

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Vår fil: B19-ÅTS-høring kommunale råd

Vårt arkiv: 402

Saksbehandler: Åsta Tale Strand

Oslo 28. mars 2019

Høring vedr. forslag til forskrift om kommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom.

Vi takker for invitasjon til å komme med høringssvar til *forslag til forskrift om kommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom*. FFO er en paraplyorganisasjon med 84 landsdekkende medlemsorganisasjoner, 18 fylkeslag og en rekke kommunelag. Vi ønsker å spille inn på den delen som omhandler forskrift for råd for personer med funksjonsnedsettelse.

1) Bakgrunn og prosess

Vi ønsker først å knytte kommentarer til prosessen fram mot at forslag til forskrift ble sendt ut.

I FFO og FFOs medlemsorganisasjoner er det et stort engasjement rundt de kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse. Etter at rådene ble lovfestet i 2007 har det vært et kontinuerlig arbeid for å sikre at rådene fungerer i tråd med lov og rundskriv. Kartlegginger som er gjort både fra forskningsinstitusjoner og fra Bufdir sin side har vist at et stort antall kommuner ikke har vært flinke nok i å sikre bredde i oppnevning og saksområde samt sikre administrative ressurser til rådet. Opplæring er også et område der det har vært svært varierende praksis.

FFO har erfart at rådene har fått et bredere nedslagsfelt etter hvert, og vi opplever at det trykket som organisasjoner og paraplyorganisasjoner har utøvd har bidratt til at flere kommuner har lagt bedre til rette for god og representativ brukermedvirkning. Vi opplever at Bufdir, som har vært tillagt et forvaltningsansvar, har vært tydelige overfor kommunene for å sikre at intensjonene i lov og forskrift er blitt fulgt.

Det er likevel et godt stykke fram før alle kommunale og fylkeskommunale råd fungerer optimalt, og mye av ansvaret for dette ligger på kommunene. Organisasjonene vil derfor også framover være en pådriver og en vaktbikkje for å sikre bred medvirkning. Derfor er lov og forskrift vel så viktig for de som skal medvirke som det er for kommunene. De som skal medvirke er i denne sammenhengen organisasjonene som skal foreslå kandidater. I høringsnotatet kan det se ut som det er først og fremst kommunene som er målgruppe for ulike dokumentene som gir føringer.

Lov – forskrift – rundskriv - veileder

Helt fra daværende Kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner inviterte paraplyorganisasjonene til informasjonsmøte i februar 2016 om planen om å innlemme lovverket for de ulike medvirkningsorganene i kommunelova, har det vært forsikringer om at dette området ikke skal

nedprioriteres, snarere tvert om. I forarbeidet til ny kommunelov har forskrift vært beskrevet som et dokument som skal gi nødvendig retning på arbeid og prioritering, og det har vært omtalt at det vil komme egne forskrifter på hvert av medvirkningsområdene. Vår forståelse var at dagens rundskriv ville bli erstattet av forskriften, og på den måten gi enda mer forpliktende føringer. I den vedtatte kommunelova står det:

Departementet gir forskrift om oppgaver, organisering og saksbehandling for rådene eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

Denne lovformuleringen har skapt forventninger om en forskrift som er utfyllende.

I desember 2018 ble *Regjeringens strategi for likestilling av mennesker med funksjonsnedsettelse for perioden 2020-2030 – Et samfunn for alle*, lagt fram. Her ble de kommunale rådene løftet fram som viktige medvirkningsorganer lokalt, og det vises til at forskrift om utfyllende regelverk vil tre i kraft i løpet av 2019.

FFO ble svært bekymret når vi like i etterkant av at Regjeringens strategi ble lagt fram, mottok et forslag til forskrift som var svært overordnet og knapp. Høringsnotatet beskriver at det i tillegg til forskrift skal utvikles veiledere som skal inneholde mer praktisk informasjon. At det skal utvikles veiledere har ikke vært et tema i forarbeidet. I følge regjeringens nettsider er rundskriv orienteringer fra departementet til berørte parter om tolkninger av lover og forskrifter. En veileder har ikke samme status og myndighet, og er et dokument som står svakere enn dagens rundskriv. FFO erfarer at forslaget vil gi kommunene for stor frihet i å finne lokale løsninger. I innledningen til høringen understrekes det at man vil «unngå unødvendig detaljregulering i forskrift som begrenser det lokale handlingsrommet». FFO mener dette vil svekke organisasjonenes reelle medvirkning.

Forslaget stemmer heller ikke med det som er omtalt på høringsframsida til denne saka: *No skal detaljerte reglar om oppgåver, organisering og saksarbeid fastsettast i forskrift. FFO mener departementet ikke har fulgt opp Stortingets intensjon i dette arbeidet.*

2) Intern høring i FFO med høringsmøte og skriftlige innspill

FFO arrangerte høringsmøte for våre medlemsorganisasjoner og fylkeslag. Vi har i tillegg mottatt skriftlige innspill. Opplevelsen som er beskrevet innledningsvis deles.

Det var en felles oppfatning på FFOs høringsmøte at arbeidet med forskrift er langt på etterskudd. FFO har lenge etterlyst å bli involvert i dette arbeidet, men innser at det nå er for sent til å gjøre de store omveltningene.

Lokalt er kommuner allerede i gang med arbeidet rundt rekrutteringen av nye brukerrepresentanter. I FFOs høringsmøte var det en felles forståelse av at nye runder som utsetter prosessen vil skape problemer i andre enden. FFO ønsker derfor å gjøre det beste ut av situasjonen, og vil gjennom dette høringssvaret peke på de områdene vi mener må tas inn i forskrift for at denne skal ha et innhold som gir retning. Vi vil også legge til at vi primært ønsker egen forskrift på hvert av medvirkningsområdene. Vi tror disse tre områdene har ulikt behov for detaljeringsnivå.

FFO mottar tilbakemelding på at dagens rundskriv innholdsmessig er bra, og at dette har vært et godt verktøy for både organisasjoner og kommuner. Det viktige er forpliktende føringer, ikke bare råd og tips. Det bekymrer dersom innholdet i et rundskriv skal erstattes med en veileder. Derfor er det viktig å få det viktigste inn i forskrift.

3) Kommentarer til forslag til forskrift

§ 1 Formål

Formålsparagrafen er svært knapp og gir lite retning. I gjeldende rundskriv står følgende under pkt. 1.2 saksområde:

Rådet skal medverke til at:

- *samfunnsskapt barrierar blir fjerna,*
- *direkte og indirekte diskriminering blir motarbeidd innanfor heile det kommunale saksområdet*
- *menneske med nedsett funksjonsevne får tilgang til dei kommunale tenestene og kommunal informasjon som er nødvendig for at dei skal fungere best mogleg*

Dette er gode målformuleringer. I tillegg er det naturlig at forskriften i sitt formål viser til FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne, CDPR. Dette er det viktigste dokumentet som omhandler funksjonshemmedes rettigheter og som forplikter på alle nivå.

§ 2 Oppgaver

Forslaget sier at «Rådene har rett til å uttale seg i saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom.»

Paragrafen har ikke et spesifikt innhold om oppgaver. I forslag til forskrift beskrives det at rådene skal motta saker i god tid før behandling i kommunestyre slik at det er tid for å uttale seg før formell behandling. Det er bra, men det sies ingen ting om hvilke saksområder dette gjelder. En tydeliggjøring her vil også gjøre det lettere for kommunen å vite når saker skal sendes over til rådet.

I høringsnotatet står det i pkt 3.10 (siste setning i 1. avsnitt) at;
«Som rådgivende organ vil rådernes fokus være mot saker på et overordnet nivå; blant annet budsjett og kommunale planer.» FFO mener dette kan virke begrensende. Det er viktig å beskrive oppgaver for å sikre bredde i sakstilfang. Det er lett å tenke snevert, noe våre organisasjoner og fylkesledd ofte har erfart. Det kan være at manglende kompetanse i en del kommuner og fylkeskommuner gjør at noen saker som burde vært sendt til rådene, ikke blir det. Er kommunen eller fylket usikker på dette, burde saken forelegges rådene. Dette må gå frem av forskriften.

Kartlegginger som er gjort har vist at det er en skjevhet i hvilke saker som løftes inn i rådene. Det er derfor viktig at saksområdene omtales i forskrift.

I gjeldende rundskriv står følgende under pkt 1.2 saksområde:

Rådet skal mellom anna kunne ta opp forhold innanfor plan- og bygningssektoren, samferdsel, barnehage, arbeid, skule, kultur, idrett, friluftsliv, helse og pleie- og omsorgstenestene.

Dette er gode eksempler som synliggjør bredden på rådernes ansvarsområder.

§3 Sammensetning og organisering

En bred sammensetning er viktig, men prosedyrer for å foreslå kandidater er like viktig. Det går frem av FNs konvensjon for rettigheter til mennesker med nedsatt funksjonsevne art. 4 3. ledd at i de sakene der man skal rådføre seg med mennesker med nedsatt funksjonsevne, så skal dette gjøres gjennom de organisasjonene som representerer dem. Det vil derfor være et klart brudd med konvensjonen om kommunene har anledning til å velge andre rådsmedlemmer enn de som foreslås av organisasjonene. Departementet kan ikke, slik vi ser det, åpne for en praksis som bryter med FN-konvensjonen.

Det bør understrekes at det skal være en bred sammensetning som sikrer at det er kompetanse på alle saksområder. Det er ikke nødvendigvis de samme organisasjonene som har kunnskap på universell utforming, helsetjenester og skole. Bredde i alderssammensetning er også viktig, og det må legges føringer slik at det også oppnevnes ungdom/ynge representanter i rådene. Bufdirs kartlegging fra 2017 viser at kun 1 prosent av rådsmedlemmene er under 25 år. Tydelige føringer er det eneste som kan endre dette. Alle funksjonshemmedes organisasjoner skal inviteres til å foreslå kandidater.

Det er fornuftig at kommunestyret skal vedta detaljert mandat for rådene. Det må likevel fra departementet tydeliggjøres hva et slikt mandat skal inneholde.

FFO er positiv til at leder og nestleder skal velges i rådet og ikke av kommunestyret i forbindelse med oppnevningen.

Vi mener videre det bør presiseres at brukerorganisasjonene skal representere et flertall i rådet. I dag er det slik at personer med funksjonsnedsettelse er underrepresentert i norsk politikk. De kommunale rådene er politiske organer og brukerrepresentantene er interessepolitiske representanter i denne sammenhengen. Politikere er den andre viktige gruppa rådet må bestå av. Det er avgjørende at det er sentrale kommunepolitikere med i rådet.

Sekretariatsressurser er viktig for at rådene skal ha gode rammevilkår. Formuleringen om at «Rådene skal gis tilstrekkelig sekretariatshjelp» er passiv. I tidligere rundskriv var det anbefalt at rådsekretariatet ble lagt til rådmannskontoret. Sentral plassering er viktig, og FFO mener dette må tydeliggjøres i en forskrift. Tilstrekkelig økonomi er også viktig for gode rammevilkår. Å ha økonomiske rammer utover å gjennomføre møtene i rådet er viktig for at rådsmedlemmene skal kunne ha ei aktiv rolle.

FFO mener det er positivt at medvirkningsorganene (jf § 5.2 i ny kommunelov) er definert som «andre kommunale organer». Det vil blant annet si at møtegodtgjørelse, reiseutlegg, rett til fri fra arbeidet for å delta i møter osv er ivarettatt. Størrelse på blant annet møtegodtgjørelse avgjøres lokalt – som nå.

I forslag til forskrift vises det til kommuner med kommunedelsutvalg. Det står at selv om det er kommunedelsutvalg skal det likevel være et sentralt utvalg i kommunen. I høringsnotatet stilles det likevel spørsmål til om det er nødvendig. FFO mener de sentrale rådene har en annen rolle enn kommunedelsutvalgene, og at de skal opprettholdes.

I forbindelse med sammensetning er det i FFOs egen høringsrunde kommet et innspill fra mange om at det må være en begrensning i hvor mange perioder en og samme brukerrepresentant kan sitte. Her nevnes både to og tre perioder som makstid. Dette handler både om å sikre fornying og å sikre at flere organisasjoner slipper til.

§4 Felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse

Blant funksjonshemmedes organisasjoner er det sterk motstand mot å åpne for muligheten for felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse. I forarbeidet til lovfestingen i 2007 var det uttrykt at denne muligheten unntaksvis kunne benyttes. Erfaringene har vist at det er litt for enkelt å benytte denne muligheten, og det skjer uavhengig av om det grunnlag for eget råd eller ikke.

I Bufdir sin kartlegging fra 2017 står følgende om rådsordninger:

75 % av kommunene svarer at de har opprettet eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne. 22 % oppgir at de har felles råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldre, mens 1 % har felles råd for nedsatt funksjonsevne, eldre og etnisitet. 1 % av kommunene har interkommunalt råd og en tilsvarende andel har annen representasjonsordning.

NIBR gjennomførte i 2014 en kartlegging, og til sammenligning skriver Bufdir om denne:

NIBRs kartlegging viste at 85 % av kommunene har eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne, mens 13,6 % hadde felles råd for eldre og funksjonshemmede.

Bufdirs kartlegging viser derfor en tydelig økning i andelen kommuner som velger en løsning med felles råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldre. Bufdir mener at den beste løsningen er eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Et felles råd vil lett kunne føre til rådet arbeider mindre med saker som spesielt gjelder personer med nedsatt funksjonsevne.

I NIBRs rapport fra 2014 står dette om fellesråd:

Vi ser også at fellesråd, som jo skal ivareta interessene både til eldre og til mennesker med nedsatt funksjonsevne, har en tendens til å behandle tjenester for eldre (i 60 % av rådene er dette svært vanlig) oftere enn de behandler tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne (i 44 % av rådene er dette svært vanlig).

Når økningen av felles råd er så stor fra periode til periode skyldes det definitivt ikke at det er blitt flere mindre kommuner. Det er god grunn til å tro at økonomi og kommunens prioriteringer teller mer enn funksjonshemmedes behov for medvirkning. Vi vet at verken funksjonshemmedes organisasjoner eller pensjonistenes organisasjoner ønsker felles råd. Dette viser at det er behov for en betydelig innstramning i muligheten for å etablere felles råd.

Primært ønsker FFO at muligheten for å etablere felles råd fjernes. Vi opplever at foreslått forskriftstekst er bedre enn i gjeldende rundskriv. Dersom muligheten ikke fjernes, mener FFO at teksten må skjerpes ytterligere. Det står at organisasjonene skal høres før en etablering av felles råd. FFO mener felles råd ikke kan etableres med mindre organisasjonene aktivt støtter forslaget.

Dersom det etableres felles råd, må representasjonen fra organisasjonene for personer med funksjonsnedsettelse og fra eldre ha lik representasjon.

4) Andre forhold som bør inn i forskrift

Foruten utdypinger og tydeliggjøringer vi foreslår under paragrafene 1, 2, 3 og 4, mener vi opplæring må inn som en ny paragraf. Kartlegginger som er gjennomført har vist at det ikke har vært en selvfølge at rådene har fått samme tilgang til opplæring som andre folkevalgte. I Bufdirs kartlegging fra 2017 oppgir én av fire kommuner at de tilbyr rådet folkevalgtopplæring.

FFO mener dette bør være obligatorisk nå som medvirkningsorganene inngår i kommunelova. En praktisk side her er at oppnevning av de kommunale rådene ofte skjer etter at øvrige folkevalgte har fått sin folkevalgtopplæring. Her kreves en praksisendring i mange kommuner. En tydeliggjøring av at brukerrepresentantene i de kommunale rådene skal ha gjennomført samme folkevalgtopplæring som øvrige, kan medvirke i ny praksis.

Folkevalgtopplæring er viktig for at rådet skal ha god innsikt i det kommunale systemet. Det er i tillegg viktig for rådet å ha en opplæring som omhandler rådets ansvarsområde, rolle mv.

5) Øvrige spørsmål det er uklarheter rundt

Forvaltningsansvar for rådene.

Det framkommer ikke av høringsnotatet hvem som skal ha et nasjonalt forvaltningsansvar for rådene. Bufdir har hatt dette ansvaret fram til nå. Selv om Kommunal- og moderniseringsansvaret nå har det overordnede ansvaret håper vi Bufdir sin kompetanse på dette området kan benyttes videre.

Hvordan håndteres ivaretagelse av representasjon og bredde ved fylkes- og kommunesammenslåinger?

Endringer knyttet til de kommunale rådene skjer samtidig som det kommer store endringer i forvaltningsstrukturen. Nye store enheter vil ha andre utfordringer enn mindre kommuner. Det blir flere hensyn å ta for å sikre bredde når også geografi spiller en rolle. Dette gjelder endringer i både fylkes- og kommunestrukturen. FFO er opptatt av at denne overgangsfasen blir så god som mulig. Kan hende bør første periode med nytt geografisk nedslagsfelt åpne for et større råd enn den som vil være naturlig senere.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLESORGANISASJON



Eva Buschmann
Styreleder



Lilly Ann Elvestad
generalsekretær