

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Oslo, 29.03.2019

SAFOs høringsuttalelse om ny forskrift om råd for eldre, for personer med funksjonsnedsettelse og for ungdom

SAFO er en paraplyorganisasjon for Norges Handikapforbund (NHF), Norsk Forbund for Utviklingshemmede (NFU) og Foreningen Norges Døvblinde (FNDB). SAFO arbeider for likestilling og likeverd for mennesker med funksjonsnedsettelser, med lik rett til deltagelse i samfunnet. SAFO viser til Arbeids- og sosialdepartementets høringsnotat om endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak.

SAFO-organisasjonene har erfaring med å delta i kommunale råd, fra starten av etableringen av råd i kommunene. Gjennom dialog med rådsrepresentanter, politikere og myndigheter har vi mye erfaring på feltet. Vi har også fått innspill fra organisasjonene i forbindelse med denne høringen.

Overordnet om forslaget

Dagens regelverk, lov om råd og rundskriv Q21/2012, oppfattes som godt og utdypende. Som departementet selv påpeker er det forutsatt i forarbeidene at reglene i all hovedsak skal være en videreføring av gjeldende rett. For at dette skal ivaretas, og ikke regelverket svekkes, må forskriften utvides. Selv om departementet har valgt å slå sammen forskriftene for tre ulike råd, må det kunne gis føringer som gjelder det enkelte type råd, fordi rådernes oppgaver vil ha ulikt innhold.

Som departementet videre påpeker i høringsnotatet, er personer med funksjonsnedsettelse, unge og eldre ofte underrepresentert i folkevalgte organer, og det er derfor nødvendig at gruppene høres før beslutninger tas. Det blir viktig at rådene settes i stand til å medvirke utfra intensjonen, og at kommunen benytter rådene slik at dette blir realisert.

SAFO vil i det følgende utdype følgende punkter:

1. Rådenes rolle må styrkes
2. Det er viktig med rundskrift/veileder i tillegg til forskrift.
3. Tidlig involvering må sikres.
4. Klargjøring av rutiner når rådene selv initierer saker.
5. Tidspunkt for utnevning av rådene bør inn i forskrift.
6. Presiseringsbehov om sammensetning og organisering.
7. Sentralt råd i kommunen er nødvendig, på tross av kommunedelsutvalg. Dette er sentralt i forståelsen av rådets funksjon.
8. Separate råd må være hovedregel
9. Opplæring må inn i forskriften
10. Tilrettelegging og tilgjengelighet
11. Regelverket må følges opp sentralt og kommunalt

1. Rådenes rolle må styrkes

SAFO er positiv til at kommunale råd for mennesker med funksjonsnedsettelse nå blir regulert i kommuneloven. Et godt og oversiktlig regelverk knyttet til kommuneloven kan løfte både kunnskapen om rådene og rådenes betydning. Vi tror dette kan bidra til at rådene blir en mer naturlig del av kommunens virksomhet.

SAFOs erfaringer og rapporter på feltet viser at rådenes funksjon mange steder ikke blir vektlagt etter intensjonen gjennom politiske og administrative prosesser. Av denne grunn er det viktig rådenes funksjon sikres gjennom et forpliktende regelverk.

Skal rådene fungere etter intensjonen må kommuneadministrasjonen og kommunestyret i tillegg til rådsrepresentantene få opplæring i rådenes funksjon, samt at det etableres gode rutiner rundt rådene slik at de kan fungere etter intensjonen. Regelverket må legge grunnlaget for dette.

Norge ratifiserte i 2013 FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Dette må inn i regelverket.

SAFO ber departementet ta inn i §1 følgende: «*Forskriften skal sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning fra b) personer med funksjonsnedsettelse gjennom rådet for personer med funksjonsnedsettelse i saker som angår dem, jamfør FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne....*».

SAFO ber om at personer med funksjonsnedsettelse gjennom rådet for personer med funksjonsnedsettelse i saker som angår dem.

2. Det er viktig med rundskrift/veileder i tillegg til forskrift

Departementet foreslår at det i tillegg til en ny felles forskrift for medvirkningsorganene også bør lages veiledere for hver av de tre rådene, med

oversikt over regler, praktisk informasjon og gode eksempler. Departementet ønsker da innspill fra personer som har praktisk erfaring med arbeid i medvirkningsorganer.

SAFO mener at det er behov for en veileder ved siden av en regelverket. Disse må lages for hver enkelt av de tre rådene. Det er viktig at organisasjoner som representerer personer med funksjonsnedsettelse blir tatt med i arbeidet, i tillegg til enkeltpersoner med erfaring fra rådsarbeidet.

Imidlertid vil SAFO påpeke at behovet for et like godt regelverk som i dag, krever mer omfattende forskrifter. Dersom det ikke tas inn tilstrekkelig regelverk i forskriften, må det i tillegg vurderes om deler av veilederen departementet omtaler bør skrives i form av rundskriv, altså som en del av regelverket.

SAFO oppfatter blant annet høringsnotatet slik at departementet ikke *kan* pålegge kommunene å gi rådene møte- og talerett. SAFO vil derfor be om at det i veilederen presiseres behovet for, og fordelene med møte- og talerett for rådene, og gjerne gis eksempler på hvordan dette kan fungere.

Også en veileders målgruppe må være kommunen, ikke bare de som sitter i selve rådet. Hvordan rådet skal fungere er avhengig av kommunens kompetanse og bevissthet rundt bruken av rådene, og dette vil understrekes ved at kommunens administrasjon og politikere også er målgruppe.

En veileder kan gi gode eksempler og bistå kommunene her, men det må imidlertid ligge et regelverk til grunn som gir føringer. SAFO ber derfor departementet vurdere om deler av veilederen i stedet blir utgitt som et rundskriv (jamfør Q21/2012), med en veileder som et tillegg.

3. Tidlig involvering må sikres

Departementet har tatt inn tekst om at rådene skal sikres involvering på et tidlig tidspunkt (§2): «Kommunestyret og fylkestinget skal etablere rutiner som sikrer at rådene mottar sakene på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen at uttalelsene fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av saken.»

SAFO oppfatter dette som en god formulering, da tilbakemeldinger fra medlemsorganisasjoner tilsier at det er en nødvendig presisering. En vanlig tilbakemelding fra medlemsorganisasjonene er at saker gjerne kommer til rådet for sent til å kunne påvirke saken.

SAFO ber departementet vurdere hvorvidt det bør skrives noe om tidspunktet for rådsmøtene, i forhold til tidspunkt i kommunestyre/ fylkesting, for å sikre en reell mulighet til tilstrekkelig saksbehandlingstid før sakene skal videre til politisk behandling.

4. Klargjøring av rutiner når rådene selv initierer saker

I forslaget § 2 Oppgaver, videreføres det at rådene kan ta opp saker på eget initiativ. Dette er viktig blant annet for rådets legitimitet blant de som skal representeres.

SAFO ber om at det presiseres på et egnet sted i forskriften (§3?) at kommunen skal etablere rutiner for at saker initiert fra rådet blir forberedt og behandlet på lik linje med andre saker i rådet. SAFO har fått tilbakemelding om et tilfelle der rådet i liten grad har mulighet til å påvirke hvilke saker som blir satt på sakslisten, og at saker som rådet har tatt initiativ til, kun blir satt opp som eventuelt-saker, som ikke alltid blir sendt ut på forhånd. Vi har ikke undersøkt omfanget av fenomenet, men ber om at slik praksis forebygges ved å presisere gode rutiner for saker rådet selv initierer.

5. Tidspunkt for utnevning av rådene bør inn i forskrift

Det er ifølge forslaget § 3 kommunestyret og fylkestingets som skal oppnevne rådsrepresentantene.

SAFO ber om at det i forskriften presiseres at oppnevningen skal skje i kommunestyrets og fylkestingets konstituerende møte etter valg. Dette passer, etter vårt syn, å ta inn i første ledd i §3 Sammensetning og organisering. Ved å sikre utnevning på dette tidspunktet, gis det mulighet til at rådsrepresentantene kan delta i folkevalgtopplæringen som kommunestyret og fylkestinget tilbys. Rådet er da klar for å gi innspill til blant annet budsjettbehandlingen i det aktuelle valgåret.

6. Presiseringsbehov om sammensetning og organisering

A. Hvem representerer personer med nedsatt funksjonsevne?

Høringsnotatets 3.8 uttrykker ulike valører av hvem som velges til rådsmedlem og med hvilken bakgrunn; «på bakgrunn av at de representerer...personer med funksjonsnedsettelse...», «..på bakgrunn av sin erfaring som...person med funksjonsnedsettelse».

I forskriftsforslaget § 1 Formål, kommer det fram at forskriften skal sikre medvirkning fra personer med funksjonsnedsettelse, gjennom rådet for personer med funksjonsnedsettelse.

I § 3 framkommer det imidlertid ikke noen avgrensning om *hvem* som kan utnevnes, kun at organisasjonene for personer med funksjonsnedsettelse har rett til å foreslå medlemmer. Det framkommer ikke at medlemmene som oppnevnes skal ha en tilhørighet til en organisasjon som representerer funksjonshemmede.

SAFO forutsetter at det ikke er endringer i muligheter for representasjon i rådet. Vi forutsetter at for eksempel pårørende til barn med funksjonsnedsettelse klart er valgbare til rådene. Pårørende må ikke ekskluderes fordi de ikke selv har en

funksjonsnedsettelse, så lenge de er tilknyttet en organisasjon som representerer funksjonshemmede.

FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse (CRPD) artikkel 4 presiserer at partene aktivt skal trekke inn og rådføre seg inngående med mennesker med nedsatt funksjonsevne, også barn med nedsatt funksjonsevne, *gjennom de organisasjoner som representerer dem.*

SAFO ber om at rådets representativitet blir framhevet. Vi ber om at følgende tas inn i forskriften: *Kommunen skal påse at rådsrepresentantene har en tilhørighet til en organisasjon som representerer personer med funksjonsnedsettelse. Da det er tre råd, kan teksten være «--organisasjon som representerer henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og unge».*

B. Om rådsmedlemmer fra kommunestyret

I forskriften er det ikke nevnt praksisen med at det er representanter fra kommunestyret med i rådet. Det er heller ikke i dagens lov.

Tilbakemeldinger fra organisasjonene tyder på at det gjerne er lite sentrale politikere som blir utpekt til rådsrepresentasjon, at det gjerne er vararepresentanter, og at ikke alltid disse politikerne alltid er engasjert i rådets formål og oppgaver.

SAFO mener at politiske representanter i rådene gir en viktig forankring inn i kommunestyret og fylkesting. Det vil hjelpe rådene til å være aktuelle og ha god innsikt i prosesser og saker som er i gang. Det er derfor viktig at det også er medlemmer fra kommunestyret/fylkestinget med i de kommunale rådene. Det bør være faste medlemmer/sentrale politikere, slik at forankringen er tydelig.

SAFO ber departementet om å vurdere hvordan denne praksisen kan sikres i regelverket, slik at rådene sikres god forankring i kommunestyre og fylkesting.

C. Om valg av leder og nestleder

Departementet foreslår at det er rådene selv som velger leder og nestleder, der de legger seg på reglene som gjelder for eldreråd i dag. SAFO ser at det kan være fordeler og ulemper med at rådene selv velger. På den ene siden vil rådsmedlemmene selv kunne velge den som de vurderer som mest egnet av de som er i rådet. På den andre siden kan utpeking direkte fra kommunestyrene gi en større tyngde til vervene, og kommunestyret kunne få et større eierforhold og kjennskap til rådets leder/nestleder. SAFO anbefaler at leder og nestleder utnevnes av kommunestyret.

D. Sekretariatets rolle, ressurser, kompetanse og plassering

Sekretærens betydning for rådenes virksomhet blir understreket blant annet i NIBR rapport 2014:101, samtidig viste rapporten at det var stor variasjon i hvordan oppgaven blir løst. Vi viser også Bufdirs kartlegging (2017) som viser svært

begrensede sekretærressurser, der mer enn 8 av 10 kommunale råd har en sekretær hvor andelen av stillingen avsatt til rådsarbeid utgjør mindre enn 10 %.

Det er helt nødvendig at sekretærens rolle løftes i forskriften for at rådene skal fungere godt. Vi ber om at det kommer inn i forskriften at sekretæren må være sentralt plassert under rådmannen, slik at vedkommende har god oversikt over saker som er aktuelle for rådet, videre at det avsettes tilstrekkelig midler til driften, der sekretærens stilling er vesentlig. Det vises her til rundskriv q21/2012 for dagens regelverk vedr. sekretariat.

Vi anbefaler videre at det i veilederen ytterligere presiseres sekretærens sentrale oppgave og behov for kompetanse.

7. Sentralt råd i kommunen er nødvendig, på tross av kommunedelsutvalg. Dette er sentralt i forståelsen av rådets funksjon

I forskriftsforslagets § 3 Sammensetning og organisering, framkommer det indirekte i siste ledd første setning at kommunene kan overføre alle oppgavene som gjelder personer med nedsatt funksjonsevne til kommunedelsutvalg.

Denne setningen *kan* forstås som at det kun er noen avgrensede saker som gjelder personer med funksjonsnedsettelse. Vi håper ikke dette er intensjonen, men vil likevel presisere at politikk som angår personer med nedsatt funksjonsevne vil gjelde alle områder som er omtalt i FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Videre har personer med nedsatt funksjonsevne et diskrimineringsvern gjennom likestillings- og diskrimineringsloven. Det framkommer ikke i forslaget til forskrift direkte hvilke saker som rådet kan behandle. SAFO oppfatter at dette ikke skal avgrenses.

Overordnede budsjetter og kommuneplaner vil være saker som angår rådet. Den overordnede politikken for eksempel innenfor universell utforming og tilgjengelighet, likestilling og ikke-diskriminering, boligpolitikk, oppvekstpolitikk, helse- og omsorgspolitik, rekruttering og sysselsetting osv. er alle saker som er aktuelle for rådet for personer med funksjonsnedsettelse.

SAFO mener at det er svært viktig å ha et sentralt råd som kan ta for seg kommunale spørsmål som helhet. Dette rådet vil kunne ha mer oversikt over kommunens totale politikk på feltet, og påvirke kommunestyrene/bystyrene. Kommunedelsutvalg/råd til bydelsutvalg vil i større grad ha fokus på sitt geografiske område.

SAFO anbefaler ellers å endre første setning i siste ledd i §3 til f.eks.: Hvis kommunen har overført *oppgaver* som gjelder....»

For å vise omfanget av saksområder, bør det komme inn en henvisning til FN-konvensjonen (CRPD) i forskriften. Dette må i tillegg bli utdypes i en veileder.

8. Separate råd må være hovedregel

Departementet foreslår i forskriftsforslaget § fire at det kan etableres felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse hvis det er vanskelig å få opprettet to separate råd. Dette følger også at eksisterende lov.

SAFO mener at departementet kan stramme dette inn ytterligere. Det er sterkt ønskelig å få flere unge inn i rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse, og det er videre ønskelig at rådene jobber med likestillings- og diskrimineringsaker og FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne som en del av sin aktivitet. Begge deler tilsier separate råd.

Fellesråd kan få for høy snittalder, og bli mindre attraktiv for yngre med funksjonsnedsettelse å delta i kommunale råd. Selv om noen av sakene er felles, så er perspektivet ulikt. Hensikten er å få frem mest mulig kunnskap/erfaringer for å senere fatte gode vedtak, da må de ulike perspektivene også komme fram.

I tillegg har vi sett at fellesråd, har en tendens til å behandle tjenester for eldre oftere enn de behandler tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne ifølge NIBR-rapport (NIBR-notat: 2014:101 s.46).

SAFO ber om at hovedregelen om separate råd forsterkes, ved f.eks. å uttrykke det slik: *Kommunen eller fylkeskommunen kan opprette felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse hvis det viser seg umulig å få opprettet separate råd.*

9. Opplæring må inn i forskriften

Opplæring berøres ikke i forskriftsforslaget. Gjennom kontakt med organisasjonene, har et av problemene i rådene gjennomgående vært mangelfull opplæring. Slik det ser ut nå, er ikke dette tema verken i lov eller forskrift.

SAFO ber om at følgende tas inn i forskriften: *«Kommunen skal sette rådsmedlemmene i stand til å utføre sitt verv, gjennom nødvendig opplæring i kommunens oppbygging, saksbehandling og rollen som rådsmedlem. Kommunene må videre påse at kommunestyre og administrasjon har god kunnskap om rådernes funksjon for å benytte rådene etter intensjonen i regelverket»*

10. Tilrettelegging og tilgjengelighet

Tilbakemelding fra praksis tilsier at det med fordel kunne stå noe i forskriften om at det må tilrettelegges for at rådet får behandlet sakene tilstrekkelig og forsvarlig. Det må settes av tilstrekkelig ressurser i form av sekretariat, midler og tid til rådsmøtene, slik at sakene kan bli grundig behandlet. Et eksempel vi har fått på uheldig praksis, er at rådsmøtet aldri skal være over på to timer. Da kan det være vanskelig å få forsvarlig behandling av alle sakene.

SAFO vil videre be departementet vurdere hvordan føringene om universelt utformede møtelokaler og tilrettelegging av møtet bør komme inn. En utfordring er for eksempel manglende eller dårlige teleslynger. Det er viktig at alt er godt tilrettelagt for deltakelse uavhengig av funksjonsnedsettelse, også om det er behov for assistanse.

11. Regelverket må følges opp sentralt og kommunalt

Det framkommer ikke i forslaget til forskrift hvordan regelverket skal forvaltes, når nå kommuneloven og forskrift skal ligge til Kommunal og moderniseringsdepartementet. Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne hører i dag under BLD, og Bufdir har en viktig funksjon med faglig oppfølging av kommuner og råd.

SAFO vil presisere at vi trenger et fagdirektorat som følger opp rådenes virksomhet.

SAFO får tilbakemelding om råd som ikke fungerer, uten at organisasjonene får bidratt til å få gjort noe med dette. Det må være klart hvor ansvaret for rådet ligger, nemlig hos rådmannen. Her ber SAFO at noen presiseringer kommer inn i forskrift, f.eks. ved at «Rådmann og kontrollkomite skal ha kontakt med rådene minst to ganger i perioden for å se om arbeidet i rådet er i tråd med lov og forskrift».

SAFO ser også for seg at det i forskriftsforslaget pålegger kommunen å beskrive rådenes arbeid i sin årsmelding, i tillegg til at rådene skriver egen årsmelding. Dette for å forankre rådets arbeid ytterligere i kommunens øvrige virksomhet.

Med vennlig hilsen

Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner SAFO

Vigdis Endal/sign/
Daglig leder