



Barne- og likestillingsdepartementet - BLD
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 16/02397-4
Arkivkode: F50
Saksbehandler: Anne Gamme
Deres referanse: 16/3614-
Dato: 02.03.2017

Høring - NOU 2016: 17 På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming

KS viser til utsendt høringsbrev om høring - *NOU 2016:17 På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. KS har valgt å løfte dels prinsipielle spørsmål knyttet til særskilte forslag i NOU-rapporten, og også lagt vekt på å komme med noen forslag til hvordan situasjonen for mennesker med utviklingshemming kan bedres. Utvalget foreslår åtte løft på disse områdene:

- 1. Selvbestemmelse og rettssikkerhet
- 2. Likeverdig og inkluderende opplæring
- 3. Arbeid for alle
- 4. God helse og omsorg
- 5. Eget hjem
- 6. Kompetanse og kunnskap
- 7. Koordinerte tjenester
- 8. Måltrettet styring

Generelt til høringen

KS deler utvalgets visjon om et bedre samfunn for mennesker med utviklingshemming. Kommunene har en viktig oppgave i å legge til rette for at mennesker med utviklingshemming opplever et reelt likestilt samfunn.

Som utvalget legger vekt på, har mennesker med utviklingshemming i Norge de seneste 20 -25 årene hatt en vesentlig bedring av sine levekår. Mulighetene for å leve og bo selvstendig, og å utvikle en aktiv og meningsfylt tilværelse i felleskap med andre er økt. Deres levealder har økt mer enn den øvrige befolkningens levealder, noe som indikerer en levekårsbedring både i absolutt og relativ forstand. Til tross for dette er det grunn til å peke på forhold som bør forbedres innen de åtte løftene som er anbefalt. Både når det gjelder skole, helsetjenester, selvbestemmelse, rettssikkerhet, arbeid og aktivitet er det grunnlag for å forbedre dagens praksis og virkemiddelbruk.

En bedring og videre normalisering i levekår for personer med utviklingshemming må realiseres gjennom et tjenestetilbud som så langt det er mulig tilpasses individuelle behov, ønsker, levesett og evner. I mange tilfeller er økonomi og kompetanse de begrensende ressursene for kommuner, ikke nødvendigvis fravær av, eller uklare, regulering. En kommune må ta hensyn til kommuneøkonomi og effektiv drift av kommunale tjenester generelt, også når det ytes tjenester til mennesker med utviklingshemming.

Det er særlig viktig å sikre at kommunene har gode økonomiske rammer for å kunne gi bedre tjenester til målgruppen. KS forutsetter at alle nye tiltak som kommunene pålegges i oppfølgingen av utvalgets rapport kostnadsberegnes og fullfinansieres. Det er for eksempel viktig at ordningen med refusjon av særlig ressurskrevende tjenester opprettholdes, for å gi mulighet til at kommuner over hele landet kan gi gode tilbud til personer med utviklingshemming

Utvalget har kartlagt i hvilken grad utviklingshemmedes situasjon i dag er i tråd med menneskerettslige forpliktelser og grunnleggende rettigheter, og har gitt en skjematisk oversikt over dagens status opp mot FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne på områder som er sentrale for personer med utviklingshemming. Det er viktig å bemerke at konvensjonen i seg selv ikke inneholder særskilte rettigheter, men stiller bestemte krav til hvordan medlemslandene skal legge til rette for at også funksjonshemmede kan få oppfylt menneskerettighetene som er nedfelt i andre FN-konvensjoner. Med tilrettelegging legges særlig vekt på innføringen av nasjonale lover og regler som hindrer diskriminering. Det vil være problematisk med et spesielt lovverk om eksempelvis formell kompetanse i skolen for denne gruppen, mens andre med andre typer lærevansker, men som ikke oppfyller diagnosekrav om utviklingshemming, ikke vil ha samme lovregulering. Hvis det skal gis nye særrettigheter til en gruppe må dette veies opp mot rettighetene til andre grupper, og det bør gjennomføres en ny prosess for hvert lovforslag. Dette gjelder også forslag som anses å følge av å inkorporere FN-konvensjonen CRPD (Convention on the Rights of Persons with Disabilities) i norsk lovverk. Det er i den forbindelse også nødvendig med en nærmere vurdering av hvilke forpliktelser CRPD legger på den norske stat og på hvilke områder det i dag eventuelt er avvik i forhold til norsk intern rett.

Løft 1: Selvbestemmelse og rettssikkerhet

Utvalgets forslag om å erstatte vergemål for voksne med rettslig handleevne med en rett til beslutningsstøtte kan være positivt, men KS vil understreke at ny vergemålsordning har hatt kort tid til å fungere, og at det derfor kan være hensiktsmessig å avvente en evaluering av den før et nytt tiltak settes i gang.

Utvalgets forslag om endring av regler om fratakelse av rettslig handleevne, og at dette ikke skal baseres på diagnose, men på funksjonsevne, støttes. KS mener også at en funksjonstest gir bedre grunnlag for vurdering av brukers beslutningsevne enn diagnose.

Forslaget om gratis rettshjelpiltak for personer med utviklingshemming bør, hvis det skal gjennomføres, utvides til å gjelde alle med kognitiv svikt.

KS har fått tilbakemeldinger fra flere kommuner om at dagens lovverk om bruk av tvang ikke er oppdatert i forhold til velferdsteknologi, og at dette kan hindre muligheter for større frihet og selvbestemmelse for den enkelte. Generelt mener KS at endringer i tvangslovverket bør vurderes samlet av tvangslovsutvalget som er i arbeid, før endelige beslutninger fattes.

Løft 2: Likeverdig og inkluderende opplæring

KS vil først understreke at opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring og grunnprinsippene om likeverdig og inkluderende opplæring, gjelder alle elever, uavhengig av læringspotensial. Det følger av opplæringslovens §§ 13-1, 13-3 og 13-10 at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for at kravene i opplæringsloven med tilhørende forskrifter blir oppfylt, under dette å stille til disposisjon de ressursene som er nødvendige for at kravene skal kunne oppfylles. Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å arbeide for at skolene bygger på og praktiserer de grunnleggende prinsippene.

Elevs rett til spesialundervisning er begrunnet i om eleven ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen. Retten er altså basert på læringsutbytte og ikke på medisinske, spesialpedagogiske eller psykologiske diagnoser. En endring i dette grunnprinsippet vil få store konsekvenser og må dersom det er aktuelt å gjøre dette, utredes grundig for alle typer diagnoser. Dette gjelder både hvilke diagnoser som eventuelt skal gi særrettigheter knyttet til opplæring og hvilke

konsekvenser dette vil få for kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere, for skolene og for elevene. KS støtter i utgangspunktet ikke en slik prinsipiell endring.

KS viser til sin høringsuttalelse til NOU 2016:14 om å endre formålsbestemmelsen om tilpasset opplæring. «Dersom man begynner å omtale én gruppe elever særskilt, vil det fort kunne medføre at andre grupper også ønsker å bli særskilt omtalt og den generelle bestemmelsen svekkes. Det vil også oppstå spørsmål om hvilke elever som skal falle inn under kategorien, hvilke kriterier som skal gjelde, hvordan dette skal vurderes og hvem som skal vurdere det. KS mener at bevisstgjøring om at prinsippet om tilpasset opplæring gjelder alle elever, bør gjøres med andre virkemidler, som opplæring og ved å tydeliggjøre handlingsrommet i dagens regelverk både for lærere, skoleledere, skoleeiere og fylkesmannen. Det siste er ikke minst viktig i forhold til tilsynspraksis.»

Konkrete forslag

Opplæringsloven fastsetter kompetansekrav for ansettelse som lærere og for undervisning i visse fag. KS mener at disse bestemmelsene er konkrete nok, at regelverket skal følges og at det må være opp til den enkelte kommune/fylkeskommune å vurdere om det i enkelte tilfeller er mer hensiktsmessig med annen kompetanse.

KS mener det bør vurderes andre virkemidler enn nasjonale standarder for læringsmål og kartlegging av utbytter. Det trengs en bevisstgjøring omkring hvordan endringen i læreplanen fra beskrivelser av hva elever og lærere skal gjøre til hva de skal lære i form av kompetansemål, må påvirke hvordan avvik fra læreplanen beskrives i individuelle opplæringsplaner (IOP). KS er opptatt av at forskrift til opplæringsloven kap. 3 gjelder alle elever. KS mener at det kan være behov for veiledningsmateriell for hvordan reglene om kartlegging av læringsutbytte kan realiseres overfor en mangfoldig elevgruppe. KS deltar gjerne i utvikling av veiledningsmateriell.

KS støtter ikke forslaget om godkjenningsordninger for spesialskoler og/eller spesialklasser. Elever har rett til å gå på nærskolen, men ikke plikt til dette. Det er også uenighet i de aktuelle målgruppene om hva som er de mest hensiktsmessige løsninger. Noen erfaringer tilsier at det er enklere å få kvalifisert personale til mer kommuneomfattende tiltak enn på skoler der det går en eller få elever med tilnærmet like utfordringer. Behovet for sosial tilhørighet kan slå begge veier. Det vil påligge kommunen/fylkeskommunen et ansvar for at eleven er inkludert og tilhører fellesskapet. KS mener at det trengs bevisstgjøring om hvordan ulike opplæringstilbud påvirker muligheten for tilhørighet. Med utgangspunkt i den prinsipielle tilnærmingen at det ikke er diagnose, men læringsutbytte som skal være utslagsgivende for tiltak, mener KS at det ikke er hensiktsmessig med en forskrift som legger ytterligere føringer på PPTs individrettede arbeid. KS er kjent med at det skal nedsettes en ekspertgruppe om spesialundervisning. PPTs oppgaver, og spesielt arbeidet med kompetanse- og organisasjonsutvikling, bør drøftes i denne gruppen.

KS støtter forslaget om at elevundersøkelsen må tilrettelegges for alle elever. KS viser imidlertid til FoU-en «Rapportering og dokumentasjonskrav i skolesektoren» og de vurderinger som der gjøres av elevundersøkelsen. <http://www.ks.no/contentassets/d76b9600dcf342a19fbc13ce517f2b0a/rapport.pdf>

Hva angår universell utforming av skolebygg som et tiltak rettet mot inkluderende og likeverdig opplæring, så foreslås dette løst av utvalget gjennom ny forskrift til plan og bygningsloven. KS er positiv til dette gitt at tiltaket kostnadsberegnes, og kommunene blir kompensert for økonomiske konsekvenser av eventuelle nye pålegg.

Løft 3: Arbeid for alle

Utvalget foreslår at kommunene får ansvar for å sørge for tilrettelagt arbeid til personer som har ytelsen Ung Ufør og som har behov for tjenester fra kommunen etter lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. I praksis blir personer med utviklingshemming ofte veiledet ut i Ung Ufør eller uføretrygd. Det er for få plasser tiltak hvor de realistisk kan få prøve sin arbeidsevne. På dette feltet er det et klart forbedringspotensial.

I dag er det hovedsakelig staten som betaler lønnstilskudd til VTA (ca. 80 %). KS støtter utvalgets forslag om en overføring av ansvaret for VTA, forutsatt en ressursoppbygging i kommunal sektor. Videre vil deltakelse i arbeidslivet for enkelte funksjonshemmede kreve hjelpemidler for å styrke arbeidsevnen. Folketrygdfinansierte hjelpemidler til bedring av funksjonsevnen i arbeidslivet gis imidlertid ikke til personer med uføretrygd, noe målgruppen har. Ansvarsforholdene må her avklares, og KS imøteser oppfølgingen av hjelpemiddelutvalgets arbeid. KS mener også at arbeidsevnevurdering fra NAV bør skje tidligere enn i dag, for å sikre at flere får en reell vurdering av sin mulighet for å komme i arbeid.

Løft 4: God helse og omsorg

Utvalget foreslår å styrke bemanning og kompetanse i habilitering i spesialisthelsetjenesten for å sikre at veiledningsplikten overfor kommunene og pasient- og pårørendeopplæring kan ivaretas. KS støtter dette.

KS støtter også utvalgets anbefaling om utarbeidelse av en veileder for helseoppfølging av personer med utviklingshemming hos fastlegene, og anbefalingen fra utvalget om at det innføres en godkjennings- og tilsynsordning for private og offentlige avlastnings- og barneboliger.

Løft 5: Eget hjem

Det er et mangfold av ulike boligtyper og måter å organisere tjenester på i kommune-Norge. Personer med utviklingshemming er ingen ensartet gruppe, og trenger bolig tilpasset sine individuelle behov og funksjonsnivå. Utformingen av boområder i Norge varierer stort mellom by og land. Det må også gjenspeile seg i boligtyper personer med utviklingshemming bor i.

Utvalget foreslår en maksgrense på 6 samlokaliserte boenheter for at Husbanken skal gi kommunene tilskudd til bygging av boliger, og videre at kommunene gis plikt til å skaffe boliger til vanskeligstilte. Begge disse punktene vil medføre betydelige utfordringer for kommunesektoren.

Det er ikke ønskelig med store samlokaliserte bomiljøer med institusjonslignende preg. Men det er grunn til å legge vekt på at kommunene og ansatte gir uttrykk for at større bofelleskap også har noen positive konsekvenser, blant annet ved at det legger grunnlag for mer stabile fagmiljøer. Dette er viktig for å sikre kvalitet og gi gode tjenester til brukerne. Det er store rekrutteringsutfordring knyttet til disse tjenestene, som også handler om mer fleksible arbeidstidsordninger, og mer kompetanse.

Plikten til å fremskaffe boliger har en potensielt stor økonomisk slagside, og medfører et behov for å se på innretningen av tilskudds- og låneordninger som administreres av Husbanken. KS at vilkårene for lån og tilskudd i Husbanken må fornyes, og at disse bør innrettes med større rom for fleksibilitet enn i dag. KS er derfor uenig i utvalgets forslag om å sette et øvre tak for antall samlokaliserte boliger for å kunne få lån og tilskudd fra Husbanken. Antall leiligheter vil avhenge av tomtestørrelse, tomtens og områdets karakter og reguleringsplanene i området. I tillegg vil brukerbehovene ha stor betydning for utforming av bygningsmassen.

Fafo-studien «Samlokaliserte boliger og store bofelleskap» fra 2012 peker på at:» denne studien gir ikke grunnlag for å si at det at kommunene tilbyr samlokaliserte boliger og store bofelleskap som ett av flere boligtilbud for personer med oppfølgingsbehov, nødvendigvis er et problem i seg selv.»¹ Det er flere eksempler på at settes en absolutt grense så tilnærmer alle seg den grensen og alt blir like stort. Det er eksempler på at de kommuner som har fjernet grensen får bedre vurderinger av den enkeltes situasjon. I stedet gjøres en vurdering på antall leiligheter i hver enkelt sak. En grense har en tendens til å danne en norm for antallet, og selv om det kan være hensiktsmessig å bygge mindre eller større, vil kommunen ofte legge bofelleskapene på grensen, selv om ett annet antall hadde vært hensiktsmessig.

¹ Samlokaliserte boliger og store bofelleskap» Skevik Grødem, Skog Hanssen 2012 s 101.

Det er viktig at det blir mer fokus på tjenester, bokvalitet og inkludering, og ikke primært på «antall samlokaliserte boliger». Mange mennesker med utviklingshemming har andre utviklingshemmede som venner og nettverk, og i praksis opplever vi at ulike løsninger må tilstrebes for å møte individuelle behov. Det bør gjøres mer forskning på området. En føring om at boligene ikke skal ha institusjonsliknende preg er etter KS mening tilstrekkelig for å sikre at kommunene ikke bygger små institusjoner. Det finnes gode eksempler på at det kan organiseres smått i det store med riktig arkitektonisk utforming og god nærmiljøutvikling. Beste praksis bør her løftes, og gjennom Husbankens arbeid med Veiviser for vanskeligstilte på boligmarkedet mener KS at forholdene ligger bedre til rette for at flere kan ta i bruk beste praksis. KS mener for øvrig at det bør tilstrebes at flere personer med utviklingshemming selv kjøper egen bolig med hjelp av stønader, og at denne utviklingen kan forsterkes gjennom utarbeidelse av gode eksempelhefter og mer kunnskap.

Utvalgets forslag vil også berøre andre vanskeligstilte på boligmarkedet. Kommunen skal gi nødvendig og hensiktsmessig hjelp til å skaffe en egnet og passende bolig til personer som ikke selv som kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Å styrke mulighetene for egen bolig for alle, bør være et viktig mål både nasjonalt og for den enkelte kommune.

KS mener at dette forslaget ikke er tilstrekkelig utredet. Det gjelder spesielt bruken av begrepet «brukernes ønsker» juridisk sett i en lovtekst. § 3-7 i Helse- og omsorgstjenesteloven omhandler boliger til vanskeligstilte. Dersom kommunen skal sikre at alle vanskeligstilte på boligmarkedet, ikke kun personer med utviklingshemming, skal ha juridisk rett på egen permanent bolig og kan velge hvor, hvordan og med hvem man vil bo, vil en slik plikt ikke bare gi betydelige utfordringer for kommunene, men kreve så betydelige overføringer fra staten at det anses urealistisk at det er mulig å kompensere alle merutgifter.

Løft 6: Kompetanse og kunnskap

Utvalget anbefaler at det gis et grunnkurs for personer som skal ansettes i helse- og omsorgssektoren i tjenestene til personer med utviklingshemming. KS støtter forslaget under forutsetning av at det settes av tilstrekkelig med ressurser.

KS mener at alle tjenester bør tilstrebe formell kompetanse som står i forhold til stillingskategoriene kommunene bruker i alle tjenester, ikke utfra diagnose/funksjonsevne. Målet bør være formell kompetanse i tjenestene, og grunnkurs bør derfor ikke bli normalen, men kan være en løsning for å ha mulighet til å øke kompetansen for en gruppe hvor det er for mye bruk av personer uten fagkompetanse. Det er viktig å legge til rette for nye løsninger for hvordan man kan løse oppgaver i bedre samarbeid med andre.

Mer fleksible arbeidstidsordninger er også etter KS sin oppfatning en nøkkel til å få bedre kvalitet for brukerne og mer fornøyde ansatte, noe som kan bidra til at det rekrutteres mere fagkompetanse for målgruppen.

KS vil anbefale at det i kompetanseplan 2020 innføres et særlig rekrutterings- og kompetansetilskudd for å sikre målgruppen bedre tjenester. Tilskuddet bør utformes i dialog med kommunesektoren.

Løft 7: Koordinerte tjenester

Utvalget foreslår en ny kommunal plikt om koordinerte tjenester. Dette følger allerede av dagens lovverk, jfr helse- og omsorgstjenestelovens §§ 3-4, 4-1a og 7.1 – 7.3. KS anser forslaget som overflødig. Bedre koordinerte tjenester må være et mål for alle deler av tjenestene, og det bør heller legges vekt på hvordan den totale koordineringen rundt individuell plan kan gjøres bedre.

Løft 8: Målrettet styring

Utvalget foreslår å opprette et fagorgan med primæroppgave å følge opp politikken for personer med utviklingshemming. Denne politikken overfor utviklingshemmede spenner over mange sektorer hvor man i dag har etablerte ansvarsforhold, og dersom et nytt organ skal bevege seg både på tvers av og innenfor disse, er det en relativt stor risiko for utydelighet i ansvar, funksjon og rolle.

Utvalget foreslår videre å utvikle et indikatorsystem som viser status, utvikling og måloppnåelse knyttet til situasjonen for personer med utviklingshemming på relevante samfunnsområder. KS er opptatt av at det er et grunnleggende behov for mer kunnskap og forskning om kommunal sektor for å gi grunnlag for bedre tjenester. Som utgangspunkt for bedre styringsinformasjon bør det legges vekt på å utvikle IPLOS til et register som på en bedre måte tar hensyn til kognitiv svikt og ressursbehov. Dette arbeidet bør intensiveres som en del av arbeidet med nytt kommunalt pasient og brukerregister (KPR).

KS vil også foreslå at det fra statens side gis støtte til å etablere et nytt nettverk for kommuner med beste praksis for tjenester til utviklingshemmede, gjerne med medfølgende evaluering fra forskningsmiljøer. Nettverket kan ha som utgangspunkt tjenester i bolig og arbeid og aktivitet.

Særreaksjoner for utilregnelige

NOU 2016:17 berører ikke forhold knyttet til virkeområdet for strafferettslige særreaksjoner for utilregnelige som begår vedvarende og samfunnsskadelig kriminalitet jfr Prop. 122 L (2014–2015). Dette er en liten gruppe med svært krevende behov og som også omfatter personer med utviklingshemming. De har til nå falt mellom to stoler – de er for friske til tvungen behandling samtidig som utilregnelighet gjør at strafferettsapparatet ikke kan reagere. Individuelt tilrettelagte boliger i kommunal regi tilpasset gruppen før og etter en særreaksjon er en svært viktig faktor for å lykkes. Det er store utfordringer med å etablere slike bo- og oppfølgingstilbud, og mange i målgruppen mangler et slikt tilbud. Det vil være vanskelig å bygge opp slik kompetanse og sikre erfaringsoverføring dersom tidsbegrenset tvungent opphold skal gjennomføres i den enkelte kommune. Særlig for små kommuner vil det være vanskelig å rekruttere kompetanse og å sette av nok ressurser til dette arbeidet. KS anbefaler derfor at tidsbegrenset tvungent opphold bør gjennomføres i spesialisthelsetjenesten.

Avsluttende kommentar

Utvalget peker på at det er større behov for forskning og bedre forskning om fellestrekk i utviklingen for personer med utviklingshemming bør kunne gi grunnlag for tiltak som kan styrke deres situasjon og rettigheter. KS støtter dette.

Lasse Hansen
adm dir

Helge Eide
områdedirektør

Mottakere: Barne- og likestillingsdepartementet - BLD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD