



Kommunal- og distriktsdepartementet
postmottak@kdd.dep.no

Deres referanse: 21/4986
Vår referanse: 2022/77
Dato: 08/04/2022

Innspill til tillitsreformen

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten forøvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre. Med dette er det blant annet NIMs oppgave å komme med innspill som kan styrke den nasjonale gjennomføringen av menneskerettighetene.

En av regjeringens nye satsninger er tillitsreform i offentlig sektor. Reformen handler om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. Målene i offentlig sektor skal være få, tydelige og relevante. Tillitsreformen «skal skje nedenfra» gjennom et tett samarbeid med tillitsvalgte og med brukerorganisasjoner og innbyggere. Kommunal- og distriktsdepartementet har ansvar for å gjennomføre tillitsreformen.¹

Departementet har lagt opp til en åpen prosess, og bedt om innspill. NIM ønsker dermed å benytte anledningen til å spille inn noen menneskerettslige perspektiver vi mener er viktige i utviklingen av reformen. Vi viser forøvrig til vårt møte med kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram den 23. mars 2022, der spørsmål knyttet til tillitsreformen ble diskutert.

Reformens formål er å sikre mer innflytelse og frihet til den enkelte ansatte ved utøvelsen av offentlig myndighet, samt færre kontrolltiltak. En slik reform vil imidlertid også ha sider til rettssikkerhetsspørsmål, ettersom rapportering og kontrollrutiner kan være nødvendig for å fange opp svikt. Det slår særlig inn ved myndighetshandlinger som har en side til menneskerettighetene.

Gjennomføring av tillitsreformen vil derfor kreve konkrete gjennomganger av hvilke endringer som kan gjøres uten at det går på bekostning av nødvendige

¹ Hurdalsplattformen – For en regjering utgått fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet, 2021-2025, 14.oktober 2021, s. 38 og regjeringens egen informasjonsside om reformen:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/tillitsreform/id2894124/>.

Se også Rønne, K. P. «Slik skal tillitsreformen vokse fram: – Hun har ansvaret for regjeringens storsatsing», Dagens perspektiv, s. 6-7, 11.mars 2022

rettsikkerhetsmekanismer. Formålet med vårt brev er å gi noen innspill til en slik gjennomgang.

I punkt 2 drøfter vi hvordan hensynet til rettsikkerhet og garantier for å sikre menneskerettighetene kan ivaretas i en tillitsreform. Basert på våre drøftinger, fremmer vi følgende to anbefalinger:

- **Anbefaling 1:** I arbeidet med reformen bør myndighetene gjøre en vurdering av hvilke rapporteringskrav og kontrollmekanismer som kan utgå, for å sikre at endringen ikke går på bekostning av rettsikkerheten og andre garantier for å sikre menneskerettighetene.
- **Anbefaling 2:** I reformen bør det bygges inn tiltak og arbeidsformer som kan bidra til å ivareta individenes rettsikkerhet og menneskerettighetsvern:
 - Godt tilgjengelig regelverk med klare retningslinjer for skjønnsutøvelsen er en forutsetning for en slik reform.
 - Behovet for rapportering og kontroll kan avhjelpest gjennom tiltak for økt faglig kunnskap og innsikt om menneskerettslige skranker.
 - En menneskerettslig tilnærming («human rights based approach») kan bidra til å sikre menneskerettslig ivaretagelse, samtidig som kvaliteten på tjenestene bedres for den enkelte bruker.
 - Reformen må inneholde gode strukturer for økt brukermedvirkning, og ikke minst, bedre tid for tjenesteyterne.

2. Hvordan kan rettsikkerheten og menneskerettighetene ivaretas i en tillitsreform? Ny underoverskrift, om relevant

2.1. Innledning

Det finnes omfattende forskning og flere teorier på hva som er bestemmende for et organs tillit. Det kan gjerne oppsummeres i tre sentrale sider ved organet: dets evne til å yte til rett tid og sted med god kvalitet, dets velvilje til å gjøre det beste for den enkelte og dets integritet.² Slik sett vil tillitsreformens målsetning om å bedre tjenestene til innbyggerne, også kunne være et virkemiddel for å øke tilliten *til tjenestene*.

Formålsbestemmelsen til kommuneloven i § 1 annet ledd siste punktum fastslår at kommuner og fylkeskommuner skal være «tillitsskapende», og det er presisert i forarbeidene at «[r]ettsikkerhet er et element i begrepet.»³ Ivaretagelsen av

² Eide, T., «Hva slags motstand kan forventes mot en tillitsreform i offentlig sektor», Stat & Styring, vol. 31 nr. 3, 8. oktober 2021.

³ Prop. 46 L (2017 –2018) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak) Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) s. 354 og NOU 2016:4 Ny kommunelov s. 43.

rettsikkerhet er med andre ord nødvendig for å sikre tilliten til forvaltningen og kommunene.⁴

2.2. Kommunenes menneskerettsansvar

Kommunene har et selvstendig menneskerettsansvar, jf. Grunnloven § 92 og HR 2022-401-A (Tolgasaken).⁵ Dette betyr at kommunene må ivareta menneskerettighetene i alle aspekter av sitt virke, menneskerettighetene er juridisk forpliktende for kommunene.

Betydelige deler av ansvaret for gjennomføringen av menneskerettighetene ligger i praksis hos kommunene. Dels har kommunene hjemler i lovgivningen til å gjøre vidtgående inngrep overfor personer for å sikre samfunnsmessige hensyn, hensynet til andre eller hensynet til en selv, slik som f.eks. smittevernloven eller barnevernloven. Kommunenes ytelse av tjenester har stor betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene. Det gjelder for eksempel ved ytelse av helse- og omsorgstjenester som er avgjørende for enkeltmenneskers mulighet til å leve fullverdige liv. Kommunene har også en viktig rolle der statlige myndigheter er primært ansvarlige for ivaretagelse av en persons rettigheter. Et eksempel er helsehjelp til innsatte i fengsel hvor Kriminalomsorgen har primæransvaret for den innsatte, men hvor kommunene har ansvar for helsetjenester.

2.3. Forholdet mellom rettsikkerhet og tillit

Et sentralt premiss for reformen er at for omfattende rapporteringskrav tar ressurser bort fra det offentliges evne til å gi gode tjenester. Samtidig er mange slike krav nødvendige for å sikre både rettsikkerheten til tjenestemottakere, materielt riktige avgjørelser og for å kunne gjennomføre etterprøving av begrunnelsen ved for eksempel bruk av et tvangstiltak. NIM tar derfor ganske ofte til ordet for ulike former for rapporterings- og kontrollmekanismer.

Det kan også oppstå et spenningsforhold mellom det å sikre rettsikkerhetsgarantiene og sikre hensynet til det kommunale selvstyre.⁶ Omfattende krav til begrunnelser av vedtak og forskrifter kan gå utover kommunenes mulighet til å selv prioritere hva som er hensiktsmessig saksbehandling, og omfattende tilsyn fra statlige myndigheter kan også være ressurskrevende for kommunene. Samtidig kan det være nødvendig for å sikre både rettigheter og rettsikkerhet.

⁴ Se også Forvaltningslovutvalget i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov, se for eksempel kapittel 10.1 og 10.8.1.

⁵ Se nærmere om kommunenes menneskerettslige ansvar i NIMs rapport «Kommuner og menneskerettigheter», 25. november 2021.

⁶ Kommunalt selvstyre er grunnlovsfestet i Grunnloven § 49 annet ledd; se også kommuneloven § 2-1 tredje ledd.

Det er derfor sentralt at det i arbeidet med en tillitsreform gjøres gode vurderinger av hvilke rapporteringskrav og kontrollmekanismer som kan utgå, uten å gå utover rettsikkerheten og garantier for å sikre god gjennomføring av menneskerettighetene.

2.4. Betydningen av å sikre gjennomføring av internasjonale forpliktelser

Brudd på rettigheter kan påvirke tillit til beslutningstakere på alle myndighetsnivåer. To nylige sakskomplekser illustrerer hvordan tilliten til offentlige myndigheter utfordres når internasjonale forpliktelser ikke sikres i den nasjonale gjennomføringen.

Den første saken er den såkalte trygdesaken, som gjaldt en systematisk feiltolkning av EØS-regelverket i relasjon til eksport av trygdeytelser. Selv om dette gjaldt statlige myndigheter, illustrerer saken likevel det generelle poenget om hvordan manglende gjennomføring av relevante folkerettslige forpliktelser som legger skranker for forvaltningsutøvelsen, kan svekke tilliten til offentlige myndigheter.⁷ I dette eksempelet medførte dette blant annet brudd på menneskerettigheter.⁸

Barnevernssakene i EMD er også et eksempel på at manglende ivaretagelse av relevante menneskerettslige forpliktelser, kan bidra til å svekke tillit. I et historisk høyt antall saker er Norge dømt for brudd på retten til familieliv etter EMK artikkel 8. Sakene er sammensatt, og ansvaret må fordeles mellom statlige og kommunale aktører.⁹ At norske myndigheter blir felt for brudd på menneskerettigheter i et så stort antall saker er alvorlig, og vil kunne utfordre legitimiteten og tilliten til det norske barnevernssystemet.¹⁰

Et sentralt premiss for reformen er med andre ord at den gjennomføres på en slik måte at man samtidig sikrer at rettigheter ivaretas, selv om handlingsrommet til tjenestetilbyderne gjøres større. Dette må både sikres på normativt nivå og i den konkrete gjennomføringen gjennom tjenesteytingen. I det følgende knyttes det merknader til begge disse dimensjonene.

2.5. Godt regelverk og gode retningslinjer

Regler kan gis med et ulikt detaljeringsnivå. I tenkingen rundt en tillitsreform, er det nødvendig å løfte inn prinsipielle diskusjoner om hvordan regler skal utformes for både å ivareta målet om mindre rapportering, men samtidig sikre rettsikkerheten. Regelverk

⁷ Det ble erkjent at skandalen innebar et tillitsbrudd av Arbeids- og sosialministeren allerede i redegjørelsen for Stortinget den 5. november 2019, se Hauglie, A. «Statsråd Hauglies redegjørelse for Stortinget om praktiseringen av EUs trygdeforordning 883/2004 artikkel 21», 05. november 2019, hentet fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/taler-og-innlegg/minister/taler-og-artikler-av-arbeids-og-sosialminister-anniken-hauglie/2019/statsrad-hauglies-redegjorelse-for-stortinget-om-praktiseringen-av-eus-trygdeforordning-8832004-artikkel-21/id2676562/>

⁸ Flere ble idømt straff uten lovhjemmel i strid med Grunnloven § 96 og EMK artikkel 7 nr. 1.

⁹ For en gjennomgang av sakene, se NIMs rapport «Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet», 21. desember 2020.

¹⁰ Slik det er uttrykt i Barnevernsutvalgets mandat, hentet fra <https://barnevernsutvalget.no/mandat/>

med tilhørende retningslinjer må utformes slik at de bidrar til oppfyllelse av menneskerettslige krav og reduserer behovet for klage og kontroll, samtidig som tilliten styrkes.

Et presist regelverk med tilhørende retningslinjer kan gi personene i førstelinjetjenesten trygghet i sin skjønnsutøvelse. Det kan dermed også bidra til at fagpersoner i førstelinjetjenesten ikke viker tilbake for å treffe nødvendige tiltak som er godt i samsvar med menneskerettighetene. Slik NIM ser det, er det viktig at man i vurderingen av hvordan regler skal utformes, tar nøye utgangspunkt i hvem rettsanvenderne er på ulike saksområder og hvordan reglene kan utformes slik at sentrale rettsikkerhetsgarantier og menneskerettslige krav synliggjøres.

NIM arbeider nå med en veileder for menneskerettslige vurderinger i utredningsarbeid, der utformingen av presis lovgivning som betryggende reflekterer og bidrar til oppfyllelse av menneskerettighetene inngår. Et formål med slik veiledning er også at det skal bli enklere og mindre ressurskrevende for forvaltningen å gjøre gode menneskerettslige vurderinger.

2.6. Økt kunnskap og innsikt om menneskerettigheter i førstelinjen

En viktig forutsetning for en tillitsreform basert på økt handlingsrom hos førstelinjen, er at handlingsrommet også kobles med nødvendig kunnskap og kompetanse om de relevante skrankene som omringer den myndighetsutøvelsen som førstelinjen utøver. Dette er nødvendig for å sikre god gjennomføring i praksis. Her vil kunnskap om menneskerettigheter være helt sentralt.

Våren 2021 gjennomførte NIM en større undersøkelse for å kartlegge norske kommuners kjennskap til og arbeid med menneskerettigheter.¹¹ Undersøkelsen viser at det er behov for å sikre regelmessig opplæring av kommunalt ansatte om menneskerettigheter. Manglende systematisk opplæring av ansatte, ble av ordførere og kommunedirektører hyppigst nevnt som den største praktiske utfordringen knyttet til å styrke menneskerettsarbeidet i kommuner. Videre viser undersøkelsen at syv av ti respondenter mener at informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte bør ha høy prioritet. Dette viser at det både finnes vilje og behov for å sikre regelmessig opplæring av kommunalt ansatte om menneskerettigheter, noe som også er en av anbefalingene NIM fremmet i rapporten.

2.7. En “human rights based approach”

¹¹ 200 kommuner ble invitert til å delta i undersøkelsen. Av disse var det 145 kommuner som besvarte spørreundersøkelsen. Som respondenter benyttes fire lederfunksjoner i kommunene. Utvalget består av kommunedirektører, ordførere, ledere for det kommunale barnevernet og omsorgsledere/kommunalsjefer for helse og omsorg. For mer informasjon om undersøkelsen, se NIMs rapport «Kommuner og menneskerettigheter», 25. november 2021.

Én mulig tilnærming for å øke den menneskerettslige kunnskapen blant kommunalt ansatte, er for eksempel å gi de ansatte opplæring i samt iverksette en “human rights based approach”, (menneskerettslig tilnærming): En menneskerettslig tilnærming til både beslutningsprosessen og tjenesteytelsen vil sikre en kompetanse som er effektiv og betryggende.

En menneskerettslig tilnærming består av fem grunnleggende prinsipper: Participation, Accountability, Non-discrimination and equality, Empowerment of rights holders og Legality (“PANEL”).¹² Det sentrale er å plassere disse prinsippene og menneskerettslige standardene i alle aspekter ved etablering av tjenestetilbud, utforming av regelverk og praksis ved tjenesteytelse. Alle prinsippene vil være viktig for å skape et grundig beslutningsgrunnlag, men vekten av det enkelte prinsipp avhenger av saksområdet.

En menneskerettslig tilnærming kan styrke rettsikkerheten, samtidig som kvaliteten på tjenestene bedres for den enkelte bruker.¹³ Forskning viser at en slik tilnærming kan føre til at prosesser i organisasjonen blir mer konsistente og effektive, hvilket medfører bedre organisasjonskultur, økt organisatorisk integritet, økt produktivitet og forbedringer i standarden for tjenesteytelse.¹⁴

Forskning på en menneskerettslig tilnærming ved langtidspleie for eldre viser for eksempel at tilnærmingen kan være kostnadsbesparende, og samtidig forbedre kliniske resultater, forholdet mellom ansatte og pleietrengende, og trivsel på arbeidsplassen.¹⁵

Kunnskapen om menneskerettigheter som en slik tilnærming etablerer hos den enkelte ansatte og bruker vil også gi et godt grunnlag for et effektivt internt varslingsystem, hvilket vil tjene mange av de samme formålene som rapporteringskrav, uten å skape unødig byråkrati. En slik kunnskap om hvilke rettigheter som berøres ved en offentlig tjenesteyting vil også trolig kunne hindre at det oppstår større lokale forskjeller i tjenesteytelsene, selv om de enkelte ansatte til syvende og sist utøver et skjønn og treffer beslutningen.

2.8. Bedre tid

I NIMs undersøkelse fra våren 2021 oppgir kommunedirektører og ordførere tidspress som en av de største praktiske utfordringene for å kunne styrke arbeidet med menneskerettigheter i landets kommuner. Dette er et interessant funn som viser betydningen av denne reformen. Nok tid er viktig for å kunne levere gode tjenester til

¹² ENNHRI (European Network of National Human Rights Institutions) omtaler prinsippene på sin hjemmeside, se <https://www.ennhri.org/about-nhris/human-rights-based-approach/>

¹³ ENNHRI, “Respect My Rights: An ENNHRI Toolkit on Applying a Human Rights-Based Approach to Long-term Care for Older Persons” oktober 2017, s. 14-15. Link til rapporten: https://www.ennhri.org/wp-content/uploads/2019/10/ennhri_17_005_toolkit_for_care_providers-03a-page.pdf

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid

innbyggerne. NIM støtter målet om å gi ansatte i førstelinjetjenesten tid til å sikre bedre tjenester, da tidspress også kan ha en side til menneskerettighetene.

2.9. Brukermedvirkning

2.9.1 Innledning

Selvbestemmelse og personlig autonomi er et gjennomgående grunnprinsipp for alle rettighetene i EMK og fremhevet i flere andre konvensjoner. Ved å sikre at de som påvirkes av en tjeneste eller et tiltak får innflytelse på beslutningsgrunnlaget, vil også tjenesten effektiviseres, fordi brukermedvirkning vil kunne føre til flere riktige beslutninger. Myndighetsutøvelsen blir også sikret god forankring hos tjenestemottakeren gjennom medvirkningsprosessen, noe som styrker myndighetsutøvelsens legitimitet og tjenestemottakerens autonomi. Det kan altså være fordeler med å tilrettelegge for økt brukermedvirkning i tillitsreformen.

I det følgende redegjøres kort for retten til medvirkning for barn og for personer med funksjonsnedsettelse. Som gjennomgangen under vil vise, ligger det et større potensial i å videreutvikle og styrke brukermedvirkning som tiltak for å fremme formålet med tillitsreformen. I tillegg vil en slik styrking bidra til at norske myndigheter bedre ivaretar retten til medvirkning i norsk rett.

2.9.2 Særlig om barns rett til medvirkning

Grunnloven § 104 første ledd annet punktum og barnekonvensjonen artikkel 12 er sentrale rettighetsbestemmelser som omhandler barns rett til medvirkning. Barnekonvensjonen artikkel 12 gir alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som berører dem selv, og til at synspunktene skal tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet. Barnekonvensjonen artikkel 12 må leses i sammenheng med hensynet til barnets beste i artikkel 3 nr. 1. Myndighetenes ivaretagelse av barnets rett til å bli hørt er helt sentral for at myndighetene skal kunne realisere hensynet til barnets beste.¹⁶

Barns rett til å si sin mening og å bli hørt har etter hvert blitt presisert og løftet frem i lovgivning som angår barn. Imidlertid er det fortsatt mye som gjenstår før denne rettigheten er fullt ut oppfylt i praksis. FNs barnekomité pekte på dette i sine avsluttende merknader til Norges femte og sjette rapport om etterlevelsen av barnekonvensjonen i 2018, hvor komiteen anbefalte at Norge øker sin innsats for å styrke overholdelsen av barnets rett til å bli hørt i praksis.¹⁷ Komiteen anbefalte blant annet at Norge sikrer at

¹⁶ For det nærmere innholdet i barnets rett til å bli hørt etter barnekonvensjonen artikkel 12, se FNs barnekomité, General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard. Se også FNs barnekomité, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

¹⁷ Avsluttende merknader til Norges kombinerte 5. og 6. rapport, CRC/C/NOR/CO/5-6, avsnitt 14. Komiteen påpekte at dette gjaldt særlig for barn som i stor grad risikerer å ikke få denne rettigheten oppfylt, for eksempel barn med nedsatt funksjonsevne, yngre barn og barn med innvandrings- og flyktningbakgrunn.

relevante fagfolk får regelmessig opplæring om realisering av en alderstilpasset, meningsfylt og myndiggjort deltakelse for barn i beslutninger som berører livene deres. Flere undersøkelser og rapporter viser mangelfull etterlevelse av retten til å bli hørt i praksis, i de ulike tjenestene som er nært barna.

Barneombudet har for eksempel uttrykt en generell bekymring for at de som arbeider med barn på ulike nivåer ikke har nødvendig kompetanse og trygghet til å gjennomføre samtaler med barn i enkeltsaker. Barneombudet mener også at barn har liten reell påvirkningsmulighet i skolen og at barn og unge i liten grad blir hørt når de er innlagt i psykisk helsevern.¹⁸ I en av sine siste rapporter uttaler Barneombudet at barnets rett til medvirkning innen psykisk helse tidvis er mangelfull ved bruk av BUP.¹⁹

I den allerede omtalte undersøkelsen fra våren 2021, var et av spørsmålene rettet mot barnevernsledere om de har rutiner/retningslinjer for å (i) ivareta plikten til å høre barnet, (ii) sikre at barnet opplever trygg samtale, (iii) vurdere barnets alder og modenhet, (iv) informere om retten til å uttrykke egne meninger og (v) forberede barnet på saksgangen. 56 barnevernsledere besvarte undersøkelsen.

For de to første rutinene svarte 93 prosent av barnevernslederne bekreftende på at de hadde disse rutinene. 86 prosent hadde rutiner for å vurdere barnets alder og modenhet, 91 prosent hadde rutiner for å informere om retten til å uttrykke egne meninger, og 79 prosent hadde rutiner for å forberede barnet på saksgangen. Det er altså en forholdsvis høy prosentvis andel som har etablert ulike rutiner for å ivareta retten til medvirkning i barnevernssaker. Samtidig viser tallene over at det finnes svakheter. Undersøkelsen vår besvarer ikke om retningslinjene følges i praksis.

En rapport fra Bufdir, fra april 2020, viser for eksempel at barnevernet kun snakker med barna i 60 prosent av undersøkelsessakene. I sakene der barnevernet ikke har snakket med barna var det kun 20 prosent som begrunnet hvorfor dette ikke var gjort.²⁰

2.9.3 De kommunale rådene – særlig om rådet for personer med funksjonsnedsettelse

NIM vil også nevne brukermedvirkning på et kollektivt nivå, som er en viktig del av kommunens offentlige myndighetsutøvelse gjennom egne råd for barn og unge, eldre og

¹⁸ Barneombudet, «Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité. Barns rettigheter i Norge – 2017», 2017, s. 19 flg.

¹⁹ I sitt prosjekt fant Barneombudet mange eksempler på manglende brukermedvirkning, både i samtaler om behandlingsvalg, planlegging av behandlingsforløp, involvering i beslutninger og involvering av pårørende i behandling, se Barneombudet, «- Jeg skulle hatt BUP i en koffert. En psykisk helsetjeneste tilpasset barn og unges behov», 2020.

²⁰ Bufdir, «Å medvirke når barnevernet undersøker», 2020. Bufdir bestilte rapporten for å forberede utviklingen av nytt fagsystem for kommunene. Satsningen Digibarnevern, som startet i 2016, skal blant annet øke kvaliteten i det kommunale barnevernet. Dette skal gjøres gjennom bedre IT-løsninger med integrert faglig innhold og hjelpesøksmål i saksbehandlingen. Forøvrig har også Barneombudet uttrykt bekymring for hvordan barns rett til å medvirke i barnevernssaker blir ivaretatt, se Barneombudet, «Barneombudets supplerende rapport til FNs barnekomité. Barns rettigheter i Norge – 2017», 2017, s. 19 flg.

personer med funksjonsnedsettelse, jf. eksempelvis kommuneloven § 5-2 annet ledd bokstav e. Også disse rådene er viktige tiltak for å ivareta menneskerettigheter om medvirkning.

For eksempel har barn etter barnekonvensjonen artikkel 12 også rett til å medvirke *som gruppe*. Barnekomiteen har uttalt at synspunktene barna kommer med kan tilføre relevante perspektiver og relevant erfaring, og bør tas med i vurderingen når beslutninger skal treffes, politiske programmer skal utformes og lover og/eller tiltak skal utarbeides.²¹ I alle beslutningsprosesser som gjelder spørsmål knyttet til mennesker med nedsatt funksjonsevne, forplikter FNs konvensjon for personer med funksjonsnedsettelse (CRPD) artikkel 4 nr. 3 statene til å aktivt trekke inn og rådføre seg med mennesker med nedsatt funksjonsevne, gjennom de organisasjoner som representerer dem.

I NIMs allerede omtalte spørreundersøkelse fra våren 2021 spurte vi ordførere om hvilken påvirkning rådene hadde. Rundt 70 prosent av ordførere mener selv at rådene har stor påvirkningskraft.²² Selv om mange ordførere i landet mener at de ulike rådene har stor innflytelse på politiske saker som angår rådenes interessefelt, er det ikke nødvendigvis slik at det enkelte rådet selv er enig i dette.

I en spørreundersøkelse utført av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) i 2019, svarte 23 prosent av rådene for personer med funksjonsnedsettelse at de blir rådspurt om universell utforming og tilgjengelighet i bygg, men sjeldent eller aldri om tjenestene og tjenesteinnholdet i kommunene. I undersøkelsen fremkommer det at det er stor variasjon i hvordan rådene involveres.²³

Sommeren/høsten 2021 gjennomførte NIM en kvalitativ undersøkelse om ytringsfriheten til personer med funksjonsnedsettelse i Norge.²⁴ Et av spørsmålene som ble diskutert var kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse. Informantene NIM intervjuet var positive til at opprettelsen av kommunale råd nå er lovfestet, men flere pekte likevel på at det trolig er store lokale forskjeller i hvilken reell betydning rådene har. En informant mente det er for lite opplæring og to andre påpekte at rådene inkluderes for sent i prosessene, eller at rådene selv ikke får bestemme hvilke saker de skal behandle. To andre informanter mente at både ungdomsrådene og eldrerådene har mer innflytelse enn hva rådene for personer med funksjonsnedsettelse har.

Disse undersøkelsene viser at det er flere tiltak som kan iverksettes for å styrke de kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse. For eksempel kan landets

²¹ FNs barnekomité kommer med flere anbefalinger knyttet til å høre barn på systemisk nivå i sin generelle kommentar om barnekonvensjonen artikkel 12.

²² NIMs «Kommuner og menneskerettigheter», november 2021.

²³ FFO, «Bruken av kommunale råd for funksjonshemmede», 2019 Link til rapport https://www.bufdir.no/uu/Nytt/varierende_bruk_av_kommunale_rad/

²⁴ 20 informanter med ulike funksjonsnedsettelse deltok i undersøkelsen. Undersøkelsen vil bli publisert når NIMs nye rapport om ytringsfriheten til personer med funksjonsnedsettelse i Norge publiseres i mai 2022.

kommuner utarbeide bedre rutiner for involvering av rådene i aktuelle saker. Videre kan man sikre bedre opplæring av rådene og utvide områdene rådene involveres i. I dag blir rådene godt inkludert når det gjelder saker som omhandler universell utforming og tilgjengelighet, men det er en rekke andre områder rådene med fordel kan, og bør, få muligheten til å behandle.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Stine Langlete

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.