

Til Kommunal- og Moderniseringsdepartementet

Oslo, 19. oktober 2020

## Ny nasjonal handlingsplan for bærekraftsmålene – Innspill fra SAFO

SAFO er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB). SAFO arbeider for likestilling og likeverd for mennesker med funksjonsnedsettelse, med lik rett til deltakelse i samfunnet.

SAFO har konkretisert prioriterte saker, og foreslår i vårt skriftlige innspill 3 spesifikke tiltak, samt en konkretisering av hvordan handlingsplanen bør utformes og følges opp for å sikre gjennomføringskraft. Våre forslag til tiltak begrunnes ut fra bærekraftsmålene 4,10,11 og 16, og er formulert som følger:

- **Regjeringen vil, i samarbeid med norske kommuner, innen 2030, sikre en fullt ut inkluderende skole, hvor universell utforming av alle skoler og inkluderende pedagogikk er gjennomført. Dette innebærer:**
  - **Veikart universelt utformet nærscole 2030 realiseres.**
  - **Gjennom lov og regelverk, og ved hjelp av prosjektmidler og øremerking, vil Regjeringen gi klare signaler om at forsterkede skoler/ enheter/ klasser ikke er veien å gå i norske kommuner**
- **Regjeringen vil, i samarbeid med norske kommuner, innen 2030, sikre funksjonshemmedes rett til å velge hvor man vil bo, og med hvem man vil bo. Dette innebærer:**
  - **En tydeliggjøring i regelverket om funksjonshemmedes rett til å motta tjenestene i valgfri bolig**
  - **Tydeliggjøring i regelverket om at kommuner som velger å bygge samlokaliserte enheter med mer enn 6 enheter, ikke vil få innvilget lån eller tilskudd via Husbanken.**
- **Regjeringen vil, innen 2022, inkorporere CRPD i menneskerettsloven**

### **Anbefalinger til handlingsplanens utforming og oppfølging:**

- **Tiltakene må utformes med konkrete og målbare effektmål**
- **Tiltakene må tidfestes, ikke bare for gjennomføring, men for effekt.**
- **Handlingsplanen må evalueres, både ved halvgått løp og etter utløp. Tiltakene og planen må også jevnlig rapporteres, gjerne gjennom statsbudsjettene og reviderte nasjonalbudsjett.**
- **Handlingsplanen må forankres politisk og sikres samordning på politiske nivå gjennom et statssekretærutvalg for handlingsplanen.**
- **Byråkratisk samordning må sikres gjennom departementalt og direktorialt samarbeid.**

## Bærekraftsmålene gjelder også funksjonshemmede

Holdninger og fysiske barrierer bidrar til diskriminering av funksjonshemmede.

Trapper og fortauskanter bidrar til at rullestolbrukere og andre bevegelseshemmede stenges ute fra det offentlige rom. Manglende universell utforming av IKT og skriftlig informasjon bidrar til at blinde ekskluderes fra den offentlige samtale. Manglende teksting og/ eller tolking av verbal kommunikasjon og informasjon utestenger hørselshemmede fra dialog og informasjon i møter og fra massemedia som TV, radio og film/ video. Døvblinde som ikke kan bruke ordinære hjelpemidler for å orientere seg i en stadig mer virtuell verden blir også ekskludert fra tilgang til det offentlige rom, dialog og informasjon, dersom ikke tolk- ledsagere gjøres tilgjengelig også for digital ledsaging.

I dagens samfunn finner vi også fremdeles holdninger som innebærer at funksjonshemmede er annerledes enn andre, har «spesielle behov» og passer best i sammen med «sine egne». En stadig større sentralisering av leiligheter som mange kommuner tenker skal huse funksjonshemmede, og da gjerne i tilknytning til kommunalt helsesenter og hjemmetjeneste er dessverre ikke uvanlig. Kommunene bruker mange forskjellige navn for å omskrive hva det egentlig dreier seg om, nemlig oppbygging av nye institusjoner for funksjonshemmede.

Egne skoler, evt egne klasser for funksjonshemmede er heller ikke uvanlig. I stedet for å jobbe for inkludering og tilrettelegging i den allmenne skolen, og i inkluderende klassemiljø, opprettes det som i kommunal terminologi kalles for forsterkede skoler/ klasser eller enheter. Foreldre lokkes med at barna i disse forsterkede enhetene får den beste tilretteleggingen, og at man dersom man velger ordinær skole «ofrer» kvaliteten og barnas «sosiale fellesskap med likesinnede».

CRPD – eller funksjonshemmedekonvensjonen, ble underskrevet av Norge i 2007, og ratifisert i 2013. Bærekraftsmålene er ikke like konkrete som CRPD, men mange av målene spesifiserer inkludering og målsetninger om fravær av diskriminering, også i forhold til funksjonshemmede. På tross av norsk ratifisering av CRPD og et stort fokus på bærekraftsmålene viser praksis at vi ennå står overfor store utfordringer knyttet til likestilling og ikke-diskriminering av funksjonshemmede.

## Prioritering av tiltak – inkluderende skole/ utdanning, frihet til å velge hvor man vil bo, og med hvem man vil bo, samt implementering av DRPD i menneskerettsloven

SAFO vil i tilknytning til Regjeringens handlingsplan for bærekraftsmål, prioritere arbeidet med å fremme rettigheter knyttet til CRPD – funksjonshemmedekonvensjonen. To svært prioriterte områder er vårt arbeid for en inkluderende skole og selvbestemmelse knyttet til hvor funksjonshemmede skal bo. I tillegg er norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til CRPD, et kjerneprinsipp for SAFO.

### Bærekraftsmål 4, 10, 11 og 16 –

Inkluderende utdanning, et inkluderende lokalsamfunn, mer likhet og avskaffe diskriminerende praksis samt likhet for loven, rettsikkerhet og rettsvern for alle

**I bærekraftsmål 4** er god utdanning i fokus. Inkluderende, rettferdig og god utdanning for alle spesifiseres. I delmål 4.5, hvor behovet for å sikre lik tilgang til alle nivåer innenfor utdanning presiseres, inkluderes spesifikt personer med nedsatt funksjonsevne. Sammen med kjønnsforskjeller og barn, inkluderes også nedsatt funksjonsevne i delmål 4.a), om å etablere og oppgradere utdanningstilbud som ivaretar hensynet til nevnte grupper og sikrer trygge, inkluderende, effektive og ikke-voldelige læringsmiljø.

**Bærekraftsmål 11** omhandler målsetningen om inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige byer og lokalsamfunn. Målet om inkludering i det offentlige rom presiseres ikke minst i delmålene 11.2) om tilgang for alle til tilgjengelige transportsystemer til en overkommelig pris, i delmål 11.3) – hvor blant annet behovet for deltakende samfunnsplanlegging presiseres, og i delmål 11.7) hvor det understrekes at blant annet personer med nedsatt funksjonsevne innen 2030 skal ha tilgang til ....inkluderende og tilgjengelige grøntområder og offentlig rom.

**Bærekraftsmål 10** fokuserer mindre ulikhet som blant annet konkretiseres i delmål 10.2) om å innen 2030 sikre myndiggjøring, og fremme sosial, økonomisk og politisk inkludering av alle. I listen over grupper som inkluderes i delmålet er blant annet funksjonsevne inkludert. Delmål 10.3) setter søkelys på å sikre like muligheter, og redusere forskjeller i levekår, målsetning konkretiseres som «å avskaffe diskriminerende lover, politikk og praksis», ved å fremme virkemidler som lovgivning, politikk og tiltak.

**Bærekraftsmål 16** inkluderer fokus på tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer. I delmål 16.3) presiseres målsetningen om å «fremme rettsstaten nasjonalt og internasjonalt, og sikre likhet for loven, rettsikkerhet og rettsvern for alle» og i delmål 16.b) spesifiseres et mål om å fremme og håndheve ikke-diskriminerende lover og politikk for bærekraftig utvikling.

## Kommunal praksis med forsterkede skoler/ klasser/ enheter innebærer segregering - ikke inkludering.

Konvensjonens artikkel 24 slår fast at partene skal «sikre et inkluderende utdanningssystem på alle nivåer». CRPD-komiteen har utdypet hva som kjennetegner ekskludering, segregering, integrering og inkludering. Det påpekes blant annet at det er segregering når undervisningen av funksjonshemmede elever og studenter finner sted i egne lokaler som er utformet eller brukt med sikte på å ta imot mennesker med en eller flere funksjonsnedsettelse, atskilt fra andre uten funksjonsnedsettelse. Det påpekes også at for å sikre inkludering må hele systemet, med innhold, undervisningsmetoder, tilnæringsmåter, strukturer og strategier utformes på en måte som bidrar til at man kan overvinne barrierer og sørge for at det aktuelle alderstrinnet får undervisning der likeverd og deltakelse er i sentrum – i omgivelser som best ivaretar behov og preferanser.

## Universell utforming av nærskolen innen 2030

Barrierer i det fysiske miljøet stenger funksjonshemmede ute fra likeverdig deltakelse og innebærer reduserte muligheter til å inkluderes i det ordinære samfunns livet. Vi har ingen fullstendig oversikt over antall ikke tilgjengelige skoler i Norge. En undersøkelse gjort av Norges Handikapforbund (2014), anslo at 78 % hadde vesentlige mangler. Andre kartlegginger opererer med bedre tall. I en konkretisert plan for universell utforming av nærskolene, «veikart nærskole 2030»<sup>1</sup>, skisseres delmålene frem mot 2030. Kartlegging av behovet settes opp som utgangspunkt for prosessen.

### Forslag til tiltak:

- **Regjeringen vil, i samarbeid med norske kommuner, innen 2030, sikre en fullt ut inkluderende skole, hvor universell utforming av alle skoler og inkluderende pedagogikk er gjennomført. Dette innebærer:**
  - **Veikart universelt utformet nærskole 2030 må realiseres.**
  - **Regjeringen må gjennom lov og regelverk, og ved hjelp av prosjektmidler og øremerking, gi klare signaler om at forsterkede skoler/ enheter/ klasser ikke er veien å gå i norske kommuner**

## Ny-institusjonalisering, Kommunal praksis med samlokalisering av stadig flere boenheter hvor funksjonshemmede «plasseres».

Artikkel 19 i funksjonshemmede-konvensjonen CRPD, slår fast at «mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre, og ikke bo i en bestemt boform».

Praksis viser at mange kommuner velger å samlokalisere stadig flere funksjonshemmede i små leiligheter som plasseres nær kommunenes omsorgssenter og hjemmetjeneste. Ansatte i disse «boligene» har «vaktlist» og «vokter over» beboerne på linje med tidligere tiders institusjoner. Selvbestemmelse er i mange sammenhenger et fremmedord, og nedstengningen av slike «samlokaliserte boliger» hvor ansatte forbød beboere både å ha besøk, og gå

---

t<sup>1</sup> [https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Veikart\\_Universelt\\_utformet\\_naerskole\\_2030.pdf](https://bibliotek.buudir.no/BUF/101/Veikart_Universelt_utformet_naerskole_2030.pdf)

på besøk gir flashback til tidligere tiders institusjoner for funksjonshemmede, hvor respekten for beboernes selvbestemmelse var heller liten, og ansattes tro på funksjonshemmedes evnen til å kunne vurdere selv, var heller fraværende.

Bærekraftsmål 10, om å sikre myndiggjøring innen 2030 og at diskriminerende regelverk, politikk og praksis avskaffes, understøtter intensjonen om valgfrihet i forhold til at funksjonshemmede fritt skal kunne velge bosted. I en utredning, avgitt til utenriksdepartementet 28. juli 2015<sup>2</sup>, påpekes det at artikkel 19 var en av artiklene som ble gjenstand for diskusjon forut for ratifisering av CRPD. Blant annet ga KS uttrykk for bekymring for at kommunene ikke skulle få utøve eget skjønn for hvor tjenester til funksjonshemmede skulle ytes (omsorgsbolig, institusjon eller hjemmetjeneste). UD svarte da med en tilbakemelding om at «kommunen har således ikke en absolutt plikt til å gi tjenestemottakerne full frihet til å velge mellom å få tjenester i en omsorgsbolig, i en institusjon eller som hjemmetjeneste, uavhengig av kommunens ressursmessige muligheter for å yte de nødvendige tjenester». Praksis i CRPD-kommisjonen tyder på at dette ikke er riktig. I saken *H.M. mot Sverige*, tyder komiteens avsluttende kommentarer på at den går langt i å fremheve valgfrihet og at staten både økonomisk og på annen måte må sikre mennesker med nedsatt funksjonsevne en reell frihet til å velge bosted på lik linje med andre.

#### **Forslag til tiltak:**

- **Regjeringen vil, i samarbeid med norske kommuner, innen 2030, sikre funksjonshemmedes rett til å velge hvor man vil bo, og med hvem man vil bo. Dette innebærer:**
  - **En tydeliggjøring i regelverket om funksjonshemmedes rett til å motta tjenestene i valgfri bolig**
  - **Tydeliggjøring i regelverket om at kommuner som velger å bygge samlokaliserte enheter med mer enn 6 enheter, ikke vil få innvilget lån eller tilskudd via Husbanken.**

#### **Inkorporere CRPD i menneskerettsloven**

Norge har pr. i dag ratifisert funksjonshemmedekonvensjonen CRPD, men konvensjonen er ikke inkorporert i Menneskerettsloven. Dette innebærer at konvensjonen, selv om den gjelder i norsk rett, vil kunne settes til side i tilfeller hvor konvensjonen oppfattes som i motstrid til norsk lov.

Bærekraftsmål 16 understreker rettsvern og rettsikkerhet for alle, samt et mål om å fremme og håndheve ikke-diskriminerende lover og politikk. Bærekraftsmål 10 fokuserer på mer likhet, og delmål 10.3 fokuserer på å sikre like muligheter, blant annet ved å avskaffe diskriminerende lover, politikk og praksis.

Gjennomgang og diskusjoner knyttet til CRPD viser at norsk rett, og norske lover ikke alltid sikrer ikke-diskriminerende lover og praksis. Ovenfor er problemstillinger knyttet til Artikkel 19 i CRPD – om et selvstendig liv, kommentert. Det samme kan sies om artikkel 24 om utdanning og artikkel 12 om likhet for loven og rettslig handleevne.

---

<sup>2</sup> Konsekvenser ved eventuell norsk tilslutning til den valgfrie protokollen om individuell klagerett til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne – av Kjetil Mujezinovic Larsen – Utredning avgitt til Utenriksdepartementet 28. juli 2015

En stor del av diskusjonen i forkant av ratifisering av konvensjonen, gikk ut på i hvilken grad norsk lovverk måtte oppgraderes for å harmoniseres med innholdet i CRPD. Særlig innholdet i norsk vergemålslovgivning bidro til at ratifiseringen av konvensjonen dro ut i tid. Selv om endringer ble foretatt i lovgivningen, er det uenighet om de norske bestemmelsene knyttet til vergemål er i pakt med menneskerettighetene. Dagens vergemålslov gir rom for å frata mennesker den rettslige handleevnen knyttet til økonomi og/eller personlige forhold basert på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Ved hjelp av en legeerklæring som sier at personen som har verge mangler samtykkekompetanse, kan vedkommende i praksis fratas sin rettslige handlingsevne (umyndiggjøres). En enkel legeerklæring som ikke en gang er et enkeltvedtak, kan dermed i praksis frata personen hens grunnleggende rett til å handle på egne vegne. Dette er på tvers av delmål 10.2 om myndiggjøring og delmål 16.3) om å fremme rettsstaten nasjonalt og internasjonalt, og sikre likhet for loven, rettsikkerhet og rettsvern for alle.

Dersom Norge skal ta på alvor sin målsetning om å leve opp til konvensjonene med nedfelte menneskerettigheter, må rettsvern og rettssikkerhet sikres gjennom rettslig autoritet. En inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil bidra til dette.

Dersom vi i Norge er helt sikre på at vi lever opp til de menneskerettslige forpliktelsene, og dersom vi er villige til å justere kurs når så ikke skjer, må vi inkludere den kvalitetssikringsmekanismen for menneskerettigheter det innebærer å inkorporere CRPD i menneskerettsloven.

#### **Forslag til tiltak:**

**Regjeringen vil, innen 2022, inkorporere CRPD i Menneskerettsloven.**

#### **Handlingsplanens utforming og oppfølging.**

SAFO er opptatt av at en handlingsplan skal være et konkret verktøy for å oppnå spesifikke målsetninger. Fine ord og vendinger fungerer i festtaler, men ikke som katalysator for handling og resultat.

En god handlingsplan vil gi oss et verktøy for å oppnå en visjon om ikke-diskriminering, inkludering og likestilling. Funksjonshemmede lever som andre, sine liv i norske kommuner, og norske kommuner er opptatt av bærekraftsmålene. «Deloitte-rapporten [Fra globale mål til lokal handling](#) fra 2018 kartlagt en av fire kommuner hadde en plan for hvordan bærekraftsmålene skulle implementeres i egen organisasjon, samtidig som hele 84 prosent av norske kommuner så på bærekraftsmålene som viktige eller meget viktige for deres kommune»<sup>3</sup>.

For å sikre en god handlingsplan må tiltakene være utformet med utgangspunkt i konkrete og målbare effektmål, og tiltakene må tidfestes, ikke bare i forhold til gjennomført tiltak, men vel så viktig er en målsetning med tidsfrist for en oppnådd effekt. Det må sikres at planen og tiltakene evalueres, og i tillegg til en avsluttende rapport, bør man gjennomføre en delrapport etter halvgått periode, samt løpende rapporter, gjerne i forslagene til statsbudsjett og reviderte nasjonalbudsjettet.

---

<sup>3</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/samfunnsutvikling/barekraft/hvordan-jobber-kommunesektoren-med-barekraftsmalene/>

Handlingsplanen må forankres politisk og tiltakene må samordnes. Et statssekretærutvalg for handlingsplanen vil bidra både til politisk forankring av tiltak og gjennomføring, samtidig som et slikt utvalg bidrar til samordning på politisk nivå. Den byråkratiske samordningen må også sikres gjennom samarbeid på tvers av departementer og direktorater.

**Anbefalinger til handlingsplanens utforming og oppfølging:**

- **Tiltakene må utformes med konkrete og målbare effektmål**
- **Tiltakene må tidfestes, ikke bare for gjennomføring, men for effekt.**
- **Handlingsplanen må evalueres, både ved halvgått løp og etter utløp. Tiltakene og planen må også jevnlig rapporteres, gjerne gjennom statsbudsjettene og reviderte nasjonalbudsjett.**
- **Handlingsplanen må forankres politisk og sikres samordning på politiske nivå gjennom et statssekretærutvalg for handlingsplanen.**
- **Byråkratisk samordning må sikres gjennom departementalt og direktorialt samarbeid.**

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til handlingsplan for bærekraftsmålene, og ser frem til videre innspill og samarbeid.

Med vennlig hilsen

**Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner**

Tove Linnea Brandvik  
Styreleder



## UTTALELSE FRA CRPD-Komitéen FN

CRPD - Komitéen i generell kommentar nr. 4 (2016) utdyper om inkluderende utdanning. Komiteen understreker at det er viktig å være oppmerksom på forskjellene mellom ekskludering, segregering, integrering og inkludering.<sup>4</sup>

Det er **ekskludering** når elever og studenter direkte eller indirekte hindres i å få eller nektes undervisning i enhver form.

Det er **segregering** når undervisningen av elever og studenter med nedsatt funksjonsevne finner sted i egne lokaler som er utformet eller brukt med sikte på å ta imot mennesker med en eller flere funksjonsnedsettelser, atskilt fra andre uten funksjonsnedsettelse.

Det er **integrering** når mennesker med nedsatt funksjonsevne plasseres i vanlig skole, og tanken er at de kan tilpasse seg til de standardiserte kravene der<sup>5</sup>.

Det er **inkludering** når hele systemet legges om, med større og mindre endringer i innhold, undervisningsmetoder, tilnæringsmåter, strukturer og strategier med sikte på å overvinne barrierer og sørge for at alle på det aktuelle alderstrinnet får en undervisning der likeverd og deltakelse står i sentrum, i omgivelser som best ivaretar deres behov og preferanser.

Det er **ikke inkludering** å plassere elever og studenter med nedsatt funksjonsevne i vanlige klasser uten samtidig å foreta strukturelle endringer, for eksempel i organisering, læreplaner og undervisnings- og læringsstrategier. Dessuten er integrering ingen automatisk garanti for overgang fra segregering til inkludering.

---

<sup>4</sup> [https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRPD\\_General\\_Comment\\_4\\_Inclusive\\_Education\\_2016\\_En.pdf](https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CRPD_General_Comment_4_Inclusive_Education_2016_En.pdf)

<sup>5</sup> Se A/HRC/25/29 og korr. 1, pkt. 4, FNs barnefond (UNICEF), The Right of Children with Disabilities to Education: a Rights-based Approach to Inclusive Education (Genève, 2012).