



Sluttrapport

– Ombudets tilsynsbesøk til Randaberg kommune

En rapport om menneskerettigheter, kommunale tjenester og selvbestemmelse

Innhold

En kort oppsummering av rapporten	3
Ombudets funn:	3
Ombudet anbefaler:	4
Bakgrunnen for tilsynet	5
Ombudets mandat	5
Gjennomføring av besøket	5
Rettslige rammer	7
FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne: formål og status i norsk rett.....	7
Norsk rett	9
Likestilling og ikke-diskriminering.....	9
Bolig.....	9
Helse- og omsorgstjenester.....	10
Ombudets vurderinger.....	11
Involvering og informasjon	12
Vurderinger av menneskerettighetsforpliktelser	12
Statsforvalteren lovlighetskontroll og vurdering av CRPD.....	14
Vedtak om tjenester og tvang.....	15
Vedtaksutforming	16
Medvirkning	16
Vurdering av samtykkekompetanse	17
Likestillingsplikt for offentlig sektor (LOS-plikt).....	17
Etterord.....	17

En kort oppsummering av rapporten

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har som oppgave å fremme likestilling og motarbeide diskriminering. Ombudet har også tilsyn med FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD).

Etter ombudets syn er det svært bekymringsfullt at stadig flere norske kommuner legger ned mindre bofellesskap og i praksis slik presser utviklingshemmede som er avhengig av kommunale tjenester til å bo i store institusjonslignende boliger mot deres vilje.

Basert på kommunevedtak om flytting av utviklingshemmede til det tidligere sykehjemmet Vistestølen, gjennomførte ombudet et tilsynsbesøk til Randaberg i juni 2022.

Vi har merket oss som en positiv utvikling i saken at Randaberg kommune ikke har gjennomført vedtaket, og at det er fattet vedtak om at flytting inntil videre ikke skal gjennomføres, med den konsekvens at beboerne nå får forbli i sine hjem.

Når vi likevel formidler våre funn og anbefalinger fra dette tilsynsbesøket er det med sikte på å styrke bevisstheten om de pliktene kommunene har til å føre en praksis som samsvarer både med norsk lov og menneskerettighetene. Dette innebærer prosesser der utviklingshemmedes stemmer blir hørt og de får medvirke i beslutninger som har grunnleggende betydning for deres liv, slik at deres rettsikkerhet ivaretas på lik linje med andre.

Ombudets funn:

- Randaberg kommune stod i fare for å organisere sine tjenester og botilbud i strid med en rekke artikler i Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) bl.a.
 - Artikkel 4 Generelle forpliktelser om medvirkning
 - Artikkel 5 Likhhet og ikke-diskriminering
 - Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnetDette er særlig foruroligende, ettersom Randaberg kommune er pilotkommune og Rogaland fylke et pilotfylke i Barne- ungdoms- og familiedirektoratets (Bufdir) opplæring for implementering av CRPD. Artikkel 19 (Retten til å leve et selvstendig liv) har stått sentralt i denne opplæringen.
- Ombudet mener prosessen som kunne ført til ufrivillig samlokalisering reiser spørsmål om beboerne fikk tilstrekkelig vurdert individuelle tilrettelegging etter § 20 i likestillings- og diskrimineringsloven (Idl) og om kommunen brøt med sin plikt med å arbeide *aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering* ifølge Idl § 24.
- Ombudet mener kommunens planer om samlokalisering ikke speilet kvalitetsforskriften til helse- og omsorgstjenesteloven og dennes formål som sier bl.a. at tjenester skal *ivareta mottagerens grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel*. Medvirkning, involvering og informasjonsplikten er heller ikke ivaretatt.

- Ombudet er kritisk til de skiftende begrunnelser for omorganiseringen og den uoversiktlige saksgangen som er begått i forbindelse med dette. Ombudet er godt kjent med at motiver bak kommuners ønske om rasjonalisering ofte er økonomi. Effektivisering av tjenester med den konsekvens at menneskerettigheter står i fare, kan ikke utenom svært spesielle og unntaksvis omstendigheter aksepteres.
- En foruroligende, funn, er bruken av konsulentselskaper som gjør rene effektiviseringsanalyser for kommunene. Deres råd til innsparinger tar ikke hensyn til kommunens forpliktelser etter lovverk, CRPD eller nasjonale målsettinger.

Ombudet anbefaler:

- Generelt vil vi anbefale kommunen å sette seg inn i, heve kompetansen og etterleve kommunens forpliktelser etter norsk lovverk og konvensjonen om funksjonshemmedes menneskerettigheter.
- Enhver plan om omorganisering må være transparent, belyses fra ulike sider og konsekvensanalyseres for og med alle involverte. Det må legges opp til gode prosesser der alle berørte høres og medvirker jf. CRPD artikkel 4.3. Kommuner må ha en bevisst holdning til hvilke menneskerettigheter som kan stå i fare ved en omorganisering og som må beskyttes.
- Kommunen må ha større fokus på sin plikt til aktivt likestillingsarbeid og mot diskriminering.
- Selvbestemmelse er et generelt prinsipp i CRPD jf. artikkel 3. Vi anbefaler kommuner å etablere systemer for å sikre at alle som har vedtak om tjenester får medvirke i utformingen av disse, at individuell tilpasning må tydeliggjøres. Medvirkning og grad av medvirkning bør dokumenteres i vedtaket.
- Om kommunen har utfordringer med rekruttering av fagarbeidere bør lønns- og arbeidsforhold diskuteres. Kompetanseteam, plattformer for samarbeid og drøftelser av faglige utfordringer vil også styrke utvikling og kompetanse.
- Om boliger som i dag huser mindre bofellesskap har behov for oppussing må det graden av inngripende forhold vurderes også på beboernes premisser. Vil en permanent flytting oppleves som et større inngripende tiltak enn å bo med støy og mulige endringer i hjemmet? Hvordan kan en rehabilitering av huset foregå på en mest mulig skånsom måte?

Bakgrunnen for tilsynet

Likestillings- og diskrimineringsombudet (ombudet) har med bekymring sett at flere kommuner legger ned små bofellesskap til fordel for større samlokaliserte boliger for utviklingshemmede. I Randaberg kommune har en omorganisering av boligene til mennesker med utviklingshemming med behov for tjenester lenge vært et tema. I flere vedtak, senest høsten 2021, besluttet kommunen at beboere fra tre bofellesskap – Sentrum, Dalen og Torset – skulle flyttes til en større samlokalisert bolig, Vistestølen. Kommunen planla å rive Sentrum og Dalen, mens boligene på Torset skulle få nye beboere.

Ombudet innledet dialog med Randaberg kommunen om samlokaliseringen i 2020. Saken ble avsluttet fra vår side da vi ble orientert om at omorganiseringen ikke ville bli gjennomført likevel. Da kommunen gjenopptok saken i 2021, ba ombudet om en skriftlig redegjørelse for årsak til omorganiseringen, hvordan kommunen vurderer vedtaket i lys av Konvensjonen om rettigheter til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og sin plikt til aktivt og målrettet jobbe for likestilling og hvordan de har involvert personene vedtaket berører i avgjørelsene. På bakgrunn av den skriftlige redegjørelsen, besluttet ombudet å gjøre nærmere undersøkelser av saken og dro på et tilsynsbesøk til Randaberg kommune i juni 2022.

I november 2022 ble vi gjort kjent med at Randaberg kommune har stoppet prosessen med å omorganisere de aktuelle boligene. For å bidra til å forbedre fremtidige beslutningsprosesser i Randaberg kommune og for å bidra med kunnskap inn i tilsvarende beslutningsprosesser i andre kommuner, har ombudet samlet erfaringer og vurderinger fra vårt besøk i denne sluttrapporten.

Ombudets mandat

Ombudets oppgaver og mandat følger av diskrimineringsombudsloven § 5. Det er innenfor vårt ansvarsområde både å undersøke om forvaltningens praksis er i overensstemmelse med CRPD og å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på alle samfunnsområder på grunn av funksjonsevne.

Våre undersøkelser og analyser bygger på vårt todelte mandat. I ombudets arbeid med å fremme likestilling tar vi utgangspunkt i at kommunens har en plikt til å jobbe aktivt og målrettet for likestilling i all utadrettet virksomhet som er lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven § 24.

I arbeidet med å føre tilsyn med forvaltningspraksis i kommunene vil spesielt CRPD artikkel 19 som omhandler retten til deltagelse i samfunnet og selv få bestemme i hvilken boform, med hvem og hvor man skal bo, være helt sentral for å få realisert rettigheten til mennesker med funksjonsnedsettelse fullt ut. I 2022 utgav vi en rapport om utviklingshemmedes muligheter for å leve selvstendig og være en del av samfunnet der både tjenester og bolig var tema.¹

Risiko for brudd på menneskerettigheter bestemmes av mange faktorer, der de rettslige rammene bare er ett av flere forhold. Grad av selvbestemmelse i praksis hvordan medvirkning sikres i praksis, trivsel, institusjonelle rammer, fysiske forhold, opplæring, ressurser og ledelse kan også være forhold som kommer i betraktning.

Gjennomføring av besøket

I forkant av besøket hadde vi skriftlig dialog med Randaberg kommune i to omganger. Først i 2020, da vi sendte et brev til kommunestyret i forbindelse med deres behandling av samlokalisering av

¹ [Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet: ombudets gjennomgang av saker om helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming \(ldo.no\)](#)

bofellesskap i kommunen.² Da saken ble gjennomopptatt av kommunen i 2021 tok vi igjen kontakt per brev av 22.3.2022. Bakgrunnen var vedtaket fra kommunestyret i desember 2021:

Vitestølen driftes som to bofellesskap for voksne/eldre med utviklingshemming. Alle beboere fra Dalen og Sentrum bofellesskap, og aktuelle beboere fra Torset bofellesskap får tilbud om å flytte til Vitestølen.

Kommunen redegjorde for situasjonen i brev datert 7. april 2022. På bakgrunn av redegjørelsen besluttet ombudet å besøke Randaberg kommune for å undersøke prosessen nærmere. De ansatte som deltok i besøket var Likestillings- og diskrimineringsombud Bjørn Erik Thon, fagdirektør Guri Gabrielsen, fagdirektør Eli Knøsen og seniorrådgiver Miriam Kveen.

Under besøket var vi på befaring ved Vitestølen, og vi besøkte Dalen bofellesskap. Vi hadde også møter med representanter for kommuneadministrasjonen. Kommunalsjef for helse- og omsorg Elisabeth Sortland Sande, virksomhetsleder for bolig og avlastning Dorethe Jensen og kommunedirektør Anne Berit Berge Ims var alle til stede under hele møtet. I samme møte traff vi ordfører Jarle Bøe (SP), og kommunestyrerepresentantene Alexander Rügert-Raustein (MDG), Ask Brekke (SV), Walter Andrew Raustein (Frp), Bodil Ludvigsen (Krf), Ingve Lerang (V) og Espen Nedrebø (H).

Etter møtet med administrasjon og folkevalgte hadde vi møte med Fagforbundet Randaberg, ved Randi Malmin, som blant annet organiserer ansatte i tjenesten til utviklingshemmede i kommunen. Vi hadde også møte med kommunens råd for personer med funksjonsnedsettelse. Der møtte vi representantene Espen Nedrebø (leder og representant for Høyre), Tone Edvardsen (NHF), Evy Gundersen Hetland (NHF) og Walter Andrew Raustein (Frp). Til slutt møtte vi pårørende og verger til de som er berørt av omorganiseringen.

Ombudet vil takke alle involverte vi fikk møte som belyste saken for oss og spesiell takk til kommunestyret for samarbeidsvilje og imøtekommenhet.

I etterkant av besøket har vi hatt skriftlig korrespondanse med kommunen vedrørende revurdering av vedtak om tvang og tjenester og hvordan beboere har vært involvert i denne prosessen.

² Brevet er tatt inn som vedlegg til rapporten.

Rettslige rammer

Det rettslige utgangspunktet for kommunenes virksomhet og organisering, herunder ved omorganisering av boliger eller tjenester til voksne mennesker med utviklingshemming, finnes i kommuneloven. Kommunen har stor grad av selvstyre, men må sørge for at lovpålagte rettigheter og plikter blir oppfylt innenfor de rammene kommunen har.

Når en kommune planlegger og tilrettelegger boliger og tjenester til mennesker med utviklingshemming vil FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) danne et viktig rettslig utgangspunkt. Kommunenes praksis har avgjørende betydning for om mennesker med utviklingshemming har mulighet til å leve selvstendig og delta i samfunnet på lik linje med andre.

I spørsmål som gjelder bolig og tjenester til utviklingshemmede følger det også en rekke rettigheter og plikter av nasjonal lovgivning. Dette vil vi kort gjennomgå.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne: formål og status i norsk rett

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2006 og trådte i kraft i 2008. I 2013 ble konvensjonen ratifisert av Norge.

Grunnen til at det ble utarbeidet en egen konvensjon som skal beskytte mennesker med nedsatt funksjonsevne var en erkjennelse av at de generelle menneskerettighetskonvensjonene ikke hadde ivarettatt menneskerettighetene til denne gruppen på en god nok måte.³ CRPD inneholder derfor bestemmelser som sier hvordan grunnleggende menneskerettigheter skal forstås og anvendes for å sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne får oppfylt sine rettigheter og nyte retten til frihet og respekt for sin integritet fullt ut og på lik linje med andre. CRPD artikkel 3 inneholder åtte generelle prinsipper for å realisere funksjonshemmedes menneskerettigheter. Individuell selvstendighet med rett til å treffe egne valg (bokstav a), ikke-diskriminering (bokstav b) og deltakelse og inkludering i samfunnet (bokstav c) er tre av disse prinsippene. Alle rettigheter etter konvensjonen skal tolkes i lys av disse.

Selv om menneskerettighetene er relevante for all politik- og tjenesteutforming, gir ikke CRPD entydige svar på hva som kreves av kommunen i et konkret tilfelle. Kommunen bør imidlertid alltid se hen til artikkel 4 om at funksjonshemmedes rettigheter skal være inkludert i all politikutforming, og at representanter for funksjonshemmede skal være involvert i alle beslutningsprosesser der spørsmål om mennesker med nedsatt funksjonsevne blir berørt. Det er også vesentlig at CRPD brukes i kommunale planer og avgjørelser som berører mennesker med funksjonsnedsettelse.

CRPD artikkel 19 angir hvilke menneskerettslige forpliktelser myndighetene, herunder kommunene, har til å sikre at mennesker med funksjonsnedsettelse skal kunne leve selvstendig og være en del av samfunnet.⁴ Artikkel 19 er delt inn i tre deler som utdypet hva myndighetene må gjøre for at funksjonshemmede skal kunne gjøre full bruk av rettigheten, blant annet sikre: frihet til å velge

³ Se også blant annet NOU 2016: 17 På lik linje – Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming kapittel 5.4 side 33

⁴ Hvordan denne rettigheten skal forstås er forklart og utdypet av CRPD-komiteen i General comment no. 5 (2017).

bosted og boform og med hvem man skal bo sammen med (bokstav a), tilgang til individuelle støttetjenester (bokstav b), og lik tilgang til de tjenester befolkningen generelt tilbys.(bokstav c).

Ordlyden i artikkel 19 a) gir en anvisning på at kommunen må sikre at personer med utviklingshemming skal ha anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem man skal bo, på lik linje med andre og ikke må bo i en bestemt boform. Siste del om at mennesker med funksjonsnedsettelse ikke skal måtte bo i en bestemt boform, tilsier at det må foreligge en form for valgsituasjon.

Samlokalisering eller omorganisering av kommunens boliger for personer med utviklingshemming reiser spørsmål om rekkevidden av CRPD artikkel 19 om retten til å bo selvstendig og bli inkludert i lokalsamfunnet. CRPD-komiteen har under henvisning til General comment no. 5 (2017) i sine konkluderende merknader til Norge anbefalt norske myndigheter å:

32. (a) Develop, implement and provide adequate human, financial and technical resources for an effective deinstitutionalization plan, particularly for implementing the transformation to independent living arrangements, with a clear time frame and benchmarks, involving persons with disabilities through their representative organizations at all stages.

Sammenhengen mellom bolig og personlig bistand, og betydningen det har for å sikre retten til et selvstendig liv og til å være inkludert i samfunnet kommer frem av artikkel 19 bokstav b); Formålet med tjenestene skal være å «være inkludert i samfunnet» og «hindre isolasjon eller segregering».⁵ Tjenestene må utformes på en måte som støtter det overordnede *formålet* med artikkel 19: individualisert, selvvalgt og effektiv inkludering og deltakelse og muligheten til å leve et fritt og selvstendig liv.⁶ For at personen skal kunne være fullt inkludert i samfunnet og hindre isolasjon og segregering, må tjenestene derfor ta utgangspunkt i personens individuelle behov, ønsker og preferanser.⁷

I 2019 besøkte FN spesialrapportør for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, Catalina Devandas, Norge. Hun uttrykte dyp bekymring for den sterke sammenhengen mellom tjenester og bolig for personer med utviklingshemming. I sin sluttrapport påpekte hun at i enkelte kommuner er tilgangen til tjenester betinget av at personen må bo i en bestemt boform, noe som hindrer funksjonshemmede i å selv velge hvor de vil bo, og samtidig motta nødvendige støttetjenester.⁸

General comment no. 5 (2017) viser til at støttetjenester ofte blir levert som en ferdig pakke i en kombinert bolig- og støttetjenesteløsning begrunnet i kostnadseffektivitet. Dette kan ifølge CRPD-komiteen ikke vektlegges da selve kjernen i menneskerettighetene, som følger av artikkel 19; selvbestemmelse, ikke oppfylles.⁹ Dette taler for at myndighetene må være tilbakeholdne med å

⁵ Hva som er «personlig bistand», er utdypet i General comment no. 5 (2017)

⁶ General comment No. 5 (2017) para 31.

⁷

⁸ <https://www.ldo.no/globalassets/bilder/bilder-til-artikkel/fn-rapportorens-sluttklaring-norsk-versjon.pdf>

⁹ General comment No. 5 (2017) para 36

vektlegge økonomiske hensyn på en måte som gjør at den enkeltes mulighet til å bo og leve selvstendig ikke oppfylles i praksis.

Norsk rett

Likestilling og ikke-diskriminering

Likestillings- og diskrimineringsloven forbyr direkte og indirekte diskriminering, se § 6. Diskriminering kan skje ved at man behandler like tilfeller ulikt uten at dette er rettmessig, men også ved at man behandler ulike tilfeller likt. Den siste formen for diskriminering er særlig aktuell når samfunnet, og omgivelser ikke er tilpasset eller tar hensyn til forskjeller i individuelle forutsetninger. Dette hindrer likestilt samfunnsdeltakelse for personer med funksjonsnedsettelse.¹⁰

Likestillings- og diskrimineringsloven § 20 har en egen bestemmelse om rett til individuell tilrettelegging av helse- og omsorgstjenester av varig karakter for den enkelte. Bestemmelsen er gitt for å sikre et «likeverdig tilbud». Bestemmelsen regnes som en presisering av det alminnelige diskrimineringsforbudet i § 6, og brudd på retten til individuell tilrettelegging regnes derfor som diskriminering. § 20 gir imidlertid ingen *rett* til å få bestemte tjenester – men sier noe om *hvordan tjenesten skal utformes og utføres*.¹¹

Likestillings- og diskrimineringsloven § 24 har bestemmelse som gir kommuner en plikt til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering.

Bolig

Det er et uttalt nasjonalt mål at personer med utviklingshemming skal bo i mest mulig vanlige boliger og ha mulighet til å leve selvstendige og aktive liv.¹² Målet med boligpolitikken er i dag at flest mulig skal kunne eie egen bolig og det skal ikke trekkes unødvendige skillelinjer mellom funksjonshemmede og andre på boligmarkedet.¹³ Kommunens plikter på boligområdet følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7:

Kommunen skal medvirke til å skaffe boliger til personer som ikke selv kan ivareta sine interesser på boligmarkedet, herunder boliger med særlig tilpasning og med hjelpe- og vernetiltak for dem som trenger det på grunn av alder, funksjonshemming eller av andre årsaker.

Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-7 gir ikke den enkelte en rett til en bolig, men angir kommunens ansvar. Personer med utviklingshemming vil ofte regnes som vanskeligstilte, enten fordi de kan ha økonomiske vansker eller fordi de av andre grunner kan ha vansker med finne en bolig. Kommunens ansvar for å medvirke til å skaffe boliger omfatter alle former for boliger, enten de er selvstendige, samlokaliserte eller i et bofelleskap, selveide eller leide. Kommunen skal også sørge for å ha plass i institusjon for dem som har behov for dette på grunn av funksjonsnedsettelse, alder eller av andre årsaker.¹⁴ Dette følger av helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd n. 6 bokstav c.

¹⁰ Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), kapittel 23.1.

¹¹ Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), side 326.

¹² Siden HVPU-reformen på 1990-tallet førte til en markant nedgang i antall personer med utviklingshemming som bodde i institusjon. Se blant annet NOU 2016: 17 På lik linje side 141

¹³ Regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid 2014–2020 Bolig for velferd

¹⁴ En person har også etter omstendighetene rett til en omsorgsbolig dersom vilkårene for det er oppfylt, se pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1 e.

Kommunen har som hovedregel ikke anledning til å bestemme at en person skal bo et bestemt sted, for eksempel på en institusjon eller i et bofellesskap. Den som ønsker og kan bo i en selvstendig bolig, og som samtidig har behov for tjenester, skal få tjenester fastsatt ut fra en vurdering av bistandsbehov. En forvaltningspraksis som i for stor grad knytter tjenester til en bestemt boform, kan også være forskjellsbehandling i strid med diskrimineringsforbudet.¹⁵

For å stimulere til oppfyllelse av den nasjonale boligpolitikken er kommunen og Husbanken gitt økonomiske virkemidler. For mennesker med utviklingshemming som vil skaffe eller beholde egen bolig er det mulig å søke om [startlån](#), [etableringstilskudd til egen bolig](#), og [tilskudd til tilpasning av bolig](#). Disse ordningene forvaltes delvis av kommunene og delvis av Husbanken, og er alle personrettet og økonomisk behovsprøvd.

Husbanken forvalter også investeringstilskudd til bygging av omsorgsboliger for personer med behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester. Føringer og krav til utforming og plassering for tilskudd er nedfelt i forskrifter og rundskriv. Boenhetene skal ikke ha institusjonsliknende preg og bør også plasseres i ordinære og gode bomiljøer slik at prinsippene om normalisering og integrering oppfylles. Det er en forutsetning at ulike brukergrupper ikke samlokaliseres på en uheldig måte.¹⁶

Helse- og omsorgstjenester

Etter helse- og omsorgstjenesteloven er det kommunene som har ansvar for å tilby nødvendige helse- og omsorgstjenester. Loven skal blant annet bidra til «likeverd og likestilling», «sikre at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre», sikre et «likeverdig tjenestetilbud», at tjenestene er «tilpasset den enkeltes behov», og at de «tilrettelegges med respekt for den enkeltes integritet og verdighet», se § 1-1.

Hvilke tjenester kommunen plikter å tilby, er opplistet i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 nr. 6, og kan deles inn i helsetjenester eller personlig assistanse (herunder BPA, praktisk bistand og støttekontakt). Etter helse- og omsorgstjenesteloven § 4-1 er det et krav at tjenestene skal være forsvarlige. Forsvarlighet er en rettslig standard, der innholdet endres i tråd med samfunnsutviklingen. En del av forsvarlighetsvurderingen er om tjenestene holder tilfredsstillende kvalitet, om tjenestene er i tråd med andre lovbestemmelser, rettslige prinsipper, etiske betraktninger og den generelle samfunnsutviklingen. Formålet med kvalitetsforskriften for kommunale pleie- og omsorgstjenester § 1. er:

*personer som mottar pleie- og omsorgstjenester etter kommune-helsetjenesteloven og sosialtjenesteloven får ivarett sine grunnleggende behov med respekt for det enkelte menneskets selvbestemmelsesrett, egenverd og livsførsel.*¹⁷

¹⁵ Klagesak LDO 10/1346

¹⁶ <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Hist/Rundskriv/HB%201001-1286/HB-1212-10-08-1990.pdf> Husbanken (2015). Veileder – investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger. HB 8.c.8

¹⁷ Forskriften ble vedtatt etter lov om helsetjenesten i kommunene og lov om sosiale tjenester mv. Denne forskriften ble videreført når disse lovene ble erstattet med helse- og omsorgstjenesteloven, se § 13-2 som bestemmer at «Forskrifter, vedtekter og instruksjoner gitt med hjemmel i lov som oppheves eller endres når loven her trer i kraft, gjelder også etter denne lov er satt i kraft, med mindre de strider mot loven her eller forskrift i medhold av loven».

Ombudets vurderinger

De tre boligene som var omfattet av kommunens vedtak om omorganisering ble alle etablert som en del av ansvarsreformen på begynnelsen av 1990-tallet. Geografisk ligger de tre boligene i ordinære boområder, alle med kort gangavstand til Randaberg sentrum. To av boligene har fire beboere, og den siste har åtte beboere. Bygningsmassen i de tre boligene skiller seg estetisk og funksjonelt lite fra øvrig bebyggelse i området de befinner seg.

Vitestølen ble bygget i 2004 som et bofellesskap for personer med demens, men har en stund vært benyttet som sykehjem. Bygget er i to etasjer, inndelt i tre avdelinger, hver med sju leiligheter og plasseringen er i utkanten av et boområde. Selv om det også her er gangavstand til Randaberg sentrum er avstanden til butikker lenger, nærmiljøet et annet og den nærmeste naboen er en tomt kommunen bruker til teknisk drift. Plasseringen av Vitestølen oppleves derfor mer som i utkanten av et boområde enn som en del av det.

Kommunen har underveis i arbeidet med omorganiseringen gitt flere grunner til å ville samlokalisere boligene til Vitestølen. Under den muntlige redegjørelsen for ombudet forklarte kommunen at vedtaket ikke skyldes økonomiske hensyn eller effektivisering. Kommunen vektla da kravet til forsvarlige tjenester. Det ble særlig pekt på problemer med å rekruttere faglig kompetanse som de mente kunne knyttes til at tjenestene var organisert i for små boliger. Videre ble det tatt opp at bygningsmassen var for dårlig i de boliger de aktuelle personene bor i dag, og at kommunen ønsket å bruke tomtene som ble ledige ved flytting av de aktuelle beboerne til å etablere et nytt bofellesskap for unge utviklingshemmede.

Ved gjennomgang av saksdokumenter for kommunestyret og andre organer i kommunen, ser det imidlertid ut til at en Drifts- og ressursanalyse fra Rune Devold AS, sammen med behovet for å ta i bruk den eksisterende bygningsmassen på Vitestølen som synes å ha utløst arbeidet med omorganiseringen. Sak 59/20 for kommunestyret – *Plan for bruk av eksisterende bygningsmasse*,¹⁸ Årsrapport for 2020,¹⁹ Rammesak for 2021²⁰ og Budsjettsak for 2021²¹ viser alle til Devold-rapporten, økonomisk innsparing og effektivisering.

I disse sakene kan ombudet ikke se at forhold knyttet faglig kvalitet i tjenesten er tatt inn som begrunnelse. Bemanningssituasjonen og problemer med rekruttering av kvalifisert personell er omtalt i en egen sak som ble behandlet i Administrasjonsutvalget i 2022.²² For tjenesteområdet helse- og velferd, som omfatter Bolig- og avlastningstjenesten, er rekruttering av vernepleiere og sykepleiere identifisert om utfordrende. Størrelsen på bofellesskapene er der ikke angitt som en barriere mot rekruttering av faglig kvalifisert personell. Det kommer frem av saksfremlegget at tiltaket kommunen i hovedsak vurderer er bedre lønnsvilkår. De viser blant annet til at

«Utfordringene vi har hatt i helse knyttet til rekruttering av sykepleiere og vernepleiere ble prioritert i lønnsoppjøret i 2021, og ser ut til å gi ønsket effekt.»

Samlet gir dokumentasjonen en indikasjon på en fragmentert og til dels skiftende begrunnelse for omorganiseringen. Saksgangen har også vært uoversiktlig. Disse forholdene ser for oss ut til å ha fått betydning for viktige deler av saksbehandlingen som involvering på struktur- og individnivå og for muligheten til å føre kontroll med kommunens avveininger av ulike hensyn.

¹⁸ [Politiske møter - Møter - Kommunestyret \(05.11.2020\) \(360online.com\)](#)

¹⁹ [Randaberg kommune | Helse og velferd | Årsrapport 2020](#)

²⁰ [Saksfremlegg \(randaberg.kommune.no\)](#)

²¹ [bud2021_tekst_helse-og-velferd.pdf \(randaberg.kommune.no\)](#)

²² [345574.PDF \(360online.com\)](#)

Involvering og informasjon

En vesentlig oppgave for kommunen i saker som gjelder helse- og omsorgstjenester, er å sørge for medvirkning både på individnivå og på strukturnivå, se helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 og pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 3. Medvirkning skal ikke bare sikre at innbyggernes og de berørtes mening blir kjent for kommunen, det skal bidra til å forstå innbyggernes behov bedre, og gjøre kommunen i stand til å ta bedre beslutninger.

På individnivå betyr medvirkning at personen selv får innflytelse over tjenestetilbudet. Innflytelse over valg, utforming og bruk av de tilbud som til enhver tid er tilgjengelige vil føre til mer autonomi, myndighet og kontroll over eget liv. Medvirkning på systemnivå handler om å kunne delta aktivt i planleggings- og beslutningsprosesser. Ved politikk- og tjenesteutforming, vil medvirkning gjøre kommunen i stand til å finne alternativer som i størst mulig grad er i overensstemmelse med innbyggernes behov og preferanser.

Randaberg kommune har redegjort for hvordan de berørte har blitt involvert i beslutningsprosessene. Kommunen gav følgende svar skriftlig i forkant av vårt besøk

Berørte beboere ble ikke invitert til å komme med uttalelse i forkant av politisk behandling. Med bakgrunn i saken fra 2020 var det godt kjent at den enkelte beboer i Dalen og Sentrum ikke hadde ønske om å flytte. Det er heller ingen av beboerne som har uttrykt bekymring over kompetansenivå og hyppige lederskifte.

Under vårt besøk erkjente kommunen at medvirkning ikke var ivaretatt godt nok, og at de involverte burde fått bedre informasjon. Kommunen fremhevet likevel at det ikke var gode grunner til å sette i gang en medvirkningsprosess med mindre den var reell, og vektla at de var godt kjent med at den enkelte beboer ikke ønsker å flytte. Kommunen forklarte også at de vurderte at omstruktureringen av boligene og bygningsmassen var et spørsmål som den enkelt ikke kunne uttale seg på en hensiktsmessig måte.

I Rapport fra forvaltningsrevisjon - *Brukere med omfattende helse- og Omsorgstjenester Randaberg kommune*, belyses spørsmålet om medvirkning av personer med omfattende tjenester.²³ Det som kommer frem i rapporten synes ikke å stemme med opplysninger fra verger/nærstående og våre undersøkelser av omorganiseringsprosessen.

Når det gjelder personene flyttevedtaket direkte berører, ser ombudet at det var nødvendig å vente med å gi informasjon om selve flytting for å ikke skape unødig uro. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunen bør innhente informasjon om hva som er viktig for den enkelte for å kunne leve selvstendig og være en del av samfunnet.

Vurderinger av menneskerettighetsforpliktelser

I 2020 startet Bufdir et opplæringsprosjekt til utvalgte fylker og kommuner for å øke kunnskapen om Konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) forpliktelser for å sikre menneskerettighetene til funksjonshemmede som er avhengig av kommunale tjenester.

Rogaland fylke er blant pilotfylkene og Randaberg kommune er blant pilotkommunene som skal implementere konvensjonens krav i tjenesteytingen til innbyggere.

²³ [Forvaltningsrevisjon Brukere med omfattende helse og omsorgstjenester Randaberg kommune Rogaland revisjon IKS.pdf.PDF](#), kapittel 5

Kommunen har blant annet deltatt i kurs om artikkel 19 i CRPD som handler om rett til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet, ikke måtte bo i en bestemt boform, men velge bosted, hvor og med hvem en skal bo på lik linje med andre.

CRPD-komiteen forklarer i sin kommentar til artikkel 19 at selvstendig liv er en grunnleggende del av individets autonomi og frihet som skal tolkes som respekt for menneskers iboende verdighet, med rett til å treffe egne valg, og uavhengighet.²⁴

For å få oppfylt retten til å leve selvstendig, med valg på lik linje med andre og bli inkludert i fellesskapet, må kommunen treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for dette.

CRPD artikkel 19 krever at staten må treffe hensiktsmessige tiltak for å hindre at personer ufrivillig må bo på institusjoner eller i institusjonsliknende boformer på grunn av funksjonsnedsettelse. Ombudet vil i denne sammenheng understreke at institusjon ikke defineres utfra om bygget eller samlokaliseringen formelt kalles en institusjon eller ikke. Forhold som beliggenhet, antall samlokaliserte boenheter, grad av kontroll over daglige beslutninger, graden av rigide rutiner og regler, kollektivisering av daglig liv og aktiviteter, kontakt og nærhet til lokalt nærmiljø, til ordinære aktiviteter er også faktorer som inngår i en institusjon. I tillegg vil samlokalisering med andre funksjoner i samme bygg som f.eks. et dagsenter bidra til å signalisere utad at boligen ikke er en vanlig bolig.

Kommunen skal treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne skal kunne gjøre full bruk av denne rettighet, og bli fullt inkludert og delta i samfunnet, blant annet ved å sikre: a) at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre

Det følger av CRPD artikkel 4.1.a. at myndighetene skal treffe alle lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak som er hensiktsmessige for å virkeliggjøre retten til bl.a. å velge hvor man vil bo, med hvem man vil bo sammen med å ikke måtte bo i en spesiell boform.

I denne saken bidrar kommunens skiftende begrunnelser til at det er uklart hva som var det egentlige formålet med omorganiseringen. Hvor avgjørende hensynet til økonomi, effektivitet og dårlig bygningskvalitet har vært, opp mot behovet å sikre faglig forsvarlige tjenester gjør det vanskelig å føre en reell kontroll med kommunens vurdering av om formålet er legitimt og inngrepet nødvendig og forholdsmessig. Vi er kjent med at flere av dagens boliger for utviklingshemmede ikke er blitt nevneverdig oppusset siden HVPU-reformen og kan trenge rehabilitering. I Randaberg ble det sagt fra kommunens side at boligene måtte rives. Nødvendigheten av at boligene måtte rives og at de ikke kunne pusses opp er ikke blitt dokumentert. På den annen side er det vanskelig å se at en oppussing skulle gjøre at flytting av de aktuelle beboere til Vistestølen ville være forholdsmessig og nødvendig.

Ombudet ble heller ikke kjent med i hvilken grad et stort bygg som Vistestølen var blitt vurdert for andre formål enn boliger til utviklingshemmede; beboere som kan ta alvorlig skade av store omveltninger som flytting er, og som vil ha fordeler av å bo mer sentralt i et ordinært boligmiljø. Vi fikk ikke svar på om huset kunne benyttes til studentboliger, til kulturarrangement, møtevirksomhet, storkjøkken, barnehage eller annet. (Huset skulle uansett renoveres og omgjøres).

Effektivisering og kostnadsreduksjon er forhold som er nødvendig for alle kommuner å ta hensyn til ved utforming av tjenester og boliger. Ombudet er kjent med at flere kommuner benytter seg av

²⁴ General comment No. 5 (2017) para 16.

konsulentselskaper i utredningen av mulige omstillinger.²⁵ Bruk av konsulentselskaper i saksutredningen kan skape en uheldig skjevhet i beslutningsgrunnlaget. Konsulentrapporten levert til Randaberg kommune fra Rune Devold AS ser etter ombudets syn ikke i tilstrekkelig grad hen til kommunens forpliktelser etter loven, tolket i lys av CRPD, eller målsetningene i boligpolitikken. Konsulentrapporten mangler også dokumentasjon på involvering av personene som mottar tjenestene. Dette er forhold som er nødvendig for alle kommuner å ta hensyn til ved utforming av tjenester. Rapportens hovedfokus er på effektivisering og kostnadsreduksjon i tjenestene til personer med utviklingshemming. Men tjenesteutforming og eventuelle effektiviseringer må skje innenfor de rammer som følger av norsk lov, tolket i lys av CRPD, som omtalt nærmere ovenfor.

Hensynet til å gi faglig forsvarlige tjenester er et legitimt formål. Hva som er en faglig forsvarlig for den enkelte beror på en helhetsvurdering av tjenesten, der kvalifisert personell utgjør en av flere deler. Boligens utforming har også betydning. Sivilombudet trekker frem i flere av sine rapporter etter besøk til boliger for utviklingshemmede at boforhold i seg selv kan øke risiko for tvang i tjenestene.²⁶

Forskningen tilsier at utviklingshemmede bør bo i små bofellesskap. Det finnes ikke belegg for å hevde at det er stordriftsfordeler ved å samle mange utviklingshemmede i samme boligbygg. Det kan være en liten gevinst knyttet til nattevakt for de aller minste bofellesskapene. Men når det kommer opp til rundt fire beboere, forsvinner denne besparelsen.²⁷ Store bofellesskap strider også med Husbankens retningslinjer og nasjonale mål.

Kommunen bør bruke andre virkemidler for å sikre faglig forsvarlige tjenester, herunder kompetanseteam som var et tiltak som ble tatt opp av kommunen under den muntlige høringen, eller lønn, slik det kommer frem av saksfremlegg om bemanningssituasjonen.²⁸

Som vi har belyst over har ikke kommunen sørget for tilstrekkelig involvering av de som er direkte berørt, noe som gjør at kommunen ikke har kjennskap til hva inngrepet innebærer for den enkelte. Saken fremstår derfor som utilstrekkelig opplyst. Samlet gjør dette at kommunen har benyttet et skjevt beslutningsgrunnlag, og ikke har kunnet vise til noen reell forholdsmessighetsvurdering inngrepet omorganiseringen av boligene utgjør for den enkelte beboer. Kommunen bør i fremtiden være varsom med å gripe inn i en menneskerettighet som virkemiddel for å sikre en annen rettighet, uten å prøve andre mindre inngripende alternativer først.

Statsforvalteren lovlighetskontroll og vurdering av CRPD

Kommuneloven kapittel 27 gir medlemmer av et kommunestyre hjemmel til å sende en avgjørelse til Statsforvalteren for å få kontrollert at den er lovlig. Statsforvalteren skal da kontrollere at vedtaket

²⁵ Se blant annet ombudets egen undersøkelse av klagesaker som gjelder tjenester til mennesker med utviklingshemming kapittel 7, [Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet : ombudets gjennomgang av saker om helse- og omsorgstjenester til mennesker med utviklingshemming \(ldo.no\)](#)

²⁶ Funn 5 i rapporten Sivilombudets besøk til boliger for mennesker med utviklingshemming 2020-2022, [Oppsummeringsdokument_Utviklingshemning_net.pdf \(sivilombudet.no\)](#)

²⁷ Jan Tøssebro og Christian Wendelborg i samarbeid med Ingrid H. Hermstad, Anna Kittelsaa, Melina Røe og Sigrid Wik Utviklingshemmedes bosituasjon 2021 NTNU

https://samforsk.no/uploads/files/Utviklingshemmedes_bosituasjon_web.pdf

Anna Kittelsaa og Jan Tøssebro NTNU Rapport Store bofellesskap for personer med utviklingshemming – noen konsekvenser https://naku.no/sites/default/files/Store%20bofellesskap_rapport.pdf

²⁸ [345574.PDF \(360online.com\)](#)

har blitt til på lovlig vis, at det er fattet av riktig organ, og at innholdet i avgjørelsen er i samsvar med gjeldende lover og regler.

Denne sikkerhetsventilen ble benyttet av representantene Alexander Rugert-Raustein, Ask Brekke og Ingve Lerang. Statsforvalteren har videre mottatt anmodning om lovlighetskontroll av Morten Pedersen på vegne av pårørende og verger for beboere i Dalveien bofelleskap. Satsforvalteren i Rogaland behandlet saken i brev av 25.05.2022, med følgende utfall:

Statsforvalteren har kommet til at kommunens vedtak ikke er i strid med CRPD konvensjonen. Vedtaket er heller ikke i strid med forvaltningsrettslige prinsipper. Vedtaket er lovlig.

Statsforvalteren gir i sin lovlighetskontroll en gjennomgang av artikkel 19 og enkelte rettskilder. De viser til at hovedregelen kan fravikes etter en forholdsmessighetsvurdering, men gir ikke noen anvisning på hvilke forhold som generelt skal tas i denne avveiningen. I sin konkrete vurdering av forholdsmessighet er har de sett hen til at uten å gjøre en omorganisering slik kommunen planla, ville det

medføre betydelige ekstra kostnader for å oppfylle de omsorgsforpliktelser kommunen har, ikke minst på lengre sikt. En langsiktig forvaltning av bygningsmassen er etter kommunens oppfatning nødvendig for å oppfylle ansvaret for kommunale tjenester til flere innbyggere i fremtiden.

Forhold som taler for at inngrepet er uforholdsmessig fremgår ikke av statsforvalterens vurdering. Satsforvalteren nevner ikke konkret hvilke rettigheter som står på spill for de som er direkte berørt skal flyttes, eller hvor inngripende dette er for dem. Det eneste momentet på beboernes side som blir trukket frem er at ulempene ved flyttingen «trolig vil være av forbigående art»:

Ved forholdsmessighetsvurderingen er det videre relevant å se hen til prognosen om at ulempene for leietakerne ved en fremtidig flytting trolig vil være av forbigående art, og at målet er å oppnå et best mulig tilbud.

Statsforvalterens lovlighetskontroll mangler også en konkret gjennomgang av hvordan og hvem som har blitt involvert, og om det tilfredstiller kravene i lovgivningen. Ved å konkludere med at ulempene er forbigående legger statsforvalteren til grunn en norm som ikke ser ut til å ta inn over seg at bolig ikke bare er en sosial og økonomisk rettighet, men også en sivil og politisk rettighet som skal sikre det grunnleggende prinsippet om selvbestemmelse og retten til å leve selvstendig. Statsforvalteren vurderer heller ikke om målet om å «oppfylle omsorgsforpliktelser» kan oppnås på andre måter.

Lovlighetskontrollen ser ut til å begrense seg til om kommunen har et legitimt formål, ikke om inngrepet er nødvendig eller forholdsmessig. Ombudet stiller spørsmål ved om statsforvalteren i for stor grad har vektlagt kommunens påstand om fordeler med omstrukturering, og ikke i tilstrekkelig grad vurdert den faktiske forholdsmessigheten ved inngrepet i retten for personer med nedsatt funksjonsevne til å velge boform og undersøkt hvilke ulemper de aktuelle personene erfarer med flytting.

Vedtak om tjenester og tvang

Ombudet fikk oversendt vedtak om tjenester og tvang for alle beboerne som var ment å flytte til Vistestølen, til sammen 16 vedtak hvorav 4 var tvangsvedtak. Bakgrunnen for at vi innhentet disse opplysningene var at det var påberopt fra kommunens side at tjenestene ikke var faglig forsvarlige

og at det kommer frem av rapporten fra Rune Devold punkt 3.5.2.5 at det var «klart behov for å fornye vedtakene om tildeling av tjenester». Vedtakene ble oversendt i anonymisert form per post.

Etter en innledende gjennomgang av vedtakene stilte vi en rekke skriftlige oppfølgingsspørsmål til kommunen, som ble besvart skriftlig 31. oktober 2022. Basert på vår gjennomgang og kommunens svar har vi identifisert noen forbedringspunkter som vi tar opp under.

Vedtaksutforming

Godt begrunnede vedtak er, sammen med tilpasset informasjon om rettigheter og klagemuligheter nødvendig for å ivareta rettsikkerheten til mennesker med utviklingshemming.

I vedtakene om tjenester har kommunen ofte oppgitt omfanget av tjenestene i generelle vendinger, uten å spesifisere det antallet timer bistand den enkelte er innvilget. Enten ved å skrive «daglig, ved behov» eller «etter avtale». Kommunen bør i vedtakene angi tydeligere omfanget av tjenestene.

I samtlige vedtak om tjenester står det at disse gjelder en revurdering/gjennomgang av tjenestene, og i flertallet av sakene er det også oppgitt at det har skjedd en evaluering av tjenestene. Vedtakene spesifiserer imidlertid ikke hva som er grunnlaget for å endre vedtaket og hjemmelen for dette. Det står heller ikke hva endringene går ut på for den enkelte. For tjenestemottagere vil det være nødvendig å skrive uttrykkelig hvilke endringer vedtaket innebærer. Her vil vi minne om at manglende selvbestemmelse og der tjenester knyttes til boligform og ikke hver enkelt personlig, ikke vil være i tråd med hverken menneskerettighetene eller norsk forvaltningsrett.

Medvirkning

Å medvirke i avgjørelser som angår en selv, er anerkjent som et helse- og omsorgsrettslig grunnprinsipp.²⁹ Alle som mottar helse- og omsorgstjenester i Norge, har en lovfestet rett til å delta i planlegging og gjennomføring av tjenestene, se pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 3. Retten til medvirkning bygger på idealet om at alle har rett til å bestemme over sitt eget liv, og er ansett som forutsetning for å kunne gi tjenester som er tilpasset den enkeltes behov og ønsker.³⁰

I kommunens vedtak om tjenester eller tvang fremgår det ikke om eller hvordan medvirkning har vært gjennomført. Begrunnelsen for manglende medvirkning synes å være utviklingshemmingen

«X har på grunn av sin psykiske utviklingshemming ikke evne til å forstå hva saken gjelder»

«på grunn av sin diagnose er ikke X i stand til å medvirke. X har ikke beslutningsevne i forhold til tiltakene. X virker trygg i leilighetene med tiltakene hun har»

Kommunen bør etablere systemer for å sikre at alle som har vedtak om tjenester får medvirke i utformingen av disse, og at dette dokumenteres i vedtaket om tjenester. Kommunen bør videre sikre at alle som trenger tilpasset informasjon om vedtaket får dette. I saker om tvang må kommunen sikre at samtykkekompetanse og evne til å ta valg er tilstrekkelig vektlagt i vurderingen av om tvangstiltaket er forholdsmessig og etisk forsvarlig.

²⁹ Kjellevold, Alice, Karl Harald Søvig og Bjørn Henning Østenstad i Helse og omsorgstjenesteloven – med kommentarer, side 138.

³⁰ Se Prop. 91 L (2010–2011) Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven) side 355.

Vurdering av samtykkekompetanse

Et grunnleggende utgangspunkt er at helse- og omsorgstjenester skal gis på et frivillig grunnlag. Pasient- og brukerrettighetsloven fastslår derfor at helse- og omsorgshjelp som hovedregel bare kan ytes hvis personen selv samtykker til det.³¹ I utgangspunktet har alle personer over 16 år samtykkekompetanse.³²

I alle vedtakene om både tjenester og tvang har kommunen tatt inn at personen mangler samtykkekompetanse, uten at det fremgår hva som ligger til grunn for denne vurderingen. Kommunen bør i fremtidige vedtak sørge for vedtaket inneholder hva som ligger til grunn for vurderingen av manglende samtykkekompetanse.

Likestillingsplikt for offentlig sektor (LOS-plikt)

Alle offentlige virksomheter og andre som utøver offentlig myndighet, har en plikt til å jobbe aktivt for likestilling og mot diskriminering.³³ Plikt som retter seg mot offentlig sektors utadrettede virksomhet. LOS-plikten skaper en ramme for det daglige arbeidet og åpner for utallige muligheter og løsninger.

Plikten er ikke begrenset til ren myndighetsutøvelse, men omfatter alle sider av kommunens arbeid, herunder utforming, tildeling og gjennomføring av tjenester, regelverksutforming, klagesaksbehandling, kommunikasjon, budsjettering og samfunnsplanlegging. Kommunen skal årlig redegjøre for hva de gjør for å integrere hensynet til likestilling og ikke-diskriminering i sitt arbeid, vurdere resultatene som er oppnådd, og opplyse hvilke forventninger de har til dette arbeidet fremover.

Etterord

Med denne rapporten har Likestillings- og diskrimineringsombudet ønsket å formidle våre funn fra vårt tilsynsbesøk i Randaberg kommune juni 2022.

Likestillings- og diskrimineringsombudet håper denne rapporten vil bidra til høyere bevissthet rundt rettsikkerheten til utviklingshemmede i Norge og gjøre kommuner mer bevisste på hva norsk lovverk og CRPD krever av dem i boligpolitikk og ved omorganiseringer. Vi håper rapporten kan bidra til endringer i den tendensen vi har sett de siste 20 årene med stadig større samlokaliserte boliger. Kommunene kan ikke presse mennesker til å bo der de ikke ønsker å bo, med de de ikke ønsker å bo sammen med, for å motta tjenester de er avhengig av. Norske kommuner kan ikke organisere seg utenfor rammene av menneskerettighetene.

Juni 2023 Bjørn Erik Thon

Likestillings- og diskrimineringsombud

³¹ Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-1. Se også FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) artiklene 12 og 25.

³² Pasient- og brukerrettighetsloven § 4-3

³³ Se likestillings- og diskrimineringsloven § 24

