



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Kunnskapsdepartementet
Utviklingsavdelingen
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Vår ref.
10/1974-3-SKE

Deres ref.
201004732-/ALA

Dato:
17.01.11

HØRINGSUTTAELSE - FORSKRIFT OM TILDELING AV UTDANNINGSTØTTE FOR UNVERVISNINGÅRET 2011-2012

Viser til departementets høringsbrev av 1. november 2010.

Likestillings- og diskrimineringsombudet, LDO, har som mandat å arbeide for likestilling og mot diskriminering på grunnlag av kjønn, etnisitet, nedsatt funksjonsevne, seksuell orientering og alder. Ombudet har følgende kommentarer til forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2011-2012.

GENERELLE KOMMENTARER

Da ombudet i flere år har arbeidet for en mer rettferdig utdanningsstøtteordning for funksjonshemmede, er vi meget fornøyd med at regjeringen har satt av 14 millioner kroner til utdanningsstøtte for studenter med nedsatt funksjonsevne på statsbudsjettet for 2011. Ombudet er derfor også svært positiv til at departementet nå foreslår nødvendige endringer i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte. Når lånekassen nå, ved behov, kan gi studenter med nedsatt funksjonsevne særordninger i form av kompensasjon for merutgifter og manglende inntekt i sommermånedene, samt fullstipendiering ved forsinkelser pga funksjonshemming, vil funksjonshemmede få mer likeverdige økonomiske muligheter til å ta høyere utdanning som andre. Deres frihet til valg av utdanning vil også forbedres betydelig, når økonomisk støtte under høyere utdanning ikke må godkjennes av NAV.

Ombudet mener at kunnskapsdepartementet nå gjør et viktig grep for å bedre funksjonshemmedes rett til utdanning. Tiltaket vil være i tråd med §§ 1, 4 og 5 i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Utdanningsstøtteforskriften har vært en

tilsynelatende nøytral bestemmelse, som har falt uheldig ut for flere personer med nedsatt funksjonsevne. Gjennom endringer vil departementet nå fremme likeverd og sikre like muligheter og rettigheter, og bidra til å hindre diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (§ 1).

Departementet endret, i forskrift for 2009-2010, "inngangsbilletten" funksjonshemmede hadde for mulighet til omgjøring av lån til stipend ved forsinkelser. Endringen besto i en overgang fra en medisinsk forståelse av funksjonshemming ("*ytelser fra folketrygden*") til en relasjonell forståelse. Hensikten med å endre definisjonen av funksjonshemming var at den skulle være i samsvar med St.meld. nr. 40 (2002-2003)¹ og Ot.prp. nr. 44 (2007-2008)². Ordlyden i den nye "inngangsbilletten" stemte imidlertid ikke helt med den relasjonelle forståelsesmodellen av funksjonshemming, selv om dette var intensjonen. Det var begrepet "nedsatt funksjonsevne" (en personlig egenskap), som ble definert som om det var en "funksjonshemming" (samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer); "*manglende tilrettelegging*". De to årene forskriften har hatt denne ordlyden har lånekassen kun behandlet 20 slike omgjøringssaker, som alle sies å ha vært godt dokumentert (jfr. KDs forslag til statsbudsjett: St.prp. nr. 1 S [2010-2011], s 190). Når det nå kommer flere særordninger for søkere med nedsatt funksjonsevne i utdanningsstøtteordningen må det påregnes at saksmengden i lånekassen vil øke betydelig. For lånekassens saksbehandlere vil det derfor bli viktig at "inngangsbilletten" er klar og tydelig. Dette vil også gjøre det lettere for de som skal omfattes av særordningene. Ombudet vil på denne bakgrunn, i kommentarene til forskriftens § 9-3, foreslå endringer i gjeldende definisjon.

SPESIFIKKE KOMMENTARER

Kommentarer til § 8-7

Ombudet er svært fornøyd med denne nye paragrafen, som gir studenter med nedsatt funksjonsevne mulighet for utdanningsstøtte i sommermånedene. Ombudet er også enig i departementets krav om at søkeren må dokumentere problemene med å ha/få sommerjobb for å kunne innvilges utvidet støtte. Ombudet mener det er bra at forskriften ikke stiller krav om dokumentasjonstype. Imidlertid skulle vi ønske at departementet tydeligere hadde synliggjort i høringsnotatet at problemene også kan dokumenteres av andre enn lege/helsepersonell.

Kommentarer til § 9-3

LDO er positiv til foreslåtte endringer i denne paragrafen, men mener at "funksjonshemming" også bør tas inn som eksempel på hvem/hva ordningen kan gjelde for.

¹ *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*

² *Om lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne*

Videre mener ombudet at det er begrepet "funksjonshemming" som må defineres i paragrafens andre ledd. Ombudet mener også at forskriften må være tydeligere på at lånekassen er forpliktet til å behandle søknader fra studenter som ønsker å bli omfattet av ordningen.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 9-3, FØRSTE LEDD

*Ved forsinkelse ut over 60 studiepoeng eller tilsvarende, eller i mer enn ett år, ~~kan~~ skal Lånekassen i særlige tilfeller vurdere å gi støtte. Dette gjelder blant annet søker som er forsinket på grunn av sykdom, på grunn av at han eller hun har fått barn i utdanningsperioden, eller på grunn av nedsatt funksjonsevne, **eller på grunn av funksjonshemming.***

Begrunnelse for LDOs forslag til endring

Ombudet mener at søknader om støtte ved forsinkelser ut over grensen i § 9-2 må behandles som enkeltvedtak av lånekassen (jfr. forvaltningslovens § 2b). I formuleringen i nåværende forskrift i § 9-3 første ledd, kan det se ut som om lånekassen har hjemmel til ikke å vurdere/behandle alle søknader, noe ombudet mener er svært uheldig.

I forarbeidene til diskriminerings og tilgjengelighetsloven (Ot.prp.nr.44 (2007-2008), pkt. 9.4.6.1) benyttes følgende definisjoner for nedsatt funksjonsevne, funksjonsnedsettelse og funksjonshemming:

Nedsatt funksjonsevne og funksjonsnedsettelse er synonyme begreper, som er *betegnelser på individets kroppslige, psykiske og kognitive forutsetninger. Det foreligger også når en kroppsdel eller en av kroppens fysiske eller kognitive funksjoner er tapt, skadet og på en eller annen måte nedsatt.*

Funksjonshemming er en *deltakelsesbegrensning som kan oppstå i individets møte med samfunnet, og som kan knyttes til nedsatt funksjonsevne.*

Ombudet mener at listen over hvem som kan falle inn under ordningen må gjenspeile overgangen til den relasjonelle forståelsesmodellen av funksjonshemming. Derfor er det nødvendig å tilføye "funksjonshemming" i forskriftens eksempelliste. Både studenters funksjonsnedsettelse og deres møte med deltakelsesbegrensninger i studiehverdagen kan hver især være årsak til forsinkelser i studiet. Nedsatt funksjonsevne vil særlig kunne medføre forsinkelser når de oppstår eller forverres i studietiden. Funksjonshemming, som oppstår når en student med nedsatt funksjonsevne møter barrierer i studiesituasjonen, vil i seg selv også kunne medføre forsinkelser i studiet.

FORSLAG TIL ENDRINGER I § 9-3, ANDRE LEDD

*Med **funksjonshemming** nedsatt funksjonsevne menes at søkerens funksjonsevne i studiesituasjonen er nedsatt fordi og/eller læringsmiljøet ved lærestedet ikke er*

*tilpasset søkerens nedsatte **funksjonsevne** funksjonshemming. Forholdet må dokumenteres. Se også § 46-2.*

Forslaget uten strykninger:

*Med **funksjonshemming** menes at søkerens studiesituasjon og/eller læringsmiljøet ved lærestedet ikke er tilpasset søkerens nedsatte **funksjonsevne**. Forholdet må dokumenteres. Se også § 46-2.*

Begrunnelse for LDOs forslag til endring

Universitets- og høyskoleloven pålegger lærestedene å utforme de fysiske forholdene for funksjonshemmede, universell utforming (§ 4-3, pkt. 2g og 2i) og å tilrettelegge individuelt (§ 4-3, pkt. 5). Disse pliktene er også nedfelt i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. Videre har lærestedene en plikt til å fremme likestilling og likeverd og hindre direkte og indirekte diskriminering m.m. på grunn av bl.a. nedsatt funksjonsevne³. I begge lovene begrenses plikten til tilrettelegging av vurdering av hva som er rimelig og mulig, og hva som er en uforholdsmessig byrde, men dette skal sees i sammenheng med effekten av tiltakene.

Studenter med behov for universell utforming av det fysiske miljøet, inkludert IKT, og/eller individuell tilrettelegging vil kunne bli forsinket i studiet ved mangelfull tilgjengelighet og/eller tilrettelegging. Selv om lærestedene har ansvar for studenters læringsmiljø vil ikke alltid mangelfull tilrettelegging av studiesituasjonen for funksjonshemmede være lærestedenes ansvar alene. For at en student med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjennomføre studiet på normert tid eller etter annen planlagt studiebelastning kan det være helt essensielt at andre offentlige tjenester fungerer. Eksempler på slike tjenester er transport, tegnspråktolking, utlån og produksjon av tilrettelagt studielitteratur, utlån av og opplæring i bruk av tekniske hjelpemidler og personlig assistanse. (OBS! Listen er ikke uttømmende.)

Ombudet mener derfor at forskriftens § 9-3 andre ledd må handle om mangelfull tilrettelegging og tilgjengelighet i både studiesituasjonen og læringsmiljøet. Ombudet er enig i at forholdene det søkes om utvidet støtte for etter § 9-3 skal dokumenteres. Ombudet mener imidlertid at dokumentasjon av "individuelle egenskaper", som sykdom, funksjonsnedsettelse og det å ha fått barn, er forskjellig fra dokumentasjon av "funksjonshemming", som mangelfull tilgjengelighet og tilrettelegging. Forslaget om å benytte attestasjon fra lege eller annet helsepersonell kan kun dokumentere "individuelle egenskaper". "Funksjonshemming" må bekreftes av instansen/-e som ikke har tilrettelagt studiesituasjonen og/eller læringsmiljøet godt nok i forhold til studentens nedsatte funksjonsevne. Eksempler på hvem som kan attestere mangelfull tilgjengelighet og tilrettelegging" er lærestedene, NAV, Norsk lyd- og blindeskriftsbibliotek, NAV hjelpemiddelsentral.

³ § 1 i diskriminerings og tilgjengelighetsloven. P.g.a. Kjønn og etnisitet i § 1 i likestillingsloven og i diskrimineringsloven.

Ombudet mener at våre endringsforslag i § 9-3, samt utfyllende informasjon om dokumentasjonskravet, i større grad vil sikre at utdanningsstøtteordningen ikke diskriminerer studenter med nedsatt funksjonsevne som møter barrierer i form av mangelfull tilgjengelighet og/eller tilrettelegging.

Kommentarer til § 27-2

Som en følge av vårt forslag til endringer og til definisjon av funksjonshemming i § 9-3 mener LDO at ordlyden i § 27-2 punkt c) må endres tilsvarende. Slik:

c) har blitt forsinket på grunn av nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemming, se § 9-3 andre ledd, eller

Studenter med nedsatt funksjonsevne har større tilbøyelighet til å bo hjemme hos foreldre/foresatte enn andre, særlig pga mangelfull tilgang på tilgjengelige studentboliger. Dersom nedsatt funksjonsevne, som oppstår eller forverres, eller funksjonshemming er årsak til forsinkelser i studiene, mener ombudet at hjemmeboende funksjonshemmede må ha samme utvidede rett til omgjøring av lån til stipend som borteboende. Dette har ombudet tidligere påpekt overfor kunnskapsdepartementet i brev av 7.7.2009 og i to møter med departementet⁴. I høringsbrevet foreslås ingen endringer i § 27-2. LDO mener imidlertid at når det nå gjøres store forbedringer i utdanningsstøtteordningen for studenter med nedsatt funksjonsevne er det rimelig at også § 27-2 utvides til å omfatte hjemmeboende funksjonshemmede som blir forsinket på grunn av barrierer i studiehverdagen.

Kommentarer til § 46-1

LDO er svært fornøyd med denne nye paragrafen, som vil gi studenter med nedsatt funksjonsevne kompensasjon for manglende mulighet for lønnet arbeid ved siden av studiet og for merutgifter (særlig til større bolig) gjennom et ekstra månedlig stipend. LDO mener imidlertid at "merutgifter" også bør synliggjøres i paragrafen, og foreslår derfor følgende endring i første ledd:

Søkere som dokumenterer at de på grunn av nedsatt funksjonsevne har merutgifter og/eller ikke kan ha lønnet arbeid i tillegg til utdanning som er omfattet av forskriftens tredje del, gis et stipend på kr 3 200 per måned i tillegg til basisstøtten. Se også § 8-7.

Når det gjelder dokumentasjonskravet i denne paragrafen viser ombudet til våre kommentarer til §§ 8-7 og 9-3.

Kommentarer til § 46-2

Ombudet er svært fornøyd med denne nye paragrafen, som vil sørge for at studenter med nedsatt funksjonsevne, som har fått innvilget utdanningsstøtte etter § 9-3, kan få omgjort hele lånet til stipend istedenfor bare konverteringsstipend ved forsinkelser utover ett år. Ombudet mener imidlertid at det er viktig at våre foreslåtte endringer i § 9-

⁴ 18.9.2009 og 4.12.2009.

3 tas inn slik at "inngangsbilletten" til denne særordningen skal være så klar og tydelig som mulig. For oss ser det nå ut som om det kan være en viss fare for at denne paragrafen ellers kan tolkes i retning av at prinsippet om tildeling etter planlagt studiebelastning kan fravikes for studenter med nedsatt funksjonsevne. Dette vil i tilfelle kunne være en positiv særbehandling som antakelig vil stille personer med nedsatt funksjonsevne bedre enn andre studenter. Formålet med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 5 er særbehandling for å fremme likestilling. Særbehandlingen skal opphøre når formålet om likestilling er oppnådd.

Ombudet mener videre at paragraf 46-2 også må gjelde det første forsinkelsesåret, dersom årsaken til forsinkelsen er funksjonshemming. Når manglende tilgjengelighet eller tilrettelegging gjør at en student med nedsatt funksjonsevne ikke kan fullføre studiet på normert tid, er det etter ombudets mening ikke rimelig at studenten skal sitte igjen med ekstra lånebyrde.

AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Likestillings- og diskrimineringsombudet imøteser endringene i utdanningsstøtteordningen med glede. Vi håper imidlertid at departementet vurderer våre forslag nøye når forskriften nå skal ferdigstilles.

Gode endringer i utdanningsstøtteforskriften vil gi unge funksjonshemmede friere utdanningsvalg, større muligheter for lange utdanningsløp og for gjennomføring uten større lånebyrde enn andre. Dermed vil de bli betydelig mer likestilt med ikke funksjonshemmede. Én viktig årsak til dette er at økonomisk støtte under høyere utdanning ikke lenger vil være avhengig av at NAV godkjenner studievalg og studieplaner.

Med vennlig hilsen

Ingeborg Grimsmo
avdelingsleder

Siri Kessel
seniorrådgiver