

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
16/3614

Vår referanse
16/00364-3

Vår dato
01.03.2017

Hørings svar NOU 2016:17 På lik linje

Fellesorganisasjonen (FO) er fagforening og profesjonsforbund for over 27.000 barnevernspedagoger, sosionomer, vernepleiere og velferdsvitere.

Generelle kommentarer

FO er svært positiv til at Rettighetsutvalget vektlegger en relasjonell forståelse av funksjonshemming, og at det blir påpekt at forståelsen ikke er fullt ut implementert i politikk og praksis. Den medisinske modellen preger fortsatt mange områder. Eksempel på dette: Spesialisthelsetjenesten sin veiledningsplikt ovenfor den kommunale helse- og omsorgstjenester begrenset til å gjelde helsemessige forhold og avgrenset til veiledning på organisatoriske endringer.

FO er positive til mange av de foreslåtte tiltakene i NOU'en, og vi ser fram til arbeidet med å realisere dem. Likevel er FO skuffet og bekymret over flere forhold. Særlig på områdene «tvang og makt», «helse- og omsorgstjenester» og «kompetanse» etterlyser FO flere og bedre tiltak.

FO kommenter alle løftområdene i NOU'en, men vårt hovedfokus er på manglende kompetanseløft og betydningen det har for alle områdene.

- FO mener det må stilles krav om at 50% av ansatte, i tjenester til personer med utviklingshemning, skal ha kompetanse på høgskolenivå, fortrinnsvis vernepleiefaglig kompetanse.
- FO mener det må utarbeides en opptrappingsplan for målrettet styrking av tjenester til personer med store og sammensatte funksjonsnedsettelse.

Løft 1 Selvbestemmelse og rettsikkerhet

Det er behov for å tilby juridisk råd og veiledning for å sikre rettighetene til personer med utviklingshemning. FO er enig i at dette er nødvendig. Utvalget foreslår å etablere et mer omfattende gratis rettshjelptiltak for personer med utviklingshemning. FO vil presisere viktigheten av tilstrekkelig ressurser og kompetanse til å utføre disse oppgavene. Her ønsker vi å understreke at CRPD

FO

Besøksadresse:
Mariboestgt. 13
0183 Oslo

Postadresse:
Pb. 4693 Sofienberg
0506 Oslo

Telefon:
02380

Telefaks:
94 76 20 18

e-post:
kontor@fo.no

www.fo.no

Bankgiro:
9001.06.35674

Bankgiro kontigent:
9001.08.71394

Foretaksnr.:
870 953 852 MVA

artikkel 13 sier at skal staten sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha en effektiv tilgang til rettssystemet på lik linje med andre, og da kreves det særlig tilrettelegging. Her mener FO det er nødvendig at rettssystemet øker sin barnefaglige kompetanse, samt kunnskap om utviklingshemming og kommunikasjon. På denne måten kan en sikre at barn med nedsatt funksjonsevne har rettsvern mot seksuelle overgrep.

Dagens vergemålslovgivning foreslås erstattet med en ny lov om beslutningsstøtte. FO støtter og applauderer intensjonen i forslaget om en sterkere lovregulering for å kvalifisere personer med utviklingshemning til aktiv beslutningsmyndighet over eget liv. Men vi er usikre på om den foreslåtte endringen i realiteten vil styrke muligheten for beslutningsmyndighet i eget liv.

Dersom regler om å frata rettslig handleevne skal endres, er det fortsatt sentralt at det blir utført en konkret vurdering av om personen har beslutningsevne i en gitt situasjon. Rettslig handleevne blir da relatert til de områdene som de ikke mester selv.

Under overskriften tvang og makt og tvangslovgivningen finner vi den første av to dissenser. Bakgrunnen for dagens lovverk var at man både skulle stille strenge kriterier til forebygging av tvang, og at en så behovet for sterk kontroll, dokumentasjon og regulering av tvangsbruk. Styrken i dette lovverket er tydeliggjøringen av krav til faglige, juridiske og etiske vurderingen. Dette må også være forutsetningen i nytt lovverk

Vi mener tvangslovgivningens hovedformål må være å forebygge og forhindre bruk av tvang og makt gjennom riktig tilrettelegging og systematisk miljørettet arbeid som ivaretar brukerens individuelle behov. Dagens lovverk basert på diagnosekriteriet er diskriminerende. Samtidig mener vi det kan være nødvendig med et særskilt lovverk akkurat på dette område. Dette fordi det i dag ikke er noe gode alternativ, og vi er bekymret for om et felles lovverk kan ivareta godt nok de spesielle utfordringene. Å sidestille bruk av tvang med en generell bestemmelse om bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten, kan likestille personer med en utviklingshemning med øvrige tjenestemottakere. Samtidig vil en mer generell adgang til bruk av tvang i nødrettstilfeller, basert på nødrett i straffeloven, frata personen sikkerhet hjemlet i dagens lovverk.

I dagens lovverk er kravet til rettssikkerhet ved gjennomføring av tvangstiltak sentral. Blant annet er det krav til kompetanse hos tjenesteyterne som skal gjennomføre tiltakene, og krav til individuell opplæring i håndtering av tvang. FO er sterkt bekymret for et lovverk der krav til bruk av tvangstiltak blir redusert eller forenklet med svekket rettsikkerheten som konsekvens.

Løft 2 Likeverdig og inkluderende opplæring

Elever som har spesifikke utfordringer knyttet til læring og sosialt samvær har behov for fagpersoner med kunnskap om hvordan miljøfaktorer kan fremme utvikling og deltakelse, om forebygging, muligheter og utfordringer som finnes i møter mellom mennesker og i tverrkulturelle møter. NOU'en berører ikke mennesker med utviklingshemning med en annen kulturell bakgrunn og kompetanse knyttet til det.

FO støtter forslag om videreutdanning av lærere og spesialpedagoger med fokus på utviklingshemming, menneskerettighetene, selvbestemmelse og praksis i utdanningsforløpet.

Vi støtter også forslag til mer forskning om effekt av ulike virkemidler. FOs profesjoner (barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere) har god forankring i praksis og er viktige bidragsyttere i slik forskning. Særlig vernepleiere har god kjennskap til utviklingshemming, selvbestemmelse og FNs konvensjon om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). De kjenner til både systemiske og individuelle utfordringer og ressurser i hverdagen til mennesker med utviklingshemming.

Spesialscoleordningen er det andre området der det var dissens i utvalget, og bakgrunnen er godt beskrevet i NOU'en. FO støtter mindretallets forslag som legger til grunn at inkludering i nærskolen og klassen skal være et grunnleggende prinsipp for alle barn. Et av målene med reformen var nettopp at mennesker med utviklingshemming skulle bli inkludert – på alle livsområder. I dag opplever mange foreldre at det ikke fins alternativer til spesialskolene fordi all kompetanse og tilrettelegging er lagt dit. Det fører til at oppbygging av normalskolen som en inkluderende arena hvor det er plass til alle, med individuell tilrettelegging som naturlig tiltak, blir nedprioritert.

Det er ikke tvil om at spesialskolene gjør en fantastisk jobb med elevene, de har kunnskap og kompetanse, og de har et tverrfaglig miljø som gjør at elevens behov både faglig og sosialt ivaretas. Men FO mener at dette skulle man ha som målsetting å få til i normalskolen. I stedet ser vi at fordi man har en spesialscole, bygges ikke kompetansen om inkludering i normalskolen.

FO erkjenner at det vil ta tid og avskaffe spesialscoler helt. Vi mener dette må være en målsetting, dersom inkludering av mennesker med utviklingshemming skal være reell, også i skolen.

Løftet i sin helhet fokuserer i stor grad på opplæring og i mindre grad på det sosiale miljøet vedkommende skal være i på kort og lang sikt. FO mener utvalget i for liten grad vektlegger retten til sosialt samvær med andre en kan identifisere seg med å etablere livslange fellesskap med.

For FO er skolen en læringsarena som må være basert på den enkeltes behov og eleven og pårørendes ønsker. Det som til enhver tid er mest praktisk og kostnadseffektivt for skolen skal ikke være styrende.

Løft 3 Arbeid for alle

Arbeid er en svært viktig måleindikator for livskvalitet og selvoppfattelse. FO ønsker at arbeid til alle skal være en reell mulighet. Det krever tiltak som øker mulighet for arbeid i ordinære bedrifter, og at tilrettelagt arbeid blir anerkjent som verdiskapende og likeverdig arbeid.

Da er det essensielt at ikke arbeid blir et helse- og omsorgstiltak på linje med en hvilken som helst hjemmetjeneste. FO er bekymret for konsekvensene av å flytte ansvaret fra NAV til kommunene for å tilby tilrettelagt arbeid. Utfra dagens

situasjon er det lite som tilsier at kommunene kan ivareta VTA-ordningen bedre enn NAV. FO mener det er mer sannsynlig at tiltaket pulveriseres og nedprioriteres i konkurranse med alle andre oppgaver kommunen har ansvar for.

FO støtter forslaget om retten til arbeidsevnevurdering. Samtidig mener vi at en årsak til manglende arbeidsevnevurdering, er manglende kapasitet, kunnskap og veiledning. Koordinatorer i NAV med nødvendig kompetanse kunne bidratt til at personer får oppfylt sine rettigheter til en arbeidsevnevurdering. Skole og NAV må starte dette arbeidet og etablere samarbeid tidlig.

Løft 4 God helse og omsorg

FO støtter forslag om en ny lovbestemmelse som presiserer individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstjenestene. Vi er enig i at individuelt tilrettelagte tjenester har stor betydning for den enkeltes livskvalitet.

FO er usikker på om den foreslåtte presiseringen vil sikre den enkelte individuelt tilrettelagte tjenester. Fordi behov for helse- og omsorgstjenester ofte er omfattende og livslangt, vil individuell tilrettelegging av tjenestene ha særlig stor betydning for mestring og god livskvalitet. Vi mener tydelige krav om ekstra rettigheter ut over lovens generelle krav vil ha større betydning.

For å få like muligheter må enkelte grupper ha sterkere rettighetsfesting gjennom lov og forskrift, samt retningslinjer og veiledere som støtter opp om og konkretiserer rettskrav. FO støtter utvalgets anbefaling om å utarbeide en veileder som konkretiserer krav til forsvarlighet. I tillegg mener vi det må utarbeides retningslinjer for et verdig tjenestetilbud, og krav til formell kompetanse og bemanning.

FO mener utvalget burde vektlagt vernepleie som helt nødvendig kompetanse i helse og omsorgstjenestene, og fremmet dette som et eget forslag. Dette støttes også av flere i kommentarer til NOU'en. Utvalget fremmer et eget forslag om at helse - og omsorgsdepartementet skal pålegge regionale helseforetak å styrke kompetanse og bemanning på habilitering. FO støtter kravet og mener det har stor betydning for kvaliteten på habiliteringstjenestene og helsetilbudet til den enkelte bruker. Samtidig mener FO dette står i kontrast til mangel på lignende forslag om personell i kommunale tjenester. Utvalget forslår verken krav til formell kompetanse eller bemanning. Kommunale helse- og omsorgstjenester skal selv vurdere og iverksette råd og veiledning fra habiliteringstjenestene. Habiliteringstjenestene er avhengig av gode kommunale fagmiljøer med kompetente ansatte nær brukeren for å iverksette råd og tiltak for brukeren.

Utvalget foreslår å hjemle krav om barnets beste som viktig hensyn i utforming av tilbud i helse- og omsorgstjenesteloven og lov om spesialisthelsetjenester. FO støtter dette. Det vil gi større mulighet for fleksibilitet i tilbudene som gis utover standardløsninger, jf. det NOU'en viser til at ofte benyttes.

Barns medvirkning er nødvendig, og det er viktig at også barn med utviklingshemning får medvirke utfra sine forutsetninger. Ansatte som skal

sørge for at barn får medvirke må ha kunnskap om utviklingshemning generelt, og det enkelte barn spesielt. Slik sikres kommunikasjon med barnet med hjelpemidler som eventuelt er nødvendig. Dette krever at både sykehus og helse- og omsorgstjenestene i kommunen har ansatt kvalifisert fagpersonell.

Utvalget foreslår å innføre systemer for kvalitetssikring av avlastning- og barneboliger tilsvarende krav til kvalitetssikring for barnevernsinstitusjoner. FO støtter forslaget.

FO er kjent med at mange mennesker med utviklingshemning over 18 år bor i foreldrehjemmet, og har omfattende tilbud i avlastningsboliger. Ordninger som sikrer kvalitet og tilsyn på helse- og omsorgstjenester må etableres uavhengig av hvor de gis, om det er private eller offentlige virksomheter som gir tjenestene og alder på de som skal ha tjenestene.

Løft 5 Eget hjem

Personer med utviklingshemning har rett til egen bolig, men har i liten grad mulighet til å velge hvor hun/han vil bo og ønsket boform. Svært få eier egen bolig til tross for at det er mest vanlig boform i Norge. Flere tilfeller av tvangsflytting av personer med utviklingshemning er også godt kjent. Dette fordi kommunen har satt ut driften av boligene på anbud, fordi det er bygd nye samlokaliserte boliger hvor stordriftsfordelene gjør at kommunen vil samle mennesker med utviklingshemning i større enheter, eller flytting har blitt gjennomført av andre organisasjonsmessige forhold. FO har i mange år kjempet for å innføre tiltak for å motvirke den negative utviklingen i boligsituasjonen.

FO støtter anbefalingene om at Husbanken ikke skal finansiere utbygginger hvor antallet enheter overstiger seks, og at kommunene må legge til rette for at personer med utviklingshemning lettere får hjelp til å skaffe seg bolig.

Et hjem må ikke defineres av ytre rammer alene. Utforming av tjenestene (organisatorisk plassering), holdninger og kompetanse er minst like viktige faktorer for gode bomiljø.

Løft 6 Kompetanse og kunnskap

FN-konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) legger til grunn at kompetanse og høyere utdanning er avgjørende for gode tjenester. Det viser erkjennelse av betydningen kompetanse har for tilrettelegging av faglig forsvarlige tjenester og god omsorg og opplæring. Dette er et sentralt og viktig punkt på alle livsarenaer og i et livsløpsperspektiv.

Forslag til tiltak på dette området tar utgangspunkt i eksisterende situasjon og foreslår oppbygging av ulike grunnkurs, opplæringspakker ala ABC – kurs etc. Dette er i beste fall et tegn på manglende ambisjoner på vegne av mennesker med omfattende og komplekse bistandsbehov.

Personer med utviklingshemning eldes og lever lenger, som resten av befolkningen takket være utviklingen i helsetjenestene og andre livsbetingelser. Økt behov for høyt utdannet personell som kan ivareta utfordringene som er

knyttet til aldring gjelder også her. Vernepleiere har, i tillegg til helsefaglig kompetanse, særlig fokus på funksjonshemning, utviklingshemning, selvbestemmelse og menneskerettighetene.

FO mener forslaget om grunnkurs for personer uten formell kompetanse er en kortsiktig og ikke bærekraftig løsning. Vi er kritiske til om forslaget vil ivareta kompleksiteten av alle utfordringer personer med utviklingshemning opplever. For eksempel fysiske samfunnsmessige rammer, og sosiale arenaer som jobb og fritid, og ikke minst helseutfordringer.

De siste årene har vi opplevd flere urovekkende saker som viser til svikt av rutiner og rammer i tjenester til utviklingshemmede¹. Høgskoleutdanning fokuserer på utvikling og kritisk forståelse av egen praksis. Et grunnkurs har fokus på teoretisk forståelse på et svært begrenset område, og eventuelt trening på enkelte ferdigheter. Forskjellen er av stor betydning for utvikling av tjenester, særlig i arbeid med selvbestemmelse og tilrettelegging for å kunne ta egne valg i situasjoner der det er mulig. Et grunnkurs vil aldri være tilstrekkelig til å vise den kompleksiteten i forbindelse med utøvelse av selvbestemmelse og andre rettigheter som f.eks. rett til seksualliv, arbeidsliv, fritid osv. slik at det er i tråd med CRPD.

FO støtter skolering av ufaglærte, men vi mener det er langt fra tilstrekkelige for å møte behovene og utfordringene i tjenestene. FO foreslår derfor et nytt tiltak under løft 6:

- *Krav om at minst 50 % av ansatte har kompetanse på høgskolenivå, fortrinnsvis vernepleiekompetanse, i tjenester til personer med utviklingshemning.*

Tiltaket må følges opp med en opptrappingsplan for målrettet styrking av tjenester til personer med komplekse og sammensatte funksjonsnedsettelse.

En opptrappingsplan må blant annet inneholde:

- Økning i antall stillinger med krav til kompetanse på høgskolenivå, der vernepleiefaglig kompetanse vektlegges
- Tilstrekkelig kvalifisert personell forutsetter økning av utdanningskapasiteten på vernepleierutdanningene
- Dersom det vedtas en liste over lovpålagte profesjoner i kommunenes primærhelsetjeneste må vernepleiere og sosionomer være en del av denne listen (jfr. oppfølging av primærhelsemeldingen)
- Krav til bemanning og kompetanse i helse- og omsorgstjenesteloven (jfr. opplæringsloven)
- Der det er krav må det i liten grad dispenseres fra kravene (jfr. hotj. kapittel 9)
- Tjenestene må være gode praksisplasser for studenter og attraktive arbeidsplasser for vernepleiere; arbeidsplasser for faglig forsvarlighet og faglig utvikling med rom for kollegialt fellesskap, etter- og videreutdanning og tid for refleksjon og veiledning.

¹ Statens helsetilsyn og tilsynsrapporter fra fylkesmennene er en viktig kilde. «Jonny» saken en annen: <http://www.dagbladet.no/nyheter/her-skal-vennene-ha-torturert-jonny-28-til-dode/63700644>

Kompetanse er viktig for å fremme sosial trygghet, bedre levevilkår, forebygge og tilrettelegge for mestring. Vernepleie er eneste profesjon med særskilt fokus på personer med behov for langvarige og koordinerte tjenester. Personer med utviklingshemning har alltid vært en tydelig brukergruppe for vernepleiere. Det er også den eneste profesjonen med autorisasjon som helsepersonell og en sosial- og helsefaglig sammensetning i utdanningen sin. Vernepleiere er derfor en nøkkelprofesjon i helse- og omsorgstjenestene.

Løft 7 Koordinerte tjenester

Utvalget påviser manglende koordinering mellom ulike sektorer, både horisontalt og vertikalt. Begrepet koordinerte tjenester forutsetter avklaring og iverksetting av ansvarfordeling mellom ulike tjenester/personer og nivåer.

Særlig utfordrende er dette der hjelpen går på tvers av forvaltningsnivåer og ulike tjenester. For eksempel vet vi at det i flere kommuner er utfordrende å etablere samarbeid med barnevernstjenesten for å ivareta barns rettssikkerhet, det være seg oppfølging av bekymringsmeldinger om foreldres omsorgsevne eller søsken sin livssituasjon etc. Mange kommuner har koordinerende enheter som har som oppgave å avklare behovet for tjenester og for å samordne disse. Den som får ansvar som koordinator i arbeidet med individuell plan for en bruker må være kvalifisert for å håndtere oppgavene dette innebærer, og må ha avsatt tilstrekkelig tid.

Løft 8 Målrettet styring

FO mener fokus på diagnose må endres til utfordringer som oppstår mellom individets forutsetninger og samfunnets rammer. En samordnet innsats på tvers av sektorer kan bidra til en oversikt over eksisterende føringer.

Avsluttende kommentar

NOU'en er svært viktig for FO og profesjonene vi organiserer, og ikke minst personene vi bistår og deres familier. Dette er et politikkområde få er opptatt av. FO ønsker derfor å bidra til at temaet settes på dagsorden.

Rettighetsutvalget har påpekt mange sentrale og viktige punkter. Likevel gir NOU'en inntrykk av at enkelte av endringene som foreslås allerede er hjemlet i lovverk og beskrevet i veiledere etc. FO mener en hovedutfordring er å gjøre eksisterende ordninger kjent og sikre at dette blir iverksatt i praksis.

Det er også flere områder som ikke er like godt behandlet eller ikke foreslått tiltak på. FO vil avslutningsvis peke på følgende områder vi mener må sikres i videre arbeid:

- Et nytt løft for å sikre mennesker med utviklingshemning en reell mulighet til ferie og en aktiv og meningsfylt fritid. Økt innsats for å sikre støttekontakter til alle som har behov for det er et ledd i dette. Ordninger som gjør at de som trenger bistand og oppfølging på ferieturer ikke må dekke dette av egen lomme.

- Økt kompetanse til å yte tilpassede tjenester til brukere og familier med minoritetsbakgrunn.
- Økt kompetanse og holdningsskapende arbeid knyttet til seksualitet, kjønns- og seksualitetsmangfold hos personer med utviklingshemning.

FO ser frem til videre arbeid med forslagene. Vi håper våre erfaringer og innspill øker forståelsen for kompleksiteten i tjenestene, og bidrar til konkretisering av nødvendige tiltak for å nå mål om bedre levekår for personer med utviklingshemning i Norge.

Med vennlig hilsen

Sign
Mimmi Kvisvik
Forbundsleder

Sign
Gry Reinsnos
Rådgiver