

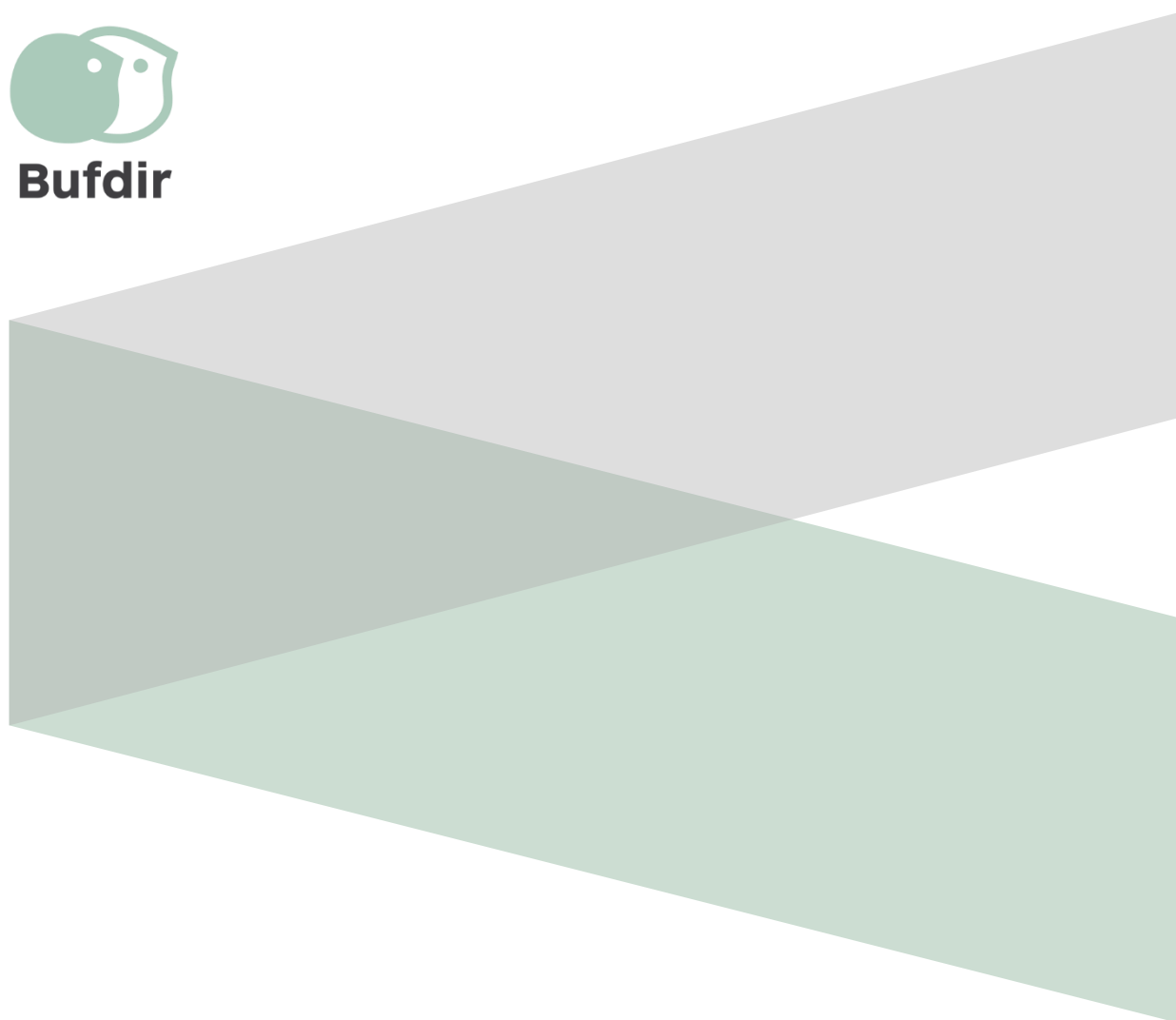
# Likestillingskonsekvenser av covid-19 og tiltak mot pandemien.

Tema: Arbeidsliv og økonomi, helse- og omsorgstjenester, tilrettelagt opplæring, psykososiale konsekvenser, tilrettelagt informasjon

Funksjonsnedsettelse



**Bufdir**





# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Oppsummering.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse .....</b>	<b>5</b>
3.1 Fylkesmannsembetene.....	5
3.2 Kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne .....	11
3.3 Brukerorganisasjonene.....	17
3.3.1 Særskilt om personer med utviklingshemming .....	17
3.3.2 Særskilt om døvblinde.....	21
3.4 Nasjonalt kompetansesenter for utviklingshemmede (NAKU) .....	22
<b>4. Forslag til tiltak/oppfølging.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Avslutning .....</b>	<b>24</b>

# 1. Innledning

Den 12 mars 2020 innførte regjeringen flere nasjonale smitteverntiltak i forbindelse med utbruddet av covid-19. Tiltakene rammet både offentlige og private bedrifter, institusjoner og tjenester, herunder spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten, og har bidratt til en krevende situasjon for både tjenesteytere og tjenestemottakere. Hensynet til smittevern skal ivaretas, samtidig som det skal gis forsvarlige tjenester til de som har behov for det.

Etter FN-konvensjonen for personer med funksjonsnedsettelse (CRPD) Artikkel 11, er Norge i risikosituasjoner forpliktet til å treffe nødvendige tiltak for å sikre beskyttelse og sikkerhet for personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg har kommunen etter Barnekonvensjonen, plikt til å ivareta barnets beste selv om situasjonen er krevende. Kommunene har alltid et ansvar for å vise hvordan de har vurdert barnets beste ut fra alle barnets behov og prøve å få til en mest mulig harmonisk løsning mellom andre behov og smittevern.

Buudir ble gitt følgende oppdrag fra Kultur- og likestillingsdepartementet 29. april 2020:

*KUD ber Buudir om å følge og kartlegge likestillingskonsekvenser av pandemien på bakgrunn av kjønn og ev. andre diskrimineringsgrunnlag. KUD ber Buudir følge med på relevante områder, som for eksempel vold, arbeidsliv og økonomi. Departementet ønsker jevnlig og løpende rapportering på situasjonen.*

Ut fra senere presiseringer og avklaringer mellom KUD og Buudir, fokuserer vi derfor i denne rapporten på temaene vold/overgrep, arbeidsliv og økonomi, helse- og omsorgstjenester, samt tilrettelagt opplæring og psykososiale konsekvenser av covid-19. KUD har også presisert at det er viktig at etnisitetsperspektivet inkluderes. I tillegg er spørsmål knyttet til tilrettelagt informasjon også viktig. Disse temaene blir vektlagt i denne rapporten.

Som departementet er kjent med foregår det et parallelt arbeid på tvers av flere direktorater/sektorer med å kartlegge konsekvenser for sårbare barn og unge under covid-19. Barne- og familiedepartementet (BFD) har nedsatt en koordineringsgruppe som skal vurdere tjenestetilbudet til barn og unge under covid-19 pandemien. Arbeidet ledes av Buudir, og gruppa leverer månedlige rapporter med oppdateringer av smitteverntiltak, tjenester, konsekvenser og tiltak for sårbare barn og unge (inkludert barn og unge med funksjonsnedsettelse).

I dette notatet belyses noen av konsekvensene covid-19-pandemien har hatt for personer med funksjonsnedsettelse. Arbeidet er organisert i en arbeidsgruppe på tvers av avdelinger i Buudir. For å kartlegge konsekvensene av covid-19-pandemien for personer med funksjonsnedsettelse, er det innhentet tilbakemeldinger fra Nasjonalt kompetansemiljø om utviklingshemming (NAKU), fylkesmannsembetene, kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse og brukerorganisasjoner. Buudir har også innhentet statistikk fra krisesentrene.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Tallene er unntatt offentligheten og dermed ikke publisert i denne rapporten.

## Oppsummering

Koronapandemiens konsekvenser vil også være et tema på første møte med arbeidsgruppen som skal arbeide med oppfølging av tiltak i handlingsplan for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse.

Notatets oppbygging er som følger: Kapittel 2 gir en oppsummering av de viktigste likestillingskonsekvensene for personer med funksjonsnedsettelse som følge av covid-19-pandemien. Kapittel 3 redegjør for de viktigste tilbakemeldingene vi har fått fra hhv. kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse, fylkesmannsembetene, organisasjonene på feltet og NAKU. Kapittel 4 gir en oversikt over et utvalg av foreslåtte tiltak.

## 2. Oppsummering

### **Likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse under covid-19.**

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) skal sikre at mennesker med funksjonsnedsettelse kan delta på alle områder i samfunnet. Samtidig er det godt dokumentert at personer med funksjonsnedsettelse opplever diskriminering på flere områder – blant annet retten til et selvstendig liv, like muligheter til utdanning og deltakelse i arbeidsliv, frihet fra utnyttelse og vold, samt bevegelsesfrihet. Utfordringer knyttet til rettigheter har blitt ytterligere aktualisert under koronapandemien.

Koronapandemien har rammet bredt, men skjevt. Grupper som i utgangspunktet er sårbare, har blitt ekstra hardt rammet, både som følge av pandemien i seg selv og tiltakene som har vært iverksatt. Denne kartleggingen tyder på at koronapandemien har fått negative konsekvenser for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse. Det vil i tillegg være viktig å dokumentere de langsiktige konsekvensene av pandemien.

Personer med funksjonsnedsettelse har opplevd reduserte tjenester eller at tilbud om praktisk bistand, dagtilbud, avlastningstilbud, og andre tjenester har blitt endret eller har falt helt bort. Dette kan bidra til tap av helse og livskvalitet. For mange betyr det at de også har mistet viktige sosiale arenaer og hverdagsrutiner. Kartleggingen tyder på at smitteverntiltakene og mangel på tilrettelagt informasjon har bidratt til isolasjon, uro og usikkerhet.

Undervisningstilbudet for mange barn og unge har vært redusert under pandemien. Barn og unge med vedtak om spesialundervisning framheves som særlig rammet. Etter gjenåpningen av skolene er det fortsatt barn som ikke har fått det spesialpedagogiske tilbudet de har vedtak om. Dette vil kunne få store følger for læring og utvikling.

Koronapandemien, og smitteverntiltakene som har vært iverksatt, har også fått konsekvenser for familier og pårørende. Kartleggingen viser at familier og pårørende opplever at de har fått ansvar for oppfølging av barnet sitt døgnet rundt, noe som har vært belastende. For noen familier har dette bidratt til utfordringer med å opprettholde en normal arbeidssituasjon.

## 3. Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

### 3.1 Fylkesmannsembetene

Buudir sendte ut spørsmål om likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse til alle fylkesmannsembetene.

Vi fikk tilbakemelding fra bortimot alle embeter, fordelt på alle landsdeler. Spørsmålene som ble stilt dreide seg om embetenes vurderinger av hvordan covid-19-situasjonen har påvirket situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse i kommunene. Embetene hadde kort frist på å gi tilbakemelding på nokså omfattende spørsmål. Som følge av dette er det noe variasjon i svarene fra de ulike embetene. Noen av embetene har nokså overordnede vurderinger, mens andre har gjort noe grundigere kartlegginger ut mot kommunene. I det videre følger en sammenfatning av fylkesmannsembetenes rapportering på følgende spørsmål:

- I hvilken grad kommunene har gitt tilpasset informasjon om endring av tilbud og tjenester til personer med funksjonsnedsettelse
- Konsekvenser av endrede helse- og omsorgstilbud
- Faglige og sosiale konsekvenser av stengte barnehager og skoler
- Særlige konsekvenser for personer med utviklingshemming
- Kompenserende tiltak for å redusere sårbarhet
- Mulighetene til å gi et fullverdig tjenestetilbud i sommer og utover høsten

#### Kort sammendrag

Embetenes rapportering bekrefter mange av funnene fra øvrig kartlegging og kunnskapsinnhenting knyttet til pandemiens konsekvenser for både barn og unge og personer med funksjonsnedsettelse.

Rapporteringen viser at mange av de kommunale tilbudene som er viktige for mange personer med funksjonsnedsettelse, har vært redusert eller stengt ned i perioden. Nedstengte kommunale tilbud har hatt tydelige konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse – både psykososialt, helsemessig og faglig/pedagogisk. Mange personer med funksjonsnedsettelse mottar tilbud som skal bidra til deltakelse, fritid og trivsel. Disse tilbudene har i stor grad vært redusert eller stengt ned, og det er grunn til å anta at dette har bidratt til en mer krevende tilværelse for både denne gruppen selv og deres pårørende.

Videre viser kartleggingen at mange barn og unge med funksjonsnedsettelse har blitt påvirket av stengte skoler og barnehager. Dette gjelder spesielt barn og unge med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning, og i større grad de som i tillegg har mottatt dette som hjemmeundervisning.

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Samtidig viser rapporteringen også at mange kommuner har jobbet aktivt med å iverksette gode alternative tiltak for å redusere de negative konsekvensene av pandemien, og at de kommunale tjenestetilbudene i økende grad er tilbake i drift.

### **Tilpasset informasjon**

Et overordnet inntrykk er at kommunene i noen grad har jobbet med å gi tilpasset informasjon til personer med funksjonsnedsettelse om de endrede tilbudene. Samtidig vurderer enkelte embeter at det er mer krevende å gi informasjon om *gjenåpning og normalisering* av tjenester, da det er knyttet usikkerhet til om det er smittevernfare trygt at brukere deltar på for eksempel dagtilbud, og om det er behov for restriksjoner i boliger.

Både brukere og pårørende etterlyser *tydeligere planer* for gjenåpning. Et embete oppgir at mange kommuner har gitt uttrykk for at tverrfaglig samarbeid har vært viktig for å gi god informasjon, og nevner her bl.a. flyktningetjenesten, barnehage, skole, PPT og barnevern.

Samtidig ser vi at et embete rapporterer at det ser ut til at tilrettelegging ikke er en naturlig del av kommunenes rutiner, og at de derfor vil endre malene slik at denne plikten kommer med i vedtakene som gjøres fra fylkesmannsembetene.

### Informasjon om smittevern

Rapporteringen viser at opplæring og tilpasset informasjon til personer med kognitive vansker angående smitteverntiltak har vært veldig viktig. En stor utfordring har her vært brukere med uforutsigbar atferd (rus, psykiatri, demens og utviklingshemming). Når det gjelder denne tematikken har fylkesmannen fått tilbakemeldinger på at det oftere er vanskelig å gjennomføre tiltak.

### **Konsekvenser av endrede helse- og omsorgstilbud**

Embetene oppgir i stor grad at det er vanskelig å gi et systematisk, kunnskapsbasert svar på spørsmålene om hvilke konsekvenser endrede helse- og omsorgstilbud har hatt for personer med funksjonsnedsettelse. Samtidig har embetene gitt flere relevante vurderinger knyttet til psykososiale og helsemessige konsekvenser. Noen hovedtrekk er sammenfattet videre.

### Psykososiale konsekvenser

Rapporteringen viser at tilbud knyttet til fritid og deltakelse i kommunene ble lagt ned tidlig og har startet opp igjen sent. Det gjelder delvis tjenester som støttekontakt, men kanskje hovedsakelig ulike dagtilbud (både kommunale tilbud og private tilbud som kommunene støtter seg til). Konsekvensene stengning av/ redusert lavterskeltilbud og ulike dag- og aktivitetstilbudet har gitt personer med funksjonsnedsettelse er rapportert å være redusert fysisk aktivitet, sosial omgang og psykososial stimuli.

I gruppen av personer med psykiske helseplager har fraværet av støttetiltak ført til sterkere følelse av isolasjon og utenforskap. Større grad av alenetid og bortfall av struktur i hverdagen har medført usikkerhet, engstelse og økt uro/stress hos enkelte. For brukere av dagsenter for personer med kognitiv svikt og deres pårørende har stenging hatt psykososiale konsekvenser.

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Noen av embetene oppgir også en bekymring for at *pårørende har fått et økt omsorgsansvar* i denne perioden ettersom enkelte personer med funksjonsnedsettelse har flyttet til pårørende i denne perioden. Dette kan medføre slitasje på relasjonen.

### Helsemessige konsekvenser

Flere av brukerne av kommunale tjenester med funksjonsnedsettelse er definert å være i risikogruppen. Rapporteringen viser at de i mange tilfeller har valgt eller blitt oppfordret til å holde seg isolert i større grad enn vanlig i denne perioden. Det er i denne forbindelse blitt rapportert om økt ensomhet, nedstemthet og depresjon hos enkelte brukere. Spesielt hjemmeboende er rammet i større grad enn de som bor i institusjon eller boliger med sosialt fellesskap.

Endringene har også i en del tilfeller ført til bortfall av rehabilitering, trening eller andre former for terapi som vedlikeholder eller bedrer funksjonsnivået. Dette kan ha forsinket progresjon og bedring og i verste fall forverring av helsetilstanden.

Ett embete rapporterer om at det fra slutten av mars/starten av april ble økt pågang på institusjonsplasser for hjemmeboende personer med funksjonsnedsettelse. Videre ser vi at utsettelse av utredning og behandling i spesialisthelsetjenesten har medført større helseplager for enkelte brukere.

### **Konsekvenser for arbeid og økonomi**

Flere embeter oppgir tilrettelagte arbeidsplasser har blitt stengt, og at praksis og kvalifiseringstiltak i NAV og hos arbeidsgivere i mange tilfeller er stoppet eller blitt utsatt. Mange har vært permittert fra sin varige tilrettelagte arbeidsplass (VTA) i en periode. Dette kan få psykososiale konsekvenser.

Det er tegn til at en del av de tilrettelagte arbeidsplassene er i ferd med å åpne igjen. Et videre inntrykk fra embetene er at kommunene har forsøkt, men at det har til tider vært vanskelig å finne alternative aktiviteter som samtidig ivaretar smittevern hensyn overfor en sårbar gruppe.

Mange av brukerne har verge som håndterer den hverdagslige økonomien, dette oppgir noen at det ikke vært endringer på i denne perioden. Enkelte kommuner rapporterer at stengte NAV tjenester har fått konsekvenser i form av at vedtak ikke har blitt forklart med tolk. Noen kommuner rapporterer at endringene har medført økt stress og belastninger for nyankomne flyktninger, spesielt personer med funksjonsnedsettelse og alvorlige sykdommer, som er avhengige av personlig veiledning innen de fleste områder den første tiden i Norge.

### **Konsekvenser av stengte skoler og barnehager**

Rapporteringene viser at det er utfordringer knyttet til gjennomføring av spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Et viktig inntrykk er videre at det er stor variasjon i kommunene når det gjelder graden av faglige og sosiale konsekvenser stengte skoler og barnehager har hatt for barn og unge med funksjonsnedsettelse.



## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Ett embete har inntrykk av at de fleste kommuner opplever at stengingen har hatt større negative *sosiale* konsekvenser enn negative *faglige* konsekvenser. Det kan imidlertid være vanskelig å måle de faglige konsekvensene så kort tid etter at skoler og barnehager har åpnet igjen.

Noen kommuner har hatt utstrakt veiledning med spesialpedagoger og fagarbeidere, også for barn og unge som har vært hjemme. Andre kommuner opplever at dette tilbudet har vært dårligere i denne perioden, og at elever ikke har vært fulgt opp av pedagogisk personale og fysioterapeut.

Flere kommuner har opplevd det som utfordrende å fange opp sårbare barn og unge, særlig de som ikke har vært på skolen og i barnehage.

Det kan se ut til at mange kommuner har hatt et tilbud til barn og unge med funksjonsnedsettelse på skolen og i barnehage. Dette har i noen grad avhjulpet ensomhet og isolering slik at de sosiale konsekvensene ikke har vært så store som de kunne ha vært.

I noen kommuner har de opplevd at foreldre med barn med funksjonsnedsettelse ikke har tatt imot tilbud om å få være på skolen, og opplevelsen er at disse kan ha hatt et dårligere faglig og sosialt tilbud enn om de hadde møtt på skolen.

Noen kommuner beskriver at det i liten grad har vært negative sosiale konsekvenser ut over at elever har savnet klassekameratene. Andre kommuner opplever imidlertid at elever med store funksjonsnedsettelser har vært isolert og i liten grad har hatt mulighet til å delta sosialt som vanlig, noe som har påvirket deres relasjoner, sosiale ferdigheter og psykososial utvikling.

### Barnehage

Blant barna som ble prioritert til å komme tilbake til barnehagen relativt tidlig var i flere tilfeller barn med rett til spesialpedagogisk hjelp. For barn som ikke kom tilbake i barnehage, enten fordi de ikke fikk tilbud, var risikoutsatt eller på grunn av smittefrykt, har oppfølgingen variert mellom kommunene. Noen kommuner hadde ikke et særskilt tilbud til barn med vedtak om spesialundervisning, mens noen tilbød at personale kom hjem til barnet. En del har hatt et nettilbud (hovedsakelig for foreldre).

Når foreldre overtar gjennomføringen av den spesialpedagogiske hjelpen (ved hjelp av instruksjoner på nett), vil mest trolig kvaliteten vil være varierende. *Skoleforberedende aktiviteter* nevnes blant de kritiske oppgavene som har lidd under stengingen og under det begrensede tilbudet etter åpningen. Mange barn med spesialpedagogisk hjelp er blant barna som har særlig nytte av disse aktivitetene, både for å trene på skolesituasjon og forventninger, og på å trygges før en stor overgang.

Etter at barnehagene åpnet opp, har flere kommuner pekt på at særlig barn med spesialpedagogisk hjelp er tjent på mindre grupper og faste ansatte. Ett embete peker her særlig på barn med utviklingshemming, og oppgir at noen kommuner melder om at barn med utviklingshemming har hatt positivt utbytte av at barnehagen har vært i kohorter. Det har gitt faste voksne og større voksentetthet.

### Grunnskole

Når det gjelder situasjonen i grunnskolen viser rapporteringen at mange elever med vedtak om spesialundervisning har fått dette som hjemmeundervisning. Dette kan ha gitt et dårligere pedagogisk utbytte enn ordinært. Noen barn med funksjonsnedsettelser har hatt et faglig dårligere tilbud da de ikke fullt ut har kunnet nyttiggjøre seg alternative undervisningsmetoder via sosiale medier. Dette gjelder også noen elever på videregående skole. Det har muligens vært størst faglige utfordringer for elever som i tillegg til funksjonsnedsettelse, har hatt andre utfordringer som gjør dem sårbare for smitte.

Ett embete oppgir at elever med funksjonsnedsettelse og med rett til spesialundervisning har fått tilbud om opplæring i skolene slik unntaksbestemmelsene åpnet for. Fylkesmannsambetet er imidlertid usikre på om kommunene og skolene har lagt lista noe for høyt, og at flere burde ha blitt gitt et tilbud.

Et annet embete oppgir i denne sammenhengen at det i begynnelsen var få elever som fikk tilbud om oppmøte på skolen, og med unntak av barn med foreldre i samfunnskritiske jobber, gjaldt dette hovedsakelig barn med tiltak fra barnevernstjenesten. Antallet økte etter hvert, og flere kommuner åpnet etter få uker opp spesialavdelinger på skolene for de med de mest omfattende hjelpebehovene. Enkelte embeter oppgir også at kommunene har gjort en individuell vurdering av hvem som hadde utbytte av hjemmeskole, og tilbød oppmøte på skolen for de som ikke hadde et tilfredsstillende utbytte. Blant disse var mange med vedtak om spesialundervisning.

En viktig vurdering er at *hjemmeskole kan ha økt forskjellene mellom elevene, da foreldreressurser, hjemmesituasjon og evne til å strukturere egne dager har hatt stor betydning*. Embetene har i liten grad innhentet eksplisitt informasjon om elever med funksjonsnedsettelser, men det er naturlig å anta at det er store forskjeller i konsekvensene av hjemmeskole.

### **Konsekvenser for personer med utviklingshemming**

Rapporteringen viser at mye av aktivitetstilbudet til personer med utviklingshemming har blitt redusert eller stengt helt ned, og at dette har medført en vanskeligere situasjonen for denne gruppen.

Ett embete skriver at endringene i tjenestetilbudet har medført en vesentlig endret hverdag for mange, og begrensede muligheter til å delta i aktiviteter som bidrar til å opprettholde best mulig funksjons- og mestringsevne, selvstendighet og deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Andre oppgir at usikkerhet for de som trenger stabile rammer kan ha ført til utageringer, nedstemthet/depresjon, isolasjon, frykt.

Videre viser rapporteringen at tiltak som ble redusert eller utsatt i skole/barnehage kan ha påvirket utviklings- og endringsprosesser. Dette kan ha gitt usikkerhet og ekstra belastninger for barn og foresatte. Et embete oppgir at de fleste brukere med støttekontakt ikke har hatt dette tilbudet. Mange er avhengige av aktivitetstilbud for sosial omgang. For utviklingshemmede som har fått redusert eller fratatt aktivitetstilbud melder noen kommuner at dette har medført en større omsorgsbyrde for pårørende. Rapporteringen viser også at brudd på daglige rutiner har ført til mer uro og utagering.

## **Konsekvenser for personer med minoritetsbakgrunn**

Det meldes om at utfordringer knyttet til språk hos minoritetspråklige har blitt ekstra tydelige i perioden med korona. En viktig utfordring her har vært å kunne gi tilstrekkelig og god informasjon på ulike språk. I tillegg melder ett embete at det kan synes som en del personer med minoritetsbakgrunn har hatt et større behov for informasjon / veiledning på bakgrunn av frykt for egen helse. Det samme embete melder om at noen kommuner oppgir at for barn eller elever med minoritetsbakgrunn kan språkutviklingen ha stoppet opp eller gått tilbake gjennom denne perioden. Et annet embete peker på utfordringer knyttet til hjemmeskole som følge av trangboddhet, mangel på utstyr og internett.

## **Kompenserende tiltak for å redusere sårbarhet**

Embetene har i varierende grad oversikt over hvilke kompenserende tilbud som er gitt i kommunene. Enkelte embeter har imidlertid gjort vurderinger knyttet til enkelte tilbud og tjenester.

### Spesialundervisning og hjemmeskole

Ett embete oppgir at noen kommuner har tilbudt spesialpedagogisk hjelp med pedagog hjemme, men at de fleste har overlatt dette til foreldrene, og at foreldrene har fått instruksjoner på nett. Utover i stengingsperioden har stadig flere fått tilbud om barnehage- og skoleplass, og spesialpedagogisk hjelp/spesialundervisning har vært en viktig faktor i disse vurderingene.

Tilbudet til elever med spesialundervisning har variert. En del kommuner har kartlagt hvorvidt elevene får utbytte av opplæringen, og gjort en konkret vurdering av om det skal tilbys skoleplass.

Etter at skolene gjenåpnet viser rapporteringen at mange av kommunene oppgir at elever med spesialundervisning ikke får det samme tilbudet som før stenging, altså ikke i tråd med vedtaket. Dette gjelder omfang, organisering og personell. Men det fremholdes at alle elever med vedtak får noe.

### Dagtilbud

Rapporteringen viser også at en del kommuner har forsøkt å tilrettelegge for aktiviteter på dagtid for de personene som mistet dagtilbudet sitt. Enkelte kommuner har gitt tilbud om økte tjenester i hjemmet. Det er imidlertid usikkerhet knyttet til i hvilken grad dette har skjedd.

Det er også eksempler på at kommunene har tilpasset et alternativt tilbud om aktivitet i tilknytning til hjemmet der bruker har mistet sitt dagtilbud. Noen av tilbudene har vært å tilrettelegge for arbeid i hjemmet, andre har lagt til rette for turer/treff/utendørsaktiviteter.

### Helse

Ett av embetene oppgir at de ikke fått klager som tyder på alvorlig svikt i oppfyllelse av rettigheter av helsehjelp. Embetet nevner at et viktig tiltak har vært å øke tilbudet for de som bor i egne leiligheter (bofellesskap). Dette har vært mulig ved å benytte ansatte fra stengte tiltak (dag- og aktivitetssentre). Noen kommuner har i tillegg valgt å gi et dagtilbud for brukere som bor sammen med foreldrene.

Rapporteringen fra ett av embetene viser at mange kommuner har iverksatt tilbud om alternative ute- og inne-aktiviteter, samt ulike treffpunkter for brukere innenfor psykisk helse. Det har også vært jevnlig kontakt med brukere på telefon og ved annen digital kommunikasjon, og flere kommuner har hatt flere hjemmebesøk, bl.a. med tilbud om fysioterapi i hjemmet og tilbud om hjelpemidler.

Flere kommuner har hatt et økt tilbud om avlastning/trygghetsopphold, og har innleid ekstrapersonell. Minst en kommune har etablert beredskapstelefon for psykiatri, og en kommune har opplyst at de har iverksatt tilbud om videokonsultasjoner med lege.

### **Kommunenes mulighet til å gi et fullverdig tjenestetilbud til funksjonshemmede i sommer og utover høsten 2020**

Flere embeter oppgir at kommunene er på vei til å bemanne opp og åpne sine tjenester igjen. Samtidig ser de at det kan være utfordrende å opprettholde ordinære tjenester. Sommeren er en tid hvor det alltid er økt risiko for svikt i tjenestene til personer med funksjonsnedsettelse. Kommunene skal avvikle ferie og jobbe med smittesporing, og dette kan gjøre det krevende å opprettholde ordinære tjenester gjennom sommeren. Mange kommuner har i sin rapportering til fylkesmannen meldt fra om at de er særlig sårbare for å ha nok helsefaglige og annet kritisk personell i en eventuell smittebølge. En ny smittebølge vil få konsekvenser for de ordinære tjenestene fordi kommunene må omdisponere sin bemanning.

Et annet element er at behovet for avlastning kan være større for enkelte nå på grunn av den lange perioden hvor enkelte tilbud har vært stengt. Det er også en bekymring knyttet til at mange pårørende har et økt behov for avlastning etter denne våren.

Et embete peker på at det vil være nyttig å få enda mer konkret veiledning for ansatte i boliger/bofellesskap for personer med funksjonshemminger, for å øke tryggheten og kunnskapen rundt hvilke smitteverntiltak som er nødvendige.

## **3.2 Kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne**

Buudir sendte spørsmål til tretti råd for personer med nedsatt funksjonsevne. I dette utvalget av råd, var alle regionene i landet representert samt at det var en god fordeling mellom by og land, store og små kommuner. Det er totalt 356 kommuner i Norge og sannsynligvis et tilsvarende antall råd. Vi vil derfor bemerke at denne kartleggingen ikke er representativ. Undersøkelsen kan likevel gi en viss innsikt i hvordan rådene har vært benyttet i perioden og hvilke utfordringer de har opplevd for personer med funksjonsnedsettelse når det gjelder likestillingsutfordringer.

Buudir fikk tilbakemelding fra 23 av 30 råd. To av disse rådene svarte at de dessverre ikke kunne svare på spørsmålene, da det ikke hadde vært oppnevnt et råd i perioden. 21 av 30 råd svarte

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

imidlertid på spørsmålene Bufdir hadde sendt ut. Noen råd har gitt korte og mindre utfyllende svar, mens andre har gitt mer utfyllende svar. De korte svarene skyldes antakelig at det har vært kort tid på å besvare henvendelsen. De aller fleste melder om negative konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse når det gjelder tiltak som følge av covid-19.

### **Om rådets arbeid og involvering i perioden**

18 av 21 råd har hatt rådsmøter etter 12. mars. De fleste har hatt ett til to møter og noen tre. Ett råd har ikke svart på dette spørsmålet

Det ser ut til at rådene i liten grad har vært involvert i kommunens aktiviteter knyttet til covid-19. Relativt få av rådene har fått informasjon fra kommunen om konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse og nesten ingen råd har vært involvert som aktiv samtalepart i perioden med covid-19.

10 av 19 råd (over halvparten av de som svarte på dette spørsmålet) har ikke fått informasjon om covid-19 når det gjelder konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Så mange som 19 råd har ikke vært involvert eller vært samtalepart med kommunene under covid-19.

### **Konsekvenser av covid-19 for tjenester og tiltak**

19 av 21 råd mener at pandemien har hatt store konsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse. Som også fylkesmannsembetene melder mange av rådene om reduserte tjenester og tilbud eller at tjenester, tilbud har opphørt helt.

Rådene rapporterer om:

- Stengte skoler
- Stengte voksenopplæringstilbud
- Stengte arbeidstilbud
- Stengte eller avgrensede aktivitetstilbud
- Stengte eller avgrensede avlastningstilbud
- Stengte lavterskeltilbud for oppfølging av psykisk helse
- Stengte fritidstilbud og manglende støttekontakttjeneste
- Stengte miljøtjenester
- Redusert BPA-tilbud
- Manglende tilbud til høreapparatbrukere og de med hørselsutfordringer
- Strengt besøksrestriksjoner i institusjoner, omsorgsbolig og bofellesskap.
- Reiseforbud i enkelte boliger
- Redusert bemanning.

### Konsekvenser for undervisning

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Mange råd melder om stengte skoletilbud kombinert med at tilrettelagt undervisning har kommet i gang for sent eller ikke i det hele tatt. Dette har gitt store faglige og sosiale konsekvenser for barna, melder flere av rådene.

Ett råd nevner at skolen har forsøkt å unngå å gi et tilbud ved å definere barna som har funksjonsnedsettelse inn i definisjonen «risikogruppe».

Ett annet råd beskriver situasjonen slik:

*«Det var i vårt tilfelle bortfall av spesialpedagogisk oppfølging i hjemmeperioden. Dette fortsatte de første 2 ukene etter tilbakekomst til skolen. I dette kjente tilfellet har det vært snakk om ca 15 timer spes.ped i uka, der det har vært 0 kontakt. I ettertid har jeg vært i kontakt med rektor ved skolen, uten å få svar på dette. Udir var veldig tydelige på at det skulle opprettholdes tilbud til denne brukergruppa i nedstengingsperioden, og dette oppleves ikke fulgt opp.»*

Et annet råd bekrefter noe av det samme, og sier følgende om tilbakemeldinger de har fått fra pårørende:

*«Det gis tilbakemelding fra foreldre til barn med nedsatt funksjonshemming under 18 år at flere har reagert på at det tok lang tid å få til noe skoletilbud for denne gruppe av barn, på tross av at det var tydelige føringer fra regjeringen om at barn med spesielle behov skulle prioriteres. Det var lite informasjon å få om man kontaktet skolen, annet enn at det ikke var noe tilbud. Har også fått tilbakemelding om at det fortsatt er enkelte barn som ikke har et tilbud på skolen daglig, men må ha noe hjemmeskole. Det kan jo virke som at det trengs en klarere plan for hvordan disse elevene bedre kan ivaretas ved slike situasjoner, og at det kommer på plass tydelige informasjonskanaler ut til foreldrene.»*

## Konsekvenser av endrede helse- og omsorgstilbud

### Helsemessige og psykososiale konsekvenser

Når det gjelder besøksrestriksjoner i bl.a. bofellesskap, melder flere råd at besøksforbudet har vært praktisert strengere for personer med funksjonsnedsettelser enn for andre. Noen råd melder om at pårørende har måttet søke og registrere seg ved besøk og at enkelte pårørende ikke har følt seg velkommen. Et råd påpeker at isolasjon som følge av besøksrestriksjoner, sannsynligvis kan gi større konsekvenser enn faren for smitte. Rådet melder også om at besøksforbud i bofellesskap er i strid med menneskerettigheter. Rådet sier følgende:

*«I alt for liten grad har hensynet til konsekvensene av for eksempel besøksforbud i bofellesskap (som er i strid med grunnleggende menneskerettigheter ettersom alle boenheter i bofellesskap er private hjem og dermed ikke underlagt institusjonsreglement) vært vurdert opp imot konsekvensene av korona smittefaren. Isolasjon pga korona pandemien kan over tid har langt alvorligere konsekvenser for de som rammes av besøksforbud i bofellesskap. Under pandemien har koronahåndteringen hatt forkjørsrett i for mange tilfeller når det gjelder personer med utviklingshemming, personer med psykiske lidelser og personer på sykehjem.»*

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Stengte tilbud, besøksforbud og adgangskontroll har ifølge mange av rådene medført at mange har følt seg isolerte og mange har hatt dårligere psykisk helse. Noen nevner at minoriteter, psykisk utviklingshemmede, psykisk syke og familier som har barn med sammensatte behov er hardt rammet av tiltakene. Ett råd sier følgende:

*«Meget strenge besøksrestriksjoner – og spesielt for utviklingshemmede, psykisk syke, de på sykehjem. Smittevernstiltakene har vært praktisert strengere enn de nasjonale retningslinjene og konsekvensene har vært store.»*

Det at lavterskeltilbud for psykisk helse har vært stengt enkelte steder, har bidratt til at personer i risikogrupper ikke har fått nødvendig oppfølging når det gjelder redsel for å bli smittet, dødsangst. Et råd sier følgende:

*«Lavterskeltilbud for psykisk helse har vært stengt. Samtidig har flere slitt med angst for smitte, død (spesielt de i risikogrupper). De har ikke hatt noe sted å henvende seg, men likemannsgrupper har vært en hjelp.»*

Når det gjelder andre tjenester, meldes det for eksempel om at mange personer med funksjonsnedsettelse har hatt begrenset mulighet til å få hverdagen til å gå opp pga. restriksjoner på BPA/hjelp i hjemmet under covid-19 og det rapporteres om utslitte foreldre som ikke har fått nok avlastning og hjelp. Familier med barn og unge som har sammensatte behov er ekstra hardt rammet. Ett råd sier følgende om situasjonen til disse familiene:

*«Grupper med sammensatte behov har fått et svært svekket og redusert tilbud. Dette har i flere tilfeller gått ut over den totale familiesituasjonen og nettverket. Når det gjelder familiesituasjonen, har dette blitt en stor merbelastning.»*

Et annet råd sier følgende om tjenester som har vært gitt til barn med funksjonsnedsettelse i perioden:

*«I forhold til bortfall av tjenester så har det nesten konsekvent vært forsøk på å ikke tilby tjenester til barn med spesielle behov i denne perioden. Alle meldinger som har blitt sendt ut har konsekvent gått på å tilby omsorgstilbud til de med barn i samfunnskritiske funksjoner, aldri de med barn med spesielle behov.»*

### **Konsekvenser for arbeid og økonomi**

I flere kommuner har tilbud som voksenopplæring, tilrettelagt arbeid og aktivitet vært stengt i perioden. For personer med funksjonsnedsettelse og bl.a. personer med utviklingshemming, har dette bidratt til ytterligere isolasjon. Et råd sier følgende:

*«Mennesker med utviklingshemming har mistet sitt tilbud innen voksenopplæring og arbeid, aktivitet. Personalet som arbeider med gruppen er omdisponert til andre kommunale oppgaver.»*

Om konsekvensene sier et annet råd:

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

*«Ordet «ensomhet» går igjen. Det å miste et dagtilbud, arbeidstilbud og fritidstilbud er utfordrende og uforståelig for mange med særskilte utfordringer.»*

Ingen råd sier noe om konsekvenser for de som er i ordinært arbeid eller om økonomiske konsekvenser av å være uten arbeid.

### **Kompenserende tiltak for å redusere sårbarhet**

Noen råd forteller at enkelte kommuner har vist kreativitet med å lage kompenserende tilbud i denne perioden. F.eks. har noen hatt telefonkontakt i stedet for samtale med fysisk oppmøte (oppfølging av psykisk helse) og som en erstatning for støttekontakt eller andre tjenester. Det er også benyttet nettdeltakelse og streaming. Noen oppgir at arbeidsdeltakelse og andre aktivitetstilbud er erstattet med turer, butikkbesøk el. Det er også oppgitt at noen har utført arbeidsoppgaver hjemme i stedet for på den arbeidsplassen de daglig jobber på. Noen informerer om utvidet avlastningstilbud og dagtilbud for personer med utviklingshemming for å kompensere.

### **Tilpasset informasjon**

Mange av rådene oppgir at de ikke vet hva slags informasjon som er gitt fra kommunen til personer med funksjonsnedsettelse vedrørende covid-19, og mange av rådene vet heller ikke om informasjonen har vært tilrettelagt. Noen av rådene som har kjennskap til kommunens informasjon til målgruppa, svarer at kvaliteten på informasjonen ikke har vært tilfredsstillende. Grupper som rådene mener har vært spesielt utsatt for manglende tilrettelagt informasjon er utviklingshemmede, minoritetsfamilier, barn og unge som bor hjemme hos foreldrene, personer med språkvansker, døve og hørselshemmede.

Her er noen eksempler på svar fra rådene på spørsmålet om informasjon til målgruppa:

*«Tilbakemeldingene er at dette generelt har vært for dårlig. Dette ser ut til å ha vært spesielt dårlig til barn og unge i foreldrehjem. Når det gjelder boliger har dette vært veldig forskjellig. Noen har vært flinke til å sende info fra sentralt hold, og orientert om hva som skjer i boligen. Andre har nærmest vært tause.»*

*«Familier med personer med utviklingshemming har fått lite og dårlig info. Familier med hjemmeboende har selv måttet være aktive for å få info, og har også fått motstridende info fra forskjellige avdelinger. Det kan se ut som avdelingene har prøvd å skyve ansvaret over på hverandre.»*

Når det gjelder spørsmålet om det har vært gitt tilrettelagt informasjon, vet tretten av tjueråd ikke noe om dette. Ett av rådene svarer tvetydig på spørsmålet. Syv råd tror det kan ha vært utfordringer med informasjonen som har vært gitt fra kommunen til noen grupper. Grupper som rådene mener har opplevd informasjonsutfordringer, er utviklingshemmede, minoritetsfamilier, barn og unge som bor hjemme hos foreldrene, personer med språkvansker, døve og hørselshemmede.

### **Situasjonen når smitteverntiltakene er mindre omfattende**



Seks av 20 råd vet ikke om det er en endring i situasjonene nå når smitteverntiltakene er mindre omfattende. Ett av rådene melder om en uendret situasjonen når det gjelder tjenester og tiltak. 14 råd melder om en bedret situasjon, men det virker som om det varierer hvor langt kommunene har kommet når det gjelder gjenåpning.

Noen råd melder om tilbud som fremdeles er stengt f.eks. voksenopplæringen, arbeid og dagaktivitetstilbud. Dette er tjenester som mange utviklingshemmede benytter. Noen får et tilbud i boligen som en erstatning. Det meldes også om at noen personer fremdeles er mer eller mindre isolerte.

Her er noen av svarene som rådene har avgitt på dette spørsmålet:

*«Arbeid, aktivitet, voksenopplæring er fremdeles stengt for utviklingshemmede, og mange er fremdeles isolerte. Blir gitt noe tilbud, men innenfor boligen.»*

*«Selv om skolen har vært åpnet, har noen i et par uker i etterkant ikke fått et tilbud.»*

Samtidig melder flere av rådene om mindre strenge smitteverntiltak og en gradvis gjenåpning. Mindre omfattende smitteverntiltak gir større åpenhet til sykehjem og omsorgsboliger og sikrer sterkere sosial kontakt for og med brukere. Når det gjelder arbeid, vil åpning av bedrifter for varig tilrettelagt arbeid sikre brukere arbeidsaktivitet og sosialt fellesskap. Enkelte kommuner har for eksempel innført ordninger der de med størst behov for aktivitet får komme på jobb eller de har innført ordninger der arbeidstakerne får jobbe to eller tre dager i uken og der det veksles på hvem som er på jobb.

Enkelte av rådene melder om en bekymring for de langsiktige konsekvensene av stengte tilbud dvs. brukernes psykiske helse og om dette vil påvirke evnen til å delta i arbeid og aktivitet i framtiden. Ett av rådene svarer i den anledning følgende:

*«Flere får nå tilbud, oppfylt vedtak, men det er uklart hvordan situasjonen har påvirket brukernes psykiske helse og evne til deltagelse i samfunn og aktivitet på sikt.»*

### **Rådernes vurdering av kommunens mulighet til å gi et fullverdig tilbud sommer og utover høsten 2020**

Om lag halvparten, ti av 21 råd, er usikker på om kommunen vil klare å gi et fullverdig tilbud sommeren 2020 og framover. De øvrige rådene svarer ca. halvt om halvt om de tror eller ikke tror at et fullverdig tilbud vil komme på plass. Flere av rådene mener at muligheten for at det skal gis et fullverdig tilbud, vil avhenge av utviklingen framover når det gjelder pandemien, men også de økonomiske rammene. Mange melder om at de økonomiske rammene allerede er stramme i kommunen.

Ett råd svarer følgende:

*«Om kommunen vil være i stand til å gi et fullverdig tilbud i sommer og utover høsten, avhenger av smittesituasjonen. Dersom situasjonen fortsetter som nå, svært rolig, er det å anta at kommunen vil gi et tjenestetilbud så nært opp til fullverdig som mulig.»*

Et annet råd svarer dette:

*«Kommunens mulighet til å gi fullverdig tilbud avhenger av langt mer enn korona bl.a. økonomi.»*

### 3.3 Brukerorganisasjonene

For å få innsikt i de opplevde utfordringene og konsekvensene av koronapandemien har Bufdir sendt ut følgende spørsmål til brukerorganisasjonene:

- *Hvilke særskilte utfordringer opplever deres medlemmer nå på grunn av koronaviruset?*
- *Hvilke særskilte utfordringer opplever deres medlemmer nå på grunn av tiltakene som er iverksatt? Det kan være både helse relaterte, sosiale og økonomiske utfordringer (inkl. skolesituasjon).*
- *Har deres medlemmer fått tilstrekkelig informasjon om koronaviruset og tiltakene som er blitt iverksatt? Er det enkelt for deres medlemmer å vite hvor de kan henvende seg for å få informasjon?*

Denne delen av notatet er en oppdatering av en tidligere kartlegging som ble initiert av Nordens Velfærdscenter, og er basert på innspill fra Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO), herunder Norsk forbund for utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges døvblinde (FNDB).

En overordnet betraktning fra brukerorganisasjonene er at funksjonshemmede, kronisk syke og deres pårørende i utgangspunktet har utfordringer med å få sine rettigheter oppfylt, og at dette har blitt forsterket under koronapandemien. En opplevelse er at grupper som i utgangspunktet er sårbare, har blitt ekstra hardt rammet, både som følge av pandemien i seg selv og tiltakene som har vært iverksatt.

I sine innspill løfter brukerorganisasjonene særlig fram situasjonen til utviklingshemmede og døvblinde. I det følgende belyser vi derfor deres opplevde utfordringer og konsekvenser, slik de kommer til uttrykk fra brukerorganisasjonene.

#### 3.3.1 Særskilt om personer med utviklingshemming

Brukerorganisasjonene opplever at utviklingshemmedes rettigheter har blitt satt til side under pandemien. Personer med utviklingshemming har blitt underlagt svært strenge tiltak som mennesker uten utviklingshemming ikke har blitt underlagt. Brukerorganisasjonene uttrykker bekymring for de langsiktige konsekvensene av nedstengingen når samfunnet gradvis åpner opp igjen.

NFU mener at mange av tiltakene har fått en større negativ virkning på den psykiske helsen enn det smittevern hensyn ga grunnlag for. Innøvde ferdigheter har blitt svekket som følge av stengte arbeidsplasser, dagtilbud og mangelfullt undervisningsopplegg.

#### Skole og undervisningstilbud

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Skolene fra 1.-4. trinn og skolefritidsordningen åpnet igjen 27. april, og mellom 11. og 15. mai åpnet skolene for alle elever.<sup>2</sup> Etter gjenåpningen av skoler og barnehager, har tiltak på rødt nivå vært praktisert, dvs. inndeling i mindre grupper og kohorter. Regjeringen har besluttet at skolene kan nedjustere til tiltakene på gult nivå fra og med 2. juni, dvs. at hele skoleklasser regnes som en kohort. Det planlegges for gult nivå til høsten.<sup>3</sup>

Mange elever har enkeltvedtak om f.eks. spesialundervisning. Ifølge retningslinjer fra Utdanningsdirektoratet skal disse elevene få det tilbudet som følger av vedtaket, også elever som gjør skolearbeidet hjemme f.eks. fordi de er i risikogruppa. Videre står det i retningslinjene at *«skoleeier kan gjøre tilpasninger i opplæring og tilrettelegging dersom det kan godtgjøres at det er nødvendig og forsvarlig. Det skal være høy terskel for å gjøre tilpasninger, men det kan være aktuelt hvis skolen er helt eller delvis stengt eller hvis eleven av andre grunner får opplæring hjemme.»*<sup>4</sup>

Brukerorganisasjonene uttrykker bekymring for tilbudet til elever med vedtak om spesialpedagogisk undervisning. Da skolene stengte var det mange elever som ikke fikk det spesialpedagogiske tilbudet de har vedtak om. NFUs oppfatning er at oppfølgingen underveis har vært mangelfull. Enkelte av dem som har fått spesialundervisning har hatt undervisning med en annen assistent enn sin faste assistent. Dette har vært utfordrende for dem som er svært knyttet til personer de kjenner, og som ikke lett skaper nye bånd.

Etter gjenåpningen av skolene har brukerorganisasjonene fått henvendelser fra foreldre som forteller at deres barn fortsatt ikke får det spesialpedagogiske tilbudet de har vedtak om. F.eks. viser FFO til en sak der en elev med vedtak om spesialundervisning 20 timer i uka, har fått beskjed av skolen om at hen ikke får spesialundervisning før i 2021. Dette begrunnes i smittevern. Når retten til tilrettelagt undervisning settes til side, vil det kunne få store følger for læring og utvikling.

Brukerorganisasjonenes oppfatning er at mange personer med utviklingshemming automatisk defineres inn i risikogrupper nettopp fordi de er utviklingshemmede. FFO viser til en sak der lærere og assistenter har vært ikledd pleieruniform som et smitteverntiltak. Dette gjaldt imidlertid kun kohorten for elever med utviklingshemming, også dem som har en-til-en-undervisning. Ingen av elevene i kohorten er i noen definert risikogruppe. Bruken av pleieruniform kun for denne gruppa oppleves som svært stigmatiserende.

Når det gjelder voksenopplæringen viser FFO til en sak der en person med utviklingshemming ikke får møte i voksenopplæringen etter at den startet opp igjen. Dette begrunnes med at denne personens utviklingshemming bidrar til at hen ikke kan ivareta smitteverntiltakene og dermed utgjør en smitterisiko.

---

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skolene-apner-for-alle-elever-fra-11.-mai/id2701512/>

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/barnehager-og-skoler-kan-lette-pa-smitteverntiltak/id2704130/>

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/sikkerhet-og-beredskap/informasjon-om-koronaviruset/skole-korona/>

## Besøksforbud og adgangskontroll

Under covid-19-pandemien har det vært innført adgangskontroll og alminnelig besøksstans i alle landets offentlige og private helse- og omsorgsinstitusjoner og fellesarealer i omsorgsboliger. Dette gjelder imidlertid ikke i private hjem i omsorgsbolig, bofellesskap og lignende. Helse- og omsorgsdepartementets anbefaling er at ev. begrensning av besøk må skje basert på frivillighet og dialog med tjenestemottaker, pårørende og ev. verge.<sup>5</sup>

Likevel har personer som bor i omsorgsboliger, eller andre boliger med kommunale tjenester, opplevd å bli nektet å gå utenfor leiligheten sin, dra på besøk eller motta besøk. Praktiseringen av adgangskontroll og besøksstans i beboers private hjem har blitt kritisert av brukerorganisasjonene. Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) og Nasjonalt institutt for menneskerettigheter (NIM) har kommentert at den strenge adgangskontrollen innebærer forskjellsbehandling.<sup>6</sup> Besøksforbud og adgangskontroll oppleves som tøffe og strenge, og resulterer i en opplevelse av ensomhet og isolasjon for den enkelte.

NFUs inntrykk er at en del kommuner har ansett omsorgsboliger, eller andre boliger med kommunale tjenester, som institusjoner. NFU forteller videre:

*«NFU oppfatter at det var en slags «informasjonsstopp» mellom instansene, og helt ned til de som faktisk og fysisk yter tjenester for mennesker med utviklingshemming. Det var mye og god informasjon fra de riktige aktørene, men den kom rett og slett aldri frem til de som faktisk kunne gjøre en forskjell.»*

Brukerorganisasjonene forteller at mange kommuner etter hvert har åpnet mer opp når det gjelder adgang til besøk, men at det fortsatt er forskjeller mellom kommuner. Brukerorganisasjonene er imidlertid fortsatt bekymret for at utviklingshemmede utsettes for tvang uten at dette er hjemlet i vedtak.

## Den kommunale helse- og omsorgstjenesten

---

<sup>5</sup> Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). Koronavirus – beslutninger og anbefalinger. Kapittel 9. Besøk i helse- og omsorgsinstitusjoner og tiltak mot sosial isolering. Hentet 16. juni fra <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/koronavirus/besok-i-helse-og-omsorgsinstitusjoner-og-tiltak-mot-sosial-isolering#det-ma-sa-langt-som-mulig-legges-til-rette-for-besok-i-helse-og-omsorgsinstitusjoner-under-covid-19-epidemien.besok-vurderes-og-avtales-i-forkant>

<sup>6</sup> LDO. (2020). Om tiltak overfor mennesker med utviklingshemming i forbindelse med covid-19. Hentet fra <http://www.nfunorge.org/globalassets/om-tiltak-overfor-mennesker-med-utviklingshemming-i-forbi1.pdf>  
NIM. (2020). Ivaretagelsen av menneskerettigheter under covid-19-pandemien. Hentet fra <https://www.nhri.no/2020/ivaretagelsen-av-menneskerettigheter-under-covid-19-pandemien/>

## Kartlegging av likestillingskonsekvenser for personer med funksjonsnedsettelse

Mange har opplevd reduserte tjenester eller at tilbud om praktisk bistand, dagtilbud, avlastningstilbud, og andre tjenester har blitt endret eller har falt helt bort. Brukerorganisasjonene er bekymret for de langsiktige konsekvensene dette vil føre med seg.

Nedbemanninger i omsorgsboliger har bidratt til at personer med utviklingshemming ikke har fått oppfylt sine vedtak om helse- og omsorgstjenester. NFU forteller at mange også har opplevd at tjenesteytere ikke har ønsket å komme inn i boligen deres, eller at de kun har bistått med basale behov som personlig stell og mat. FFO viser til en sak der en person med utviklingshemming, med gyldig vedtak fra kommunen, ikke får nødvendig og lovpålagt helsehjelp.

Under koronapandemien er det også noen personer med utviklingshemming som har valgt å reise fra omsorgsboliger o.l., for å bo sammen med sine pårørende. Blant disse er det mange som opplever at de ikke har fått praktisk bistand. Brukerorganisasjonene forteller at dette har blitt begrunnet med valget om å komme hjem, istedenfor å motta tjenestene som er tilgjengelige der de bor. NFU presiserer at tjenester følger person og ikke bosted.

### Behov for informasjon

Personer med utviklingshemming trenger informasjon om koronaviruset og tiltakene som er iverksatt på lik linje med andre. Informasjonen og måten en kommuniserer på må være tilrettelagt for den enkelte. Dette stiller krav til kompetanse hos ansatte i tjenestene. NFU oppfatter at det har vært mangel på tilgjengelig informasjon for personer med utviklingshemming.

Om pårørendes behov for informasjon forteller NFU:

*«Pårørende har hatt behov for en litt annen type informasjon – om organisering av tjenester, om muligheter og rettigheter i forbindelse med sitt familiemedlem med utviklingshemming. Kilde for informasjon om dette vil også i stor grad være kommunen og tjenesteytere. Mange har tatt kontakt med NFU, men det er særlig de med overskudd til det, og ikke minst kunnskap om at det kommunen kommuniserer ikke nødvendigvis er det rette.»*

### Pårørendes situasjon

Brukerorganisasjonene forteller om familier med store omsorgsoppgaver som opplever at de i praksis har blitt overlatt til seg selv. NFU forteller om foreldre som har måttet ta permisjon fra jobb for å føre tilsyn med sitt barn med utviklingshemming. Når det gjelder foreldre med barn over 18 år forteller NFU:

*«Mange av disse foreldrene har tatt permisjon fordi kommunen ikke har ytt den meromsorgen som de er forpliktet til. Men disse foreldrene har ikke rett på pleiepengene. Disse foreldrene har da havnet i en uheldig økonomisk situasjon ved at de taper lønn.»*

Flere har fått avslag på søknad om eller økning av omsorgsstønning. FFO viser til en sak der en person med utviklingshemming ble sendt hjem til foreldre fra bolig med kommunale tjenester pga. koronasituasjonen. Foreldrene har søkt om og fått avslag på søknad om omsorgsstønning.

FFO beskriver pårørendes situasjon på denne måten:

*«Det er innlysende at når situasjonen er slik den er for utviklingshemmede og for elever med behov for særskilt opplæring i skolen, er det en stor belastning for deres pårørende, som må som må ta saken og kjempe for sine barn, unge og voksne. Vi tror mange av disse nå begynner å bli slitne av en langvarig krevende situasjon, og at det blir ekstra hardt når resten av samfunnet åpner opp og de kanskje ikke er helt tilbake der de var.»*

### 3.3.2 Særskilt om døvblinde

Da restriksjonene trådte i verk 12. mars opplevde mange døvblinde å bli isolert fra omverden over natten. FNDB beskriver det slik:

*«I innledningen av covid-19-pandemien var den største utfordringen en akutt isolasjon fra samfunnet, en slags husarrest med brev- og besøksforbud. Man opplevde å bli avskåret fra ytre kontakt med verden og samfunn rundt seg.»*

Tolk/ledsagertjenesten er grunnleggende for at personer med alvorlig grad av døvblindhet skal få tilegne seg informasjon og formidle informasjon. Da denne tjenesten stoppet opp, bidro dette til at personer med alvorlig grad av døvblindhet ikke fikk kunnskap om hva som skjedde de første dagene under pandemien og hvordan de skulle forholde seg.

FNDB forteller om kommunale tjenester, som hjemmehjelp og støttekontakt, som sendte varsel om stans av tjenester via tekstmelding, e-post og brev. Uten tilgang til tolk/ledsager har ikke slike formater informasjonsverdi for personer med alvorlig grad av døvblindhet. FNDB forteller videre:

*«Å finne frem til informasjon, enten i form av digitale kilder, eller etater/organer man kan oppsøke, via telefon eller fysisk, ble tett på umulig for vår gruppe.»*

De som heller ikke hadde et sterkt sosialt nettverk i form av familie og venner, opplevde å stå igjen uten kunnskap om situasjonen de nå befant seg i. Enkelte risikerte også å gå lenge uten både mat og medisiner, med mindre en tilfeldigvis hadde handlet. Dette bidro til usikkerhet og frykt.

FNDB viser til et tilfelle med akutt sykehusinnleggelse der en døvblind pasient hadde behov for tilstedetolk. Uklare retningslinjer bidro til at tredjeparter måtte inn og sikre at kommunikasjonen ble ivare tatt og at pasienten fikk en trygg behandling.

Mangel på kommunikasjon kan påvirke sosiale, helserelaterte og økonomiske forhold. FNDB forteller om utfordringene som følger av restriksjoner for avstand mellom mennesker og bruk av masker hos støttepersoner:

*«Økt avstand mellom mennesker blir alvorlig for personer med døvblindhet som er avhengig av taktil kommunikasjon der menneskelig kontakt er nødvendig. Det samme resultatet får bruk av masker for de som har redusert syn, for eksempel begrenset synsfelt og bruk av munnavlesning som støtte for tegnspråk, eller talebrukere med hørselsrest som kan oppleve talen så forstyrret av masken at de ikke får med seg det som blir sagt.»*

Etter hvert som samfunnet sakte åpner opp igjen opplever FNDB at utfordringene handler om «usikkerhet knyttet til hva som er trygt/ikke trygt, og hvilke aktiviteter man kan få tolk-ledsager til».

### **3.4 Nasjonalt kompetansesenter for utviklingshemmede (NAKU)**

#### **Tjenester og tiltak**

NAKU oppgir at de ikke har full oversikt over hvordan covid-19 har påvirket tjenester og tilbud til personer med utviklingshemming, men at de tatt imot enkelthenvendelser som omhandler besøksforbud og portforbud for både pårørende og personer med utviklingshemming. Dette gjelder særlig for voksne personer som bor i egen bolig, ikke institusjon. De oppgir også at de er kjent med at smittevern hensyn har ført til bruk av tvang og makt.

#### **Konsekvenser for arbeid og økonomi**

NAKU oppgir, som flere, at mange kommuner har stengt ned aktivitetstilbudet/ arbeid i perioden medio mars til d.d. De kan ikke tallfeste omfanget. NAKU har fått produsert en egen artikkel som viser enkelt positive eksempler i perioden med covid-19.<sup>7</sup>

#### **Tilpasset informasjon**

NAKU har opprettet egne verktøy for tilrettelagt informasjon til personer med utviklingshemming.<sup>8</sup>

NAKU har ikke tilstrekkelig informasjon om hvorvidt denne informasjonen har blitt spredd i kommunale miljø og i spesialisthelsetjenesten og omfanget av bruken av denne informasjonen.

#### **Situasjonen når smitteverntiltakene er mindre omfattende**

NAKU er ikke kjent med endringer som foreligger per i dag foruten enkelte eksempler.<sup>9</sup>

#### **Vurderinger av kommunens mulighet til å gi et fullverdig tilbud i sommer og utover høsten 2020**

NAKU er bekymret for tjenestetilbudet for sommeren 2020 når det gjelder personer med utviklingshemming, dette gjelder særlig voksne og barn i behov for kommunale tjenester. Årsaken til dette er avvikling av ferie for tjenesteytere. Tjenestene til personer med utviklingshemming består på landsbasis av personell med lav grad av formell utdanning (Ellingsen mfl. 2020). Eksempelvis har bare 10% av arbeidsstokken vernepleierutdanning. Når det gjelder håndtering av

---

<sup>7</sup> <https://naku.no/kunnskapsbanken/psykisk-helse-og-korona-flere-har-f%C3%A5tt-mer-hjelp#>

<sup>8</sup> <https://naku.no/kunnskapsbanken/hvordan-snakke-med-utviklingshemmede-om-koronavirus#block-nm-quiz-book-header>

<sup>9</sup> <https://naku.no/kunnskapsbanken/psykisk-helse-og-korona-flere-har-f%C3%A5tt-mer-hjelp#>

smittevern kan en påregne at sommervikarer ikke har utdanning som helsepersonell og ikke erfaring og kunnskap til å kunne håndtere dette faglig forsvarlig både når det gjelder smittevern og helseoppfølging generelt. Denne bekymringen understøttes av blant annet Helsetilsynets landsomfattende tilsyn fra 2016.

## 4. Forslag til tiltak/oppfølging

Vi har i rapporten pekt på en rekke ulike utfordringer knyttet til situasjonen for personer med funksjonsnedsettelse. Videre følger forslag til oppfølgingstiltak basert på disse funnene. Noen av tiltakene er anbefalinger fra koordineringsgruppen for sårbare barn og unge, som er nedsatt ac BFD. Listen er ikke uttømmende, og flere av tiltakene må videreutvikles.

1. Eksisterende veiledere angående utøving av tjenester til bl.a. personer med funksjonsnedsettelse bør inkludere overordnede råd om hvordan rettigheter og forsvarlighet i tjenestene skal ivaretas under en pandemi. Et eksempel er kriesenterveilederen.
2. Kommunale pandemiplaner bør inkludere innhold som omhandler personer med funksjonsnedsettelse og som synliggjør hvilke konsekvenser en pandemi og smitteverntiltak kan ha for denne målgruppa.
3. I veileder til forskrift om kommunal beredskapsplan bør personer med funksjonsnedsettelse vies spesiell oppmerksomhet. Mange er avhengig av tjenester i dagliglivet og en del av dem er også definert inn under kategorien sårbar gruppe.
4. Det bør stilles krav til kommunene om å utvikle og gi tilrettelagt informasjon til personer med utviklingshemming, hørselshemming, synshemming, språkvansker og personer og familier med annen etnisk bakgrunn.
5. Koordineringsgruppa for sårbare barn og unge anbefaler at tilsynsmyndighetene ved Statens helsetilsyn og fylkesmannen iverksetter tilsyn med hvordan barn og unge med funksjonsnedsettelse har blitt ivaretatt under pandemien.<sup>10</sup>
6. Koordineringsgruppa for sårbare barn og unge ønsker at det blir arrangert et webinar for hvordan nasjonale smittevernsregler skal fortolkes og hvordan rettigheter og forsvarlige tjenester skal ivaretas for barn og unge med funksjonsnedsettelse under smittevernstiltakene. Målgruppen for webinarer er ledere og kommuneansatte som har ansvar for tjenester til personer med funksjonsnedsettelse.<sup>11</sup>  
Bakgrunnen for forslaget er at det har vært (og fortsatt er) store ulikheter mellom kommunene når det gjelder fortolkning av nasjonale smittevernstiltak. Dette kan igjen gå ut over rettigheter og forsvarlighet i tjenestene. Ansvarlig for webinarer er Helsedirektoratet, i samarbeid med Helsetilsynet. Bufdir kan ved behov bidra inn i samarbeidet.

---

<sup>10</sup> <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005144>

<sup>11</sup> <https://bufdir.no/Bibliotek/Dokumentside/?docId=BUF00005153>



7. Malene for vedtak om kommunale tiltak bør vurderes å bli endret slik at plikten til å gi tilrettelagt informasjon kommer med i vedtakene.
8. I prioriteringsforskrift om helsehjelp under pandemi, bør det presiseres hvem som regnes som sårbar gruppe. Ikke alle personer med funksjonsnedsettelse er sårbare og trenger omfattende smitteverntiltak.
9. Det bør utvikles spesialpedagogiske fjernundervisningstilbud.
10. Det pågående CRPD-prosjektet som Bufdir har ansvar for, er ytterligere aktualisert under pandemien der menneskerettigheter til personer med funksjonsnedsettelse er satt under ytterligere press.
11. Det bør igangsettes FOU-prosjekter på pandemiens langsiktige likestillingskonsekvenser når det gjelder fysisk og psykisk helse, sosial og faglig utvikling i skolen, arbeidsdeltakelse med mer.
12. Bufdir har utlyst et FoU-prosjekt som skal blant annet skal undersøke om grunnleggende rettigheter for barn med funksjonsnedsettelse har blitt ivaretatt på lik linje med andre barn under koronakrisen, og spesielt hvordan retten til helse, omsorg, og vern mot vold og overgrep. Det bør i tillegg igangsettes et FOU-prosjekt på pandemiens *effekter* på barn og unge med funksjonsnedsettelse der barn og unge selv blir spurt, og der barneperspektivet er gjennomgående.
13. Bufdir er i dialog med SSB om hvordan levekårsstatistikk kan brukes for å vurdere konsekvensene av korona-pandemien.

## 5. Avslutning

I dette notatet har vi belyst noen av koronapandemiens konsekvenser for likestilling av personer med funksjonsnedsettelse, slik de kommer de uttrykk fra fylkesmannsembetene, kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse, brukerorganisasjoner og NAKU. Bufdir vil levere ytterligere rapporteringer til Kulturdepartementet høsten 2020, og vil også påse at de foreslåtte tiltakene blir konkretisert og vurdert av de aktuelle sektorene.