



Aktivitetshjelpemidler til personer med fysisk funksjonsnedsettelse

Evaluering av stønadsordning for personer over 26 år, på oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet

26. juni 2020

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger, utarbeider evalueringer og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Vi har bred erfaring fra analyser innen arbeidsliv og helse.

Evalueringer

Oslo Economics tilbyr kartlegginger og evalueringer til offentlige virksomheter og bedrifter.

Vi utarbeider effekt- og prosessevalueringer, kartlegginger av verdistrømmer og vurderinger av tiltak, virkemidler og organisasjonsendringer.

Aktivitetshjelpemidler til personer med fysisk funksjonsnedsettelse/OE-rapport 2020-36

© Oslo Economics, 26. juni 2020

Kontaktperson:

Erik Magnus Sæther / Senior Partner

ems@osloeconomics.no, Tel. 940 58 192

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag	4
Executive summary	7
1. Innledning	9
1.1 Om ordningen	9
1.2 Om evalueringen	9
1.3 Evalueringens metode og kildegrunnlag	10
2. Hjelpemidlene som tildeles og mottakerne	12
2.1 Omfang av hjelpemidler per hovedkategori	12
2.2 Mottakerne	15
2.3 Hjelpemidler spesielt utviklet for å stimulere bevegelsesapparatet	17
2.4 Ortopediske hjelpemidler	17
3. Utgifter til aktivitetshjelpemidler	19
3.1 Samlede utgifter	19
3.2 Utgifter til hjelpemidler	20
3.3 Tjenester og vedlikehold	20
3.4 Egenandeler	21
4. Kjennskap, betydning og bruk blant målgruppen	22
4.1 Kjennskap til ordningen	22
4.2 Betydningen for brukerne	22
4.3 Bruk av aktivitetshjelpemidlene	23
5. Forvaltning av ordningen	26
5.1 Rollefordeling	26
5.2 Finansiering	26
5.3 Tildelingskriterier	26
5.4 Søknadsprosess	29
5.5 Innkjøp	32
5.6 Spesialtilpasning av ordinært utstyr	33
5.7 Reparasjoner og returer	33
5.8 Ortopediske aktivitetshjelpemidler	34
6. Samlet vurdering av ordningen	36
7. Mulige justeringer og anbefaling	39
7.1 Behovet for tilpasninger i ordningen	39
7.2 Mulige justeringer av ordningen	39
7.3 Anbefaling	45
7.4 Anbefaling fra brukerorganisasjonene	46
8. Referanser	48

Sammendrag

Aktivitetshjelpemidler er hjelpemidler som er spesielt utviklet for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i fysisk aktivitet. Ordningen med stønad til aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år ble innført i 2014. Oslo Economics har evaluert ordningen på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Bakgrunn for ordningen

Tidligere var det kun barn og unge (opp til 26 år) som kunne få stønad til aktivitetshjelpemidler via folketrygden. I statsbudsjettet for 2014 ble det for første gang bevilget penger til en egen ordning med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år. Ordningen ble begrunnet med at aktivitetshjelpemidler ofte er dyrere enn tilsvarende utstyr for befolkningen ellers, og at kostnaden kan hindre personer med funksjonsnedsettelse å delta i fysiske aktiviteter. Formålet med ordningen var å muliggjøre at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i fysisk aktivitet på linje med resten av befolkningen.

Om evalueringen

Oslo Economics har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet evaluert ordningen med aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år, med formål å vurdere i hvilken grad ordningen bidrar til at målgruppen får mulighet til å ha en aktiv fritid og delta i fysisk aktivitet på linje med andre i samfunnet. Oppdraget innebar å kartlegge omfang av utleverte aktivitetshjelpemidler, kostnadene ved ordningen, hvordan hjelpemidlene brukes og hvilken betydning de har for brukerne, hvordan ulike sider av forvaltningen fungerer, og hvordan egenandelen fungerer. Videre skulle evalueringen vurdere hvordan ordningen kan innrettes slik at flest mulig skal få mulighet til å kunne ha en aktiv fritid, hvorav minst ett alternativ skulle være kostnadsnøytralt.

Oppdraget ble tildelt i desember 2019 og er gjennomført våren 2020. Stipendiatene Heidi Pedersen (NTNU) og Berit Gjessing (UiO) har bistått Oslo Economics som ekspertressurser i evalueringen. Evalueringen har innhentet informasjon gjennom dybdeintervjuer med brukere og brukerorganisasjoner, førstelinjen i kommuner som utarbeider søknader på vegne av brukere, saksbehandlere ved hjelpemiddelsentraler og forvaltningen sentralt; en spørreundersøkelse rettet mot hjelpemiddelsentralene; statistikk over utlånte hjelpemidler og regnskap fra NAV; samt diskusjoner med referansegruppen bestående av brukerorganisasjoner og representanter fra forvaltningen. Oslo Economics står alene ansvarlig for rapporten og anbefalingene som fremkommer.

Utdelte aktivitetshjelpemidler og mottakerne

Årlig deles det ut i underkant av 800 aktivitetshjelpemidler. Den største kategorien av utleverte aktivitetshjelpemidler er sykler, men det deles også ut andre typer utstyr til bruk innendørs eller utendørs. Mottakerne av aktivitetshjelpemidler er i et bredt aldersspenn. De fleste mottakerne er mellom 26 og 70 år, men det er også en del mottakere i 70- og 80-årene. Det er en overvekt av menn blant mottakerne. De fleste har bare mottatt ett aktivitetshjelpemiddel siden oppstart av ordningen. I perioden 2014-2019 har det blitt delt ut 3 600 produkter til 2 800 ulike mottakere. Kun 97 personer har mottatt flere enn to aktivitetshjelpemidler i løpet av hele perioden.

Det er store geografiske forskjeller i tildelinger. Forskjellene handler trolig først og fremst om ulik kapasitet i kommunene som søker på vegne av brukerne. Det ser også ut til å være noe ulik tildelingspraksis hos de fylkesvise hjelpemiddelsentralene, men vi tror dette i liten grad bidrar til den fylkesvise variasjonen.

Utgifter

I 2019 var samlede utgifter til aktivitetshjelpemidler 67 millioner kroner, eksklusive forvaltningskostnader. 64 millioner kroner ble finansiert gjennom rammebevilgning og 3 millioner kroner ble finansiert gjennom egenandeler. Gjennomsnittskostnaden for tildelte hjelpemidler er om lag 70 000 kroner. Det er stor variasjon i kostnaden av de ulike type hjelpemidlene, hvor de dyreste hjelpemidlene koster over 300 000 kroner mens de billigste koster under 10 000 kroner. Kostnaden avhenger i stor grad av brukernes behov. Brukere med store funksjonsnedsettelse har behov for dyrere hjelpemidler.

Kjennskap, betydning og bruk blant målgruppen

Ordningen tilfører stor nytteverdi for mange mennesker og har positiv effekt på brukernes livskvalitet og helse. Dette har stor samfunnsverdi, også i et fordelingsperspektiv. Ordningen ser ut til å være godt kjent blant

målgruppen, og hjelpemidlene har stor betydning for brukerne. Hjelpemidlene gir brukerne mulighet til å dra på turer i skog og mark og å delta i andre fysiske aktiviteter, mer eller mindre på linje med befolkningen ellers. For enkelte utgjør disse aktivitetene en stor og viktig del av brukernes liv og livskvalitet. Hjelpemidlene muliggjør en aktiv livsstil og fremmer på denne måten folkehelse og likestilling. Andre bruker hjelpemidlene sjeldnere, men muligheten til deltakelse på vanlige samfunnsarenaer kan likevel være svært verdifullt for den enkelte. I noen tilfeller ser hjelpemidlene ut til å ha gitt brukerne lite merverdi, trolig fordi hjelpemiddelet likevel ikke passet brukerens behov. Vi vet ikke hvor mange dette gjelder.

Forvaltning

Ordnningen forvaltes av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten. Med unntak av ortopediske aktivitetshjelpemidler, tildeles aktivitetshjelpemidler som utlån fra NAVs fylkesvise hjelpemiddelsentraler. Det er i hovedsak terapeuter i førstelinjen i kommunen, ergoterapeuter eller andre, som utarbeider og formidler søknad om aktivitetshjelpemidler på vegne av bruker. Søknadene behandles av hjelpemiddelsentralen i det gjeldende fylket. Hovedkriteriene for å få tildelt aktivitetshjelpemidler er at brukeren har en varig fysisk funksjonsnedsettelse og at hjelpemiddelet det søkes om er nødvendig og hensiktsmessig for at brukeren skal kunne være i fysisk aktivitet alene eller sammen med andre. Det rapporteres om at det er noe uklare knyttet til tildelingskriteriene og hvilke behov man kan oppgi som grunnlag for tildeling.

Bevilgningene til aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år finansieres av en årlig budsjetttramme fastsatt i statsbudsjettet. De første årene etter at ordningen ble innført var utgiftene lavere enn de årlige bevilgningene. Fra og med 2018 har imidlertid midlene blitt oppbrukt omtrent halvveis i budsjettåret eller tidligere, og Arbeids- og velferdsetaten har iverksatt stans i innvilgninger av søknader når rammen er brukt opp. Støtten bevilges dermed etter førstemann-til-mølla-prinsippet, og tildelingene får utslag av tilfeldigheter. Det er grunn til å tro at dette i størst grad går ut over de minst ressurssterke brukerne, i tilfeller hvor verken bruker eller kommunen har ressurser til å innrette søknadsprosessen strategisk. Førstemann-til-mølla-prinsippet forsterker dermed brukernes avhengighet av kommunenes varierende kapasitet til søknadsformidling.

Mulige justeringer for å tette gapet mellom den definerte målgruppens behov og finansieringen

Det er altså en ubalanse mellom hva tildelingskriteriene for ordningen er innrettet for å dekke og hva den har økonomi til å dekke. For å tette gapet mellom den definerte målgruppens behov og tilgjengelig finansiering, må bevilgningene økes eller prioriteringene bli strengere. Vi drøfter fire mulige justeringer av ordningen som kan skape bedre balanse: øke offentlige bevilgninger, stramme inn tildelingskriteriene, øke egenandelen, eller prioritere innkomne søknader etter behov.

Anbefalinger

Ordnningen tilfører stor nytteverdi for mange mennesker og har positiv effekt på brukernes livskvalitet og helse. Dette har stor samfunnsverdi, også i et fordelingsperspektiv. Samfunnsverdien kan imidlertid økes dersom tildelingene i større grad innrettes etter å dekke de største behovene. Vi anbefaler at formålet med ordningen tydeliggjøres, for å sikre at de som får støtte gjennom ordningen er i tråd med den tiltenkte målgruppen. Kriteriene for tildeling bør tydeliggjøres for å begrense utilsiktet ulikhet i tilgang til ordningen.

Vi anbefaler at kommunene bevisstgjøres sin rolle som formidler av ordningen på vegne av sine innbyggere. Kommunenes rolle begrenser formidlingen og gjør at brukeren er svært avhengig av kommunenes kapasitet til å drive med søknadsformidling. Det er fornuftig at søknadene begrunnes av fagpersoner, men det er samtidig en utfordring at varierende kapasitet til søknadsformidling mellom kommunene har så stor betydning for tildelingen.

Forvaltningen av ordningen synes i hovedsak å fungere godt, men kan forbedres på enkelte områder. Vi anbefaler at avgrensningen mot trening og konkurransebruk tydeliggjøres for å sikre at grupper som har behov i tråd med hensikten ikke utelates. For å redusere risiko for tildelinger av hjelpemidler som brukeren ikke kan benytte, anbefaler vi at brukere i enkelte tilfeller får økt mulighet til utprøving av hjelpemiddelet i et naturlig miljø i forkant av tildelingen. Videre anbefaler vi at det tilrettelegges bedre for retur av hjelpemidler som ikke benyttes, både fordi andre brukere kan tenkes å få glede av hjelpemiddelet og for at hjelpemiddelsentralene får bedre oversikt over tildelinger som ikke fungerer. Det bør videre vurderes om det kan etableres sjekklister eller andre former for enkel informasjonsformidling slik at ikke bruker og kommunens representant glemmer viktige forutsetninger for egnet bruk av aktivitetshjelpemiddelet.

Vi anbefaler at ordningen med ortopediske aktivitetshjelpemidler overføres til den generelle ordningen med ortopediske hjelpemidler til dagliglivet. Det er svært få ortopediske hjelpemidler som tildeles som aktivitetshjelpemidler, primært proteser. Det er uklare grenser mellom proteser til dagliglivet og

aktivitetsproteser, og vi mener derfor det er hensiktsmessig at disse tas ut av ordningen med aktivitetshjelpemidler.

Hvor mye ressurser samfunnet skal bruke på ordningen er et prioriterings spørsmål. I revidert nasjonalbudsjett 2020 ble de samlede bevilgningene for 2020 økt fra opprinnelig 52 millioner kroner til 100 millioner kroner. Hvis det viser seg at de bevilgede offentlige midlene fortsatt ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen, må tydeligere kriterier vurderes for å sørge for bedre treffsikkerhet i tildelingen eller egenandelen økes. Gitt den senere tids vekstrate er det grunn til å forvente et behov for tiltak, også innenfor en utvidet ramme. Begge alternativene vil nødvendigvis begrense tilgangen til en viktig ordning for målgruppen, men det vil berøre ulike grupper.

En økning i egenandelen vil kunne medføre at enkelte faller utenfor ordningen av økonomiske årsaker. Dersom egenandelen i større grad står i forhold til kostnaden ved hjelpemiddelet vil det gå mest ut over de som har de mest omfattende funksjonsnedsettelsene. Hovedprinsippet for egenandelen er at den skal tilsvare utgiftene til utstyr for ikke-funksjonshemmede, slik at funksjonshemmede får mulighet til å delta i fysisk aktivitet på linje med befolkningen for øvrig. Dette er i dag ivare tatt ved et tak på egenandelen på 4 000, som ikke er økt siden ordningen ble opprettet. Sammenlignet med mye normalt utstyr er dette lavt. På den annen side har funksjonshemmede gjennomgående lavere inntekter og høyere utgifter enn befolkningen for øvrig. Det er videre et viktig mål å stimulere til fysisk aktivitet og deltakelse på lik linje med befolkningen for øvrig. Vi anbefaler likevel at man vurderer å øke egenandelen noe, slik at flere brukere kan få tilgang til aktivitetshjelpemidler.

Executive summary

Assistive activity technology enables people with impairments to participate in physical activities. Financial support for assistive activity technology for people over the age of 26 was introduced in 2014. Oslo Economics has evaluated the financial support scheme on behalf of the Ministry of Labour and Social Affairs.

Background

Previously, only children and young adults below the age of 26 were eligible for assistive activity technology granted by the state through the Norwegian national social insurance scheme. In the national budget for 2014, a financial support scheme for people with impairments above the age of 26 was introduced. The purpose of the new scheme was to ensure that assistive activity technology was made available to people with impairments, despite the high costs compared to similar products for people without impairments.

About the evaluation

Oslo Economics has evaluated the financial support scheme for assistive activity technology on behalf of the Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs. The purpose of the evaluation was to examine whether the financial support scheme contributes to giving people with impairments the possibility of being active and participating in physical activity at the same level as everyone else in society. The assignment involved mapping the scope of assistive activity technology provided, examining the costs of the scheme, how the assistive technology is being used and its importance to the users, how different aspects of the administration works, and how the deductible costs work. Furthermore, the evaluation considers how the financial support scheme could be adjusted to give access to assistive activity technology to as many people as possible, where at least one alternative is cost-neutral.

The project was assigned to Oslo Economics in December 2019 and was completed during the spring of 2020. The scholars Heidi Pedersen (Norwegian University of Science and Technology) and Berit Gjessing (University of Oslo) have assisted Oslo Economics as expert resources. Important sources of information in the evaluation have been in-depth interviews, an online survey, statistics on the scope of assistive activity technology and costs, together with discussions with the reference group consisting of representatives from user organisations, the assistive technology centres, and the Norwegian Labour and Welfare Administration. Oslo Economics is solely responsible for the report and the recommendations that follows.

Assistive Activity Technology and the Financial Support Scheme

Around 800 assistive activity aids are distributed through the financial support scheme yearly. The largest category of aids is bicycles, followed by other sports equipment for both outdoors and indoors use. The users are in a wide age range, where most are between the age of 26 and 70, and some of the users are in their 70s and 80s. The majority of the users are men, and most of the users have only received one activity aid through the scheme.

In 2019, total costs of the financial support scheme were NOK 67 million, excluding administration costs. NOK 3 million were financed through deductible costs from the users. The average cost of an activity aid is NOK 70 000, but the costs vary greatly between different types of aids, where the most expensive aids cost more than NOK 300 000, and the least expensive less than NOK 10 000. Generally, people with more complex needs, require more expensive assistive activity technology.

Knowledge, importance and use among potential users

The financial support scheme for assistive activity technology adds great value to many people, contributing to better quality of life and health. This is further a positive effect for society. The financial support scheme is seemingly well known among potential users. Those who have received assistive activity technology, report that this enables them to be outdoors and participating in sports activities in line with other people. Others use the activity aids less frequently, but the opportunity to participate in ordinary social arenas can still be very valuable to the individual. In some cases, the aids seem to have added little value to the users, probably because the aids did not fit the user's needs. We do not know how many this applies to.

Administration of the Financial Support Scheme

The financial support scheme for assistive activity technology is administered by the Ministry of Labour and Social Affairs and the Labour and Welfare Administration. The assistive technology centres are the ones handling applications and assigning activity aids to users who are accepted for the scheme. Applications are most often prepared by therapists in the municipalities on behalf of the users. The main criteria for being assigned assistive activity technology through the scheme is that the user has a permanent physical impairment and that the activity aid applied for is necessary and appropriate to allow the user to be physically active, alone or together with other people. Some of the informants reports on some ambiguity related to the assignment criteria.

The financial support scheme is financed through the national budget. During the first years, the total costs of the scheme were lower than what was planned in the budget. From 2018, however, the total funds have been spent about halfway during the year, or sooner. The financial support for assistive activity technology is thus granted according to the first-come, first-served principle, and the aids are distributed somewhat by chance. There are reasons to believe that the weakest users, with less resources or multiple disabilities, are the ones suffering the most from the lack of funds.

Potential Adjustments for Tightening the Gap Between the Need for Assistive Activity Technology and the Funds

There exists an imbalance between the defined goal of the financial support scheme, and the funds that are granted to reach this goal. In order to better meet the need for assistive activity technology in society, the funds must increase, or the prioritizing must be stricter. We discuss four possible adjustments of the scheme which can create a better balance: increase public funding, tighten the criteria for receiving financial support, increase deductible costs for the user, or prioritize applications by need.

Recommendations

The financial support scheme for assistive activity technology brings great value to many people, contributing to better quality of life and health. This is further a positive effect for society, also in the perspective of distribution. The social value can, however, increase if the allocation to a greater extent is designed to meet the greatest needs. We recommend a clarification of the purpose of the scheme, to ensure that the users are in line with the target group. The criteria for allocation should be clarified to limit unintentional differences in access to the scheme. We further recommend that the municipalities are made aware of their role in communication of the scheme on behalf of their residents.

Administration of the financial support scheme for assistive activity technology seems to work well but can be improved on some areas. We recommend a clarification of the rules against using the aids for exercise and during competitions, to ensure that groups with needs in line with the intention, are not excluded. To reduce the risk of allocating assistive activity aids which the user cannot use, we recommend more frequent testing of the activity aids in a natural environment during the application process. Further, we recommend better arrangements for returning non-used assistive activity aids, both because other users may benefit from the activity aids, and to give the assistive technology centres a better overview of less functioning allocations.

In the revised national budget for 2020, the financial support scheme for assistive activity technology was increased, to a total of NOK 100 million for this year. If the demand turns out to be larger than this amount, more clear criteria need to be considered to ensure better accuracy in the distribution. An alternative to this could be to increase the deductible costs. Both alternatives will necessarily limit the access to the financial support scheme for potential users.

1. Innledning

Ordningen med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år ble innført i 2014. Oslo Economics har evaluert ordningen på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet.

1.1 Om ordningen

Bakgrunn

Personer med fysisk funksjonsnedsettelse kan få innvilget hjelpemidler til bruk i dagliglivet gjennom Folketrygden. I tillegg finnes det egne ordninger for aktivitetshjelpemidler til personer med funksjonsnedsettelse. Aktivitetshjelpemidler er hjelpemidler, som er spesielt utviklet for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i fysisk aktivitet.

Barn og unge (opp til 26 år) med nedsatt funksjonsevne har rett til hjelpemidler til trening, stimulering og aktivisering. I 2010 foreslo Holteutvalget (NOU 2010:5) en oppheving av aldersgrensen for denne ordningen, slik at også personer over 26 år skulle få tilgang. Det ble begrunnet med at god helse og mulighet til aktivitet er en viktig forutsetning for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne utnytte arbeidsevnen og ha god livskvalitet.

I statsbudsjettet for 2014 ble det for første gang bevilget penger til en egen ordning med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år. Ordningen omfatter hjelpemidler til aktivisering, men omfatter ikke hjelpemidler til trening og stimulering.

Formålet med ordningen var å muliggjøre at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i fysisk aktivitet på linje med resten av befolkningen. Regjeringen mente det var viktig å gi personer med funksjonsnedsettelse muligheten til å delta i fysiske aktiviteter uavhengig av alder, og at dette igjen ville kunne fremme økt fysisk aktivitet og bedre helse for brukergruppen (Prop. 1 S, 2013-2014). Ordningen ble begrunnet med at aktivitetshjelpemidler ofte er dyrere enn tilsvarende utstyr for befolkningen ellers og at kostnaden kan hindre personer med funksjonsnedsettelse å delta i fysiske aktiviteter.

Ordningen trådte i kraft 1. juli 2014. 1. januar 2015 ble ordningen utvidet til også å inkludere hjelpemidler for å aktivisere bevegelsesapparatet for personer som ikke kan benytte seg av ordinære aktivitetshjelpemidler.

Forvaltning og finansiering

Ordningen forvaltes av Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsetaten. Med unntak av ortopediske aktivitetshjelpemidler tildeles aktivitetshjelpemidler som utlån fra NAVs fylkesvise hjelpemiddelsentraler.

Ordningen med aktivitetshjelpemidler er hjemlet i Folketrygdloven. Støtten til personer med funksjonsnedsettelse i Folketrygdloven er basert på et premiss om at disse skal kompenseres for merutgifter av funksjonsnedsettelsen.

Ved utlån av aktivitetshjelpemidler belastes brukeren en egenandel på 10 prosent av kjøpesummen, begrenset oppad til 4 000 kroner. Det er ikke egenandel for spesialtilpasning av ordinært utstyr og reparasjon av aktivitetshjelpemiddelet.

Bevilgningene til aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år finansieres av en årlig budsjetttramme fastsatt i statsbudsjettet. Når denne rammen er brukt opp iverksetter Arbeids- og velferdsdirektoratet stans i innvilgning av nye søknader. Utgiftene til ordningen har økt betydelig siden ordningen ble innført. De første årene etter at ordningen ble innført var utgiftene lavere enn de årlige bevilgningene. De siste årene har imidlertid midlene blitt oppbrukt før årets utgang og Arbeids- og velferdsetaten har iverksatt stans i innvilgninger av søknader før utgangen av budsjettåret.

I 2018, 2019 og 2020 var opprinnelig budsjettbevilgning henholdsvis 49, 50 og 52 millioner kroner. Det ble iverksatt stans av innvilgelse av aktivitetshjelpemidler 24. august 2018, 6. juni 2019 og 18. mars 2020 som følge av at bevilgningen var brukt opp. I 2019 ble det i etterkant bevilget 15 millioner kroner ekstra til ordningen. I revidert nasjonalbudsjett for 2020, jf. Innst. 360 S (2019-2020) er det lagt inn en tilleggsbevilgning på 48 millioner kroner for 2020.

For de tilgrensende ordningene med hjelpemidler til dagliglivet og hjelpemidler til trening, stimulering og aktivisering for personer under 26 år belastes ikke bruker med egenandel. Disse ordningene finansieres ved overslagsbevilgninger, slik at tildelingene ikke avhenger av en begrenset ramme.

1.2 Om evalueringen

Oslo Economics har fått i oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet å evaluere ordningen med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år. Oppdraget ble tildelt i desember 2019 og er

gjennomført våren 2020. Stipendiatene Heidi Pedersen (NTNU) og Berit Gjessing (UiO) har bistått som ekspertressurser i evalueringen.

Evalueringen skal vurdere i hvilken grad ordningen bidrar til at målgruppen får mulighet til å ha en aktiv fritid og delta i fysiske aktivitet på linje med andre i samfunnet. Videre skal evalueringen vurdere hvordan ordningen kan justeres for at flest mulig skal få mulighet til å kunne ha en aktiv fritid. Det skal utredes minst ett kostnadsnøytralt alternativ.

Evalueringen skal videre kartlegge omfang av utleverte aktivitetshjelpemidler, kostnadene av ordningen, hvordan hjelpemidlene brukes og hvilken betydning de har for brukerne. Videre skal evalueringen se på hvordan ulike sider av forvaltningen fungerer, og hvordan egenandelen fungerer.

Det skal gjøres en særskilt vurdering av hjelpemidler som er spesielt utviklet for å aktivisere bevegelsesapparatet dersom personen ikke er i stand til å benytte seg av ordinære aktivitetshjelpemidler.

1.3 Evalueringens metode og kildegrunnlag

Evalueringen er basert på innspill fra representanter for brukere og en rekke andre berørte aktører, samt statistikk over utlån og regnskap fra NAV. Alle vurderinger som fremkommer i evalueringen er evaluators egne, men bygger på erfaringer og innspill fra kildene. Evalueringsspørsmålene har dannet grunnlaget for problemstillingene som er tatt opp i intervjuer og spørreundersøkelse, men informantene er også blitt oppfordret til å bidra med sine egne innspill til relevante problemstillinger.

Under følger en beskrivelse av de fire kildegrunnlagene som er benyttet: Statistikk, dybdeintervjuer, spørreundersøkelse og diskusjoner med referansegruppen.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten

Vi har mottatt data fra følgende registre i NAV:

- Utlånsregisteret (tildelte aktivitetshjelpemidler)
- Regnskapsregisteret (ordningens utgifter)
- Saksregisteret (saker og vedtak)

I tillegg har vi fått tilsendt aggregerte tabeller om antall tildelinger av ortopediske aktivitetshjelpemidler og utgifter knyttet til denne ordningen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kartleggingen av antall utlånte aktivitetshjelpemidler og mottakerne av hjelpemidlene som presenteres i kapittel 2 er basert på data fra utlånsregisteret, sammenstilt som aggregerte tabeller

av ansatte i Styringsenheten for hjelpemiddel-sentralene og statistikkeneheten i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi retter en stor takk til disse for denne bistanden. Kartleggingen av ordningens utgifter er stort sett basert på regnskapsregisteret, men også noe på aggregerte tabeller av gjennomsnittlige kostnader per hjelpemiddel som vi har mottatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fordi kapittel 2 og kapittel 3 er basert på ulike kilder kan det være enkelte forskjeller i hvilke utgifter som er inkludert i analyser av tilgrensende problemstillinger.

Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med en rekke aktører som er involvert i ordningen (antall intervjuer i parentes):

- Brukere av aktivitetshjelpemidler (6)
- Norges Handikapforbund (1)
- Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (1)
- Førstelinjen i kommunene (ergoterapeuter) (3)
- Ansatte ved utvalgte hjelpemiddelsentraler (4)
- Beitostølen Helseportsenter (1)
- Valnesfjord Helseportsenter (1)
- Styringsenheten for hjelpemiddelsentralene (5)
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2)

I tillegg har vi fått viktige innspill fra ekspertressursene Heidi Pedersen og Berit Gjessing.

I forkant av intervjuene utarbeidet vi intervjuguiden som var tilpasset representantene vi snakket med. Intervjuene ble gjennomført som semi-strukturerte samtaler der kildene ble invitert til å snakke fritt om ordningen som helhet og om utvalgte problemstillinger.

Tidligere og pågående forskning

Vi har støttet oss på tidligere litteratur på feltet, blant annet nylig forskning gjennomført av Heidi Pedersen, NTNU, fra hennes doktorgradsarbeid. I tillegg har vi mottatt resultater fra pågående forskning av Viljar Aasan, fagleder for hjelpemidler på Beitostølen Helseportsenter, som forsker på aktivitetshjelpemidler i forbindelse med sin mastergrad på OsloMet – Storbyuniversitetet. Vi retter en stor takk til ekspertressursene og Viljar Aasan for viktige innspill og bidrag med resultater til evalueringen.

Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentraler

I mars-april 2020 gjennomførte vi en spørreundersøkelse som ble sendt til alle hjelpemiddelsentralene. Spørreundersøkelsen berørte tema knyttet til forvaltningen av ordningen og antatt bruk blant mottakerne. 11 av 17 hjelpemiddelsentraler svarte på undersøkelsen. Vi retter en stor takk til hjelpemiddelsentralene for bidragene til evalueringen.

Referansegruppe

Det ble satt ned en referansegruppe for evalueringen. Referansegruppen har bestått av representanter fra Arbeids- og velferdsetaten, styringsenheten for hjelpemiddelsentralene, Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon. Ekspertressursene har også deltatt i referansegruppen.

Det er gjennomført to møter med referansegruppen. Det første møtet ble gjennomført i februar 2020, i forkant av datainnsamlingen. I dette møtet ga

referansegruppen innspill til relevante problemstillinger og mulige forklaringsmekanismer. Det siste møtet ble gjennomført i mai 2020. I dette møtet ga referansegruppen sine innspill til evalueringens vurderinger og anbefalinger. Vi retter en stor takk til referansegruppen for verdifulle bidrag til evalueringen. Oslo Economics står alene ansvarlig for vurderingene og anbefalingene som fremkommer. Representantene fra de to brukerorganisasjonene har formulert sine anbefalinger, disse er inkludert i rapportens kapittel 7-4.

2. Hjelpemidlene som tildeles og mottakerne

I 2019 ble det delt ut 796 aktivitetshjelpemidler til 672 ulike brukere. 99 prosent av hjelpemidlene i 2019 ble formidlet via hjelpemiddelsentralene, mens det kun ble utlevert 8 ortopediske aktivitetshjelpemidler. Den største kategorien av utleverte aktivitetshjelpemidler er ulike typer sykler. Det er noe flere menn enn kvinner som mottar aktivitetshjelpemidler. De fleste mottakerne er i alderen 26-70 år.

2.1 Omfang av hjelpemidler per hovedkategori

I dette kapittelet presenteres hjelpemidler som deles ut via NAVs hjelpemiddelsentraler. Vi benytter data fra NAVs utlansregister fra hjelpemiddelsentralene fra 2018 og 2019, samt noe eldre data. Dette omfatter totalt 1 435 ulike aktivitetshjelpemidler som er levert i 2018 og 2019, med tilhørende enhetspriser og andre relevante egenskaper. Dette inkluderer alle typer innvilgede aktivitetshjelpemidler bortsett fra ortopediske aktivitetshjelpemidler, som ikke formidles fra hjelpemiddelsentralene.

I 2019 ble det delt ut 788 aktivitetshjelpemidler via hjelpemiddelsentralene. Dette er en økning fra 647 utdelte aktivitetshjelpemidler i 2018. I hele perioden 2014-2019 er det totalt blitt utdelt 3 584 aktivitetshjelpemidler.

I 2018 og 2019 ble det utdelt 236 ulike typer aktivitetshjelpemidler. Vi har inndelt hjelpemidlene i følgende kategorier, basert på produktgruppene i hjelpemiddeldatabasen:

- Treningsutstyr
- Sykler
- Rullestoler og tilbehør
- Mosjons- og idrettsutstyr
- Annet

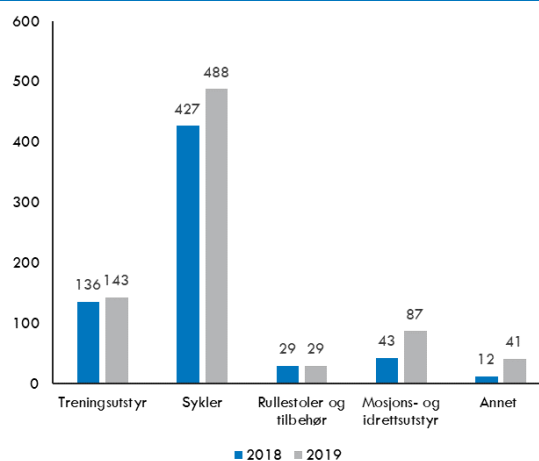
Figur 2-1 viser at antall aktivitetshjelpemidler utdelt i 2018 og 2019 fordelt på disse kategoriene. Tabell 2-1 gir en oversikt over hovedkategoriene og hvilke typer produkter som ligger i hver kategori. Utviklingen for de tre vanligste hovedkategoriene er også vist over en lengre tidsperiode i Figur 2-2.

Sykler er den vanligste kategorien utdelte aktivitetshjelpemidler og har vært det dominerende

aktivitetshjelpemiddelet i alle årene siden 2015. I 2019 ble det tildelt nesten 500 produkter i sykkelkategorien. Sykler tilhører den overordnede kategorien for hjelpemidler for aktiviteter og deltakelse relatert til personforflytning og transport.

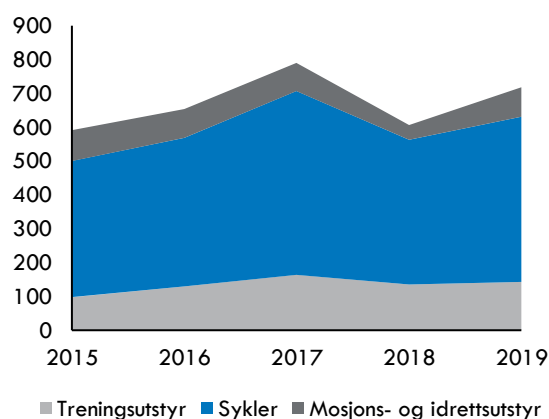
Sykkelkategorien inneholder mange ulike typer sykler og øvrige tilgrensende produkter, vist i Tabell 2-1. Under sykkelkategorien ligger foddrevne to-, tre-, og firehjulssykler, hånddrevne tre- og firehjulssykler, tandemsykler og tilleggsutstyr til sykler, også vist i Tabell 2-1 under. Det er totalt 113 ulike produkter i sykkelkategorien som er utdelt i 2018 og 2019.

Figur 2-1: Antall aktivitetshjelpemidler utdelt via hjelpemiddelsentralene, per hovedkategori



Kilde: NAV

Figur 2-2: Utvikling i antall hjelpemidler, hovedkategorier, 2015–2019



Kilde: NAV

Tabell 2-1: Beskrivelse av hovedkategorier, produktgrupper og utdelte produkter

Hovedkategori	Produktgruppe	Eksempler på utdelte produkter i 2018 og 2019
Treningsutstyr	Hjelpemidler for å måle, støtte, trene eller erstatte kroppsfunksjoner: <i>Hjelpemidler for å overvåke eller vurdere en persons medisinske tilstand og hjelpemidler som støtter eller erstatter en kroppsfunksjon. Omfatter for eksempel hjelpemidler brukt i medisinsk behandling. Omfatter ikke utstyr som bare brukes av helsepersonell. (Kilde: Hjelpemiddeldatabasen.no)</i>	Hjelpemidler stå-/gå; hjelpemidler arm/ben; hjelpemidler balanse; hjelpemidler hanske; motoriserte trenings sykler
Sykler	Hjelpemidler for aktiviteter og deltakelse relatert til personforflytning og transport: <i>Hjelpemidler som skal støtte eller erstatte en persons evne til å bevege seg innendørs og utendørs, å forflytte seg fra et sted til et annet eller å bruke et personlig eller offentlig transportmiddel. (Kilde: Hjelpemiddeldatabasen.no)</i>	Gåstol; hjelpemotor; hjulmotor; påhengssykkel; støttehjul; sykkel 2-hjul; sykkel 3-hjul; sykkel 4-hjul; parallelsykkel; tandemsykkel
Rullestoler og tilbehør	Hjelpemidler for aktiviteter og deltakelse relatert til personforflytning og transport: <i>Hjelpemidler som skal støtte eller erstatte en persons evne til å bevege seg innendørs og utendørs, å forflytte seg fra et sted til et annet eller å bruke et personlig eller offentlig transportmiddel. (Kilde: Hjelpemiddeldatabasen.no)</i>	Rullestoler; svinghjul; sykkelfront
Mosjons- og idrettsutstyr	Hjelpemidler for rekreasjon og fritidsaktiviteter <i>Produkter som er beregnet på å legge til rette for en persons deltakelse i enhver form for lek, sport eller hobby, eller andre former for rekreasjon og fritid. Utstyr for trening av bevegelse, styrke og balanse, inkludert trenings- og fitnessutstyr. (Kilde: Hjelpemiddeldatabasen.no)</i>	Hockeykjelker; kajaker; kjelker el-innebandy; kjelker sitski; kjelker snowcomfort; krykkeski; løpesykler; piggekjelker; rideutstyr; skikjelker; skilatorer; skytebord; wakeboard
Annet	Hjelpemidler i øvrige produktgrupper <i>Hjelpemidler for undervisning og trening av ferdigheter; hjelpemidler for egenomsorg og deltakelse i personlig pleie; møbler, inventar og andre hjelpemidler som legger til rette for aktiviteter i menneskeskapt miljøer både innendørs og utendørs; hjelpemidler for å kontrollere, bære, flytte og håndtere produkter og utstyr. (Kilde: Hjelpemiddeldatabasen.no)</i>	Belter; flytevester; grehansker; kjøreposer; seler; sittevogner; skinner; ståstativ; svømmekrager; transporttraller; varmeposer

Kilde: NAV/Hjelpemiddeldatabasen.no

Hovedkategorien **treningsutstyr** er det nest vanligste hjelpemiddelet målt i antall utdelinger. Treningsutstyr ligger under den overordnede kategorien for hjelpemidler for å måle, støtte, trene eller erstatte kroppsfunksjoner. Hjelpemidlene skal brukes for trening av bevegelse, styrke og balanse. Under denne kategorien ligger også hjelpemidler spesielt utviklet for aktivisering av bevegelsesapparatet.

Utstyret omfatter blant annet treningsapparater for armer og ben, samt stå- og gåtreningshjelpemidler. Det mest hyppige utdelte produktet i kategorien er terapi sykkel Thera-Trainer Tigo 550, med henholdsvis 84 og 92 enheter i 2018 og 2019. Dette produktet er også det hyppigst utdelte på tvers av alle kategorier både i 2018 og 2019.

Kategorien **rullestoler og tilbehør** ligger overordnet i samme produktgruppe som sykler, altså innen hjelpemidler for personforflytning og transport. I denne kategorien har vi inkludert manuelle og motordrevne rullestoler samt tilleggsutstyr, og produktene omfatter blant annet sykkelfronter, svinghjul og sittevogner. Kategorien utgjorde 29 utdelinger per år i 2018 og 2019, betydelig færre enn sykler.

Mosjons- og idrettsutstyr omfatter hovedsakelig diverse kjelker, hvorav de mest vanlige er piggekjelker, kjelker til sitski, hockeykjelker og skikjelker. Den overordnede produktgruppen for denne kategorien er hjelpemidler for rekreasjon og fritidsaktiviteter.

Til sist har vi samlet resterende aktivitetshjelpemidler i en kategori vi kaller **annet**. Det er ulike produktgrupper i hjelpemiddeldatabasen som omfattes av denne hovedkategorien, vist i Tabell 2-1. Av utdelte hjelpemidler i 2018 og 2019 omfatter annet-kategorien blant annet belter, varmeposer, flyteveste og grepshansker. Kategorien består av produkter av mindre størrelse og til lavere priser. Tilnærmet alle hjelpemidler i annet-kategorien fra 2018 og 2019 er i lave prisintervaller.

Prisene for hver type aktivitetshjelpemiddel varierer i betydelig grad, vist i

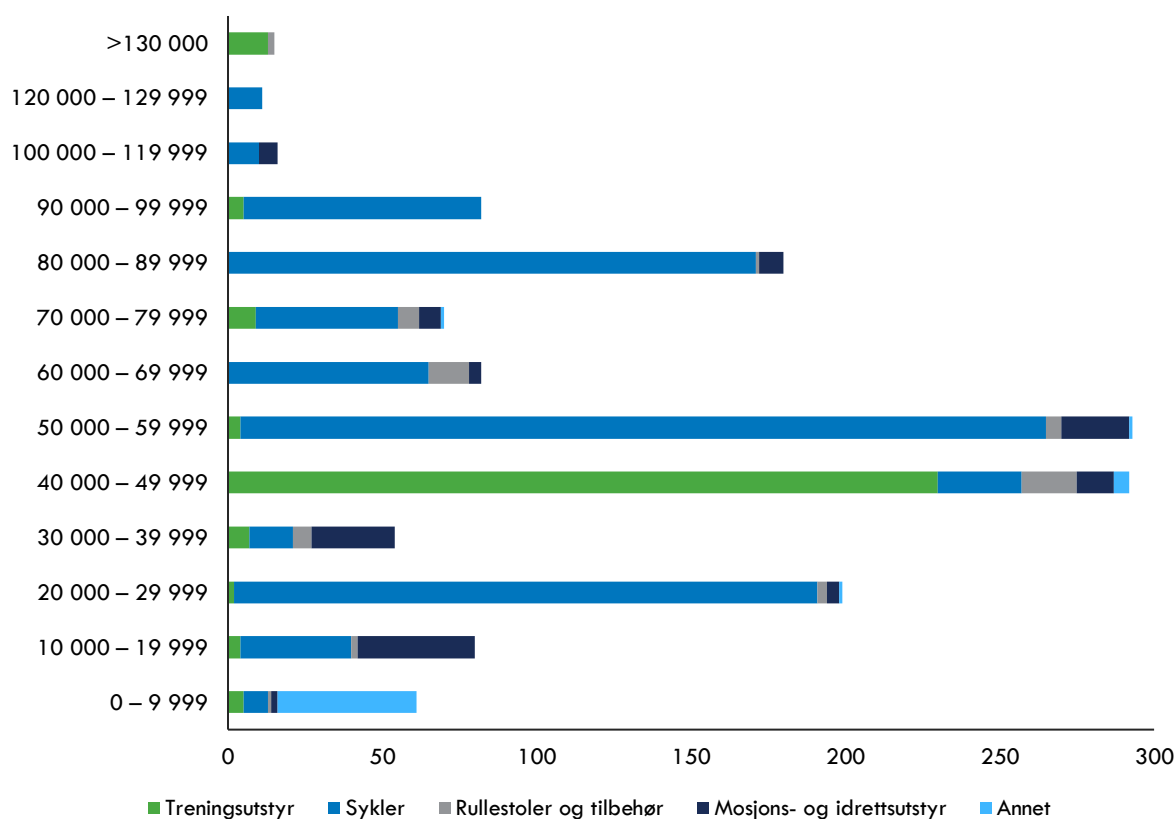
Figur 2-3. Vi antar at disse enhetsprisene reflekterer grunnprisen for produktene, eksklusive tilleggsutstyr, spesialtilpasninger, transport og andre tjenester som er tilknyttet utleveringen. De samlede utgiftene knyttet til en utlevering er langt høyere enn enhetsprisene som fremkommer her (se kapittel 3).

Nesten halvparten av de 1 435 aktivitetshjelpemidlene som ble utdelt i 2018 og 2019 hadde enhetspriser i spennet 40 000 - 59 999 kroner. Med unntak av «annet»-kategorien ser det ikke ut til å være vesentlige forskjeller i hvor kostbare hjelpemidlene er i gjennomsnitt på tvers av hovedkategorier.

Det er imidlertid noen få relativt kostbare enheter av «(treningsutstyr)», blant annet 13 enheter (totalt i 2018 og 2019) med en pris på over 130 000 kroner. Dette gjelder hjelpemidler som er spesielt utviklet til å stimulere bevegelsesapparat (se egen omtale i kapittel 0). På den annen side er enhetene i kategorien «(Annet)» hovedsakelig av verdier på mindre enn 10 000 kroner.

De samlede enhetsprisene av alle utleverte produkter i 2018 og 2019 var 79,5 millioner kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig enhetspris på 55 407 kroner for de 1 435 utleverte produktene.

Figur 2-3: Fordeling av aktivitetshjelpemidler over priskategorier (enhetspriser), totalt i 2018 og 2019



Kilde: NAV

2.2 Mottakerne

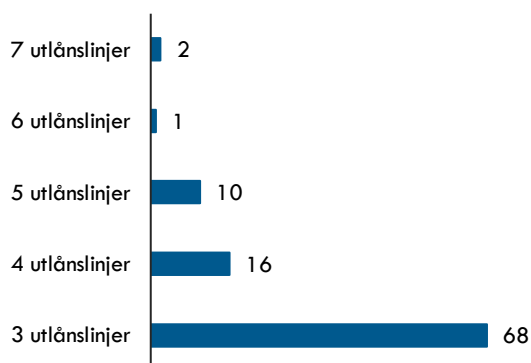
Brukere med mer enn to hjelpemidler

Fra og med 2015 til 2019 har det i hvert enkelt år blitt tildelt aktivitetshjelpemidler til mellom 600 og 700 brukere. I 2019 ble det tildelt aktivitetshjelpemidler til 672 unike brukere. I hele perioden fra 2014 til 2019 ble det tildelt totalt 3 584 produkter til totalt 2 784 unike brukere. Det er med andre ord en del brukere som har mottatt flere enn ett hjelpemiddel.

Figur 2-4 viser antall brukere med tre eller flere tildelinger (utlånslinjer) i løpet av den samlede perioden 2014-2019. Det er 97 av 2 784 mottakere som har mottatt mer enn to aktivitetshjelpemidler i løpet av perioden. Det er altså forholdsvis få slike «superbrukere». 75 prosent av disse er menn. 68 brukere har mottatt tre hjelpemidler.

På tross av at det er noen brukere som har mottatt relativt mange hjelpemidler, utgjør disse et klart mindretall. Det er kun 13 personer som har mottatt fem eller flere aktivitetshjelpemidler totalt gjennom ordningen.

Figur 2-4: Antall unike brukere med flere enn to hjelpemidler, 2014–2019



Kilde: NAV

Aldersfordeling

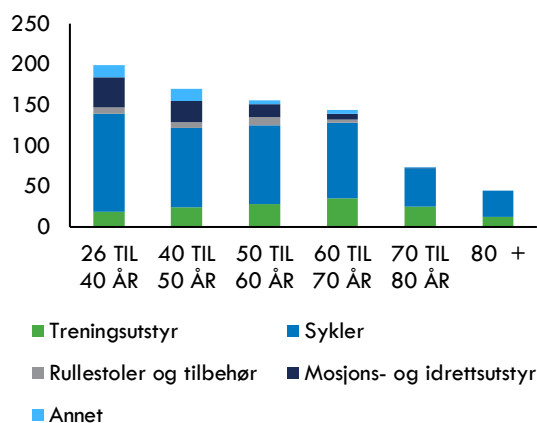
I antall utdelte aktivitetshjelpemidler er det aldersgruppen for de fra 26 til 40 år som står for den største andelen. Fordelingen er relativt jevn for de mellom 40 og 70 år, mens den avtar betydelig for de over 70 år. I 2019 ble 47 prosent av aktivitetshjelpemidlene delt ut til personer i alderen 26-50 år, 38 prosent ble delt ut til personer i alderen 50-70 år og 15 prosent ble delt ut til personer over 70 år.

For alle aldersgrupper er «sykler» den vanligste kategorien, og innenfor denne kategorien er fotdrevne tre- og firehjulssykler desidert størst i antall hos alle aldersgrupper for både 2018 og 2019. Det

er for øvrig relativt jevn fordeling av hovedkategoriene på tvers av aldersgruppene frem til 70 år, mens det for brukere over 70 år kun er sykler og treningsutstyr som tildeles.

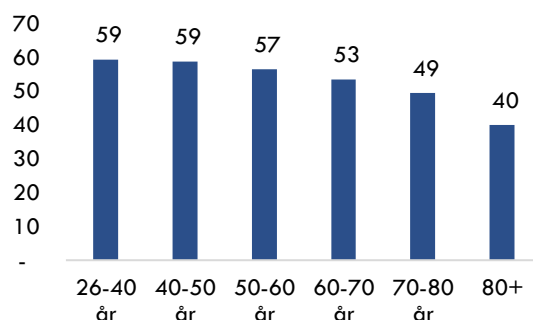
De eldre aldersgruppene tildes noe billigere aktivitetshjelpemidler i snitt enn de yngste gruppene. Mens mottakere i aldersgruppen 26-50 mottar hjelpemidler med en gjennomsnittlig enhetspris på 59 000 kroner, er gjennomsnittlig enhetspris for hjelpemidler tildelt personer over 80 år kun 40 000 kroner. Selv om syv av de 13 dyreste produktene med enhetspriser over 200 000 kroner er tildelt personer under 40 år, er utslaget på totalverdien mellom aldersgruppene likevel begrenset. Gjennomsnittlig enhetsverdi av tildelte aktivitetshjelpemidler fordelt på aldersgrupper er vist i Figur 2-6.

Figur 2-5: Aldersgrupper og antall hjelpemidler (2019)



Kilde: NAV

Figur 2-6: Gjennomsnittlige enhetspriser fordelt på aldersgruppe, 1 000 NOK, 2018 og 2019



Kilde: NAV

Kjønnsfordeling

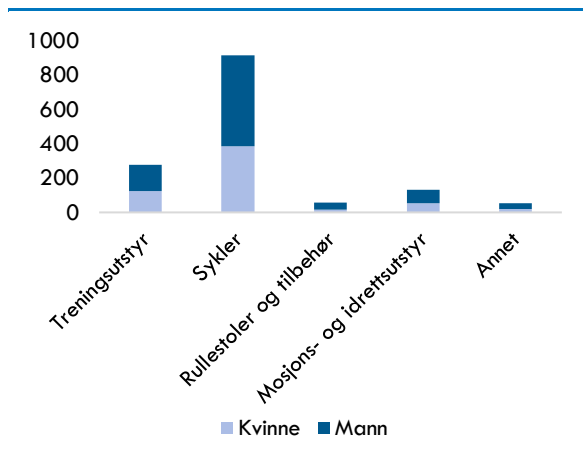
De siste to årene har det vært en liten overvekt av menn blant mottakerne av aktivitetshjelpemidler. Totalt har menn mottatt 838 aktivitetshjelpemidler i 2018 og 2019 (tilsvarende 58 prosent av alle hjelpemidler), mens kvinner har mottatt 597. Dette gjenspeiles i

antallet for det vanligste hjelpemidlet sykler, der menn har mottatt 530 og kvinner 385. Når det gjelder treningsutstyr er fordelingen noe likere, med henholdsvis 155 og 124 for menn og kvinner. Figur 2-7 viser antall utdelte hjelpemidler av hver hovedkategori etter kjønn.

Menn mottar også i gjennomsnitt noe dyrere aktivitetshjelpemidler enn kvinner, målt i enhetspriser. Gjennomsnittlig enhetspris av aktivitetshjelpemidler utdelt til menn i 2018 og 2019 var 56 444 kroner, mens tilsvarende for kvinner var 53 936 kroner. I 2018 og 2019 har menn mottatt aktivitetshjelpemidler til samlede enhetspriser på 47,3 millioner, mens kvinner har mottatt hjelpemidler til samlede enhetspriser på 32,2 millioner kroner.¹

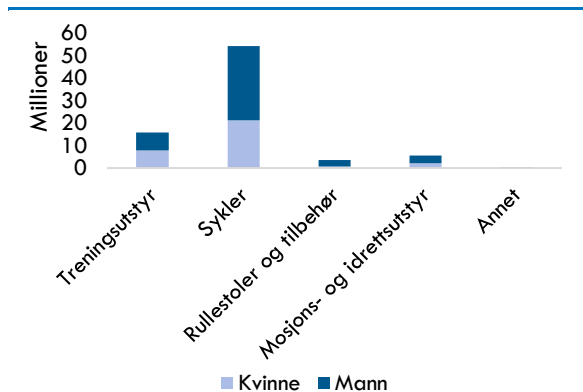
Figur 2-8 viser samlede enhetspriser per hovedkategori fordelt på kjønn, for aktivitetshjelpemidler utdelt i 2018 og 2019.

Figur 2-7: Antall fordelt på kjønn, totalt for 2018 og 2019



Kilde: NAV

Figur 2-8: Totalverdi fordelt på kjønn, 2018 og 2019



Kilde: NAV

¹ Det er også en noe større andel menn blant mottakerne av de aller dyreste hjelpemidlene. Blant de 74 hjelpemidlene

Geografisk fordeling

Det er relativt stor variasjon i antall tildelte hjelpemidler fordelt på fylke, både når vi ser tildelingen i forhold til innbyggertall og når vi ser tildelingen i forhold til mottakere av hjelpemidler generelt. Figur 2-9 viser antall tildelte aktivitetshjelpemidler i 2018 og 2019, mens

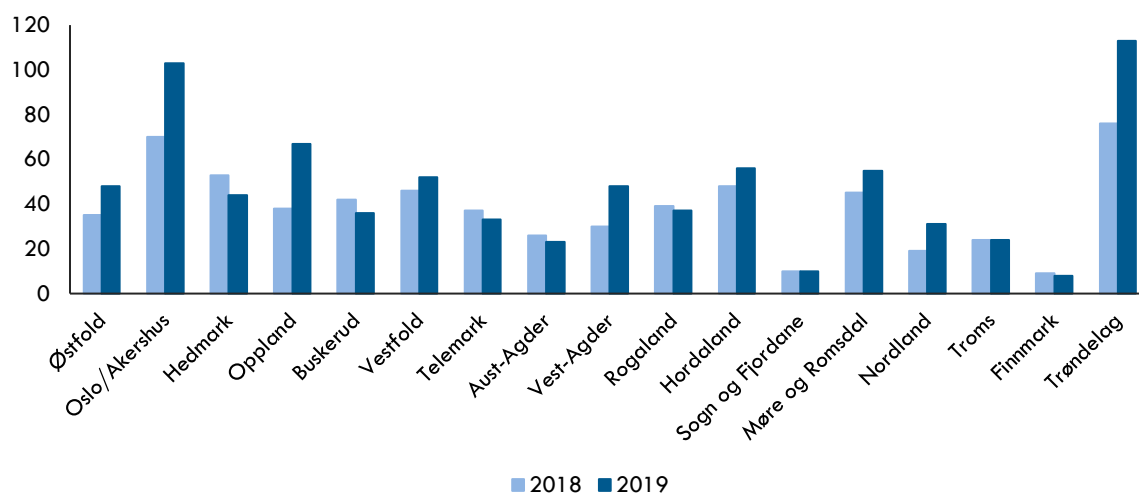
Figur 2-10 viser antall tildelte aktivitetshjelpemidler i 2019 etter fylke, fordelt både per innbygger og per mottakere av hjelpemidler generelt. I beregning antall tildelingen fordelt per mottakere av hjelpemidler i fylket har vi benyttet tall fra NAVs hjelpemiddelsentraler for antall aktive brukere av hjelpemidler i 2019.

I figuren kan man observere at mens Oppland, Vest-Agder og Trøndelag har mottatt henholdsvis 103, 82, 78 hjelpemidler per 10 000 mottakere, har seks av 18 fylker mottatt færre enn 40 hjelpemidler per 10 000 mottakere.

Vi har grunn til å tro at disse forskjellene først og fremst handler om varierende kommunal kapasitet til formidling av søknader. I intervjuene vi har hatt med terapeuter i kommunenes førstelinje fremkommer det at det er stor variasjon mellom kommuner i omfanget av ressurser som avsettes til å formidle søknader under ordningen. Formidling av søknader om aktivitetshjelpemidler gjennomføres gjerne av de samme ansatte som formidler søknader om hjelpemidler generelt, og blant disse prioriteres hjelpemidler til primære behov. Formidling av søknader til aktivitetshjelpemidler kommer dermed et stykke bak i køen når kommunene skal prioritere oppgaver. Kapasitetsutfordringer i kommunenes førstelinje til formidling av søknader på hjelpemiddelområdet generelt er også tidligere påpekt i en gjennomgang av hjelpemiddelområdet fra Agenda Kaupang (Agenda Kaupang, 2017).

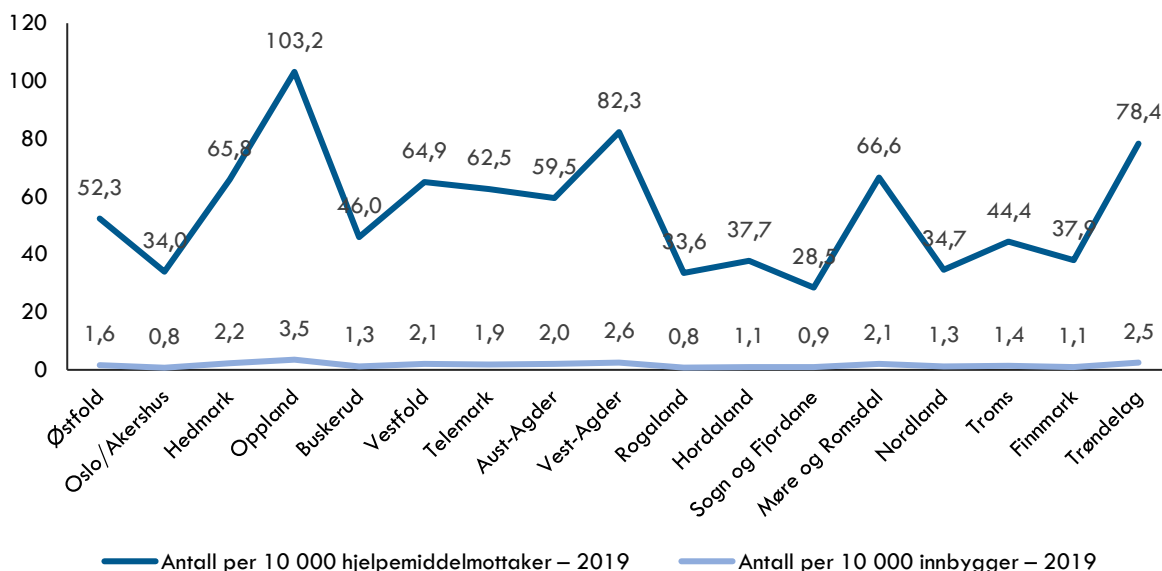
utgitt i perioden 2014–2019 med en enhetspris på over 100 000 kroner, var 50 av mottakerne menn.

Figur 2-9: Antall tildelte aktivitetshjelpemidler per fylke i 2018 og 2019, absolutte tall



Kilde: NAV.

Figur 2-10: Aktivitetshjelpemidler per 10 000 hjelpemiddelmottaker og innbygger, 2019



Kilde: NAV.

2.3 Hjelpemidler spesielt utviklet for å stimulere bevegelsesapparatet

Forskrift for aktivitetshjelpemidler åpner for at det kan gis støtte til hjelpemidler som er spesielt utviklet for å aktivisere bevegelsesapparatet dersom personen ikke er i stand til å benytte seg av ordinære aktivitetshjelpemidler. I bruken av disse er det ikke nødvendigvis brukeren selv som driver aktiviteten ved egen muskelkraft, men hjelpemiddelet som aktiviserer ben eller armer. Bruken gir en fysisk helsegevinst gjennom økt sirkulasjon.

Det ble i 2019 tildelt 133 slike hjelpemidler; 6 av typen Innowalk (gjennomsnittskostnad 305 000 kroner)

og 127 treningssykler av denne typen (gjennomsnittskostnad 48 000 kroner). Samlede utgifter til disse hjelpemidlene var 8 millioner kroner i 2019.

2.4 Ortopediske hjelpemidler

Ordningen med aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år inkluderer også ortopediske aktivitetshjelpemidler. På lik linje med ordinære ortopediske hjelpemidler formidles disse hjelpemidlene gjennom spesialisthelsetjenesten, men de finansieres gjennom ordningen med aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år. Det er NAV Arbeid og Ytelse som behandler søknader om ortopediske hjelpemidler, herunder ortopediske aktivitetshjelpemidler. NAV har

rammeavtale med 15 ortopediske verksteder som fremstiller hjelpemidlene.

Gjennom ordningen med ortopediske aktivitets-
hjelpemidler kan det søkes om aktivitetsproteser og
ortopedisk sportsfottøy. Hittil er det imidlertid kun
aktivitetsproteser som er tildelt gjennom ordningen
med ortopediske aktivitets-
hjelpemidler.

Det er få tildelinger av ortopediske
aktivitetshjelpemidler. Tabell 2-2 viser antall utdelte
ortopediske hjelpemidler og tilhørende utgifter per år,
siden ordningen ble innført i 2014. Siden ordningen
ble innført i 2014 og til og med 2019 er det tildelt 39
slike aktivitets-
hjelpemidler, med samlede utgifter for
ordningen tilsvarende tre millioner kroner.

**Tabell 2-2 Ortopediske aktivitets-
hjelpemidler: Antall
utleverte hjelpemidler og beløp per år**

	Antall	Beløp
2019	8	672 358
2018	12	988 070
2017	4	339 791
2016	6	489 211
2015	8	458 454
2014	1	42 646
Sum	39	2 990 530

Kilde: NAV

3. Utgifter til aktivitetshjelpemidler

Utgiftene til ordningen var i 2019 på 67 millioner kroner. 99 prosent av midlene benyttes til innkjøp av hjelpemidler og reservedeler, og 1 prosent utgjør tjenester fra leverandører. Gjennomsnittskostnaden per utleverte hjelpemiddel var 70 000 kroner. I 2019 betalte brukerne totalt 2,8 millioner kroner i egenandeler, dette utgjør 4,2 prosent av hjelpemiddelutgiftene samme år. Totalt ble 64 millioner kroner finansiert fra den bevilgede rammen.

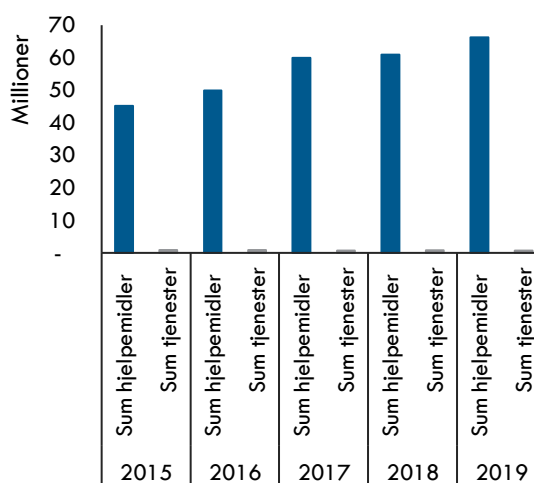
3.1 Samlede utgifter

De regnskapsførte utgiftene til ordningen var i 2019 på 67,1 millioner kroner. 66,3 millioner kroner (99 prosent av de samlede utgiftene) er regnskapsført på innkjøp av hjelpemidler og reservedeler. De øvrige 0,7 millioner kroner er utgifter til tjenester i forbindelse med innkjøp og reparasjoner.

De totale utgiftene ved aktivitetshjelpemidler per år, fordelt på utgifter regnskapsført på hjelpemidler og reservedeler og utgifter til andre relaterte tjenester, er vist i Figur 3-1 og Figur 3-2. «Utgifter til hjelpemidler» som presentert her er samlet sett langt høyere enn de samlede enhetsprisene som presentert i

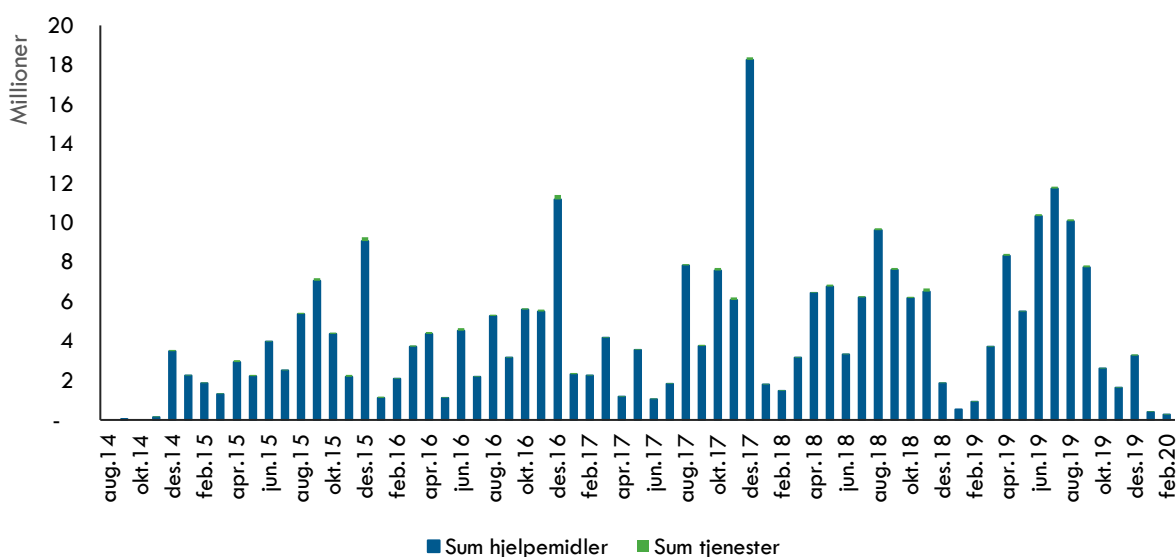
kapittel 2 (tilsvarende 44 millioner kroner i 2019). Regnskapsførte utgifter til hjelpemidler inkluderer tilleggsmateriale og spesialtilpasninger av produktene. «Tjenester» i denne sammenhengen er kjøpstjenester ved anskaffelser (herunder utprøvinger, tilpasninger ved leveranse o.l. gjennomført av leverandør), vedlikehold ved reparasjon og resirkulering samt frakt og porto. Det er betydelig månedlig variasjon i utgifts nivået (se Figur 3-2).

Figur 3-1: Utgifter for hjelpemidler og tjenester, 2014–2020



Kilde: NAV

Figur 3-2: Totale utgifter ved aktivitetshjelpemidler per måned, inndelt i totale utgifter for henholdsvis hjelpemidler og tjenester



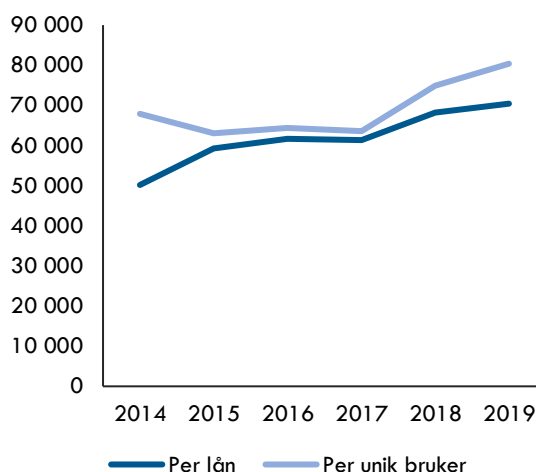
Kilde: NAV.

3.2 Utgifter til hjelpemidler

I 2019 var den gjennomsnittlige innkjøpskostnaden for aktivitetshjelpemidler 70 423 kroner. Relativt stabil utvikling i produktenes enhetspriser kan også vises over en lengre tidshorison. Dette er vist i Figur 3-3, der det kan observeres at gjennomsnittsprisen henholdsvis per utlån og per unik bruker har utviklet seg relativt stabilt i perioden 2014 til 2019. Det har vært en viss økning i perioden, men justert for generell prisvekst er ikke denne økningen svært stor.

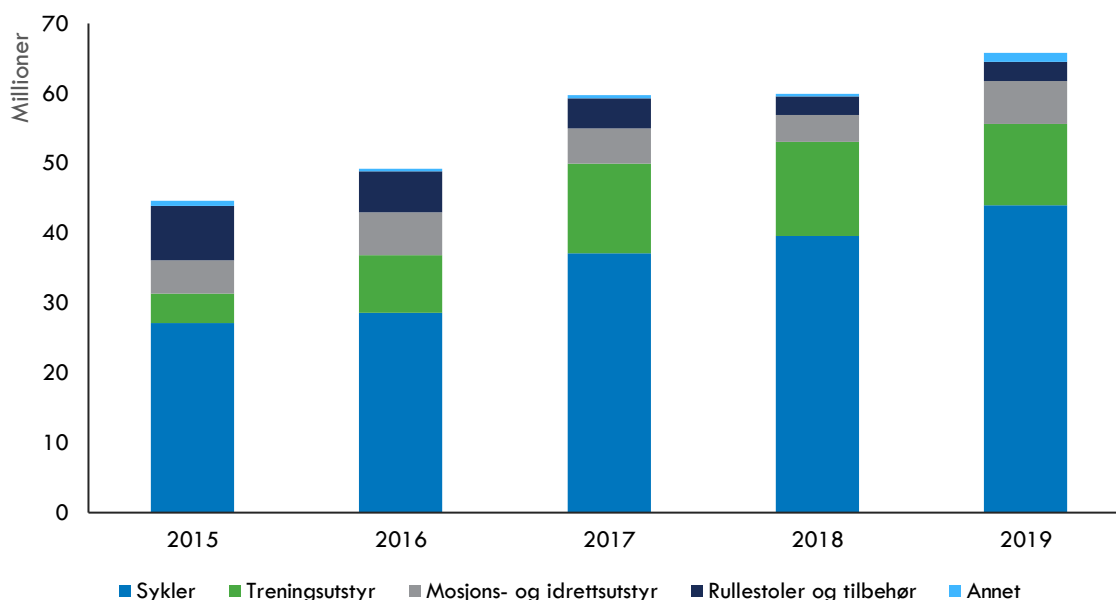
Videre ser vi på utgiftene tilknyttet de ulike kategoriene av hjelpemidlene. I Figur 3-4 har vi gruppert utgifter til hjelpemidler i de fem hovedkategoriene.

Figur 3-3: Utvikling i gjennomsnittspris over tid



Kilde: NAV

Figur 3-4: Utgifter ved hjelpemidler, hovedkategorier



Kilde: Regnskapsdata fra NAV

I alle år siden 2015 er det størst utgifter knyttet til kategoriene sykler. Dette er også den kategorien hjelpemidler som tildeles oftest, som vist i kapittel 2. I 2019 var de samlede utgiftene til sykler på 44 millioner kroner. Etter sykler er treningsutstyr den kategorien som historisk har hatt de høyeste utgiftene, på 12 millioner kroner. De øvrige kategoriene er relativt små i sin andel av totalen.

I Figur 3-2 på forrige side kan det observeres at det er enkelte hopp i utgiftene ved relativt jevne mellomrom. I enkelte perioder er for øvrig utgiftene svært lave. Dette indikerer at aktivitetsnivået i innkjøpene har betydelige sesongvariasjoner, og at noen perioder har vesentlig mer aktivitet enn andre. Innkjøpskostnadene av hjelpemidler utbetales i

forbindelse med leveransen. Utgiftene i 2019 er høyest i perioden april-september, noe som indikerer at utgiftene påløper 3-4 måneder etter at søknadene er innvilget (gitt stans i innvilgelse av søknader i juni 2019).

3.3 Tjenester og vedlikehold

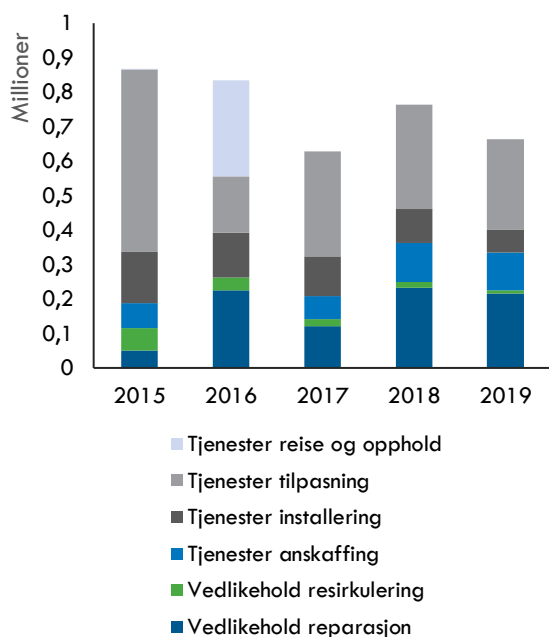
Tjenester og vedlikehold utgjør som nevnt en svært beskjeden andel av de totale utgiftene. Figur 3-5 viser samlede utgiftene til tjenester og vedlikehold per år. I figuren har vi listet opp de fire tjenestene og det øvrige vedlikeholdsarbeidet som ifølge regnskapene er utført de seneste årene. Ingen av aktivitetene har i løpet av et regnskapsår hatt en samlet utgift på mer

enn noen hundretusener, og tjenestene og vedlikeholdsarbeidet utgjør dermed små beløp gitt den økonomiske skalaen på både bevilgningen i statsbudsjettet og på hjelpemidlene som gis ut. Tjenester til tilpasning og reparasjoner er de to største kategoriene.

Regnskapsdataene tyder på at utgifter ved reparasjoner er svært begrenset. I hele regnskapsåret for 2019 ble det utført reparasjoner til en utgift på knapt 220 000 kroner. Dette må betraktes som små beløp gitt at det ble utdelt produkter for en utgiftsført verdi av 66 millioner samme år (i overkant av 40 millioner kroner dersom vi kun ser på enhetsprisene, uten spesialtilpasninger og tilleggsutstyr).

I det store bildet har det tilsynelatende heller ikke vært stor variasjon i utgiftene knyttet til tjenester og vedlikehold i løpet av perioden. Det kan riktignok virke som at utgiftene knyttet til tilpasning av produktene var noe høyere i 2015 enn de øvrige årene, men for øvrig har utgiftene holdt seg ganske stabile gjennom perioden.

Figur 3-5: Utgifter ved tjenester og reparasjoner



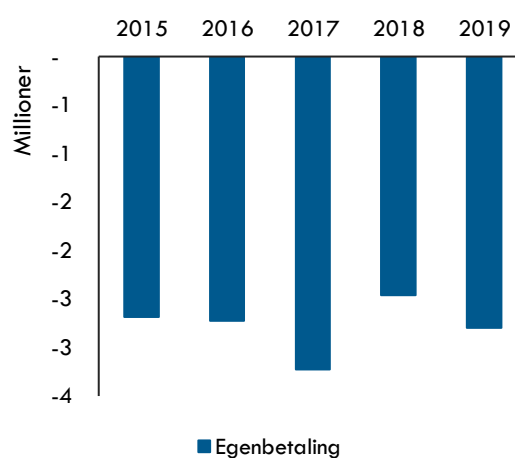
Kilde: Regnskapsdata fra NAV

3.4 Egenandeler

Mottakerne av aktivitetshjelpemidler betaler også en egenandel. Egenandelen skal i henhold til § 4 i «Forskrift om aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år» utgjøre 10 prosent, med et øvre maksbeløp på 4 000 kroner. De samlede egenandelene per år er vist i Figur 3-6. Summen av egenbetalingene har beveget seg i takt med nivået på utgiftene ved aktivitetshjelpemidlene.

Samlede egenbetalinger i henholdsvis 2018 og 2019 utgjorde cirka 2,5 millioner og 2,8 millioner, som er henholdsvis 4,0 og 4,2 prosent av de samlede utgiftene til ordningen i de respektive årene.

Figur 3-6: Samlet egenbetaling per år



Kilde: Regnskapsdata fra NAV

4. Kjennskap, betydning og bruk blant målgruppen

Ordningen ser ut til å være godt kjent blant målgruppen og hjelpemidlene har stor betydning for brukerne. Hjelpemidlene gir brukerne mulighet til å dra på turer i marka og å delta i andre fysiske aktiviteter, mer eller mindre på linje med befolkningen ellers.

For enkelte utgjør disse aktivitetene en stor og viktig del av brukernes liv og livskvalitet. Hjelpemidlene muliggjør en aktiv livsstil og fremmer på denne måten folkehelse og likestilling. Andre bruker hjelpemidlene sjeldnere, men muligheten til deltakelse i vanlige samfunnsarenaer kan likevel være svært verdifullt for den enkelte. I noen tilfeller ser hjelpemidlene ut til å ha gitt brukerne lite merverdi, trolig fordi hjelpemiddelet likevel ikke passet brukerens behov. Vi vet ikke hvor mange dette gjelder.

4.1 Kjennskap til ordningen

De første årene etter at aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år ble introdusert i 2014, ble ikke rammebevilgningen brukt opp. Det var først i 2018, da ordningen hadde eksistert i noen år, at søknadstallene ble så høye at det ble gitt avslag på grunn av manglende midler. Dette indikerer at det har tatt noe tid for ordningen å bli kjent i førstelinjetjenestene i kommunene og blant brukerne selv.

På spørsmål om hvorvidt hjelpemiddelsentralene oppfatter at ordningen er godt kjent blant førstelinjen i kommunene, oppgir flertallet av sentralene at førstelinjen har svært god kjennskap til ordningen. Dette kan være helt avgjørende for potensielle brukere av aktivitetshjelpemidler. Det er førstelinjen, representert ved for eksempel fysio- eller ergoterapeut, som gjerne introduserer en bruker for muligheten om å få et aktivitetshjelpemiddel og som deretter sørger for utprøving og søknad. Dersom førstelinjetjenesten ikke hadde hatt tilstrekkelig kjennskap til ordningen, kunne potensielt flere brukere mistet muligheten til å ha et aktivitetshjelpemiddel og fått de positive effektene av disse.

Også brukere vi har intervjuet mener at ordningen nå er godt kjent blant målgruppen. Ordningen omtales på sosiale plattformer for personer med fysiske funksjonsnedsettelse og i brukergrupper. Disse

plattformene har trolig bidratt til å gjøre ordningen kjent.

4.2 Betydningen for brukerne

Aktivitetshjelpemidler har svært stor verdi for mange brukere. Denne verdien kan skapes gjennom flere kanaler, både gjennom økt fysisk aktivitet og sosialt samvær med andre. Bruk av aktivitetshjelpemidler kan også påvirke hvordan personer med funksjonsnedsettelse ser på seg selv og hvordan de oppfattes av andre (Pedersen, et al., 2019). En av brukerne vi har intervjuet uttalte:

«Aktivitetshjelpemidler er livet mitt. Jeg ville ikke hatt et liv hvis jeg ikke hadde hatt de hjelpemidlene jeg har i dag. Jeg fungerer mye bedre i hverdagen når jeg kan være i aktivitet.»

Aktivitetshjelpemidler har som umiddelbar effekt at de muliggjør fysisk aktivitet og friluftsliv for personer som ikke ville vært i stand til å få dette med standard utstyr. Et intervjuobjekt forklarte at vedkommende hadde vært overvektig og ved dårlig helse før aktivitetshjelpemiddelet ble tildelt. Hjelpemiddelet gjorde at vedkommende kom i aktivitet, fikk bedre helse, og etter hvert også kom tilbake i jobb. På denne måten har aktivitetshjelpemiddelet spilt en avgjørende rolle for personens helse og dermed mulighet til å delta i arbeidslivet. Andre rapporterer om svært hyppig, ofte daglig bruk av aktivitets-hjelpemidler til trening både i sommer- og vinterhalvåret. Aktivitetshjelpemidler gjør at personer med nedsatt funksjonsevne kan holde seg i form på lik linje med andre mennesker. Dette har utvilsomt stor verdi for brukerne. Det å være i fysisk aktivitet gjør også at flere kan drive med aktiviteter de gjorde før en eventuell funksjonsnedsettelse, og det kan også ha en viktig psykisk effekt. En bruker vi har intervjuet uttalte:

«Det gjør at man kan ta tilbake det man kunne mestre før. Aktivitetshjelpemidler er nøkkelen for å mestre hverdagen.»

En annen bruker sier:

«Når man først har mistet bena sine, og har brukt disse veldig mye før, så kan hjelpemiddelet gjøre at man kan gjøre noe av det man kunne før.»

Aktivitetshjelpemidler gjør det mulig for brukerne å vise seg frem fra et positivt ståsted, som sterke og sunne mennesker som mestrer fysisk aktivitet (Pedersen, et al., 2019). For mange kan dette bety at de ikke føler at de blir sett på som funksjonshemmede, men som modige og sterke i møte med aktivitet og natur (Pedersen, et al., 2019).

Aktivitetshjelpemidler muliggjør også sosialt samvær med venner og familie gjennom felles deltakelse i aktiviteter. For mange kan aktivitetshjelpemiddelet være helt avgjørende for å kunne delta i det sosiale livet, for eksempel fordi familien og vennekretsen har friluftaktiviteter som felles interesse. For andre kan det å ha et aktivitetshjelpemiddel, selv om det ikke blir hyppig brukt, være viktig for brukernes egen oppfatning av hvilke muligheter de har og følelsen av å være inkludert sosialt (Pedersen, et al., 2019). Aktivitetshjelpemidler får dermed en verdi fordi brukerne vet at de kan delta på lik linje med andre hvis de har lyst.

Denne verdien vises også for brukere som opplever å ikke få tak i nødvendig friluftsutstyr før sesongen begynner, illustrert ved følgende uttalelse i ett av våre intervjuer med brukere:

«Jeg gruer meg til sommersesongen når jeg ikke har sykkel. Jeg tror jeg kommer til å miste mye av det sosiale med venner og familie når jeg ikke har en fungerende sykkel.»

Sitatet er fra en bruker som har brukt sykkel sin så mye at den nå er utslitt og må byttes ut. Vedkommende har ikke fått mulighet til å gjøre grundig utprøving av ny sykkel før rammen var brukt opp i 2020, og var derfor bekymret for å ikke kunne sykle like mye når snøen forsvant.

Aktivitetshjelpemidler har også en funksjon som identitetsskaper og gir økt livskvalitet. Brukere av slike hjelpemidler har ofte integrert aktivitetshjelpemiddelet

² BHSS gjennomfører grundig utprøving av mange ulike aktivitetshjelpemidler før de i samarbeid med bruker tar en beslutning om hvilket aktivitetshjelpemiddel som vil fylle brukerens behov best mulig. Det kartlegges også nøye hvilke tilpasninger som må gjøres på hjelpemiddelet for at det skal fungere optimalt. Fra intervjuer med brukere og

som en del av deres identitet og verdier (Pedersen, et al., 2019). På samme måte som befolkningen før øvrig kan personer med funksjonsnedsettelse bruke fritids- og friluftinteresser som en måte å «komme seg bort» og ha tid for seg selv til rekreasjon. Aktivitetshjelpemidler er for mange helt avgjørende for å kunne gjøre dette.

4.3 Bruk av aktivitetshjelpemidlene

Flere vi har vært i kontakt med, både blant hjelpemiddelsentralene, brukerorganisasjonene og hos Arbeids- og velferdsdirektoratet, påpeker at verdien av aktivitetshjelpemidler ikke kan måles gjennom hvor mye de brukes. Som beskrevet over, er *muligheten* til å bruke dem vel så viktig. Det kan likevel være nyttig å se på bruksgraden av aktivitetshjelpemidlene, særlig som et uttrykk på hvorvidt de har blitt tilstrekkelig tilpasset før bruk.

Vi har ikke fullstendig dekkende informasjon om hvor mye aktivitetshjelpemidlene blir brukt, men baserer oss på tre tilgjengelige kilder som kan gi en indikasjon på bruken:

- Brukerundersøkelse rettet mot brukere som har hatt opphold ved Beitostølen Helsesportsenter
- Intervjuer og spørreundersøkelse rettet mot hjelpemiddelsentralene
- Enkeltintervjuer med brukere

Brukerundersøkelse fra helsesportsenter

Viljar Aasan ved Beitostølen Helsesportsenter (BHSS) har i forbindelse med sin masteroppgave ved OsloMet Storbyuniversitetet, nylig gjennomført en spørreundersøkelse som er sendt ut til personer som har mottatt hjelpemidler etter opphold ved BHSS. Spørreundersøkelsen er sendt ut til ca. 200 brukere og er besvart av 123 brukere, hvorav 64 har fått aktivitetshjelpemidler gjennom ordningen. Gruppen som har hatt opphold ved BHSS er trolig ikke representativ for den samlede målgruppen. Vi antar at det er en overvekt av unge og aktive brukere som kommer til helsesportsentrene. Ved helsesportsentrene får brukerne også ofte hjelp til å prøve ut og å søke om hjelpemidler, noe som indikerer at disse brukerne trolig får en bedre match mellom egne behov og hjelpemiddelet som utdeles.² Resultatene om bruk fra spørreundersøkelsen må derfor tolkes som kun å gjelde den mest aktive delen av målgruppen.

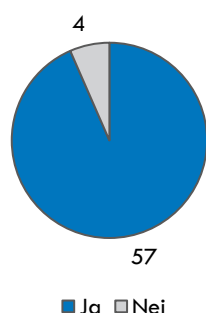
Nær alle som har svart på spørsmålet om bruk oppgir at de har brukt hjelpemiddelet minst en gang etter at

helsesportsentrene på Beitostølen og i Valnesfjord, har vi forstått at det ikke er gitt at utprøving og tilpasning av aktivitetshjelpemidler ikke gjøres like grundig alle steder. Hjelpemiddelsentralene sier på sin side at utprøving på helsesportsentrene kan ha svakheter ved at de ikke gjøres i brukerens nærmiljø.

de fikk det utlevert (se Figur 4-1). På spørsmål om hvor ofte aktivitetshjelpemiddelet blir brukt, oppgir flertallet at det brukes ukentlig eller ofte (se Figur 4-2).

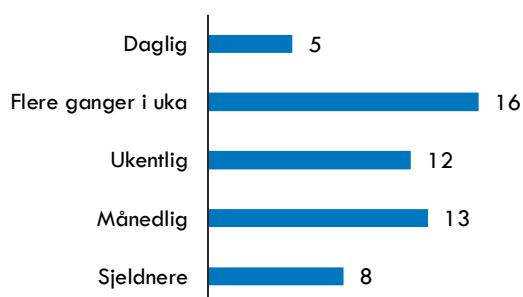
Enkelte brukere er avhengig av ledsager for å kunne bruke hjelpemiddelet. Dette kan innebære en økt terskel for å bruke det. Fra brukerundersøkelsen er det et fåtall som svarer at hjelpemiddelet alltid brukes sammen med andre (se Figur 4-3).

Figur 4-1: "Har du brukt aktivitetshjelpemiddelet etter at du fikk det utlevert?" (N=61)



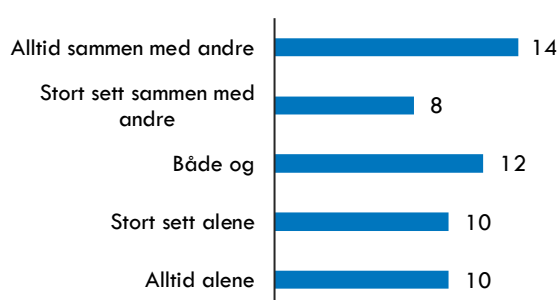
Kilde: Spørreundersøkelse til brukere ved BHSS (Viljar Aasan BHSS/OsloMet).

Figur 4-2: "Hvor ofte benytter du aktivitetshjelpemiddelet?" (N=54)



Kilde: Spørreundersøkelse til brukere ved BHSS (Viljar Aasan BHSS/OsloMet).

Figur 4-3: "Bruker du hjelpemiddelet alene eller sammen med andre?" (N=54)



Kilde: Spørreundersøkelse til brukere ved BHSS (Viljar Aasan BHSS/OsloMet).

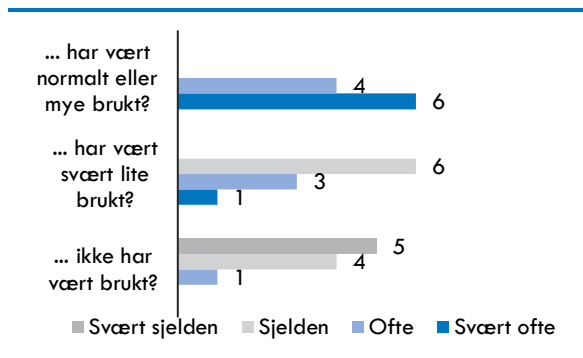
Hjelpemiddelsentralenes oppfatning av bruksgrad

Hjelpemiddelsentralene får en indikasjon på hvor mye hjelpemidlene er brukt når de får inn hjelpemidler til reparasjon og hjelpemidler som kommer i retur, samt gjennom dialog med kommunene. I intervjuer oppgir flere respondenter fra hjelpemiddelsentralene at det er noen tilfeller hvor hjelpemidlene ikke ser ut til å ha blitt brukt i det hele tatt. Det kan være ulike årsaker til dette, men trolig handler det om at hjelpemiddelet ikke likevel egnet seg godt til brukerens behov. Det kan være fordi brukeren av ulike årsaker ikke fikk til å gjennomføre aktiviteten i praksis, kanskje grunnet mangel på ledsager eller at andre praktiske hensyn i nærmiljøet gjør bruken vanskeligere enn tenkt, eller det kan være at hjelpemiddelet viste seg å fungere teknisk dårlig for brukeren, for eksempel på grunn av manglende tilpasninger, et sete som gnager på sikt, e.l. Vi vet ikke hvor mange tildelinger dette gjelder, men det gjelder trolig et lite mindretall av tildelingene.

I spørreundersøkelsen rettet mot hjelpemiddelsentralene spurte vi om deres inntrykk av bruksgraden til aktivitetshjelpemidlene som kommer henholdsvis til reparasjon og i retur (se Figur 4-4 og Figur 4-5). Svarene tyder på at de fleste hjelpemidlene blir normalt eller mye brukt. Hjelpemidlene som kommer inn til reparasjon ser i hovedsak ut til å være normalt eller mye brukt. Blant hjelpemidlene som kommer i retur er det noe vanligere at hjelpemidlene har vært lite brukt, dette er jo da trolig også årsaken til at hjelpemiddelet blir returnert. Det er imidlertid lite vanlig at hjelpemidlene returneres i det hele tatt (se kapittel 5).

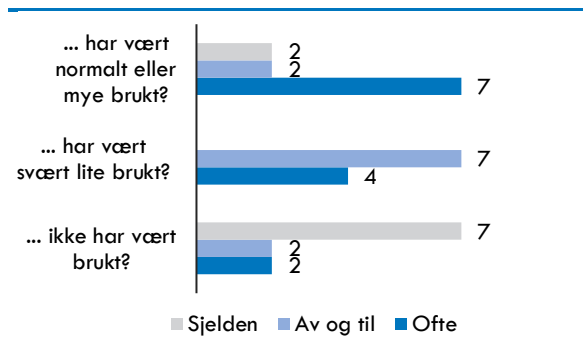
På spørsmål om hjelpemiddelsentralene opplever at noen typer hjelpemidler blir brukt mer enn andre, er det delte meninger. Én sentral svarer at sykler til dels blir lite brukt, mens en annen svarer at det er størst slitasje på sykler. En annen sentral svarer at hjelpemidler som brukes til lagsport, for eksempel hockeykjelker og rugbystoler, blir svært mye og hardt brukt og har mye slitasje. Det nevnes også at det er lettere å se slitasje på hjelpemidlene som brukes utendørs. En sentral bemerker også at hjelpemidler som krever ledsager virker å bli mindre brukt, og at der det ikke er noe fast ledsager blir hjelpemiddelet gjerne dårligere vedlikeholdt.

Figur 4-4: Bruksgrad på hjelpemidler som kommer inn til reparasjon (N=10)



Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene. Hjelpemiddelsentralene har svart på spørsmålet «Når dere ser på tilstanden til hjelpemidlene som kommer til reparasjon, hvor vanlig oppfatter du det er at aktivitetshjelpemidlene ikke har vært brukt, har vært svært lite brukt eller har vært normalt eller mye brukt?».

Figur 4-5: Bruksgrad på hjelpemidler som kommer i retur (N=11)



Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene. Hjelpemiddelsentralene har svart på spørsmålet «Når dere ser på tilstanden til hjelpemidlene som kommer i retur, hvor vanlig oppfatter du det er at aktivitetshjelpemidlene ikke har vært brukt, har vært svært lite brukt eller har vært normalt eller mye brukt?».

Fra intervjuer med brukere

Alle brukerne vi har intervjuet forteller at de bruker hjelpemidlene. Vi har imidlertid kun rekruttert brukere

gjennom brukerorganisasjonene og de rekrutterte brukerne vi har intervjuet er alle aktive og relativt unge. Brukerne vi har intervjuet har ulike typer funksjonsnedsettelse, men de er på ingen måte representative for den samlede målgruppen.

Disse intervjuene viser imidlertid at hjelpemidler som er godt tilpasset bruker og bruksområde, har potensial til å bli brukt svært mye. En bruker vi snakket med fortalte at vedkommende hadde syklet 400 mil forrige sesong med sin spesialtilpassede sykkel. En annen forteller at aktivitetshjelpemiddelet har gjort vedkommende i stand til å løpe igjen.

Personlige tilpasninger og tilstrekkelig utprøving trekkes frem av flere som helt avgjørende for at hjelpemidlene skal bli brukt. Blant brukerne vi har snakket med er det flere som har fått svært dyre hjelpemidler som ikke har blitt tilpasset skikkelig, slik at de er umulige å bruke. En bruker forteller at vedkommende har en sykkel der de fant ut etter leveranse at det ville være umulig for brukeren å bremse, ettersom bremsene krever muskelstyrke som brukeren ikke har. Flere andre forteller om dyre skikjelker som ikke er tilpasset brukers setestørrelse, slik at brukerne ikke er i stand til å bruke dem. Flere brukere mener at leverandørene i større grad burde ta ansvar for bedre tilpasninger.

Brukerne vi har intervjuet bruker hjelpemidlene både alene og sammen med andre. En bruker trakk frem at det var fint å ha muligheten til å bruke det både alene og med andre. Det at vedkommende har venner og familie som hjelper til, gjør at det også er mulig å komme seg på nye og spennende turer som det ikke hadde vært mulig å dra på alene. Dette oppleves av brukeren som svært verdifullt.

5. Forvaltning av ordningen

Ordningen med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år forvaltes av NAV. I de fleste tilfeller er det terapeuter i kommunene som utformer søknader på vegne av bruker. Hjelpemiddelsentralene behandler søknadene. Det skaper utfordringer både for brukerne og forvaltningen at målgruppen som søker om og har krav på midler etter tildelingskriteriene er større enn ordningen har finansiering til å dekke.

5.1 Rollefordeling

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvar for den overordnede forvaltningen av ordningen. Departementet fastsetter den årlige budsjetterte rammen til ordningen og har utarbeidet kriterier for tildeling av aktivitetshjelpemidler.

Arbeids- og velferdsetaten (NAV) har ansvar for iverksettelsen av ordningen. I NAV formidles hjelpemidlene via to ulike forvaltningslinjer. De aller fleste aktivitetshjelpemidlene formidles via NAVs fylkesvise hjelpemiddelsentraler. Hjelpemiddelsentralene mottar og behandler søknader om aktivitetshjelpemidler fra kommunene, og bestiller og betaler hjelpemidlene. Hjelpemidlene leveres i hovedsak fra leverandør til hjelpemiddelsentralens lager, som så sender dem til kommunens lager, som igjen leverer til bruker. Hjelpemidlene er hele tiden hjelpemiddelsentralenes eiendom. Hjelpemiddelsentralen finansierer eventuelle reparasjoner. Ved retur skal kommunen levere hjelpemiddelet inn til hjelpemiddelsentralen.

Det er i hovedsak terapeuter i førstelinjen i kommunen, ergoterapeuter eller andre, som utarbeider og formidler søknad om aktivitetshjelpemidler på vegne av bruker. Bruker står som søker, mens fagpersonen begrunner og bistår i utforming og formidlingen av søknaden.

Ortopediske aktivitetshjelpemidler er den eneste gruppen aktivitetshjelpemidler som formidles utenom hjelpemiddelsentralene. Søknad om ortopediske aktivitetshjelpemidler behandles av NAV Stønad og Ytelse. Ortopediske aktivitetshjelpemidler er brukerens eiendom.

5.2 Finansiering

Ordningen finansieres med en årlig budsjetteramme som fastsettes i statsbudsjett, i kombinasjon med egenandeler fra brukerne. I 2019 var opprinnelig budsjetteramme 50,5 millioner kroner. I revidert nasjonalbudsjett 2019 ble det gitt en tilleggsbevilgning på 15 millioner kroner til ordningen. Endelige utgifter i 2019 var på 63,6 millioner kroner (inkludert egenandel på 2,8 millioner). Egenandelen er fastsatt til 10 prosent av hjelpemiddelets innkjøpsutgifter, med maksimal verdi på 4 000 kroner. Dette innebærer at for alle hjelpemidler som koster mer enn 40 000 kroner, er egenandelen begrenset til 4 000 kroner.

Begrensningene i finansieringsordningen løftes av nær alle våre informanter frem som det mest problematiske ved ordningen. De siste årene har rammen blitt brukt opp før årets utløp, og etter at rammen er brukt opp innvilges ikke flere søknader det samme året. Dette fører til at både kommuner og hjelpemiddelsentraler innretter søknadsprosessen strategisk etter dette. Søknader samles opp i starten av hvert år, og det blir et stort press på terapeuter og sentraler for å få gjennom sine søknader så raskt som mulig.

Også for den sentrale forvaltningen utløser ordningen noe merarbeid, fordi de må føre skyggeregnskap for fremtidig antatte utgifter og sikre at innvilgelse av søknader stanser når summen av antatte fremtidige utgifter når budsjetterammen. Forsinkelsen mellom innvilget hjelpemiddel og endelig, og mulig høyere, utgiftsføring, gjør økonomistyringen utfordrende.

5.3 Tildelingskriterier

Kriteriene for tildeling av aktivitetshjelpemidler under ordningen er fastsatt i forskrift og rundskriv. Tildelingskriteriene styres av folketrygdloven, som tilsier at en person som har fått sin funksjonsevne i dagliglivet vesentlig og varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte, kan få støtte.

Aktivitetshjelpemidler skal bidra til at personer med funksjonsnedsettelse kan delta i fysisk aktivitet på linje med resten av befolkningen. Brukeren kan få støtte til å drive med aktivitet alene eller med andre.

Det gis i utgangspunktet stønad til det rimeligste type hjelpemiddel som dekker behovet. Folketrygden skal både kompensere for merutgiften knyttet til funksjonsnedsettelsen og kompensere for den individuelle funksjonsnedsettelsen i form av hjelpemidler.

Hjelpemiddelet må være nødvendig og hensiktsmessig

For at en bruker skal fylle vilkårene for å få stønad under ordningen må aktivitetshjelpemiddelet vurderes som nødvendig og hensiktsmessig. At hjelpemiddelet skal være nødvendig innebærer at brukeren ikke skal kunne bedrive den ønskede aktiviteten uten det gitte hjelpemiddelet. At hjelpemiddelet skal være hensiktsmessig innebærer at hjelpemiddelet må kunne sette brukeren i stand til å delta i den ønskede aktiviteten. I NAVs rundskriv om ordningen spesifiseres disse tildelingskriteriene nærmere:

«Det må i hver enkelt sak vurderes om hjelpemidlet er – **nødvendig**. Det er ingen øvre grense for hvor mange aktivitetshjelpemiddel en bruker kan få. Det er brukers reelle behov som skal få avgjørende betydning når man skal vurdere hvorvidt hjelpemiddelet er nødvendig. Det kan ikke gis stønad dersom behovet i hovedsak dekkes av ordinært utstyr.

Med **hensiktsmessig** menes at hjelpemidlet må føre til at brukeren rent faktisk vil bli i stand til å delta i fysisk aktivitet. Det må foretas en konkret vurdering i hver enkelt sak for å kunne vurdere om det er hensiktsmessig å tilstå stønad til hjelpemidlet. Relevante momenter for vurderingen er blant annet brukers alder, livssituasjon, formålet med aktiviteten, hvilke aktivitetshjelpemidler bruker allerede har fått, brukers behov for spesialtilpasset utstyr mv. Det stilles ikke krav om at man må være medlem av en idrettsforening eller drive med organisert sport for å få et aktivitetshjelpemiddel, eller at man er svært aktiv.»

Krav om fysisk aktivitet, men opptrening skal ikke være hovedformålet

Aktivitetshjelpemidler skal direkte avhjelpe en funksjonsnedsettelse sånn at brukeren kan delta i ønsket fysisk aktivitet. Det er altså et krav om at aktiviteten skal kunne defineres som fysisk aktivitet.

Det skal imidlertid ikke gis aktivitetshjelpemidler til trening. Rundskrivet spesifiserer at det med dette menes trening knyttet opp mot kortvarige prosesser til habilitering og rehabilitering. Det kan imidlertid gis aktivitetshjelpemidler der formålet er fysisk aktivitet, trivsel og velvære.

Ordningen skal ikke inkludere hjelpemidler til å drive hobbyaktiviteter som å spille i korps, drive med håndarbeid, dataspill, teater, synge i kor og så videre.

Det gis heller ikke støtte via ordningen til konkurranseutstyr til aktive idrettsutøvere. Funksjonshemmede som av og til deltar i konkurranser skal imidlertid ikke utelukes fra å få nødvendig utstyr.

Det gis ikke stønad til vanlig utstyr, kun til spesiallaget utstyr og spesialtilpasning av ordinært utstyr.

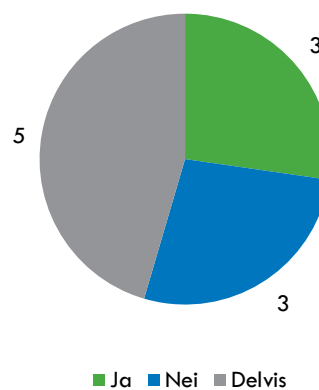
Hjelpemidlene det gis støtte til skal være direkte involvert i aktiviteten som brukeren skal delta i. Det gis ikke støtte i denne ordningen til hjelpemidler som trengs i forkant eller etterkant av aktiviteten, for eksempel for transport til aktiviteten.

Flere av våre kilder etterspør noe klarere retningslinjer

Av våre intervjuer med hjelpemiddelsentralene fremgår det at de fleste søknader som behandles før rammebevilgningen er oppbrukt vil godkjennes, forutsatt at søknaden er godt dokumentert, med en tilstrekkelig kartlegging av brukerens behov, samt beskrivelse av hvorfor hjelpemiddelet er nødvendig og hensiktsmessig. Flere av våre informanter i hjelpemiddelsentralene etterlyser imidlertid noe klarere retningslinjer for hva som skal anses som nødvendig og hensiktsmessig.

Figur 5-1 viser at åtte av elleve hjelpemiddelsentraler som har besvart vår spørreundersøkelse, sier at de mener at tildelingskriteriene for ordningen bare delvis eller ikke er tilstrekkelig definert.

Figur 5-1: "Erfarer dere at tildelingskriteriene for ordningen er tilstrekkelig definert?" (N=11)



Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

På oppfølgingsspørsmål om tildelingskriteriene, svarer sentralene utfyllende på hva de mener fungerer og ikke. Blant de som mener kriteriene er tilstrekkelig definert, fremheves det som positivt at sentralen har frihet til å utøve skjønn og at det er rom for å kunne ta individuelle vurderinger i den enkelte sak.

Det er imidlertid mye hjelpemiddelsentralene opplever som utfordrende, og der det kan forventes at det oppstår ulik praksis for tildeling mellom sentralene. I den grad det er usikkerhet om søknaden bør innvilges, også når søknader er tilstrekkelig beskrevet og dokumentert, fremstår dette først og fremst til å være

knyttet kriteriene om nødvendighet og hensiktsmessighet. Skal en bruker som allerede har fått en asfaltsykkel kunne få tildelt en ny sykkel til terrengbruk? Ofte vil hjelpemiddelet fungere bedre jo flere spesialtilpasninger som gjøres for å møte den enkeltes behov, så hva er et tilstrekkelig hensiktsmessig nivå på spesialtilpasninger? Dette vil være skjønnsmessige vurderinger som hjelpemiddelsentralene må gjøre fra sak til sak.

Mange erfarer at de har lite grunnlag for å begrense kostnadsdrivende hjelpemidler, tilleggsutstyr og tilpasninger, og at dette er frustrerende i kombinasjon med begrensede midler. Samtidig oppgir andre kilder i hjelpemiddelsentralene at denne balansegangen ikke er spesielt krevende. Vi oppfatter at det er ulik praksis hos hjelpemiddelsentralene og trolig også mellom de enkelte saksbehandlere når det gjelder hvor strenge krav som stilles.

Flere gir uttrykk for at det generelt bør stilles strengere krav til å dokumentere at hjelpemiddelet sannsynligvis blir brukt. Dette gjelder særlig hjelpemidler som krever tilleggsressurser for å kunne brukes, for eksempel hjelpemidler som krever ledsager eller transport til skibakken. Enkelte foreslår at det må legges ved en plan for bruken i slike tilfeller.

Kravet om fysisk aktivitet er utfordrende

Videre nevner våre informanter særlig kravet om fysisk aktivitet som er definert i forskriften. Hjelpemiddelsentralene oppfatter det som utfordrende å definere hva som er aktivitet/trening og hva som er aktivitet/forflytning. I enkelte tilfeller har søknader blitt avslått med begrunnelse om at hjelpemiddelsentralen ikke anser aktiviteten som fysisk aktivitet. Dette kan dreie seg om hjelpemidler som transporterer brukeren uten at brukeren selv beveger egen kropp.

Flere av våre informanter fra hjelpemiddelsentralene har forslag til endringer i tildelingskriteriene. Enkelte mener at det burde stilles strengere krav til fysisk egenaktivitet, slik at passive brukere ikke nødvendigvis burde få innvilget for eksempel tandemsykkel. Et annet eksempel som trekkes frem er at eldre brukere som tidligere ikke har vært i aktivitet, ikke burde få innvilget aktivitetshjelpemidler når man ikke kan dokumentere at man har hatt aktiviteten som en vesentlig del av hverdagen før man fikk funksjonsfall. Det er flere av våre kilder i hjelpemiddelsentralene som er kritiske til at eldre brukere som av «naturlige» årsaker får funksjonsnedsettelse, opptar en forholdsvis stor andel av rammen.

Problematisk avgrensning mot trening

Aktivitetshjelpemidler skal ikke være til fysisk trening, forstått som trening knyttet til habilitering og rehabilitering. Det er imidlertid ikke alltid et klart skille mellom trening i forbindelse med rehabilitering og trening generelt. I enkelte intervjuer med hjelpemiddelsentralene fremkommer det at dette tolkes dithen at fysisk trening, altså helsegevinsten på sikt, ikke skal være hovedformålet med aktiviteten, men at det vil kunne oppstå som en bieffekt. I søknaden bør det derfor ikke legges mye vekt på den fysiske helsegevinsten.

Dette oppfattes som kronglete for førstelinjen i kommunene som skal utarbeide søknadene. Mange brukere kan ha til hovedhensikt å benytte hjelpemiddelet til å komme i bedre fysisk form, noe som for ergoterapeutene i kommunene fremstår som en god grunn til å søke aktivitetshjelpemidler. I utarbeidelsen av søknaden må den erfarne søker imidlertid fokusere mer på at brukeren har en glede ved selve aktiviteten. Ergoterapeuter vi har intervjuet forteller at de enkelt tilpasser begrunnelsene i søknadene slik at de først og fremst fokuserer på at brukeren vil ha glede av opplevelsen, selv om brukeren hovedintensjon er treningseffekten. Det er ikke vanskelig å formulere søknaden på riktig måte, men det har kommet frem at uerfarne søkere har fått avslag fordi de i søknaden har fokusert på den ønskede treningseffekten.

Dette oppfattes som vanskelig særlig når det gjelder hjelpemidler som er spesielt utviklet for å aktivisere bevegelsesapparatet. Her oppgir flere sentraler at det er vanskelig å skille mellom hva som er passiv bevegelse og behandling, samt at det kan være utfordrende å forholde seg til kriteriene for denne gruppen av hjelpemidler fordi de knytter seg mer til en produktgruppe enn til hensiktsmessighet for brukeren.

Vår vurdering er at denne avgrensningen mot trening fremstår som vanskelig å etterleve. I den grad det stemmer at den også tolkes til å omfatte trening med mål om en fysisk helsegevinst generelt synes det heller ikke å være i tråd med formålsbeskrivelsen da ordningen ble vedtatt, som i stor grad fokuserte på den fysiske helsegevinsten av aktivitetshjelpemidler. Vi tror avgrensningen medfører fare for at tildelingen i enda større grad får utslag av tilfeldigheter, fordi tildeling avhenger av at søkeren i kommunenes førstelinje har god kjennskap til praksis for tolkningen av dette kravet hos hjelpemiddelsentralen.

Problematisk avgrensning mot konkurranseutstyr

Ordningen skal heller ikke gi støtte til konkurranseutstyr til aktive idrettsutøvere. Dette kan det også være utfordrende for hjelpemiddelsentralene å skille på. Flere av våre

kilder i hjelpemiddelsentralene, førstelinjen og blant brukere oppfatter at dette er en avgrensning mot organisert idrett. Det er imidlertid åpenbart at mange brukere primært benytter hjelpemidlene i organisert idrett. Noen hjelpemidler fordrer at aktiviteten gjennomføres sammen med flere andre, som rugby og hockey, og da krever dette gjerne deltakelse i organisert idrett.

Det ser ut til at hjelpemiddelsentralene stort sett praktiserer dette som en avgrensning mot toppidrett. Det er imidlertid glidende overganger mellom toppidrett og breddeidrett. Det er vår vurdering at funksjonshemmede som primært ønsker å benytte hjelpemiddelet til organisert breddeidrett ikke bør utelukkes fra ordningen.

I rundskrivet forklares avgrensningen mot konkurranseutstyr med at «det ikke skal gis stønad til aktive idrettsutøvere som ofte vil ha behov for flere utgaver av samme utstyr». Det bør vurderes hvorvidt det er mer hensiktsmessig å benytte kriteriene knyttet til nødvendighet og hensiktsmessighet for å unngå at ordningen benyttes til «unødvendig» avansert utstyr til toppidrettsformål.

5.4 Søknadsprosess

Søknadsprosessen starter med at bruker eller en terapeut i førstelinjen i kommunen identifiserer et behov for aktivitetshjelpemiddel. Det er i hovedsak terapeuter i førstelinjen i kommunen, ergoterapeuter eller andre, som utarbeider og formidler søknad om aktivitetshjelpemidler på vegne av bruker. Noen ganger er det ansatte ved Helsesportsentrene som formidler søknad på vegne av bruker. I enkelte tilfeller kan bruker selv formidle søknad direkte til hjelpemiddelsentralen. Søknaden behandles av hjelpemiddelsentralen i det gjeldende fylket. Før søknaden kan innvilges skal brukerens behov være kartlagt og dokumentert. I de fleste tilfeller innebærer søknadsprosessen også at brukeren har prøvd hjelpemiddelet i praksis.

Finne riktig hjelpemiddel

Etter at bruker og terapeut, eventuelt kun bruker selv, har definert et behov for et aktivitetshjelpemiddel, begynner prosessen med å finne riktig hjelpemiddel. I kapittel 2 har vi gjengitt en oversikt over hvilke hovedtyper av hjelpemidler som finnes, og behovet vil definere hvilket hovedprodukt det søkes etter. Det er imidlertid mange forskjellige aktivitetshjelpemidler å velge mellom, som også varierer mye i pris, og det kan være utfordrende for terapeut og bruker å finne riktig hjelpemiddel i samarbeid med leverandører og den respektive hjelpemiddelsentralen. Det skal gjøres en grundig kartlegging av brukers helsetilstand og fysikk, slik at hjelpemiddelet kan bli mest mulig nyttig

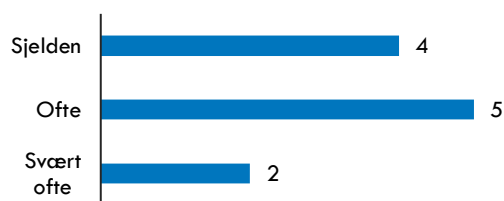
for bruker samtidig som det ikke er dyrere enn nødvendig.

Hvordan prosessen med å finne det riktige hjelpemiddelet gjennomføres kan ha stor betydning for hvilket hjelpemiddel som det søkes om og eventuelt som innvilges.

Mange hjelpemiddelsentraler opplever at terapeuter i kommunene tar kontakt med sentralen i forkant av at søknaden sendes inn. Dette kan for eksempel være for å få veiledning om hvilke hjelpemidler som bør prøves ut. Rådgivere ved hjelpemiddelsentralene bistår søker/begrunner med råd om hvilke hjelpemiddel som kan passe den enkeltes behov.

Syv av elleve hjelpemiddelsentraler oppgir at de ofte eller svært ofte er i dialog med søker før søknaden sendes inn, som vist i Figur 5-2. I perioden 2018 til 2019 er det registrert i overkant av 400 saker hvor ansatte ved hjelpemiddelsentralen bistod bruker/begrunner i søknadsprosessen. Flere terapeuter vi har snakket med har positive erfaringer med å diskutere med saksbehandlere på hjelpemiddelsentralene for å få råd om aktivitets-hjelpemidler.

Figur 5-2: "Hvor vanlig er det at hjelpemiddelsentralen er i dialog med søker før søknaden sendes inn?" (N=11)



Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

Helsesportsentrene i Valnesfjord og på Beitostølen har også en viktig rolle i mange av disse søknadsprosessene. Utstyrsleverandørene har i mange tilfeller samarbeid med Helsesportsentrene og mange brukere som er på opphold ved disse sentrene får prøvd ut ulike typer hjelpemidler i løpet av oppholdet. Ofte fremstår derfor slike opphold som en utløsende faktor til å identifisere et behov for hjelpemidler. Helsesportsentrene bistår også ofte med å utforme søknadene.

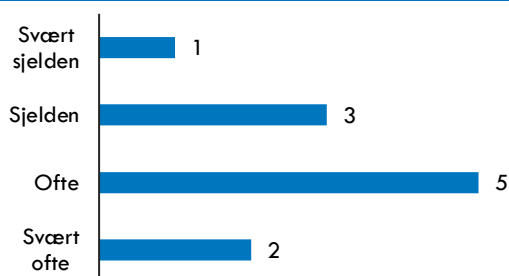
Hvilke roller terapeut, leverandør(er), hjelpemiddelsentral og bruker har, kan variere fra sak til sak. For hjelpemiddelsentralene kan det være viktig at de blir involvert tidlig inn i prosessen, slik at de med sin kunnskap om hjelpemidlene kan bidra til at det søkes om et hensiktsmessig hjelpemiddel. I enkelte tilfeller opplever hjelpemiddelsentralene det som problematisk at søker allerede har prøvd ut avanserte

og dyre hjelpemidler, kanskje på Helseportsentrene eller i samarbeid med leverandører, og etablert et ønske om disse før hjelpemiddelsentralene involveres. I mange tilfeller vil hjelpemiddelsentralen mene at et rimeligere hjelpemiddel er tilstrekkelig for å dekke brukerens behov, men at det kan være vanskelig å overbevise søker eller bruker om dette sent i prosessen.

Det er vårt inntrykk at det er de mest aktive brukerne, gjerne brukere med flere aktivitetshjelpemidler, som tar kontakt med leverandører eller Helseportsentre i forkant av søknader. Dette er personer som har god informasjon om ordningen og klart definerte behov for tilpasninger.

Syv av elleve hjelpemiddelsentraler oppgir at det skjer ofte eller svært ofte at søkeren har vært i kontakt med leverandør direkte før hjelpemiddelsentralen involveres, se Figur 5-3. Vi påpeker at søkeren enten kan være brukeren selv eller terapeuten, avhengig av hvem som sender inn søknaden.

Figur 5-3: "Hvor vanlig er det at søkeren har vært i dialog med leverandør direkte før hjelpemiddelsentralen involveres?" (N=11)



Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

Som diskutert i kapittel 4.3, kan tilstrekkelig utprøving og tilpasning være avgjørende for om hjelpemiddelet blir brukt eller ikke. Det hviler derfor et ansvar på både terapeut, leverandør, hjelpemiddelsentral og bruker selv for å gjøre godt forarbeid i forkant av søknad.

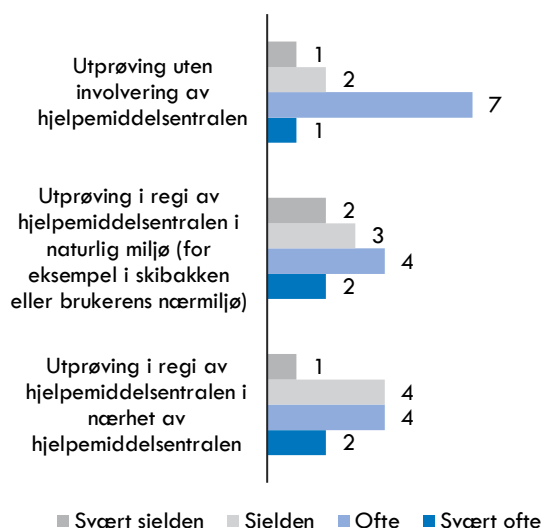
En terapeut sier: «Med en god kartlegging i forkant, med mål, lengde og hvordan ergonomien og funksjonsevnen til bruker er, så kan man lande på for eksempel én eller to sykler man skal prøve ut.»

Utprøving

Tilstrekkelig utprøving blir nevnt av de fleste aktører som svært viktig for å finne riktig aktivitetshjelpemiddel. Utprøving kan enten skje ved at brukerne tar direkte kontakt med leverandørene, eller ved at terapeuten søker hjelpemiddelsentralen om å få støtte til å gjennomføre utprøving sammen med en leverandør og brukeren. Utprøving kan også skje på

et av de tre helseportsentrene, der de har mye utstyr og også kan bestille inn utstyr for utprøving, eller på eller ved hjelpemiddelsentralen sammen med de ansatte her, se Figur 5-4.

Figur 5-4: "Hvor vanlig er det at brukeren har prøvd hjelpemiddelet før tildeling?" (N=11)

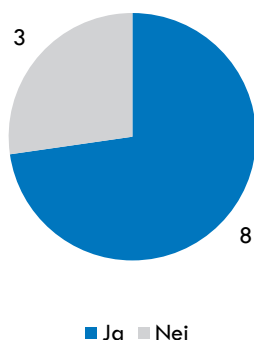


Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

Informantene vi har vært i kontakt med trekker ofte frem at utprøving i det naturlige miljøet der hjelpemiddelet skal brukes er svært viktig. Dette gjør at bruker både forstår hva det innebærer å bruke hjelpemiddelet, slik at man sånn sett styrer forventningene, og det kan tydeliggjøre hvilke tilpasninger bruker trenger for at hjelpemiddelet skal fungere optimalt. Flere trekker frem at det for eksempel kan være viktig å undersøke om man klarer å sykle opp bakken til huset med den foreslåtte sykkel, eller om man har mulighet til å mestre sit-ski i bakken. Utprøving inne i en hall ved hjelpemiddelsentralen eller på flatmark rett utenfor, blir av flere nevnt som utilstrekkelig for at brukeren skal få et riktig inntrykk av aktivitetshjelpemiddelet.

Flere hjelpemiddelsentraler arrangerer egne utprøvdager der de samordner utprøving av hjelpemidler for flere brukere samtidig (se Figur 5-5). Utprøvdagene blir gjerne arrangert både på sommer og vinter, som for eksempel egne sykkel dager og egne vinteraktivitetsdager i alpinbakken. Flere inviterer også leverandørene til å komme med produktene sine på disse dagene, slik at brukerne får mulighet til å teste flere produkter på samme dag.

Figur 5-5: "Gjennomfører dere utprøvningsdager der hjelpemiddelsentralen samordner utprøving av aktivitetshjelpemidler for flere brukere samtidig?" (N=11)



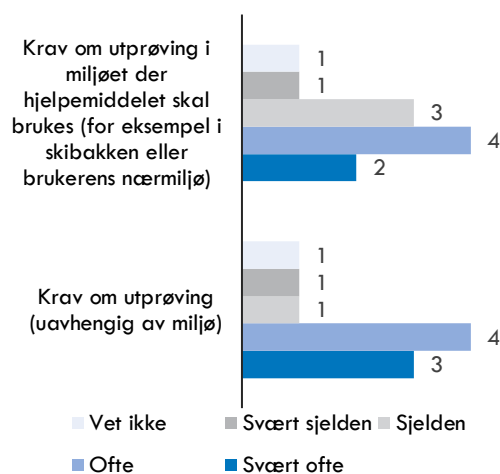
Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

Helsesportsentrene spiller også en viktig rolle i å legge til rette for utprøving av aktivitetshjelpemidler. Sentrene har gjerne tilgang på langt flere hjelpemidler enn det hjelpemiddelsentralene har, og de legger også opp til at brukerne får prøvd hjelpemidlene over flere dager. Det kan gjøre at særlig de som har vært innom helsesportsentrene har bedre grunnlag til å søke om riktig hjelpemiddel. Det kan imidlertid også være en fare for at brukere ikke har de samme mulighetene for å bruke hjelpemiddelet i sitt naturlige miljø, og at hjelpemidler som fremst som veldig hensiktsmessige i bruk ved Helsesportsentrene ikke blir brukt slik som tiltenkt når brukeren er hjemme i sitt eget miljø.

Aktivitetshjelpemidler som fordrer ledsager

Flere aktivitetshjelpemidler fordrer ledsager for å kunne bli brukt. Flere informanter trekker frem at det er viktig å ha god utprøving med ledsager(e) for at både bruker og ledsager skal føle seg trygge på utstyret. Figur 5-6 viser at de fleste hjelpemiddelsentraler krever at ledsager skal prøve aktivitetshjelpemiddelet før tildeling, og at de aller fleste også krever at utprøvingen skjer i det naturlige miljøet der hjelpemiddelet skal brukes.

Figur 5-6: "For tildeling av aktivitetshjelpemidler som fordrer ledsager, hvor vanlig er det at det stilles krav om at ledsager må ha prøvd ut aktivitetshjelpemiddelet før tildeling?" (N=11)



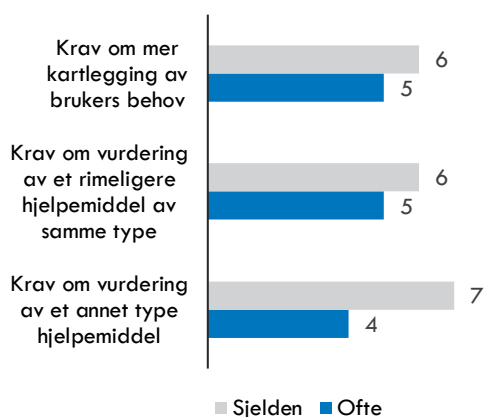
Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

Søknadsbehandling

Etter at brukerens behov er kartlagt, sendes det inn en søknad som skal beskrive hvorfor aktivitetshjelpemiddelet er «nødvendig og hensiktsmessig» for brukeren. Søknaden sendes fra kommunen, i noen tilfeller helsesportsentrene eller andre rehabiliteringsinstitusjoner, til de respektive hjelpemiddelsentralene som behandler søknadene.

Fem av hjelpemiddelsentralene oppgir at de ofte ber om utdypende informasjon fra søker etter at de har mottatt søknaden, mens syv oppgir at de sjeldent gjør dette (se Figur 5-7).

Figur 5-7: "Hvor vanlig er det at hjelpemiddelsentralen ber søker om utdypende informasjon etter at søknad er innsendt, før vedtak gjøres?" (N=11)

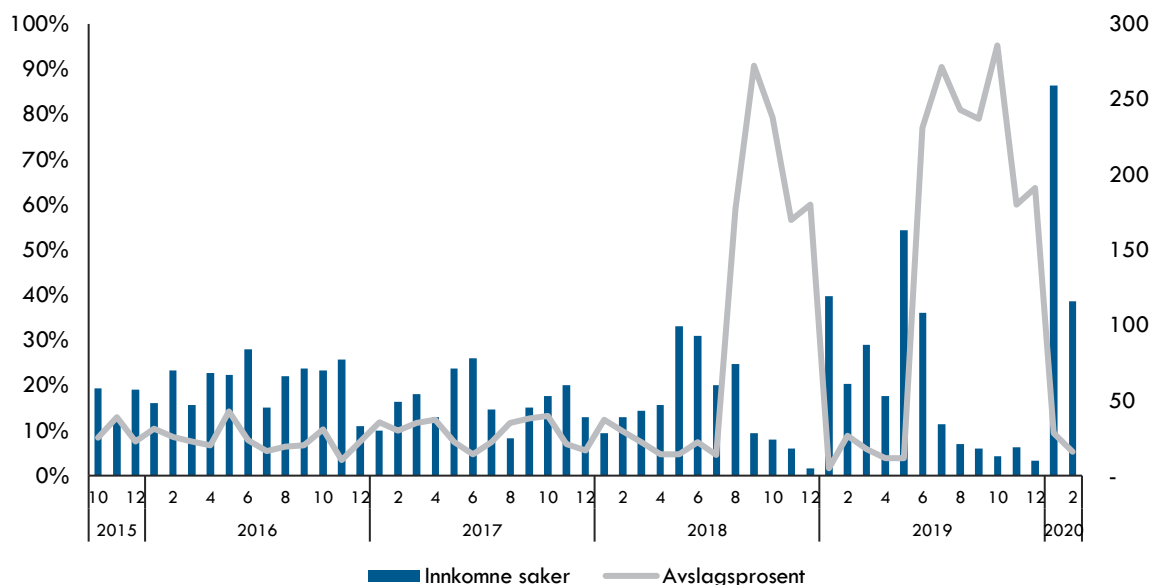


Kilde: Spørreundersøkelse til hjelpemiddelsentralene.

En hjelpemiddelsentral oppgir at de oftest ber om utdypende informasjon i de tilfellene der hjelpemiddelsentralen ikke selv har vært involvert i saken før søknad er sendt inn. Tilfellene kjennetegnes ifølge denne sentralen ved at det er søkt om svært dyre og optimale løsninger, uten at man har begrunnet hvorfor et rimeligere alternativ ikke passer. Hjelpemiddelsentralen oppfatter disse sakene som særlig ressurskrevende. På den andre siden kan det være fordeler ved å strekke seg noe utover de rimeligste løsningene, fordi brukeren får et hjelpemiddel som kan innfri ønsker utover de rent funksjonelle eller praktiske behovene.

Fra 2015 til midten av 2018 lå avslagsprosenten mellom tre og 15 prosent hver måned (Figur 5-8). Grunnene til at søknader blir avslått kan være mange, men inntrykket vårt er at dette som oftest skjer fordi hjelpemiddelsentralene ikke vurderer søknadene som tilstrekkelig begrunnet. Den kraftige økningen i avslagsprosent i august 2018 og juni 2019 er grunnet at budsjettammen var oppbrukt på disse tidspunktene.

Figur 5-8: Avslagsprosent for aktivitetshjelpemidler per måned, okt. 2015-jan. 2020



Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Søknadsprosessen samlet sett

Søknadsprosessen fremstår i hovedsak som godt fungerende. For en mindre del av målgruppen fremstår Helsesportsentrene som viktige formidlere av kunnskap om mulighetsrommet og søknader. Det er viktig for målgruppen at det finnes slike arenaer. Når Helsesportsentrene også bistår brukerne med å utforme søknader gjør det trolig at disse brukerne blir mindre avhengig av kompetansen i førstelinjen i den enkelte kommune. Det er en fordel.

Så vil det være NAV sin rolle å sørge for at hjelpemidlene som innvilges er hensiktsmessige, og ikke dyrere enn nødvendig. Vårt inntrykk er at NAV i hovedsak gjør en god jobb med å balansere brukernes behov opp mot behovet for å begrense utgiftene til det enkelte hjelpemiddel slik at flest mulig kan få glede av de tilgjengelige midlene.

Samtidig mener vi det er grunn til å stille spørsmål om hvorvidt Helsesportsentrenes rolle til en viss grad medfører en skjevfordeling av vilkårene til

målgruppen, ved at de gruppene som er på opphold ved Helsesportsentrene får bedre muligheter til både å søke om aktivitetshjelpemidler i det hele tatt og å søke om dyre aktivitetshjelpemidler.

Helsesportsentrene kan vanskelig klandres for dette. Det er kommunenes ansvar å sørge for innbyggerne med funksjonsnedsettelse får like muligheter til å søke om aktivitetshjelpemidler. Samtidig løfter dette en utfordring ved ordningen, ved at målgruppen her er helt avhengig av at førstelinjen i kommunen skal søke for dem, samtidig som det trolig er store forskjeller mellom kommuner i både kapasitet og kompetanse til søke om aktivitetshjelpemidler.

5.5 Innkjøp

NAV har rammeavtaler med leverandører for ulike kategorier av aktivitetshjelpemidler. Rammeavtalene forhandles av NAV sentralt. For hver kategori av hjelpemidler defineres det i rammeavtalene en rangering av produktene. I utgangspunktet skal det

søkes om det øverst rangerte produktet i en gitt kategori. Ved særlige behov kan det imidlertid søkes om produkter som er rangert dårligere eller også produkter utenfor rammeavtale.

I våre intervjuer med ansatte ved hjelpemiddel-sentraler og andre aktører, fremkommer en viss frustrasjon over det flere oppfatter som fordyrende innkjøp. Flere påpeker at produktene fremstår som svært kostbare, når man sammenligner med prisene på tilsvarende sportsutstyr for befolkningen for øvrig.

Det påpekes særlig tre momenter som kan tenkes å dra kostnadene opp:

«Det er generelt liten konkurranse i markedet.» Omfanget av aktivitetshjelpemidler er lite og det er få leverandører i markedet. Enkelte påpeker at prisene på aktivitetshjelpemidler er høyere i Norge enn i andre land hvor det ikke finnes offentlige finansieringsordninger. Samtidig rapporterer leverandørene at konkurransen er hard og at kostnadsnivået høyt i Norge. Det er videre stor variasjon i antall tilbydere mellom kategoriene.

«Leverandørene tar seg for godt betalt for tilleggsutstyr.» De prisforhandlede produktene inneholder kun de mest elementære delene som de aller fleste brukere har behov for. En del utstyr som oppfattes som normalt, som bagasjebrett eller ringeklokke, må da inkluderes som tilleggsutstyr dersom brukeren har et behov for disse. Informanter fra hjelpemiddelsentralene påpeker at tilleggsutstyr ofte utgjør en uforholdsmessig stor andel av den samlede kostnaden.

«Unødvendige spesialtilpasninger driver kostnadene opp». Brukere ber om svært detaljerte spesialtilpasninger av ordinært utstyr, som er kostnadsdrivende. På den ene siden er det viktig at hjelpemiddelet er tilstrekkelig tilpasset brukeren for å sikre hensiktsmessig bruk. På den andre siden er NAV sin rolle å sørge for at det kun innvilges spesialtilpasninger på et nivå som er hensiktsmessig. Det vil trolig være krevende å finne den riktige balansen mellom disse forholdene, på en måte som er lik mellom hjelpemiddelsentralene.

Vi har ikke gjort egne undersøkelser som gir grunnlag for å vurdere disse påstandene konkret. Oslo Economics og Inventura har imidlertid i en tidligere rapport vurdert konkurransesituasjonen på hjelpemiddelområdet generelt og konkluderer der med at konkurransen i all hovedsak er god (Oslo Economics og Inventura, 2016). Når det gjelder aktivitetshjelpemidler spesielt må vi forvente at kombinasjonen av lav etterspørsel (begrensede stordriftsfordeler) og produkter som i stor grad må spesialtilpasses den enkelte bruker vil medføre priser

som er langt høyere enn standardiserte og masseproduserte produkter for befolkningen for øvrig.

5.6 Spesialtilpasning av ordinært utstyr

Ordnningen med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år kan også dekke spesialtilpasning av ordinært utstyr. Vår dialog med hjelpemiddelsentralene tyder på at dette forekommer svært sjelden. Det virker å være lite hensiktsmessig å tilpasse ordinært utstyr for denne målgruppen. I noen tilfeller kan det bestilles reservedeler som monteres på ordinært utstyr, men dette er heller ikke vanlig.

5.7 Reparasjoner og returer

Service, reparasjoner og reservedeler

Bruker er selv ansvarlig for løpende service og vedlikehold av utlånt aktivitetshjelpemiddel. Bruker må også selv betale for reservedeler dersom disse er å oppdrive i vanlige butikker. Dersom reservedeler ikke er å oppdrive i vanlige butikker, vil hjelpemiddelsentralen finansiere reservedeler fra leverandør gjennom ordningen. Bruker må da kontakte hjelpemiddelsentralen, som vil godkjenne at leverandører fakturerer hjelpemiddelsentralen for reservedeler.

Dersom hjelpemiddelet må repareres, vil hjelpemiddelsentralen finansiere reparasjon gjennom rammen for ordningen. I utgangspunktet skal ikke hjelpemiddelsentralene selv utføre reparasjon på aktivitetshjelpemidler, og bare én hjelpemiddelsentral svarer i spørreundersøkelsen at dette ofte forekommer hos dem. I hovedregelen bestilles reparasjon fra leverandør eller fra andre aktører, som finansieres av hjelpemiddelsentralen. I prisforhandlede avtaler mellom hjelpemiddelsentraler og leverandører er det ofte også avtalt priser for reparasjon.

Ordnningen med service, reparasjon og reservedeler ser i hovedsak ut til å fungere fint. En bruker har gitt tilbakemelding på at ordningen med bytte av reservedeler er upraktisk for aktivitetshjelpemidler, sammenlignet med ordningen for vanlige hjelpemidler hvor reparasjoner utføres av hjelpemiddelsentralen. Leverandør kan sende reservedeler til bruker, men det er ikke alltid at de bistår bruker med montering og tilpassing. I slike tilfeller vil mer av reparasjonen falle på brukeren selv, eller bruker må igjen ta kontakt med hjelpemiddelsentralen for å bestille hjelp til montering fra leverandør eller andre. På spørsmål om hjelpemiddelsentralene oppfatter at brukerne, eller andre på vegne av brukerne, tar tilstrekkelig ansvar for service og vedlikehold av aktivitetshjelpemidlene, svarer de aller fleste at de mener brukerne gjør dette i noen grad.

Returer

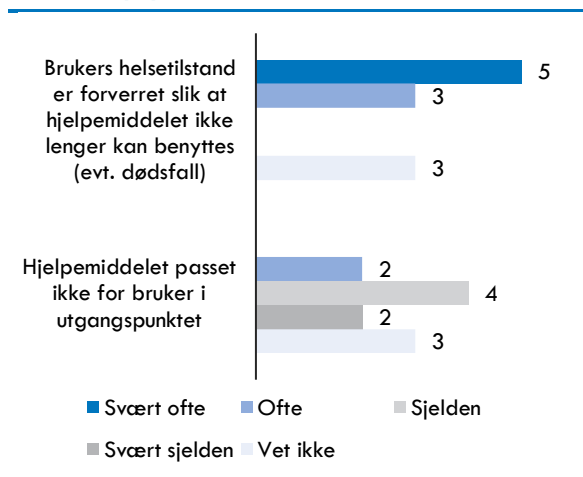
Hjelpemiddelsentralene stiller ikke krav om retur av aktivitetshjelpemidler som ikke benyttes. Det kan være vanskelig for hjelpemiddelsentralene å stille krav om retur av et utlevert hjelpemiddel som bruker har betalt egenandel for. Egenandelen kan derfor være til hinder for retur av hjelpemidler som ikke benyttes.

Ved innsendelse av ny søknad om et annet hjelpemiddel kan det imidlertid være at det stilles krav om retur av opprinnelig hjelpemiddel før eventuell tildeling av nytt.

I spørreundersøkelsen spurte vi om hvor ofte hjelpemiddelsentralene opplever at aktivitets-hjelpemidler utlånt gjennom ordningen, kommer i retur til sentralen. Dette skjer ifølge sentralene forholdsvis sjeldent. Sentralene antar at de har fått inn rundt 5-10 aktivitetshjelpemidler i snitt siden starten av 2018 og frem til i dag. Til sammenlikning leverer sentralene ut i snitt 50-60 aktivitetshjelpemidler i året gjennom ordningen. Enkelte sentraler har ikke fått aktivitetshjelpemidler i retur i det hele tatt. En sentral påpeker at de antar at hjelpemidlene ikke blir returnert fordi brukerne har betalt egenandel og ikke får denne tilbake ved retur. Dermed blir ubrukte hjelpemidler også stående hos bruker.

Når det gjelder årsakene til at aktivitetshjelpemidlene blir returnert, er den vanligste årsaken ifølge sentralene at brukers helsetilstand blir forverret, se Figur 5-9.

Figur 5-9: Vanligste årsaker til at aktivitetshjelpemidler returneres (N=11)



Kilde: Spørreundersøkelse gjennomført av Oslo Economics. Hjelpemiddelsentralene har svart på spørsmålet «Når du tenker på alle aktivitetshjelpemidler som er returnert til hjelpemiddelsentralen siden starten av 2018, hvor vanlig er følgende årsaker til retur?».

5.8 Ortopediske aktivitetshjelpemidler

Det er NAV Arbeid og Ytelse som behandler søknader om ortopediske hjelpemidler, herunder ortopediske aktivitetshjelpemidler. NAV har rammeavtale med 15 ortopediske verksteder som fremstiller hjelpemidlene.

I Hervikutvalgets rapport (Hervik, et al., 2017) fremkommer det at NAV Arbeid og ytelse har lite kompetanse på disse hjelpemidlene og det anbefales at finanseringen av disse vurderes, på bakgrunn av et mulig behov for økt kostnadskontroll.

Årsaken til det lave antallet ortopediske aktivitets-hjelpemidler (vist i kapittel 2.4) er trolig at de fleste hjelpemidler i denne kategorien finansieres via ordningen for ordinære ortopediske hjelpemidler.

Det er primært proteser som er tildelt gjennom ordningen med ortopediske aktivitetshjelpemidler. Det er ingen tydelig definert avgrensning mellom proteser som er nødvendig i dagliglivet og proteser som benyttes som aktivitetshjelpemidler. Personer som er veldig aktive kan trenge proteser som er forsterket i forhold til vanlige proteser. Alle proteser må uansett utformes spesielt for den enkelte bruker, og spørsmålet om grad av forsterkning vil kun være ett av flere momenter som vil hensyntas ved utformingen av protesen.

Proteser som tildeles under ordningen med ordinære ortopediske hjelpemidler belastes ikke med egenandel, mens proteser som tildeles som aktivitetshjelpemidler belastes med egenandel. Vi må derfor forvente at de brukere som kan tenkes å få protesen dekket som et ordinært hjelpemiddel fortrinnsvis søker til ordningen med ordinære ortopediske hjelpemidler, og ikke til ordningen med aktivitetshjelpemidler.

Det er grunn til å stille spørsmål om ortopediske aktivitetshjelpemidler i det hele tatt burde være en del av den generelle ordningen med aktivitets-hjelpemidler. For det første kan uklar avgrensning mellom hva som er ordinære ortopediske hjelpemidler og aktivitetshjelpemidler innebære at det blir delvis tilfeldig hvilken ordning brukeren blir søkt til, og dermed at det blir delvis tilfeldig hvorvidt brukeren belastes egenandel eller ikke. En søknad om aktivitetshjelpemidler vil også innebære en risiko for at søknaden ikke innvilges, dersom rammen for det gjeldende år allerede er oversteget.

For det andre kan det argumenteres for at proteser som benyttes som aktivitetshjelpemidler ikke bør ilegges egenandel på bakgrunn av det generelle prinsippet i folketrygdloven om at personer med funksjonsnedsettelse skal kompenseres for

merutgiftene sett i forhold til befolkningen for øvrig. Til forskjell fra andre aktivitetshjelpemidler er protesen en erstatning for en manglende kroppsdel. Personer med alle kroppsdelene intakt har dermed ikke tilsvarende utgifter. Dersom brukeren for eksempel skal sykle kommer utgiften til sykkel i tillegg til protesen.

Vår vurdering er derfor at finansieringen av ortopediske aktivitetshjelpemidler (dvs. proteser) bør overføres til den generelle ordningen med ortopediske hjelpemidler, hvor bruker ikke belastes med egenandel, basert på de to nevnte begrunnelser. En slik endring vil i tillegg gjøre forvaltningen av ordningen med aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år noe enklere, ved at kostnadskontroll med ordningen kun avhenger av kontroll med utgifter hos hjelpemiddelsentralene.

Vi tror ikke at en slik endring vil medføre noen særlig økning i de samlede innvilgelsene av ortopediske hjelpemidler. Dette er basert på tilbakemeldinger fra forvaltningen om at det ikke ser ut til å være et udekket behov på dette området i dag. Den totale merkostnaden for offentlige budsjetter av en slik endring vil derfor trolig begrenses til reduserte innbetalinger av egenandelene fra brukerne.

6. Samlet vurdering av ordningen

Ordningen gir et verdifullt tilbud til brukerne. Hovedutfordringen er at det samlede utgiftsbehovet er større enn de bevilgede midlene. Det er dermed en ubalanse mellom hvilke behov ordningen innrettet for å dekke og hva ordningen har økonomi til å dekke. Dette gjør at det til dels blir tilfeldig hvem som får tildelt hjelpemidler. Uavhengig om budsjetttrammen økes, bør ordningen justeres for å bøte på dette.

Ordningen har stor betydning for livskvaliteten til mange i målgruppen

Ordningen med aktivitetshjelpemidler til personer over 26 år er svært viktig for mange brukere. Ordningen bidrar til at personer med fysiske funksjonsnedsettelse kan delta i fysisk aktivitet på flere arenaer enn de ellers hadde kunnet.

Det er stor variasjon i hvilke muligheter brukerne har for å være i fysisk aktivitet. Noen er svært aktive og har flere og kanskje avanserte hjelpemidler for ulike aktiviteter som de benytter svært ofte. Hjelpemidlene gjør det for eksempel mulig for brukerne å dra på sykkel i ulendt terreng i marka eller å delta i et aktivt idrettsliv på ski eller kjelke. For disse er betydningen av å kunne delta i disse aktivitetene svært stor. Andre har bare ett enkelt hjelpemiddel, og noen bruker kanskje ikke hjelpemiddelet sitt så ofte, men det kan likevel være av stor betydning for disse å oppleve at de har muligheten til å delta på arenaer sammen med familie og venner, på lik linje med befolkningen for øvrig. For enkelte er bruk av aktivitetshjelpemidler den eneste muligheten de har for å være i fysisk aktivitet i det hele tatt.

Muligheten til å være fysisk aktiv kan ha svært stor betydning i enkeltmenneskers liv. Fysisk aktivitet bidrar til å opprettholde kroppens funksjoner og forebygge helseproblemer, og dette kan være ekstra viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Populariteten blant de eldre søkerne kan trolig sees i sammenheng med dette. Fysisk aktivitet kan også være viktig for å opprettholde god psykisk helse og et sosialt nettverk. Samtidig er det i samfunnet i dag mange arenaer som fordrer fysisk aktivitet, og som mennesker med funksjonsnedsettelse ikke nødvendigvis har tilgang til uten hjelpemidler. Jo flere slike arenaer mennesker med funksjonsnedsettelse får tilgang til, dess mer likestilt vil de bli med personer uten funksjonsnedsettelse.

Det er en ubalanse mellom hvilke behov ordningen er innrettet for å dekke og hva den har økonomi til å dekke

De årlige midlene som bevilges til ordningen er ikke tilstrekkelige til å innfri behovene for aktivitetshjelpemidler som brukerne etter ordningen har krav på. Det er altså en ubalanse mellom hva tildelingskriteriene for ordningen er innrettet for å dekke og hva den har økonomi til å dekke. Dette nevnes i nær alle intervjuer vi har gjennomført i evalueringen som en hovedutfordring ved ordningen, både med brukere, terapeuter i kommunene som søker om aktivitetshjelpemidler på vegne av brukere og av hjelpemiddelsentralene vi har snakket med. Ordningen bør justeres slik at bevilgede midler er i samsvar med behovene som ordningen er ment å dekke. Dette kan gjøres ved å øke bevilgningene eller stramme inn prioriteringene.

De siste årene har ordningen blitt mer kjent blant målgruppen og antall søknader har økt. I 2018, 2019 og 2020 har midlene blitt oppbrukt før året er omme og på et stadig tidligere tidspunkt fra år til år. Dette er både på grunn av et økende antall søknader og fordi kommunene samler sine søknader til starten av året for å øke sannsynligheten for innvilgelse. I 2020 ble de bevilgede midlene oppbrukt allerede i mars, og fra og med denne datoen ble det iverksatt stans i innvilgelser av søknader. Dette gir utfordringer både for brukerne, for kommunene som skal søke om aktivitetshjelpemidler til sine brukere og hjelpemiddelsentralene som skal forvalte ordningen. Først til mølla-prinsippet tilsier at det ikke nødvendigvis er de med størst behov som tildeles hjelpemidler.

For brukerne betyr det også at det i praksis bare er mulig å søke om aktivitetshjelpemidler i starten av året. Dette gir noen praktiske utfordringer for søknader på sesongbaserte hjelpemidler. Eksempelvis må sykler prøves ut i desember fordi søknaden må leveres januar. Utprøvinger og kartlegginger som er foretatt for lang tid i forkant av søknad blir ikke nødvendigvis anerkjent i søknadsbehandlingen, fordi brukerens behov kan ha endret seg med tiden eller fordi pristilbudene som er hentet inn er for gamle. Dersom en bruker bestemmer seg for å søke på en sykkel om våren, må han eller hun vente helt til januar med å søke. Innen søknaden er behandlet og sykkelen levert kan det ha gått mellom ett og halvannet år siden bruker først bestemte seg for å søke.

Det er hovedsakelig ergoterapeuter eller fysioterapeuter i kommunene som søker om aktivitetshjelpemidler for sine innbyggere. For å få

innvilget hjelpemiddelet må brukerens behov kartlegges riktig og søknaden må utformes på riktig måte. For at brukeren skal få størst mulig nytte av hjelpemiddelet er det også viktig at det søkes om riktig hjelpemiddel for den enkelte. Dette krever at kommunene har kapasitet og tilstrekkelig kunnskap om aktivitetshjelpemidler. Manglende kapasitet i kommunene er trolig en barriere for tildeling for mange brukere og for at brukeren får tildelt riktig hjelpemiddel. Når det i praksis kun er mulig å søke i starten av året bidrar dette til å øke brukerens avhengighet av kommunen ytterligere.

To søknader som er sendt inn samme dato til to ulike hjelpemiddelsentraler vil ikke nødvendigvis behandles samtidig. Dersom noen hjelpemiddelsentraler har raskere behandlingstid enn andre, vil disse også trolig få innvilget flere søknader før rammen blir oppbrukt.

Hensikten med ordningen bør defineres klarere

Ordnningen er i dag rettet mot en relativt vidt definert målgruppe. Alle som har en form for varig fysisk funksjonsnedsettelse kvalifiserer i utgangspunktet for ordningen. Det er også grunn til å tro at målgruppen kommer til å øke fremover, med ny teknologi og en endret befolknings sammensetning. Behovet for avklaring av målgruppen og hensikten med ordningen må derfor antas å øke i årene som kommer.

Det er i prinsippet umulig å vekte verdien av aktivitetshjelpemidler for ulike grupper innen målgruppen. Det bør likevel vurderes å i større grad skjerme denne ordningen for enkelte grupper. Behov som står noe lenger unna den opprinnelige hensikten med ordningen bør vurderes å møtes gjennom andre typer ordninger.

I en prioriteringsdiskusjon mener vi det vil være naturlig å ta utgangspunkt i folketrygdens prinsipp om at personer med fysisk funksjonsnedsettelser skal få mulighet til å delta i samfunnet på «lik linje med befolkningen for øvrig». Dette kan innebære at hjelpemidler som stimulerer bevegelsesapparatet uten at brukeren selv aktivt beveger egen muskelmasse i mindre grad hører hjemme i ordningen, da aktivitetene disse hjelpemidlene muliggjør i liten grad kan sammenlignes med «normale» aktiviteter som befolkningen for øvrig deltar i. Samtidig er dette en fysisk svak gruppe, hvor den helsemessige betydningen av aktiviteten kan være betydelig og potensielt større enn for personer som har mindre omfattende funksjonsnedsettelser. Vi mener likevel at man i en prioriteringsdiskusjon bør vurdere hvorvidt disse hjelpemidlene hører hjemme under ordningens formål.

Forvaltningen av ordningen fungerer ellers godt, men kan forbedres på enkelte områder

Sett bort fra utfordringene som knytter seg til ubalansen mellom målgruppen som definert i tildelingskriteriene og budsjettammen, fremstår forvaltningen av ordningen i hovedsak som god. Vi trekker her frem momenter av ordningen som etter vår vurdering kan forbedres.

Enkelte av tildelingskriteriene fremstår som inkonsistente med den tiltenkte hensikten

Aktivitetshjelpemidler skal ikke være treningshjelpemidler og skal ikke i hovedsak benyttes til konkurranser for aktive idrettsutøvere. Disse begrensningene fremstår både som vanskelig å håndheve og som delvis inkonsistente med den tiltenkte hensikten med ordningen. Da ordningen ble innført i 2014 ble hensynet til helsefremmende aktivitet vektlagt i argumentasjonen for ordningen fra både Storting og Regjering. Hjelpemidler til bruk i breddeidrett fremstår også som klart innenfor formålet med ordningen.

Det ser heller ikke ut til at disse begrensningene i praksis begrenser antall innvilgelser i særlig grad, annet enn at enkelte søknader mer eller mindre tilfeldig avvises på disse grunnlagene. Erfarne søkere sørger for at søknaden ikke har fokus på fysisk aktivitet som helsefremmende eller ønske om bruk i organisert idrett, til tross for at dette for brukeren kan være det avgjørende behovet. Det er imidlertid problematisk at innvilgelse av søknad avhenger av at søkeren er erfaren nok til å strategisk innrette behovsbegrunnelsen.

Vi foreslår derfor at det tas en ny vurdering av hvorvidt disse avgrensningene er hensiktsmessige eller hvorvidt det bør presiseres hvilken tolkning hjelpemiddelsentralene skal legge til grunn.

I enkelte tilfeller bør utprøving i forkant av tildeling forsterkes

Søknadsprosessen fungerer godt og det tilrettelegges i stor grad for at brukerne kan prøve ut hjelpemidlene før det søkes. I noen tilfeller vil det likevel vært lurt å tilrettelegge enda mer for utprøving i forkant av søknad, for å unngå at det tildeles hjelpemidler som ikke gir merverdi for brukeren. Dette skjer av og til fordi hjelpemiddelet ikke står i stil til forventningene, kanskje passer det ikke i forhold til brukerens fysiske og sosiale miljø, det mangler små tilpasninger for å få det til å fungere godt, eller fordi brukeren kanskje ikke var så motivert for aktiviteten som tenkt i utgangspunktet. Vi har ikke grunnlag for å si noe om hvor mange eller hvilke typer utlevering som er lite vellykkede. En tilstrekkelig god kartlegging av brukers motivasjon og behov, tilstrekkelig utprøving av hjelpemiddelet og en god dialog mellom søker og

hjelpemiddelsentral i forkant av tildelingen er trolig avgjørende for å unngå slike mislykkede utleveringer.

Det bør i større grad tilrettelegges for retur av hjelpemidler

Det vil likevel alltid være enkelte hjelpemidler som ikke fungerer som forventet. Derfor er det også viktig å sørge for et fungerende system for retur av hjelpemidler som ikke fungerer som forventet, både for at hjelpemiddelsentralene skal få tilbakemelding om hvilke utleveringer som ikke fungerer og for at andre brukere eventuelt kan få nytte av hjelpemiddelet.

I dag er det sjelden at aktivitetshjelpemidler returneres til hjelpemiddelsentralene. Det er stort sett kun dersom bruker er død eller brukers helse er forverret, slik at han eller hun ikke lenger er i fysisk stand til å benytte hjelpemiddelet, at hjelpemiddelet returneres. Det er i tillegg trolig flere hjelpemidler som står ubrukt hos brukere.

I dag har bruker eller kommunen i utgangspunktet få incentiver til å returnere et hjelpemiddel som ikke brukes. Det bør derfor vurderes hvorvidt egenandelen bør innrettes slik at den incentiver til retur i slike tilfeller, enten ved at noe av egenandelen returneres ved retur (eventuelt i kombinasjon med høyere egenandel ved innkjøp) eller ved at egenandelen innrettes som en årlig leie av hjelpemiddelet.

Ortopediske hjelpemidler bør vurderes overført til ordningen med ordinære hjelpemidler

Vår vurdering er at finansieringen av ortopediske aktivitetshjelpemidler bør overføres til den generelle

ordningen med ortopediske hjelpemidler, hvor bruker ikke belastes med egenandel. Vi tror ikke at en slik endring vil medføre noen særlig økning i de samlede innvilgelsene av ortopediske hjelpemidler. Dette er basert på tilbakemeldinger fra forvaltningen om at det ikke ser ut til å være et udekket behov på dette området i dag. Den totale merkostnaden for offentlige budsjetter av en slik endring vil derfor trolig begrenses til reduserte innbetalinger av egenandelene fra brukerne.

Det er imidlertid to årsaker til at vi anbefaler en slik endring. For det første kan uklar avgrensning mellom hva som er ordinære ortopediske hjelpemidler og aktivitetshjelpemidler innebære at det blir delvis tilfeldig hvilken ordning brukeren blir søkt til, og dermed at det blir delvis tilfeldig hvorvidt brukeren belastes egenandel eller ikke.

For det andre kan det argumenteres for at proteser som benyttes som aktivitetshjelpemidler ikke bør ilegges egenandel på bakgrunn av det generelle prinsippet i folketrygdloven om at personer med funksjonsnedsettelse skal kompenseres for merutgiftene sett i forhold til befolkningen for øvrig. Til forskjell fra andre aktivitetshjelpemidler er protesen en erstatning for en manglende kroppsdel. Personer med alle kroppsdelene intakt har dermed ikke tilsvarende utgifter. Dersom brukeren for eksempel skal sykle kommer utgiften til sykkel i tillegg til protesen.

7. Mulige justeringer og anbefaling

Ordningen med aktivitetshjelpemidler for personer over 26 år bør justeres for å sikre at de tildelte midlene gir best mulig måloppnåelse i årene fremover. Vi har vurdert ulike former for justeringer av ordningen. Enten bør rammen økes eller tildelingskriteriene bør strammes inn, eventuelt i kombinasjon med høyere egenbetaling.

7.1 Behovet for tilpasninger i ordningen

Det er viktig at ordningen for aktivitetshjelpemidler er innrettet slik at det er god balanse mellom hvilke behov ordningen er innrettet for å dekke og hva den har økonomi til å dekke. Hjelpemiddelsentralenes mange avslag på søknader grunnet manglende midler er en indikasjon på at de etterspurte verdiene av aktivitetshjelpemidler er større enn bevilgningen. Dette skaper avvik mellom behovet i målgruppen og den økonomiske rammen, og nødvendigheten av justeringer vil avhenge av størrelsen på dette avviket.

Det totale årlige behovet for aktivitetshjelpemidler er usikkert, og det vil være ulike måter å tilnærme seg anslag for dette.

Et mulig utgangspunkt for å anslå målgruppen kan være å se til antall personer som mottar hjelpemidler generelt. I 2019 var det 132 000 mottakere av hjelpemidler generelt som var over 26 år (data fra NAV). Til sammenligning har cirka 2 800 personer mottatt aktivitetshjelpemidler i perioden 2014-2019, altså 2 prosent av alle mottakere av hjelpemidler generelt. Dersom alle mottakere av hjelpemidler kvalifiserer til aktivitetshjelpemidler og har behov for aktivitetshjelpemidler, er det potensielle behovet betydelig høyere enn dagens finansiering gir mulighet til å dekke. Det er imidlertid grunn til å tro at de fleste mottakere av hjelpemidler i dagliglivet ikke vil etterspørre aktivitetshjelpemidler.

En mer rimelig tilnærming for å anslå dagens avvik mellom tildelte verdier og behov, vil være å se til søknadsmassen. I 2020 ble den opprinnelige tildelingen på om lag 50 millioner kroner brukt opp i løpet av første kvartal (det ble iverksatt stans i innvilgelser 18. mars). Dersom vi antar en jevn tilstrømming av søknader og behandling av søknader gjennom året, vil det innebære et potensielt årlig behov på 200 millioner kroner.

I de senere årene har imidlertid søknadene blitt konsentrert de tidlige månedene i året fordi søkere forventer at rammen blir brukt opp. Mange av søknadene i 2020 har også ligget på vent siden tidligere år og reflekterer dermed behov som har oppstått tidligere. Et anslag over det underliggende behovet for aktivitetshjelpemidler på 200 millioner kroner for 2020 bør derfor være et øvre estimat. Trolig er behovet for 2020 lavere.

Samtidig er det trolig personer med behov som ikke har sendt søknad, men som kan tenkes å søke i årene fremover. Etter som ordningen har fungert noen år kan vi også forvente at aktivitetshjelpemidler som er brukt over en del år må byttes ut. Behovet må også antas å øke i årene fremover gitt endret befolkningssammensetning og teknologiutvikling.

Dersom det årlige behovet er 200 millioner kroner, tilsvarer dette om lag 3 000 hjelpemidler årlig til en gjennomsnittlig kostnad på 70 000 kroner. Dersom et aktivitetshjelpemiddel i gjennomsnitt varer i om lag ti år, vil en finansiering på 200 millioner kroner da kunne bidra til at 30 000 mennesker med funksjonsnedsettelse har tilgang til ett aktivitetshjelpemiddel.

7.2 Mulige justeringer av ordningen

Fordi det er sannsynlig at behovet er større enn de faktisk tildelte verdiene, er det to mulige tilpasninger beslutningstakere kan gjøre for å sikre bedre måloppnåelse:

- Øke bevilgningen slik at alle som søker og er kvalifiserte for et aktivitetshjelpemiddel, mottar dette
- Innenfor dagens bevilgning, gjøre justeringer i søknadsprosessen som kan bidra til at tildelingen skaper mest nytteverdi per krone

I prinsippet bør en begrenset ramme fordeles mellom brukerne slik at den gir mest mulig nytte for hver krone. Mange vil mene at det ikke er mulig å vekte nytten av et aktivitetshjelpemiddel for én bruker opp mot nytten av et annet aktivitetshjelpemiddel for en annen bruker. En løsning vil være å oppheve begrensningen på bevilgningen og omgjøre finansieringen til en overslagsbevilgning. Dersom man derimot må begrense ressursbruken i større grad, så blir man nødt til å prioritere mellom ulike formål.

Vi har vurdert følgende tilpasninger av ordningen:

1. Øke offentlige bevilgninger
2. Stramme inn tildelingskriteriene

3. Øke egenandelen
4. Samle opp inkomne søknader og prioritere etter behov

Tabell 7-1 viser en oversikt over de alternative innretningene av ordningen vi har vurdert.

Tabell 7-1: Oversikt over alternative innretninger av ordningen

	1 Øke offentlig bevilgning	2 Stramme inn tildelingskriteriene	3 Øke egenandelen	4 Prioritere etter behov
Endringer	Finansieringen økes ved økt ramme eller overslagsbevilgning	Utelukke enkelte behov fra ordningen	Heve taket eller øke prosentatsen for egenandelen	Sette årlige søknadsfrister og prioritere inkomne søknader etter behov
Konsekvenser for brukere	Flere som oppfyller kriteriene får innvilget aktivitetshjelpemidler. Tildelingen vil bli mindre tilfeldig	Enkelte grupper utelates. De prioriterte gruppene vil ha økt mulighet for å motta aktivitetshjelpemidler. Tildelingen vil bli mindre tilfeldig	Økte kostnader for de fleste mottakere. Flere i målgruppen kan falle utenom ordningen grunnet lav betalingsevne	Brukere med best dokumentert behov for aktivitetshjelpemidler blir prioritert. Bedret måloppnåelse per tildelte krone
Konsekvenser for forvaltningen og øvrig befolkning	Ved overslagsbevilgning vil forvaltningen forenkles. Økt offentlig bevilgning vil redusere finansieringen av andre samfunnsbehov	Tildelingskriterier som er mer i samsvar med finansieringen vil redusere frustrasjon knyttet til dette. Tydelig definerte tildelingskriterier letter saksbehandling og reduserer rom for skjønn	En egenandel i tråd med kostnad av tilsvarende hjelpemidler for øvrig befolkning vil være i tråd med prinsippene i Folketrygdloven	Krever endret system for saksbehandling. Krever at kriteriene for prioritering tydeliggjøres. Utydelige prioriteringskriterier kan medføre at saksbehandlingen blir mer utfordrende
Finansielle konsekvenser	Potensielt betydelig økt offentlig kostnad	Redusert finansieringsbehov, tildelingskriteriene kan i prinsippet utformes slik at behovet treffer ønsket finansieringsnivå	Noe økt privat finansiering og redusert etterspørsel. En begrenset økning i egenandelen vil trolig ikke ha stor finansiell betydning	Kan utformes som en kostnadsnøytral endring, finansieringen vil styre nivå for behovsdekning

Det vil også være mulig å kombinere flere av disse tilpasningene. Under følger en drøfting av hvert alternativ, før vi i neste delkapittel presenterer vår anbefaling.

Alternativ 1: Øke offentlig bevilgning

Det er to måter å øke offentlige bevilgninger på:

- Rammen for årlige tildelinger kan økes, eller
- Finansieringen kan omgjøres til overslagsbevilgning

En overslagsbevilgning innebærer at bevilgningen ikke lenger begrenses opp til et forhåndsdefinert ramme, men at bevilgningene justeres i forhold til forventet volum på innvilgede søknader. Ordningen med aktivitetshjelpemidler for barn og unge er i dag en overslagsbevilgning, så i praksis ville dette innebære å oppheve skillet mellom de to ordningene.

En overslagsbevilgning vil sikre at alle søkere med behov etter ordningens hensikt innvilges aktivitetshjelpemidler. Så lenge søknadsprosessen er innrettet slik at man identifiserer brukernes faktiske behov, vil dette være en løsning som eliminerer gapet

mellom det samlede behovet og ordningens økonomiske ramme. Videre vil det være en fordel at forvaltningen forenkles noe.

Også dersom bevilgningene økes under en årlig fastlagt ramme kan man i prinsippet sørge for at behovene innfris ved å øke bevilgningen tilstrekkelig. En årlig fastlagt ramme gir imidlertid beslutningstakere muligheten til å justere bevilgningene år for år, og dermed beholde mer kontroll på kostnadene.

En overslagsbevilgning er det eneste alternativet som sikrer tilgang til aktivitetshjelpemidler for alle som kvalifiserer for ordningen. Med denne justeringen vil man altså helt sikkert unngå at personer med store behov for aktivitetshjelpemidler ikke mottar disse fordi en ikke rekker å være «først til mølla».

En overslagsbevilgning må dermed også antas å øke utgiftene betydelig og muligheten til kostnadskontroll svekkes. Det er usikkert hvor stort det underliggende behovet for aktivitetshjelpemidler er, men vi anslår at 200 millioner kroner årlig som et øvre estimat. Det kommer stadig nye og mer avanserte hjelpemidler som muliggjør at flere brukere kan delta på flere arenaer. En aldrende befolkning som i økende grad har vært vant til aktive liv kan også tenkes å øke behovet i årene fremover. Selv om ordningen er ganske ny og de seneste årene har blitt godt kjent i målgruppen, som potensielt kan ha gitt en kortsiktig topp i omfanget søknader, tror vi ikke at behovet for aktivitetshjelpemidler i målgruppen vil synke i årene fremover, men heller stige.

Alternativ 2: Stramme inn tildelingskriteriene

En måte å sørge for bedre tildeling, gitt at rammen beholdes omtrent som i dag og dermed er av en knapp størrelse, er å begrense målgruppen, enten ved å stramme inn type hjelpemidler som kan tildeles eller ved å stramme inn kravene for å få tildelt hjelpemidler.

Ved å stramme inn tildelingskriteriene vil man øke sjansen for at rammen er tilstrekkelig til å dekke de behovene den er ment å dekke. Flere vil nødvendigvis falle utenfor ordningen. Ved en innstramning i tildelingskriteriene bør det sikres at disse er i tråd med den tiltenkte hensikten med ordningen.

I prinsippet kan tildelingskriteriene strammes inn så mye at dagens finansieringsnivå dekker de gjenværende behovene, slik at det blir en kostnadsnøytral justering av ordningen. I praksis vil det være utfordrende å vite hvor mye tildelingskriteriene må strammes inn for å nå en gitt budsjettamme. Dersom tildelingskriteriene endres bør det baseres på en diskusjon om hvilke behov som ønskes å prioriteres.

Den mest nærliggende måten å stramme inn ordningen på er å stille strengere krav til de skjønsmessige

vurderingene knyttet til nødvendighet og hensiktsmessighet. Vi tror ikke nødvendigvis det er lurt å generelt bli strengere på tilleggsutstyr og spesialtilpasninger for hjelpemidler som bevilges, da det er viktig at hjelpemidler som utdeles fungerer tilfredsstillende for bruker. Ulempen med denne typen innstramninger som fordrer økt bruk av skjønn hos saksbehandlere, er at tildelingskriteriene trolig vil bli håndhevet ulikt mellom saksbehandlere og hjelpemiddelsentraler.

Vi kommer i denne rapporten med noen anbefalinger for hvordan hjelpemiddelsentralene kan redusere omfanget av tildelinger som ikke fungerer for brukeren. Vi tror imidlertid ikke det er mulig å fullstendig unngå slike mislykkede tildelinger eller at tiltak hjelpemiddelsentralene kan gjøre på dette området vil kunne redusere behovet i betydelig omfang.

Dersom tildelingskriteriene definerer en tydeligere målgruppe kan man potensielt redusere behovet for skjønsmessige vurderinger hos de enkelte hjelpemiddelsentralene og således bidra til en mer enhetlig tildelingspraksis.

En aktuell mulighet for innstramninger i tydelig definerte målgrupper er å utelate hjelpemidler spesielt utviklet for å stimulere bevegelsesapparatet. Disse hjelpemidlene er i en særstilling fordi de ikke nødvendigvis innebærer at brukeren selv driver bevegelsene. Enkelte av disse hjelpemidlene er også spesielt dyre og tar en forholdsvis stor andel av ordningens bevilgede midler. Det ble i 2019 utdelt 133 slike hjelpemidler til en samlet verdi av 8 millioner kroner. Sammenlignet med den totale budsjettammen er denne effekten altså begrenset.

En annen mulighet er å sette en øvre aldersgrense for ordningen, for eksempel satt slik at aldersgrensen samsvarer med aldersgrenser for andre sammenlignbare ordninger. Aldersgrensen på 67 år for brukerstyrt personlig assistent (BPA) kan være et naturlig referansepunkt. Når vi ser til prinsippet om at ordningen skal dekke merutgifter for deltakelse i samfunnet på linje med befolkningen for øvrig, kan det argumenteres for at funksjonsnedsettelse som følger av «naturlig» aldring ikke i like stor grad fordrer tilleggsstønader dersom vi sammenligner med befolkningen for øvrig i samme aldersgruppe.

Det er imidlertid også mange gode grunner til å ha en aldersnøytral ordning. Det kan være aldersdiskriminerende å sette en øvre aldersgrense. Samtidig er det allerede etablert en aldersgrense på området, ved at ordningen uten egenbetaling og med overslagsbevilgning er forbeholdt personer under 26 år. Et alternativ til å sette en fast aldersgrense er å i større grad hensynta alder som et tildelingskriterium.

Dette vil imidlertid ha en kostnad ved at skjønsmessige vurderinger vil få økt betydning.

En tredje mulighet er å øke kravet til egen fysisk aktivitet. En streng tolkning av dette kravet vil kunne innebære at alle hjelpemidler med hjelpemotor utelates eller at hjelpemidler som delvis drives av ledsager utelates (for eksempel tandemcykler). Dette vil trolig utelukke svært mange brukere og det vil utelate de med mest omfattende funksjonsnedsettelse. En mindre omfattende endring kan være å i større grad kreve egenaktivitet fra brukeren selv. Dette vil igjen øke behovet for skjønsmessige vurderinger.

En fjerde mulighet er å begrense antall hjelpemidler per bruker. Dersom det settes en øvre begrensning på antall aktivitetshjelpemidler vil flere brukere kunne få glede av ordningen, alt annet likt. Samtidig er det trolig de brukerne som har flere hjelpemidler som også er mest aktive og bruker hjelpemidlene mye. Med utgangspunkt i at ordningen skal bidra til at brukerne får delta i samfunnet på lik linje med befolkningen for øvrig, så mener vi at det bør være mulig for den enkelte å ha mer enn ett hjelpemiddel. En minimumsløsning kan være å sette et øvre tak på to hjelpemidler, slik at brukeren for eksempel kan ha ett sommerhjelpemiddel og ett vinterhjelpemiddel.

Samtidig er det kun et fåtall av brukerne som per i dag har mottatt flere aktivitetshjelpemidler. De som mottar flere aktivitetshjelpemidler er trolig også de som bruker hjelpemidlene mest og har størst glede av dem. Av 2 800 personer som har fått utdelt aktivitetshjelpemidler i perioden 2014-2019 er det kun 3 prosent som har fått tre eller flere hjelpemidler (97 personer). Dersom antall hjelpemidler per bruker skal begrenses vil det også være spørsmål knyttet til forvaltning og krav til varigheten av det enkelte hjelpemiddelet. Vi anslår at man kan spare i størrelsesorden to til tre millioner kroner i et gitt år under dagens vilkår ved å sette en øvre grense på to hjelpemidler per person.

Alternativ 3: Justere egenandelen

Dagens ordning er en del av Folketrygden og er hjemlet på et prinsipp om at personer med funksjonsnedsettelse skal få dekket merutgifter av funksjonstapet. For aktivitetshjelpemidler vil dette si at egenandelen i prinsippet burde utgjøre kostnaden av et tilsvarende sportsutstyr for befolkningen for øvrig. Dette innebærer at det bør være en sammenheng mellom prisen brukerne betaler og hva tilsvarende sportsutstyr koster i vanlig butikkutsalgsalg.

I dag fungerer ordningen slik at brukerne betaler en egenandel på 10 prosent av prisen på hjelpemiddelet, med en øvre grense på 4 000 kroner. Alle hjelpemidler med en innkjøpspris på 40 000 kroner eller mer, gir altså en egenandel på 4 000 kroner.

Dette fremstår som lav sammenlignet med kostnadene for en god del vanlig sportsutstyr for personer uten funksjonsnedsettelse. Det vil eksempelvis gjelde enkelte avanserte terrengsykler, som normalt koster en god del mer enn 4 000 kroner. Samtidig vil en generell økning av egenandelen medføre at andre typer hjelpemidler blir dyrere for funksjonshemmede enn for ikke-funksjonshemmede. Personer som ikke kan benytte vanlige aktivitetshjelpemidler kan få tildelt hjelpemidler som er spesielt utviklet til å aktivisere bevegelsesapparatet, og for disse hjelpemidlene finnes det ikke noe relevant sammenligning av sportsutstyr for ikke-funksjonshemmede.

Selv en mindre økning i egenbetalingen vil kunne medføre at færre får råd til aktivitetshjelpemidler. Det vil imidlertid også med dagens egenandel være enkelte som ikke har råd til aktivitetshjelpemidler, slik som det også i befolkningen for øvrig er enkelte som ikke har råd til sportsutstyr. Jo høyere egenandelen er, desto høyere er risikoen for at enkelte utelukkes på økonomisk grunnlag.

I fastsettelsen av egenandelen bør det derfor tas høyde for flere aspekter; funksjonshemmede skal kompenseres for merutgiftene i forhold til ikke-funksjonshemmede; mottakerne bør, i tillegg til forvaltningen, ha insentiver til å velge rimelige løsninger innenfor behovsdekningen; og, personer som er særlig dårlig stilt økonomisk bør ikke ekskluderes fra ordningen. Samtidig bør egenandelen beregnes ut fra enkle og generelle prinsipper for å unngå forvaltningsmessige omkostninger og skjønsmessige vurderinger.

Egenandelen kan økes ved å øke prosentsatsen eller ved å øke taket på 4 000 kroner. En annen mulighet kan være å endre formen på egenandelen, for eksempel ved at den betales inn som leiebetalinger og at brukeren ved retur av hjelpemiddelet får igjen deler av summen. På den måten får brukerne insentiver til å returnere hjelpemidler som ikke blir brukt, samtidig som en eventuell økning av egenandelen slår mindre kraftig ut på brukernes økonomi.

Økt egenandel vil både ha en direkte effekt på tilgjengelige midler fordi større deler av kostnaden deles med brukerne, men også en indirekte effekt av at brukernes etterspørsel etter dyre produkter vil kunne reduseres som følge av at de må betale mer. Noen vil søke om rimeligere hjelpemidler og noen vil ikke søke i det hele tatt, enten fordi de ikke har økonomisk mulighet eller økonomisk vilje til å betale en høyere pris for hjelpemiddelet.

På den ene siden er det en fordel at brukere får insentiver til å velge rimelige løsninger og å vurdere nytten av produktet opp mot kostnaden. Det er

brukeren selv som er best rustet til å vite hvor ofte hjelpemiddelet vil benyttes og hvilken nytte det vil gi. En høyere egenandel vil bidra til at brukeren kun søker om hjelpemidler som forventes å gi en høy nytte sammenlignet med egenandelen. På den annen side er ikke brukerens betalingsvillighet i denne sammenheng noe godt mål på verdien produktet vil medføre for brukeren. Brukernes betalingsevne er ikke nødvendigvis like høy som nytten produktet tilfører. Hvis egenandelen økes kan noen brukere med lav betalingsevne i sin helhet falle utenfor ordningen.

En økning i egenandelen som står i forhold til kostnadene ved produktet vil gå mest ut over de med mest omfattende funksjonsnedsettelse som har behov for de dyreste hjelpemidlene. Hvis egenandelen er for høy kan det føre til at disse personene ikke har økonomi til å få dekket sitt behov. En økning i egenandelen vil trolig øke ulikheten mellom brukere med god og dårlig økonomi og kan medføre at enkelte ikke får tilgang til aktivitetshjelpemidler i det hele tatt. Hvis man vurderer dette tiltaket, bør man derfor være varsom med å øke egenandelen for mye.

Ved en økning av egenandelen bør også målgruppens generelle økonomi hensyntas. Mange personer med funksjonsnedsettelse står utenfor arbeidslivet og har lavere inntekter enn befolkningen for øvrig. Generelt har gruppen også utgifter som befolkningen for øvrig ikke har. Trolig er det derfor store forskjeller i brukernes betalingsevne. Dette er et argument for å behovsprøve egenandelen. Dersom hjelpemiddel-sentralene skal vurdere brukernes betalingsevne ved søknad vil det imidlertid medføre store forvaltningsmessige omkostninger.

Representanter fra hjelpemiddelsentralene oppgir i intervjuer at de ikke er rustet til å gjøre slike vurderinger i dag. Det vil trolig være ressurskrevende for hjelpemiddelsentralene å gjennomføre behovsprøving av egenandelen. En annen mulighet er at NAV forvalter separate søknads- og støtteordninger for dekning av egenandel for brukerne med dårlig økonomi.

En økning av taket for egenandelen fra 4 000 kroner til 5 000 kroner ville økt den samlede finansieringen med i underkant av en million kroner, gitt 2019-bevilgningen. Samtidig må vi regne med at økt egenandel reduserer etterspørselen, ved at det søkes om rimeligere hjelpemidler, mindre tilleggsutstyr til hjelpemidlene eller at søknader bortfaller.

Omfanget av etterspørselsreduksjonen avhenger av brukernes priselastisitet for aktivitetshjelpemidler, altså hvor sensitive brukerne er for endringer i prisen de må betale for produktet. Priselastisiteten reflekterer hva målgruppen har mulighet og villighet til å betale for aktivitetshjelpemidler. Normalt

påvirkes priselastisiteten på et produkt av kjøpernes disponible inntekt, deres preferanser og tilgjengelige substitutter.

Priselastisiteten for aktivitetshjelpemidler varierer trolig mye mellom ulike grupper av brukere, først og fremst avhengig av brukernes disponible inntekt. Flere i målgruppen har normal eller høy disponibel inntekt og sterke preferanser for aktivitet. Det er heller ingen relevante substitutter for ordningen. Alt dette tilsier at disse har en svært lav priselastisitet. Så lenge egenandelen er betydelig lavere enn produktets verdi, tilsier dette også en lav priselastisitet dersom nytten for brukerne er i samme størrelsesorden som produktverdien.

Samtidig er det mange i målgruppen som står utenfor arbeidslivet og har lav disponibel inntekt. Disse vil ha en høy priselastisitet. For denne gruppen er også dagens egenandel utfordrende. Vi må derfor regne med at det allerede med dagens egenandel er mennesker med behov som ikke har eller tar seg råd til aktivitetshjelpemidler. En økning i egenandelen vil medføre at flere ikke har råd, til tross for at de kan ha et sterkt ønske om aktivitet.

Vi har ikke grunnlag for å si hvor mange i målgruppen som har høy eller lav priselastisitet eller hvor mye etterspørselen vil falle ved en økning i egenandelen. Vi vil likevel anslå at en 25 prosents økning av maksbeløpet for egenandelen (til 5 000 kroner) vil medføre et mindre etterspørselsfall (~<5 prosent). Etterspørselsfallet vil trolig først og fremst bestå av at brukere med behov for fysisk aktivitet ikke vil ha eller ta seg råd til å dekke dette ved bruk av aktivitetshjelpemidler, men også av at brukere vil søke om mindre kostnadsdrivende tilleggsutstyr. På den måten må vi regne med at en økning i egenandelen også medfører redusert måloppnåelse i henhold til ordningens hensikt.

Alternativ 4: Samle opp inntømne søknader og prioritere etter behov

En måte å hindre at «førstemann-til-mølla»-prinsippet dominerer ordningen, vil være å legge om ordningen slik at man kan samle alle søknader på gitt tidspunkt i løpet av året og prioritere alle søknader samlet etter behov.

Fordelen med en slik justering vil først og fremst være å unngå tilfeldige tildelinger og at brukere med størst behov prioriteres, forutsatt at finansieringen er begrenset. Man beholder kontroll på utgiftene, samtidig som man kan prioritere de behovene som oppfattes som viktigst til enhver tid. En slik ordning kan i prinsippet gi så høy måloppnåelse som mulig gitt begrenset finansiering og vil kunne innebære en kostnadsnøytral justering av ordning. Dette fordrer imidlertid at det er mulig å prioritere mellom ulike

brukere. En slik løsning avhenger av at det utarbeides detaljerte prioriteringer sentralt, slik at prioriteringene i minst mulig grad avhenger av ulikt skjønn lokalt.

Ulempen er at ordningen blir lite forutsigbar for målgruppen. I et likestillingsperspektiv kan det være problematisk at det ikke er klart definert hvilke behov som skal innfris. En slik ordning fordrer trolig også økt saksbehandling, både i form av økt dokumentasjon i søknadene og ved behandlingen av søknader hos hjelpemiddelsentralene.

Vi mener ikke dette er noen spesielt god løsning, fordi det ikke vil være forutsigbart hvilke behov som kvalifiserer for tildeling. Sammenlignet med dagens situasjon hvor tildelingene gjøres på bakgrunn av tilfældigheter og kommunenes kapasitet, mener vi likevel at en prioritering basert på brukernes behov vil være en forbedring.

En slik justering kan i praksis innrettes ved at begrunner fyller ut et gitt skjema med faste punkter som reflekterer definerte tildelingskriterier. Mulige kriterier kan være: plan for bruk, tidligere tildelinger, alder, livssituasjon, type hjelpemiddel eller alternative finansieringsmuligheter. Søknad må trolig inneholde et pristilbud fra leverandør.

NAV må spesifisere årlige søknadsfrister. Etter fristens utløp rangeres alle innkomne søknader opp mot hverandre.

Flere søknadsfrister i året kan imøtekomme behov for sesongvariert etterspørsel og vil spre arbeidsmengden for saksbehandlerne som skal vurdere søknadene. Samtidig vil flere årlige runder også gi opphav til økt variasjon i hvilke behov som imøtekommes. To søknadsfrister i året fremstår som hensiktsmessig, slik at det blir mulig å søke til ulike sesonger.

Prioriteringene kan gjøres sentralt eller fylkesvis. Sentral prioritering vil trolig redusere det samlede behovet for kompetanse hos hjelpemiddelsentralene og vil tilrettelegge for at det med størst behov i landet som helhet vil prioriteres. Dersom prioriteringene gjøres fylkesvis vil man kunne sikre en jevn fordeling av midler til fylkene etter befolkningsstørrelse. Det vil bidra til jevnere geografisk fordeling av aktivitetshjelpemidler.

Slik som i dag kreves trolig en viss buffer for eventuelle merutgifter ved leveranse, samt avsetning av midler til reparasjoner og reservedeler.

³ I 2019 var den samlede finansieringen av ordningen på 67 millioner kroner og utgifter til hjelpemidler spesielt utviklet for å stimulere bevegelsesapparatet var 8 millioner kroner. Dersom vi antar et samlet behov på 200 millioner

Ulike justeringsmuligheter oppsummert

Vi har drøftet ulike premisser for tiltak som kan skape bedre balanse. Enten kan bevilgningene utvides slik at det blir mindre avvik mellom ordningens midler og hva det er kvalifiserte søknader for, eller så må prioriteringene bli strengere.

Ved dagens tildelingskriterier er det potensielle behovet for aktivitetshjelpemidler stort. I kapittel 7-1 har vi drøftet dette behovet og vi benytter 200 millioner kroner som en illustrasjon på et tenkt øvre tak på det underliggende behovet. Det reelle behovet er imidlertid høyst usikkert.

Innsøkingen til ordningen vil også avhenge av hva kommunene gjør fremover vil gjøre for å sikre tilgang til ordningen for sine innbyggere. Både denne og tidligere utredninger har vist at ulik kapasitet i kommunene til å søke om støtte for sine innbyggere er en avgjørende begrensning for tildelinger. Dersom ordningen innen dagens forvaltningsrammer skal nå hele målgruppen slik den er definert i tildelingskriteriene, må kapasiteten trolig økes betraktelig i mange kommuner. Vi må imidlertid regne med at det alltid vil være forskjell mellom kommuner i hvor mye ressurser de legger i dette arbeidet. Ordningen må da som et minimum innrettes slik at den sikrer at søknadene som kommer inn prioriteres etter behov og ikke kommunenes kapasitet til å sende søknader på riktig tidspunkt.

I Figur 7-1 har vi illustrert hvordan ulike former for innstramninger i prioriteringer vil kunne bidra til å redusere gapet mellom behov og finansiering, dersom det samlede behovet anslås til 200 millioner kroner og den årlige offentlige bevilgningen anslås til 50 millioner kroner.

Anslagene i figuren må tolkes som regneeksempler på svært usikre størrelser. Av et samlet behov på 200 millioner kroner anslår vi at ortopediske aktivitetshjelpemidler utgjør 1 million kroner, hjelpemidler spesielt utviklet til stimulering av bevegelsesapparatet kan utgjøre om lag 24 millioner kroner³, at en begrensning på maksimalt to hjelpemidler per person kan utgjøre om lag 18 millioner kroner og at hjelpemidler til personer over 67 år utgjør om lag 20 millioner kroner. Hvis alle disse behovene utelukkes fra ordningen, vil det gjenværende behovet bli omtrent 140 millioner kroner.

En økt egenandel vil redusere behovet for offentlig finansiering ytterligere. Her illustrerer vi effekten ved en 25 prosent økning i taket på egenandelen, fra

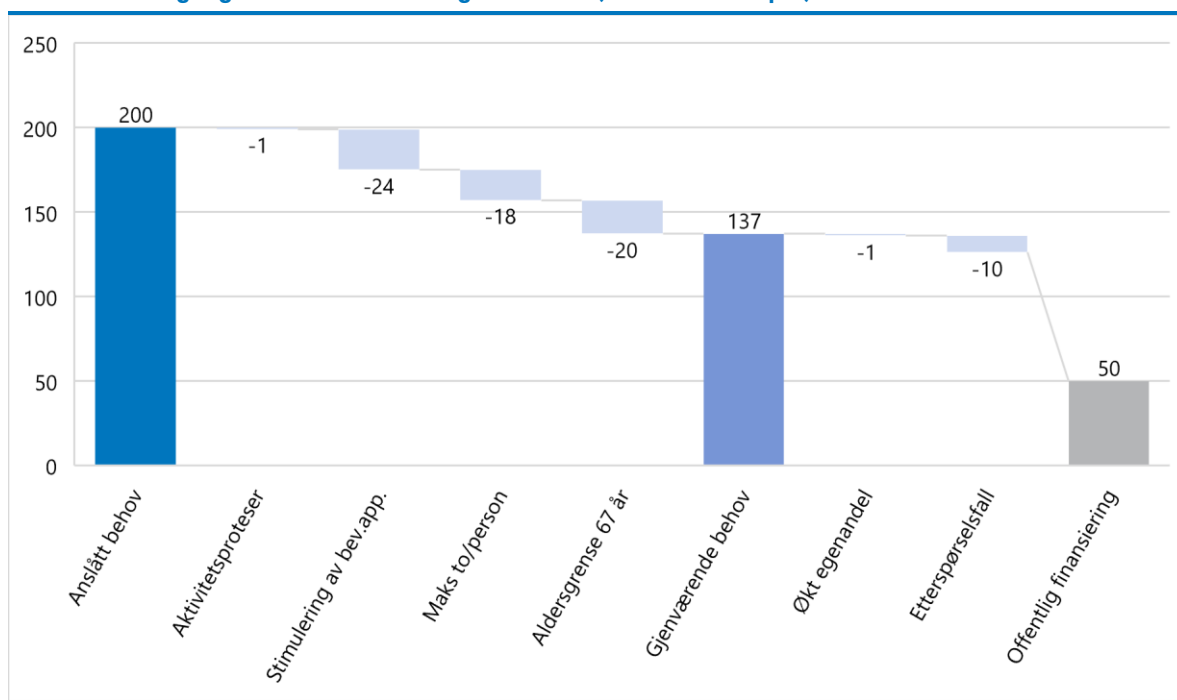
kroner, er dette tre ganger mer enn finansieringen i 2019 og vi antar derfor at behovet for disse hjelpemidlene vil kunne tredobles.

4 000 kroner til 5 000 kroner. Finansieringen fra økte egenandeler vil da utgjøre i underkant av 1 million kroner. Samtidig vil etterspørselen trolig reduseres noe. Her er vi illustrert et etterspørselsfall tilsvarende 10 millioner kroner, som trolig er et høyt anslag.

Til tross for at dette er svært usikre anslag illustrerer figuren at det selv etter disse samlede endringene vil være et betydelig gjenværende gap mellom behov

og anslått offentlig finansiering. Dersom det underliggende behovet er så høyt som 200 millioner kroner må det derfor gjøres mange og omfattende endringer i prioriteringene for å begrense offentlige utgifter til 50 millioner kroner. Dersom det underliggende behovet er betydelig lavere vil det nødvendigvis være behov for færre justeringer.

Figur 7-1 Illustrasjon av mulig utgiftsreduksjon ved ulike justeringer, dersom vi antar at det underliggende behovet er fire ganger så stort som bevilgede midler (kun til illustrasjon)



7.3 Anbefaling

Ordringen tilfører stor nytteverdi for mange mennesker og har positiv effekt på brukernes livskvalitet og helse. Dette har stor samfunnsverdi, også i et fordelingsperspektiv. Samfunnsverdien kan imidlertid økes dersom tildelingene i større grad innrettes etter å dekke de største behovene. Vi anbefaler at formålet med ordningen tydeliggjøres, for å sikre at de som får støtte gjennom ordningen er i tråd med den tiltenkte målgruppen. Kriteriene for tildeling bør tydeliggjøres for å begrense utilsiktet ulikhet i tilgang til ordningen.

Vi anbefaler at kommunene bevisstgjøres sin rolle som formidler av ordningen på vegne av sine innbyggere. Kommunenes rolle begrenser formidlingen og gjør at brukeren er svært avhengig av kommunenes kapasitet til å drive med søknadsformidling. Det er fornuftig at søknadene begrunnes av fagpersoner, men det er samtidig en utfordring at varierende kapasitet til søknadsformidling mellom kommunene har så stor betydning for tildelingen.

Forvaltningen av ordningen synes i hovedsak å fungere godt, men kan forbedres på enkelte områder. Vi anbefaler at avgrensningen mot trening og konkurransebruk tydeliggjøres for å sikre at grupper som har behov i tråd med hensikten ikke utelates. For å redusere risiko for tildelinger av hjelpemidler som brukeren ikke kan benytte, anbefaler vi at brukere i enkelte tilfeller får økt mulighet til utprøving av hjelpemiddelet i et naturlig miljø i forkant av tildelingen. Videre anbefaler vi at det tilrettelegges bedre for retur av hjelpemidler som ikke benyttes, både fordi andre brukere kan tenkes å få glede av hjelpemiddelet og for at hjelpemiddelsentralene får bedre oversikt over tildelinger som ikke fungerer. Det bør videre vurderes om det kan etableres sjekklister eller andre former for enkel informasjonsformidling slik at ikke bruker og kommunens representant glemmer viktige forutsetninger for egnet bruk av aktivitetshjelpemiddelet.

Vi anbefaler at ordningen med ortopediske aktivitetshjelpemidler overføres den generelle ordningen med hjelpemidler til dagliglivet. Det er

svært få ortopediske hjelpemidler som tildeles som aktivitetshjelpemidler. Trolig formidles disse i praksis allerede gjennom ordningen med ortopediske hjelpemidler til dagliglivet fordi det er uklare grenser mellom de to ordningene og ortopediske hjelpemidler til dagliglivet ikke belaster bruker med egenandel slik som ordningen med aktivitetshjelpemidler gjør.

Hvor mye ressurser samfunnet skal bruke på ordningen er et prioriteringsspørsmål. I revidert nasjonalbudsjett 2020 foreslås de samlede bevilgningene for 2020 økt fra opprinnelig 52 millioner kroner til 100 millioner kroner, jf. Innst. 360 S (2019-2020). Hvis det viser seg at de bevilgede offentlige midlene fortsatt ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen, må tydeligere kriterier vurderes for å sørge for bedre treffsikkerhet i tildelingen eller egenandelen økes. Gitt den senere tids vekstrate er det grunn til å forvente et behov for tiltak, også innenfor en utvidet ramme. Begge alternativene vil nødvendigvis begrense tilgangen til en viktig ordning for målgruppen, men det vil berøre ulike grupper.

En økning i egenandelen vil kunne medføre at enkelte faller utenfor ordningen av økonomiske årsaker. Dersom egenandelen i større grad står i forhold til kostnaden ved hjelpemiddelet vil det gå mest ut over de som har de mest omfattende funksjonsnedsettelsene. Hovedprinsippet for egenandelen er den skal tilsvare utgiftene til sportsutstyr for ikke-funksjonshemmede, slik at funksjonshemmede får mulighet til å delta i fysisk aktivitet på linje med befolkningen for øvrig. Dette er i dag ivaretatt ved et tak på egenandelen på 4 000, som ikke er økt siden ordningen ble opprettet. Sammenlignet med mye normalt sportsutstyr er dette lavt. På den annen side har funksjonshemmede gjennomgående lavere inntekter og høyere utgifter enn befolkningen for øvrig. Det er videre et viktig mål å stimulere til fysisk aktivitet og deltakelse på lik linje med befolkningen for øvrig. Vi anbefaler likevel at man vurderer å øke egenandelen økes noe, slik at flere brukere kan få tilgang til aktivitetshjelpemidler.

7.4 Anbefaling fra brukerorganisasjonene

Norges Handikapforbund og Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har blitt intervjuet i forbindelse med evalueringen og har bidratt med innspill gjennom deltakelse i referansegruppen. Oslo Economics står imidlertid alene ansvarlig for anbefalingene som fremkommer i kapittelet over. I følgende tekst har de to brukerorganisasjonene formidlet sine anbefalinger, som her vedlegges evalueringen, men som brukerorganisasjonene alene står ansvarlig for:

Evalueringen viser at ordningen har stor verdi for den enkelte og for samfunnet. Utfordringen gjelder finansieringen. Dersom tildelingskriteriene endres og egenandelstaket oppheves, mener vi konsekvensene blir at mange faller ut av ordningen og færre får delta i fysisk aktivitet. Det vil bety en dreining av ordningen i favør av folk med god økonomi og personer uten store funksjonsnedsettelse. Dette er ikke i tråd med Stortingets føringer for ordningen. Vi anbefaler derfor at dagens regelverk videreføres og at finansieringen endres til overslagsbevilgning. Da vil de sterke sidene ved dagens ordning bestå med finansiering på plass. Dette vil sikre like muligheter, deltakelse og likestilling.

- **Sikre likestilling gjennom overslagsbevilgning.** Overslagsbevilgning er en bedre ordning enn rammefinansiering fordi man sikrer at de som har rett til hjelpemidlene får dem. Dette vil realisere formålet med ordningen og sikre at funksjonshemmede kan delta i fysisk aktivitet.
- **Beholde målgruppene og regelverket.** Alle skal ha samme muligheter. Det er ulike måter å delta i fysisk aktivitet på, ut fra den enkeltes forutsetninger. Dagens regelverk inkluderer personer som ikke kan bruke vanlige aktivitetshjelpemidler, og det mener vi er viktig.
- **Beholde egenandelstaket.** Dagens tak på kr 4000,- betyr at funksjonshemmede dekker det et vanlig produkt i nøktern utgave koster for folk flest, og får kompensert for merutgiften. Dagens tak er allerede høyt for mange med lave levekår og høye ekstrautgifter. Taket må derfor ikke øke og taket må ikke tas bort.
- **Ikke innføre en ordning med prosentvis egenandel knyttet til hjelpemidlets pris.** Å endre dagens prinsipp til en prosentvis egenandel utfra hjelpemidlets pris, vil bety en dramatisk økning av egenbetalingen til kr 6000 -10 000,- per hjelpemiddel for mange, samt opp mot kr 20 000,- for enkelte. Jo mer funksjonshemmet du er, desto mer må du betale, fordi du er avhengig av et dyrere hjelpemiddel. Mange funksjonshemmede vil måtte betale mye mer enn folk flest for å delta. Det betyr at folketrygden ikke lenger kompenserer likeverdig for merutgiften. Konsekvensen er et ulikt tilbud, utfra den enkeltes funksjonsnedsettelse og økonomi. Mange vil falle ut av ordningen og ikke få mulighet til å delta i fysisk aktivitet.
- **Bedre kvaliteten.** I tillegg til å endre finansieringen er det ulike tiltak som kan gjøres for å bedre kvaliteten på ordningen. Det må arbeides for økt og god informasjon om ordningen og ulike løsninger. Det må sikres at forskrift og rundskriv er kjent og forstått av hjelpemiddelsentralene og i kommunene. Det må arbeides for et likeverdig tilbud i alle fylker. Uprøvningsmulighetene må bedres. Det er viktig å redusere tiden det tar fra et behov oppstår til en får hjelpemiddelet utlevert. Det

må åpnes for å få egenandelen tilbake dersom hjelpemiddelet ikke er tatt i bruk og leveres inn. Gjennom god dialog i brukerutvalgene på hjelpemiddelsentralene og NAV sentralt vil det kunne utvikles god praksis.

- **Beholde målgruppene og regelverket.** Alle skal ha samme muligheter. Det er ulike måter å delta i

fysisk aktivitet på, ut fra den enkeltes forutsetninger. Dagens regelverk inkluderer personer som ikke kan bruke vanlige aktivitets-hjelpemidler, og det mener vi er viktig. I dagens regelverk er fysisk aktivitet brukt som et overordnet begrep, som bl.a. rommer friluftsliv, mosjon, idrett og trening (jf. rundskriv). Dette mener vi er en god forståelse, som det ikke må rokkes ved.



8. Referanser

Agenda Kaupang, 2017. *Gjennomgang av hjelpemiddelformidlingen - Samhandling og organisering av hjelpemiddelområdet, s.l.: Agenda Kaupang.*

Hervik, A. et al., 2017. *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling - for økt deltakelse og mestring. Rapport fra et ekspertutvalg nedsatt av Regjeringen., Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.*

NOU 2010:5, 2010. *Aktiv deltakelse, likeverd og inkludering - Et helhetlig hjelpemiddeltilbud, Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.*

Oslo Economics og Inventura, 2016. *Vurdering av praksis for offentlige anskaffelser av tekniske hjelpemidler , Oslo: Oslo Economics.*

Pedersen, H., Söderström, S. & Kermit, P. S., 2019. *Assistive activity technology as symbolic expressions of the self. Technology and Disability, pp. 129-140.*

Prop. 1 S, 2013-2014. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

