



Arbeids- og sosialdepartementet  
Postboks 8019 Dep.  
0030 OSLO

Grannes den 28.09.2015

Vår ref. P196/15/JPG

## Utredningen av VTA er alt for viktig til å overlates departementet

Viser til møtet med departementet den 18. september hvor utredningen av en eventuell overføring av ansvaret for Varig tilrettelagt arbeid (VTA) ble diskutert.

NFU er svært bekymret både over problemstillingene og prosessen som departementet ligger an til å følge. Våre hovedinnvendinger er at:

- en utredning fra Arbeids- og sosialdepartementet vil bli betraktet som et partsinnlegg,
- en overføring av ansvaret for VTA til kommunene vil gi vesentlige konsekvenser på svært mange områder som ligger langt utenfor Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde,
- VTA er et virkemiddel, problemstillingen bør være å finne virkemidler som kan realisere våre nasjonale politiske målsetninger på en slik måte at vi også oppfyller våre internasjonale forpliktelser.
- oppgavene som kommunene har overfor mennesker med utviklingshemning, utøves ofte i strid med lovverket, uten hensyn til nasjonale politiske målsetninger eller internasjonale konvensjoner.
- En overføring av ansvaret for VTA til kommunene vil forsterke institusjonaliseringsprosessene som allerede har gode vilkår i landets kommuner.

### 1. Utredningen bør ikke foretas internt i departementet, men involvere eksterne

1. *Departementets ledelse har bestemt seg for å overføre ansvaret for VTA til kommunene. En intern utredning blir et bestillingsverk*

Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson er den fremste forsvareren for å overføre ansvaret for VTA til kommunene. [Statsråden har forsvart kommunalisering av VTA blant annet gjennom leserinnlegg](#). Det er velkjent at departementet taler med en stemme og det er i praksis utenkelig at embetsverket offentlig vil tale statsråden midt i mot.

2. *Arbeidsdepartementet har ikke utøvd sitt ansvar de siste 25 årene*

I forbindelse med reformen for mennesker med utviklingshemning, la regjeringen og et samlet storting opp til en «gradvis styrkning av arbeidstilbudene» (se [St.meld. 47 \(1989-90\), side 51](#)). Dette inkluderte både det å legge til rette for deltakelse i det ordinære arbeidslivet og ulike tilbud innen for skjermede og spesielt tilrettelagte virksomheter.

Ansvarer ble lagt til Arbeidsdepartementet.

Nå, 25 år etterpå, bør en absolutt stille spørsmål med departementets prioritering av disse oppgavene. VTA er fortsatt det eneste arbeidstilbudet med et visst omfang. Selv om antallet tiltaksplasser innen VTA har økt, er det mye som tyder på at mennesker med utviklingshemning marginaliseres ut av ordningen. I følge [Söderström og Tøssebro \(2010\)](#) er antallet personer med utviklingshemning som har tilbud om VTA redusert fra 30% i 2001 til 13% i 2010 (se tabell 5.1). Noen oppbygging av alternativer til VTA, har ikke funnet sted.

[Professor Karl Elling Ellingsen presenterte en gjennomgang av arbeidstilbudet til mennesker med utviklingshemning Fontene forskning, nr. 2, 2011](#). I følge professor Ellingsen, har det vært 25% reduksjon i antallet tiltaksplasser for mennesker med utviklingshemning siden 1992 og 40% reduksjon i antallet tiltaksplasser siden 1995.

Departementet oppgir mer positive tall, noe som trolig skyldes at Söderström og Tøssebro, ser på populasjonen som reformen gjaldt, dvs. personer med utviklingshemning og store bistandsbehov. Departementet teller med personer med utviklingshemning som ikke har behov for omsorgstjenester. En kan også betvile NAVs kompetanse innen diagnostikk.

Det er 25 år siden reformen og fortsatt vanskelig å se at Arbeidsdepartementet har prioritert deres ansvar for en gradvis oppbygging av arbeidstilbudet overfor mennesker med utviklingshemning. En intern utredning vil mangle den tiltro som grunnlagsdokumenter bør ha.

### 3. *Kommunalisering av VTA går langt utenfor Arbeids- og sosialdepartementets forvaltningsfelt*

Målsetningene på feltet involverer områder som tilhører ansvarsområder utenfor Arbeids- og sosialdepartementet. I reformdokumentene, ble skillet mellom omsorgstjenester og arbeid presisert. I dag erfarer vi er en utydeliggjøring av skillet. Helse- og omsorgsdepartementet, ikke Arbeids- og sosialdepartementet, har det overordnede ansvaret for omsorgstjenestene som er alternativet til arbeidstiltak.

Staten har i dag ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene. Det foreligger ingen politiske signaler om å endre dette. Når det eneste vesentlige arbeidsmarkedstiltaket som gjelder mennesker med utviklingshemning foreslås overført kommunene, så kan dette oppfattes som diskriminerende. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har det overordnede ansvaret for diskrimineringslovgivningen. Likestillings- og diskrimineringsombudet er klageinstans i diskriminerings saker. Arbeids- og sosialdepartementet har ikke markert seg på antidiskrimineringsfeltet.

Skal ansvaret for VTA overføres kommunene og finansieres gjennom rammetilskuddet til kommunene, så går en inn på ansvarsområdet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne, gir sterke føringer på arbeidsmarkedspolitikken, både gjennom konvensjonens generelle bestemmelser og spesielt gjennom artikkel 27. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har ansvaret for Norges etterlevelse av konvensjonen.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har en tilsynsfunksjon. En kan også stille spørsmål med om Arbeids- og sosialdepartementet til nå har handlet i samsvar med konvensjonen, i det minste når det gjelder mennesker med utviklingshemning.

Arbeid henger nøye sammen med yrkesopplæring. Opplæringsloven gir rammene for yrkesopplæringen og er ansvaret til Kunnskapsdepartementet. Involvering av skolefeltet er avgjørende. Men forholdet vanskeligjøres ytterligere. En mangler nasjonale virkemidler med tanke på skolens opplæring av elever med utviklingshemning. Elevenes opplæring styres av fagplanene. Elever med utviklingshemning har i all hovedsak fritak fra fagplanene, dvs. at en mangler overordnet styring for opplæringen til elever med utviklingshemning. Yrkesopplæringen er i all hovedsak fraværende. I den grad en makter å gi elever med utviklingshemning yrkesopplæring, så er dette ofte som følge av involvering av statlige organ.

## **2. Departementet fokuserer på et virkemiddel, men ikke på målsetningen**

*VTA er et virkemiddel. Målsetningen er at mennesker med utviklingshemning også skal kunne delta i arbeidslivet*

Målsetningene på feltet har vært uforandret siden nedleggelsen av HVPU. Det eneste virkemiddelet som har fungert i retning av å realisere målsetningen er VTA. Hvordan en skal make å få flere med utviklingshemning i arbeid, burde vært målsetningen i den kommende utredningen. På den måten kunne en nærmet seg målsetningene på feltet uten å ta bort det som har vært det vesentligste virkemiddelet til nå.

## **3. En utredning bør ta utgangspunkt med erfaringene med kommunal styring**

Kommunene har ansvaret for store deler av samfunnets velferdsproduksjon. Erfaringene med kommunal styring er ikke de beste når det gjelder tiltak overfor mennesker med utviklingshemning. Dette skyldes trolig at verken kommunepolitikere eller kommunens administrative ledelse har spesielt stor innsikt på feltet.

Kommunepolitikere er i utgangspunktet satt ut av spill når de skal behandle saker som de i liten grad er kjent med og grunnlaget er saksdokumenter som vektlegger ser bort i fra målsetningene på politikkområdene.

1. Kommunenes lovetterlevelse er skremmende lav. Vi har f.eks. hatt to nasjonale tilsyn med bruken av tvang og makt overfor mennesker med utviklingshemning. I begge tilsynene ble det avdekket ulovligheter i 75% av tilfellene. Til nå i år, har [Helsetilsynet](#) publiserer 13 tilsynsrapporter med bruken av tvang og makt overfor mennesker med utviklingshemning (Helse- og omsorgstjenesteloven, kap. 9). Når det gjelder omsorgstjenester generelt og spesialundervisningsfeltet vise tilsyn med tilbudet til mennesker med utviklingshemning omtrent tilsvarende omfang av lovbrudd.

I reformen ble det presisert at kommunene ikke skulle etablere en særomsorg for mennesker med utviklingshemning (se st.meld. 47 (1989-90). Både reformdokumentene og forarbeidene til sosialtjenesteloven vektla at omsorgstjenestene skulle knyttes til den enkelte og ikke til bofellesskapet (se st.meld. 47 (1989-90), Ot.prp.nr. 60 (1988-1989), nr. 8 (1989-1990), nr. 29 (1990-1991), Ot.meld. nr. 3 (1989-1990). Til tross for presiseringene har kommunene langt på vei gjeninnført særomsorgen og tjenester knyttet til bofellesskapene. På denne måten har mange mennesker med utviklingshemning mistet retten til selv å bestemme hvor de skal bo, hva de skal gjøre og hvem de skal være sammen med.

2. NFU er kontinuerlig involvert i kommunale saker som angår mennesker med utviklingshemning. Kun i noen svært få tilfeller har vi erfart at kommunale sakspapirer inneholder premisser som viser til det sentrale lovverket på feltet, nasjonale politiske målsetninger og internasjonale konvensjoner.

I juni 2015, avleverte revisjons- og konsulentselskapet PWC rapporten [«Ressursbruk i pleie og omsorgsvirksomheten – Betydningen av organisering, ledelse og kultur»](#). Lignende rapporter kommer stadig vekk, enten internt produsert eller på bestilling fra kommunene eller KS.

Rapporten fra PWC mangler de grunnleggende føringene for politikken overfor mennesker med utviklingshemning. Den verken refererer eller forholder seg til FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Rådene fra rapporten er i strid både med lovverkets målsetninger, nasjonale politiske målsetninger og internasjonale konvensjoner.

#### 4. **Ansvar for arbeid og dagtilbud bør institusjonelt skilles fra omsorgstjenestene**

På 1950 og 1960-tallet, vokste det frem en institusjonskrikk som medførte at hele den vestlige verden nedla det meste av institusjonene som permanente boformer. Institusjonen ble betraktet som et myndighetsovergrep og motsatsen til individets valgfrihet. I Ervin Goffmans perspektiv var institusjonen en administrativ forordning som var bestemmende på alle livsområdene til institusjonsbeboerne.

Til tross for at et enstemmig storting valgte å nedlegge HVPU, er den kommunale institusjonsbyggingen sterkere enn noen gang. Få mennesker med utviklingshemning får velge hvor og med hvem de vil bo. Kommunene plasserer dem i bofellesskap. Nye bofellesskap er ofte større enn de 23 beboerne gjennomsnittsinstitusjonen hadde i 1989 (se J.Tøssebro (1992): Institusjonsliv i velferdsstaten).

Fordi bofellesskapene, i strid med forutsetningene, er blitt bemannet, oppdager kommunene at de kan oppnå «bedre ressursutnyttelse» om de samordner dagaktiviteter med personellet i bofellesskapet. Besparelspotensialet blir maksimalisert når arbeid/dagaktivitet trekkes inn i bofellesskapet. En slik ordning er innført blant annet i Narvik og tilsvarende planlegges i Trøgstad. Skal en motvirke institusjonalisering og segregering, er det fornuftig å fordele ansvaret mellom forvaltningssektorer og forvaltningsnivå.

NFU betrakter det som essensielt at utredningen involverer eksterne personer med kunnskap om feltet og forvaltningsområdene som vil være i direkte berøring av endringer i VTA-ordningen. I denne saken risikerer Arbeids- og sosialdepartementet å begå feil av historiske dimensjoner.

Med hilsen

Jens Petter Gitlesen  
Forbundsleder