

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Deres ref: 16/752

Vår ref: 2016/51503-1

Arkivkode: 008

Dato: 19.05.2016

Høringssvar om råd i kommuner og fylkeskommuner for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til høringsbrev datert 15. februar 2016 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Vi oversender med dette direktoratets syn på saken.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er et fagorgan på områdene barnevern, barn, ungdom og oppvekst, adopsjon, familievern, likestilling og ikke-diskriminering og vold og overgrep i nære relasjoner. Innenfor likestillingsfeltet har Bufdir i oppgave å medvirke til å fremme likestilling og hindre diskriminering på grunnlag av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet og seksuell orientering/kjønnsidentitet.

Bufdir har siden 2012 hatt i oppdrag å følge opp Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Direktoratet skal føre oversikt over at kommuner og fylkeskommuner følger lovens krav, samt gi informasjon og veiledning overfor de kommunale og fylkeskommunale rådene for personer med nedsatt funksjonsevne. Bufdir har ingen formell rolle når det gjelder råd for ungdom. Vi uttaler oss her om ungdomsråd som fagdirektorat på oppvekstfeltet generelt, blant annet siden medvirkning er en sentral del av for eksempel barnekonvensjonen.

Ut fra saksområdene direktoratet har ansvar for er hoveddelen av kommentarer knyttet til råd opprettet med hjemmel i «Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.» samt de frivillige medvirkningsordningene for ungdom.

Om hovedgrepet i forslaget

Departementet foreslår i høringsnotatet at det innføres en ny bestemmelse 10b i kommuneloven – Råd for ungdom, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Etter forslaget skal kommuner og fylkeskommuner velge eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Kommuner/fylkeskommuner velger selv om det skal velges ungdomsråd. Departementet foreslår at bestemmelsen suppleres med egne forskrifter for de tre rådsordningene.

Bufdir mener at det er positivt at rådsordningene forankres tydelig i kommuneloven. Rådene tydeliggjøres slik som del av de øvrige kommunale råd og utvalg (f.eks. planutvalg og utvalg for

oppvekst). Ut fra direktoratets erfaring har enkelte råd for personer med nedsatt funksjonsevne i dag problemer med å bli likebehandlet med andre som deltar i lokalpolitikken. Bufdir støtter forslaget om å forankre rådene i kommuneloven.

Om frivillig ordning med ungdomsråd

Departementet foreslår at medvirkningsorgan for ungdom ikke skal være obligatorisk for kommuner og fylkeskommuner, men at det innføres nasjonale retningslinjer som alle må følge hvis de vil ha slike medvirkningsorgan. Bufdir er positiv til nasjonale retningslinjer, og mener at det vil kunne bidra til at organene i større grad blir representative, får større legitimitet og mer reell innflytelse. Vi mener imidlertid at medvirkningsorgan for ungdom burde være lovpålagt, på samme måten som for eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Det at unge under 18 år ikke har stemmerett, gjør det ekstra viktig å formalisere deres rett til medvirkning i lokalmiljøene.

De aller fleste kommuner har i dag medvirkningsorgan for ungdom, men i NOU 2011:20 Ungdom, makt og medvirkning (BLD 2011) vurderes den reelle innflytelsen til mange av dem som liten. Grovt sett finnes det to modeller for medvirkningsorgan: Ungdomsråd med få deltakere og jevnlige møter, og som er formelt tilknyttet det kommunale styringssystemet, og ungdommens kommunestyre. En ikke helt uvanlig variant av ungdommens kommunestyre innebærer at en stor gruppe barn og ungdommer møtes 1-2 ganger i året. I 30 % av kommunene som bruker kommunestyremodellen, er det kun ett møte i året. Rådsmodellen vurderes som bedre enn kommunestyremodellen når det gjelder den reelle muligheten til å påvirke (NOU 2011:20).

Bufdir mener at den typen medvirkningsorgan som har jevnlige møter («rådsmodellen»), bedre ivaretar ungdoms muligheter til innflytelse enn «kommunestyremodellen» med færre og større møter. Når medlemmene møtes hyppig, kan de for eksempel uttale seg om saker i forkant av at de skal behandles i kommunestyret, noe som er vanskelig hvis de møtes 1-2 ganger årlig.

I kapittel 9 beskrives innholdet i den planlagte nye forskriften om medvirkningsorgan for ungdom. Der står det blant annet at medvirkningsorganet skal få «aktuelle saker til behandling i god tid før kommunestyret...»(s 24) og til at de unge «skal ha rett til å uttale seg om alle saker som vedkjem dei. Dei bør også involverast i utgreiingsfasen...»(s 24). Dette er helt i tråd med det Bufdir framholder som viktige oppgaver for et medvirkningsorgan, og som «rådsmodellen» best ivaretar.

Likevel skriver departementet at kommunene selv skal kunne bestemme hva slags medvirkningsorgan de vil ha, og barn og unges kommunestyre nevnes som eksempel på en aktuell modell (jf. kapittel 9 «Om innholdet i ny forskrift om ungdomsråd eller anna form for medverknadsordning for ungdom»). Vi mener derfor at notatet er noe uklart når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til selv å kunne bestemme hvilken modell de vil bruke, og dermed hvilken makt de vil gi til ungdommene.

Bufdir mener at retningslinjene bør gi tydelige føringer om bruk av rådsmodellen, slik at ungdom sikres mest mulig reell innflytelse. Dette burde ikke være til hinder for gjennomføring av arrangementer som ungdommens kommunestyre, der flere får anledning til å delta og lære om demokratiets spilleregler. Det bør heller ikke være til hinder for en viss grad av lokal tilpasning.

Om råd for personer med nedsatt funksjonsevne

Bufdir mener at forskriften som skal utarbeides for råd for personer med nedsatt funksjonsevne må videreføre bestemmelser i nåværende lov og rundskriv som er viktige for rådene. Bufdir mener også det er behov for å styrke enkelte bestemmelser for å bedre rådenes rammebetingelser. Bufdir mener samtidig at det fortsatt er behov for et statlig knutepunkt som kan gi råd og veiledning til kommunale og fylkeskommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

Bufdir har kommentarer til følgende punkter i høringsnotatet:

2.2 Innhenting og kunnskapsgrunnlag

Vi viser til underpunktet om sammensetning og oppnevning hvor det pekes på at det utbredt at organisasjonene foreslår representanter. I NIBR-notat 2014: 101 «Råd, regler og representasjon framgår det at 76 % av funksjonshemmedes organisasjoner kommer med forslag til representanter til rådene. Bufdir vil bemerke at selv om det er mange som benytter seg av forslagsretten er det fortsatt 1 av 4 som ikke gjør det. Notatet viser videre at 81 % av organisasjonene ble bedt om å komme med forslag til rådsmedlemmer. Det er altså nærmere en av fem som kommuner som ikke forspør organisasjonene.

Bufdir mener dette viser at det er viktig å legge forholdene til rette slik at det blir vanlig i alle kommuner og fylkeskommuner at organisasjonene benytter forslagsretten, som de har etter § 6 i Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Bufdir mener at kommuner og fylkeskommuner bør ha en aktiv plikt til å kontakte organisasjonene for å få inn forslag til navn på kandidater til rådene. Aktivitetsplikten mht. å forespørre organisasjonene bør tas inn i ny forskrift om råd for personer med nedsatt funksjonsevne (punktet «Val og samansetnad»).

3.3 Råd for personer med nedsett funksjonsevne

Det står i høringsnotatet at «Intensjonen med råda er mellom anna å medverke til at menneske med nedsett funksjonsevne får tilgang til dei kommunale og fylkeskommunale tenestene som er nødvendige for at dei skal kunne fungere best mogleg.» Vi synes beskrivelsen er noe mangelfull. Rådene har også to andre hovedarbeidsområder - Arbeid med tilgjengelighet/universell utforming og arbeid mot diskriminering – jfr. § 1 i Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne.

4 Vurderingar og forslag frå departementet

Bufdir er enig i at ordningene med eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse er godt innarbeidet og at de bør videreføres. Bufdir støtter forslaget om å oppheve muligheten i dagens lov til å bruke en annen representasjonsordning enn råd.

Vi viser videre til følgende formulering: «Etter forslaget skal eldrerådet og rådet for personar med funksjonsnedsettjning framleis ha rett til å uttale seg om saker som gjeld levevilkåra deira». Vi vil påpeke at råd for personer med nedsatt funksjonsevne etter dagens lovverk skal arbeide med saker som er særlig viktig for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og som tidligere nevnt gjelder det blant annet tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering og tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Bufdir er enig i at rådene i forslaget til nytt regelverk skal ha rett til å uttale seg i saker som gjelder levekår for personer med nedsatt funksjonsevne. Bufdir støtter forslaget med bakgrunn i at de tre nåværende områdene alle er grunnleggende faktorer som er med å bestemme levekårene for personer med nedsatt funksjonsevne. Bufdir foreslår at en bruker begrepet «levkår» i stedet for «levvilkår» som brukes i høringsnotatet. Det kan være nødvendig å presisere at levekår må tolkes vidt.

Buudir er tilfreds med at departementet understreker at rettigheten eldre og personer med nedsatt funksjonsevne har etter dagens lover videreføres, og at ingen av gruppene skal komme dårligere ut. Buudir har inntrykk av at en del rådsmedlemmer har problemer med å lese presiseringene i nåværende rundskriv og håper at det arbeides spesielt med klarspråk i utforming av ny forskrift.

8. Om innholdet i ny forskrift om råd for personer med funksjonsnedsettning

Føremål

Personer med nedsatt funksjonsevne er, i likhet med befolkningen for øvrig, brukere i enkelte sammenhenger, mens de i andre sammenhenger er borgere. Jfr. NOU 2001:22 Fra bruker til borger. Vi foreslår derfor at begrepet «brukermedverknad» erstattes med begrepet «medverknad». Dette også for å holde denne typen representasjonsordning klart adskilt fra forskjellige brukerutvalg.

Opprettelse

KMD foreslår at det i ny forskrift om råd for personer med nedsatt funksjonsevne skal stå at kommunestyre og fylkesting skal vedta mandat for rådene. Dette er en videreføring av nåværende lov om rådene. Buudir gjennomfører nå en kartlegging av nye råd. Foreløpige tall viser at anslagsvis 16 % av kommunene ikke har vedtatt mandat. Buudir foreslår at det skal stå i forskriften at rådene skal ha mandat og at mandatet skal vedtas av kommunestyret/fylkesting. Tilsvarende bestemmelse bør tas inn i forskriften om eldreråd. Det kan være viktig med sammenfallende bestemmelser i forskriftene i de tilfeller kommuner/fylkeskommuner ønsker å opprette felles råd for eldre og for personer med nedsatt funksjonsevne.

Organisering

Departementet foreslår at det skal stå i forskriften at kommunene og fylkeskommunene skal sørge for at de administrative funksjonene blir ivaretatt, herunder sekretariatshjelp. I kartleggingen Buudir gjennomfører oppgir 55 % av kommunene at rådets sekretærstilling utgjør under 5 % av et årsverk, mens 25 % oppgir 5-9 % (foreløpige tall). Mange råd har i dag svært knappe sekretærressurser. Buudir foreslår at det tas inn en formulering i forskriften om at kommuner/fylkeskommuner må sørge for at rådene sikres tilstrekkelig sekretariatshjelp til å kunne utføre sine lovpålagte oppgaver.

KMD foreslår at det skal stå i forskriften at kommuner og fylkeskommuner skal etablere gode rutiner lokalt som bidrar til at rådet får aktuelle saker til behandling i god tid før kommunestyret/fylkestinget eller et annet folkevalgt organ skal treffe vedtak i saken. I § 5 i Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne heter det at saker nevnt i § 1 i loven skal legges fram for rådet i god tid. Nåværende bestemmelse inneholder et tydelig skal-krav om at saker skal legges fram i god tid. Buudir mener forslaget til forskriftsbestemmelse innebærer en svekkelse av dette kravet.

Felles råd

KMD foreslår at det skal stå i forskriften at kommunestyret og fylkestinget kan velge å opprette felles råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne.

Buudir mener at felles råd bare bør velges hvis både eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er enige i at det vil være nyttig. Dette er tydelig understreket i rundskriv Q-21/2012 pkt. 2.4: «Skal ei representasjonsordning fungere godt, må ho ha legitimitet. Dersom

menneske med nedsett funksjonsevne og eldre ikkje opplever å ha sterke nok felles interesser og dermed ikkje vil medverke til eit felles råd, så vil ikkje eit felles råd oppfylle formålet med lova. Departementet ser det som avgjerande for ordninga at både organisasjonane, råd for menneske med nedsett funksjonsevne og etablerte råd for eldre vert høyrde før kommunane/fylkeskommunane tar stilling til kva for endringar i representasjonsordninga dei skal ha.» Bufdir mener at det i ny forskrift om råd for personer med nedsatt funksjonsevne bør tas inn tilsvarende formulering om at felles råd ikke bør velges med mindre både eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er enige. Det bør også tas inn en slik bestemmelse i ny forskrift om eldreråd.

10 Økonomiske og administrative konsekvensar

Som tidligere nevnt foreslår Bufdir at det bør forskriftsfestes at kommuner/fylkeskommuner må sørge for at rådene sikres tilstrekkelig sekretariatshjelp. De fleste kommuner tilbyr i dag rådene en begrenset sekretærressurs som bør økes for at rådene skal kunne utføre sine lovpålagte oppgaver. Hvis forslaget tas til følge vil det medføre administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene.

Det framgår at KMD skal behandle spørsmål om hvordan en skal forstå den nye bestemmelsen i kommuneloven og tilhørende forskrift. Det vil også være nødvendig å ha utstrakt kontakt med BLD. Det framgår vidare at departementet må regne med at kontakt med brukerorganisasjonene innenfor rådernes saksområder vil ta en del tid.

Bufdir mener at det også er nødvendig for staten å følge opp og gi informasjon og veiledning direkte til råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Rådene skal utføre rådgivingsoppgaver innen likestilling, universell utforming og inkludering. Mange råd – spesielt i mindre kommuner – har i dag utfordringer knyttet til å fylle sin rådgivingsrolle og trenger god informasjon og veiledning i sitt arbeid.

Bufdir ivaretar i dag et slikt oppfølgings- og veiledningsansvar overfor råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Bufdir ser på rådene som viktige redskap for å oppnå likestilling og inkludering i kommuner og fylkeskommuner. Bufdir har i dag bygd opp et fagmiljø på universell utforming, inkludering og likestilling, og dokumentasjon av levekår for personer med nedsatt funksjonsevne. Dette innebærer at Bufdir kan se oppfølgingen av rådsarbeidet i sammenheng med og dra nytte av relevante aktiviteter i direktoratet. Bufdir har lett tilgang til oppdatert kunnskap om det som skjer innenfor de sentrale fagområdene og det vil være en styrke i oppfølgingen av rådene. Bufdir mener det fortsatt er behov for oppfølging og veiledning, og Bufdir har et tverrfaglig miljø som kan ivareta denne rollen. Dette vil kreve en grenseoppgang mellom KMDs ansvar for tolking av lov og forskrifter på området og annen type veiledning rettet mot rådene.

Med hilsen

Mari Trommald (e.f)
direktør

Anna Bjørshol
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

