



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 87

(2004 2005)

Om lov om råd eller anna representasjons-
ordning i kommunar og fylkeskommunar for
menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

Innhald

1	Innleiing og samandrag	5	9	Felles ordning for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne? (§4 og § 10 i lovforslaget)	10
2	Bakgrunn	5			
3	Høyring	6			
4	Bør råd eller anna representasjonsordning lovfestast?	7	10	Mandat for og samansetjing av råda (§ 6 i lovforslaget)	11
5	Formålet med lova (§ 1 i lovforslaget)	7	11	Administrative funksjonar (§ 7 i lovforslaget)	13
6	Bør kommunane og fylkeskommunane kunne velje kva slags ordning dei vil ha – råd eller anna formalisert representasjonsordning? (§ 2 i lovforslaget)	8	12	Iverksetjing (§ 9 i lovforslaget) ...	13
7	Bør alternative ordningar kallast «brukarrepresentasjonsordningar» eller «representasjonsordningar»? (§ 2 i lovforslaget)	10	13	Økonomiske og administrative konsekvensar	13
8	Interkommunale løysingar? (§ 3 i lovforslaget)	10	14	Merknader til dei einskilde paragrafane	13
				Forslag til lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.	15



DET KONGELEGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 87

(2004–2005)

Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

Tilråding frå Arbeids- og sosialdepartementet av 29. april 2005, godkjend i statsråd same dagen. (Regjeringa Bondevik II)

1 Innleiing og samandrag

Ved behandlinga av St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer* gjorde Stortinget dette vedtaket:

”Stortinget ber regjeringa kome attende til Stortinget med eit forslag om lovfesting av kommunale råd for menneske med nedsett funksjonsevne i løpet av 2004.”

Jf. Innst. S. nr. 162 (2002–2003).

I denne proposisjonen legg regjeringa fram sitt lovforslag.

Formålet med lova er at menneske med nedsett funksjonsevne skal sikrast open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst¹, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

Regjeringa meiner at normalordninga bør vere at alle kommunar og fylkeskommunar har råd for menneske med nedsett funksjonsevne. I tråd med ei samrøystes fråsegn frå Stortingets sosialkomite om at kommunane bør stå fritt til sjølve å velje organisasjonsform, blir det likevel foreslått at kommunane og fylkeskommunane får høve til å organisere andre representasjonsordningar for menneske

med nedsett funksjonsevne i staden for råd. Kommunane skal også ha høve til å velje interkommunale ordningar. Vidare skal det vere høve til å ha felles ordningar for menneske med nedsett funksjonsevne og eldre.

Lova kan føre til at kommunane og fylkeskommunane får nokre meirutgifter til råda. Regjeringa tek sikte på at kommunesektoren skal få kompensasjon for meirutgifter på grunn av lova. Kompensasjonsbeløpet vil bli lagt inn i rammetilskotet til kommunane. Regjeringa vil leggje fram forslaget sitt i Kommuneproposisjonen for 2008, i samband med at lova blir sett i verk.

Regjeringa foreslår at lova skal ta til å gjelde frå neste kommunestyreperiode, altså etter kommunevalet i 2007.

2 Bakgrunn

Om lag halvparten av kommunane og dei fleste fylkeskommunane har på frivillig basis oppretta råd for funksjonshemma, etter oppfordring frå Sosialdepartementet i rundskriv I-42/99.

Innanfor organisasjonar for funksjonshemma har det lenge vore eit ønske at råda for funksjonshemma skal lovfestast, slik tilfellet er for eldreråda. Manneråkutvalet (NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*) foreslo lovfesting av medverknadsarenaer, men ikkje nødvendigvis råd. Eit mindretal, m.a. dei

¹ Bokmål: tilgjengelighet

fleste representantane for organisasjonane for funksjonshemma, ønskte lovfesting av råd. I høyringsrunden gjekk Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) inn for lovkrav om råd i kommunar med over 3500 innbyggjarar.

Regjeringa vurderte spørsmålet i St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*. Konklusjonen var:

”Regjeringen vil styrke brukarmedvirkningen på kommunalt nivå for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil i tråd med anbefalingen fra flertallet i Manneråkutvalget foreslå å lovfeste et krav om brukerrepresentasjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil være ulike måter å organisere slik brukerrepresentasjon på. Egne kommunale råd er et alternativ, men det kan også tenkes andre løsninger. Regjeringen vil derfor gi kommunene betydelig frihet til å velge hvordan den lovpålagte brukerrepresentasjonen skal organiseres. Regjeringen vil legge samme prinsipp til grunn i forhold til brukerrepresentasjon for eldre i kommunene. I mange sammenhenger vil det være naturlig å se brukerrepresentasjon for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne i sammenheng. Det vises til forslag i kommuneproposisjonen for 2004, St.prp. nr. 66 (2002–2003), hvor det redegjøres for forenkling av statlig regelverk blant annet knyttet til regler om bestemte organer i kommunene. Sosialdepartementet tar sikte på å legge fram en odelstingsproposisjon med forslag om lovfestet krav til brukerrepresentasjon som også omfatter personer med nedsatt funksjonsevne. I første omgang vil det bli sendt ut et høringsnotat.”

I Innst. S. nr.162 (2003–2004) sa heile sosialkomiteen dette om brukarrepresentasjon for funksjonshemma:

”Komiteen stiller seg heilt bak regjeringa sitt ynskje om å styrke brukarmedverknaden på kommunalt nivå for personar med nedsett funksjonsevne og støttar forslaget om å lovfeste brukarrepresentasjon for personar med nedsett funksjonsevne. Komiteen støttar også at kommunane vert gjeve fridom til å velje korleis denne brukarrepresentasjonen skal organisert, slik at resultatet vert best mogeleg for alle grupper.”

Fleirtalet (KrF, H og FrP) sa likevel at dei meiner at råd er den beste løysinga, og deira forslag, som blei vedteke i plenum, var:

”Stortinget ber regjeringa kome attende til Stortinget med eit forslag om lovfesting av kommunale råd for menneske med nedsett funksjonsevne i løpet av 2004.”

Mindretalet (AP, SV og SP) skreiv i innstillinga at dei ville

”avvente å ta stilling til konkrete løsninger til regjeringa kommer tilbake til Stortinget med en sak om dette.”

Sosialkomiteen kommenterte ikkje om det bør vere felles råd eller separate råd for funksjonshemma og eldre.

3 Høyring

Arbeids- og sosialdepartementet sende 27. januar 2005 eit lovutkast ut på høyring, med høyringsfrist 15. mars.² Lovutkastet var innholdsmessig i all hovudsak identisk med det som blir foreslått her. Hovudpunkta er:

Kommunane skal sørgje for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

Kommunane skal for dette formålet opprette råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

Fleire kommunar kan ha felles råd eller anna representasjonsordning.

Kommunane kan ha felles råd eller anna ordning for menneske med nedsett funksjonsevne og eldre.

Lova skal gjelde tilsvarende for fylkeskommunane så langt ho høver.

I høyringsnotatet stod det at lova kan føre til at kommunane og fylkeskommunane får meirutgifter til råda, og at regjeringa vil ta stilling til finansieringa i samband med behandlinga av Kommuneproposisjonen for 2006. I høyringa blei kommunane og fylkeskommunane bedne om å svare på nokre spørsmål om kva for økonomiske konsekvensar dei såg for seg at innføringa av lova kunne få.

Høyringsbrevet blei sendt til:

- Kommunar (eit utval på 86 kommunar)³
- Fylkeskommunane
- Kommunenes sentralforbund
- Organisasjonar for funksjonshemma

² Høyringsbrev, høyringsnotat og høyringsfråsegner kan ein finne på <http://odin.dep.no/asd/norsk/dok/hoeringer>

³ For å få eit representativt utval av kommunane i landet blei det trekt ut eit tilfeldig utval på 1/5 av dei. Utvalet blei trekt etter adresselista til Statens forvaltningsteneste. Første kommune blei vald ved loddtrekning blant dei fem første på lista. Deretter tok ein kvar femte kommune på lista.

- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
- Norsk pensjonistforbund
- Statens råd for funksjonshemma
- Statens seniorråd
- Finansdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Moderniseringsdepartementet
- Utanriksdepartementet
- Fylkesmennene

Berre 21 *kommunar* i utvalet har svart. Av desse 7 svar gitt av kommunale råd. Svarprosenten er låg. Det er først og fremst kommunar som allereie har råd for funksjonshemma, som har svart.

Det ligg føre politiske eller administrative fråsegner frå 14 *fylkeskommunar*.

I tillegg ligg det føre ei fråsegn frå KS.

Også *Norsk pensjonistforbund* har kome med fråsegn.

Høyringsbrevet blei sendt til alle dei organisasjonane for funksjonshemma som får tilskot over budsjettet til Arbeids- og sosialdepartementet, i alt vel 100. Av desse har 21 uttalt seg. I tillegg kjem fråsegna frå *Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)*, som representerer i alt 66 einskildorganisasjonar. Dei fire medlemsorganisasjonane i *Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO)* har gitt kvar si fråsegn.

Vidare ligg det føre fråsegner frå *Statens råd for funksjonshemma*, *Statens seniorråd*, og 6 *fylkesmenn*.

Høyringsfristen var kort, 6 veker, og kan ha medverka til den låge svarprosenten. KS seier at

”høyringsfrist på seks uker blir for kort til at mange kommuner/fylkeskommuner kan behandle saken politisk. En så kort frist er ikke demokratisk forsvarlig.”

Departementet vil peike på at dei problemstillingane som saka reiser, er velkjende i kommunane, mellom anna gjennom høyringsbehandligna av NOU 2001:22 *Fra bruker til borger*. Halvparten av kommunane har dessutan erfaring med råd for funksjonshemma, og alle har eldreråd. Departementet tolkar derfor den låge svarprosenten som uttrykk for at forslaga ikkje blir oppfatta som spesielt kontroversielle.

4 Bør råd eller anna representasjonsordning lovfestast?

Forslag i høyringsnotatet

Høyringsnotatet tok utgangspunkt i at Stortinget har bede regjeringa om å leggje fram eit lovforslag, og at det er brei semje om at brukarmedverknad for menneske med nedsett funksjonsevne bør lovfestast. Det vil også vere i tråd med FN's standardreglar for like vilkår for funksjonshemma og dei forslaga som ligg føre til konvensjon om rettane til funksjonshemma.

Vurderingar frå høyringsinstansane

I høyringsbrevet bad departementet ikkje spesielt om synspunkt på lovfesting. Høyringsfråsegnene frå *organisasjonane til dei funksjonshemma* gir likevel brei støtte til lovfesting. Det same gjeld *Statens råd for funksjonshemma* og *Statens seniorråd*.

KS meiner at lovbestemte råd eller andre lovbestemte ordningar for brukarrepresentasjon i kommunane/fylkeskommunane bryt med prinsippa i kommunelova om at kommunane og fylkeskommunane sjølve er ansvarlege for å organisere si eiga forvaltning – med folkestyre og som folkevalde organ i høve til føresegnene i kommunelova. Lovbestemte råd vil vere særleg vanskeleg å innpasse for kommunar og fylkeskommunar med parlamentarisk styringsstruktur. På den andre sida har *somme kommunar* gitt politisk vedtekne høyringsfråsegner der dei seier eksplisitt at dei ønskjer lovfesting. Det gjeld mellom anna Oslo. 7 av 14 *fylkeskommunar* seier at dei ønskjer ei lovfesting.

Departementet sine vurderingar

Departementet forstår den prinsipielle motstanden frå KS mot lovregulering av råd eller brukarrepresentasjon, men legg til grunn at Stortinget har bede om at det blir lagt fram eit lovforslag, og at det også elles er brei semje om lovregulering.

5 Formålet med lova (§ 1 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Formålsparagrafen var formulert slik i høyringsnotatet:

”§ 1. Kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at mennesker med funksjonsnedsettelser sikres åpen, bred og tilgjengelig medvirkning i arbeidet med saker som gjelder tilgjengelighet og arbeidet mot diskriminering på

grunnlag av nedsatt funksjonsevne, og tjenester for menneske med nedsatt funksjonsevne.”

Vurderingar frå høyringsinstansane

Det har kome svært få merknader til dette forslaget, men nokre av høyringsinstansane har oppfatta forslaget til formulering av formålsparagraf som innskrenkande. *Norges Handikapforbund* skriv til dømes:

”NHF mener at denne bestemmelsen er sterkt begrensende hva gjelder formål. Slik vi ser det, er ikke formålet kun å ha en medvirkningsarena, men først og fremst å ha et rådgivende organ for kommunen/fylkeskommunen og statlige etater på kommunalt/fylkeskommunalt nivå, slik det er beskrevet i pkt. 2 i Rundskriv I-42/99.

Opplistingen av saker rådet skal arbeide med er også sterkt begrensende i forhold til intensjonen med rådet. Alle sider av kommunal/fylkeskommunal og statlig virksomhet på kommunalt/fylkeskommunalt nivå vil kunne være viktig for menneske med funksjonsnedsettelse, for eksempel kvalitet på tjenester, forvaltning, transport, konkurranseutsetting, kommunal/fylkeskommunal praksis. Det er viktig å se områdene i sammenheng, og det er viktig at rådet gis mulighet til å arbeide på alle områder som berører menneske med funksjonsnedsettelse.”

Departementet sine vurderingar

Departementet si oppfatning er at medverknad innanfor heile det saksområdet som rådet skal dekkje, i stor grad må skje gjennom at det blir gitt råd og utforma fråsegner. Medverknad er såleis meint å vere eit meir omfattande omgrep enn rådgiving.

Intensjonen er at råda skal medverke til at tilkomsten for funksjonshemma blir sikra ved at funksjonshemmande barrierar blir fjerna, at direkte og indirekte diskriminering blir motarbeidd innanfor heile det kommunale saksområdet, og at menneske med nedsett funksjonsevne får tilgang til dei kommunale tenestene som er nødvendige for at dei skal kunne fungere best mogleg. Råda vil derfor måtte ta opp forhold innanfor plan- og bygningssektoren, samferdsel, skule, barnehage, kultur, idrett, friluftsliv, helse, pleie- og omsorg osv.

Handikapforbundet, og eit par andre høyringsinstansar, oppfattar også opplistinga av saker som sterkt avgrensande. Det var heller ikkje intensjonen til departementet. Departementet foreslår derfor at formuleringa i § 1 blir slik:

Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

6 Bør kommunane og fylkeskommunane kunne velje kva slags ordning dei vil ha – råd eller anna formalisert representasjonsordning? (§ 2 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Forslaget i høyringsnotatet tok utgangspunkt i at fleirtalet i sosialkomiteen på Stortinget klart uttalte at råd er den beste løysinga for brukarmedverknad, og at Stortinget vedtok å be regjeringa om å fremje forslag til lovfesting av kommunale råd for menneske med nedsett funksjonsevne.

På denne bakgrunn meinte departementet at den normale løysinga bør vere at kommunestyra og fylkestinga opprettar *råd* for menneske med nedsett funksjonsevne. Tiltrådingane i rundskriv I-42/99 frå Sosialdepartementet bør brukast som utgangspunkt for kommunane sine vurderingar av samansetting, mandat, arbeidsoppgåver og administrativ tilknytning.⁴

Departementet viste også til at ein samla sosialkomité uttalte at han støttar at kommunane fritt kan få velje korleis brukarrepresentasjonen skal organiserast, slik at resultatet blir best mogleg for alle grupper. Dette er i tråd med det alminnelege prinsippet i kommunelova om at kommunane og fylkeskommunane sjølve er ansvarlege for å organisere forvaltninga si på den mest formålstenlege måten.

I høyringsnotatet heitte det vidare at ein føresetnad for eit velfungerande kommunalt råd er aktive brukarorganisasjonar. Det kan vere problematisk i små kommunar. FFO har derfor teke til orde for at råd berre skal vere obligatoriske i kommunar med over 3500 innbyggjarar.

Departementet skreiv vidare at det har vurdert om høvet til å velje andre løysingar enn råd bør

⁴ Både dette rundskrivet og departementet sitt rundskriv om eldreråd (der også eldrerådslova er teken inn) var vedlagt høyringsnotatet. Rundskriv I-42/99 om råd for funksjonshemma kan ein finne på http://odin.dep.no/asd/norsk/dok/andre_dok/rundskriv/030081-990009/dok-bn.html. Rundskriv I-26/98 om eldreråd kan ein finne på http://odin.dep.no/asd/norsk/dok/andre_dok/rundskriv/030005-990664/dok-bn.html

regulerast nærmare i lova. Det gjeld også høvet til å velje interkommunale råd.

Å knyte plikta til å ha råd til folketalet i kommunen verkar lite formålstenleg så lenge det underliggjande omsynet er om kommunen har aktive brukarorganisasjonar som er rimeleg representative for menneske med nedsett funksjonsevne. Også kommunar med meir enn 3500 innbyggjarar kan kome i ein situasjon der det ikkje er brukarorganisasjonar som gir det nødvendige grunnlaget for å opprette eit råd. Tilsvarende gjeld for høvet til å ha interkommunale råd.

Departementet fann det derfor ikkje formålstenleg å presisere i lovteksten kva for kriterium som skal liggje til grunn for at kommunen skal vere forplikta til å opprette råd eller kan velje ei anna form for brukarmedverknad.

Ei nærmare regulering av høvet til å velje andre medverknadsformer enn råd ville også, slik departementet såg det, vere i strid med merknaden frå sosialkomiteen om at komiteen støttar at kommunane skal stå fritt til å velje korleis brukarrepresentasjonen skal organiserast, slik at resultatet blir best mogleg for alle grupper.

Hovudsaka må vere at lova forpliktar kommunen til å vedta ei ordning som skal medverke til å oppfylle formålet med lova, som er at menneske med nedsett funksjonsevne skal sikrast open, brei og tilgjengeleg medverknad i saker som er særleg viktige for dei. Ein må kome fram til ei ordning som gjer at menneske med nedsett funksjonsevne blir høyrde og tekne med på råd. Om denne ordninga blir utforma som eit råd eller på ein annan måte, er ikkje det avgjerande. Men departementet minte om at erfaringane med råd hovudsakleg er gode ifølgje evalueringsrapporten⁵. Departementet rekna derfor med at det normale vil vere at kommunane vel denne løysinga.

Lovutkastet i høyringsnotatet la på denne bakgrunn opp til at kommunane skal stå fritt til å velje ei anna løysing enn den typen råd som er tilrådd i rundskrivet frå Sosialdepartementet.

Vurderingar frå høyringsinstansane

Spørsmålet i høyringsbrevet var: «*Bør kommunane og fylkeskommunane kunne velje om dei vil ha råd eller ei anna formalisert representasjonsordning?*»

KS er for valfridom. Nokre kommunar seier at dei har andre ordningar enn råd. Ein del kommunar har gjort politiske vedtak om at råd bør vere obligatorisk. Det gjeld mellom anna *Lørenskog*,

Bergen og Oslo. Dei andre fylkeskommunane som har uttalt seg, ønskjer valfridom.

Både FFO og eit klart fleirtal av dei organisasjonane som har uttalt seg, meiner at råd bør vere obligatorisk. FFO skriv:

”Lovteksten må vere tydlegare på at eigne kommunale råd for funksjonshemma er regelen, men at det kan opnast for interkommunale råd eller andre representasjonsordningar i mindre kommunar.”

Dei fylkesmennene som uttaler seg, er for valfridom.

Statens råd for funksjonshemma (SRFF) uttaler:

”Statens råd for funksjonshemmede mener at et politisk valgt råd ikke bare gir en mer ryddig struktur for medvirkning, men er mer forpliktende for kommunene og fylkeskommunene enn uformelle representasjonsordninger. (...)”

Statens råd for funksjonshemmede anbefaler ikke at loven åpner for at kommunene kan velge en annen representasjonsform hvis kommunen ønsker det. Rådet frykter at dette vil svekke lovens intensjon om åpen, bred og tilgjengelig medvirkning.

SRFF ser imidlertid at det i noen kommuner kan være et problem at det ikke er lokallag av funksjonshemmedes organisasjoner. Kommuner som ikke har noe lokallag av funksjonshemmedes organisasjoner, kan eventuelt henvende seg til fylkeskommunens råd eller funksjonshemmedes organisasjoner på fylkesnivå for å få forslag til personer som kan representere funksjonshemmede i kommunens råd.”

Det er berre éin høyringsinstans som foreslår ei konkret avgrensing av plikta til å ha råd: *Trafikk- og Ulykkesskaddes Landsforbund*

”er enig i det FFO har tatt til orde for, at 'Råd bare skal være obligatorisk i kommuner med over 3500 innbyggere'.”

FFO tek ikkje sjølv opp att dette forslaget.

Departementet sine vurderingar

Departementet kan ikkje sjå at det i høyringsrunden har kome fram synspunkt som tilseier eit anna standpunkt enn det departementet gav uttrykk for i høyringsnotatet. Sjølv om mellom andre FFO vil opne for at små kommunar som ei unntaksordning bør kunne velje andre løysingar, ligg det ikkje føre noko forslag til unntaksreglar som har særleg mykje støtte. Lovforslaget legg på denne bakgrunn opp til at kommunane skal kunne velje ei anna løysing enn den typen råd som er tilrådd i rundskrivet frå Sosialdepartementet,

⁵ ”Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker.” Tone Alm Andreassen, Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo august 2001.

utan at dette blir regulert nærmare i lova. Men departementet understrekar at det skal vere ei formalisert ordning. Kommunestyret må altså fastsetje vedtekter for ordninga.

7 Bør alternative ordningar kallast «brukarrepresentasjonsordningar» eller «representasjonsordningar»? (§ 2 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Departementet vurderte i høyringsnotatet om alternative ordningar bør kallast "brukarrepresentasjonsordningar" eller "representasjonsordningar". I ei drøfting med organisasjonane og råda blei det framheva at nemninga «brukar» blir oppfatta som innskrenkande, ho indikerer at personen blir oppfatta som ein klient eller kunde for kommunale tenester og ikkje som ein fullverdig borgar. Det er i så fall i strid med den politiske tenkinga dei seinare åra, jf. at utgreiinga frå Manneråkutvalet, NOU 2001:22, fekk tittelen «Fra bruker til borger». Departementet har derfor valt å bruke nemninga «representasjonsordningar».

Vurderingar frå høyringsinstansane

Spørsmålet blir lite kommentert i høyringsfråsegnene.

Departementet sine vurderingar

Departementet held fast ved at alternative ordningar bør kallast "representasjonsordningar".

8 Interkommunale løysingar? (§ 3 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Med tilvising til at ein føresetnad for eit velfungerande kommunalt råd er aktive brukarorganisasjonar, noko som kan vere problematisk i små kommunar, skreiv departementet i høyringsnotatet at

"Etter det departementet har fått opplyst, har en del kommuner derfor gått sammen om interkommunale løsninger. Både Funksjonshemmedes fellesorganisasjon, Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner og Statens råd for funksjonshemmede har i et møte med departementet uttalt seg positivt om dette. Departementet mener derfor at loven bør tilate slike løsninger."

Vurderingar frå høyringsinstansane

I høyringsnotatet blei det spurt: "Bør flere kommuner/fylkeskommuner kunne ha felles råd eller annen ordning?"

KS og dei fleste kommunane som har uttalt seg, er for at det skal gå an å velje interkommunale løysingar. Det same gjeld FFO og dei fleste organisasjonane. Men FFO og mange av organisasjonane meiner at det berre er unntaksvis at det skal vere mogleg med slike løysingar. Ein tenkjer då på små kommunar, der organisasjonsgrunnlaget er lite og det kan vere vanskeleg å finne representantar for menneske med nedsett funksjonsevne.

Landsforeningen for hjerte- og lungesyke meiner at

"muligheten til å velge interkommunale løsninger først og fremst skal forbeholdes små kommuner der det kan være problematisk å finne aktive brukerorganisasjoner. FFO har i denne sammenhengen tidligere tatt til orde for en grense ved 3500 innbyggere. LHL tar ikke stilling til hvor grensen skal gå; poenget må være at de minste kommunene får en medvirkningsmodell som lar seg gjennomføre."

Fem av dei seks fylkesmennene meiner at ein bør kunne velje interkommunale løysingar. Det same gjelder Statens råd for funksjonshemma, medan Statens seniorråd er imot.

Departementet sine vurderingar

Det er brei semje om at det bør vere høve til å velje interkommunale løysingar, men organisasjonane til dei funksjonshemma meiner at det skal vere i form av at det kan gjerast unntak spesielt for små kommunar frå den generelle regelen om at kvar kommune skal ha sitt eige råd. Med det eine unntaket som er nemnt i kap.6, er det likevel ingen som foreslår korleis ein unntaksregel skal utformast.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det bør vere høve til å velje interkommunale løysingar. Departementet vil likevel presisere at formålsparagrafen i lova klart tilseier at ein bør velje kommunale løysingar der det er mogleg å få det til. På denne bakgrunn meiner departementet også at det er lite aktuelt for fylkeskommunane å velje felles ordningar.

9 Felles ordning for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne? (§4 og § 10 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Departementet opplyser i høyringsnotatet at det har fått nokre spørsmål om kommunane skal kunne

lage felles råd for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne. Det heiter i høyringsnotatet:

”Bakgrunnen er at eldrerådene for en stor del behandler saker som oppstår fordi mange eldre mennesker har nedsatt funksjonsevne. I ett tilfelle (Frøya kommune) var det spesielt vist til at både det eksisterende eldrerådet og det eksisterende rådet for funksjonshemmede ønsket en slik sammenslåing. Det er uheldig om departementet må avslå slike lokale ønsker. Siden eldrerådene er lovpålagte, må eventuelle felles råd opprettes som forsøksordning etter lov om forsøk i offentlig forvaltning.”

I høyringsbrevet var det derfor spurt: «Bør kommunene/fylkeskommunene kunne ha felles ordning for eldre og mennesker med funksjonsnedsettelse?»

Det blei også spurt om det er sannsynleg at kommunen, dersom det blir gitt høve til det, vil opprette felles råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

Vurderingar frå høyringsinstansane

KS og dei aller fleste kommunane som uttaler seg, er for at det skal kunne veljast felles råd. *Fylkeskommunane* er noko meir delte, 9 er for og 5 imot. 4 av dei 6 *fylkesmennene* som har uttalt seg, er for, 1 er imot og 1 er usikker. *Dei kommunale og fylkeskommunale råda* er i hovudsak imot. Det same gjeld *FFO* og *dei einskildorganisasjonane som har uttalt seg*, dessutan *Norsk pensjonistforbund* og *dei to statlege råda*. Argumenta imot felles råd blir formulerte slik av *FFO*:

”Sjølv om funksjonshemma og eldre kan ha ein del felles saker, er utgangspunktet nokså forskjellig. Sjølv om Råd for funksjonshemma skal forholde seg til brukarar i alle fasar av livet, er det langt frå alltid dei same interessene funksjonshemma og eldre har. Å ivareta unge funksjonshemma sine interesser i forhold til barnehage og skole kan ofte stå i motsetning til ønske i eldrepolitikken. Likeeins kan unge funksjonshemma sine krav til pleie- og omsorgstenesta vere heilt ulik eldre borgarar sine behov.”

Statens råd for funksjonshemma skriv:

”Selv om en ser at funksjonshemmede og eldre har sammenfallende interesser når det gjelder tilgjengelighet, vil langt flere områder av kommunens arbeid angå funksjonshemmede enn eldre, som for eksempel barnehage, skole, fritidstilbud for ungdom, familiepolitikk, arbeids tiltak osv.”

Av dei 21 kommunane sa 7 at det er sannsynleg at det vil bli oppretta felles råd for eldre og funksjonshemma dersom det blir gitt høve til det. 10 svarte nei. Dei andre er usikre. Det er både store og små kommunar i både ja-gruppa og nei-gruppa.

Departementet sine vurderingar

Departementet tek til etterretning at organisasjonane for menneske med nedsett funksjonsevne og eldre opplever at dei ikkje har nok felles interesser til at felles råd blir rekna for å vere ei god løysing. Om ei ordning skal fungere godt, må ho ha legitimitet. Om dei eldre og dei som har nedsett funksjonsevne rundt om i kommunane, og organisasjonane deira, ikkje vil medverke, vil eit felles råd ikkje oppfylle formålet med lova. Fråsegnene frå organisasjonane tyder på at det berre unntaksvis vil liggje til rette for felles råd. Departementet legg til grunn at dette vil påverke dei einskilde kommunane i deira val av lokale løysingar, men at det er lokalt avgjerda må takast.

Departementet meiner at kommunar som ønskjer det, kan velje ulike gradar av gjennomgåande representasjon og samordning av møte og sekretariatsfunksjonar. I dei tilfella der det kan vere ei aktuell løysing, bør dei også kunne velje å opprette eit felles råd som varig ordning utan å måtte søkje spesielt om løyve. Det blir derfor også foreslått ei endring i eldrerådslova som gir kommunane og fylkeskommunane høve til lokale tilpassingar også for desse råda.

10 Mandat for og samansetjing av råda (§ 6 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Forslaget i høyringsnotatet var at «kommunestyrene vedtar selv rådenes mandat og sammensetning». Departementet skreiv vidare:

”Selv om departementet ikke finner det riktig å lovfeste at kommunene skal ha en bestemt type råd, vil vi spesielt fremheve at det i drøftinger med bl.a. funksjonshemmedes organisasjoner og Statens råd for funksjonshemmede er pekt på at det er gode erfaringer med råd som er sammensatt av representanter både fra kommunestyret/fylkestinget, administrasjonen og funksjonshemmedes organisasjoner, slik det anbefales i rundskriv I-42/99. Slike råd gir politikere og administrasjonen anledning til å drøfte saker med organisasjonene på et tidlig tidspunkt. Organisasjonene får anledning til både å gjøre sine synspunkter kjent og til å bidra med sin ekspertise. Dette vil ofte være

positivt både for problemforståelse og løsningsforslag i administrasjonens saksfremlegg.”

Tilrådinga i rundskriv I-42/99 er slik:

”Rådet bør setjast saman med representantar frå

kommunestyret eller fylkestinget

dei funksjonshemma sine organisasjonar

kommunal- eller fylkeskommunal administrasjon”

I rundskrivet blir det vidare tilrådd:

”Representantar for dei funksjonshemma blir valde blant desse fem hovudgrupperingane:

rørslehemming

hørselshemming

synshemming

utviklingshemming

skjult funksjonshemming”

I høyringsnotatet kommenterte departementet ikkje om denne inndelinga i 5 grupper bør leggjast til grunn ved val av representantar til råda.

Vurderingar frå høyringsinstansane

Det er ei viss usemje om råda bør ha den samansetjinga som departementet har tilrådd. *Hørselshemmedes landsforening* skriv:

”I rundskriv 1-42/99 Veiledende retningslinjer for kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede, står det at rådet bør settes sammen med representantar fra kommunestyret/fylkestinget, funksjonshemmedes organisasjonar og fra kommunal eller fylkeskommunal administrasjon. I de fleste råd er organisasjonenes representantar i mindretall. Rådet er kun et rådgivende organ for kommunen og andre offentlige etater. Funksjonshemmede kommer derfor i en situasjon hvor politikere og offentlige ansatte er i flertall når det skal gis råd i saker som angår funksjonshemmede.

HLF mener at det er prinsipielt uakseptabelt at det er opp til politikere og offentlige ansatte å bestemme hvilke råd som skal gis om forhold som angår funksjonshemmede.

HLF har ingen innvendinger mot at for eksempel politikere er representantar i rådet bl.a. for å bidra til forbindelseslinjer til de politiske organer. Men vi mener at rådets flertall må være fra de funksjonshemmedes organisasjonar, og at dette må lovfestes.”

Men den mest utbreidde oppfatninga blant *organisasjonane for dei funksjonshemma* er nok at den typen samansetjing som departementet har tilrådd, er den mest ønskjelege. *FFO* skriv:

”I retningslinjene blir det sagt at rådet bør settast saman av tre grupper: politikarar, administrasjon og organisasjonar. *FFO* meiner dette er så pass viktig at det bør takast inn i lovteksten.”

Det er større usemje om den tidlegare tilrådde inndelinga i fem hovudgrupper av menneske med nedsett funksjonsevne bør vere styrande for valet av representantar til råda. *SAFO-organisasjonane* legg denne inndelinga til grunn. *Norges Handikapforbund* formulerer det slik:

”For å sikre at hensynet til alle typer funksjonsnedsettelse blir ivaretatt, er det viktig at medlemmene i rådet representerer og har kunnskap om minst en av de fem hovedgruppene for funksjonsnedsettelse knyttet til:

- bevegelse
- hørsel
- syn
- kognitivt
- skjult funksjonsnedsettelse”

FFO har motsett oppfatning:

”Retningslinjene refererer til 5 hovudgrupper av funksjonshemma som i liten grad reflekterer organisasjonsmangfaldet, men som har vore tradisjonell tenking.

FFO sine 66 medlemsorganisasjonar har i overkant av 270.000 medlemmer til saman. Ut frå den foreslåtte inndelinga vil i underkant av 50.000 medlemmer kome innanfor dei 4 førstnemnde hovudgruppene. Dei resterande 220.000 er i hovudsak menneske med kroniske sjukdommar som kjem inn under hovudgruppe 5. Mange vil også oppleve at dei høyrer inn under fleire grupper. Dei organisasjonane som ikkje er fanga opp gjennom denne inndelinga, er dei minste organisasjonane, med medlemmer med samansette og sjeldne funksjonshemmingar. *FFO* er einig med departementet når de i brev av 3.3.2005 vedkommande oppnemning av styret for Nasjonalt Dokumentasjonsenter understreker at den «gamle inndelingen i fem hovudgrupper på flere måter er uhenksiktsmessig». Vi ber derfor om at departementet også i forhold til kommunale råd går bort frå inndeling i hovudgrupper og foreslår nødvendige endringar i retningslinjene slik ar dei svarar med lovteksten.”

Departementet sine vurderingar

Departementet meiner at den tidlegare tilrådde samansetjinga med representasjon både frå politi-

karar, administrasjon og organisasjonane er den beste. At det også blant organisasjonane er usemje på dette punktet, styrker forslaget om at samansetjinga bør avgjerast i den einskilde kommunen og ikkje fastsetjast i lova.

Departementet meiner at den tidlegare tilrådde inndelinga i 5 hovudgrupper ikkje lenger er formålstensleg som utgangspunkt for val av organisasjonsrepresentantar. Omsynet til ein balansert representasjon tilseier at alle dei mange «skjulte» funksjonsnedsetjingane ikkje kan reknast som éi gruppe. «Skjulte» funksjonshemmingar omfattar ei stor mengd personar med svært ulike funksjonsnedsetjingar som støyter mot svært ulike barrierar i omgivnadene. Personar med psykiske lidningar, allergiar eller hjarteskjukdommar står overfor så ulike utfordringar at det gir lita mening å plassere dei i same kategori.

I alle fall er dette eit spørsmål som ikkje eignar seg til lovregulering.

11 Administrative funksjonar (§ 7 i lovforslaget)

Forslag i høyringsnotatet

Forslaget i høyringsnotatet var at kommunane skal ta seg av dei administrative funksjonane for råda. Departementet skreiv også at eit råd skal behandle saker innanfor mange saksområde. Departementet ser det derfor som mest naturleg at sekretariatet for rådet blir knytt til rådmannskontoret. Tilsvarende gjeld for andre representasjonsordningar. Men departementet foreslo ikkje at tilknytninga skal fastsetjast i lova.

Vurderingar frå høyringsinstansane

Det verkar som om det er allmenn semje om at tilknytning til rådmannskontoret/sentraladministrasjonen i kommunen er det mest naturlege for eit råd der verksemda skal femne om nær sagt alle delar av dei kommunale forvaltningsoppgåvene.

FFO meiner at det må kome fram i lovteksten. KS kommenterer ikkje spørsmålet direkte, men meiner, som nemnt tidlegare, at lovbestemte råd eller andre lovbestemte ordningar for brukarrepresentasjon i kommunane/fylkeskommunane bryt med prinsippa i kommunelova om at kommunane og fylkeskommunane sjølve er ansvarlege for å organisere si eiga forvaltning.

Departementet sine vurderingar

Departementet står fast på si tilråding om sekretariattilknytning, men ser det ikkje som aktuelt å lovregulere dette.

12 Iverksetjing (§ 9 i lovforslaget)

Departementet foreslo i høyringsnotatet at lova skal gjelde frå neste kommunestyreperiode.

Høyringsinstansane har ikkje kommentert dette spørsmålet, og departementet held fast ved sitt syn. Departementet foreslår at Kongen fastset den nøyaktige datoen.

13 Økonomiske og administrative konsekvensar

Lova kan føre til at kommunane og fylkeskommunane får nokre meirutgifter til råda. Regjeringa tek sikte på at kommunesektoren skal få kompensasjon for meirutgifter på grunn av lova. Kompensasjonsbeløpet vil bli lagt inn i rammetilskotet til kommunane, slik det blei gjort for eldrerådslova. Regjeringa vil leggje fram forslaget sitt i Kommuneproposisjonen for 2008, i samband med at lova blir sett i verk. Det vil bli lagt til grunn at kommunane også i dag har visse utgifter i samband med at dei må gjere seg kjende med kva syn ulike innbyggjargrupper har på utforminga av politikken. Utgiftene til råd er derfor til ein viss grad ei vidareføring av utgifter som kommunane alt har.

14 Merknader til dei einskilde paragrafane

Til § 1

Nedsett funksjonsevne vil seie tap av eller skade på ein kroppsdel eller i ein av kroppsfunksjonane. Det kan til dømes dreie seg om nedsett rørsle-, syns- eller hørslefunksjon, nedsett kognitiv funksjon eller ulike funksjonsnedsetjingar på grunn av til dømes allergi, hjarteskjukdommar, lungeskjukdommar, nevrologiske sjukdommar eller psykiske lidningar. (Jf. St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmende barrierer*, side 8.) Nedsett funksjonsevne treng ikkje resultere i avgrensingar når det gjeld samfunnsmessig deltaking dersom *tilkomsten* til barnehagar, utdanning, arbeid, transport, bygningar, bygd miljø, uteområde, informasjon og kommunikasjon, produkt, kultur og fritidstilbod, ferie, hjelpemiddel, helse- og sosialtenester osv. er god nok. Det er ei viktig oppgåve for kommunane og fylkeskommunane å leggje til rette for god tilkomst. Mangelfull tilrettelegging blir ofte oppfatta som faktisk diskriminering av menneske med nedsett funksjonsevne.

Saker som er *særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne* finst altså innanfor heile det ansvarsområdet kommunane og fylkeskommunane har.

Til § 2

Sjå kap. 6 og 7.

Til § 3

Sjå kap. 8.

Til § 4

Sjå kap. 9.

Til § 5

Sidan verksemda til rådet omfattar heile det ansvarsområdet kommunane og fylkeskommunane har, vil det vere naturleg at det konsentrerer seg om større og overgripande saker. Det kan avta- last mellom rådet og kommuneadministrasjonen kva for sakstypar rådet skal få til behandling.

Rådet skal ikkje behandle saker som gjeld ein- skildpersonar.

Til § 6

Kommunane vedtek mandat og samansetjing inn- anfor ramma av føresegnene i denne lova. Sjå elles kap. 10.

Til § 7

Sjå kap. 11.

Arbeids- og sosialdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.

§ 1.

Kommunane og fylkeskommunane skal sørge for at menneske med nedsett funksjonsevne blir sikra open, brei og tilgjengeleg medverknad i arbeidet med saker som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne. Dette gjeld mellom anna tilkomst, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsett funksjonsevne og tenester for menneske med nedsett funksjonsevne.

§ 2.

Kommunane skal for det formålet som er nemnt i § 1, opprette råd eller anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

I kommunar der viktige oppgåver for menneske med nedsett funksjonsevne er lagde til kommunedelsutval, gjeld føresegnene i denne lova tilsvarende for desse.

§ 3.

Fleire kommunar kan vedta å opprette felles råd eller ei anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne.

§ 4.

Kommunane kan vedta å opprette felles råd eller ei anna representasjonsordning for menneske med nedsett funksjonsevne og eldre.

§ 5.

Der det blir oppretta råd som nemnt i §§ 2 til 4, skal saker som er nemnde i § 1, leggjast fram for rådet i god tid før dei skal avgjerast. Rådet kan også sjølv ta opp saker.

Fråsegna frå rådet skal liggje ved saksdokumenta til det kommunale organet som endeleg avgjer saka.

Første ledd gjeld tilsvarende for andre representasjonsordningar så langt det høver.

§ 6.

Kommunestyra vedtek mandat for og samansetjing av råda. Reglane om forholdstalsval i §§ 36

og 37 i kommunelova gjeld ikkje ved val av råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Leiaren og nestleiaren for rådet blir oppnemnde av kommunestyret. Tilsvarande gjeld for eventuelle andre representasjonsordningar. Oppnemninga av medlemmer skal gjelde for valperioden. Ved oppnemning av representantar for menneske med nedsett funksjonsevne i kommunen skal organisasjonane deira ha forslagsrett.

§ 7.

Kommunane skal sørge for at dei administrative funksjonane for råda blir tekne vare på. Rådet har rett til å uttale seg før kommunestyret opprettar sekretariat, vedtek budsjett og gir utfyllande reglar for saksbehandlninga i rådet. Reglane om utval i kommunelova gjeld tilsvarende så langt ikkje anna går fram av denne lova. Rådet skal kvart år leggje fram ei melding om verksemda si. Meldinga skal leggjast fram for kommunestyret. Tilsvarande gjeld for eventuelle andre representasjonsordningar.

§ 8.

Føresegnene i §§ 2–7 gjeld tilsvarende for fylkeskommunane så langt dei høver.

§ 9.

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

§ 10.

Frå det tidspunktet lova tek til å gjelde, blir desse endringane i lov av 8. november 1991 nr. 76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd gjort gjeldande:

I kapittel I skal ny § 4 a lyde:

Kommunane kan vedta å opprette felles råd for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne. Kommunestyra vedtek mandatet for og samansetjinga av råda. Ved val av representantar for eldre og menneske med nedsett funksjonsevne skal organisasjonane deira ha rett til å kome med framlegg. Elles gjeld reglane i denne lova og lov av om råd eller anna representasjonsordning i kommunar

og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. så langt dei høver.

I kapittel II skal ny § 8 a lyde:

Fylkeskommunane kan vedta å opprette felles råd for eldre og menneske med funksjonshemningar. Fylkestinga vedtek mandatet for og samansetjinga av råda. Ved val av representantar for eldre

og menneske med nedsett funksjonsevne skal organisasjonane deira ha rett til å kome med framlegg. Elles gjeld reglane i denne lova og lov av om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. så langt dei høver.

