



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 40

(2002–2003)

Nedbygging av funksjonshemmende barrierer

Strategier, mål og tiltak i politikken for personer
med nedsatt funksjonsevne

Innhold

1	Innledning og sammendrag	5	4.3	Forskning og dokumentasjon	34
1.1	Innledning	5	4.3.1	Dokumentasjonssenter	34
1.2	Sammendrag	6	4.3.2	Forskning	35
1.3	Bakgrunn	7	4.4	Brukermedvirkning	36
1.4	Regjeringens verdigrunnlag	7	4.4.1	Stat	36
1.5	Funksjonshemming	8	4.4.2	Kommunene	37
			4.5	Tilskudd til funksjonshemmede organisasjoner	38
2	Situasjonsbeskrivelse	11	4.5.1	Bakgrunn	38
2.1	NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer	11	4.5.2	Tilskuddsutvalget (Korsæthutvalget)	39
2.1.1	Mandat	11	4.5.3	Høringsuttalelser	39
2.1.2	Hovedfunn og analyse	11	4.5.4	Prinsipper for ny tilskuddsordning	40
2.1.3	Utfordringer og anbefalinger	13	4.5.5	Kriterier for å bli tilskuddsberettiget	40
2.1.4	Hørings svar	14	4.5.6	Paraplysam arbeidet	40
2.2	Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998 – 2002	14	4.5.7	Andre forslag	41
2.2.1	Bakgrunn	14			
2.2.2	Satsingsområder	14	5	Utdanning og arbeid	43
2.2.3	Et tilgjengelig samfunn – resultater	15	5.1	Utdanning og opplæring	43
2.2.4	Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning – resultater	17	5.1.1	Grunnskole og videregående opplæring	43
2.2.5	Handlingsplan for økt yrkesaktivitet blant funksjonshemmede – resultater	18	5.1.2	Universitet og høyskoler	47
2.2.6	Handlingsplanen som et virkemiddel i seg selv	18	5.1.3	Kompetansereformen	52
2.3	Levekår	19	5.2	Arbeid	53
2.4	Internasjonalt arbeid	21	5.2.1	Avklaring, kvalifisering og formidling	54
2.4.1	Europeisk samarbeid	21	5.2.2	Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv	58
2.4.2	Nordisk samarbeid	22	5.2.3	Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til offentlig sektor	59
2.4.3	Multilateralt samarbeid	23	5.2.4	Tilrettelegging av arbeidsplassen	59
2.4.4	Utviklingssamarbeid	24	5.2.5	Kombinasjon av arbeid og trygd	63
			5.2.6	Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten	64
3	Mål og strategier	26	6	Tilgjengelighet	65
3.1	Vurdering av situasjonen	26	6.1	NOU 2001:22 fra bruker til borger– forslag til hovedstrategi	65
3.2	Visjoner og hovedmål	27	6.2	Regjeringens vurderinger	65
3.2.1	Visjon	27	6.3	Regjeringens mål, hovedutfordringer og sektorovergrepene tiltak	65
3.2.2	Hovedmål	27	6.4	Nærmere om arbeidet med å øke tilgjengeligheten innenfor de ulike sektorområder	70
3.3	Strategier	28	6.4.1	Transport	70
			6.4.2	Byggverk og uteområder	74
4	Virkemidler	30	6.4.3	Informasjon og kommunikasjon	80
4.1	Juridiske virkemidler	30			
4.1.1	Forslag i NOU 2001:22	30			
4.1.2	Utvalg som skal vurdere forslaget om en lov mot diskriminering av funksjonshemmede	30			
4.1.3	Lovarbeid	30			
4.1.4	Bruk av eksisterende lovgivning	32			
4.2	Økonomiske og administrative virkemidler	33			
4.2.1	Nærmere om saksbehandling	33			

6.4.4	Tilgang til produkter	82	7.8.1	NOU 2001:22	116
6.4.5	Kultur og fritid	83	7.8.2	Mål	116
7	Tjenester	86	7.8.3	Nærmere om ulike tiltak	117
7.1	Helsetjenester	86	7.9	Innvandrere	117
7.1.1	NOU 2001:22 Fra bruker til borger – utfordringer	86	7.9.1	NOU 2001:22	117
7.1.2	Hovedutfordringer og regjeringens mål	86	7.9.2	Mål	117
7.1.3	Kommunehelsetjenestens tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne	87	7.9.3	Ulike tiltak	117
7.1.4	Spesialisthelsetjenestens tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne	88	8	Reformen for mennesker med utviklingshemning	118
7.2	Pleie- og omsorgstjenester	91	8.1	Målsettinger og resultater	118
7.2.1	NOU 2001:22 – Utfordringer og forslag	92	8.2	Reformens økonomi	118
7.2.2	Hovedutfordringer og regjeringens mål	92	8.3	Boliger	119
7.2.3	Bolig	93	8.4	Voksne utviklingshemmede som bor hos pårørende	120
7.2.4	Individuelt tilrettelagte tjenester	95	8.5	Skole	120
7.2.5	Kompetanse	100	8.6	Tjenester	121
7.2.6	Felles regelverk og bedre rettssikkerhet	103	8.7	Arbeid og aktivisering	123
7.3	Koordinering av ulike tjenester	105	8.8	Selvbestemmelse	124
7.4	Pasientombudsordningen	106	8.9	Sosialt nettverk	124
7.5	Hjelpemiddelformidling	108	8.10	Kultur og fritid	124
7.5.1	NOU 2001:22 – utfordringer og forslag	108	8.11	Oppsummering av reformen	125
7.5.2	Regjeringens mål	109	8.12	Utfordringer og målene framover ...	125
7.5.3	Tiltak	109	9	Barn med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende	128
7.6	Fritid og ferie	111	9.1	Situasjonsbeskrivelse	128
7.6.1	NOU 2001:22 – Utfordringer	111	9.2	Utfordringer, mål og tiltak	129
7.7	Barnehager	114	10	Administrative og økonomiske konsekvenser	132
7.7.1	NOU 2001:22 Utfordringer og forslag	115	Vedlegg		
7.7.2	Regjeringens mål	115	1	Funksjonsevne og omsorg, etter alder. Prosent	134
7.7.3	Tiltak	115	2	Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Medlemstall og driftstilskudd fra Sosialdepartementet	135
7.8	Samer	116			



DET KONGELIGE
SOSIALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 40

(2002–2003)

Nedbygging av funksjonshemmende barrierer

Strategier, mål og tiltak i politikken for personer
med nedsatt funksjonsevne

*Tilråding fra Sosialdepartementet av 13. juni 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Regjeringen legger i denne stortingsmeldingen frem strategier, mål og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Personer med nedsatt funksjonsevne møter fortsatt barrierer som hindrer like muligheter til aktivitet og deltakelse. Funksjonshemming oppstår i gapet mellom den enkeltes forutsetninger og de krav samfunnet stiller. En politikk for å bygge ned funksjonshemmende barrierer må styrke den enkeltes forutsetninger samtidig som samfunnet gjøres mer tilgjengelig.

På mange områder går utviklingen i riktig retning. Samtidig er gapet mellom mål og virkelighet fortsatt stort for mange mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Det finnes ikke enkle tiltak som kan løse utfordringene vi står overfor innen skole, arbeidsliv, transport, kultur og fritid, og helse- og sosialtjenester.

Hver dag planlegges og fattes det beslutninger som påvirker utviklingen av samfunnet, knyttet til utforming av bygninger, utemiljø, produkter og tje-

nester. Konsekvenser av de valg som foretas er store for hverdagen til mange personer med nedsatt funksjonsevne. Mange opplever å bli funksjonshemmet på grunn av de løsninger som velges.

Situasjonen er svært ulik innenfor de ulike sektorer. Det er iverksatt en rekke tiltak gjennom ulike handlingsplaner. Samtidig mangler vi på mange områder forskning og dokumentasjon om utviklingen. Regjeringen vil legge til rette for en politikk som er basert på kunnskap om effekter av ulike tiltak og virkemidler. Bedre kunnskap gjennom forskning og dokumentasjon skal bidra til økt bevissthet og fokus på måloppnåelse innen de ulike sektorområdene. For å nå resultater kreves et målbevisst og systematisk arbeid over tid, hvor økt bevisstgjøring og bred mobilisering på alle samfunnsområder og forvaltningsnivåer står sentralt.

Regjeringens visjon er at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere.

I et demokrati er det sentralt at alle innbyggere skal ha de samme muligheter til engasje-

ment og deltakelse på ulike arenaer i samfunnet. Denne stortingsmeldingen redegjør for regjeringens politikk for å redusere avstanden mellom mål og virkelighet og slik bringe visjonen nærmere.

1.2 Sammendrag

I *kapittel 1* presenterer regjeringen verdigrunnlaget i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Sentralt står likeverd, selvbestemmelse, aktiv deltakelse og personlig og sosialt ansvar. Videre redegjøres det for bruk av begrepene nedsatt funksjonsevne og funksjonshemming.

Kapittel 2 gir en status av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. NOU 2001:22 Fra bruker til borger, resultater og erfaringer fra Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998-2002) og ulike levekårsdata presenteres. Gjennomgangen viser at tiltak og tjenester er forbedret og nye ordninger etablert. Likevel er avstanden mellom mål og virkelighet stor på enkelte områder. Dette gjeldet spesielt tilgjengelighet.

Politikken for personer med nedsatt funksjonsevne påvirker og påvirkes av internasjonale prosesser. I *kapittel 2* redegjøres det for internasjonalt arbeid på feltet.

Kapittel 3 omhandler mål og strategier. Utdanning og arbeid, tilgjengelighet og tjenester er regjeringens satsingsområder.

I *kapittel 4* varsles et sett av virkemidler som må tas i bruk for å nå målene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Forslag om en lov mot diskriminering utredes. Forskning og dokumentasjon står sentralt. Et nytt dokumentasjons-senter skal følge situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne i det norske samfunn. Regjeringen vil lovfeste brukerrepresentasjon på kommunalt nivå og foreta endringer i dagens tilskudds-ordning til funksjonshemmedes organisasjoner.

Arbeid er den viktigste faktor for gode levekår. Høyere utdanning øker vesentlig mulighetene for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få jobb sammenlignet med den øvrige befolkningen. *Kapittel 5* viser hvordan regjeringen vil styrke og samordne innsatsen for at flere personer med nedsatt funksjonsevne kan komme i jobb.

I dag utestenges mange med nedsatt funksjonsevne fra deler av samfunnet. Dette får konsekvenser for hverdagslivet. Mange personer med nedsatt funksjonsevne har vansker med blant

annet å skaffe seg utdanning, få arbeid, gå på kino eller restaurant. *Kapittel 6* omhandler tiltak for å gjøre samfunnet tilgjengelig gjennom å fjerne hindringer.

Regjeringen vil legge prinsippet om universell utforming til grunn for nybygg og nyanskaffelser. Universell utforming innebærer at hensynet til alle brukergrupper skal innarbeides i løsningene så langt det er teknisk og praktisk mulig.

Prinsippet om universell utforming skal søkes gjennomført ved hjelp av ulike tiltak som informasjon, veiledning, kompetansestyrking, forskning og utviklingsarbeid samt samarbeid med standardiseringsorganene. I kapitlet gis en nærmere omtale av Handlingsprogram for universell utforming rettet mot statlig sektor og en rekke tiltak for økt tilgjengelighet på områdene transport, byggverk og uteområder, informasjon og kommunikasjon, produkter samt kultur og fritid.

Mange personer med nedsatt funksjonsevne har behov for tjenester fra det offentlige for å kunne delta i arbeids- og samfunnsnivå og leve et aktivt og selvstendig liv. I *kapittel 7* omtales bl.a. helsetjenester, pleie- og omsorgstjenester, barnehager og hjelpemiddelformidling. For å nå målet om mer individualiserte og brukerrettede tjenester vil regjeringen gi kommunene større frihet til å utvikle tjenestetilbudet i samsvar med kommunenes lokale behov og forutsetninger. Regjeringen ønsker å legge bedre til rette for at kommunene kan lære av hverandre gjennom utveksling av «gode eksempler» og erfaringer, og sette i verk ulike tiltak for å heve kompetansen hos ansatte i kommunen. I kapitlet blir det også gjort rede for tiltak som er satt i verk for å bedre koordineringen av ulike deltjenester på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer og for å bedre informasjonen til brukerne.

I *kapittel 8* er det en gjennomgang av reformen for mennesker med utviklingshemning. På bakgrunn av den evaluering som er gjort av reformen i regi av Norges forskningsråd presenteres erfaringer med og resultater av reformen, samt en oppsummering av utfordringer og tiltak for å bedre levekårene og livssituasjonen for utviklingshemmede.

I *kapittel 9* er det gitt en beskrivelse av de utfordringer og problemer familier med barn med nedsatt funksjonsevne møter, samt en oversikt over tiltak som er satt i verk eller som regjeringen ønsker å sette i verk for å bedre forholdene for familier med barn med nedsatt funksjonsevne.

Kapittel 10 omhandler økonomiske og administrative konsekvenser.

1.3 Bakgrunn

St. meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplanen for funksjonshemmede 1998 – 2001 ble behandlet av Stortinget i februar 1999. Handlingsplanen ble senere forlenget til ut 2002 og har vært et viktig tiltaksrettet instrument i utforming og gjennomføring av politikken på dette området.

Som et ledd i oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede ble det i 1999 nedsatt et offentlig utvalg som skulle vurdere situasjonen for funksjonshemmede. Utvalget, som ble ledet av Sigurd Manneråk, avga i juni 2001 NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer.

I Sem-erklæringen ble det varslet at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding på grunnlag av NOU 2001:22.

Ved utløp av Handlingsplanen for funksjonshemmede, er det naturlig å oppsummere resultater og erfaringer. Denne oppsummeringen må sees i sammenheng med NOU 2001:22 og danner grunnlag for å avklare videre mål og strategier i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Det er nå over ti år siden reformen for mennesker med utviklingshemming ble iverksatt. Regjeringen vil i denne stortingsmeldingen gi en tilbakemelding til Stortinget om resultater og erfaringer med reformen.

Regjeringen ønsker å fokusere på barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. I denne stortingsmeldingen gis en oversikt over viktige utfordringer, mål og videre arbeid knyttet til denne målgruppen.

Et eget utvalg under ledelse av fylkesmann Knut Korsæth har vurdert tilskuddsordningene til funksjonshemmedes organisasjoner. Regjeringen foreslår med utgangspunkt i Korsæth-utvalgets innstilling endringer i eksisterende tilskuddsordninger.

1.4 Regjeringens verdigrunnlag

Hvert menneske har sin egen verdi uavhengig av funksjonsnivå. Denne grunnleggende respekten for menneskelivet er en viktig premiss i utvikling av det samfunnet vi lever i.

Samfunnet har et ansvar for å sikre det enkelte menneskets verdi og likeverd. Ansvaret må følges opp gjennom utvikling av holdninger og rammebetingelser som støtter opp under at alle mennesker er like mye verdt, har samme grunnleggende behov, skal behandles med samme respekt, at

mangfold beriker og at hvert menneske med sine kunnskaper og erfaringer er en ressurs for samfunnet.

Personer med nedsatt funksjonsevne er, og skal ha muligheter til å oppleve seg som, fullverdige borgere i det norske samfunn. Dette kan synes selvsagt, men mange med nedsatt funksjonsevne møter samfunnsskapt hindringer. Disse hindringene setter begrensninger for enkeltmenneskets livsutfoldelse og muligheter til å delta som aktive samfunnsborger.

Regjeringen vil sette den enkelte borger i sentrum for utforming av politikken. Dette krever realisering av verdier som:

- Likeverd
- Selvbestemmelse
- Aktiv deltakelse
- Personlig og sosialt ansvar

En politikk som bygger på *likeverd* innebærer at det offentlige har ansvar for å legge til rette for at alle, ut fra sine forutsetninger, får like muligheter til å skaffe seg gode levekår og til å ivareta sine rettigheter og plikter som samfunnsborgere. I politikken for personer med nedsatt funksjonsevne er begrepet like muligheter knyttet til at ordninger og tilbud i samfunnet, som ulike typer tjenester, aktiviteter og informasjon, i størst mulig utstrekning skal gjøres tilgjengelig for alle.

Som verdi henger *selvbestemmelse* nøye sammen med frihet for enkeltmennesket. For mange med nedsatt funksjonsevne vil mulighetene til selvbestemmelse og et selvstendig liv være knyttet til hvordan omgivelsene er utformet, omfang og innhold i ulike typer tjenester og holdninger i samfunnet. Mange med nedsatt funksjonsevne, eller deres pårørende, er avhengig av ulike typer tjenester. Alle skal i utgangspunktet ha like rettigheter og muligheter til å bestemme over eget liv og bli respektert for sine ønsker. Det er et sentralt mål at tjenestene i størst mulig utstrekning må tilpasses brukerne.

Aktiv deltakelse som verdi er relatert både til enkeltindividet og samfunnet. Politikken for personer med nedsatt funksjonsevne skal bygge på individets naturlige ønske om å klare seg selv. Dette innebærer at det må legges til rette for at alle, ut fra sine forutsetninger, skal ha muligheter til aktiv deltakelse i samfunnet. Dette omfatter både barn, unge, voksne og eldre. For mange i yrkesaktiv alder betyr aktiv deltakelse mulighetene til å forsørge seg og sine gjennom arbeid og egen inntekt. Regjeringen vil arbeide for et velferdssamfunn som støtter opp under den enkeltes

muligheter, initiativ og egeninnsats. I politikken for personer med nedsatt funksjonsevne må også likestilling mellom kjønnene ivaretas.

Regjeringen vil legge vekt på de samfunnsmessige gevinster som er knyttet til at den enkelte tar sine ressurser i bruk. Samfunnet trenger alle.

Det enkelte menneske har som voksen *ansvar for eget liv*. Det må stilles krav til alle, ut fra hver enkelts evner og ressurser. Mulighetene til et selvstendig liv innebærer for mange med omfattende funksjonsnedsettelse at samfunnet må ta et større *sosialt ansvar*. Fellesskapets sosiale ansvar er særlig viktig i forhold til barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende.

Målet om et mer inkluderende samfunn hvor personer med nedsatt funksjonsevne sikres mulighetene til å leve som andre, forutsetter en rekke tiltak. Mange vil i kortere eller lengere perioder av sitt liv ikke være i stand til å forsørge seg gjennom arbeid og egne inntekter. Alle skal likevel føle trygghet for at de får nødvendig bistand. Velferdsordningene skal gi økonomisk og sosial trygghet, slik at alle kan leve et verdig liv.

1.5 Funksjonshemming

Med *nedsatt funksjonsevne* menes tap av eller skade på en kroppsdel eller i en av kroppens funksjoner. Dette kan for eksempel dreie seg om nedsatt bevegelses-, syns- eller hørselsfunksjon, nedsatt kognitiv funksjon, eller ulike funksjonsnedsettelse pga. allergi, hjerte- og lungesykdommer.

Det er ingen selvfølge at personer med nedsatt funksjonsevne blir funksjonshemmet. En funksjonsnedsettelse behøver ikke resultere i begrensninger i samfunnsmessig deltakelse. *Funksjonshemming* oppstår når det foreligger et gap mellom individets forutsetninger og omgivelsenes utforming eller krav til funksjon.

En stor andel av befolkningen har nedsatt funksjonsevne. Risikoen for å få nedsatt funksjonsevne øker med økende alder. Samfunnet møter disse utfordringene gjennom ulike tilnæringer.

Antallet som får nedsatt funksjonsevne kan reduseres ved å sette fokus på forebyggende tiltak. Dette gjelder for eksempel tiltak som å fremme sunnere livsstil, redusere antall ulykker på veiene, sikre god tilrettelegging av det fysiske miljøet inne og ute, god tilgjengelighet til rekreasjons- og friområder, bedre luftkvalitet og redusere støykilder. Forebygging er det sentrale fokus

i St. meld. nr. 16 (2002-2003) Resept for et sunnere Norge.

Når personer får nedsatt funksjonsevne, ved fødsel eller senere i livet, vil medisinsk behandling og rehabilitering ofte kunne bedre funksjonsevnen. Gjennom Stortingets behandling av St.meld. nr 21 (1998-99) Ansvar og meistring – mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk, er rammene lagt for utvikling av rehabiliteringstilbudet.

Dersom funksjonsnedsettelsen helt eller delvis ikke lar seg behandle eller rehabiliteres, så vil ofte ulike kompensatoriske virkemidler benyttes.

For eksempel kan briller eller høreapparat bidra til å bedre syn og hørsel. For personer med omfattende funksjonsnedsettelse vil ulike typer hjelpemidler i større eller mindre grad kunne fungere kompenserende.

En rekke tjenester skal bistå personer med nedsatt funksjonsevne til å greie dagliglivets gjøremål, for eksempel hjemmebaserte tjenester. Dette er også et kompensatorisk virkemiddel. Regjeringen vil i en egen melding om kvalitet i pleie- og omsorgstjenesten redegjøre for de overordnede mål, strategier og tiltak i pleie- og omsorgstjenesten. Opptappingsplanen for psykisk helse inneholder en rekke kompensatoriske tiltak som retter seg mot personer med psykiske lidelser.

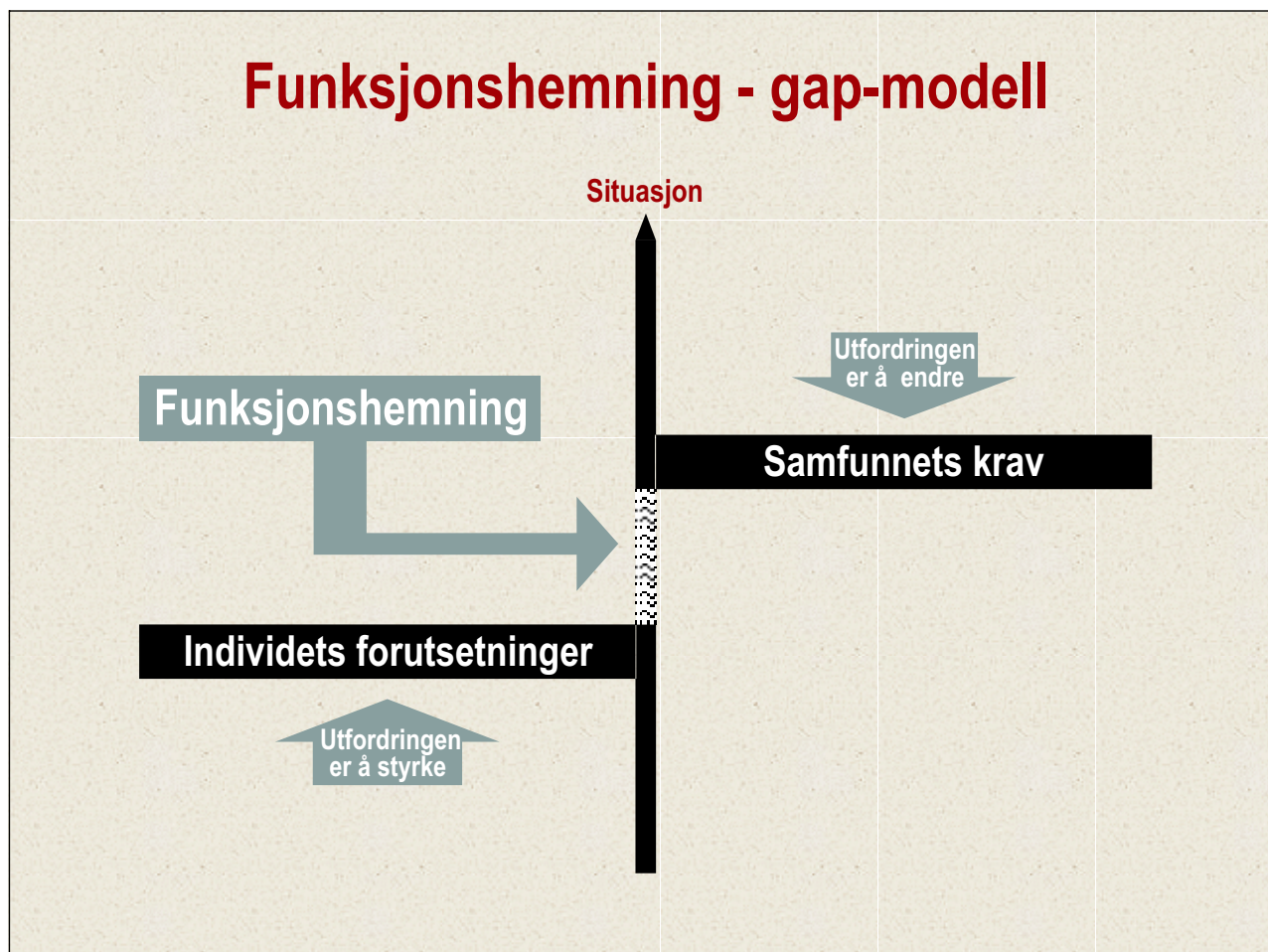
Graden av funksjonsnedsettelse vil ofte være bestemmende for om den enkelte opplever hindringer i omgivelsene knyttet til etablering av et selvstendig liv og en aktiv tilværelse. Undersøkelser viser at mellom 17 – 20 prosent av befolkningen med nedsatt funksjonsevne opplever hindringer av en slik karakter at de kan defineres som funksjonshemmet. Hindringene er delvis samfunnsskapt.

Vedlegg 1 viser en tabell om hvor stor del av befolkningen, 16 år og eldre, som svarer at de har nedsatt funksjonsevne og er funksjonshemmet på ulike områder.

Funksjonsnedsettelsene kan ha mange ulike årsaker. Dette illustreres av at det finnes over 100 forskjellige organisasjoner for funksjonshemmede, hvorav mange er diagnoseforeninger. I vedlegg 2 finnes en oversikt over organisasjoner for funksjonshemmede som får driftstilskudd over Sosialdepartementets budsjett.

Nærmere om begrepet funksjonshemming

Begrepet funksjonshemming ble introdusert i offentlige dokumenter gjennom St. meld. nr. 88 (1966-67) Om utviklingen av omsorgen for funk-



Figur 1.1 Illustrasjon av begrepet funksjonshemning

sjonshemmede. Tradisjonelt har funksjonshemning vært sett på som en egenskap ved individet – den funksjonshemmede personen. Det har vært nært knyttet til en medisinsk forståelse, hvor funksjonshemning sees som en konsekvens av sykdom, lyte eller andre biologiske avvik. I en slik forståelse handler blindhet om et biologisk avvik som gjør at personen ikke kan se, mens en rullestolbruker ikke kan gå, på grunn av for eksempel ryggmargsbrokk. Denne biologisk–medisinske forståelsen er fremdeles utbredt.

I løpet av de siste 20 årene har den biologisk–medisinske forståelsen blitt utfordret. Det er blitt pekt på at en slik forståelse ikke tar tilstrekkelig hensyn til samfunnet som omgir personen.

Det er opplagt at om trapper byttes ut med ramper og heiser så er ikke en rullestolbruker like funksjonshemmet som tidligere. Likeledes er døvhet mindre funksjonshemmende i et miljø der mange kan tegnspråk. Tilsvarende vil personer med nedsatt funksjonsevne i mange enkeltsituasjoner ikke være funksjonshemmet. En blind er lite funksjonshemmet når hun snakker i telefonen.

Opplevelsen av å være funksjonshemmet henger sammen med omfanget av funksjonsnedsettelsen og når den oppstår i livsløpet. Selv om en medfødt funksjonsnedsettelse fører til samme praktiske vansker som en ervervet i voksen alder, vil egenopplevelsen eller mestringen av funksjonsnedsettelsen være forskjellig.

Regjeringen vil redusere gapet mellom individets forutsetninger og samfunnets krav. Dette krever tiltak for å styrke individets forutsetninger og tiltak for å endre samfunnets krav. Dette illustreres i figur 1.1, som viser sammenhengen mellom berepene funksjonshemning og nedsatt funksjonsevne.

Definisjonen av funksjonshemning er «relasjonell». Den tar utgangspunkt i forholdet mellom individets funksjonsevne og de krav som både fysiske og sosiale omgivelser stiller til den enkelte i ulike faser av livet.

Ved utforming av nasjonale og lokale planer, i forskning og ved måling av resultater av politikken for funksjonshemmede, kan det være behov for å beskrive antall funksjonshemmede. Med en rela-

sjonell definisjon vil ofte dette kunne by på praktiske problemer. Det er da gjerne nødvendig å ha kriterier knyttet til diagnose og kjennetegn ved individet mer enn til forholdet til omgivelsene.

Bevisstheten om sammenhengen mellom individets forutsetninger og omgivelsenes krav til funksjon er økende. Dette gjelder også innenfor det medisinsk-faglige miljøet. Verdens helseorganisasjon (WHO) vedtok i 2001 klassifikasjonen International Classification of functioning, Disability and Health (ICF). ICF søker å bygge bro mellom en biologisk-medisinsk og mer relasjonell tilnærming. Det overordnede målet for ICF er å etablere et enhetlig og standardisert språk og verktøy som legger vekt på å se individets helseforhold og funksjonsevne i en større sammenheng. WHO mener klassifikasjonen kan brukes som et verktøy for statistikk, forskning, planlegging, styring og finansiering, samt som verktøy for klinisk og pedagogisk virksomhet. I løpet av 2003 blir klassifikasjonen oversatt og utgitt på norsk. Sosial- og helsedirektoratet vil også utarbeide et undervisningsverktøy knyttet til klassifikasjonen.

Bruk av begreper i denne meldingen

I meldingen skilles det mellom begrepene nedsatt funksjonsevne og funksjonshemning. Begrepene kommer blant annet til anvendelse når det beskrives tiltak for å motvirke at personer med nedsatt funksjonsevne blir funksjonshemmet.

Synonymt med begrepet nedsatt funksjonsevne vil man kunne se redusert funksjonsevne eller funksjonsnedsettelse.

I noen situasjoner vil det være behov for å omtale eller målrette tiltak overfor bestemte grupper med funksjonsnedsettelse, som for eksempel utviklingshemmede, hørselshemmede, synshemmede osv.

Begrepet funksjonshemning vil innenfor ulike sektorer kunne anvendes i mer avgrenset betydning. For eksempel benyttes ofte begrepet forflyttingshemmet knyttet til transportsektoren og yrkeshemmet i omtale av arbeidsmarked.

I denne stortingsmeldingen blir det henvist til utredninger som er iverksatt, lovforslag som er fremmet eller stortingsmeldinger som foreligger. I henvisningen benyttes ofte begreper som anvendes i de refererte dokumenter, selv om disse ikke samsvarer med definisjoner som er lagt til grunn i denne stortingsmeldingen.

2 Situasjonsbeskrivelse

I dette kapittelet gis en beskrivelse av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne med utgangspunkt i NOU 2001:22, resultater og erfaringer med Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998 – 2002), levekårsforskning og internasjonal utvikling.

Regjeringen ønsker å rette fokus på situasjonen for familier med barn med nedsatt funksjonsevne og utviklingshemmede. En samlet framstilling av resultater og erfaringer med reformen for mennesker med utviklingshemning, situasjonen for familier med barn med funksjonsnedsettelse og regjeringens oppfølging er gitt i kapitlene 8 og 9.

2.1 NOU 2001:22 Fra bruker til borger. En strategi for nedbygging av funksjonshemmende barrierer

2.1.1 Mandat

Som et ledd i oppfølging av Handlingsplan for funksjonshemmede (1998 – 2002) oppnevnte Regjeringen Bondevik I i april 1999 et utvalg for å vurdere ulike strategier og virkemidler for å fremme målet om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede. Utvalget fikk i mandat å:

- Vurdere ulike strategier og virkemidler for å fremme målet om full deltakelse og likestilling for funksjonshemmede.
- Beskrive de strukturelle og institusjonelle rammene funksjonshemmede møter på ulike arenaer og i ulike faser av livet, og vurdere om muligheten til deltakelse og likestilling for funksjonshemmede er avhengig av for eksempel kjønn og type funksjonshemning.
- Vurdere om funksjonshemmedes rettigheter er tilstrekkelig ivaretatt, og om bruk av rettigheter i lovgivningen er et hensiktsmessig virkemiddel for å nå målet om deltakelse og likestilling. Utvalget skal vurdere hvordan hensynet til funksjonshemmede best kan sikres i kommunal planlegging, herunder om kommunene bør ha egne kommunale handlingsplaner for funksjonshemmede. Utvalget skal også vurdere om kommunene har behov for kommu-

nale råd for funksjonshemmede som virkemiddel for å fremme deltakelse og likestilling. Utvalget bør videre vurdere om lovfesting av kommunale råd og handlingsplaner er formålstjenlig i denne sammenheng. Ved gjennomgang av de ulike strategier og virkemidler (som for eksempel juridiske, økonomiske og administrative), skal utvalget vurdere på hvilke områder og under hvilke forutsetninger de ulike virkemidler synes mest tjenelig.

- Redegjøre for økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.
- Foreslå strategier og virkemidler som på best mulig måte fremmer målene knyttet til levekår, deltakelse og likestilling for funksjonshemmede.

Utvalget la fram innstilling 29. juni 2001.

2.1.2 Hovedfunn og analyse

Utvalget har foretatt en bred gjennomgang av de strukturelle og institusjonelle rammene personer med nedsatt funksjonsevne møter og identifisert funksjonshemmende barrierer på ulike områder.

Utvalget viser til at personer med nedsatt funksjonsevne har dårligere samlede levekår enn gjennomsnittet i befolkningen, gjennomgående har lavere inntekt enn befolkningen for øvrig og at mange har høye utgifter til helse- og omsorgstjenester, legemidler mv. Om lag halvparten av alle med nedsatt funksjonsevne er ikke i arbeid, og utvalget peker på at manglende arbeidsdeltakelse er forklaringen på at de har lav inntekt. Utilstrekkelig kompensasjon for merutgifter knyttet til funksjonsnedsettelse pekes også på som et problem.

Utvalget anslår at under halvparten av de tiltakene som er nødvendig for å oppnå en basistilgjengelighet til utemiljøer og bygninger, og som er kjent og anbefalt, er gjennomført. Det er imidlertid store variasjoner mellom kommuner og i forhold til hvilke funksjonsnedsettelse tiltakene er rettet mot. Utvalget konkluderer med at personer med nedsatt funksjonsevne per i dag ikke gis mulighet for en deltakelse i samfunnet som er

likestilt med andre. Utvalget mener at tilrettelegging av produkter og produktinformasjon for personer med nedsatt funksjonsevne er mangelfull. Manglende føringer og bestemmelser som sikrer personer med nedsatt funksjonsevne lik tilgang til informasjon, bidrar til at personer med hørselshemninger, synshemninger og lese- og skrivevansker utestenges fra informasjonsområdet og hindrer mange i å delta i demokratiske prosesser.

Det norske rettighets- og formidlingssystem for hjelpemidler, til tross for enkelte mangler, karakteriseres som godt. Utvalget påpeker at det er et problem at tjenestene ikke er likeverdig fordelt, og at en står overfor en betydelig utfordring med hensyn til å bedre kvaliteten i tjenesteytingen. Utvalget viser til manglende kompetanse, bl.a. i kommunenes medvirkning i hjelpemiddelformidlingen, og at organisasjonene påpeker problemer med manglende brukervedvirkning.

Utvalget tar utgangspunkt i at tilgang til transportmidler er en forutsetning for deltakelse og likestilling i skole, arbeid, fritid og kultursammenheng. Utvalget peker på at de kollektive transportløsningene i dagens Norge ikke er tilrettelagt for alle, og at personer med nedsatt funksjonsevne møter store barrierer som trafikanter. Mange henvises til bruk av spesialtransportløsninger. Den fylkeskommunale transporttjenesten varierer betydelig i innhold, omfang og med hensyn til hvilke grupper som omfattes av tjenesten mellom fylker og kommuner. Utvalget mener at personer med behov for transporttjenester hindres i deltakelse som følge av mangelfullt tilbud.

Utvalget konkluderer med at informasjons- og kommunikasjonsteknologi ennå ikke er likeverdig tilgjengelig for alle. Utvalget mener at de viktigste barrierene mot allmenn tilgjengelighet er manglende lovregulering på området, manglende retningslinjer for utvikling og bruk, manglende standarder og krav til utforming av utstyr og programvare og manglende strategier for offentlig innkjøp og bruk av tilrettelagt teknologi.

Utvalget viser til at en rekke personer møter funksjonshemmende barrierer, og at manglende tilgjengelighet og manglende infrastruktur gir mange med funksjonsnedsettelse dårligere muligheter på boligmarkedet. Utvalget mener at personer med nedsatt funksjonsevne i likhet med andre må gis muligheter til å selv å velge bolig og at man der må kunne få nødvendige bistandstjenester. Utvalget løfter fram tre virkemiddelområder som har stor betydning for utviklingen av tilgjengeligheten i den alminnelige boligmassen: innholdet i rettslige reguleringer, økonomiske vir-

kemidler, samt informasjon, kunnskap og kompetanse.

Utvalget konkluderer med at for flertallet av barn med funksjonsnedsettelse er barnehagetilbudet i samsvar med de politiske målene, og med internasjonale forpliktelser, selv om det også på dette området finnes utfordringer. Utvalget viser til at det gradvis har skjedd en betydelig forbedring i å sikre de individuelle rettighetene for barn, unge og voksne i skolesektoren med hensyn til tilpasset opplæring, spesialundervisning mv., og at det er innført lovregler som skal bidra til økt kvalitet og økt rettssikkerhet. Det påpekes at barn og unge med nedsatt funksjonsevne i Norge ikke har de samme mulighetene for sosial deltakelse som andre barn, og at det må arbeides videre med den inkluderende skolen. Høyere utdanning er i følge utvalget en del av utdanningssektoren der personer med nedsatt funksjonsevne ikke har like muligheter og enkelte møter store barrierer. Utvalget peker samtidig på at utdanning er den mest avgjørende faktoren for om personer med nedsatt funksjonsevne kommer i arbeid.

Utvalget viser til at personer med nedsatt funksjonsevne har vesentlig lavere yrkesdeltakelse enn befolkningen for øvrig og at det er langt igjen til målet om full sysselsetting er nådd. Utvalget mener at myndighetene har hatt for liten innsats for å fjerne barrierer og få bukt med utestengende og utstøtende mekanismer. Utvalget mener at det ikke er tilstrekkelig å satse på individuelt kompensierende tiltak, men at det også er nødvendig å legge til rette forholdene i arbeidslivet slik at alle kan delta utfra sine premisser. Utvalget mener at arbeidsmarkedstiltakene i for liten grad har differensiert mellom ulike typer og grader av nedsatt funksjonsevne. Utvalget mener at en oppmykning av trygdereglene som blant annet åpner for kombinasjoner av arbeid og trygd er et viktig bidrag for å få personer med nedsatt funksjonsevne eller kroniske lidelser i arbeid.

Utvalget viser til at det på kultur- og fritidsområdet eksisterer en rekke barrierer og at personer med nedsatt funksjonsevne i mindre grad enn andre deltar i kultur- og fritidsaktiviteter. Utvalget mener lav deltakelse, i tillegg til dårlig fysisk tilgjengelighet, har sammenheng med ekskluderende holdninger, transport, merutgifter og udekket behov for assistanse. Utvalget mener det må satses mer på kunnskapsheving, rettslig regulering, økonomiske tilskuddsordninger og stimuleringsmidler.

Utvalget peker på at Norge er et land med godt utbygde velferdstiltak og støtteordninger,

men at det likevel er svakheter i forhold til hvordan tjenestene fungerer. Personer med nedsatt funksjonsevne har ofte behov for flere typer helse-tjenester og trenger dem hyppigere enn resten av befolkningen. Ulike støtteordninger som tar sikte på å kompensere for funksjonsnedsettelse og sosiale tjenester kan ofte være en forutsetning for at personer med nedsatt funksjonsevne kan ha en aktiv tilværelse og delta i samfunnet. Utvalget peker blant annet på følgende barrierer som hindrer at målsettingen om full deltakelse og likestilling kan oppnås: hensyn til det kommunale selvstyret versus individuelle rettigheter, mangel på personale og manglende samordning, holdninger hos ansatte i tjenesteapparatet, for lite omfang av tjenester, økonomiske barrierer i form av egenandeler og kommuneøkonomi, samt manglende tilgjengelighet.

Utvalget peker på at kulturelle og språklige minoriteter, i tillegg til eventuelle andre funksjonshemmende hindringer, møter barrierer blant annet i form av kommunikasjons- og informasjonsproblemer som forsterker problemene. Utvalget mener at det er viktig at samer med ulike funksjonsnedsettelse blir møtt av fagpersoner som kan språket og kjenner livssituasjonen. Utvalget mener at det må vurderes å opprette en samiskspråklig rehabiliteringsinstitusjon, og at handlingsplanen for helse- og sosialtjenester til den samiske befolkningen må vedtas og iverksettes. I møter mellom innvandrerfamilier og fagpersonell kommer språkproblemer, kulturforskjeller og holdninger til uttrykk. Utvalget peker på at innvandreres behov for kunnskap om tjenesteapparatet, rettigheter og muligheter generelt er stort, og at det er behov for bedre tilgjengelighet til informasjonen som gis. Det ordinære tjenesteapparatet som yter tjenester overfor personer med nedsatt funksjonsevne, må utvikle gode tilbud til alle grupper på alle nivåer, slik at det kan tas individuelle hensyn.

Utvalget understreker at full deltakelse og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne skal gjelde alle områder i livet, også retten til familieliv og seksualliv.

Utvalget har tatt for seg forskning som et viktig virkemiddel for å nå målet om full deltakelse og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Utvalget viser til at det utføres relevant forskning og utviklingsarbeid på området, men at forskningen er spredt, både faglig og geografisk, omfanget er lite, den er preget av tilfeldig organisering og det er enkelte områder der både kunnskapsstatus og forskningsinnsats er lite utviklet.

Det vises til at den forskningen som utføres i stor grad tar for seg det individuelle perspektivet og at mye er diagnosebasert forskning. Den samfunnsorienterte forskningen som tar for seg samspillet med omgivelsene og barrierene som skaper funksjonshemming anses svakt dekket. Utvalget mener at midlene til feltet må styrkes, samtidig som en må arbeide med organisatoriske tiltak i form av å bygge opp stabile og kompetente forskningsmiljøer og bedre forskerrekrutteringen til feltet, blant annet ved universitetene.

2.1.3 utfordringer og anbefalinger

Utvalget oppsummerer gjennomgangen av livsforhold med at det på de fleste områder er et gap mellom de politiske målene og virkeligheten. Funksjonshemmende forhold svekker tilgjengeligheten til deler av samfunnet, svekker demokratiske rettigheter, og gjør at mange med nedsatt funksjonsevne har dårligere levekår enn andre. Utvalget mener at en, tross forbedringer på flere områder, ikke i tilstrekkelig grad har lyktes med å omsette de grunnleggende prinsippene om likestilling, sektoransvar, kompensasjon, brukermedvirkning og universell utforming i praksis. Utvalget mener at det er en lang vei å gå før målet om full deltakelse og likestilling er nådd.

For å møte ovennevnte utfordringer, og hindre at en stor andel av befolkningen fortsatt skal møte funksjonshemmende barrierer, foreslår utvalget en treleddet strategi. Første ledd er å utvikle et system som sikrer at saker kommer opp, blir en del av dagsorden og at iverksetting av tiltak følges opp og kontrolleres. Utvalget foreslår følgende tiltak:

- Innføring av antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, som forbyr diskriminering samtidig som den har til formål å likestille.
- Styrking av eksisterende lovgivning for å sikre at mennesker med funksjonsnedsettelse likestilles med andre.
- Opprettelse av et tilsyn for funksjonshemmedes rettigheter, som bl.a. skal overvåke og dokumentere diskriminering og bidra til bedre tilgang på juridisk bistand for personer som blir utsatt for diskriminering.
- Styrking av forskningen om funksjonshemmede for blant annet å dokumentere og avdekke avvik mellom mål og virkelighet og styrke forskningens «dagsordensfunksjon».
- Opprettelse av et dokumentasjonsenter, som skal samle og spre kunnskap samt ha oversikt over forsknings- og utviklingsarbeid på feltet.

- Driftstilskuddet til funksjonshemmedes organisasjoners interessepolitiske arbeid økes kraftig.
- Opprettelse av forpliktende møteplasser mellom representanter for funksjonshemmedes organisasjoner og politikere/administrasjon i alle landets kommuner. Utvalget er delt i synet på om kommunene ved lov bør pålegges å etablere kommunale råd for funksjonshemmede. Utvalget foreslår lovfesting av brukermedvirkning, men mener at det ikke bør stilles krav til kommunene om kommunale handlingsplaner for funksjonshemmede.

I strategiens andre ledd foreslår utvalget tre prioriterte satsingsområder: full tilgjengelighet til transport, full tilgjengelighet til byggverk og uteområder og full tilgjengelighet til informasjon og informasjonsteknologien. Hovedmålene er:

- Full tilgjengelighet til transport for alle: Kollektivtransporten med tilhørende infrastruktur (transportmidler og terminaler) skal være tilgjengelig innen 2012.
- Full tilgjengelighet for alle til bygninger og byggverk: Til lokaler for folkevalgte organer innen 2005, til bygninger der det ytes publikumsservice innen 2006, til barnehager, skoler og universiteter innen 2007 og til arbeidslokaler- og bygninger innen 2008.
- Full tilgjengelighet til informasjon og til informasjonsteknologien: Lik tilgang til teknologi innen 2005.

Virkemidlene er forpliktende handlingsplaner kombinert med nasjonale standarder for tilgjengelighet, økonomiske incitamenter i form av stimuleringsstilskudd og bindende tidsfrister.

I strategiens tredje ledd foreslår utvalget en del prioriterte tiltak på ulike områder som utvalget mener er viktige for å nå målet om full deltakelse og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene er knyttet opp mot de barrierer utvalget har avdekket i sin områdegjennomgang. De fleste av de funksjonshemmende barrierene som utredningen avdekker, mener utvalget er menneskeskapte, og er et resultat av at samfunnet ikke er planlagt og utformet i forhold til befolkningens mangfold. Utvalgets økonomiske beregninger viser at det å fjerne eksisterende barrierer er svært kostnadskrevende. Utvalget mener at det vil være kostnadseffektivt å innføre krav om standarder, slik at man tar hensyn til personer med nedsatt funksjonsevne i forkant av nyinvesteringer.

2.1.4 Hørings svar

Utredningen har vært på alminnelig høring. Om lag 140 hørings svar er mottatt og alle elektroniske svar er lagt ut på Sosialdepartementets nettside. Hørings svarene fordeler seg på et bredt spekter av etater og organisasjoner innenfor en rekke samfunnssektorer. Høringsinstansene viser gjennomgående til at utredningen gir en grundig analyse og dokumentasjon av samfunnskapte barrierer og danner et godt grunnlag for å vurdere mål, strategier og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Høringsinstansenes syn på utvalgets forslag til sentrale virkemidler er dels innarbeidet i de påfølgende kapitlene i meldingen.

2.2 Handlingsplanen for funksjonshemmede 1998 – 2002

2.2.1 Bakgrunn

St. melding nr. 34 (1996-97) Resultater og erfaringer fra regjeringens handlingsplaner for funksjonshemmede og veien videre oppsummerte status etter de to første handlingsplanene for funksjonshemmede. Under Stortingets behandling av meldingen var det bred politisk enighet om utfordringene knyttet til å bedre forholdene for funksjonshemmede. Dette ble fulgt opp ved å legge fram St. meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemmede 1998 – 2001 (senere prolongert til 2002). Stortingsmeldingen omhandlet mål og strategier og hadde et hovedfokus på tiltak som kunne bedre den fysiske tilgjengeligheten i samfunnet. Stortingsmeldingen inneholdt en omfattende handlingsplan.

2.2.2 Satsingsområder

Handlingsplanen for funksjonshemmede hadde fire satsingsområder:

- Et tilgjengelig samfunn
- Planlegging og brukermedvirkning
- Funksjonshemmede sine rettigheter
- Yrkesaktivitet for funksjonshemmede

Sektoransvarsprinsippet ble lagt til grunn for oppfølging av handlingsplanen og Sosialdepartementet (tidligere Sosial- og helsedepartementet) koordinerte arbeidet gjennom Statssekretærutvalget for den samlede politikken for funksjonshemmede.

De fleste av tiltakene har vært finansiert ved

prioriteringer innenfor de ordinære sektorvise budsjetter. Tidligere Sosial- og helsedepartementet hadde i tillegg et eget budsjettkapittel knyttet til oppfølging av enkelte av tiltakene i handlingsplanen. Nær 140 millioner ble avsatt over dette budsjettkapittelet i perioden 1999 til 2001. I tillegg ble det avsatt vesentlige midler til finansiering av tiltak som gikk fra prosjekt til varig tilbud.

Status i oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede er rapportert årlig i form av et eget rundskriv. På bakgrunn av departementenes arbeid med å oppsummere resultater og erfaringer ved handlingsplanens utløp, vil det bli sendt ut et rundskriv i løpet av 2003. Rundskrivet vil gi en detaljert status over alle 161 tiltakene i handlingsplanen. I denne stortingsmeldingen omtales kun et fåtall av tiltakene.

2.2.3 Et tilgjengelig samfunn – resultater

En oppsummering av resultater og erfaringer med Handlingsplanen for funksjonshemmede viser en høy grad av måloppnåelse for de enkelte tiltakene. Handlingsplanen har bidratt til å forbedre og etablere en rekke nye offentlige tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne. Handlingsplanen har også økt oppmerksomheten og forståelsen for at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne skal være et premiss i plan- og beslutningsprosesser.

Innenfor satsingsområdet «et tilgjengelig samfunn» er tiltak iverksatt på ulike sektorområder med sikte på å redusere samfunnsskapede barrierer og bedre tjenestetilbudene til personer med nedsatt funksjonsevne.

Tilgjengelighet til informasjon har vært fulgt opp gjennom ulike tiltak knyttet til kartlegging, utprøving og etablering av mer varige ordninger. Det er bl.a. utarbeidet en omfattende leseårsundersøkelse blant døve. NRK har gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede jobbet med to prosjekter knyttet til tekst- og tolketjenester for hørselshemmede. NRK har som følge av dette etablert et tilbud om simultan tegnspråktolking av programmer.

En stadig større andel av statlig virksomhet legger ut informasjon på Internett og flere tiltak er iverksatt for å øke tilgjengeligheten til elektronisk informasjon for alle. Gjennom offentlige midler utviklet Deltasenteret et nettsted «Internett for alle» som skal veilede alle som ønsker å lage tilgjengelige nettsider. Nettstedet driftes i dag av Sosial- og helsedirektoratet. Tilgjengeligheten til statlig elektronisk informasjon har blitt vesentlig

bedre i løpet av handlingsplanperioden. Så godt som alle dokumenter fra regjeringen og departementene blir nå publisert på Odin i format som gjør at den kan leses av synshemmede med tilgjengelige hjelpemidler.

Tilgjengelighet er vidt definert i handlingsplanen. Utdannings- og forskningsdepartementet har i oppsummering av resultatene lagt vekt på den positive utviklingen som har skjedd knyttet til anerkjennelse av tegnspråk som eget språk. Flere av tiltakene i handlingsplanen har støttet opp under den lovfestede retten til opplæring på tegnspråk.

Helsedepartementet har i samarbeid med bl.a. Sosialdepartementet utarbeidet en handlingsplan for helhetlig rehabiliteringstilbud for hørselshemmede.

Gjennom handlingsplanen for funksjonshemmede er flere forsknings- og evalueringsoppdrag om tilgjengelighet til bygninger og boliger gjennomført. Rapportene konkluderer med at tilgjengeligheten er blitt bedre i nye byggverk, men at denne forbedringen i stor grad gjelder bevegelsehemmede. En rapport fra Norsk institutt for by og regionsforskning viser at det er noe mer problematisk å skaffe oversikt over hvor godt tilrettelagt eksisterende byggverk er. Det framgår av denne at forskjellig undersøkelser viser at det stor variasjon når det gjelder tilgjengelighet. Best tilgjengelighet har publikumsbygg som huser offentlige tjenester og forholdsvis nye store salgslokaler. I andre publikumslokaler som kafeer, restauranter, mindre butikker, fritidsaktiviteter, legesenter og fysikalske institutter er tilgjengeligheten mindre god. Norges Boligbyggelag Landsforbund (NBBL) har undersøkt tilgjengeligheten i egen boligmasse. Undersøkelsen konkluderer med at 100 prosent av høyeblokkene har heistilgjengelighet. Imidlertid har ikke alle beboere i disse blokkene trappefri adkomst til boligen. 10 prosent av lavblokkene har heistilgjengelighet konkluderer undersøkelsen med.

Husbanken har gjennomført utdanningsprosjektet «universell utforming av bolig, bygning og utemiljø». I dette prosjektet ble innsatsen rettet mot undervisningsinstitusjoner, siden studenter og elever er viktige i den fremtidige planleggingen og utforming av samfunnet. Målet har vært å øke kunnskapen om temaet hos blant annet arkitekt-, ingeniør- og ergoterapistudenter, ved at temaet legges inn i høyskolens undervisningsplan og ved erfaringsoverføring på tvers av skolene. Prosjektet er evaluert og konkluderer med at effekten og resultatene har vært gode innenfor en

begrenset kostnadsramme. Husbanken har også vurdert ulike måter å øke andelen livsløpsboliger på. Mellom 40 – 50 prosent av boligene som bygges med husbanklån har livsløpsstandard. Målet er å øke denne andelen og stimulere til at flere privatfinansierte boliger bygges med livsløpsstandard.

Det er iverksatt flere tiltak rettet mot studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning. Utdanningsinstitusjonene ble pålagt å utarbeide handlingsplaner og utpeke kontaktpersoner for studenter med nedsatt funksjonsevne innen utgangen av 1999. Sentrale midler ble fordelt etter søknad for å stimulere utdanningsinstitusjonene til å utvikle og følge opp handlingsplanene. Et eget prosjekt ved NTNU ble etablert for å støtte opp under lærestedenes arbeid på dette området. Gjennom nettinformasjon og samlinger fikk ansatte på utdanningsinstitusjonene muligheter til erfaringsutveksling og kunnskapsbygging. Delta-senteret utviklet i samme periode en tilgjengelighetsmal som kunne benyttes til å kartlegge den fysiske tilgjengeligheten ved bl.a. utdanningsinstitusjonene.

Møreforskning har på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet og Sosialdepartementet gjennomført en undersøkelse blant alle 38 universiteter og offentlige høyskoler om status for arbeidet med lokale handlingsplaner¹. Bare noen få læresteder hadde egne handlingsplaner før pålegget fra nasjonale myndigheter kom. I løpet av perioden 1999 til årsskiftet 2002/2003 hadde de fleste lærestedene utarbeidet en handlingsplan.

En gjennomgang av handlingsplanene viser at:

- De fleste lærestedene har gjennomført tiltak for å gjøre den fysiske utformingen av bygningene og eventuelt også uteområdene lettere tilgjengelig.
- I noen tilfeller har lærestedene nesten utelukkende konsentrert seg om tiltak for å øke den fysiske tilgjengeligheten, men i de fleste tilfelle er andre tiltak også blitt iverksatt. Dette gjelder i særlig grad ulike former for pedagogiske tiltak.
- Tilrettelegging av eksamen blir ofte omtalt som eget punkt.
- Tiltak for å sikre god informasjon inngår i mange av handlingsplanene. Dette gjelder særlig tiltak for å sikre god informasjon i forbindelse

med opptak, men det kan også være rettet mot egne ansatte.

- I tillegg er det omtalt en hel rekke mer spesifiserte enkelttiltak, av typen ordninger for utredning av studenter med lese- og skrivevansker, kartlegging av bygningsmassen, seminar for ansatte og studenter, oppretting av egen «hjelpemiddelsentral» ved lærestedet og økonomisk støtte for hjelp til oppgaveskriving for studenter med dysleksi eller hørselshemming.

De fleste lærestedene formidler positive erfaringer som resultat av arbeidet med handlingsplanene. Dette blir konkretisert ved at spørsmål om studenter med nedsatt funksjonsevne i større grad har kommet på dagsorden og at det er mer bevissthet om temaet. I tillegg peker enkelte læresteder på at de har fått bedre mottaksprosedyrer. Det blir rapportert om små investeringer som ofte har hatt stor effekt med tanke på tekniske og bygningsmessige løsninger. Enkelte har registrert færre klager fra studentene og at studenter med nedsatt funksjonsevne i større grad fullfører studiene.

Lærestedene har også rapportert om problemer. Dette dreier seg om at det tas for lite hensyn til studenter med nedsatt funksjonsevne i forbindelse med nybygg, at det er vanskelig å gjennomføre tiltak i eldre og spesielt verneverdige bygg, at det er vanskelig å finne rom for større investeringer/mange av tiltakene er ressurskrevende, manglende forståelse blant enkelte for tilrettelegging av typen alternative eksamensformer, behov for mer avklaring av ansvar med hensyn til eksterne samarbeidspartnere (for eksempel Statsbygg og Hjelpemiddelsentralene) og/eller at det er vanskelig å få til god informasjonsflyt om den enkelte student til de det gjelder.

Som et tiltak i Handlingsplanen for funksjonshemmede ble Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) lov festet. Endringen innebærer at BPA er en ordning som kommunene plikter å ha på linje med andre lovregulerte tjenester etter sosialtjenesteloven. Målet med ordningen er å legge til rette for et aktivt og mest mulig uavhengig liv for personer med sterkt nedsatt funksjonsevne, både i og utenfor hjemmet. Departementet har fulgt opp lovendringen med veiledende retningslinjer i rundskriv, informasjonsmateriell og øremerket stimuleringsstilskudd. Stimuleringsstilskuddet skal hovedsakelig dekke utgifter til opplæring, utlysings- og ansettelsesprosedyrer og til oppfølging.

Tabell 2.1 viser at antall personer som har mottatt tilskudd har økt vesentlig siden 1998. Antall personer som mottar BPA er større enn det antal-

¹ Båtvik, Finn Ove og Vartdal, Barbro (2003): Evaluering av handlingsplan for studenter med funksjonshemming, Møre forsk.

Tabell 2.1 Brukerstyrt personlig assistanse – stimuleringsstilskudd i perioden 1998 – 2002

Stimulerings- stilskudd BPA	Antall søknader	Innvilget videre-føring	Innvilget nye	Totalt antall stilskudd
1998	459	180	122	302
1999	566	284	225	509
2000	736	462	224	686
2001	891	638	158	796
2002	958	590	172	762

Kilde: (RO, Ressurssenter for omstilling i kommunene 29.10.2002)

let som mottar statlig stimuleringsstilskudd. I 2001 var det i alt rapportert om 815 personer i landets kommuner som hadde tjenesten BPA (SSBs pleie- og omsorgsstatistikk).

Evalueringer viser at brukerne uttrykker stor tilfredshet med brukerstyrt personlig assistanse. Kommunene beskriver erfaringene med ordningen som positive.

En rekke kompetansesentre og kompetansenettverk er prøvd ut og etablert som varig virksomheter i løpet av handlingsplanperioden. Dette gjelder bl.a. Deltasenteret, Nonite (samhandlingsnettverk knyttet til IT hjelpemidler), Nasjonal kompetansenhet for gruppen ADHD, Tourettes syndrom og Narkolepsi, Kompetansenettverket om autisme, en egen enhet knyttet til området funksjonshemming og aldring ved Nasjonal kompetansesenter for aldersdemens og et eget kompetansenettverk for døvblinde. Et treårig modellforsøk av kompetansenettverk for døvblitte/sterkt tung- hørtblitte og deres pårørende er under utprøving.

Utprøving av et opplegg for å øke kunnskapen til tannhelsepersonell om oralmedisinske forhold for personer med sjeldne diagnoser inngikk som et tiltak i handlingsplanen. Sosialdepartementet avsatte midler i 2002, slik at etterutdanningstilbudet kunne gjøres permanent. Tiltaket må sees i sammenheng med den målrettede offentlige innsatsen som har skjedd over år knyttet til å utvikle et godt tilbud for personer med sjeldne og mindre kjente diagnoser. For diagnoser som er sjeldne vil det ta år mellom hver gang det fødes et barn med samme diagnose i samme kommune. Dette gjør det svært vanskelig å bygge opp kompetanse lokalt. Det er derfor avsatt betydlige midler til etablering og drift av kompetansesentre som blant annet kan bistå kommunene, brukere og pårørende med informasjon og veiledning. I 2002 ble det avgitt en rapport med forslag til en samlet plan for organisering, koordinering, styring og finansiering av denne type kompetansesentre.

Gjennom handlingsplanen er det iverksatt omfattende forsknings- og utviklingsarbeid i regi av Norges forskningsråd. Dette dreier seg bl.a. om et eget delprogram om forskning om funksjonshemmede, et treårig program om livssituasjonen for utviklingshemmede ved tusenårsskifte og en omfattende satsing finansiert av Nærings- og handelsdepartement og Sosialdepartementet knyttet til tilgjengelighet til ny teknologi for funksjonshemmede (IT Funk).

2.2.4 Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning – resultater

Innsatsområdet Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning har utløst omfattende samarbeid, mer detaljerte planer og et sett av virkemidler.

Boks 2.1 Deltasenteret

Deltasenteret er statens kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med funksjonshemming. Fra 1.januar 2002 ble Deltasenteret en del av Sosial- og helsedirektoratet. Senteret ledes av et styre og er selvstendig innenfor de rammer som er lagt i henhold til mål og vedtekter. Hovedmålet til Deltasenteret er å bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne, på linje med andre, aktivt kan ta del i samfunnet. Visjonen er deltakelse og tilgjengelighet for alle. I arbeidet ved Deltasenteret skal prinsippet om universell utforming legges til grunn. Deltasenteret skal sette fokus på hvordan hjelpemidler og tilrettelegging av miljø sammen kan bidra til å bedre tilværelsen for personer med nedsatt funksjonsevne.

For mer informasjon se www.shdir.no/deltasenteret

Miljøverndepartementet har fulgt dette opp under tittelen «Planlegging for alle». Tiltakene omfattet bl.a. rundskriv, utvikling av informasjons- og undervisningsmateriell, konferanser, kurs og ulike opplærings tiltak. En egen opplæringspakke rettet mot planleggere, politikere og brukere i kommuner og fylkeskommuner er distribuert. Opplæringspakken inneholder også en modul knyttet til NOU 2001:22 Fra bruker til borger.

En rekke forsøk i kommuner og fylkeskommuner har mottatt støtte for å bedre den fysiske tilgjengeligheten ved bruk av plansystemet og økt medvirkning fra personer med nedsatt funksjonsevne i planprosessen.

Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) har gjennomført en resultatevaluering av innsatsen. Den viser at det er oppnådd vesentlige forbedringer både i forhold til innhold i planene, medvirkningen og konkrete resultater i satsingsperioden.² I NIBR-rapporten trekkes rundskriv T 5/99 Tilgjengelighet for alle frem som det viktigste virkemiddelet både av kommunene og organisasjonene. Det vises til at:

«representanter for funksjonshemmede i større grad medvirker i planprosessene, flere planer inneholder mål om tilgjengelighet, og vi har sett en økt kompetanse og bevissthet om disse problemstillingene i kommunene».

2.2.5 Handlingsplan for økt yrkesaktivitet blant funksjonshemma – resultater

Tiltakene innenfor handlingsplanen er en del av den samlede innsatsen for å hindre utstøting og utestengning fra arbeidslivet. I handlingsplanperioden har Arbeids- og administrasjonsdepartementet vært ansvarlig for 20 tiltak knyttet til «Handlingsplan for økt yrkesaktivitet blant funksjonshemma». En rekke ulike virkemidler er nyttet i disse tiltakene og ofte er flere virkemidler kombinert med hverandre. Særlig er utviklingsarbeid/forsøk, informasjon og opplæringsvirkemidler tatt i bruk. Svært mange av tiltakene er videreført, eller erfaringene nyttegjørt i den løpende arbeidsmarkedspolitikken. Handlingsplanen har bidratt til å sette fokus på:

- brukermedvirkning
- informasjon
- innsats for personer med psykiske lidelser
- tilrettelegging av arbeidsplassen

² Hanssen, Martin A. og Stokke, Knut Bjørn (2002): Funksjonshemmedes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet Planlegging for alle, NIBR-rapport 2002:19.

- overgangen fra skole til arbeid
- kunnskap om attføringsfeltet.

Etter attføringsreformen i 1994 er det arbeidet med å forbedre og utvikle tjeneste- og tiltakstilbudet fra Aetat, med økt vekt på brukermedvirkning og individuelt tilrettelagt service. Tiltaksreformen som ble innført i 2002, har bidratt til forenkling og et mer fleksibelt tiltaksregelverk. Aetat deltar i flere prosjekter blant annet med mer praktisk tilrettelegging for å få flere personer med nedsatt funksjonsevne ut i arbeid.

Tiltakene innenfor handlingsplanen har, sammen med tiltak innenfor den løpende arbeidsmarkedspolitikken, lagt grunnlag for en mer målrettet arbeidsmarkedspolitikk for personer med nedsatt funksjonsevne.

2.2.6 Handlingsplanen som et virkemiddel i seg selv

I departementenes oppsummering blir det pekt på at handlingsplanen som et virkemiddel i seg selv har hatt stor effekt. En handlingsplan som er forankret i regjeringen og behandlet i Stortinget skaper økt oppmerksomhet om viktige tiltak og prosjekter. Noen departementer peker på at handlingsplanen, og de midlene som har fulgt den, har hatt avgjørende betydning for å oppnå resultater i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Noen fremhever at handlingsplanen har gitt en positiv ramme for samarbeid både mellom departementene og med andre aktører. Dette har skapt et godt klima for samarbeid og nettverksbygging. Det blir også pekt på at handlingsplanen er nyttig som utgangspunkt for å utarbeide nye og mer spesifikke handlingsplaner på mer sektorvise områder. Handlingsplanen har bidratt til å høyne bevisstheten om problemstillinger knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette slår positivt ut i forhold til det generelle arbeidet som skjer i offentlig forvaltning. I større grad legges hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne inn som premiss i pågående lovarbeid, planlegging og utforming av tiltak.

Fra enkelte departementer blir det påpekt at det er en utfordring å forankre tiltakene i den ordinære virksomheten når handlingsplanen utløper. Det blir også pekt på at det er vanskelig å se tiltakene i handlingsplanen separat fra andre tiltak innenfor sektoren. Det er tiltakene samlet som ofte gir effekt. Dette skaper problemer med å måle effekten av enkelt tiltak.

Departementene mener at resultater og erfa-

ringer med handlingsplanen peker på følgende utfordringer:

- bedre forankring av sektoransvarsprinsippet i de ulike sektorer og på de ulike forvaltningsnivåer
- i all planlegging inkludere hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne
- øke kunnskapen og bevisstheten om personer med nedsatt funksjonsevne hos viktige aktører i ulike planprosesser
- løfte frem prinsippet om universell utforming
- øke bevisstheten omkring brukermedvirkning.

2.3 Levekår

Som omtalt i kapittel 1.5 er det knyttet visse problemer til anvendelsen av begrepet funksjonshemming blant annet i forskning. Selv om de fleste forskningsprosjekter tar utgangspunkt i en relasjonell forståelse av begrepet, faller likevel mange i praksis tilbake til en beskrivelse og analyse av egenskaper ved individet³.

Det er en rekke dokumenter som belyser levekår og livssituasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemmede, blant annet St. meld. nr. 50 (1998-99) Utjamningsmeldingen og NOU 2001:22 Fra bruker til borger. Sentrale leverandører av levekårsdata er Statistisk sentralbyrå (levékårsundersøkelser) og Norges forskningsråd.

Levekårsforskningen viser at personer med nedsatt funksjonsevne ofte har dårligere samlede levekår enn gjennomsnittet i befolkningen både i form av dårligere økonomi, svakere arbeidstilknypning og lavere utdanning. Gjennomsnittlig inntekt for personer med nedsatt funksjonsevne er tre firedeler av befolkningen for øvrig. Mange har i tillegg store utgifter til helse- og sosialtjenester, medisiner, bolig og visse forbruksartikler.

Utdanning og arbeid

Personer med nedsatt funksjonsevne har gjennomgående lavere utdanning enn den øvrige befolkning. Fram til og med videregående opplæring er det mindre forskjeller. Forskjellene i utdanningsnivå er størst på universitet- eller høyskolenivå. Det har vært en økning i antall personer med nedsatt funksjonsevne som tar høyere

utdanning i perioden 1987 – 1995. Dette gjelder spesielt blant menn.

En undersøkelse fra Nordland viser klare aldersmessige skiller mellom personer med nedsatt funksjonsevne⁴. På den ene levekårskomponenten etter den andre viste undersøkelsen små og ingen forskjeller mellom unge personer med nedsatt funksjonsevne og andre, mens fra 40 års alderen og oppover var forskjellene betydelige. Endringene som inntreffer ved 40 års alder kan være forårsaket av:

- Helsesituasjonen forverres betraktelig.
- Yrkespassivitetensrate øker relativt dramatisk fra aldersgruppen 15-39 til aldersgruppen 40-66 år.
- Andelen som lever på trygd øker.

Ikke bare når det gjelder alder er det klare ulikheter, men også når det gjelder type funksjonsnedsettelse. Det foreligger sammenligninger av arbeidsmarkedssituasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere med befolkningen generelt og med andre funksjonshemmede.⁵

Undersøkelsen konkluderer med at mens 77 prosent av befolkningen i alderen 16-66 år regnes som sysselsatte, er andelen blant hørselshemmede 67 prosent, blant synshemmede 44 prosent og blant rullestolbrukerne 23 prosent. Blant de som regnet seg selv som funksjonshemmet i Arbeidskraftundersøkelsen (SSB, 2002), var 47 prosent sysselsatt.

En høyere andel av personer med nedsatt funksjonsevne arbeider deltid enn hva som er tilfellet blant sysselsatte totalt sett og yrkesaktiviteten avtar med økende alder. Personer med nedsatt funksjonsevne forlater arbeidslivet tidligere enn andre, mange opplever nedgang i funksjonsnivå relativt tidlig.

Økonomi

Sommeren 1998 ble det på initiativ fra daværende Sosial- og helsedepartementet sendt ut et spørreskjema via Rikstrykdeverket til i underkant av 5000 grunnstønadmottakere i fem større byer. Dette var områder der man i utgangspunktet viste at antall grunnstønadmottakere med dårlige levekår var høyt. Undersøkelsen bygger dermed ikke på et representativt utvalg. I overkant av 1500 besvarte skjemaet. Dette ble supplert med noen

³ Søder, M. (1999): Specialpedagogisk forskning mellan det kliniske og det kontextuella. Bodø, Nordlandsforskning rapport 8/99.

⁴ Nicolaisen (2002): Arbeid, tilbaketrekning, utstøting og pensjonering.

⁵ Funksjonshemmede og arbeid, Econ-rapport 09/2003.

intervjuer. I rapporten Levekår blant mottakere av grunnstønad ble følgende resultater presentert:

- Drøyt 20 prosent oppga at de hadde problemer med både å betale en uforutsett regning på 2000 kroner og ofte hadde vansker med løpende utgifter.
- Gruppen med betalingsvansker hadde mindre sosial kontakt enn andre, mange var på attføring eller uten arbeid, mange bodde alene eller alene med barn, og i snitt hadde de flere funksjonshemninger og/eller sykdommer.
- 2 prosent fikk økonomisk sosialhjelp og 23 prosent fikk bostøtte.
- Utgiftene til medisiner, behandling og dietter var svært store, like ens utgifter til bolig og transport.

Kartlegging av utgifter til personer med nedsatt funksjonsevne viser at disse gruppene gjennomsnittlig har mer enn dobbelt så høye utgifter til helse- og omsorgstjenester som befolkningen totalt, 6 prosent hadde utgifter over 20 000 kroner, 19 prosent hadde utgifter mellom 10 000 kroner og 20 000 kroner. Til sammenlikning hadde befolkningen gjennomsnittlige årlige utgifter til helse- og omsorgstjenester på vel 4000 kroner.⁶

En tidligere undersøkelse om omfanget av utgifter til helse- og sosialtjenester (SSB 2000/45), viser at mottakere av grunn- og hjelpestønad hadde høyest andel med månedlige utgifter til helse- og sosialtjenester på over 2000 kroner.

Foreslåtte eller gjennomførte tiltak

St. meld. nr. 6 (2002 – 2003) Tiltaksplan mot fattigdom peker på at det er en sterk sammenheng mellom manglende eller svak tilknytning til arbeidsmarkedet og vedvarende lavinntektsproblemer. Meldingen fremhever også sammenhengen mellom lav inntekt og dårlige og/eller ustabile boforhold.

Av Tiltaksplanen mot fattigdom framgår at regjeringen vil bekjempe fattigdom gjennom tre hovedstrategier:

- Å få flere i arbeid.
- Bedre målretting av velferdsordningene.
- Iverksette tiltak for å sikre sosial inkludering.

På bakgrunn av flere studier ble det i 2000 – 2002 bevilget midler til et prosjekt i bydel Sagene Torskov i Oslo for å prøve ut konkrete tiltak som kunne bedre levekårene for grunnstønadmotta-

kere med de dårligst levekår (se omtale i boks 2.2). Erfaringene fra prosjektet viser at oppsøkende arbeid og tett oppfølging kan gi svært gode resultater. Utfordringene er knyttet til bedre samordning av offentlige tjenester, større fleksibilitet i tjenestetilbudet og bedre informasjon og veiledning til brukerne om eksisterende lov og regelverk. Erfaringene fra prosjektet vil inngå i den videre oppfølgingen av regjeringens arbeid med Tiltaksplanen mot fattigdom.

Regjeringen har foreslått eller iverksatt en rekke tiltak for å bedre levekårene for personer med nedsatt funksjonsevne:

- Forbedringer av bostøtten. Kravet om at boligen må ha lån i Husbanken eller Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond for å få bostøtte bortfaller for barnefamilier som bor i selveide boliger. Regelverksendringene ble gjort gjeldene fra 1. termin 2003.
- Økt barnetillegg fra 30 til 40 prosent av grunnbeløpet til alders- og uførepensjonister med forsørgeransvar, økt fribeløp og adgang til barnetillegg selv om barnet får barnepensjon. Endringene trådte i kraft fra 1. mai 2002.
- Endrede regler for rett til pleiepenger ved barns sykdom med virkning fra 1. juli 2003 jf. Ot.prp.nr. 56 (2002-2003) og Sosialkomiteens Innst. O.nr.90 (2002-2003).
- Sosialdepartementet har i Ot.prp.nr. 56 (2002–2003) fremmet forslag om at perioden det kan ytes rehabiliteringspenger med en lavere uføregrad enn 50 prosent utvides fra 6 måneder til 12 måneder på slutten av et rehabiliteringsforløp.
- Økt minstesats for folketrygdens korttidssytelser (rehabiliteringspenger, attføringspenger fra 1,6 til 1,8 G fra 1. januar 2004. Gjelder også tidsbegrenset uførestønad.)
- Innføring av ny ordning med tidsbegrenset uførestønad for å legge til rette for økt yrkesaktivitet og reaktivisering av uføre.

Som et tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke er det innført to nye skjermingsordninger for egenbetaling med virkning fra 1. januar 2003:

- Egenandelstak 2 skal gjelde for fysikalsk behandling, refusjonsberettiget tannbehandling, opphold ved opptreningsinstitusjoner og behandlingsreiser til utlandet (klimareiser). Samtidig er egenbetalingen for refusjonsberettiget tannbehandling og opphold ved opptreningsinstitusjoner redusert. Taket er satt til 4 500 kroner for 2003.

⁶ Egenbetaling for helse- og omsorgstjenester, rapport 49/2001, Econ.

Boks 2.2 Prosjekt Bedre levekår for grunnstønadsmottakere

Det ble i perioden 2000 – 2002 gjennomført et prosjekt i bydel Sagene- Torshov rettet mot grunnstønadsmottakere med de dårligste levekårene. Mange av de 180 brukerne opplevde seg som fattige. Prosjektet ble finansiert av Sosialdepartementet. Gjennom oppsøkende arbeid var målet å bedre enkeltpersoners situasjon gjennom direkte hjelp og rådgivning knyttet til arbeid, økonomi, bolig, sosial isolasjon m.m. Erfaringene viste at oppsøkende arbeid og oppfølging har bidratt til at mange har fått en bedre livssituasjon. Når man har lyktes på et område har dette ofte fått positive ringvirkninger på andre livsområder.

På bakgrunn av erfaringene i prosjektet ble det i sluttrapporten foreslått:

- bedre koordinering av tjenester til kronisk syke/personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder også ved evt. sammenheng av trygdekontor, Aetat og sosialkontor
 - bedre kompetanse blant ansatte om lov- og regelverk for å sikre at brukerne får den hjelp de har behov for, samt styrke den økonomiske rådgivningen
 - gjennomgang av eksisterende støtteordninger og smidigere praktisering av krav til dokumentasjon ved søknad om grunnstønad
- Minstepensjonister (alders- og uførepensjon)er fritatt for egenandel på medisiner på blå resept.

På bakgrunn av Innst. O.nr. 44 (2002-2003) fattet Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen i samarbeid med brukerorganisasjonene og senest i forbindelse med statsbudsjettet for 2004 fremme sak om hvilke og hvordan kommunale egenandeler kan innlemmes i tak2-ordningen»

Sosialdepartementet samarbeider med Funksjonshemmedes fellesorganisasjon i oppfølging av Stortingets vedtak.

Nærmere om innsamling av levekårsdata

Gjennom delprogrammet Forskning om funksjonshemmede er det satt søkelys på levekårsbegrepet. Formålet har vært å belyse hvilke faktorer som er sentrale for å beskrive levekårene til personer med nedsatt funksjonsevne og om de indikatorene som benyttes er tilstrekkelige og gode nok til å fange opp de særskilte betingelsene mange personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier lever under.

Sosial- og helsedirektoratet vil i 2003 etablere en kunnskapsbank knyttet til levekår for personer med nedsatt funksjonsevne, seniorer og mennesker med økonomiske og sosiale problemer. Formålet er å systematisere og utnytte eksisterende datakilder. Direktoratet vil vurdere behovet for å øke datatilfanget når det gjelder gjelder levekårene for disse gruppene.

2.4 Internasjonalt arbeid

I løpet av de siste tiårene har den internasjonale politikken for personer med nedsatt funksjonsevne i stadig større grad tatt utgangspunkt i menneskerettighetene. FNs konvensjoner om menneskerettigheter har støttet opp under en slik utvikling. Ulike konvensjoner slår fast at alle har rett til liv, frihet, personlig sikkerhet, og at alle har rett til arbeid, utdanning, kulturliv og til å etablere familie. FN har tydelig markert at politikken for personer med nedsatt funksjonsevne dreier seg om menneskerettigheter. FNs standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemning ble vedtatt av FNs generalforsamling i 1993.

Det pågår et betydelig internasjonalt samarbeid på mange plan om utviklingen av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne, både blant brukerorganisasjonene og på statlig nivå. Norge er engasjert i dette arbeidet, både på myndighetsnivå og via norske organisasjoner. Vår politikk påvirker og påvirkes av de internasjonale prosessene.

2.4.1 Europeisk samarbeid

Den Europeiske Union (EU) påvirker utviklingen av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Gjennom EØS-avtalen blir store deler av EU-lovgivningen gjort gjeldende i Norge. Den inneholder mange bestemmelser som har betydning for tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

EU påvirker også tilgjengeligheten gjennom de krav EU-Kommisjonen stiller i sitt innkjøpsreglement. For eksempel krever den at datautstyr skal være anvendbart for mennesker med ulike funksjonsnedsettelse.

Et hovedelement i EUs arbeid har vært å styrke kunnskapen og bevisstheten om behovene til personer med nedsatt funksjonsevne og om gode løsninger. Sentralt i dette arbeidet var det omfattende Helios-programmet⁷ hvor også Norge deltok. Norge deltar nå i EUs program for markering av det europeiske år for funksjonshemmede i 2003 og i programmet for sosial inkludering.

Norge deltar i Kommisjonens rådgivende komité (Disability Advisory Committee), men siden vi ikke er medlem av EU, har vi ikke stemmerett. Norges muligheter til å påvirke politikktutforming er begrenset. Som i Norge anvender Kommisjonen prinsippet om sektoransvarlighet (eller «mainstreaming»). Det vil si at den forvaltning som har det alminnelige ansvaret for et saksområde, også har ansvaret for tilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne. Det sentrale bevisstgjøringsarbeidet Kommisjonen står for bl.a. gjennom programvirksomheten, er derfor viktig.

EU legger betydelig vekt på dialog med brukerorganisasjonene og har bidratt vesentlig til oppbygging og drift av den europeiske organisasjonen for funksjonshemmede, European Disability Forum. Norge har også støttet organisasjonen og således lagt grunnlaget for at Funksjonshemmede fellesorganisasjon er tatt opp som medlem av organisasjonen hvor de spiller en aktiv rolle.

Under regjeringens Handlingsplan for søkerlandene til EU, er helse ett av de prioriterte samarbeidsområdene det gis støtte til gjennom prosjektvirksomhet. Herunder omfattes også støtte til aktiviteter som skal bedre forholdene for personer med nedsatt funksjonsevne. Gjennom prosjektsamarbeid gis det tilsagn til aktiviteter for blinde, døve samt habiliteringsprogram for barn og unge i våre nærrområder. Støtten gis på bakgrunn av prosjektsøknader. Handlingsplanen setter særlig fokus på institusjonssamarbeid og styrking av kompetansen blant fagpersonale på institusjonene.

Norge ønsker å styrke menneskerettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne gjennom sin deltakelse i Europarådet. Norge arbeider for at politikken for personer med nedsatt funksjonsevne skal integreres i alle relevante komiteer i Europarådet.

Europarådets arbeid for personer med nedsatt funksjonsevne har så langt vært organisert etter en delavtale hvor bare 18 av de 45 medlemslandene deltar. Norge er blant disse. Flere av landene i det østlige Europa deltar ikke og man har ikke klart å få arbeidet med dette saksfeltet representativt og bredt nok.

Noe av arbeidet innenfor delavtalen fører til rekommandasjoner fra ministerrådet hvor alle landene deltar. Et bidrag de senere årene har vært en rekommandasjon om at universell utforming bør være del av pensum i utdanningen av bl.a. arkitekter. En annen rekommandasjon er knyttet til nasjonenes rolle i forhold til å sikre at ny teknologi ikke skaper nye barrierer for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Den andre ministerkonferansen for Europarådets medlemsland om politikken for funksjonshemmede ble arrangert i Spania i mai 2003⁸. Konferansens to hovedtema var hvordan den enkelte kan få oppfylt sine rettigheter som borger og hvordan tjenestene kan fornyes og utvikles.

Den politiske erklæringen, som ble vedtatt på ministerkonferansen, identifiserer mål og viktige elementer i en strategi som Europarådet skal utforme til en europeisk handlingsplan for funksjonshemmede. Tema som Norge særlig bidro med gjaldt :

- barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier
- personer med nedsatt funksjonsevne med store bistandsbehov
- forslag om at Europarådet bidrar til det pågående arbeidet i FN for å utrede spørsmålet om en internasjonal konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter.

Norge har lagt stor vekt på at oppfølgingen av ministerkonferansen måtte legges til Europarådets aktiviteter der alle medlemslandene deltar. Europarådets generalsekretær arbeider med sikte på at Europarådet innen 3 år skal ha overført aktivitetene i delavtalen til aktiviteter for alle medlemslandene i Europarådet. Det er et mål å starte overføringen av aktivitetene i 2004.

2.4.2 Nordisk samarbeid

Samarbeidet innen Nordisk Ministerråd har omfattet dels praktiske samarbeidsoppgaver og dels utvikling av felles problemforståelse og til-

⁷ Handicapped people in Europe Living In an Open Society.

⁸ Malaga, Spain, 7-8 May 2003. «Improving the quality of life of people with disabilities: enhancing a coherent policy for and through full participation».

nærming i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. I mange år var samarbeidet om tekniske hjelpemidler det sentrale, og arbeidsdeling omkring testing av slike hjelpemidler ett nyttig tiltak. Samarbeidet på dette området er videreført, men fokus er i større grad rettet mot arenaer for erfaringsutveksling, informasjon og formidling av tekniske hjelpemidler.

Samarbeidet med funksjonshemmedes organisasjoner på nordisk plan har fått stadig større vekt. Dette er formalisert gjennom Nordisk handikappolitisk råd (NHR) som er et rådgivende- og policyutviklende organ for hele ministerrådsorganisasjonen. NHR har rettet oppmerksomhet mot økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom bruk av prinsippet for universell utforming. NHR har blant annet gjennomført nordiske konkurranser om gode løsninger for tilgjengelighet knyttet til bl.a. undervisningsinstitusjoner, museer, antikvariske bygninger, transport-systemer og samfunnsplanlegging.

Innenfor sektorområdene helse og sosial er det etablert en egen institusjon relatert til samarbeid om spørsmål knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne – Nordisk Samarbeidsorgan for Handikapfrågor (NSH). NSH har driftsansvar for en rekke programmer og prosjekter samt en støtteordning for funksjonshemmedes organisasjoner. Underlagt NSH ligger Nordisk utviklings-senter for handikapphjelpemidler. NSH er også til-delt ansvar for å yte sekretariatsbistand til NHR.

Norge har gjennom NSH satt fokus på sektoransvarsprinsippet i Nordisk ministerråd. Formålet har vært både å synliggjøre NSH sine primære oppgaver innenfor helse- og sosialområdet, samt å bidra til at ulike deler av Nordisk ministerråd i større grad inntar en mer aktiv rolle når det gjelder situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Samordning av nordiske standpunkter til saker som behandles i EU ser ut til å kunne bli en viktig del av det nordiske samarbeidet. Sverige legger vekt på dette i sitt program for formannskapet i Nordisk Råd i 2003.

Også innen bistand- og utviklingsarbeid er det viktig med nordisk samarbeid. I november 2000 ble det avholdt en nordisk ministerkonferanse i København som satte søkelyset på personer med nedsatt funksjonsevne i utviklingssamarbeidet. Konferansen bekreftet viktige prinsipper. Det viktigste var erkjennelsen av at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne skal inkluderes i relevante programmer og aktiviteter. Man fikk også belyst behovet for mer kunnskap om situasjonen

for personer med nedsatt funksjonsevne i fattige land både i form av statistikk og dokumenterte erfaringer. Oppfølgingen av konferansen skal evalueres i 2005. En forsterket nordisk koordinering, ikke minst overfor multilaterale organisasjoner, vil være viktig i det videre arbeid med å sette dette saksfeltet tydeligere på den internasjonale dagsorden.

2.4.3 Multilateralt samarbeid

Utviklingen av internasjonale instrumenter om menneskerettigheter har vært sentralt for både Europarådet og FN. De internasjonale normene beskytter rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne på linje med alle andre personers rettigheter. Realiseringen av disse rettighetene er således det overordnede målet for innsatsen i utviklingsland. Det har vært ført en diskusjon gjennom mange år om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og beskyttelse mot diskriminering bør reguleres spesielt, slik tilfellet er for blant andre kvinner og barn. Kun i en av FNs menneskerettighetskonvensjoner er funksjonshemmede nevnt eksplisitt (Barnekonvensjonen). FNs konvensjon om barnets rettigheter ble vedtatt av generalforsamlingen i 1989. Gjennom Barnekonvensjonen er, foruten barn i allminnelighet, funksjonshemmede barn gitt tydelige rettigheter.

FNs konvensjon om barns rettigheter utgjør et viktig grunnlag for barne- og ungdomspolitikken i Norge. Justisdepartementet har i Ot. prp. nr. 45 (2002-2003) Om lov om endringer i menneskerettsloven m.v fremme forslag om innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov. Det foreslås også noen konkrete lovendringer som vil føre til at konvensjonen synliggjøres bedre i norsk lovgivning.

FNs barnekomite har tidligere kommet med kommentarer i forbindelse med Norges 2. rapport til FN, blant annet om at barn med funksjonsnedsettelse ikke integreres tilstrekkelig i det norske samfunn. Dette berører flere sektorer som barnehage, skole, kultur og fritidsområder. I tillegg omhandler dette fysisk tilgjengelighet til offentlige bygninger og transportsystemer.

I mai 2002 holdt FNs Generalforsamling en Spesialsesjon om barn i New York. Formålet med Spesialsesjonen var å se på erfaringene fra gjennomføringen av handlingsplanen fra Barnetoppmøtet i 1990, samt å bli enige om fremtidige prioriteringer for barn. Det ble enighet om handlingsplanen «A World Fit for Children» som setter et klart fokus på spesielt sårbare grupper av barn, inkludert barn med nedsatt funksjonsevne. Hand-

lingsplanen vektlegger både preventive tiltak samt forpliktelser om at barn med nedsatt funksjonsevne får tilgang til grunnleggende helse- og utdanningstjenester, inkludert rehabiliteringstilbud. Fra norsk side har en arbeidet aktivt for å sikre et klart fokus på rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne i handlingsplanen.

Tidligere forslag om å utarbeide en egen konvensjon i FN om rettigheter til funksjonshemmede førte ikke fram. Mange stater, deriblant Norge, mente at eksisterende menneskerettighetskonvensjoner ga tilstrekkelig beskyttelse mot diskriminering. I stedet ble det enighet om å utarbeide Standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemninger. Norge spilte en sentral rolle i utformingen av forslaget til regler. FN har utnevnt en spesialrapportør som skal overvåke oppfølgingen av standardreglene. Siden opprettelsen av stillingen i 1994 og fram til årsskifte 2002/2003 har spesialrapportøren vært Bengt Lindquist fra Sverige. Spesialrapportørens mandat ble fornyet i 2002 for tre nye år.

Norge støtter økonomisk arbeidet til spesialrapportøren som rapporterer til FN's kommisjon for sosial utvikling. Spesialrapportørens arbeid bidrar til å styrke nasjonalstatenes oppfølging av standardreglene, og er et viktig ledd i arbeidet med å styrke funksjonshemmedes rettigheter.

EUs Amsterdam-traktat av 1999 inneholder en ny ikke-diskrimineringsbestemmelse hvor diskriminering på grunnlag av funksjonshemming forbys på linje med diskriminering på grunnlag av alder, rase eller etnisk bakgrunn, kjønn, seksuell legning, religion eller tro.

Et stemningsskifte førte til at FNs Generalforsamling i 2001 etablerte en ad hoc komite for å utrede spørsmålet om en internasjonal konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter. Norge uttrykte sterk støtte til dette i et felles nordisk innlegg under FNs Menneskerettighetskomisjon i 2002, og har deltatt aktivt i komiteens arbeid. Norge legger vekt på at hovedformålet med en internasjonal konvensjon bør være å oppnå en betydelig bedring av situasjonen for funksjonshemmede både når det gjelder praktisk politikk og juridiske rettigheter. Konvensjonen bør derfor ha et gjennomførbart ambisjonsnivå og det bør være et oppfølgingssystem som med noen års mellomrom registrerer hvor langt det enkelte land har nådd.

2.4.4 Utviklingssamarbeid

Arbeidet for personer med nedsatt funksjonsevne er en del av Norges arbeid for menneskerettigheter og for fattigdomsbekjempelse. Hovedmålet i arbeidet med personer med nedsatt funksjonsevne i bistanden er sosial integrering. Dette innebærer at det skal legges hovedvekt på tiltak som integrerer mennesker med nedsatt funksjonsevne i det ordinære tjenestetilbudet.

Personer med nedsatt funksjonsevne i utviklingsland er ofte blant de aller fattigste. De har ofte dårligere tilgang til helsetjenester og utdanning enn andre i befolkningen. Fattigdom i seg selv kan føre til nedsatt funksjonsevne. Dårlig ernæring, farlig arbeidsmiljø, dårlige leveforhold, begrenset adgang til helsetjenester osv., er faktorer som kan bidra til at fattige mennesker er mer utsatt for å pådra seg nedsatt funksjonsevne.

I norsk utviklingspolitikk stilles det krav til at behovene til personer med nedsatt funksjonsevne skal ivaretas. Utenriksdepartementet utarbeidet i 1999 en tiårig Plan for arbeidet med mennesker med funksjonshemming i bistanden. Utenriksdepartementets handlingsplan legger grunnlaget for arbeidet rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Den bygger på forskjellige stortingsdokumenter og tar utgangspunkt i FNs standardregler. Kjernen i standardreglene er at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha de samme rettigheter og plikter som alle andre i samfunnet.

Det skal legges vekt på policy-dialog med samarbeidsland og i multilaterale fora. Norge skal arbeide for at internasjonale organisasjoner styrker sitt arbeid for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal inngå som en naturlig del av dialogen med myndighetene i samarbeidsland. Det skal arbeides for at situasjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal bedres, og at deres rettigheter ivaretas innenfor offentlige tjenester. Det skal legges særlig vekt på tilgjengelighet med hensyn til helse og utdanning, medbestemmelse i de politiske prosessene og mulighet til å finne arbeid. Også i nødhjelpsarbeidet skal hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne ivaretas, og Norge skal bidra til gjennomføringen av minekonvensjonen ved å gi støtte til mineofre.

Erfaringene fra oppfølgingen av handlingsplanen har vist at FN-systemet er en god kanal for bistand til personer med nedsatt funksjonsevne. Organisasjoner som UNICEF, ILO, WHO, HABITAT og UNESCO er aktive på dette feltet. UNICEF samarbeider med WHO på en rekke områ-

der for å hindre at barn blir født med eller blir rammet av funksjonsnedsettelse senere i livet. UNICEF og WHO har for eksempel bidratt til å redusere antallet poliotilfeller. ILO har i flere år arbeidet for å styrke mulighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet, gjennom internasjonale arbeidsstandarder, rådgivning overfor nasjonale myndigheter og forskning.

I policy-dialogen med samarbeidslandene om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, gjenstår fortsatt mye arbeid. For å kunne følge opp både dette og arbeidet i FN-systemet, vil Utenriksdepartementet forsøke å innarbeide dette hensynet på en mer systematisk måte både i instruksjer til møter i FN-fora og i dialogen med samarbeidslandene.

Det er flere frivillige organisasjoner som er aktive innen bistand til personer med nedsatt funksjonsevne. En rekke organisasjoner for funksjonshemmede er medlem av Atlas-alliansen som har en rammeavtale med NORAD. Rundt halvparten av den støtten som gis til bistand til personer med nedsatt funksjonsevne blir kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner. I 2001 mottok Atlas-alliansen støtte med ca. 509 mill. kroner.

Utdanning for alle (EFA) er en grunnleggende rett og Norge har forpliktet seg til å arbeide for dette. Utdanningskonferansen i Dakar i år 2000 vedtok en handlingsplan for å sikre utdanning for alle, og det internasjonale samfunnet forpliktet seg til å nå seks overordnede mål innen år 2015. De to delmålene om utdanning i FNs tusenårsmål harmonerer med Dakarmålene.

Den norske strategien for utdanning for alle innen 2015 ble lansert i januar 2003. Et viktig moment i den norske strategien er at norsk

bistand til utdanning skal økes fra 9 til 15 prosent. I norsk utviklingspolitikk ses utdanning som den viktigste enkeltfaktoren i fattigdomsbekjempelsen. Samtidig er utdanning en menneskerett og et gode i seg selv.

Men fremdeles er det mange som ikke får utdanning. I 2000 var det 115 millioner barn som ikke hadde tilgang til grunnskole. For å nå barn med nedsatt funksjonsevne, og sikre deres utdanning, må spesiell innsats til. I den norske satsingen på utdanning for alle skal rettighetene til skolegang for barn med nedsatt funksjonsevne ha et spesielt fokus og være et integrert hensyn.

Handlingsplanen fra Dakar i 2000 synliggjør ikke, og ivaretar ikke godt nok, retten til utdanning for barn med funksjonsnedsettelse. På bakgrunn av dette tok de nordiske landene initiativet til et såkalt EFA-flaggskip.⁹ Det er nå Norge, sammen med UNESCO sentralt, som står for oppfølgingen av dette flaggskipet i de første tre årene. Universitetet i Oslo har fått økonomisk støtte fra Utdannings- og forskningsdepartementet til å etablere og drive flaggskipet og fristiller også selv en stilling til å arbeide med dette. Flaggskipet er et nettverk med en felles målsetting, med sikte på å forsterke innsatsen på feltet. Flaggskipet skal skape større fokus på «inclusive education» og være en styrke på opplæringsområdet. I tilknytning til The 8th Internationale Congress on Including Children with Disabilities in the Community i juni 2004 i Stavanger, vil det bli arrangert et eget seminar om EFA-flaggskipet.

⁹ Flagship on Education for All and the Rights of Persons with Disabilities: Towards Inclusion”.

3 Mål og strategier

3.1 Vurdering av situasjonen

Gjennomgang i kapittel 2 viser at det har skjedd viktige endringer i løpet av de siste årene. Tiltak og tjenester er forbedret og nye ordninger er etablert. Likevel er avstanden mellom mål og virkelighet fortsatt stor på enkelte områder.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger peker på en rekke utfordringer. Utredningen har lagt grunnlaget for en debatt om blant annet innretning, dimensjonering og vektning mellom ulike virkemidler. I debatten er det reist spørsmål om:

- Hva har så langt gitt resultater?
- Hva er årsaken til at vi på noen områder lykkes og andre mislykkes?
- Hvilke erfaringer har andre land høstet og hva har overføringsverdi til norske samfunnsforhold?
- Hvordan balanserer vi virkemidlene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne opp mot viktige overordnede mål i norsk politikk knyttet til desentralisering, økt kommunalt selvstyre og forenkling av offentlig sektor?

Debatten viser at det ikke er enkle isolerte tiltak som kan løse utfordringene vi står overfor. Økt bevisstgjøring og bred mobilisering må til innenfor privat så vel som offentlig sektor, på alle samfunnsområder og forvaltningsnivåer. Det er kun gjennom et systematisk arbeid over tid, og ved å ta i bruk et sett av virkemidler, at det er mulig å møte de største utfordringene som gjenstår i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

I NOU 2001:22 Fra bruker til borger foreslås utbedringsplaner for eksisterende byggverk, transportmidler mv. for å bringe disse i samsvar med kravene til universell utforming innen bestemte tidsfrister. Forslagene omtales nærmere i kapittel 6. Disse utbedringsplanene vil, så langt det har vært mulig å kostnadsberegne dem, medføre svært store offentlige kostnader. Regjeringen har ikke funnet rom for en slik satsing.

Etter at NOU 2001:22 ble framlagt i juni 2001 har regjeringen fremmet forslag om, eller iverksatt, en rekke tiltak, som skal bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Disse tiltakene vil bli nærmere omtalt i kapitlene 4 – 9.

Utdanning og arbeid

Politikken for personer med nedsatt funksjonsevne skal bygge på individets naturlige ønske om å klare seg selv. Det må legges til rette for at alle, ut fra sine forutsetninger, skal ha muligheter til aktiv deltakelse i samfunnet. For mange personer i yrkesaktiv alder innebærer dette mulighetene til å forsørge seg selv og sine gjennom arbeid og egen inntekt. Regjeringen legger også vekt på de samfunnsmessige gevinster som er knyttet til at den enkelte tar sine ressurser i bruk.

Stortingsmelding nr. 50 (1998-99) Utjammingsmeldinga slo fast at «funksjonshemma har ofte dårlegare levekår enn gjennomsnittet for befolkninga, både i form av dårlegare økonomi, svakare arbeidstilknytning og lågare utdanning» .

Arbeid er en av de viktigste faktorene for å bedre levekår. Studier viser at høyere utdanning øker vesentlig mulighetene for at personer med nedsatt funksjonsevne får arbeid sammenlignet med den øvrige befolkningen. For regjeringen er det viktig å styrke mulighetene for at personer med nedsatt funksjonsevne skal delta i arbeidslivet. Utdanning og arbeid er derfor et sentralt satsingsområde.

Tilgjengelighet

Tilgjengelighet er det andre innsatsområdet i regjeringens politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette omfatter blant annet tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, tjenester og produkter.

Samfunnsskapt barrierer fører til at personer med nedsatt funksjonsevne blir funksjonshemmet og det settes hindringer for deltakelse og likestilling. Gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede er en rekke tiltak iverksatt for å redusere samfunnsskapt hindringer. Tydeliggjøring og styrking av eksisterende lovverk, utviklingsprosjekter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, økt fokus på brukervedvirkning, samarbeid med utdanningsinstitusjoner og omfattende kursvirksomhet har gitt resultater. Tiltakene har bidratt til økt bevissthet om hvilke behov personer med nedsatt funksjonsevne har som må ivare-

tas i plan- og beslutningsprosesser. Kunnskapen om hvordan samfunnet kan gjøres mer tilgjengelig har økt og forutsetningene for å utforme et samfunn for alle er bedre. Tilgjengeligheten øker på en rekke områder og flere kommuner og fylkeskommuner kan vise til gode resultater.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger viser at det fremdeles er store utfordringer som gjenstår. Mange opplever en hverdag som setter hindringer for et selvstendig og aktivt liv. Regjeringen vil satse på tiltak for å øke tilgjengeligheten i samfunnet.

Tjenester

Bedre tjenester er det tredje innsatsområdet i regjeringens politikk for personer med nedsatt funksjonsevne. Mange personer med nedsatt funksjonsevne er avhengig av omfattende tjenester fra ulike instanser for å kunne leve et aktivt og selvstendig liv.

Regjeringen mener at viktige utfordringene i offentlige tjenester er knyttet til rekruttering av personell, kompetanse, organisering, informasjon, service og saksbehandling. For mange med behov for tjenester fra ulike instanser framstår ofte tilbudene som lite koordinert. Det er også et problem at mange ikke yter tilstrekkelig individualiserte tjenester.

Barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier

Når det gjelder situasjonen for barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier mener regjeringen det er behov for å lette tilgangen på tjenester, styrke koordineringen av de tjenester som ytes, øke kompetansen i hjelpeapparatet og bygge ut det psykososiale tilbudet.

Utviklingshemmede

Personer med nedsatt funksjonsevne omfatter også personer med utviklingshemming. I regjeringens verdigrunnlag understrekes at det er den enkelte borger som står i sentrum for utforming av politikken. Samfunnet har et ansvar for å ivareta den enkeltes verdi og likeverd. Det betyr blant annet at tjenester og tiltak som ytes til utviklingshemmede skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger. Samfunnet skal legge forholdene til rette slik at utviklingshemmede kan benytte sine evner fullt ut og leve et liv så langt opp mot det normale som mulig, med samme levekår som andre og størst mulig grad av selvbestemmelse.

Forskningen viser at vi fortsatt står overfor utfordringer for å bedre levekårene og livssituasjonen for utviklingshemmede på ulike livsområder. Regjeringen vil i sitt videre arbeid følge opp de svakheter som er avdekket. Dette er knyttet både til bolig, tjenester, kompetanse hos personellet, arbeid og fritid. Selv om det sosiale livet har blitt bedre for noen etter reformen, er det fortsatt mange utviklingshemmede som føler seg isolert og har et dårlig nettverk. Regjeringen mener det er viktig å legge til rette for en mer aktiv og variert fritid hvor utviklingshemmede i større grad kan delta i aktiviteter for alle. Det er også viktig at det arbeides videre med å styrke utviklingshemmedes muligheter til selvbestemmelse og medvirkning.

3.2 Visjoner og hovedmål

3.2.1 Visjon

Regjeringen har følgende visjon i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne:

Mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha muligheter til personlig utvikling, deltakelse og livsutfoldelse på linje med andre samfunnsborgere.

Personer med redusert funksjonsevne skal, som andre, ha rettigheter og muligheter til å bestemme over egne liv og bli respektert for sine ønsker. Menneskers likeverdighet må også gjenspeiles i mulighetene samfunnet tilbyr. For å sikre like muligheter må hindringer fjernes og samfunnet være tilgjengelig for alle. Mennesker med redusert funksjonsevne er ingen homogen gruppe og samfunnets krav og bistand må tilpasses deretter.

3.2.2 Hovedmål

Med utgangspunkt i regjeringens verdigrunnlag og visjon vil målene være knyttet til å utforme rammebetingelser som sikrer mennesker med nedsatt funksjonsevne muligheter til personlig utvikling og samfunnsmessig deltakelse. Dette forutsetter en helhetlig og samordnet politikk.

Hovedmålene i regjeringens politikk for mennesker med redusert funksjonsevne er:

- Aktiv deltakelse og full likestilling.
- God tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester.
- Tjenester, opplæring og kvalifisering skal ta utgangspunkt i den enkeltes behov.

- Flere i arbeid som kan nytte sine evner og anlegg til beste for seg selv og samfunnet.
- Sikre økonomisk og sosial trygghet.

3.3 Strategier

I historisk perspektiv har personer med nedsatt funksjonsevne ofte vært diskriminert og utestengt fra store deler av samfunnet. Institusjonstenkning og segregering skulle beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne fra samfunnet. For mange ble institusjonstilværelsen en utestenging fra samfunnet. Denne tenkningen ble senere avløst av mål om samfunnsmessig deltakelse og likestilling.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger viser at situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne er svært forskjellig innenfor de ulike sektorer. Når det gjelder for eksempel grunnopplæring ligger Norge langt foran de fleste andre land, mens innenfor andre sektorer er utfordringene store. Utredningen slår fast at sektoransvarsprinsippet har bidratt til å sikre likestilling mellom personer med nedsatt funksjonsevne og andre samfunnsborgere når det gjelder hvilke organer/ sektorer som formelt har ansvar for å yte tjenester. Det at sektoransvarsprinsippet er slått fast er imidlertid ingen garanti for at en sektor iverksetter nødvendige tiltak som bidrar til likeverdige tilbud i tråd med de overordnede målene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne.

Sektoransvarsprinsippet

Regjeringen mener at sektoransvarsprinsippet er en nødvendig og grunnleggende strategi for å nå hovedmålene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien innebærer at det er de vanlige instanser i samfunnet som skal gi og finansiere tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne på lik linje med den øvrige befolkningen. Det er de samme instansene som, ved behov, skal supplere med særskilte ordninger dersom de ordinære ordningene ikke er tilstrekkelige.

Gjennomføringen av Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998 – 2002) har gitt viktige erfaringer i bruk av virkemidler som fremmer sektoransvaret. Disse erfaringene vil regjeringen bygge videre på. Ansvar for å samordne politikken for personer med nedsatt funksjonsevne ligger i Sosialdepartementet. Dette ansvaret omfatter både å være pådriver i forhold til fastsatte mål, samt å koordinere regjeringens politikk på dette

området. Arbeidet med å koordinere politikken for personer med nedsatt funksjonsevne er forankret i et eget statssekretærutvalg ledet av Sosialdepartementet.

For å nå hovedmålene og oppnå resultater på områdene arbeid og utdanning, tilgjengelighet og tjenester må sektoransvaret styrkes. Hver samfunnssektor må utformes og virke på en slik måte at tiltak og tjenester gjøres tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne.

En stortingsmelding som skal fremme sektoransvaret, kan ikke gi svar på alle utfordringer knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. Stortingsmeldingen har som viktigste formål å lage en overbygning på tvers av departementene, med forpliktende mål, strategier og virkemidler i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Selv om mange tiltak presenteres i meldingen, vil utformingen av mer konkrete tiltak i vesentlig grad måtte forankres i sektorvise prosesser i de ulike departementer. Hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne må bli en tydelig premiss i utviklingen av stortingsmeldinger og plan- og budsjett dokumenter. Regjeringen vil i denne meldingen vise til pågående og planlagte prosesser hvor det er viktig at dette hensynet blir ivaretatt. Stortingsmeldingen omtaler også konkrete tiltak som skal fremme sektoransvaret og sikre at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne blir ivaretatt innenfor de ulike departementers ansvarsområde.

Bedre kunnskap om situasjonen og samfunnsutviklingen for personer med redusert funksjonsevne

Regjeringen vil bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget om situasjonen og samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette vil kunne gi informasjon om måloppnåelse, effektivitet i bruk av ulike virkemidler og vise hvor behovene for økt innsats er størst.

Styrket brukermedvirkning

Mange brukere opplever tjenester som gir mangelfull informasjon, yter dårlig service, har feil ved saksbehandlingen, er vanskelig tilgjengelig, er dårlig organisert og koordinert, er lite fleksible og har mangelfulle tilbud. Styrket brukermedvirkning kan bidra til at tilbudene blir bedre tilpasset brukernes ønsker og behov.

Regjeringen ønsker generelt en åpen forvaltning og brukerdeltakelse i all offentlig planleg-

ging. Regjeringen vil styrke brukermedvirkningen. Brukernes synspunkter må bli en viktigere premis i utforming av de individuelle tjenestene og i utformingen av offentlige tilbud og systemer som organiserer tjenesteproduksjonen.

Også personer med nedsatt funksjonsevne har interesser som strekker seg utover ønsket om å ha innflytelse i saker som direkte angår en selv. Dersom personer med nedsatt funksjonsevne skal sies å ha full samfunnsmessig likestilling, er det en forutsetning at denne gruppen kan delta i politiske beslutningsprosesser og styrende organer på lik linje med andre. Regjeringen vil forbedre mulighetene personer med nedsatt funksjonsevne har til å ivareta sine politiske rettigheter.

Universell utforming som strategi

Samfunnet er ikke utformet og tilrettelagt for alle og mange hindres i sin utfoldelse og deltakelse. Hver dag treffes det beslutninger som påvirker

hvilke grupper og individer som ikke får tilgang til bygninger, utemiljø, tjenester eller produkter som bygges eller fornyes. Sentralt i arbeidet med å øke bevisstheten om hensynet til personer med redusert funksjonsevne står kunnskapen om universell utforming.

Universell utforming innebærer at tilgjengelighet for mennesker med redusert funksjonsevne i størst mulig grad løses gjennom ordinære, generelle tiltak som en naturlig del av produktdesign, arkitektur, planlegging og service.

Erfaringer viser at hensynet til mennesker med redusert funksjonsevne ikke nødvendigvis er et fordyrende element dersom dette er ivaretatt i en tidlig fase av planleggingen. Kostnadene blir vesentlig høyere dersom utilgjengelige bygninger, tjenester eller utemiljø skal endres i ettertid. Derfor er universell utforming en kostnadseffektiv strategi som bør legges til grunn for planleggingen.

4 Virkemidler

For å styrke sektoransvaret og nå målene i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne vil regjeringen ta i bruk et sett av virkemidler.

4.1 Juridiske virkemidler

4.1.1 Forslag i NOU 2001:22

NOU 2001:22 «Fra bruker til borger» foreslår etter en nærmere drøfting av dagens lovverk å styrke det rettslige vernet overfor personer med nedsatt funksjonsevne. For å hindre at en stor andel av befolkningen fortsatt møter funksjonshemmende barrierer og utsettes for diskriminering, mener utvalget at det må settes inn andre og mer forpliktende virkemidler enn de som tradisjonelt har vært brukt i Norge. Utvalgets forslag omfatter innføring av en antidiskrimineringslov for funksjonshemmede, styrking av eksisterende lovgivning og opprettelse av et tilsyn for funksjonshemmedes rettigheter.

Det foreslås også at det skal etableres forpliktende møteplasser mellom representanter for funksjonshemmedes organisasjoner, politikere og administrasjon. Dette forslaget blir nærmere drøftet i kap. 4.4.

4.1.2 Utvalg som skal vurdere forslaget om en lov mot diskriminering av funksjonshemmede

Regjeringen besluttet 29. november 2002 å oppnevne et lovutvalg som skal utrede en styrking av det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede herunder spørsmålet om en egen lov mot diskriminering av funksjonshemmede¹. Regjeringen ønsker på denne måten å få kartlagt hvilke juridiske virkemidler som vil være mest hensiktsmessige for å styrke det rettslige vernet overfor funksjonshemmede.

Av mandatet for utvalget fremgår at det skal

¹ Av mandatet fremgår at utvalget skal ta utgangspunkt i den drøfting som gjøres i NOU 2001:22 Fra bruker til borger av definisjonen av funksjonshemning og som følges opp i denne stortingsmeldingen i kap. 1.5.

utarbeides forslag til en ny lov eller forslag til endringer i eksisterende lovgivning eller begge deler som kan styrke det rettslige vernet mot diskriminering av funksjonshemmede. Formålet er å fremme full deltakelse i samfunnet og likestilling mellom funksjonshemmede og andre borgere.

Utvalgets forslag skal ta sikte på å gi funksjonshemmede en reell styrking av vernet mot diskriminering. Utvalget må ta stilling til hvem som skal gis rettigheter og plikter, herunder om det på flere områder enn etter gjeldende rett bør gis individuelle rettigheter til funksjonshemmede. Utvalget må drøfte ulike sanksjonsmuligheter og ta stilling til bevisbyrderogler og ansvarsformer ved eventuelle sivilrettslige sanksjoner. Utvalget skal vurdere om særskilte organer bør ha ansvar for en effektiv oppfølging av regelverket.

Utvalget skal påse at lovforslagene ligger innenfor rammen av Norges folkerettslige forpliktelser, kartlegge relevant lovgivning i andre land og se arbeidet i sammenheng med den prosess som pågår knyttet til forslaget om en FN-konvensjon for funksjonshemmede. Utvalget er bedt om å avslutte sitt arbeid innen 31. desember 2004.

4.1.3 Lovarbeid

Parallelt med lovutvalgets arbeid, har regjeringen fremmet og vil fremme en rekke forslag til lovendringer innenfor de enkelte sektorer for å styrke den rettslige situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne:

Ny valglov

- I Ot.prp.nr. 45 (2001-2002) ble det fremmet forslag til ny valglov. Stortinget behandlet forslaget i Innst. O. nr. 81 (2001-2002). Det er utarbeidet forskrifter med virkning fra januar 2003. Loven gjelder inntil videre kun ved kommune- og fylkestingsvalg. Loven er en forenkling fra tidligere lov, mens forskriftene i større grad enn før utfylles med særlige bestemmelser. I forskriften § 26 om valglokalene styrkes bl.a. retten til adgang til valglokalene for personer med nedsatt funksjonsevne og adgangen til å

stemme for blinde og svaksynte uten hjelp fra andre.

Utdanning

- I Ot.prp nr. 40 (2001-2002), jf Innst.O.nr 58 (2001-2002) om endringer i lov om universitet og høyskoler er institusjonenes ansvar for studentenes læringsmiljø presisert og skjerpet. Av loven framgår at utdanningsinstitusjonene så langt det er mulig og rimelig, skal legge studiesituasjonen til rette for studenter med særskilte behov. Læringsmiljøet skal utformes etter prinsippet om universell utforming. Det er videre presisert at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger skal utformes på en slik måte at studenter med nedsett funksjonsevne skal kunne studere ved institusjonen. Revidert universitet- og høyskolelov omtales nærmere i kapittel 5.

Tjenester

- I Ot. prp. nr 54 (2002-2003) er det fremmet forslag om å hjemle rett til individuell plan i lov om sosiale tjenester m.v. Formålet med å innføre en hjemmel for individuell plan i sosialtjenesten er å få til en mer helhetlig tenking i forhold til brukere som har behov for langvarige og koordinerte tjenester. Hensikten med individuell plan er i tillegg til å gi brukeren en individuell rettighet og å utforme et verktøy for samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike etater også sektorer. Forslaget om hjemlet rett til individuell plan i sosialtjenesteloven omtales nærmere i kapittel 7.
- Lov om sosiale tjenester § 4-6 gir departementet hjemmel til å stille kvalitetskrav til tjenesten. Forslag til ny kvalitetsforskrift for sosiale tjenester har vært på høring, og Sosialdepartementet tar sikte på at nye kvalitetsforskrifter kan tre i kraft i løpet av 2003. Forslaget omtales nærmere i kapittel 7.
- Regjeringen vil vurdere å utvide pasientombudsordningen til også å omfatte lov om kommunehelsetjenesten og tjenestene etter sosialtjenesteloven. Ombudet er i dag kun knyttet til spesialisthelsetjenesten, en avgrensning som for mange pasienter fortøner seg som urimelig og uforståelig. Det bør etter regjeringens oppfatning vurderes etablert en ordning som går på tvers av forvaltningsnivåer og sektorer. Ved å samle ombudsordninger under ett, unngår man et fragmentert og lite koordinert ombuds-

apparat. Spørsmålet omtales nærmere i kapittel 7.

- Regjeringen nedsatte 21. mars i år et utvalg som skal utrede og foreslå harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Av mandatet for utvalget fremgår at siktemålet med harmoniseringen er å sikre ensartet regulering av likeartede tjenester, sikre helhetlige tilbud til brukere med sammensatte behov, hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer, samt forenkle regelverket for brukere, tjenesteytere og kommuner. Utvalget omtales nærmere i kapittel 7.

Arbeidsliv

- Arbeidslovutvalget har i sitt forslag til inkorporering av Rådsdirektiv 2000/78/EF om gjennomføring av prinsippet om likebehandling i arbeidslivet foreslått endringer i arbeidsmiljøloven. Endringen innebærer en videreføring og en viss utvidelse av rekkevidden for gjeldende bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 55 A annet ledd, som i dag beskytter funksjonshemmede mot diskriminering i tilsettingsprosessen. Etter forslaget skal forbudet mot forskjellsbehandling omfatte alle sider ved ansettelsesforholdet, fra utlysning av stilling til opphør. Forslaget innebærer at arbeidsgiver også plikter å iverksette tiltak slik at den funksjonshemmede ikke bare kan få og beholde et høvelig arbeid, men også utføre og ha framgang i arbeidet eller ha adgang til opplæring og annen kompetanseutvikling. Plikten gjelder hensiktsmessige tiltak knyttet til de konkrete behov. Arbeids- og administrasjonsdepartementet har allerede gjennomført en høring og det tas sikte på å fremme et lovforslag for Stortinget i løpet av 2003. Forslaget omtales nærmere i kapittel 5.

Bedre målretting og samordning av tjenester og ytelser

Det er etablert en rekke velferdsordninger som skal sikre nødvendig og forsvarlig hjelp, økonomisk og sosial trygghet. Flere ordninger er nært beslektet og er ment å dekke noen av de samme behovene. Ordningene har en ulik administrativ organisering og har ulik grad av rettighetsfesting. På noen områder gir lovgivningen kommunene stor frihet til skjønnsmessig å vurdere omfanget av velferdsytelser, mens på andre områder er det større grad av individuell rettighetsfesting og

mindre rom for skjønnsutøvelse. Særlig gjelder dette ordninger som er forankret i folketrygdloven.

Velferdsordningenes organisering kan i noen tilfelle gi et uoversiktlig system, både sett fra brukernes og forvaltningens side. Dårlig samordning av ytelsene på kommunalt og statlig nivå, og ulik grad av rettighetsfesting, fører også til geografiske forskjeller. Det kan reises spørsmål om dagens ordninger er organisert og lovregulert på en slik måte at dette gir tilstrekkelig trygghet, forutsigbarhet og helhet. Dette må ikke minst ses i forhold til behovet for å utvise individuelt skjønn overfor den enkelte.

Regjeringen vil arbeide videre med å se de ulike ytelser/tjenester i sammenheng bl.a. innenfor helse- og sosialsektoren. Siktemålet er å vurdere den samlede virkemiddelbruken mellom kommunene og staten. Som en del av dette er det ønskelig å se på organisering, grad av rettighetsfesting, vilkår for å utløse rettigheter og forholdet mellom kontantytelser og tjenester. Arbeidet må sees i sammenheng med oppfølging av St. meld.nr 6 (2002-2003) Tiltaksplan mot fattigdom og arbeidet med samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten (SATS).

4.1.4 Bruk av eksisterende lovgivning

Regjeringen mener det viktig å sette fokus på eksisterende lovgivning for å bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er knyttet til tre forhold:

- Informasjon og veiledning om eksisterende lovgivning.
- Praktisering av eksisterende lovgivning.
- Rettslig prøving av den praksis som utøves.

I Prosjektet «Styrket brukerveiledning for funksjonshemmede» ble det fremhevet at det største problemet for brukerne i dag ikke er manglende rettigheter, men manglende evne fra det offentlige tjenesteapparatet til å veilede enhver til å få utløst sine rettigheter.

Resultatene fra prosjektet viser mangler når det gjelder informasjon, veiledning og saksbehandling i offentlige tjenester.

En viktig utfordring er å sikre at tjenestene selv får et eierforhold til de problemene som brukerne beskriver og at dette danner grunnlag for at tjenestene iverksetter målrettede tiltak som kan bedre informasjon og service.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger konkluderer bl.a. med at lovverk som har til hensikt å verne

om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne ikke fungerer som forutsatt. For eksempel blir bestemmelser som gir adgang til dispensasjoner fra krav om tilgjengelighet til bl.a. bygninger i for stor grad benyttet. Utvalget har tatt utgangspunkt i at lovgivningen på mange områder er meget tilfredstillende og i tråd med målene om å verne svake grupper. Et avgjørende spørsmål blir derfor om intensjonene i praksis blir godt nok ivaretatt.

Regjeringen vil i det videre arbeidet vektlegge tiltak for å styrke informasjon og veiledning om eksisterende lovgivning og vurdere tiltak der det ikke er godt nok samsvar mellom lovens intensjon og praksis.

Praktiseringen av eksisterende lovgivning som har betydning for personer med nedsatt funksjonsevne, har i liten grad vært rettslig prøvd. Årsakene til dette er sammensatte. Både regelverkets utforming, rettighetenes karakter, domstolenes begrensede prøvingsadgang og manglende økonomiske ressurser blant personer med nedsatt funksjonsevne kan være mulige årsaker.

Lovreguleringen av den kommunale helse- og sosialtjenesten er basert på rammelovgivning med lite detaljerte rettighetsbestemmelser. Rettighetsbestemmelsene etter både sosialtjenesteloven, jf. § 4-3 og kommunehelsetjenesteloven, jf. § 2-1, gir kommunene et stort rom for skjønn i avgjørelsen om hvilke tjenester som skal gis og i hvilket omfang. Tjenestene skal ligge på et forsvarlig nivå som fastsettes av kommunen ut fra et skjønn i hvert enkelt tilfelle. Disse forholdene medvirker trolig til den lave domstolsprøvingen.

Domstolenes mulighet til å prøve det kommunale skjønnets begrensninger seg til å gjelde om skjønnets er utøvet innenfor gjeldende saksbehandlingsregler eller om resultatet er åpenbart urimelig. Det betyr at et vedtak kan være gyldig selv om resultatet er urimelig, så lenge det ikke er åpenbart urimelig. Et tradisjonelt vidt kommunalt skjønn og en begrenset prøvingsrett for domstolene medfører at det kan være vanskelig å nå igjennom med et søksmål mot kommunen. Dette kan ytterligere ha blitt vanskeliggjort ved at sosialretten tradisjonelt har hatt lav status både innen det juridiske studium og innen den juridiske profesjonen.

Av St. meld. nr 25 (1999-2000) Om fri retts hjelp fremgår det at undersøkelser tyder på at det er den delen av befolkningen som har størst behov for sosial ytelse, som minst kjenner sine rettigheter. Offentlige midler til retts hjelp bør benyttes der behovet er størst, og tilbudet bør

først og fremst omfatte saker som etter alminnelige betraktninger betyr mest for folk og som berører deres personlige forhold sterkest.

I forbindelse med tvistemålslovutvalgets utredning og forslag til ny tvistemålslov er adgangen til gruppesøksmål vurdert. Utvalget viser til at tilfeller hvor flere parter har samme type krav på mer eller mindre det samme grunnlaget mot samme, eventuelt også mot likeartede parter, vil og bør fellesspørsmål ofte kunne løses samlet eller iallfall koordinert. Også fra et samfunnsmessig, ikke minst et samfunnsøkonomisk, synspunkt vil det kunne være hensiktsmessig og riktig med et slikt kollektivt søksmål til ivaretagelse av fellesinteresser, hvor også særspørsmål for de individuelle parter kan få en forsvarlig behandling.

Justisdepartementet vurderer tvistemålsutvalgets innstilling og har som mål å fremme et forslag om ny tvistemålslov rundt årsskiftet 2004-2005.

Med utgangspunkt i de problemstillinger som er knyttet til praktisering av eksisterende lovgivning, er det viktig å se nærmere på hvordan tilsynene kan bidra til å rette fokus på situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Regjeringen vil arbeide aktivt for å tydeliggjøre de enkelte sektortilsyns ansvar. Dette skal bl.a. skje gjennom departementenes årlige tildelingsbrev til underliggende tilsyn. Eksisterende tilsyn må i større grad bidra til at de muligheter dagens lovverk gir for å bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne, også blir benyttet.

4.2 Økonomiske og administrative virkemidler

Økonomiske virkemidler er aktuelt å benytte både i form av tilførsel av midler for å styrke innsatsen på nærmere definerte områder, eller ved å utforme økonomiske incentiver som fremmer de mål regjeringen har satt i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil i denne sammenheng spesielt rette fokus på staten som krevende kunde. Statlig virksomhet er en stor kunde i markedet. Hvilke krav staten setter vil kunne påvirke utforming og innhold av de produkter og tjenester markedet generelt leverer. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

Administrative virkemidler er bl.a. knyttet til organisering, bevisstgjøring gjennom krav til utredning og saksbehandling og kompetanseheving gjennom informasjon og opplæring.

4.2.1 Nærmere om saksbehandling

For å styrke sektoransvaret og sikre at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne blir ivare tatt i relevante offentlige utredninger og saksbehandling, er det nødvendig å øke bevisstheten blant offentlig ansatte og forbedre de administrative rutinene.

Staten

Som et ledd i oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998 – 2002) ble det gjennomført en høring om bruk av FN's standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemning i statlig forvaltning. Høringen avdekket at det fremdeles er mange utfordringer knyttet til å ta standardreglene mer aktivt i bruk. Det er under arbeid, i regi av Sosial- og helsedirektoratet, et eget opplæringsprogram for ansatte i staten om hvordan FN's standardregler kan tas i bruk i den daglige saksbehandling.

Statens råd for funksjonshemmede (SRFF), som er et rådgivende organ for bl.a. regjeringen, er i sitt mandat tillagt oppgaver knyttet til oppfølging av FN's standardregler. SRFF legger standardreglene til grunn i sine høringsvar og dialog med departementene. Gjennom et tettere samarbeid mellom SRFF og departementene vil oppmerksomheten om situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne kunne øke. Mandatsperioden for SRFF går ut i 2003. I forbindelse oppnevning av nytt råd, vil regjeringen justere mandatet slik at en tettere og mer regelmessige kontakt finner sted mellom SRFF og sektordepartementene.

Gjennom departementenes årlige tildelingsbrev og styringsdialog stilles det krav til produksjon og fokus i de underliggende etater. Disse prosessene skal mer aktivt tas i bruk for å øke bevisstheten om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Formålet er å klargjøre hvordan den enkelte instans kan bidra til å fremme regjeringens målsettinger på dette området.

Etter Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlig utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget (Utredningsinstruksen) er departementene pålagt i arbeidet med lover og lovendringer å ta hensyn til bl.a. likestillingsmessige konsekvenser, herunder hensyn til nedsatt funksjonsevne. Det er iverksatt et arbeid for å tydeliggjøre utredningsinstruksens krav knyttet

til å belyse situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Fylkeskommuner og kommuner

Det ble under handlingsplanen for funksjonshemmede (1998–2002) iverksatt en rekke tiltak for at kommunal og fylkeskommunal saksbehandling i større grad skulle ivareta behovene til personer med nedsatt funksjonsevne. Et av tiltakene var utforming av rundskriv T-5/99 Tilgjengelighet for alle. Rundskrivet retter seg mot kommunene, fylkeskommunene, fylkesmennene, departementer og organisasjoner. Formålet med rundskrivet er å:

- synliggjøre og styrke interessene til personer med nedsatt funksjonsevne i planlegging etter plan- og bygningsloven
- gi kommunene bedre grunnlag for å integrere og ta vare på interessene til personer med nedsatt funksjonsevne i det løpende arbeidet med kommuneplaner, reguleringsplaner og utbyggingplaner
- gi grunnlag for å vurdere saker der interessene til personer med nedsatt funksjonsevne kommer i konflikt med andre hensyn og interesser
- gi fylkeskommunene og fylkesmannen muligheter til å gi innspill og medvirke i kommuneplanlegging når dette er nødvendig for å ta vare på formålet med rundskrivet.

Det er i rundskrivet utarbeidet et eget kapittel om den kommunale planprosessen. Her legges det vekt på at kommunene må foreta en samlet vurdering av hva som må til for at personer med nedsatt funksjonsevne fullt ut skal kunne ta del i samfunnet og samordne mål og tiltak i kommuneplanarbeidet. For å oppnå dette er det viktig at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne ivaretas i den langsiktige delen av kommuneplanen, handlingsprogrammer med langtidsbudsjett og i utviklingsmål, årsplaner og årsbudsjett.

En rekke tiltak er gjennomført for å gjøre rundskrivet kjent, men ytterligere tiltak er nødvendig for å sikre at rundskrivet tas aktivt i bruk. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6 om tilgjengelighet, hvor det også blir vist til Nordland fylkeskommune som har vedtatt en handlingsplan om kvalitetssikring av hensynet til fysisk tilgjengelighet i fylkeskommunal planlegging og saksbehandling.

Oppfølging av stortingsmeldingen herunder forhold knyttet til kommunal saksbehandling, vil skje gjennom konsultasjonsordningen som er etablert mellom staten og kommunesektoren.

Kommunal saksbehandling påvirkes også av organisert brukermedvirkning og brukerrepresentasjon. Dette omtales nærmere under pkt. 4.4.

4.3 Forskning og dokumentasjon

Regjeringen vil bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget om situasjonen og samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette vil gi bedre informasjon om måloppnåelse, effektivitet i virkemiddelbruken og vise hvor behovene for innsats er størst.

4.3.1 Dokumentasjonssenter

I NOU 2001:22 fremmes forslag om et dokumentasjonssenter. Allerede i St. meld. 34 (1996-97) ble et lignende forslag omtalt. Det var ønskelig å etablere et sekretariat for å holde oversikt over pågående og utført forskning, drive kontakt- og kunnskapsformidling og initiere forskning.

Regjeringen vil etablere et dokumentasjonssenter som skal samle inn informasjon og utvikle verktøy for å rapportere om utviklingen innenfor de ulike samfunnssektorer når det gjelder situasjonen for personer med redusert funksjonsevne.

For at informasjonen skal bli bedre må resultatene av den datainnsamling som i dag pågår i større grad sees i sammenheng. En rekke institusjoner samler inn data, eller gir støtte til innsamling av data, om situasjonen eller tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne. Viktige institusjoner er Statistisk sentralbyrå, Norges forskningsråd, andre forskningsmiljøer og sentre og ulike statlige direktorater. Det skjer i dag liten samordning mellom disse instansene når det gjelder å sammenstille data for å gi et best mulig helhetlig bilde av situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Bedre sammenstilling av data er en viktig oppgave, men ikke tilstrekkelig for å sikre det nødvendige kunnskapsgrunnlaget for valg av virkemidler og tiltak i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne. På flere områder foreligger det ikke data, eller den datainnsamling som skjer gir svært mangelfull informasjon om effekten av ulike tiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil også være nødvendige å utvikle verktøy og metoder for å styrke datagrunnlaget på områder hvor kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

Viktige oppgaver til dokumentasjonssenteret vil være:

- Etablere et samarbeid mellom sentrale institusjoner som samler inn kunnskap om personer med nedsatt funksjonsevne.
- Utvikle og ta i bruk et verktøy for regelmessig å kunne rapportere om utviklingen i situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne på de ulike sektorområder.
- Verktøyet skal i størst mulig grad også kunne anvendes for å sammenligne utviklingen i Norge i forhold til andre land, jf. den åpne koordineringsmetoden i EU.
- Bidra til å forbedre den datainnsamling som nå skjer med offentlig støtte, foreslå og eventuelt igangsette innsamling av data på områder som er svakt dekket.
- Ha et særskilt fokus på innsamling av data som kan sikre bedre kunnskap om måloppnåelse og effekt av virkemidler i offentlig politikk på dette området.
- Gi en vurdering av utviklingen i forhold til nasjonale målsettinger og FN's standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming.
- Gjøre kunnskapen som samles inn lett tilgjengelig for offentlige instanser, beslutningstakere og andre som har behov og ønsker om informasjon.
- Yte rådgivning og veiledning.

Dokumentasjonssenteret skal avgi en årlig rapport om status i situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil komme nærmere tilbake til hvordan innholdet i årsrapporten også kan gjøres kjent for Stortinget.

4.3.2 Forskning

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

I NOU 2001:22 legges det vekt på at forskning er et viktig virkemiddel for å nå målet om full deltakelse og likestilling for personer med nedsatt funksjonsevne. Utredningen peker på at forskningen spiller en stor rolle i å dokumentere hverdagsliv og funksjonshemmende forhold, evaluere virkningen av tiltak og analysere livssituasjonen til personer med funksjonsnedsettelse. Utredningen peker på at forskningen har vært preget av fokus på det individuelle perspektivet og mye av forskningen er diagnosebasert. Det som mangler er mer samfunnsorientert forskning. Det har også vært problemer knyttet til å skape stabile og kompetente forskningsmiljøer, og det er i dag stor spredning på utførende institusjoner. Utredningen peker på at det er en del viktige temaer som i liten grad er dekket i dagens forskning. Dette er bl.a:

- Hvordan generelle samfunnsendringer får betydning for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Studier som retter søkelys på omgivelsene og hva som skaper barriere mot deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Undersøkelser som belyser hvordan virkemidler fungerer i praksis.

NOU 2001:22 anbefaler følgende tiltak for å styrke forskningen:

- Det er behov for mer ressurser, og på en bredere front enn bare det som berører tidligere Sosial- og helsedepartementets og Kirkeutdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde. I 2001 var det i hovedsak disse to departementene som bevilget penger til forskning på dette feltet.
- Noen miljøer må stimuleres til en spesiell satsing på funksjonshemmedeforskning. Disse må stilles i utsikt midler av en viss varighet, og miljøene må ha kontakt til bredere forskningsmiljøer, spesielt universitetene.

Norges forskningsråd (NFR)

NFR har over lengre tid pekt på behov for styrket forskningsinnsats knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne. De har foreslått en langsiktig kunnskapsoppbygging og en sterkere forankring i universitetsmiljøene. NFR har pekt på følgende viktige forskningstemaer framover:

- Levekår for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Virkemåten til anti-diskrimineringslovgivning og lignende former for lovregulering for å skape mer lik og fullverdig deltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Forholdet mellom familieomsorg og offentlig omsorg for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Betydningen av sosialt nettverk, frivillige organisasjoner og sivilsamfunn for å fremme integrering og samfunnsdeltakelse.
- Erfaringer med offentlige helse- og sosialtjenester.

Regjeringens vurdering og anbefaling

Det første forskningsprogrammet om funksjonshemming ble gjennomført i perioden 1995 til 1999, som en del av et større velferdsprogram i regi av Norges forskningsråd. Dette programmet ble videreført og har, sammen med forskningsmidler

fra stiftelsen Helse og rehabilitering, bidratt til en klar vekst i volumet på forskning om personer med nedsatt funksjonsevne og funksjonshemmende forhold i Norge.

Selv om det har vært en positiv utvikling, mener regjeringen at det fortsatt er behov for å styrke innsatsen på feltet. Midlene som avsettes til videre forskning skal bidra til:

- En tverrsektoriell tilnærming til situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at alle relevante programmer i NFR i større grad må få fram prosjekter som også belyser situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Å bygge opp noen stabile og kompetente forskningsmiljøer omkring forskning om personer med nedsatt funksjonsevne og funksjonshemmende forhold.

Temamessig bør forskning framover bl.a. ta for seg hvordan samfunnsendringer får betydning for personer med nedsatt funksjonsevne, hva som skaper og reduserer barrierer mot deltakelse, forskning som belyser hvordan virkemidler fungerer i praksis, levekår og erfaringer med offentlige tjenester. Som i annen forskning bør også kjønnsperspektivet integreres i forskning om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Regjeringen vil iverksette to nye satsinger for å styrke forskningsinnsatsen på feltet:

- Sosialdepartementet har i samarbeid med Nærings- og handelsdepartementet igangsatt en ny fireårig satsing knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne og ny teknologi (IT Funk). Satsingen vil gå over fire år og utgjøre i overkant av 30 mill. kroner. Ny teknologi får stadig større innvirkning i menneskers dagligliv. Dersom ikke ny teknologi i sin utforming tar hensyn til personer med nedsatt funksjonsevne, vil nye barrierer oppstå. IT Funk omtales nærmere i kap. 6.
- Det skal igangsettes en tverrgående forskningsinnsats fra 2004 knyttet til situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Innsatsen, som beløper seg til ca. 50 mill. kroner, skal gå over fem år og dekke de områder som er nevnt ovenfor.

Den økte politiske og forskningsmessige oppmerksomheten om situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne har ikke i stor nok grad nedfelt seg i undervisningen på universiteter og høyskoler. Dette får uheldige konsekvenser både med hensyn til den kompetanse ansatte som job-

ber innenfor offentlig forvaltning, undervisning og tjenester får, og med hensyn til rekruttering til forskning. Det er derfor svært positivt at flere utdanningsinstitusjoner nå vurderer å styrke sitt undervisningstilbud i form av professorater eller andre forskerstillinger knyttet til feltet, innarbeide temaene i eksisterende undervisningsmoduler og/eller utvikle nye fordypningsdeler. Det kan i denne sammenheng vises til den positive utvikling som har skjedd på området tilgjengelighet for alle/universell utforming, hvor Husbanken, i samarbeid med flere instanser, har gitt prosjektmidler for å stimulere til økt oppmerksomhet om dette temaet i utdanningen av bl.a. arkitekter, ingeniører, designere og ergoterapeuter. Dette omtales nærmere i kapittel 6.

4.4 Brukermedvirkning

Brukermedvirkning på systemnivå har ofte to formål. Brukere har ut fra demokratiske prinsipper krav på god informasjon og på å bli hørt i saker som angår dem. For det andre skal brukermedvirkning gi kommunene, fylkeskommunene og stat muligheter til å kvalitetssikre sin virksomhet ved å få tilført kunnskap om hvordan brukerne opplever dagens situasjon eller tilbud. Tankegangen bygger på at politiske og administrative myndigheter og brukerne har felles interesse i at ressursene utnyttes best mulig og at det utvikles gode tiltak og tjenester.

Som en av flere strategier for å bedre situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne vil regjeringen styrke brukermedvirkningen. Arbeidet med å styrke brukermedvirkningen omtales nærmere under de ulike sektorområdene. I dette kapitlet rettes fokus på bruk av juridiske virkemidler for styrket brukermedvirkning.

4.4.1 Stat

Det er i løpet av de siste årene etablert en rekke ordninger for å styrke brukermedvirkningen på systemnivå i statlig sektor. På noen områder er brukermedvirkningen lovfestet, blant annet gjelder dette spesialisthelsetjenesten gjennom lov om helseforetak. Alle regionale helseforetak har nå etablert egne brukerutvalg som omtales nærmere i kap. 7. Helsedepartementet tar sikte på å opprette brukerutvalg også i tilknytning til de enkelte helseforetakene.

Det legges opp til en økt og mer målrettet brukermedvirkning i Aetat. Arbeids- og adminitrat-

sjonsdepartementet tar sikte på å fremme et lovforslag om brukermedvirkning i Aetat i løpet av 2003. Forslaget omtales nærmere i kap. 5.

Rikstrykdeverket har gjennom flere år satt fokus på brukermedvirkning i utvikling av tjenestene. Ordninger for brukerkontakt er etablert på ulike nivåer i organisasjonen herunder egne brukertvalg knyttet til hjelpemiddelsentralene. På bakgrunn av de erfaringer som høstes i Aetat vil behovet for lovforankring av brukermedvirkning bli vurdert i trykdeetaten.

4.4.2 Kommunene

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

NOU 2001:22 anbefaler at alle landets kommuner må etablere forpliktende møteplasser mellom representanter for funksjonshemmedes organisasjoner og politikere/administrasjon. Medvirkningsorganer er nødvendige og viktige virkemidler i arbeidet med å lukke gapet mellom mål og realitet.

Utvalget foreslår lovfesting av brukermedvirkning. Alle landets kommuner skal legge til rette for at funksjonshemmedes organisasjoner fra et tidlig tidspunkt får medvirke i den kommunale planprosessen, og at konsekvenser for personer med nedsatt funksjonsevne blir vurdert inn i alle kommunale planer. Dette samsvarer med kravet om at hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne skal inn som en premis i all kommunal og fylkeskommunal planlegging (St.meld. nr. 8 (1998-99) Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001).

Når det gjelder spørsmålet om kommunale handlingsplaner for funksjonshemmede mener utvalget at erfaringene er av en slik karakter at det ikke bør stilles et generelt krav om slike handlingsplaner.

Flertallet i utvalget anbefaler at kommunene forpliktes til å organisere medvirkningsarenaer, men at de stilles fritt til hvordan de ønsker å organisere slike. Der kommunene finner egne kommunale råd hensiktsmessig bør dette opprettes, men det bør også være mulig å utforme andre arenaer som ivaretar hensynet til brukermedvirkning i forhold til de kommunale beslutningsprosesser.

Mindretallet i utvalget vil lovfeste at brukermedvirkning skal organiseres gjennom egne kommunale råd for funksjonshemmede.

I høringsrunden ga FFO uttrykk for at kommunale råd for funksjonshemmede må lovfestes for kommuner med mer enn 3500 innbyggere,

Boks 4.1 Rundskriv I/42/99 gir følgende anbefalinger:

Kommunalt råd:

- Rådet skal orienterast fast om aktuelle saker som er under arbeid i kommunen eller fylkeskommunen.
- Etatane samarbeider med rådet om dei sakene dei skal ha eller har til behandling. Rådet skal sjå til at brukarane si erfaring vert teke med i saks- og planprosessen.
- Sakene skal leggjast fram for rådet på eit tidleg tidspunkt i saksgangen.
- Råda kan sjølve ta opp saker som dei meiner er viktige for funksjonshemma.
- Referat frå rådsmøtet skal følgje saksdokumenta til dei kommunale og fylkeskommunale organa som avgjer saka.
- Rådet kan drive informasjonsarbeid overfor kommunen og fylkeskommunen, statlege etatar, organisasjonar, osv.
- Rådet bør ta initiativ til betre samarbeid og samordning mellom kommunar, fylkeskommunar og statlege etatar i saker som har interesse for funksjonshemma.

men at alle kommuner må få en lovfestet plikt til å sikre brukermedvirkning i kommunale planprosesser.

Av SAFO-organisasjonene støtter Norges Handikapforbund mindretallet. De øvrige uttaler seg ikke. Kommunenes sentralforbund støtter verken flertallet eller mindretallet, men understreker at brukerdialogen må utvikles ut fra lokale forutsetninger.

Nærmere om kommunale råd for funksjonshemmede

I Dok. nr. 8:87 (2000–2001) fremmet stortingsrepresentantene John I. Alvheim og Harald T. Nesvik fra Fremskrittspartiet forslag om lovfesting av kommunale råd for funksjonshemmede. I Innst. S.nr. 267 (2000–2001) heter det i komiteens tilråding:

«Stortinget ber Regjeringen om innen utgangen av 2001 å legge fram en sak som viser om lovfesting av kommunale råd for funksjonshemmede er formålstjenlig, og eventuelt komme med forslag om slik lovfesting.»

Kommuner og fylkeskommuner har plikt til å ha eldreråd, jfr. Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd av 8. november 1991 (Nr. 76).

Eldrerådene velges av kommunestyret/fylkestinget, som selv bestemmer antallet. Reglene om forholdstallsvalg i kommuneloven gjelder ikke. Pensjonistforeninger har rett til å foreslå medlemmer. Flertallet skal være alderspensjonister. Rådet velger selv leder og nestleder, som skal være pensjonister

Intensjonen er at eldrerådene skal sikre eldre innflytelse i alle saker som angår dem. Kommunestyret/fylkestinget har plikt til å legge frem for eldrerådet alle saker som gjelder eldre. Loven avgrensner ikke rådets arbeidsoppgaver klart, men hovedformålet med loven er at rådet skal behandle forskjellige overordnede planer og vedtak. I proposisjonen gis det eksempler på sakstyper som skal legges frem for rådet: årsbudsjett, langtidsbudsjett og kommune- og fylkesplaner. I følge departementets rundskriv om eldrerådene (I-26/98) er andre saker som ofte gjelder eldre: tiltak og planer i helse- og sosialsektoren, boligprogram, reguleringsplaner, samferdselssaker, kommunikasjonsplaner og kulturelle tiltak. Eldrerådet kan også selv ta opp saker som gjelder eldre i kommunen/fylkeskommunen, men rådet kan ikke kreve at kommunestyret/fylkestinget behandler sakene videre.

Som det fremgår, skiller reglene for eldrerådene seg noe fra retningslinjene for rådene for funksjonshemmede. En evaluering som nylig er foretatt² viser at rådene i stor grad behandler samme typer saker.

Evalueringsrapporten gir også et positivt bilde av rådene. I resymet heter det:

«Flertallet av rådene, ordførere og rådmenn beskriver at de ser resultater av rådets arbeid i form av større oppmerksomhet om Eldres/funksjonshemmedes behov, i form av faktiske endringer for eldre/funksjonshemmede og at rådets virksomhet har betydning for Eldres/funksjonshemmedes livssituasjon. Flertallet av ordførere og rådmenn ville også, om det var opp til dem, anbefale kommunen å opprette eldreråd. Færre ville anbefale råd for funksjonshemmede. I fylkene er det bare blant fylkesordførerne, og bare når det gjelder råd for funksjonshemmede, at det er flertall for å anbefale å opprette råd. Flere ordførere enn råd-

menn vil anbefale råd. Det gjelder både i fylkene og i kommunene.»

Undersøkelsen viser også at flertallet av rådene har en god ressurs i medlemmer med erfaring fra rådsarbeid og kommunens virksomhet. Hovedbildet når det gjelder rådernes arbeidsbetingelser er positivt.

Vurdering og anbefaling

Regjeringen vil styrke brukermedvirkningen på kommunalt nivå for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil i tråd med anbefalingen fra flertallet i Manneråkutvalget foreslå å lovfeste et krav om brukerrepresentasjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil være ulike måter å organisere slik brukerrepresentasjon på. Egne kommunale råd er et alternativ, men det kan også tenkes andre løsninger. Regjeringen vil derfor gi kommunene betydelig frihet til å velge hvordan den lovpålagte brukerrepresentasjonen skal organiseres. Regjeringen vil legge samme prinsipp til grunn i forhold til brukerrepresentasjon for eldre i kommunene. I mange sammenhenger vil det være naturlig å se brukerrepresentasjon for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne i sammenheng. Det vises til forslag i kommuneproposisjonen for 2004, St.prp. nr 66 (2002-2003), hvor det redegjøres for forenkling av statlig regelverk blant annet knyttet til regler om bestemte organer i kommunene. Sosialdepartementet tar sikte på å legge fram en odelstingsproposisjon med forslag om lovfestet krav til brukerrepresentasjon som også omfatter personer med nedsatt funksjonsevne. I første omgang vil det bli sendt ut et høringsnotat.

4.5 Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner

4.5.1 Bakgrunn

Staten gir i dag generell driftsstøtte til funksjonshemmedes organisasjoner og tilskudd til likemannsarbeid i organisasjonene. Totalt ble det bevilget 111,4 mill. kroner til disse formålene over kapittel 621 post 74 i statsbudsjettet for 2003. Foruten tilskuddet til Funksjonshemmedes fellesorganisasjon har 115 organisasjoner søkt om driftstilskudd for 2003.

Driftsstøtten til funksjonshemmedes organisasjoner har som formål å styrke deres mulighet til

² «Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker.» Tone Alm Andreassen, Arbeidsforsknings-instituttet, Oslo august 2001.

å drive interessepolitisk arbeid og til å gi service til egne medlemmer. Funksjonshemmedes organisasjoner er også viktige for å sikre brukervirkning i utvikling av tiltak og tjenester.

Tilskuddsordningen til funksjonshemmedes organisasjoner har i sin nåværende form virket siden 1994. Etter den tid har det funnet sted betydelige endringer i og mellom organisasjonene. Dette kommer blant annet til uttrykk ved at antall tilskuddsberettigede organisasjoner har økt fra 78 i 1994 til 108 i 2001. Til sammenligning var antallet tilskuddsberettigede organisasjoner 38 i 1982. Til grunn for økningen i antall organisasjoner ligger fremveksten av de små og diagnoseorienterte organisasjonene. Disse vokser frem på grunn av den medisinske utviklingen, der stadig flere sykdommer og tilstander får sin diagnose. Foreninger med utgangspunkt i sjeldne sykdommer har som hovedoppgave å være en samlingsarena for medlemmer med vekt på utvikling av et godt behandlingstilbud, informasjon om rettigheter og praktiske forhold og likemannsarbeid. Økningen i antall organisasjoner har ført til at det blir tildelt mindre tilskudd til hver organisasjon, fordi det er blitt flere å fordele de samlede rammene på. Gjennomsnittlig driftstilskudd pr. medlemskap er redusert fra 204 kroner i 1994 til 181 kroner i 2002.

4.5.2 Tilskuddsutvalget (Korsæthutvalget)

I Budsjett-innst. S. nr. 11 (1999-2000) ber Sosialkomiteen «departementet utrede en ordning med støtte til funksjonshemmedes organisasjoner...» På den bakgrunn satte det daværende Sosial- og helsedepartementet i 2000 ned et utvalg for å foreta en bred gjennomgang av tilskuddsordningene rettet mot funksjonshemmedes organisasjoner. Tilskuddsutvalget fikk som mandat å finne frem til en tilskuddsordning som stimulerer til samarbeid og samhandling mellom organisasjonene og som ikke oppmuntrer til oppsplitting i mange, små organisasjoner. Dette ville kunne medvirke til at personer med nedsatt funksjonsevne gjennom sine organisasjoner får en sterkere interessepolitisk stilling. Utvalget fikk i oppgave å se på en rekke forhold knyttet til tilskuddsordningen, bl.a. kriterier for å bli tilskuddsberettiget, tilskudd til tiltak som drives i regi av humanitære organisasjoner som drives i lokal regi, hvordan paraplyorganisasjonene skulle finansieres og om tilskuddet til likemannsarbeid og det generelle driftstilskuddet burde slås sammen. Tilskuddsutvalget la frem sin innstilling 31.august 2001. Utvalgets forslag kan oppsummeres slik:

- Grensen for å bli tilskuddsberettiget settes til 500 medlemmer. Et mindretall går inn for at grensen settes til 250. Uavhengig av hvor nedre grense settes, er utvalget enig om at organisasjoner som kommer under denne grensen skal ha en overgangsperiode på 5 år for å slutte seg til en større organisasjon, foreta sammenslutning med andre mindre organisasjoner eller lignende.
- Tilskudd til paraplyorganisasjoner fordeles med et fast øremerket grunnbeløp som er likt for alle tilskuddsberettigede organisasjoner og et beløp som beregnes i forhold til antall medlemskap, med en 50 % fordeling på hver. Paraplytilskuddet øremerkes til paraplyarbeid. Det foreslås at paraplyorganisasjoner får utbetalt tilskuddet direkte, dvs. at tilskuddet ikke først tildeles medlemsorganisasjonene som så tilfører midler til paraplyorganisasjonen.
- Den nye tilskuddsmodellen består av tre deler; generelt driftstilskudd, merkostnadstilskudd til organisasjoner med medlemmer som på grunn av nedsatt funksjonsevne har særlig store kostnader (som erstatter dagens skjønnsstilskudd) og tilskudd til lokale tiltak. Det generelle driftstilskuddet omfatter fem elementer; basistilskudd, medlemskapstilskudd, driftstilskudd for lokale ledd, paraplytilskudd og særskilt tilskudd.
- Ordningen med at inntil 5 mill. kroner pr. år kan nyttes til tiltak for funksjonshemmede i regi av frivillige organisasjoner opphører, og disse midlene går inn i grunnlaget for tildeling av tilskuddsmidler til funksjonshemmedes organisasjoner
- Tilskuddsmidler som nå fordeles av fylkeslegene til lokale eller regionale tiltak for funksjonshemmede, tildeles gjennom Fordelingsnemnda og kanaliseres gjennom funksjonshemmedes organisasjoner.
- Driftstilskuddet og tilskuddet til likemannsarbeid videreføres som separate tilskuddsordninger.

4.5.3 Høringsuttalelser

Tilskuddutvalget innstilling ble sendt på høring med frist 15.3.02. Det kom inn 70 høringssvar. 28 av høringsinstansene har kommentert forslaget knyttet til paraplysamarbeidet. Et flertall av disse støtter ikke utvalgets forslag. De mener prinsipielt at medlemsorganisasjonene skal finansiere og styre sine egne paraplyorganisasjoner, og at medlemsorganisasjonene må tilføres de statlige mid-

lene som i dag går til paraplyorganisasjonene. De organisasjonene som er kritiske til direktefinansiering av paraplyorganisasjonene er redd for at paraplyorganisasjonene kan miste legitimitet i medlemsorganisasjonene og utvikle egeninteresser som går på tvers av medlemsorganisasjonenes interesser. Organisasjoner som bl.a. Norsk forbund for utviklingshemmede, Norges Blindforbund, Norges Handikapforbund, Hørselshemmedes Landsforbund, Norges Revmatikerforbund og Cerebral parese-foreningen, mener prinsipielt at staten ikke skal direktefinansiere paraplyorganisasjonene, men at medlemsorganisasjonene skal finansiere og styre sine egne paraplyorganisasjoner, og at medlemsorganisasjonene må tilføres de statlige midler som i dag går direkte til paraplyorganisasjonene.

Utvalgets flertall gikk inn for en grense på 500 medlemmer for å bli tilskuddsberettiget, mens mindretallet gikk inn for en grense på 250. Av de 44 høringsinstansene som uttalte seg om dette spørsmålet, støttet 10 flertallet mens 8 støttet mindretallet og de andre gikk inn for andre kriterier. FFO, som organiserer mange diagnoseforeninger, fremmet forslag om at de organisasjoner som i dag omfattes av tilskuddsordningene fortsatt skal være tilskuddsberettiget, mens det for nye organisasjoner skal settes en nedre grense på 250 medlemmer. FFO legger vekt på at forslaget fra Tilskuddsutvalget vil føre til at små foreninger blir lagt ned og kompetanse som er bygd opp rundt sjeldne sykdommer forsvinner. Organisasjoner som Norsk forbund for utviklingshemmede, Norges Handikapforbund og Norges Revmatikerforbund mener man bør ha 1000 medlemmer for å bli tilskuddsberettiget.

Et flertall av høringsinstansene støttet utvalgets forslag om å videreføre ordningen med eget tilskudd til likemannsarbeid.

4.5.4 Prinsipper for ny tilskuddsordning

Departementet legger følgende prinsipper til grunn for en tilskuddsordning for funksjonshemmedes organisasjoner:

- Tilskuddsordningen skal legge til rette for et bredt frivillig engasjement.
- Tilskuddsordningen skal i minst mulig grad legge føringer på hvordan organisasjonene organiserer sitt arbeid og prioriterer sin innsats.
- Tilskuddsordningen skal være enkel og oversiktlig å forholde seg til for organisasjonene.

4.5.5 Kriterier for å bli tilskuddsberettiget

Departementet ser at den sterke økningen i antall organisasjoner for funksjonshemmede kan ha uheldige sider. Når organisasjonene blir mindre, kan det svekke deres slagkraft og muligheter til å yte medlemmene service. Mange medlemmer får ikke et tilbud lokalt fordi svært mange av de organisasjoner som får tilskudd er så små at de ikke har etablert fylkeslag, lokallag eller andre lokale tilbud. Videre blir arbeidet lite kostnadseffektivt ved at det bygges opp parallell kompetanse og driftsstruktur i mange organisasjoner. Samtidig ser departementet at de små diagnoseorganisasjonene kan spille en viktig rolle når det gjelder å gi sine medlemmer informasjon og veiledning, og at de er en viktig arena for å møte andre i samme situasjon. Det er organisasjonene selv som må vurdere hensiktsmessigheten av sammenslåing til færre og større organisasjoner kontra å fortsette som mange små. Departementet ønsker ikke at tilskuddsordningene skal tvinge frem sammenslåing av de små organisasjonene mot deres vilje, slik Korsæth-utvalgets forslag legger opp til. Tilskuddssystemet bør like fullt innrettes slik at det ikke legges til rette for en utvikling mot en enda mer fragmentert organisasjonsstruktur. Departementet foreslår derfor at de organisasjoner som i dag omfattes av tilskuddsordningen fortsatt skal omfattes av denne, men at det settes en nedre grense på 250 medlemmer for nye organisasjoner. Dette forslaget ivaretar behovet for å beholde den kompetanse som er bygd opp rundt sjeldne diagnoser og at disse organisasjonene ikke blir lagt ned. Samtidig vil det bidra til å hindre en ytterligere fragmentering av organisasjonsstrukturen.

4.5.6 Paraplysamarbeidet

Departementet foreslår at finansieringen av paraplyorganisasjoner skal skje gjennom medlemsorganisasjonene. Dette synet fikk også støtte i flertallet av høringsuttalelsene til innstillingen fra Tilskuddsutvalget. Departementet mener at organisasjonene bør stå fritt til å bestemme om de vil være medlem av en paraplyorganisasjon, hvilken organisasjon de skal være medlem av og hvor mye midler de vil legge inn i et slikt samarbeid. Departementet vil derfor ikke følge opp Tilskuddsutvalgets forslag om et øremerket paraplytilskudd til medlemsorganisasjoner som er tilsluttet en paraply. Departementet legger vekt på at organisasjonene må få stor frihet til å organisere sitt interne arbeid. Dette er i tråd med de prinsip-

per som ble lagt for paraplysamarbeid i St. meld nr. 27 (96-97) om statens forhold til frivillige organisasjoner. Der ble betydningen av at paraplyorganisasjonene primært må hente sin legitimitet fra de deltakende medlemsorganisasjoner understreket. Departementets forslag bygger opp under demokratiske prinsipper der organisasjonene har stor grad av selvbestemmelsesrett og der samarbeid bygger på representativitet. Dette vil også gi en lik behandling av de eksisterende paraplyorganisasjoner/sammenslutninger. FFO (Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon) er den største paraplyorganisasjonen med 64 organisasjoner og til sammen ca. 260.000 medlemmer. SAFO (Samarbeidsforum av funksjonshemmedes organisasjoner) er et samarbeidsorgan for 4 organisasjoner bestående av Norges Handikapforbund, Norges Blindforbund, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Norges Døvblinde som til sammen har ca. 35 000 medlemmer. FFO har vært finansiert direkte over statsbudsjettet. For 2003 fikk FFO 8,74 mill. kroner i støtte. SAFO har ikke fått direkte støtte, men finansieres gjennom medlemsorganisasjonene.

4.5.7 Andre forslag

Sammenslåing av tilskudd til drift og likemannsarbeid

Departementet ønsker en enklere og mer oversiktlig tilskuddsordning. Departementet foreslår på denne bakgrunn å slå sammen tilskuddet til drift og tilskuddet til likemannsarbeid. I statsbudsjettet for 2003 ble det bevilget om lag 14 mill. kroner til likemannsarbeid. Tilskuddet til likemannsarbeid ble først etablert som en midlertidig ordning for å stimulere til likemannsarbeid. Etter 1993 har dette vært en permanent ordning. Likemannsarbeidet har etter hvert blitt en integrert del av arbeidet i organisasjonene. Det er derfor ikke lenger behov for en øremerket bevilgning for å drive arbeidet videre. Departementet går inn for at midlene til likemannsarbeid legges inn i driftsstøtten. En sammenslåing av de to bevilgningene er en forenkling som vil frigjøre ressurser i organisasjonene som i dag brukes til å skrive søknader og administrere midlene. Hvis man slår sammen tilskuddene og fordeler de etter mer objektive kriterier vil tilgangen til likemannsmidler ikke lenger være avhengig av at man har et apparat til å skrive søknader. Disse ressursene kan brukes til andre prioriterte områder, bl.a. informasjonsarbeid og medlemsservice. Det er naturlig å se likemannsaktiviteter i sammenheng

med formålet for driftstilskuddet som bl.a. er å gi service til medlemmene. Mye av arbeidet i organisasjonene går på å legge til rette for at erfarne brukere møter andre brukere for å utveksle informasjon og erfaringer knyttet til diagnose, tjenester, rettigheter og egen mestring. Dette kan skje innenfor rammen av organisasjonene selv eller i samarbeid med for eksempel lærings- og mestringssentrene. Dette arbeidet må i stor grad forstås som en del av organisasjonenes medlemsservice. Departementet vil presisere at likemannsarbeid er et av flere hovedmål som den framtidige tilskuddordningen skal dekke, og at dette bør inngå som en del av organisasjonenes medlemsservice.

Staten har i løpet av de to siste årene lagt betydelige ressurser inn i selv å legge til rette for offentlig organisert likemannstilbud gjennom utbygging av lærings- og mestringssentre flere steder i landet, og utvikling av kompetansesentra for små og sjeldne diagnosegrupper.

Tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne i regi av frivillige organisasjoner

Gjeldende tilskuddsordning åpner for at inntil 5 mill. kroner kan nyttes til tiltak for funksjonshemmede i regi av andre frivillige organisasjoner. Tilskuddsutvalget foreslår at denne ordningen opphører og at disse midlene går inn i det generelle grunnlaget for tildeling av tilskudd. Departementet støtter dette forslaget.

Fylkeslegene

Fylkeslegene har hatt oppgaven med å fordele tilskudd til velferds- og ferietiltak siden 1974. Dagens oppgave med tildeling av tilskudd til velferds- og ferietiltak er derfor en etterlevning fra fylkeslegenes tidligere arbeidsoppgaver og hjemmelsgrunnlag. Tilskuddsutvalget gikk inn for at disse midlene tildeles gjennom Fordelingsnemnda og kanaliseres gjennom funksjonshemmedes organisasjoner på grunnlag av prioriterte søknader fra disse. Departementet støtter dette forslaget fra utvalget.

Ny tilskuddsmodell

Tilskuddsutvalget foreslår en ny tilskuddsmodell med 3 hoveddeler ; driftstilskudd, merkostnadstilskudd og tilskudd til lokale tiltak. Merkostnadstilskuddet skal ha fire kriterier for fastsetting av tilskuddet, og utvalget foreslår at organisasjonene

deles inn i grupper etter hvor høye merkostnader den enkelte har i forhold til kriteriene. Et slikt system lå til grunn da tilskuddet til organisasjonene ble etablert i 1982. Det viste seg etter hvert at ordningen var vanskelig å praktisere. Det var mange klager på gruppeplasseringen og i 1994 ble ordningen avløst av en ny ordning med faste kriterier samt et skjønnstilskudd. Mange høringsinstanser er kritiske til å gjeninnføre merkostnadstilskuddet. Noen organisasjoner mener at skjønnstilskuddet gir lite forutsigbarhet i fordelingen fra år til år. Systemet er i stor grad bygd på at man fastsetter organisasjonens merkostnader etter en vurdering og at dette beløpet er relativt stabilt over tid. Endringer har skjedd på grunn av endringer i de totale rammer, samt at man over flere år har prøvd å utjevne de store variasjoner som er mellom organisasjoner som er historisk betinget og som ikke avspeiler reelle forskjeller i behovet. I tillegg har det økte antallet støtteberettigede organisasjoner medført at den andel av bevilgningen som kan brukes til skjønnstildeling er blitt redusert. Et system der organisasjonene plasseres i tre relativt grove kategorier kan føre til at organisasjonene i mindre grad enn ved skjønnstildeling

får dekket sine merkostnader. Departementet foreslår på denne bakgrunn å videreføre dagens system som er basert på faste kriterier samt et skjønnstilskudd.

Fordelingsnemnda

Det er Sosial- og helsedirektoratet som er sekretariat for Fordelingsnemnda, og som derved har ansvar for forvaltningen av tilskuddene. Direktoratet gjennomgår nå tilskuddsordningene for å forbedre og forenkle rutinene for utbetaling og rapportering, og skape en mer forutsigbar økonomisk situasjon for organisasjonene. Egne hjemmesider med regelverk, søknads- og rapporteringsskjema vil være ferdigstilt høsten 2003.

I forbindelse med omleggingen av tilskuddsordningen til funksjonshemmedes organisasjoner vil departementet vurdere Fordelingsnemndas rolle og funksjon i det nye systemet.

Departementet tar sikte på å følge opp forslagene til endringer i tilskuddsordningen til funksjonshemmedes organisasjoner i budsjettet for 2005, etter at Stortinget har behandlet stortingsmeldingen.

5 Utdanning og arbeid

Arbeidslivet er en av de mest sentrale inngangsportene til fellesskap og deltagelse i samfunnet. Arbeidsplassen gir inntekter og er en arena for sosial deltagelse. Mange opplever også at arbeidsplassen gjennom meningsfylt aktivitet bidrar til økt livskvalitet.

Utdanning er en viktig forutsetning for arbeidsdeltakelse. Utdanning generelt og høyere utdanning spesielt, har langt større betydning for hvorvidt personer med funksjonsnedsettelse kommer i arbeid enn det har for andre.

5.1 Utdanning og opplæring

Opplæring skal gi barn og unge del i et sosialt, faglig og kulturelt fellesskap og samtidig gi grunnlag for individuelle vekst. Individuelt tilpasset og likeverdig opplæring er et overordnet prinsipp i all virksomhet innenfor skoler og andre pedagogiske institusjoner. Innenfor høyere utdanning står prinsippet om lik rett til utdanning sentralt.

5.1.1 Grunnskole og videregående opplæring

NOU 2001:22 Fra bruker til borger

Det har aldri vært mer enn en prosent av elevtallet i grunnskolen som har gått i egne opplærings tiltak. I dag ligger antallet på ca. 0,5 prosent.

Selv om grunnskolen og videregående opplæring er preget av klare forbedringer når det gjelder individuelle rettigheter for barn og voksne, konkluderer utredningen med at målet om en inkluderende skole ikke er nådd. Utvalget mener arbeidsformene i skolen ikke gjenspeiler, på en god nok måte, målene om å inkludere elever med spesielle behov. Utvalget peker også på svakheter i planlegging av overgangen mellom barnehage, grunnskole, videregående opplæring og arbeid.

NOU 2001:22 foreslår bl.a. :

- Lovfeste individuell rett til opplæring i og på punkt og tegn til tale. Sikre kapasitet som dekker behovet for produksjon av læremidler på lyd og punktskrift på alle utdanningsnivåer. Lovfeste rett til fagbøker i elektronisk utgave eller lydformat.

- Klarere regulering av tildeling av spesialundervisning.
- Et systematisk utviklingsarbeid knyttet til målet om en inkluderende skole, gjerne fulgt av handlingsrettet forskning.

I sin høringsuttalelse slutter Funksjonshemmedes felles organisasjon seg til den beskrivelsen utvalget gir av forholdene innenfor utdanning og opplæring. Organisasjonen støtter tiltakene som er foreslått.

Utdanningsforbundet mener utvalget legger frem gode forslag til strategier og tiltak. Forbundet mener også det er nødvendig med utviklingsarbeid og handlingsrettet forskning om den inkluderende skole.

Regjeringens mål

Regjeringen har følgende mål:

- Elever skal oppleve en inkluderende og tilpasset skole der enhver får sjanse til å lykkes i forhold til sine forutsetninger, anlegg og interesser.
- Elever med nedsatt funksjonsevne skal oppleve god planlegging, hjelp og veiledning i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring og i overgangen til høyere utdanning/arbeid.

I kapittel 6 belyses nærmere utfordringer knyttet til fysisk tilgjengelighet for elever med nedsatt funksjonsevne.

Bedre læringsmiljø og større muligheter for pedagogisk differensiering i grunnskolen

Norsk skole har et godt utgangspunkt i store økonomiske ressurser og gode lærere. Det er også mange fornøyde foreldre og elever. Av NOU 2001: 22 framgår at:

- 90 prosent av foreldre til barn med spesialundervisning sier at barnet deres trives godt eller svært godt på skolen.

- Kvaliteten på skolehverdagen for elever med bevegelsesvansker er god. Både elever, foreldre og lærere er fornøyd med skolen.

Dagens bestemmelse om klassesdeling, eller hvor mange elever det kan være i hver klasse, er ikke lenger tilpasset skolens behov. Utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom Ot.prp.nr. 67 (2002-2003) foreslått å endre klassesdelingsreglene. Skolene bør få organisere elevene i grupper slik skolen selv finner det hensiktsmessig. Samtidig må ikke gruppene være større enn det som er pedagogisk forsvarlig. Gruppedelingen bør ikke svekke den sosiale tilhørigheten til klassefelleskapet.

Ulike rapporter og tilbakemeldinger kan tyde på at den tradisjonelle klasseromsundervisningen kan være for dominerende for mange elever med særskilte behov, fordi fokus rettes inn mot det som en oppfatter som gjennomsnittseleven. Mer fleksibel bruk av ressursene vil kunne gi elever med behov for særskilt tilrettelagt opplæring et bedre tilbud.

Mulighetene for større pedagogisk differensiering skal fremme opplæringsformer som muliggjør en individuelt tilrettelagt undervisning innenfor det ordinære skolefelleskap i tråd med målet om en inkluderende og tilpasset skole.

Det foreligger begrenset kunnskap om effekten av spesialundervisning. Utdannings- og forskningsdepartementet har fått utarbeidet en oppdatert kunnskapsstatus på feltet. Foreløpige rapporter viser en faglig utvikling innenfor tilpasset opplæring som kommer alle elevene til gode. Ideologien om en inkluderende skole synes å være akseptert, men den praktiske kompetansen på hvordan dette skal gjøres, synes å være relativt lav. Forskningen forteller om en skole der elevene trives, men som også er preget av relativt mye uro og mange elever lærerne mener har behov for ekstra hjelp. Læringssenteret har fått i oppdrag å iverksette modellforsøk med økt grad av tilpasset opplæring og spesialundervisning etter enkeltvedtak i 4 utvalgte kommuner. Modellutprøvingen er planlagt å gå over 2-3 år.

Læringssenteret har også etablert et eget nettsted for særskilt tilrettelagt opplæring i en skole for alle. På nettstedet legges det fram eksempler fra steder hvor man har kommet langt i å utvikle en skole for alle.

En bred gjennomgang av spesialundervisnings plass i norsk skole, herunder ressursbruk og resultater av spesialundervisningen, blir en viktig del i oppfølging av Kvalitetsutvalget¹. Kvali-

tetsutvalget skal etter planen legge fram sin innstilling i juni i år. Gjennomgangen av spesialundervisningen vil også omfatte en nærmere vurdering av det statlige spesialpedagogiske støtte-systemets virksomhet og organisering.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 67 (2002-2003) omtalt en samlet strategi for kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen. Sentrale elementer i dette arbeidet er forslag om endring av eksisterende lovbestemmelser for å sikre større lokal handlingsfrihet, etablering av et nasjonalt system for kvalitetsvurdering, gjennomgang av finansieringsordningene og endret organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen. Overordnede prinsipper for organisering av den statlige utdanningsadministrasjonen er omtalt i St.prp. nr 65 (2002-2003). I denne sammenhengen er organisering og innretningen av det statlige tilsynet med skoler og lærebedrifter særskilt vurdert. Den sentrale administrasjonen av Statlige spesialpedagogisk støttesystem er foreslått integrert i et omdannet Læringssenter.

Det er som del av det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering og utvikling under utarbeidelse et nettsted med lett tilgjengelig informasjon om kvaliteten i opplæringen. Utdannings- og forskningsdepartementet vurderer om, og i tilfelle på hvilken måte, indikatorer vedrørende elever med særskilte behov skal synliggjøres på nettstedet.

Ordningen med bonus- og demonstrasjonskoler videreføres og videreutvikles. Disse tiltakene vil sammen bidra til pedagogisk nytenkning og økt fokus på den enkelte elevs læringsutbytte og læringsmiljø.

Regjeringens mål er nulltoleranse for vold, rasisme og mobbing. Regjeringen har sammen med Barneombudet, Kommunenes Sentralforbund, Foreldreutvalget for grunnskolen og Utdanningsforbundet undertegnet «Manifest mot mobbing», hvor alle har forpliktet seg til å medvirke aktivt i arbeidet mot mobbing i barnehage, grunnskole, videregående opplæring og barn og unges fritidsmiljø. Utdannings- og forskningsdepartementet har iverksatt flere tiltak. Opplæringsloven er endret for å sikre elevene et bedre psykososialt miljø, med vern mot mobbing, vold, diskriminering og rasisme. I boks 5.1 redegjøres det for hvordan Asker kommune har jobbet med forebygging av mobbing.

¹ Kvalitetsutvalget vurderer innhold, kvalitet og organisering av grunnsopplæringen og foreslår tiltak som kan bedre kvaliteten i opplæringen.

Elever med sansetap

Det knytter seg mange utfordringer for å tilrettelegge for et godt undervisningstilbud for elever med sansetap. I NOU 2001:22 Fra bruker til borger omtales spesielt utfordringer knyttet til denne gruppen. Av utredningen fremgår blant annet at foreldre til barn med nedsatt hørsel føler at deres barn faller mellom to stoler nå det gjelder rettigheter, tilbud og språkopplæring. Barn som har norsk som førstespråk, men som trenger tegn som støtte, har ingen rettigheter etter opplæringsloven.

Opplæringsloven gir i dag rett til punktskriftsopplæring, ff. §§2-14 og 3-10. Opplæringsloven gir også rett til tegnspråkopplæring, jf §§ 2-6 og 3-9. Når det gjelder behovet for tegn og tale vil dette måtte sees i forhold til prinsippet om at det skal gis tilpasset opplæring etter opplæringslovens kapittel. 5 om spesialundervisning. Spesialundervisningens plass i norsk grunnopplæring vil som tidligere nevnt bli nærmere vurdert av Kvalitetsutvalget.

Stortinget vil få seg forelagt en sak om hørselssektoren og Statlig spesialpedagogisk støtte-system i 2003.

Læringscenteret har det nasjonale ansvaret for produksjon og formidling av lydbøker til elever med dokumenterte lese- og skrivevansker.

Boks 5.1 Forebygging av mobbing mot elever med nedsatt funksjonsevne

Asker kommune har, på initiativ fra det kommunale rådet for funksjonshemmede, gjennomført en holdningskampanje for å øke forståelsen for hvordan det er å ha en funksjonsnedsettelse og for å forebygge mobbing. Gjennom økt kunnskap ville kommunen skape større forståelse og positive holdninger til barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Kampanjen omfattet alle klassetrinn og var et ledd i kommunens markeringen av det Europeiske år for funksjonshemmede. Det ble gjennomført en konkurranse hvor klassetrinnene ble delt inn i grupper med ulike oppgaver. Bakgrunnsmateriale om personer med funksjonsnedsettelse og oppgaver ble sendt ut til berørte skoler og resultatet ble mange flotte tegninger, tekst på rim og stiler. De beste bidragene fra hver skole ble plukket ut og skal danne grunnlag for en utstilling. Det vurderes også å lage et hefte på bakgrunn av materialet som er samlet inn.

Læringscenteret har utarbeidet og følger opp Handlingsplanen for særskilt tilrettelagt læremidler for barn, unge og voksne. Det produseres læremidler for synshemmede i henhold til søknad fra skolene. Utdannings- og forskningsdepartementet er av den oppfatning at situasjonen når det gjelder tilgang på særskilt tilrettelagte læremidler var tilfredsstillende ved skolestart 2002/2003.

Skolene ønsker i dag lydbøker på CD-format der en CD rommer en hel bok, og i et format som gjør det lettere å orientere seg i lydboka. Det aktuelle formatet er DAISY (Digital Accessible Information System) som er i ferd med å bli internasjonal standard. DAISY-format vil nå bli lagt til grunn i den videre lydbok-produksjonen for elever med lese- og skrivevansker, blinde og synshemmede. Det vises for øvrig til rapporten «om litteratur- og informasjonstjenester til blinde og svaksynte i en digital verden» som nå er til oppfølging i Kirke- og kulturdepartementet. Rapporten omtales også i kapittel 6.

Studie- eller yrkeskompetanse for flere gjennom bedre tilrettelagt videregående opplæring

I Ot.prp.nr. 67 (2002-2003) har Utdannings- og forskningsdepartementet lagt frem et lovenndringsforslag som åpner for at fylkeskommunen, ved yrkesopplæringsnemnda, i det enkelte tilfelle kan godkjenne en lærekontrakt som fastsetter at hele eller større deler av opplæringen skal skje i bedrift.

For bedrifter som tar inn lærlinger med særskilte behov for tilrettelagt opplæring, kan fylkeskommunen søke staten om et ekstraordinært tilskudd. Dette tilskuddet skal brukes til å kompensere for ekstra arbeid og utgifter som bedriften får med ulike tilretteleggingstiltak, og som innebærer store tilleggskostnader som det ikke er mulig å dekke innenfor basistilskuddet.

Prosjektet «Studie- eller yrkeskompetanse for flere» ble gjennomført i regi av tre fylkeskommuner og sluttført 2002. Prosjektet var et tiltak i Handlingsplanen for funksjonshemmede. Formål var å utvikle tiltak som skulle bidra til at en større andel av ungdom med nedsatt funksjonsevne fullførte videregående opplæring i ordinære klasser med studie- eller yrkeskompetanse. Det ble også satt fokus på tiltak i forhold til valg av studieretning. Resultatene fra prosjektet er gode og Læringscenteret har fått ansvar for å følge opp de positive erfaringene i det videre utviklingsarbeid på feltet.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil prioritere kompetansehevende tiltak innenfor området tilpasset opplæring, spesielt rettet mot lærere. Det er en hovedoppgave for både høyskoler og universitet. Læringscenteret vil gjennom drøftinger med universiteter, høyskoler, Statlig spesialpedagogisk støttesystem og andre aktører, tilrettelegge for et bredt samarbeid på området.

Tilsyn

Utdannings- og forskningsdepartementet vil legge til rette for et styrket fokus på situasjonen for elever med nedsatt funksjonsevne i det tilsyn som utøves av Fylkesmennenes utdanningsavdelinger.

Overganger mellom barnehage, grunnskole, videregående opplæring og høyere utdanning/ arbeid

Mens overgangen fra barnehage til grunnskolen nærmest går automatisk for de fleste barn, framgår det av NOU 2001:22 at mange foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne må kjempe for å få til en god skolestart for sine barn. Det vanligste problemet er at planarbeidet starter for sent og de som skal overta ansvaret for barnets opplegg i skolen ikke kommer inn tidnok.

Viktige retningslinjer for arbeidet med undervisningstilbudet for elever med særskilte behov framgår av kapittel 5 i opplæringsloven og av forskriftene (bl.a. om rettigheter, sakkyndig vurdering, saksbehandling, individuell opplæringsplan, PP-tjenesten, spesialpedagogisk hjelp før opplæringspliktig alder m.v.).

Utdannings- og forskningsdepartementet utarbeidet på nyåret 2001 et veiledningshefte «Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Regelverk, prosedyrer og prosesser». Heftet tar sikte på å være til hjelp for å videreutvikle samarbeidet mellom skole, PPT og andre, i den hensikt å forbedre kvaliteten på opplæringstilbudet.

For å sikre at elever skal få hjelp og veiledning i overgangen mellom grunnskolen og videregående opplæring og i overgangen til høyere utdanning har Utdannings- og forskningsdepartementet satt igang prosjektet «Delt rådgivningstjeneste». Prosjektet skal prøve ut nye modeller for organisering av rådgivningstjenesten. Formålet er å styrke utdannings- og yrkesveiledningen i ungdomsskolen og i videregående opplæring. Prosjektet gjennomføres i Oslo, Akershus, Oppland og Rogaland.

Utdannings- og forskningsdepartementet ønsker

å forsterke arbeidet med hjelp og veiledning til elever med nedsatt funksjonsevne i overgangen mellom grunnskole og videregående opplæring, i overgangen til høyere utdanning og i forhold til arbeid.

Overganger i opplæringsløp inngår også som en del av mandatet til Kvalitetsutvalget. Det er lagt vekt på at situasjonen til elever med nedsatt funksjonsevne skal belyses og drøftes.

Aetats rolle er å ivareta forbindelsen til arbeidslivet. Aetats bistand til ungdom starter ved avsluttet skolegang. For ungdom med nedsatt funksjonsevne eller med et spesielt behov for tilrettelegging er dette ikke alltid tilstrekkelig. Ungdom med nedsatt funksjonsevne vil kunne ha behov for veiledning om sine muligheter på arbeidsmarkedet på et tidligere tidspunkt, og Aetat trenger god informasjon om hva skolen og eleven har lagt opp til når Aetat skal inn med bistand.

Det er viktig at Aetat kommer tidlig inn i prosessen for å unngå uførepensjonering. I 2000 ble det utarbeidet en modell for samarbeid mellom arbeidsmarkedsetaten, utdanningsmyndighetene og sosialetaten for overgang mellom skole og arbeidsliv for elever med nedsatt funksjonsevne og andre elever med særskilte behov i videregående opplæring. Modellen ble prøvd ut i Hordaland. På bakgrunn av erfaringene ba Utdannings- og forskningsdepartementet de statlige utdanningskontorene om å informere kommunene og fylkeskommunene om «Hordalandsmodellen». De statlige utdanningskontorene ble også bedt om å ta initiativ til drøftinger mellom aktuelle aktørene for å vurdere om modellen kunne legges til grunn for etablering av lokale samarbeidsavtaler i andre fylker.

Erfaringene så langt viser at det fortsatt gjenstår mye arbeid for å få samarbeidet til å fungere tilfredsstillende i alle fylker. Arbeidet med å utvikle samarbeidsrutiner mellom skolemyndighetene og Aetat vil bli prioritert. En viktig del av arbeidet vil være å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom de ulike aktørene knyttet til overgangen mellom skole og arbeid.

Samarbeid på tvers av sektorene

En tverrdepartemental arbeidsgruppe avga høsten 2002 en rapport om tjenester til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevesker. Fokus var rettet på det Statlig spesialpedagogiske støttesystemet og barnehabiliteringstjenesten.

Arbeidsgruppen anbefaler blant annet at det

Boks 5.2 Overgang fra barnehage til skole – Bydel Ullern

Bydel Ullern i Oslo kommune igangsatte i 1995 tiltak for å bedre overgangen fra barnehage til skole for barn med nedsatt funksjonsevne som har vedtak hjemlet i Opplæringslovens § 5. 1. Tiltakene er senere blitt videreutviklet.

2-3 år før den aktuelle eleven starter på skolen tar bydelens pedagogiske fagsenter kontakt med skolene i bydelen. Formålet er å kartlegge skolenes faglig kompetanse og fysiske forhold. Informasjonen gjør det lettere å vurdere valg av skole.

Det er pedagogisk fagsenter som innkaller til første møte slik at foreldre, barnehage, PP-tjeneste og eventuelt andre instanser kan starte planleggingen av en god skolestart. De første møtene skjer ofte i barnehagen, men flytter seg etter hvert til den skolen hvor eleven skal starte opp.

arbeides videre med hvordan forpliktende samarbeid om helhetlige, koordinerte og sammenhengende tjenestetilbud til barn og unge under 18 år kan sikres på best mulig måte. Videre uttaler arbeidsgruppen at det i det videre bør vurderes hvorvidt det er behov for å forankre forskrift om individuell plan i flere lovverk enn dagens lov hjemling i helselovgivningen. Dette gjelder blant annet i forhold til opplæringsloven.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil vurdere anbefalingen fra arbeidsgruppen på bakgrunn av Kvalitetsutvalgets utredning som vil foreligge i juni 2003.

Oppsummering av tiltak knyttet til grunnskole og videregående opplæring:

- Utdannings- og forskningsdepartementet har i 2003 lagt frem forslag om endringer av dagens klassesdelingsregler slik at skolene kan legge til rette for fleksible, pedagogisk forsvarlige grupper.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil igangsette en gjennomgang av tilpasset opplæring og spesialundervisning.
- Stortinget vil få seg forelagt en sak om hørselssektoren og Statlig spesialpedagogisk støtte-system i 2003.

- Utdannings- og forskningsdepartementet vil legge til grunn DAISY format i den videre lyd-bok-produksjonen for elever med lese- og skrivevansker, blinde og synshemmede.
- I Ot.prp.nr.67 (2002-2003) har Utdannings- og forskningsdepartementet lagt frem et loven-dringsforslag som åpner for at fylkeskommunen, ved yrkesopplæringsnemnda, i enkelte tilfelle kan godkjenne en lærekontrakt som fastsetter at hele eller større deler av opplæringen skal skje i bedrift.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil fra 2004 styrke fokus på situasjonen for elever med nedsatt funksjonsevne i det tilsyn som utøves av Fylkesmennenes utdanningsavdelinger.
- Prosjektet «Delt rådgivningstjeneste» er igangsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet og skal prøve ut nye modeller for organisering av skolens rådgivningstjeneste. Det skal i 2003/2004 gjennomføres en sluttevaluering av prosjektet.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil prioritere arbeidet med å utvikle samarbeidsrutiner mellom skolemyndighetene og Aetat for å lette overgangen mellom skole og arbeidsliv for personer med nedsatt funksjonsevne. En viktig del av arbeidet vil være å tydeliggjøre ansvarsforholdene mellom de ulike aktørene. «Hordalandsmodellen» skal evalueres.

5.1.2 Universitet og høyskoler

NOU 2001:22 Fra bruker til borger - forslag

NOU 2001:22 Fra bruker til borger påviser hindringer som medfører at ikke alle personer har lik adgang til høyere utdanning. Hindringene er knyttet til manglende informasjon om mulighetene for spesiell vurdering ved opptak, sent svar som gjør det vanskelig å innrette seg før studie-start, mangel på helhetlig rådgivning knyttet til tilrettelegging av studiesituasjonen, manglende fysisk tilgjengelighet til bygg og anlegg og mangel på tilrettelagt bolig og transport. Utredningen peker også på svakheter i den pedagogiske tilrettelegging, tilgang til tilrettelagt studielitteratur og studiefinansiering.

NOU 2001:22 konkluderer med at de virkemidler som er tatt i bruk er for svake. Utdanningsinstitusjonene mangler tilstrekkelig forståelse for hva som skal til for å gi et tilbud til studenter med nedsatt funksjonsevne. Utredningen foreslår at det bør gjøres regelendringer. Når en person med funksjonsnedsettelse kommer inn på høyere utdanning, bør utdanningsinstitusjonen

ha visse plikter til å tilrettelegge. Videre foreslår utvalget:

- Universiteter skal være tilgjengelig for alle innen 2007.
- Endre forskriften om tildeling av utdanningsstøtte slik at forlengelse som skyldes funksjonsnedsettelse fullstipendieres.

Flere høringsinstanser har uttalt seg om situasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) støtter beskrivelsen utvalget har gitt og mener problemområdene er særlig knyttet til fysisk tilgjengelighet, inneklima, pedagogisk tilgjengelighet og studiefinansiering. FFO peker på behov for satsing på arbeidsmiljø og rettigheter.

Norges handikappforbund (NHF) viser i sitt høringssvar til at personer med nedsatt funksjonsevne møter mange praktiske problemer dersom de ønsker å studere. Arbeidet med å legge til rette en studiesituasjon tar for mange svært mye tid. NHF understreker at høyere utdanning i mange tilfeller er en forutsetning for å kunne konkurrere på arbeidsmarkedet. Det er derfor viktig at alle som oppfyller vilkårene for å studere har lik tilgang til universitet og høyskoler.

Når det gjelder nærmere omtale av arbeidet for å øke tilgjengeligheten for studenter med nedsatt funksjonsevne til bl.a. studielitteratur, undervisnings- og servicebygg, studentboliger og transport vises til kapittel 6.

Regjeringens mål

Regjeringen ønsker å stimulere personer med funksjonsnedsettelser til å ta høyere utdanning og motvirke at personer må takke nei til studietilbud grunnet manglende tilrettelegging. Tiltakene skal støtte opp under utdanningsinstitusjonenes ansvar for å tilrettelegge for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Regjeringen har følgende mål:

- Personer med nedsatt funksjonsevne, som oppfyller vilkårene for å studere, skal ha samme reelle adgang til høyere utdanning som andre.
- Øke antall studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning til samme andel som befolkningen forøvrig.
- Lette overgangen mellom høyere utdanning og arbeid for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Konkurransen om studenter

Utdanningsinstitusjonene er i en konkurransesituasjon om studenter. Mye tyder på at potensialet for å rekruttere vesentlig flere studenter med nedsatt funksjonsevne er stort. Utdannings- og forskningsdepartementet ønsker å bidra til at institusjonene ser dette potensialet og i større grad legger til rette for at lærestedene blir attraktive studiesteder også for studenter med nedsatt funksjonsevne. Informasjon om god tilgjengelighet, velfungerende rådgivningstjeneste osv. bør inngå som en naturlig del av markedsføringen for den enkelte utdanningsinstitusjon.

Den enkelte utdanningsinstitusjon har gode muligheter til å utvikle tilbud rettet mot studenter med nedsatt funksjonsevne. Gjennom Kvalitetsreformen er utdanningsinstitusjonene gitt større frihet og ansvar for strategisk styring.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil nøye følge utviklingen. Departementet er av den oppfatning at dagens rammevilkår gir tilstrekkelige incentiver til konkurranse også om studenter med nedsatt funksjonsevne.

Bedre registrering og dokumentasjon

Det vil være behov for å følge utviklingen mht bedre tilgjengelighet til universiteter og høyskoler. Det foreligger i dag ikke en enhetlig og god registrering over antallet studenter med nedsatt funksjonsevne og studieforløpet deres. Det legges opp til forbedrede rapporteringsrutiner. Dette vil kunne danne utgangspunkt for konkrete tiltak innenfor de ulike universiteters og høyskoleansvarsområder.

Krav om handlingsplaner

Gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998–2002) er det gjennomført flere tiltak knyttet til høyere utdanning. Møreforskning har evaluert effekten av lokale handlingsplaner. En nærmere omtale av evalueringen er gitt i kapittel 2.2. Evalueringen viser at myndighetenes krav om lokale handlingsplaner har bidratt til at en rekke tiltak er igangsatt for å bedre situasjonen.

Enkelte utdanningsinstitusjoner har kommet svært langt i å utvikle gode handlingsplaner. Universitetet i Oslo fikk bl.a. Nordisk handikappolitisk råd sin tilgjengelighetspris for 1999 for sin handlingsplan.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil videreføre de positive erfaringene fra Handlings-

planen for funksjonshemmede. Kravet om lokale handlingsplaner vil bli opprettholdt. Dette innebærer at nåværende handlingsplaner må revideres når planperioden utløper.

Krav og forventninger til lokale handlingsplaner vil bli tydeliggjort i Utdannings- og forskningsdepartementets årlige tildelingsbrev og etatsstyring med utdanningsinstitusjonene. Handlingsplanene må utformes på en slik måte at de er godt forankret i utdanningsinstitusjonenes øvrige budsjett- og plansystemer.

For å støtte opp under utdanningsinstitusjonenes ansvar er det avsatt midler til etablering av en nasjonal enhet som skal ivareta en pådriver- og nettverksfunksjon. Enheten er lagt til Norges teknisk-naturvitenskaplige universitet (NTNU) og skal:

- Støtte opp under arbeidet med oppfølging og revidering av institusjonenes handlingsplaner for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Medvirke til utvikling av fagmiljø og nettverk for erfaringsutveksling og kompetansebygging.
- Utvikle Internettsider med relevant informasjon.
- Arrangere seminarer/konferanser for kontaktpersoner/fagpersoner i sektoren.
- Medvirke til utvikling av enhetlige systemer for registrering av studenter med nedsatt funksjonsevne og brukerundersøkelser

Skjerpet lovgivning knyttet til læringsmiljø

Institusjonenes ansvar for studentenes læringsmiljø er presisert og skjerpet i den revidert universitet- og høyskoleloven, jfr. Ot. prp. nr. 40 (2001-2002). Loven slår fast at institusjonene har ansvaret for det fysiske og psykiske arbeidsmiljøet. Kravene til det fysiske arbeidsmiljøet er spesifisert ved funksjonskrav i loven.

Utdanningsinstitusjonene skal bl.a. sørge for at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger er utformet på en slik måte at personer med nedsatt funksjonsevne kan studere ved institusjonen. Utdanningsinstitusjonene skal videre sørge for at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

For å sikre studentene medbestemmelsesrett i saker som angår læringsmiljøet, er universiteter og høyskoler lovpålagt å opprette læringsmiljøutvalg. Utvalgene skal delta i planlegging av tiltak vedrørende læringsmiljø og følge utviklingen i spørsmål som angår studentenes sikkerhet og velferd. Utvalgene har også en viktig oppgave knyt-

tet til læringsmiljøet for studenter med nedsatt funksjonsevne. Det er naturlig at utvalgene trekkes inn i arbeidet med å revidere lokale handlingsplaner som har som formål å bedre læringsmiljøet for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Læringsmiljøutvalgene skal stå sentralt i arbeidet med å ivareta studentenes totale læringsmiljø. Utdanningsinstitusjonene bør ta et initiativ til å bygge opp læringsmiljøutvalgenes kompetanse om studenter med nedsatt funksjonsevne. Enheten ved NTNU skal medvirke til et tett og godt samarbeid innenfor universitets- og høyskolesektoren, inkludert kompetansehevende tilbud rettet mot medlemmer av læringsmiljøutvalgene, slik at man får utnyttet eksisterende kompetanse og erfaring i sektoren.

Uavhengig tilsyn

I Ot prp nr 65 (2002-2003) har Utdannings- og forskningsdepartementet fremmet forslag om endringer av § 44 nr 3 og 6 i universitets- og høyskoleloven. Dette forslaget innebærer at Arbeidstilsynet gis tilsynsansvaret med studentenes læringsmiljø, og at læringsmiljøutvalgets sentrale plass i arbeidet for å ivareta studentenes læringsmiljø styrkes.

Omleggingen innenfor høyere utdanning innebærer at det stilles større krav til den enkelte utdanningsinstitusjon om å etablere systemer som på en tilfredsstillende måte dokumenterer kvalitetssikringsarbeidet og avdekker sviktende kvalitet. Dette gjelder også krav som stilles til utdanningsinstitusjonene for å bedre situasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Kvalitetssikringssystemet skal omfatte alle prosesser som har betydning for studiekvaliteten. Dette innebærer alt fra informasjon overfor mulige søkere til avslutning av studiet. Rutiner for studentevaluering av undervisningen, selvevaluering og institusjonenes oppfølging av evalueringer, dokumentasjon av institusjonenes arbeid med læringsmiljøet, samt rutiner for kvalitetssikring av nye studietilbud, skal også inngå.

Individuell utdanningsplan

Alle studenter som er tatt opp til studier av 60 studiepoengs omfang eller mer har fått en lovfestet rett til individuell utdanningsplan. Ordningen skal gjennomføres fra høsten 2003. Utdanningsinstitusjonene arbeider for tiden med å utvikle slike utdanningsplaner i henhold til føringer gitt i Ot. prp. 40 (2001-2002). Krav om individuelle utdan-

ningsplaner skal sikre et tettere og mer forpliktende forhold mellom institusjonen og den enkelte student. Planen skal vise bl.a hvordan institusjonen legger til rette for at studenten kan komme gjennom et definert læringsmål på normalt tid. Det forutsettes at institusjonen og studenten samarbeider om å utforme utdanningsplanen og at den enkelte student kan påvirke innholdet i egen utdanningsplan.

Utdannings- og forskningsdepartementet har forventninger til at individuelle utdanningsplaner blir et nyttig redskap for å tilrettelegge studiesituasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Brukerforum for høyere utdanning

Brukerforum for funksjonshemmede i høyere utdanning ble opprettet i 2000, og ble i 2003 videreført med ytterligere tre år. Brukerforumet skal rette oppmerksomhet på situasjonen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Brukerforumet er sammensatt av representanter fra bl.a. studentorganisasjonene, organisasjoner for funksjonshemmede, utdanningsinstitusjonene og departementer.

Brukerforumet har følgende mandat:

- Fungere som et rådgivende organ for Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Sørge for at synspunkter på saker som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne og høyere utdanning gjøres synlig, slik at dette blir en del av grunnlaget for beslutninger både i departementet og i forhold til universitets- og høgskolesektoren for øvrig.
- Utveksle informasjon og erfaringer om tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning.
- Drøfte innhold og videreutvikling av informasjons- og rådgivningstjeneste for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Kontaktperson/rådgivningstjeneste

Kravet om at hver utdanningsinstitusjon skal ha en kontaktpersoner eller rådgivningstjeneste for studenter med nedsatt funksjonsevne vil bli videreført. Utdanningsinstitusjonene har utformet denne tjenesten svært forskjellig.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil gjennom den nasjonale enheten ved NTNU og Brukerforum for høyere utdanning legge til rette for en bred erfaringsutveksling om hvordan denne type tjenester kan videreutvikles.

Et studie vil ha mange faser og er knyttet til

forberedelser, gjennomføring og avslutning. Kontaktpersonen eller rådgivningstjenesten vil kunne utvikles til å bli en nyttig funksjon i alle disse fasene for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Tjenesten kan lette informasjonen om opptakssystemet og mulighetene for dispensasjon fra kravet om generell studiekompetanse jf. nye forskrifter om opptakskrav til grunnutdanninger ved universitet og høyskoler som kom i november 2002.

Tjenesten kan bidra til at den enkelte student får en god oppstart. Dersom utdanningsinstitusjonen tidlig får beskjed om behov for tilrettelegging, er mulighetene større for at studiestart kan bli bedre forberedt og tilrettelagt.

Kontaktpersonen eller rådgivningstjenesten vil også kunne bidra med informasjon om ulike ordninger og tjenester som vil være nødvendig for at den samlede studiesituasjonen skal fungere. For å gjøre tilgangen til informasjon lettere vil Sosial- og helsedirektoratet revidere studentbrosjyren fra 1997 om *Funksjonshemmede studenter*. En revidert studentbrosjyre skal bl.a. gi informasjon om muligheter for pleie- og omsorgstjenester ved flytting til studiested, retten til individuell plan for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester, muligheter til å søke økonomisk støtte og ordninger for transport for funksjonshemmede studenter.

Bruk av individuelle utdanningsplaner vil være et viktig verktøy for kontaktpersoner/rådgivningstjenesten i arbeidet med å tilrettelegge for en best mulig studiesituasjon for studenter med nedsatt funksjonsevne.

Overgang fra studie til arbeid

En sentral motivasjon for å ta utdanning ligger i muligheten til arbeid. Mange personer med nedsatt funksjonsevne opplever vansker knyttet til å få arbeid etter endt utdanning. Dette skyldes flere forhold. Det er grunn til å tro at personer med nedsatt funksjonsevne, i mindre grad enn øvrige studenter, har muligheter til å skaffe seg yrkeserfaring gjennom sommerjobber etc. i løpet av studietiden. Manglende arbeidserfaring, barrierer i arbeidslivet og i hjelpeapparatet er faktorer som kan forklare noe av vanskene.

For å lette overgangen mellom utdanning og arbeid må det i større grad fokuseres på utdanningsinstitusjonenes rolle. Utdanningsinstitusjonene kan gjennom rådgivningstjenesten og/eller karrieresentrene utvikle et tverrsektorielt samarbeid hvor også Aetat kan inngå. Ved at man i god tid før studiets avslutning starter med planlegging

av overgangen mellom studie og arbeid, så kan mulighetene for å komme i jobb øke.

NTNU har i samarbeid med Høgskolen i Sør-Trøndelag etablert et tverrsektorielt samarbeidsforum med offentlige etater (kommune, fylkeskommune, Hjelpemiddelsentralen), brukerorganisasjoner og aktører i næringslivet for å rette fokus på hindringer personer med nedsatt funksjonsevne møter. Samarbeidsforumet er nært koblet til Lucassenteret som er etablert i samarbeid mellom de samme utdanningsinstitusjonene, Studensamskipnaden i Trondheim og Gjensidige Nor Forsikring. For studenter i oppstartsfasen vil senteret bidra med hjelp til å skaffe bolig, og informere om offentlige støtteordninger. I studieførløpet vil senteret legge til rette for individuell tilrettelegging både under studiene og til eksamen. Etter at studiene er fullført vil senteret være behjelpelig med overgangen mellom utdanning og arbeid. Hospiteringsordninger vil bli vurdert.

Det er viktig å dokumentere resultater og erfaringene med denne type samarbeid. Utdannings- og forskningsdepartementet har lagt til rette for erfaringsutveksling mellom utdanningsinstitusjonene som ønsker å utvikle gode tjenester på dette området.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil i samarbeid med Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeide et rundskriv som nærmere utdyper de ordninger og muligheter som i dag eksisterer for å lette overgangen mellom utdanning og arbeid. Det kan se ut som om disse ordningene ikke i tilstrekkelig grad er kjent. Rundskrivet skal også gjøre det lettere for utdanningsinstitusjonene og Aetat å inngå lokalt samarbeid. Effekten av rundskrivet og enkelte sentrale ordninger som kan lette overgangen mellom utdanning og arbeid vil bli evaluert.

Studiefinansiering

Det er gjennomført en generell forbedring av studiefinansieringen gjennom Lånekassen. Den totale støtten er hevet fra studieåret 2002/2003. Alle studenter kan få støtte (lån og stipend) fra Lånekassen inntil et år utover normert studietid. Ved forsinkelser i mer enn et år kan det gis støtte i særlige tilfeller. Dette gjelder bl.a. til studenter med nedsatt funksjonsevne som mottar støtte fra folketrygden knyttet til funksjonsreduksjonen.

Fra og med studieåret 2002-2003 er det innført en ny økonomisk støtteordning. Tidligere gikk 60 prosent av trygde- og pensjonsytelsene til studentene til fradrag i støttebeløpet fra Lånekassen.

Med den nye støtteordningen er det innført et fribeløp på kr 53 500 per kalenderår for trygde- og pensjonsytelser. For personer som har støtte fra Lånekassen i 7 måneder eller mindre, er fribeløpet satt til kr 150 000.

Oppsummering av tiltak – universitet og høyskoler:

- Utdannings- og forskningsdepartementet vil i samarbeid med sektoren legge opp til forbedrede rapporteringsrutiner som kan danne utgangspunkt for konkrete tiltak innenfor de ulike universitetenes og høyskolenes ansvarsområder.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil stille krav til utdanningsinstitusjonene om lokale handlingsplaner. Handlingsplanene skal bidra til at kravene i universitet- og høyskoleloven blir fulgt opp og at studenter med nedsatt funksjonsevne får et bedre læringsmiljø.
- Det er etablert en nasjonal pådriver- og nettverksfunksjon ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet knyttet til arbeidet med å fremme bedre læringsmiljø for studenter med nedsatt funksjonsevne. Utdannings- og forskningsdepartementet finansierer driften av virksomheten.
- Enheten ved NTNU vil i samarbeid med universitets- og høyskolesektoren legge til rette for kompetansehevede tilbud rettet mot medlemmer av læringsmiljøutvalgene.
- Utdannings- og forskningsdepartementet har gjennom Ot. prp nr 65 (2002-2003) fremmet forslag om endringer av §44 nr 3 og 6 i universitets- og høyskoleloven. Dette forslaget innebærer at Arbeidstilsynet gis tilsynsansvaret med studentenes læringsmiljø, og at læringsmiljøutvalgets sentrale plass i arbeidet for å ivareta studentenes læringsmiljø styrkes.
- Utdanningsinstitusjonene vil følge opp utvikling og bruk av Individuell utdanningsplan slik at dette blir et nyttig verktøy for studenter med nedsatt funksjonsevne.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil videreføre kravet om at hver utdanningsinstitusjon skal etablere en kontaktperson eller rådgivningstjeneste for studenter med nedsatt funksjonsevne. Departementet vil også legge til rette for videreutvikling av disse tjenestene.
- Utdannings- og forskningsdepartementet vil videreføre Brukerforum for høyere utdanning for en 3 års periode.
- Sosialdepartementet har tatt initiativ til at det utarbeides en revidert brosjyre om studenter

med nedsatt funksjonsevne for å lette tilgangen på informasjon om relevante tjenester.

- Det skal i 2003/2004 utarbeides et rundskriv i samarbeid mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet for å stimulere til økt tverrsektorielt samarbeid lokalt for å lette overgangen mellom utdanning og arbeid.
- Det er innført en ny støtteordning for elever og studenter. Med den nye støtteordningen er det innført et fribeløp på kr 53 500 per kalenderår for trygde- og pensjonsytelser. For personer som har støtte fra Lånkassen i 7 måneder eller mindre, er fribeløpet satt til kr 150 000. Innføringen av fribeløp innebærer at trygdede får ta del i den generelle forbedringen i studiefinansieringen.

5.1.3 Kompetansereformen

I Handlingsplan for Kompetansereformen 2000 – 2003 blir det fremhevet at satsingen på etter- og videreutdanning skal bidra til å gi alle voksne bedre muligheter til kompetanseutvikling og livslang læring, samt til at norsk arbeidsliv får den kompetansetilførsel som er nødvendig for å sikre grunnlaget for verdiskaping og tjenesteyting. Videre blir det påpekt at Kompetansereformen skal være inkluderende og omfatte alle. Målgruppen for reformen er både de som er i arbeidsstyrken og de som av forskjellige grunner befinner seg utenfor. Tiltakene i Kompetansereformen er i hovedsak gitt en universell utforming, slik at de i så stor utstrekning som mulig kan egne seg for mennesker med ulike forutsetninger – uten i etterkant å måtte tilpasses og gis en særskilt utforming.

I NOU 2001:22 Fra bruker til borger blir det etterlyst tiltak innenfor Kompetansereformen som kan bidra til å gi personer med nedsatt funksjonsevne lettere innpass til arbeidsmarkedet. Utdannings- og forskningsdepartementet vil fremme fremheve følgende tiltak i denne forbindelse:

- Voksne som trenger det har fra 2002 rett til grunnskoleopplæring. Opplæringen skal være tilpasset den enkelte voksnes behov. Grunnskoleopplæring for voksne er kommunenes ansvar, men de kan la studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre arrangører forestå selve undervisningen.
- Fra 2000 har voksne fått lovfestet rett til videregående opplæring. Retten gjelder for personer som er født før 1978, og som ikke har fullført videregående opplæring. Opplæringsloven

med tilhørende forskrift slår fast at undervisningen skal bygge på deltakernes realkompetanse, og at den skal være tilpasset den enkelte voksnes behov. Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring for voksne, men også de kan la studieforbund, fjernundervisningsinstitusjoner eller andre arrangører forestå selve undervisningen.

- På grunnlag av et tre-årig forsøksprosjekt i årene 1999-2002 er det opprettet en ordning for dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse oppnådd gjennom lønnet og ulønnet arbeid, organisasjonsmessig virksomhet, organisert undervisning eller andre former for læring. Ordningen administreres av fylkeskommunene, og tar i første rekke sikte på vurdering av realkompetanse i forhold til videregående opplæring. Fra 2003 vil ordningen bli utvidet til også å omfatte yrkesprøving, dvs. vurdering av realkompetanse i forhold til arbeidslivet.
- Fra 2001 kunne søkere over 25 år uten videregående opplæring bli tatt opp ved enkeltstudier ved universitet eller høyskole på grunnlag av realkompetanse. Dersom kandidaten består eksamen i et studium av minst ett års varighet, vil dette gi generell studiekompetanse. Realkompetanse skal også kunne gi avkorting av et studium eller fritak fra eksamen eller prøve.

Rapporten «Talerøret – Vurdering av tilbud til personer med språk og talevansker» forelå i mai 2001.

Utdannings- og forskningsdepartementet og Helsedepartementet ser behovet for en nærmere avklaring av juridiske, økonomiske og administrative sider i rapporten.

VOX – Voksenopplæringsinstituttet, som er en institusjon under departementet, er gitt ansvaret for andre deler av oppfølgingen av rapporten. VOX har i den forbindelse opprettet et eget prosjekt med styringsgruppe, referansegruppe og ulike arbeidsgrupper. Prosjektet er inndelt i følgende tre faser :

- Utvikling av opplysnings- og veiledningsmaterieell for brukere, fylkeskommuner, kommuner og andre aktuelle instanser. I dette materialet gjøres det rede for rettigheter og ansvarsforhold, og det gis eksempler på hvordan tjenestene for personer med språk- og talevansker kan organiseres.
- Kartlegging og systematisering av god praksis i opplæringen av voksne med språk- og talevansker. Arbeidet skal munne ut i en idesamling til

hjelp i undervisningen av personer med språk- og talevansker.

- Utarbeidelse av en håndbok over gode rutiner i arbeidet med tiltak for personer med språk- og talevansker

En tar sikte på at prosjektet skal være gjennomført i løpet av 2003.

VOX har også utviklet DYSNETT – et elektronisk nettverk for tiltak for voksne med lese- og skrivevansker. Hensikten med nettverket har vært å skape en elektronisk møteplass der personer som arbeider innenfor feltet kan finne aktuell informasjon, utveksle kunnskap og erfaring, utvikle metoder og materiell. Erfaringene med DYSNETT er at nettverket har vært godt besøkt og at det har fungert som et reelt forum for ideskaping og utveksling av kunnskaper som i sin tur er kommet folk med lese- og skrivevansker til gode. Både høgskoler og voksenopplæringssentra har deltatt i nettverket. Det har også vært forsøkt opprettet fysiske møteplasser med sikte på å intensivere de faglige diskusjonene i DYSNETT. Søkerstatistikken viser at 80 nettstedet har hatt pekere til DYSNETT. Nettverket drives av VOX.

Departementet har videreført arbeidet med å tilrettelegge språkprøven i norsk med samfunnskunnskap for innvandrere med ulike typer funksjonshemninger.

Utdannings- og forskningsdepartementet vil utrede tilgangen til informasjons- og kommunikasjonsteknologi for personer med nedsatt funksjonsevne, samt legge til rette for en sterkere grad av brukermedvirkning. I den forbindelse vil en prøve ut og få erfaring med hvordan nyere språkteknologi, herunder talegjenkjenning, diktering og talesyntese kan anvendes i tilrettelegging og utforming av læremidler og opplæringsstilbud for brukere med særskilte behov.

5.2 Arbeid

Arbeidsmarkedspolitikken skal bidra til et godt fungerende arbeidsmarked, kjennetegnet av lav arbeidsledighet og av at ledige jobber blir raskt besatt. Selv om Norge har lav arbeidsledighet og høy yrkesdeltagelse sammenliknet med andre land (jf. OECD rapporten «Transforming Disability into Ability» 2002), har vi i de senere årene sett at mange har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Stadig flere forlater også arbeidsstyrken gjennom langvarig sykemelding, uføre- eller førtidspensjonering.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

I følge NOU 2001:22 er bare om lag halvparten av alle med nedsatt funksjonsevne i arbeid. Utvalget viser til at det er betydelige forskjeller i levekår mellom de som har arbeid og de som har liten eller ingen tilknytning til arbeidslivet. Utvalget understreker at arbeidslivet skal ha plass til arbeidstakere med helsemessige problemer, selv om de ikke kan fungere maksimalt.

Utvalget har følgende forslag til tiltak:

- Oppheve bedriftenes egenandel på ½ G på hjelpemidler ved tilrettelegging av arbeidsplasser.
- Sikre at mulighetene for kombinasjon av eksisterende ordninger for arbeid/trygd blir utnyttet og utviklet.
- Aetat får ansvar for å følge opp mennesker med funksjonsnedsettelse fra skole til de fungerer i arbeidslivet.
- Likestille arbeidssøkere i og utenfor attføring: lån av hjelpemidler, lik adgang til arbeid med bistand og funksjonsassistent.

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) fremhever i sin høringsuttalelse at nøkkelen til bedre levekår erfaringsmessig er knyttet til mulighetene til lønnet arbeid. Arbeidsmarkedet har imidlertid i stor grad stengt ute mennesker med funksjonsnedsettelse. FFO mener at barrierene har vært mange og tendensene har vært at det skapes et arbeidsliv der kravene til den enkelte arbeidstaker stadig blir vanskeligere å fylle. Organisasjonen fremmer i sitt hørings svar en rekke forslag til tiltak blant annet:

- Attføringstilbud som tilbys personer med nedsatt funksjonsevne må være varierte og målrettede mot et varig arbeid.
- Sammenhengen mellom deltakelse i arbeidsliv og transport til og fra arbeidssted må synliggjøres.
- Det må utarbeides årlige «overvåkingsrapporter» som beskriver situasjon for personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsmarkedet.

Hovedutfordringer og mål

Personer med nedsatt funksjonsevne tilhører en av flere grupper med lavere sysselsettingsandel enn befolkningen under ett. Regjeringen vil i denne meldingen fokusere på virkemidler for å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid.

Regjeringen ønsker å legge til rette for et arbeidsliv preget av mangfold, der den enkelte får tatt sine evner og interesser i bruk. Gjennom økt

vektlegging av mangfold og ulik erfaringsbakgrunn ønsker vi å legge til rette for et stimulerende og kreativt arbeidsmiljø, økt produktivitet og konkurransekraft. Tiltak for å tilrettelegge arbeidsplassen, samt tiltak for å fjerne diskriminerende hindringer vil være viktige. Regjeringen mener det er behov for en samordnet og styrket innsats for at personer med nedsatt funksjonsevne skal kunne ta sine ressurser i bruk i arbeidslivet. Særlig er det behov for å styrke innsatsen for å få flere i ordinært arbeid.

Personer med nedsatt funksjonsevne utgjør en svært uensartet gruppe. Fokus må derfor rettes mot et bredt spekter av virkemidler. Aetat sin rolle knyttet til avklaring, kvalifisering og formidling står sentralt.

Regjeringens mål er at alle skal ha muligheter til å delta i arbeidslivet ut fra sine forutsetninger.

Regjeringen vil i 2003 legge frem en stortingsmelding om arbeidsmarkedspolitikken som blant annet skal bidra til å hindre utstøting og utstenging av personer med nedsatt funksjonsevne.

5.2.1 Avklaring, kvalifisering og formidling

Aetat vil i 2004 trolig stå overfor økt tilstrømming av personer med nedsatt funksjonsevne. Antall registrerte yrkeshemmede har økt fra i overkant av 54 000 i 1995 til i overkant av 76 000 ved utgangen av 2002. Samtidig har det vært en sterk økning i antall yrkeshemmede som deltar på attføringstiltak i denne perioden, fra omlag 30 000 til rundt 54 000.

Tilstrømmingen av yrkeshemmede har bl.a. sammenheng med skjerpet krav til attføring før uførepensjonering, reaktivisering av uførepensjonister og oppfølging av opptrappingsplanen for psykisk helse, jf. St.prp. nr. 63 (1997-98). Videre forventes økt tilstrømming av sosialt yrkeshemmede som følge av regjeringens tiltaksplan mot fattigdom.

Regjeringen vil vurdere flere tiltaksplasser for å styrke Aetats innsats for å få personer med nedsatt funksjonsevne i ordinært arbeid, både i forhold til avklaring, kvalifisering og formidling.

Dokumentasjon

For å utvikle og forbedre virkemidler i arbeidsmarkedspolitikken gjennomfører Arbeids- og administrasjonsdepartementet jevnlig ulike former for evalueringer av arbeidsmarkedstiltakene og andre deler av arbeidsmarkedspolitikken. Videre gjennomføres det analyser knyttet til ulike

grupper tilpasning til arbeidsmarkedet, blant annet langtidsledige og yrkeshemmede.

Av nye og mer avgrensede studier kan nevnes ECON som har gjennomført en kartlegging av situasjonen for synshemmede, hørselshemmede og rullestolbrukere, Telemarksforskning-Bø har gjennomført en kartlegging av tilbudet til arbeidsøkere med lese- og skrivevansker, og Prosjektet funksjonsheming og aldring har utgitt en rapport om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne som trer ut av arbeidslivet.

For å fremskaffe kunnskap om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsmarkedet gjennomførte Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet en tilleggsundersøkelse til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) i 4. kvartal 2000. En ny og omfattende tilleggsundersøkelse ble gjennomført i 2. kvartal 2002. Resultatene er publisert gjennom Statistisk sentralbyrå (SSB). Noen av funnene fra undersøkelsen er presentert under kapittel 2.3 Levekår. Departementet tar sikte på å gjennomføre årvisse tilleggsundersøkelser for å fremskaffe bedre kunnskap om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsmarkedet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet støtter også flere forskningsprogram i regi av Norges Forskningsråd som driver forskning på problemstillinger knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne (Velferdsprogrammet og Arbeidslivsprogrammet). Samlet gir denne forskningsinnsatsen en bred dokumentasjon av utviklingen på arbeidsmarkedet og situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne.

Brukermedvirkning

For å kunne utvikle en best mulig arbeidsmarkedspolitikk søker arbeidsmarkedsmyndighetene jevnlig dialog med funksjonshemmedes organisasjoner og enkeltpersoner med nedsatt funksjonsevne på ulike møtearenaer. En slik møteplass er Nasjonalt forum for integrering av yrkeshemmede i arbeidslivet, ledet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet. En annen samarbeidsarena er Nasjonal komité for informasjonskampanje i forbindelse med EUs år for funksjonshemmede 2003, jf. St.prp. 47 (2001-2002), der arbeid er et av tre prioriterte områder. Målet er å øke kunnskapen om hvordan diskriminerende samfunnskapte hindringer kan fjernes.

Brukermedvirkning skal være et grunnleggende prinsipp for all service i Aetat. Gjennom

informasjon og veiledning skal arbeidssøkerne bli kompetente til å ta egne valg. Den enkelte bruker skal møtes med respekt, ha rett til innsyn, bli tatt på alvor, bli hørt og kunne ta del i avgjørelser av stor betydning for dem selv. Økt brukermedvirkning innebærer at brukere deltar aktivt og har innflytelse på egen attføringssituasjon. Dette gir et best mulig utgangspunkt for et vellykket attføringsløp.

Brukermedvirkning i utformingen av tjenestetilbudet søkes ivarettatt på ulike måter. Blant annet ved at funksjonshemmedes organisasjoner deltar i referansegrupper for ulike prosjekter og i høringer. Noen av prosjektene er brukerstyrt som for eksempel FunkArbeid og noen prosjekter har til formål å legge til rette for at brukere av Aetat får økt individuell brukermedvirkning.

Fra høsten 2001 har arbeidsdirektøren invitert brukerorganisasjonene til brukerforum to ganger i året. Her kan brukerorganisasjonene gi tilbakemelding på Aetats service, samt være et nyttig korrektiv i forbindelse med utvikling av nye servicetilbud.

Aetat innførte tidlig brukermedvirkning som et viktig prinsipp i servicetilbudet, men det er fremdeles et stykke igjen før dette er tilstrekkelig integrert i all service til brukere av Aetats tjenester. Det er derfor viktig at det arbeides kontinuerlig med å integrere brukermedvirkning i servicetilbudet fra alle nivå i etaten. I løpet av 2003 vil Aetat ta initiativ til samarbeid med brukerorganisasjoner for å sikre et godt tjenestetilbud overfor grupper med spesielle behov. Brukermedvirkning skal settes på dagsordenen, blant annet gjennom opprettelse av lokale brukerfora. Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar også sikte på fremme et lovforslag som sikrer brukermedvirkning i Aetat i løpet av 2003. Dette omtales også i kapittel 4.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på å sende på høring et forslag til en lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester om kort tid. Det er lagt vekt på å bidra til en generell styrking av brukerperspektivet, herunder styrke brukernes innflytelse og rettssikkerhet. Arbeidssøkeres rettigheter er i dag bare delvis formalisert i lov og forskrifter, i første rekke forvaltningen av dagpenger og attføringspenger. Forvaltningslovens generelle regler pålegger Aetat visse krav til saksbehandlingen overfor dem som er registrert som arbeidssøkere og yrkeshemmede.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ønsker å klargjøre og synliggjøre brukernes rettigheter og vil foreslå at dette nedfelles i ny lov om

offentlige arbeidsmarkedstjenester. Innføring av nye servicebaserte brukerrettigheter skal gi brukerne en formell rett til å få vurdert sine behov for arbeidsmarkedstjenester. Dette vi kunne få stor betydning for mange personer med nedsatt funksjonsevne som føler at de ikke får vurdert sine behov på en skikkelig måte.

Forsøk med nye finansieringsformer og konkurranse om arbeidsformidling

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har startet arbeidet med å innføre nye finansieringsformer innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Aktivitets- og resultatbaserte finansieringsordninger tas i bruk på forsøksbasis innenfor begrensede områder. Formålet er å bedre kvaliteten på tjenestene overfor den enkelte arbeidssøker. I tillegg legger ordningene til rette for økt aktivitet og mer effektiv ressursbruk. Aetat skal fortsatt ha ansvar for tilfredsstillende avklaring, kvalifisering og oppfølging av den enkelte arbeidssøker, samt de økonomiske stønadsordningene.

For å redusere ventetiden ved avklaring av yrkeshemmede arbeidssøkere vil departementet vri ressursinnsatsen i Aetat slik at flere blir avklart. Som en forsøksordning er det innført aktivitetsbasert finansiering knyttet til antall yrkeshemmede Aetat avklarer med sikte på attføring. Forsøksordningen med avklaring av yrkeshemmede vil kunne føre til kortere ventetid og et bredere avklaringstilbud. Ordningen forventes å gi økt brukertilfredshet og føre til at yrkeshemmede arbeidssøkere kommer raskere ut i jobb.

Det er også satt i gang et forsøk med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging i arbeidsmarkedet. Målgruppene er yrkeshemmede og langtidsledige. Gjennom forsøket skal det prøves ut et vidt spekter av formidlingsrelaterte tjenester fra et mangfold av tilbydere. Forsøket har en varighet på tre år og prøves ut i tre fylker. En forskningsinstitusjon evaluerer forsøket underveis.

Jobbsøkeraktiviteter

Det er positiv erfaring med effekten av jobbkubber for å bedre søkeradferd og få arbeidssøkere ut i jobb. For å bidra ytterligere til et godt formidlingsresultat vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdere forsøk med jobbkubb og andre jobbsøkeraktiviteter for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne.

Målet med jobbkubb er at deltakerne gjen-

nom forbedret jobbsøkeratferd skal komme i ordinær jobb. Tiltaksarrangøren skal gi veiledning til deltakerne som forplikter seg til systematisk å søke jobber. Jobbsøking foregår på heltid med oppmøteplikt for deltakerne og krav om hensiktsmessig innhold og opplegg overfor de som arrangerer tiltaket. Veiledning og jobbsøking foregår i grupper. Arbeidssøkerne får blant annet rådgivning og trening i å utforme søknader, CV, samt å presentere seg selv overfor arbeidsgivere.

Utviklingshemmede – styrket innsats

For utviklingshemmede har arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid høy prioritet. Tiltaket er blitt utbygd med anslagsvis 460 nye plasser i 2002 og skal bygges ut med ytterligere om lag 100 nye plasser i 2003.

For at flere utviklingshemmede skal få muligheter til å delta i arbeidslivet er det aktuelt å bruke hele spekteret av Aetat's tjenester og tiltak. Helt fra slutten av 1970-tallet har imidlertid de varig skjærmede arbeidssamvirkene vært det dominerende tiltaket for målgruppen. Frem til midten av 1990-tallet var det i liten grad alternative tiltak og integrering ble i beskeden grad vurdert. Fra midten av 1990-tallet ble det foretatt en betydelig utbygging av Arbeidspraksis i skjærmet virksomhet og Arbeid med bistand. Arbeidspraksis i skjærmet virksomhet har nå over 2400 godkjente plasser og Arbeid med bistand over 2200 godkjente plasser. Andelen utviklingshemmede har imidlertid vært lav, spesielt i Arbeidspraksis i skjærmet virksomhet med rundt 2 prosent, mens andelen er omlag 12 prosent innenfor Arbeid med bistand.

For personer med utviklingshemming som søker yrkesrettet attføring vil Aetat vurdere muligheten for attføring med sikte på integrering i ordinært arbeidsliv. For mange vil direkte integrering ved hjelp av Arbeid med bistand eventuelt kombinert med lønnstilskudd være hensiktsmessig, mens det for andre vil være nødvendig med en kartlegging og utvikling gjennom Arbeidspraksis i skjærmet virksomhet først. I tillegg til disse arbeidsmarkedstiltakene vil også de øvrige arbeidsmarkedstiltakene være aktuelle for utviklingshemmede med mindre bistandsbehov.

Varig tilrettelagt arbeid er det viktigste tiltaket for utviklingshemmede som ikke kan få jobb innenfor ordinært arbeidsliv. Av de rundt 4000 utviklingshemmede som deltok i arbeidsmarkedstiltak i begynnelsen av 2002 var rundt 80 prosent innenfor Varig tilrettelagt arbeid.

Det nye regelverket for Varig tilrettelagt

arbeid har lagt større vekt på at arbeid skal bidra til å utvikle ressurser hos arbeidstakerne gjennom tilrettelagt kvalifisering. Dette gjelder ferdigheter som er viktig i tilknytning til arbeidslivet, både i tiltaket og ved eventuell overgang til andre tiltak og/eller ordinært arbeidsliv. Varig tilrettelagt arbeid er ikke tidsbegrenset. Det skal likevel jevnlig vurderes om det kan være aktuelt med overføring til andre arbeidsmarkedstiltak, utdanning eller formidling til ordinært arbeid.

Det er viktig å prioritere arbeidet med å utarbeide og følge opp kvalifiseringsplaner for den enkelte som er i Varig tilrettelagt arbeid. Formålet er at den enkelte skal få utvikle seg etter sine forutsetninger både i tiltaket og ved eventuell overgang til ordinært arbeidsliv.

Samarbeidet med helsetjenesten

Helsetjenesten er en viktig samarbeidspartner for Aetat og trygdeetaten. Helsetjenesten har ansvar for forebygging, behandling og oppfølging av personer med behov for helsetjenester. Helsetjenesten skal ved behov samarbeide med andre etater og delta i tverrfaglig samarbeid. Helsetjenestens deltakelse er nødvendig og ofte avgjørende for et helhetlig tilbud til personer med sammensatte problemer og for å nå målet om at flere skal komme i arbeidet. Gjennom sykemeldinger, legeerklæringer og ved å stille diagnoser er helsetjenestene også en viktig premissleverandør for trygdeetatens vurderinger.

«Prosjekt for inkluderende arbeidsliv» i trygdeetaten har foretatt en utredning for å utvikle tenke- og tilnæringsmåter som kan gjøre funksjonsvurdering til et effektivt virkemiddel. En funksjonsvurdering kan gjøre det lettere å sette i gang relevante tiltak for den enkelte og motvirke utstøting og utestenging fra arbeidslivet grunnet sykdom og funksjonsnedsettelse. Det er internasjonalt utviklet flere ulike verktøy for å vurdere funksjonsevne og noen av verktøyene ble presentert på en ekspertkonferanse i 2003. Sosialdepartementet har tatt initiativ til at det settes i gang et arbeid for å utvikle gode metoder for funksjonsvurdering. Arbeidet må sees i sammenheng med oppfølgingen av Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv.

Det er nødvendig å utvikle strategier som ser brukernes problemer i sammenheng, og som muliggjør et reelt og tverrfaglig samarbeid om å løse dem. En omorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialkontortjenesten må koordineres med reformarbeidet som omfatter helsetjenesten.

Individuell plan er i dag lovhjemlet i helselovgivningen og foreslått hjemlet i sosialtjenesteloven. Individuelle planer vil kunne være et viktig virkemiddel for å bedre samordningen av blant annet helsetjenester, sosialtjenester, arbeidsrettede tjenester og økonomiske overføringsordninger. Retten til behovsvurdering som skisseres i høringsutkastet til ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester vil kunne bidra til bedre samarbeid mellom Aetat og relevante etater om bruk av individuell plan der dette er hensiktsmessig.

I forholdet mellom helsetjenesten og de andre tjenestene er det store grenseflater det er behov for å vite mer om. For å bedre samarbeidet mellom helsetjenestene og andre tjenester er det behov for forskning og utviklingsrettede prosjekter som tar opp problemstillinger knyttet til insentiver, mål og ansvar for samarbeid i ulike sammenhenger.

Utviklingen av samarbeidet med helsetjenesten bør bygge på den erfaring som er høstet gjennom ulike samarbeidsmodeller som er prøvd ut flere steder i landet.

Aetat har behov for å utvikle metoder for veiledning og oppfølging av arbeidssøkere med psykiske lidelser. Å jobbe med personer med psykiske lidelser er ressurs- og tidkrevende. Regjeringen vil derfor vurdere å videreføre erfaringene fra et psykiatri-prosjekt i Ålesund («Sunnmørslinja») som en forsøksordning. Formålet er å bedre samarbeidet med helsevesenet gjennom hele attføringsprosessen mot jobb. Forsøket vurderes igangsatt som et treårig prosjekt som evalueres underveis.

Oppsummering av tiltak – avklaring, kvalifisering og formidling:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil legge til rette for årlig rapportering om situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsmarkedet, ved gjennomføring av årvisse tilleggsundersøkelser til Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).
- I løpet av 2003 vil Aetat ta initiativ til samarbeid med brukerorganisasjoner for å sikre et godt tjenestetilbud overfor grupper med nedsatt funksjonsevne. Brukermedvirkning skal settes på dagsordenen, blant annet gjennom opprettelse av lokale brukerfora.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på fremme et lovforslag som sikrer brukermedvirkning i Aetat i løpet av 2003.

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil klargjøre og synliggjøre brukernes rettigheter og vil foreslå at dette nedfelles i ny lov om offentlige arbeidsmarkedstjenester. Innføring av nye servicebaserte brukerrettigheter skal gi brukerne en formell rett til å få vurdert sine behov for arbeidsmarkedstjenester.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil videreføre forsøk med stykkpris finansiert avklaring av yrkeshemmede innrettet mot en raskere avklaring og oppfølging av yrkeshemmede². Departementet vil vurdere å forsterke innsatsen for å utrede yrkeshemmedes muligheter i arbeidslivet.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet har i 2003 iverksatt forsøk med konkurranse om arbeidsformidling av personer som krever ekstra tilrettelegging og oppfølging i arbeidsmarkedet, blant annet yrkeshemmede og langtidsledige. Gjennom forsøket skal det prøves ut et vidt spekter av formidlingsrelaterte tjenester fra et mangfold av tilbydere.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil løpende vurdere innretning og omfang på tiltakssammensetningen rettet mot arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere å bygge ut arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid.
- For å bidra ytterligere til et godt formidlingsresultat vil Arbeids- og administrasjonsdepartementet vurdere forsøk med jobbklubb og andre jobbsøkeraktiviteter for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil vurdere å iverksette en forsøksordning rettet mot oppfølging av arbeidssøkere med psykiske lidelser.
- For å bedre samarbeidet mellom helsetjenestene og andre tjenester er det behov for forskning og utviklingsrettede prosjekter som tar opp problemstillinger knyttet til insentiver, mål og ansvar for samarbeid i ulike sammenhenger.

² Som yrkeshemmede regnes personer som har vansker med å få eller beholde ordinært arbeid, og hvor evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er nedsatt eller mulighetene til valg av yrke eller utdanning er innskrenket på grunn av sykdom, skade eller lyte eller pga. sosiale mistilpassninger (avvikende atferd som følge av rusmisbruk, kriminalitet osv.). Yrkeshemmede med sykdom, skade eller lyte har en lovbestemt rett på tiltak etter folketrygdlovens kap. 11 dersom evnen til å utføre arbeid er *varig* nedsatt og yrkes-/utdanningsvalget er *vesentlig* innskrenket.»

5.2.2 Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv

Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) ble inngått mellom Stoltenberg-regjeringen og partene i arbeidslivet³ 3. oktober 2001.

Regjeringen og partene ble enige om følgende mål:

- Redusere sykefraværet med minst 20 prosent for hele avtaleperioden.
- Få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne (yrkeshemmede arbeidstakere, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiverte uføretrygdede).
- Øke den gjennomsnittlige avgangsalderen fra arbeidslivet.

Intensjonsavtalen legger til grunn at arbeidsplassen skal være hovedarenaen for å forebygge sykefravær, hindre utstøting og få flere med redusert funksjonsevne i arbeid. Målet er å finne løsninger på den enkelte arbeidsplass, blant annet ved å stimulere til en åpen dialog mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Myndighetene støtter opp om arbeidslivets egeninnsats gjennom ulike virkemidler. Rikstrygdeverket, Aetat og Arbeidstilsynet forvalter de statlige virkemidlene innenfor rammen av Intensjonsavtalen. For regjeringen er intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv et av mange virkemidler for å få til et mer inkluderende arbeidsliv. Det er derfor viktig å se Intensjonsavtalen i sammenheng med annen innsats innenfor arbeidslivsområdet.

I tillegg til virkemidler for hele arbeidslivet, får virksomheter som inngår samarbeidsavtale med trygdeetaten særskilte virkemidler for å nå målene om et mer inkluderende arbeidsliv. Trygdeetaten har etablert fylkesvise arbeidslivssentra som ivaretar myndighetenes forpliktelser. Virksomheter som inngår samarbeidsavtale med trygdeetaten forplikter seg til å sette egne mål for avtaleperioden, og får en egen kontaktperson i arbeidslivssenteret som skal bistå i dette arbeidet. Regjeringen har oppfordret partene i arbeidslivet og den enkelte virksomhet til å gjøre et felles løft for å få flere arbeidsplasser til å bli IA-virksomheter. I mai 2003 var over 730.000 personer ansatt i

en IA-virksomhet, det vil si 38,5 prosent av hele arbeidsstyrken.

Delmål 2 i intensjonsavtalen er å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne enn i dag (yrkeshemmede, arbeidstakere på attføringstiltak, reaktiverte uføretrygdede). En foreløpig brukerevaluering av arbeidslivssentrene viser at bare om lag 22 prosent av de 420 IA-virksomhetene som inngikk i undersøkelsen, hadde satt seg konkrete mål i forhold til dette delmålet (ECON-rapport 95/02). Dette kan bl.a. ha sammenheng med at mye av fokuset rundt intensjonsavtalen har vært knyttet opp mot målet om reduksjon i sykefraværet. I det videre arbeidet er det viktig å fokusere på at intensjonsavtalen har tre mål som alle er viktige og en forutsetning for å lykkes i arbeidet med et mer inkluderende arbeidsliv.

I 2003 skal Rikstrygdeverket prioritere personer med nedsatt funksjonsevne i sitt fagutviklingsprogram og ved iverksetting av utviklingsprosjekter. Formålet er å øke antall IA-virksomheter som utarbeider delmål knyttet til å rekruttere flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne. Arbeidslivssentrene vil i 2003 være pådrivere slik at flere virksomheter formulerer konkrete mål når det gjelder å ansette personer med nedsatt funksjonsevne. Aetat vil være den sentrale aktøren når det gjelder å formidle personer innenfor denne målgruppen til jobb.

Det er nedsatt en koordineringsgruppe hvor partene i avtalen skal bidra til at intensjonsavtalens operative mål nås på en best mulig måte. Det er etablert en møtearena mellom de to største brukerorganisasjonene for de funksjonshemmede og Koordineringsgruppen. En slik kontaktflate mellom avtalepartene i Intensjonsavtalen og de to største brukerorganisasjonene er viktig i det videre arbeidet med Intensjonsavtalen, spesielt knyttet opp mot målet om å få tilsatt langt flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

Intensjonsavtalen er inngått for en periode på vel fire år, fra 31.10.01 til 31.12.05. Avtalen skal evalueres etter 2. kvartal 2003. Regjeringen vil vektlegge utviklingen i forhold til alle tre delmål når avtalen skal evalueres.

Oppsummering av tiltak -IA-avtalen:

- I 2003 skal Rikstrygdeverket prioritere fokus på personer med nedsatt funksjonsevne i sitt fagutviklingsprogram og ved iverksetting av utviklingsprosjekter. Formålet er å øke antall IA-virksomheter som utarbeider delmål knyttet til å rekruttere flere arbeidstakere med redusert funksjonsevne.

³ Næringslivets Hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund, Kommunenes Sentralforbund og Akademikerne. I etterkant har også Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon og Arbeidsgiverforeningen NAVO tiltrådt avtalen. En rekke andre organisasjoner i arbeidslivet har i etterkant sluttet seg til avtalen.

- Det arbeides med å utvikle gode data for å måle resultatene av arbeidet frem mot evalueringen høsten 2003. Evaluering av utviklingen i forhold til delmål 2 måles ut fra andelen personer med redusert funksjonsevne. Det er lagt til grunn en evaluering både i forhold til at færre skal bli uføretrygdet, og i forhold til at flere uføretrygdede og yrkeshemmede skal komme inn i og/eller tilbake i jobb. Evalueringen i 2003 vil bl.a. bygge på en tilleggsundersøkelse til arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) som spesielt ser på situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne på arbeidsmarkedet.

5.2.3 Rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til offentlig sektor

Stortinget har bedt regjeringen utarbeide en egen tiltaksplan for å få flere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeid i offentlig sektor. Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal lage planen som har som mål at langt flere skal rekrutteres til arbeid i offentlig sektor, og at arbeidstakerne ikke skal støtes ut av offentlig sektor på grunn av nedsatt funksjonsevne uten at det er forsøkt aktiv tilrettelegging.

Signaleffekten av at offentlige arbeidsgivere går foran i dette arbeidet, er viktig. Samtidig er det et hovedprinsipp at arbeidsgiverens rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne ikke skal skje gjennom lovpålegg.

I arbeidet med tiltaksplanen har departementet basert seg på et tett samarbeid med brukerne gjennom funksjonshemmedes organisasjoner, forskningsmiljøer og personer med engasjement og kunnskaper.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet tar sikte på å ha tiltaksplanen ferdig i løpet av sommeren 2003. Planen skal inneholde mål for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til offentlig sektor. Det vil bli lagt vekt på å presentere tiltak som forholdsvis raskt kan settes ut i livet og som ikke forutsetter større utredninger, krever lovendringer eller får budsjettmessige konsekvenser.

Stortinget vil bli orientert mer detaljert om innholdet i tiltaksplanen gjennom stortingsmeldingen om arbeidsmarkedspolitikken.

Oppsummering av tiltak for rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne i offentlig sektor:

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet skal utarbeide en tiltaksplan for økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne til offentlig sektor.

5.2.4 Tilrettelegging av arbeidsplassen

Sandmanutvalget peker i sin innstilling NOU 2000:27 på arbeidsplassen som den viktigste arenaen for å forebygge sykefravær og for å hindre at arbeidstakere varig faller ut av arbeid. I utvalgsinnstillingen fremheves det bl.a. at tiltak for å redusere sykefravær bare kan lykkes dersom de iverksettes i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Etter Sandmanutvalgets syn er det en forutsetning at både arbeidsgiver og arbeidstaker ansvarliggjøres i arbeidet med arbeidsmiljø generelt og oppfølging av sykmeldte spesielt. Langsiktige og stabile arbeids- og ansettelsesforhold gir partene større interesse i å utvikle og bedre arbeidsmiljøet. Det understrekes at arbeidsplassene må tilrettelegges slik at en sikrer at flest mulig kan delta i arbeidslivet.

IA-avtalen er et av de viktigste virkemidlene for å utvikle og bedre arbeidsmiljøet.

Arbeidsmiljølovens bestemmelser om tilrettelegging for og oppfølging av personer med redusert funksjonsevne

Arbeidsmiljølovens hovedmål er bl.a. å sikre et arbeidsmiljø som gir arbeidstakerne full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Videre skal arbeidsmiljøloven gi grunnlag for at virksomhetene selv kan løse sine arbeidsmiljøproblemer i samarbeid med arbeidslivets organisasjoner og med kontroll og veiledning av offentlig myndighet.

Det er arbeidsgiver som har hovedansvaret for at arbeidsmiljøkravene blir gjennomført. Å sørge for et godt og sikkert arbeidsmiljø skal inngå som en del av den ordinære styringen av en virksomhet. Forskrift om systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontroll) pålegger arbeidsgiver å utarbeide generelle, systematiske rutiner for å sikre at kravene i bl.a. arbeidsmiljøregelverket gjennomføres.

Arbeidsmiljølovens regler om individuell tilrettelegging av arbeidet kan grovt sett deles i to nivåer: den alminnelige plikten til tilrettelegging

(§ 12) og det særlige tilretteleggingsansvar for arbeidstakere med redusert arbeidsevne (§ 13). Arbeidsmiljøloven § 12 regulerer utforming og tilrettelegging av arbeidet i vid forstand. Det stilles krav om at arbeidet skal legges opp slik at arbeidstakere ikke utsettes for uheldige fysiske og psykiske belastninger. Bestemmelsen signaliserer at hensynet til velferd og positive verdier er sentrale hensyn bak arbeidsmiljøloven, i tillegg til vern mot ulykker og helseskader.

Etter arbeidsmiljøloven § 14 skal arbeidsgiver organisere og tilrettelegge arbeidet under hensyn til den enkelte arbeidstakers alder, kyndighet, arbeidsevne og øvrige forutsetninger. Tolket i sammenheng med § 12 innebærer dette at arbeidsgiver skal ta hensyn til arbeidstakerenes individuelle fysiske og psykiske forutsetninger ved tilrettelegging og utforming av arbeidet for den enkelte.

Etter arbeidsmiljøloven §13 har arbeidsgiver ansvar for tilrettelegging for arbeidstakerne med redusert arbeidsevne. Plikten gjelder både generell tilrettelegging, slik at en arbeidssøker med redusert arbeidsevne kan få arbeid ved virksomheten, og individuell tilrettelegging for den enkelte arbeidstaker med redusert arbeidsevne som er tilsatt i virksomheten. Arbeidsgivers ansvar for å dekke hjelpemidler omtales senere i meldingen

Bestemmelsen pålegger arbeidsgiver plikt til «så langt det er mulig» å «iverksette de nødvendige tiltak for at arbeidstakeren skal kunne få eller beholde et høvelig arbeid». Eksempler på tiltak etter dagens lov kan være:

- Anskaffelse eller endringer av teknisk utstyr som arbeidstakeren bruker i sitt daglige arbeid, f.eks. verktøy eller maskiner. Teknisk utstyr som arbeidstaker er avhengig av også utenom arbeidssituasjonen, omfattes ikke av arbeidsgivers plikter.
- Endringer av arbeidsplassen: døråpninger, terskler, installering av heis, anskaffelse av rullestolrampe, flytting av dørhåndtak, lysbrytere, tilpasset skrivebord, stol osv.
- Endringer i rutiner, endringer av arbeidstid, endringer av arbeidsoppgaver, aktiv medvirkning fra andre arbeidstakere (innlesning på kassett til diktafon, avskrivning etter diktafon osv).
- Tiltak i forbindelse med trening, opplæring, omskolering osv.

Dersom det ikke viser seg mulig å tilrettelegge for at arbeidstakeren kan fortsette i sitt vanlige arbeid, skal arbeidsgiver vurdere omplassering/

overføring til annet arbeid. Arbeidsgivers plikt går ikke så langt som til å opprette en ny stilling for en arbeidstaker med redusert arbeidsevne, men dersom det er eller blir ledig en passende stilling i virksomheten, skal arbeidstakeren tilbys denne hvis vedkommende ellers er skikket for stillingen.

Av arbeidsmiljøloven, sammenholdt med forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, følger det at virksomheten må kunne dokumentere forsøk på tilrettelegging, eventuelt overføring til annet arbeid. Trygdekontoret kan også kreve slik dokumentasjon.

Stortinget har som ledd i oppfølgingen av Sandmanutvalgets innstilling nylig vedtatt endringer i arbeidsmiljøloven for å tydeliggjøre, presisere og til dels utvide arbeidsgivers ansvar for bl.a. oppfølging av og tilrettelegging for sykmeldte, jf Ot.prp. nr. 18 (2002-2003). Følgende presiseringer ble vedtatt:

- Arbeidsgivers plikt til å gjennomføre systematisk forebyggende arbeidsmiljøarbeid, herunder systematisk arbeid med sykefravær, presiseres i § 14.
- Begrepet «yrkeshemmet» i arbeidsmiljøloven § 13 endres til «arbeidstaker med midlertidig eller varig redusert arbeidsevne». Denne ordlyden er ment å omfatte alle arbeidstakere som har fått redusert arbeidsevne i forhold til sitt nåværende arbeid som følge av sykdom, skade, slitasje e.l., uavhengig av om det er tale om en kortvarig eller langvarig reduksjon.
- Det presiseres i § 13 at arbeidsgiver har plikt til å vurdere redusert eller endret arbeidstid for arbeidstaker med redusert arbeidsevne. For enkelte arbeidstakere kan det være aktuelt å arbeide full tid, men med endrede tidspunkter for arbeid, f.eks. slik at arbeidstakeren slipper kvelds/nattarbeid og isteden får gå faste dagskift. For andre vil det være aktuelt å få redusert arbeidstiden fordi full tid vil være for belastende. I denne sammenheng er det viktig at arbeidsgiver sørger for å tilrettelegge arbeidsoppgavene, slik at mengden arbeidsoppgaver samsvarer med eventuell kortere arbeidstid.
- Det lovfestes en ny plikt for arbeidsgiver i § 13 til å utarbeide oppfølgingsplaner for tilrettelegging av arbeidet for sykmeldte arbeidstakere senest etter åtte uker, unntatt hvis det anses som åpenbart unødvendig. Oppfølgingsplanen skal inneholde en vurdering av arbeidstakers oppgaver og funksjonsevne, dvs. hva arbeidstaker kan gjøre/ikke kan gjøre. Videre skal planen inneholde de tiltak for tilrettelegging som

virksomheten kan gjøre i fysiske og organisatoriske forhold for at arbeidstakeren skal kunne komme tilbake i arbeid. Eksempler her er fysisk tilrettelegging, anskaffelser/tilpassninger av teknisk utstyr, endring av rutiner, arbeidsfunksjoner eller arbeidstid, nye arbeidsoppgaver, opplæring/omskolering, ev. gjennom yrkesrettet attføring med permisjon fra virksomheten.

- Det presiseres i § 64 at reglene om stillingsvern mot sykdom også skal gjelde der arbeidstaker kun er delvis fraværende, for eksempel ved aktiv eller delvis sykmelding.
- Det presiseres i § 16 at sykmeldte arbeidstakere plikter å medvirke ved utarbeiding og gjennomføring av oppfølgingsplaner for at vedkommende skal kunne komme raskest mulig tilbake til arbeid. Tiltak rettet inn mot den enkelte arbeidstakers behov må til en viss grad basere seg på individuelle opplysninger, og dette reiser problemstillinger i forhold til arbeidstakers taushetsrett. Utgangspunktet må være at denne type tilretteleggingsarbeid skal bygge på en vurdering av funksjonsevne, og ikke til en medisinsk diagnose. Fokus skal således rettes mot hva arbeidstaker kan og ikke kan gjøre av arbeidsoppgaver. Arbeidstakers bidrag er en forutsetning for at arbeidsgivers tilretteleggingsarbeid skal ha noen reell effekt.

Lovendringene trådte i kraft 30. april 2003.

Det vises for øvrig til kap. 4 hvor det gis en nærmere omtale av forslagene i NOU 2003:2 om skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet. Utvalget foreslår at forbudet mot diskriminering av bl.a. personer med nedsatt funksjonsevne skal utvides til å omfatte alle sider ved ansettelsesforholdet. Regjeringen vil før sommeren 2003 fremme et lovforslag for Stortinget om skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet.

Arbeidstilsynets tilsynsstrategi

Arbeidstilsynet er forvaltnings- og tilsynsmyndighet for arbeidsmiljølovens bestemmelser. Arbeidstilsynet vil derfor ha ansvaret for å følge opp virksomhetenes etterlevelse av kravene til tilrettelegging for arbeidstakere med redusert arbeidsevne. Dette vil skje som en integrert del av etatens tilsyn, veiledning og informasjonsaktiviteter.

Det er fastsatt en ny strategisk plan for Arbeidstilsynets virksomhet i perioden 2002 – 2006. Etatens overordnede mål er å medvirke til et fullt forsvarlig arbeidsmiljø for alle, med trygge

tilsetningsforhold og meningsfylt arbeid for den enkelte. Den store utfordringen for Arbeidstilsynet i årene fremover vil være å bidra til å mobilisere virksomhetene i arbeidet for et godt og inkluderende arbeidsliv, og derigjennom bidra til å forebygge utstøting av arbeidstakere.

Hovedstrategien er å medvirke aktivt til at virksomhetene selv driver et systematisk forebyggende helse-, miljø og sikkerhetsarbeid. Tilsyn er etatens hovedvirkemiddel i dette arbeidet. Dette gjennomføres primært som kontroller ute i virksomhetene og med påfølgende bruk av reaksjoner der alvorlige mangler i forhold til regelverket blir avdekket. I tillegg gir Arbeidstilsynet informasjon og veiledning om arbeidsmiljølovens bestemmelser og hva som forventes av virksomhetene i helse-, miljø- og sikkerhetsarbeidet.

Arbeidstilsynets hovedrolle er å medvirke til forebygging, slik at ulykker og helseskader ikke oppstår som følge av manglende sikkerhet og dårlig arbeidsmiljø. For å oppnå best mulig av det forebyggende arbeidet gjennomfører Arbeidstilsynet et risikobasert tilsyn. Med begrensede ressurser er det viktig at de arbeidsplasser som har høy risiko for at alvorlige helseskader oppstår, blir prioritert. Data om sykefravær og uføretrygd er sentrale indikatorer på risiko. Arbeidstilsynet vil derfor i større grad legge slike data til grunn for prioritering av bransjer og virksomheter for tilsyn. Arbeidsplasser og yrker med stor forekomst av muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser vil i større grad enn før innarbeides i Arbeidstilsynets tilsynsplaner. Dette omfatter også tilsyn i virksomheter og bransjer med omfattende omstillinger og hvor ivaretagelse av utsatte arbeidstakere i disse prosessene må stå sentralt.

Når det gjelder tilrettelegging av arbeidet for arbeidstakere med spesielle behov har også dette inngått som en del av Arbeidstilsynets ordinære tilsyn. De nylig vedtatte endringene i arbeidsmiljøloven vil innebære at Arbeidstilsynet blir tillagt en klarere rolle i arbeidet for å få virksomhetene til å tilrettelegge arbeidet slik at arbeidstakere med redusert arbeidsevne kan bevare arbeidsforholdet. Arbeidstilsynets oppfølging i denne sammenheng vil skje innenfor den ordinære tilsynsstrategien og med virksomhetenes plikt til systematisk HMS-arbeid som utgangspunkt. Etatens oppgave vil være å bidra til at virksomhetene innarbeider de nye bestemmelsene, bl.a. om utarbeiding av oppfølgingsplaner. Arbeidstilsynet vil iverksette reaksjoner overfor de virksomheter som ikke viser vilje til å følge opp arbeidsmiljølovens krav også på dette området.

Det vil ikke være Arbeidstilsynets rolle eller oppgave å utrede enkelte arbeidstakers behov eller mulige alternative løsninger som kan finnes i den enkelte virksomhet. I den grad det er behov for slik bistand vil trygdemyndighetene kunne være behjelpelig. Grenseflatene mellom de ulike myndighetene medfører imidlertid at det er nødvendig å videreutvikle samarbeidet mellom etatene både sentralt og lokalt, slik at de ønskede effekter i form av redusert utstøting kan oppnås. Arbeidstilsynet og trygdetaten inngikk på denne bakgrunn våren 2002 en egen avtale som trekker opp rammene for samarbeid mellom etatene, både med hensyn til informasjons- og erfaringsutveksling, kompetanseutvikling og regelverksarbeid.

Hjelpemidler

I NOU 2001:22 Fra bruker til borger foreslås det at arbeidssøkere i og utenfor attføring skal likestilles ved lån av hjelpemidler, tilgang til Arbeid med bistand og funksjonsassistent.

Det er ingen forskjell i vilkårene for tildeling av hjelpemidler og funksjonsassistent til personer som deltar i et yrkesrettet attføringsløp og arbeidssøkere for øvrig. Målgruppen for arbeidsmarkedstiltaket Arbeid med bistand er imidlertid yrkeshemmede med omfattende behov for oppfølging og bistand.

Mange opplever lang ventetid på vedtak og utlevering av hjelpemidler på arbeidsplassen. Det er gjennomført flere tiltak for å styrke saksbehandlingen og korte ned saksbehandlingstiden i hjelpemiddelformidlingen.

Vedtaksmyndigheten for hjelpemidler og tilrettelegging i arbeid og attføring er i 2002 overført fra trygdekontorene og fylkestyngdekontorene til hjelpemiddelsentralene. På denne måten samles kompetansen om hjelpemidler og ergonomiske tiltak på ett sted i hvert fylke. Omleggingen har ført til at saksbehandlingstiden har gått ned.

Rikstrygdeverket har gjennomført en satsing på kompetanseheving for å styrke førstelinjetjenesten i kommunene når det gjelder å søke om hjelpemidler. Resultatene er gode. Søknadene som kommer fra kommunene er bedre begrunnet og faglig vurdert. Dette korter også ned saksbehandlingstiden ved hjelpemiddelsentralene.

Det skal i løpet av 2003 opprettes en nasjonal faggruppe for å øke kompetansen om arbeidsplasshjelpemidler og ergonomiske tiltak.

Det er meldt om problemer knyttet til bistand for å få arbeidsplasser tilrettelagt. Det er derfor

viktig at alle berørte parter er informert om hvem som har ansvar i forhold til å avdekke, utrede behov, gi opplæring og oppfølging i forhold til tilrettelegging av arbeidsplasser jfr. tidligere omtale av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Kommunenes ansvar for habilitering og rehabilitering er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven. Forskriften om habilitering og rehabilitering som trådte i kraft 1. juli 2001, utdyper kommunenes ansvar. Kommunen skal sørge for formidling av nødvendige hjelpemidler og for å tilrettelegge miljøet rundt den enkelte. Merknadene til forskriften gir veiledning om kommunens ansvar i forhold til formidling av hjelpemidler og tilrettelegging på alle livsarenaer. Dette vil også kunne omfatte den enkeltes arbeidsplass når tilretteleggingen er å betegne som rehabilitering og er en nødvendig helsetjeneste for den enkelte.

Helsedepartementet vil i 2003 påbegynne en gjennomgang av forskriften om habilitering og rehabilitering, som også vil omfatte den delen av forskriften som berører hjelpemidler og ergonomiske tiltak.

På arbeidsplasser med bedriftshelsetjeneste vil disse ofte kunne oppdage og utrede arbeidstakers behov. I forhold til bedrifter som har inngått avtale om et inkluderende arbeidsliv er problemet med hvem som har ansvaret for utredning av tiltak løst. For å stimulere bruken av nødvendige hjelpemidler i arbeidslivet legger regjeringen opp til at kontaktpersonene i arbeidslivssentrene skal kunne gi tilsagn om hjelpemidler. Representanten kan da få bistand fra hjelpemiddelsentralen til å utrede og eventuelt prøve ut tiltak på arbeidsplassen.

Bedriftenes egenandel på ½ G på hjelpemidler

NOU 2001:22 foreslår å oppheve bedriftenes egenandel på ½ G på hjelpemidler ved tilrettelegging av arbeidsplasser.

Arbeidsgiver har ansvar for individuell tilrettelegging av hjelpemidler på arbeidsplassen for personer med funksjonshemming som har vært ansatt mer enn 6 måneder. Dette følger av arbeidsmiljøloven § 13. Ansvaret er begrenset til ½ G. (kroner 27 084 fram til 1. mai 2003). Den overskytende delen er folketrygdens ansvar. Ved nyansettelser og i løpet av de første 6 månedene i arbeidsforholdet dekker folketrygden alle utgiftene til hjelpemidler på arbeidsplassen.

Det kan medføre vanskeligheter for arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne at en potensiell arbeidsgiver må påregne utgifter til hjelpemidler opp til ½ G etter at vedkommende har vært ansatt

i over 6 måneder. For mange vil behovet for hjelpemidler avdekkes gradvis, og grensen på 6 måneder er ofte for kort.

Fra 2003 er det satt i gang et landsdekkende forsøk hvor arbeidsgivers ansvar for hjelpemidler bortfaller helt i IA-virksomheter. I løpet av forsøksperioden vil det også for arbeidsgivere som ikke har inngått intensjonsavtale om inkluderende arbeidsliv, være slik at arbeidsgiver får refundert alle utgifter til tilrettelegging for personer som blir ansatt i forsøksperioden.

På bakgrunn av forslag i Dokument nr. 8:153 (2001-2002) har Stortinget bedt regjeringen komme tilbake med forslag om å oppheve bedriftenes egenandel på ½ G på hjelpemidler ved tilrettelegging av arbeidsplasser også for bedrifter som ikke er IA-bedrifter. Departementet vil komme tilbake med forslag om dette i budsjettet for 2004.

Funksjonsassistent

Fra 1997 har det vært gjennomført en prøveordning med funksjonsassistent for personer med omfattende fysiske funksjonsnedsettelse med behov for praktisk bistand i arbeidssituasjonen. Ordningens siktemål er todelt. Den skal sikre at personer med omfattende fysisk funksjonsnedsettelse kan fortsette i vanlig arbeid. Ordningen skal også bidra til å gjøre det lettere å komme i vanlig arbeid. Ordningen ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet høsten 2000. Evalueringen viser at ordningen er et godt virkemiddel for arbeidsmessig integrering av personer med omfattende funksjonsreduksjoner. I slutten av 2002 var ca. 50 personer med i ordningen.

Støtteordningen skal på sikt organiseres som en varig ordning. Ordningen vil bli vurdert forankret i folketrygdloven.

Oppheving av taket for tolketimer i arbeidslivet

Sosialdepartementet har i Revidert nasjonalbudsjett for 2003 foreslått å oppheve taket på tolketimer i arbeidslivet fra 1. juli 2003 når det gjelder ordningen med individuell rettighet til tolk i arbeidslivet.

Oppsummering av tiltak knyttet til tilrettelegging av arbeidsplassen

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil før sommeren 2003 fremme et lovforslag for Stortinget om skjerpet vern mot diskriminering i arbeidslivet.

- Rikstrygdeverket skal i løpet av 2003 opprette en nasjonal faggruppe på området arbeidsplasshjelpemidler for å øke kompetansen om hjelpemidler og ergonomiske tiltak på dette området
- I forbindelse med Sosial- og helsedirektoratets evaluering av forskrift om habilitering og rehabilitering i 2003, skal kommunens ansvar for hjelpemidler og ergonomiske tiltak gjennomgås.
- I 2003 er det etablert et landsdekkende forsøk hvor det ved nyansettelse etter 1. januar 2003 bortfaller arbeidsgivers egenandel på 1/2 G også etter 6 måneders ansettelse. For IA-virksomheter faller egenandelen bort, også for arbeidstakere som har vært ansatt utover 6 måneder før 1. januar 2003.
- Sosialdepartementet vil etablere en varig ordning for funksjonsassistent.
- Sosialdepartementet har foreslått å oppheve taket på individuelle rettigheter til tolk i arbeidslivet fra 1. juli 2003.

5.2.5 Kombinasjon av arbeid og trygd

NOU 2001:22 understreker betydningen av å utvikle gunstige ordninger for å kunne kombinere arbeidsinntekt med trygd.

Regjeringen fortsetter arbeidet med tiltak for å hindre uførepensjonering og stimulere uførepensjonister til å utnytte sin restarbeidsevne. Reaktivisering av uførepensjonister er et samarbeidstiltak mellom trygdeetaten og Aetat som ble startet i 2001. Som et ledd i arbeidet med å stimulere uførepensjonister til å øke arbeidsinnsatsen, er det fra 1. september 2001 satt igang et forsøk med gunstigere regler for avkortning av uførepensjon i forhold til arbeidsinntekt. Arbeidet med reaktivisering har hittil resultert i at 4000 har sagt at de gjerne vil forsøke å gå tilbake til arbeid igjen, og om lag 1 500 har kommet i arbeid på heltid eller deltid eller trappet opp arbeidsinnsatsen. Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet vil gi en forskningsinstitusjon i oppgave å evaluere dette reaktiviseringsarbeidet.

Skjerping av attføringskravet, dvs. at man må prøve attføring før det kan innvilges uføretrygd, har ført til en betydelig økning i andelen som går fra rehabilitering til attføring. Sosialdepartementet har i Ot.prp. nr. 102 (2001-2002) foreslått å innføre en tidsbegrenset uførestønning og en varig uførepensjon. Målet med forslaget er å redusere antall nye uførepensjonister og forebygge varig uførhet gjennom blant annet å innføre en ny tids-

begrenset uførestønad som skal vurderes etter 1 – 4 år. Tidsbegrenset uførestønad skal hovedsakelig gis til alle som har en viss arbeidsevne i behold (som bare delvis er uføre). Stønaden skal også kunne gis til personer som på søkertidspunktet er 100 prosent uføre, men hvor fremtidig arbeidsevne er usikker. På denne måten regner regjeringen med at flere uførepensjonister vil kunne komme tilbake i arbeid på heltid eller deltid etter en tid med stønad. Forslaget om tidsbegrenset uførestønad følger opp forslag i Sandmannutvalgets innstilling (NOU 2000:27).

5.2.6 Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Erfaringer har vist at personer med nedsatt funksjonsevne må forholde seg til en rekke aktører i det offentlige hjelpeapparatet. Dagens organisering av velferdsordningene gir ikke en tilstrekkelig samordnet hjelp til de som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet. Tjenesteapparatet er for oppsplittet og ikke tilrettelagt for å finne skreddersydde, helhetlige løsninger for den enkelte. Manglende kompetanse og kunnskap hos ansatte i tjenestene forsterker problemet.

Regjeringen la høsten 2002 frem St. meld. nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. I meldingen foreslo regjeringen en omorganisering av velferdsforvaltningen basert på tre elementer:

- En enhetlig førstelinjetjeneste, basert på samarbeid mellom stat og kommune, som særlig er rettet mot dem som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne har behov for hjelp fra det offentlige.
- En reorganisert statlig velferdsforvaltning med én etat for arbeid og relaterte ytelser med

fokus på jobb for alle mellom 18 – 67 år, og én etat for pensjoner og familieytelser.

- Videreføring av kommunenes ansvar for sosialtjenesten.

På bakgrunn av Innst. S.nr. 189 (2002-2003) vedtok Stortinget å sende meldingen tilbake og ba regjeringen om å utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetat og sosialetat.

Regjeringen vil sette ned et offentlig utvalg som skal utrede ulike organisasjonsmodeller. Dette skal også settes i gang et forberedende interdepartementalt arbeid med en bred gjennomgang av regelverk for ytelser og tjenester (velferdsordningene). Regjeringen vil videreføre og forsterke samordningsprosessene i førstelinjen basert på gjeldende ansvarsfordeling mellom stat og kommune og mellom statsetatene.

Det er satt i gang flere forsøk med sikte på en bedre samordning mellom trygdeetat, Aetat og sosialetaten, bl.a. de såkalte 13 kommuners forsøket, forsøk knyttet til «Program for styrking av sosialtjenesten» der man prøvde ut tverretattlig samarbeid for spesielt vanskeligstilte sosialhjelpsmottakere, samt forsøk med aktive arbeidsrettede tiltak for langtids sosialhjelpsmottakere som startet i 2000 og som omfatter i alt 16 kommuner. I flere av prosjektene har man gjort forsøk med en særskilt koordinator med oppgave å sortere hjelpetilbudet, veilede og gi rask og riktig informasjon. For brukerne har dette vist seg å være et godt tilbud.

Når det gjelder utredningen om ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetat og sosialetat vil saken på en egnet måte legges frem for Stortinget i god tid før stortingsvalget i 2005.

6 Tilgjengelighet

Dette kapitlet omhandler tiltak for å øke tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne. Først redegjøres det for mål, hovedutfordringer og sektorovergrepene tiltak hvor prinsippet om universell utforming står sentralt. Deretter behandles områdene transport, byggverk og uteområder, informasjon og kommunikasjon, produkter, kultur og fritid.

6.1 NOU 2001:22 fra bruker til borger – forslag til hovedstrategi

NOU 2001:22 Fra bruker til borger foreslår tiltak for å skape full tilgjengelighet til transport, byggverk og uteområder, informasjon og informasjonsteknologien jf. kapittel 2.1.3.

For å nå de mål utvalget foreslår anbefales forpliktende handlingsplaner med bindende tidsfrister, nasjonale standarder for tilgjengelighet og økonomiske virkemidler i form av stimuleringsstilskudd.

For de tre prioriterte satsingsområdene foreslår utvalget statlige stimuleringsstilskudd på i alt 2,5 mrd. kroner fordelt over 5 år. Disse tilskuddene ville bare utgjøre en mindre del av de samlede kostnadene, som det, ifølge utredningen, er vanskelig å beregne. Et anslag i utredningen, basert på erfaringer fra Australia, viser at kostnadene ved å gjøre offentlig transport tilgjengelig for alle innen 2012 ville være 6 mrd. kroner. Dette omfatter imidlertid bare de eksplisitte merkostnadene som følger av tilgjengelighetskravene. For jernbanen er det dessuten bare forutsatt at én vogn i hvert togsett skal være tilgjengelig. Full utskifting av materiell, som NSB selv mener ville være nødvendig, ville grovt anslått koste 7,5 mrd. kroner for jernbanene. Tar en også med ferger og busser ville kostnadene komme opp i 26 mrd. kroner, men noe av dette omfatter utskiftningskostnader som ifølge utredningen uansett ville være nødvendige.

Utvalgets økonomiske beregninger viser at det å fjerne eksisterende barrierer er svært kostnadskrevende. Utvalget mener at det vil være kostnadseffektivt å innføre krav om standarder,

slik at man tar hensyn til personer med nedsatt funksjonsevne i forkant av nyinvesteringer.

6.2 Regjeringens vurderinger

Forslagene i NOU 2001:22 Fra bruker til borger innebærer bl.a. utbedringsplaner for eksisterende byggverk, transportmidler mv. for å bringe disse i samsvar med kravene til universell utforming innen bestemte tidsfrister. Disse utbedringsplanene vil, så langt det har vært mulig å kostnadsberegne dem, medføre svært store offentlige kostnader. Regjeringen har ikke funnet rom for en slik satsing.

Regjeringen støtter utvalgets forslag om at prinsippet universell utforming skal legges til grunn for nybygg og nyanskaffelser. Dersom prinsippet legges til grunn fra starten av, vil dette normalt ikke medføre merutgifter av betydning.

Sentralt i tenkningen om universell utforming er at hensynet til alle brukergrupper skal innarbeides i løsningene så langt det er teknisk og praktisk mulig jf. boks 6.1. Tilleggsløsninger eller kompensierende løsninger skal bare brukes når dette er absolutt nødvendig.

6.3 Regjeringens mål, hovedutfordringer og sektorovergrepene tiltak

Regjeringens mål er:

- God tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, produkter og tjenester.
- Alle nye statlige investeringer skal vurderes i forhold til prinsippet om universell utforming.

Hovedutfordringene er å skape bevissthet og kunnskap omkring funksjonshemmende forhold, skape vilje til å bygge ned funksjonshemmende barrierer, formidle kunnskap om universelle løsninger, stimulere til utviklingsarbeid for å skape nye universelle løsninger og bidra til å øke tilbudet av varer og tjenester som er produsert etter dette prinsippet. Staten må dessuten etablere

Boks 6.1 Arbeidsregler som fremmer universell utforming

Center for Universal Design, North Carolina State University i USA har utviklet arbeidsregler for universell utforming. Til hver av arbeidsreglene er det igjen utarbeidet retningslinjer. Arbeidsreglene er at løsninger skal:

- Gi like muligheter for bruk. Utformingen skal være brukbar og tilgjengelig for alle.
- Være fleksible i bruk. Utformingen skal tjene et vidt spekter av individuelle preferanser og ferdigheter.
- Være enkle og intuitive i bruk. Utformingen skal være lett å forstå uten hensyn til brukerens erfaring, kunnskap, språkferdigheter eller konsentrasjonsnivå.
- Gi forståelig informasjon. Utformingen skal kommunisere nødvendig informasjon til brukeren på en effektiv måte uavhengig av forholdene knyttet til omgivelsene eller brukerens sensoriske ferdigheter.
- Ha toleranse for feil. Utformingen skal minimalisere farer og skader som kan gi ugunstige konsekvenser eller minimalisere utilsiktede handlinger.

saksbehandlingsprosedyrer som ivaretar at prinsippet om universell utforming legges til grunn ved nybygg og nyinvesteringer samt ha et opplegg for å kartlegge graden av måloppnåelse. Nedenfor gjøres det rede for de virkemidler som vil bli brukt for å møte disse utfordringene.

Informasjon

Informasjon er et sentralt virkemiddel for å styrke bevisstheten og kunnskapen om funksjonshemmende forhold og viljen til å redusere dem.

Gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998 – 2002) ble det gjennomført en rekke informasjonstiltak knyttet til universell utforming og planlegging for alle jf. kapittel 2.2 og boks 6.2. Nettverk, samarbeidsrelasjoner og erfaringer som ble utviklet under dette arbeidet vil bli videreført.

Informasjonskampanjen «Ingen hindring» som ble startet i forbindelse med funksjonshemmedes europeiske år 2003 tar sikte på å skape bevissthet og kunnskap om funksjonshemmende

forhold og å styrke viljen til å fjerne dem. Den retter seg spesielt mot:

- Politikere og administrasjonen på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.
- Arbeidslivet.
- Skolesektoren.

Tiltak i informasjonskampanjen i 2003 er:

- Manifestet – lansering av kampanjen «Ingen hindring».
- Økonomisk støtte til gjennomføring av 46 lokale prosjekter innenfor fokusområdene «Universell utforming, utdanning og arbeid».
- Idédugnaden «Hvis jeg var arbeidsgiver».
- Skolekonkurransen «Vær detektiv for egen framtid – fjern hindringer på din skole!»

Boks 6.2 Opplæringspakke

Opplæringspakken «Planlegging for alle» er laget for lokal bruk. Den viser hvordan brukere kan delta i og påvirke kommunale planprosesser, i tråd med prinsippene i plan- og bygningsloven. I tillegg gir opplæringspakken faglig informasjon som er nyttig både for brukere og for ansatte i kommunene. Opplæringspakken er sendt til alle kommuner og opplysninger om den er distribuert til brukerorganisasjonene og andre instanser.

Miljøverndepartementet har, i samarbeid med Sosialdepartementet, gitt økonomisk støtte til kurs og konferanser i kommuner, fylker og interesseorganisasjoner som bygger på opplæringspakken. En del kommuner har avholdt egne kurs basert på kursmodulene, andre har gjennomgått innholdet på regional-konferanser eller fylkeskonferanser. I 17 fylker har fylkeskommunen, hovedsakelig ved planavdelingene, presentert opplæringspakken for kommunene gjennom egne konferanser. I tillegg brukes opplæringspakken i intern opplæring i interesseorganisasjonene for funksjonshemmede.

Hele opplæringspakken med innledningsvideo er tilgjengelig på nettstedet Planlegging for alle, som er utviklet med god funksjonalitet for alle brukergrupper. Det er grunn til å tro at opplæringspakken er brukt av rundt 80 prosent av kommunene. Hver måned besøker 2500 nettadressene www.miljo.no/pfa og www.universell-utforming.miljo.no

- EUs kampanjebuss «Kom om bord» gjester Norge i 2003.
- Avslutningsarrangement for det europeiske året for funksjonshemmede 3. desember.
- Informasjonsformidling.¹

Sosialdepartementet har gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å gjennomføre informasjonskampanjen i samarbeid med en Nasjonal rådgivende komité som består av funksjonshemmedes organisasjoner, arbeidslivets parter, Arbeidsdirektoratet, Statens råd for funksjonshemmede og en rekke departementer.

Informasjonskampanjen vil gå over flere år.

Deltasenteret

Statens eget kompetansesenter for deltakelse og tilgjengelighet for mennesker med funksjonshemming – Deltasenteret (se boks 2.1) – skal være i front når det gjelder å bistå offentlig og privat sektor med kunnskap om hvordan prinsippet om universell utforming kan tas i bruk. Senteret har bl.a. utgitt en tilgjengelighetsmal som viser hvordan tilgjengelighetskravene i plan- og bygningsloven kan oppfylles for alle grupper med nedsatt funksjonsevne, og verktøy for å sjekke tilgjengeligheten i ulike typer offentlige bygg og for offentlig transport. Deltasenteret samarbeider med tilsvarende institusjoner i andre nordiske land, bl.a. Handikapombudsmannen i Sverige som har lagt frem forslag til «Riktlinjer för en tillgänglig statsförvaltning». I Danmark er Dansk center for tilgjengelighet etablert. Senteret arbeider for å skape en felles forståelse for hva som ligger i begrepet tilgjengelighet for alle gjennom Dansk Standard DS 3028 «Tilgjengelighet for alle».

Kvalifiserte fagfolk

Å bygge opp kompetansen om universell utforming, slik at elever og studenter får nødvendig opplæring, er en viktig del av kunnskapsspredningen. Satsingen på universell utforming vil føre til økt etterspørsel etter personer med kunnskap om hvordan universell utforming kan virkeliggjøres i utforming av bygninger, uteområder, transportmidler, telekommunikasjon, media, ulike bruksgjenstander osv. Formidling av kunnskap om universell utforming vil være aktuelt både på yrkesfaglige studieretninger i videregående opplæring

og på grunn-, etter- og videreutdanningstilbud innenfor ulike utdanninger på universiteter og høyskoler.

Det har i perioden 1997 – 2002 pågått et prosjekt i samarbeid mellom Husbanken, Miljøverndepartementet, interesseorganisasjoner for funksjonshemmede og fagmiljøer knyttet til for å styrke utdanningstilbudet på dette området jf. kapittel 2.2.3. Erfaringene fra prosjektet vil bli lagt til grunn i det videre arbeid med å stimulere utdanningsinstitusjonene til å ivareta temaet universell utforming i relevante utdanninger. Utdannings- og forskningsdepartementet vil vurdere ytterligere tiltak. Arbeidet sees i sammenheng med den videre oppfølging av Handlingsprogrammet for universell utforming.

Handlingsprogrammet for universell utforming

Handlingsprogrammet, hvor ti departementer deltar, skal bidra til å styrke viljen og evnen til å bruke gode funksjonelle løsninger som passer for alle. Statlig virksomhet vektlegges. Hovedinnfallsvinkelen er å anvende strategien universell utforming i all virksomhet hvor den kan ha nytte og gi resultater i praksis. Handlingsprogrammet søker å gjøre innsatsen fra ulike offentlige instanser, fagmiljøer og organisasjoner mer samordnet og rasjonell. I arbeidet med å følge opp Handlingsprogrammet for universell utforming skal det utvikles et tett samarbeid med Deltasenteret.

Mer informasjon om Handlingsprogrammet for universell utforming er tilgjengelig på nettadressen <http://www.universell-utforming.miljo.no>.

Saksbehandling i offentlig forvaltning

Regjeringen vil at prinsippet om universell utforming skal vurderes i alle relevante saker i statlig forvaltning. Dette har hittil bare blitt gjort i beskjeden grad og potensialet er stort for forbedringer. For å sikre en høy bevissthet om universell utforming i relevant utredningsarbeid, planlegging og saksbehandling i departementene, skal det utarbeides en strategiplan. Viktige tiltak i en slik plan er knyttet til kompetanseheving av ansatte, styrket brukermedvirkning, samarbeid med Statens råd for funksjonshemmede samt krav til utredninger og til prosedyrer for saksbehandling. Arbeidet skal sees i sammenheng med det veiledningsmaterialet som nå er under utvikling for statlig forvaltning knyttet til FN's standardregler for like muligheter for mennesker med funksjonshemming. Arbeidet skal sees i sammen-

¹ Informasjonskampanjen har et eget nettsted <http://www.shdir.no/funksjonshemmet2003>

heng med videre utvikling og oppfølging av Handlingsprogrammet for universell utforming.

Når det gjelder saksbehandling på kommunalt og fylkeskommunalt nivå vises det til kapittel 4.2.1. Flere kommuner og fylkeskommuner har gjort et viktig arbeid for å fremme tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne gjennom økt politisk oppmerksomhet og bedre saksbehandlingsrutiner. Et godt eksempel er Nordland fylkeskommune, som vist i boks 6.3.

Forsknings- og utviklingsarbeid

Regjeringen vil styrke forsknings- og utviklingsinnsatsen knyttet til universell utforming.

Sosialdepartementet har i samarbeid med Næring og handelsdepartementet i 2003 igangsatt en fireårig tverrgående satsing i regi av Norges forskningsråd for å øke tilgjengeligheten til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).

Boks 6.3 Nordland fylkeskommune

I handlingsplanen «Tilgjengelighet for alle i Nordland 2003-2007» tar fylkeskommunen en rekke administrative grep for å sikre at prinsippet om universell utforming blir lagt til grunn i hele organisasjonens virksomhet. Tiltakene omfatter blant annet forankring av temaet i overordnede styringsdokumenter, forbedrede saksbehandlingsprosedyrer og styrket brukermedvirkning. Eksempler på tiltak:

- Prinsippene om universell utforming skal innarbeides som tverrsektorielt tema i fylkesplanen.
- Målsetting om tilgjengelighet for alle konkretiseres i regionalt utviklingsprogram og økonomiplan.
- Enhver fylkesdelsplan eller sektorplan som vedrører fysisk miljø (bygninger, areal, transport mv.) skal angi mål og tiltak som viser hvordan det kan oppnås best mulig tilgjengelighet for alle.
- Det skal gjennomføres systematisk kurs- og opplæringsvirksomhet for administrative ledere, politikere og andre nøkkelpersoner i fylkeskommunen knyttet til gjennomføring av handlingsplanen.
- Ved valg av hotell/konferansesteder skal ansvarlig etat/sector gi preferanser til steder som kan tilby best tilgjengelighet for alle.

Satsingen skal bidra til at flere IKT baserte produkter og tjenester som utvikles og introduseres i det allmenne marked kan brukes av alle.

Sentrale tiltak i satsingen er:

- Stimulere alle relevante programmer i Forskningsrådet og Statens nærings- og distriktsutbyggingsfond (SND) til å ta opp utfordringene knyttet til økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.
- Samarbeide med IKT-næringens organisasjoner for å øke bevisstheten og kunnskapen om universell utforming og tilgjengelighet for alle blant bedrifter som utvikler og leverer IKT-baserte løsninger.
- Utvikle IT Funks nettverk til å bistå søkere med å finne fram til relevant kunnskap og kontakter innen ulike fagfelt og kompetansemiljø.
- Gi økonomisk støtte til FoU-prosjekter og relaterte tiltak som fremmer utvikling av IKT-baserte produkter og tjenester for alle, herunder prosjekter som gjelder utvikling av metoder og verktøy for brukermedvirkning.
- Fremme norsk deltakelse i internasjonalt samarbeid av relevans for IT Funk innen FoU, informasjons- og kunnskapsspredning og standardisering.
- Stimulere norske miljøer til å delta aktivt i arbeidet med standardisering og utvikling av retningslinjer på området.
- Innarbeide som standardkrav at prosjekter som støttes av IT Funk og andre deler av Forskningsrådet og SND skal følge internasjonale standarder og retningslinjer for tilgjengelighet og brukervennlighet.

Totalt vil det over 4 år bli stilt til rådighet ca. 30 millioner kroner til denne satsingen. På bakgrunn av tidligere erfaringer er det realistisk å vente at miljøene som mottar prosjektmidler selv vil bidra med en egeninnsats tilsvarende det som skal kanaliseres gjennom IT Funk. Den samlede innsatsen vil da bli på ca. 60 millioner kroner.

Standardisering

Standardisering er et viktig hjelpemiddel for å fremme universell utforming. I standardene kan tekniske krav spesifiseres i henhold til myndighetenes ønske om universell utforming. Norske deltakere i internasjonalt, europeisk og nasjonalt standardiseringsarbeid bør derfor være særskilt oppmerksomme på målene om å fremme universell utforming.

Statlige tiltak på standardiseringsområdet har

til dels vært preget av ad-hoc løsninger og uklare plassering av ansvar. Nærings- og handelsdepartementet har tatt initiativ til å samle de fire standardiseringsorganisasjonene Norges Standardiseringsforbund, Norsk Allmennstandardisering, Norges Byggstandardiseringsråd og Norsk Teknologisenter til én organisasjon med navnet «Standard Norge». Det tas sikte på at den nye organisasjonen vil være etablert fra og med 1. januar 2004.

Hensikten med samlingen er å effektivisere standardiseringsarbeidet som disse organisasjonene utfører, få større internasjonal slagkraft, bedre koordinering og prioritering, samt gjøre det enklere for brukerne ved at de får færre organisasjoner å forholde seg til. De tre andre standardiseringsorganisasjonene, Norsk Elektroteknisk Komité, Post- og teletilsynet og Pronorm, er ikke aktuelle å ta med i samlingen i første omgang. Det kan imidlertid være aktuelt med en samlokalisering.

Sosialdepartementet vil drøfte det videre arbeidet med temaet universell utforming innen standardiseringsarbeid med standardiseringsorganene og den tverrdepartementale kontaktgruppen for Handlingsprogrammet for universell utforming.

Statlige innkjøp

Krav om universell utforming av produkter og tjenester fra en stor aktør som offentlig sektor vil utvilsomt påvirke produsenter til å dreie utvikling og produksjon i denne retning. Slike krav stilles også av andre store brukere, for eksempel EU-kommisjonen. Det vil på sikt bidra til at tilbudet av internasjonale produkter som fyller kravene, vil bli bedre.

Et alminnelig krav om universell utforming av produkter og tjenester kan være et fordyrende element på områder der det ennå ikke finnes tilstrekkelig antall produkter som vil/kan oppfylle slike krav. Dette kan komme i konflikt med hensynet til mest mulig kostnadseffektive anskaffelser. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil allikevel ta sikte på at det oppfordres til å stille krav om universell utforming ved statlig anskaffelser der dette er hensiktsmessig. Nødvendige virkemidler for å gjennomføre dette vil bli utredet.

Juridiske virkemidler

Lover og forskrifter kan også benyttes for å sikre en prosess hvor bygninger, utemiljø, produkter og tjenester blir mer tilgjengelige. Plan- og bygnings-

Boks 6.4 Forslag til ny kommunal lovgivning

«Utvalget registrerer at i internasjonal sammenheng er spørsmålet om tilgjengelighet for funksjonshemmede mer og mer et likestillingsspørsmål i et menneskerettighets- og diskrimineringsperspektiv.....Vi mener temaet funksjonshemming dreier seg om langt mer enn spørsmålet om fysisk tilgjengelighet. Både kommuneplanens samfunns- og arealdel vil være sentrale virkemidler for å nå målsettingen om full deltakelse og likestilling. I praksis vil dette måtte bety blant annet like rettigheter til bolig, arbeid, helse- og sosialtjenester, utdanning, tilgang på kultur, idrett, friluftsliv og muligheter for et aktivt og sosialt liv. Erfaringer og undersøkelser viser at hensynet som gjelder funksjonshemmede ofte får begrenset oppmerksomhet. Dette skyldes både at funksjonshemmedes medvirkning er lav ved de fleste planprosesser, og at medvirkning ofte skjer seint i prosessen. Det er derfor en hovedoppgave å legge til rette for aktiv medvirkning fra funksjonshemmede tidlig i planarbeidet, både på kommunalt og regionalt nivå. Forslaget til § 1-7 tar sikte på dette, hvor kommunene gis et særlig ansvar for aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging. Funksjonshemmede er nevnt uttrykkelig i motivene. I den forbindelse kan det nevnes at det er egne fylkesråd for funksjonshemmede, og at dette inngår i det fylkeskommunale tjenestetilbudet på linje med tilsvarende tilbud i kommunene. Utvalget mener det også er behov for statlige planretningslinjer for å sikre tilstrekkelig sammenheng og prioriteringer av innsats og tiltak på området.....Utvalget viser ellers til at det foreslås hjemmel til å fastsette funksjonskrav i kommunale arealplaner.»

Fra: NOU 2003:14 Bedre kommunal lovgivning etter plan- og bygningsloven II.

loven med forskrifter er et eksempel på dette. Det stilles krav både til boliger og andre bygg. To offentlige utvalg er nedsatt for å gjennomgå denne lovgivningen, Planlovutvalget og Bygningslovutvalget. Planlovutvalget har nettopp avgitt sin utredning, jf. boks 6.4. Bygningslovutvalget skal avgis sin første delutredning i slutten av oktober 2003.

Annen lovgivning har nylig fått nye tilgjengelighetsbestemmelser. Det gjelder universitets- og høyskoleloven, som har krav til at lokaler, adkomstveier, sanitæranlegg og tekniske innretninger skal være utformet på en slik måte at funksjonshemmede kan studere ved institusjonen, samt krav til at læringsmiljøet skal være utformet etter prinsippet om universell utforming. Valgloven har fått krav om tilgjengelighet til valglokale. En ny forskrift om lokal luftforurensning vil bidra til å gjøre utemiljøet bedre tilgjengelig for folk med allergier og luftveislidelser.

Forslaget i NOU 2001:22 Fra bruker til borger om en generell lov mot diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse er en annen juridisk tilnærming. Et offentlig utvalg utreder nå spørsmålet om en slik lov, jf. kapittel 4. I arbeidet med en FN-konvensjon om funksjonshemmedes rettigheter har Norge tatt til orde for at konvensjonen skal forplikte landene til å gjennomføre nødvendige tiltak for å skape et samfunn uten menneskeskapte barrierer og som er basert på prinsippet om universell utforming.²

Tilgjengeligheten i det norske samfunnet styres også av regelverk som utformes av EU og som etter EØS-avtalen gjøres gjeldende hos oss. Som det fremgår nedenfor, gjelder det bl.a. på områdene transport og telekommunikasjoner.

Dokumentasjon

Det nye dokumentasjonssenteret som omtales i kap. 4.3.1 skal utvikles til å bli en viktig kunnskapsbank for å belyse tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne.

Oppsummering av sektorovergrepene tiltak:

- Landsdekkende informasjonsarbeid gjennom opplæringspakken «Planlegging for alle» i regi av Miljøverndepartementet og informasjonskampanjen «Ingen hindring» i regi av Sosial- og helsedirektoratet.
- Deltasenteret bistår offentlig og privat sektor med kunnskap om hvordan prinsippene for universell utforming kan tas i bruk.
- Koordinert og styrket innsats for å øke kompetansen om universell utforming i utdanningsinstitusjonene. Arbeidet sees i sammenheng

² «The convention should state that States Parties will take appropriate steps to create a society which is free from man-made barriers and based on the principle of universal design.»

med Handlingsprogrammet for universell utforming.

- Omfattende Handlingsprogram for universell utforming rettet mot statlig sektor. Som en del av handlingsprogrammet inngår en egen strategiplan for å styrke saksbehandlingen i departementene knyttet til bruk av prinsippet om universell utforming. Arbeidet med handlingsprogrammet koordineres av Miljøverndepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet og Sosialdepartementet har iverksatt en 4 årig satsing i regi av Norges forskningsråd for å øke tilgjengeligheten til informasjons- og kommunikasjonsteknologi.
- Sosialdepartementet vil ta initiativ til samarbeid med standardiseringsorganene om standardiseringsarbeid som virkemiddel for å fremme universell utforming.
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil ta sikte på at det oppfordres til å stille krav om universell utforming ved statlige anskaffelser der dette er hensiktsmessig.
- Forslag om en generell lov mot diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse utredes. Lovutvalget følges opp av Justisdepartementet.
- Sosialdepartementet vil etablere et nytt dokumentasjonssenter som skal kartlegge tilgjengeligheten for personer med funksjonsnedsettelse.

6.4 Nærmere om arbeidet med å øke tilgjengeligheten innenfor de ulike sektorområder

6.4.1 Transport

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

NOU 2001:22 tar utgangspunkt i at tilgang til transportmidler er en forutsetning for deltakelse og likestilling i skole, arbeid, fritid og kultursammenheng. Utvalget peker på at de kollektive transportløsningene i dagens Norge ikke er tilrettelagt for alle, og at personer med nedsatt funksjonsevne møter store barrierer som trafikanter. Mange henvises til bruk av spesialtransportløsninger. Den fylkeskommunale transporttjenesten varierer i innhold, omfang og med hensyn til hvilke grupper som omfattes av tjenesten. Utvalget mener at personer med behov for transporttjenester hindres i deltakelse som følge av mangelfullt tilbud.

Utvalgets forslag:

- Styrking av eksisterende lovgivning for å sikre at personer med nedsatt funksjonsevne likestilles med andre. Full tilgjengelighet til transport for alle: Kollektivtransporten med tilhørende infrastruktur (transportmidler og terminaler) skal være tilgjengelig innen 2012.
- Nasjonal spesialtransporttjeneste innen 2003.

Hovedutfordringer og regjeringens mål

Universell utforming betyr at flest mulig skal kunne benytte det normale transporttilbudet på en likeverdig måte. Det ordinære transporttilbudet må derfor så langt som mulig tilrettelegges for personer med ulike funksjonsnedsettelse. Men noen vil alltid være avhengige av et spesielt tilrettelagt tilbud, for eksempel TT-ordningen. Offentlige transportordninger må også ses i sammenheng med Folketrygdens støtte til egen bil og grunnstønad til transport.

I Nasjonal transportplan 2002-2011 vurderte Samferdselsdepartementet innføring av en lov hjemmel eller et regelverk som i større grad skulle ivareta tilgjengelighet til transportmidler for personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet konkluderte med at andre virkemidler enn rent juridiske ville være bedre egnet til å bedre tilgjengeligheten til transportmidler. Stortinget sluttet seg til dette.

Regjeringen ser det ikke som realistisk å utarbeide standarder i det omfang og med de tidsfrister som tilrås i NOU 2001:22. Samferdselsdepartementet vil derimot arbeide for å finne mulige operative og tekniske løsninger som kan bidra til å bedre tilgjengeligheten til kollektive transportmidler.

Mål om likestilling, rettigheter, og tilrettelegging må avveies mot transportpolitiske mål og økte krav til sikkerhet og miljø i en transportsammenheng innenfor realistiske budsjettammer og innpasses i transportplanarbeidet fremover.

Tiltak på selve transportmidlet må ses i sammenheng med tiltak på terminaler, holdeplasser, stasjoner m.v. ettersom reisekjeden må betraktes fra dør til dør. Generelle tekniske krav til transportmidlene vil ofte være basert på internasjonale standarder.

Regjeringens mål for transportsektoren er:

- Tilgjengeligheten til transportsystemet skal forbedres og tas hensyn til ved planlegging og utforming av infrastruktur, transportmiddel, trafikk og øvrige tjenester.

Det foregår gjennom internasjonalt samarbeid og i enkelte land en betydelig innsats for å tilrettelegge forholdene bedre for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder også på samferdselssektoren. Et eksempel er det svenske samarbeidsprosjektet «Hela Resan», som har utredet forutsetninger for å nå målet om et tilgjengelig transportsystem i 2010. Samferdselsdepartementet vil i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan våren 2004 komme tilbake til utfordringene som er tatt opp i NOU2001:22 og ulike internasjonale erfaringer, bl.a. informasjonssystemer for personer med nedsatt funksjonsevne ved stasjoner og trafikknutepunkter som er tatt opp i «Hela Resan».

Brukermedvirkning

Det er de siste årene etablert en rekke brukermedvirkningsgrupper innenfor transportsektoren hvor funksjonshemmedes organisasjoner er representert.

Det er over statsbudsjettet for 2003 bevilget 4 mill. kroner rettet mot tilgjengelighetstiltak som drøftes og planlegges i brukermedvirkningsgruppene.

Flygruppen ble etablert i 1987 og den er Avinors gruppe for flytransport for personer med nedsatt funksjonsevne. I gruppen deltar flyselskap, Avinor og Samferdselsdepartementet samt ulike organisasjoner som representerer personer med nedsatt funksjonsevne. Arbeidet er konsentrert om tilrettelegging av infrastrukturen på flyplasser, gi veiledning til de reisende, opplæring av personale og å tilpasse flyinnredning og hjelpemidler for funksjonshemmede.

Kontaktgruppen for funksjonshemmede på tog ble etablert i 1997. I gruppen deltar i dag Jernbaneverket, som også har det administrative og koordinerende ansvaret, NSB AS, Flytoget, Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og Norge Blindeforbund. Formålet er at gruppen skal ta opp problemområder for funksjonshemmede knyttet til bruk av tog, og utarbeide forslag til tiltak for transport av rullestolbrukere og andre funksjonshemmede i forbindelse med togreiser.

Brukermedvirkningsforum for handikapspørsmål innenfor Statens vegvesens ansvarsområde ble opprettet høsten 2002. I dette forumet deltar Statens vegvesen som har det administrative og koordinerende ansvar, Norges Blindeforbund, Norges Handikapforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon, Landsforeningen for Trafikkskadde i

Norge, Sjøfartsdirektoratet og Transportbedriftenes Landsforening.

Forumet skal bl.a. jobbe for en økt forståelse for de problemstillinger funksjonshemmede står overfor når de skal ferdes i vegtransportsystemet. Forumet skal også komme med innspill om målsetninger og strategier på vegtransportområdet ved rullering av planer.

Sjøtransport

Problemområder knyttet til sjøtransport og personer med nedsatt funksjonsevne omfatter terminalanlegg, landarrangement og fartøyers innredning. Ansvar for å legge til rette landanlegg ligger i hovedsak hos kommunene, det kommunale havnevesen og Statens vegvesen når det gjelder riksvegfergedriften samt hos rederiene når det gjelder fartøyene.

Nye hurtigbåter blir innredet med sikte på å legge til rette for personer med nedsatt funksjonsevne både når det gjelder av- og påstigning og bevegelse om bord. Det samme gjelder hurtigruteskipene.

Større ferger bygget etter 1985 er tilrettelagt for bevegelsehemmede, og har bl.a. heis. Statens Vegvesen prioriterer økt tilgjengelighet til ferger. Forbedring av tilgjengeligheten på ferger vil følge investeringstakten for nytt materiell, og utformes i henhold til EUs regelverk for passasjerskip (EU Rådsdirektiv 98/18).

Kostnadene ved å tilrettelegge for personer med nedsatt funksjonsevne i sjøtransporten er betydelige, både i fartøy og i tilpasninger av ferjekajer.

Jernbane

Rullende materiell har lang levetid og ombygging av stasjoner m.v. er kostnadskrevede og vil vurderes og prioriteres opp mot andre nødvendige tiltak for å utvikle og forbedre jernbanetrafikken i Norge. Det blir i EU etterstrebet samtrafikk på jernbanenettet. På bakgrunn av et direktiv om samtrafikk i det transeuropeiske jernbanesystemet for konvensjonell jernbane vil det bli utarbeidet tekniske spesifikasjoner, der det også skal tas hensyn til behovene hos personer med nedsatt funksjonsevne. Disse spesifikasjoner vil bli gjeldende for Norge. På jernbaneområdet er utarbeidelse av standarder på internasjonalt nivå helt avgjørende for utviklingen.

Jernbaneverkets programområde Stasjoner og knutepunkter, som inngår i Jernbaneverkets

handlingsplan og som følges opp gjennom de årlige statsbudsjett, omfatter bl. a. tiltak for forbedring av tilgjengelighet for publikum, samt informasjonssystemer for formidling av trafikkinformasjon til publikum på stasjoner og knutepunktterminaler.

Samferdselsdepartementet arbeider med å tilrettelegge for konkurranse om kjøp av persontransport med jernbanen. I denne forbindelse vil Samferdselsdepartementet utarbeide kvalitetskrav som skal stilles til togmateriellet, herunder hvilke krav som bør stilles, for at togmateriellet også skal kunne benyttes av personer med nedsatt funksjonsevne.

Luftfart

Luftfartsloven med tilhørende forskriftverk inneholder i liten grad bestemmelser som begrenser kontraktsfriheten mellom flyselskap og passasjer. Utgangspunktet er total kontraktsfrihet.

EU-kommisjonen arbeider med å styrke flypassasjerenes rettigheter, og ett av tiltakene er å utvikle frivillige serviceerklæringer der også situasjonen til personer med nedsatt funksjonsevne blir behandlet på lik linje med andre grupper. Dersom frivillighet ikke fører frem, vil Kommisjonen ta initiativ til slik lovgivning på luftfartsområdet.

Busstransport

De viktigste kravene til busser i lokaltrafikken er lavgolv/laventré, nødvendige påstigningshjelpemidler, utvendig lesbar informasjon, lydlyr, samt innvendig holdeplassannonsering både med skilt og høytalere. Samferdselsdepartementet har i samarbeid med Vegdirektoratet satt i gang et arbeid for å finne fram til konkrete, praktiske løsninger knyttet til tilgjengelighet til buss.

I tillegg til de generelle kjøretøYTEkniske krav, vil det være aktuelt å stille supplerende krav som en del av vilkårene for tildeling av løyve og/eller gjennom avtaler om offentlig kjøp av kollektivtjenester, herunder anbud.

Boks 6.5 Nytt materiell

I de senere år har NSB investert mellom 4-5 milliarder i nytt materiell. Det er bl.a. bestilt hele 36 nye togsett som for første gang gjør det mulig for rullestolbrukere å komme seg om bord på egenhånd på nye perronger.

Samferdselsdepartementet har nylig også vedtatt at det i løyvene skal stilles krav om at ekspressbussene skal være tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

EU har vedtatt et direktiv 2001/85/EF om tekniske krav til busser som pålegger EØS-statene å sørge for tilgjengelighet for bevegelseshemmede på nye busser i klasse 1 (bybusser) fra 2004. Bussene skal ha et kneesystem i kombinasjon med heis eller rampe. For busser i klasse 2 og 3 (forstads- og turbusser) er kravene til tilgjengelighet ikke obligatoriske, men kan vedtas innført nasjonalt av den enkelte EØS-stat.

Tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT)

Tilrettelagt transport for funksjonshemmede har sitt utspring i frivillige, kommunale ordninger i en del kommuner. Ved Stortingets behandling av St. meld. nr. 92 (1984-85), jf. Innst. S. nr. 106 (1985-86) ble ansvaret for transport for funksjonshemmede lagt til fylkeskommunene som en del av ansvaret for lokal kollektivtransport. Fylkeskommunene har etter 1988 organisert en transporttjeneste (TT-ordningen) for personer som på grunn av forflytningshemninger ikke kan bruke allerede eksisterende kollektive transportmidler.

TT-ordningen³ retter seg primært mot personer som på grunn av sin funksjonsnedsettelse ikke kan benytte det ordinære kollektivtilbudet. Ordningen fungerer i de fleste fylkeskommuner som en drosjebasert individuell dør-til-dør-transport.

Transport for funksjonshemmede inngår som en del av fylkeskommunenes ansvar for lokal kollektivtransport. Som for kollektivtransporten generelt prioriteres TT-transporten ut fra lokale forhold og innenfor den enkelte fylkeskommunes budsjetter. Tilbudet varierer fylkeskommunene i mellom som kollektivtilbudet generelt gjør det. Både lokalt kollektivtilbud og TT-tilbudet finansieres av fylkeskommunenes/Oslo kommunes frie inntekter og gjennom brukerbetaling. Samferdselsdepartementet har utarbeidet veiledende retningslinjer for TT-transporten. Disse begrenser seg til kriterier for brukergodkjenning, tilbudets innhold og saksbehandling.

På landsbasis ble antall TT-brukere doblet fra 1988 til 2000 (122 700 brukere, i 2000). Også de fylkeskommunale utgiftene til ordningen ble for-

doblet i perioden, fra 189 millioner kroner i 1988 til 385 millioner kroner i 2000 (målt i 2000-kroner). Oslo har hatt de klart høyeste ytelsene, både pr. bruker og samlet.

Undersøkelsen til Nordlandsforskning viser at den typiske TT-brukeren er en pensjonert kvinne på over 70 år som lever alene. TT-brukerne er likevel en sammensatt gruppe av individer med forskjellige funksjonsnedsettelse, og ulike behov. De fleste TT-reisene brukes til fritidsreiseformål, som handleturer og besøk hos slekt og venner.

I noen tilfeller er det mulig å få godkjent bruk av TT i forbindelse med daglige reiser til/fra arbeid. Undersøkelsen til Nordlandsforskning viste at i 2001 var det i underkant av 2 000 personer som hadde et daglig tilbud om TT-reiser til/fra arbeid, de fleste i Oslo. Samtidig var det kun Oslo som hadde et TT-tilbud til studenter (hjemmehørende i Oslo) i forbindelse med transport mellom bosted og studiested. Det var rundt 250 studenter som benyttet seg av dette tilbudet.

Arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede

I 2001 ble det iverksatt et forsøk med tilrettelagt transport for funksjonshemmede arbeidstakere og studenter. Hensikten var å vinne erfaringer med ulike organisasjonsmodeller før det eventuelt igangsettes en permanent transportordning. Videre var det ønskelig å klarlegge hvordan et bedret transporttilbud for funksjonshemmede vil påvirke tilgangen til uførepensjon og overgangen fra uførhet til arbeid/utdanning.

Forsøket er et samarbeid mellom flere departementer og baserer seg på utprøving av to modeller for organisering av transporten. I halvparten av landet er forsøket knyttet til den fylkeskommunale TT-ordningen, i de resterende fylkene til trygdeetat og kjørekontorer. Forsøket er tilpasset etablerte ordninger, og har primært som mål å fange opp funksjonshemmede som faller utenfor dagens ordinære tilbud (bilstønad, grunnstønad, TT til arbeid m.m.).

Erfaringer så langt viser at få personer benytter eller har benyttet seg av ordningen. Deltakelsen er mindre enn forventet. Flere søknader er innvilget i «trygdefylkene» enn i «TT fylkene», og de fleste reisene er arbeidsreiser. Resultatene så langt viser at ytterst få er kommet ut i arbeidslivet fra en passiv tilværelse.

Med utgangspunkt i evalueringen av forsøket vil regjeringen ta stilling til om det skal foreslås etablert en permanent ordning for arbeids- og

³ Faktadelen i beskrivelsen av tt-transporten baserer seg på en statusundersøkelse utført av Nordlandsforskning (NF-rapport nr. 9 – 2001: Transportkvantitet og livskvalitet. Transportordningen for forflytningshemmede.)

utdanningsreiser for funksjonshemmede. I samsvare med forutsetningene for forsøket vil deltakere i prosjektet være sikret overgangsordninger fram til en avklaring av eventuelle nye regler. Forsøksordningen er foreslått forlenget ut 2003. Regjeringen vil komme tilbake til oppfølging av forsøksordningen i statsbudsjettet for 2004.

Utredning om stønader og transportordninger for funksjonshemmede

Samferdselsdepartementet og Sosialdepartementet vil nedsette en tverrdepartemental arbeidsgruppe som skal gjennomgå offentlige ordninger og stønader, som dels er overlappende, og som skal bidra til å dekke funksjonshemmedes transportbehov utover det tilbud som gis gjennom ordinær kollektivtransport.

Dette gjelder foruten TT-ordningen, folketrygdens stønad til egen bil og grunnstønaden til transport. Formålet er å foreslå endringer som sikrer funksjonshemmede et godt transporttilbud, og som bidrar til at ordningene fungerer mer helhetlig, samordnet og rasjonelt.

Oppsummering av tiltak på transportområdet:

- Samferdselsdepartementet vil i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan som legges fram for Stortinget våren 2004, gi en nærmere omtale av arbeidet med å bedre transporttilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne.
- Samferdselsdepartementet vil sørge for at prinsippene for universell utforming blir integrert og ivaretatt i arbeidet og prioriteringer i departementets underliggende etater og virksomheter.
- Samferdselsdepartementet vil videreutvikle arbeidet i brukermedvirkningsgruppene for bl.a. å få fram mer langsiktige prioriteringer innen luftfart, bane og vegtransport.
- Samferdselsdepartementet og Sosialdepartementet vil gjennomgå offentlige ordninger og stønader som skal bidra til å dekke funksjonshemmedes transportbehov utover det tilbud som gis gjennom ordinær kollektivtransport.
- Samferdselsdepartementet og Sosialdepartementet vil evaluere forsøksordningen med arbeids- og utdanningsreiser for funksjonshemmede og ta stilling til om den skal gjøres permanent.

6.4.2 Byggverk og uteområder

Bestemmelser om tilgjengelighet finnes i Plan- og bygningsloven med forskrifter. Bestemmelsene gjelder for både private og offentlig eide bygg, og det er bestemmelser både for boligbygg og andre bygg. I tillegg til disse generelle bestemmelser kan tilgjengelighet være regulert i enkelte særbestemmelser. Husbanken har videre bestemmelser som gjelder bygninger som belånes der. Husbanken har dessuten særlige ordninger for å stimulere til at boliger bygges med livsløpsstandard og særlige bestemmelser for omsorgsboliger og sykehjem.

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

Utvalget foreslår mål om at bygninger for ulike formål skal gjøres tilgjengelige innen bestemte tidsfrister (2005 – 2008), at det skal utarbeides en nasjonal tilgjengelighetsstandard som forskrift til plan- og bygningsloven. Dispensasjon fra tilgjengelighetskravene skal ikke forekomme med mindre bygningstekniske endringer av verneverdige årsaker er umulig eller uønsket. Ansvarlig myndighetsorgan skal utarbeide en plan for hvordan målet skal nås, og det foreslås et stimuleringskudd til tilretteleggingsarbeidene på 150 mill. kroner per år i en femårsperiode.

I utredningen sier utvalget at den problematiske grensedragningen mellom Husbankens og Folketrygdens finansieringsansvar for boligtilrettelegging ofte bidrar til uhensiktsmessige løsninger. Det siktes her til at ansvaret mellom de to organene er delt slik at tekniske hjelpemidler som kan gjøre boligen mer tilgjengelig (for eksempel trappeheis) finansieres av Folketrygden, mens bygningsmessige endringer finansieres av Husbanken.

Utvalget foreslår konkret en gjennomgang av tilskuddsordningene, et skjerpet krav om heis i boligbygninger og at 20 prosent av boligene i prosjekter der det bygges for utleie og salg skal ha livsløpsstandard.

Utvalget anslår at noe over halvparten av nødvendige tilgjengelighetstiltak er gjennomført for uteområder. Det pekes på at det er størst oppmerksomhet på hensynet til rullestolbrukere og mindre på tiltak for å bedre forholdene til personer med syns- og hørselshemninger og kognitive vansker. Utvalget peker på at lokal luftforurensning kan gi tilgjengelighetsproblemer for personer med astma og allergi.

Hovedutfordringer og regjerings mål

Regjeringen mener at det er viktig å fokusere på tilgjengeligheten også for andre grupper enn bevegelseshemmede. I de seneste årene har det vært relativt høy oppmerksomhet i forhold til problemer som oppstår på grunn av inneklime og forurensning. Tiltak for synshemmede, hørselshemmede og mennesker med kognitive vansker har i mindre grad vært påaktet.

Regjeringens mål er:

- Byggverk skal være slik utformet at de i størst mulig grad er tilgjengelige for alle
- Alle skal kunne disponere en god bolig i et godt bomiljø

Regjeringen mener at hovedutfordringen består i å heve kompetansen om universell utforming, og bidra til holdningsendringer blant de aktører som er involvert i byggeprosessen. Dersom universell utforming foreligger som premiss når byggeprosjekter planlegges, skal dette ikke påføre store ekstra kostnader for byggherren. Kostnadene dersom en i ettertid skal utbedre tilgjengelighet, er på den andre siden stor.

Lovmessig forankring av krav om tilgjengelighet

Staten har et overordnet ansvar for at bygninger og utemiljø sikres god tilgjengelighet. Dette ansvaret innebærer blant annet å fastsette myndighetskrav som bidrar til godt planlagte områder og bygninger.

Regjeringen har satt ned et bygningslovutvalg. Dette utvalget er bedt om å vurdere om lovgivningen ivaretar tilgjengelighet for funksjonshemmede, og om plan- og bygningsloven skal gå lenger i å stille krav til bestående byggverk enn det den gjør per i dag. Utvalget skal levere sin første delinnstilling i slutten av oktober 2003. Regjeringen vil vurdere endringer i lovgivningen på bakgrunn av utvalgets forslag.

Pr. i dag finnes det krav om tilgjengelighet som angis i §77 i bygningsdelen av plan- og bygningsloven. Mer detaljerte regler om tilgjengelighet er lagt til teknisk forskrift.

Informasjon og veiledning

Både Statens byggt tekniske etat, Husbanken og Deltasenteret (se 6.3) har ansvar for informasjon og veiledning som skal bidra til å øke de ulike aktørers bevissthet om kravene til tilgjengelighet og prinsippene for universell utforming. Samar-

beide med funksjonshemmedes organisasjoner og organisasjonene i byggebransjen er viktig. Husbanken ga i 2003 ut heftet «Motivasjon til universell utforming av bolig, bygning og utemiljø». Heftet er et resultat av utdanningsprogrammet for universell utforming som Husbanken har hatt ansvar for. Statens byggt tekniske etat (BE) har også viktige oppgaver knyttet til veiledning om regelverket. BE har ansvaret for REN – veilederen til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven. 2003-utgaven har et eget kapittel om brukbarhet, og begrepet universell utforming er innarbeidet i veiledningen, som også har gode referanser til Norsk Standard. For å styrke informasjonsinnsatsen vil BE også sørge for at det blir laget en egen veileder om hvordan de ansvarlige foretakene kan ivareta tilgjengelighet i sine prosjekter.

De enkelte virksomheters rolle på dette området vil bli vurdert for å sikre samordning og målretting av den statlige informasjonen.

Standardiseringsarbeid

Norges Byggstandardiseringsråd har gitt uttrykk for at tilgjengelighet til bygninger ikke blir tilstrekkelig ivaretatt ved hjelp av forskrifter og veiledninger. Rådets erfaring er at lokale bygningsmyndigheter mangler omforente virkemidler som synliggjør hva som ønskes oppnådd med forskriftene.

I veileder til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven følger det henvisninger til norske og internasjonale standarder i vedlegg. Regjeringen ønsker at det skal utarbeides veiledende standarder. En standard bør gi eksempler på løsninger som anses gode nok etter lovverket, slik at det kan vises til disse som eksempel på oppfyllelse av lov- eller forskriftsfestede funksjonskrav.

Nærmere om boliger

Det antas at den del av boligmarkedet som fullt ut svarer til kravene om livsløpsstandard, ligger på rundt seks til sju prosent. Dette bidrar til at de valgmuligheter personer med nedsatt funksjonsevne har i utgangspunktet er begrensede. Husbanken er regjeringens viktigste gjennomføringsorgan i boligpolitikken. Husbanken kan tilby lånetillegg for livsløpsboliger. Rundt 40-50 prosent av boligene som i dag bygges med Husbankfinansiering har livsløpsstandard. Det er svært få privatfinansierede boliger som har denne standarden.

Regjeringen vil vurdere tiltak som kan bidra til at flere boliger med privatfinansiering bygges med livsløpsstandard. Etter- og videreutdannings-

tilbud overfor private entreprenører og kommuner vil, som tidligere omtalt, kunne være et sentralt virkemiddel.

Manneråkutvalget foreslår at 20 prosent av boligene i utleieprosjekter skal bygges med livsløpsstandard. Kommunen har en viktig rolle i arbeidet med å øke andelen livsløpsboliger. Kommunen bør bidra til å sikre at universell utforming legges til grunn ved oppføring av nye boliger. Kommunene kan i reguleringsbestemmelsene og i utbyggingsavtaler sette krav om at en viss andel av boligene i et utbyggingsprosjekt bygges med for eksempel livsløpsstandard.

Staten gir støtte til bygningsmessige og sanitært tekniske endringer i boliger for å legge dem til rette for mennesker med funksjonsnedsettelse. Stønadsordningen ble overført fra Folketrygden til Husbanken i 1978. Grensedragningen kan være problematisk, og bidrar i noen grad til at løsninger velges ut fra mulig betalingskilde og ikke ut fra hvilken løsning som vil være mest hensiktsmessig for brukeren. Brukeren får også flere instanser å forholde seg til for å få løst sitt problem.

En tverretattlig arbeidsgruppe vurderer problemstillingen. Det kan bli aktuelt å igangsette et forsøk i to fylker over en periode på to år fra 2004 der man prøver ut en mer fleksibel bruk av både Folketrygdens og Husbankens ordninger. I til-

legg skal modellforsøket gi innspill til hvordan tjenesteapparatet bør samhandle for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få nødvendig hjelp til å få en mer egnet bolig. Det kan bli aktuelt å utvide forsøket til andre fylker i 2005 dersom erfaringene er gode. Forsøket vil bli beskrevet nærmere i boligmeldingen høsten 2004.

Regjeringen vil legge frem en boligmelding høsten 2003. Denne meldingen skal gjennomgå Husbankens virkemidler i sin helhet. Boligbehovene til personer med nedsatt funksjonsevne vil få en sentral plass i meldingen. Det er et mål å styrke både den fysiske og strukturelle tilgjengeligheten til boligmarkedet gjennom å målrette og forbedre Husbankens virkemidler.

Bygninger som staten eier eller leier

Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil kreve at statlige virksomheter legger prinsippet om universell utforming til grunn ved vedlikehold og ved fornyelse av leieavtaler så langt dette er praktisk og økonomisk mulig. Universell utforming bør også legges til grunn ved regelverksendringer på ulike områder. Innenfor enkelte prioriterte sektorer er det satt av ekstra midler til utbedring av blant annet tilgjengelighet. Rente-kompensasjonsordningen for skolebygg, som omtales nedenfor, er et eksempel på det. En styrket informasjonsinnsats og kompetanseheving vil også være viktige virkemidler på dette feltet.

Statsbygg har de siste 10 årene oppgradert sin bygningsmasse betraktelig med hensyn til tilpassing for personer med nedsatt funksjonsevne. På bakgrunn av Statsbyggs 3-årige rullerende fremdriftsplan blir det rapportert hvert år om tiltak som er gjennomført på dette området. Statsbygg har kommet langt med hensyn til tilgjengelighet for bevegelseshemmede, mens det gjenstår en del mht. tiltak for synshemmede og hørselshemmede. I forhold til Statsbyggs fremdriftsplan for årene 1998-2001 gjennomførte Statsbygg ca. 87 % av planlagte tiltak i statlige bygg med hensyn til tilpassing for personer med nedsatt funksjonsevne. De resterende tiltakene var svært vanskelige å gjennomføre, blant annet på grunn av lovpålagte restriksjoner av fredede bygninger.

Alle tiltak er stort sett gjennomført i samarbeid med brukerne. De viktigste gjennomførte tiltak gjelder tilgjengelighet for bevegelseshemmede. Dette er bygging av ramper, nye inngangspartier, automatiske dører og handikapptoiletter. Statsbygg er i ferd med å utvikle et nytt sys-

Boks 6.6 Tilgjengelighetsbestemmelser og dispensasjonsregler

Plan- og bygningslovens reglene ivaretar tilgjengelighet til og innenfor bygninger. Alle tiltak som omfattes av plan- og bygningsloven § 93 skal oppfylle tilgjengelighetskravene. Unntak kan kun foretas etter søknad om dispensasjon i henhold til lovens §§ 7 og 88. Følges reglene om brukbarhet i teknisk forskrift kap. X, skal dette resultere i bygninger som er brukbare for alle.

Som en oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998-2002) er det utarbeidet et rundskriv T 5/99 Tilgjengelighet for alle. I dette rundskrivet gis det en grundig gjennomgang av dispensasjonsreglene. Dispensasjon skal kun gis når særlige grunner foreligger og bruken av dispensasjon bør begrenses. Ved oppføring av nye bygg skal det svært mye til for at det kan dispenseres fra krav om tilgjengelighet i teknisk forskrift.

Boks 6.7 Tilgjengelighetsregistrering

Statsbygg vil i forbindelse med neste revisjon av sine fremdriftsplaner for økt tilgjengelighet ta i bruk en ny metode for kartlegging og registrering av tiltak på eksisterende bygninger. Metoden heter You-Too og er et databasert registreringsverktøy som lagrer tilgjengelighetsinformasjon om de enkelte eiendommer i en database. Metoden skal tas i bruk og implementeres i løpet av 2003. Metoden vil kunne være av stor interesse for offentlige virksomheter eller selskaper.

tem for å sikre at målet om universell utforming blir implementert og tatt hensyn til på alle nivåer i planleggings- og produksjonsfasen av nybygg.

Barnehager

Barnehagebygg og utemiljø i barnehager skal være tilrettelagt ut fra byggeforskriftenes bestemmelser om tilgjengelighet, slik at barn med nedsatt funksjonsevne kan dra nytte av fortrinnsretten til barnehageplass. Barne- og familiedepartementet oppfordrer kommunene til å sikre barn med nedsatt funksjonsevne et godt tilrettelagt og tilgjengelig barnehagetilbud i både private og kommunale barnehager, jf. rundskriv T5/99 Tilgjengelighet for alle. Ved den kommende helhetlige revideringen av barnehageloven vil Barne- og familiedepartementet vurdere å gi en egen forskrift om tilgjengelighet med hjemmel i barnehagelovens §3.

Skolebygg

For å oppgradere skolebygg gjelder en såkalt rentekompensasjonsordning for skolebygg som skal sette kommunene/fylkeskommunene i stand til å ta opp lån hvor staten dekker renteutgiftene. Husbanken har ansvaret for å forvalte ordningen. I forskrift for skoleanlegg, § 1 Formål, står: «Ordningen skal bidra til å sikre at alle elever i grunnskolen og i videregående opplæring får gode læringsforhold. Funksjonshemmedes behov skal ivaretas.» Forskriftens § 9 omhandler sanksjoner ved mislighold. Husbanken skal i forbindelse med ordningen rapportere om antallet prosjekter der tilgjengelighet ivaretas.

I forbindelse med Det europeiske år for funksjonshemmede 2003 har Sosial- og helsedirektora-

et, etter anbefalinger fra den nasjonale rådgivende komiteen for året jf. kapittel 6.3, utdelt midler til 13 ulike prosjekter innenfor temaet utdanning. Prosjektlederne deltar i nettverkssamlinger hvor informasjonsutveksling og nettverksbygging står sentralt. Det er også igangsatt en skolekonkurranse Vær detektiv for egen framtid – fjern hindringer på din skole!. Læringssenteret har i samarbeid med Statlig spesialpedagogisk støttesystem, Norges astma- og allergiforbund og Sosial- og helsedirektoratet utarbeidet konkurransen som retter seg mot grunnskolens mellomtrinn. Informasjonsmateriell og kartleggingsverktøy er sendt ut til landets skoler med oppfordring om at elevene skal sjekke tilgjengeligheten ved egen skole. Foreldrenes Arbeidsutvalg i Grunnskolen (FUG) vil benytte informasjonsmaterialet fra skolekonkurransen i Grunnskolens uke.

Universiteter og høyskoler

For å nå målet om økt antall studenter med nedsatt funksjonsevne i høyere utdanning er det en forutsetning at tilgjengeligheten til undervisningslokaler, servicebygninger og studentboliger økes. I kap. 2.2 omtales nærmere de positive erfaringene med lokale handlingsplaner for studenter med nedsatt funksjonsevne. I kap. 5 redegjøres det for en rekke tiltak som også vil påvirke den fysiske tilgjengeligheten til utdanningsinstitusjonene.

Det fysiske læringsmiljøet skal utformes i tråd med § 44 i universitets- og høyskoleloven. Styret ved universiteter og høyskoler har blant annet ansvar for at det i utformingen av det fysiske arbeidsmiljøet så langt det er mulig og rimelig sørges for at læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming.

Utdannings- og forskningsdepartementet legger til grunn at ti prosent av tilsagnene som fordeles årlig brukes til bygging av studentboliger tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Bygninger der det ytes publikumsservice

Regjeringens mål er at byggverk for publikum skal ha planløsning, størrelse og fordeling av rom som gjør det mulig for orienterings- og bevegelseshemmede å komme til og bruke alle de deler av byggverket som skal være tilgjengelige for publikum. Dette er nedfelt i forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk. I praksis har det vist seg at gjeldende forskriftskrav om tilrettelegging for orienterings- og bevegelseshemmede

dels blir oversett og dels dispensert fra i en stor del av byggesakene. Særlig når det gjelder de strenge kravene til utforming av arbeids- og publikumsbygninger er det konstatert at reglene blir dårlig fulgt. Dersom kravene følges, er det mulig å oppnå vesentlig bedre tilgjengelighet. Bedre etterlevelse kan imidlertid neppe oppnås ved å tilføye skjærpede krav. Kommunal- og regionaldepartementet vil prioritere informasjonsvirksomhet på dette området for å øke bevisstheten i forhold til lovverket.

Historiske bygg og anlegg

Tilgjengelighet til historiske bygg og anlegg må ta utgangspunkt i den konkrete situasjonen, fordi hvert bygg er unikt. Løsningene må ses i sammenheng med hva verneverdige bygg og anlegg kan tåle av inngrep uten at de kulturhistoriske verdiene forringes. På nordisk basis er det utarbeidet materiale for kulturhistoriske bygg og museer. I Norge finnes veilederen «Ingen hindring» fra SINTEF og materiale fra Deltasenteret. Nordland og Østfold fylkekommuner har arbeidet særskilt med dette temaet. Norsk Kulturarv arbeider med en kartlegging av og informasjon om tilgjengelighet til severdigheter over hele landet.

Miljøverndepartementet vil se nærmere på aktuelle problemstillinger i en kommende stortingsmelding om ny kulturminnepolitikk. Aktuelle spørsmål er ansvars- og arbeidsfordelingen mellom Riksantikvaren, regionale ledd og kommunene når det gjelder veiledning, formidling og kvalitetssikring av tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne til kulturhistoriske miljøer.

Kirker og kulturbygg

Kirker og kulturbygg skal i størst mulig grad være tilgjengelige for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette gjelder også bygninger på museer så langt det er praktisk mulig uten uakseptable inngrep i autentiske kulturminner. I retningslinjene for statsmidler til lokale- og regionale kulturbygg er en av forutsetningene for tilskudd at det er full tilgjengelighet til alle deler av anlegget som brukerne har adgang til. Ved søknad om tilskudd til alle typer ombygging forutsettes det at lokalene er eller blir tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Det åpnes imidlertid for et visst skjønn mht. hva som er praktisk mulig å få til, og dessuten vernehensyn for eldre, bevaringsverdige bygninger.

Tilgjengeligheten til regionale kulturbygg, samlokaliserte kulturbygg, og lokale kulturbygg med stort omland vurderes av arkitekt i Kultur- og kirke departementet. Vurderingen oversendes fylkeskommunen. Godkjenning av andre lokale kulturbygg er i hovedsak delegert til kommunene som oversender saken til fylkeskommunene.

Der Statsbygg har byggherreansvar, er kravet til tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne nedfelt som et krav i byggeprogrammet. For eksempel er det et mål at det nye Operahuset i Oslo i størst mulig grad skal være tilrettelagt slik at man oppnår god tilgjengelighet for alle brukergrupper. Representanter for funksjonshemmedes organisasjoner deltar i regelmessige drøftings- og informasjonsmøter, samt i en arbeidsgruppe som kan dras inn i prosjektarbeidet på kort varsel for å avklare forhold som krever hurtig avgjørelse.

Kultur- og kirke departementet godkjenner nye kirker og stiller krav om tilgjengelighet. De kirkelige fellesråd arbeider med en oppgradering av tilgjengelighet i gamle kirker.

Manglende oppfølging av kravene i lovverket kan tyde på begrenset kunnskap og forståelse av regelverket blant de som har ansvar for godkjenning og oppføring av bygg. Det er av stor betydning for å oppnå tilgjengelighet for alle at forutsetningene for tilgjengelighet gjennomføres på alle nivåer fra overordnet planlegging til ferdig produkt.

Når Kultur- og kirke departementet stiller midler til disposisjon for kulturprosjekter, vil det bli satt som forutsetning at bygget blir tilgjengelig for alle.

Idrettsanlegg

Kultur- og kirke departementet kanaliserer tilskudd av spillemidlene til anlegg for idrett og fysisk aktivitet. I mer enn 20 år har det vært et vilkår for tilskudd av spillemidlene at alle idrettsbygg og -anlegg skal være tilgjengelig for personer med nedsatt bevegelsesevne. Vilråene er i hovedsak basert på bestemmelsene i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter, og på nødvendige tilpasninger relatert til idrettsfunksjonelle forhold. Ordningen praktiseres ved at planene for anlegg, hvor det skal søkes om tilskudd av spillemidlene, skal ha en spesiell forhåndsgodkjenning. Denne godkjenningen behandles i departementet for større anlegg (eksempelvis idrettshaller), og av vedkommende kommune for mindre anlegg.

Vilkårene gjelder også ved rehabilitering av eldre anlegg. En del anlegg er bygget før kravene om tilgjengelighet ble innført, og det kan være forbundet med store kostnader å skulle tilpasse disse anleggene til dagens bestemmelser. Dette vil særlig gjelde de mer kompliserte anleggene, som for eksempel svømmehaller.

Kultur- og kirke departementet har en svært restriktiv praksis i forhold til å dispensere fra vilkårene. Kontrollbefaringer og andre undersøkelser viser at bestemmelsene tilnærmet uten unntak følges når det gjelder utforming av anleggene. Samtidig avdekkes det ofte mangler når det gjelder mindre tilretteleggingstiltak, som for eksempel manglende eller feilplassert hjelpeutstyr. Dermed kan det oppstå situasjoner hvor personer med nedsatt funksjonsevne opplever det som vanskelig å benytte anleggene, selv om disse i hovedsak er riktig utformet. For å unngå dette vil Kultur- og kirke departementet sørge for bedre informasjon til tiltakshavere og målrettet kvalitetssikring av planleggings- og byggeprosessen.

Tilgjengelighet til uteområder

En rekke ulike forvaltningsorganer har ansvar for utvikling og vedlikehold av uteområdene.

Gjennom Handlingsprogrammet for universell utforming vil Miljøverndepartementet følge opp og videreutvikle tema fra satsingsområdet Samfunnsplanlegging og brukermedvirkning som ble drevet i perioden 1998-2002. Viktige enkeltområder er planutvikling, planmedvirkning, informasjon, opplæring og utdanning.

Miljøverndepartementet arbeider videre med flere virkemidler for å tydeliggjøre ansvar og arbeidsoppgaver. Plan- og bygningsloven (PBL) er under revisjon. Planlovutvalget la fram sin første delutredning NOU 2001:7 Bedre kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven i januar 2001. Den er nå fulgt opp med NOU 2003:14 Bedre kommunal lovgivning etter plan- og bygningsloven II, jf. kapittel 6.3. Dette vil bli vurdert i forhold til behovet for et bredere sett av retningslinjer for å sikre kvaliteter for flere grupper enn barn og unge, blant annet med tanke på fortetting og områdeutvikling i byer og tettsteder.

Evaluering av rundskriv T-5/99 Tilgjengelighet for alle viser at rundskrivet har hatt positiv effekt på vektlegging av tilgjengelighet i planer i fylker og kommuner, jf. omtale i kap 2.2.4. I St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder varsler regjeringen at den vil evaluere rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og

unges interesser i planleggingen med sikte på revisjon.

Forskrift om lokal luftforurensning ble vedtatt 4. oktober 2002. Bedre luftstandard vil bl.a. komme utsatte grupper som astmatikere, hjerte- og lungesyke til gode. Flere norske byer har løpende informasjon og varsling av situasjonen for lokal forurensning blant annet over Internett.

Oppsummering av tiltak knyttet til byggverk og uteområder:

- Lovbestemmelsene om tilgjengelighet vurderes på grunnlag av utredninger fra Planlovutvalget og Bygningslovutvalget. De enkelte virksomheters rolle på dette området vil bli vurdert for å sikre samordning og målretting av den statlige informasjonen.
- Informasjonstiltak og etter- og videreutdanningstilbud om tilgjengelighet gjennomføres i samarbeid mellom Byggteknisk etat, Deltasenteret, Husbanken og utdanningsinstitusjoner.
- Det vil bli utarbeidet en egen veileder om hvordan de ansvarlige foretakene kan ivareta tilgjengelighet i sine prosjekter.
- Veilederen til teknisk forskrift til plan- og bygningsloven vil ha henvisning til veiledende standarder som gir eksempler på tilgjengelighetsløsninger som fyller lovverkets funksjonskrav. Arbeidet følges opp av Kommunal- og regionaldepartementet.
- Regjeringen skal høsten 2003 legge frem en boligmelding hvor Husbankens virkemidler vil bli gjennomgått. Strategier som kan bygge ned funksjonshemmende barrierer på boligmarkedet, og øke den enkeltes forutsetninger for å delta på boligmarkedet, vil stå sentralt.
- Statlige virksomheter skal legge prinsippet om universell utforming til grunn ved nybygg, vedlikehold og fornyelse av leieavtaler.
- Barne- og familiedepartementet vurderer å gi en egen forskrift om tilgjengelighet i barnehager.
- Skolebygg utbedres og gjøres tilgjengelige ved hjelp av rentekompensasjonsordningen.
- Grunnskoleelevene bevisstgjøres om tilgjengelighet gjennom prosjektet «Vær detektiv for egen framtid – fjern hindringene på din skole».
- Etter tilgjengelighetsbestemmelsen i universitets- og høyskoleloven skal institusjonene sørge for at også læringsmiljøet er utformet etter prinsippet om universell utforming, så langt det er mulig og rimelig.
- 10 prosent av nye studentboliger skal være til-

Boks 6.8 Kristiansand kommune

Kristiansand kommune har utviklet god tilgjengelighet og gode brukskvaliteter for innbyggerne gjennom satsing på medvirkning og systematisk planlegging. Kommunen fikk i 2002 både en nasjonal og nordisk tilgjengelighetspris og Miljøvernministerens Bymiljøpris. Brukermedvirkning gjennom kommunalt råd for funksjonshemmede og kompetanseheving innenfor tekniske etater står sentralt i arbeidet i Kristiansand. Både sentrumsutvikling, utvikling av friluftsområder og parker og planlegging av kollektivtransport vurderes i forhold til å oppnå god tilgjengelighet gjennom universell utforming.

rettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

- Tilgjengelighet til historiske bygg og anlegg vil bli behandlet i en kommende stortingsmelding fra Miljøverndepartementet.
- Krav om tilgjengelighet til kirker, kulturbygg og idrettsanlegg er innarbeidet i Kultur- og kirke departementets tilskudds- og godkjenningsordninger.
- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen evalueres for å vurdere sikring av kvaliteter for flere grupper enn barn og unge.

6.4.3 Informasjon og kommunikasjon

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

NOU 2001:22 foreslår at staten skal ha som mål at mennesker med og uten funksjonsnedsettelse skal ha lik tilgang til offentlig informasjon innen 2005. Man må derfor sikre at all offentlig informasjon skal kunne mottas av alle borgere i ønsket medium. Alle offentlige nettstedsteder skal være i tråd med retningslinjene for tilgjengelige nettsteder (WAI), og det foreslås at det som et ledd i regjeringens informasjonspolitikkk lages nasjonale mål og standarder for informasjon til personer med nedsatt funksjonsevne.

I utredningen foreslås at personer med nedsatt funksjonsevne skal ha lik tilgang til Informasjonsteknologi (IT). Dette innebærer at IT enten gjøres tilgjengelig allerede i utviklingsfasen eller tilpasses slik at den blir tilgjengelig for personer med nedsatt funksjonsevne. For å få dette til, fore-

slår utvalget å bruke både juridiske virkemidler, konsesjonskrav, retningslinjer for statlige anskaffelser, handlingsplaner og standardisering.

Hovedutfordringer og regjeringens mål

Offentlig informasjon skal tilrettelegges ut fra forutsetningene til personer med nedsatt funksjonsevne. Dette er i tråd med de alminnelige prinsippene for statens informasjonspolitikkk, som tilsier at informasjon fra myndighetene skal tilrettelegges ut fra brukernes behov og forutsetninger.

Regjeringen ønsker at informasjonsteknologiens muligheter skal utnyttes best mulig for bedre å inkludere personer med nedsatt funksjonsevne i arbeidsliv og sosialt liv.

Regjeringen mål er:

- IT-verktøy skal produseres etter prinsippet om universell utforming, slik at det kan brukes av størst mulige brukergrupper.
- Offentlig informasjon over internett skal tilfredsstillende standardkravene fra Web Accessibility Initiative (WAI).
- Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha et mangfold av informasjonstilbud og ytringsmuligheter.

Nærmere om IT-politikken

Det kan pekes ut to områder hvor IT har en betydning overfor personer med nedsatt funksjonsevne:

- Tilgjengelighet og universell utforming av IT-verktøy og IT i andre verktøy
- Aktiv bruk av IT for å inkludere grupper i arbeidsliv og samfunnsdeltagelse

Det er et stort potensial for å bedre hverdagen til personer med nedsatt funksjonsevne ved aktiv bruk av ny teknologi. Samtidig er det også farer knyttet til nye former for eksklusjon fra samfunnsdeltagelse. Valg av brukergrensesnitt og teknologi er avgjørende.

For at størst mulige brukergrupper skal ha nytte av IT-verktøy er det vitalt at verktøyene lages med universell utforming i tankene.

Universell utforming for IT er kunnskapskrevende og behovet for kjennskap og kompetanse er høyt. Utviklingsarbeidet kan være utfordrende, spesielt der standarder ikke foreligger eller ikke kan foreligge. For å ivareta dette vil regjeringen sette av ca. 30 millioner fireårig ny satsing på tilgjengelighet til IKT som omtales i kap. 6.3.

Nærmere om IT i telekommunikasjonssektoren

Det har på IKT-området vært en konvergens mellom IT, tele og kringkasting.

På teleområdet skal spesielle ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne gå under såkalte «pålagte landsdekkende tjenester», hvilket innebærer at det er leverandørene, og ikke staten, som i utgangspunktet må betale for tilrettelegging av disse ytelsene. Ytelser til personer med nedsatt funksjonsevne er i dag ivaretatt gjennom pålegg i Telenors konsesjon av 2. mars 1999, hvor omfanget er nærmere beskrevet.

Regjeringen fremmet 4. april 2003 forslag for Stortinget til ny lov om elektronisk kommunikasjon som vil erstatte dagens telelov.

Tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne er tatt med som en del av de leveringspliktige tjenestene i lovforslagets § 5-1 første ledd nr. 5. I merknadene til bestemmelsen angis at tjenesteomfanget i Telenors konsesjon når det gjelder tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne sikres videreført gjennom avtale eller ved pålegg.

Tjenesteomfanget til personer med nedsatt funksjonsevne i Telenors konsesjon omfatter:

- Tilgang til teksttelefontjeneste for tale- og hørselshemmede og rabatt- eller refusjonsordning for blinde og svaksynte i forbindelse med bruk av nummeropplysningstjeneste.
- Distribusjon av oppdatert katalog over teleutstyr for personer med nedsatt funksjonsevne til landets hjelpemiddelsentraler.
- Forsknings- og utviklingsoppgaver vedrørende behov for spesialtilpasning av telekommunikasjonstjenester.

Samferdselsdepartementet vil løpende vurdere hvorvidt den tekniske utviklingen medfører at omfanget av tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne bør endres. Dette vil blant annet skje gjennom oppfølging av arbeidet i en ad hoc gruppe til EUs Kommunikasjonskomité, der det nylig er startet et arbeid som skal ivareta behovene til personer med nedsatt funksjonsevne innenfor elektronisk kommunikasjon.

Nærmere om informasjonspolitikken

Arbeids- og administrasjonsdepartementet arbeider for at statsforvaltningen aktivt skal bruke Internett som kanal for å formidle informasjon og tjenester til publikum. Målet er at alle dokumenter fra offentlig sektor skal ligge tilgjengelig på Internett i ett eller flere vanlige tekstformat (html,

word, pdf mv.), slik at IT-kyndige personer med nedsatt funksjonsevne får enklere tilgang til offentlig informasjon.

Odin (Offentlig informasjon i Norge) er informasjonskanalen for regjeringen og departementene på Internett. Det arbeides kontinuerlig med å videreutvikle og forberede denne informasjonskanalen. Så godt som alle dokumenter fra regjeringen og departementene blir nå publiserte på Odin i format som gjør at de kan leses av synshemmede med tilgjengelige hjelpemidler.

Norge.no er etablert som en felles portal for all offentlig informasjon i Norge. Arbeids- og administrasjonsdepartementet vil videreføre arbeidet med oppgradering/utvikling av brukergrensesnittet i så vel ODIN som Norge.no, med sikte på å gi alle brukere med tilgang til Internett samme tilgjengelighet til offentlig/statlig informasjon.

Tilgjengelighet og universell utforming på et enklere nivå har vært en del av kvalitetsmerkingen av offentlige nettsteder utført for www.norge.no, og er også et delkriterium under kåringen av beste offentlige nettsted.⁴

Offentlige internettsider skal ifølge regjeringens handlingsplan «eNorge 2005» være brukervennlige og oppfylle internasjonale retningslinjer for design og universell utforming. Det vises spesielt til WAI/W3C, Web Accessibility Initiative fra World Wide Web Consortium. Dette vil bli gjennomført ved at nye dokumenter, maler og publikasjonssystemer skal fylle disse kravene. Dette medfører ikke merkostnader av betydning. Ved oppgradering av publiseringssystemer skal normalt maler og system også oppgraderes til å tilfredsstille samme tilgjengelighetskrav for allerede publisert innhold der en slik oppgradering ikke fører til uforholdsmessig høye merkostnader.

Det er spesielt viktig at elektroniske innrapporteringstjenester og interaktive kommunikasjonstjenester fra det offentlige kan brukes av en bredest mulig andel av befolkningen. Vellykket universell utforming kan også føre til vesentlige besparelser, for eksempel ved økt bruk av elektronisk innrapportering og mindre behov for personlig oppmøte og kostbar spesialtransport. Gevinsten ligger både hos tilbyder og hos brukere av tjenesten.

Nærmere om mediepolitikken

På medieområdet er det satt i verk flere tiltak som Kultur- og kirkedepartementet vil videreføre eller videreutvikle:

⁴ <http://www.kvalitetpaanett.net/>, <http://www.norge.no>

- Støtte til lett-lest-avisa Klar Tale.
- Satellitt-sendt døvetolk-kanal som drives av NRK og som tolker sendingene på NRK1 kl 18-21.
- Pålegg i TV 2s konsesjon for perioden 2003-2009 om at alle sendinger i tidsrommet kl 18-22 skal være tekstet hvis det er praktisk og teknisk mulig i forhold til produksjonstid. I tillegg skal TV 2 ta i bruk automatisert simultanteksting av direktesendte programmer når denne teknologien fungerer tilfredsstillende.
- Alle NRKs sendinger, så langt det er hensiktsmessig, skal være tilgjengelige for hørselshemmede.

I dag tekster NRK rundt 60 prosent av sendingene, på skjermen eller via tekst-TV. NRK utvikler også skrivetolkingsystemer via vanlig tastatur. NRK og SINTEF har tidligere mottatt støtte for å utvikle et tale-til-tekst-system, men teknologien er for komplisert å utvikle til at dette har latt seg ta i bruk ennå. I innstillingen til budsjettet for 2003 ber Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen Kirke- og kulturdepartementet bidra til at tekstinngen i NRK økes og at talegjennkjennning tas i bruk. Kultur- og kirke departementet vil kreve at NRK tekster flest mulig programmer.

Norsk filminstitutt har på oppdrag fra Kultur- og kirke departementet utarbeidet en rapport om teksting av norskproduserte filmer. Kultur- og kirke departementet har som et ledd i det videre arbeidet med problemstillingen sendt rapporten ut på høring.

Oppsummering av tiltak knyttet til informasjon og kommunikasjon:

- Statlige virksomheters informasjons- og kommunikasjonsaktiviteter skal drives etter prinsippet om universell utforming, så langt det er praktisk og økonomisk mulig.
- Regjeringen vil bevilge 30 mill. kroner til IT-Funk for en satsing knyttet til universell utforming av IKT baserte produkter og tjenester.
- Telenor er pålagt å sørge for ulike tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne og forsknings- og utviklingsoppgaver vedrørende spesialtilpasning av telekommunikasjonstjenester for mennesker med funksjonsnedsettelse.
- Statsforvaltningen skal bruke Internett som kanal for informasjon og tjenester, bl.a. for at personer med nedsatt funksjonsevne skal få enklere tilgang.
- Det arbeides med sikte på at offentlig informa-

sjon over Internett skal tilfredsstillende standardkravene fra Web Accessibility Initiative (WAI)

- Kultur- og kirke departementet vil videreføre støtten til lett-lest-avisa Klar Tale.
- Kultur og kirke departementet vil vurdere forslag om teksting av norskproduserte filmer.

6.4.4 Tilgang til produkter

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

Av NOU 2001:22 framgår at dagens mangelfulle tilrettelegging av produktinformasjon virker utestengende på synshemmede, hørselshemmede og mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse, samtidig som det hindrer selvstendighet. For personer med astma og allergi kan mangelfulle opplysninger om produktinnhold medføre alvorlige konsekvenser. Norsk lovverk setter ikke krav verken til utforming av produkter eller til hvilken måte produktinformasjon skal gis. Det fokus som har vært lagt på universell utforming, synes ifølge utvalget ikke å ha gitt nevneverdige resultater hittil. For å kunne håndtere en del produkter er mange mennesker med funksjonsnedsettelse avhengige av å bruke trygdefinansierte tekniske hjelpemidler.

Utvalget foreslår at Norge må delta aktivt i internasjonalt standardiseringsarbeide og øke innsatsen for å utvikle standardisert symbolikk og internasjonale standarder på området produkter i dagliglivet. Stat og kommune må bruke sin makt som storkunde ved å stille krav til tilgjengelighet til produkter.

Hovedutfordringer og regjeringens mål

Regjeringen har som mål at prinsippet om universell utforming skal gjennomføres også på dette området. Det vises til omtalen av standardisering og retningslinjer for statlige anskaffelser i avsnitt 6.3.

Nærmere om produktinformasjon for mennesker med matvareallergi og matvareintoleranse.

Matvareallergi og -intoleranse er betegnelser på reaksjoner på mat som varierer i alvorlighetsgrad og med hensyn til årsaksforhold. I de alvorligste tilfeller av matallergi er det snakk om livstruende reaksjoner på enkelte matsorter. Intoleranse-reaksjoner er gjerne preget av mer diffuse symptomer og plager. For en del personer er det nødvendig å følge en form for diett hele livet.

Sosial- og helsedepartementet samarbeidet i perioden 1998-2002 med en rekke andre departementer og institusjoner om gjennomføringen av Handlingsplan for forebygging av astma, allergi og inneklimesykdommer. En strategi for oppfølging av handlingsplanen skal utarbeides i 2003.

Internasjonalt jobbes det med å endre bestemmelser om ingrediensangivelse, slik at behovene for matvareallergikere blir bedre ivaretatt. De positive resultatene som er oppnådd i forhold til dette er under innarbeidelse i EU's merkebestemmelser. Disse vil bli gjort gjeldende i Norge samtidig som de trer i kraft i EU.

Meldesystemet for innmelding av alvorlige allergiske reaksjoner på matvarer er etablert på Nasjonalt folkehelseinstitutt, og begynner å bli kjent og brukt. Gjennom dette systemet har man fanget opp enkelte tilfeller av feilmerkede produkter som har skapt allergireaksjoner.

Oppsummering av tiltak:

- Strategi for oppfølging av Handlingsplan for forebygging av astma, allergi og inneklimesykdommer utarbeides i 2003.
- Det informeres om allergi til helsepersonell, allergikere og deres pårørende og til matvare og serveringsbransjen.
- EU's nye merkebestemmelser om ingrediensangivelse, som bedre ivaretar behovene for matvareallergikere, blir gjort gjeldende i Norge samtidig som de trer i kraft i EU.
- Nasjonalt folkehelseinstitutt har etablert et system for innmelding av alvorlige allergiske reaksjoner på matvarer.

6.4.5 Kultur og fritid

NOU 2001:22 Fra bruker til borger – forslag

I NOU 2001:22 konstaterer utvalget at det eksisterer en rekke barrierer som hemmer deltakelse og til dels ekskluderer mennesker med funksjonsnedsettelse fra kultur- og fritidssektoren og det religiøse liv.

Hovedutfordringer og regjeringens mål

Regjeringen har som mål at:

- Staten skal bidra til at alle personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker det, skal ha mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i sitt lokalmiljø.
- Staten skal bedre blinde og synshemmedes tilgang til litteratur.

- Staten skal bedre teatertilbudet for personer med nedsatt funksjonsevne bl.a. gjennom forestillinger i Tegnspråkteatret og ved tegnspråktolkning av utvalgte forestillinger ved de ordinære teatrene.
- Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha mulighet til opphold og fysisk aktivitet i friluft med sikte på miljøforandring og naturopplevelse.

Nærmere om kultur- og fritidsområdet

Som omtalt i avsnittet om Informasjonsteknologi, kan riktig brukt IT gi mennesker med funksjonsnedsettelse en helt ny tilgang til informasjon, utdanningstilbud, litteraturtjenester og kulturopplevelser. Tilgangen til digitale tjenester endrer alt i dag manges hverdag på gjennomgripende vis.

På kultur- og fritidsområdet er FNs standardregel om tilgjengelighet supplert med egne regler, nr 10 og 11, som fastsetter at statene skal sikre at menneske med funksjonshemming blir inkludert og kan delta i kulturelle aktiviteter på lik linje med alle andre. Statene skal iverksette tiltak for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får like muligheter til fritids- og kulturaktiviteter. Disse utfordringene er sentrale i grunnlaget for statens politikk på området. Hoveddelen av kultur- og fritidsaktivitetene har sin forankring i lokalsamfunnene. Regjeringen vil legge best mulig til rette for kommunene og de frivillige organisasjonenes arbeid for likeverdige tilbud på kultur- og fritidsområdet.

I en stortingsmelding i juni 2003 om «Den kulturelle skolesekken» redegjør Kultur- og kirkedepartementet bl.a. for tilbudet til barn med psykisk utviklingshemning og andre funksjonsnedsettelser.

Kultur- og kirkedepartementet vil videreføre samarbeidet med interesseorganisasjonene for funksjonshemmede for å sikre kultur for alle.

Nærmere om idrett

Regjeringens mål er at alle personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker det, skal gis mulighet til å drive idrett og fysisk aktivitet i sitt lokalmiljø.

Kultur- og kirkedepartementet gir tilskudd til idrettstiltak for personer med nedsatt funksjonsevne i regi av organisasjoner, stiftelser og offentlige instanser. Personer med nedsatt funksjonsevne skal være representert i planlegging og gjennomføring av tiltaket.

Kultur- og kirkedepartementet støtter også

Norges Idrettsforbund og Olympiske Komites arbeid med å integrere personer med nedsatt funksjonsevne i norsk idrett. Målet er at særforbundene skal ta ansvaret for personer med nedsatt funksjonsevne på sitt område. I 2002 tok særforbundene for fotball, ski, bordtennis og bueskyting et slikt ansvar.

Når ordinære idrettstilbud utvikles, bør det legges til rette for at de også omfatter personer med nedsatt funksjonsevne. Et virkemiddel i denne forbindelse er tilskuddet til lokale idrettslag. Ifølge kriteriene for ordningen skal også personer med nedsatt funksjonsevne tilgodeses.

Nærmere om friluftsliv

Friluftslivspolitikken legger til grunn at friluftsliv er «opphold og fysisk aktivitet i friluft i fritiden med sikte på miljøforandring og naturopplevelse».

Som et ledd i oppfølgingen av St.meld. nr. 39 (2000-2001) har Miljøverndepartementet nedsatt en arbeidsgruppe med representasjon fra bl.a. funksjonshemmedes organisasjoner for å se nærmere på konkrete tiltak og tilbud som kan utvikles for å imøtekomme krav og ønskemål fra funksjonshemmede om tilrettelegging og aktiviteter i norsk natur generelt og innenfor våre verneområder spesielt.

Nærmere om litteratur

Regjeringen vil bedre blinde og synshemmedes tilgang til litteratur. Kultur og kirke departementet vil at omfanget av allmennlitteratur – målt i antall titler – som gjøres tilgjengelige for syns- og lesehemmede i form av lydbøker eller blindeskrift skal økes. Departementet vil at behovet for studielitteratur til syns- og lesehemmede skal dekkes bedre enn hittil. Dette skal kunne måles i form av kortere bestillingstid

Stadig flere personer med nedsatt funksjonsevne får tilgang til digital infrastruktur og digitale tjenester. I mange tilfeller vil bruk av digitale løsninger i innholdsproduksjon vise at det beste vil være å tilrettelegge produkter i en universell digital utforming som så kan tilpasses ulike brukere, blant annet synshemmede og dyslektikere, ut fra deres spesielle behov. Lik tilgang til tjenester til samme tid er siktemålet. Ofte vil de digitale produkter og tjenester som funksjonshemmede etter spør, også være svar på behov hos de dominerende brukergrupper i storsamfunnet, jf. f.eks.

digitale lydbøker og systemer for tekst-til-tale og tale-til-tekst.

Norsk Lyd- og blindeskriftbibliotek (NLB) produserer og låner ut allmenn litteratur og studielitteratur til blinde og synshemmede. Også andre grupper med lesevansker, for eksempel dyslektikere, afatikere o.a. kan låne litteratur fra NLB. Biblioteket har hatt problemer med å møte behovet. Det har i liten grad tilpasset seg ny teknologisk utvikling. En utredning om fremtidig organisering av folkebibliotek- og studielitteratortjenester til blinde og synshemmede har vært på høring. Kultur- og kirke departementet vil presentere sine konklusjoner i St.prp. nr. 1 (2003-2004).

Et sentralt punkt i litteraturtilbudet til blinde og synshemmede er å ta i bruk CD-plater, tilpasset et spesielt tilrettelagt lydbokformat (Digital Accessible Information System, DAISY), til erstatning for lyd-kassetter. Det vurderes om avspillingsutstyr for DAISY skal likestilles med kassettspillere som teknisk hjelpemiddel fra Folketrygden fra 2004.

Kulturnett Norge tilbyr kulturopplevelser og tjenester via nettet, og gjør dem tilgjengelige for grupper som tidligere ikke har kunnet nyte godt av dem i like stor grad. Kulturnett Norge har utviklet en særskilt tilpasset tekstversjon av hele nettstedet med sektornett, som en tjeneste for blinde og svaksynte.

Nærmere om tegnspråktilbud

Regjeringen ønsker å bedre tegnspråkteatertilbudet.

Det Norske Tegnspråkteater ble fast etablert i 2002 etter en treårig prøveperiode, og en evaluering som viste at det er kunstnerisk og publikumsmessig grunnlag for et fast teater. Tegnspråkteateret skal være et profesjonelt teater. Tegnspråkteateret har lagt vekt på å benytte anerkjente instruktører, og satser på å utvikle egne skuespillere. Teateret skal turnere over hele landet. Oppsetningene blir stemmetolket for hørende.

I tillegg avsettes det hvert år midler til tegnspråktolking av teateroppsetninger ved de ordinære teatrene. Et særskilt sammensatt utvalg, som administreres av Norges Døveforbund, velger ut de oppsetninger som vurderes som særlig egnet for tegnspråktolking, og utvalget gjør de nødvendige avtaler med teatrene. Utgiftene dekkes av Kultur- og kirke departementet.

Nærmere om reiseliv

Nærings- og handelsdepartementet og Sosialdepartementet (tidligere Sosial- og helsedepartementet) har gjennom flere år samarbeidet med reiselivsorganisasjonene og funksjonshemmedes organisasjoner.

Både internasjonalt og i Norge er det større oppmerksomhet på tilrettelegging for personer med nedsatt funksjonsevne i reiseliv. Dette skyldes ikke minst at reiselivsnæringene ser et voksende marked. Undersøkelser som er gjort, viser at nærmere 40 millioner av Europas befolkning har en eller annen funksjonsnedsettelse som vil kreve tilrettelegging ved reiser.

Nærings- og handelsdepartementet vil delfinansiere et prosjekt for å legge til rette for etablering av et felles merkesystem i Norge. Dette vil synliggjøre bedre tilgjengelighet for personer på reise med ulike typer funksjonshemminger. I første rekke vil det være aktuelt å se nærmere på hva Danmark har gjort.

I Danmark har reiselivsnæringen sammen med standardiseringsorganene kommet langt i å utvikle et felles system som trolig kan nyttes i store trekk også i andre nordiske land, herunder Norge. I den grad det lar seg gjøre å etablere et felles nordisk system vil det kunne være kostnadsbesparende og enklere for kundene enn om hvert land har sine egne merkesystemer. EU arbeider også med de samme spørsmålene og vil i forbindelse med det europeiske året for funksjonshemmede utgi retningslinjer for felles merkeordninger. Det blir viktig i det norske prosjektet å trekke på de erfaringene som er gjort tidligere her hjemme og i utlandet. Det forutsettes at reiselivsnæringene selv deltar aktivt i dette arbeidet.

Nærings- og handelsdepartementet vil videreføre kontaktutvalget for reiseliv og funksjonshem-

mede som et nyttig instrument for informasjonsutveksling og nye initiativ. Det vurderes endringer i utvalgets mandat og sammensetning.

Oppsummering av tiltak:

- I stortingsmeldingen «Den kulturelle skolesekken» (juni 2003) omtaler Kultur- og kirke departementet bl.a. tilbudet til barn med psykisk utviklingshemning og andre funksjonsnedsettelse.
- Kultur- og kirke departementet vil videreføre samarbeidet med interesseorganisasjonene for funksjonshemmede for å sikre kultur for alle.
- Kultur- og kirke departementet vil videreføre samarbeidet med Norges Idrettsforbund og Olympiske komite for å integrere mennesker med funksjonsnedsettelse i idretten. Tilskuddet til lokale idrettslag skal også tilgodes funksjonshemmede. Det er også en egen tilskuddsordning for idrettsaktiviteter for funksjonshemmede.
- Tilrettelegging og aktiviteter for mennesker med funksjonsnedsettelse i norsk natur generelt, og i verneområdene spesielt, utredes av en arbeidsgruppe under Miljøverndepartementet.
- Kultur og kirke departementet har omorganisering og effektivisering av almenlitteratur- og studielitteraturtilbudet til blinde og synshemmede under vurdering med sikte på et forbedret tilbud.
- Nærings- og handelsdepartementet arbeider for å innføre et felles merkesystem for tilgjengelighet for funksjonshemmede innen reiselivet.
- Nærings- og handelsdepartementet vil vurdere nytt mandat for kontaktutvalget for reiseliv og funksjonshemmede

7 Tjenester

Mange personer med nedsatt funksjonsevne har ofte behov for tjenester fra det offentlige for å kunne delta i arbeids- og samfunnsliv og leve et aktivt og selvstendig liv. Dette gjelder ulike helse- og sosialtjenester, og formidling av hjelpemidler. Det er også avgjørende at offentlige tjenester og tilbud rettet mot hele befolkningen, som skoler og barnehager, er tilrettelagte slik at personer med nedsatt funksjonsevne kan få et fullverdig tilbud.

7.1 Helsetjenester

De fleste personer med nedsatt funksjonsevne oppgir å ha rimelig tilfredsstillende helse. Likevel er helsetilstanden blant mange dårligere enn i resten av befolkningen. En del funksjonsnedsettelse henger sammen med kronisk sykdom, og det å ha nedsatt funksjonsevne kan også medføre helsemessige problemer. For mange med nedsatt funksjonsevne er medisinsk behandling og habilitering/rehabilitering en grunnleggende forutsetning for livsutfoldelse og deltakelse.

7.1.1 NOU 2001:22 Fra bruker til borger – utfordringer

NOU 2001:22 peker på at det er store kommunale forskjeller i rehabiliteringstilbudet. Personer med varige funksjonsnedsettelse vil ofte ha behov for helsehjelp over tid, og en del mottar tjenester fra ulike forvaltningsnivåer og ulike sektorer. Utvalget peker på at mange opplever at tilbudet fra helsevesenet er dårlig koordinert og mangler et langsiktig perspektiv. Dette gjelder bl.a. for psykiatriske langtidspasienter, utviklingshemmede og andre personer med omfattende behov for rehabilitering/habilitering.

NOU 2001:22 peker på at både rekruttering og kompetanse er et problem i barnehabiliteringstjenesten. Andre utredninger har pekt på manglende samarbeid og overlappende arbeidsoppgaver mellom barnehabiliteringstjenesten og spesialpedagogiske støttesystemer.

NOU 2001:22 peker på samfunnsskapt hindringer som møter hørselshemmede. Hindringene

er blant annet knyttet til manglende tilgang på informasjon fra offentlige instanser og massemedia. Forekomsten av ensomhet, isolasjon og angst antas høyere enn i andre grupper i befolkningen. Andre undersøkelser har pekt på at hørselshemmede opplever et lite helhetlig og sammenhengende rehabiliteringstilbud.

Når det gjelder utviklingshemmede, er det i NOU 2001:22 og andre undersøkelser konkludert med at helsevesenet ikke gir utviklingshemmede et tilfredsstillende helsetilbud. Utviklingshemmede vil ofte ikke være i stand til å fremlegge behovene for legehjelp på samme måte som befolkningen generelt, og har derfor behov for bistand fra andre. Fysiske eller psykiske plager kan gi seg andre utslag hos personer med manglende evne til selv å tolke og forstå signalene, og kommunikasjonsforstyrrelser kan gjøre det vanskelig for andre å oppfatte plager eller symptomer. God kompetanse både hos omsorgspersonell og helsepersonell er derfor nødvendig.

7.1.2 Hovedutfordringer og regjeringens mål

Regjeringen ser følgende utfordringer knyttet til helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne.

- Barnehabiliteringstjenesten fungerer ikke godt nok i forhold til de oppgaver denne tjenesten forventes å ivareta.
- Tilbudet fra spesialisthelsetjenesten, herunder voksenhabiliteringstjenesten, er mangelfullt i forhold til de behovene som utviklingshemmede ofte har.
- Utviklingshemmede som selv ikke er i stand til å etterspørre helsetjenester får dekket sine behov for helsetjenester i mindre grad enn andre.
- Samarbeidet mellom kommunale tjenester og spesialisthelsetjenesten om utviklingshemmede med alvorlige adferdsforstyrrelser og/eller psykiske lidelser, er mangelfullt, og det synes å være manglende kompetanse på dette feltet både i kommunene og i spesialisthelsetjenesten.

Regjeringen har følgende mål i forhold til helsetjenester for personer med nedsatt funksjonsevne herunder utviklingshemmede:

- Personer med nedsatt funksjonsevne skal få relevant og helhetlig helsetjenestetilbud når de trenger det. Dette gjelder både diagnostisering, medisinsk behandling og oppfølging og habilitering/rehabilitering.
- Bedre habiliteringstilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne eller kronisk sykdom.
- Styrke kompetansen hos helse- og sosialpersonell når det gjelder å tolke signaler på helseplager hos personer som selv ikke kan presentere sine behov for helsetjenester.
- Styrke kompetansen hos helse- og sosialpersonell om utviklingshemmede med alvorlige adferdsavvik og/eller psykiske lidelser.

7.1.3 Kommunehelsetjenestens tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne

Kommunene har ansvar for å sørge for nødvendige helsetjenester for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunene.

Fastlegeordningen

Fastlegeordningen ble innført 1. juni 2001. Fastlegereformen var en viktig reform for personer som har behov for hyppig kontakt med lege og/eller behov for et langvarig pasient/legeforhold. Gjennom fastlegeordningen er ansvaret for oppfølging av den enkelte innbygger tydeliggjort. Fastlegen vil kunne representere et viktig bindeledd i en behandlings- eller rehabiliteringsprosess. Norges forskningsråd evaluerer ordningen, herunder tilbudet til brukere med omfattende bistandsbehov og behov for sammensatte tjenester, bl.a. med sikte på å se om ordningen fungerer etter intensjonene for personer med nedsatt funksjonsevne.

Habilitering/rehabilitering

Kommunene er en av de viktigste aktørene i arbeidet for et helhetlig og kvalitativt godt rehabiliteringsforløp. Et godt rehabiliteringsforløp fordrer imidlertid et nært samarbeid mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten.

For å imøtekomme behovet for større likhet i det kommunale rehabiliteringstilbudet, og for å bidra til et bedre samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og ulike sektorer, er det laget en forskrift for kommunene og spesialisthelsetjenesten om habilitering og rehabilitering. Den trådte i

kraft 1. juli 2001. Formålet er å sikre at personer som har behov for habilitering og rehabilitering tilbys tjenester som kan bidra til stimulering av egen læring, motivasjon og økt funksjons- og mestringsevne. Forskriften regulerer ansvaret for å etablere bestemte funksjoner innenfor en rehabiliteringsvirksomhet og en plikt til å sørge for påkrevd kompetanseutvikling. Forskriften gir både kommunene og helseforetakene ansvar for å sørge for at reell brukermedvirkning finner sted, både på individ- og systemnivå. Gjennom forskriften pålegges kommunene og foretakene et ansvar for å etablere koordineringsfunksjoner og de skal se til at det finnes en koordinerende enhet knyttet til rehabiliteringsvirksomheten. Kommunenes rolle i rehabiliteringstilbudet blir dermed sterkt understreket. Helseforetakene skal gi råd og veiledning til personell i kommunehelsetjenesten, både generelt og i tilknytning til den enkelte sak. Sosial- og helsedirektoratet har fått i oppgave å vurdere hvilken betydning forskrift om habilitering og rehabilitering har hatt for prioritering og utvikling av rehabiliteringsprosesser.

Statens kunnskaps- og utviklingscenter for helhetlig rehabilitering (SKUR) er etablert som et femårig prosjekt fra 2000 for å bygge kunnskap og kompetanse om helhetlig rehabilitering som en sammenhengende sektorovergripende virksomhet. Den viktigste oppgaven er å bygge opp et kunnskapsnettverk mellom relevante miljøer og være en motor i driften av nettverket. Andre sentrale oppgaver er å utvikle og styrke undervisningsnettverket mellom utdanningsinstitusjonene samt være en pådriver og samarbeidspartner i utviklingsarbeid og forskning på feltet.

Det er nå etablert en landsdekkende etterutdanning i re-/habilitering og individuell planlegging ved 18 høgskoler. Etterutdanningen tar sikte på å øke kompetansen på feltet. Den er ikke fag, diagnose- alders-, sektor- eller nivåspesifikk. Målet er å bringe ulik fag- og erfaringskompetanse sammen for å sikre mest mulig felles forståelse av re-/habiliteringsvirksomheten, og hva individuell planlegging innebærer. SKUR er ansvarlig for etterutdanningen.

Helsestasjon- og skolehelsetjenesten

Ny forskrift om kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten ble fastsatt 3.april med ikrafttreden 1.juli 2003. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten er et helhetlig og allment tilbud til barn og ungdom. Tjenesten skal fange opp signaler på blant

annet utviklingsavvik tidlig og bidra i habilitering av barn og ungdom, herunder kronisk syke og barn og unge med nedsatt funksjonsevne. Tjenesten skal også drive forebyggende psykososialt arbeid. I Opptrappingsplanen for psykisk helse 1999-2006 er målet en økning på 800 årsverk til helsestasjons- og skolehelsetjenesten i planperioden. Økningen skal bidra til styrking av tjenestens psykososiale arbeid.

Om tilbudet til personer med utviklingshemning

Helsedepartementet vil se nærmere på hvordan utviklingshemmede, som selv ikke er i stand til å etterspørre legetjenester, best kan få sitt behov for nødvendig helsehjelp ivaretatt. Fastlegene vil her ha en viktig rolle. Sosial- og helsedirektoratet er gitt i oppgave å utvikle hensiktsmessige rutiner som kan bidra til at denne gruppen får et forsvarlig og godt helsetjenestetilbud. Et tiltak kan være økt vekt på medisinsk oppfølging ved utarbeiding av individuell plan for utviklingshemmede som har problemer med å uttale eget behov. Utarbeiding av individuell plan vil også kunne bidra til at utviklingshemmede får et tilbud som er bedre koordinert mellom ulike tjenester i kommunene og spesialisthelsetjenesten. Utvikling av veiledningsmaterieell som kan forbedre kompetanse og samarbeidsrutiner vil bli vurdert.

Undersøkelser viser at det kommunale personalet har behov for mer kunnskap om de sykdomstilstander og funksjonsnedsettelse mennesker med utviklingshemning ofte har. Helsedepartementet vil vurdere aktuelle kompetansehevede tiltak. Kompetanseoverføring fra spesialisthelsetjenesten til kommunene kan knyttes opp mot den enkelte pasient, eller veiledningsplikten kan f.eks ivaretas ved at spesialisthelsetjenesten arrangerer kurs for å spre kompetanse om helseproblemer for ulike grupper med nedsatt funksjonsevne. Dersom kursene også gis godkjenning som tellende i forhold til den allmenntilmedisinske spesialiteten, vil dette kunne bedre rekrutteringen av leger til kursene.

7.1.4 Spesialisthelsetjenestens tilbud til personer med nedsatt funksjonsevne

Personer med nedsatt funksjonsevne skal gis tilbud om nødvendige spesialisthelsetjenester i de regionale helseforetakene på lik linje med befolkningen for øvrig.

Lærings- og mestringssentra

Opplæring av pasienter og pårørende er en av de oppgavene helseforetakene skal ivareta. Lærings- og mestringssenteret ved Aker sykehus i Oslo ble åpnet i september 1997. Dette er nå godkjent som et nasjonalt kompetansesenter. Gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede ble det avsatt stimuleringsmidler for å øke antall Lærings- og mestringssentre. Det er hittil etablert 18 lærings- og mestringssentra tilknyttet helseforetakene og tilbudet vil bli bygget ut videre. Det antas at antall sentre vil komme opp i ca. 30 ved utgangen av 2003. Målet med sentrene er at personer med kronisk sykdom og funksjonsnedsettelse og deres familier skal tilegne seg kunnskap om egen diagnose, tjenester og rettigheter for å kunne leve med sin situasjon og mestre hverdagen. Tilbudene ved lærings- og mestringssentrene har i stor grad vært rettet mot voksne, men gjennom Familieprosjektet utvikles det nå tilbud til familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen for prosjektet var en rapport fra Nordlandsforskning¹

Boks 7.1 Familieprosjektet ved Nordlandssykehuset

Familieprosjektet ved Lærings- og mestringssenteret ved Nordlandssykehuset har i samarbeid med Norsk Forbund for Utviklingshemmede, PPT Ytre Helgeland og Habiliteringsteamet ved Helgelandssykehuset, avd. Sandnessjøen, arrangert en konferanse om «Søsken i familier med barn med nedsatt funksjonsevne». Målgruppen var både foreldre/familie og ulike grupper av fagpersonell, både fra 1. og 2. linjetjenesten. Den påfølgende helgen ble det arrangert en helgesamling for familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Til sammen deltok ca. 50 personer fra 13 familier. Her ble ulike temaer tatt opp; utfordringer for søsken, individuelle planer, utfordringer i forhold til barnehage/skole, trygderettigheter, sosiale rettigheter etc. I tillegg var det egne aktiviteter for barna. Begge tiltakene ble evaluert som svært nyttige og lærerike. En konsekvens av helgesamlingen var at det ble bestemt å etablere en foreldrestyrt «møteplass» ved PPTs lokale i Sandnessjøen.

¹ «Møteplasser for familier med funksjonshemmede barn. Berge, Bliksvær, Nordlandsforskning, 2000.

som pekte på at det er store kommunale forskjeller i tilbudet til familier med barn med nedsatt funksjonsevne. I løpet av 2002 hadde 20 prosjekter fått tilsagn om midler knyttet til familieprosjektet. På sentrene ønsker man å skape møteplasser der familier med barn med nedsatt funksjonsevne kan møte andre i samme situasjon, møte tverrfaglige ekspertise, få informasjon og veiledning og ha et sted som kan bistå familiene med å mestre hverdagen. Oppbyggingen av sentrene bygger på en likeverdig kobling av kompetanse mellom erfarne brukere og tverrfaglig personell. Tilbudene skal utvikles i nært samarbeid med brukerne og brukerorganisasjonene slik at de kan være med å påvirke det tilbudet som skal gis.

Brukermedvirkning

Det er brukerne som har erfaring med hvordan tjenestetilbudet faktisk virker. Brukermedvirkning har derfor vært et sentralt satsingsområde i oppfølging av sykehusreformen.

Brukermedvirkning ivaretas gjennom særskilte organer som er opprettet for formålet. Det framgår av § 35 i Ot. prp.nr. 66 (2000-2001) Om lov om helseforetak m.m at regionale helseforetak skal «etablere systemer for innhenting av pasienters og andre brukeres erfaringer og synspunkter». Dette er fulgt opp ved bestemmelser i vedtektene for de regionale helseforetakene.

Helsedepartementet har nyutnevnt og utvidet et kontaktutvalg med brukerorganisasjonene i spesialisthelsetjenesten. Gjensidig informasjon mellom brukere og departementet, og drøfting av saker av stor betydning for brukerne er hovedformålene.

I St.prp. nr. 1 (2002 – 2003) presiseres det at det er et mål for Helsedepartementet at de regionale helseforetakene utfører sine oppgaver med stor grad av åpenhet og kontakt med brukere. Det framgår videre at oppretting av brukerutvalg i alle regionale helseforetak skal videreføres til også å omfatte helseforetak.

Finansiering av spesialisthelsetjenesten

Det ble i 2002 nedsatt et utvalg som har utredet behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten. Utvalget avga innstilling i desember 2002. (NOU 2003:1 Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten).

Utvalget har bl.a. pekt på at dagens finansieringsordning kan skape insentiver til å vri ressursbruken bort fra aktiviteter og tjenester som

ikke har det samme subsidieelement som vanlige somatiske tjenester. Dette gjelder først og fremst re-/habilitering av personer med nedsatt funksjonsevne, behandling av kronikere, forskning, undervisning og veiledning. Utvalget mener at det så langt ikke er dokumentert vridningseffekter i forhold til aktiviteter som ikke er stykkprisfinansiert. For poliklinisk virksomhet er det begrenset hvor ofte en takst kan utløses, slik at pasienter med behov for polikliniske tjenester flere ganger pr. år kan framstå som utgiftsposter som gir dårlig inntjening. Utvalget peker på at behandling av pasienter med store behov for rehabilitering eller rehabilitering kan bli nedprioritert som følge av dette. Utvalgets utredning har vært på høring. Helsedepartementet arbeider med vurdering og oppfølging av forslagene i utvalgets utredning.

Opptappingsplanen for psykisk helse (1999-2006)

Planen skal bidra til bedre og mer sammenhengende tjenester innenfor psykisk helsevern og kommunale tjenester til mennesker med psykiske problemer. Det skal også satses på forebygging og helsefremmende psykisk helsearbeid, særlig rettes dette mot barn og unge. Målet er å øke tilbudet i spesialisthelsetjenesten samtidig som tilbudet skal desentraliseres slik at behandling kan tilbys i større grad i nærheten av der brukeren bor. I kommunene er det et mål at bo-, arbeids- og fritidstilbud, samt hjemmebaserte tjenester, bygges ut og tilbys mennesker med psykiske problemer. Det er avgjørende at det etableres et godt samarbeid og god sammenheng mellom tjenester som tilbys i spesialisthelsetjenesten og i kommunene. Satsingen er generell og vil komme alle med psykiske helseproblemer til gode.

Handlingsplan for rehabilitering av hørselshemmede

Helsedepartementet og Sosialdepartementet la tidlig i 2003 fram en handlingsplan for rehabilitering av hørselshemmede med hovedvekt på utvikling og organisering av tjenestetilbudet. Planen vil være et styringsverktøy for departementene i arbeidet med å utvikle et koordinert og helhetlig rehabiliteringstilbud til hørselshemmede og pårørende. Helsedepartementet ønsker å fokusere særlig på området helhetlig hørselsomsorg i 2003, og har gitt Sosial- og helsedirektoratet i oppdrag å følge opp planen.

Tilbud til blinde og svaksynte

Helsedepartementet har bedt Sosial- og helsedirektoratet utarbeide en plan for å styrke tilbudet til blinde og svaksynte i samarbeid med aktuelle etater. Direktoratet bes vurdere tiltak innenfor helse- og sosialsektoren som kan bidra til å bedre tilbudet til blinde og svaksynte.

Bedre informasjon

Sosial- og helsedirektoratet er blitt bedt om å utrede muligheten for å etablere en bred informasjonstjeneste (eks. telefontjeneste, internettsider m.m.) om både helse- og sosialtjenester. Denne tjenesten skal ha god tilgjengelighet for publikum.

Tiltak spesielt rettet mot barn med nedsatt funksjonsevne

Habiliteringstjenesten skal gi tilbud til alle barn med nedsatt funksjonsevne som har behov for tverrfaglig tilbud på spesialisert nivå. Om lag halvparten av brukerne av barnehabiliteringstjenesten er barn med utviklingshemning. Det er vanskelig å få rekruttert leger og psykologer til denne tjenesten. Det kan synes som om barn med andre tilstander enn utviklingshemning og nevrologiske lidelser ikke blir fulgt godt nok opp (St. meld. nr. 21 (1998-99) Ansvar og meistring- mot ein heilskapleg rehabiliteringspolitikk). I de senere år har det bl.a. vært økt etterspørsel etter intensive treningstilbud. Helsedepartementet vil legge fram en strategiplan for å styrke habiliteringstilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres foreldre høsten 2003. Utvikling av intensive treningstilbud vil bli vektlagt, samt behovet for å ivareta utredning og kartlegging av barn som har behov for tverrfaglige tjenester. Informasjon og veiledning både til familiene og til kommunene er et område som skal styrkes. Helsedepartementet ønsker å stimulere til mer forskning og fagutvikling på området.

Helsedepartementet arbeider for å få til bedre samarbeid og samhandling mellom barnehabiliteringstjenesten og Statlig spesialpedagogisk støttesystem, og med andre sektorer som yter tjenester til barn med nedsatt funksjonsevne og deres foreldre/foresatte. I oktober 2002 avga en arbeidsgruppe bestående av representanter fra Sosialdepartementet, Helsedepartementet, Barne- og familiedepartementet og Undervisnings- og forskningsdepartementet, en rapport vedrørende tjenester fra Statlig spesialpedagogisk støttesystem

og barnehabiliteringstjenesten til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevansker.² Rapporten viser til at de to tjenestene i stor grad yter hjelp til de samme brukergruppene. Det pekes videre på at arbeidet er lite koordinert og til dels overlappende. Rapporten viser at det er et stort behov for å styrke samarbeidet mellom de to tjenestene.

Helsedepartementet i samarbeid med Undervisnings- og forskningsdepartementet tar sikte på å etablere et modellforsøk basert på samarbeid mellom aktuelle spesialpedagogiske kompetansesentre og barnehabiliteringstjenester. Formålet med et modellforsøk vil være å komme fram til samarbeidsformer og egnede rutiner for å få et helhetlig og koordinert tilbud til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevansker og nedsatt funksjonsevne. Det tas videre sikte på å utarbeide en «foreldreveileder» som skal presentere de ulike tjenestetilbudene til disse gruppene. Det tas også sikte på å utarbeide et felles rundskriv fra Helsedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet om samarbeid mellom tjenester til barn og unge under 18 år med nedsatt funksjonsevne.

Tiltak spesielt rettet mot personer med utviklingshemning

Innenfor spesialisthelsetjenesten ivaretas en stor del av tjenestene til utviklingshemmede av voksenhabiliteringstjenesten. Det er nå ti år siden reformen for personer med utviklingshemning. Utvikling av helsetjenestene for denne gruppen og samarbeidet mellom etater og tjenestenivåer er fortsatt en utfordring. Helsedepartementet foreslår derfor at det i 2004 igangsettes et arbeid for å gjennomgå helsetjenestetilbudet til utviklingshemmede og forholdet til samarbeidende instanser. Helsedepartementet vil foreta en gjennomgang av voksenhabiliteringstjenesten. I gjennomgangen vil man se på både innhold, kompetanse og kapasitet i voksenhabiliteringstjenesten og samarbeid med andre deler av spesialisthelsetjenesten og det øvrig hjelpeapparat. Gjennomgangen forutsettes å danne grunnlag for videre oppfølging. Det er lagt til grunn at det ikke skal utvikles en egen særomsorg for utviklingshemmede med alvorlige adferdsforstyrrelser og/eller psykiske lidelser.

² «Statlig spesialpedagogisk støttesystem og barnehabiliteringstjenesten.» Rapport fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe. 2002.

I en rapport fra Statens helsetilsyn,³ er det særlig pekt på behovet for å bedre samarbeidet mellom de ulike delene av spesialisthelsetjenesten og kommunale tjenester når det gjelder oppfølging av utviklingshemmede med alvorlige adferdsforstyrrelser og/eller psykiske lidelser, og behov for bedre veiledning og kompetanseoverføring fra spesialisthelsetjenesten til personell i helse- og sosialtjenesten i kommunene. Kompetanseheving på kommunalt nivå er et virkemiddel i arbeidet med å bedre tjenestetilbudet til gruppen. Sosial- og helsedirektoratet er bedt om å vurdere og iverksette tiltak for å sikre nødvendig kompetanse om målgruppen i helse- og sosialtjenesten i kommunene. Dette kan sees i sammenheng med øvrige utdannings- og kompetansetiltak i regi av Sosial- og helsedirektoratet.

Oppsummering av tiltak – helsetjenester:

- Sosial- og helsedirektoratet har fått i oppgave å evaluere forskriften om habilitering og rehabilitering for å vurdere hvilken betydning forskriften har hatt for prioritering og utvikling av habiliterings- og rehabiliteringsfeltet.
- Helsedepartementet vil legge fram en strategiplan for styrking av barnehabiliteringstjenesten med fokus på intensive treningstilbud og forskning og fagutvikling på feltet.
- Helsedepartementet, i samarbeid med Undervisnings- og forskningsdepartementet, tar sikte på å etablere et modellforsøk basert på samarbeid mellom aktuelle spesialpedagogiske kompetansesentre og barnehabiliteringstjenester. Formålet med et modellforsøk vil være å komme frem til samarbeidsformer og egnede rutiner for å få et helhetlig og koordinert tilbud til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevansker og nedsatt funksjonsevne.
- Helsedepartementet tar sikte på å utarbeide en «foreldreveileder». Veilederen skal presentere de ulike tjenestetilbudene til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevansker og nedsatt funksjonsevne.
- Helsedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Sosialdepartementet og Barne- og familiedepartementet tar sikte på å utarbeide et felles rundskriv om samarbeid

mellom tjenester til barn og unge under 18 år med funksjonsnedsettelse.

- Helsedepartementet vil videreføre opprettingen av brukerutvalg i alle regionale helseforetak til også å omfatte de enkelte helseforetakene.
- Helsedepartementet vil iverksette en gjennomgang av voksenhabiliteringstjenesten. Gjennomgangen skal klargjøre hvordan tjenesten fungerer i dag, både med hensyn til brukergrupper, innhold, kompetanse, kapasitet og samarbeid med andre deler av spesialisthelsetjenesten og øvrig hjelpeapparat. Gjennomgangen forutsettes å danne grunnlag for videre oppfølging.
- Helsedepartementet vil vurdere tiltak som kan bidra til å sikre nødvendig kompetanse hos personell i den kommunale helse- og sosialtjenesten som yter tjenester til utviklingshemmede som selv ikke er i stand til å etterspørre legetjenester ved behov.
- Fastlegeordningen skal evalueres bl.a. med tanke på hvordan tilbudet fungerer for personer med funksjonsnedsettelse og kroniske sykdommer.

7.2 Pleie- og omsorgstjenester

Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene omfatter hjemmesykepleie og praktisk bistand, sykehjem, brukerstyrt personlig assistanse, støttekontakt og avlastning. For mange personer med nedsatt funksjonsevne er tilgang på tilstrekkelige og kvalitativt gode pleie- og omsorgstjenester en grunnleggende forutsetning for å kunne leve og bo selvstendig og ha en aktiv, trygg og meningsfull tilværelse i fellesskap med andre. Reformen for utviklingshemmede, nedbygging av fylkeskommunale institusjonstilbud for personer med fysiske funksjonsnedsettelse, opptrappingsplanen for psykisk helse og endret utskrivningspraksis fra sykehusene, har bidratt til å flytte ansvaret for bo- og tjenestetilbudet til kommunene. Dette har gitt kommunenes pleie- og omsorgstjenester en langt mer heterogen brukergruppe med sammensatte behov og ulike preferanser. SSBs pleie- og omsorgsstatistikk viser at antall brukere mellom 0-66 år øker. Selv om denne aldersgruppen bare står for 22 prosent av antall brukere stod de for rundt 33 prosent av utgiftene til hjemmetjenestene i 1998. Dette reflekterer at det er mange yngre mennesker med sammensatte og omfattende bistandsbehov som mottar mye bistand.

³ «Utviklingshemmede med alvorlige adferdsavvik og/eller psykiske lidelser, en kartlegging av spesialisthelsetjenestens tilbud og behov. Statens Helsetilsyn, rapport 5–2000.

7.2.1 NOU 2001:22 – utfordringer og forslag

NOU 2001:22 peker på at for lite omfang på tjenestene og tjenestenes utforming hindrer en del personer med nedsatt funksjonsevne i å leve et aktivt og selvstendig liv. Utredningen viser til at personer med nedsatt funksjonsevne opplever at de har problemer med å gjennomføre utdanning, være i arbeid eller delta i sosiale aktiviteter fordi kommunen ikke gir rett tjeneste til rett tid.

Manglende individuell tilrettelegging kommer i følge utvalget bl.a. til uttrykk ved mange kollektive boløsninger og samlokaliserte omsorgsboliger. Utvalget er kritisk til at tjenestetilbudet i for stor grad knyttes opp mot bestemte boligløsninger, og mener at det innebærer en begrensning i valgfriheten. Mange brukere med omfattende bistandsbehov må forholde seg til ulike deler av tjenesteapparatet. Koordinering av de ulike deltjenestene og det faktum at mange brukere må forholde seg til mange ulike bistandsyttere oppfattes som et stort problem.

Videre pekes det på behov for opplæring og mer kunnskap om saksbehandlingsregler og gjeldende rundskriv/retningslinjer. Det er avdekket svakheter i kommunenes saksbehandlingspraksis bl.a. ved at det ikke blir fattet enkeltvedtak eller at vedtakene er for generelt utformet. Opplæringen må også omfatte bevisstgjøring om situasjonen til mennesker med nedsatt funksjonsevne, og vektlegging av holdninger og etiske retningslinjer.

Både NOU 2001:22 og oppsummeringen av reformen for utviklingshemmede⁴ peker på at liten stabilitet, kontinuitet og kompetanse i personalgruppen er et problem. Personellet har et stort behov for økt kompetanse på ulike fagområder, bl.a. fordi de ofte arbeider i små faglige miljøer og har brukere innenfor flere diagnosegrupper.

NOU 2001:22 peker spesielt på tre tiltak som bør prioriteres:

- Pålegg om opplæring av saksbehandlere i forvaltningen i anvendelse av lovverket.
- I større grad enn i dag er det behov for at motakerne får rettskrav på tjenester av en slik art, omfang og kvalitet at den enkelte gis mulighet til et selvstendig og aktivt liv. Utvalget mener det bør formuleres klare krav til kvalitet og omfang, samt gi den enkelte større rett til selv å bestemme typer av hjelpetiltak.
- Gjennomgang og styrking av finansieringssystemet knyttet til mennesker med nedsatt funk-

sjonsevne som har omfattende og kostnadskreven-
vende hjelpebehov.

7.2.2 Hovedutfordringer og regjeringens mål

Regjeringen mener de største utfordringene knyttet til pleie- og omsorgstjenestene til personer med nedsatt funksjonsevne, er å bedre rekrutteringen og heve kompetansen hos personellet. En annen viktig utfordring er å få til en bedre koordinering av de ulike deltjenestene som ytes brukere med store bistandsbehov på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer.

Regjeringens mål for velferdspolitikken er at mennesker med omfattende bistandsbehov så langt som mulig skal få bistand til å bo selvstendig og være et aktivt medlem av familie og samfunn gjennom hele livet.

Regjeringens politikk har som mål at alle, så langt som mulig,

- skal få tjenester som er tilpasset individuelle behov og valg
- skal medvirke i utforming av tjenestene
- skal få et helhetlig tjenestetilbud
- skal kunne holde seg orientert om sine rettigheter
- skal kunne utøve sine rettigheter gjennom god saksbehandling og effektive klagemuligheter.

Regjeringen ønsker spesielt å fokusere på brukeropplevd kvalitet, valgfrihet og individuell tilrettelegging av tjenestetilbudet. En individuell tilrettelegging av tjenestetilbudet innebærer at hver enkelt bruker skal få en vurdering av sitt tjenestebehov og at tjenesteapparatet skal søke å finne frem til løsninger tilpasset den enkeltes behov, forutsetninger og ønsker. Brukermedvirkningen skal styrkes både ved utredning av behov og utforming av tjenestene.

Tjenestene bør utformes slik at de utgjør en helhet, og slik at brukeren og pårørende ikke får for mange ulike instanser å forholde seg til. Det må legges til rette for at alle deler av tjenesteapparatet tar ansvar for brukeren og at ansvarsfraskrivelse forhindres. Målet er at brukerne er godt orientert om sine rettigheter og at disse rettighetene blir ivaretatt gjennom forvaltningens saksbehandling og effektive prosedyrer for klagesaksbehandling.

Regjeringen ønsker at brukerne så langt det er hensiktsmessig skal ha lik tilgang til tjenester uavhengig av boform og at de tiltak som settes inn vurderes ut fra brukernes behov og ikke hvor vedkommende bor.

⁴ «Statlig reform og kommunal hverdag: Utviklingshemmedes levekår 10 år etter reformen». Tøssebro og Lundebø, NTNU 2002.

Boks 7.2 Levekårsundersøkelse om utviklingshemmede og bolig

En levekårsundersøkelse blant utviklingshemmede* viser at bruk av bokollektiv og institusjoner er betydelig redusert fra 1994 til 2001. Den viser videre at beslutninger med hensyn til hvor en skal bo og hvem en bor sammen med ofte blir tatt uten medvirkning fra den utviklingshemmede. Om lag en tredjedel av utvalget (N=526) har et konfliktfylt forhold til medbeboere og/eller at personen plages av medbeboere. Om lag 60 prosent sier at de har en venn blant medbeboerne. Studien viser at det er en merkbar tendens til at personer med utfordrende adferd har et mer problematisk forhold til sine medbeboere. Studien peker på at noen bør ha en mer individuell boform, mens andre, som ønsker å bo i boenheter med tettere fellesskap, i større grad bør bo med andre enn de gjør i dag.

*«Statlig reform og kommunal hverdag». Tøssebro og Lundeby, NTNU 2002.

Boks 7.3 Undersøkelse om yngre med nedsatt fysisk funksjonsevne

Forsker Trond Bliksvær har gjennomført intervjuer med 19 personer med nedsatt fysisk funksjonsevne i alderen 21-66 år bosatt i omsorgsboliger i ulike kommuner og i tillegg intervjuet representanter i kommunene. Kartleggingen peker på at samlokaliseringen legger rammer for hverdagslivet. Samordning av tjenestetilbudet og servicefunksjoner i de samlokaliserte boligene innebærer at tjenestetutøving, måltider og andre servicefunksjoner får en høy grad av felles rytmikk og innhold, det kartleggingen kaller for standardisering. Det legger sterke begrensninger på muligheten for individualitet. Bliksvær konkluderer med at omsorgsboligene som konsept har noen egenskaper som synes mer tilpasset noen rolletyper og livsfaser enn andre, og at omsorgsboligmodellen slik den praktiseres i dag i mindre grad passer for behovene til unge mennesker, men i første rekke er egnet til å ivareta behovene for eldre.

Regjeringen vil legge frem en stortingsmelding om kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene. Den behandler regjeringens overordnede mål for pleie- og omsorgstjenestene og beskriver de strategier og tiltak som regjeringen vil sette i verk for å bedre kvaliteten. Meldingen har et hovedfokus på eldre. I denne meldingen vil vi første og fremst omtale strategier og tiltak som spesielt rettes mot yngre personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltakene i denne meldingen må sees i sammenheng med strategier og tiltak i den andre meldingen.

7.2.3 Bolig

Regjeringens mål er å legge forholdene til rette for at alle som ønsker det skal kunne bo i egen bolig og motta nødvendige tjenester der. Mennesker med nedsatt funksjonsevne, herunder utviklingshemmede, skal så langt som mulig kunne velge bosted og boform ut fra egne behov og ønsker.

Det foreligger lite dokumentasjon på hvilke erfaringer personer med nedsatt funksjonsevne har med ulike boligløsninger. Det er gjennomført noen undersøkelser, bl.a. knyttet til utviklingshemmedes boligforhold.⁵ I boks 7.2 og 7.3 er konklusjonene i noen enkeltstudier omtalt.

Agenda Utredning og Utvikling har i en rapport utført for Husbanken⁶ bl.a. sett på beboersammensetningen i nye omsorgsboliger. Utredningen er basert på en undersøkelse i 108 kommuner og viser at 24 prosent av beboerne har utviklingshemning, psykiske lidelser eller andre former for funksjonsnedsettelse. 73 % var eldre med kronisk sykdom, aldersdemens eller moderat funksjonssvikt.

Kommunal- og regionaldepartementet vil ta initiativ til en undersøkelse om hvilke boliger som tilbys utviklingshemmede, kommunenes og brukernes erfaringer knyttet til disse og økonomiske kostnader knyttet til bolig- og tjenestetilbudene. Undersøkelsen vil gi et bedre grunnlag for statlig veiledning og informasjon om utvikling av gode boligtilbud. Det er også behov for mer kunnskap om hvordan personer med fysiske funksjonsned-

⁵ «Statlig reform og kommunal hverdag», Tøssebro og Lundeby, NTNU 2002. «Voksne med utviklingshemning som bor med sine foreldre anno 2001». Lundeby, NTNU 2002. «Normaliseringsarbeid og ambivalens». Sandvein, Søder m.f. Universitetsforlaget 1998. «Tvangens strukturelle og ideologiske betingelser i boenheter for utviklingshemmede». Handegård. NF-rapport nr. 3-2002

⁶ Omsorgsboliger. Utredning av eierformer og tildelingsrutiner og husleiefastssettelse. Agenda Utredning og Utvikling, Sandvika. 2002.

settelse bor, og deres erfaringer med ulike boligløsninger.

Det er først og fremst enkeltindividets ansvar å skaffe seg egen bolig. Det er viktig at personer med nedsatt funksjonsevne kan settes i stand til å skaffe seg bolig på egenhånd. Av sosialtjenesteloven § 3-4 framgår at sosialtjenesten skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet. I rundskriv U-2/2002 Boligsosialt arbeid – bistand til å mestre et boforhold, er kommunens medvirkningsansvar definert nærmere. Det kan ivaretas på følgende måter:

- Formidle kontakt mellom private utleier og boligsøker.
- Tildele lån og tilskudd til kjøp av bolig.
- Tildele kommunalt disponerte boliger.

Det er et viktig mål for regjeringen at den enkelte sikres et individuelt tilpasset botilbud. Husbanken har en rekke behovsprøvede ordninger for at den enkelte skal kunne skaffe seg bolig. Den enkelte kan ved å henvende seg til kommunen få nærmere informasjon om disse ordningene. Det finnes både låne- og tilskuddsordninger til kjøp og bygging av bolig. Ved å utnytte disse mulighetene bedre vil flere personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert utviklingshemmede, selv kunne eie sin bolig. Kommunene har også mulighet til å ta opp lån og få tilskudd til kjøp, blant annet i borettslag og sameie, eller bygge/ombygge til utleieboliger. For at flere skal kunne eie eller leie har sosialtjenesten et ansvar for å gi råd og veiledning. Regjeringen mener det er viktig å styrke den rådgivning personer med nedsatt funksjonsevne får.

Det er også viktig at personer med nedsatt funksjonsevne blir ivare tatt i forbindelse med kommunenes arbeid med boligsosiale handlingsplaner. Flere kommuner har fokusert på utviklingshemmede i sine planer, bl.a. har de vært opptatt av å øke andelen utviklingshemmede som eier egen bolig.

Omlag 180 kommuner har eller er i ferd med å utarbeide boligsosiale handlingsplaner. Husbanken fikk gjennom Stortingsmelding 49 (1998-98) Om boligetablering for unge og vanskeligstilte, ansvar for å stimulere og veilede kommunene. Dette har medført et tett samarbeid mellom kommunene og Husbanken. Planarbeidet er frivillig, forutsetter tverrsektorielt samarbeid og må sees i sammenheng med kommunens øvrige planarbeid. Bedre kunnskap om boligbehov i kommu-

nen samt kartlegging og vurdering av virkemiddelbruken, danner grunnlag for lokale strategier og tiltak. Det fokuseres på bistand til å få en bolig og til å bli boende i bolig. En del kommuner har i planarbeidet trukket inn brukerorganisasjoner og andre samarbeidsparter.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i boligmeldingen som legges frem høsten 2003 gjennomgå Husbankens virkemidler i sin helhet. Se nærmere omtale i kap. 6.

Hvis personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier ikke klarer å skaffe seg bolig på egenhånd, har kommunen på tilsvarende måte som overfor andre, ansvar for å bidra til å skaffe bolig. Kommunal- og regionaldepartementet, Sosialdepartementet, Husbanken og regional stat har oppfordret kommunene i sin planlegging og plassering av boliger rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne, til å ta hensyn til behov for personlig tilpasning, integrering og sosiale liv.

Regjeringen vil legge til rette for at kommuner kan utveksle erfaringer når det gjelder tilrettelegging av boligtilbudene for personer med omfattende bistandsbehov. Dette kan bl.a. gjøres gjennom kommunenettverkene som er etablert. De har som formål å utveksle erfaringer mht. å utvikle løsninger som både er kostnadseffektive og kvalitativt gode sett fra brukernes side.

Vi har i dag for lite kunnskap om barn med nedsatt funksjonsevne som vokser opp i barnebolig (bolig med heldøgns omsorgstjenester, sosialtjenesteloven § 4-2, bokstav d). Pr. 31.12 2001 bodde 141 i barneboliger. Av disse var 89 på langtidsopphold. Det har blitt reist spørsmål, bl.a. fra Statens råd for funksjonshemmede, om familier blir tvunget til å motta tilbud om barnebolig fordi familiene ikke får hjelp som er fleksibel, omfattende og forutsigbar nok til at barnet kan bli boende hjemme. Det er også blitt pekt på at barneboligene i en del tilfeller fortsetter å være botilbud etter at barnet er blitt voksen. Dette kan føre til at det blir problemer med å få plass til nye barn og store forskjeller i alder på beboerne. Sosialdepartementet vil ta initiativ til en kartlegging som skal belyse om det skjer en økning i antall barn i barneboliger, årsaken til at barn vokser opp i barneboliger, hvilket tilbud som gis i boligene og hvilken betydning boligene har for barnet selv og deres foreldre.

Det vises til kap 6 vedrørende fysisk tilgjengelighet ved nye boliger og utbedring av eksisterende boligmasse.

Bolig og tjenester

Det har blitt reist spørsmål om kommuner kan kreve at brukere med stort behov for bistand bor i mer samlokaliserte boliger. Bakgrunnen er at det finnes eksempler på at kommuner knytter nødvendige tjenester opp til et annet botilbud enn det brukeren har, slik at det framstår som «tvangsflytting». Departementet har gitt uttrykk for at en bruker som hovedregel ikke bør flytte mot sin vilje, med mindre det ellers vil medføre store praktiske vansker for kommunen å gjennomføre tilbudet eller at det blir uforholdsmessig ressurskrevende. Dette synet baserer seg ikke på klar lovregulering, men enkeltsaker der departementet tidligere har omgjort klagevedtaket med begrunnelsen at vedtaket var «åpenbart urimelig». Det er kommunenes ansvar å ta stilling til hvordan nødvendig tjenestebehov skal tilpasses og tilbys den enkelte bruker. Når personen selv ikke kan gi uttrykk for egne ønsker må kommunen samarbeide med hjelpeverge og pårørende. Selv om det må legges stor vekt på hva tjenestemottakeren mener, jf. lov om sosiale tjenester § 8-4, kan det ikke stilles som absolutt krav at tjenestemottakeren er enig i vedtak om endring av et tjenestetilbud. En bruker kan ikke kreve at et eksisterende tilbud ikke kan endres fra kommunens side. En bruker har heller ikke etter lovgivningen rett til selv å bestemme hvilke tilbud kommunen skal gi, selv om kommunen har plikt til å rådføre seg med brukeren.

Kommunen må legge til rette for gode prosesser mellom bruker, pårørende og tjenesteapparatet i de tilfeller der det kan være aktuelt å endre bo- og tjenestetilbudet. Gjennom gode prosesser vil det i de fleste tilfellene være mulig å komme frem til et tilbud som er tilfredstillende både sett fra brukernes og kommunenes side.

7.2.4 Individuelt tilrettelagte tjenester

For å nå regjeringens mål om mer individuelt tilpassede tjenester skal kommunene få større frihet til å utvikle et tjenestetilbud tilpasset befolkningens ønsker og kommunenes forutsetninger. Kommunene har gjennom sin nærhet til de tjenester som skal ytes bedre forutsetninger enn staten til å prioritere ressursene i samsvar med lokale behov og forutsetninger. Regjeringen mener at god kvalitet på tjenestene oppnås bedre gjennom dialog mellom stat og kommune enn gjennom detaljerte normkrav.

Mange kommuner arbeider aktivt for å utvikle tjenestene til personer med nedsatt funksjonsevne

i tråd med de individuelle behov hver enkelt bruker har, og tenker nytt i forhold til hvordan tjenestene kan organiseres og utformes. Regjeringen ønsker å stimulere til en systematisk spredning av erfaringer fra slikt utviklingsarbeid. Erfaringsutveksling og informasjonsspredning kan skje gjennom ulike arenaer og tiltak.

Departementet foreslår å iverksette en 2-års satsing med bl.a. konferanser, seminarer og informasjonstiltak til pleie- og omsorgsledere og kommunale saksbehandlere spesielt knyttet til tilrettelegging av tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Satsingen skal bidra til å spre «gode eksempler» og utveksling av erfaringer med å utvikle det kommunale tjenestetilbudet. Erfaringene fra modellforsøkene med omsorgslønn bør inngå i dette opplegget.

Regjeringen vil også samarbeide med Kommunenes Sentralforbund om utvikling av de kommunale pleie- og omsorgstjenestene inkludert tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Dette skal skje gjennom bedre saksbehandling, bedre organisering og ledelse, bedre opplæring av ansatte og styrking av arbeidet med fagetikk, holdninger og yrkesutøvelsen. Kommunenetverkene for fornyelse og effektivisering, informasjonsspredning via ny teknologi og fremvisning av «beste praksis kan» være viktige arenaer og virkemidler i arbeidet med kvalitetsutvikling av de kommunale tjenestene.

Sosial- og helsedirektoratet er gitt i oppgave å utvikle en ny samlet kvalitetsstrategi for sosial- og helsetjenesten. Det skal legges vekt på å stimulere til helhetlige tiltakskjeder, der helse- og sosialtjenestens innsats samordnes. Direktoratet skal også implementere og drifte systemet med kvalitetsindikatorer og videreutvikle nasjonale kvalitetsregistre. Som en del av kvalitetsarbeidet skal direktoratet støtte og bidra til å koordinere fylkesmennenes arbeid med rådgivning og veiledning til kommunene på pleie- og omsorgstjenestenes område, med spesiell vekt på ledelse, kvalitetsutvikling og saksbehandling. Disse tiltakene blir nærmere omtalt i stortingsmeldingen om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.

Erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

Ulike undersøkelser⁷ har vist at ordningen med

⁷ «Når styringsevnen er begrenset. Brukerstyrt personlig assistanse og utviklingshemmede». Askheim. Høyskole i Lillehammer. 2001.

«Selvstyrt og velstyrt? Brukernes erfaringer med brukerstyrt personlig assistanse». Guldvik, Østlandsforskning, 2003.

brukerstyrt personlig assistanse fører til større selvbestemmelse, økt likestilling og høyere livskvalitet for brukerne. Ordningen har gitt en mer individuelt utformet tjeneste brukeren i stor grad styrer selv.

Ordningen startet i 1994 da Sosial- og helsedepartementet etablerte en midlertidig stimuleringsordning med statlige tilskudd til kommuner som ga tilbud om brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Tilskuddene til kommunene er gradvis trappet opp, men er ikke ment å dekke kostnadene med dette tjenestetilbudet.

I 2000 ble ordningen lovfestet. Brukerstyrt personlig assistanse er en tjeneste som sosialtjenesteloven pålegger kommunene å ha, jf. omtale i kapittel 2.2.

Ideen bak ordningen er at personer med nedsatt funksjonsevne selv er de som best kan vurdere hvordan tjenesten skal organiseres. Ordningen er i første rekke definert som et tjenestetilbud til personer med omfattende funksjonsnedsettelser, men som samtidig kan ivareta funksjonen som arbeidsleder.

Ni av ti brukere er i følge undersøkelser svært eller nokså tilfreds med ordningen. Når det gjelder tilfredshet er det relasjonene til assistenten som skårer høyest, dvs. muligheter til å velge egne assistenter og å ha færre hjelpepersoner. Dernest kommer praktiseringen av ordningen som omfatter fleksibilitet, forutsigbarhet og brukerstyring. Rekruttering av assistenter er det som oppleves som den mest problematiske siden ved BPA.

Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) har forvaltet tilskuddsordningen for brukerstyrt personlig assistanse og har stått for opplæringstilbudet. Evalueringer av ordningen har vist at opplæring og utvikling av arbeidslederrollen er avgjørende for at BPA skal fungere best mulig for brukerne. RO mener det fortsatt er et stort behov for at kommunene følger opp med opplæring av de som innvilges brukerstyrt personlig assistanse, dvs. opplæring i arbeidslederrollen, men også av saksbehandlere og assistenter.

Kommunene kan selv velge om assistenten skal ansettes i kommunen eller om de praktiske sidene skal overlates til brukeren selv eller til andelslag opprettet av brukere. Kommuner der brukerne har vært knyttet til andelslag, erfarer at de blir avlastet i forhold til administrasjon, veiledning og arbeidsgiveransvar.

I 2001 deltok 16 personer med utviklingshemning som har fått ordningen med BPA i en studie. Ingen var arbeidsledere alene og studien ble gjennomført før lovbestemmelsen kom. Studien kon-

kluderer med at ordningen gir større grad av fleksibilitet og forutsigbarhet i tjenestene, og at potensialet for brukermedvirkning er langt større gjennom BPA enn i det ordinære tjenesteapparatet, også for utviklingshemmede. For utviklingshemmede er det spesielt viktig at assistansen spres på et begrenset antall personer og at stabiliteten og kontinuiteten i tjenestene gir brukeren større trygghet. Det er likevel et spørsmål om hvordan en ordning som legitimeres gjennom brukerstyringsprinsippet kan tilpasses en målgruppe som ikke kan ivareta brukerstyringen alene. Det påpekes at det er viktig med god oppfølging av assistenter og bedre kontroll og innsyn. Studien fra 2001 konkluderer som følger:

«BPA framstår som en ordning som gir gode muligheter for å realisere prinsippet om brukermedvirkning for utviklingshemmede. Tjenestetilbudet gir muligheter for en individualisering av tjenesten som det synes vanskelig å få til innen det ordinære tjenesteapparatet. Foreldrene uttrykker tilfredshet med ordningen først og fremst fordi den sees som et godt virkemiddel til å gi deres sønn/datter en mer selvstendig tilværelse, men også fordi den gir dem selv en mer fri og forutsigbar livssituasjon. Selv om det finnes unntak er også de fleste kommuner fornøyd med ordningen ut fra de erfaringer de har».

Dagens rundskriv (I-20/2000 til lov om sosiale tjenester) åpner for at mindreårige og utviklingshemmede kan få tildelt brukerstyrt personlig assistanse selv om de ikke fullt ut er i stand til å ivareta arbeidslederrollen. De positive erfaringene med BPA også for disse gruppene, der pårørende i stor grad ivaretar brukerstyringen, tilsier at kommunene i større grad enn i dag bør vurdere å tildele BPA til disse gruppene.

Erfaringene med brukerstyrt personlig assistentordningen tilsier at brukerstyring og brukermedvirkning bør kunne nyttes i langt større utstrekning i ulike tjenester som tilbys personer med nedsatt funksjonsevne. Særlig i forhold til familier med barn med omfattende funksjonsnedsettelser, men også innenfor andre grupper, kan det være gode grunner for å organisere den praktiske bistanden som «personlig assistanse» uten at tjenesten er brukerstyrt. Tjenesten kan organiseres og tilbys med større rom for brukermedvirkning i forhold til valg av tjenesteyter, når tjenesten skal gis og hva slags oppgaver som skal prioriteres, enn i tradisjonell tjenesteyting.

Enkelte har oppfattet BPA ikke bare som en ordning kommunen er pålagt å ha, men også som

en innskrenkning av de tjenestene en kommune kan tilby. BPA legger imidlertid ingen negative bindinger på kommunenes adgang til å organisere tjenestene. Ut fra Sosialtjenesteloven § 4-2 er det full anledning til å organisere bistanden til en familie med barn med nedsatt funksjonsevne som personlig assistanse. Departementet vil understreke at lovverket åpner for større kommunal valgfrihet enn dagens praksis i kommunene, jf. modellforsøkene omtalt nedenfor.

Regjeringen vil stimulere til en utvikling der tjenestene til personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier i større grad preges av brukermedvirkning og personlig assistanse også for brukere som ikke selv kan ivareta lederrollen.

Erfaringer med omsorgslønn og «omsorgspakker» for familier med barn med nedsatt funksjonsevne

Som et tiltak i Handlingsplanen for funksjonshemmede er det gjennomført modellforsøk i perioden 2000-2002 i tre kommuner med bruk av omsorgslønn overfor familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen var erfaringer med ordningen i kommunene, oppfatning av stor ulikhet i utmåling av omsorgslønn, et uklart regelverk og misnøye hos brukerne. I løpet av 2000 startet forsøk i tre kommuner (Stavanger, Bodø og Notodden). I ett forsøk var formålet enklere og standardiserte tildelingsregler. Et annet var konsentrert om å komme fram til et bedre samlet hjelpetilbud til familiene, der omsorgslønn var ett av tiltakene. Det tredje forsøket var rettet inn mot foreldrenes og særlig mødrenes, kontakt med arbeidsmarkedet.⁸ Prosjektet omtales i boks 7.4. Erfaringene fra forsøkene viste at familiene trenger bedre «omsorgspakker», der omsorgslønn er en del av det samlede hjelpetilbudet. Det ble gjort forsøk med fleksible former for avlastning der foreldre på kort varsel kan få plass i avlastningsbolig for noen timer. Det ble også gjort forsøk med «familiehjelper/koordinator som har utført praktiske gjøremål og koordinert deltjenester.

Erfaringene fra prosjektet viser at den nye organiseringen gav familiene mer rom i hverdagen for omsorg for familiemedlemmer og til aktiviteter utenfor hjemmet. Modellkommuneforsøkene viser at det er mulig å utvikle tjenester som er mer fleksible og tilpasset familienes

Boks 7.4 Modellforsøk med omsorgslønn

Modellforsøket i Notodden var konsentrert om å bedre familienes kontakt med arbeidsmarkedet. Det viste seg fort at for å få til det måtte en bedre kvaliteten på kommunens tjenester til familier med særlig tyngende omsorg for barn med nedsatt funksjonsevne. Det ble derfor viktig å prøve ut tiltak der omsorgslønn gikk inn som en del av det totale tjenestetilbudet. I Notodden har det vært prøvd ut en ordning med en ansatt koordinator eller «familiehjelper» Koordinatoren har fungert som et bindeledd mellom de forskjellige tiltakene og foreldrene, og har ansvar for at organiseringen av tjenestene er i samsvar med behovene. Koordinatoren har også tatt på seg en rekke praktiske oppgaver, bl.a. transport av barn med hjelpemiddelutstyr til og fra skole, fysioterapi etc. som verken avlastere eller støttekontakter normalt vil utføre. Det er også gitt omsorgslønn og avlastning fra kommunen. Avlastere har blitt brukt på en mer fleksibel måte bl.a. til husarbeid, slik at foreldrene i stedet kunne ta seg av barna. Praktisk hjelp i hjemmet og fritidsklubber er andre avlastende tiltak som er satt i gang, tiltak som er skreddersydd ut fra familienes uttrykte behov. «Nova, Østlandsforskning, Høyskolen i Lillehammer. 2003».

behov, men at dette krever en ekstra innsats fra kommunen. Det ble pekt på at ordningen med «familiehjelper» innebærer en måte å organisere bistand på som har sterke likhetstrekk med brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Innenfor avtalte rammer er det en familie og ikke enkeltperson som administrerer assistenten og mye av den samme fleksibiliteten som i ordningen med brukerstyrt personlig assistent oppnås.

Sosialdepartementet vil be Sosial- og helsedirektoratet bidra til å spre de gode erfaringene fra modellforsøkene til andre kommuner. Det blir viktig å vurdere hvordan erfaringene kan brukes i utviklingen av mer fleksible og helhetlige tjenester til familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Sosialdepartementet vil igangsette en toårig satsing på kurs og informasjonstiltak til pleie- og omsorgsledere og kommunale saksbehandlere der erfaringene fra disse forsøkene bør inngå.

⁸ «Omsorgslønn til foreldre med funksjonshemmede barn. Lønn, påskjønnelse eller avlat.» Eriksen, Andersen, Askheim. NOVA, Østlandsforskning, Høyskolen i Lillehammer. 2003.

Bistand til familier med barn med nedsatt funksjonsevne – erfaringer fra Danmark

Sosialministeriet i Danmark tok i 1996 initiativ til et større prosjekt som hadde som formål å se på hvilken bistand familier med barn med nedsatt funksjonsevne trengte. Prosjektet rettet seg mot familier som hadde omsorg for barn hjemme på heltid. Et av hovedmålene for prosjektet var å utvikle tiltak som kunne bidra til at familiene kunne gjenoppta eller opprettholde kontakt med arbeidsmarkedet.

I Danmark er det innført en kontantytelse («tapt arbeidsfortjeneste», Servicelovens § 29) som dekker den arbeidsinntekt som en av foreldrene mister hvis de passer et barn med nedsatt funksjonsevne hjemme. Prosjektet ble gjennomført i to kommuner, Århus og Ry. Det ble igangsatt ulike tiltak for å støtte opp om familienes helhetlige situasjon; informasjonsmaterieell, nettverksaktiviteter for familier, etterutdanning av kontaktpersonene i forvaltningen, oppsøkende hjemmebesøk hos familiene og opprettelse av et «hjelpebyrå».

Opprettelse av hjelpebyrået var en viktig del av prosjektet. Byrået skulle formidle kvalifiserte hjelpere til pass av barn, praktisk hjelp i hjemmet, handling, transport etc. Byråets oppgave var å etterspørre og ansette personale, administrere arbeidsplaner og utbetale lønn, samt tilrettelegge for opplæring av bistandsyterne. Formålet med byrået var å avlaste familiene ved at de slapp å gjøre alle disse tingene selv og ved å tilby godt kvalifiserte og stabile bistandsytere til familiene, samt kunne tilby kvalifisert hjelp på kort varsel. Evalueringen av prosjektet viste at Hjelpebyrået fylte en meget vesentlig funksjon i forhold til å avlaste familiene. Denne formen for fleksibel avlastning gjør at risikoen for overbelastning i familiene minsker, og gjør det mulig å leve mer som andre barnefamilier både når det gjelder kontakt med arbeidslivet og aktiviteter for øvrig.⁹

En annen viktig del av prosjektet var å gi opplæring til de personene i kommuneforvaltningen som hadde mye kontakt med familiene. Familiene opplevde ofte kontakten med kommunene som vanskelig fordi personene de var i kontakt med ikke forstod deres situasjon. Opplæringen skulle styrke rådgivernes koordineringsfunksjon og understøtte arbeidet med en helhetlig tilnærming til familiene. Opplæringen omfattet en rekke ulike

emner. Også denne delen av prosjektet ble positivt evaluert.

Erfaringene fra prosjektet er interessante også for norske kommuner. Spesielt er etableringen av hjelpebyrå i kombinasjon med kontantytelser, og opplæringen av saksbehandlere i kommuneforvaltningen, interessant.

Regjeringen ønsker å ha en mer helhetlig gjennomgang av dagens regelverk og virkemiddelapparat med sikte på at det gis en utforming som i større grad er i samsvar med målene i velferdspolitikken. I den forbindelse ønsker den å vurdere kontantytelser, dvs. den ordinære hjelpestønsordningen og omsorgslønnsordningen. En kan tenke seg en kontantytelse som kan benyttes på flere måter i kombinasjon med utarbeiding av individuell plan og sammensetning av «omsorgspakker». Spørsmålet knyttet til den ordinære hjelpestønsordningen og omsorgslønn skal utredes i sammenheng med en samlet gjennomgang av velferdsordningene. Se nærmere omtale i Stortingsmeldingen om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.

Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å utarbeide et opplæringsprogram som retter seg mot saksbehandlere i kommunene som har mye kontakt med familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Målet med opplæringsprogrammet er å gi saksbehandlere spesiell kompetanse på og innsikt i familienes situasjon, sette saksbehandlere i stand til å gi god informasjon og veiledning om tjenester og rettigheter og ha god kvalitet på saksbehandlingen. Opplæringen skal støtte opp under arbeidet med en helhetlig tilnærming til familiene. Denne opplæringen må sees i sammenheng med andre opplæringstiltak rettet mot saksbehandlere i kommunen.

Unge personer med nedsatt funksjonsevne skal ut av aldersinstitusjoner

Fortsatt bor noen unge personer med funksjonsnedsettelse på institusjoner som primært har eldre beboere. Alle unge personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker det skal kunne flytte ut fra institusjon og få et individuelt tilpasset bo- og tjenestetilbud. Det er ikke akseptabelt at unge personer med nedsatt funksjonsevne som ikke ønsker det bor på institusjon. Alle har rett til å leve et selvstendig og aktivt liv uavhengig av behovet for bistand. I perioden 1996 til 2000 ble det gitt tilskudd til utskrivning av 301 yngre personer med nedsatt funksjonsevne fra institusjon. Stortinget ba i forbindelse med statsbudsjettet for

⁹ «Metodeudvikling af hjælp til familier med børn med handicap. Evalueringsrapport. Henriksen og Nørregård. 2000.

2002 regjeringen, i samarbeid med brukerorganisasjonene, utarbeide en handlingsplan slik at alle unge personer med nedsatt funksjonsevne som ønsker det er flyttet ut av eldreinstitusjoner innen 2005.

For å få mer kunnskap om den enkelte brukers ønsker og for å vurdere valg av tiltak har departementet våren 2003, ved hjelp av fylkesmennene, gjennomført en kartlegging av hvor mange unge personer med nedsatt funksjonsevne som bor på alders- og sykehjem. I kartleggingen er både brukere og pårørende spurt. Kartleggingen viser at totalt 125 personer under 50 år er bosatt i alders- eller sykehjem. For 22 personer er det vurdert eller planlagt utflytting relativt raskt. I underkant av 40 sier at det ikke er aktuelt med et nytt botilbud. Det betyr at det på landsbasis er rundt 65 personer som i dag er bosatt i alders- og sykehjem, og som det kan være aktuelt å legge til rette for et annet botilbud for. Departementet vil i samarbeid med brukerorganisasjonene drøfte hvilke tiltak som skal settes i verk for å kunne tilby de som har behov for det et annet botilbud. Sosial- og helsedirektoratet vil få et ansvar for å følge opp tiltakene.

Toppfinansiering for særlig ressurskrevende brukere

Kommunene har de senere år fått ansvar for ulike brukergrupper med kostnadskrevende enkeltbrukere. I 1988 fikk kommunene ansvar for sykehjemmene og i 1991 ble reformen for personer med utviklingshemning satt i verk. Da reformen ble iverksatt, var det nødvendig å kompensere kommuner med en overvekt av utviklingshemmede ved hjelp av særskilt øremerkede skjønnsmidler og innsatsmidler over Sosialdepartementets budsjett. Fra 2000 ble det besluttet å gi kompensasjon innenfor Kommunal- og regionaldepartementets skjønnsmidler til kommuner med særlig ressurskrevende brukere uansett diagnose. Stortinget har bedt regjeringen utrede og fremme forslag til ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere.

For å utrede alternative modeller og vurdere administrative og økonomiske konsekvenser av en ny finansieringsordning, ble det i november 2001 nedsatt en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring høsten 2002.

Regjeringen har i kommuneproposisjonen for 2004 foreslått at det fra 1. januar 2004 innføres en toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere. Ordningen vil dekke deler av kommunenes utgifter når tilbudet overskrider et bestemt

utgiftsnivå pr. bruker. Modellen ivaretar kommuner med store utgifter sett i forhold til folketallet på en god måte. Regjeringen går inn for at toppfinansieringsordningen etableres som en egen post på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett (kap. 571 Rammetilskudd til kommunene). I tillegg til 650 millioner kroner som trekkes ut av skjønnsmidlene og overføres til en egen post, vil regjeringen i statsbudsjettet for 2004 foreslå bevilget ytterligere 300 millioner kroner til den nye toppfinansieringsordningen.

For nærmere omtale av den nye ordningen vises til kommuneproposisjonen for 2004.

Interkommunalt samarbeid

Ressurscenteret for omstilling i kommunene (RO) har gjennomført en kartlegging av interkommunalt samarbeid om brukere med omfattende bistandsbehov, herunder utviklingshemmede¹⁰. 36 kommer som har inngått interkommunalt samarbeid om tjenester til utviklingshemmede og andre brukere med omfattende og ressurskrevende behov, deltok i undersøkelsen. Flertallet av disse har et innbyggertall på under 5000, men det er også en del større kommuner med innbyggertall over 20.000 som har inngått internt samarbeid på dette området.

Det interkommunale samarbeidet er mest utbredt knyttet til bo- og behandlingstilbud og fritids- og aktivitetstilbud. Rundt en tredel av kommunene har interkommunale ordninger for opplæring og veiledning av personell og vedlikehold av faglig kompetanse. Noen kommuner lager felles kurs og felles grunnutdanning for assistenter og hjelpepleiere. Mangelen på fagkompetanse i egen kommune er en viktig pådriver for interkommunale løsninger når det gjelder opplæring og veiledning av personalet og ivaretagelse av faglig kompetanse.

De positive sidene ved samarbeid om kompetansehevede tiltak er, i følge kommunene, at det gir større fagmiljø, større likhet i faglig utvikling og fører til etablering av gode fagmiljøer, noe som igjen gjør det lettere å rekruttere til fagområdet.

Det er ulike holdninger til nytten av det interkommunale samarbeidet. Noen kommuner gir uttrykk for at interkommunalt samarbeid hemmer kvaliteten på tilbudet. Men to trededeler av kommunene i undersøkelsen mener at det inter-

¹⁰ «Kartlegging av interkommunalt samarbeid om brukere med omfattende bistandsbehov, herunder psykisk utviklingshemmede». RO. 2003.

Boks 7.5 KompetanseHjulet i Follo

KompetanseHjulet Follo er et kompetansehevende tiltak innen pleie- og omsorgssektoren i Follo-regionen, som består av kommunene Enebakk, Frogn, Oppedal, Ski, Vestby og Ås. Formålet med samarbeidsprosjektet er å utprøve og etablere kompetansehevende tiltak for ansatte innen pleie- og omsorgssektoren. Det er fokusert på å iverksette tiltak overfor ufaglærte, d.v.s. medarbeidere som ikke har fullført 3-årig utdanning på videregående skoles nivå. Av en arbeidsstyrke på ca. 2000 ansatte innen pleie- og omsorgssektoren i Follo, er ca. 20 prosent ufaglærte.

KompetanseHjulet arbeider med å legge tilrette for utdanning – heltid eller deltid – av sykepleiere og vernepleiere og etter- og videreutdanningskurs både på videregående skoles nivå og på høgskolenivå. Et annet hovedarbeidsområdene er «Opplæring på arbeidsplassen». Det dreier seg om systematiske og kostnadseffektive tiltak som hospitering, etablering av læringsgrupper, utvikling av kursrekke, IKT basert opplæring, studiesirkler og tiltak som stimulerer til ansvar for egen læring og som aktiviserer taus kunnskap.

KompetanseHjulet arbeider med å utvikle tiltak som fremmer samarbeidsevne og individuelle egenskaper og ferdigheter, som bl.a. kan bidra til å utvikle samarbeidet på alle nivåer i den kommunale forvaltningen. I tillegg arbeides det med å utvikle kontakt med skoler, utdanningsinstitusjoner og kursholdere i Follo, som kan bidra til å støtte kompetanseutvikling innen pleie- og omsorgstjenesten.

kommunale samarbeidet bidrar til å fremme kvaliteten på tilbudet til brukerne. Dette er en relativt høy andel, som viser at de kommuner som har innledet interkommunalt samarbeid, i overveiende grad er fornøyd med resultatet i forhold til kvaliteten til brukerne. Mange mener at det interkommunale samarbeidet styrker den gjensidige respekten og forståelsen og bidrar til å gi støtte i vanskelige og kompliserte saker. Noen gir uttrykk for at «drakampen» mellom fagdisiplinene opphører som følge av samarbeidet.

7.2.5 Kompetanse

En av de største utfordringene for omsorgstjenestene i tiden fremover er å rekruttere og ta vare på personalet og heve kompetansen. Regjeringen har satt i verk en rekke tiltak for å bedre tilgangen på helse- og sosialpersonell. I budsjettproposisjonen for 2003 la regjeringen frem Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003-2006, Rekruttering for bedre kvalitet. Rekrutteringsplanen er særlig rettet mot helse- og sosialtjenesten i kommunene. Tiltakene er rettet inn mot kapasiteten og kvaliteten i utdanning og fagopplæring.

Hovedmålene for rekrutteringsplanen er bl.a.:

- Å redusere andelen ufaglærte og øke rekrutteringen av hjelpepleiere og omsorgsarbeidere i den kommunale helse- og sosialtjenesten.
- Å stimulere til økt kompetanse og mer stabil personellsituasjon gjennom videreutdanning av høgskoleutdannet personell og av hjelpepleier- og omsorgsarbeidere.

For å gjennomføre planen legges det vekt på å videreføre samarbeidet med kommunene/arbeidsgiverne, utdanningsinstitusjonene og yrkesorganisasjonene både nasjonalt og regionalt gjennom fylkesmennene. Det går fram av kapittel 8 at det er en særlig utfordring å heve kompetansen hos personell som yter tjenester til personer med utviklingshemning. Det er et mål at tiltakene i rekrutteringsplanen for helse- og sosialpersonell vil bidra til økt kompetanse også i disse tjenestene.

Rekrutterings- og kompetansetiltak vil bli nærmere omtalt i stortingsmeldingen om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Nedenfor vil vi omtale spesielle kompetansehevingstiltak rettet mot personer med nedsatt funksjonsevne med store bistandsbehov, inkludert utviklingshemmede.

Kompetansemiljø og -nettverk på området utviklingshemning

NOU 1994:8 Kompetanseutvikling i arbeidet for utviklingshemmede pekte på at utgangspunktet for omsorgsarbeid overfor utviklingshemmede må være den enkeltes ønske om hvordan det gode liv skal leves. Utredningen pekte på at miljøarbeidere kan stå i veien for den utviklingshemmede på grunn av for stor fokus på mål og strukturer og sin store iver etter å hjelpe. Andre deler av tjenestene i kommunene er i stor grad preget av pleieideologi. Utredningen pekte på at det er behov for en annen type kompetanse og at den må utvikles i samhandling mellom utdanningssystemer.

met og tjenestestedene. Evalueringen av reformen for mennesker med utviklingshemning peker også på behovet for videreutvikling i yrkesutøvelsen¹¹. Det blir pekt på behovet for en faglig «støttestruktur» og det foreslås etablert et faglig-organisatorisk utviklingsprogram som sikrer systematisk dokumentasjon og kunnskapsoppbygging på nasjonalt nivå. Statens råd for funksjonshemmede har pekt på behovet for å utvikle kompetansen på høyskolene i samarbeid med fagmiljøene. Rådet anbefaler at det skapes en arena for tverrfaglig tjenesteutvikling i et samarbeid mellom høyskoler, brukermiljø og praksisfeltet.

Som en del av gjennomgangen av erfaringene med praktiseringen av de tidsavgrensede bestemmelsene i sosialtjenestelovens kapittel 6A (tvang og makt overfor enkelte grupper psykisk utviklingshemmede) er det gjennomført en studie som oppsummerer, sammenstiller og vurderer metoder og resultater fra forskningslitteraturen når det gjelder sammenheng mellom adferdsproblemer hos mennesker med utviklingshemning og miljø- og samhandlingsmessige forhold¹². I gjennomgangen blir det pekt på at det kan være behov for regionale sentra som kan bygge opp, støtte og videreutvikle lokal kompetanse knyttet til utviklingshemmede.

Et 4-årig prosjekt ble avsluttet i 2003: «Kompetanseoppbygging – alternativ til tvang og makt.» Dette har vært et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim kommune og Høgskolen i Sør-Trøndelag. I prosjektet er det utprøvd nye arbeidsmetoder på tjenestestedet, arbeidet med fagutvikling i vernepleierutdanningen samt formidling av verdier/holdninger og fag. Til grunn for fag- og metodeutviklingen har det vært vektlagt at menneskerettigheter, samhandling med bruker og pårørende og livskvalitet for bruker skal være retningsgivende. Kommunalt ansatte uten fagopplæring har fått høgskoleutdanning. Det er etablert et kommunalt fagnettverk, utgitt fag/lærebok, utviklet videreutdanningstilbud og stimulert til forskerutdanning. Prosjektet har bidratt til faglig utvikling både i tjenestene til utviklingshemmede og i relevante utdanninger og ført til nærmere samarbeid mellom praksisfeltet og utdanningene.¹³

Sosialdepartementet foreslår å etablere et

kompetansemiljø med nasjonale fagutviklings- og formidlingsoppgaver på området utviklingshemning. Miljøet skal bidra til utvikling av det faglige grunnlaget for å skape gode levekår for personer med utviklingshemning, inkludert helse- og sosialtjenesten. Miljøet vil etableres i et samarbeid mellom utdanningsinstitusjonene og praksisfeltet. Personell i den enkelte kommune vil gjennom dette kompetansemiljøet kunne dra nytte av erfaringer i andre kommuner, av faglig veiledning i nettverk og av tilgang på forskning og fagutvikling ved høyskoler og universitet. Sosial- og helsedirektoratet vil se nærmere på hvordan erfaringene fra prosjektet i Sør-Trøndelag kan nyttiggjøres i etableringen av et nytt kompetansemiljø.

Kompetanseoppbygging knyttet til aldring hos personer med nedsatt funksjonsevne

Eldre personer med nedsatt funksjonsevne består av to hovedgrupper. Den ene gruppen er de som får nedsatt funksjonsevne på grunn av alderdomsvekkelse. Den andre gruppen er de som har levd hele eller store deler av livet med en eller flere funksjonsnedsettelse og så blir gamle.

Som følge av forbedringer i levekår- og livssituasjonen, medisinsk utvikling og bedre tilgang på helsetjenester, øker antall eldre personer med medfødte eller tidlig ervervede funksjonsnedsettelse. Kunnskapen om hvordan aldringsprosessen arter seg hos disse gruppene er begrenset.

Gjennom Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998-2002) ble det igangsatt et prosjekt for å få mer kunnskap om aldringsprosessen hos personer med nedsatt funksjonsevne. Prosjektet ble forankret ved Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens og ble senere gjort permanent. Prosjektet resulterte i publikasjoner om levekår, livssituasjon, helsetilstand, ønsker og behov hos personer med nedsatt funksjonsevne. To studier har gått spesielt på kunnskap om hvordan kommuner med mange aldre utviklingshemmede (verts kommuner) bedre kan planlegge og tilrettelegge et godt tilbud til utviklingshemmede når de blir gamle.

På bakgrunn av det økende antall eldre utviklingshemmede, og erkjennelsen av de faglige utfordringer denne utviklingen representerer, vil det bli satt i gang en større treårig satsing på kompetansehevede tiltak knyttet til aldring og utviklingshemning. Hovedhensikten er å heve kompetansen hos tjenesteytere som arbeider med

¹¹ «Statlig reform og kommunal hverdag». Tøssebro og Lundebø. NTNU 2002.

¹² «Utfordrende adferd hos mennesker med lærehemning: Betydningen av boforhold, tjenester og kommunikasjon. Stephen von Tetzchner. Universitetet i Oslo. 2003».

¹³ «Sett og forstått. Alternativ til tvang og makt i møte med utviklingshemmede.» Ellingsen, Jacobsen og Nicolaysen. 2003.

eldre mennesker med utviklingshemning. Nasjonalt kompetansesenter for aldersdemens har fått ansvaret for satsingen som utvikles i samarbeid med blant annet Sosial- og helsedirektoratet, vertskommunesammenslutningen (tidligere vertskommuner for institusjoner innen HVPU) og Nasjonalt senter for telemedisin.

Satsingen omfatter bl.a. en rekke FoU-prosjekter for å frembringe mer kunnskap på feltet, utvikling av læremidler/kursmateriell samt iverksetting av konkrete opplæringstiltak. I første omgang vil opplæringstiltakene rette seg mot ansatte i de tidligere vertskommunene.

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) og kompetanseoppbygging

Fagmiljøene i de enkelte kommuner er ofte små og det er høy utskifting blant ansatte. IKT gir muligheter til å prøve ut nye former for kompetanseheving som kan skreddersys den enkeltes arbeidstagers eller arbeidsgivers behov. IKT-basert kompetanseheving er ofte lettere å kombinere med jobb enn tradisjonelle kompetansehevingstiltak. De siste årene er Nasjonalt senter for telemedisin (NST) tildelt statlige prosjektmidler for, i samarbeid med ulike kompetansemiljøer, å utvikle et IKT-basert undervisnings-, veilednings- og nettverkstilbud rettet mot ansatte i pleie- og omsorgstjenesten. Fokus har så langt vært rettet mot ansatte som arbeider med personer med autisme og demente.

Arbeidet med IKT-basert undervisning og veiledningstilbud vil bli videreutviklet i tiden framover og vil kunne utvides til andre målgrupper. Tiltaket vil bli vurdert gjort permanent i regi av NST gjennom en årlig basisbevilgning for å ivareta de funksjoner som er knyttet til utvikling av et mer samordnet IKT-basert undervisnings-, veilednings- og nettverkstilbud rettet mot ansatte i pleie- og omsorgssektoren.

Økt kunnskap om saksbehandling

Sivilombudsmannen og tilsynsmyndighetene har gjennomført flere undersøkelser og tilsyn som viser at det i mange saker ikke er truffet enkeltvedtak, eller at vedtakene ikke er gode nok med hensyn til kartlegging av behov, brukermedvirkning og vedtakenes innhold og begrunnelse. Fra 1999 er det til bruk for inntektssystemet etablert et nytt system for registrering av utviklingshemmede som krever at det fattes enkeltvedtak. Departementet mener at dette har medvirket til at

det blir fattet enkeltvedtak i større grad enn tidligere, men fortsatt er det en utfordring å sikre at disse er utformet i tråd med lover og ivaretar mottakernes rettssikkerhet. Forvaltningslovens regler om saksbehandling krever at brukerens behov utredes grundig. Vedtakene skal begrunnes slik at det fremgår at de er tilpasset den enkelte brukers behov. Gjennom dette sikres god saksbehandling som fører frem til klare og etterprøvbare vedtak. For at søkerens rettssikkerhet skal bli ivaretatt, mener regjeringen det er nødvendig med god kunnskap om saksbehandling i kommunene. Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for saksbehandling etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Denne veilederen skal følges opp med råd og veiledning fra regional stat overfor kommunene. Både fylkesmennenes egne erfaringer og tilbakemeldinger fra kommunene om oppfølgingen av saksbehandlingen skal omtales i fylkesmennenes årsmeldinger. Det vil bli gjennomført en erfaringskonferanse våren 2004 der bl.a. fylkesmennene skal gi tilbakemelding om bruken av veilederne og utviklingen av saksbehandlerkompetansen i kommunene.

Kompetanse knyttet til etikk og holdninger

Gode holdninger og verdier hos dem som arbeider i pleie- og omsorgstjenesten er helt avgjørende for kvaliteten på tjenestene. Å møte brukeren som et medmenneske som har rett til å bestemme over eget liv og ta valg i forhold til egne behov er den viktigste utfordringen for personellet som arbeider i tjenestene. De ansatte må ha et aktivt forhold til hvordan utførelsen av eget arbeid virker inn på den enkelte bruker og legge til grunn at brukerens ønsker skal være førende for tjenesteutøvelsen. Kommunen som arbeidsgiver og som ansvarlig for å yte forsvarlige tjenester har ansvar for veiledning og kompetanseheving hos tjenesteutøverne. Erfaringer fra flere arbeidsplasser viser at refleksjonsgrupper og såkalte «verdiverksteder» er en metode som bidrar til å øke verdi- og ansvarsbevisstheten til gruppe medlemmene. Sosialdepartementet vil legge disse erfaringene til grunn for arbeidet med ny veileder til den nye felles kvalitetsforskriften for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenestelovens kap. 4, bl. a. gjennom at det i veilederen utarbeides gode eksempler på hvordan verdiverksted kan benyttes som konkrete arenaer for kvalitetsutvikling.

7.2.6 Felles regelverk og bedre rettssikkerhet

Lovverket som regulerer hjelpetjenestene en person med nedsatt funksjonsevne kan ha behov for er oppsplittet. Oppdelingen av lovverket gjenspeiles i en tilsvarende oppsplitting av forvaltningsapparatet. I NOU 2001:22 blir behovet for et mer samordnet og harmonisert regelverk understreket, med en tilsvarende samordning av hjelpetilbudet, hjelpeapparat og forvaltningsapparat.

De statlige virkemidlene bør etter departementets vurdering innrettes slik at den kommunale helse- og sosialsektoren sees under ett. Regjeringen har satt i verk ulike tiltak for å bidra til et mer samordnet regelverk og regler som skal bidra til å sikre god kvalitet på tjenestene.

Kvalitetsforskriften

Dagens forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene gjelder tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven. Sosialdepartementet foreslår å innføre en ny felles forskrift for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenestelovens kapittel 4. Hensikten er først og fremst å harmonisere regelverket i helse- og sosialtjenesten. Forskriften skal bidra til å sikre kvaliteten i tjenesteutøvelsen for hver enkelt bruker, uavhengig av hvor brukeren bor, alder og funksjonsnedsettelse. Forskriften gjelder både i og utenfor institusjon. I forskriften pekes det på viktigheten av å tilpasse tjenestene slik at brukerne kan følge en normal livs- og døgnrytme. Forskriften legger også vekt på at brukernes medvirkning, selvstendighet og styring av eget liv ivaretas. Viktigheten av at brukerne får de tjenester de har behov for til rett tid, og i henhold til individuell plan når den finnes, understrekes.

Sosial og helsedirektoratet vil utarbeide en ny veileder til forskriften i løpet av 2004. I denne revideringen vil direktoratet legge vekt på at man både i eksempler og konkretisering bestreber seg på å ivareta alle med nedsatt funksjonsevne uavhengig av alder og livssituasjon.

Lovutvalg for harmonisering av helse- og sosiallovgivningen

Harmonisering og bedre samordning av kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven er etter departementets mening viktig for å sikre et helhetlig tjenestetilbud og en helhetlig tilnærming til brukernes behov. Regjeringen har derfor nedsatt et lovutvalg som skal utrede og foreslå

bedre harmonisering av den kommunale helse- og sosiallovgivningen. Lovutvalget bygger på at kommunene skal ha stor frihet i organisering av tjenestene, at skillet mellom tjenester i og utenfor institusjon skal bygges ned og at den enkeltes rett til tjenester skal knyttes til individuelle behov og ikke boform. Siktemålet med harmoniseringen er å:

- sikre ensartet regulering av likeartede tjenester
- sikre helhetlig tilbud til brukere med sammensatte behov og bedre kommunenes mulighet for å gjennomføre dette
- hindre ansvarsfraskrivelse mellom tjenester og sektorer
- forenkle regelverket for brukere, tjenesteytere og kommuner.

Utvalget skal etter mandatet avgi innstilling våren 2004.

Styrket tilsyn og internkontroll

Stortinget vedtok ved lov 15. juni 2001 nr 91 om endringer i lov om sosiale tjenester m.v. å innføre internkontrollplikt for kommunenes virksomhet etter kapittel 4 og 6A og utvide Fylkesmannens tilsyn med disse tjenestene. Det ble også vedtatt ny §4-6, som gir adgang til å gi forskrift om krav til innholdet i tjenester etter kap 4. Ovennevnte endringer trådte i kraft 1. januar 2003 og ny forskrift om internkontroll trådte i kraft på samme tidspunkt. Lovendringen innebærer at det statlige tilsynet med kommunenes sosialtjenester styrkes, samtidig som kommunene gis økt ansvar for kontroll med egen virksomhet. Statens helsetilsyn har fått ansvaret for det overordnede tilsynet med sosialtjenesten. For personer med nedsatt funksjonsevne er det særlig viktig at tilsynet nå omfatter alle boliger og tjenester, og ikke er begrenset til institusjoner. Endringen vil kunne bidra til å bedre tjenestene for brukerne og styrke brukernes rettssikkerhet. Utviklingen av tilsynet er nærmere omtalt i Stortingsmeldingen om kvaliteten i pleie- og omsorgstjenestene.

Krav om politiattest i sosialtjenesten

Mindreårige har krav på å bli beskyttet mot seksuelle overgrep fra voksne personer. Det er ikke tilfredsstillende at mindreårige som har tilbud fra sosialtjenesten ikke har samme vern som mindreårige i barnehage, barnevern og grunnskole. Det bør derfor åpnes for å kreve politiattest for de som

skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. Dette gjelder bl.a. avlastere, støttekontakter og personlige assistenter som yter tjenester overfor personer med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke barn.

I samråd med Sosialdepartementet har Justisdepartementet hatt på høring et forslag om endring av strafferegistreringsforskriften som gir kommunene hjemmel til å kreve politiattest i forbindelse med tilsetting av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. Dette gjelder ved ansettelse av avlastere, støttekontakter, personer som arbeider med praktisk bistand og opplæring, herunder brukerstyrt personlig assistanse og personer som skal arbeide i bolig med heldøgns omsorgstjeneste. Forskriften trådte i kraft 1. juni. Det tas sikte på å følge dette opp med lovfesting av krav til politiattest for disse yrkesgruppene i sosialtjenesteloven, bl. a. på bakgrunn av Politiregisterutvalgets innstilling som ventes avgitt sommeren 2003.

Oppsummering av tiltak – pleie- og omsorgstjenestene:

Oppsummering av tiltak knyttet til tilpasning av tjenestene:

- Kommunal- og regionaldepartementet vil ta initiativ til at det i 2004 foretas en undersøkelse av boligforholdene for utviklingshemmede, deres erfaringer med ulike boligløsninger og preferanser. Undersøkelsen vil også omfatte kommunenes erfaringer og preferanser. Undersøkelsen skal ha som mål å gi et bedre grunnlag for statlig veiledning og informasjon med tanke på å utvikle boligtilbudet til utviklingshemmede.
- Sosialdepartementet vil ta initiativ til en kartlegging av situasjonen når det gjelder tilbud om barnebolig.
- Sosial- og helsedirektoratet vil bidra til en systematisk utveksling av «gode eksempler» mellom kommuner knyttet til nye måter å organisere tilbudet til yngre personer med nedsatt funksjonsevne på.
- Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å iverksette en 2-års satsing på konferanser, seminarer og informasjonstiltak rettet mot pleie- og omsorgsledere og kommunale saksbehandlere spesielt knyttet til tilrettelegging av tilbudet til familier med barn med nedsatt funksjonsevne der bl.a. erfaringen fra modellforsøkene med omsorgslønn bør inngå.

- Sosialdepartementet vil på bakgrunn av kartleggingen av hvor mange yngre personer med nedsatt funksjonsevne som bor på aldersinstitusjon, invitere brukerorganisasjonene til en drøfting av hvilke tiltak som bør settes i verk for å oppfylle målet om utflytting for alle som ønsker det innen 2005.
- Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å utvikle et opplæringsprogram som retter seg mot saksbehandlere i kommunene som har mye kontakt med familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Tiltaket må sees i sammenheng med andre opplæringstiltak rettet mot kommunale saksbehandlere.
- Det skal innføres en ny toppfinansieringsordning for ressurskrevende brukere.

Oppsummering av tiltak på kompetanse:

- Sosialdepartementet vil etablere et nasjonalt kompetansemiljø med nasjonale fagutviklings- og formidlingsoppgaver på området utviklingshemning. Miljøet skal ha et overordnet ansvar for utvikling av det faglige grunnlaget for å skape bedre levekår og tjenester til mennesker med utviklingshemning.
- Det skal utvikles et opplæringsprogram knyttet til aldring og utviklingshemning for ansatte i vertskommunene. Kompetansesenteret for aldersdemens vil samarbeide med vertskommunesammenslutningen om et slikt program. Programmet vil bl.a. omfatte utvikling av læremidler/kursmaterieell som alle kommuner etter hvert vil kunne benytte seg av, bl.a. ved bruk av ny teknologi.
- Satsingen på IKT-basert undervisning og veiledningstilbud vil bli styrket ytterligere i tiden fremover og vil kunne utvides til andre fagområder.
- Det er utarbeidet en ny veileder for saksbehandling etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven. Veilederen følges opp med opplæring og veiledning fra regional stat, og det vil bli gjennomført en erfaringskonferanse våren 2004.
- I forbindelse med utarbeidelse av ny veileder til kvalitetsforskriften vil arbeidet med verdier og holdninger vektlegges.

Oppsummering av tiltak på regelverk og rettssikkerhet

- Sosialdepartementet har foreslått ny felles kvalitetsforskrift for sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven.

- Det er nedsatt et lovutvalg som skal se på en harmonisering av sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven.
- Det er etablert felles tilsyn mellom tjenester etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven.
- Det innføres en hjemmel for kommunene til å kreve politiattest for dem som skal yte tjenester til mindreårige etter sosialtjenesteloven.

7.3 Koordinering av ulike tjenester

Personer med nedsatt funksjonsevne og deres familier løfter fram manglende samordning og koordinering av tjenestetilbudet som en stor svakhet ved dagens system. Personene erfarer ofte at de selv må administrere og koordinere tiltakene. Dette er tids- og ressurskrevende og oppleves som en tilleggsbelastning.

Flere kommuner har prøvd ut ulike modeller for å få til en bedre koordinering av tjenester for brukere som har behov for bistand fra ulike deler av det kommunale tjenesteapparatet, og behov for tjenester også fra andre sektorer og forvaltningsnivåer. Hellerud bydel i Oslo har prøvd ut en modell med områdeorganisering og et mottaksteam. Mottaksteamene skal vurdere behov og utvikle tiltakspakker på tvers av fag og tjenesteområder, i nært samarbeid med brukeren. Tiltakene forankres i en «individuell plan» hvor mål, tiltak og ansvarsforhold spesifiseres. Dette bidrar til en koordinering av tjenestene på tvers av fag- og tjenesteområder og gir brukerne et mest mulig helhetlig tilbud.

Noen kommuner har prøvd ut ulike modeller for å få til en bedre koordinering av tilbudene til personer med nedsatt funksjonsevne. Departementet vil medvirke til at erfaringene fra kommunene blir spredd til andre kommuner. Dette vil bli videre omtalt i stortingsmeldingen om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene.

Trygdeetaten har også arbeidet for å få til en bedre samordning av tilbudene både innenfor trygdeetaten og mellom trygdeetaten og andre instanser. På bakgrunn av de gode erfaringer fra «Vestfold-prosjektet», se boks 7.6, skal ordningen utvides til å bli landsomfattende. Det er allerede 13 fylker som har eller er i ferd med å innføre en ordning med en koordinator for alle trygdesaker for familier med barn med nedsatt funksjonsevne.

Det er også igangsatt arbeid med ulike andre tiltak som skal bedre koordineringen, bl.a. offentlige servicekontor (OSK), samt arbeidet knyttet

Boks 7.6 «Vestfold-modellen»

Trygdeetaten i Vestfold har utviklet en ordning for barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. Denne modellen innebærer et tett samarbeid mellom foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne, trygdeetat, sykehus, habiliteringstjenesten og helsestasjon. Foreldrene blir tilbudt å ha kontakt med en kontaktperson/saksbehandler som tar seg av alle typer trygdesaker. Disse har fått spesiell opplæring til dette. Denne kontaktpersonen saksbehandler ikke alt som gjelder disse barna, men er den personen som foreldrene forholder seg til. Disse saksbehandlerne har kontakt med utvalgte sosionomer på sykehuset. Saksbehandlerne følger opp aktivt både ved besøk på sykehus og hjemmebesøk til familiene. Samarbeidet bidrar til økt kompetanse i hjelpeapparatet ved at alle involverte får mer blikk for helheten og informasjonen flyter lettere. Brukerne gir svært gode tilbakemeldinger på denne ordningen.

til samordning av Aetat, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (SATS). På offentlige servicekontor skal brukeren kunne gå ett sted i kommunen å finne representanter for de offentlige tjenestene samlet, få informasjon og henvises til mer spesialiserte tjenester. Kontorene skal også kunne drive enkel saksbehandling. OSK er en arena der målet er at ulike deler av kommunen og ulike etater skal utvikle felles arbeidsmetoder og felles holdninger til brukerne. En oversikt fra Statskonsult viser at det pr. 4.2.03 fantes 62 offentlige servicekontorer med deltakelse både fra stat og kommune, og ca. 120 kommunale servicekontorer. Oversikten viser at om lag 150 kommune planlegger å etablere offentlige eller kommunale servicekontorer. Evalueringen av OSK viser at målene om bedre tilgjengelighet og brukerservice langt på vei er oppfylt, men at det fortsatt er behov for bedre samarbeid mellom servicekontorene og «moderorganisasjonene». Det arbeides aktivt med å styrke samarbeidet mellom ulike enheter, sette brukerne i sentrum og unngå at brukerne blir kasteballer i systemet. Flere OSKer arbeider med å utvikle fagteam som kan ivareta samarbeidet mellom arbeid, sosial og trygd. 13 kommuner har fått prosjektmidler for å etablere en felles tjeneste som omfatter Aetats tjenester og tiltak, aktuelle

trygdeytelser og sosialtjenestens tiltak (SATS i OSK). For nærmere omtale av samordning av Aetat, trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (SATS), se pkt. 5.2.6.

Individuell plan

Lov om pasientrettigheter gir pasienter som har behov for langvarige og koordinerte tjenester rett til å få utarbeidet individuell plan i samsvar med bestemmelsene i kommunehelsetjenesteloven og spesialisthelsetjenesteloven. Regjeringen har i Ot.prp nr. 54 (2002-2003) foreslått at det skal innføres en bestemmelse i sosialtjenesteloven tilsvarende den som er utformet i helselovgivningen. Individuell plan er et verktøy for samarbeid mellom ulike forvaltningsnivåer og mellom ulike etater og sektorer, og et verktøy for å bedre samarbeidet mellom tjenesteytere, brukere og eventuelt pårørende. Den individuelle planen skal konkretisere behovet for tjenester den enkelte har, hvordan behovene skal dekkes og hvem som har ansvar for å yte tjenestene. Lovhjemlingen vil gi sosialtjenesten i kommunene en plikt til samarbeid med andre tjenesteytere om planen. Det ligger også en forutsetning om at det skal utarbeides en felles individuell plan som dekker tjenester etter kommunehelsetjenesteloven, spesialisthelsetjenesteloven, lov om psykisk helsevern og sosialtjenesteloven. Helt sentralt i utvikling og gjennomføring av planen er brukernes innflytelse og medvirkning. Det betyr at brukerne er å betrakte som en likeverdig samarbeidspartner og spiller en sentral rolle i utformingen av tilbud og tiltak. Den individuelle planen skal bygge på god saksbehandling og enkeltvedtak om ulike typer tjenester som kommunen har vedtatt å gi brukeren.

Som et hjelpemiddel i arbeidet med individuell planlegging er det utarbeidet en veileder. I veilederen er det særlig lagt vekt på samarbeidet mellom instanser og på betydningen av brukermedvirkning.

Sosial- og helsedirektoratet skal også i 2003 ha fokus på individuelle planer, og innhente kunnskap om bruken av dette virkemidlet og erfaringer med bruken av individuelle planer både sett fra brukernes og hjelpeapparatets ståsted. Direktoratet skal fortsatt bidra til å spre kunnskap om individuelle planer med sikte på at dette virkemidlet skal tas i bruk av alle kommuner og helseforetak i løpet av 2003. Se også pkt. 5.1.1 og 5.2.1 om individuell plan i forhold til opplæring og arbeid.

7.4 Pasientombudsordningen

Bakgrunn

Ulike rapporter viser at brukere av offentlige tjenester ofte opplever mangelfull informasjon, dårlig service, samt svakheter ved saksbehandlingen og i koordineringen mellom ulike tjenester. Det er primært de instanser som yter tjenestene som har ansvar for å forbedre tilbudet.

Det er iverksatt en rekke tiltak for å bedre de offentlige tjenestene bl.a. styrket tilsyn, offentlige servicekontor, serviceerklæringer, brukerundersøkelser, brukermedvirkning m.m. Selv om det skjer en forbedring i tjenestene vil det i en del situasjoner være behov for instanser som kan bistå brukerne i møtet med hjelpeapparatet.

En rekke prosjekter og forsøksordninger har aktualisert spørsmålet om behov, omfang og organisering av instanser som skal bistå brukerne i møte med hjelpeapparatet.

Pasientombudsordningen ble lovhjemlet ved innføringen av pasientrettighetsloven. Pasientombudet skal arbeide for å ivareta pasientens behov, interesser og rettssikkerhet overfor spesialisthelsetjenestene og arbeide for å bedre kvaliteten i tjenestene.

Det lovhjemlede pasientombudet trådte i kraft 2. juli 1999. Det er anført i Ot. prp. nr. 12 (1998-99) Lov om pasientrettigheter at det på lengre sikt er ønskelig at en pasientombudsordning også omfatter kommunehelsetjenesten.

I Dok. nr. 8: 70 (2000-2001) fremmet stortingsrepresentane John I. Alvheim og Harald T. Nesvik fra Fremskrittspartiet forslag om endringer i pasientrettighetsloven for å utvide pasientombudenes ansvar til også å dekke primærhelsetjenesten. I Innst. S. nr. 272 (2000-2001) heter det i komiteens tilråding:

«Stortinget ber Regjeringen på egnet måte om å legge frem en sak som viser resultatene fra pågående forsøk vedrørende omsorgstjenestene, og i den sammenheng komme med forslag om eventuelt en utvidet pasientombudsordning til også å gjelde kommunehelsetjenesten og sosialsektoren».

Eldre- og omsorgsombud

Under behandlingen av St. meld nr. 35 (1994-95) Velferdsmeldingen sluttet Stortinget seg til regjeringens forslag om å vurdere etablering av eldreombud lokalt for å gi bedre veiledning og bistand i klagesaker mv. Dette skulle skje i form av et utvi-

klingsprogram. Forslaget om å prøve ut lokale ordninger var et alternativ til å etablere et nasjonalt eldreombud.

Noen år senere ble det i Dok. nr. 8:15 (2000-2001) fremmet forslag om opprettelse av en ordning med nasjonalt eldreombud. I Innst. S. nr. 167 (2000-2001) tilrår komiteen at:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram en sak som viser resultatene fra pågående forsøk med ulike ombudsordninger, og i den sammenheng kommer tilbake til forslaget om eventuelle ombudsordninger for eldre».

I 1999 ble det etablert en 4-årig prøveordning med eldre- og omsorgsombud i noen kommuner. Hensikten med ordningen var å ivareta brukernes rettigheter overfor tjenestene og forvaltningen, styrke brukernes medbestemmelse, innflytelse og rettssikkerhet og bidra til å bedre kvaliteten i tjenestene.

Eldreombudet ble prøvd ut i Bergen og som interkommunal løsning med fem kommuner i Vest-Agder. Omsorgsombud ble prøvd ut i Bodø og Porsanger. Erfaringene viser at ombudet har bidratt til å bedre brukernes rettssikkerhet i forvaltningen, at ombudet har fylt et informasjonsbehov i kommunene og har bidratt med viktig erfaringstilbakeføring til tjenesteapparatet. Prosjektene viser bl.a. at kommunale ombudsordninger er avhengig av en viss befolkningsstørrelse.

Forsøk med brukerkontor i en bydel i Oslo

Forsøk med brukerkontor i en bydel i Oslo startet i august 2000 i regi av Sosial- og helsedepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Brukerkontoret ble initiert i Voksenåserklæringen høsten 1997, for å stimulere til samarbeid mellom ulike offentlige etater og frivillige krefter for å bedre tjenestetilbudet for de med sammensatte behov. Formålet med brukerkontoret var å bedre tilgjengeligheten til ulike hjelpetiltak for brukere med omfattende hjelpebehov, sikre en større grad av samordnet innsats mellom ulike instanser og etater, samt systematisere og analysere brukernes erfaringer med hjelpeapparatet. Evalueringsrapporten fra Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR) viser at henvendelsene i stor grad har dreid seg om økonomisk stønad, boligspørsmål, helse og arbeid. Rapporten peker på at det er behov for en uavhengig instans hvor brukerne kan diskutere sin sak, få bistand til å søke om ytelser eller tjenester og til å fremme

klager. Det pekes på at det kan være behov for et felles mottak for sosialtjenesten, Aetat og trygdekontor i hver bydel, men det advares mot et kontor som skal ha både en ombudsfunksjon og en samordningsfunksjon.

Prosjekt for å styrke brukerveiledningen til personer med nedsatt funksjonsevne

I forbindelse med Handlingsplan for funksjonshemmede (1998-2002) ble det i 1999 satt i gang et forsøksprosjekt med styrket brukerveiledning til personer med nedsatt funksjonsevne noen steder i landet. Prosjektet hadde som mål å gi den enkelte riktig og tilstrekkelig informasjon og veiledning om rettigheter og offentlige tiltak og tjenester.

Tiltaket var et treårig prosjekt med veiledningstjenester noen steder i landet. Det ble organisert som to delprosjekter, der Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Norges handikapforbund (NHF) hadde ansvar for hver sin del. FFO etablerte et rettighetscenter i Oslo og informasjons- og veiledningstjenester i Møre og Romsdal og Finnmark. NHF styrket sine lokale frivillige veiledningsgrupper i Rogaland og Buskerud og ansatte en jurist ved hovedkontoret for å bistå de lokale leddene.

Prosjektene har mottatt mange henvendelser. Størstedelen av saker dreier seg om trygdespørsmål, særlig bil, hjelpemidler og grunn- og hjelpestønad. Dernest bolig og kommunale helse- og sosialtjenester. Henvendelsene tyder på at mange opplever behov for mer informasjon og mange er usikre på hvor de skal henvende seg for å få svar på spørsmålene sine.

Brukersenteret i Løten

Brukersenteret i Løten startet opp høsten 2001 som et forsøk med midler fra Sosial- og helsedepartementet, Løten kommune og Den Norske Kreftforeningen, som også står som eier av forsøket. Det overordnede målet for Brukersenteret er å ivareta brukernes interesser og om nødvendig være talsperson overfor det offentlige hjelpeapparatet og andre. Senteret skal være lydhør for de erfaringene som brukerne har og skal formidle kontakt til det offentlige. Hovedtyngden av henvendelsene er innenfor områdene helse, sosial, trygd og utdanning. Styringsgruppa mener brukersenteret har fylt et behov på kommunenivå, men at et ettmannskontor lokalt anses for sårbart.

Oppsummering av erfaringer

Evalueringsrapportene fra prosjektene om eldre og omsorgsombud, brukerkontor i Oslo, prosjektet om styrket brukerveiledning og brukersentret i Løten viser at det oppfattes å være behov for en instans utenfor tjenesteapparatet hvor brukerne kan få informasjon, veiledning, hjelp til å klage og bistand i møtet med tjenesteapparatet. Det er også behov for bedre å systematisere de problemer brukerne opplever i møtet med tjenesteapparatet. Det er imidlertid ingen entydige konklusjoner fra prosjektene med hensyn til hvordan en slik instans skal organiseres. Det blir pekt på at en instans må kunne nå en stor del av befolkningen, at man trenger et organ som er lovpålagt, og at organet bør ha et bredt mandat på tvers av administrative enheter og forvaltningsnivåer.

Utvidelse av dagens pasientombudsordning

Det er i dag et pasientombud knyttet til spesialisthelsetjenesten. Kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven har ikke noe tilsvarende. Hovedbegrunnelsen for å vurdere å utvide dagens ordning er:

- Mange av henvendelsene til pasientombudene dreier seg om saker knyttet til kommunehelsetjenesten og sosialtjenesten.
- Dagens avgrensning virker urimelig og uforståelig for pasientene.
- Et fragmentert og lite koordinert «ombudsapparat» må unngås. En utvidelse av dagens pasientombud vil bety en forenkling i forhold til en utvikling med ulike typer ombudsordninger for ulike brukergrupper.

En utvidelse av pasientombudsordningen vil kunne ivareta mange av de behov de ulike forsøksordningene har dekket. En utvidet pasientombudsordning vil kunne ivareta brukernes behov, interesser og rettssikkerhet overfor helse- og sosialtjenesten. Pasientombudet kan fungere som megler mellom sosial- og helsetjenesten og pasienten og bistå brukerne i møte med tjenesten bl.a. gjennom utforming av klager. Ombudet vil også kunne gi informasjon, råd og veiledning om rettigheter og tjenester som hører under ombudets arbeidsområde. En viktig del av ombudenes oppgave vil være erfaringstilbakeføring til tjenesteapparatet for å bedre kvaliteten på tjenestene.

En utvidelse av dagens pasientombudsordning til også å gjelde kommunehelsetjenesten og tjenstedelen av sosialtjenesten vil sannsynligvis

være det beste virkemidlet for å ivareta de behovene de ulike forsøksordningene har søkt å dekke.

En eventuell utvidelse av pasientombudsordningen vil kreve lovendring og det vil være behov for å utrede praktiske forhold knyttet til endringene, bl.a. økonomiske og administrative konsekvenser. Regjeringen vil utrede disse spørsmålene videre. Et eventuelt lovforslag vil måtte sendes på høring.

7.5 Hjelpemiddelformidling

Det er kommunene som har førstelinjeansvaret i hjelpemiddelformidlingen. Hjelpemiddelsentralen skal ha et overordnet og koordinerende ansvar for hjelpemidler til personer med nedsatt funksjonsevne, være et ressurs- og kompetansesenter for offentlige instanser og samtidig ha en rådgivnings- og veiledningsfunksjon overfor helsetjenesten i kommunene og fylkeskommunene på hjelpemiddelområdet. Rikstrygdeverkets landsdekkende tjenester på hjelpemiddelområdet skal bistå hjelpemiddelsentralen i kompliserte saker.

7.5.1 NOU 2001:22 – utfordringer og forslag

NOU 2001:22 viser til at hjelpemiddelsentralen har bidratt til at et stort antall mennesker med nedsatt funksjonsevne har fått løst sine praktiske problemer. Ny teknologi har gitt nye muligheter og mange har fått løst problemer som man for få år siden trodde var uløselige. Det norske rettighets- og formidlingssystemet for hjelpemidler er godt, spesielt hvis det sammenlignes med andre europeiske land.

Utvalget viser likevel til at systemet fungerer ulikt fra fylke til fylke. Kvaliteten på tjenesteytingen kan bedres. Det er for lang ventetid på vedtak og utlevering av enkelte hjelpemiddelgrupper. Det gjelder spesielt teknisk kompliserte hjelpemidler og enkelte barnehjelpemidler. Mange klager over begrensede utprøvningsmuligheter, mangelfull opplæring og etterlyser rask reparasjon når viktige hjelpemidler svikter. Brukerrepresentantene etterlyser også større nærhet til tjenestene. Den sterke vektleggingen av kommunenes førstelinjeansvar i hjelpemiddelformidlingen har etter manges erfaring medført at den faglige kvaliteten på formidlingen har gått ned. Kommunalt personell har ofte ikke den nødvendige kunnskap for å bistå brukeren med å finne frem til hvilke hjelpemidler som er hensiktsmessige og forutsetningene for å gi opplæring i bruk av hjelpemiddelet

er heller ikke alltid tilstede. Brukere rapporterer om store variasjoner når det gjelder innflytelse i egen sak, samt mulighet for innflytelse på systemnivå.

NOU 2001:22 har følgende forslag til tiltak knyttet til hjelpemiddelformidling:

- Det skal ikke være egenandel på hjelpemidler. Utvalget vil fjerne begrensende vilkår knyttet til omfanget av ulike hjelpemidler.
- Sikre rett til akutt reparasjon for alle.
- Innføre garantert formidlingstid på hjelpemidler (fra søknad til utleveringstid).
- Gjennomgang av tilskudd- og støtteordningene for bostøtte og boligtilrettelegging; spesielt se på grensedragningen mellom Husbankens og folketrygdens ansvarsområde.
- Det er behov for en klarere og sterkere lovfesting av rett til brukermedvirkning enn det som følger av dagens lovverk på individ og systemnivå i tilknytning til hjelpemiddelformidling.

7.5.2 Regjeringens mål

Regjeringen har følgende mål for hjelpemiddelområdet:

- Brukeren skal få rett løsning til rett tid.
- Brukeren skal bli møtt av fagfolk med tilfredsstillende kompetanse, og få det samme tilbudet uavhengig av bosted.
- Kommunen skal ha hovedansvaret for, og være den viktigste koordinerende aktør i hjelpemiddelformidlingen. Kommunene skal få bistand fra hjelpemiddelsentralene på områder der de ikke har tilstrekkelig kompetanse.

7.5.3 Tiltak

Kompetansehevede tiltak og informasjon

For å få bedre kvalitet i hjelpemiddeltjenesten har hjelpemiddelsentralene gjennomført over 500 ulike kurs og opplæringstiltak i året overfor kommunene i både 2001 og 2002. Dette er fortsatt et prioritert område de neste årene. For hjelpemiddelsentralene er utfordringen å utvikle spesialkompetanse på områder der kommunene vil ha behov for bistand.

Arbeidet med å styrke den faglige kompetansen ved hjelpemiddelsentralene blir videreført i 2003 både gjennom ulike fagsamlinger for sentralene og gjennom videreføring av arbeidet i de nasjonale faggruppene. I tillegg til faggrupper for områdene «sittestillinger» og «hjelpemidler i bolig», ble det i løpet av 2002 etablert nasjonale faggrupper for «barn og hjelpemidler» og for «Syn

IKT» (dataløsninger for blinde og svaksynte). Det skal videre opprettes nasjonal faggruppe på arbeidsplasshjelpemidler i 2003. Faggruppene skal bidra til å utvikle kompetanse på utredning, utprøving og tilpasning i forhold til brukerens behov og bygge opp erfaring med mulige løsninger og produkter. Gruppene skal også samle, systematisere og dokumentere erfaringer og utvikle metodikk på sine områder, spre kunnskap i formidlingssystemet og bidra til mer likeverdige tilbud til brukere uavhengig av bosted.

Etablering av kommuneavtaler som konkretiserer ansvars- og oppgavefordeling mellom hjelpemiddelsentralene og kommunene har bidratt til økt kompetanse i hjelpemiddelformidlingen og riktig oppgave- og utgiftsfordeling mellom nivåene i formidlingssystemet. Det er fortsatt noen få kommuner som mangler avtaler. Etablering av kommunale kontaktpersoner for hjelpemidler, synskontakter og hørselskontakter som har ansvar for faglig oppfølging av brukere i sine respektive kommuner er en del av dette arbeidet.

Informasjon om rettigheter og muligheter er blitt lettere tilgjengelig for alle gjennom internett og servicetelefon. Informasjon og bilder over hjelpemidler som finnes i det nasjonale hjelpemiddelutvalget er gjort tilgjengelig på internett.

Brukermedvirkning

Regjeringen legger sterk vekt på aktiv brukermedvirkning. Både Rikstrygdeverket og hjelpemiddelsentralene har opprettet egne brukerutvalg på hjelpemiddelområdet. Referansegrupper med brukerrepresentanter gir råd i utvelgelsen av det nasjonale utvalget på de ulike hjelpemiddelgruppene som blir prisforhandlet. Tilsvarende blir brukerrepresentanter invitert med ved utvalgene av hjelpemiddelutvalget på de enkelte hjelpemiddelsentralene. Brukerorganisasjonene blir i stor grad trukket med i ulike utredninger på hjelpemiddelområdet.

I 2003 skal det igangsettes et modellforsøk for å finne en hensiktsmessig håndtering av saker der brukeren ønsker å ta ansvar for større deler av utredning og formidling av hjelpemidlene selv, særlig der andre hjelpeinstanser i liten grad er involvert eller det ikke er naturlig å involvere dem. Forsøket organiseres med deltagelse fra brukerorganisasjonene, fire hjelpemiddelsentraler og aktuelle kommuner. Prosjektet vil også gå gjennom hjelpemiddelsentralenes oppgaveløsning og sette fokus på rådgivnings- og veiledningsfunksjonen.

Rikstrygdeverket har tatt initiativ til etablering av prosjektet «Oppgaveløsning og aktiv brukermedvirkning på hjelpemiddelområdet». Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Norges Handikapforbund og Norges Blindforbund skal delta i prosjektet. RTVs brukerundersøkelser viser at 80 prosent av brukerne er fornøyde med de tjenestene som ytes på hjelpemiddelområdet. I dette prosjektet ønsker man å se nærmere på de 20 prosent som ikke er fornøyde og sette i gang prosesser for å finne løsninger på de problemer som omfatter mange brukere.

Leveringstiden skal reduseres

NOU 2001:22 viser til at enkelte brukergrupper må vente utover normtidene fastsatt av trygdeetaten, og at særlig barn i vekst og utvikling er avhengig av rask hjelpemiddeltildeling. For brukerne er det den totale ventetiden som er viktig, det vil si tiden det tar fra et behov har oppstått til dette behovet er dekket ved at hjelpemiddelet tas i bruk.

Sommeren 2002 ble det etablert en forenklet søknadsprosedyre hvor kommunene raskere kan få rimelige hjelpemidler som er ferdig utredet i kommunen. Ordningen omfatter enkle hjelpemidler etter lov om folketrygd § 10-6, inntil 10 prosent av G (ca kr 5400,-) innenfor en liste av prisforhandlede produkter eller klart definerbare hjelpemiddelgrupper. Ordningen har ført til mindre dobbeltarbeid. Leveringstiden i de fleste fylker er allerede kortet ned til 4-5 dager. I 2002 er det også innført en ordning i hjelpemiddelsentralene hvor individuelle planer kan erstatte enkeltsøknader om hjelpemidler. Ordningen skal bidra til enklere saksbehandling og bedre samarbeid rundt brukere med sammensatte behov.

Det er planlagt en rekke tiltak for å få til en raskere formidling av barnehjelpemidler. I 2003 vil det bli utgitt en veileder om barn/unge og hjelpemidler for ansatte i hjelpemiddelsentralene, kommunene, brukere og foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne. Det skal gjennomføres en fagsamling som et ledd i kompetansehevingen for alle ansatte som arbeider med barnehjelpemidler i hjelpemiddelsentralene i 2003. Hjelpemiddelsentralene skal i 2003 også gjennomføre en utvalgsundersøkelse for å avdekke tidsforbruket i de ulike delene av tiltakskjeden. Resultatet av undersøkelsen skal danne grunnlag for gjennomføring av tiltak på hver enkelt hjelpemiddelsentral. Hensikten er at man i større grad prioriterer barnesaker i alle ledd i prosessen. Rikstrygdeverket

vil følge opp sentralene i dette arbeidet gjennom tertialvise møter. Det er videre utført ulike former for brukerundersøkelser i ti fylker i løpet av 2002. Flere av disse omhandler barn og hjelpemidler. Resultatene fra undersøkelsene vil bli benyttet i arbeidet med å utvikle tjenestene til barn på hjelpemiddelområdet. I barnesaker skal det opprettes en kontaktperson/koordinator i trygdekontorene for at foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne skal ha en fast person å forholde seg til for å få nødvendig hjelp og bistand til å finne frem i det offentlige systemet, jf. Pkt. 7.3.

Sosialdepartementet mener det er viktig å fortsatt følge opp rutineene på de enkelte hjelpemiddelsentralene og i forhold til kommune.

Akutt reparasjon

NOU 2001:22 viser til at brukere etterlyser rask reparasjon når viktige hjelpemidler svikter. Ordningen med akutt reparasjon fra høsten 1998 er et tilbud om en avtaleordning for brukere som er helt avhengig av hjelpemidlene sine og som ikke vil kunne fungere i hverdagen dersom disse går i stykker. En avtale om akutt reparasjon gis kun i de tilfeller hvor det vil føre til urimelige konsekvenser for brukeren å vente til neste virkedag for å få reparert hjelpemidlene. Ordningen gjelder for utvalgte hjelpemiddelgrupper; elektrisk rullestol, elektrisk seng, hjelpemiddel for omgivelseskontroll, rullestolsheis i bil, plattformheis, trappeheis og personløfter (behandlingshjelpemidler er overført til Helseforetakene pr. 1. januar 2003). Ved utgangen av 2002 var 400 brukere omfattet av ordningen, men det er en sterk økning i antall henvendelser til hjelpemiddelsentralene.

En utfordring i forhold til rask reparasjon av hjelpemidler er geografisk avstand til servicepartner eller hjelpemiddelsentral. Det vil derfor være en vurdering om dobbelt sett med hjelpemidler eller avtale om reparasjon innen 24 timer er den gunstigste ordningen for den enkelte bruker. Det er viktig at avtalen om akutt reparasjon fungerer bra. Dette kan bidra til at personer med nedsatt funksjonsevne som er yrkesaktive bedre kan ivareta sitt arbeid, og at barn, ungdom og studenter unngår lengre avbrudd i, skolegang, studier og arbeid på grunn av feil ved et hjelpemiddel.

Avtaleordningen er nå evaluert og det foreligger en foreløpig rapport som viser at ikke alle fylkene hadde etablert en fullt ut tilfredsstillende ordning. I denne forbindelse har Rikstrygdeverket bedt fire hjelpemiddelsentraler om en handlingsplan innen 2002 for å bedre tiltakene for bru-

kere som har rett til å få denne tjenesten. To av disse fylkene gjenstår fortsatt og vil måtte jobbe aktivt i første del av 2003 for å etablert ordningen. Hjelpemiddelsentralene skal også distribuere nytt informasjonsmateriell for at flere skal få kunnskap om ordningen og om hvordan den organiseres.

Noen hjelpemiddelsentraler har i 2003 fått muligheten til å innføre hvilende hjemmevakt utenom ordinær åpningstid i noen fylker for å kunne utføre akutt reparasjon. Regjeringen vil utvide denne ordningen til å gjelde hele landet. Dette vil være som et alternativ til avtale med ekstern servicepartner. Hjelpemiddelsentralene skal selv vurdere hva som gir den mest kostnadseffektive og beste løsning for brukerne. Ordningen med hvilende hjemmevakt vil følges tett opp og systematiske brukerundersøkelser vil bli iverksatt.

Fjerning av noen av begrensningene på antall timer og utvidelse av aldersgruppen som har rett til enkelte hjelpemidler

NOU 2001:22 foreslår at forskrifter som begrenser retten til hjelpemidler til kun å gjelde inntil bestemte stønadsbeløp, inntil et bestemt antall timer eller begrenset til aldersgrupper blir fjernet. Siden utvalgets innstilling ble lagt frem er det vedtatt en rekke endringer som utvider retten til hjelpemidler. I Revidert nasjonalbudsjett for 2002 ble taket på tolketimer til dagliglivets gjøremål fjernet. I Statsbudsjettet for 2003 ble aldersgrensen for hjelpemidler til trening, stimulering og aktivisering hevet fra 18 til 26 år. Blinde og svaksynte har også fått fjernet taket på antall timer de har rett til lese- og sekretærhjelp i arbeidslivet. I Revidert nasjonalbudsjett for 2003 er det foreslått å fjerne taket på tolketimer i arbeidslivet for hørselshemmede og døvblinde fra 1. juli 2003.

Oppsummering av tiltak – hjelpemiddelområdet:

- Trygdeetaten skal styrke den faglige kompetansen ved hjelpemiddelsentralen gjennom fagsamlinger og etablering av nye nasjonale faggrupper.
- Trygdeetaten er i gang med etablering av prosjektet «Oppgaveløsning og aktiv brukervirkning på hjelpemiddelområdet».
- Trygdeetaten vil igangsette modellforsøk for å finne en hensiktsmessig håndtering av saker der brukeren ønsker å ta større ansvar for utredning og formidling av hjelpemidlene.

- Trygdeetaten har satt i gang ulike tiltak for å få raskere formidling av barnehjelpemidler, bl.a. kompetansehevende tiltak og utvidelse av veileder.
- Sosialdepartementet vil utvide ordningen med hvilende hjemmevakt utenom den ordinære åpningstiden til å gjelde hele landet der det vil føre til urimelige konsekvenser for brukeren å vente til neste virkedag for å få reparert hjelpemiddelet.
- Taket på tolketimer er fjernet og aldersgrensen for en del hjelpemidler er hevet fra 18 til 26 år. Blinde og svaksynte har fått fjernet taket på antall timer de har rett til lese- og sekretærhjelp i arbeidslivet.

7.6 Fritid og ferie

7.6.1 NOU 2001:22 – utfordringer

I NOU 2001:22 er det vist til en undersøkelse fra SINTEF Unimed som har oppsummert resultatene fra Statisk sentralbyrås levekårsundersøkelser fra 1987, 1991 og 1995. Undersøkelsen viser at mennesker med nedsatt funksjonsevne deltar mindre enn andre i fritids- og kulturaktiviteter. På samtlige områder, utenom deltagelse på gudstjeneste og regligjose møter, er deltakelsen til mennesker med nedsatt funksjonsevne betydelig lavere. Undersøkelsen viser samtidig at mennesker med nedsatt funksjonsevne gradvis deltar noe mer i ulike aktiviteter.

I NOU 2001:22 pekes det på at det eksisterer en rekke barrierer som hemmer deltakelse og til dels ekskluderer mennesker med nedsatt funksjonsevne fra kultur- og fritidssektoren og det religiøse liv. Utvalget mener at dersom en skal nå målet om at alle skal ha muligheter til å delta, må det satses mer på kunnskapsheving, rettslig regulering, økonomiske tilskuddsordninger og stimuleringsmidler. Det må også vurderes om saksjonsmulighetene for oppfølging av brudd på bestemmelser om tilgjengelighet og tilrettelegging for mennesker med nedsatt funksjonsevne er gode nok. Utvalget har også forslag om enkelte prioriterte tiltak på dette området. Det gjelder opplæring for kultur- og fritidsarbeidere i å lage et inkluderende miljø og tilbud som omfatter alle, tilskudd til fritidsassistenter i kommunene, at alle kommuner skal tilby ledsagerordning og at ledsagere skal gis gratis adgang på kommunale arrangementer.

Regjeringens mål

Regjeringen vil legge til rette for opplevelse og deltakelse for den enkelte. Personer med nedsatt funksjonsevne skal ha reelle muligheter til å delta i kulturlivet i bred forstand på lik linje med andre. Kultur er et virkemiddel for integrering i samfunnet, og det er en målsetting at alle skal ha like rettigheter til deltakelse og innflytelse, kulturell utfoldelse og til å praktisere sin religiøse tro. Idrettspolitikken har idrett for alle som hovedmål. Flest mulig må få anledning til å utøve idrett i sitt nærmiljø, etter sine forutsetninger, ønsker og behov. Samarbeidet med den organiserte idretten står sentralt for å nå dette målet.

Også på kultur- og fritidsområdet er manglende tilgjengelighet til byggverk og uteområder et problem. Det vises til egne avsnitt om dette i kap. 6.

Støttekontakter, fritidsassistenter og fritidstilbud

Støttekontakt, avlastning og fritidsassistanse er viktig i det forebyggende arbeidet gjennom at

Boks 7.7 Tilrettelagt fritid

Trondheim Kommune og Strinda bydel har siden 1992 jobbet med prosjektet «Tilrettelagt fritid». Prosjektet skal inkludere barn, ungdom, voksne og eldre med nedsatt funksjonsevne eller med sosiale problemer i vanlige kultur- og fritidsaktiviteter. Kultur- og fritidsarenaen tilrettelegges ved hjelp av virkemidler som kulturarbeidere, frivillig arbeid, ledsagerbevis og transport som er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne. Trondheim kommune og Strinda bydel ønsker å endre begreper som støttekontakt og fritidsassistent til kulturarbeidere som jobber med tilrettelagt fritid, og har ansatt en fritidskoordinator i 100% stilling. Målet er at alle skal ha minst ett tilrettelagt fritidstilbud i uka. Det foregår et tett samarbeid mellom Sosial- og hjelpetjenesten og Kultur og fritid i kommunen i vurderingen av den enkelte søknad for å finne frem til et mest mulig tilrettelagt tilbud for den enkelte. Målet med omorganiseringen er blant annet å få mer fritidstilbud for pengene. Ved å anvende midler som før ble brukt til støttekontakt på tilrettede kultur- og fritidsaktiviteter, er det mulig å skape mer meningsfull fritid for flere brukere.

pårørende og brukere får en bedre fritid og får utvidet sitt sosiale nettverk. Støttekontaktens viktigste oppgaver er som regel å hjelpe den enkelte til en meningsfull fritid. Avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid skal gi den som yter omsorgen nødvendig og regelmessig fritid og ferie. Rapporteringen fra kommunene viser at bruken av støttekontakt har vært omtrent stabil fra 1995 til 1999, mens samlet antall årsverk til fritidsassistenter har gått noe ned.¹⁴ Mange kommuner melder at det er vanskelig å rekruttere støttekontakter og avlastere, og at det er vanskelig å beholde dem over tid¹⁵.

En del kommuner har arbeidet aktivt for å skape gode fritidstilbud og mobilisere frivillig sektor i arbeidet, bl.a. har noen kommuner arbeidet med en ny organisering av fritidstilbudene. Fordi en del personer med nedsatt funksjonsevne setter spesielle krav til kvalifikasjoner hos hjelpere, har flere kommuner delvis til erstatning for støttekontakter og avlastere engasjert på timebasis, ansatt personell på hel- eller deltid med fritidsassistanse eller avlastning som arbeidsoppgaver.

Soldal peker i sin bok¹⁶ på behovet for mer kunnskap om brukernes og pårørendes erfaringer med hjelpen og hva de ønsker å endre. Det er videre viktig å få kunnskap om hvilke kommuner som får til løsninger som brukerne opplever som gode og fleksible slik at disse erfaringene kan spres til andre kommuner. Man kan tenke seg et skille mellom ulike typer støttekontaktoppdrag. På den ene siden støttekontakter som arbeider i nær tilknytning til frivillig sektor og legger til rette for at flere blir inkludert i ulike typer fritidstilbud. I tillegg kan man engasjere støttekontakter i større stillinger til høyere betaling. Utprøving av profesjonelle som støttekontakter i forhold til mennesker med omfattende hjelpebehov samt et nærmere samarbeid mellom kultursektoren og helse- og sosialsektoren i kommunene kan være nyttig.

En del kommuner har gått nye veier for å rekruttere og øke kompetansen hos støttekontaktene. Ski kommune har rekruttert mennesker med relevant høgskoleutdanning til faste stillinger som støttekontakt, enten hel- eller deltid. Arbeidet til støttekontaktene er delvis «en til en»-kontakt med en bruker, delvis arbeid med mennesker i grupper. Det er for det meste mennesker

¹⁴ Rundskriv I-41/95 og I-19/2000.

¹⁵ «Avlastning, støttekontakt og fritidsassistanse - status, behov og fornyelse. Steinar Bergh. SHD. 2001».

¹⁶ «Støttekontakter – soveputer eller ressurser i velferdssamfunnet?» Soldal. Fagbokforlaget. 2003.

med psykiske lidelser som blir knyttet til støttekontaktene med profesjonell bakgrunn. Rekruttering av profesjonelle til denne tjenesten må også sees på bakgrunn av at flere brukere trenger omfattende hjelp og støttekontakt med spesialkompetanse. En viktig erfaring er imidlertid at også ikke-profesjonelle fungerer godt som støttekontakter.

Noen kommuner har prøvd ulike modeller for veiledning og oppfølging av støttekontaktene. Stavanger kommune har i mange år hatt en egen støttekontaktforening som møtes en gang i måneden. Foreningen retter seg mot støttekontakter som arbeider med ulike målgrupper; barnevern, utviklingshemmede, psykiatriske pasienter etc.

Kristiansand har satt i gang et prosjekt med gruppeveiledning av støttekontakter til mennesker med psykiske lidelser.¹⁷ Bakgrunnen for prosjektet var at veiledningen hadde vært nedprioritert og at både brukere og fagfolk var misfornøyd med situasjonen. Målet med gruppeveiledningen er å bedre kvaliteten på tjenestene.

Sentrum sosialkontor i Bergen har lang erfaring med veiledning av støttekontakter i grupper og individuell veiledning. I tillegg arrangeres det temakvelder jevnlig. Veiledning og kontakt med andre støttekontakter har ført til en stabil støttekontaktgruppe, noe som betyr svært mye for brukerne.¹⁸

Sosialdepartementet vil gi Sosial- og helsedirektoratet ansvar for å tilrettelegge for erfaringsutveksling mellom kommunene knyttet til tiltak for å bedre rekrutteringen og heve kompetansen hos støttekontakter og avlastere. Som et ledd i dette arbeidet vil direktoratet vurdere behovet for eksempelsamling og behovet for en oppdatering og relansering av allerede eksisterende opplærings- og veiledningsmateriell og vurdere behovet for utarbeidelse av nytt materiell. Direktoratet skal også vurdere nærmere hvordan man kan mobilisere frivillige, bl.a. bruke Frivillighetssentralene i rekrutteringen, og i arbeidet med å utvikle og forbedre disse ordningene.

Som en oppfølging av Handlingsplanen for funksjonshemmede er det etablert et videreutdanningstilbud for saksbehandlere i kommunene med ansvar for støttekontakter, avlastere og lignende ved Høyskolen i Bergen. Gjennom utdanningen vil saksbehandlere bli bedre i stand til å rekruttere og organisere opplærings- og veiledningstilbud til støttekontakter og avlastere. Det

første kullet ble uteksaminert våren 2003. Det blir også lagt vekt på å bygge nettverk for å motvirke «faglige ensomhet» hos saksbehandlerne i kommunene.

Sosial- og helsedirektoratet vil, i samarbeid med Høyskolen i Bergen, se nærmere på hvordan tilbudet kan utvikles videre, bl.a. etablering av et IKT-basert studietilbud basert på samme studieplan. Gjennom IKT-basert undervisning vil saksbehandlere fra hele landet lettere kunne gjennomføre utdanningen.

Ledsagerbevis

Ledsagerordningen er et viktig virkemiddel for å øke personer med nedsatt funksjonsevne sin mulighet til deltakelse. Mange kommuner har tatt i bruk ordningen. En rekke kommuner har også lagt til rette for gratis adgang for ledsagere på kommunale arrangementer.

Kultur- og kirkedepartementet har siden 2001 satt som en forutsetning for bevilgninger til virksomheter som driver kulturformidling mot billett salg, at innehavere av ledsagerbevis for personer med nedsatt funksjonsevne som kjøper billetter til full pris til en utstilling eller arrangement, gis rett til gratis billett. Idrettsstyret gjorde i 1999 vedtak om at «Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite aksepterer ledsagerbevis for personer med nedsatt funksjonsevne med bistandsbehov til bruk ved alle idrettslige arrangement i regi av organisasjoner tilsluttet Norges Idrettsforbund og Olympiske Komite». Ordningen gjaldt fra 1.1.2000.

Den norske kirke

Kirkemøtet har vedtatt en strategiplan 2002-2005 der personer med nedsatt funksjonsevne er et prioritert satsingsområde. I planen er det pekt på viktigheten av praktisk tilrettelegging av lokaler, materiell, transport, ledsager, assistenter og i enkelte tilfeller spesialpedagogisk kompetanse. Kirkerådet har tilsatt en fagkonsulent og etablert en nasjonal gruppe som arbeider med disse spørsmålene. Bispedømmene organiserer undervisningsopplegg for kirkelig tilsatte om tilrettelegging av gudstjeneste- og menighetsliv for personer med nedsatt funksjonsevne. Tiltak av holdningsskapende og integrerende art blir stimulert.

Kirkemøtet anbefalte i 2001 en dåpsopplæring med lik rett for alle til å få opplæring, uavhengig av bakgrunn, personlige forutsetninger, funksjonsdyktighet, kulturell og etnisk tilhørighet og

¹⁷ «Gruppeveiledning av Støttekontakter for mennesker med psykiske lidelser». Aunevik. 1997.

¹⁸ «Personlig meddelelse». Dyvik Melbøe. 2002.

bosted. I Sem-erklæringen slo regjeringen fast at dåpsopplæringen i Den norske kirke skulle styrkes. For budsjettåret 2003 er det avsatt 5 mill. kroner til dette formålet, der tiltak for barn og unge med særlige behov er prioritert. I St. melding nr. 7 (2002-2003) Trusopplæring i ei ny tid Om reform av dåpsopplæring i Den norske Kyrkja legger Kultur- og kirke departementet vekt på at reformen skal innebære utvikling av materiale og pedagogiske tilrettelegging for barn og unge med særskilte behov.

Kirke – og kulturdepartementet gir årlig tilskudd til Døvekirken og Kristent Arbeid Blant Blinde (KABB), og finansierer døveprestjeten. Målsettingen med tilskuddet er å legge til rette for et aktivt kirkelig arbeid blant døve. Kristent Arbeid Blant Blinde gir ut kristen litteratur m.v. for blinde og svaksynte, og har blant annet gjennomført et prosjekt for å tilrettelegge Det nye testamentet og konfirmantbøker for blinde og svaksynte i et eget CD-format.

Ferie

Mange har pekt på problemet med at personer med store bistandsbehov har store utgifter knyttet til ferieturer. Dersom brukeren i tillegg til sine egne utgifter også må betale lønn og/eller reise- og oppholdsutgifter for bistandsyttere under feriereise blir dette ofte svært kostbart. Dette er utgifter som vanskelig lar seg dekke av de som ikke har annet enn uføretrygd å leve av. Kostnadene kan i noen grad reduseres dersom en benytter spesielle feriesteder med kvalifisert personale. Mange vil likevel være avhengig av bistand under reisen og av at bistandsyttere som kjenner dem er tilstede under oppholdet. Det er ikke spesielle statlige ordninger for finansiering av ferie for mennesker med bistandsbehov. Noen kommuner dekker lønn og reise/oppholdsutgifter for personale under brukernes ferie. Sosialtjenestelovens § 5-2 om stønad i særlige tilfeller kan gi hjemmel for å yte stønad til at nødvendig ledsager kan være med en person med nedsatt funksjonsevne på ferie.

Sosialdepartementet vil ta initiativ til en kartlegging for å få en oversikt over kommuner som har funnet fram til ordninger som reduserer kostnadene til ferie. Det kan være aktuelt å se nærmere på tiltak og modeller som gjør det mulig for personer med nedsatt funksjonsevne, som trenger mye bistand, å kunne dra på ferie til en kostnad som er overkommelig i forhold til deres økonomiske situasjon.

Oppsummering av tiltak – ferie og fritid:

- Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å legge til rette for spredning av erfaringer fra kommuner som har gode erfaringer med nye måter å organisere fritidstilbudet til personer med nedsatt funksjonsevne på. De skal også legge tilrette for erfaringsutveksling mellom kommuner knyttet til tiltak for å bedre rekruttering og heve kompetansen hos støttekontakter og avlastere.
- Det er satt av 5 mill. kroner i 2003 for å styrke dåpsopplæringen der tiltak for barn og unge med særlig behov er prioritert.
- Det iverksettes en kartlegging for å se nærmere på tiltale og modeller som gjør det mulig for personer med store bistandsbehov å dra på ferie til en overkommelig kostnad.

7.7 Barnehager

Barn med nedsatt funksjonsevne kan lett bli isolert fra samvær med andre. Det kan skyldes at selve funksjonsnedsettelsen reduserer barnets mulighet for kontakt, eller det kan være at den hjelp barnet trenger virker sosialt isolerende. Samvær og sosial trening i barnehage blir derfor spesielt viktig for disse barna. Barn med nedsatt funksjonsevne har prioritet ved opptak i barnehage dersom barnet kan ha nytte av oppholdet, jf § 9 i barnehageloven. Barnehagebygg og utemiljø skal være tilrettelagt ut fra byggeforskriftenes bestemmelser om tilgjengelighet slik at barna kan dra nytte av fortrinnsretten til barnehageplass.

Barne- og familiedepartementet gir tilskudd til kommunene til tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. I dag utgjør tilskuddet 10 prosent av det ordinære statlige driftstilskuddet og overføres til kommunene sammen med dette. Barn med nedsatt funksjonsevne kan ha rett til spesialpedagogisk hjelp i barnehage, etter opplæringsloven § 5-7. Kommunene har ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp for barn med nedsatt funksjonsevne som har behov for det.

Rammeplanen for barnehager understreker at det må være et godt samarbeid mellom skole og barnehage når det gjelder å forberede skolestarten for barn med nedsatt funksjonsevne. Dette samarbeidet bør starte tre til fire år før barnet skal begynne i skolen dersom skoletilbudet skal være tilrettelagt når barnet begynner, Jf. 5.1.1.

7.7.1 NOU 2001:22 Utfordringer og forslag

NOU 2001:22 slår fast at hovedinntrykket er at førskolebarn med nedsatt funksjonsevne er i barnehager. Unntaket er døve barn som trenger opplæring i tegnspråk, der man mener at det best kan gis i større tegnspråklige fellesskap. Utredningen trekker fram ulike undersøkelser der det blir registrert en positiv utvikling når det gjelder samarbeid med PPT, tilgangen til ekstrahjelp, veiledning og foreldrekontakt. Deltasenterets undersøkelse fra 1999 viser at personalet i barnehagene mener at de har for lite spesialpedagogisk kunnskap, og at oppfølgingen fra kommunen er for dårlig på dette området. Av utfordringer blir det først og fremst pekt på overgangen mellom barnehage og skole og viktigheten av å starte planleggingen tidlig.

7.7.2 Regjeringens mål

Regjeringen legger følgende mål til grunn:

- Økt tilgjengelighet for barn med nedsatt funksjonsevne både i private og kommunale barnehager
- Reell valgfrihet mht. barnehageplass for foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne

7.7.3 Tiltak

Barn med nedsatt funksjonsevne får svært sjelden avslag på plass i barnehage. Det ser derfor ut til at fortrinnsretten for barn med nedsatt funksjonsevne til å få barnehageplass, jfr. § 9 i barnehageloven, virker etter sin hensikt. I tillegg er barnehagedekningen ofte tilstrekkelig til at barn med funksjonshemming får plass, uten bruk av fortrinnsretten.¹⁹

Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage og midler til spesialpedagogiske tiltak

Det gis tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. I tillegg gis det midler gjennom kommunenes frie inntekter til spesialpedagogisk hjelp for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Tilskuddet til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage ligger under Barne- og familiedepartementets ansvars-

område. Dette tilskuddet kan bl.a. nyttes til å styrke barnehagens bemanning, redusere barnegruppens størrelse, innkjøp av materiell eller finansiere utbedringer av barnehagens lokaler og uteområde som er påkrevet for å kunne gi det eller de barna som har nedsatt funksjonsevne et godt tilbud.

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet har Asplan Viak foretatt en undersøkelse av hvordan det øremerkede tilskuddet til tilrettelegging i barnehage for barn med nedsatt funksjonsevne benyttes i kommunene. De fleste midlene går til å øke antallet assistenter i barnehagen, deretter til å øke antall førskolelærere. Det er en beskjeden andel av midlene som går til fysisk tilrettelegging i barnehagen. Flere kommuner kommenterer at utstyr av ulik art stilles til disposisjon for barnehagene av lokale hjelpemiddelsentraler.

I stortingsmeldingen om barnehager (St. meld. nr. 24 (2002-2003) og i kommuneproposisjonen for 2004 har regjeringen foreslått å innlemme tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage sammen med det ordinære statlige driftstilskuddet i inntektssystemet fra 2004. Dette for å gi kommunene et mer helhetlig ansvar. Innlemmingen i kommunenes inntektssystem vil gi en mer likeverdig fordeling av midler til barn med nedsatt funksjonsevne. Bakgrunnen for forslaget er først og fremst at dagens tildelingskriterier fører til en vesentlig skjevfordeling mellom kommuner. Fordi tilskuddet er koplet til det ordinære driftstilskuddet, får kommuner med høy barnehagedekning tildelt langt mer til tilrettelegging enn kommuner med lav dekning. Fortrinnsretten fører imidlertid til at kommuner med lav barnehagedekning som regel har en høyere andel barn med nedsatt funksjonsevne. Med dagens barnehagedekning er det ikke lenger hensiktsmessig å opprettholde koplingen til driftstilskuddet. På grunn av fortrinnsretten får de fleste barn med nedsatt funksjonsevne plass i barnehage i dag. Økt barnehagedekning vil derfor ikke føre til noen vesentlig økning i antall barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage.

Dagens to regelverk knyttet til tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage og midler til spesialpedagogisk hjelp kan i enkelte tilfeller overlape hverandre. Dette kan medføre ulike tolkninger i kommunene og vanskeliggjøre at barna får et best mulig tilpasset tilbud. Det er nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe som vurderer utarbeidelsen av et felles rundskriv om samarbeid om tjenester til barn og unge med sammensatte lærevansker/

¹⁹ Asplan Viak Trondheim (2002): «Evalueringen av «10% tilskuddet» til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage»; rapport på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet.

barn og unge med nedsatt funksjonsevne og deres foreldre, slik at brukerne av de forskjellige tjenester unngår å bli kasteballer i systemet, jf. kapittel 7.1.4. En gjennomgang av regelverket til de to ovennevnte ordningene er meldt inn som aktuelle problemstillinger til dette arbeidet.

Rammefinansiering av tilskuddet til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage vil føre til at midlene til tilrettelegging og spesialpedagogisk hjelp kan ses under ett.

Kvaliteten i tilbudet

Det foregår en treårig kvalitetssatsing på barnehagesektoren (2001-2003), som setter barnehagens faglige arbeid i fokus. Arbeidet med kvalitetsutvikling skjer lokalt i kommunene og i barnehagene. Hovedmålet for satsingen er at alle barnehager skal utvikle redskaper og systemer for å sikre og videreutvikle kvaliteten innen utgangen av 2003. I satsingen er det også satt fokus på tiltak som øker personalets kompetanse i arbeidet med barn med spesielle behov. Barne- og familiedepartementet støtter et SAMTAK-prosjekt for barnehagebarn i Vest-Finnmark. Her skoler barnehagepersonalet som har ansvar for barn med nedsatt funksjonsevne. En undersøkelse som er gjennomført av NOVA om status for kvalitetsarbeidet i barnehagen viser at de fleste barnehagene har utviklet eller arbeider med å utvikle egne kvalitetssikringssystemer.

Undersøkelsen til Asplan Viak gir kunnskap om kommunenes bruk av virkemidlene på barnehageområdet for å tilrettelegge for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage. Vi vet imidlertid lite om kvaliteten i det tilbudet barn med nedsatt funksjonsevne får i barnehagen. Barne- og familiedepartementet vil ta initiativ til en undersøkelse for å få kunnskap om det kvalitative tilbudet disse barna får i barnehage.

Private og kommunale barnehager – samordnet opptak

78 prosent av alle barn med nedsatt funksjonsevne går i dag i kommunale barnehager. Det er et mål å bedre integrering av barn med nedsatt funksjonsevne også i forhold til private barnehager. Regjeringen har nylig fremmet et lovforslag til barnehageloven om samordning ved opptak i barnehager. Lovforslaget innebærer at kommunene skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess. Ved samordnet opptak skal brukernes ønsker tillegges stor vekt, og likebehandling av

barn i kommunale og private barnehager skal sikres. For barn med særskilte behov, bør et samordnet opptak kunne gi større muligheter til å få plass i nærmiljøet. Kommunene vil ha en viss mulighet til å påvirke dette. Det vil ofte være avgjørende hvilke barnehager som allerede har et tilrettelagt tilbud til den type funksjonsnedsettelse, eller at særskilt kompetent personale allerede er tilknyttet en spesiell barnehage. Lovforslaget innebærer at kommunenes styringsmulighet, så langt det er forsvarlig, bør følge de lokale reglene for samordning. En samordnet opptaksprosess vil dermed over tid kunne bidra til en jevnere fordeling av barn med særlige behov.

Medisinering

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) har tatt opp problemet med medisinering av barn og unge med nedsatt funksjonsevne og kronisk syke barn i barnehage. Det er satt ned en arbeidsgruppe i regi av Sosial- og helsedirektoratet som skal utrede behovet for regulering av legemiddelhåndtering i skoler og barnehager. Målet er å sikre at legemiddelhåndteringen ivaretas på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet er med i denne arbeidsgruppen. FFO vil bli invitert til å delta i arbeidet.

7.8 Samer

7.8.1 NOU 2001:22

I utredningen finner utvalget det dokumentert at samer med nedsatt funksjonsevne møter språklige og kulturelle barrierer som forsterker problemene og vanskeliggjør både utdanning, diagnostisering, pleie, rehabilitering og brukerinformasjon. Det foreslås en handlingsplan med økte bevilgninger for å fremme kunnskap om samisk kultur, og for å sikre samisktalende fagfolk både i nord-, lule- og sørsamiske språkområder. Videre foreslås en raskere og mer omfattende oppbygging av det spesialpedagogiske tyngdepunktet og den samiske utdanningsadministrasjonen, bl.a. med tanke på aktiv informasjon til samer med nedsatt funksjonsevne om rettigheter og aktuelle hjelpetiltak.

7.8.2 Mål

Samene har som urfolk rett til reell likestilling med andre norske statsborgere. Regjeringens mål

er at den retten skal virkeliggjøres også for samer med nedsatt funksjonsevne.

7.8.3 Nærmere om ulike tiltak

Regjeringen tar utgangspunkt i at språklige og kulturelle barrierer forsterker de barrierer som alle mennesker med nedsatt funksjonsevne møter. Kommunal- og regionaldepartementet arbeider med en satsing på samisk språk og informasjon. Regjeringen ønsker å legge til rette for mer aktiv bruk av samisk språk, og å motvirke negative holdninger mot samer. Satsingen innebærer følgende tiltak:

- legge til rette for bruk av samisk språk i IT-sammenhenger
- bidra til økt bruk av samisk språk i offentlig forvaltning
- i samarbeid med Sametinget utarbeide strategier og tiltak for å motvirke negative holdninger mot samer og spre informasjon om samiske forhold.

På bakgrunn av NOU 1995:6 Samisk helse- og sosialplan la det daværende Sosial- og helsedepartementet i 2001 fram handlingsplanen Mangfold og likeverd 2002 – 2005. Regjeringen viderefører arbeidet med denne planen.

7.9 Innvandrere

7.9.1 NOU 2001:22

Det går fram av utredningen at problemer som alle mennesker med nedsatt funksjonsevne har, forsterkes for innvandrere pga. språk- og kulturforskjeller som vanskeliggjør informasjon og kommunikasjon. Økt tilgjengelighet til informasjon og tilpasset informasjon er i så måte helt sentralt. For mange innvandrere er muntlig informasjon nødvendig og bruk av tolk en forutsetning for at kommunikasjon og dialog med helsepersonellet skal fungere. Innvandrere med nedsatt funksjonsevne er ekstra utsatt for diskriminering både pga av sin hudfarge eller religiøse, etniske eller kulturelle bakgrunn og på grunn av sin reduserte funksjonsevne.

Utvalget peker på at det er behov for å bygge opp lokal og nasjonal kompetanse omkring innvandrere med nedsatt funksjonsevne, og utvikle kurstilbud for tospråklige og tokulturelle ressurspersoner med tanke på å etablere en ressursbank på kommunalt/regionalt nivå. Utvalget mener videre at kunnskap om utfordringer i møte med innvandrere og flyktninger med nedsatt funk-

sjonsevne og deres familier må inn på læreplanen i utdanninger innenfor undervisnings- og helse- og sosialsektoren.

For mange med innvandrerbakgrunn er det forbundet med skam å få barn med nedsatt funksjonsevne. Det er derfor viktig at helsepersonell har en god dialog med familien for å bearbeide disse følelsene, og dermed bedre omsorgsevnen for familien. Det foreligger derfor store utfordringer i å legge til rette for et bedre tjenestetilbud for denne gruppen, og å bidra til at personer med innvandrerbakgrunn kan nyttiggjøre seg tjenester på en bedre måte. Opplæring og kompetansebygging av helsepersonell er viktig for å kunne bistå personer med innvandrerbakgrunn som har nedsatt funksjonsevne og deres familier, og sikre at de får et likeverdig tilbud i forhold til den øvrige befolkningen.

7.9.2 Mål

Regjeringens mål er at innvandrere med nedsatt funksjonsevne skal kunne delta i samfunnet og få et likeverdig tjenestetilbud på lik linje med andre innbyggere med nedsatt funksjonsevne.

7.9.3 Ulike tiltak

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om innvandrere med nedsatt funksjonsevne. Det er behov for forskning og utviklingsarbeid som kan klargjøre denne gruppens særskilte utfordringer og behov. Dette vil bl.a. være et aktuelt tema i forbindelse med den nye satsingen på forskning for personer med nedsatt funksjonsevne i regi av Norges forskningsråd.

Regjeringen støtter utvalgets vurdering av at det er behov for å bygge opp lokal og nasjonal kompetanse omkring innvandrere med nedsatt funksjonsevne, og utvikle kurstilbud for tospråklige og tokulturelle ressurspersoner med tanke på å etablere en ressursbank på kommunalt/regionalt nivå.

Våren 2003 ble en kompetanseenhet for somatisk og psykisk helse og omsorg blant personer med innvandrerbakgrunn åpnet ved Ullevål sykehus. Regjeringen er av den oppfatning at det er naturlig å samle kompetansen omkring helse og omsorg blant personer med innvandrerbakgrunn på ett sted. Kompetanseenheten ved Ullevål sykehus vil derfor bygge opp kompetanse omkring innvandrere med nedsatt funksjonsevne og deres særskilte behov. Denne kompetanseenheten vil også utvikle kurstilbud for førstelinjetjenesten og andre relevante ressurspersoner.

8 Reformen for mennesker med utviklingshemning

8.1 Målsettinger og resultater

Reformen for mennesker med utviklingshemning ble satt i verk i januar 1991 og innebar at kommunene fikk ansvaret for bo- og tjenestetilbudet til utviklingshemmede som hadde et tilbud i Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU).

Reformen ble iverksatt på bakgrunn av en omfattende kritikk mot forholdene i HVPU. Et offentlig utvalg (Lossius-utvalget) som ble nedsatt for å gjennomgå forholdene konkluderte i NOU 1985: 34 Levekår for psykisk utviklingshemmede med at «*omfattende befaringer viser at livssituasjonen og levekårene for psykisk utviklingshemmede i institusjonene er medmenneskelig, sosialt og kulturelt uakseptable*». Det var en stor avstand mellom de mål som fremkom i offentlige dokumenter vedrørende utviklingshemmedes levekår og deres faktiske livssituasjon. Utvalget mente at oppbyggingen av nødvendige tjenester utenfor institusjon ville gi et langt bedre tilbud.

St. melding nr. 67 (1986-87) Ansvar for tiltak og tjenester for psykisk utviklingshemmede og St. melding nr. 47 (1989-90) Om gjennomføring av reformen for mennesker med psykisk utviklingshemning skisserte målene og gjennomføringen av reformen. Ot. prp.nr. 49 (1987-88) Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede, gav det lovmessige grunnlaget for avvikling av institusjonene.

Målet med reformen var å avvikle institusjonsomsorgen for personer med utviklingshemning. Reformen bygget på normaliseringsprinsippet. Det innebærer at utviklingshemmede skal ha anledning til å leve et liv så langt opp mot det «normale» som mulig. En viktig forutsetning i reformen var at tjenestene skulle utformes med utgangspunkt i den enkeltes behov. Tjenestene skulle gis i lokalmiljøet og av det ordinære tjenesteapparatet. Dette ble sett på som en forutsetning for at utviklingshemmede kunne bli oppfattet, og se på seg selv, som fullverdige medlemmer av samfunnet.

Gjennomføringen av reformen for utviklingshemmede har blitt underlagt omfattende forsk-

ningsaktivitet i regi av Norges Forskningsråd (NFR). Det har bl.a. vært prosjekter om levekår og levekårsendringer, økonomi, jus, tjenesteyting i kommunene og gjennomføring av reformen. Som et av tiltakene i Handlingsplanen for funksjonshemmede (1998- 2002) ble det iverksatt en omfattende studie av utviklingshemmedes levekår 10 år etter reformen¹.

8.2 Reformens økonomi

Frem til reformen hadde fylkeskommunene ansvaret for HVPU. Det ble i forbindelse med gjennomføring av reformen etablert flere tilskuddsordninger. Det er nedenfor gitt en oversikt over omfordeling av midlene som lå i HVPU-systemet, og en beskrivelse av de øremerkede tilskuddsordningene som ble etablert på Sosialdepartementets område.

- 2.560 mill. kroner ble fordelt til kommunene gjennom inntektssystemet. Midlene ble fordelt slik at kommunene fikk overført kr. 435.000 og kr. 130.000 pr. person som hadde henholdsvis døgntilbud eller dagtilbud pr. 31. desember 1987.
- 177 mill. kroner ble overført til trygdesystemet som følge av overgang til full uførepensjon for voksne utviklingshemmede.
- 177 mill. kroner ble fordelt til fylkeskommunene gjennom inntektssystemet til videreføring av spesialisthelsetjenester som tidligere ble ivaretatt i HVPU.
- 182 mill. kroner ble fordelt til små kommuner og vertskommuner.

Øremerkede ordninger på det nåværende Sosialdepartementets område:

– Planleggingstilskudd

Som et ledd i forberedelsen av reformen ble det fra 1988 etablert et eget øremerket tilskudd til kommunal planlegging. Til sammen ble det bevilget 176 mill. kroner i perioden 1988 til 1991.

¹ «Statlig reform og kommunal hverdag. Utviklingshemmedes levekår 10 år etter reformen.» Tøssebro, Lundeby. NTNU, 2002.

– Utflyttingstilskudd

For å stimulere igangsetting av prosessen med å flytte ut utviklingshemmede fra institusjoner i HVPU ble det i 1990 ytt et engangstilskudd på til sammen 45 mill. kroner til kommunene.

– Førtdpensjonsordning for tidligere ansatte ved HVPU-institusjoner

For bl.a. å redusere omstillingsproblemene i en del vertskommuner ble det etablert en førtdpensjonsordning for arbeidstakere som hadde arbeidet i institusjoner i HVPU. Ordningen varte fra 1993 til 1997 og medførte utgifter på i alt 34 mill. kroner.

– Styrkingsmidler

Ansvarsreformen omfattet også hjemmeboende utviklingshemmede som allerede var kommunenes ansvar. Det var et stort behov for å styrke tiltakene for denne gruppen. I perioden 1989 til 1997 ble det bevilget drøye 6 mrd. kroner som øremerket tilskudd.

– Ressurskrevende brukere

Det viste seg tidlig at det innen gruppen av utviklingshemmede var en rekke personer med meget store og kostbare pleiebehov. Disse representerte en stor økonomisk belastning for en rekke spesielt mindre, kommuner. Til sammen 1.463 mill. kroner ble i perioden 1991-99 bevilget til dette formålet. Midlene ble som ledd i en utvidelse av ordningen fra 2000 innlemmet i Kommunal- og regionaldepartementets skjønnsmiddelbevilgning til kommunene.

– Vertskommunetilskuddet

Det viste seg at mange av beboerne i institusjoner i HVPU ble boende i institusjonskommunene etter iverksetting av ansvarsreformen og ikke ønsket å flytte tilbake til egen hjemstedskommune. En rekke av disse hadde store pleie- og omsorgsbehov og medførte betydelige kostnader for vertskommunene.

På denne bakgrunn ga Stortinget sin tilslutning til å trekke ut normalsatsene for i alt ca 1300 utviklingshemmede av inntektssystemet og etablere et eget vertskommunetilskudd i 1993. Ordningen skulle omfatte i alt 33 vertskommuner. Til sammen er det i perioden 1993- 2003 bevilget 9.472 mill. kroner. Tilskuddsordningen er videreført og er i 2003 på 947,6 mill. kroner.

– Tilskudd til sikringsdømte utviklingshemmede
Til refusjon av kommunenes til dels meget store utgifter knyttet til sikringstiltak for utviklingshem-

mede plassert i frisikring ble det i 1994 etablert en egen øremerket tilskuddsordning. Fra 2002 er det skjedd vesentlige endringer i straffeloven som har utvidet refusjonsordningen vesentlig til også å omfatte flere enn utviklingshemmede. I 2001 ble det utbetalt refusjoner på i alt 47,9 mill. kroner for i alt 29 sikringsdømte utviklingshemmede.

Øremerkede ordninger på Kommunal- og regionaldepartementets område:

– Tilskudd til boligformål

I 1990 ble det opprettet en egen øremerket bevilgning til boligetablering for utviklingshemmede ved gjennomføring av reformen for utviklingshemmede. Tilskuddet kunne gis til kommuner, organisasjoner og til individuelle søkere. Tilskuddsordningen opphørte i 1994. I perioden 1990-94 ble det bevilget 568 millioner kroner.

Gjenværende tilskuddsordninger

Av de øremerkede tilskuddsordninger er det for 2003 bare vertskommunetilskuddet og tilskuddsordningen for sikringsdømte utviklingshemmede som består. Den siste bevilgningen er endret til å omfatte refusjon av utgifter knyttet til prøveløselatelse fra forvaring, varetektssurogat og sikring av utviklingshemmede i kommunen. Administrasjon av bevilgningen overføres til Justisdepartementet 1. juli. Selve bevilgningen overføres 1.1.2004.

Antall utviklingshemmede over og under 16 år i kommunene inngår i dag som kriterie i inntektssystemet.

Regjeringen har i St. prpr nr. 66 (2002-2003) foreslått en ny finansieringsordning for ressurskrevende brukere, jf. omtale i pkt. 7.2.4.

Avviklingsloven

Når det gjelder Ot. Prp. Nr. 49 (1987-88) Midlertidig lov om avvikling av institusjoner og kontrakter om privatpleie under det fylkeskommunale helsevern for psykisk utviklingshemmede (avviklingsloven) vil Sosialdepartementet vurdere oppheving av denne loven etter at Sosial- og helsedirektoratet har fulgt opp de foreliggende planer om avvikling av resterende saker i 2003.

8.3 Boliger

Om lag 5 250 personer med utviklingshemning bodde i institusjoner på det tidspunktet

St.meld.nr. 67 (1986-87) ble lagt frem. I 2002 var det 6 personer som fremdeles bodde i tidligere HVPU-institusjoner (avviklingsinstitusjoner). Alle andre har flyttet ut fra institusjoner, de fleste til egen bolig. I tillegg er det mange som har flyttet fra pårørende til egne boliger. Oversikten pr. 1.1.99, som er den siste som foreligger, viser at 10 177 bodde for seg selv, mens 7856 bodde hos pårørende. Av sistnevnte var 2 400 voksne over 21 år.

Målet med reformen på boligsiden var at flest mulig skulle få eie eller leie egen bolig og at boligen burde få samme utforming, standard og plassering som boliger for andre. Det skulle utformes fleksible boligtilbud enten i form av individuelle boliger eller forskjellige former for bokollektiv og bofellesskap. Boliger til utviklingshemmede med omfattende behov for tiltak og tjenester skulle så langt som mulig utformes slik at man unngikk institusjonspreg (St. melding nr. 67 (1986-87)).

En levekårsundersøkelse 10 år etter reformen² viser at det store flertall har fått egne boliger med god standard. Det har skjedd en utvikling mot stadig mindre bruk av bokollektiv og tilsvarende større bruk av selvstendige boliger. 2/3 av leilighetene tilfredsstillte kravene til «brukbar» bolig (50 kvm). Flertallet av leilighetene på under 50 kvm. er i bofellesskap. Litt over 40 prosent av utvalget (N= 527) bor i boliger der det er flere leiligheter i samme hus og fellesareal. 5 prosent bor i bokollektiv (ikke selvstendig bolig og der fellesrom utgjør nødvendig del av boarealene). Resten bor i egen bolig uten fellesareal. Det store flertallet av boligene er hus i rekke, kjede eller tun, eller to- og firemannsboliger. 65 prosent av boligene har ett eller flere kjennetegn som gjør at de skiller seg ut fra den ordinære boligmassen; de ligger på et tidligere institusjonsområde, på et område med omsorgsboliger eller at bygget skiller seg ut i størrelse eller byggestil. I 2001 var det i underkant av 20 prosent av boligene som lå på eller nær en tidligere HVPU-institusjon.

Levekårsundersøkelsen viser at beslutninger knyttet til egen bolig ofte blir tatt uten medvirkning fra den det gjelder i spørsmål knyttet til bl.a. hvor en skal bo og hvem en bor sammen med. Mange oppgir at de har en venn blant medbeboerne, men en gode del har også et konfliktylt forhold til sine medbeboere.

² «Statlig reform og kommunal hverdag.» Tøssebro, Lundebj. NTNU, 2002.

8.4 Voksne utviklingshemmede som bor hos pårørende

I følge kommunenes årlige rapporter til daværende Sosial- og helsedepartementet er det om lag 13 000 utviklingshemmede over 20 år i Norge³. De fleste bor for seg selv, men om lag 2400 (19 prosent) voksne utviklingshemmede bor hjemme hos sine pårørende. I forbindelse med reformen fikk mange som bodde hjemme hos pårørende et tilbud om egen bolig. Det var en nedgang i antall utviklingshemmede som bodde hos pårørende på om lag 750 personer fra 1996 til 1999, som er den siste kartleggingen som ble foretatt på landsplan. En utvalgsundersøkelse som ble gjennomført i 2002⁴ tyder på at mange voksne utviklingshemmede ikke har flyttet ut ennå, men at mange ønsker å flytte ut på sikt. 26 prosent av de pårørende ønsker utflytting raskt, 38 prosent ønsker utflytting i løpet av noen år, mens 36 prosent ønsker at vedkommende skal bli boende hjemme. Pårørende som ønsket rask utflytting har blitt spurt om de har fått et botilbud til sin utviklingshemmede sønn eller datter, eventuelt når utflytting er planlagt. Omtrent halvparten av pårørende sier de har søkt, men ennå ikke fått noe konkret botilbud, mens for 42 prosent av utviklingshemmede som ønsker å flytte, er bolig under planlegging og utflytting ventes i løpet av de nærmeste to årene. De siste 8 prosentene av de som ønsker å flytte ut, har mottatt et tilbud de synes er for dårlig. Mange av foreldrene uttrykker frykt for at den utviklingshemmede ikke vil få nok hjelp eller bli isolert hvis han/hun flytter. En beregning som er gjort i undersøkelsen anslår at det er behov for raskt å tilby boliger til om lag 500 utviklingshemmede som bor hjemme. Enda flere ønsker utflytting innen få år, i tillegg til at stadig nye årskull av voksne utviklingshemmede vil komme til å etterspørre et tilbud fremover. Behovet for å skaffe boliger vil derfor være et vedvarende krav i kommunene i årene framover.

8.5 Skole

Kirke- og undervisningsdepartementet framla i 1987 endringer i grunnskoleloven med forslag om at alle barn skulle skrives inn ved bostedsskolen. Formålet med forslaget var å sikre at skolen gjør det som er mulig for å etablere et tilfredsstillende

³ «Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemming.» Rundskriv I-19/2000. SHD.

⁴ «Voksne med utviklingshemning som bor med sine foreldre anno 2001.» Lundebj. NTNU. 2002.

opplæringstilbud også for elever med særlige behov. I St. melding nr. 67 (1986-87) ble det understreket at utbyggingen av skoletilbudet burde ta sikte på at elever med utviklingshemning kunne få opplæring ved de vanlige grunnskolene, slik at statlige spesialskoler og andre spesialinstitusjoner kunne legges ned. Undervisningen skulle i omfang, tid og innhold være likeverdig med den undervisning andre barn og unge får, og skulle tilpasses behov og forutsetninger den enkelte elev har.

Flertallet av elever med særskilte behov kan få ekstra støtte og hjelp gjennom en differensiering av undervisningen i den ordinære klassen. Dette skjer ved bruk av ordinære ressursrammer og gjennom f.eks gruppedeling og 2-lærersystemet. Elever som ikke får et tilfredstillende tilpasset tilbud gjennom slike rammer, er i lovverket gitt en individuell rett til spesialundervisning med grunnlag i enkeltvedtak og etter sakkyndig faglig vurdering. I landsgjennomsnitt får vel 6 prosent av elevene i grunnskolen spesialundervisning etter enkeltvedtak. 50 000-55 000 barn, unge og voksne som får slik særskilt tilrettelagt opplæring etter enkeltvedtak får tilbudet sitt innenfor lokalskolen og den lokale barnehagen. Knappt 3500 elever får opplæring i kommunale og fylkeskommunale spesialskoler eller spesialklasser utenfor vanlig skole.

I St. melding nr 23 (1997-98) Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov, er det pekt på at undersøkelser og løpende statistikk viser store forskjeller og ulike «lokale kulturer» når det gjelder organisering og tilrettelegging av opplæring for elever med særskilte behov. Hvilket tilbud som gis synes et stykke på vei å være avhengig av lokal fleksibilitet, kompetanse og skolens evne til å differensiere opplæringen generelt. I meldingen vises det til at det er ønskelig at kommunene og fylkeskommunene bruker ressurser til å utvikle det ordinære opplæringstilbudet mest mulig variert og fleksibelt, både når det gjelder innhold, organisering og metode. På den måten oppnås et bedre tilpasset opplæringstilbud til alle elevene. Spesialundervisning etter enkeltvedtak bør bare brukes når det er særlige behov for ekstraordinære tiltak. Ønskeligheten av å kanalisere mer av skolens ressurser inn i generelle tilretteleggingstiltak og dermed redusere behovet for mer tradisjonell, og delvis segregerende, spesialundervisning etter enkeltvedtak blir understreket. I «Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2001» meldes det at det synes å være en økende tendens til å omfordele ressurser fra spesialundervisning etter enkeltvedtak til ordinær undervisning i form av flere delingstimer.

Det vises til kapittel 5 for nærmere omtale av skole.

8.6 Tjenester

Pleie- og omsorgstjenester

I St. melding nr. 67 (1986-87) understreket Sosial- og helsedepartementet at overføring av ansvaret for bo- og tjenestetilbudet for utviklingshemmede til kommunene ikke måtte føre til at det blir bygd ut en særskilt kommunal omsorg for mennesker med utviklingshemning. Styrking av personalet burde ikke skje ved å etablere en særskilt etat, men ved en generell styrking av kommunenes personellressurser innenfor alle sektorer. Departementet mente at visse retningslinjer burde legges til grunn for organiseringen (St. melding nr. 47 (1989-90):

- Hjemmetjenester for utviklingshemmede skulle innlemmes i den øvrige hjemmetjenesten i kommunen.
- Tjenesteyterne skulle ikke knyttes til en spesiell bolig. De skulle ansettes i kommunen og tjenestene skulle gis til hver enkelt person etter en vurdering av den enkeltes forutsetninger og behov.
- Tjenestene skulle organiseres slik at det ble fast og stabilt personale rundt brukerne.

Ved å innlemme tjenestene til utviklingshemmede i den øvrige hjemmetjenesten, ble ikke utviklingshemmede skilt ut som en egen gruppe. Dette var og er et sentralt aspekt ved normaliseringsprinsippet. Å knytte tjenestene til personer og ikke til boligen, vil være et virkemiddel bort fra institusjonstankegangen, het det i stortingsmeldingene.

Pr. 1.1.2002 var det registrert i underkant av 19 000 utviklingshemmede. Antall timer hjemmetjenester som hver enkelt mottar har økt, og andelen som mottar mye hjelp har økt, noe som indikerer at hjelpebehovet blant de som bor i egen bolig i mange tilfeller er svært stort⁵.

En oversikt fra Ressurssenteret for omstilling i kommunene (RO) viser at 262 kommuner har en egen enhet med eget personell som yter tjenester til mennesker med utviklingshemning. 93 kommuner har ikke det. Mange kommuner har en administrativ integrering av tjenestene til utviklingshemmede, der det administrative ansvaret ligger hos det ordinære tjenesteapparatet, som

⁵ «Status for tilbudet til mennesker med psykisk utviklingshemning.» Rundskriv I-19/2000. SHD. 2000.

oftest innenfor pleie- og omsorg. Det finnes lite forskning som sier noe om hvordan ulike måter å organisere tjenestene til utviklingshemmede på påvirker kvaliteten. En undersøkelse som er gjort av forskningsstiftelsen FAFO⁶, viser at kommunene som kommer dårligst ut har valgt organisasjonsmodeller med mer adskilte tjenesteenheter. Erfaringene fra de fire kommunene i undersøkelsen er at integrerte tjenester gir bedre utnyttelse av personalet, fordi personalet kan brukes fleksibelt og det stimulerer til tverrfaglig arbeid og helhetlige løsninger. Integrerte tjenester bidrar også til at ansatte får bedre kjennskap til og kompetanse på ulike brukergrupper. Dette bidrar til vesentlige bedringer i arbeidsmiljøet og mer stabilt personale.

Flere undersøkelser peker på at det er andre sider ved tjenesteytingen enn organiseringen som er viktig for å skape kvalitativt gode tjenester⁷. Dette gjelder bl.a. tjenesteutøvernes kompetanse, grad av tverrfaglig samarbeid og helhetlig tilnærming til brukerne, god ledelse og klare ansvarsforhold. FAFOs studie fra 1999 konkluderer med at den beste løsningen for tjenestene til utviklingshemmede ikke ligger i valg av «den ene rette» organisasjonsmodell, men i at tjenestene både formelt og reelt er forankret i kommunenes sentrale ledelse og at tjenestene på flere nivåer inngår i helhetstenkning hvor tilgjengelig kompetanse og rasjonell ressursbruk er systematisert.

Kompetanse

I St. meld. nr. 47 (1989-90) ble det sagt at et av de største problemene i HVPU var mangelen på kvalifisert personell. Det burde raskt iverksettes utdanning for ufaglærte fra HVPU, og personell som allerede var ansatt i kommunene ville få behov for ny kunnskap. Stortingsmeldingen pekte på at det også var behov for «etisk kompetanse» og at holdninger hos personalet ville bli avgjørende for kvaliteten på omsorgen.

Erfaringer og ulike undersøkelser viser at kommunene har hatt problemer med å rekruttere nok kvalifisert personell. Kommunene har siden 1995 rapportert at de ikke har tilstrekkelig kompetanse i forhold til multihandikappede og atferdsproblemer. NOU 1994:8 anslo at før reformen (i 1989) utgjorde ufaglærte nesten 57 prosent av alle fast ansatte i den offentlig helse- og

sosialtjenesten. I 2001 var tilsvarende tall 23 prosent (Rekrutteringsplan for helse- og sosialpersonell 2003-2006).

En kartlegging foretatt for Statens helsetilsyn i 1999⁸, der spørsmålene ble besvart av de som var administrativt ansvarlig for tjenestene, pekte bl.a. på at kommunene opplevde vesentlig mangel på kompetanse, erfaring og stabilitet i personalet som yter tjenester til disse brukerne. En arbeidsmiljøundersøkelse i Trondheim kommune i 2002 blant personalet som yter tjenester til utviklingshemmede med alvorlige atferdsproblemer ga et annet resultat. Her viser det seg at kun 10 prosent er ufaglærte og rekrutteringen er god⁹. Fylkesmennene peker i sine rapporter fra oppfølgingen av kommunenes praktisering av kapittel 6A i sosialtjenesteloven på at kommunenes gjennomgående høye bruk av deltidsstillinger i tjenestene til utviklingshemmede er uheldig både når det gjelder stabilitet overfor brukerne og utvikling av kompetanse. Også den rådgivende gruppen (Rådet) som fulgte praktiseringen av sosialtjenesteloven kapittel 6A i 1999-2002 mente at det en del steder var etablert turnusordninger som fører til at tjenestemottakere får svært mange tjenesteytere å forhold seg til.

Levekårsundersøkelsen 10 år etter reformen viser at om lag 60 prosent mente det var mangel på veiledning i tjenestene. Undersøkelsen mener dette kan tyde på at en sliter med for «flat» faglig struktur, og at en ikke klarer å skape utfordringer og videreutvikling i yrkesutøvelsen. Det blir pekt på behovet for å skape faglige overbygninger og støttestrukturer. Dette må organiseres slik at disse ikke blir for fjerne i forhold til den daglige tjenesteytingen.

Begrensning av tvang i tjenestene for utviklingshemmede

I forbindelse med reformen var det stor oppmerksomhet om rettssikkerheten for utviklingshemmede. Røkkeutvalget (NOU 1991:20) Rettssikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemning påpekte bl.a. behovet for mer presis rettslig regulering av bruk av tvang i omsorgen. Departementet innhentet opplysninger om hvilken tvang som forekom innenfor pleie- og omsorgstjenestene og fant at det var behov for å lovregulere begrenset bruk av tvang, jf. Ot.prp.nr. 57 (1995-96). Lovforslaget ble vedtatt 19. juli 1996. Stortin-

⁶ «Suksess og nederlag i pleie- og omsorgstjenestene. Kvalitet, effektivitet og miljø.» Moland. FAFO-rapport. 1999.

⁷ «HVPU-reformen i forskningens lys.» Romøren. Gyldendal. 1995.

⁸ «Statens Helsetilsyn, rapport nr. 5-2000».

⁹ «Kompetanseutvikling – alternativ til tvang og makt». AHS-rapport nr. 1-2003. Tapir.

get ba regjeringen legge frem en stortingsmelding om nærmere retningslinjer for praktiseringen av loven. Stortinget behandlet St. meld. nr. 26 (1997-98) i 1998 og loven trådte i kraft 1.januar 1999. Ved behandling av lovforslaget besluttet Stortinget at reglene skulle ha en tidsavgrensning på 3 år (i 2001 forlenget med 2 år til 31.12.03), og at en rådgivende gruppe (Rådet) skulle følge praktiseringen av loven og vurdere praksis i forhold til rettssikkerhetsspørsmål og den faglige utviklingen.

Erfaringene med sosialtjenestelovens kapittel 6 A viser at reglene har fungert etter intensjonene. Fylkesmennene, Rådet og flere mener at regelverket har bidratt til å sette fokus på andre tiltak enn bruk av makt og tvang og at regelverket i kombinasjon med andre tiltak har bidratt til fag- og kompetanseutvikling i tjenestene. I Ot.prp. nr. 55 (2002-2003) foreslår departementet at dagens regler i hovedsak videreføres i et nytt og permanent regelverk.

Helsetjenester

Det er dokumentert overhyppighet av forskjellige sykdommer blant utviklingshemmede. Dette gjelder særlig nevrologiske lidelser, sansedefekter og psykiske lidelser. I reformdokumentene ble det lagt vekt på at kommunehelsetjenesten måtte tilføres kunnskap om disse tilstandene, og at det måtte utvikles gode oppfølgingsrutiner, da en ikke kunne forvente at utviklingshemmede selv oppsøker lege eller annet helsepersonell. Det ble lagt særlig vekt på at spesialisthelsetjenesten tok ansvar for pasientene i samarbeid med kommunehelsetjenesten når pasienten hadde behov for spesialisthelsetjenester, og at spesialisthjelp kunne settes inn i den enkeltes nærmiljø.

En kartlegging av det fylkeskommunale spesialisthelsetjenestetilbudet til utviklingshemmede med alvorlige adferdsavvik og/eller psykiske lidelser pekte på store mangler knyttet til habiliteringstjenestene¹⁰. Mange utviklingshemmede var ikke tilfredsstillende utredet og diagnostisert. Bare et mindretall hadde fått utarbeidet behandlings- og/eller habiliteringsplan. Det ble også pekt på mangler knyttet til samarbeidet mellom habiliteringstjenesten og psykisk helsevern, og manglende tilbud innen psykisk helsevern. En sammenlignende undersøkelse av situasjonen før og etter reformen konkluderer med at utviklingshemmede ikke får et tilfredsstillende helsetjenestetilbud.

Med utgangspunkt i foreliggende dokumentasjon kan det oppsummeres at helsetjenestene overfor utviklingshemmede ikke fungerer tilfredsstillende. Også tidligere stortingsmeldinger Utjammingsmeldinga (St. melding nr. 50 (1998-99)) har pekt på behovet for å styrke kommunehelsetjenesten overfor de som selv ikke er i stand til å oppsøke helsetjenesten. Kompetanseoppbygging både blant nærpersonalet og innenfor spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten knyttet til både somatiske og psykiske lidelser hos utviklingshemmede vil være avgjørende for å bedre kvaliteten på helsetjenesten.

8.7 Arbeid og aktivisering

I stortingsmelding nr. 67 (1986-87) ble det lagt til grunn at sysselsettingspolitikken for utviklingshemmede skulle være arbeidsmarkedsetatens ansvar, at det skulle arbeides mot størst mulig grad av integrering av utviklingshemmede i ordinært arbeid og ordinære arbeidsmarkedstiltak og at det må etableres et spekter av arbeids- og treningstilbud som avspeiler variasjonen i utviklingshemmedes forutsetninger og utviklingsutsikter.

Levekårsundersøkelsen 10 år etter reformen viser at andelen utviklingshemmede som er i vanlig arbeid eller tiltak for integrering i arbeidslivet er redusert, mens andelen som er i varig vernet arbeid har gått sterkt opp, fra 15 prosent i 1989 til om lag 30 prosent i 2001. Totalt sett er det flere som er i arbeid (inkluderte vernet arbeid) i 2001 enn i 1989. Andelen som er på dagsentra er relativt konstant, mens andelen som er under utdanning er redusert betydelig.

Undersøkelsen viser at svært få utviklingshemmede fanges opp av den type arbeidsmarkedstiltak som er tenkt å skulle integrere yrkesvalgshemmede på arbeidsmarkedet – kun 4 prosent. 80 prosent av yrkeshemmede med utviklingshemming som deltar i arbeidsmarkedstiltak, deltar i tiltaket Varig tilrettelagt arbeid. Den største nedgangen i deltakerantall finner vi i tiltakene Arbeidspraksis i ordinær virksomhet og Integreringstilskudd.

Levekårsundersøkelsen viser at dagsentrene utgjør ryggraden i dagtilbudet for utviklingshemmede, selv om også varig vernet sysselsetting har en stor plass. Aktivitetene på dagsentrene er delt mellom produksjon og aktivisering. Levekårsundersøkelsen viser også at andelen uten dagtilbud øker. Det samme viser departementets statusrapportering. Det rapporteres at grunnen er at færre

¹⁰ Statens helsetilsyn. Rapport 5:2000.

ønsker et slikt tilbud. Dette kan bl.a. henge sammen med at andelen eldre utviklingshemmede øker.

8.8 Selvbestemmelse

Et av målene for reformen var at utviklingshemmede skulle kunne leve og bo selvstendig og i største mulig grad bestemme over eget liv. Innenfor velferdssektoren generelt har det vært økende fokus på brukerne, deres medvirkning, mestring og selvbestemmelse. Dette er en endring som på det ideologiske plan også omfatter utviklingshemmede. Levekårsundersøkelsen 10 år etter reformen har sett på hvor stor grad av selvbestemmelse utviklingshemmede har. Ved utflytting fra institusjon skjedde det en utvikling i retning av større grad av selvbestemmelse. Dette var i stor grad knyttet til en reduksjon av hindringer som var knyttet til organisatoriske forhold i institusjonene. Tilsvarende utvikling har ikke funnet sted etter 1994, da forrige undersøkelse ble gjennomført. Levekårsundersøkelsen viser at når det gjelder hverdagslige gjøremål har ganske mange utviklingshemmede en del innflytelse over dette. Når det kommer til større beslutninger, bl.a knyttet til bolig, har den enkelte i liten grad muligheter for å påvirke dette.

Det har i Norge vært liten tradisjon for å arbeide med selvbestemmelse for utviklingshemmede. Siden 1999 har Samordningsrådet (SOR) drevet prosjektet «Brukermedvirkning for psykisk utviklingshemmede».

8.9 Sosialt nettverk

Det er ikke store forskjeller mellom utviklingshemmede og andre med hensyn til kontakt med foreldre og søsken, spesielt skiller hyppigheten i kontakt med foreldrene seg lite ut. Når det gjelder andre relasjoner er det større forskjeller. Svært få utviklingshemmede har samboere, knapt noen har egne barn. Rundt halvparten oppgir å ikke ha venner og få har en relasjon til noen nabo utover å hilse på hverandre. Samtidig har utviklingshemmede elementer i sitt nettverk som er uvanlig for andre – medboere og personale. Når en snakker om at utviklingshemmedes nettverk er dårlig er det sammenlignet med folk flest. En del utviklingshemmede mangler vesentlige forutsetninger for å inngå i valgte/oppnådde relasjoner, og

Boks 8.1 Spørreundersøkelse blant utviklingshemmede

Bærum kommune gjennomførte høsten 2002 en spørreundersøkelse blant 50 utviklingshemmede over 18 år som mottar hjelp fra Hjemmebaserte tjenester. Hensikten var å avdekke områder tjenesten kan forbedre seg på, og teste ut en metode for brukerundersøkelse blant utviklingshemmede. Det er ikke vanlig at utviklingshemmede selv kommer til orde gjennom spørre undersøkelser og at deres erfaringer danner grunnlag for forbedring av tjenester. Brukerne ble intervjuet om temaer som møtet mellom bruker og ansatt, trivsel knyttet til bolig og fritid, selvbestemmelse, tilfredshet med hjelpen og informasjon. Det viste seg at det er fullt mulig å gjennomføre denne typer undersøkelser blant utviklingshemmede. Bærum kommune er den første kommunen som skal arrangere en landsdekkende konferansen der utviklingshemmede selv står for innholdet. På konferansen vil søkelyset rettes mot utviklingshemmedes rett til deltakelse og likestilling i samfunnet.

det vil alltid være forskjeller i en del utviklingshemmedes nettverk sammenlignet med andre. Etter reformen har nettverket blitt bedre. Utviklingshemmede har noe mer kontakt med foreldre. Noen flere har venner og flere har samboer eller kjæreste. Det er en svak positiv trend i forhold til naboer og klar forbedring i forholdet til medboere. Særlig viktig er reduksjonen i antallet som har et problematisk og konfliktfylt forhold til medboere. Undersøkelsen viser også at andelen som svarer at de har «for lite sosial kontakt» og er «isolert» har gått ned fra 60 prosent i 1989 til 40 prosent i 2001. Bildet som tegnes er et nettverk i bedring i løpet av 12 år. Det er likevel ingen tvil om at det fortsatt er en utfordring å utvikle nettverkssiden av omsorgen for utviklingshemmede.

8.10 Kultur og fritid

I St. melding nr. 47 (1989-90) settes det opp følgende mål for kultur og fritidstilbudet til utviklingshemmede:

- Utviklingshemmede må gis et kultur- og fritidstilbud likeverdig med tilbudet til befolkningen for øvrig.
- Utviklingshemmede skal så langt som mulig gis integrerte fritidstilbud.

Levekårsundersøkelsen 10 år etter reformen viser at i 2001 oppgir 42 prosent at fritiden er ensformig/kjedelig eller for lite variert, mot 35 prosent i 1989. Deltakelse i fritidsaktiviteter har falt siden 1989. Bildet er imidlertid ikke entydig. Utviklingshemmede har ikke en mer passiv fritid enn andre. I studien understrekes problemene med sammenligning med den øvrige befolkningen. Utviklingshemmede er ofte mer avhengig av aktiviteter for å ha en tilfredsstillende fritid. Studien viser videre at deltakelse i fritidsaktiviteter for alle har vært lav helt fra 1989 og fram til i dag, og at man i 2001 har en mindre deltakelse i fritidsaktiviteter enn i institusjonene i HVPU. Andre undersøkelser konkluderer også med at man i liten grad har lyktes med å få til en integrert fritidssituasjon for utviklingshemmede. Det blir imidlertid også pekt på at mange utviklingshemmede er fornøyd med fritidstilbudene, og synes de er tilpasset egne behov.

8.11 Oppsummering av reformen

Levekårsundersøkelsen viser at det har skjedd en normalisering av livssituasjonen og en bedring av levekårene for utviklingshemmede som nå bor i egen bolig, går i ordinær barnehage og skole i nærmiljøet, får tjenester av det kommunale tjenesteapparatet, er i arbeid/dagaktivitet og deltar i ulike fritidsaktiviteter i nærmiljøet. Undersøkelsen viser at utviklingshemmede som før bodde i institusjon har fått sin egen bolig med god standard. Evalueringen av reformen viser at mange bor i boliger med ulike grad av kollektiv utforming og mange av boligene skiller seg ut fra ordinære boliger. Også mange utviklingshemmede som bodde hos pårørende har fått et nytt botilbud. Fortsatt er det mange voksne utviklingshemmede som bor hos pårørende som ønsker et tilbud om egen bolig. Det har skjedd en betydelig kompetanseutvikling blant tjenesteyterne, men det er en utfordring å utvikle den videre. Lovbestemmelsene i Sosialtjenestelovens kap. 6A har bidratt til kontroll med bruk av tvang og makt, og til redusert bruk av tvang i tjenesteutøvelsen. Det ser ut til at flere har fått et større sosialt nettverk, men mange har fortsatt et svakt nettverk rundt seg. Etter avviking av institusjonene skjedde det en

utvikling i retning av mer selvbestemmelse, men fortsatt har personer med utviklingshemning liten grad av selvbestemmelse over sentrale deler av livet. Når det gjelder fritidsaktiviteter ser det ut til å ha vært en tilbakegang i forhold til situasjonen før reformen. Institusjonene hadde etablert et omfattende fritidstilbud som kommunene ikke har klart å følge opp. Men reduksjonen i fritidsaktiviteter etter nedlegging av institusjonene, er i noen grad kompensert med en økning i dagaktivitetene. Utviklingshemmede deltar i liten grad i ordinære arbeids- og fritidstilbud. Det er også verdt å nevne at motstanden mot reformen blant pårørende synes generelt å avta i takt med gjennomføringen av reformen. Bare et mindretall av pårørende med familiemedlemmer i HVPU ønsket reformen velkommen. Evalueringen viser at om lag 75 prosent i ettertid mente at forholdene ble bedre.

8.12 Utfordringer og målene framover

De samme verdier og mål som gjelder i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne gjelder også for utviklingshemmede. Målet er at mennesker med utviklingshemning skal kunne benytte sine evner fullt ut, og at utviklingshemmede kan leve et liv så nært det normale som mulig, med størst mulig grad av selvbestemmelse. Et bærende prinsipp i utformingen av bolig- og tjenestetilbudet, er å ta utgangspunkt i den enkeltes behov og forutsetninger.

Det har skjedd en betydelig offentlig satsing på å bedre tjenestene og levekårene for utviklingshemmede. Vi står imidlertid fortsatt overfor store utfordringer. Det er en utfordring å legge forholdene til rette slik at utviklingshemmede som bor hos pårørende kan flytte til egen bolig når de blir voksne. I årene fremover vil utbygging av et variert og kvalitativt godt tiltaks- og tjenestetilbud i kommunene være et av de viktigste virkemidlene for å bedre levekårene for utviklingshemmede og andre personer med nedsatt funksjonsevne. En av de største utfordringene er å bedre rekrutteringen og kompetansen hos de som yter tjenester til utviklingshemmede i kommunene. Det er viktig at kunnskapen om hvordan levekårene og tjenestene kan bedres når frem til planleggere og tjenesteytere. Regjeringen ser det som viktig å skape et godt tjenestetilbud til utviklingshemmede med psykiske lidelser og/eller alvorlige adferdsavvik. Videre er det viktig å ivareta behovet for brukermedvirkning og individuelt tilpassede tjenester,

også for personer med utviklingshemning. Vi står også overfor utfordringer knyttet til utviklingshemmede sosiale liv og nettverk. Selv om nettverket har blitt bedre enn før reformen, er det mange utviklingshemmede som føler seg isolert og har et for dårlig nettverk. Å skape en mer aktiv og variert fritid og sørge for at utviklingshemmede som har forutsetninger for det, får delta i det ordinære arbeidsliv, er viktige utfordringer.

Det er gått 12 år siden reformen for utviklingshemmede ble iverksatt. Det er viktig at utviklingshemmedes levekår og livssituasjon fortsatt får stor oppmerksomhet. Sosialdepartementet vil stimulere til etablering av nasjonale arenaer hvor både brukere, pårørende, tjenesteytere, kommunale ledere, politikere og forskere kan delta i sosialpolitisk debatter om mål, virkemidler og videre utvikling av lokalsamfunn som på en god måte ivaretar behovene også til utviklingshemmede.

Oppsummering av tiltak – utviklingshemmede

Hovedtiltakene som skisseres i stortingsmeldingen for å forbedre levekårene og livssituasjonen for personer med utviklingshemning er listet opp under. De enkelte tiltakene er nærmere omtalt i de ulike kapitlene foran, spesielt kap. 7.

- Kommunal- og regionaldepartementet skal i 2004 gjennomføre en undersøkelse av hvilke boligtilbud som tilbys utviklingshemmede og kommunenes og brukernes erfaringer og kostnader knyttet til ulike boligtilbud. Undersøkelsen vi gi et bedre grunnlag for statlig oppfølging i form av veiledning og informasjon, se pkt 7.2.3. I kap 6 og 7 er det gjort rede for ulike tiltak for å legge forholdene bedre til rette for at personer med nedsatt funksjonsevne, inkludert utviklingshemmede, skal kunne skaffe seg bolig, bl.a. bedre rådgivning og veiledning i kommunene og tiltak for å bedre tilgjengeligheten til eksisterende og fremtidig boligmasse. Disse tiltakene vil også gjøre det lettere for voksne utviklingshemmede som bor hos pårørende å skaffe seg sin egen bolig.
- Sosialdepartementet vil iverksette tiltak for å styrke det faglige grunnlaget for å bedre levekårene og kvaliteten på tjenester som ytes til utviklingshemmede. Et viktig tiltak vil være etablering av et kompetansemiljø med nasjonale fagutviklings- og formidlingsoppgaver på området utviklingshemning, se pkt. 7.2.5.
- Det skal iverksettes et omfattende program for kunnskapsoppbygging rettet mot ansatte som

arbeider med eldre utviklingshemmede, se pkt. 7.2.5.

- Arbeidet med IKT-basert undervisning, veiledning og faglig nettverksbygging skal styrkes. Formålet er å heve kompetansen hos ansatte som jobber nært brukerne ved at ny teknologi tas i bruk for å bedre kontakten mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene og mellom fagmiljøer på kommunalt nivå, se pkt. 7.2.5.
- Lovhjemlingen av individuell plan også i sosialtjenesteloven vil bidra til at brukere med omfattende behov, herunder mange utviklingshemmede, vil få et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud, se pkt. 7.3.
- Helsedepartementet skal legge fram en strategiplan for styrking av barnehabiliteringstjenesten, se pkt. 7.1.4.
- Helsedepartementet skal ha en gjennomgang av voksenhabiliteringstjenesten. Gjennomgangen skal klargjøre innhold, kompetanse og kapasitet i tjenesten. Gjennomgangen forutsettes å danne grunnlag for videre oppfølging, se pkt. 7.1.4.
- Helsedepartementet vil vurdere hvordan mennesker som selv ikke er i stand til å etterspørre helsetjenester ved behov, herunder mange utviklingshemmede, best kan sikres nødvendig helsehjelp. Departementet vil i den forbindelse vurdere rutiner og kompetansehevede tiltak for å bedre helsetjenestetilbudet, se pkt. 7.1.3.
- Regjeringen vil vurdere å bygge ut arbeidsmarkedstiltaket Varig tilrettelagt arbeid med nye plasser, se kap. 5. Det må arbeides aktivt for å se om flere som er på dagsentra kan gå over i vernet arbeid eller ordinært arbeidsliv. I de kommuner der en stor del av personene med utviklingshemning verken har arbeid eller tilbud på dagsentra, må det arbeides aktivt med å se om det er behov for å skaffe flere arbeid eller plass på dagsenter.
- Det skal iverksettes en kartlegging av omfanget av problemer med ferie for personer med nedsatt funksjonsevne som har store bistandsbehov med sikte på å finne ordninger og modeller som kan bidra til å få ned de økonomiske kostnadene knyttet til ferie, se pkt. 7.6.
- Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å stimulere til systematisk erfaringsutveksling mellom kommuner knyttet til de «gode eksempler», dvs. at kommunene kan trekke veksler på de gode erfaringer andre kommuner gjør mht. organisering og utforming av kommunale tjenester bl.a. praktisk bistand, støttekontakt,

- og avlastning, inkludert tjenester til utviklingshemmede, se pkt 7.6 og 7.2.4.
- Sosialdepartementet ser det som viktig å utvikle metoder og måter å styrke utviklingshemmedes selvbestemmelse på, og arbeide for at utviklingshemmede selv kan komme til ordet. Det er viktig å utvikle prosjekter som kan gi kommunene kunnskap om hvordan man kan legge til rette for større grad av selvbestemmelse for utviklingshemmede, og styrke kompetansen til personell som arbeider med utviklingshemmede når det gjelder å stimulere utviklingshemmede til selvbestemmelse. Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å stimulere til utvikling av slike prosjekter.
 - Sosialdepartementet vil bidra til at SOR (Samordningsrådet), som har vært den sentrale aktøren for å legge til rette for sosialpolitisk debatt knyttet til levekår og tjenester for utviklingshemmede, får en langsiktig finansiering av sin virksomhet.

9 Barn med nedsatt funksjonsevne og deres pårørende

9.1 Situasjonsbeskrivelse

I dette kapitlet gis det en beskrivelse av situasjonen for familier med barn med nedsatt funksjonsevne, samt en oversikt over tiltak som er eller vil bli satt i verk for å lette situasjonen for disse familiene.

Organisering av hjelpeapparatet / koordinering av tjenestene

Barn med nedsatt funksjonsevne har ofte behov for bistand fra ulike deler av det offentlige hjelpeapparatet. Enkelte har omfattende og sammensatte hjelpebehov. Mange familier med barn med nedsatt funksjonsevne vil ha behov for tiltak og tjenester på flere områder: helsetjenester i form av medisinsk hjelp, psykososial støtte, fysioterapi mv., tekniske hjelpemidler, sosiale tjenester (avlastning, støttekontakt mv.), spesialpedagogisk hjelp, barnehage- og skoletilbud, økonomiske støtteordninger, transport mv. Dette innebærer at familiene må være i kontakt med mange instanser i hjelpeapparatet.

Foreldre og organisasjoner for og av personer med nedsatt funksjonsevne løfter frem manglende samordning og koordinering av tjenestetilbudet som en stor svakhet ved dagens system. Pårørende erfarer ofte at de selv må administrere og koordinere tiltakene rundt barnet. Dette er tids- og ressurskrevende og oppleves ofte som en tilleggsbelastning for familiene.

Nyere forskning under Velferdsprogrammet¹ viser at foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne ikke gjennomgående er misfornøyd med de tjenestene de mottar, men at de må gjennom en tidkrevende prosess og møter mange barrierer for å få den hjelpen de trenger. Et flertall mener at den hjelpen de har fått er resultat av eget initiativ og innsats.

Informasjonsbehov og kompetanse i hjelpeapparatet

Mange foreldre som får barn med nedsatt funksjonsevne opplever å få en sen diagnostisering av barnet. Påkjenningen ved å få et barn med nedsatt funksjonsevne blir større når foreldrene føler seg usikre, og når de ikke kjenner til prognose, behandlingsmuligheter, rettigheter osv. Foreldre ønsker tidligere bistand til diagnostikk og rådgivning når det gjelder medisinsk behandling og pedagogiske tiltak. Diagnose er viktig for å gi et mest mulig helhetlig habiliteringstilbud, men kan også være avgjørende for å oppnå trygderettigheter. Det er også av stor betydning at hjelpeapparatet har tilstrekkelig kompetanse og kunnskap om ulike sykdommer, tilstander og funksjonsnedsettelser og hvordan de kan behandles. Mange peker på at informasjonen om økonomiske støtteordninger og muligheter for praktisk hjelp i en tidlig fase har vært mangelfull. Det å få grundig informasjon på riktig tidspunkt bidrar til å forebygge slitasje på familien. Det å få utveksle erfaringer med andre i samme situasjon vurderes som verdifullt.

Psykiske og sosiale konsekvenser for familien

Barns utvikling og livssituasjon avhenger i stor grad av den trygghet, omsorg og stimulering det får i sin familie. Forskningsresultater kan tyde på at dette i enda større grad gjelder barn med nedsatt funksjonsevne sammenlignet med andre barn. Tiltak som kan bedre foreldrenes situasjon, vil dermed også ha positive konsekvenser for barnet. Familiene møter ofte så mange praktiske utfordringer at de ikke får anledning til å bearbeide sine reaksjoner på det at barnet har fått en nedsatt funksjonsevne. Det å ha et barn med omfattende funksjonsnedsettelser påvirker hele familien, og slitasjen på foreldrenes samliv kan bli stor.

Helsetjenester

Barn med nedsatt funksjonsevne trenger et bredt, planlagt, koordinert og langsiktig habiliteringstilbud. Kommunehelsetjenesten har ansvar for

¹ «Å vokse opp med funksjonshemming.» Tøssebro og Lundebø. 2002.

medisinske tjenester på primærhelsenivå og for henvisning til nødvendig spesialisttjeneste. Spesialavdelinger innenfor spesialisthelsetjenesten, herunder sykehusenes barneavdelinger, er en viktig ressurs, både når det gjelder diagnostisering, behandling og habilitering. Et nært samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten er ofte avgjørende. Habilerings-tjenesten for barn er en spesialisthelsetjeneste som er bygget opp for barn med alvorlig funksjonsnedsettelse og kronisk sykdom. Habilerings-tjenesten er en forholdsvis ny tjeneste, og synes fortsatt å være mangelfullt utbygget i forhold til mange av de oppgavene som tjenesten er tillagt. I de senere år har det blant annet vært økt etterspørsel etter intensive treningstilbud.

En tverrdepartemental rapport utgitt høsten 2002 peker på at Statlig spesialpedagogisk støtte-system og barnehabiliteringstjenesten i stor grad yter hjelp til de samme brukergruppene, og at samarbeidet mellom de to tjenestene er lite koordinert og til dels overlappende.

9.2 utfordringer, mål og tiltak

Målet for tjenestetilbudet til familier med barn med nedsatt funksjonsevne er at de skal få tjenester som er koordinert og tilpasset familiens behov slik at familiene blir satt i stand til å ivareta omsorgen for barnet. Videre er det et mål at familiene gjennom tiltakene skal ha mulighet til å kunne delta i arbeidslivet og ha et sosialt liv utenfor familien. De fleste av tiltakene som omtales videre i 9.2, er nærmere omtalt i kapittel 7 Tjenester.

Bedre koordinering

Gjennom forskrift om habilitering/rehabilitering, lovhjemling av rett til individuell plan i helselovgivningen og utvidelse av hjemmelsgrunnlaget til også å gjelde sosialtjenesteloven, vil familier med barn med nedsatt funksjonsevne kunne få et bedre samordnet tilbud på tvers av sektorer og ulike deler av tjenesteapparatet. Det tas videre sikte på å sette i verk et modellforsøk for å utvikle et mer samordnet tilbud fra aktuelle spesialpedagogiske kompetansesentre og barnehabiliteringstjenesten. Erfaringene fra trygdeetatens forsøk med en fast koordinator i trygdesaker («Vestfold-modellen») vil bli utvidet til å gjelde hele landet. Det vises også til omtalen av SATS (samordning av Aetat, trygdeetat og sosialtjeneste) og OSK i kapittel 5 og 7.

Fleksible tjenester

Det er en stor utfordring å utvikle mer fleksible og individuelt tilrettelagte tjenester, ikke minst gjelder det i forhold til avlastning og praktisk bistand. Regjeringen vil stimulere til systematisk erfaringsutveksling mellom kommuner for å spre gode erfaringer med nye måter å utforme tjenestetilbudet til familier med barn med nedsatt funksjonsevne på. Det vil bli iverksatt en 2-årig satsing på konferanser, seminarer og informasjonstiltak rettet mot pleie- og omsorgsledere og kommunale saksbehandlere spesielt knyttet til tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier. I satsingen bør erfaringene fra modellforsøkene med omsorgslønn inngå, og erfaringer knyttet til nye måter å organisere praktisk bistand, avlastning og støttekontakt på. Det skal også utarbeides et opplæringsprogram rettet mot saksbehandlere som har mye kontakt med familier med barn med nedsatt funksjonsevne. Dette må sees i sammenheng med andre opplæringsiltak for saksbehandlere.

Bedre informasjon og kompetanse i hjelpeapparatet

Regjeringen ser behov for å utvikle bedre informasjon og veiledning både om rettigheter og tilbud til familier med barn med nedsatt funksjonsevne, og utvikle bedre kompetanse i hjelpeapparatet for å hjelpe familiene til å fungere best mulig.

Det blir nå utviklet et tilbud til familier med barn med nedsatt funksjonsevne i regi av Lærings- og mestringssentrene over hele landet. På sentrene ønsker man å skape møteplasser der familier kan møte andre i samme situasjon, møte tverrfaglig ekspertise, få informasjon om behandlingstilbud, rettigheter og tjenester og lære mer om måter å mestre hverdagen på. Det er videre etablert et etterutdanningstilbud for leger og annet helsepersonell om formidling av diagnoser til familier som får barn med alvorlige funksjonsnedsettelse.

Nytt informasjonsmateriell vil bli utarbeidet og oppdatert bl.a. en «foreldreveileder» med oversikt over det samlede tjenestetilbudet til barn og unge under 18 år med sammensatte lærevansker og nedsatt funksjonsevne. Sosialdepartementet vil også bidra til en oppdatering av informasjonsheftet «funksjonshemmede barns rettigheter» som kan inngå i kommunenes og spesialisthelsetjenestens informasjonsmateriell rettet mot familier med barn med nedsatt funksjonsevne.

Familienes sosiale og psykiske situasjon

For å lette familienes sosiale situasjon blir det nå etablert et landsomfattende tilbud om samlivsveiledning for foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne. Tilbudet skal være forankret ved utvalgte familievernkontorer. Prosjektet skal også bidra til at hjelpeapparatet får økt fokus og kompetanse på familier generelt, og og samliv spesielt, i familier der barn har nedsatt funksjonsevne.

I regi av Opptappingsplanen for psykisk helse er det igangsatt forsøk med «familiesentraler» i 6 kommuner. Familiesentralene skal være et lavterskeltilbud og en møteplass med tjenester som forebyggende barnevern, forebyggende pedagogisk-psykologisk tjeneste, helsestasjon og familierådgivning. En åpen barnehage er hjertet i sentret. Hensikten er blant annet å tilby foreldrestøtte og hjelp til utsatte grupper. Også familier med barn med nedsatt funksjonsevne som føler behov for støtte og bistand i en vanskelig livssituasjon vil kunne benytte seg av tilbudet. Det er påpekt et behov for at foreldre som får et barn med alvorlige funksjonsnedsettelse umiddelbart bør få tilbud om samtale med sosionom eller annen fagperson, f.eks. på fødeavdelingen. Forskrift om barns opphold i helseinstitusjon pålegger helseinstitusjonene å tilby foreldre kontakt med sosionom, psykolog og annet støttepersonell (§6) i slike sammenhenger.

Styrket helsetjeneste

Høsten 2003 vil det bli lagt frem en strategiplan for barnehabiliteringstjenesten som bl.a. tar sikte på å forbedre de intensive treningstilbudene og styrke forskning og fagutvikling på feltet. Helsedepartementet skal videre vurdere hvordan mennesker som selv ikke er i stand til å etterspørre helsetjenester ved behov, herunder barn med utviklingshemning, best kan sikres nødvendig helsehjelp. Departementet vil vurdere rutiner og kompetansehevede tiltak for å bedre helsetjenestetilbudet. Helsedepartementet vil høsten 2003 legge frem en strategiplan for barn og unges psykiske helse. Planen er utarbeidet i et samarbeid mellom 6 departementer. Gjennom planen ønsker regjeringen å fokusere på tiltak for å forebygge at barn og unge i risikozonen utvikler psykiske lidelser og tiltak for å bedre forholdene for de barn og unge som har psykiske lidelser.

Bedre hjelpemiddelformidling

Det iverksettes i 2003 en rekke tiltak som har som formål å få en bedre og raskere formidling av hjelpemidler til barn. Det vil bli gitt ut en veileder om barn/unge og hjelpemidler for ansatte i hjelpemiddelsentralene, kommunene, brukere og foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne. Som et ledd i kompetansehevingen på feltet, skal det gjennomføres en fagsamling for alle ansatte som arbeider med barnehjelpemidler i hjelpemiddelsentralene. Det skal opprettes en egen nasjonalt faggruppe for barn og hjelpemidler innenfor hjelpemiddelforvaltningen.

Hjelpemiddelsentralen skal i 2003 gjennomføre en utvalgsundersøkelse for å avdekke tidsforbruket i de ulike delene av tiltakskjeden. Undersøkelsen skal danne grunnlaget for å gjennomføre tiltak slik at man i større grad prioriterer barnesaker i alle ledd i prosessen. Ordningen med hvilende hjemmевakter utenom ordinær arbeidstid for å bedre ordningen med akuttreparasjon vil bli utvidet til hele landet. Dette vil også komme barn med nedsatt funksjonsevne som har behov for spesielle hjelpemidler til gode.

Oppsummering av tiltak – barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier:

- Utvidelse av hjemmelsgrunnlaget for individuell plan.
- Helsedepartementet og Undervisnings- og forskningsdepartementet tar sikte på å utvikle et modellforsøk for å få bedre samordning av tilbudene fra spesialpedagogiske kompetansesentre og barnehabiliteringstjenesten.
- Trykdeetaten vil utvide ordningen med en fast koordinator til familier med barn med nedsatt funksjonsevne til å gjelde hele landet.
- Regjeringen arbeider med samordning av velferdstjenestene gjennom SATS-prosjektet.
- Sosialdepartementet foreslår å iverksette en 2-års satsing med bl.a. konferanser, seminarer og informasjonstiltak rettet mot pleie- og omsorgsledere og kommunale saksbehandlere spesielt knyttet til tilrettelegging av det kommunale tjenestetilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og deres familier.
- Sosial- og helsedirektoratet vil få i oppgave å utarbeide et opplæringsprogram rettet mot saksbehandlere i kommuneforvaltningen som har mye kontakt med familier med barn med nedsatt funksjonsevne.

- Det etableres tilbud til familier med barn med nedsatt funksjonsevne i regi av Lærings- og mestringssentrene over hele landet.
- Det etableres et landsomfattende tilbud om samlivsveiledning for foreldre med barn med nedsatt funksjonsevne.
- Det vil bli foretatt en oppdatering og utvidelse av ulikt informasjons- og veiledningsmateriell rettet mot disse familiene.
- Helsedepartementet vil legge fram en strategiplan for barnehabiliteringstjenesten høsten 2003.
- Helsedepartementet vil sette i verk ulike tiltak for å bedre helsetjenesten til utviklingshemmede, inkludert barn med utviklingshemning.
- Trygdeetaten vil sette i verk en rekke tiltak for å få til en bedre og raskere formidling av barnehjelpemidler, inkludert en utvidelse av ordningen med hvilkende hjemmevakt utenom ordi-
nær arbeidstid for å bedre ordningen med akuttreparasjon.
- Sosialdepartementet vil ta initiativ til en kartlegging av situasjonen når det gjelder barneboliger for å se nærmere på om det skjer en økning av barn i barneboliger og hvilket tilbud som gis.
- Det er fra mai 2003 iverksatt endring i strafferegistreringsforskriften som gir kommunene hjemmel til å kreve politiattest i forbindelse med tilsetting av personer som skal yte tjenester til mindreårige etter lov om sosiale tjenester. Justisdepartementet arbeider med en permanent lovregulering av disse forholdene.
- Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder i saksbehandling til bruk i kommuneforvaltningen. Veilederen skal følges opp med råd og veiledning fra regional stat.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

Stortingsmeldingen har som formål å lage en overbygning og gi retning i politikken for personer med nedsatt funksjonsevne som omfatter de fleste samfunnssektorer. Til grunn for gjennomføring av politikken for personer med nedsatt funksjonsevne ligger sektoransvaret som klargjør rammene for administrering og finansiering av virkemidler og tiltak. Sektoransvaret innebærer et klart ansvars- og finansieringsprinsipp som betyr at hvert departement ivaretar hensynet til personer med nedsatt funksjonsevne i plan- og budsjettarbeidet på sitt område.

For regjeringen er det viktig å øke kunnskapsgrunnlaget om situasjonen og samfunnsutviklingen for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil derfor etablere et dokumentasjonssenter som skal samle inn informasjon om de ulike samfunnssektorer når det gjelder situasjonen for personer med nedsatt funksjonsevne. Videre vil det bli iverksatt nye satsinger for å styrke forskningen på området. Det skal igangsettes en tverrgående forskningsinnsats fra 2004 som skal gå over fem år med en total kostnad på 50 mill. kroner. Nærings- og handelsdepartementet og Sosialdepartementet har allerede i 2003 igangsatt en satsing i regi av Norges forskningsråd for å øke tilgjengeligheten til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IT Funk). Satsingen utgjør ca. 30 mill. kroner over fire år.

Utdanning og arbeid er et sentralt satsingsområde for regjeringen. Meldingen gjør rede for en rekke tiltak som allerede er igangsatt for å styrke mulighetene for at personer med nedsatt funksjonsevne skal delta i arbeidslivet. Regjeringen foreslår også nye tiltak som skal bidra til dette. Mange av tiltakene er av administrativ/organisatorisk art som ikke vil kreve økte budsjettmidler. Styrket brukermedvirkning står sentralt. Innretning og omfang på tiltakssammensetningen rettet mot arbeidssøkere med nedsatt funksjonsevne vil løpende bli vurdert. Regjeringen vil sikre midler til å oppheve bedriftenes egenandel på ½ G på hjelpemidler ved tilrettelegging av arbeidsplasser.

Prinsippet om universell utforming er hovednøkkelen i regjeringens politikk for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne.

Dette omfatter både tilgjengelighet til bygninger, utemiljø, tjenester og produkter. Universell utforming går ut på at hensynet til tilgjengelighet ivaretas helt fra starten, slik at senere ekstrakostnader unngås. Meldingen gjør rede for en rekke tiltak som vil bli eller er igangsatt, blant annet gjennom Handlingsprogram for universell utforming som startet i 2002, og som det er lagt inn midler til i eksisterende rammer. Å realisere et mål om full tilgjengelighet for alle vil kreve svært store investeringer som regjeringen finner uforenlig med kravene til et stramt budsjett og behovene for innsats på andre områder. Takten i gjennomføringen av tiltak for å øke tilgjengeligheten vil måtte tilpasses de økonomiske rammer og prioriteringer som blir lagt til grunn i de årlige budsjetter og som legger føringer på investeringer som foretas i nybygg og nyanskaffelser. Ved de tiltak som er foreslått og gjennom krav i lov- og planverk, mener regjeringen at en vil få til en forbedring av tilgjengeligheten for personer med nedsatt funksjonsevne.

Regjeringens forslag til tiltak for bedre tjenester fra det offentlige er i stor grad rettet mot økt kunnskapsgrunnlag, bedre kvalitet på tjenestene, økt kompetanse og bedre brukerreting av tjenestene. Forslag om rett til individuell plan etter sosialtjenesteloven er et viktig tiltak i forhold til personer med nedsatt funksjonsevne. Noen av tiltakene krever ikke økte budsjettmidler. Tiltak vil også bli gjennomført ved omdisponeringer innenfor rammene av eksisterende bevilgninger. Bl.a. vil det bli igangsatt et omfattende utviklings- og kompetansebyggingsprogram knyttet til et økende antall eldre utviklingshemmede. Programmet vil gå over 3 år og er kostnadsberegnet til 10 mill. kroner.

Meldingen viser i mange sammenhenger til utrednings- og meldingsarbeider som ikke er avsluttet. En del av tiltakene er pågående utredningsarbeider. I noen tilfeller vil slike arbeider kunne medføre forslag om økte utgifter. Eventuelle behov for midler utover eksisterende rammer vil regjeringen vurdere i forbindelse med det enkelte meldingsarbeidet. Forslag til omprioriteringer mv. innenfor eksisterende rammer for å gjennomføre forslagene i denne meldingen vil fremmes i St.prp. nr. 1 for 2004.

Sosialdepartementet

tilrår:

Tilråding fra Sosialdepartementet av 13. juni
2003 om nedbygging av funksjonshemmende
barrierer blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Funksjonsevne og omsorg, etter alder. Prosent**

Tabell 1.1

	Alle	16-24 år	25-44 år	45-66 år	67-79 år	80 år og eldre
Andel med nedsatt syn	3	1	1	2	7	15
Andel med nedsatt hørsel	4	2	2	4	10	16
Andel som har svært eller noe vanskelig for å bevege seg ut av boligen på egen hånd	6	1	2	4	13	33
Andel som delta i fritidsaktiviteter	14	5	7	14	28	43
Andel som bruke offentlige transportmidler	6	1	2	4	14	36
Andel som få kontakt med/snakke med andre	3	1	1	2	6	9
Andel sysselsatte som har svært eller noe vanskelig for å klare jobben	5	3	5	6	-	-
Andel som bruker hjelpemiddel, i alt	7	1	2	5	18	47
Andel som høreapparat	3	0	1	2	10	22
Andel som krykke, stokk, gåstol, førerhund	4	0	1	2	9	32
Andel med hjelpebehov	9	1	3	7	23	49
Andel med pleiebehov	2	0	1	1	6	6
Andel som på grunn av sykdom/funksjonshemming får omsorgshjelp fra andre i husholdningen	3	1	2	4	5	3
Andel som regelmessig ulønnet hjelp til husholdningen fra slekt, venner, naboer	6	1	6	3	6	24
Andel i husholdning som siste måneden har hatt besøk av hjemmehjelp	4	0	0	1	10	41
Andel i husholdning som siste måneden har hatt besøk av hjemmesykepleier	2	-	0	1	6	12
Andel i husholdning med lønnet privat hjelp siste måneden	4	2	4	3	8	10
Andel i husholdning med omsorgshjelp utenfra, i alt	12	3	10	7	22	55
Andel av eldre og personer i husholdning med omsorgshjelp som har behov for hjelp/mer hjelp	12	-	23	10	9	13

Ifølge denne tabellen har 4 prosent av aldersgruppen 16 år og eldre nedsatt hørsel. I Handlingsplanen for helhetlig rehabiliteringstilbud til hørselshemmede (Helsedepartementet, 2002) oppgis det at nærmere 14 prosent av befolkningen er så hørselshemmet at det får konsekvenser sosialt og for deltakelse i arbeidslivet. Dette illustrerer at det kan være betydelig usikkerhet omkring de vurderinger som gjøres av funksjonsnedsettelse og deres konsekvenser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (<http://www.ssb.no/helseforhold/tab-1999-07-28-03.html>)

Vedlegg 2

Tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner. Medlemstall og driftstilskudd fra Sosialdepartementet

Tabell 2.1

Organisasjon	Antall medlem. 31.12.2001	Tilskudd 2002
1 Foreningen Norges Døvblinde	164	1 435 517
2 Hørselshemmedes Landsforbund	26 411	2 788 005
3 Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke	48 324	3 958 021
4 Mental Helse Norge	4 436	854 890
5 Norges Astma- og Allergiforbund	20 941	2 028 480
6 Norges Blindeforbund	5 165	3 062 120
7 Norges Diabetesforbund	31 323	2 669 366
8 Norges Døveforbund	1 892	2 212 378
9 Norges Handikapforbund	20 306	4 681 796
10 Norsk For. for Utviklingshemmede	7 339	2 568 162
11 Norsk Revmatikerforbund	42 381	4 321 644
12 Foreningen for Muskelsyke	1 250	546 344
13 Cerebral Parese-foreningen	2 570	823 724
14 Multipel Sklerose Forbundet i Norge	6 922	1 769 315
15 Norges Fibromyalgi forbund	5 816	881 841
16 Dysleksiforbundet i Norge	4 729	669 887
17 Norsk Epilepsiforbund	4 308	796 126
18 Norsk Psoriasis Forbund	6 045	783 952
19 Afasiforbundet i Norge	2 294	685 889
20 Assistanse	608	386 776
21 ADHD-foreningen	3 303	631 693
22 Foreningen for hjertesyke barn	1 273	365 553
23 Autismeforeningen i Norge	2 315	696 738
24 Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte	2 824	565 875
25 Landsforeningen for Trafikkskadde i Norge	3 900	758 957
26 Norges Parkinsonsforbund	4 429	1 043 194
27 Norilco	4 963	671 645
28 Norsk Dysmeliforening	231	231 989
29 Norsk Landsfo. for Laryngektomerte	401	229 803
30 Norsk Forening for Cystisk Fibrose	818	332 275
31 Vestlandske Blindeforbund	934	665 210
32 ROS - Rådgiving Om Spiseforstyrrelser	220	144 806
33 Foreldreforeningen for døvblinde	51	144 205
34 Foreningen for blødere i Norge	496	201 265
35 Foreningen for Kroniske Smertepasienter	848	247 489
36 Interessegruppa for kvinner med spiseforstyrrelser	731	258 740
37 Interesseforeningen for LMBB Syndrom	91	135 587
38 Landsforbundet for Synshemmede	103	141 784

Tabell 2.1

Organisasjon	Antall medlem. 31.12.2001	Tilskudd 2002
39 Landsforbundet for Utviklingshemmede og Pårørende	909	437 119
40 Landsforeningen for Huntingtons sykdom	520	217 751
41 Landsforeningen for Prader Willy Syndrom	244	182 771
42 Leppe-/ganespalteforeningen	453	175 855
43 Norsk Cøliakiforening	5 341	645 073
44 Norsk Foreldrelag for funksjonshemmede	575	211 375
45 Norsk Forening for Analtresi	302	160 107
46 Norsk Forening for Blæreexstrofi og Epispati	162	127 448
47 Norsk forening for Nevrofibromatose	485	201 527
48 Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta	332	284 571
49 Norsk Forening for Rett Syndrom	252	185 816
50 Norsk Forening for Tuberøs Sklerose.	326	213 064
51 Norsk Forening for Øsofagusatresi	128	117 964
52 Norsk Forening for Williams	163	151 507
53 Norsk Immunsviktforening	286	183 412
54 Norsk interesseforening for kortvokste	161	133 938
55 Norsk interesseforening for Stamme	285	165 249
56 Foreningen for Søvn sykdommer	633	248 315
57 Norsk Spielmeier-Vogt Forening	63	142 497
58 Norsk Tourette Forening	1 035	292 332
59 Ryggmargsbrokkforeningen	674	324 290
60 Den Norske PKU-forening	275	148 371
61 Marfanforeningen	346	193 922
62 Landsforeningen Alopecia Areata	338	148 668
63 Morbus Addisons Forening	476	187 204
64 Landsforening for Kombinert Syns- og Hørselshemmede/Døvblinde	110	168 358
65 Norsk Intravenøs Forening	65	113 687
66 Norsk Leddgiktforbund	303	157 169
67 Norsk Lymfødemforening	813	233 318
68 Turner Syndrom Foreningen	149	138 170
69 Foreningen for brystkreftopererte	6630	747 306
70 Krigsinvalidforbundet	2282	391 196
71 Kristent arbeid blant blinde	619	252 890
72 Ryggforeningen i Norge	1007	299 021
73 Retinitis pigmentosa foreningen i Norge	448	268 513
74 Norges Migreneforbund	1444	337 535
75 Landsforeningen mot fordøyelsessykdommer	2494	431 694
76 Norges Myalgisk Encefalopati forening	625	210 422
77 Norsk Thyreoidforbund	3802	599 611
78 Leverforeningen	73	111 060
79 Cri du chat-foreningen	75	117 545
80 Forengen for Fragilt X-syndrom	127	137 615
81 Norsk Dystoniforening	436	184 342
82 Synshemmede Akademikers forening	76	114 755
83 Debra Norge	188	153 302

Tabell 2.1

Organisasjon	Antall medlem. 31.12.2001	Tilskudd 2002
84 Norsk forening for pasienter med urologiske sykdommer (NOFUS)	219	141 126
85 AURORA	174	133 055
86 Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri (LPP)	1605	350 906
87 Cornelia de Lange	69	115 226
88 Norsk forening for Ehlers Danlos syndrom	172	140 444
89 Landsf. We shall overcome	270	150 176
90 Norsk Forening for Angelman Syndrom	168	156 066
91 Norsk Forum for Konduktiv Pedagogikk	157	120 524
92 Norsk Porfyriforening	145	133 216
93 Ryggbroen	83	107 643
94 Trafikkskaddes Landsforbund	268	152 307
95 Momentum	161	146 533
96 Tenner og Helse	1262	297 235
97 Norsk Keratose Forening	152	135 370
98 ANANKE Norge	113	114 517
99 Cochlea Klubben	132	118 884
100 Leddbruskskade foreningen	115	113 182
101 Norsk Hemokromatoseforbund	238	138 222
102 Støtteforeningen for Kreftsyke Barn	2056	356 832
103 TMD-foreningen	81	107 184
104 Klinefelterforeningen i Norge	92	109 222
105 Norsk forening for albinisme	93	124 491
106 Foreningen for Galaktosemi	80	104 858
107 Foreningen for Rubinstein Taybi syndrom	108	130 278
Sum	315 698	59 736 194

Kilde: Sosial- og helsedirektoratet

