



Sluttrapport
- Ombudets tilsynsbesøk til Stange
kommune

Innhold

Ombudets mandat	3
Bakgrunnen for denne rapporten	4
Stange kommunes arbeid med omorganisering av bofellesskap	5
Ombudets undersøkelser	8
Opplysninger fra beboere, pårørende og verger knyttet til Norstad bofellesskap.....	8
Brev til Stange kommune	8
Svar fra Stange kommune	9
Ombudets besøk	9
De rettslige utgangspunktene	12
FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne	12
Retten til selvstendig liv og til å delta i samfunnet.....	12
Nasjonalt lovverk	13
Likestilling og ikke-diskriminering.....	13
Bolig.....	14
Helse- og omsorgstjenester	15
Involvering og informasjon	15
Ombudets vurdering	16
Store enheter og faglig forsvarlighet.....	17
Involvering og informasjon til de som er direkte berørt av kommunes avgjørelser.....	18
Ombudets konklusjon	19
Ombudet anbefaler	19

Ombudets mandat

Likestillings- og diskrimineringsombudets (ombudet) oppgaver og mandat følger av diskrimineringsombudsloven § 5. Det er innenfor vårt ansvarsområde både å føre tilsyn med om forvaltningens praksis er i overensstemmelse med FNs konvensjon for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) og å fremme reell likestilling og hindre diskriminering på grunn av funksjonsevne på alle samfunnsområder. Våre undersøkelser og analyser bygger på vårt todelte mandat.

I ombudets arbeid med å fremme likestilling tar vi utgangspunkt i diskrimineringsvernet funksjonshemmede har etter likestillings- og diskrimineringsloven (ldl) og plikten kommunen har til å jobbe aktivt og målrettet for likestilling i all utadrettet virksomhet. Dette er lovfestet i likestillings- og diskrimineringsloven § 24.

Ombudet fører tilsyn med forvaltningens etterlevelse av CRPD på ulike måter. Våre undersøkelser kan for eksempel bestå i å gå gjennom skriftlige forvaltningsvedtak på et bestemt felt, slik vi tidligere har gjort på temaene tvang, vergemål og helse- og omsorgstjenester.

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 og inkludering, institusjonelle rammer, fysiske og teknologiske forhold, opplæring, ressurser og ledelse kan også være forhold som kommer i betraktning.

Vi kan også reise på tilsynsbesøk, for å snakke med beslutningstakere og berørte om forhold vi mener kan reise spørsmål om brudd på menneskerettigheter, som vi i dette tilfelle har gjort til Stange kommune.

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikt å gi ombudet de opplysningene som er nødvendige for tilsynet, jf. diskrimineringsombudsloven § 3.

¹ <https://ldo.no/content/uploads/2024/06/Retten-til-et-selvstendig-liv-og-til-a-vaere-en-del-av-samfunnet-2022.pdf>

Bakgrunnen for denne rapporten

Likestillings- og diskrimineringsombudet har med bekymring sett at flere kommuner legger ned små bofellesskap til fordel for større samlokaliserte boliger for utviklingshemmede.

I Stange kommune har omorganisering av boligene til mennesker med utviklingshemming med behov for tjenester lenge vært et tema. Etter mye oppmerksomhet rundt et forslag fra kommunedirektøren om avvikling av Norstad bofellesskap i 2020, snudde driftsutvalget, kommunedirektørens innstilling ble avvist i kommunestyret og planene ble den gang derfor ikke gjennomført. Lederen i driftsutvalget Amund Røhr Heggelund (SV) begrunnet avvisningen med at en eventuell flytting av beboere, måtte baseres på frivillig flytting etter reell medvirkning og at kommunen må følge internasjonale forpliktelser.²

Kommunestyret fattet følgende vedtak 23. september 2020 (Kommunestyrets saksnummer 74/20):

«Kommunestyret ber om å holdes løpende orientert om omstillingsarbeid og arbeid med kostnadsbesparelser innen Tilrettelagte Tjenester. Dette arbeidet må videreføres. Dersom dette innebærer flytting for beboere, skal dette i størst mulig grad baseres på frivillighet og etter reell medvirkning og gode prosesser for alle parter».

Det ble ikke lagt til en tilleggsprotokoll for å sikre Norstad-beboerne sine boliger slik sivilt samfunn ønsket, men både ordfører Nils A. Røhne (A) og driftsutvalgsleder Amund Røhr Heggelund uttalte til Hamar Arbeiderblad at flytting av beboere ved Norstad var skrinlagt og sa: «dette dreier seg om framtidige prosesser og gode dialoger og ikke om gutta på Norstad».³

Etter den tid har omstrukturering av Tilrettelagte Tjenester stadig vært gjenstand for administrativ og politisk behandling. Vi viser bl.a. til kommunestyrets saksnummer 48/22, 117/23, 12/24 og 43/24. Prosessen har handlet både om å bygge et nytt forsterket bofellesskap og en midlertidig omorganisering av eksisterende bofellesskap for å avvikle eldre boliger og unngå tomgangsleie⁴ for Tilrettelagte Tjenester.

I 2024 ble ombudet informert gjennom media og fra sivilt samfunn om planer om avvikling av de to mindre bofellesskapene Norstad og Rekomfaret i Stange, hvor beboere motsatte seg dette. Både Rekomfaret og Norstad er små bofellesskap med til sammen åtte beboere som har bodd sammen i sitt bofellesskap i lang tid. Ombudet ba Stange kommune om en skriftlig redegjørelse for årsak til avviklingen, hvordan kommunen vurderer slike planer i lys

² Vi må legge likeverdighetsprinsippene og FNs konvensjon om rettigheter for mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) til grunn for vårt vedtak og CRPD artikkel 19 a som sier at mennesker med nedsatt funksjonsevne har anledning til å velge bosted, og hvor og med hvem de skal bo, på lik linje med andre. Leder i driftsutvalget Amund Røhr Heggelund i Hamar Arbeiderblad 26.8.2020 [- Vi er så glade i dag - Norstad er hjemmet vårt](#)

³ Hamar Arbeiderblad 6.10.2020 [Føler seg ikke trygge på at Norstad-beboerne får bli: – Frykter tvangsflytting](#)

⁴ Tomgangsleie: Stange kommune har et eget kommunalt foretak som eier og leier ut kommunale boliger. Når leiligheter i et kommunalt bofellesskap står tomme, betaler Tilrettelagte Tjenester i kommunen tomgangsleie til dette kommunale boligforetaket.

av Konvensjonen om rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD), kommunens plikt til aktivt og målrettet jobbe for likestilling og hvordan de har involvert personene vedtaket berører i forkant av en slik avgjørelse.

På bakgrunn av den skriftlige redegjørelsen fra kommunen, besluttet ombudet å gjøre nærmere undersøkelser av saken og gjennomførte et tilsynsbesøk til Stange kommune 11. november 2024.

Stange kommunes arbeid med omorganisering av bofellesskap

Høsten 2021 startet Stange kommune prosjektet *Utredning av strukturelle endringer i virksomheten Tilrettelagte Tjenester (TT)*. Prosjektet var begrunnet i behov for effektivisering og økonomibesparelse. Stange lokallag av Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) og Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende (LUPE) ble invitert inn i prosjektet. Prosjektet ble sluttført ved fremleggelse av prosjektrapporten *Utredning av strukturelle endringer i virksomheten Tilrettelagte tjenester (TT)* 3. mai 2022.⁵

I følge NFU hadde organisasjonene et spesielt fokus på menneskerettigheter og viste til CRPD, artikkel 19 og at kommunen var rettslig bundet av denne. Artikkel 19 slår fast at utviklingshemmede skal kunne bo der de vil, sammen med hvem de vil i den boform de ønsker. Organisasjonene mente de ikke fikk gjennomslag for noen praktisk tilnærming til disse rettighetene i prosjektgruppa.

Både LUPE og NFU trakk seg ut av prosjektgruppen. NFU valgte å levere et eget notat til prosjektgruppas rapport. NFU skriver til ombudet at de «fortsatt mener prosjektet var «rigget» for å imøtekomme kommunens behov for den fremtidige flytteprosessen og ser lite fokus på brukernes og pårørendes behov i denne saken».⁶ NFU viser for øvrig til sitt åpne brev til fungerende ordfører og kommunens ledelse hvor organisasjonen setter søkelys på manglende perspektiv på menneskerettigheter og fravær av reell brukermedvirkning i prosessen.⁷

14. september 2022 (Kommunestyrets saksnummer 48/22) sluttet kommunestyret seg til sluttrapporten for prosjektet *Utredning av strukturelle endringer i virksomheten Tilrettelagte Tjenester (TT)*. Rapporten anbefalte bl.a. at størrelsen på bofellesskap ved reetablering skal være 8 – 12 boliger i hvert fellesskap. Kommunestyret vedtok også at det skulle

«[...] gjennomføres tilstandsvurdering av eksisterende boligmasse i TT innen utgangen av 1. kvartal 2023. Denne benyttes som grunnlag for beslutning om framtidig boligstruktur i forhold til hva som skal videreføres rehabilitert, avvikles eller bygges nytt.»⁸

⁵ <https://stange.innsynsportal.no/application/getMoteDokument?dokid=13322092921-3-2635600>

⁶ Fra NFUs høringsinnspill til ombudets første utkast til rapport

⁷ [Debatt, Stange | Tvangsflytting av utviklingshemmede i Stange kommune](#)

⁸ <https://stange.innsynsportal.no/application/getMoteDokument?dokid=13322111212-1-2652771>

Tilstandsvurderingen⁹ av bruksfunksjon og byggekvalitet av kommunens eksisterende bofellesskap for utviklingshemmede ble gjennomført av Stange kommunale boligforetak som boligeier. Kommunalt ansatt arkitekt og ansatte ved boligene var også involvert i vurderingen. Lille Kjonerud var ikke en del av undersøkelsen, da dette bygget ble beskrevet som primært et tilbud til andre brukergrupper og ligger utenfor prosjektgruppas mandat.

Bofellesskapet Norstad hadde sammen med bofellesskapene Hagelundvegen, Linjevegen og Rekomfaret alle mindre anmerkninger etter vurderingen. Det fremgår av rapporten at det ble påpekt mangler ved Norstad bl.a. når det gjaldt personalfasiliteter og at de huset leiligheter under minstenormen på 8-12 boliger i hvert fellesskap.

3. april 2024 (Kommunestyrets saksnummer 12/24) vedtok kommunestyret å gjennomføre flytting mellom eksisterende bofellesskap. Det kommer frem av kommunestyrevedtaket at:

1. Kommunestyret ber kommunedirektøren gjennomføre flyttinger mellom eksisterende bofellesskap. Dette innebærer å avvikle to bofellesskap, for å påbegynne effektivisering av vedtatte strukturelle endringer i Tilrettelagte tjenester (TT).
2. Flytteprosessen skal gjennomføres med særlig fokus på ivaretagelse av brukermedvirkning og involvering av berørte pårørende/verger. Flytting skal i størst mulig grad baseres på frivillighet og etter reell medvirkning og gode prosesser for alle parter.
3. Tjenestekvalitet for den enkelte tjenestemottaker skal opprettholdes på ny adresse

I forkant av kommunestyremøtet 3. april, sendte Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne brev til kommunestyret¹⁰ hvor de innstendig ba kommunestyret å ikke vedta kommunedirektørens anmodning eller gjennomføre en flytting. Rådet betegnet flyttingen som «svært nær begrepet tvangsflytting, med de negative konsekvenser det innebærer for de som setter det i verk» og «ganske sikkert negative opplevelser for de som blir flyttet på». Rådet viste til CRPD og «bestemmelser om selvbestemmelse knyttet til hvor og med hvem utviklingshemmede ønsker å bo». Rådet satt også søkelys på kommunens praksis med at kommunens boligforetak belaster kommunen (ved avdeling for helse- og omsorgstjenester (Tilrettelagte Tjenester)) leie for leiligheter som ikke er i bruk.¹¹ Rådet foreslo at denne praksisen endres slik at boligforetaket selv bærer risiko og økonomisk belastning for tomme leiligheter.

I april 2024 besluttet kommuneadministrasjonen at de aktuelle bofellesskapene som skulle avvikles var Nordstad og Rekomfaret.

⁹ Vurdering av bruksfunksjon og byggkvalitet for kommunes eksisterende bofellesskap for mennesker med psykisk utviklingshemming. Prosjektrapport Strange kommune 31.3.2023

¹⁰ Brev til kommunestyret 5. mars 2024 Innspill til strukturelle endringer Tilrettelagte Tjenester [Rådets anmodning1](#)

¹¹ Tomgangsleie

Kommunen innkalte pårørende til alle fire beboere ved Norstad enkeltvis til møter om beslutningen. Disse møtene ble ikke avholdt. Dette kan ha flere årsaker, men ombudet er kjent med at det var et sterkt ønske fra pårørende at det skulle holdes fellesmøter. Pårørende var redd for umotstålig press; og at de skulle la seg overtale av kommunen til flytting mot deres vilje om beboernes representanter hadde møter med kommunen enkeltvis.

Fellesmøter ble avholdt 13. juni og 26. august. Ombudet har fått tilgang til møtereferatene. Det går tydelig frem av referatene at situasjonen var fastlåst. Kommunen mener de har invitert til god dialog. De står fast på at flytting av leietagerne uansett skal skje, men håper på samarbeid i den videre prosessen. Pårørende på sin side gjentar at de ikke har vært involvert i prosessen eller medvirket i samtaler om fremtidig boligsituasjon og mener de er satt på sidelinjen. Pårørende mener kommunen bruker beboerne som salderingspost og er tydelige på at tvangs-flytting ikke er et alternativ.

Kommunes begrunnelse for å avvikle Norstad bofellesskap har vært flere. Økonomi har ifølge kommunen vært en viktig faktor. Avviklingen av to bofellesskap ville ifølge kommunen bidra til lavere driftskostnader og Tilrettelagte Tjenester vil slippe tomgangsleie til kommunens boligforetak. Det ble også lagt vekt på at Norstad var i dårlig forfatning og var helseskadelige for både beboere og ansatte; For dårlig luftkvalitet for ansatte og beboere, dårlig lydisolering. Det er også sagt at Norstad har for liten plass til hjelpemidler og at ansatte har dårlige garderobeforhold. Kommunen mener også at større enheter tilbyr et bedre og mer sammensatt faglig personell. Rettsikkerheten til både beboer og ansatt var også et argument fordi det kun er en person på jobb av gangen.¹² 8. november kunne kommunen opplyse om at informasjonen som lå ute på kommunens hjemmeside og var blitt referert til i media om at Norstad var helseskadelig for både beboere og ansatte var feil og ble lagt ut ¹³~~OBJ:OBJ:~~

I møter 26. og 27. august 2024 informerte kommunen om at bofellesskapene Lille Kjonerud og Tunbekkvegen vil være aktuelle boliger når døgnbemanning avvikles ved Norstad for de to gjenværende i bofellesskapet.

30. september 2024 mottok beboerne oppsigelse av leieforholdet med kommunen. Oppsigelsen ble innklaget. Samtidig søkte beboerne om å kjøpe Nordstad bofellesskap, men har senere fått avslag på dette. Begrunnelsen for avslaget er noe uklart for ombudet ettersom Boligforetaket først begrunnet avslaget med bl.a. behovet for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet. Dette behovet avviser leder for Stange kommunale boligforetak Lars. J. Bjerkvoll i e-post 7. oktober 2024.

5. november 2024 ble det arrangert fakkeltog i Stange for bevaring av Norstad og at de to gjenværende beboernes skulle få bli boende.

¹² Stangeavisa 4.9.2024 [Helse og omsorg, Stange | Legger ned to bofellesskap: – Helseskadelig for både brukere og ansatte](#)

¹³ [TV 2 avslører: Feilinformerte om helsefare i bolig](#)

8. november 2024 fikk de to gjenværende beboerne ved Norstad opplyst om at tjenester i deres nåværende boliger avvikles fra 1. januar 2025.

I etterkant av ombudets besøk i Stange 11. november, fikk den ene beboeren på Norstad 19. desember 2024 vedtak om at hen kan fortsette å bo på Nordstad, men vil da få nytt vedtak hvor hen mister nattvakt som hen har innvilget vedtak på.

Ombudets undersøkelser

Ombudet ble i august 2024 gjennom funksjonshemmedes interesseorganisasjoner og media kjent med Stange kommunes planer om omorganisering av tjenester og omdisponering av boliger. Vi fikk gjennom e-poster og samtaler kjennskap til at beboere, pårørende og verger opplevde at beslutninger var tatt uten deres medvirkning og at kommunen hadde planer om å flytte beboerne til større institusjonslignende bofellesskap mot deres vilje.

Opplysninger fra beboere, pårørende og verger knyttet til Norstad bofellesskap

Høsten 2024 var det to gjenværende beboere i Norstad bofellesskap. Ombudet er ikke kjent med hvor mange som i utgangspunktet var berørt av flyttingen fra Norstad og Rekomfaret, som har flyttet ufrivillig. NFU, som har fulgt prosessen tett, har opplyst for ombudet at av åtte beboere var det fem som ikke ønsket å flytte. Disse fordelte seg med fire beboere på Norstad og en på Rekomfaret.

Beboere, pårørende og verger ved Norstad har forklart at de ikke vært involvert i prosessen i forkant av vedtak om avvikling av deres hjem og flytting. De har gjentatte ganger vist til sine rettigheter til medvirkning og selvbestemmelse og til kommunens eget vedtak om gode prosesser og frivillighet. Beboerne ved Norstad har gjentatte ganger uttrykt at de ikke ønsker å flytte fra sine hjem hvor de har bodd i henholdsvis 16 og 32 år.

Beboerne, pårørende og verger mener at de aktuelle boligfellesskapene hvor kommunen ønsker å flytte dem, eventuelt med tvang, er store bofellesskap med institusjonspreg. De mener alternativene som kommunen har gitt beboerne hverken er reelle eller helseforsvarlige. De avviser at flytting vil gi beboerne like gode tjenester som de har i dag, og de understreker at personellet ved Norstad er mer enn godt nok kvalifisert. Ansatte selv er tydelige på at de vil fortsette å jobbe ved Norstad hvor de i snitt har jobbet i over 20 år.

Beboerne og ansatte har understreket hvor trygt og trivelig hjem Norstad bofellesskap er. De føler seg som en familie. De mener hele prosessen og mulig tvangsflytting strider mot konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter (CRPD), norsk lov og nasjonale retningslinjer.

Brev til Stange kommune

I tråd med ombudets mandat med å føre tilsyn med at forvaltningspraksis er i samsvar med bl.a. CRPD og at kommunen oppfyller sin plikt til aktivt å arbeide for likestilling, skrev ombudet brev til Stange kommune i september 2024. I brevet informerte vi om de rettighetene utviklingshemmede har, dagens lovverk og hvilke forpliktelser kommunen har etter likestillings- og diskrimineringsloven (Idl) og CRPD.

I brevet ba vi om en redegjørelse for bakgrunnen for vedtaket om fraflytting. Ombudet var spesielt opptatt av graden av medvirkning og involvering fra de berørte før kommunevedtaket om flytting og hvordan beboerne, interesseorganisasjoner, pårørende og verger har blitt hørt og medvirket i den videre prosessen. Vi ønsket også informasjon om, - og hvordan funksjonshemmedes rettigheter etter norsk lov og CRPD, spesielt artikkel 19 var blitt vurdert i forkant av vedtak om fraflytting av Norstad og flytting til et større bofellesskap.

Svar fra Stange kommune

Ombudet mottok svar fra Stange kommune 16. september 2024. Brevet er vedlagt rapporten i sin helhet.

I kommunens svar ble bakgrunnen for nedleggelse av mindre bofellesskap begrunnet todelt; For det første ønsker kommunen å effektivisere tjenesteleveransen. Etter kommunens mening vil større, robuste enheter sikre kvaliteten på tjenester bedre enn små, sårbare enheter hvor ansatte ofte er alene på jobb. For det andre viste kommunen til økonomi da større enheter vil begrense driftskostnader for Tilrettelagte Tjenester.

Kommunen skriver at de berørte ikke ble kontaktet før etter beslutning om avvikling av bofellesskapene i april 2024, men de mener de har invitert til samarbeid etter at beslutningen om at Norstad og Rekomfaret skulle avvikles.

Kommunen slutter seg til ombudets redegjørelse for gjeldende rett, herunder CRPD, men poengterer at CRPD ikke er en «rettighetskatalog på individnivå, men en statlig forpliktelse». Kommunen skriver at flytteprosessen av enkeltpersoner i kommunen er i samsvar med norsk rett, herunder også tolket i tråd med CRPD, men at kommunen har et sterkt selvstendig skjønn etter sin kommunale autonomi. (jf. kommuneloven kap. 2 jf. 1-1).

Kommunen viser til Prop 106 S (2011-2012) s. 17.18: hvor det vises til at det «kan i enkelte tilfeller foreligge særlige forhold som tilsier at det kan gjøres unntak fra denne hovedregelen» (...) (CRPD Artikkel 19: Retten til å bestemme hvor, med hvem og i hvilken boform man vil bo.)

Stange skriver i brevet at kommunen har vurdert at kommunens situasjon er innenfor «særlige forhold» på grunn av stram økonomi. Kommunen skriver videre at kommunen er innforstått med at flytting kan oppleves som en belastning for de beboerne det gjelder og at flyttingen vil kunne ha negative konsekvenser for enkeltbeboere. Likevel mener kommunen at risikoen ved en flytting ikke er større enn at flytting vil være fullt forsvarlig.

Ombudets besøk

På bakgrunn av samtaler med pårørende og verger og redegjørelsen fra Stange kommune, mente ombudet det var grunn til bekymring for flytte-prosessen og for at dialogen mellom kommunen og beboernes og deres talspersoner var fastlåst. Vi mente videre at saken reiste spørsmål om hvorvidt kommunen hadde hensyntatt beboerne, deres pårørende og vergers rett til medvirkning og prinsippet om selvbestemmelse; beboernes rett til å velge hvor, med hvem og i hvilken boform de ønsker å bo etter artikkel 19, CRPD. Ombudet besluttet derfor å gjøre nærmere undersøkelser og snakke med involverte i saken. Ombudet reiste på et tilsynsbesøk til Stange kommune 11.november 2024.

De ansatte som deltok på besøket var likestillings- og diskrimineringsombud Bjørn Erik Thon, avdelingsdirektør May Schwartz, fagdirektør Eli Knøsen og seniorrådgiver Miriam Kveen.

Under besøket var vi på befaring ved bofellesskapene Lille Kjonerud bofellesskap og Tunbekkvegen bofellesskap sammen med representanter fra kommuneadministrasjonen, Rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse, Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) og bofellesskapenes ledelse.

Lille Kjonerund har 18 samlokaliserte enheter. Under samme tak og med gjennomgang ligger det i tillegg ni omsorgsleiligheter. Huset er et tidligere sykehjem for mennesker med store fysiske funksjonsnedsettelse, men har i dag også flere beboere med kognitive funksjonsnedsettelse. Beboerne er mellom 18 og 80 år. Leilighetene har ikke egen inngang ut av huset. Beboerne må gjennom et stort fellesareal og korridorer for å komme til sin egen leilighet. Leilighetene er ca. 50. kvadratmeter med en liten balkong. Vi fikk opplyst at beboerne skal kunne pusse opp og innrede etter eget ønske.

Tunbekkvegen bofellesskap består av 12 leiligheter over to etasjer, men er samlokalisert med Tunbekkvegen avlastningssenter i egen etasje. Leilighetene ligger langs korridorer og har samme størrelse som ved Lille Kjonerud.

På grunn av arkitekturen, beliggenhet, størrelsen på bofellesskapene og samlokaliseringen av flere grupper med bistandsbehov, bar begge bofellesskapene preg av institusjon. Ved Lille Kjonerud benyttet flere ansatte hvite uniformer, som forsterket dette inntrykket.

Etter befaringen hadde vi møter med politisk ledelse, kommuneadministrasjon og Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne på rådhuset.

Fra politisk ledelse møtte vi fungerende ordfører Truls Gihlemon og leder av driftsutvalget Line Mette Teigland. Fra administrasjonen møtte kommunedirektør Kaija Eide Drønen, virksomhetsleder for Tilrettelagte Tjenester Marianne Pedersen og kommuneadvokat Anborg Bogsti. Fra Rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse møtte vi leder Synnøve Bratlie, nestleder Rune Norstad, Øystein Hansen, Irene Dillerud og politisk observatør Hege Jensen fra Pensjonistpartiet.

Under møtene med politisk ledelse og administrasjon fikk vi gjentatt bakgrunnen for omorganiseringsprosessen og strukturelle endringer i den kommunale virksomheten Tilrettelagte Tjenester (TT).

Selv om hensynet til økonomi tidligere har vært fremhevet i media som en viktig faktor¹⁴, ble dette i møtet avvist som hovedårsak av ordføreren. Kommuneadministrasjon og politisk ledelse understreket behovet for å ta i bruk tomme boenheter i større bofellesskap og at det

¹⁴ www.TV2.no 18.september 2024 [Ordfører beskyldes for løftebrudd: - De må bære oss ut](#) «Han (Fungerende ordfører Truls Gihlemon) legger ikke skjul på at flyttingen også handler om at kommunen står i en tøff kuttprosess. Et overforbruk på 80 millioner kroner skal reduseres»

– Ja, det er også for å spare penger. Vi skal ha en mer økonomisk bærekraftig løsning, en løsning som er god for de ansatte og god for beboerne.

vil være mer hensiktsmessig og effektivisere Tilrettelagte Tjenester (TT) i større, robuste enheter, fremfor små enheter.

Etter kommunens mening vil større bofellesskap ha flere ansatte med mulighet for bredere kompetanse og dermed bedre tjenester. Kommunen mener det er lettere å rekruttere fagkompetanse og bevare et solid faglig miljø i større bofellesskap. Kommunen mener også mindre bofellesskap er sårbare og at det kan være en risiko for rettsikkerheten, for både beboere og ansatte, spesielt der det kun er en person som er på jobb. Når det gjelder den aktuelle boligen, Norstad, er helsefaren i boligen tilbakevist, men boligen trenger oppussing for «å oppfylle krav til forventet tilrettelegging i morgendagens bofellesskap».¹⁵

Det ble også sagt at det er både ressurskrevende og lite hensiktsmessig for Tilrettelagte Tjenester at denne enheten betaler tomgangsleie for tomme leiligheter til kommunens Boligforetak.

Når det gjaldt rettigheter etter CRPD og beboernes rett til selvbestemmelse, mener kommunen at dette er vurdert gjennom hele prosessen, selv om involvering aldri var aktuelt før flytteprosessen var vedtatt. De gjentok at medvirkning under selve flyttingen blir ivaretatt og at ansatte ved Norstad skal kunne bli med på nytt sted i en overgangsfase.

Ombudet var også på besøk hos beboerne ved Norstad bofellesskap sammen med pårørende og verger. Norstad består av fire selvstendige leiligheter med egne innganger, forbundet med en delvis åpen svalgang. Leilighetene er på ca. 50 m² og det er innredet et mindre kontor med garderobe, kontorplass og enkle kjøkken-fasiliteter til personalet.

Ombudet vil takke alle for imøtekommenhet og velvillighet under vårt besøk.

¹⁵ Prosjektrapport, Vurdering av bruksfunksjon og byggkvalitet for kommunes eksisterende bofellesskap for mennesker med psykisk utviklingshemming. Prosjektrapport Strange kommune 31.3.2023

De rettslige utgangspunktene

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

Kommunene er samtidig menneskerettslige pliktsubjekter. Det innebærer at de har et ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene til alle som bor i kommunen ved myndighetsutøvelse som påvirker innbyggernes menneskerettigheter. 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 forvaltningspraksis vil ha 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.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

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.

Historien har vist oss at det er behov for et særlig vern av de verdiene rettighetene i konvensjonen er uttrykk for, spesielt der et politisk flertall går inn for noe annet. CRPD inneholder 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. Konvensjonen gir uttrykk for grunnleggende verdier som vårt samfunn bygger på.

Retten til selvstendig liv og til å delta i samfunnet

Å leve fritt og uavhengig og være en del av samfunnet er en grunnleggende del av det å være et menneske. Mennesker med behov for personlig assistanse og bistand tilknyttet bolig har samme rett til et selvstendig liv og til samfunnsdeltakelse. Samtidig er det slik at det å være avhengig av bistand øker risikoen for inngrep i grunnleggende menneskerettigheter.

CRPD artikkel 19 anerkjenner en lik rett for alle mennesker med nedsatt funksjonsevne til å leve selvstendig og bli inkludert i fellesskapet, med frihet til å foreta valg og ha kontroll i eget liv. Fordi selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse er en forutsetning for å kunne utøve alle andre rettigheter, er artikkel 19 regnet som en av de viktigste rettighetene i konvensjonen.

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.¹⁶ Samlokalisering eller omorganisering av kommunens boliger for personer med utviklingshemming reiser derfor spørsmål om

¹⁶ Hvordan denne rettigheten skal forstås er forklart og utdypet av CRPD-komiteen i General comment no. 5 (2017).

rekkevidden av CRPD artikkel 19 om retten til å bo selvstendig og bli inkludert i lokalsamfunnet.

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.

Selv om CRPD er relevant for all politikk- og tjenesteutforming, gir ikke konvensjonen svar på hva som kreves av kommunen i et konkret tilfelle. For spørsmål om bolig, vil det kunne være lokale forhold som avgjør hva som er en god realisering av rettighetene. Artikkel 19 foreskriver ikke en bestemt måte å gjennomføre retten til selvstendig liv og samfunnsdeltakelse. Kommunen har derfor et handlingsrom for å utforme boliger og tjenester, utfra nasjonale forhold og rammebetingelser, så lenge løsningene ivaretar den grunnleggende normen i artikkel 19 og prinsippene om selvbestemmelse og ikke-diskriminering.

For å sikre at de løsninger som velges ivaretar menneskerettighetene, har konvensjonen derfor en egen bestemmelse i artikkel 4 om at funksjonshemmedes rettigheter skal være inkludert i all politikkutforming, 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. I lys av artikkel 4 nr. 2, er det en rimelig forståelse av forpliktelsene etter artikkel 19 at myndighetene må arbeide planmessig og må sørge for at alle virkemidlene som tas i bruk innebærer gradvis forbedring av etterlevelsen.

Kjerneinnholdet i artikkel 19 er selvbestemmelse og samfunnsdeltakelse. Dette innebærer et særskilt krav til forvaltningen om å innhente og overveie personens vilje og preferanse i spørsmål som rettigheten direkte gjelder. For personer med kognitive funksjonsnedsettelse vil dette utløse et behov for tilrettelagt informasjon og en tilrettelagt medvirkningsprosess.

Dersom en persons ønsker og preferanse ikke skal imøtekommes av kommunen må det gjøres ut fra en forholdsmessighetsvurdering, jf. diskrimineringsforbudet i artikkel 5.

Nasjonalt lovverk

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.¹⁷

¹⁷ Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), kapittel 23.1.

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*.¹⁸

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. 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.

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.¹⁹ 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 [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. Kommunens plikter på boligområdet følger av lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Loven 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 bofellesskap, selveide eller leide. Kommunen har etter gjeldene rett 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 være forskjellsbehandling i strid med diskrimineringsforbudet²⁰.

¹⁸ Prop. 81 L (2016–2017) Lov om likestilling og forbud mot diskriminering (likestillings- og diskrimineringsloven), side 326.

¹⁹ 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

Regjeringens nasjonale strategi for boligsosialt arbeid 2014–2020 *Bolig for velferd* angir at 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.

²⁰ Klagesak LDO 10/1346

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.

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 også 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. I følge CRPD artikkel 4.3. skal

(...) skal partene (kommunen) aktivt trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjoner som representerer dem.

Ved politikk- og tjenesteutforming, vil medvirkning gjøre kommunen i stand til å finne alternativer som i størst mulig grad er i overenstemmelse med innbyggernes behov og preferanser.

Diagnosen utviklingshemming kan innebære variasjon i språklige ferdigheter, både når det gjelder å forstå og å uttrykke seg. Dette kan innebære at personer med utviklingshemming står overfor noen særskilte barrierer når de skal kommunisere med forvaltningen. For at rettighetene etter nasjonal lovgivning og CRPD skal få betydning i praksis, er det en forutsetning at forvaltningen gir informasjon. Personer med utviklingshemming har rett til å få informasjon fra forvaltningen på en måte som er tilpasset deres evne til å motta informasjonen. Dette fremgår først og fremst av pasient- og brukerrettighetsloven §§ 3-2 siste avsnitt og 3-5, men også av forvaltningslovens alminnelige bestemmelser.

Retten til tilpasset informasjon i saker om helse- og omsorgstjenester innebærer at kommunen må gi informasjon «som er nødvendig for å få tilstrekkelig innsikt i tjenestetilbudet og for å kunne ivareta sine rettigheter». En del av denne rettigheten vil være å få informasjon om vedtak som gjelder en selv. Videre må informasjonen gis på en måte som er tilpasset mottakerens individuelle forutsetninger, og som er tilpasset til forhold som personens alder, modenhet, erfaring og kultur- og språkbakgrunn.

Ombudets vurdering

CRPD artikkel 19 krever at staten må treffe tiltak for å hindre at personer ufrivillig må bo på institusjoner eller i institusjonsliknende boformer på grunn av funksjonsnedsettelse.

I Stange har kommunens skiftende begrunnelser bidratt til at det er uklart hva som var det egentlige formålet med avviklingen av Norstad. Hvor avgjørende hensynet til økonomi og effektivitet, påstått dårlig bygningskvalitet og krav til rettsikkerhet og faglig forsvarlige tjenester har vært, gjør det vanskelig å føre en reell kontroll med kommunens vurdering av om formålet er legitimt og inngrepet nødvendig og forholdsmessig. Flere kommunale utleieboliger i Stange står i dag tomme. Den kommunale virksomheten Tilrettelagte Tjenester betaler leie for disse til kommunens Boligforetak. Vi kjenner ikke til flytteprosessen til alle leietagere ved Rekomfaret og Norstad, men vi er informert om at flere har flyttet under press fra kommunen. At kommunen først flytter ut leietagere og så bruker bl.a. tomgangsleie som begrunnelse for at gjenværende beboere også må flytte, synes urimelig. Ombudet mener at en praksis som tvinger fram ufrivillig flytting for å slippe en unødvendig utgiftspost for Tilrettelagt Tjenester, bør revurderes.

Ombudet har forståelse for at en stram kommuneøkonomi krever innsparinger og grep for effektivisering. Men etter vårt syn kan ikke flytting av innbyggere fra sine hjem, for å fylle opp tidligere institusjoner i troen på at dette gir mer effektive og robuste tjenester forsvares. Selv om utgifter til tjenester går ned når tjenestene blir kollektiviserte og mindre tilpasset den enkelte, hindres samtidig autonomi og et aktivt selvstendig liv på egne premisser og faren er stor for å øke stigmatisering av flere grupper.²¹ Det er også *nasjonale føringer* at kommunale tjenester i hovedsak skal følge tjenestemottager i foretrukket hjem og ikke være betinget av spesielle boformer.²²

Ombudet vil i denne sammenheng understreke at det ikke er avgjørende om bygget eller samlokaliseringen formelt kalles en institusjon eller ikke. Forhold som beliggenhet, antall samlokaliserte boenheter, grad av kontroll over daglige beslutninger, graden av forutbestemte rutiner og regler, kollektivisering av daglig liv og aktiviteter, kontakt og nærhet til lokalt nærmiljø og til ordinære aktiviteter er også faktorer som inngår i en institusjon. En typisk institusjon forbindes også gjerne med korridorer og respatex, og med et interiør som er bedre tilpasset effektiv rengjøring enn det å skape trivsel og en personlig

²¹ [Menneskerettigheter for personer med utviklingshemming - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

²² [Prop. 106 S \(2011–2012\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no) Prop. 106 S (2011–2012) Samtykke til ratifikasjon av FN-konvensjonen av 13. desember 2006 om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne

atmosfære.²³ I tillegg vil samlokalisering med andre funksjoner i samme bygg som f.eks. omsorgsboliger, dagsenter eller avlastningsbolig bidra til å signalisere utad at boligen ikke er en vanlig bolig. Ombudet mener at de to aktuelle bofellesskapene Norstads-beboerne er ment å flytte til, Lille Kjonerud og Tunbekkvegen pga. arkitektur, størrelse, samling av flere grupper med bistandsbehov og personalets bruk av uniform må anses som institusjonslignende bofellesskap.

Ombudet er kjent med at flere av dagens boliger for utviklingshemmede ikke er blitt oppgradert siden HVPU-reformen og kan trenge oppussing. Stange kommune har uttalt at Norstad har så dårlig kvalitet at boligene ikke kunne benyttes til formålet lenger. Dette er senere tilbakevist, men det fastslås fra kommunen at boligene har behov for noe oppussing. Beboere og pårørende mener Norstad holder god bokvalitet. Det er et betimelig spørsmål hvorfor en oppussing av leilighetene i samråd med leietagerne ikke er foretatt tidligere.

Store enheter og faglig forsvarlighet

Stange kommune har argumentert for viktigheten av større, robuste bofellesskap for å gi forsvarlige tjenester. Forskning slår derimot fast at Stange og flere andre kommuners argumenter for å benytte store enheter ikke finner gyldighet i det som finnes av forskning. Påstandene om at store enheter gir bedre fagmiljø og forebygger ensomhet har ikke rot i virkeligheten. Funn viser at store bofellesskap ikke har positiv effekt verken på fagmiljø eller sosiale nettverk, trivsel eller ensomhet hos beboerne.²⁴ Forskning viser også at trivsel og stabilitet blant ansatte er større ved mindre bofellesskap enn ved større bofellesskap.

Sivilombudet viste etter sine besøk i boliger for utviklingshemmede at lokalenes utforming, som mangelen på egne utganger, smale fellesganger og uoversiktlige arealer, skaper økt risiko for konflikter og tvangsbruk. Deres undersøkelser viser også at denne risikoen blir forsterket av størrelsen på bofellesskapet. Større bofellesskap kan bidra til isolasjon, forverring av eksisterende helseplager, risiko for nedverdiggende behandling og inngripende bruk av fysisk makt.²⁵ Også forhold ved organiseringen og bemanningen, som antallet ansatte og vikarer, manglende kvalifisert personale og manglende kapasitet til veiledning av ansatte, bidrar til dette – noe som er en fare ved større bofellesskap som ofte har lavere stabilitet blant personalet.²⁶

Rettsikkerheten til både ansatte og beboere ved Norstad er trukket fram av kommunen som et risikomoment fordi det er et lite bofellesskap hvor en person er alene på jobb. Helse -og omsorgstjenester som hjemmesykepleie, hjemmehjelp og brukerstyrt personlig assistanse,

²³NTNU Samfunnsforskning, Mangfold og inkludering: Utviklingshemmetes bosituasjon 2021: Jan Tøssebro og Christian Wendelborg i samarbeid med Ingrid H. Hermstad, Anna Kittelsaa, Melina Røe og Sigrid Wik [Utviklingshemmetes bosituasjon web.pdf](#)

²⁴ NTNU Samfunnsforskning, Mangfold og inkludering: Utviklingshemmetes bosituasjon 2021: Jan Tøssebro og Christian Wendelborg i samarbeid med Ingrid H. Hermstad, Anna Kittelsaa, Melina Røe og Sigrid Wik [Utviklingshemmetes bosituasjon web.pdf](#)

²⁵ <https://www.sivilombudet.no/wp-content/uploads/2022/04/Besoksrapport-om-boliger-for-personer-med-utviklingshemning-i-Hamar-kommune-2021.pdf>

²⁶ [Besoksrapport-2021-Boliger-for-personer-med-utviklingshemning-i-Kristiansand-kommune.pdf](#)

ytes også ofte av en person i hjemmet til tjenestemottakeren. Hjemmesykepleien i kommunen består av et større korps som veksler på hvem de arbeider hos avhengig av vaktordninger og turnus. På Norstad er det faste ansatte som er svært godt kjent med beboerne. Ombudet har vanskelig for å se hvordan det faste personalet ved Norstad kan være en større trussel for rettsikkerheten enn ansatte ved andre kommunale tjenester som gir tjenester i folks hjem.

Involvering og informasjon til de som er direkte berørt av kommunes avgjørelser

Under vårt besøk erkjente kommunen at de som er direkte berørt av avgjørelsen om å legge ned Norstad bofellesskap ikke ble informert før avgjørelsen var tatt. Dette er bekreftet i følgebrevet fra kommunen i etterkant av vårt besøk, hvor kommunen skriver:

Beboerne selv, pårørende og verger har ikke vært involvert på individnivå i forkant av behandling av de politiske sakene. Det er heller ikke gjort systematiske kartlegginger på individnivå av den enkeltes interesser og preferanser. Kommunens vurderinger var at en slik involvering ville uroe svært mange mennesker og påføre dem uforholdsmessig store belastninger sett opp mot det som ville oppnås. For de to gjenværende beboerne i Nordstad bofellesskap bemerkes det at kommunen har vært godt kjent med deres interesser og preferanser mtp. flytting. Dette fordi det også i 2020 var en prosess for å avvikle bofellesskapet på Nordstad. Den gangen ble prosessen avbrutt.

Når det gjelder å informere personene flyttevedtaket direkte berører, ser ombudet at det er ulike hensyn som gjør seg gjeldene i når og hvordan involvering skjer. Dette kan likevel ikke være til hinder for at kommunen innhenter informasjon fra de som er direkte berørt før avgjørelse tas.

Voksne mennesker med kognitive funksjonsnedsettelse har partsrettigheter på lik linje med andre. Hvordan informasjon skal gis, og medvirkning skal gjennomføres må tilpasses personens individuelle forutsetninger. For at forvaltningen skal kunne si å ha oppfylt sin plikt i forvaltningsloven § 17 er det en forutsetning at de gjør en kartlegging av personens vilje og preferanser.

En forutsetning for å kunne medvirke er informasjon om retten til å medvirke – og om hva saken som skal avgjøres gjelder. Kommunen bør sørge for at informasjonen er tilpasset, og at den har et innhold som gir personen avgjørelsen direkte gjelder de nødvendige forutsetningene til å avgjøre om det ønskes å uttale seg, og i så fall om hva. Medvirkning kan skje på forskjellige måter, men det er nødvendig at synspunkter kommer frem til den som skal ta avgjørelsen for at medvirkningen skal være reell. I avgjørelser som berører grunnleggende rettigheter og som direkte gjelder personer med kognitive funksjonsnedsettelse, kan det etter omstendighetene være behov for mer detaljert dokumentasjon på medvirkningen enn for andre sakstyper. Utviklingshemmede har en kognitiv funksjonsnedsettelse som gjør at de ofte uttrykker seg på en annen måte. Det kan derfor være nødvendig for beslutningstaker å se hvilke spørsmål som ble stilt og nokså ordrett hva som ble sagt. Referater bør også opplyse hvilken informasjon som ble gitt, hvem som var til stede og hvor samtalen fant sted.

Det er nødvendig å vise i avgjørelsene hvordan synspunkter er vektlagt. Dette bidrar til å sikre at kommunens avgjørelse innebærer en forsvarlig avveining av interesser.

Ombudets konklusjon

Ombudet mener Stange kommunes prosess gjennom planlegging og gjennomføring av omorganisering av boligstrukturen under Tilrettelagte Tjenester, reiser spørsmål om kommunen har handlet i strid med flere artikler i Konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) bl.a.

- Artikkel 4 Generelle forpliktelser om medvirkning
- Artikkel 5 Likhet og ikke-diskriminering
- Artikkel 19 Retten til et selvstendig liv og til å være en del av samfunnet.

Ombudet mener kommunen ikke har oppfylt sin plikt til medvirkning av de berørte. Manglende involvering tidlig i prosessen, utelukket dialog som kunne avverget flytting og avdekket alternative løsninger. Kommunen har heller ikke i tilstrekkelig grad invitert til dialog med Rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne og organisasjoner som har representert beboerne. Begge instanser har innstendig bedt kommunen om ikke å gjennomføre flytting mot beboeres vilje, og vært svært kritiske til dette. Ombudet mener dette ikke samsvarer med forpliktelser kommunen har etter hverken norsk lovgivning eller CRPD artikkel 4.3.

Saken fremstår som utilstrekkelig opplyst fra kommunens side. Dette gjør at kommunen har benyttet et skjevt beslutningsgrunnlag i saken. Kommunen har derfor heller ikke kunnet vise til noen reell forholdsmessighetsvurdering av inngrepet omorganiseringen av boligene utgjør for den enkelte beboer.

Ombudet mener at prosessen også reiser spørsmål om kommunen bryter med sin plikt til å arbeide *aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering* ifølge likestillings- og diskrimineringsloven (Idl) § 24.

Ombudet anbefaler

- Kommunen bør revurdere sitt vedtak og la beboere ved Norstad bofellesskap bli boende, med de tjenester de tidligere hadde vedtak på.
- Kommuner må ha en bevisst holdning til hvilke menneskerettigheter som kan stå i fare ved en omorganisering og som må beskyttes. Enhver plan om omorganisering må være transparent, belyses fra ulike sider og konsekvens-analyseres for og med alle involverte. Det må legges opp til gode prosesser der alle berørte høres og medvirker jf. CRPD artikkel 4.3.