.

Oppsummering

Hjelpemiddelsentralene vurderer arbeidsgiverne og bedriftshelsetjenesten som de klart viktigste samarbeidsaktørene i arbeidsplassaker. Disse aktørene vurderes som de to viktigste når det gjelder supplerende kompetanse i arbeidsplassaker, utveksling av erfaringer og kompetanse i arbeidsplassaker, men og når det gjelder utprøving av hjelpemidler i arbeidsplassaker. Etter arbeidsgiver og bedriftshelsetjeneste rangeres private tilretteleggingsfirmaer og spesialisthelsetjenesten som viktige supplerende kompetanse-aktører. Fysioterapeuter og ergoterapeuter samt NAV lokalt rangeres høyt når det gjelder utveksling av erfaring og kompetanse, mens fysioterapeuter og ergoterapeuter samt kommunehelsetjenesten rangeres høyt som samarbeidsaktører i forbindelse med utprøving av hjelpemidler. Hjelpemiddelsentralene opplever også at de i høy grad blir brukt som ressurs- og kompetansesenter av arbeidsgiver og bedriftshelsetjeneste, men kommunehelsetjenesten og NAV lokalt sammen med ARK og SYA rangeres også høyt. Brukerorganisasjoner vurderes i liten grad å være involvert i det pågående arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplassene i fylkene.

Det er en entydig tilbakemelding fra majoriteten av informantene at det er behov for mer samarbeid og ikke minst bedre koordinering av både individuelle tilretteleggingsprosesser og det lokale arbeidet for å fremme økt sysselsetting av personer med nedsatt funksjonsevne og et inkluderende arbeidsliv. Hjelpemiddelsentralen må involveres sterkere i planprosesser og arbeidsprosesser for å sikre at deres kompetanse blir utnyttet og blir overført til andre. Der hvor det finnes personer i systemet som tar et overordnet koordineringsansvar for tilretteleggingsprosesser, er dette et suksesskriterium, men særlig for arbeidsgivere og ansatte i mindre bedrifter samt arbeidssøkere ser det ikke ut til å finnes en aktør som er klar til å innta en slik rolle.

7 Etablerte ordninger for mer fleksibilitet

Det har lenge vært et erkjent behov i hjelpemiddelsystemet for mer fleksibilitet og ikke minst sikring av at brukerne får rask tilgang til riktige hjelpemidler. To ordninger har vært etablert for å sikre bedre fleksibilitet og rask tilgang på riktige hjelpemidler: ordningen med brukerpass og ordningen med tilretteleggingsgaranti. I undersøkelsen har vi bedt de ulike aktørene vurdere i hvor stor grad disse ordningene benyttes, på hvilken måte de benyttes, og i hvor stor grad disse ordningene er egnet for arbeidsplassrelatert tilrettelegging og hjelpemidler.

Brukerpass

Brukerpass er ment å gi brukere økt innflytelse i valget av hjelpemidler med enklere tilgang til utprøving, utskifting og reparasjon. Et resultat er gjerne at behandlingstiden blir kortere, og brukerne får en større delaktighet i prosessen fordi den enkelte kan ta direkte kontakt med NAV Hjelpemiddelsentral eller leverandør. Brukerpass er en avtale mellom bruker og hjelpemiddelsentralen i fylket og erstatter vedtak for de områdene passet gjelder for. Passet gjelder derimot ikke ved bytte av hjelpemiddel eller nye typer hjelpemidler. Grunnlaget for å få et brukerpass er et allerede eksisterende vedtak om tildeling av hjelpemidler.

Omtrent 1,6 prosent av alle hjelpemiddelbrukere har brukerpass. Per oktober 2008 var det inngått 2400 avtaler om brukerpass med en betydelig overrepresentasjon på Østlandet. En evaluering gjennomført av NTNU blant brukere med brukerpass viser at de aller fleste er fornøyd med ordningen, selv om det er en del lokale variasjoner i tilfredshet. Det er også slik at mange brukere ønsker seg et hjelpemiddelsystem som aktivt tilbyr informasjon og kompetanse, slik at de selv kan vurdere løsninger og gjennomføre sine valg på enkleste måte (Høyen og Tessebro 2009).

I forbindelse med mange arbeidsplassaker er det ofte nødvendig med nye vurderinger av behovet for tilrettelegging og hjelpemidler på den enkelte arbeidsplassen. I mange arbeidsplassaker er det også ofte ervervede funksjonsnedsettelse som krever utredning av behov. Flere informanter peker på at ordningen på grunn av dette generelt er lite benyttet i forbindelse med arbeidsplassaker. Siden ordningen i utgangspunktet er en avtale mellom bruker og NAV Hjelpemiddelsentral, er den lite kjent av aktørene

ellers i systemet. Verken NAV lokalt eller NAV Arbeidslivssenter har særlig kjennskap til denne. Informanter fra hjelpemiddelsentralene peker på at det er særlig ressurssterke brukere med god kjennskap til egne behov som har inngått avtaler om brukerpass. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere hvor godt ordningen med brukerpass fungerer i arbeidsplassaker.

Tabell 7.1 Hvor godt fungerer ordningen med brukerpass i arbeidsplassaker?

Svært godt	1
Godt	2
Tilfredsstillende	4
Dårlig	5
Total	12

Fire hjelpemiddelsentraler svarer at de ikke har gitt ut brukerpass til noen knyttet til hjelpemidler i arbeidslivet. Fem hjelpemiddelsentraler som bruker ordningen, sier at den fungerer dårlig i arbeidsplassaker. Fire hjelpemiddelsentraler mener at brukerpass fungerer tilfredsstillende i arbeidsplassaker, mens to vurderer at ordningen fungerer godt. En sentral mener at den fungerer svært godt. De som sier den fungerer tilfredsstillende eller godt, knytter dette særlig til brukere med varig nedsatt funksjonsevne som allerede er i arbeid, og særlig gjelder dette for brukere med nedsatt syn eller hørsel. Dette er brukere som ofte har lang erfaring med bruk av hjelpemidler, både i dagligliv og i jobbsituasjon. Ordningen med brukerpass fører til mindre arbeid for hjelpemiddelsentralene og systemet som helhet fordi brukerne selv tar større styring over egen hjelpemiddelsituasjon.

Hjelpemiddelsentralene sier også at mange arbeidsplassaker er kompliserte og ufullstendig utredet før søknader og saker kommer til hjelpemiddelsentralene. Noen mener også at særlig i saker som inkluderer IKT-hjelpemidler, er brukerpass lite hensiktsmessig. Det framheves også at arbeidsplassaker ofte er kompliserte fordi de fordrer en vurdering av hva som inkluderes av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt, og hva som er statens ansvar.

Vi ser at det for noen brukergrupper er et potensial til at brukerpass også kan benyttes i arbeidsplassaker, men at dette fordrer at hjelpemiddelbehovet er avklart og vedtak fattet på forhånd. I en videre oppfølging av hjelpemiddelbehovet gir dette brukere, også i arbeidslivet, en mulighet for effektivisering av prosessen blant annet knyttet til utprøving og reparasjoner, og brukerne sikres større styring og kontroll med egen hjelpemiddelsituasjon.

Tilretteleggingsgaranti

Tilretteleggingsgarantien er en skriftlig servicegaranti til arbeidssøker, arbeidstaker eller arbeidsgiver. Garantien kan gis med hensyn til alle støtteordningene ved NAV og skal gi klare tidsfrister for saksbehandlingen og vedtak om hjelpemidler og tilrettelegging. Den er en ordning som er ment å øke yrkesdeltakelsen for personer med redusert funksjonsevne. Etter en prøveperiode ble ordningen gjort landsdekkende i 2008. De av våre informanter som har erfaring med tilretteleggingsgaranti, oppfatter ofte denne som en arbeidsmetode heller enn et konkret virkemiddel. Tilretteleggingsgarantien som virkemiddel inneholder ikke noe nytt i forhold til tidligere virkemidler eller tiltak. Den inneholder imidlertid klarere prosedyrer og samarbeidsformer. Den kan med andre ord være en løsning for behovet om økt samarbeid og koordinering som ble behandlet i forrige kapittel. Tilretteleggingsgarantien er ment å bidra til samordning av virkemidler og aktører i NAV-systemet, herunder en kombinasjon av fast kontaktperson, oppfølging, rask saksbehandling og avklaring for brukerne. Garantien skal sikre at alle NAV-enhetene som skal gi service eller bistand, det vil si NAV lokalt, NAV Arbeidslivssenter og NAV Hjelpemiddelsentral, har tydelige forpliktelser overfor brukerne.

Tilbakemeldingene fra hjelpemiddelsentralene tyder ikke på at bruken av tilretteleggingsgarantien ennå er særlig utbredt i arbeidsplassaker. Sju av hjelpemiddelsentralene rapporterer om at det hos dem har vært gitt tilretteleggingsgaranti. Antallet hos disse hjelpemiddelsentralene varierer fra erfaring med tilretteleggingsgaranti for én arbeidssøker til opp til 34 arbeidssøkere i løpet av siste år. Bruken av tilretteleggingsgarantien varierer altså betydelig mellom fylkene. Hjelpemiddelsentralene rapporterer om til sammen 78 arbeidssøkere med tilretteleggingsgaranti i løpet av 2008.

Hjelpemiddelsentralene rapporterer om noen færre tilfeller der det er gitt tilretteleggingsgaranti til arbeidstakere som stod i fare for å miste jobben på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Kun fem hjelpemiddelsentraler har erfaring med dette, og antallet arbeidstakere ved hver av de fem sentralene som har fått tilretteleggingsgaranti, varierer fra 2 til 22 personer. I løpet av 2008 har det vært totalt 58 saker med tilretteleggingsgaranti for arbeidstakere som stod i fare for å miste jobben.

Selv om flere av hjelpemiddelsentralene ikke har noen saker der tilretteleggingsgarantien benyttes, virker det som om de fleste kjenner til dette virkemiddelet. Vi får også tilbakemeldinger fra hjelpemiddelsentralene om at de i flere tilfeller har forsøkt å introdusere dette virkemiddelet overfor de lokale NAV-kontorene uten at dette har gitt resultater. Noen forklarer dette med at etableringsfasen i NAV har vært så ressurskrevende at tilretteleggingsgaranti ikke har vært et prioritert område.

Selv om tilretteleggingsgarantien ikke ennå i særlig grad har vært benyttet hos en del av hjelpemiddelsentralene, ba vi dem om å vurdere hvorvidt virkemiddelet fungerer etter hensikten.

Tabell 7.2 I hvor stor grad tilretteleggingsgarantien fungerer etter hensikten (å forenkle søkeprosessen og komme i arbeid for personer med funksjonsnedsettelse samt for å sikre arbeidstakere videre arbeid).

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad	I svært liten grad
For å forenkle søkeprosessen for arbeidssøkere	-	2	6	5
For å sikre arbeidstakere videre arbeid	-	1	6	5

De av hjelpemiddelsentralene som har mest erfaring med tilretteleggingsgaranti, er i noe større grad positive til i hvor stor utstrekning garantien fungerer etter hensikten, enn de andre. Dette gjelder både med hensyn til å få personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid og med hensyn til å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne som allerede er i arbeid, gis mulighet til å beholde arbeidet. Vurderingen knyttes særlig til det at tilretteleggingsgarantien fører til ansvarliggjøring av de ulike aktørene i systemet og en forståelse av helheten i prosessen fram til den enkelte har fått den tilpasningen eller de hjelpemidlene som er nødvendige for å kunne delta i arbeidslivet. Tilretteleggingsgarantien kan fungere som et samhandlingssystem som muliggjør det å overkjøre etablerte skillelinjer i systemet. Garantien ser særlig ut til å være av betydning for arbeidssøkere med spesielle og sammensatte tilretteleggingsbehov og brukere som for eksempel har praksisplass og trenger spesiell oppfølging for å komme i arbeid.

Informantene peker særlig på betydningen av å ha en kontaktperson som koordinerer arbeidet. Det er litt uklart for de involverte, og noe uenighet, om hvem som skal ha den koordinerende funksjonen i forbindelse med en tilretteleggingsgaranti. Praksis varierer noe i de ulike fylkene. Informantene peker også på at hvem som naturlig bør inneha en koordinatorrolle, vil variere fra sak til sak. Det viktigste er likevel, sier mange, at det er en navngitt person, ikke bare en avdeling eller ennå en utilgjengelig person, som er gitt dette ansvaret:

«Hele cluet er at det er en som skal holde i roret.» (informant, hjelpemiddelsentral)

I de fylkene der tilretteleggingsgarantien i størst grad er implementert og har fått feste som metodikk og tilnærming, virker også andre aktører enn hjelpemiddelsentralen positivt innstilt til denne, både NAV lokalt, arbeidslivssentrene og spesialisthelsetjenestene oppgis å ha hatt positive erfaringer.

Blant de informantene som kommer fra kommuner hvor innføringen av tilretteleggingsgarantien ikke er kommet så langt, er det stor enighet om at ideen er god, men at slik den fungerer nå, er den en tom garanti. Noen informanter fra NAV arbeid og NAV trygd gir også uttrykk for at de anser garantien som litt unødvendig. Den tilfører ikke noe nytt, men er et symbolsk virkemiddel som påpeker at NAV skal jobbe slik de

opplever at de alltid har gjort. Brukerorganisasjonene derimot ser for seg at riktig bruk av ordningen kan føre til bedre samordning, sterkere ansvarliggjøring av aktørene i systemet og en tydeliggjøring av både saksgang og tilretteleggingsprosess. De uttrykker en viss frustrasjon over det de opplever som en manglende kjennskap til garantien hos saksbehandlere i NAV, eller som en av våre informanter sier det:

«NAV lokalt har hørt rykter om den, men er ikke i stand til å virkeliggjøre den»
(informant brukerorganisasjon).

Representanter for brukerorganisasjoner lokalt opplever at det ofte er brukerne selv som må informere systemet om sine rettigheter og selv kreve at det gis en tilretteleggingsgaranti. Informanter fra et av de lokale NAV-kontorene vi har intervjuet, sier også at tilretteleggingsgarantien så langt er lite kjent, men ser for seg at denne garantien og metodikken i større grad vil tre i kraft ettersom samlokalisering og samkjøring av NAV får satt seg også i deres kommuner. Også andre informanter peker på at det flere steder er en manglende forståelse av tilretteleggingsgarantien, både i systemet, hos brukerne og hos arbeidsgiverne.

Noen få av informantene, særlig en representant fra en brukerorganisasjon, en person ved et av arbeidsrådgivningskontorene og en person i NAV lokalt, uttrykker også at de er bekymret for at tilretteleggingsgarantien kan virke mot sin hensikt. De er bekymret for at ordningen kan fungere stigmatiserende i møte med arbeidsgiver, som en stadfesting av at ved ansettelse av denne personen følger involvering av hjelpeapparatet – og personens «utilstrekkelighet» blir framhevet. De tror at dette kan føre til at brukeren vegrer seg for å ta med en tilretteleggingsgaranti.

Det ser ut til å være en del innkjøringsproblemer og manglende informasjon knyttet til tilretteleggingsgarantien, særlig i de kommunene som ikke har deltatt i prøveordningen. Samtidig er det verdt å merke seg at de aller fleste aktørene er positive med hensyn til tanken om større samordning av tilretteleggingsprosessen, koordinering og tydelig ansvarsfordeling og tidsfrister. Dette er også vurderingen i evalueringen av prøveordningen med tilretteleggingsgaranti (Rambøll 2008). I evalueringsrapporten konkluderte de med at informasjonsbehovet hos målgruppene fortsatt var stort. De finner også i likhet med det våre informanter påpeker, at god forankring, klare samarbeidsrutiner og en fast kontaktperson er viktige suksesskriterier. I denne evalueringen foreslo de også å legge en koordinatorrolle på fylkesnivå (ibid.).

Oppsummering

Ordningen med brukerplass er lite utbredt i arbeidslivssaker. En del av hjelpemiddelsentralene mener også at den er uegnet som virkemiddel i arbeidsplassaker fordi den fordrer et avklart hjelpemiddelbehov og vedtak. Noen opplever at brukerplassordningen er en ordning for ressurssterke brukere med god kjennskap til egne hjelpemidler og behov. Kun 1,6 prosent av alle som mottar hjelpemidler, har brukerplass. For noen grupper vurderes brukerplassordningen å fungere godt også i arbeidsplassaker, særlig for personer med nedsatt funksjonsevne knyttet til sanseapsområdet. Det finnes noen utfordringer knyttet til brukerplass i arbeidsplassaker; mange erverver nedsatt funksjonsevne og har liten kjennskap til både eget hjelpemiddel, behov og hjelpemiddelsystemet, det krever utredning av behov i den aktuelle arbeidssituasjon for å finne riktige hjelpemidler, det fordrer avklaring av hva som er arbeidsgivers tilretteleggingsansvar, og hva som dekkes gjennom folketrygden. Når hjelpemiddelbehov er avklart og vedtak er fattet, vil det være potensial for bruk av brukerplass for flere brukergrupper også i arbeidsplassaker. Ordningen kan ha betydning for effektivisering av prosesser knyttet til ikke minst reparasjoner og service, men også for utprøving av utstyr.

Vi har i denne undersøkelsen sett et klart behov for økt samordning og koordinering av arbeidet knyttet til tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet. Tilretteleggingsgarantien kan på mange måter være et svar og en løsning på dette behovet. Tilretteleggingsgarantien har fortsatt ikke festet seg som arbeidsmetodikk i mange av fylkene og benyttes ennå i relativt liten grad. En av forklaringene er at NAV lokalt mange steder ikke har prioritert dette. Aktørene som har erfaring med ordningen, er positive til tilretteleggingsgarantien både som arbeidsmetodikk og verktøy for ansvarliggjøring av de ulike instansene som er involvert. En hovedutfordring knyttet til tilretteleggingsgarantien er å gjøre den mer kjent innad i NAV-systemet samt overfor arbeidsgivere og brukere. En annen utfordring er å forankre ansvaret for koordinering av garantien hos en person.

8 Behov for nye tilskuddsordninger?

Aktørene som er involvert i tilrettelegging og og arbeidet med å skaffe hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, har tilgang på et bredt spekter av virkemidler og tilskuddsordninger. I innledningskapittelet har vi redegjort for de viktigste av disse virkemidlene. I tillegg finnes det en rekke andre virkemidler som støtter opp under arbeidet med å fremme et inkluderende arbeidsliv (Osborg Ose mfl. 2009). I dette kapittelet går vi nærmere inn på ett av spørsmålene som har vært lagt til grunn for denne undersøkelsen: Er det behov for å etablere bedre tilskuddsordninger til arbeidsgiver og/eller andre virkemidler i tilknytning til tilrettelegging på arbeidsplasser? Bør ordningene være ulikt innrettet avhengig av om målgruppen for tilretteleggingen er arbeidstakere, arbeidssøkere eller personer med yrkesrettet attføring?

I alle intervjuer har vi spurt informantene avslutningsvis om hvorvidt de opplever at det er behov for nye virkemidler for å styrke arbeidet med hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Vi har tidligere vist at mange mener at det er behov for en mer tydelig definert førstelinjetjeneste i saker som angår hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet, særlig for arbeidssøkere og for arbeidsgivere i mindre virksomheter. Vi har også tidligere vist at det er utfordringer knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging for personer med midlertidig nedsatt funksjonsevne, dette vil vi komme tilbake til. Samtidig er det en utbredt oppfatning hos alle aktørene at det ikke er mangel på tilskuddsordninger eller virkemidler som utgjør den største utfordringen i arbeidet med å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet. Utfordringene handler i større grad om å ha god nok oversikt og forståelse av de virkemidlene som finnes – og i tillegg få utløst eller implementert dem i en tidlig fase. Vi har i forrige kapittel vist hvordan mange aktører mener at tilretteleggingsgarantien kan være et viktig virkemiddel i arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplassene, men at det fortsatt er mangel på informasjon og forståelse av ordningen i systemet samt manglende prioritering av implementering av denne arbeidsmåten ved enkelte NAV-kontorer. Noen informanter gir også uttrykk for at det ikke er virkemidlene som er utfordringen, men det å finne de riktige virkemidlene til riktig tid. En av våre informanter hos arbeidslivssentrene sier blant annet at:

«det er en jungel av virkemidler der ute, utfordringen er å finne det virkemiddelet som kan hjelpe i den aktuelle situasjonen.» (informant, arbeidslivssenter)

En representant fra en av brukerorganisasjonene bekrefter arbeidslivssentrets forståelse på denne måten:

«Det finnes så mange ulike tiltakspakker at så lenge saksbehandler kjenner til disse, har ingen arbeidsgiver noen grunn til å være sur.» (informant, brukerorganisasjon)

Det kan altså synes som om det finnes nok tilskuddsordninger og virkemidler i systemet, men at det særlig er hvordan de brukes, som ikke alltid fungerer tilfredsstillende. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere hvorvidt det, etter deres mening, er behov for nye tilskuddsordninger for ulike grupper av personer med funksjonsnedsettelse med hensyn til tilrettelegging på arbeidsplassen.

Tabell 8.1 Behov for nye tilskuddsordninger for ulike grupper med hensyn til tilrettelegging på arbeidsplassen.

	Ja	Nei
Arbeidssøkere	4	11
Arbeidstakere	3	12
Yrkesrettet attføring	4	11

Også blant hjelpemiddelsentralene ser vi at det er en utbredt forståelse av at det ikke er behov for nye tilskuddsordninger verken for arbeidssøkere, arbeidstakere eller personer på attføring. Det pekes likevel på at rammene for en del tilskudd er i knappest laget, særlig med tanke på å få til optimal tilrettelegging for den enkelte.

Det er noen hjelpemiddelsentraler som rapporterer at de opplever behov for nye tilskuddsordninger. Fire hjelpemiddelsentraler mener det er behov for nye tilskuddsordninger for personer på yrkesrettet attføring, og like mange mener dette også er tilfellet for arbeidssøkere. Kun tre hjelpemiddelsentraler mener det er nødvendig med nye tilskuddsordninger for arbeidstakere.

Når det gjelder arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne, er det ikke kommet noen forslag til nye tilskuddsordninger i de kvalitative intervjuene. Det som etterlyses, handler mer om bedre oppfølging i arbeidssøkerprosessen og implementering av tilretteleggingsgarantien for å sikre at hjelpemidler kommer på plass når arbeidssøkeren får jobb. Det er også en etterlysning av en klarere førstelinje for denne gruppen. NAV lokalt har et ansvar for oppfølging av arbeidssøkere, men mye tyder på at denne brukergruppen i liten grad opplever at NAV lokalt har tilstrekkelig kompetanse til å gi dem god oppfølging på dette området.

For personer med nedsatt funksjonsevne på yrkesrettet attføring er det også en sikring av rett til nødvendige hjelpemidler i folketrygdloven. Hjelpemiddelsbehov skal også være en del av handlingsplanen. Likevel ser vi at også her er det utfordringer knyttet til oppfølging i prosessen og innhenting av nødvendig kompetanse for å vurdere hjelpemiddelbehov. Vi har ikke fått konkrete forslag om nye virkemidler for denne gruppen.

Kun to hjelpemiddelsentraler vurderer at det er behov for nye tilskuddsordninger for arbeidstakere. Her er det imidlertid flere innspill fra ulike informanter i studien. Mye handler om behov for støtteordninger for å sikre hjelpemidler og tilrettelegging for personer som ikke har fått dokumentasjon på varig nedsatt funksjonsevne. Mange sier at det er nødvendig både å øke beløpet for tilretteleggingstilskuddet og å utvide tilretteleggingstilskuddet til også å gjelde virksomheter som ikke omfattes av IA-avtalen. Som tidligere vist er det stor tilslutning til at tilretteleggingstilskuddet nå også kan brukes til utstyr og hjelpemidler som ikke dekkes av folketrygden. Dette er et moment som også trekkes fram i intervjuene med arbeidslivssentrene selv, brukerorganisasjonene og NAV lokalt. Å ha muligheten til å gi tilskudd til tilrettelegging og hjelpemidler for personer med midlertidig nedsatt funksjonsevne oppleves som relativt sentralt for å hindre at personer blir arbeidsuføre eller støtes ut av arbeidslivet etter sykdom eller skade. Mange ønsker en tilskuddsordning som gjør at en kan komme raskt inn med tilrettelegging uavhengig av om behovet er avklart som varig eller midlertidig. Som vi skal komme tilbake til i neste kapittel, handler dette blant annet om reglene knyttet til rett til hjelpemidler i folketrygden.

Noen av informantene tar også opp behovet for tilskudd til bedriftshelsetjenesteordning for mindre bedrifter som ikke er IA-virksomheter. Som vi har påpekt, er en meget stor andel av norske virksomheter små og mellomstore bedrifter, og mange av dem er ikke tilknyttet bedriftshelsetjenesteordningen og heller ikke tilsluttet IA-avtalen. Et annet virkemiddel som etterlyses i den sammenhengen, er mulighet for støtte fra NAV også til selvstendig næringsdrivende for å gå utført arbeidsplassvurderinger.

Oppsummering

Vi ser i undersøkelsen at majoriteten av informantene ikke vurderer at det er behov for nye tilskuddsordninger med hensyn til tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplass. Utfordringene anses i større grad å handle om kunnskap og informasjon om tilgjengelige ordninger, samarbeid og koordinering mellom aktørene som er involvert. Noen påpeker også behovet for en tydeligere førstelinjetjeneste, blant annet for arbeidssøkere. Samtidig er det flere som ønsker en utvidelse av ordninger som i dag er forbeholdt IA-virksomheter, til at de også skal gjelde øvrige virksomheter, særlig små og mellomstore bedrifter. Dette gjelder i særlig grad tilretteleggingstilskuddet og ordningen med støtte til bedriftshelsetjeneste. Noen ønsker også en mulighet til i større grad å kunne tilby tilrettelegging og hjelpemidler tidlig i for eksempel et sykefraværsløp for å hindre at personen blir arbeidsufør, uavhengig av om tilretteleggingsbehovet er varig eller ikke. Muligheten for støtte til arbeidsplassvurdering foreslås også utvidet til å omfatte selvstendig næringsdrivende.

9 Hvordan fungerer regelverket?

I innledningen presenterte vi regelverket som gjelder innenfor området tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet. I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hvorvidt regelverket slik det er utformet i dag, bidrar til å styrke funksjonshemmedes deltakelse i arbeidslivet. Medfører regelverket begrensninger i arbeidet med å tilrettelegge og skaffe brukerne de hjelpemidlene de trenger i arbeidslivet? Vi vil også gå inn på spørsmålet om dagens regelverk og virkemidler skaper uklarhet med hensyn til om det er arbeidsgiver eller staten som har ansvar for tilrettelegging i det enkelte tilfelle.

Regelverket

Vi ba hjelpemiddelsentralene om å vurdere tre ulike lover med hensyn til hvorvidt disse legger begrensninger for deres arbeid med tilrettelegging i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne. De tre lovene var: folketrygdloven, som regulerer rett til hjelpemidler, arbeidsmiljøloven, som omhandler arbeidsgivers ansvar for tilrettelegging (men hvor plikt til individuell tilrettelegging for personer med varig nedsatt funksjonsevne fra 2009 overført til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) samt lov om offentlige anskaffelser, som regulerer NAVs innkjøp av hjelpemidler.

Tabell 9.1 I hvor stor grad relevant regelverk legger begrensninger for hjelpemiddelsentralenes arbeidsplassrelaterte virksomhet.

	Ingen begrensninger	Få begrensninger	Noen begrensninger	Store begrensninger
Folketrygdloven	1	3	10	1
Arbeidsmiljøloven	1	4	6	4
Lov om offentlige anskaffelser	4	6	4	

Det er i størst grad folketrygdloven og arbeidsmiljøloven som oppleves å legge begrensninger for arbeidet med tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet. Elleve av hjelpemiddelsentralene opplever at folketrygdloven legger noen eller store begrensninger for deres arbeidsplassrelaterte virksomhet, mens fire svarer at den gir få eller

ingen begrensninger. Ti hjelpemiddelsentraler sier at arbeidsmiljøloven legger noen eller store begrensninger, mens fem svarer at den gir få eller ingen begrensninger. Vi opplever ut fra intervjuer og tilbakemeldinger at det informantene har forstått med arbeidsmiljøloven, er at de har ansvaret for tilrettelegging inkludert den delen som omhandler plikt til individuell tilrettelegging som fra i år ligger i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Kun et fåtall av hjelpemiddelsentralene vurderer at lov om offentlige anskaffelser legger begrensninger på deres arbeid med å sikre personer med nedsatt funksjonsevne hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet.

Folketrygden

Det viktigste momentet som trekkes frem om folketrygdloven, er vilkåret om at det skal foreligge en sykdom, skade eller lyte som medfører varig nedsatt funksjonsevne for å ha rett til hjelpemidler. Med varig menes mer enn to år (Rundskriv § 10-5). De kvalitative intervjuene viser at hjelpemiddelsentralene opplever at dette kravet ofte setter begrensninger for deres involvering i å tilrettelegge arbeidsplassen for den enkelte brukeren. Vi har også tidligere i rapporten, i kapittel seks og sju, tatt opp utfordringer knyttet til vilkåret om varig nedsatt funksjonsevne for å få tilgang til hjelpemidler. Mange av informantene er opptatt av at regelverket slik det er utformet, legger begrensninger for å kunne jobbe forebyggende og komme inn tidlig med hjelpemidler. Noen sier at forholdet mellom visjoner og intensjoner på den ene siden og regelverket på den andre siden er problematisk. I rundskrivet om folketrygdloven § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet står det at hjelpemiddelsentralene skal jobbe for å støtte opp under intensjonene om et inkluderende arbeidsliv, tenke intensjonelt og jobbe forebyggende for å hindre utstøting. Samtidig sies det i rundskrivet at ytelsene etter folketrygdloven ikke fullt ut er tilpasset en slik tenkning. Dette handler delvis om muligheten for å komme inn med hjelpemidler og tilrettelegging eventuelt før en diagnose om varig nedsatt funksjonsevne foreligger, eller ved midlertidige behov. Men det handler også om avgrensingen av arbeidsgivers tilretteleggingsplikt.

Når det gjelder personer med varig nedsatt funksjonsevne, oppstår det noen ganger uklarhet eller diskusjon om forholdet mellom arbeidsgivers plikt til individuell tilrettelegging og statens ansvar. Hvor langt skal en kreve at arbeidsgiver strekker seg? Hva ligger i arbeidsgivers tilretteleggingsplikt? I en del tilfeller er det slik at de ansatte ved hjelpemiddelsentralene skulle ønske seg noe mer fleksibilitet og mulighet til å gå inn i tilrettelegging på arbeidsplassene selv om en streng tolking tilsier at dette burde være arbeidsgivers ansvar. Vi skal komme tilbake til finansiering og avgrensingen mellom arbeidsgivers ansvar og statens ansvar senere i dette kapittelet.

Et annet moment som har kommet fram, er at brukerne ikke har rett til opplæring i bruk av hjelpemidlene. Folketrygdloven gir kun mulighet for støtte til opplæring i inntil 30 timer for spesielt teknisk avansert utstyr. Brukeren må i søknaden om hjelpemidler

spesifisere at han/hun også søker om å få opplæring i bruken av hjelpemiddelet. Det er usikkert om utfordringer knyttet til opplæring først om fremst er et spørsmål om manglende lovregulering eller om manglende kapasitet ved hjelpemiddelsentralene. Arbeidsgiver har for øvrig ansvar for opplæring i bruk av utstyr på arbeidsplassen, og der vet vi fra andre studier at det har vært diskusjoner om hvorvidt arbeidsgiver har ansvar for opplæring i for eksempel ny programvare i virksomheten også for blinde når dette krever særlig tilrettelegging (Hansen 2009, under arbeid).

Et siste moment knyttet til personer med varig nedsatt funksjonsevne er manglende regulering av rett til funksjonsassistent. Slik denne ordningen er i dag, er den ikke i likhet med de andre stønadene forvaltet av NAV Hjelpemiddelsentral forankret i folketrykdløven, men avhengig av en rammefinansiering i statsbudsjettet. Dette skaper problemer i og med at muligheten for tildeling ikke bare avhenger av behov, men om hvorvidt det fortsatt er midler igjen. Flere ønsker at også ordningen med funksjonsassistent skal gjøres til en individuell rett i folketrygden og utvides til å gjelde flere grupper.

Offentlig innkjøp og prisforhandlet hjelpemiddelsortiment

Innkjøp av hjelpemidler reguleres av lov om offentlige anskaffelser. Annet hvert år inviterer NAV til anbud for innkjøp av ulike kategorier av hjelpemidler. På noen områder inngås det rammeavtaler med leverandører. De prisforhandlede produktene presenteres i produkt- og prisoversikter, ofte kalt Rosa kataloger. Hjelpemiddelsentralene og brukerne er forpliktet til å velge blant de prisforhandlede produktene. Det har tidligere vært pekt på at denne listen ikke alltid er godt nok oppdatert, og den høye graden av regulering kan være et problem, særlig i arbeidsplassaker. Vi ser likevel at hjelpemiddelsentralene i liten grad opplever at dette regelverket begrenser dem vesentlig i arbeidet med tilrettelegging på arbeidsplasser. Ingen hjelpemiddelsentraler opplever at dette medfører store begrensninger, mens fire hjelpemiddelsentraler opplever at dette gir noen begrensninger. Ifølge hjelpemiddelsentralene henger dette blant annet sammen med relativt store muligheter til å få dispensasjon fra å velge produkter fra listen. Systemet åpner for at det kan søkes om å få andre produkter enn dem på listen dersom det ikke finnes produkter i sortimentet til NAV som tilsvarer det produktet som brukeren ønsker. Noen informanter i hjelpemiddelsystemet påpeker at det i saker som omhandler arbeidsplass, ofte går utenom listen for å få tak i egnet utstyr til den spesifikke tilretteleggingen. Noen sier at dette gjelder særlig avansert IKT-utstyr. I en del tilfeller er det viktigere å få ulike komponenter til å virke sammen på den spesifikke arbeidsplassen enn å ta hensyn til de enkelte framforhandlede avtalene med leverandører. Det har de siste årene vært en diskusjon om at NAV Drift og utvikling ved valg og innkjøp av sortiment har bestrebet å få ned antall produkter i hver kategori. Flere brukerorganisasjoner vi har hatt kontakt med, gir uttrykk for at dette på sikt vil

medføre problemer fordi færre produkter og færre leverandører gir mindre mulighet for å finne fram til rett hjelpemiddel og mindre mulighet til å benytte leverandørenes kompetanse. I Norge er det i praksis kun én kunde innenfor markedet for hjelpemidler, og det er NAV. Leverandører er avhengig av et visst antall avtalte produkter for å kunne opprettholde eget kontor i Norge. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad det eksisterende systemet for prisforhandlinger knyttet til hjelpemidler legger begrensninger for å ta i bruk hensiktsmessige arbeidsplassrelaterte hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

Tabell 9.2 I hvor stor grad prisforhandlingssystemet oppleves å legge begrensninger for å ta i bruk hensiktsmessige arbeidsplassrelaterte hjelpemidler for ulike grupper av brukere.

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad	I svært liten grad
Synshemming		1	7	7
Blinde		1	8	7
Hørselshemming	1	1	6	8
Døve			5	9
Bevegelse			7	9
Kognisjon		1	6	8
Kommunikasjon			7	8
Lese- og skrivevansker		1	4	8
Lærevansker			5	8
Sammensatte funksjonsproblemer		1	7	7

Få hjelpemiddelsentraler oppgir at prisforhandlingssystemet legger begrensninger på hvilke hjelpemidler som kan gis til spesifikke grupper. Dersom en gjorde en brukerundersøkelse, kan selvsagt svaret bli annerledes, men foreløpig er det lite som tyder på at det er store utfordringer, bortsett fra på noen få områder. To hjelpemiddelsentraler svarer at de opplever at prisforhandlingssystemet i svært stor eller stor grad gir begrensninger for deres mulighet for å ta i bruk hensiktsmessige hjelpemidler innenfor området hørselshemming. Vi ser videre at det innenfor kategoriene av brukere med synshemming, blinde, lese- og skrivevansker og sammensatte funksjonsproblemer er henholdsvis én hjelpemiddelsentral som sier at prisforhandlingssystemet legger begrensninger i stor grad. Muligheten for å få dispensasjon til å velge andre leverandører og hjelpemiddelsentralenes opplevelse av at det fortsatt er et rimelig omfattende sortiment, kan være årsaken til at ikke flere opplever prisforhandlingssystemet som en begrensning.

Arbeidsgivers ansvar og uklarhet om finansiering

Arbeidsgiver har de siste årene fått stadig større ansvar for å tilrettelegge arbeidsplassen for sine ansatte. Vår undersøkelse tyder også på at dette ansvaret i stor grad nå blir anerkjent av arbeidsgiver. Flere av aktørene vi har intervjuet, gir uttrykk for at arbeidsgivere ofte strekker seg langt i tilrettelegging for ansatte. Dette samsvarer også med andre undersøkelser som viser at blant annet IA-avtalen ser ut til å ha effekt for personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, men mindre effekt for de som forsøker å komme inn i arbeidslivet (Dale Olsen mfl. 2005). Samtidig er det flere av informantene i NAV systemet som sier at økonomi noen ganger begrenser mulighetene for tilrettelegging. Flere informanter, både fra NAV-aktørene, bedriftshelsetjenesten og arbeidsgivere, gir også uttrykk for at det kan oppstå uklarhet om hva som er arbeidsgivers ansvar, og hva som skal dekkes av staten gjennom folketrygden. Vi ba hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad det oppstår slike uklarheter om statens ansvar og arbeidsgivers ansvar for tildeling av ulike typer hjelpemidler og tiltak for tilrettelegging på arbeidsplassen.

Tabell 9.3 Hvor ofte det oppstår uklarheter om hva som er arbeidsgivers ansvar i tilrettelegging, og hva som dekkes av folketrygden for ulike typer hjelpemidler og tiltak.

	Ofte	Av og til	Sjelden
Fysisk tilrettelegging	4	9	3
Ombygging av maskiner	2	8	6
Lese- og sekretærhjelp		2	14
Tolkehjelp og ledsager til døvblinde			15
Hjelpemidler til forflytning		6	10
Hjelpemidler for kognitiv funksjonsnedsettelse		3	12
Hørselshjelpemidler	1	2	13
Kommunikasjonshjelpemidler		4	11
Ortopediske hjelpemidler		1	11
Synshjelpemidler	1	4	11
Tolketjeneste			16
IKT-hjelpemidler	2	9	5

Vi ser av tabell 9.3 at det er relativt stor variasjon mellom både de ulike hjelpemiddelsentralene og mellom ulike områder med hensyn til grad av uklarhet om hvem som har finansieringsansvar. Det er særlig innenfor fysisk tilrettelegging og ombygging av maskiner at det ofte eller av og til oppstår uklarhet om hvem som har ansvar for hva ifølge hjelpemiddelsentralene. Arbeidsmiljøloven stiller også generelle krav til det fysiske miljøet i virksomheter: Miljøet skal være forsvarlig både med hensyn til arbeidstakernes helse, miljø, sikkerhet og velferd (§ 4-1), arbeidsplasser skal innredes

og utformes slik at arbeidstakere unngår uheldige fysiske belastninger og hjelpemidler stilles til disposisjon for arbeidstakerne. I tillegg inneholder diskriminerings- og tilgjengelighetsloven krav til rimelig individuell tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne. I disse tilfellene må det skjønnsvurderes hvor stor andel av den fysiske tilretteleggingen som må anses som generell tilrettelegging og vil komme alle til gode, og hvor kostnadskrevende tiltak kan være før de ikke lenger er «rimelige». Dette gjelder også saker der det er behov for ombygging av maskiner: Hva er oppgradering av utstyr, og hva er hjelpemidler og tilrettelegging for å kompensere gapet mellom den enkeltes funksjonsevne og omgivelsenes krav slik at den enkelte også skal kunne utføre sin jobb i virksomheten? Vi har i undersøkelsen fått kjennskap til mange saker som gjelder ombygging av biler, ombygging av maskiner og utbedring av underlag i bedrifter. Dette er alle saker som har krevd vurderinger av hvor arbeidsgivers ansvar stopper, og hvor statens ansvar begynner. Ofte er inntrykket at hjelpemiddelsentralene strekker seg for å finne gode løsninger og er i dialog med arbeidsgiverne. Informanter både i NAV lokalt, bedriftshelsetjeneste og blant arbeidsgivere peker på at det kan være vanskelig å få oversikt over hva som dekkes av folketrygden, og hva som må dekkes av arbeidsgiver. En informant i NAV trygd sier:

«Det er blitt vanskeligere nå å holde oversikt over hva en får dekket og hva ikke. Det er jo i endring. Før fikk man hev/senk-bord – det får man ikke nå. Eller datamaskin. Det er litt uklart – hva arbeidsgiver dekker, og hva som er hjelpemiddel. Vi henviser også til arbeidslivssenter – for å søke om tilretteleggingstilskudd for det som ikke kan dekkes av hjelpemiddelsentralen.» (informant, NAV trygd)

Dette sitatet illustrerer at noen opplever at det kan være vanskelig å skjønne hvor skillelinjen går, det er kanskje mangel på informasjon om hva arbeidsgivers tilretteleggingsplikt innebærer. Men – sitatet viser også nettopp forskjellen mellom hva som må anses som generell tilrettelegging i en virksomhet, og hva som er hjelpemidler. I de fleste virksomheter er hev/senk-bord blitt helt alminnelig for å hindre slitasjeskader og forebygge sykdom. Datamaskiner er ikke lenger noe spesielt, det er alminnelig infrastruktur i det norske arbeidsliv. Derfor er det også slik at for eksempel blinde på en arbeidsplass ikke får dekket datamaskinen de bruker for å utføre jobben sin gjennom folketrygden, men de får dekket for eksempel skjermleser og leselist. Noen ganger kan det likevel være brukere som har behov for helt spesielle datamaskiner som er mye mer kostbare, og da blir det et spørsmål om hvem som har ansvaret. Oversikten viser likevel at det er hovedsakelig innenfor området fysisk tilrettelegging og ombygging av maskiner at dette er en problemstilling. På andre områder er det mindre uklarhet knyttet til hva som er arbeidsgivers ansvar, og hva som dekkes av folketrygden. Dette gjelder særlig for tjenester og hjelpemidler som åpenbart er individuell tilrettelegging, som lese- og sekretærhjelp, tolkehjelp og ledsager til døvblinde, tolketjeneste, synshjelpemidler og hjelpemidler til forflytning. Samtidig er dette et felt hvor hjelpemiddelsentralenes

saksbehandlere må utvise skjønn. Noen hjelpemiddelsentraler sier at de av og til opplever at noen forsøker å misbruke virkemidlene, at de forsøker å spekulere i hva som kan være hjelpemidler. Dette viser at portvaktrollen til hjelpemiddelsentralen kan være vanskelig, samtidig som det er lite i vårt materiale som tyder på at dette er noe de fleste opplever som et problem.

Noen av våre informanter sier at arbeidsgivere i en del tilfeller blir overrasket når de innser i hvor stor grad de selv er ansvarlige for tilrettelegging på arbeidsplass. En informant fra en av bedriftshelsetjenestene sier blant annet dette:

«Arbeidsgiver stusser noen ganger over at de ikke får hjelpemidler dekket. Vi drøfter mye – informerer om arbeidsgivers tilretteleggingsplikt - om denne er oppfylt.» informant bedriftshelsetjeneste).

I våre intervjuer kommer det ofte fram at tilrettelegging kan anses som en økonomisk belastning for en del bedrifter, særlig mindre bedrifter. Noen sier at de merker det mer nå på grunn av finanskrisen, at det er strammere økonomi i virksomhetene. Men også kommuner kan ha problemer.

«For arbeidsgiver er økonomi er et viktig moment. Det er mange som avviser å gjøre noe fordi de har så dårlig økonomi. For eksempel kommunen – dårlig kommuneøkonomi – liten vilje. Også litt slik at de vil ikke søke tilretteleggingstilskudd fordi det krever så mye papirarbeid – og er stor fare for at de får avslag... » (informant NAV trygd).

Denne informanten har erfaring med at det noen ganger ikke er vilje til å forsøke å tilrettelegge selv om det er mulig, men at en leter etter omplasseringsmuligheter, eller at arbeidsforholdet ikke forlenges dersom ikke personen er fast ansatt. Likevel er hovedinntrykket fra vår undersøkelse av mange arbeidsgivere strekker seg langt, og at hjelpemiddelsentralen ofte finner løsninger i dialog med arbeidsgiver.

Optimal tilrettelegging?

I Rundskriv § 10-5 Stønad til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet står det at rett til nødvendig og hensiktsmessig tilrettelegging ikke betyr at man har ubetinget rett til optimal tilrettelegging (Rundskriv § 10-5: 1.1.2). Dette står i noe motstrid til Rundskriv § 10-7, punkt 2.1.2, hvor det også står samme formulering om nødvendig og hensiktsmessig, men hvor det lenger ned presiseres at samfunnet stiller strengere krav til den enkelte innenfor studie-/arbeidsliv enn i dagliglivet, og at en derfor kan tenke seg tilfeller hvor kun den optimale løsning tilfredsstiller medlemmenes behov i en konkret jobbsituasjon.

Vi har i denne undersøkelsen bedt hjelpemiddelsentralene vurdere i hvor stor grad tilgang på hensiktsmessig tilrettelegging og hjelpemidler på arbeidsplassen begrenses av kostnadsspørsmål i ulike typer av tilrettelegging og tjenester.

Tabell 9.4 I hvor stor grad tilgang på hensiktsmessig tilrettelegging og hjelpemidler begrenses av kostnadsspørsmål for ulike typer av tilrettelegging og tjenester.

	I svært stor grad	I stor grad	I liten grad	I svært liten grad
Fysisk tilrettelegging		2	8	5
Ombygging av maskiner			10	5
Lese- og sekretærhjelp			8	7
Tolkehjelp og ledsager til døvblinde	1	1	8	5
Hjelpemidler til forflytning		1	9	5
Hjelpemidler for kognitiv funksjonsnedsettelse			9	6
Hørselshjelpemidler			8	7
Kommunikasjonshjelpemidler			9	6
Ortopediske hjelpemidler			6	6
Synshjelpemidler		1	8	5
Tolketjeneste	1	1	6	6
IKT-hjelpemidler		2	8	5

De aller fleste sentralene vurderer det slik at kostnadsspørsmål i liten eller svært liten grad begrenser hensiktsmessig tilrettelegging og tjenester. Noen av sentralene svarer likevel at på noen områder fører kostnadsspørsmål til at det ikke gis hensiktsmessig – og da heller ikke optimal – tilrettelegging og hjelpemidler. Dette er innenfor områdene fysisk tilrettelegging, tolkehjelp og ledsager til døvblinde, tolketjeneste og IKT-hjelpemidler.

Oppsummerende om regelverk og ansvarsdeling

Majoriteten av hjelpemiddelsentralene opplever at både folketrygdloven og arbeidsmiljøloven legger begrensninger for deres arbeid i arbeidsplassaker, mens få opplever at lov om offentlige anskaffelser legger begrensninger for dette arbeidet. Folketrygdloven krever at brukere må ha fått stadfestet *varig* nedsatt funksjonsevne for å kunne ha rett til hjelpemidler og tiltak. Dette begrenser hjelpemiddelsentralenes mulighet til å

komme tidlig inn i saker, mulighet til å støtte opp under intensjonene i IA-avtalen og til å jobbe intensjonelt og forebyggende slik det i rundskrivet til folketrygdloven § 10-5 beskrives at hjelpemiddelsentralene *skal* gjøre. Fra arbeidslivssenter og noen hjelpemiddelsentraler ytres ønsker større fleksibilitet og mulighet til å kunne gi *midlertidig* utlån av hjelpemidler også til personer som *ikke* har fått stadfestet varig nedsatt funksjonsevne. Et annet moment om regelverket er avgrensningen mellom arbeidsgivers tilretteleggingsplikt og folketrygdens ansvar. Selv om arbeidsgiver i stor grad anerkjenner ansvaret for å tilrettelegge arbeidsplassen for alle sine ansatte, så oppstår det uklarhet i saker som gjelder fysisk tilrettelegging og ombygging av maskiner. Det er mindre uklarhet i saker som gjelder individuelle, eksplisitte hjelpemidler som forflytningshjelpemidler, synshjelpemidler, tolketjeneste, tolkehjelp og ledsager til døvblinde. Det ser således ut til å være behov for mer informasjon om hva som inkluderes i arbeidsgivers tilretteleggingsansvar. Samtidig er økonomi et problem for noen arbeidsgivere, særlig for mindre bedrifter. Det kreves derfor rom for fleksibel tolking av hva som anses som rimelig tilrettelegging. Folketrygdloven gir ifølge rundskriv til § 10-5 ikke nødvendigvis rett til optimal tilrettelegging, samtidig er det lite som tyder på at kostnadsspørsmål begrenser hensiktsmessig tilrettelegging i særlig grad. Noen få hjelpemiddelsentraler opplever at kostnadsspørsmål begrenser hensiktsmessige løsninger innenfor områdene fysisk tilrettelegging, tolkehjelp og ledsager til døvblinde, tolketjeneste og IKT-hjelpemidler, men det kan også være et spørsmål om kapasitet som begrenser optimale tjenester og løsninger. Individuelle rettigheter til hjelpemidler og tilrettelegging finansiert gjennom folketrygden ser ut til å være et godt virkemiddel for å sikre brukerne hjelpemidler og få arbeidsgiverne med på laget. Også funksjonsassistentordningen bør vurderes forankret i folketrygdloven som en individuell rettighet, og det bør vurderes om det er behov for å utvide ordningen til å omfatte flere grupper. Om brukerne har rett til å få opplæring i bruken av hjelpemidlene de får, er ut fra dagens regelverk uklart, og her er det derfor behov for presiseringer. Samtidig kan manglende kapasitet, og noen ganger manglende kompetanse, ved hjelpemiddelsentralene være en av grunnene til at det ikke blir gitt opplæring i bruken av hjelpemidlene.

10 Behov for en ny aktør for å bistå arbeidsgivere på arbeidsplass?

Er det behov for å etablere en virksomhet som har ansvar for å bistå arbeidsgivere i tilrettelegging av arbeidsplasser for personer med redusert funksjonsevne? Dette er et av spørsmålene lagt til grunn for denne undersøkelsen. Hvilken type kompetanse vil det eventuelt være behov for å tilby arbeidsgivere, og hvordan bør en slik kompetanse organiseres? I dette kapittelet vil vi gå inn på dette spørsmålet.

Virksomhetsorientering av hjelpemiddelsentralen

Undersøkelse viser tydelig at det ikke er behov for nye aktører som skal jobbe for å bistå arbeidsgivere i tilrettelegging på arbeidsplass. Undersøkelsen har vist at det finnes en rekke aktører involvert, og det finnes mye kompetanse i systemet. Utfordringen er ofte manglende utnyttelse, samordning og koordinering av kompetansen som finnes. Vi har sett at NAV Hjelpemiddelsentral sitter på mye kompetanse om tilrettelegging og hjelpemidler som kan og bør utnyttes mer i arbeidslivet. På noen områder er det likevel behov for styrket kompetanse. Arbeidslivssaker utgjør en forsvinnende liten andel av hjelpemiddelsentralenes arbeid. Vi observerer en utvikling mot oppretting av egne team som skal arbeide med arbeidslivssaker, og at alle hjelpemiddelsentralene sier de prioriterer arbeidsplassaker. Likevel utgjør arbeidsliv en så liten andel av hjelpemiddelsentralenes arbeid at det ikke er rart at dette ikke har hovedfokus. Vi ser at hjelpemiddelsentralene som andrelinjetjeneste og i nasjonalstyringslinje i NAV i liten grad er ute på arbeidsplasser og jobber aktivt opp mot arbeidsgivere og virksomheter. Hjelpemiddelsentralene sier også selv at de opplever at det er et udekket behov hos arbeidsgivere for å få bistand fra dem både når det gjelder å identifisere behov for tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne, utredning, implementering og oppfølging av sakene.

Både informanter fra arbeidslivssenter og NAV lokalt etterlyser tettere kontakt med og tettere involvering fra hjelpemiddelsentralen i lokalt IA-arbeid. Vi har sett at hjelpemiddelsentralenes forståelse av seg selv som andrelinjetjeneste fører til at de ofte venter på at andre aktører skal etterspørre deres kompetanse før de går inn

i saker, og de tar sjelden et slikt initiativ selv. Intensjoner om tettere samarbeid med NAV Arbeidslivssenter, oppfølging og kontakt med NAV lokalt samt informasjon til bedriftshelsetjeneste ser ofte ikke ut til å bli fulgt opp regelmessig i praksis. Vi tror ikke at dette handler om manglende vilje til å bidra med kompetanse fra NAV Hjelpemiddelsentrals side. Det handler kanskje i større grad om kapasitet og forståelse av hvilken rolle de skal ha som andrelinjetjeneste. Konsekvensen er uansett at hjelpemiddelsentralens kompetanse ikke legger føringer i arbeidet med inkluderende arbeidsliv, og at deres kompetanse kanskje ikke i stor nok grad blir utnyttet i arbeidet med oppfølging av både arbeidstakere, arbeidssøkere og arbeidsgivere.

For noen grupper, særlig arbeidssøkere og små bedrifter som verken har egen bedriftshelsetjenesteordning eller er tilsluttet IA-avtalen, er det et stort behov for en tydeligere førstelinje. Særlig for personer som søker arbeid og for arbeidsgivere og ansatte i mindre bedrifter, kan det være vanskelig å få oversikt over muligheter og rettigheter knyttet til hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet.

Vårt svar på disse observasjonene er ikke å få en ny aktør på banen, men å i større grad legge til rette for utnyttelse av NAV Hjelpemiddelsentrals kompetanse også innenfor arbeidsliv. Skal hjelpemiddelsentralen bli en større premissleverandør innenfor lokalt IA-arbeid og i større grad bidra med tilrettelegging og skaffe hjelpemidler i arbeidslivet, så krever det en sterkere innretting mot arbeidsliv. I stedet for å vurdere å bygge opp en ny virksomhet for å støtte arbeidsgivere bør en vurdere å etablere egne enheter ved hjelpemiddelsentralene som får et utvidet mandat til å jobbe med tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidsplassaker slik at man i større grad kan oppfylle intensjonen om et mer inkluderende arbeidsliv. En slik enhet må tilføres ressurser og kompetanse for å kunne utføre sitt nye mandat. Det er viktig å få inn personer som har erfaring med å jobbe opp mot arbeidsgivere. Samtidig må en ha personer som besitter hjelpemiddelsentralenes fagkompetanse og kan utnytte den kompetansen som eksisterer.

Følgende kompetanse og oppgaver kan være aktuelle for en slik ny enhet:

- Ha kompetanse om hvilke muligheter, rettigheter og virkemidler som finnes innenfor området hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet både for personer med varig nedsatt funksjonsevne og personer med nedsatt arbeidsevne / midlertidig nedsatt funksjonsevne.
- Være ressurscenter for NAV lokalt, NAV Arbeidslivssenter, bedriftshelsetjeneste og andre aktører som er involvert i tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet.
- Å være førstelinjetjeneste for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne som behøver hjelpemidler og for arbeidsgivere som ikke er tilknyttet bedriftshelsetjeneste eller ikke er IA virksomhet og har tilgang til NAV Arbeidslivssenter.. Bidra aktivt til bruk av tilretteleggingsgaranti for arbeidssøkere.

- Å ha kompetanse om universell utforming i arbeidslivet og ha ansvar for å gi informasjon om universell utforming og arbeidsgivers tilretteleggingsansvar.
- Være aktivt involvert i identifisering av behov på arbeidsplasser, utredning, oppfølging og opplæring.
- Ansvar for å bygge opp kompetanse om tilrettelegging og hjelpemidler i bedriftshelsetjenesten.
- Å samarbeide med NAV Arbeidslivssenter for å støtte opp om arbeidet for et mer inkluderende arbeidsliv.
- Å delta i lokale planprosesser for inkluderende arbeidsliv og sysselsetting av funksjonshemmede for å sikre at deres kompetanse blir anvendt.

Det bør være en målsetting at en slik ny enhet skal være innovativ. Dette handler om å fremme utvikling innenfor hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Dersom disse enhetene er aktivt involvert ute på arbeidsplasser og i kontakt med brukere, vil de identifisere behov som kan brukes til å utvikle nye ideer og produkter for tilrettelegging i arbeidslivet. Det må også være et mål å utvikle kompetanse og kunne gå inn i nye områder. Et felt hvor hjelpemiddelsentralene i dag sier at de har lite kompetanse, er å følge opp arbeidstakere med lese- og skrivevansker. Ved i større grad å involvere seg aktivt i arbeidet med tilrettelegging og hjelpemidler vil denne enheten kunne bidra til kompetanseoverføring til andre aktører på området og dermed innovasjon i arbeidet med å tilrettelegging i arbeidslivet. På den måten vil de bidra til styrke arbeidet med inkluderende arbeidsliv. Det er viktig å huske på at NAV Arbeidslivssenter i dag ser ut til å ha en viktig rolle i oppfølging av arbeidsgivere. Den nye enheten skal ikke overta dette arbeidet, men være et en kompetanseenhet som involveres når det er saker som involverer tilrettelegging og hjelpemidler. Det samme gjelder bedriftshelsetjenestene. Poenget er ikke å overta deres oppgaver, men bidra til at bedriftshelsetjenestene får mer kompetanse og blir en bedre aktør for oppfølging av personer med nedsatt funksjonsevne. Det er viktig at en slik enhet utformer sin rolle slik at de ansatte kan drive kompetanseoverføring ved å jobbe skulder til skulder med andre aktører som har en konkret rolle, men samtidig ikke trækker i de andres bed. For arbeidsgivere og ansatte i mindre virksomheter er det behov for at en slik enhet spiller en større rolle. Det gjelder også for arbeidssøkere.

Oppsummering

På bakgrunn av undersøkelsen vurderer vi det til hensikt at det ikke er behov for en ny aktør som skal bistå arbeidsgivere med tilrettelegging og å skaffe hjelpemidler til ansatte med nedsatt funksjonsevne. Derimot bør det vurderes å etablere egne enheter ved hjelpemiddelsentralene som skal spesialisere seg på hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Disse enhetene gis et utvidet mandat til å jobbe med tilrettelegging og det å skaffe hjelpemidler til bruk i arbeidslivet for personer med nedsatt funksjonsevne, for på denne måten å støtte opp under intensjonene om et mer inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at enheten tilføres ressurser og kompetanse til å utføre dette mandatet.

11 Oppsummerende kommentarer

I denne undersøkelsen har vi sett at bedriftshelsetjenestene og arbeidslivssentrene spiller en viktig rolle som førstelinje for henvendelser om behov for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Dette er viktige førsteinstanser for arbeidsgivere som henvender seg for å få hjelp til å tilrettelegge arbeidsplassen for ansatte med nedsatt funksjonsevne. Suksesskriteriene for begge aktørene er at de jobber tett inn mot arbeidsplasser, har faste personer som kan kontaktes, og som tar ansvar for å følge opp arbeidsgivers behov og loser dem videre i systemet. Arbeidslivssentrene er et tilbud som kun omfatter IA-bedrifter. De gjør heller ikke selv utredninger om behov for hjelpemidler. Likevel vurderes de av mange som en viktig portal til systemet for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet – nettopp fordi de kan fungere som en los. Bedriftshelsetjenesten fremheves av hjelpemiddelsentralene på flere områder, og de kan i motsetning til arbeidslivssentrene gå aktivt inn i utredning av behov for hjelpemidler og tilrettelegging. Samtidig viser det seg at mange opplever at ikke alle bedriftshelsetjenestene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne være en god førsteinstans for de som henvender seg med hjelpemiddelbehov. For en del bedriftshelsetjenester begrenser kunnskapen om tilrettelegging seg til rent ergonomiske tiltak. Det er behov for å styrke kompetansen i bedriftshelsetjenesten om tilrettelegging og hjelpemidler på alle områder. Her kan hjelpemiddelsentralen spille en rolle. Bedriftshelsetjenesten er allerede en viktig aktør og blir enda viktigere nå når kravet til å være tilknyttet bedriftshelsetjeneste utvides til fem nye sektorer fra 2010. Dette inkluderer blant annet undervisning og helse- og sosialtjenesten, som er to store sektorer. I forbindelse med innføring av godkjenningsordning for bedriftshelsetjenesten, også fra 2010, er det viktig å få inn kriterier som handler om kompetanse og fagpersonell innenfor området hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet.

NAV lokalt har lite kompetanse om tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet. For å hjelpe personer på yrkesrettet attføring utnytter de ofte andre aktører, som NAV Senter for yrkesrettet attføring eller NAV Arbeidsrådgivning. For ordinære arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne som behøver hjelpemidler og tilrettelegging, er det mange som mener det er uaktuelt å kontakte NAV lokalt fordi de mangler kompetanse på dette feltet. Mange tar allerede direkte kontakt med NAV Hjelpemiddelsentral. Det er behov for å styrke tilbudet til denne gruppen og kanskje vurdere om det skal etableres en praksis der NAV Hjelpemiddelsentral er førstelinje for disse. Samtidig kan dette være en del av oppgavene for en eventuell ny enhet ved hjelpemiddelsentralene som jobber tettere opp

mot virksomheter. På noen områder er det behov for å bygge mer kompetanse. Lese- og skrivevansker er et område. Blinde arbeidstakere er et annet område.

Undersøkelsen viser at IA-avtalen gir tilgang til viktige virkemidler. Det er også mye som fungerer bra for de virksomhetene som er tilsluttet IA-avtalen. Særlig muligheten til å få en egen kontaktperson ved arbeidslivssentret, tilretteleggingstilskuddet og støtte til bedriftshelsetjeneste fremheves. En undersøkelse om sykefravær og sosialt ansvar viser også at IA-virksomheter i større grad enn øvrige virksomheter tilrettelegger for personer med nedsatt funksjonsevne, og at IA-virksomheter også i større grad enn andre virksomheter gir tilbud og tekniske hjelpemidler (Trygstad 2006:94–96). På bakgrunn av dette er det grunnlag for å vurdere å allmenngjøre virkemidlene i IA-avtalen. Særlig tilretteleggingstilskuddet har en effekt, selv om det er mange som påpeker at det er svært byråkratiske og strenge krav for så lite penger som tilskuddet utgjør.

Vi ser også at problemstillingen om varig versus ikke-varig nedsatt funksjonsevne er en gjenganger i undersøkelsen. Mange som har behov for tilrettelegging og hjelpemidler, er arbeidstakere som *erhverver* funksjonsnedsettelse. Å komme inn med riktig tilrettelegging tidlig er meget betydningsfullt for å hindre langvarig sykefravær og fare for utstøting. En større fleksibilitet til å kunne tildele hjelpemidler uten at det foreligger dokumentasjon på varig nedsatt funksjonsevne bør vurderes. Dersom ikke dette gjøres, må tilretteleggingstilskuddet økes og allmenngjøres som et virkemiddel for også å nå små bedrifter og virksomheter som ikke omfattes av IA-avtalen.

Individuelle rettigheter til hjelpemidler og tilrettelegging finansiert gjennom folketrygden ser ut til å være et godt virkemiddel for å sikre brukerne hjelpemidler og få arbeidsgiverne med på laget. Også funksjonsassistentordningen bør vurderes forankret i folketrygdsloven som en individuell rettighet. I tillegg bør det vurderes om det er behov for å utvide ordningen til å omfatte flere grupper. Slik ordningen er organisert i dag, er den avhengig av rammefinansiering, og begrensede rammer hindrer mulighet for brukere med nedsatt funksjonsevne til å få funksjonsassistent.

Det er stort behov for koordinering og samordning av arbeidet som gjøres for å tilrettelegge og skaffe funksjonelle hjelpemidler i arbeidslivet. Tilretteleggingsgarantien kan være et virkemiddel for å bedre samordning og ikke minst brukernes forutsigbarhet. Det må prioriteres å spre informasjon om tilretteleggingsgarantien og implementere denne ved alle NAV-kontorer.

Det er et stort behov for informasjon i systemet. Dette gjelder informasjon til NAV lokalt, bedriftshelsetjenesten og arbeidsgivere.

Vi har også sett at det er en underutnyttelse av kompetanse som finnes i hjelpemiddelsystemet i arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv. Vi mener at det bør vurderes å etablere egne enheter ved hjelpemiddelsentralene som skal spesialisere seg på hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet. Disse enhetene gis et utvidet mandat til å jobbe med tilrettelegging og hjelpemidler i arbeidslivet for å støtte opp under intensjonene om et mer inkluderende arbeidsliv. Det er viktig at enheten tilføres ressurser og kompetanse for å utføre dette mandatet.

Referanser

- Agenda (2008), *NAV Hjelpemiddelsentraler og spesialenheter. Kartlegging av Hjelpemiddelsentralene og SYA*. Agenda Utredning og utvikling.
- Andreasen, T.A., H. Haualand, S. Widding (2007), *Funksjonshemming og arbeidsliv i tre bransjer – Sysselsettingsmuligheter og funksjonshemmende barrierer i byggebransjen, IKT-bransjen og helsesektoren*. AFI-notat 12:2007.
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet(2008), Mandat for hjelpemiddelutvalget. Tilgjengelig på www.regjeringen.no
- Bogen, H. (2005), *Vi kan alltid rope på han Per. Erfaringer med Samhandlingsmodellen i arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv*. Arbeidsnotat 6 i Følgeforskning Inkluderende arbeidsliv. Fafo-notat 2005:11
- Bråten, M., R.K. Andersen og J. Svalund (2008), *HMS-tilstanden i Norge 2007*. Fafo-rapport 2008:20
- Dale-Olsen, H., I. Hardoy, A.E. Storvik, H. Torp (2005), *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. ISF Rapport (2005:009). Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Econ (2008), *Med litt bistand kan flere jobbe. Evaluering av ordningen med funksjonsassistanse i arbeid*. Econ rapport 2008-039.
- Fjeldvik, L.M.(2007), *Funksjonshemmende eller funksjonsfremmende teknologi? En studie av barrierer i arbeidslivet for synshemmede og blinde arbeidstakere som bruker IKT-hjelpemidler*. Universitetet i Oslo: Hovedfagsoppgave i sosiologi, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi.
- FOR 2003-12-19 nr. 1671. Forskrift om tilretteleggingstilskudd. Tilgjengelig fra Lovdata: <http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-20031219-1671.html>
- Hansen, I.L.S.(2009 under arbeid), «IKT – et underutnyttet potensial i strategien for et inkluderende arbeidsliv?» I: Tøssebro, J., red., *Funksjonshemming; politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Oslo: Universitetsforlaget

- Hansen, I.L.S., red. (2009), *ICT and employment. Actors involved in innovation, production, distribution and implementation of assistive ICT in Norway, Denmark, the Netherlands and United Kingdom*. Fafo-paper 2009:02/AFI-rapport r2009/2
- Hansen, I.L.S. (2008), *IKT og funksjonshemmede. Et potensial for arbeids- og samfunns-liv? Delstudie i prosjektet IKT og samfunnsutvikling*. Fafo-notat 2008:21
- Hansen, I.L.S. og J. Svalund (2007), *Funksjonshemmede på arbeidsmarkedet. Et over-siktsbilde*. Fafo-notat 2007:04/AFI-notat n2007:2
- Hansen, I.L.S. og S. Widding (2009), «The Norwegian system of innovation and diffu-sion – actors and barriers». I: Hansen, I.L.S., red., *ICT and employment. Actors involved in innovation, production, distribution and implementation of assistive ICT in Norway, Denmark, the Netherlands and United Kingdom*. Fafo-paper 2009:02/AFI-rapport r2009/2
- Høyen, E.M. og J. Tøssebro (2009), *Brukerpass i hjelpemiddelformidlingen. En evalu-ering*. NTNU rapport
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)*. Tilgjengelig fra Lovdata: <http://www.lovdata.no/all/nl-20050617-062.html>
- Lov om folketrygd (folketrygden)*. Kapittel 10. Ytelser under medisinsk rehabilitering. Tilgjengelig fra Lovdata: <http://www.lovdata.no/all/tl-19970228-019-034.html>
- Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings-og tilgjengelighetsloven)*. Tilgjengelig fra Lovdata: <http://www.lovdata.no/all/hl-20080620-042.html>
- Moland, L.E. og S. Skinnarland (2005), *To skritt fram, og ett til.. ? Evaluering av Tryg-deetaten i Sør-Trøndelags tverrfaglige innsats for et mer inkluderende arbeidsliv*. Fafo-notat 2005:24
- NAV Interim (2006), Rapport fra arbeidsgruppen ”Organisering av hjelpemiddel-sentralene i styringslinje NAV”. En underaktivitet av 4.2.9 – ”De brukernære spesialenhetene” i prosjekt Produksjons- og spesialenheter. 11.12.2006.
- Ose, S.O., A.M. Bjerkan, I. Pettersen, K.G. Hem, A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paul-sen, T.O. Mo, P.Ø. Saksvik (2009), *Evaluering av IA-avtalen (2001 – 1009)*. SINTEF rapport
- Rambøll (2008), *NAV drift og utvikling: Følgeevaluering av prosjektet tilretteleggings-garanti*. Rambøll management

- Rundskriv § 10-5 – Stønad til bedring av funksjonsevnen. Utarbeidet av Rikstrygdeverket, Arbeids- og rehabiliteringsdivisjonen 21.6.2006.
- Rundskriv § 10-7. Bokstavene a, c og d samt annet og tredje ledd. Tilgjengelig fra NAV Rettskilden: <http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/183748.cms>
- Skøyen, R. og K.G Hem (2005), *Funksjonshemmedes tilgang til arbeidsmarkedet – bruk av en tilretteleggingsgaranti*. SINTEF rapport
- Statistisk sentralbyrå (2008), Arbeidskraftundersøkelsen. Tilleggsundersøkelsen om funksjonshemmede, 2 kvartal 2008. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/vis/emner/06/01/akutu/main.html>
- Statistisk sentralbyrå (2009), Temasider om bedrifter og foretak. Tilgjengelig fra: <http://www.ssb.no/naeringsliv/>
- St. meld. nr. 9 (2006 – 2007), *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Tolkeutredningen (2008), *Tolkeutredningen. Framtidens tolke- og kommunikasjons-tjenester for døve, døvblinde og hørselshemmede*. Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Trygstad, S. (2006), *Sykefravær og sosialt ansvar*. Fafo-rapport 542

Hjelpemidler og tilrettelegging i arbeidslivet

For mange personer med nedsatt funksjonsevne er individuell tilrettelegging og hjelpemidler grunnleggende for å kunne delta i arbeidslivet på lik linje med andre. Denne rapporten handler om hvorvidt hjelpemiddelsystemet og virkemidler som er etablert for tilrettelegging i arbeidslivet, fungerer slik at de bidrar til å støtte opp om yrkesdeltakelsen til personer med nedsatt funksjonsevne. Hensikten med prosjektet har vært å gi et bedre kunnskapsgrunnlag til det offentlig nedsatte hjelpemiddelutvalget.

Rapporten baserer seg på en spørreundersøkelse til alle landets 18 NAV Hjelpemiddelsentraler, samt kvalitative intervjuer med et utvalg fra NAV Hjelpemiddelsentraler, NAV Arbeidslivssenter, NAV lokalt, bedriftshelsetjenester, arbeidsgivere og lokale brukerorganisasjoner.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2009:40
ISBN 978-82-7422-698-2
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20130