



Kultur- og likestillingsdepartementet

Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Vår referanse: 23/03691-2
Arkivkode: ---
Saksbehandler: Anne Gamme
Deres referanse: 22/880-29
Dato: 14.12.2023

Høring - NOU 2023:13 På høy tid - Realisering av funksjonshindredes rettigheter

Innledning

Kommunene har en svært viktig oppgave i å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne opplever et reelt likestilt samfunn. Den generelle politikken for å styrke reell mulighet for personer med nedsatt funksjonsevne til et mest mulig likestilt samfunnsliv må samtidig kunne ivareta bærekraft for kommunal økonomi og velferdstjenester.

Det er ingen tvil om at NOU'en setter søkelys på problemstillinger som oppstår som følge av at personer med nedsatt funksjonsevne møter betydelig utfordringer i samfunnet, enten som rene fysiske hindringer, manglende tilgang til tjenester, medvirkning eller arbeid og aktivitet. Ulike forsknings- og tilsynsrapporter har i mange år pekt på dette. Særlig at så mange står utenfor arbeidslivet eller i ulike typer utenforskap er alvorlig, både for den enkelte og for oss alle som samfunn. Det er derfor enkelt å forstå behovet for nye virkemidler som kan fremme samfunnsdeltakelse på alle områder.

KS vil i det følgende kommentere noen av de 157 forslagene i «På høy tid». Til slutt kommenteres økonomiske og administrative konsekvenser og høringsprosessen.

Forslag kapittel 4. Kjerneproblemstillinger for funksjonshindredes rettigheter

Inkorporering av CRPD i menneskerettighetsloven

CRPD står for "Convention on the Rights of Persons with Disabilities". Konvensjonen ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. På norsk benevnes konvensjonen som Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Konvensjonen ble ratifisert av Norge i 2013. Konvensjonen er ikke innarbeidet i norsk rett og i henhold til norsk rettstradisjon får det som konsekvens at dersom det er motstrid mellom en bestemmelse i konvensjonen og norsk lov, vil norsk lov gå foran. Spørsmålet nå er om konvensjonen skal innarbeides i norsk rett og i tilfelle hvordan.

Da blant annet den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) ble innarbeidet i norsk lov gjennom menneskerettsloven, ble det uttalt følgende i forarbeidene om alternative måter å innarbeide konvensjoner på¹:

¹ Ot.prp. nr 3 (1998-1999) kapittel 6.1.1. https://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-3-199899/KAPITTEL_6-1-1

«Med transformasjon menes i denne sammenheng at det vedtas en lov som gjengir, i mer eller mindre bearbejdet form, de materielle bestemmelsene i de aktuelle konvensjonene i norsk språkdrakt. Det vil da være den norske teksten som gjelder som norsk lov. Den autentiske konvensjonsteksten vil imidlertid være et tolkningsmoment ved anvendelsen av loven. At en konvensjon inkorporeres vil si at det fastsettes i lov at de aktuelle konvensjonene skal gjelde direkte i norsk rett. Konvensjonene blir da norsk lov i sin autentiske språkdrakt og skal fortolkes under hensyn til sin internasjonale opprinnelse.»

For det tilfelle at CRPD skal innarbeides i norsk rett, mener KS det beste vil være at innarbeidelsen skjer ved transformasjon. Da tar Stortinget som lovgiver stilling til hvordan konvensjonen er å forstå og den norske lovteksten er en autentisk rettskilde. Dette er viktig ut fra at det stort sett er ikke-jurister som skal forvalte regelverket.

Dersom CRPD i stedet inkorporeres i norsk rett, peker KS på den rollen FNs komite for personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD-komiteen) har i fortolkningen av konvensjonen og hvilken vekt komiteens generelle kommentarer skal ha i fastleggelsen av konvensjonens rekkevidde. Dette har vært tema i flere avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstolen, som viser at det kan være motstrid mellom CRPD og andre konvensjoner som Norge er bundet av, se for eksempel Storkammersaken mellom Romania og Belgia, sak 18052/11, avsnitt 205. Med stadig flere konvensjoner lovanvendere må forholde seg til, er det viktig at man tar stilling til hvordan mulig motstridsproblematikk skal løses når en konvensjon innarbeides i norsk rett. KS mener konvensjonene i menneskerettsloven må ha forrang foran andre konvensjoner, ut fra at konvensjonene i menneskerettsloven gjelder alle.

Utvikling av en forbedret, utvidet og helhetlig assistansetjeneste med Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som utgangspunkt.

Overføring av ansvaret for tjenesten fra kommunene til staten for å sikre at tjenesten blir et reelt likestillingsverktøy av samme kvalitet over hele landet.

KS viser her til høringsvaret til NOU 2021-11 «Selvstyrt er velstyrt»² hvor vi i oppsummeringen pekte på at:

«KS stiller seg bak ambisjonen om at BPA-ordningen skal være et likestillingsverktøy, fremfor en omsorgstjeneste slik som i dag. Konsekvensen av en slik ambisjon er imidlertid at staten må overta ansvaret for ordningen. KS er uenig i premissen for forslaget om at ansvaret for BPA/SPA fortsatt skal ligge i kommunal sektor. Det vil være et brudd på sentrale prinsipper for hvordan ansvarsdelingen er mellom stat og kommune, dersom kommunene skal forvalte en ordning uten rom for faglige og skjønnsmessige vurderinger. Det er et prinsipp at ordninger der staten har behov for å legge alle føringer, også forvaltes av staten. Det er videre et prinsipp at ordninger som kommunen har ansvar for, skal ha et visst rom for at kommunene kan gjøre politiske prioriteringer og egne faglige vurderinger. Da BPA-ordningen ble lovfestet i 2000, var det et visst kommunalt handlingsrom og det var gode grunner for at ordningen skulle være kommunal. Gjennom tidligere rettighetsfesting og den utvidelsen som nå foreslås, er handlingsrommet borte. KS anbefaler at regjeringen tar initiativ til en tilleggsutredning som gir en beskrivelse av hvordan selvstyrt personlig assistent (SPA) kan reguleres som en rettighet i folketrykkløven. I en tilleggsutredning vil det også være ønskelig å få utredet nærmere noen problemstillinger som selv den grundige utredningen i NOU 2021:11 ikke har besvart i tilstrekkelig grad, og som må besvares uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for ordningen:

² <https://www.ks.no/contentassets/0d75b048ce2146aba07fdf21549b2790/Horing-NOU-2021-11-Selvstyrt-er-velstyrt.pdf>

- Drøfte og klargjøre hvilken personkrets ordningen skal gjelde for
 - Klargjøre hvordan den offentlige myndighet som har ansvaret for å tilby ordningen samtidig kan sikre at tilbudet er forsvarlig både for mottaker og utfører av tjenesten.
- KS mener videre at det må gjøres en grundigere kostnadsberegning av eventuelle forslag som vedtas og skal iverksettes, uavhengig av hvilket forvaltningsnivå som har det finansielle ansvaret for den framtidige ordningen.»

KS påpekte videre at det er et uttrykt ønske fra brukere av BPA at den enkelte kommunes valgfrihet til å organisere tilbudet etter egne vurderinger må begrenses sterkt dersom målet om at dette skal fremme et reelt likestilt liv med andre skal legges til grunn. Man bor i en kommune, men har kanskje arbeid eller studiested og fritid i flere andre kommuner. De detaljerte krav til likhet på tvers av kommunegrenser for å sikre likebehandling vil etter KS vurdering oppnås langt mer effektivt gjennom en direkte statlig administrert ordning enn gjennom statlig styring av den enkelte kommunes saksbehandling.

Styrking av de kommunale rådene for likestilling for funksjonshindrede ved å gi leder og nestleder fast møte- og talerett i kommunestyret,

Utvalget foreslår at «[d]e kommunale rådene for likestilling for funksjonshindrede blir styrket ved at leder og nestleder i rådet gis fast møte- og talerett i kommunestyret». Dette forslaget kan KS ikke støtte, da forslaget vil innebære et prinsipielt brudd på folkestyreprinsippet. Rett nok er det gjort unntak for ansatte i saker som gjelder ansatte, men ytterligere uthuling av folkestyreprinsippet bør unngås. Kommunestyret er i kommuneloven definert som et folkevalgt organ og slik bør det være. Dersom det åpnes for at representanter for interessegrupper skal kunne delta i forhandlingene gjennom møte- og talerett, vil kommunestyret bli et helt annet organ enn det det er i dag. Det er mange interessegrupper som vil hevde med styrke at de bør være representerte på samme måte som representanter for funksjonshemmede.

Det vil videre kunne være utfordringer knyttet til om leder og nestleder oppfattes som representanter for de interessene som er til behandling i en sak. Kommunestyret er underlagt forvaltningsrettslige prinsipper om forsvarlig opplysning av en sak og en ordning med at noen interesser har sterkere representasjon i kommunestyret enn andre interesser kan gjøre det vanskelig å ivareta målet om forsvarlig opplysning av en sak.

og

Tidlig involvering av de kommunale rådene for likestilling for funksjonshindrede for reell innflytelse i saker som berører funksjonshindrede i kommunen.

Rådene har lovfestet rett til å uttale seg etter kommuneloven § 5-12, nærmere presisert i forskriftens § 2 (FOR 17. juni 2019 nr. 727). Det ble gitt et nytt femte ledd ved en lovendring i 2023. Rådet kan nå også opprette arbeidsutvalg. Dette vil styrke rådene, men regelen må få virke over noe tid før en kan se effekten av den.

Bestemmelsen i kommuneloven og særlig forskriften åpner for stor grad av medvirkning og reell anledning til å påvirke. Reglene gir rådet anledning til å være proaktive for å få saker til behandling, be om å få saker oversendt, og purre på kommunens rutiner slik at saker blir oversendt så tidlig som mulig, jf. forskriften. Rådene og innflytelsen antas å kunne styrkes ved å utnytte potensialet i reglene i større grad enn i dag.

Utredning av om tolkningen av uforholdsmessig byrde i lovgivningen angående universell utforming er i tråd med lovgivers intensjon.

Det nærmere innholdet i kravet utpensles gjennom diskrimineringsnemnda og domstolenes behandling av saker der det påstås brudd på kravet til universell utforming og kravene til interesseavveiningen. Slik vil

innholdet i kravet bli fastlagt i tråd med samfunnsutviklingen gjennom disse vedtak og dommer. Både nemndas og domstolenes avgjørelser er tilgjengelige for offentligheten.

Nemnda spiller en viktig rolle i rettsutviklingen på likestillings- og antidiskrimineringsfeltet, og økt kjennskap til nemndas virkeområde kan derfor være bedre egnet til å fremme framdrift på området for universell utforming, enn utredning av innholdet i begrepet. KS vil bemerke at det jobbes systematisk med å få til mer universell utforming i kommunal sektor, men hovedutfordringen er at det ikke er midler til fra nasjonale myndigheter til de store kostnadene ved å få eksisterende bygg og omgivelser tilgjengelige, og somkommunal sektor dermed må prioritere innenfor egen ramme.

Forslag kapittel 7 Familier som har funksjonshindrede barn

Utvalget foreslår 14 ulike tiltak i kapitlet som omhandler familier som har funksjonshindrede barn. KS kommenterer enkelte av forslagene.

Øremerket finansiering av barnekoordinatorstillingene.

Forslaget er i strid med prinsippene nedfelt i kommuneloven § 2-2; forholdsmessighetsprinsippet, nærhetsprinsippet og finansieringsprinsippet. I tråd med forholdsmessighetsprinsippet må det tas en avveining mellom hensynet til kommunenes handlefrihet og hensynet til å ivareta nasjonale mål. Det innebærer at forslaget om øremerking må være nødvendig for å oppnå det nasjonale målet, egnet til å oppnå dette målet og at fordelene må oppveie eventuelle ulemper, jf. Prop. 46 L (2017-2018) s 356. Prinsippet må også ses i lys av veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner»

Kommunesektoren skal i hovedsak rammestyrer og øremerking av tilskudd bør kun benyttes i særlige tilfeller. Også dette følger av finansieringsprinsippet i kommuneloven § 2-2. En betydelig del av kommunens virksomhet finansieres av statlige overføringer. For at kommuner skal ha et reelt selvstyre, er det nødvendig at økonomien gir et handlingsrom. Øremerkede midler gir kommunene mindre fleksibilitet til å prioritere og tilpasse tjenestene til lokale behov.

Rammefinansiering av kommunale oppgaver gir den mest kostnadseffektive utnyttelsen av ressursene ved at kommunene gis anledning til selv å vurdere innbyggernes behov og hvordan kommunens samlede oppgaver skal løses. Nærhetsprinsippet i kommuneloven tilsier også at prioriteringer og beslutninger om tjenestetilbudet skal tas lokalt der innbyggerne selv har mulighet til å påvirke. Øremerking innebærer motsatt at staten definerer behov og prioritering, i strid med rammefinansieringsprinsippet.

KS mener fordelene ved forslaget ikke oppveier ulempene ved å begrense den lokale handlefriheten, og at finansieringen derfor bør være som i dag.

Flerkulturell kompetanse sikres hos barnekoordinatorer som følger opp familier med ulike minoritets bakgrunn.

Behovet for prioriteringer og ytterligere spesialisering av oppgaver må ses i lys av fremtidens utfordringer for kommunene. I tiden som kommer vil det mangle personell i helse- og omsorgstjenestene, og det vil derfor bli svært utfordrende å yte tjenester på samme nivå som i dag. Ytterligere spesialisering og eventuell rettighetsfesting vil forsterke dette.

Rettighetslovgivning påvirker kostnadseffektiviteten ved at den utgjør en begrensning for kommunens mulighet til å prioritere tjenester ut fra lokale forhold. Satt på spissen bryter rettighetslovgivning med grunntanken om at den beste og mest kostnadseffektive organiseringen av tjenestene overfor innbyggerne, er innenfor lokaldemokratiets rammer. Rettighetsfesting begrenser kommunens muligheter til å beslutte hvilke tjenester som skal tilbys, hvor de skal tilbys og i hvilket omfang.

I møte med fremtidens utfordringer bør det vurderes hvilke alternativer til rettighetsfesting som sikrer balanse ift bærekraft og prinsippene i koml. § 2-2. Det bør være størst mulig frihet til å prioritere innenfor

kommunens økonomiske rammer hvor det kommunale skjønn kan ta høyde for lokale forhold og personlig kjennskap til bruker/tjenestemottaker. Rettighetsfesting bør derfor balanseres i forhold til nærhetsprinsippet.

Hensynet til det lokale selvstyret og nærhetsprinsippet er basert på at det er kommunene som forvaltningsnivået nærmest innbyggerne som er best egnet til å løse oppgavene overfor innbyggerne innenfor lokaldemokratiets rammer. Denne organiseringen er ment å bidra til kostnadseffektive løsninger, men også til at det gjøres vurderinger og bevilges ressurser, i samråd med brukerne, som gir gode og forsvarlige tjenester. Hvilke utfordringer kommunene står overfor varierer. Det taler for at kommunene selv er nærmest til å vurdere oppgaveløsningen ut fra forholdene i egen kommune.

Det sikres at barnekoordinatorer får anledning til å være koordinator for hele familien.

Bestemmelsen om barnekoordinator trådte i kraft 1.8.2022 og den har dermed ikke virket lenge nok til at dens effekter kan fastslås. Barnekoordinator skal allerede etter gjeldende hol. § 7-2 a koordinere det samlede tjenestetilbudet til familier med barn med alvorlig sykdom og bidra aktivt til nødvendig oppfølging og tilrettelegging for familien og barnet. Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen at det er relevant å ta hensyn til den samlede familiesituasjonen, når barnets hjelpebehov vurderes, prop. 100 L 2020-2021 side 141. I det ligger det at koordineringsmyndigheten vil gjelde det samlede tjenestetilbudet til familien med utgangspunkt i barnets hjelpebehov.

Retten til barnekoordinator for familier som har eller venter barn med alvorlig sykdom, skade eller nedsatt funksjonsevne er tilsvarende regulert i pasient- og brukerrettighetsloven § 2-5 bokstav c. KS mener bestemmelsen allerede favner familiesituasjonen og at den må få virke over noe mer tid før det evalueres om den i praksis fungerer som ønsket.

Statsforvalterne må overvåke nøye hvordan den nye barnekoordinatorrollen fungerer.

KS mener hol. § 12-3 om statlig tilsyn allerede dekker intensjonen med dette forslaget.

Barnets assistansebehov legges til grunn ved tildeling av BPA til barn i barnehage.

Utvalget foreslår at barnets assistansebehov skal legges til grunn ved tildeling av BPA i barnehage. Dette forutsetter en annen forståelse av bruk av BPA i barnehage enn den gjeldende. Barn i barnehage har allerede rett til spesialpedagogisk hjelp, jf. Barnehagelovens § 31 med formål å gi barn tidlig hjelp og støtte i utvikling og læring av for eksempel språklige og sosiale ferdigheter. Videre har kommunen en plikt til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud etter bhg-lovens § 37. KS viser til vårt hørings svar til NOU 2021-11 "Selvstyrt er velstyrt" der vi blant annet påpeker at BPA i barnehage ikke nødvendigvis bidrar til at barnet får færre å forholde seg til, og at en slik ordning kan være mer kostnadsdrivende enn om kommunen ivaretar sine plikter ved å ansette assistent med arbeidssted i barnehagen.

Det er også viktig å ta hensyn til de øvrige barna i barnehagen, det totale pedagogiske tilbudet, sammenhengen med andre rettigheter og vurderinger tilknyttet ledelse og organisering av arbeidet når kommunen velger løsning for barn med behov for individuell assistanse i barnehage. Barnehageeier (privat og kommunal) er ansvarlig for hvem som har adgang til barnehagen. Hvordan barnets behov for assistanse helhetlig kan ivaretas på best mulig måte bør derfor vurderes i dialog mellom barnehage, kommune og foresatte innenfor rammen av barnets individuelle plan.

Forslag kapittel 8 Oppvekst, fritid og deltakelse for funksjonshindrede barn og unge

Utvalget foreslår 17 ulike tiltak i kapitlet som omhandler oppvekst, fritid og deltakelse for funksjonshindrede barn og unge, hvorav vi kommenterer noen av disse.

Kommuneledere i oppvekst og kulturavdelinger sørger for tilstrekkelig opplæring i CRPD og rettighetene til funksjonshindrede barn og unge inn mot idrettstrenere og andre voksne som er engasjert i frivillige organisasjoner.

Opplæring i CRPD for ledere og trenere i frivillig sektor er viktig. KS mener dette er et ansvar frivilligheten primært må ha, men at kommunen selvsagt kan bidra både med å tilby veiledning og opplæring. Kommunens ledere kan ikke ta ansvar for at alle som engasjerer seg i frivillige organisasjoner har nødvendig kunnskap. Det vises for øvrig til at et e-opplæringstilbud om CRPD utvikles av Bufdir.

Barn og unges stemmer inkluderes i utarbeidelsen av statlig og kommunal politikk for denne målgruppen, blant annet gjennom involvering av relevante barne- og ungdomsorganisasjoner.

KS er enige med utvalget i at det er viktig å inkludere barns og unges stemmer i utviklingen av politikk som påvirker deres hverdag. Barns rett til medvirkning er nedfelt både i grunnloven og barnekonvensjonen. Denne retten gjelder både på individ- og systemnivå. I saker som gjelder barn og unge skal også barns beste-vurderinger inngå som en del av beslutningsgrunnlaget. Kommuneloven stiller krav til at alle kommuner skal ha ungdomsråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. Dette er medvirkningsorganer som det er naturlig å involvere i utviklingen av kommunal politikk rettet mot målgruppen. Andre organisasjoner for barn og unge kan med fordel også involveres slik at medvirkningsprosessene ivaretar mangfoldet som barn og unge representerer. Kommunene må selv stå fritt til å velge form, innhold og struktur på medvirkningsprosesser i utvikling av lokal politikk for barn og unge.

Kommunene inngår et samarbeid med Unge funksjonshemmede om Inkluderingsmerket til veilederen Barrierefri fritid og gjennomfører tiltakene i denne veilederen for å sikre en aktiv fritid for funksjonshindrede barn og unge.

KS mener det kan være nyttig for kommunene å inngå ulike samarbeid med organisasjoner og andre i utviklingen av gode og inkluderende lokalsamfunn og tjenester til alle innbyggere. En aktiv fritid er viktig for alle grupper av barn og unge og samarbeid med Unge funksjonshemmede om Inkluderingsmerket kan være en vei mot å sikre mulighet for en aktiv fritid for unge funksjonshindrede. Hvem kommunen vil samarbeide med og hvordan de vil legge til rette for en aktiv fritid for alle, må de selv kunne avgjøre.

Kulturskolene må styrkes ved at midler blir øremerket både til drift og til universell utforming av eksisterende bygg. Rammeplanen for kulturskolen må overføres til Utdanningsdirektoratet slik at det blir gitt tydelige nok føringer om inkludering av funksjonshindrede barn og unge. Det må sikres at funksjonshindrede barn og unge blir inkludert i operasjonaliseringen av kulturskolenes mangfoldsarbeid.

Kommunene har plikt til å ha et kulturskoletilbud i tilknytning til skoleverket og kulturlivet ellers. Kommunen har handlingsrom til å utforme og organisere dette tilbudet i tråd med lokale behov, alene eller sammen med andre kommuner. Dette videreføres i ny opplæringslov. KS mener det er viktig å videreføre et lokalt handlingsrom for organisering og innhold i kulturskoletilbudet, slik at dette kan tilpasses lokale behov og prioriteringer. Gjennom prosjektet *Fremtidens kulturskole* har KS og Kulturskolerådet bidratt til å styrke og fremme kulturskoletilbudet, herunder gjennom lokale prosjekter for inkludering av grupper med nedsatt funksjonsevne

KS støtter utvalget i at det er behov for å øke tilgjengeligheten for funksjonshindrede i kulturskolen. Vi støtter likevel ikke forslaget om øremerking av midler til drift og til universell utforming av kulturskoler. Øremerking av midler til enkelttjenester kommunen har plikt til å tilby begrenser det lokale selvstyret og ansvaret for å prioritere og organisere tjenestene ut fra lokale behov. KS støtter at det kan være behov for nasjonale økonomiske insentiver til å gjøre bygninger der kulturskoletilbudet gis universelt utformet. Vi påpeker at kulturskoletilbudet mange steder ikke gis i egne bygg, men i bygninger som ivaretar flere

formål. En nasjonal ordning for å styrke tilgjengeligheten for funksjonshindrede i kulturskolen må derfor ses i sammenheng med øvrige forslag som dreier seg om behov for tilpasning av bygningsmasse.

KS mener det ikke er behov for å overføre ansvaret for rammeplanen for kulturskolen til Utdanningsdirektoratet. Denne er i dag et frivillig verktøy for kommunene, utarbeidet av Kulturskolerådet. KS støtter ikke at denne gjøres bindende. Universell utforming og tilgjengeliggjøring av kulturskoletilbudet til barn og unge med funksjonshindringer løses ikke gjennom en flytting av ansvaret for rammeplanen. Dersom det stilles nye statlige krav om universell utforming, er det viktig at disse fullfinansieres fra statens side, i tråd med retningslinjer for statens styring av kommunal sektor. Det samme gjelder ved en eventuell forskriftsfesting av rammeplanen for kulturskolene med økte statlige krav.

Kapittel 9 Grunnskole og videregående opplæring

Utvalget foreslår 25 ulike tiltak i kapitlet som omhandler grunnskole og videregående opplæring, hvorav vi kommenterer noen av disse.

KS støtter ambisjonene om å bygge ned barrierer for funksjonshindrede. Tiltakene er imidlertid svært ressurskrevende, og må vurderes i lys av personellutfordringer i velferdstjenestene og press på offentlige budsjetter fremover. Alle tiltakene må dessuten utredes skikkelig med tanke på økonomiske og personellmessige konsekvenser i tråd med både utredningsinstruksen og retningslinjer for statens styring av kommunesektoren, selv om utvalget mener at slike hensyn ikke kan gjøres gjeldene her fordi det berører grunnleggende rettigheter. KS er ikke enig i dette, og mener det i så fall gjelder de fleste kommunale tjenester med viktig ansvar for sentrale rettigheter.

Utvalget foreslår en rekke forsterkede krav og forventninger til kompetanse for ledere og ansatte i barnehager og skoler. Disse forslagene må ses i sammenheng med pågående arbeid i Kunnskapsdepartementet om oppfølging av NOU 2022:13 Med videre betydning der det arbeides for å videreutvikle et helhetlig system for kompetanseutvikling for barnehage, skole og "laget rundt". Det pågår også en stor satsing på spesialpedagogikk og inkluderende praksis (Kompetanseløftet) som en del av etter- og videreutdanningstilbudet rettet mot barnehage, skole og PPT. Videre mener KS at alle forventninger om økt kompetanse på enkeltområder må ses i sammenheng med det helhetlige behovet og barnehage- og skoleeiers ansvar for å sikre nødvendig kompetanse i sin virksomhet. Behovet for etter- og videreutdanning må også ses i sammenheng med kapasiteten til å ta ansatte ut av ordinært arbeid for utdanningsformål og samtidig opprettholde kvaliteten i tjenestene. KS mener også det vil være naturlig å vurdere om noe av det kompetansebehovet utvalget skisserer bør få konsekvenser for innholdet i grunnutdanningene.

Alle elever skal gis mulighet til å oppnå læringsmålene/kompetansemålene for sine respektive trinn med mulighet for å få karakterer eller annen dokumentasjon på oppnådd kompetanse. Slik dokumentasjon gir frihet til selv å velge videre utdanning og etter hvert yrkesvei.

KS mener at dagens praksis kan forbedres hva gjelder fritak fra vurdering og at det kontinuerlig må vurderes med mål om at alle, også funksjonshindrede, kan lære og utvikle seg mest mulig i tråd med sitt potensiale. Dette er et ansvar skoleeiere, ledere og lærere har i dialog med den enkelte elev og dens foresatte, samt støttetjenestene.

Fristen for en universelt utformet skole settes til 2030. Bufdirs veikart til universelt utformet nærskole skal ligge til grunn og ikke bare være en anbefaling til grunnskolen. Det skal ikke gis fritak fra denne plikten.

Universell utforming av videregående skole må følges opp i Fullføringsreformen. Det må utvikles et veikart til universelt utformet videregående skole lik Bufdirs veikart til universelt utformet grunnskole, med tidsfrister.

KS støtter utvalget i at det er behov for vesentlige utbedringer av skolebygg for å nå forventningene om en universelt utformet grunn- og videregående skole. Vi kan likevel ikke støtte at dette skal være en plikt som må følges opp i ethvert skolebygg, uten mulighet for fritak. Det kan være gode grunner til at enkeltskoler bør være fritatt kravet til universell utforming for å sikre at elevene faktisk har et skoletilbud og får innfridd sin grunnleggende rett til opplæring. Dersom kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilfredsstille kravene til universell utforming av skolebygg, forutsettes det statlig fullfinansiering. Dette krever nærmere utredninger om de reelle kostnadene ved dette.

Alle læremidler må være tilgjengelige og i det formatet elever har behov for, og skal så langt det er mulig mottas samtidig med at alle andre elever får læremidler.

KS støtter ambisjonen og forutsetter at staten, forlagsbransjen og kommunesektoren samarbeider for å nå dette. Forventningen vil kreve økte ressurser.

Det må forskes mer på hvordan ulike spesialpedagogiske tiltak treffer barn i barnehagen og elever i videregående opplæring, og hvilke effekter tiltakene har.

KS støtter utvalget i at det er behov for økt forskning på effekten av spesialpedagogiske tiltak i barnehage og videregående opplæring. Det er også et kontinuerlig behov for kunnskap om hvilke tiltak som kan bidra til at flere barn og unge når kompetansemålene på barne- og ungdomstrinn.

Det må utarbeides og iverksettes obligatorisk opplæring for ansatte og elever i skoler for å forebygge mobbing, utenforskap og hatprat.

Kompetanse for å forebygge mobbing, utenforskap og hatprat er noen av de områdene barnehager og skoler arbeider med for å bidra til inkluderende og trygge barnehage- og skolemiljøer for alle barn og elever. Dette er temaer som også tas inn i undervisningen og som en del av arbeidet med sosial kompetanse i barnehagen, i tråd med rammeplan for barnehager og læreplanverket for skolen. KS kan likevel ikke støtte at slik opplæring gjøres obligatorisk for ansatte og elever og vil påpeke at dette er områder der grunnutdanningene også bør ta et større ansvar for å utvikle kompetansen hos kommende lærere.

BPA-ordningen må styrkes. Utvalget har tidligere i utredningen foreslått en helhetlig endring av BPA-ordningen og BPA må tilbys uavhengig av skolenivå.

Vi viser til tidligere kommentarer om BPA-ordningen blant annet relatert til barnehage i kapittel 7. I tillegg vil vi påpeke at ny opplæringslov (paragraf 11-4) sier at elever har rett til personlig assistanse, men ikke rett til BPA, og det omfatter ikke behandling eller andre omsorgstjenester. KS mener det er viktig å tydeliggjøre hvor skillet mellom opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven går.

Overgangen mellom skole og arbeid må styrkes i tråd med elevens kompetansenivå, ønsker og behov. Skolemyndigheter og NAV pliktes å samarbeide bedre for å sikre at alle elever med rett til et tilrettelagt opplæringsløp på veien til arbeidslivet, får nødvendig og hensiktsmessig bistand.

KS vil bemerke at både skolemyndigheter og NAV allerede er forpliktet gjennom lov til samarbeide dersom dette er nødvendig for å gi barnet et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Hvordan en plikt til å samarbeide "bedre" skal utformes er uklart. KS kan ikke se at det behov for ytterligere lovregulering av plikten til å samarbeide.

Karriereveiledning må tilbys alle elever i grunnskole- og videregående skole uavhengig av funksjonshindring. Karriereveiledning og rådgivning er spesielt viktig for å forebygge frafall i skolen for funksjonshindrede elever.

KS støtter at gode veilednings- og rådgivningstilbud er viktig for alle elever og at det er betydningfullt for å redusere frafallet. Et slikt tilbud er allerede nedfelt som en rettighet for eleven i forskrift til opplæringsloven § 22-1.

Samtlige yrkesfaglige programfag må gjøres tilgjengelige slik at fritt skolevalg er en reell mulighet også for funksjonshindrede elever.

KS støtter intensjonen, men vil påpeke at dette krever utredninger av kostnader og personellbehov som grunnlag for en beslutning. Dette forslaget må også kostnadsberegnes, fullfinansieres og ses i sammenheng med kravene til universell utforming.

Det må etableres nasjonale krav om tilbud om tilrettelagt fagopplæring (lærekandidatordningen) for elever med en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten.

KS mener det allerede følger av opplæringsloven at alle har krav på tilpasset opplæring, det gjelder også for fagopplæringen. Elever med sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten vil ha ulike behov for tilrettelegging for å kunne nå målene. Hvor vidt lærekandidatordningen er riktig virkemiddel må vurderes i det enkelte tilfelle i tråd med den sakkyndige vurderingen.

Kravet om spesialpedagogisk kompetanse i lærerutdanningene, og som obligatorisk videreutdanning for dagens lærere som ikke har slik kompetanse må videreføres i den nye opplæringsloven. Opplæringsloven må presisere krav om spesialpedagogisk kompetanse i tillegg til faglig og pedagogisk kompetanse.

KS støtter ikke ytterligere kompetansekrav i opplæringsloven og mener kravet til spesialpedagogisk kompetanse er tilstrekkelig regulert i forskrift til opplæringsloven.

Det må utarbeides et obligatorisk spesialpedagogisk kompetanseprogram for assistenter som skal bistå spesialpedagoger og lærere.

Spesialpedagogisk kompetanse er viktig, og det er en stor satsing for å øke denne gjennom det pågående "Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis". Kompetanseløftet er tverrfaglig og retter seg mot barnehage- og skoleeiere, ledere og ansatte i barnehage, PP-tjenesten og andre tverrfaglige tjenester i kommunene og fylkeskommunene. Det betyr at også assistenter og fagarbeidere kan inkluderes i kompetansetiltak innenfor denne ordningen.

KS støtter ikke at det innføres obligatorisk kompetanseprogram særskilt for assistenter. De som skal bistå elever med spesielle behov, vil ofte ha behov for økt kompetanse relatert til den jobben de skal utføre. Assistentenes kompetansebehov må vurderes ut fra elevenes og skolens behov og ikke defineres i et obligatorisk program. Mange av de som omtales som "assistenter" har fagbrev og for denne yrkesgruppen tilbys det allerede utdanning på fagskolenivå rettet mot barn med særskilte behov.

Skolen tillegges en dokumentasjons- og informasjonsplikt overfor foresatte knyttet til det spesialpedagogiske tilbudet eleven har fått. Mangel på dokumentasjonsplikt gjør det vanskelig for foresatte og elever å følge opp hvorvidt eleven mottar antall timer som faktisk er innvilget.

KS mener den individuelle opplæringsplanen for elever med spesialpedagogiske vedtak, ivaretar foreldrenes behov for informasjon og dialog om elevens opplæringstilbud. Vi vil advare mot å innføre en ytterligere dokumentasjonsplikt som vil føre til at lærerne må bruke mer tid på rapportering i stedet for sammen med elevene.

Det må forskes mer på ledelse i skolen og lederskapets rolle og påvirkning i arbeidet med å skape en inkluderende skole, hvor mangfold og funksjonshindrede elever har sin naturlige plass.

KS støtter tiltak som kan bidra til økt kunnskap om arbeidet for en inkluderende barnehage og skole.

Det skal være krav om lederkompetanse for lederstillinger i skolen, og denne kompetansen må inkludere kunnskap om likestilling og inkludering.

Det er et arbeidsgiveransvar å sikre at ledere har den kompetansen de mener er nødvendig for å ivareta sitt ansvar. KS støtter ikke spesifikke krav til kompetanse og kunnskap på enkeltområder innenfor det helhetlige ansvaret ledere har.

Kapittel 11 Arbeid, sysselsetting, karrieremuligheter

Utvalget foreslår 21 ulike tiltak i kapitlet som omhandler arbeid, sysselsetting og karrieremuligheter, og KS kommenterer tiltakene generelt.

KS støtter tiltak som vil gi mer fleksibilitet og som legger til rette for at de samlede ressursene i kommunene kan utnyttes bedre med tanke på at flere skal inkluderes i arbeidslivet.

Virkemidlene til NAV og fylkeskommunen må kunne brukes fleksibelt og ses i sammenheng. Inkludering i arbeidslivet fungerer best når arbeidslivet selv er involvert, og slik sett er et samarbeid med arbeidslivets parter fornuftig, men om IA-samarbeidet er beste løsning er ikke sikkert.

Videre er det viktig å sørge for at kompetanse matcher arbeidslivets behov, dette øker sannsynligheten til å få jobb og bli inkludert i arbeidslivet. Arbeidsgivere har behov for trygghet i arbeidsinkluderingen, og stabil støtte fra NAV, tiltaksarrangører eller andre er helt nødvendig. Det er derfor viktig med god oppfølging av arbeidsgivere, som også kan vare over tid.

KS jobber for å øke handlingsrommet for å kunne inkludere mennesker med redusert funksjonsevne, eller fravær fra arbeid, opplæring og utdanning. Kvalifikasjonsprinsippet gjelder for ansettelser i offentlig sektor. Kvalifikasjonsprinsippet er hovedregelen, og et veldig viktig prinsipp, men det kan gjøres saklige unntak for denne gruppen.

KS har tidligere utledet en forståelse av handlingsrommet i kvalifikasjonsprinsippet også for kommunal sektor; det er et lovlig unntak fra kvalifikasjonsprinsippet å begrense søkerkretsen ved noen stillinger til gruppen med redusert funksjonsevne eller fravær fra arbeid, utdanning eller opplæring. Forutsetningen er at dette står i rimelig forhold til det totale antallet ledige stillinger i kommunen eller fylkeskommunen, og at antall og hvilke stillinger dette gjelder må diskuteres med de tillitsvalgte. Dette er viktig for å lykkes med god og varig inkludering til kommunale jobber, og bidrar til forankring hos øvrige ansatte slik at de er klare for å ta imot som kollegaer. Allerede opparbeidede rettigheter til ansatte skal ivaretas.

KS vurderer også nå at kommunesektoren har de samme muligheten som staten har i sitt regelverk, med mulighet for midlertidig ansettelse i traineeordning i inntil to år, mulighet til fast ansettelse uten utlysning av deltakerne i traineeprogrammet etter endt traineeprogram, og mulighet til å ansette midlertidig med lønnstilskudd i to år uten utlysning for samme gruppe som nevnt ovenfor. KS jobber nå sammen med sektoren for å forstå og tolke disse ordningene slik at de passer til en kommunal kontekst.

Vi mener det er viktig at man får en type ordning som ikke låser personer til en type oppgaver, men at de gis mulighet til å øke kompetansen, og mulighet til å påta seg andre oppgaver. Da må det utvikles kompetanseutviklingstiltak som spiller på lag med arbeidslivets behov.

Det vises til det pågående arbeidet med å åpne for at også andre aktører enn Nav kan ta på seg et oppfølgingsansvar i VTA-O. Det foregår også et arbeid i KS/kommunene om hvordan kommunene bedre kan utnytte eierskapet av lokale arbeidsmarkedsbedrifter.

KS er enige med utvalget i at antallet VTA- og AFT-plasser bør økes. En realistisk mulighet for at arbeid er mulig å oppnå spiller også inn på i hvilken grad personer med psykisk utviklingshemming får et arbeidsrettet utdanningsløp (se kommentarer til kapittel 9). Flere VTA- og AFT-plasser er med på å gi utdanningssektoren en forståelse av at arbeid kan være et mål for alle grupper. I tråd med utvalgets forslag til tiltak bør oppfølging fra jobbveiledere i VTA-O og AFT endres fra å være tidsavgrenset til å bli uten tidsbegrensning for dem som har fått jobb, og for arbeidsgiverne deres. Det er også viktig at det gjennomføres en reell arbeidsevnevurdering, slik at Navs arbeidsmarkedstiltak åpnes for alle. Kurantvedtaksordningen bør kun brukes i helt åpenbare tilfeller.

KS støtter ikke forslag som gjør det vanskeligere å utforme tiltak med utgangspunkt i lokale forhold og ressurser, som ikke er kostnadseffektive, eller som innebærer at det legges unødige rapporteringsbyrder på kommunene. Dette gjelder forslagene om å utvide aktivitets- og redegjørelsesplikten, mål om at fem prosent av nyansatte i kommunen skal være funksjonshemmede, og krav om å etablere dagsentre for personer som ikke får jobb i VTA.

Kapittel 12 Bolig

Utvalget foreslår 10 ulike tiltak i kapitlet som omhandler bolig, hvorav KS kommenterer noen av disse. Utvalget fremmer følgende forslag:

Ny boligsosial lov må revideres slik at den presiserer kommunens ansvar for å skaffe egnet bolig. Kommunen skal gi nødvendig og hensiktsmessig hjelp til å skaffe en egnet og passende bolig til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. Kommunens bistand skal bidra til å sikre en bolig i tråd med brukernes ønsker.

Boligsosial lov er nettopp revidert. Et slikt forslag vil ha store konsekvenser og er heller ikke vurdert for virkninger for andre grupper eller boligmarkedet som helhet. KS støtter ikke en slik revidering.

Det bør innføres et makstak på fem samlokaliserte boliger.

Kommunen skal ikke kunne samlokalisere tjenester, for eksempel ikke samlokalisere boliger med avlastning eller kommunale dagsenter

Det er et uttalt politisk mål at personer med utviklingshemming skal bo i mest mulig vanlige boliger og motta nødvendige tjenester der, generelt er det ønskelig at flere eier egen bolig. Målet er god integrering i lokalsamfunnet, og et høyt antall samlokaliserte boenheter skal unngås.

KS har pekt på behovet for større fleksibilitet på dette feltet og ikke sette et absolutt tak. Det finnes løsninger hvor det kan bygges smått i det store, dvs at boenheter kan ligge i samme område, men med ulike innganger og løsninger som hensyntar normalisering og integrering. KS støtter ikke et makstak på fem personer.

Det må tas hensyn til at det kommer til å mangle personell, også når det gjelder tjenester som skal gis i boligfelleskap eller i avlastningstilbud. Mangel på arbeidskraft, ikke bare helsepersonell, vil komme til å begrense tjenesteutviklingen mer enn bevilgningsnivå. Da blir spørsmålet hvordan vi skal bruke de personellressursene vi har på en måte som kommer alle brukere med behov for tjenester til gode. Mer detaljstyring på feltet vil ikke gi de mulighetene for lokale løsninger som vi vil være avhengig av fremover. Det jobbes mer med å skape ulike sosiale fellesskap og nye boligløsninger for å forebygge ensomhet, det må vi understøtte. Det bør satses mer på universell utforming for at flere med funksjonsnedsettelse skal kunne delta i samfunnet på lik linje med andre.

Heistilskuddet må gjeninnføres og videreføres til det ikke lenger er behov for ordningen.

KS har pekt på at det er lite fremtidsrettet å fjerne heistilskuddet. Det var et incentiv for at flere igangsatte heisprosjekter i borettslag o.l. Det vil også fremme muligheten for at flere kan eie i det vanlige boligmarkedet. KS støtter at heistilskuddet gjeninnføres.

Kapittel 14 Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget skriver at de ikke har hatt tid eller ressurser til å gjennomføre konkrete analyser av økonomiske og/eller administrative konsekvenser av enkelttiltak som utvalget foreslår. En stram økonomi og tidsplan har også forhindret utvalget i å bestille relevante konsekvensanalyser av (enkelte) foreslåtte tiltak.

Det er kritikkverdigg at det er foreslått 157 tiltak uten i nærheten av tilstrekkelig konsekvensutredning. Mange av forslagene vil medføre store økte kostnader og økt personellinnsats i kommunal sektor, og i

den grad det kan vises til samfunnsøkonomiske besparelser vil dette komme i statlig sektor. KS forventer å bli involvert i oppfølgingen av forslagene.

Til høringsprosess

Det er svært uheldig og kritikkverdig at kommunene ikke var høringsinstans når forslaget ble sendt ut på høring. Mange kommuner har fått tilsendt høringsutkastet i etterkant fra statsforvalterne, men på et så sent tidspunkt at det i realiteten vanskeliggjorde en tilstrekkelig høring i kommunal sektor, til tross for at høringsfristen ble utsatt.

Med hilsen

Mari Trommald
Konst. Områdedirektør samfunn, velferd og demokrati

Åse L. Snåre
Avd dir. helse og velferd

Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur