

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon

ADHD-foreningen • Afasiforbundet i Norge • Autismeforeningen i Norge • Cerebral Parese-foreningen • Forbundet Tønnen og Helse • Foreningen for Blødere i Norge • Foreningen for Fragilitx-Syndrom • Foreningen for hjerteske barn • Foreningen for Kroniske Smertepasienter • Marfanforeningen • Foreningen for Muskelsyke • Hørselshemmedes Landsforbund • Intereseforeningen for LMBB syndrom • Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende • Landsforeningen Alopecia Areata • Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke • Landsforeningen for Huntingtons Sykdom • Landsforeningen for Nyrepasienter og Transplanterte • Landsforeningen for Pårørende innen Psykiatri • Landsforeningen for trafikkskadede i Norge • Landsforeningen mot Fordøyelses sykdommer • Leverforeningen • Mental Helse Norge • Momentum • Morbus Addisons Forening • Multipel Sklerose Forbundet i Norge • Norges Astma- og Allergiforbund • Norges Diabetesforbund • Norges Døveforbund • Norges Fibromyalgi Forbund • Norges Migreneforbund • Norges Parkinsonforbund • Norlito • Norsk callikforening • Dysleksiforbundet i Norge • Norsk Dysmeliforening • Norsk Epilepsiforbund • Norsk Hemokromatoseforbund • Norsk Forbund for Voldsofre • Norsk Foreldrelag for Funksjonshemma • Norsk Forening for Analatresi • Norsk Forening for Cystisk Fibrose • Norsk Forening for Ehlers Danlos Syndrom • Norsk Keratoseforening • Norsk Forening for Nevrofibromatose • Norsk Forening for Osteogenesis Imperfecta • Norsk Forening for Tuberos Sklerose • Norsk Immunsviktforening • Norsk Intereseforening for Kortvokste • Norsk Intereseforening for Stamme • Norsk Landsforening for Laryngectomerte • Norsk Thyreoideaforbund • Foreningen for søvnsykdommer • Norsk Lymfødeme forening • Norsk Porfyriforening • Norsk Psoriasisforbund • Norsk Revmatikerforbund • Norsk Tourette Forening • Ryggforeningen i Norge • Ryggmargsbrokk- og Hydrocephalusforeningen • Rådgivning om Spiseforstyrrelser • Støtteforeningen for Kreftsyke Barn • Turner Syndrom Foreningen i Norge • Vestlandske Blindeforbund



Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunalavdelingen

Pb 8112 Dep

0032 Oslo

KOMM. OG REG. DEP
02 NOV 2005
05/1594-68
6500
KO / KJ / DV

Deres ref:

Vår fil: B05009dh

Vårt arkiv: 402

Saksbehandler: DH

Oslo, 28.10.05

NOU 2005:6 Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet – høring

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) er samarbeidsorganisasjonen av funksjonshemmedes organisasjoner i Norge og har 66 medlemsorganisasjoner. Til sammen har medlemsorganisasjonene over 280.000 medlemmer. FFOs visjon er et samfunn der funksjonshemmede og mennesker med kronisk sykdom har like muligheter til å delta på alle samfunnsområder.

FFO viser til invitasjon til å komme høringsuttalelse til NOU 2005:6 *Samspill og tillit* med høringsfrist 1. november. FFOs synspunkter kan oppsummeres i følgende punkter:

Mandat og oppfølging av kommisjonens forslag

- FFO mener at utvalgets sammensetning og overordnede hensyn i mandatet ikke sikrer at funksjonshemmedes og mennesker med kroniske sykdommers behov ivaretas.
- FFO mener at en i oppfølgingen av kommisjonens ulike forslag må invitere et bredere spekter av befolkningen til å delta i drøftingene og arbeidsprosessene.

Rettighetslovgivning

- FFO er uenige i kommisjonens forslag om å begrense bruk av rettighetslovgivning.
- FFO mener at en eventuell grunnlovsfesting av lokalt selvstyre ikke må åpne for større forskjeller i innbyggernes rett til å motta sentrale velferdstjenester.

Kommuneøkonomi

- FFO støtter forslaget om at statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene må være tilstrekkelig finansiert.
- FFO støtter forslaget om at balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes.
- FFO mener at øremerking av midler i noen tilfeller kan være nødvendig.

Fylkesmannens rolle

- FFO har merknader til Tilsynsutvalgets utredning NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren og mener at forslagene ikke kan støttes uforbeholdent.
- FFO mener det er viktig å opprettholde veiledningsfunksjonen overfor kommunene.
- FFO imøtegår forslaget om å redusere tilsynet med kommunesektoren uten at det foretas en særskilt vurdering av de ulike tjenesteområdene og brukernes rettsikkerhet.

Mandat og oppfølging av kommisjonens forslag

Lokaldemokratikommisjonens mandat har som utgangspunkt å se på forholdet mellom stat og kommune og hvordan det har påvirket lokaldemokratiets vilkår. Et overordnet hensyn som ligger til grunn for kommisjonens arbeid er å øke deltakelse og engasjement i lokalpolitikken.

Mandatet

Et mandat hvor det overordnede hensynet er klart fastslått gir sterke føringer for hvilke argumenter og konklusjoner som vinner frem. FFO mener, i likhet med kommisjonen, at det er viktig å sette fokus på hvordan vi kan beholde og utvikle lokaldemokratiet. Når det gjelder tjenester til brukere FFO representerer som organisasjon, er vi også av den oppfatning at mange av oppgavene best løses ved at tiltakene organiseres i den enkeltes nærmiljø.

Kommunene har ansvar for mange tjenestetilbud som er avgjørende for helse, livskvalitet og den praktiske hverdagen for mange funksjonshemmede og mennesker med kronisk sykdom. Ofte betraktes våre grupper derfor primært som en utgiftspost. FFO vil understreke at det er viktig at man i diskusjonene om lokaldemokratiets fremtid tar med at funksjonshemmede og mennesker med kronisk sykdom er innbyggere i sine kommuner på linje med alle andre. Det som skiller funksjonshemmede og mennesker med kronisk sykdom fra andre innbyggere er behovet for noen kommunale tjenester – tjenester som oftest er avgjørende for at man kan delta aktivt i lokalsamfunnet på en likeverdig måte.

Videre oppfølging av kommisjonens forslag

Kommisjonen drøfter mange av de problemstillingene FFO er opptatt av på en grundig måte. FFO mener imidlertid at sammensetningen av kommisjonen, i tillegg til mandatet, kan ha bidratt til å forsterke det forhold at kommunenes handlingsrom og hensynet til det lokale selvstyret får forrang i forhold til innbyggernes rettssikkerhet i de konkrete forslagene i utredningen. Slik kommisjonen er sammensatt av representanter for politiske partier, kommunene og forskermiljøet har den sterk kompetanse på politiske spørsmål og administrativ kommunal ledelse. En bredere sammensetning med deltakelse fra de som representerer brukere av velferdstjenester ville kunne gitt andre momenter til diskusjonene. FFO mener at det i oppfølgingen av kommisjonens forslag må inviteres et bredere spekter av befolkningen til å delta i drøftingene og prosessene, inkludert representanter for funksjonshemmedes organisasjoner.

Rettighetslovgivning

FFO er enig med kommisjonen i at ansvarsforholdene må avklares innenfor velferdsoppgaver der både stat og kommune har sterke interesser. Kommisjonen foreslår videre at bruk av rettighetslovgivning bør begrenses, da økt bruk av individuelle rettigheter går ut over det lokale selvstyret. FFO er uenig i denne anbefalingen.

FFO mener at erfaringer viser at noen områder innen velferdsproduksjon og basistjenester som helse- og omsorgssektoren og skoleverket, ikke egner seg til lokale avveininger. Siden dette dreier seg om fundamentale basistjenester for kommunens innbyggere, så er dette områder hvor vi ikke kan akseptere for store forskjeller. FFO mener at i slike sammenhenger må selvstyreprinsippet vike for prinsippet om at den enkelte skal gis tjenester ut fra eget funksjonsnivå og individuelle behov. Slike rettigheter må være de samme uavhengig av hvilken kommune folk bor.

FFO er også kjent med at den nye regjeringen i sin samarbeidsplattform har nedfelt at den ønsker å sikre innbyggernes velferd og rettigheter gjennom en god kommunal sektor, men at det på noen utvalgte sektorer vil være nødvendig å sikre særskilte rettigheter.

Kommisjonen foreslår at prinsippet om kommunalt selvstyre må grunnlovsfestes og at dette vil understreke likeverdet mellom stat og kommune. Det vises til at Norge er rettslig forpliktet til å beholde den kommunale styreordningen, jf. Europarådskonvensjonen av 25. oktober 1985 og at nødvendige grunnlovsforslag allerede foreligger i Stortinget.

FFO viser til diskusjonen rundt tema som viser at det er uklarheter knyttet til hva en grunnlovsfesting vil kunne bety for den statlige styringen av kommunene og derigjennom hvilke praktiske konsekvenser dette vil kunne få for innbyggerne. Også på dette området er det viktig å avveie hensynet mellom individuelle velferdsrettigheter, nasjonal likhet og lokal autonomi.

Kommuneøkonomi

Konsekvensen av at kommunesektoren ikke tilføres tilstrekkelige midler er at kjerneoppgaver innen skole, helse, pleie og omsorg må kuttes i en rekke kommuner. Dette er ikke akseptabelt, særlig når vi vet at mange kommuner allerede i dag ikke yter lovpålagte og nødvendige tjenester. I stedet går utviklingen i retning av at kommunene i økende grad benytter seg av muligheten til å kreve egenandeler for sine tjenester. Spesielt gjelder dette tjenester knyttet til praktisk bistand i eget hjem. Dette representerer en stor økonomisk merbelastning for mange funksjonshemmede og mennesker med kronisk sykdom, en gruppe som det er dokumentert har dårligere levekår enn gjennomsnittet i befolkningen.

Finansiering av tiltak og balanse i kommuneøkonomien

FFO er derfor svært positiv til kommisjonens forslag om at det må sikres at nye statlig initierte reformer som skal iverksettes av kommunene skal være tilstrekkelig finansiert og at balansen i kommuneøkonomien må gjenopprettes. FFO tror ikke at en økt ressurstilgang alene sikrer en tilstrekkelig og kvalitativt god tjenesteyting fra kommunens side, men det er udiskutabelt at dagens situasjon med lite økonomisk handlerom for mange kommuner er en medvirkende årsak til at mange ikke får dekket nødvendig tjenestebehov. En sunn kommuneøkonomi er en forutsetning for at kommunene kan oppfylle disse kravene.

Øremerkede tilskudd

Kommisjonen støtter arbeidet med å innlemme øremerkede tilskudd i rammeverket. FFO anerkjenner at det ikke er uproblematisk å bruke øremerking i forhold til administrative kostnader, skjevfordelinger mellom kommuner eller innad i den enkelte kommune mellom ulike innsatsområder. Samtidig anser FFO noen områder og tiltak som så "sårbare" at øremerking fortsatt i noen tilfeller vil være nødvendig.

FFO mener at argumentasjon om negative effekter må drøftes og balanseres opp mot hvordan øremerkede tilskudd til visse formål gavner brukerne. Opprettelse av nye tilskudd eller innlemmelse av eksisterende øremerkede tilskudd i rammeverket, må gjøres ut fra vurderinger om hvilke konsekvenser dette vil gi for brukerne og ikke ensidig ut fra politiske prinsipper.

FFO er skeptisk til innføring av finansieringsordninger som åpner opp for større forskjeller mellom kommunene på grunn av de konsekvenser dette har for forskjeller i tjenestetilbud. Forslag om friere kommunal beskatningsrett må problematiseres opp mot slike spørsmål.

Fylkesmannens rolle

Når det gjelder fylkesmannens rolle har kommisjonen flere forslag til tiltak. Blant annet anbefales det at fylkesmannsembetets rolle i forvaltningssystemet bør utredes, og at det må ses særskilt på hvordan dialogfunksjonen skal skilles fra kontrollfunksjonen. Videre går kommisjonen inn for at omfanget av tilsyn med kommunesektoren bør reduseres. Kommisjonen støtter *tilsynsutvalgets* forslag i NOU 2004:12 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.

FFO avga høringsuttalelse til Tilsynsutvalgets forslag. FFOs medlem i dette utvalget hadde flere dissenser til flertallets forslag og vi mener det er viktig å videreføre disse argumentene i forhold til lokaldemokratikommisjonens støtte til tilsynsutvalgets konklusjoner, spesielt i forhold til skille av funksjoner og redusert omfang av tilsyn.

Skille mellom tilsyn og dialog

FFO ser behovet for å gjøre tydeliggjøre skillet mellom selve tilsynsfunksjonen og veiledningsoppgaver. Vi mener imidlertid det er viktig at tilsynsmyndighetenes veiledningsoppgaver overfor kommunene opprettholdes.

Fordi kommunene har så forskjellig kompetanse, mener FFO mener at fylkesmannens veiledningsfunksjon har stor betydning overfor kommunene på velferdstjenestenes område. Dette er en tjeneste kommunene kan benytte på uformell basis, noe som ofte skjer i dag. FFO tror denne rådgivningen kan være et viktig bidrag til å sørge for balanse mellom effektiviseringskrav og brukerrettigheter, og mener derfor at veiledning gjennom tilsynsorganet fortsatt må være et "lavterskeltilbud" til kommunene.

Kommisjonen fremholder at det ikke er samme behov for dialog og rådgivning når det gjelder oppgaver som har med kommunenes rolle som samfunnsutviklere å gjøre, for eksempel planarbeid. FFO mener at det også her er viktig å opprettholde en veiledningsfunksjon. Dette gjelder for eksempel fylkesmannens veiledningsrolle i det pågående og forestående arbeidet med å innføre universell utforming som et prinsipp i det kommunale planarbeidet. De nasjonale målsettingene om universell utforming er etablerte, men det tar tid å sikre en god implementering i det kommunale planarbeidet. Universell utforming, eller tilgjengelighet for alle, er en forutsetning for å sikre deltakelse fra alle kommunenes innbyggere.

Redusert omfanget av tilsyn med kommunene

Når det gjelder kommisjonens forslag om at omfanget av tilsyn må reduseres, så var dette også et forslag i Tilsynsutvalgets innstilling. Det var imidlertid flere mindretallsmerknader knyttet til dette forslaget.

I FFOs høringsuttalelse mente vi at dette synspunktet illustrerte tydelig at medlemmene av utvalget hadde hatt forskjellig utgangspunkt for arbeidet. Flertallets utgangspunkt syntes å være å framskaffe en begrunnelse for at statlig tilsyn må reduseres, mer enn å utrede behovet for statlig tilsyn med kommunesektoren. Lokaldemokratikommisjonens utgangspunkt er på sin side ensidige i sitt fokus på kommunenes handlefrihet. En av mindretallsmerknadene i NOU 1994:17 på dette området representerer FFOs syn og gjengis nedenfor:

"Et annet mindretall (medlemmet Tove Eikrem Mork) er også uenig i tilråding nr. 5. Dette medlemmet har som utgangspunkt at staten har ansvar for å etablere de tilsynsordninger som er nødvendig for å sikre at kommunesektoren etterlever regelverket og ivaretar nasjonale mål

og hensyn. Dette medlemmets vurdering er at statlig tilsyn med kommunesektoren i dag står som en nødvendig rettssikkerhetsgaranti på viktige velferdsrettslige områder.

Hensynet til kommunalt selvstyre og formålseffektiv offentlig ressursbruk tilsier likevel at behovet for statlig tilsyn skal avveies mot andre kontroll- og påvirkningsmåter som ivaretar den enkelte borgers rettssikkerhet og/eller samfunnssikkerhet. Dette medlemmet er imidlertid ikke enig i at det gjennom utvalgets arbeid er påvist tilstrekkelig grunnlag for en generell tilråding om at statlig tilsyn med kommunesektoren skal reduseres. Dette gjelder både den generelle avveiningen mellom kommunalt selvstyre og statlig tilsyn, og konkrete områder der det antydes avvikling av tilsyn. Begrunnelsen for dissensen er hovedsakelig at de kontroll- og påvirkningsmåtene som er omtalt i kapittel 7, ikke er gjennomgått og vurdert opp mot hvilket rettssikkerhetsvern ordningene i praksis representerer - verken hver for seg eller samlet.

Dette medlemmet bygger sin dissens på hensynet til mennesker som har behov for kompensierende ordninger på grunn av sin sosiale- og/eller helsemessige situasjon. Det er et bærende element i vår velferdslovgivning at mennesker med særlige behov skal ha en individuell rett til visse kommunale tjenester og tiltak, uavhengig av hvilken kommune de bor i. Hverdagen for mange - både enkeltmennesker og familier - er en kamp for å få kjennskap til sine rettigheter, en kamp for å få tilgang til rettighetene og en kamp for å beholde det de eventuelt har oppnådd. Den negative utviklingen i mange kommuners økonomiske situasjon har ført til økende, og uttalt, motstand mot omfanget av lovfestede, individuelle rettigheter på sentrale velferdsrettslige områder. Årsaken til motstanden er at individuelle rettigheter binder opp kommunenes økonomiske ressurser og innskrenker mulighetene til å foreta lokale prioriteringer.

Dette medlemmet vil framheve at den siden av rettssikkerheten som skal sikre at borgerne skal ha mulighet til å forutberegne sin rettsstilling og faktisk få sine lovfestede rettigheter, prinsipielt ikke lar seg avveie verken mot formålseffektiv offentlig ressursbruk eller mot hensynet til kommunalt selvstyre. Nedtoning av individuelle rettigheter - og dermed nedtoning av statens forsvar av slike rettigheter - må eventuelt skje gjennom nasjonal lovgivning, og ikke gjennom å fjerne kontroll med oppfyllelsen av rettighetene.

Dette medlemmet mener derfor at det ikke skal gjøres endringer i noen av de statlige tilsynsordningene med kommunesektoren før hver enkelt ordning er gjennomgått og avveid med hensyn til den enkelte borgers rettssikkerhet".

I tråd med merknaden mener FFO at konklusjoner om redusert tilsyn må bygge på en mer forsvarlig og særskilt vurdering av de ulike tjenestoområdene og brukernes rettssikkerhet. På denne bakgrunn imøtegår FFO kommisjonens forslag om å redusere omfanget av tilsyn med kommunene.

Med vennlig hilsen

FUNKSJONSHEMMEDES FELLEORGANISASJON



Liv Arum
generalsekretær