



# Politikk for menneskerettigheter

SORs løsninger og krav til hvordan ny Stortingsmelding og oppfølgingen av «NOU 2016:17 på Lik Linje» må sikre menneskerettighetene for personer med utviklingshemming.



**Stiftelsen SOR**

[www.stiftelsenor.no](http://www.stiftelsenor.no)

**Ansvarlig for utarbeidelse av heftet Politikk**

**for menneskerettigheter:** Kjersti Skarstad, PhD,

seniorrådgiver i Stiftelsen SOR

Utgitt oktober 2018

## **1 Innledning**

2 Om SOR

## **3 Hovedkrav**

3 CRPD må bli norsk lov

3 Hensynet til utviklingshemmede må ivaretas i all politikk

4 Myndighetene må ta ansvar

## **5 Selvbestemmelse og rettsikkerhet**

5 Gratis rettshjelp

5 Endring av vergemålsloven og etablering av et beslutningsstøttesystem

## **7 Skole og utdanning**

7 Undervisning av lærere

8 Klare læringsmål

8 Ingen inkludering uten tilgjengelighet

## **10 Arbeid**

11 Helhetlig strategi for å sikre arbeid til alle

## **12 Helse**

12 Bedre styring og koordinering

12 Utviklingshemming inn i helsefagutdanningene

## **14 Bolig**

14 Maksgrense på antall samlokaliserte boliger

14 Eie, ikke leie

## **17 Kompetanse**

17 Kompetansekrav

18 Menneskerettighetsopplæring

## **19 Koordinerte tjenester**

19 Kommunal koordineringsplikt

## **21 Målrettet styring**

21 Tydelig inkludering av utviklingshemmede i nasjonal plan

## **23 Ferie, fritid, og muligheter for livssynsutøvelse**

23 Statlige retningslinjer for ferie

24 Samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor

24 Frem bruken av retningslinjer for religionsfrihet og støtt inkluderingsarbeid

## Innledning

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) slår fast at alle mennesker med funksjonshemming har akkurat de samme menneskerettighetene som alle andre, og utdyper hvordan menneskerettighetene skal bli en realitet for funksjonshemmede.

Norge ratifiserte CRPD i 2013 og forpliktet seg dermed til å oppfylle utviklingshemmedes menneskerettigheter.

I oktober 2014 ble det satt ned et ekspertutvalg for å kartlegge i hvilken grad utviklingshemmedes situasjon er i tråd med Norges menneskerettslige forpliktelser. Utvalget skulle også foreslå nødvendige tiltak for å sikre at menneskerettighetene blir ivaretatt og politiske mål realisert for utviklingshemmede, på lik linje med andre. Situasjonsbeskrivelsen i NOU 2016: 17 «På lik linje — Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming» er nedslående lesning. Utvalget brukte CRPD som rammeverk og fant at utviklingshemmedes menneskerettigheter brytes på alle områdene de undersøkte, og at gapet mellom mennesker med og uten utviklingshemming er stort. Personer med utviklingshemming har i liten grad tilgang på rettshjelp, de hindres i å bestemme over egne liv, de segregeres i stor grad i skolen, de er i stor grad utestengt fra arbeidslivet, de tilbys dårligere helsetjenester enn resten av befolkning, de bor dårligere, ordninger og tjenestetilbud er fragmentert, og

kompetansen om menneskerettighetene og utviklingshemming er lav.

Det er på høy tid at myndighetene fører en god politikk og setter i gang effektive tiltak som sikrer menneskerettighetene for personer med utviklingshemming. Dette var også Stortingets krav da de i juni 2018 besluttet å be regjeringen komme med en Stortingsmelding som følger opp NOU 2016:17.

I denne rapporten beskriver vi kort hvorfor menneskerettighetene brytes, vi grunngir hvilke av ekspertutvalgets forslag som må gjennomføres, og vi kommer også med egne løsninger til hvordan man kan skape en politikk som sikrer utviklingshemmedes menneskerettigheter, på lik linje med resten av befolkningen.<sup>1</sup> Tilstandsbeskrivelsen er henta fra NOU 2016:17, dersom annet ikke er spesifisert. Rapporten er langt fra altomfattende, men fremhever noen sentrale tiltak som både er nødvendige og mulige å gjennomføre.<sup>2</sup>

I gjennomføringen av tiltakene forventer vi at myndighetene tar spesielt hensyn til barn, kvinner og minoriteter, og at de rådfører seg med representanter for utviklingshemmede.

---

1) Menneskerettighetene er de samme for alle, men det kan være ulike måter å nå dem på for ulike grupper. Ulike gruppers utfordringer må tas på alvor gjennom støtte og tilrettelegging som sikrer lik menneskerettighetsoppnåelse i praksis, se Skarstad (2018) «Realizing the human rights of persons with disabilities. From political ideals to political practices.» Doktorgradsavhandling.

2) I arbeidet med denne rapporten har vi blant annet gått igjennom samtlige av de 137 høringssvarene til NOU 2016:17. I dette antallet er ikke høringsinnspillene fra enkeltpersoner eller de som ikke hadde noen merknader inkludert. SOR gjennomgang av høringssvarene er upublisert, men kan sendes ved forespørsel.



### **Om SOR**

Stiftelsen SOR (Samordningsrådet for arbeid for mennesker med utviklingshemming) har siden 1951 jobbet med å skape gode levekår og sikre rettighetene til mennesker med utviklingshemming. SOR arbeider med informasjons- og kompetanseformidling, fagutvikling og sosialpolitiske innspill. SOR arbeider for å fremme utviklingshemmedes rettigheter

gjennom samvirke med enkeltpersoner, frivillige organisasjoner, offentlige etater, fagmiljø og utdanningsinstitusjoner. SOR driver HELT MED, som skaper arbeidsplasser i ordinært arbeidsliv for mennesker med utviklingshemming.

SOR er i dag en av de institusjonene i Norge som har høyest kompetanse på funksjonshemmedes menneskerettigheter.

## Hovedkrav

Tre overordnede hovedtiltak vil være spesielt viktige for å sikre at utviklingshemmedes menneskerettigheter beskyttes på en god og effektiv måte:

- CRPD må bli norsk lov
- Hensynet til utviklingshemmede må ivaretas i all politikk
- Myndighetene må ta ansvar

Disse overordnede kravene er viktige for å lykkes med gjennomføringen av de ulike enkelttiltakene som beskrives senere i dette dokumentet.

### CRPD må bli norsk lov

Funksjonshemmede har et dårligere menneskerettslig vern enn resten av befolkningen. CRPD er den eneste sektoroverskridende menneskerettighetskonvensjonen som ikke er tatt inn i norsk lovgivning.<sup>3</sup> Det betyr at selv om Norge er forpliktet til å følge konvensjonen har norsk lovgivning forrang ved motstrid. Med unntak av Barnekonvensjonen nevner ingen av de andre inkorporerte menneskerettighetskonvensjonene funksjonshemming som et eksplisitt diskrimineringsgrunnlag. CRPD må inkorporeres i norsk lov slik at det menneskerettslige

<sup>3</sup> Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen, FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, FN-konvensjonen om barns rettigheter og FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for diskriminering av kvinner er tatt inn i menneskerettsloven. FN-konvensjonen om avskaffelse av alle former for rasediskriminering er inkorporert i diskrimineringsloven om etnisitet.

vernet om funksjonshemmedes rettigheter styrkes.

Utvalgets forslag om å inkorporere CRPD i norsk lov har stor støtte fra sivile organisasjoner, direktorater- og tilsyn, kommuner, og helse- og habiliteringsinstanser. Av alle de 137 høringsinstansene som uttalte seg om rettighetsutvalgets innstilling var det kun Justisdepartementet (JD) som var uenig i at CRPD bør bli en integrert del av norsk lov.<sup>4</sup> JDs begrunnelse om at det kan komme til å gå inflasjon i inkorporering holder ikke mål.<sup>5</sup> De andre sektoroverskridende menneskerettighetskonvensjonene er allerede inkorporert. Rundt 17 prosent av den norske befolkningen har en funksjonshemming,<sup>6</sup> og det er utvilsomt et særlig behov for å styrke disse menneskenes status, rettsstilling og rettsikkerhet i Norge.<sup>7</sup>

### Hensynet til utviklingshemmede må ivaretas i all politikk

Utviklingshemmede inkluderes ikke i overordnede politiske mål, generelle ordninger og tiltak er ikke tilrettelagt for alle, og særlige ordninger som er utformet for å ivareta utviklingshemmede er

<sup>4</sup> SORs gjennomgang av høringsvarene.

<sup>5</sup> JD skriver i sitt høringssvar at «Hvis det åpnes for å inkorporere flere konvensjoner i menneskerettsloven, vil det lett kunne oppstå spørsmål om hvor grensen skulle gå, blant annet fordi det kan danne seg en oppfatning om at konvensjoner som ikke inkorporeres i menneskerettsloven, anses som mindre viktige», se <https://bit.ly/2CLPYz2>

<sup>6</sup> Anslag fra 2017, se [https://www.bufdir.no/Statistikk\\_og\\_analyse/Nedsatt\\_funksjonsevne/Antall/](https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Nedsatt_funksjonsevne/Antall/)

<sup>7</sup> I tillegg til NOUen se for eksempel også Sivilsamfunnets og LDOs rapport til CRPD-komiteen <https://bit.ly/2N6Csed>

mangelfulle.<sup>8</sup> Viktige politiske målsetninger og verdier (som arbeid, utdanning og likestilling) er like viktige å oppnå for utviklingshemmede. Myndighetene må ta hensyn til at menneskerettighetene til mennesker med utviklingshemming og andre funksjonsnedsettelse skal vernes om og fremmes i all politikk og alle programmer (CRPD artikkel 4.1.c).

Hensynet til utviklingshemmedes rettigheter må være en integrert del av departementenes overordnede politiske målsettinger. Ettersom utviklingshemmede kan ha særskilte utfordringer må det spesifiseres hvordan de overordnede målsettingene skal oppnås for denne gruppa, og det må iverksettes målrettede tiltak for å sikre at utviklingshemmede får sine rettigheter oppfylt på lik linje med andre.

### Myndighetene må ta ansvar

Over flere tiår har gjentatte rapporter, forskningsartikler og utredninger dokumentert dårlige levekår og store brudd på utviklingshemmedes menneskerettigheter. Beskyttelse av menneskerettighetene er ikke valgfritt: nå må myndighetene sette i gang effektive tiltak som beskytter utviklingshemmede fra omfattende menneskerettighetsbrudd.<sup>9</sup>

Uten klare og konkrete strategier, ansvarsplassering, og konsekvenser ved løftebrudd, lykkes man ikke i å føre en god



politikk for menneskerettigheter.<sup>10</sup> Norske myndigheter må derfor sørge for at politikken for å styrke utviklingshemmedes menneskerettigheter følges opp gjennom tydelige kapasitets- og ansvarliggjøringsmekanismer. I både departementene og kommunene må det være noen som både har kapasitet og et tydelig ansvar for å følge opp politikken for personer med utviklingshemming og andre funksjonshemninger.

Dersom myndighetene mener alvor med at utviklingshemmedes menneskerettigheter må beskyttes på en bedre måte, må de sette av øremerkede midler til de viktigste menneskerettighetstiltakene.<sup>11</sup>

<sup>10</sup>) Skarstad & Randolph 2018, se <https://bit.ly/2OaRwnD>

<sup>11</sup>) Det har lenge eksistert mange gode tiltak som vil bedre rettighetssituasjonen for utviklingshemmede. Når de ikke blir satt i verk skyldes det ofte at de ikke har blitt prioritert. NOU 2016:17 inneholder på ny mange gode tiltak for å bedre menneskerettighetssituasjonen til mennesker med utviklingshemming. For mange av tiltakene følger det imidlertid ikke med noe forslag om økte bevilgninger til feltet, og kommunene som har ansvaret for å gjennomføre mange av tiltakene har varslet at de ikke har økonomi til å sette de i verk (SORs gjennomgang av høringsuttalelsene).

<sup>8</sup>) I tillegg til NOUen se også Skarstad (2018) «Realizing the human rights of persons with disabilities. From political ideals to political practices.» Doktorgradsavhandling.

<sup>9</sup>) CRPD artikkel 4 a slår blant annet fast at myndighetene må «treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre» rettighetene i CRPD.

## Selvbestemmelse og rettssikkerhet

Alle har lik rett til å bestemme over sine egne liv. For at en person skal kunne nyttiggjøre seg sine rettigheter og være beskyttet av loven på lik linje med andre må staten anerkjenne personens selvbestemmelse (rettslige handleevne) (CRPD artikkel 12).

Beskyttelse av retten til selvbestemmelse er derfor nødvendig for å kunne beskytte også andre menneskerettigheter.<sup>12</sup>

Norsk lov og praksis bryter med CRPD og retten til selvbestemmelse for utviklingshemmede. Ønskene og meningene til personer med utviklingshemming blir sjeldent etterspurt eller tatt til følge verken når det gjelder bolig, helse, utdanning eller politisk deltakelse. Slik dagens vergemålsordning fungerer er fratakelse av selvbestemmelse regelen snarere enn unntaket. Vergemålsmyndighetenes interesser går i stor grad foran interessene til de enkeltmenneskene ordningen er ment å hjelpe.<sup>13</sup> SOR stiller seg bak ekspertutvalgets anbefalinger om at myndighetene må beskytte retten til selvbestemmelse og rettssikkerhet gjennom følgende tiltak:

- CRPD som norsk lov<sup>14</sup>
- Gratis rettshjelp

<sup>12</sup> Tvangsterilisering, institusjonalisering og nektelse av meningsfull deltakelse i samfunnet er alle eksempler på praksiser som stater har forsøk å legitimere med at personen det gjelder ikke kan ta egne avgjørelser.

<sup>13</sup> Skarstad 2018, <https://www.tandfonline.com/eprint/8gnymRQYbHfVAyR6Hw37/full>

<sup>14</sup> Se «Hovedkrav».

- Endring av vergemålsloven og etablering av et beslutningsstøttesystem

### Gratis rettshjelp

Utviklingshemmede har dårlig tilgang til rettshjelp. Det er få som klager over offentlige vedtak, men svært høy omgjøringsprosent hos klageorganene og mange avvik ved tilsyn. Antall avvik er stabilt høyt, og utvalget påpeker at dette kan tyde på at eksterne tilsyn ikke er tilstrekkelig for å sikre at tjenestene utøves i samsvar med lovens krav. SOR støtter utvalgets forslag om at det etableres et mer omfattende gratis rettshjelpstilbud for personer med utviklingshemming. Eksisterende gratis rettshjelpsordninger (som i dag er overbelastet og har stor pågang) må styrkes.<sup>15</sup>

SOR mener også at utviklingshemmede selv må få opplæring i hvilke rettigheter de har og hvordan de kan utøve sin selvbestemmelse.

### Endring av vergemålsloven og etablering av et beslutningsstøttesystem

Utvalget har rett i at vergemålsloven er menneskerettsstridig, men flertallets forslag om å erstatte diagnosekriterier med funksjonstester vil – som flere høringsinstanser påpeker – ikke løse dette problemet. Diagnosevurderinger og funksjonstester vil i praksis fungere likt og begge ordningene bryter med CRPD. Utvalget konkretiserer heller ikke hva rett til beslutningsstøtte innebærer.

SOR mener dagens vergemålssystem må erstattes med et beslutningsstøttesystem hvor:

<sup>15</sup> Se for eksempel <http://www.juristkontakt.no/n/p-3639>



Foto: US Department of Education, Flickr

- Vergemålsloven endres slik at beskyttelse av individets selvbestemmelse er det klare formålet med ordningen.
- Vergemålsloven endres slik at samtykkekompetanse ikke lenger blir et kriterium for å ha retten til selvbestemmelse.<sup>16</sup>
- Verger blir beslutningsrådgivere som har som oppgave å støtte opp under og styrke personens selvbestemmelse.
- Alle verger får (slik Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt) grundig menneskerettighetsopplæring.<sup>17</sup>
- Avgjørelser tas ut ifra kjennskap til personens identitet, interesser og generelle preferanser i de tilfeller hvor en person ikke har mulighet til å uttrykke sin mening.
- Som et minstekrav, eventuelle restriksjoner i enkeltsituasjoner begrunnes ut ifra hvorfor de er et gode for personen selv og hvordan de fremmer selvbestemmelse på andre områder av personens liv på kortere eller lengre sikt, og hvor man etterstreber å legge restriksjoner først og fremst på tvangshandlinger i motsetning til handlinger som følger av personens genuine ønsker.
- Den beste beslutningsstøtteren/vergen er den som best kan beskytte personens selvbestemmelse og rettigheter, og som er ønsket av personen selv. Som kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt må rettsikkerhetsmekanismer som sørger for at slike personer ikke kan erstattes etter myndighetenes forgodtbefinnende på plass.
- Norges tolkningserklæringer til CRPD fjernes.

<sup>16</sup>) JDs lovtolkning om samtykkekompetanse er et riktig skritt i denne retningen, se <https://bit.ly/2QFykA2>

<sup>17</sup>) Stortinget, 'Innstilling Til Stortinget Fra Kontroll- Og Konsitusjonskomiteen', <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2017-2018/inns-201718-312s.pdf>

**HOVEDANSVAR:** Justisdepartementet



## Skole og utdanning

Mennesker med utviklingshemming har lik rett til utdanning. Myndighetene er forpliktet til å sikre et inkluderende utdannings-system på alle nivåer (CRPD artikkel 24). Retten til likeverdig og inkluderende opplæring er grunnleggende for at hvert enkelt individ skal få utvikle sine ferdigheter og talenter og ta del i meningsfulle fellesskap.

Rettigheten er også viktig for å virkelig gjøre andre rettigheter som samfunnsdel-takelse og arbeid. Klarer man ikke å skape inkluderende skoler, vil man heller ikke klare å skape inkluderende samfunn.

Både rettighetsutvalget og Nordahl-utvalget bekrefter at den norske skolen i liten grad er tilrettelagt for utviklingshemmede, og at de mottar et dårligere undervisningsstilbud enn andre elever. Utviklingshemmede elever undervises ofte av ufaglærte assistenter, til tross for at de har spesielt store læringsutfordringer. Stadig flere får undervisning utenfor ordinære klasser<sup>18</sup> – stikk i strid med målene og de menneskerettslige forpliktelse om en inkluderende skole. For den ordinære undervisningen er det fastsatt obligatoriske og standardiserte mål for hva elevene skal lære på de ulike alderstrinn. For spesialundervisningen er det svært få retningslinjer og lite kontroll av at opplæringen er av tilfredsstillende kvalitet.

<sup>18</sup> Tøssebro og Wendelborg 2014. Oppvekst med funksjonshemming. Familie, livsløp og overganger. Gyldendal

Kun 20 prosent av skolene tilfredsstiller tilgjengelighetskrav. Dette gjør blant annet at mange elever ikke kan gå på nærskolen. SOR stiller seg bak følgende av ekspertutvalgets tiltak:

- Undervisning av lærere
- Standard for læringsmål og kartlegging av utbytte
- Universell utforming
- Tydelige krav til PP-tjenestens virksomhet
- Forsøksordninger med et særlig tilrettelagt studietilbud ved universitet eller høyskole

Av de foreslåtte tiltakene er disse de viktigste for å sikre lik rett til skole og utdanning:

### Undervisning av lærere

Det er et generelt krav til kompetanse hos undervisningspersonell i skolen (opplæringsloven §10-1 og 10-2), men for spesialundervisning kan kravet til fagkompetanse fravikes (§ 5-5 og § 10-2). Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) har påpekt at det er disse hjemlene som brukes av skoleledelsen for å rettferdiggjøre utstrakt bruk av assistenter i undervisningen.<sup>19</sup> SOR stiller seg bak FFOs og Utdanningsdirektoratets påpekning om at disse unntaksbestemmelsene må endres for at utviklingshemmede skal få lik rett til opplæring av kvalifisert personale.

SOR er imot Nordahl-utvalgets forslag om å fjerne retten til spesialundervisning. Å fjerne retten vil gjøre det vanskeligere for folk å klage når skolen ikke oppfyller retten til utdanning.

<sup>19</sup> FFOs høringsvar, <https://bit.ly/2CLPYz2>

Tiltaket vil svekke rettsvernet til utsatte grupper.<sup>20</sup> Når rettigheter ikke oppfylles i praksis handler ikke det om at det er noe galt med rettigheten – det handler om at man ikke har funnet gode løsninger for hvordan rettigheten kan realiseres.

### **Klare læringsmål**

Elever med utviklingshemming må inkluderes i de overordnede målene for skolen. Kunnskapsdepartementet (KD) må ha et tydelig ansvar også for denne gruppa. For hvert av KDs overordna mål bør det spesifiseres hvordan og på hvilken måte de gjelder for utviklingshemmede eller for personer med læringsvansker generelt. Hvis ikke KD tar et tydelig ansvar for å inkludere utviklingshemmede og andre med lærevansker i de overordnede målene for norsk skole,<sup>21</sup> er det vanskelig å se hvordan de enkelte skolene skal kunne gjøre dette på en god måte.

En vesentlig årsak til ekskludering og segregering av elever med behov for særskilt tilrettelegging er nettopp at de faller utenfor de overordnede målene og de premissgivende systemene for den norske skole. Skoler blir belønnet om de scorer bra på nasjonale prøver, kartleggingsprøver og

internasjonale undersøkelser. Definisjonen av en god skole er om man scorer høyt på kunnskapstester, og for å prestere best mulig må skolene kvitte seg med de svakeste elevene. Incentivstrukturen må endres for å skape inkluderende fellesskap.

Inkludering og læringen til elever med lærevansker og særskilte behov må være en av de sentrale målene for norsk skole. SOR støtter derfor utvalgets anbefaling om at det utarbeides bindende retningslinjer for utformingen av opplæringsmål og planer for elever som mottar spesialundervisning, og at opplæringsplanene i størst mulig grad reflekterer innholdet i ordinære læreplaner med henhold til tema for undervisningen, omfang og presisjonsnivå. Mål for undervisningen bør formuleres på samme måte som i ordinære læreplaner. SOR støtter også rettighetsutvalgets tiltak om å utvikle vurderingssystemer som gjør at man får vurdert og utviklet ferdighetene til elever med utviklingshemming på samme måte som man får gjort for andre elever i skolen.

### **Ingen inkludering uten tilgjengelighet**

Universell utforming er en nødvendig betingelse for inkludering. Universell utforming gjelder ikke bare fysisk tilgjengelighet, men også for eksempel lyd- og lysforhold og plass til skjerming. Med innovative løsninger kan man for eksempel sikre at klasserom er utformet på en slik måte at elever som har behov for det med letthet kan veksle mellom å sitte sammen med de andre og delta i den ordinære undervisningen, og å bli skjermet og ha tilgang til grupperom som er plassert i det ordinære klasserommet. Utforming av

<sup>20</sup>) SORs høringssvar til Nordahl-rapporten, <https://hoering.udir.no/Uttalelse/v2/e61e49f5-bb80-400b-a1fd-b2ac3c1d5e1d?disableTutorialOverlay=True>

<sup>21</sup>) Nordahl-utvalget skriver at «[d]et fremkommer i liten grad eksplisitt på informasjonssider eller i styringsskriv hvor ansvaret for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging ligger i Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Det kommuniseres heller ikke tydelig til sektoren om verdien av inkludering.» (s.159), <https://bit.ly/2Qm1GDo>. Det er også påfallende at KD i sitt høringssvar til NOU 2016:17 ikke uttaler seg om tiltakene for å sikre likeverdig og inkluderende opplæring (de fokuserer på løft 6 – kompetanse) selv om dette burde være deres ansvarsområde.

klasserom har stått stille. Det bør satses på nye arkitektoniske løsninger og design som bidrar til inkludering.

SOR stiller seg bak Barneombudets krav om at myndighetene må utarbeide en opptrappingsplan for universell utforming av

skolebygg og sikre tilstrekkelige og faste årlige bevilgninger slik at planene blir gjennomført innen tidsfristene.

**HOVEDANSVAR:** Kunnskapsdepartementet



## Arbeid

Utviklingshemmede har rett til arbeid, på lik linje med andre. For å beskytte retten til arbeid må myndighetene treffe hensiktsmessige tiltak for å virkeliggjøre lik tilgang til å delta i arbeidslivet (CRPD artikkel 27).

Det å ha en jobb er viktig for å føle at vi er til nytte og å oppleve at vi både er selvstendige og en del av et fellesskap. Å ha et meningsfullt arbeid eller dagtilbud bidrar til deltakelse og er viktig for folks psykiske helse. Utvalget viser til at kun 25% av personer med utviklingshemming i yrkesaktiv alder er i arbeid, og at nesten samtlige av disse har varig tilrettelagt arbeid (VTA) i skjermede virksomheter. Dette er et tap ikke bare for den enkelte, men også for samfunnet – utviklingshemmede er en ressurs, og har mye å bidra med. VTA-ordningen er rettet mot utsatte grupper i arbeidsmarkedet, og den eneste der utviklingshemmede inngår som en sentral målgruppe. Likevel har det vært en drastisk nedgang i andelen av plassene som gis til denne gruppa.<sup>22</sup> Utviklingshemmede faller i stadig større grad utenfor. Det er et akutt behov for å gjøre noe.

SOR stiller seg bak ekspertutvalgets anbefalinger om at myndighetene må beskytte retten til arbeid gjennom følgende tiltak:

<sup>22</sup>) I 1994 utgjorde utviklingshemmede 71% av tiltaket, mens i 2012 var andelen utviklingshemmede redusert til 32 %, [https://naku.no/sites/default/files/NAKU\\_Tilstandsrapport\\_nett\\_Vii.pdf](https://naku.no/sites/default/files/NAKU_Tilstandsrapport_nett_Vii.pdf).

- Arbeidsevnevurdering for alle med utviklingshemming<sup>23</sup>
  - Varig oppfølgingstiltak med individuell støtte
  - Forsøk med alternative rammer for VTA
- SOR er imidlertid, i likhet med et flertall av de som har avgitt hørings svar, sterkt imot utvalgets forslag om å gi kommunene ansvar for tilrettelagt arbeid. Forslaget er utvalgets minst populære.<sup>24</sup> Gjennomføring av tiltaket kan åpne for samorganisering av bofelleskap og arbeid – det vil styrke tendensene til institusjonsomsorg og bidra til samfunnsekskludering av utviklingshemmede. Kommunene har ikke den nødvendige kompetansen og en overføring av ansvaret til kommunene vil føre til store forskjeller i tilbudet. Arbeid er et statlig ansvar når det gjelder alle andre grupper – utviklingshemmede skal ikke skyves ut, men må inkluderes i overordnet arbeidspolitik. Tilrettelagt arbeid må være et statlig ansvar.

SOR jobber aktivt for arbeidsinkludering gjennom HELT MED-prosjektet, og anbefaler en helhetlig strategi for å sikre retten til arbeid for alle.

<sup>23</sup>) Alle skal i utgangspunktet ha arbeidsevnevurdering før uføretrygd kan innvilges, men det er gjort unntak i reglene for uføretrygd i «kurantsaker». De skal ikke være basert på diagnose, men utviklingshemming listes likevel som «kurantsak». Før 2015 gjaldt dette kun «alvorlig utviklingshemming», mens det nå gjelder «utviklingshemming». Arbeidsevnevurderinger gjennomføres sjelden i kurantsaker, og det gjør at utviklingshemmede prioriteres lavt for arbeidsrettede tiltak i Nav. Utvalgets forslag om arbeidsevnevurdering for alle er derfor godt.

<sup>24</sup>) Av de som støtter forslaget er det ingen som gir noen utdypende begrunnelse for hvorfor de støtter tiltaket. Et flertall av kommunene er også imot tiltaket. Blant mange som støtter tiltaket, understrekes det at støtten forutsetter at det overføres mer penger til kommunene.





### Helhetlig strategi for å sikre arbeid til alle

Det må være en målsetting at flest mulig utviklingshemmede skal ut i det ordinære arbeidslivet. HELT MED skaffer arbeidsplasser for utviklingshemmede i det ordinære arbeidsliv, og har som mål å skaffe 1000 arbeidsplasser for utviklingshemmede innen 2027.<sup>25</sup>

Dersom flere utviklingshemmede kommer ut i det ordinære arbeidsliv vil dette frigjøre plasser i VTA-bedrifter, og således skape en dynamikk i hele arbeidskjeden. Dette vil komme alle utviklingshemmede til gode. Det er kø både for å få VTA-plass og dagtilbud. Mange av de som i dag jobber i VTA-bedriftene kunne ha klart en tilrettelagt jobb i det ordinære arbeidslivet, og 21% av de som i dag har et tilbud i dagsenter fyller kravene til jobb i en VTA-

<sup>25</sup> Se [heltmed.no](https://heltmed.no)

bedrift.<sup>26</sup> Potensialet for få flere ut i arbeid er derfor stort.

Alle utviklingshemmede skal ha et meningsfullt arbeid eller dagtilbud å gå til. Utvalget viser til at rundt 12 prosent av alle med utviklingshemming i yrkesaktiv alder verken er i arbeid eller deltar på dagaktiviteter. Dagtilbud bør rettighetsfestes, og man må sikre flere VTA-plasser for utviklingshemmede, for eksempel gjennom øremerking og sterkere rettighetsfesting.

Rettighetsfesting av dagtilbud kan også føre til sterkere incentiver for å få flere ut i VTA og ordinært arbeid ettersom dagtilbud er et dyrere tiltak enn de to andre alternativene. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av arbeidsrette tiltak er stor.<sup>27</sup> Kostnader knyttet til jobb gjennom HELT MED tilsvarer ca. 25% av kostandene i en VTA-bedrift.

For noen vil et godt dagtilbud være det viktigste, men utviklingshemmede skal som alle andre ha muligheten til å utvikle seg og gjøre karriere. For noen vil det for eksempel være nødvendig å bygge opp ferdigheter i VTA-bedrift før de går ut i det ordinære arbeidsliv, mens andre kan gå rett ut i ordinært arbeid. Arbeidsrettingen må starte på videregående skole. Arbeid/dagtilbud skal ikke samlokaliseres med bolig.

**HOVEDANSVAR:** Arbeids- og sosialdepartementet.

<sup>26</sup> NAKU (2012), [https://naku.no/sites/default/files/NAKU\\_Tilstandsrapport\\_nett\\_Vii.pdf](https://naku.no/sites/default/files/NAKU_Tilstandsrapport_nett_Vii.pdf)

<sup>27</sup> Som flere høringsinstanser påpeker, er de økonomiske beregningene til utvalget feil. Se SORs hørings svar for den reelle økonomiske utregningen, <https://bit.ly/2CLPYz2>

## Helse

Utviklingshemmede har lik rett til helse (CRPD artikkel 25). Barn og voksne med utviklingshemming får likevel ikke de helse- og omsorgstjenestene de har krav på. De har mangelfull tilgang til helse-tjenester, tjenestene er ikke individuelt tilpasset, og mange utviklingshemmede mottar i realiteten standardiserte tjenester eller pakker av tjenester.

Personalmangel i kommunal habiliterings-tjeneste og i spesialisthelsetjenestene gjør at utviklingshemmede ikke får nødvendig oppfølging og behandling. Utviklingshemmede har heller ikke samme tilgang til fastlegetjenester som befolkningen for øvrig. Barnets beste er ikke alltid et grunnleggende hensyn i utformingen av helse- og omsorgstilbudet til barn med utviklingshemming og deres familier, og de får ikke et forsvarlig tilbud i barne- og avlastningsboliger.

SOR stiller seg bak følgende av ekspertutvalgets tiltak:

- Ny lovbestemmelse om individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstjenestene
- Styrke kapasitet og bemanning i habiliteringstilbudet
- Veileder for helseoppfølging av personer med utviklingshemming
- Delsamarbeidsavtaler om habilitering
- Nye lovbestemmelser om barns beste

Retten til individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstjenester er allerede lovfestet gjennom likestillings- og diskrimi-

neringsloven. Det er likevel behov for å presisere denne retten i helse- og omsorgstjenesteloven. Det finnes allerede veiledere, utviklet av f.eks. Aldring og helse, NAKU og SOR som kan brukes/videreutvikles. Den største utfordringen er å få helsearbeidere til å bruke veilederne. De nye lovbestemmelsene om barns beste må være i samsvar med Barnekonvensjonen (utvalget har foreslått en svakere formulering).

Utvalget har oversett to svært viktige tiltak:

### Bedre styring og koordinering

Et stort antall av høringsinstansene påpeker at hovedutfordringen på feltet er manglende styring, koordinering, kompetanse og sanksjoner ved regelbrudd. Myndighetene må derfor prioritere å sette inn tiltak som bedrer disse forholdene. Det er for øvrig verdt å merke seg Helsedirektoratets påpekning om at faste årlige legekontroller vil være økonomibesparende.<sup>28</sup>

### Utviklingshemming inn i helsefagutdanningene

Det er lite kunnskap om utviklingshemming innenfor aktuelle helsetjenesteutdanninger. Samtidig er mange utviklingshemmede i større grad enn resten av befolkningen avhengig av disse tjenestene. For at denne gruppa skal kunne få et likeverdig helsetilbud, er det derfor viktig at temaet utviklingshemming styrkes innenfor helsefagutdanningene.

Både helsedirektoratet og den norske legeforening har understreket viktigheten av en satsing på kompetanse om

<sup>28)</sup> Helsedirektoratets hørings svar, <https://bit.ly/2CLPYz2>



utviklingshemming i grunnutdanningene til leger, tannleger, sykepleiere, og andre yrkesgrupper som ofte jobber med

personer med utviklingshemming.<sup>29</sup> Opplæringen må inkludere psykisk helse.

**HOVEDANSVAR:** Helsedepartementet

<sup>29)</sup> Helsedepartementet og Den norske legeforenings høringsvar, <https://bit.ly/2CLPYz2>

## Bolig

Alle har lik rett til å velge bosted, og hvor og hvem de skal bo med (CRPD artikkel 19). En god boligpolitikk hvor personer med utviklingshemming ikke blir plassert i boliger hvor de isoleres fra samfunnet er svært viktig for å sørge for inkludering, deltakelse og selvbestemmelse.

Ekspertutvalgets utredning viser at det er et svært stort gap mellom rettighet og praksis. For alle andre grupper har norske myndigheters mål lenge vært at flest mulig skal eie sin egen leilighet. Blant utviklingshemmede er det kun rundt 10 % som eier egen bolig – mot 80 % av befolkningen for øvrig. Flere organisasjoner advarer mot en institusjonaliseringstrend.<sup>30</sup>

SOR stiller seg bak følgende av ekspertutvalgets tiltak:

- Styrke Husbankens generelle veiledning knyttet til kommunalt planarbeid
- Nye vilkår for tilskudd og lån fra Husbanken (makstak på antall samlokaliserte boligenheter)
- Ny statlig planretningslinje som skal sikre oppfyllelse av CRPD

<sup>30</sup> En annen stor utfordring på boligfeltet er at stadig flere kommuner går over til såkalt markedsleie, men uten at de følger markedsstandard. Noen betaler nå halve trygda i husleie og har fått en vanskelig økonomisk situasjon. Bostøtten har ikke blitt hevet i takt med de økte utgiftene (se for eksempel NFU (2018), <https://bit.ly/2PT7TWz>). Utviklingshemmede skal ikke bo seg til fattigdom. Det må enten gjøres noe med bostøtten eller det må settes et tak på hva kommunene kan ta i husleie i bofellesskap.

### Maksgrense på antall samlokaliserte boliger

Det er mye motstand blant kommunene mot å innføre en maksgrense på seks boliger, men tiltaket er så viktig for å hindre institusjonalisering at det bør gjennomføres.<sup>31</sup> Maksgrensen bør også gjelde private utbyggere og det er viktig at det er klart spesifisert hva som menes med maksgrensen.<sup>32</sup> Det må også innføres effektive tiltak som hindrer samlokalisering av bolig og arbeid/dagtilbud og samlokalisering med andre grupper med behov for assistanse. Det må skilles klart mellom boligen og de tjenestene personen trenger – utviklingshemmede har rett til hjelp der de bor.<sup>33</sup>

Hovedmålet må imidlertid være å gå bort i fra å bygge egne boliger for utviklingshemmede, og heller hjelpe utviklingshemmede inn på det ordinære boligmarkedet.

### Eie, ikke leie

Målet for utviklingshemmede som for andre grupper må være at flest mulig skal eie sin egen bolig. Det må derfor utvikles gode ordninger for at utviklingshemmede, som vanligvis har liten inntekt, selv kan

<sup>31</sup> Sverige er det landet i Norden hvor institusjonstenden- sen er svakest. Det svenske lovverket begrenser antall personer i offentlige bofellesskap til 3-5 personer. SOSFS 2002:9. Bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

<sup>32</sup> Noen kommuner har for eksempel definert maksgrensen til å kun gjelde en etasje av bofellesskapet.

<sup>33</sup> Skillet mellom bolig og tjenester har stått fast siden NOU 1992:1 «Trygghet – Verdighet - Omsorg, [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digi-bok\\_2007110704030](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digi-bok_2007110704030) likevel følges det ofte ikke opp i praksis.





kjøpe bolig. Nåværende finansieringsordninger er vridende i forhold til hvilke valg utviklingshemmede kan gjøre. Hvis de velger å bygge eller kjøpe leilighet får de ikke momskompensasjon. Det får de derimot om de flytter inn i bofellesskap/tilrettelagte boliger bygget av kommunene. Pengene som går til momskompensasjonen bør omdisponeres til å støtte personer som ikke har råd til å skaffe seg vanlig bolig. En politikk som legger bedre til rette for at utviklingshemmede kan eie sin egen bolig,

vil også være viktig for å hindre at utviklingshemmede tvangsflyttes.<sup>34</sup>

Den nye ordningen med at boligtilskudd fra 2020 skal inn i rammeoverføringene til kommune, er et tilbakeskritt, og må endres. Dersom man ikke øremerker midler til mennesker med utviklingshemming, blir de ofte ikke prioritert, og rettighetsgapet blir enda større.

**HOVEDANSVAR:** Kommunal- og sosialdepartementet og Helsedepartementet.

<sup>34</sup> For å hindre tvangsflytting er det også viktig at ordningen som gjør at kommunen kan selge ut omsorgsboliger som er bygget med investeringstilskudd fra Husbanken endres.



## Kompetanse

Kompetanse og kunnskap er en viktig forutsetning for å sikre menneskerettighetene til utviklingshemmede, og dermed for å kunne gjennomføre samtlige løft. Helse- og tjenesteprogrammer til utviklingshemmede skal holde den samme kvalitet og standard som det som tilbys andre (CRPD artikkel 25 og 26).

Myndighetene plikter også å fremme opplæring av CRPD for fagfolk og personale som arbeider med mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD artikkel 4.i).

Utvalget slår fast at kunnskapen om utviklingshemmedes menneskerettigheter er lav. Omfattende bruk av ufaglærte og lav kompetanse, spesielt innenfor helse og omsorgstjenestene og i opplæringssektoren, er en gjennomgående utfordring på en rekke områder og gjør at utviklingshemmede har en dårligere rettighetsbeskyttelse enn andre.

SOR stiller seg bak følgende forslag:

- Videre- og etterutdanning for ansatte
- Spesialpedagogikk i grunnutdanninga for lærere, og kommuneopplæring i menneskerettigheter.
- Styrket forskningsinnsats

SOR har utviklet flere e-læringskurs som er nyttige for å følge opp utvalgets forslag om videre- og etterutdanning. Langt viktigere enn utvalgets foreslåtte tiltak om grunnkurs for ansatte uten formell kompetanse, er imidlertid å inn-

føre krav til, og dermed også satse på, fag- og høyskolekompetanse i tjenestene. Utvalget har fått massiv respons på at de foreslåtte tiltakene ikke er tilstrekkelige, og at det er en alvorlig forglemmelse at det ikke forslås noe satsning på økt fag- og høyskolekompetanse.<sup>35</sup> Utvalgets forslag om menneskerettighetsopplæring og spesialpedagogikk inn i grunnutdanninga for lærere, får imidlertid full oppslutning blant høringsinstansene.<sup>36</sup>

De viktigste tiltakene for å sikre kompetanse er å sette krav til de som skal jobbe med utviklingshemmede og å drive menneskerettighetsopplæring.

### Kompetansekrav

Det må sikres at minimum 70 prosent av de ansatte i tjenestene har relevant kompetanse på høyskolenivå. Bruken av ufaglærte er så utstrakt at det er nødvendig med en lovfesting av dette kompetansekravet. For å oppnå kompetansekravet, må blant annet utdanningskapasiteten til vernepleierutdanningen (en utdanning som har særlig fokus på gode tjenester til mennesker med store og sammensatte behov), styrkes.

I tillegg til formell utdanning er det viktig at de som jobber sammen med personer med utviklingshemming er personlig egnet, og at de som skal hjelpe utviklingshemmede med deres daglige gjøremål og som yter assistanse i hjemmet/boligen blir godt kjent med og går godt overens med vedkommende – utviklingshemmede skal ha selvbestemmelse også

<sup>35</sup>) SORs gjennomgang av høringsssvarene.

<sup>36</sup>) Ibid.



når det gjelder å velge hvem de vil ha hjelp av i egne hjem. Dette er viktig ikke bare for å sikre retten til selvbestemmelse, men også for å forebygge tvangsbruk. Gode arbeidsmiljøer med god stabilitet og få utskiftninger i personalet er også viktig tvangsforebygging. For å sikre tjenestemottakerne forsvarlige tjenester er det nødvendig med en fleksibel tilrettelegging av arbeidstid og arbeidsorganisering.

### **Menneskerettighetsopplæring**

Som utvalget påpeker må alle kommuner få opplæring i CRPD, og det må satses på menneskerettighetsopplæring i grunnutdanningene til alle yrkesgrupper som

ofte jobber med personer med utviklingshemming som vernepleier, sosionom og barnevernsutdanningene. Opplæring i spesialpedagogikk, CRPD og Barnekonvensjonen må inn som obligatoriske temaer i lærerutdanninga. Lærere må gjøres godt forberedt på skolens mangfold og få opplæring i gode strategier for å undervise i klasserom hvor ulike elever har ulike behov.

Utviklingshemmede selv har også rett til å vite hvilke rettigheter de har. Utviklingshemmede bør derfor også gis menneskerettighetsopplæring.

**HOVEDANSVAR:** Kunnskapsdepartementet

## Koordinerte tjenester

Å sikre god koordinering er en del av myndighetenes plikt til å treffe alle lovgivningsmessige og administrative tiltak som er nødvendige for å virkeliggjøre funksjonshemmedes menneskerettigheter (CRPD artikkel 4.1.a).

Koordinerte tjenester er helt vesentlig for at utviklingshemmede skal få nyttiggjøre seg rettighetene sine: retten til skole krever god koordinering i overgangsfaser mellom grunnskole og VGS, retten til eget hjem krever god koordinering av helse- og omsorgssektoren og areal- og plansektoren, retten til arbeid krever god koordinering mellom VGS, NAV og kommunene. God koordinering av ulike tjenester er også viktig for en effektiv organisering av det offentlige tilbudet.

Utvalget dokumenterer mangelfull koordinering. Mange av høringsinstansene beskriver også hvordan pårørende blir utmattet og sykmeldt av i praksis å skulle ha koordinatorjobben selv – på toppen av krevende omsorgsoppgaver. Mangelfull koordinering får derfor negative ringvirkninger langt utover den enkelte funksjonshemmede. Den krevende situasjonen familiene blir satt i fører også til et dårlig samarbeidsklima mellom kommunen og pårørende.

SOR stiller seg bak utvalgets foreslåtte tiltak:

- Kommunal plikt til koordinering av velferdstjenester

Koordinering er imidlertid allerede en plikt kommunene har. Slik mange høringsinstanser påpeker, er det ikke loven, men den faktiske gjennomføringen som er problemet. Skal koordinering bli en realitet, må det settes av ressurser, tidsmessig, faglig, og økonomisk.

### Kommunal koordineringsplikt

Alle personer med funksjonshemming må få en fast koordinator med tilstrekkelig kompetanse, tid, ressurser og fullmakter for å løse koordinatoroppgaven på en kvalitativt god måte.

Ansvar for koordinering kan ikke komme som en tilleggsoppgave til alle andre arbeidsoppgaver kommunalt ansatte skal iverksette. Det må stilles krav til at den som skal være koordinator må ha god innsikt i ulike regelverk<sup>37</sup> og ha god kommunikasjon med bruker og pårørende (også minoritetsspråklige). Det må settes av øremerkede midler til koordinatorjobben, og føre til sanksjoner dersom kommunen ikke følger opp.

Det må lages en egen veileder for koordinering (både mellom fagområder og på tvers av forvaltningsnivåer, og for konkrete fag- og kompetanseområder).

**HOVEDANSVAR:** Kommunal- og moderniseringsdepartementet

<sup>37)</sup> Tiltaket er dermed også viktig for å sikre rettssikkerheten til de utviklingshemmede.



## Målrettet styring

Målrettet styring er nødvendig for å sikre gjennomføringen av alle løftene. Som utvalget påpeker: å sikre funksjonshemmedes menneskerettigheter er en felles målsetting, på tvers av alle sektorer, og myndighetene har en plikt til å verne om og fremme menneskerettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i all politikk og alle programmer (CRPD artikkel 4).

Utvalget påpeker at det ikke er noen helhetlig tilnærming på departementsnivå for hvordan man når politiske målsettinger for utviklingshemmede, for hvordan man sikrer en koordinert innsats, og det er ingen konkretisering for hvordan målsettinger på relevante sektorområder skal oppnås for personer med utviklingshemming.

Dagens styringssystem sikrer ikke at nasjonal politikk følges i tilstrekkelig grad. Både statlig oppfølging av utviklingen og en del reguleringer (f.eks. av bofellesskap) ble avvirket rundt 2000, og det er rimelig å anta at en del av dagens problemer og den negative utviklingen man har sett på flere felt de siste årene skyldes mangel på styringsredskaper.<sup>38</sup> I tillegg til at statlige myndigheter må sørge for tettere oppfølging av utviklingen, må en også innføre flere virkemidler som gjør at kommunene prioriterer feltet høyere.

<sup>38</sup> Tøssebro (2016) «Scandinavian disability policy – from deinstitutionalization to non-discrimination and beyond» (Atler) 2/2016.

SOR stiller seg bak fire av utvalgets foreslåtte tiltak (de to første av disse får 100% oppslutning av høringsinstansene):

- Tydeliggjøre pådriveransvaret på politikkområdet
- Nasjonal plan
- Kommunale planer
- Indikatorsystem for målrettet styring

SOR er imidlertid, i likhet med flere andre, imot forslaget om å opprette et nytt fagorgan for utviklingshemmede. Det bør ikke brukes tid og ressurser på dette. I stedet må arbeidet med utviklingshemmedes rettigheter i Bufdir (og BLD) styrkes. Bufdir har allerede dyktige fagpersoner på feltet.

### Tydelig inkludering av utviklingshemmede i nasjonal plan

I den vedtatte nasjonale strategi- og handlingsplanen for funksjonshemmede må det for hver målsetting konkretiseres at og hvordan den skal gjelde for utviklingshemmede. Planen må også inkludere de konkrete tiltakene som er nødvendig for å ivareta utviklingshemmedes særlige behov for menneskerettighetsbeskyttelse.

Planen må inkludere tydelige kapasitets- og ansvarliggjøringsmekanismer som sikrer at planen faktisk settes i verk. Det må blant annet opprettes tydelige kontaktpunkt i departementene. Personene som skal jobbe med å iverksette planen må ha kapasitet og kompetanse til å følge opp politikken for personer med utviklingshemming og andre funksjonshemninger. Myndighetene må sikre at finansieringen av kommunene står i forhold til det tilbudet som lovverket og nasjonale politiske

målsetninger legger opp til (se også «Hovedkrav»).

Både i arbeidet med den nasjonale planen og den kommende Stortingsmeldingen om utviklingshemmedes rettigheter må myndighetene aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med funksjonshemmede, inkludert funksjonshemmede barn – og funksjonshemmede kvinner og funksjonshemmede med minoritet-

sbakgrunn – gjennom deres representanter (CRPD artikkel 4.3). Dette er viktig ikke bare på grunn av demokratiske hensyn, men også fordi gode representanter for funksjonshemmede sitter med mye viktig kunnskap som er nødvendig for å sikre at politikken blir god og effektiv.

**HOVEDANSVAR:** Barne- og likestillingsdepartementet.





## Ferie, fritid og muligheter for livssynsutøvelse

Utviklingshemmede har lik rett til deltagelse i kulturliv, fritidsaktiviteter, fornøyelser og idrett (CRPD artikkel 30). Utviklingshemmede skal få nødvendig bistand for å inkluderes i samfunnet og hindre isolasjon og segregering (CRPD artikkel 19).

Utviklingshemmede har lik rett til tros- og livssynsfrihet. De skal ikke bli påtvunget en tro eller et livssyn mot sin vilje, samtidig som det må aktivt legges til rette for at utviklingshemmede som har tilknytning til en religion skal få praktisere troen gjennom deltagelse i religiøse samfunn. Å delta i trossamfunn kan være en viktig del av det å være inkludert i nærmiljø og kulturliv.

Utvalget påpeker at «personer med utviklingshemming som regel har få nære venner, utvikler livsstilssykdommer og har mer fritid enn andre». Utvalget understreker derfor at fritidsaktiviteter kan være særlig viktig for utviklingshemmede, men de kommer ikke med forslag til konkrete tiltak når det gjelder ferie, fritid og livssynsutøvelse. SOR mener følgene tiltak er viktige for å sikre like rettigheter på disse områdene:

- Statlige retningslinjer for ferie
- Styrke deltagelse i fritidsaktiviteter gjennom samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor

- Frem bruken av retningslinjer for religionsfrihet og støtt inkluderingsarbeid

### Statlige retningslinjer for ferie

Utviklingshemmede har ikke en egen menneskerett til å reise på ferie, men de har rett til å ikke bli diskriminert og være likestilte. Myndighetene må i statlige retningslinjer for ferie avklare hva som utgjør diskriminering og som dermed vil være ulovlig. I enkelte kommuner må voksne som bor i bofellesskap og som trenger ledsagere, også betale reisen til flere ledsagere som skal gå turnus (inkl. nattevakt). I tillegg kan de måtte få beskjed om å betale for vikar i bofellesskapet. Dette gjør at en ukes ferietur kan komme til å koste 100 000 kr. Årsaken til at det blir så dyrt er at personen har en funksjonsnedsettelse, og dette kan derfor vanskelig klassifiseres som noe annet enn diskriminering.

I arbeidet med å utvikle retningslinjene må myndighetene undersøke og ta initiativ til å endre regelverk som hindrer utviklingshemmedes muligheter for ferie. Fagforeningene må trekkes inn i arbeidet slik at man får til gode turnusordninger.

Retningslinjene må vise hvordan man sikrer en best mulig praksis, og bør bygge på eksisterende eksempler på gode ordninger. Retningslinjene bør også fremheve kunnskap om at gode og likeverdige ferieordninger for utviklingshemmede kan ha mange positive ringvirkninger for eksempel på den enkeltes livskvalitet, helse, personlig utvikling/læring, selvbestemmelse, samhold, inkludering og deltagelse. Det finnes ikke nyere tall på hvor mange utviklingshemmede som reiser

på ferie sammenlignet med andre.<sup>39</sup> For å måle utviklingen og opprettholde et fokus på feltet er det viktig at dette blir en egen indikator i indikatorsystemet som er foreslått i NOU2016:17 under løftet «målrettet styring».

### **Samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor**

Mange personer med utviklingshemming deltar i fritidsaktiviteter, men de opplever i liten grad selvbestemmelse i valg av aktiviteter. Innenfor den lovpålagte støttekontakttjenesten gis det for eksempel i liten grad støtte til deltakelse i ordinære fritidsorganisasjoner. For mange personer med utviklingshemming krever oppfølgingen inn i selvvalgte fritidsaktiviteter som baserer seg på den enkeltes ønsker, behov og forutsetninger, at de får støtte av noen som kjenner dem godt.<sup>40</sup> Gjennom knutepunktet Fritid for alle som ble lansert og finansiert av Helsedirektoratet fra 2007 til 2017 ble det utviklet kunnskap og metoder for hvordan en kan realisere dette. Utfordringen handler først og fremst om å gi opplæring i bruk av ny kunnskap hos ansatte i kommunene og i frivillig sektor, og å endre organiseringen av tjenesten slik at de nye løsningene kan tas i bruk.

Vi støtter utvalgets vektlegging av at det er kommunenes ansvar å tilrettelegge fritidstilbud, enten det er i egen regi eller

i regi av frivillige lag og organisasjoner. Det er utviklet opplæringsprogram som kan muliggjøre dette. Vi støtter også utvalgets anbefaling om å evaluere støttekontaktordningen. Tjenestefeltet har utviklet seg mye siden den forrige nasjonale kartleggingen ble gjennomført i 1997.<sup>41</sup>

### **Frem bruken av retningslinjer for religionsfrihet og støtt inkluderingsarbeid**

Helse- og omsorgsdepartementet ga i 2009 ut Rundskriv I – 6/2009 «Rett til egen tros- og livssynsutøvelse». Helse- og omsorgsdepartementet har sammen med Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn, Kirkerådet og andre utarbeidet retningslinjer og veilednings- og ressursmaterieil.<sup>42</sup> Hovedutfordringen består i å få folk til å bli klar over disse og å ta de i bruk. En annen svakhet med ressursmaterialet som finnes er at det i mindre grad er utviklet av andre trossamfunn enn det kristne.

For å sikre en mer inkluderende praksis må myndighetene sørge for at rundskriv og retningslinjer blir tatt i bruk av tros- og livssynssamfunnene gjennom å gjøre disse mer kjent og tilgjengelige. Myndighetene bør videre lyse ut prosjektmidler til tros- og livssynssamfunn som ønsker å arbeide for en mer inkluderende praksis. Livssynssamfunnene må gå sammen med utviklingshemmedes organisasjoner for å sikre mulighetene for en god og omfattende inkludering av mennesker med utviklingshemming.

<sup>39</sup>) Tall fra SSB fra 2007 viste at andelen utviklingshemmede som har foretatt en feriereise på minst en uke i året lå i underkant av 60 prosent. Til sammenligning reiste om lag 80 prosent av befolkningen på en lengre feriereise i året.

<sup>40</sup>) Midtsundstad, A og Bliksvær, T., red (2015): Deltakelse på fritiden. Perspektiver på fritidsdeltakelse for mennesker med utviklingshemming. Fagbokforlaget.

<sup>41</sup>) Bliksvær, T. (1997) Avlastning og støttekontakt. Omfang og praksis i kommunene. Nordlandsforskning.

<sup>42</sup>) Se [www.deltakelse.no](http://www.deltakelse.no)

Retten til tros- og livssynsfrihet bør være en del av vernepleierstudiet, og andre studier for de som utdanner seg for å arbeide med utviklingshemmede, og kan gå inn under opplæring i hvordan man som tjenesteyter best støtter opp under og legger til rette for individers selvbestemmelse. Kartlegging av personens ønsker

og behov på tros- og livssynsområdet bør inngå i utarbeidelsen av individuell plan.

**HOVEDANSVAR:** Kulturdepartementet (tros- og livssyn, kultur, idrett), Helse- og omsorgsdepartementet (støttekontaktordningen) og Barne- og likestillingsdepartementet (retningslinjer).



Returadresse: Stiftelsen SOR, Postboks 12 Torshov, 0412 Oslo



**Stiftelsen SOR**