

Revisjonsrapport for 2018 om  
Rett hjelpemiddel til boligtilpasning for personer med  
nedsatt funksjonsevne

**Mottaker: Arbeids- og sosialdepartementet**

**Revisjonen er en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til *lov om Riksrevisjonen § 9, første ledd og instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3b*. Revisjonen er gjennomført i samsvar med ISSAI 400 /4000, internasjonale prinsipper og standarder for etterlevelsesrevisjon, og ISSAI 300, internasjonale standarder for forvaltningsrevisjon.**

## Innholdsfortegnelse

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag</b> .....   | <b>5</b>  |
| 1.1      | Revisjonens mål og revisjonskriterier .....   | 5         |
| 1.2      | Hovedkonklusjoner.....  | 5         |
| <b>2</b> | <b>Innledning</b> .....   | <b>7</b>  |
| <b>3</b> | <b>Revisjonens mål og problemstillinger</b> .....   | <b>8</b>  |
| 3.1      | Mål.....  | 8         |
| 3.2      | Problemstillinger.....  | 8         |
| 3.3      | Avgrensninger .....   | 8         |
| <b>4</b> | <b>Metoder</b> .....  | <b>9</b>  |
| 4.1      | Gjennomgang av dokumentasjon og statistikk .....  | 9         |
| 4.2      | Skriftlig innhentet informasjon fra hjelpemiddelsentralene .....  | 9         |
| 4.3      | Analyse av registerdata over utlån av hjelpemidler og data over innvilgede tilskudd .....   | 10        |
| 4.4      | Spørreundersøkelse.....   | 11        |
| 4.5      | Intervjuer med ledere og ansatte i arbeids- og velferdsetaten og et utvalg kommuner.....  | 11        |
| 4.6      | Saksgjennomgang .....   | 13        |
| <b>5</b> | <b>Revisjonskriterier</b> .....   | <b>14</b> |
| <b>6</b> | <b>Funn</b> .....   | <b>16</b> |
| 6.1      | Problemstilling 1: Hva er utviklingen i behovet for og bruken av tilskudd og utlån av hjelpemidler for tilpasning av boligen? .....                             | 16        |
| 6.1.1    | Omfanget og utviklingen i behovet for tilpasning av boligen.....  | 16        |
| 6.1.2    | Omfanget og utviklingen i utlån av hjelpemidler og tilskudd som alternativ til utlån .....  | 16        |
| 6.2      | Problemstilling 2: Hvordan sikrer arbeids- og velferdsetaten at personer med nedsatt funksjonsevne får tilpasset boligen slik at de kan bli boende hjemme?..... | 20        |
| 6.2.1    | Utredning og brukermedvirkning .....  | 20        |
| 6.2.2    | Underretning til brukeren.....  | 22        |
| 6.2.3    | Vurderingen av vilkåret for å få innvilget hjelp .....  | 24        |
| 6.2.4    | Begrensninger for bruk av tilskudd til ombygging .....  | 25        |
| 6.2.5    | Rapportering av saksbehandlingstid og ventetid .....  | 27        |
| 6.2.6    | Prioritering av grupper av brukere .....  | 29        |
| 6.2.7    | Hjelpemiddelsentralenes veiledningsansvar .....   | 30        |
| 6.2.8    | Styring av området .....  | 32        |
| <b>7</b> | <b>Konklusjoner</b> .....   | <b>34</b> |
| 7.1      | Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt.....  | 35        |

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 7.2 | Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt .....                                    | 35 |
| 7.3 | Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukers egeninnsats og vilkår i regelverket.....               | 36 |
| 7.4 | Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen ..... | 36 |
| 7.5 | Styringen av området bidrar ikke til å sikre lik praksis .....  | 36 |

# 1 Sammendrag

---

## 1.1 Revisjonens mål og revisjonskriterier

Målet med revisjonen har vært å vurdere arbeids- og velferdsetatens arbeid for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får hjelpemidler eller tilskudd til boligtilpasning som bidrar til at de kan bli boende hjemme.

Det er bred politisk enighet om at flest mulig skal kunne leve og bo selvstendig, og bo hjemme lengst mulig. Det er vanskelig for personer med redusert fysisk funksjonsevne å bo i boliger med sentrale rom som kjøkken, stue, soverom og bad på ulike plan. Det samme gjelder hvis det er trapper for å komme inn i hjemmet. Hensiktsmessige boliger er avgjørende for å lykkes med at flere med nedsatt funksjonsevne skal bli boende hjemme.

Den største utfordringen på hjelpemiddelområdet vil være den økende saksmengden, som i hovedsak skyldes at det blir flere eldre brukere med behov for bolig hjelpemidler. Utredning av tilpasninger i boligen er både kompetanse- og tidskrevende. Flesteparten av boligene er ikke tilpasset personer med nedsatt funksjonsevne.

Arbeids- og velferdsetatens arbeid med hjelp til tilpasning av boligen er et viktig virkemiddel for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli boende hjemme. Folketrygden skal kompensere for utgifter til tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for å bedre brukerens funksjonsevne i dagliglivet. Arbeids- og velferdsetaten gir bistand til utlån av hjelpemidler som skal bedre tilgjengeligheten i boligen. Det kan for eksempel installeres rampe som gjør det mulig med trinnfri adkomst til boligen eller monteres en trappeheis i trappa mellom etasjene.

Etaten kan alternativt yte økonomisk tilskudd til ombygging av boligen slik at nødvendige funksjoner kommer på samme plan. Tilskuddet kan også brukes til å tilrettelegge terrenget ved inngangspartiet for å utligne høydeforskjell mellom bakkenivå og inngangsparti. Tilskudd gir en varig tilrettelagt bolig.

Revisjonen har analysert utviklingen i utlån av hjelpemidler og bruken av tilskudd til ombygging, og undersøkt hvordan hjelpemiddelsentralene arbeider med saker om tilpasning av boligen. Revisjonen er gjennomført ved analyse av registerdata over utlån og tilskudd og ved gjennomgang av dokumenter. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant alle rådgiverne ved hjelpemiddelsentralene som arbeider med boligtilpasningssaker, og det er gjennomført intervjuer ved tre utvalgte hjelpemiddelsentraler. Funnene er fulgt opp i intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Revisjonen har tatt utgangspunkt i:

- Lov om folketrygd kapittel 10 med forskrifter
- Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar
- Innstilling 506 S (2012–2013) til stortingsmelding 17 (2012–2013) *Byggje - bu - leve*
- Innstilling 43 S (2018–2019) til stortingsmelding 15 (2017–2018) *Leve hele livet - En kvalitetsreform for eldre*

Utkast til revisjonsrapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 10. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapporten. Departementet viser til at revisjonen peker på utfordringer på et vesentlig området innenfor hjelpemiddelforvaltningen, og har ingen innvendinger til Riksrevisjonens funn og konklusjoner. Departementet har enkelte presiseringer til utkastet til rapport som i hovedsak er innarbeidet i denne rapporten. Departementet har i brevet også informert om tiltak direktoratet har iverksatt eller vil vurdere nærmere i lys av de svakhetene som er påpekt i rapporten. Opplysningene om disse tiltakene er også innarbeidet i rapporten.

---

## 1.2 Hovedkonklusjoner

- Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt.
- Brukerens rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt.

- Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket.
- Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen.
- Styringen av området bidrar ikke til å sikre lik praksis.

Arbeids- og velferdsetaten sikrer ikke brukerne like rettigheter til tilpasning av boligen. Vilkåret om graden av funksjonsnedsettelse fortolkes ulikt mellom hjelpemiddelsentralene. Det fører til at om brukeren får hjelp, avhenger av hvor brukeren bor.

Hjelpemiddelsentralenes innsats har betydning for om tilskudd velges i stedet for utlån av hjelpemidler. Det er på landsbasis få som innvilges tilskudd til varig tilpasning av boligen. God og tilstrekkelig informasjon gir brukeren mulighet til å velge den beste løsningen. Når brukeren får tilstrekkelig informasjon til å kunne ta en vurdering, øker bruken av tilskudd. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og gir ulikt resultat.

## 2 Innledning

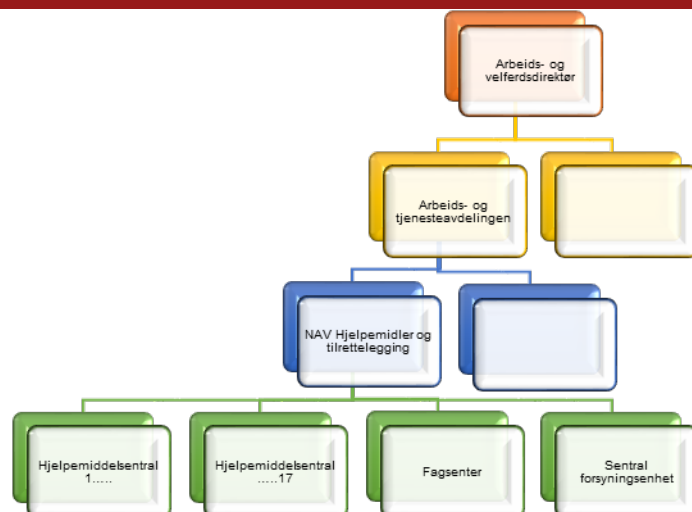
Det er bred politisk enighet om at flest mulig skal kunne leve og bo selvstendig, og bo hjemme lengst mulig.<sup>1</sup> Hensiktsmessige boliger er avgjørende for å lykkes med at flere med nedsatt funksjonsevne skal bli boende hjemme.<sup>2</sup> Det er i tiden som kommer nødvendig å legge bedre til rette for dette.<sup>3</sup>

Boligens utforming kan være viktig for om, og hvor lenge eldre og andre med funksjonsnedsettelse, kan bli boende hjemme. Det er vanskelig for personer med redusert fysisk funksjonsevne å bo i boliger med sentrale rom som kjøkken, stue, soverom og bad på ulike plan. Det samme gjelder hvis det er trapper for å komme inn i hjemmet.

Arbeids- og velferdsetatens arbeid med hjelp til tilpasning av boligen er et viktig virkemiddel for å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli boende hjemme. Personer kan låne hjelpemidler eller motta tilskudd til fysisk tilrettelegging av boligen fra hjelpemiddelsentralen i arbeids- og velferdsetaten. Den økende andelen eldre i befolkningen representerer en særskilt utfordring på hjelpemiddelområdet.<sup>4</sup>

Revisjonen er rettet mot arbeids- og velferdsetatens ansvar etter *lov om folketrygd* (folketrygdloven) og *forskrift om hjelpemiddelsentralenes oppgaver og ansvar* (hjelpemiddelforskriften). Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for hjelpemiddelforvaltningen. Hjelpemiddelsentralene skal etter folketrygdloven kapittel 10 sørge for individuelle løsninger for å sikre brukeren adkomst til eller i boligen. Hjelpemiddelsentralene har etter hjelpemiddelforskriften<sup>5</sup> også en rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor kommunene.

**Figur 1 Organisasjonskart Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Hjelpemidler og tilrettelegging**



Kilde: Arbeids- og velferdsetaten

Figuren viser organiseringen av hjelpemiddelområdet i arbeids- og velferdsetaten. Etaten er ledet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV Hjelpemidler og tilrettelegging ledes av en styringsenhet og består av 17 hjelpemiddelsentraler. Det er én hjelpemiddelsentral for Oslo og Akershus. For øvrig er det én sentral for hvert fylke.

Utkast til revisjonsrapport ble forelagt Arbeids- og sosialdepartementet i brev av 10. april 2019. Departementet har i brev av 8. mai 2019 gitt kommentarer til rapporten. Departementet viser til at revisjonen peker på utfordringer på et vesentlig området innenfor hjelpemiddelforvaltningen, og har

<sup>1</sup> Jf. Innst. 506 S (2012–2013) jf. Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve, Innst. 43 S (2018–2019) jf. Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*, Innst. 101 S (2017–2018), jf. Dokument 8:57 S (2017–2018), Innst. 101 S (2017–2018), jf. Dokument 8:57 S (2017–2018) jf. Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet (2017–2018) for 2018 side 89.

<sup>2</sup> Innst. 506 S (2012–2013) til Meld. St. 17 (2012–2013) Byggje – bu – leve, Innst. 95 S (2016–2017) og Innst. 43 S (2018–2019) side 10 til Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*.

<sup>3</sup> Prop. 1 S Arbeids- og sosialdepartementet (2017–2018) for 2018 side 88, jf. Innst. 15 S (2017–2018).

<sup>4</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets vedlegg til høringsvar datert 19.05.17: *Bakgrunnsnotat for høringsuttalelse om «En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling»*.

<sup>5</sup> Forskrift om stønad til hjelpemidler mv til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen

ingen innvendinger til Riksrevisjonens funn og konklusjoner. Departementet har enkelte presiseringer til utkastet til rapport som i hovedsak er innarbeidet i denne rapporten. Departementet har i brevet også informert om tiltak direktoratet har iverksatt eller vil vurdere nærmere i lys av de svakhetene som er påpekt i rapporten. Opplysningene om disse tiltakene er også innarbeidet i rapporten.

## 3 Revisjonens mål og problemstillinger

---

### 3.1 Mål

*Målet med revisjonen er å vurdere arbeids- og velferdsetatens arbeid for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får hjelpemidler eller tilskudd til boligtilpasning som bidrar til at de kan bli boende hjemme.*

### 3.2 Problemstillinger

*Problemstilling 1: Hva er utviklingen i behovet for og bruken av tilskudd og utlån av hjelpemidler for tilpasning av boligen?*

Revisjonen har undersøkt omfanget av og utviklingen i bruken av hjelpemidler til boligtilpasning. Revisjonen har også undersøkt hvilken informasjon som finnes om behovet for boligtilpasning.

*Problemstilling 2: Hvordan sikrer arbeids- og velferdsetaten at personer med nedsatt funksjonsevne får tilpasset boligen slik at de kan bli boende hjemme?*

Revisjonen har undersøkt hvordan hjelpemiddelsentralene arbeider med saker om boligtilpasning, hvordan sentralene gjennomfører sin veiledningsfunksjon, og den overordnede styringen av hjelpemiddelområdet.

### 3.3 Avgrensninger

Denne undersøkelsen er begrenset til utlån av følgende hjelpemidler:

- personheiser i sjakt
- løfteplattformer
- trappeheiser med sete
- trappeheiser med plattform
- stasjonære/fastmonterte ramper

Dette er hjelpemidler som avhjelper høydeforskjeller slik at brukeren skal klare å komme inn eller rundt i egen bolig. Dette er også hjelpemidler hvor det alternativt kan gis tilskudd til varig ombygging.

Husbanken gir også tilskudd til tilpasning av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne.<sup>6</sup> Revisjonen omfatter ikke undersøkelse av Husbankens tilskuddsordninger.

---

<sup>6</sup> Lov om Husbanken § 1 andre og fjerde ledd. Forskrift om tilskudd til etablering og tilpasning av bolig, med mer og Retningslinjer om tilskudd til tilpasning av bolig, med mer.



## 4 Metoder

Problemstillingene er besvart med metodene beskrevet i rapportens punkt 4.1 til 4.6. Samme metoder er benyttet for begge problemstillingene.

---

### 4.1 Gjennomgang av dokumentasjon og statistikk

For å beskrive omfanget av og utvikling i behovet for tilpasning av boligene har revisjonen gjennomgått data fra Statistisk sentralbyrå (SSB), samt ulike forsknings- og evalueringsrapporter. Data fra SSB omfatter blant annet informasjon om befolkningen og boligmassen i Norge. Statistikken er brukt for å undersøke behovet for hjelpemidler og boligtilpasning.

Forsknings- og evalueringsrapportene er også gjennomgått for å få oversikt over hvilke funn forskningsinstitusjoner har publisert, og enkelte funn er gjengitt i rapporten. Dette gjelder blant annet rapportene:

- *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling*<sup>7</sup>
- *Et godt bad forlenger livet ( i egen bolig)*<sup>8</sup>
- *Brukarar av hjelpemidler i åra framover*<sup>9</sup>

For å undersøke hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet styrer på området har revisjonen gjennomgått og analysert relevante styringsdokumenter. Dette omfatter:

- budsjettproposisjoner for 2018 og 2019
- tildelingsbrev for 2018 fra Arbeids- og sosialdepartementet
- direktoratets tertial- og årsrapport for 2018
- direktoratets vurdering av hjelpemiddelområdet til departementet i november 2018
- referater fra etatsstyringsmøter.

I tillegg er følgende dokumenter gjennomgått og analysert:

- mål- og disponeringsbrevene for 2018 fra direktoratet til NAV Hjelpemidler og tilrettelegging og videre til de enkelte hjelpemiddelsentralene
- årsrapport fra 2018

---

### 4.2 Skriftlig innhentet informasjon fra hjelpemiddelsentralene

Det er innhentet skriftlig informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene:

- I henvendelse sendt 28. september 2018 var formålet å få informasjon om hvordan de arbeider i hjelpemiddelsentralene med boligtilpasningssakene. Hver av hjelpemiddelsentralene ble bedt om å gi tilbakemelding om hvordan de har organisert arbeidet med boligtilpasningssaker, hvilke rutiner de har, hvor mange som arbeider med disse sakene, hvilket omfang av ressurser som brukes til disse sakene, hvordan de har oversikt over omfanget av tilskuddssaker, og om det gjennomføres befaring i tilskuddssaker før søknaden innvilges. Informasjonen er også brukt som forberedelse til spørreundersøkelsen, og som grunnlag for å kvalitetssikre mottatte data om tilskuddssaker.
- I henvendelse sendt 1. mars 2019 var formålet å få informasjon om ventetid fra alle hjelpemiddelsentralene som ikke allerede hadde opplyst om dette i intervju. De ble bedt om å gi tilbakemelding om ventetiden fra hjelpemiddelsentralen mottar henvendelsen *Hjelp til vurdering og utprøving* (eventuelt mottar søknad) og fram til arbeidet starter. Dersom sentralen ikke fører slik oversikt, ba vi dem oppgi dette.

Svar på spørsmålene har bidratt både som grunnlag for å forberede innhenting av andre typer bevis, jf. spørreundersøkelsen og analyse av datainnhenting, og som informasjon for å svare på problemstilling 1 og 2 direkte, se omtale i punkt 6.1 og 6.2.

---

<sup>7</sup> Et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg ledet av professor Arild Hervik har vurdert behov for endringer i hjelpemiddelpolitikken i tiden framover og leverte rapporten i februar 2017.

<sup>8</sup> Vista Analyse og Agenda Kaupang på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Rapport 2018/24.

<sup>9</sup> Arbeid og velferd nr.3–2016.

---

### 4.3 Analyse av registerdata over utlån av hjelpemidler og data over innvilgede tilskudd

For å analysere omfanget av og utviklingen i utlån av hjelpemidler og tilskudd til boligtilpasning har revisjonen innhentet data fra arbeids- og velferdsetaten over alle registrerte utlån av hjelpemidler og over vedtak om tilskudd i perioden 2014 til 2018.

#### Data over utlån av hjelpemidler

Mottatte data viser alle utlån av hjelpemidler der brukeren har fått et vedtak, vedtaket er satt i bestilling og brukeren har fått utlevert hjelpemidlet i årene 2014 til 2018 for hver av hjelpemiddelkategoriene

- 183003 (personheiser i sjakt)
- 183005 (løfteplattformer)
- 183010 (trappeheiser med sete)
- 183011 (trappeheiser med plattform)
- 183018 (stasjonære/fastmonterte ramper)

Det er i tillegg innhentet en oversikt over vedtak om hjelpemidler for 2018, der vedtaket er satt i bestilling fra hjelpemiddelsentralene, men der hjelpemidlet ikke er utlevert på uttrekkstidspunktet. Denne oversikten er innhentet for å fange opp vedtak om utlån som er fattet i 2018, men hvor hjelpemidlet ikke er lånt ut. Saker med vedtak fra 2018, men som ikke er satt i bestilling på uttrekkstidspunktet, er ikke med. Siste uttrekk fra arbeids- og velferdsetaten ble foretatt 18. mars 2019.

Metoden som er benyttet for å identifisere antall utleverte hjelpemidler i den enkelte perioden, er verifisert av etaten i e-post datert 7. mars 2019. Oppdaterte analyser på bakgrunn av uttrekk foretatt av arbeids- og velferdsetaten 18. mars 2019, er gjennomført etter samme metode.

Dataene er brukt til å analysere omfanget av og utviklingen i utlån av de ulike hjelpemidlene, se punkt 6.1.2. Det er også gjennomført en analyse av alder på brukeren på vedtakstidspunktet knyttet mot tilskudd, se punkt 6.2.6.

#### Data over tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemidler

Direktoratet har ikke egnede rapporter som gir oversikt over sakene om tilskudd.

Vedtak om tilskudd fattes i saksbehandlingssystemet Infotrygd. Når et vedtak fattes i Infotrygd, blir det automatisk opprettet en oppgave (Serviceforespørsel) i saksbehandlingssystemet OeBS. Hjelpemiddelsentralen legger manuelt inn en tekst om hva saken gjelder i feltet *Problemsammendrag* i OeBS. Hjelpemiddelsentralen kan i tillegg også manuelt legge inn tekst i vedtaksfeltet i Infotrygd.

For å få kjennskap til hvordan den enkelte hjelpemiddelsentral manuelt beskriver de enkelte sakene, har revisjonen innhentet informasjon fra hver enkelt hjelpemiddelsentral. Hver av hjelpemiddelsentralene ble bedt om å gi tilbakemelding om hvilken informasjon de registrerer som del av vedtakene om tilskudd som alternativ til rampe/løfteplattform/heis. Svarene viste at data fra OeBS ga større sikkerhet som kilde enn data fra Infotrygd. Det skyldes blant annet at flere hjelpemiddelsentraler bare tekster sakene i OeBS, og ikke i Infotrygd. Innhentede data er derfor basert på fritekstfeltet *Problemsammendrag* i OeBS.

Mottatte data om tilskudd har krevd en betydelig manuell gjennomgang som er basert på informasjonen fra den enkelte sentral om hvordan denne tekster *Problemsammendraget*. At registreringen har vært manuell, gir risiko for at de mottatte dataene ikke gir en fullstendig beskrivelse av sakene. Antall identifiserte tilskudd til boligtilpasning per hjelpemiddelsentral er derfor oversendt den enkelte sentral for verifisering i epost av 1. mars 2019. Det verifiserte antallet er lagt til grunn for analysene.

Dataene er brukt til å analysere omfanget av og utviklingen i tilskudd, se punkt 6.1.2. Det er i tillegg foretatt en analyse av andelen tilskudd fordelt etter alder, basert på det totale antallet hjelpemidler (tilskudd + utlån). Denne analysen er foretatt for å undersøke om andelen tilskudd av det totale antallet hjelpemidler er høyere i enkelte aldersgrupper, se punkt 6.2.6.

Det har ikke vært mulig å analysere hvor mange tilskudd som har vært gitt som alternativ til de enkelte hjelpemiddelkategoriene.

---

#### 4.4 Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en spørreundersøkelse blant rådgiverne ved hjelpemiddelsentralene som arbeider med boligtilpasningssaker. Undersøkelsen tar utgangspunkt i det arbeidet rådgiverne utfører ved hjelpemiddelsentralene. Formålet med undersøkelsen har vært å få informasjon fra rådgiverne om

- hvordan de innhenter informasjon og dokumentasjon i saker om boligtilpasning,
- i hvilket omfang de drar på befaring
- hvilken kontakt de har med brukeren og de pårørende/foresatte i sakene
- hvilken erfaring de har med bruk av tilskudd som alternativ til utlån av ramper, trappeheiser eller løfteplattform
- hva rådgiverne ser som typiske kjennetegn i sakene hvor brukeren har fått en god løsning som har bidratt til at hun eller han har kunnet bli boende hjemme

Aktuelle respondenter til undersøkelsen ble kartlagt gjennom skriftlige spørsmål til hjelpemiddelsentralene 28. september 2018. Det ble bedt om tilbakemelding på hvordan hjelpemiddelsentralene har organisert arbeidet med saker om boligtilpasning, og hvem som jobber med disse sakene.

I en henvendelse sendt 30. oktober var formålet å få informasjon om aktuelle respondenter til spørreundersøkelsen på bakgrunn av tidligere innhentet informasjon. Hver av hjelpemiddelsentralene ble bedt om å gi forslag til aktuelle respondenter og tilhørende e-postadresser til disse.

5. november 2018 ble spørreundersøkelsen sendt ut til 70 respondenter ved hjelp av spørreundersøkelsesverktøyet SurveyXact. Undersøkelsen ble avsluttet 21. november 2018. Det viste seg at to av respondentene kun arbeidet med å fatte vedtak og derfor ikke kunne svare fullstendig på spørsmålene. Disse to er holdt utenfor undersøkelsen. Av de 68 gjenværende respondentene, har 59 besvart undersøkelsen. Dette utgjør en svarprosent på 87.

Datsett med svarene fra respondentene er bearbeidet og analysert i analyseverktøyet Stata.

Spørreundersøkelsen har gitt informasjon for å svare på problemstilling 1 og 2. Informasjonen fra spørreundersøkelsen har dessuten dannet grunnlag for temaene som ble tatt opp i intervjuene.

---

#### 4.5 Intervjuer med ledere og ansatte i arbeids- og velferdsetaten og et utvalg kommuner

Det er gjennomført intervjuer med representanter fra hjelpemiddelsentralene, Arbeids- og velferdsdirektoratet og tre kommuner.

Det er også gjennomført kartleggingsbesøk ved ytterligere tre hjelpemiddelsentraler, i en kommune, hos Arbeids- og velferdsdirektoratet og styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging samt hos to brukerorganisasjoner. Det er i tillegg innhentet informasjon fra Ergoterapeutforbundet om rapportering på ventetid i kommunene.

##### *Intervju med ansatte og ledere i hjelpemiddelsentralene*

Hovedhensikten med å intervju representanter ved hjelpemiddelsentralene var å få svar på hvordan de tre hjelpemiddelsentralene har organisert arbeidet med tilpasning av boligen, og å få representantenes vurderinger av suksesskriterier og eventuelle hindringer for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne kan bli boende hjemme.

Det tre sentralene ble plukket ut etter følgende kriterier:

- *størrelsen på innbyggertallet i fylket og geografisk variasjon*  
For å sikre et visst omfang av saker, er de tre hjelpemiddelsentralene blant de ti sentralene med flest innbyggere.
- *variasjon i hjelpemiddelsentralens omfang av tilskuddssaker*  
Én sentral pekte seg ut med spesielt mange tilskuddssaker. Denne ble intervjuet for å undersøke hvordan sentralen jobber med denne typer saker. De to andre sentralene lå enten på snittet for antallet tilskuddssaker eller noe under.

Det ble gjennomført to delintervjuer ved hver sentral; ett med sentrale medarbeidere ved sentralen og ett med ledelsen. Referatene er verifisert.

Det ble gjennomført gruppeintervju med dem som arbeider med saker som gjelder boligtilpasninger for å sikre adkomst til eller i boligen. De som ble intervjuet er medlemmer i boligteamet ved hjelpemiddelsentralen. Det er de som utreder sakene, noe som blant annet innebærer at de drar på befaring og fatter vedtak. Rådgiverne ble bedt om å utdype saksgangen i ulike type saker slik at revisjonen kunne få innsikt i hvordan de arbeider for å sikre den beste løsningen for brukeren. De ble også spurt om hvordan de samarbeider med kommunene og brukerne.

I tillegg ble rådgiverne ved alle tre hjelpemiddelsentralene forelagt det samme eksemplet. Eksemplet beskrev situasjonen til en bruker som hadde søkt om et hjelpemiddel. Rådgiverne ble bedt om å kommentere hvordan de ville forholdt seg til informasjonen som forelå i søknaden om de hadde fått denne saken til vurdering. Eksemplet er særskilt omtalt under punkt 6.2.3.

Ledelsen ved hjelpemiddelsentralene ble spurt om organisering og prioritering av arbeidet og hvordan de vurderer ordningen med alternative løsninger for å sikre adkomsten til eller i boligen. Ledelsen ble også spurt om hjelpemiddelsentralens erfaring med kommunenes organisering av arbeidet, og om hvordan sentralen gjennom sitt rådgivnings- og veiledningsansvar sikrer at kommunen får kompetanse om mulighetene for tilpasning av boligen til personer med nedsatt funksjonsevne.

#### *Intervju med ansvarlige for hjelpemiddelområdet i Arbeids- og velferdsdirektoratet*

Det er gjennomført intervju med ansvarlige for hjelpemiddelområdet i direktoratet. NAV Hjelpemidler og tilrettelegging var representert med lederen for Sentral forsyningsenhet.

Hensikten med intervjuet var å få direktoratets vurdering av revisjonens foreløpige funn og å hente inn informasjon om direktoratets styring og oppfølging. Referatet er verifisert.

#### *Intervju med ansatte og ledere i kommuner*

For ytterligere å få belyst hvordan hjelpemiddelsentralene arbeider i enkeltsakene, og hvordan de samarbeider med kommunene i sitt fylke, valgte revisjonen å intervju ansatte og ledere i én kommune fra hver av de tre hjelpemiddelsentralene som ble intervjuet. Revisjonen ønsket å intervju kommuner med boligteam, eller som på andre måter arbeider tverrfaglig med boligtilpasningssaker.

For å finne aktuelle kommuner undersøkte revisjonen offentlig tilgjengelig informasjon, for eksempel Husbankens veiledningshefte, *Boligrådgivning i kommunene*.<sup>10</sup> Revisjonen innhentet også informasjon fra en rådgiver ved hjelpemiddelsentralen om hvilke kommuner som har etablert boligteam. For å sikre at kommunen hadde et visst omfang av saker ble det valgt ut kommuner av en viss størrelse ut fra data fra SSB.

Intervjuene med representanter fra kommunene er gjennomført i to delintervjuer. Det ble gjennomført et gruppeintervju med ergoterapeut, boligkonsulent og teknisk personale hvor de fikk spørsmål om hvordan de arbeider med enkeltsakene. Lederne ble spurt om sin vurdering av hvordan arbeidet med tilpasning av boliger for personer med nedsatt funksjonsevne fungerer. I to av kommunene var kommunens ledelse representert ved kommunaldirektøren. I den tredje kommunen var ledelsen representert ved lederne for ergoterapeut, boligkonsulent og teknisk personale.

Intervjuene er analysert for å identifisere mønstre på tvers av kommunene.

#### *Kartleggingsbesøk*

For å kartlegge temaet, hvordan arbeidet er organisert, hvordan saksbehandlerne registrerer i fagsystemene og mulighetene for å trekke ut data, har revisjonen gjennomført kartleggingsbesøk ved tre hjelpemiddelsentraler, hos direktoratet og hos styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Det er også gjennomført kartleggingsbesøk i en kommune om ergoterapeutenes vurdering av arbeidet med boligtilpasning. I tillegg er det gjennomført kartleggingsamtaler med representanter for Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norges Handikapforbund. Hensikten med disse møtene var å få innsikt i brukernes erfaring med å få hjelp til tilpasning av boligen.

---

<sup>10</sup> Eksempelsamling for organisering av arbeidet rundt boligtilpasning i kommunene, utarbeidet i samarbeid med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Februar 2015.

---

#### 4.6 Saksgjennomgang

Som forberedelse til intervjuene med rådgivere og ledere i de tre hjelpemiddelsentralene ble et utvalg saker om innvilgede utlån og tilskudd gjennomgått. Gjennomgangen ga innsikt i hvordan arbeidet registreres ved de ulike sentralene, og ga et utgangspunkt for videre oppfølgingsspørsmål i intervjuene.

Arbeids- og velferdsetaten har ikke systemstøtte som gjør det praktisk mulig å trekke ut avslag på søknad om utlån eller tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemidler som skal sikre adkomsten til eller i boligen. Det er heller ikke mulig å identifisere henvisningene fra kommunene fra skjemaet «Hjelp til vurdering og utprøving».

Revisjonen har innhentet klagesakene på hjelpemiddelområdet som NAV Klageinstans har behandlet i 2018. 10 av sakene gjelder klage på stønad for å sikre adkomst til eller i boligen. Disse 10 sakene er gjennomgått og er brukt i rapporten som eksempler og for å underbygge øvrige revisjonsbevis.

## 5 Revisjonskriterier

I Stortingsmeldinger med innstillinger er det enighet om at flest mulig skal kunne leve og bo selvstendig og bo hjemme lengst mulig.<sup>11</sup> Det går videre fram at hensiktsmessige boliger er avgjørende for å lykkes med at flere skal bli boende hjemme.<sup>12</sup> I Prop. 1 S (2017–2018) for Arbeids- og sosialdepartementet pekes det på at det i tiden som kommer, er helt nødvendig å legge bedre til rette for at flere kan bo hjemme lenger.<sup>13</sup>

### *Stønad til hjelpemidler til bolig*

Et av virkemidlene for å gjøre det mulig for flere å bli boende hjemme, er arbeids- og velferdsetatens ansvar for å låne ut hjelpemidler. Etaten kan alternativt yte økonomisk tilskudd som kan brukes til å gjøre varige tilpasninger av boligen, jf. folketrygdloven § 10-7, jf. § 10-6.

Stønad i form av utlån av hjelpemidler eller tilskudd gis til personer som har fått sin funksjonsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte.<sup>14</sup> Det følger av etatens rutiner at ytelsene skal hjelpe personer med funksjonsnedsettelse å fungere bedre i boligen og bidra til at de kan bli boende hjemme. Målet er å yte stønader som gir personer med funksjonsnedsettelse muligheten til å leve som andre.<sup>15</sup> Det er et vilkår at ytelsen er medisinsk nødvendig. Det innebærer at brukeren må ha en faktisk funksjonsnedsettelse.<sup>16</sup> Ytelsen skal fungere på en slik måte at hun eller han kan nyttiggjøre seg den, og at den avhjelper det hjelpebehovet. Dette innebærer at hjelpemiddelsentralene skal sørge for individuelle løsninger som er tilpasset hver enkelt person og dennes omgivelser.

Fra 2004 har arbeids- og velferdsetaten gjennom en prøveordning hatt hjemmel for å gi tilskudd til tilrettelegging av bolig i stedet for trappeheis, løfteplattform eller rampe.<sup>17</sup> Prøveordningen ble forlenget flere ganger, og ved en forskriftsendring i 2015 ble den gjort permanent.<sup>18</sup> Det følger av forskrift til folketrygdloven § 10-7 at vilkårene for utlån skal være oppfylt.<sup>19</sup> Det følger av etatens rundskriv at det legges vekt på varige og universelle løsninger.<sup>20</sup> Løsningen skal oppfylle krav til tilgjengelighet og brukbarhet etter *lov om planlegging og byggesaksbehandling* (plan- og bygningsloven) med tilhørende byggeteknisk forskrift. Tilskuddet skal ikke overstige hjelpemidlets kostnad.

### *Utredning og brukermedvirkning*

Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlighet innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, og at de må ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.<sup>21</sup> Det betyr at forvaltningens saksbehandling må tilfredsstillende visse minstekrav med hensyn til individenes rettigheter for at avgjørelsen skal være gyldig. Kravet er lovfestet når det gjelder forberedelse av et vedtak i en sak, jf. forvaltningsloven § 17, men gjelder uavhengig av om det er en sak i lovens forstand.

Når brukeren søker om utlån av hjelpemidler eller tilskudd, skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak, jf. forvaltningsloven §17. Det innebærer at det skal innhentes ytterligere dokumentasjon hvis det er behov. Hjelpemiddelsentralen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven §11 a og folketrygdloven § 21–10.

For at brukeren skal kunne være med på å vurdere hvilken løsning som er best egnet, er det avgjørende at hun eller han involveres i vurderingene som gjøres, før vedtaket om utlån eller tilskudd fattes. Det følger av *lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (NAV-loven) §15 at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren.

---

<sup>11</sup> Innst. 506 S (2012–2013) jf. Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*, Innst. 43 S (2018–2019), jf. Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre*, Innst. 101 S (2017–2018), jf. Dokument 8:57 S (2017–2018), Innst. 101 S (2017–2018), jf. Dokument 8:57 S (2017–2018) jf. Prop. 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet, side 89.

<sup>12</sup> Innst. 506 S (2012–2013) til Meld. St. 17 (2012–2013) *Byggje – bu – leve*, Innst. 95 S (2016–2017) og Innst. 43 S (2018–2019) side 10 til Meld. St. 15 2017–2018: *Leve hele livet – en kvalitetsreform for eldre*.

<sup>13</sup> Prop 1 S (2017–2018) Arbeids- og sosialdepartementet, side 89, jf. Innst. 15 S (2017–2018)

<sup>14</sup> Folketrygdloven § 10-7, jf. § 10-6.

<sup>15</sup> Rundskriv til folketrygdloven § 10-6 *Stønad til bedring av funksjonsevnen i dagliglivet*, punkt. 1.1.

<sup>16</sup> Jf. rundskrivet til § 10-6.

<sup>17</sup> Jf. forskrift av 7. september 2004 nr. 1248 *Forskrift om anvendelse av forsøkshjemmelen – tilskudd til tilrettelegging av bolig istedenfor hjelpemiddel* § 1.

<sup>18</sup> FOR-2015-06-29-810.

<sup>19</sup> *Forskrift om stønad til hjelpemidler mv til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen* §2.

<sup>20</sup> Rundskriv til § 10-7 bokstavene a, c og d samt annet og tredje ledd: Tilskudd i stedet for hjelpemiddel, jf. *Forskrift om stønad til hjelpemidler mv til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen* § 2 sjuende ledd.

<sup>21</sup> Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard som er forankret i anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og allmenngyldige samfunnsetiske normer.

I innstilling til ny arbeids- og velferdsforvaltning viste sosialkomiteen til at ivaretagelse av rettsikkerhet og likeverdig behandling er grunnleggende deler i brukerrettingen av offentlige tjenester.<sup>22</sup> Brukermedvirkningen skal også bidra til rettsikkerhet og likeverdig behandling. Ved behandlingen av NAV-loven viste arbeids- og sosialkomiteen til at prinsippene for helhetlig behovsavklaring og individuell brukermedvirkning er slått fast i loven, og presiserte at brukermedvirkningen skal sikre den enkelte brukeren reell innflytelse.<sup>23</sup>

Det følger av flere stortingsdokumenter at tydelig definerte prosesser som sikrer god informasjon og forutsigbarhet for brukere som har behov for hjelpemidler, er sentralt for å få til et godt hjelpemiddelsystem.<sup>24</sup> Brukermedvirkning er omtalt i rundskrivet til folketrygdloven 10-7 om hjelpemidler. Det følger av rundskrivet at brukermedvirkning innebærer at fagfolk i formidlingsprosessen skal tilby veiledning og komme med sine begrunnede synspunkter på hva som vil være riktig løsning. Intensjonen med å innføre en aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet er at brukeren, så framst hun eller han ønsker det, skal ha større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon.<sup>25</sup>

#### *Underretning til bruker*

Kunnskap er en forutsetning for at brukeren skal kunne ivareta sine interesser, og hjelpemiddelsentralen har plikt til å veilede brukeren, jf. forvaltningsloven § 11. Hjelpemiddelsentralen fatter vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 2, første ledd og § 27. Vedtaket skal gi skriftlig informasjon til brukeren om resultatet, om begrunnelsen for dette og om klageadgangen.<sup>26</sup> Det kan i visse tilfeller være uklart når en sak i lovens forstand oppstår. Revisjonen legger til grunn at kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven gir føringer for hva som er god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

#### *Hjelpemiddelsentralenes rådgivning og veiledningsfunksjon*

Et annet virkemiddel for å bidra til at flere kan bli boende hjemme, er hjelpemiddelsentralenes ansvar for å gi råd- og veiledning om mulighetene for tilpasning av boligen. Hjelpemiddelsentralene har et overordnet og koordinerende ansvar for formidling av hjelpemidler til funksjonshemmede.<sup>27</sup> De skal bidra til å løse funksjonshemmedes problemer på en likeverdig og helhetlig måte gjennom tekniske og ergonomiske tiltak. Hjelpemiddelsentralene skal også være et ressurs- og kompetansesenter for offentlige instanser og andre som har ansvar for å løse funksjonshemmedes problemer i tilfeller hvor tekniske og ergonomiske løsninger kan være aktuelt. Revisjonen legger til grunn at hjelpemiddelsentralene skal gi råd og veiledning om mulighetene for å tilpasse boligen, som kan bidra til at personer med funksjonsnedsettelse kan bli boende hjemme.<sup>28</sup>

#### *Styring av området*

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for å forvalte tjenestene etter folketrygdloven og hjelpemiddelforskriften. Det følger av statens økonomiregelverk at etatens styring og internkontroll skal sikre måloppnåelse i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og sikre lik prioritering og resultater av arbeidet.<sup>29</sup> Alle virksomheter skal også sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.<sup>30</sup>

---

<sup>22</sup> Innst. S. nr. 198 (2004–2005) fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

<sup>23</sup> Innst. O. nr. 55 (2005–2006) s. 4, 5 og 17.

<sup>24</sup> Meld. St. 12 (2018–2019) om anmodnings- og utredningsvedtak i stortingssesjonen 2017–2018 side 15, jf. Innst. 101 S (2017–2018), jf. Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet, jf. Innst. 15 S (2018–2019).

<sup>25</sup> Punkt. 3.6.1 Aktiv brukermedvirkning.

<sup>26</sup> Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 24.

<sup>27</sup> Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 1.

<sup>28</sup> Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 1.

<sup>29</sup> Reglement for økonomistyring i staten §§ 4 og 14.

<sup>30</sup> Reglement for økonomistyring i staten § 4.

## 6 Funn

### 6.1 Problemstilling 1: Hva er utviklingen i behovet for og bruken av tilskudd og utlån av hjelpemidler for tilpasning av boligen?

#### 6.1.1 Omfanget og utviklingen i behovet for tilpasning av boligen

Behovet for tilpasning av boliger avhenger av befolkningssammensetningen og boligmassen. Det finnes ingen samlet oversikt som kan tallfeste hvor stort behovet for tilpasning av boliger er, men det finnes data som samlet kan si noe om omfanget av brukere og antatt behov for tilpasning av boligen etter folketrygdloven kapittel 10.

Vista Analyse og Agenda Kaupang har i 2018 på oppdrag av Kommunal- og moderniseringsdepartementet undersøkt boligens utforming og hvordan denne påvirker ressurs- og arbeidsbelastningen for helse- og omsorgssektoren.<sup>31</sup> I rapporten indikeres det at en fjerdedel av boligene som hjemmetjenesten yter tjenester i, har hindre som ved utbedring kan bidra til at brukeren blir mer selvhjulpel. SSBs levekårsundersøkelse for 2018 viser at kun én prosent av befolkningen i 2015 bodde i en bolig som var tilrettelagt slik at en rullestolbruker hadde tilgang til alle rom i huset.<sup>32</sup>

I en spørreundersøkelse utført av Velferdsforskningsinstituttet NOVA svarer over halvparten i alderen 50 til 71 år at de bor i en bolig som er dårlig eller svært dårlig tilpasset.<sup>33</sup> Det går fram av rapporten *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring* at relativt få boliger er tilrettelagt for mennesker med funksjonsnedsettelse, og at det vil bli en stor økning i behovet for kompensierende tiltak, blant annet ombygginger, heiser og ramper.

Eldre er en gruppe som særlig har behov for boligtilpasning.<sup>34</sup> Antallet eldre over 80 år har i årene 2014 og fram mot 2018 vært relativt stabilt.<sup>35</sup> Direktoratet analyserte i 2016 det totale hjelpemiddelbehovet basert på SSBs analyse av befolkningsutviklingen og direktoratets tall for antall hjelpemiddelbrukere.<sup>36</sup> Hensikten med analysen var å framskaffe kunnskap om utviklingen i hjelpebehovet som kan brukes til konkret planlegging.

Befolkningsutviklingen tilsier at behovet for boligtilpasning er økende. Arbeids- og velferdsdirektoratet anslår at det i løpet av 15 år vil bli dobbelt så mange eldre over 80 år med behov for hjelpemidler. Direktoratet antar at antallet barn og unge som vil trenge hjelpemidler vil være stabilt. I 2018 fikk i overkant av 900 brukere over 80 år hjelpemidler til tilpasning av boligen eller tilskudd til ombygging. Tilsvarende tall for dem under 20 år er i underkant av 100 brukere.<sup>37</sup>

Tilgjengelige data over boligmassen i Norge viser at flertallet av boligene ikke er tilpasset personer som ikke klarer å gå i trapper, og at behovet for tilrettelegging vil øke som følge av et større antall eldre over 80 år. Revisjonen viser at omfanget av behovet for tilpasning ikke er kartlagt. Ingen av de tre kommunene revisjonen har intervjuet har kartlagt behovet for boligtilpasning.<sup>38</sup> Stortinget har bedt regjeringen vurdere hvordan kommunene bedre kan settes i stand til å analysere behovet for tilgjengelige boliger.<sup>39</sup> Kommunal og moderniseringsdepartementet har satt i gang undersøkelser som skal øke kunnskapen om behovet for tilgjengelighetstiltak i boligene.<sup>40</sup>

#### 6.1.2 Omfanget og utviklingen i utlån av hjelpemidler og tilskudd som alternativ til utlån

Hjelpemiddelsentralen kan enten innvilge utlån av hjelpemiddel for å tilpasse boligen eller innvilge tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemiddel. 124 millioner kroner ble i 2018 brukt til anskaffelse av heiser, løfteplattformer og trappeheiser, og 25 millioner kroner ble utbetalt i tilskudd.<sup>41</sup>

<sup>31</sup> *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*, Rapport 2018/24.

<sup>32</sup> <<https://www.ssb.no/statbank/table/09762>>

<sup>33</sup> *Eldres boligsituasjon. Boligmarked og boligpolitikk i lys av samfunnets aldring*, Rapport 11/2016 side 132 og 134.

<sup>34</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2017.

<sup>35</sup> SSB, Statistikkbanken: Tabell 07459: Befolkning, etter alder, statistikkvariabel og år.

<sup>36</sup> Arbeid og velferd nr. 3, 2016, *Brukarar av hjelpemidler i åra framover*.

<sup>37</sup> Analyse av mottatte data over utlån av hjelpemidler og tilskudd som alternativ til utlån.

<sup>38</sup> Analyse av referat fra intervju med ansatte og ledere i tre kommuner.

<sup>39</sup> Vedtak nr. 76, 29. november 2016. Fulgt opp i Prop. 1 S (2018–2019) for Kommunal og moderniseringsdepartementet, s.38.

<sup>40</sup> Prop. 1 S (2018–2019) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, s.38.

<sup>41</sup> OeBS Hovedbok for 2018, artskonto 874007518100 og 874007518110. Tilskudd inkluderer tilskudd etter den tidligere ordningen med heilstilskudd til boligbyggelag.

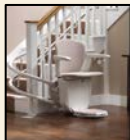


### Hjelpemidler for utlån



#### Stasjonære/fastmonterte ramper

Stasjonære/fastmonterte skrålater som bygger en bro over et begrenset mellomrom mellom to nivåer.



#### Trappeheiser med sete

Trappeheiser med sitteenhet, som er festet til en eller flere skinner, og som følger trappens form og vinkel.



#### Personheiser i sjakt

Løfteutstyr som beveges vertikalt inne i en sjakt, og som fungerer som transportmetode mellom to eller flere vertikale nivåer (for eksempel mellom etasjer og gulvnivåer i bygninger).



#### Løfteplattformer

Løfteutstyr med plattform, som beveger seg mellom to eller flere forskjellige nivåer, som ikke har tak og som ikke brukes i en sjakt.



#### Trappeheiser med plattform

Trappeheiser med plattform, som er festet til en eller flere skinner som følger trappens form og vinkel.

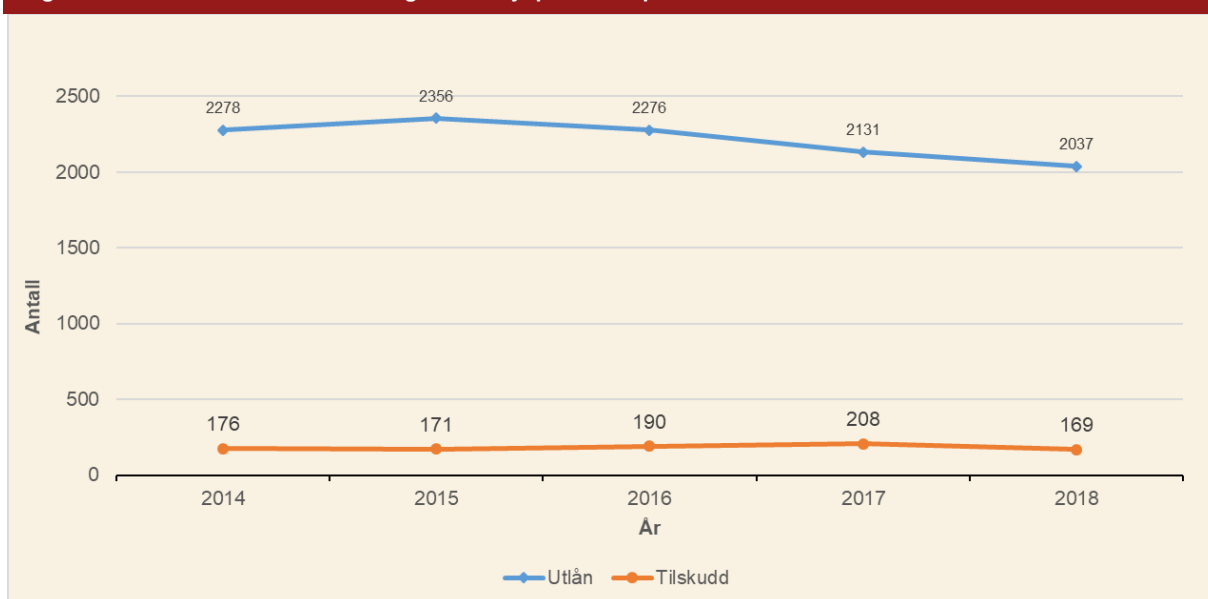
#### Tilskudd som alternativ til utlån

Tilskudd i stedet for trappeheis eller løfteplattform i sjakt mellom etasjer skal bidra til å tilrettelegge for adkomst i boligen slik at nødvendige funksjoner kommer på samme plan. Tilskudd i stedet for rampe eller løfteplattform ved inngangsparti skal bidra til å utligne høydeforskjell mellom bakkenivå og inngangsparti og gi varig tilrettelagt adkomst til boligen.

Kilde: bilder: Arbeids- og velferdsetaten tekst: Hjelpemiddeldatabasen.no, rundskriv til § 10- 7 bokstav a, mm. pkt. 3.2.1.

Revisjonen har analysert mottatte data over utlån og tilskudd i perioden 2014–2018. Om lag 2200 personer fikk i 2018 utlånt hjelpemidler eller innvilget tilskudd til ombygging for å få tilpasset boligen sin. Arbeids- og velferdsetaten har ikke systemstøtte som gjør det praktisk mulig å få oversikt over dem som henvendte seg for hjelp, men ikke fikk det.

Figur 2 Oversikt over antall tilskudd og utlånte hjelpemidler i perioden 2014–2018



Kilde: Data fra arbeids- og velferdsetaten, bearbejdet av Riksrevisjonen

Figuren viser at det er gitt vesentlig flere utlån enn tilskudd. For hele landet ble det i 2018 utlånt til sammen 2037 ramper, trappeheiser med sete eller plattform, personheiser i sjakt eller løfteplattformer, mens tilsvarende tall for tilskudd er 169. Det har vært en nedgang i utlån av hjelpemidlene i perioden 2014 til 2018.

Hjelpemidlet lånes ut og skal leveres tilbake når det ikke lenger er i bruk. Utlån av hjelpemidler er derfor en midlertidig tilpasning. Det følger av rundskrivet til folketrygdloven § 10–7 at hjelpemiddelsentralen bør unngå at det installeres midlertidige hjelpemiddelløsninger, og i stedet utbetale tilskudd til varig utbedring og tilrettelegging av boligen. En analyse av svarene fra spørreundersøkelsen og intervjuene med rådgivere og ledere i kommuner og hjelpemiddelsentraler viser at både ledere og ansatte er samstemte om at tilskudd bør kunne brukes i større grad enn i dag.

Både utvalget som utarbeidet rapporten *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring* og utvalget som leverte NOU 2011:11 *Innovasjon i omsorg*, vurderte også at det er viktig å prioritere tiltak som bidrar til at boligen blir varig tilrettelagt. Arbeids- og velferdsdirektoratet uttaler i sitt høringssvar til rapporten *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring* at dagens ordning, hvor arbeids- og velferdsetaten monterer individuelle hjelpemidler i boligen for deretter å demontere når behovet opphører, er kostnadskrevende og uhensiktsmessig.<sup>42</sup> Samlet sett viser dokumentene at det er enighet om at tilskudd er et godt alternativ til utlån av hjelpemidler.

Antallet tilskudd økte fra 171 tilskudd 2015 til 208 tilskudd i 2017. Fra 2017 til 2018 er antallet tilskudd på landsbasis imidlertid blitt redusert til 169 tilskudd, og er nå på samme nivå som i 2015.

Tabell 1 Endring i antall utlån og tilskudd i perioden 2014–2018

|                         | 2014–2015 | 2015–2016 | 2016–2017 | 2017–2018 | Hele perioden |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| <b>Endring i utlån</b>  | 78        | –80       | –145      | –94       | –241          |
| <b>Endring tilskudd</b> | –5        | 19        | 18        | –39       | –7            |
| <b>Totalt</b>           | +73       | –61       | –127      | –133      | –248          |

Kilde: Data fra arbeids- og velferdsetaten, bearbejdet av Riksrevisjonen

<sup>42</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratet. Bakgrunnsnotat for høringsuttalelse om *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring* punkt.3.3.

Tabellen viser endringene fra år til år i antallet tilskudd og utlån av hjelpemidler i perioden 2014–2018. Økningen i tilskudd fra 2015 til 2017 har vært betraktelig lavere enn nedgangen i antall utlån i perioden, og kan derfor bare delvis forklare nedgangen i utlån. Fra 2017 til 2018 har det vært en nedgang i både utlån og tilskudd.

## 6.2 Problemstilling 2: Hvordan sikrer arbeids- og velferdsetaten at personer med nedsatt funksjonsevne får tilpasset boligen slik at de kan bli boende hjemme?

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for forvaltningen av stønadene og tjenestene etter folketrygdloven og hjelpemiddelforskriften. Hjelpemiddelsentralene i arbeids- og velferdsetaten skal sørge for individuelle løsninger som er tilpasset hver enkelt person og dennes omgivelser. Stønadene gis i form av utlån av hjelpemidler eller tilskudd etter folketrygdloven § 10–7, jf. § 10–6. Hjelpemiddelsentralene skal etter hjelpemiddelforskriften også gi råd og veiledning til kommunene.<sup>43</sup>

### 6.2.1 Utredning og brukermedvirkning

Kravet til god forvaltningsskikk og forsvarlighet innebærer at tjenestene må holde tilfredsstillende kvalitet, og at de må ytes i tide og i tilstrekkelig omfang.<sup>44</sup> Det innebærer at forvaltningens saksbehandling må tilfredsstillende visse minstekrav med hensyn til individenes rettigheter for at avgjørelsen skal være gyldig. Kravet er lovfestet når det gjelder forberedelse av et vedtak i en sak, jf. forvaltningsloven § 17, men gjelder uavhengig av om det er en sak i lovens forstand.

Brukermedvirkning er en del av utredningen. Det følger av NAV-loven §15 at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Det innebærer at brukermedvirkningen skal sikre den enkelte brukeren reell innflytelse.<sup>45</sup> Brukermedvirkningen skal også bidra til rettsikkerhet og likeverdig behandling.<sup>46</sup>

Figur 3 Utredning og brukermedvirkning



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren viser saksgangen i utredningen. Både kommunen og hjelpemiddelsentralen gjennomfører utredning. Kommunen er førstelinjen og har primærkontakten med brukeren. Brukeren henvender seg til kommunen, som sammen med brukeren vurderer brukerens funksjonsnivå og behov for hjelp. Kommunen bistår brukeren med å søke hos hjelpemiddelsentralen, og ber om råd og bistand fra hjelpemiddelsentralen ved behov. Hjelpemiddelsentralen tar stilling til henvendelsen og vurderer behovet for ytterligere avklaringer. Det er hjelpemiddelsentralen som vurderer om og hvilken hjelp brukeren skal få i tråd med folketrygdloven kapittel 10. Kommunen er brukers primærkontakt, men hjelpemiddelsentralen skal bistå med råd og veiledning.

Det følger av rundskrivet til folketrygdloven § 10–7 at brukermedvirkning innebærer at fagfolk i formidlingsprosessen skal tilby veiledning og komme med sine begrunnede synspunkter på hva som vil være riktig løsning.<sup>47</sup> Intensjonen med å innføre aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet er

<sup>43</sup> Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 1.

<sup>44</sup> Kravet til forsvarlighet er en rettslig standard som er forankret i anerkjent fagkunnskap, faglige retningslinjer og allmenngyldige samfunnsetiske normer.

<sup>45</sup> Innst. O. nr. 55 (2005–2006) s. 4 5 og 17.

<sup>46</sup> Innst. S. nr. 198 (2004–2005) fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

<sup>47</sup> Punkt. 3.6.1 Aktiv brukermedvirkning.

at brukeren, så langt hun eller han ønsker det, skal ha større grad av selvbestemmelse og innflytelse på beslutninger som gjelder egen livssituasjon.<sup>48</sup>

Det er avgjørende at brukeren får god og riktig informasjon på et tidlig tidspunkt for at hun eller han skal ha grunnlag til å vurdere alternative løsninger. Erfaringen fra de tre kommunene som er intervjuet, er at brukerne trenger mer informasjon om mulighetene for tilpasning av boligen og hvilke støtteordninger som finnes.<sup>49</sup> At god og riktig informasjon til brukerne er avgjørende, framgår også av flere eksterne rapporter<sup>50</sup> og av veileder til kommunene<sup>51</sup>.

Revisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant rådgiverne som arbeider med boligsaker i alle de 17 hjelpemiddelsentralene. Analysen av spørreundersøkelsen viser at rådgiverne i de fleste sakene ikke er i kontakt med brukeren. Ifølge rådgiverne er den viktigste årsaken til dette at kontakten går gjennom ergoterapeuten i kommunen. En annen årsak er at saken ble vurdert som så godt utredet av kommunen at det ikke var behov for nærmere avklaring. Disse årsakene er også trukket fram i intervjuene og i skriftlig innhentet informasjon fra hjelpemiddelsentralene.<sup>52</sup> Ingen rådgivere har oppgitt som årsak at brukeren ikke ønsker kontakt.

Hjelpemiddelsentralen kan dra på befaring sammen med brukeren og ergoterapeuten i kommunen for å vurdere brukerens funksjonsnivå og hvilke løsninger som kan være aktuelle. Befaring anses som den beste måten å komme i kontakt med brukeren, for å vurdere alternative løsninger sammen med ham eller henne.<sup>53</sup> Gjennomgang av innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene viser at de fleste sentralene først og fremst drar på befaring i sakene hvor kommunen og brukeren selv har vurdert tilskudd som en mulig løsning.<sup>54</sup> Av spørreundersøkelsen går det fram at en av årsakene til at tilskudd ikke velges som alternativ til utlån av hjelpemidler, er at førstelinjen ikke har utredet muligheten for ombygging.<sup>55</sup>

Rådgiverne i de tre hjelpemiddelsentralene som er intervjuet, ble bedt om å beskrive i hvilke sammenhenger de har kontakt med brukeren. Rådgiverne ved to av sentralene bekrefter det flertallet i spørreundersøkelsen uttalte, at de forholder seg til at kommunen har kontakt med brukeren. De har som regel bare kontakt med brukeren hvis de deltar på befaring sammen med kommunen.

Rådgiverne ved den tredje sentralen som er intervjuet opplyser at de drar på befaring hvis de er usikre på om ergoterapeuten i kommunen og brukeren har foreslått den beste løsningen. De tar også direkte kontakt med brukeren hvis de ser behov for å informere ham eller henne om alternative muligheter. Rådgiverne erfarer at når de informerer om ordningen med tilskudd, blir brukerne mer positive til å vurdere dette som et alternativ til utlån av hjelpemiddel.

Som eksempel viste rådgiverne ved denne sentralen til boliger som er bygd i skråninger med inngang nede og alle beboelsesrom i andre etasje. Innvendig trappeheis mellom etasjene kan være problematisk for andre som skal bruke trappa.<sup>56</sup> Når det er behov for tilrettelegging i slike boliger, kan den beste løsningen derfor være å flytte innkjørselen og få inngang oppe, som alternativ til utlån av hjelpemiddel. Hjelpemidler som installeres utvendig, kan også ha begrensninger. Ramper kan bli for lange på grunn av stigningsforholdet. Utvendig løfteplattform og trappeheis med plattform er utsatt for driftsstans på grunn av klimaet, og bør derfor unngås.<sup>57</sup> Det er viktig å gi god informasjon til brukeren om begrensningene i hjelpemidlene og de alternative ombyggingsmulighetene som finnes.

Ledelsen ved denne hjelpemiddelsentralen opplyser i intervju at sentralen bevisst har satset på å få flere til å vurdere løsninger med tilskudd til ombygging i stedet for utlån av hjelpemidler, og at sentralen har styrket ressursene som arbeider med disse sakene.

---

<sup>48</sup> Meld. St. 12 (2018–2019) *Anmodnings- og utredningsvedtak i stortingsssesjonen 2017–2018* side 15, jf. Innst. 101 S (2017–2018), jf. Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet, jf. Innst. 15 S (2018–2019).

<sup>49</sup> Analyse av referat fra intervjuer med ansatte og ledere i tre kommuner.

<sup>50</sup> Jf. Vista Analyse og Agenda Kaupang *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)*, Rapport 2018/24, rapporten *En mer effektiv og fremtidsrettet hjelpemiddelformidling – for økt deltakelse og mestring*, side. 106.

<sup>51</sup> *Veiviser Bolig for velferd*, en digital verktøykasse utviklet for kommunene av blant annet Husbanken og NAV, ARBEIDSPROCESS: Tilpasning av bolig (030419).

<sup>52</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>53</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>54</sup> Analyse av skriftlig innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

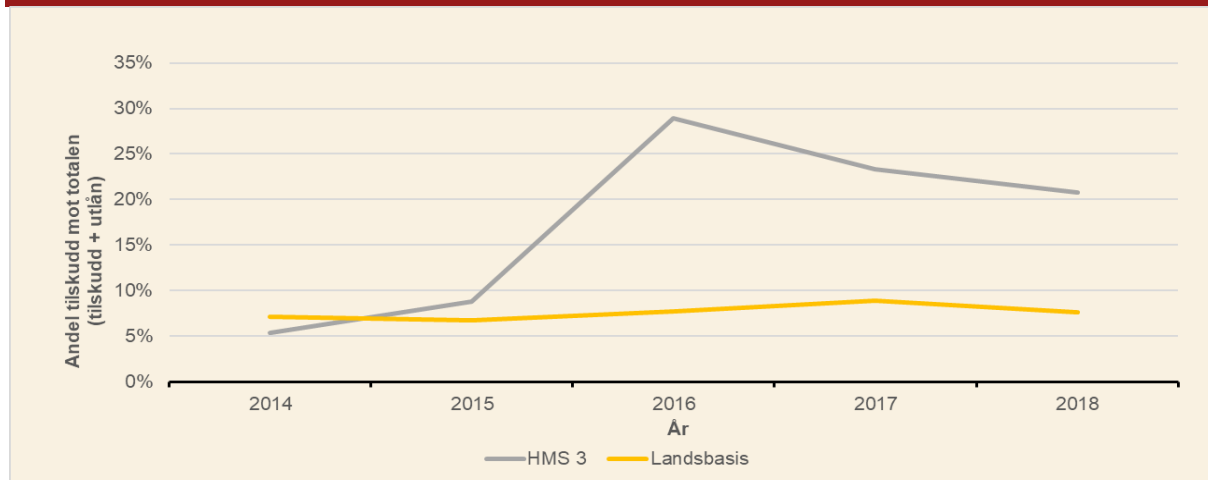
<sup>55</sup> 90 prosent av de 38 rådgiverne som besvarte spørsmålet oppga dette som en årsak til at tilskudd ikke velges til tross for at det ville vært en bedre løsning.

<sup>56</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Hjelpemidler/Hvor+trenger+du+hjelp/Bolig/tilskudd-i-stedet-for-heis-og-eller-rampe> (070119).

<sup>57</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler og analyse av referat fra intervju med ansatte og ledere i tre kommuner.

Som ledd i revisjonen er det foretatt en analyse av utviklingen i bruken av tilskudd i de enkelte hjelpemiddelsentralene.

**Figur 4** Utviklingen i andel tilskudd mot totalen av hjelpemidler i perioden 2014–2018



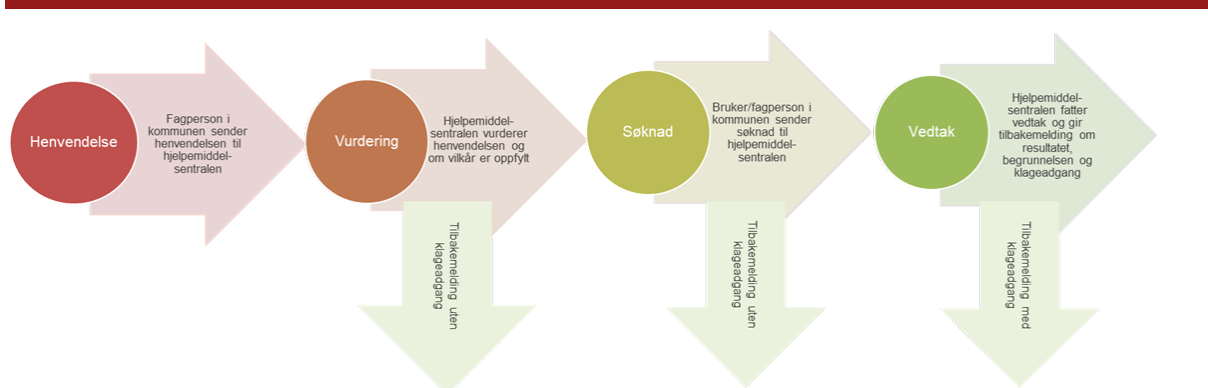
Kilde: Data fra arbeids- og velferdsetaten, bearbejdet av Riksrevisjonen

Figuren viser utviklingen i andel tilskudd mot totalen av utlån og tilskudd i perioden 2014–2018 for hele landet (gul linje), og for hjelpemiddelsentralen nevnt over (HMS 3, grå linje). HMS 3 skiller seg fra utviklingen i andelen på landsbasis ved at denne sentralen har hatt en kraftig økning fra 2015 til 2016. Sentralen har også i 2017 og 2018 en betydelig høyere andel tilskudd enn landsgjennomsnittet. Utviklingen hos HMS 3 sammenfaller med denne sentralens opplysninger om en bevisst satsing på å få flere til å vurdere tilskudd som alternativ. Større innsats gjennom tettere involvering og informasjon til brukeren, har ført til at flere har fått innvilget tilskudd til varige løsninger. Det innebærer at der hjelpemiddelsentralene inntar en mer aktiv rolle i utredningen av alternative løsninger, øker bruken av tilskudd.

### 6.2.2 Underretning til brukeren

Kunnskap er en forutsetning for at brukeren skal kunne ivareta sine interesser, og hjelpemiddelsentralen har plikt til å veilede brukeren, jf. forvaltningsloven § 11. Hjelpemiddelsentralen fatter vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 2, første ledd og § 27. Vedtaket skal gi skriftlig informasjon til brukeren om resultatet, om begrunnelsen for dette og om klageadgangen.<sup>58</sup> Det kan i visse tilfeller være uklart når en sak i lovens forstand oppstår, men kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven gir føringer for hva som er god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

**Figur 5** Tilbakemelding til bruker fra hjelpemiddelsentralen



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren over viser når brukeren får tilbakemelding fra hjelpemiddelsentralen. De fleste får den første tilbakemeldingen etter en henvendelse.

<sup>58</sup> Forvaltningsloven kapittel V.

NAV Hjelpemidler og tilrettelegging har utarbeidet skjemaet «Hjelp til vurdering og utprøving».<sup>59</sup> Skjemaet er ment for fagpersoner i kommunen som ønsker hjelp fra hjelpemiddelsentralen til å finne egnet løsning for en bruker.<sup>60</sup> I skjemaet beskrives det praktiske behovet, brukerens funksjonsnivå og forslag til løsning. Å bruke henvisningsskjemaet er den vanligste framgangsmåten i boligtilpasningssakene. Flere av hjelpemiddelsentralene ønsker at skjemaet brukes i disse sakene. Det gir dem større mulighet til å medvirke i utredningen av ulike løsninger, enn når sentralen først blir kjent med saken gjennom en søknad.<sup>61</sup> Enkelte sentraler krever at skjemaet brukes. Det gjelder spesielt der brukeren og ergoterapeuten i kommunen vurderer tilskudd.

### Underretning om henvendelsen

Hjelpemiddelsentralen gir tilbakemelding på henvendelsen «Hjelp til vurdering og utprøving» etter å ha utredet og vurdert saken. Hjelpemiddelsentralen behandler ikke henvendelsen som en søknad, og det fattes ikke vedtak på disse henvendelsene.<sup>62</sup> Dersom rådgiveren ved hjelpemiddelsentralen vurderer at brukeren ikke oppfyller vilkårene for hjelp, eller at det ikke er mulig å finne en hensiktsmessig løsning, får brukeren beskjed om dette. Det fattes imidlertid ikke et vedtak, som brukeren eventuelt kan påklage.

Dette innebærer at med mindre brukeren likevel sender en søknad, har ikke hun eller han adgang til å klage på hjelpemiddelsentralens vurdering av at hun eller han ikke har rett på hjelp etter folketryktdloven.

Ledelsen ved en av sentralene som er intervjuet opplyser at den, med tanke på brukers rettssikkerhet, vil vurdere å endre denne praksisen.

Departementet opplyser at direktoratet på bakgrunn av denne revisjonsrapporten, ser at det er behov for å tydeliggjøre brukers adgang til å fremme søknad i forlengelsen av den faglige bistanden. Hensikten er å ivareta brukers adgang til å klage på et eventuelt avslag på hjelp etter folketryktdloven.<sup>63</sup>

### Underretning om resultatet av behandlingen av søknaden

Etter at hjelpemiddelsentralen har vurdert henvendelsen og gitt en tilbakemelding på denne, sendes det inn en søknad til hjelpemiddelsentralen. Denne skal være dokumentert av fagpersonen i kommunen og må være underskrevet av brukeren. Hjelpemiddelsentralen behandler søknaden og fatter vedtak. Deretter blir vedtaket om utlån av et hjelpemiddel sendt til brukeren.

Dersom brukeren innvilges tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemidler, varierer det hvordan brukeren orienteres.<sup>64</sup> Noen hjelpemiddelsentraler fatter vedtak før ombyggingen igangsettes. Sentralen sender vedtaket til brukeren med opplysninger om hvilke krav som stilles for å utbetale tilskudd, og hvilken sum brukeren maksimalt kan få utbetalt gjennom folketrygden.<sup>65</sup>

I disse tilfellene ivaretas brukers adgang til å klage.

Andre sentraler opplyser at de i stedet for å fatte vedtaket før ombyggingen igangsettes, sender brev med tilsvarende informasjon, men at dette ikke er et juridisk bindende vedtak.<sup>66</sup> Vedtak om tilskudd fattes da først når ombyggingen er gjort og beløpet utbetales.

<sup>59</sup> Skjemaet «Hjelp til vurdering og utprøving» NAV 10-07.20. Fastsatt 03.2012. Skjemaet er tilgjengelig i PDF-versjon på nav.no

<sup>60</sup> www.nav.no, veiledningstekst til skjemaet.

<sup>61</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>62</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>63</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>64</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>65</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>66</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

Dette innebærer at brukeren ikke har klageadgang på for eksempel de vurderingene som er gjort om tilskuddets størrelse. Brukeren har heller ikke klageadgang på kravene hjelpemiddelsentralen har satt til hvordan ombyggingen skal være, før ombyggingen er gjennomført.

### 6.2.3 Vurderingen av vilkåret for å få innvilget hjelp

For at en person skal ha rett på et hjelpemiddel, må hjelpemidlet være medisinsk nødvendig, jf. folketrygdloven § 10–6. Hjelpemidlet skal være egnet til å avhjelpe en funksjonssvikt.<sup>67</sup> Det innebærer at brukeren må ha en faktisk funksjonsnedsettelse for å ha krav på hjelp. Det følger av rundskrivet til § 10–6 at brukernes funksjonsnedsettelse må være vesentlig for hvordan personen er i stand til å utføre de daglige gjøremålene.

NAV Klageinstans tar i kvalitetsrapporten sin for 2018 opp at brukere i mange saker hevder at andre i samme situasjon har fått hjelpemiddel de selv har fått avslag på. Klageinstansen ser at påstander om forskjellsbehandling ofte ikke er fulgt opp av hjelpemiddelsentralene. I flere tilfeller har klageinstansen erfart at brukerne har hatt rett i påstanden. Klageinstansen er kjent med at hjelpemiddelsentralene til dels er sterkt uenige om rettsforståelsen på enkelte områder.<sup>68</sup>

Rådgiverne ved hjelpemiddelsentralene er de som utreder og vurderer behovet for hjelp og ulike løsninger, og de som vurderer om vilkårene for hjelp er til stede. Rådgiverne ved de tre intervjuede hjelpemiddelsentralene ble vist det samme eksemplet og bedt om å vurdere dette. De ble spurt om hvordan de vurderte hjelpebehovet og mulige løsninger for den aktuelle brukeren. Figuren under viser eksemplet rådgiverne ble bedt om å vurdere og informasjonen de fikk om brukeren.

**Figur 6 Eksempel forelagt de besøkte hjelpemiddelsentralene**

#### Eksempelsak – beskrivelse i søknad:

- Mann, 75 år har hjertesykdom og Polyneuropati. Beveger seg med rullator
- Han har nedsatt gangfunksjon og problemer med å gå i trapp.
- Han bor sammen med kona i egen bolig fra 1950 med trapp opp til bad og soverom. Stue, kjøkken og toalett nede
- Trappa er bratt. Han trenger derfor trappeheis med sete for å kunne benytte hele boligen Kan betjene denne selv
- Ser ikke at ombygging kan bedre på de utfordringene som foreligger



Kilde: Riksrevisjonen

Rådgiverne ved to av hjelpemiddelsentralene vurderte at brukeren hadde rett på hjelp etter folketrygdloven. Rådgiverne ved den tredje hjelpemiddelsentralen vurderte at søkeren ikke hadde rett på hjelp, og begrunnet dette med at funksjonsnedsettelsen ikke var stor nok så lenge han klarte å gå i trappa. Denne opplysningen tilsa at søkeren ikke oppfylte vilkåret om at hjelpemidlet må være medisinsk nødvendig. Svarene intervjuobjektene ga, viser at disse tre sentralene har ulike vurderinger av om vilkåret om nedsatt gangfunksjon var oppfylt i det aktuelle eksemplet.<sup>69</sup>

Revisjonens analyse av data over utlånte hjelpemidler viser at noen hjelpemiddelsentraler har en kraftigere nedgang i utlån av hjelpemidler enn andre. For de to mest bruke hjelpemidlene, ramper og trappeheis med sete, har det samlet sett vært en kraftig nedgang siden 2016.

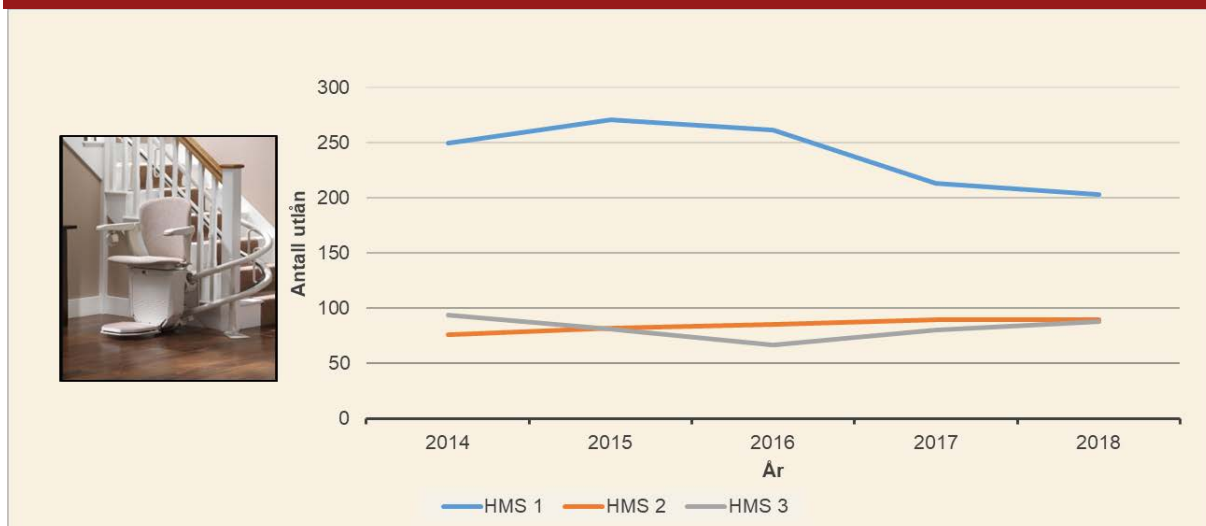
<sup>67</sup> jf. Trygderettens fem-medlemskjennelse 03/01772 og rundskriv til folketrygdloven § 10–7.

<sup>68</sup> Kvalitetsrapport fra NAV Klageinstans 2018 til NAV Arbeids- og tjenestelinjen.

<sup>69</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.



Figur 7 Utvikling i utlån av trappeheis med sete for tre hjelpemiddelsentraler



Kilde: Bilde og data fra arbeids- og velferdsetaten, bearbejdet av Riksrevisjonen

Analysen av utlånsdata, jf. punkt 6.1.2, viser at de to sentralene som ikke problematiserte behovet til brukeren i eksempelsaken, hadde en relativt stabil utvikling i utlån av trappeheis med sete i perioden. Hos den tredje sentralen som ville gitt mannen avslag, var det imidlertid en markant nedgang, særlig fra 2016 til 2017. Antall utlån av trappeheis fra denne sentralen har gått ned fra 262 utlån i 2016 til 203 utlån i 2018. Nedgangen i utlån ved denne sentralen sammenfaller med sentralens opplysning om at den har strammet inn vurderingen av hvor stor funksjonsnedsettelsen skal være for at den innvilger hjelp.<sup>70</sup>

Denne hjelpemiddelsentralen viste til to saker fra 2017 hvor sentralen hadde gitt avslag på trappeheis. I begge sakene hadde brukeren opplyst at smerter var hovedutfordringen, og begge brukerne var avhengig av å støtte seg med begge hender i krykke og rekkverk for å komme opp trappa. Det medførte at det var vanskelig å transportere varer. De beveget seg forsiktig og sakte i trappa. NAV Klageinstans opprettholdt avslaget i begge sakene. I den ene saken ble det opplyst at det må være dokumentert at bruker ikke klarer å gå i trappa selv. I den andre saken konkluderte klageinstansen med at søkeren ikke brukte unormalt lang tid på å forsere trappene, og at det ikke var dokumentert at trappeheis var nødvendig.

Rapporten *Et godt bad forlenger livet (i egen bolig)* viser at trapp vanligvis er et problem for brukere som er avhengig av rullator. Rapporten gir eksempler på brukere som svært sjelden var ute fordi de hadde problemer med å forsere nivåforskjeller når de skulle ut av eller inn i boligen.

Direktoratet opplyser i intervju at hvis en bruker har «store problemer» med å gå i trappa, fyller hun eller han kriteriene for å få innvilget hjelpemiddel som trappeheis. Departementet opplyser at revisjonen har avdekket at det er behov for å se nærmere på hva som kan gjøres for å sikre en likere praksis.<sup>71</sup> Dette vil også bli vurdert i sammenheng med brukerens adgang til å klage, jf. punkt 6.2.2.

#### 6.2.4 Begrensninger for bruk av tilskudd til ombygging

Tilskudd fra folketrygden til ombygging anses som et godt alternativ til midlertidig utlån av hjelpemidler. I 2018 ble det innvilget 169 tilskudd. Det utgjør 8 prosent av det totale antallet innvilgede tilskudd og utlån dette året.

#### Brukerens egeninnsats

Den som eier boligen, er juridisk og økonomisk ansvarlig for de bygningsmessige endringene som eventuelt må gjøres ved en tilpasning. I slike saker kan brukeren måtte forholde seg til en rekke aktører i tillegg til ergoterapeuten i kommunen og hjelpemiddelsentralen.

<sup>70</sup> Verifisert referat fra intervju.

<sup>71</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

## Faktaboks 2 De ulike aktørene på hjelpemiddelområdet



Det kan være behov for å engasjere *arkitekt* og *entreprenør* som kan utrede løsningen og utføre arbeidet. Brukeren må også søke *plan- og bygningssetaten i kommunen* der det er påkrevd etter plan- og bygningsloven. Ved eventuelle bygningsmessige endringer er eieren (ofte brukeren) byggherre, og koordinerer og følger opp håndverkere, eventuelt med hjelp av pårørende.

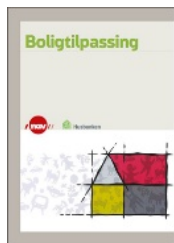
*Husbanken* forvalter tilskuddsordninger til tilpasning av boligen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dersom brukeren vil søke om midler fra Husbanken, må hun eller han kontakte *boligkontoret i kommunen*. Det finnes i tillegg en tilskuddsordning til prosjektering og utredning. Denne administreres av *Husbanken*, og innebærer at brukeren sender søknad via kommunen til Husbanken. Dersom offentlige tilskudd ikke dekker hele kostnaden, må brukeren eventuelt søke privat *bank* om finansiering.

Kilde: Riksrevisjonen

Det følger av rundskrivet til folketrygdloven at tilskuddet er begrenset til hva hjelpemidlet ville ha kostet hvis dette i stedet var blitt installert.<sup>72</sup> Hvis kostnaden til ombygging overstiger tilskuddsbeløpet, må brukeren selv finansiere ombyggingen med egne midler eller ved å søke andre offentlige støtteordninger.

En analyse av data fra spørreundersøkelsen og intervjuene med rådgivere og ledere i hjelpemiddelsentralene viser at tilskudd ikke alltid blir brukt i saker hvor dette ville vært den beste løsningen for brukeren. Boligrådgiverne opplyser at en årsak er at ombygging, tross offentlige finansieringsordninger, kan ha til dels store økonomiske konsekvenser for brukeren, og at brukeren selv må organisere arbeidet med tilrettelegging.<sup>73</sup> Av spørreundersøkelsen går det fram at brukers økonomi har betydning for at tilskudd ikke innvilges når dette ville vært en bedre løsning. Direktoratets erfaring er at ombyggingen ofte ikke dekkes fullt ut av tilskuddet.<sup>74</sup>

Representantene for de tre kommunene som er intervjuet, opplyser at egenfinansiering kan være et problem både for eldre og for barnefamilier.<sup>75</sup>



NAV og Husbanken har i samarbeid utviklet heftet *Boligtilpassing*.<sup>76</sup> Her går det fram at brukeren ofte må finansiere deler av ombyggingen selv, og at begrensede tilskuddsmidler gjør det vanskelig for personer med svak økonomi å få utbedret boligen på en tilfredsstillende måte.

Personer med nedsatt funksjonsevne har oftere lavere inntekt enn gjennomsnittsbefolkningen som følge av svakere tilknytning til arbeidslivet.<sup>77</sup> I Norges Handikapforbunds rapport *Hva koster det å være funksjonshemmet i Norge i 2017* vises det til at funksjonshemmede også har tilleggskostnader som følge av funksjonsnedsettelsen som ikke dekkes av offentlige støtteordninger.

I heftet *Boligtilpassing* går det også fram at manglende samsvar mellom Husbankens og folketrygdens økonomiske støtteordninger og for lite fleksibelt regelverk kan gjøre finansieringen komplisert.

Samlet sett viser funnene at finansiering kan være en årsak til at ombygging ikke velges.

De aller fleste hjelpemiddelsentralene stiller krav om at brukerne må forskuttere kostnadene ved ombygging.<sup>78</sup> Arbeids- og velferdsetaten har med grunnlag i forskrift til folketrygdloven § 10–7<sup>79</sup>, laget

<sup>72</sup> Rundskriv til folketrygdloven § 10–7 bokstavene a, c og d og annet og tredje ledd: *Tilskudd i stedet for hjelpemiddel*, jf. *Forskrift om stønad til hjelpemidler mv til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen*.

<sup>73</sup> Svar fra spørreundersøkelsen, analyse av referat fra intervju med ansatte og ledere i tre kommuner, Brosjyren *Boligtilpassing*, revidert juli 2012.

<sup>74</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>75</sup> Analyse av referat fra intervju med ansatte og lederen i tre kommuner.

<sup>76</sup> Brosjyren *Boligtilpassing* (2012). Brosjyren er utarbeidet av NAV Kompetansesenter for tilrettelegging og deltakelse og Husbanken.

<sup>77</sup> Elisabeth Løyland Omhold (red): *Økonomi og levekår for ulike lavinntektsgrupper 2016*, SSB rapport nr. 30/2016.

<sup>78</sup> Analyse av skriftlig innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>79</sup> Forskrift av 15. april 1997 om *Stønad til hjelpemidler mv til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet og i dagliglivet og til ombygging av maskiner på arbeidsplassen* § 2

en sentral rutine som legger opp til to ulike måter å utbetale tilskuddet på.<sup>80</sup> Det vanligste alternativet er at tilskuddet fra folketrygden først utbetales når ombyggingen er ferdig, og hjelpemiddelsentralen har kontrollert at ombyggingen er gjort i samsvar med kravene som er stilt.

Det andre alternativet er at tilskuddet utbetales til kommunen som administrerer tilskuddet. Hjelpemiddelsentralen som har valgt dette alternativet, opplyser at ikke alle har mulighet til å finansiere et byggeprosjekt helt ut før de får utbetalt tilskuddet, og at den derfor har valgt denne løsningen. Dersom tilskuddet utbetales til kommunen, kan brukeren få dekket regninger underveis i byggeprosjektet.

Kravet om å forskuttere kostnadene, som i det første alternativet, kan være en ytterligere økonomisk belastning for brukeren. Departementet opplyser at revisjonen har avdekket behov for å se på retningslinjene og avklare mulighetene for å utbetale tilskudd før ombygging blir iverksatt i henhold til bestemmelsene for økonomistyring i staten pkt. 6.3.5 *Utbetaling og eventuell tilbakebetaling*.<sup>81</sup>

Spørreundersøkelsen viser også at en årsak til at tilskudd ikke benyttes er at bruker mangler ressurspersoner rundt seg som kan hjelpe vedkommende med å lede prosjektet.<sup>82</sup> Det kan være utfordrende for bruker å være byggherre i tilskuddssaker.<sup>83</sup> Enkelte klarer selv å lede tilpasningsprosessene, mens andre er avhengig av hjelp fra andre, først og fremst pårørende.

I spørreundersøkelsen går det fram at en annen årsak til at tilskudd ikke blir benyttet, er utfordringer med utformingen av selve boligen og tomta. I blokkleiligheter kan trappeoppgangene være for smale til å få installert en trappeheis. I Oslo er de fleste boligene blokkleiligheter. Under 10 prosent er eneboliger. I landet for øvrig er noe over halvparten eneboliger, en firedel er tomannsboliger og rekkehus, mens en femdel er blokkleiligheter.<sup>84</sup>

#### **Vilkåret om faktisk funksjonsnedsettelse**

Et suksesskriterium for å finne gode løsninger er at hjelpemiddelapparatet kommer tidlig på banen. Dette går fram av spørreundersøkelsen og intervjuene og av offentlig tilgjengelig informasjon.<sup>85</sup> Å utrede mulighetene for ombygging og å gjennomføre selve ombyggingen tar ofte lang tid. Det er derfor viktig å starte prosessen tidlig.

For å ha rett på hjelpemidler etter folketrygdloven må brukeren ha en faktisk funksjonsnedsettelse.<sup>86</sup> Vilkåret gjelder også for tilskuddssaker. En av hjelpemiddelsentralene opplyser i intervju at det er tilfeller der ergoterapeutene i kommunen sender inn henvendelser om vurdering av hjelpemiddel i forkant av at brukerens behov etter folketrygdloven er oppfylt. Dette gjelder spesielt i de tilfellene der brukeren har en sykdom som utvikler seg og hvor hun eller han etter hvert vil ha behov for tilrettelegging. Siden brukeren må ha reell nedsatt funksjonsevne, vil denne sentralen i slike tilfeller avslå søknaden. Når brukeren senere oppfyller vilkårene i folketrygdloven, kan det være for sent å utrede ombygging og tilskudd.

Direktoratet opplyser i intervju at det er kjent med at lovens krav kan være til hinder for tilskudd til ombygging, men direktoratet har ikke vurdert å ta problemstillingen opp med Arbeids- og sosialdepartementet.

#### **6.2.5 Rapportering av saksbehandlingstid og ventetid**

Forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven §11a og folketrygdloven § 21–10.

I tildelingsbrevet for 2018 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet står det at 75 prosent av sakene skal være behandlet innen tre uker fra søknaden er mottatt.<sup>87</sup> I 2018 ble

---

<sup>80</sup> Flytskjema i prosjektsaker (f.eks. heis).

<sup>81</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>82</sup> 92 prosent av de 38 rådgiverne som besvarte spørsmålet oppga dette som en årsak til at tilskudd ikke velges til tross for at det ville vært en bedre løsning.

<sup>83</sup> Analyse av referat fra intervju med ansatte og ledere i tre kommuner.

<sup>84</sup> Kilde SSB. Boligstatistikk. Oversikt per 24.04.18.

<sup>85</sup> For eksempel på veiviseren.no.

<sup>86</sup> Jf. folketrygdloven § 10–6 og rundskrivet til § 10–6.

<sup>87</sup> Jf. Mål- og disponeringsbrev fra arbeids- og tjenesteditrektøren til direktøren for NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.

87,4 prosent av søknadene behandlet innen denne fristen.<sup>88</sup> Dette gjelder samlet for hele hjelpemiddelområdet. Det er ikke mulig å skille ut saksbehandlingstiden for boligområdet spesielt.

Saksbehandlingstiden måles fra hjelpemiddelsentralen mottar søknaden, til sentralen fatter vedtaket.<sup>89</sup> Hjelpemiddelsentralene rapporterer ikke på arbeid som gjøres før søknaden sendes inn. Bruk av henvendelser før søknad er som beskrevet i punkt 6.2.2 den vanligste framgangsmåten i boligtilpasningssakene. Det innebærer at tiden fra henvendelsen kommer inn til en eventuell søknad bli sendt inn, ikke regnes med når etaten rapporterer på saksbehandlingstiden. Det er i denne fasen selve utredningsarbeidet gjøres, og denne saksbehandlingstiden registreres ikke. Eventuell ventetid før arbeidet tar til, blir heller ikke registrert.

Departementet opplyser at arbeids- og velferdsetaten registrerer saksbehandlingstid på svært mange fagområder. Det er derfor nødvendig å definere saksbehandlingstiden likt for alle saksområdene, slik at saksbehandlingstiden angir den tiden det tar fra søknaden er mottatt til vedtak er fattet.<sup>90</sup>

**Figur 8 Ventetid i saksgangen på hjelpemiddelområdet**



Kilde: Riksrevisjonen

Figuren viser ventetid i prosessen fra brukeren kontakter kommunen, til hjelpemiddelsentralen starter arbeidet sitt. Hvordan utredningen foregår, er beskrevet i punkt 6.2.1 og i figur 3. Her beskrives ventetiden. Ventetiden i henholdsvis kommunen og hjelpemiddelsentralen er illustrert med timeglass. Med ventetid i kommunen menes tiden fra brukeren tar kontakt, til den starter arbeidet. Tilsvarende er ventetiden i hjelpemiddelsentralen fra den mottar henvendelsen, til den tar tak i saken.

Det er ingen nasjonal rapportering på ventetid i kommunene.<sup>91</sup> De 10 største kommunene i Norge<sup>92</sup> har etablert et nettverk, og har utarbeidet en felles prioriteringsnøkkel for ergo- og fysioterapitjenester. Det er også utarbeidet krav til frister, og fristbrudd rapporteres.

De tre kommunene som er intervjuet, opplyser at de prioriterer personer med alvorlig sykdom og saker der barn er involvert. I disse tre kommunene varierer ventetiden for øvrige grupper fra ingen ventetid til fem måneder. Opplysninger fra intervjuer med hjelpemiddelsentralene tyder på at flere kommuner har lang ventetid.

Departementet opplyser at det ikke er mulig å fremskaffe opplysninger om den samlede ventetiden for brukeren fordi arbeids- og velferdsetaten og kommunene ikke har felles systemstøtte.<sup>93</sup>

For å holde oversikt over ventetiden i hjelpemiddelsentralen må denne føre manuell oversikt. De færreste hjelpemiddelsentralene registrerer ventetiden fra de mottar henvendelsen fra kommunen, og fram til rådgiveren starter arbeidet. De fleste sentralene anslår at ventetiden er fra én til fire uker.<sup>94</sup> Én

<sup>88</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport 2018, side 31.

<sup>89</sup> Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>90</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>91</sup> Skriftlig innhentet informasjon fra Norsk Ergoterapeutforbund – Ergoterapeutene.

<sup>92</sup> ASSS nettverkene (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner).

<sup>93</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>94</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

hjelpemiddelsentral har en ventetid på fire måneder. Denne sentralen har ansatt en person for å få ned ventetiden. Rådgiverne ved denne sentralen viste til et eksempel med en kvinne som hadde vært utsatt for en ulykke og hadde vært på oppretning. Boligen var ikke tilpasset når hun skulle skrives ut, og hun måtte bo på sykehjem i påvente av tilpasning. Saken var på intervju tidspunktet hos hjelpemiddelsentralen.

En av klagesakene som NAV Klageinstans har behandlet i 2018, gjaldt en eldre mann som hadde fått opplyst at han måtte regne med ventetid på seks måneder hos kommunen og hjelpemiddelsentralen før han kunne få hjelp.<sup>95</sup> Han klarte ikke lenger å gå i trappa mellom etasjene i boligen, og valgte å kjøpe hjelpemidlet selv i stedet for å vente på kommunen og hjelpemiddelsentralen. Han fremmet refusjonskrav og fikk medhold i klageinstansen. Ifølge trygderettspraksis kan det unntaksvis gis refusjon uten forhåndsgodkjenning, dersom det ville være svært urimelig ikke å refundere utgiftene.<sup>96</sup> Klageinstansen fant at vilkåret var oppfylt i dette tilfellet.

Det er også andre årsaker enn ventetid til at sakene tar lang tid før personen får installert hjelpemidlet eller får utbetalt tilskudd. Sakene er ofte kompliserte, og mye må utredes ved boligen. Én hjelpemiddelsentral beskriver dette slik<sup>97</sup>:

«De aller fleste sakene tar fra 2 uker til 3 måneder å behandle, fra henvendelse kommer til hjelpemiddelsentralen og til vedtak er fattet. Noen få saker tar opptil 4 måneder, alt avhengig av hvor mye informasjon vi må innhente. Oftest har vi mottatt en ufullstendig søknad, som gjør at vi må innhente mer informasjon, blant annet om hvilken løsning det søkes tilskudd til. Fra vedtak er fattet til arbeidet de har søkt tilskudd til er ferdigstilt og tilskuddet kan utbetales, tar det oftest fra 3 måneder til 1,5 år alt avhengig av hvor omfattende jobb som skal gjøres.»

Det kan også være lang saksbehandlingstid på byggesøknader i kommunen, og brukerens helse kan medføre at utredningen utsettes.

Den samlede tiden fra brukeren henvender seg med et hjelpebehov til dette behovet er avhjulpet, kan derfor ta lang tid.

### 6.2.6 Prioritering av grupper av brukere

I departementets tildelingsbrev for 2018 står det at arbeids- og velferdsetaten skal prioritere arbeidet med barn og barnefamilier, unge under utdanning og deltakelse i arbeid. Det gjelder også på hjelpemiddelområdet, og prioriteringen er fulgt opp i mål- og disponeringsbrevet.<sup>98</sup> Prioriteringen viser seg blant annet i prioriteringen av utviklingen av hjelpemiddelområdet og i forskning på hjelpemiddelbehovet.<sup>99</sup>

Det går fram av Prop 1 (2018–2019) for 2019 at om lag 10 prosent av alle registrerte hjelpemiddelbrukere er barn og unge under 18 år. Andelen i yrkesaktiv alder er om lag 37 prosent. Rundt 53 prosent av hjelpemiddelbrukerne er over 67 år.<sup>100</sup>

En analyse av data over utlån av hjelpemidler og innvilgede tilskudd i perioden 2014 til 2018 viser at den største andelen av sakene om boligtilpasning gjelder brukere over 60 år. Det er imidlertid en tendens at mens andelen saker om utlån øker i takt med brukerens alder, reduseres andelen tilskudd. På den annen side er andelen som får tilskudd høyere jo yngre brukeren er.

<sup>95</sup> Revisjonen har mottatt oversikt over klager på hjelpemiddelområdet behandlet av NAV Klageinstans i 2018.

<sup>96</sup> TRR-2015-2913.

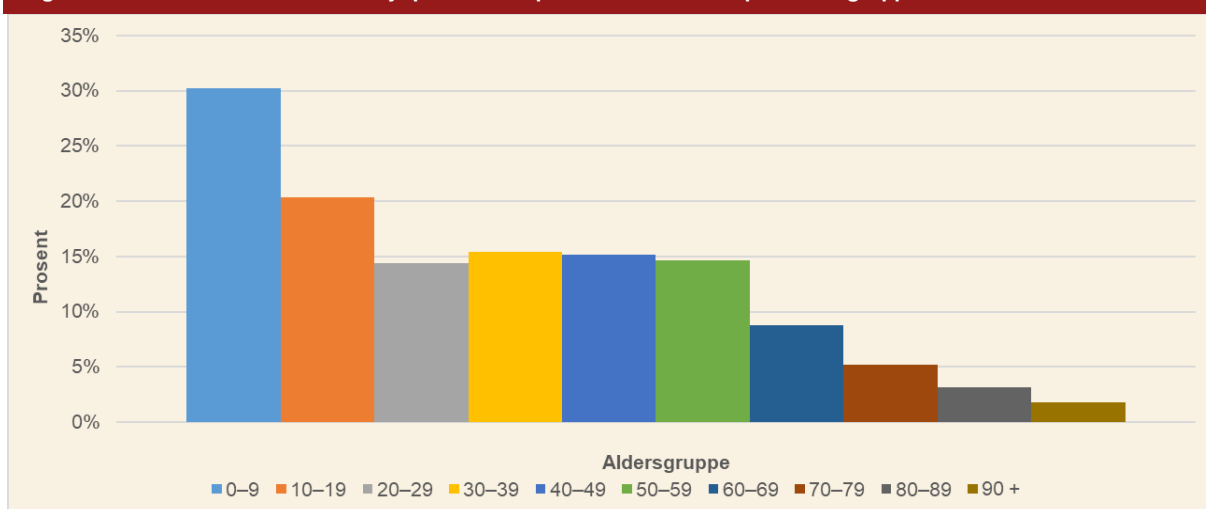
<sup>97</sup> Skriftlig innhentet informasjon fra en hjelpemiddelsentral.

<sup>98</sup> Mål- og disponeringsbrev 2018 fra direktøren for NAV Hjelpemidler og tilrettelegging til ledere for hjelpemiddelsentralene, (Jnr. 18/825 – 1).

<sup>99</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport 2018, vedlegg 2 *Status for måloppnåelsen på hjelpemiddelområdet*.

<sup>100</sup> Prop. 1 S (2018–2019) Arbeids- og sosialdepartementet for 2019 jf. Innst. 15 S (2018–2019).

**Figur 9 Andel tilskudd av de totale hjelpemidlene i perioden 2014–2018 per aldersgruppe**



Kilde: Data fra arbeids- og velferdsetaten, bearbejdet av Riksrevisjonen

Figuren viser at andelen tilskudd av den totale bruken av hjelpemidler er vesentlig høyere i de yngste aldersgruppene. En av fire brukere fra 0 til 19 år mottar tilskudd, mot en av tjue brukere over 60 år. Dette kan indikere at det prioriteres å finne varige løsninger for de yngre brukerne. Tilskuddssaker krever normalt mer tid og ressurser fra hjelpemiddelsentralen.

Flere av hjelpemiddelsentralene har en egen rådgiver som behandler saker om barn. Hjelpemiddelsentralene har kortere ventetid i saker om barn.<sup>101</sup> Rådgiverne som er intervjuet, opplyser at unge og barnefamilier prioriteres i arbeidet med å vurdere ombygging, for eksempel ved at de i større grad drar på befaring i disse sakene enn i saker der brukeren er voksen.<sup>102</sup> Hjelpemiddelsentralene prioriterer barn og unge på boligområdet i tråd med departementets føringer.

Direktoratet opplyser i intervju det er en riktig prioritering at barn/unge er det som det skal brukes mest tid på, og dermed oftere får innvilget tilskudd.

### 6.2.7 Hjelpemiddelsentralenes veiledningsansvar

Hjelpemiddelsentralene skal gi kommunene råd og veiledning om mulighetene for tilpasning av boligen som kan bidra til at personer med funksjonsnedsettelse kan bli boende hjemme.<sup>103</sup>

Det framgår av mål- og disponeringsbrevet for 2018 fra direktøren for NAV Hjelpemidler og Tilrettelegging til hjelpemiddelsentralene at i de kommunene der det ikke er etablert kommunal boligrådgivning, bør hjelpemiddelsentralene motivere kommunen til å etablere en boligrådgivningsfunksjon.

Det er opp til den enkelte kommunen å bestemme hvordan boligrådgivningstjenesten skal organiseres. Tradisjonelt er det ergoterapeuter og fysioterapeuter som jobber med formidling av hjelpemidler og tilrettelegging av miljø, mens andre instanser i kommunen har kompetanse på økonomi og tekniske forhold. Tilrettelegging av boligen krever kompetanse om brukerens behov, tekniske løsninger og eventuelle økonomiske virkemidler.

<sup>101</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler. Analyse av skriftlig innhentet informasjon fra alle hjelpemiddelsentralene.

<sup>102</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>103</sup> Forskrift om hjelpemiddelsentralenes virksomhet og ansvar § 1.

### Faktaboks 3 Vurderingspunkter

For å kunne vurdere ulike løsninger, er det behov for å vurdere

- brukerens behov
- brukerens økonomi og mulighet for økonomisk støtte.
- bygningsmessige forhold
- krav etter plan- og bygningsloven
- aktuelle hjelpemiddelløsninger
- kostnader av bygningsmessige arbeider

Kilde: Brosjyren *Boligtilpassing* (2012).

Det følger av heftet *Boligtilpassing*, mål- og disponeringsbrev og analyse av intervjuene at tverrfaglige boligteam i kommunene vurderes å være en suksessfaktor.<sup>104</sup> Revisjonen har gjennomført intervjuer i tre kommuner, én fra hver av de samme områdene som de tre hjelpemiddelsentralene som er intervjuet. Kommunene ble valgt ut blant kommuner med tverrfaglig team, eller som på annen måte har et formalisert tverrfaglig samarbeid. Se nærmere omtale om metodevalget under punkt 4.5.

Én av disse tre kommunene har et tverrfaglig boligteam som består av ergoterapeut for voksne og for barn, boligkonsulent og personer med teknisk kompetanse. Sakene boliggruppa behandler, er ofte krevende og tar lang tid å ferdigstille.<sup>105</sup> Det ble derfor vurdert som viktig å ha et tverrfaglig team som også inkluderer teknisk kompetanse. De to andre kommunene har ikke opprettet tverrfaglige team. Boligkonsulenten og ergoterapeuten samarbeider i enkeltsakene. De har ikke samarbeid med teknisk kompetanse i kommunen, men skulle gjerne hatt det.<sup>106</sup>

Rådgiverne og ledere i de tre hjelpemiddelsentralene som er intervjuet ønsker at kommunene oppretter tverrfaglige boligteam med personer fra helseetaten, teknisk etat og boligkontoret.<sup>107</sup> Sentralene mener en slik organisering er viktig for å finne de gode løsningene, slik som å lykkes med at blant annet flere velger ombygging av boligen i stedet for utlån av hjelpemidler. Teknisk etat bør være involvert ved slik ombygging, blant annet for på et tidlig stadium, å påpeke eventuelle hindringer, som for eksempel reguleringsplaner. Hjelpemiddelsentralene mener at nøkkelen for å finne de gode løsningene ligger i kommunen, og at boligteam i kommunene er avgjørende for å lykkes med dette. I spørreundersøkelsen går det fram at et av de viktigste suksesskriteriene for at brukeren har fått en god løsning som har bidratt til at hun eller han har kunnet bo hjemme, er at kommunen har forberedt seg godt.

Ledere og rådgivere ved hjelpemiddelsentralene som er intervjuet, vurderer at de har en viktig rolle i å informere om nytten av å etablere tverrfaglige boligteam i kommunene, og at de bruker ulike arenaer til å informere kommunene om dette.<sup>108</sup> Hos de tre hjelpemiddelsentralene som er intervjuet, har godt under halvparten av kommunene etablert boligteam.

Hjelpemiddelsentralene opplyser at ledelsesforankring er en viktig faktor for å lykkes. Sentralene ønsker å kommunisere direkte med kommuneledelsen, men dette kan være vanskelig å få til.<sup>109</sup> Sentralen som har størst andel tilskudd, opplyser at den har startet et arbeid med å reise ut til kommunene og orientere om betydningen av boligteam. Alle kommunene skal besøkes. For å nå ledelsen i kommunene, har sentralen sett det som nyttig å delta på oppstartsmøter kommunene har med Husbanken i forbindelse med bygging av omsorgsboliger, sykehjem og lignende. I disse møtene stiller oftest rådmennene, noe som gir hjelpemiddelsentralen mulighet til å gi direkte informasjon til ledelsen i kommunen om tilskuddsordningene etter folketrygden og nytten av å organisere i boligteam.

Hjelpemiddelsentralene skal inngå samarbeidsavtaler med hver enkelt kommune i fylket sitt.<sup>110</sup> Formålet med avtalene er å kvalitetssikre samordningen av hjelpemiddelformidling mellom hjelpemiddelsentralen og den aktuelle kommunen. Det skal etableres egnede samarbeidsformer, og gjennomføres halvårlige møter mellom kommunens oppnevnte kontaktpersoner og

<sup>104</sup> Analyse av referat fra intervjuer med ansatte og ledere i tre kommuner, analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler, mål- og disponeringsbrevet for 2018 fra direktøren for NAV Hjelpemidler og Tilrettelegging til hjelpemiddelsentralene, Brosjyren *Boligtilpassing* (2012).

<sup>105</sup> Riksrevisjonen har innhentet det tverrfaglige boligteamets årsmelding for 2018.

<sup>106</sup> Analyse av referat fra intervjuer med ansatte og ledere i tre kommuner.

<sup>107</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>108</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>109</sup> Analyse av verifiserte referater fra tre hjelpemiddelsentraler.

<sup>110</sup> Hjelpemiddelforskriften § 2.



hjelpemiddelsentralen om den praktiske samhandlingen. I tillegg skal det gjennomføres møter i forbindelse med revisjon av avtalen hvert andre år. Direktoratet opplyser i intervju at styringsenheten er i gang med å vurdere om spørsmålet om boligteam i kommunen kan tas inn i samarbeidsavtalen mellom hjelpemiddelsentralen og den enkelte kommunen. Ledelsesforankring både i kommunen og i hjelpemiddelsentralene er viktig for å lykkes i arbeidet med å etablere boligteam i kommunene.

Styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging har utviklet et e-læringskurs som retter seg mot personer i kommunene som bistår brukere med å søke om tilrettelegging av boligen.<sup>111</sup> På nettsiden kunnskapsbanken.no opplyses det at «[k]urset skal hjelpe vedkommende til å begrunne søknader om fastmonterte hjelpemidler i bolig, som å lage målsatte tegninger». Kurset er ikke rettet mot ombygging og bruk av tilskudd.

Departementet opplyser i sitt svarbrev at hjelpemiddelsentralene driver systematisk opplæring av kommunalt ansatte på boligområdet.<sup>112</sup>

### 6.2.8 Styring av området

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for forvaltningen av tjenestene etter folketrygdloven og hjelpemiddelforskriften.<sup>113</sup> Etatens styring og internkontroll skal sikre måloppnåelse i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger, og sikre lik prioritering og resultater av arbeidet.<sup>114</sup> For å kunne følge opp aktivitetene og resultatene må virksomheten ha nødvendig styringsgrunnlag og beslutningsgrunnlag.

Agenda Kaupang har i 2017 på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet gjennomgått hjelpemiddelformidlingen.<sup>115</sup> Basert på funn i gjennomgangen, peker rapporten på forbedringsområder i hjelpemiddelformidlingen knyttet til blant annet den nasjonale styringen av hjelpemiddelområdet. Svakheterne i rapporteringen av saksbehandlingstid er også omtalt i rapporten.

I tildelingsbrevet for 2018 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet står det at

«Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemidlet innen rett tid. Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for god kvalitet og god intern kontroll, i alle ledd i hjelpemiddelforvaltningen.»

Det går også fram av tildelingsbrevet at etaten skal prioritere barn og unge samt å få folk ut i arbeid. Prioriteringen gjelder også på hjelpemiddelområdet.

Hjelpemiddelformidling er en spesialisert virksomhet som krever tverrfaglig kompetanse. Det går fram av Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport for 2017 at boligjelpemidler er kompetanse- og tidskrevende, og at det er et område som vil øke sterkt i årene framover. Direktoratet gir årlige mål- og disponeringsbrev til NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. Direktoratet opplyser i intervju at det ikke mottar rapportering på bruken av tilskudd, og at det ikke er kjent med hva fordelingen mellom bruken av tilskudd og utlån er.<sup>116</sup>

Styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging har det faglige, økonomiske og administrative ansvaret for hjelpemiddelformidlingen i arbeids- og velferdsetaten. Styringsenheten gir årlige føringer i mål- og disponeringsbrev til de 17 hjelpemiddelsentralene.<sup>117</sup> Styringsenheten har gitt føringer om at tilskudd til tilrettelegging av bolig i stedet for utlån av hjelpemiddel bør tilbys alle aktuelle brukere, men resultatet av arbeidet rapporteres ikke.

Direktoratet viser til at kommunen har brukerkontakten, og at hjelpemiddelsentralen er bemannet utfra forutsetningen om at den skal være andrelinjetjeneste for kommunen. Sentralene har ulike ressurser og ulik organisering, og prioriteringen avhenger av den enkeltes budsjett og ressurser. Den enkelte hjelpemiddelsentralen står fritt til å organisere arbeidet. Hjelpemiddelsentralen bistår med faglige råd

<sup>111</sup> Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet og årsrapport 2018 fra NAV hjelpemidler og tilrettelegging.

<sup>112</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

<sup>113</sup> Jf. NAV-loven § 4.

<sup>114</sup> Jf. reglement for økonomistyring i staten, §§ 4 og 14.

<sup>115</sup> Samhandling og organisering på hjelpemiddelområdet. Rapport nr. 9410, 4. januar 2017.

<sup>116</sup> Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>117</sup> Mål- og disponeringsbrev fra Styringsenheten i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging til hjelpemiddelsentralene.



og veiledning, men omfanget vil avhenge av hvor store ressurser den enkelte sentralen har prioritert til arbeidet. Budsjettet styrer aktiviteten og hvor mye ressurser hjelpemiddelsentralene kan bruke for å prioritere arbeidet med boligtilpasningssakene.<sup>118</sup>

Det er store mangler ved IKT-løsningen i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging.<sup>119</sup> Dokumentasjon som er innhentet i denne revisjonen, viser at etaten mangler systemstøtte som gjør det mulig å ha oversikt over blant annet

- omfanget av henvendelser om boligtilpasning og resultatet av disse
- innvilgelser og avslag på søknader
- saksbehandlingstiden for boligtilpasningssakene.

Manglende systemstøtte begrenser mulighetene for å styre området.

Departementet opplyser at kommunene skal kunne utrede og håndtere enkle og middels kompliserte hjelpemiddelløsninger selv, men at hjelpemiddelsentralene skal legge til rette for dette gjennom kompetanseheving av kommunalt ansatte, og forenklinger og digitalisering på hjelpemiddelområdet. Digitaliseringen i arbeids- og velferdsetaten vil frigjøre ressurser, som kan nyttes til å håndtere den økende mengden av komplekse saker som følge av en aldrende befolkning. Departementet opplyser også at direktoratet vil vurdere styringen og internkontrollen på området.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> Verifisert referat fra intervju med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

<sup>119</sup> Arbeids- og velferdsdirektoratets årsrapport 2018, vedlegg 2 *Status for måloppnåelsen på hjelpemiddelområdet*.

<sup>120</sup> Brev datert 8. mai 2019 fra Arbeids- og sosialdepartementet til Riksrevisjonen.

## 7 Konklusjoner

I stortingsmeldinger med innstillinger er det enighet om at flest mulig av dem som har fått sin funksjonsevne varig nedsatt, likevel skal kunne bli boende hjemme lengst mulig. Arbeids- og velferdsetaten gir bistand til utlån av en rekke hjelpemidler som skal bedre tilgjengeligheten i bolig og muligheten for å bli boende hjemme. Etaten kan alternativt yte økonomisk tilskudd for at brukeren skal kunne gjøre en varig tilpasning av boligen.

Det kan for eksempel installeres rampe som gjør det mulig med trinnfri adkomst til boligen eller monteres en trappeheis i trappa mellom etasjene. Ombygging av boligen i stedet for trappeheis mellom etasjene skal bidra til å tilrettelegge boligen slik at nødvendige funksjoner kommer på samme plan. Tilrettelegging av terrenget i stedet for rampe ved inngangspartiet skal bidra til å utligne høydeforskjell mellom bakkenivå og inngangsparti, og gi varig tilrettelagt adkomst til bolig.

Stønad til hjelpemidler til bolig gis i samsvar med folketrygdloven kapittel 10 til personer som har fått sin funksjonsevne varig nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. Det skal gis ytelser som hjelper personer med funksjonsnedsettelse å fungere bedre i boligen, og som bidrar til at de kan bli boende hjemme. Hjelpemiddelsentralene skal ifølge hjelpemiddelforskriften være et ressurs- og kompetansesenter, og de har også ansvar for å gi råd og veiledning om mulighetene for tilpasning av boligen.

Målet med revisjonen har vært å vurdere arbeids- og velferdsetatens arbeid for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne får hjelpemidler eller tilskudd til boligtilpasning som bidrar til at de kan bli boende hjemme.

Boligene i Norge er i dag for en stor del ikke tilpasset personer med nedsatt gangfunksjon. Eldre er en gruppe som særlig har behov for bolig hjelpemidler. Andelen eldre har vært stabil i perioden fra 2014 til 2018. Det har imidlertid vært en tydelig nedgang i antall personer som har fått innvilget hjelp til boligtilpasning fra 2014 til 2018.

I 2018 fikk litt over 2000 brukere innvilget utlån av hjelpemiddel, mens 169 brukere fikk tilskudd til ombygging av boligen. Av de totalt 2200 som mottok et hjelpemiddel eller fikk tilskudd, var 900 brukere over 80 år.

Tilskudd til ombygging av bolig er av forvaltningen og i eksterne utvalg ansett som et godt alternativ til utlån. I motsetning til midlertidig utlån gir tilskudd til ombygging en varig tilpasning av boligen. Få innvilges tilskudd. Det er enighet blant hjelpemiddelsentralene om at tilskudd kan brukes mer. Tidlig innsats og brukermedvirkning er viktig for at alle løsninger skal bli utredet og vurdert. Dersom hjelpemiddelsentralen satser på brukermedvirkning i arbeidet med boligtilpasning, øker bruken av tilskudd.

Hjelpemiddelsentralenes innsats har betydning for om tilskudd velges i stedet for utlån av hjelpemidler. Kravene til brukerens egeninnsats og vilkår i regelverket begrenser bruken av tilskudd som virkemiddel for å tilrettelegge boligen.

Direktoratets analyser viser at det vil bli en dobling av eldre med hjelpebehov i løpet av 15 år. Det er derfor sannsynlig at behovet for tilpasninger med støtte fra folketrygden vil øke. Befolkningsutviklingen tilsier at det er nødvendig med god styring og internkontroll for å sikre at alle får like muligheter for hjelp til å tilrettelegge boligen sin. Hjelpemiddelsentralene arbeider ulikt med boligtilpasnings sakene, og det medfører at det varierer hvilken hjelp arbeids- og velferdsetaten gir brukerne. Vilåret for å få hjelp vurderes ulikt i etaten, og det er ulik involvering av brukeren for at hun eller han skal kunne vurdere alternative løsninger. Hvor brukeren bor, har betydning for om brukeren får hjelp og eventuelt hva slags hjelp. Mangelfull overordnet styring bidrar ikke til å sikre lik praksis blant hjelpemiddelsentralene.

Hjelpemiddelsentralen behandler ikke henvendelser om hjelp til utprøving og vurdering av boligtilpasning som en søknad, og det fattes ikke vedtak på disse henvendelsene. Tilbakemelding om brukeren har rett på hjelp, gis i forbindelse med utredningen, og før en eventuell søknad sendes inn og vedtak fattes. Det medfører at brukeren blir underrettet uten at hun eller han får klageadgang, og det reduserer muligheten for å medvirke i egen sak. Dette ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

Det er den totale tiden det tar fra brukeren henvender seg til kommunen og fram til hjelpemidlet er installert eller tilskuddet er innvilget, som er avgjørende for brukeren. Siden sakene ofte tar lang tid å utrede, er det særlig viktig å komme tidlig i gang slik at brukeren får hjelp i tide. Arbeids- og sosialdepartementet har i tildelingsbrev stilt et generelt krav om å rapportere på saksbehandlingstid. Måten saksbehandlingstiden registreres på, medfører at den faktiske tidsbruken i saker om boligtilpasning ikke blir beregnet. Dette fører til at rapporteringen til departementet ikke gir et riktig bilde av saksbehandlingstiden. Det finnes ikke en nasjonal oversikt over ventetid verken i kommunene eller i arbeids- og velferdsetaten.

---

### **7.1 Vilkåret i folketrygdloven for å få hjelp til tilpasning av boligen praktiseres ulikt**

En person med nedsatt gangfunksjon som bor i en bolig over flere plan, kan ha problemer med å bevege seg mellom etasjene. Hjelpemidler i form av trappeheis kan være en løsning. For å ha rett på et hjelpemiddel etter folketrygdloven kapittel 10, må brukers funksjonsnedsettelse være vesentlig for hvordan hun eller han er i stand til å utføre de daglige gjøremålene.

NAV Klageinstans har i kvalitetsrapporten sin for 2018 pekt på at det er forskjellsbehandling og uenighet om rettsforståelsen i NAV Hjelpemidler og tilrettelegging. I mange saker hevder brukere at andre i samme situasjon har fått hjelpemiddel de selv har fått avslag på. I flere tilfeller har klageinstansen erfart at brukerne har hatt rett i påstanden.

Rådgiverne ved tre hjelpemiddelsentraler ble vist det samme eksemplet på en søknad om trappeheis. Eksemplet gjaldt en eldre mann som hadde opplyst at han hadde problemer med å gå i trappa. Svarene intervjuobjektene ga, viser at disse tre sentralene har ulik vurdering av om vilkåret om nedsatt gangfunksjon var oppfylt i det aktuelle eksemplet. To av sentralene ville ha innvilget mannen trappeheis, mens den tredje ville ha avslått søknaden med den begrunnelsen at funksjonsnedsettelsen ikke var vesentlig nok. Denne hjelpemiddelsentralen har strammet inn fortolkningen av kravet. Hos denne sentralen har utlånet av trappeheiser gått markant ned.

Arbeids- og velferdsdirektoratet legger til grunn at hvis brukeren har store problemer med å gå i trappa, fyller hun eller han kriteriene til å få innvilget hjelpemiddel.

Fortolkningen av vilkåret om graden av funksjonsnedsettelse vurderes ulikt i arbeids- og velferdsetaten. Det medfører at hvor bruker bor har betydning for om han eller hun får innvilget hjelp.

---

### **7.2 Brukers rett til medvirkning i egen sak gjennomføres ulikt**

Det følger av NAV-loven §15 at tjenestetilbudet så langt som mulig skal utformes i samarbeid med brukeren. Brukermedvirkning er viktig for at alle løsninger skal bli utredet og vurdert. Det er avgjørende at brukeren får god og riktig informasjon for å ha grunnlag til å vurdere alternative løsninger.

Når en person har behov for å få tilpasset boligen, tar hun eller han kontakt med hjemkommunen. Det er kommunen som er førstelinjen, og som har ansvaret for å gi brukeren råd, veiledning og praktisk bistand. Hjelpemiddelsentralen har en rolle som kompetanseorgan og skal ved behov hjelpe kommunen med å vurdere ulike løsninger. Det er hjelpemiddelsentralen som tar stilling til om brukeren oppfyller vilkårene i folketrygdloven, og hvilken hjelp brukeren skal få. Hjelpemiddelsentralen må vurdere behovet for ytterligere utredning i disse sakene, og involvering av brukeren er en del av utredningen. Hjelpemiddelsentralene har god kunnskap om ulike alternativer som brukeren kan ha nytte av.

Revisjonen har intervjuet representanter fra en hjelpemiddelsentral som aktivt har involvert brukeren i utredningen av saken. Rådgiverne prioriterer å informere og involvere brukeren for å motivere ham eller henne til å vurdere tilskudd til ombygging av boligen. Denne hjelpemiddelsentralen anser motivasjon av brukeren som viktig for at hun eller han skal vurdere alle alternative løsninger. Involvering av brukeren kommer som en følge av en bevisst satsing fra sentralens side med forankring i ledelsen ved sentralen. Denne hjelpemiddelsentralen har økt andelen tilskudd fra 5 prosent i 2014 til 21 prosent i 2018. Landsgjennomsnittet har i perioden ligget stabilt på 7 til 9 prosent.

Arbeidet med boligtilpasninger gjennomføres og prioriteres ulikt i hjelpemiddelsentralene. Det varierer i hvor stor grad hjelpemiddelsentralene involverer brukerne i utredningen. God og tilstrekkelig informasjon gir brukeren mulighet til å velge den beste løsningen. Ulik brukerinvolvering gir ulikt grunnlag for å vurdere alternative løsninger og gir ulikt resultat. Der brukeren får tilstrekkelig informasjon til å kunne ta en vurdering, øker bruken av tilskudd til ombygging.

---

### **7.3 Bruk av tilskudd begrenses av krav til brukers egeninnsats og vilkår i regelverket**

Det er en forutsetning at brukeren kan nyttiggjøre seg tilskuddsordningen. Ordningen stiller store krav til brukeren. Tilskuddet fra folketrygden er begrenset til hva hjelpemidlet ville ha kostet hvis dette i stedet var blitt installert, og dekker sjelden alle kostnadene forbundet med en ombygging, og brukeren må ofte delfinansiere ombyggingen med andre midler. Brukeren må også administrere ombyggingen selv, noe som kan være krevende for en bruker som allerede har en funksjonsnedsettelse. Krav til brukerens egeninnsats begrenser bruken av tilskudd. Virkemidlene ivaretar ikke brukerens behov når kravene til egeninnsats er så store at de begrenser mulighetene.

Det er anledning til å utbetale tilskuddet før ombyggingen settes i gang, men de fleste hjelpemiddelsentralene krever at brukeren forskutterer kostnadene. Å måtte forskuttere kostnaden kan være en ytterligere økonomisk belastning for brukeren. Direktoratet vil avklare mulighetene innenfor økonomireglementet i staten, for å utbetale tilskudd før ombyggingen blir iverksatt.

Et suksesskriterium for å finne gode løsninger gjennom ombygging og tilskudd er at hjelpemiddelapparatet blir involvert tidlig i prosessen. Det tar tid å utrede mulighetene for ombygging og å gjennomføre selve ombyggingen. Det er derfor viktig å starte arbeidet tidligst mulig. Dette gjelder også hvis brukeren har en sykdom som utvikler seg, og hun eller han etter hvert vil ha behov for tilrettelegging. Folketrygden skal virke reparerende og ikke forebyggende. For å ha rett på et hjelpemiddel eller på tilskudd til ombygging må brukeren ha en faktisk funksjonsnedsettelse. Regelverket kan være til hinder for at hjelpemiddelsentralen kommer tidlig nok inn i saken til å utrede alternative varige løsninger.

---

### **7.4 Brukeren underrettes om hjelpemiddelsentralens vurdering på en måte som begrenser klageadgangen**

Underretning om resultatet er en rettssikkerhetsgaranti for brukeren, og kunnskap er en forutsetning for at hun eller han skal kunne ivareta sine interesser. Hjelpemiddelsentralen fatter vedtak i saken, jf. forvaltningsloven § 2, første ledd og § 27. Vedtaket skal gi skriftlig informasjon til brukeren om resultatet, begrunnelsen for dette og om klageadgangen. Det kan i visse tilfeller være uklart når en sak i lovens forstand oppstår, men kravene til enkeltvedtak i forvaltningsloven gir føring for hva som er god forvaltningsskikk og forsvarlig saksbehandling.

Tilbakemelding til brukeren om hjelpemiddelsentralens vurdering av hjelpebehovet gis ofte i forbindelse med utredning av saken, før en eventuell søknad sendes inn. Dersom rådgiveren ved hjelpemiddelsentralen vurderer at brukeren ikke oppfyller vilkårene for hjelp eller at det ikke er mulig å finne en hensiktsmessig løsning, får brukeren beskjed om dette. Brukeren får imidlertid ikke et vedtak som eventuelt kan påklages. Dette innebærer at med mindre brukeren likevel sender en søknad, har ikke hun eller han adgang til å klage på avgjørelsen.

Dersom brukeren søker og innvilges tilskudd som alternativ til utlån av hjelpemidler, varierer det hvordan hun eller han blir orientert om hvilke krav som stilles for at tilskuddet skal utbetales, og hvilken sum hun eller han maksimalt kan få utbetalt gjennom folketrygden. Det innebærer at der det ikke er fattet vedtak, har ikke brukeren klageadgang på for eksempel de vurderingene som er gjort om tilskuddets størrelse, eller de kravene som er satt til hvordan utbyggingen skal være.

Saksbehandlingen fører til at brukeren blir underrettet uten klageadgang, og reduserer muligheten for medvirkning i egen sak. Dette ivaretar ikke brukerens rettssikkerhet.

---

### **7.5 Styringen av området bidrar ikke til å sikre lik praksis**

Den største utfordringen hjelpemiddelområdet står overfor er den økende saksmengden, som i hovedsak skyldes at det blir flere eldre brukere med behov for bolig hjelpemidler. Utredning av

tilpasninger i boligen er både kompetanse- og tidskrevende, og det stiller krav til styringen. Arbeids- og velferdsetaten skal sørge for god kvalitet og god intern kontroll i hjelpemiddelforvaltningen.

I tildelingsbrevet for 2018 har Arbeids- og sosialdepartementet stilt krav til Arbeids- og velferdsdirektoratet om å sørge for at personer med nedsatt funksjonsevne får rett hjelpemiddel og nødvendig tilpasning av hjelpemidlet innen rett tid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet gir overordnede føringer til NAV Hjelpemidler og tilrettelegging i det årlige mål- og disponeringsbrevet. Hjelpemiddelsentralen bistår med faglige råd og veiledning, men omfanget avhenger av hvor store ressurser den enkelte sentralen har prioritert til arbeidet. Styringen av området gir store variasjoner i tilbudet som gis.

Direktorat har beregnet at det vil bli dobbelt så mange eldre med behov for hjelpemidler i løpet av de neste 15 årene. Eldre er en gruppe som særlig har behov for bolighjelpemidler. Befolkningsutviklingen tilsier også at det er nødvendig med bedre styring og internkontroll for å sikre at alle får like muligheter for hjelp til tilrettelegging av boligen sin.