

**Meld.St.7
(2009-2010)
Gjennomgang av
særlovshjemler for statlig
tilsyn med kommunene**

**FFOs
MERKNADER TIL
STORTINGETS
KOMMUNAL- OG
FORVALTNINGSKOMITÉ**

Avgitt 3. februar 2010

FORORD

Meldingen om gjennomgang av særlovshjemler for statlige tilsyn med kommunene som Stortinget nå har fått seg forelagt er av stor betydning. Først og fremst fordi omfanget av de velferdsoppgavene kommunene er tillagt, har økt betydelig de siste tiårene. Svært mange av disse tjenestene er helt avgjørende for de gruppene FFO representerer. Når disse lovpålagte tjenestene ikke fungerer tilfredsstillende, reduseres den enkeltes mulighet til å leve et selvstendig dagligliv. I tillegg forverres familier og pårørendes livssituasjon på en utilbørlig måte, og barn og unge med nedsatt funksjonsevne fratras de mulighetene som andre barn har.

Gjennom FFOs Rettighetscenter behandler FFO en rekke saker som tydelig viser store forskjeller mellom kommunene når det gjelder praktiseringen av lov- og regelverk som gir innbyggerne individuelle rettigheter til tjenester. Dette går både på omfang og kvalitet. Et sterkt, godt og velutviklet statlig tilsyn med kommunesektoren er derfor nødvendig for å kontrollere at innbyggerne får de tjenestene de etter loven har krav på.

FFO mener at Stortinget i sin innstilling bør vektlegge behovet for i større grad å gjennomføre tilsyn med utgangspunkt i enkeltsaker/klagesaker som indikerer systemsvikt. I tillegg ber FFO om at komiteen etterspør en vurderinger av sterkere sanksjonsmidler over for de kommunene som ikke lukker påviste avvik eller som til tross for pålegg viderefører systemer og praksis i strid brukernes individuelle rettigheter.

Oslo, 3. februar 2010

Liv Arum
generalsekretær

- FFO er funksjonshemmedes organisasjoners samarbeidsorgan i Norge
 - FFO ble stiftet 21. september 1950
- FFO har 70 medlemsorganisasjoner med over 325.000 medlemmer
 - FFO er organisert i 19 fylker
 - FFO er organisert i mer enn 100 kommuner

FFO – Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon
Mariboegate 13, 0183 Oslo
Telefon 815 56 940

FFO-dok: M2010-HSR-Meld.St.7
Trykk: FFO-Trykk, februar 2010
Opplag: 25 eksempler

INNHOOLD

VIKTIGHETEN AV STATLIGE TILSYN	8
ENKELTSAKER SOM INDIKERER SYSTEMSVIKT MÅ GI GRUNNLAG FOR TILSYN	11
SANKSJONER.....	16

Viktigheten av statlige tilsyn

FFOs synspunkter

- *FFO er enig i at det er behov for alle eksisterende og nye foreslåtte tilsynshjemler*
- *Brukernes erfaringer med de kommunale tjenestene tilsier at statlig tilsyn med kommunesektoren er nødvendig for å sikre at kommunene etterlever de reglene som gjelder for kommunens virksomhet, og for å kontrollere at innbyggerne får tilgang til sine lovfestede rettigheter*

FFO mener generelt det er viktig at det statlige tilsynet med kommunene ikke svekkes. Vi mener at statlig tilsyn er et viktig virkemiddel i den statlige styringen med kommunene. Slik det er i dag er det klart at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige rettssubjekter, de har selvstendig myndighet og et selvstendig ansvar for sin virksomhet. Gjennom lover kan imidlertid Stortinget pålegge kommunene oppgaver. Det er et klart behov for å kunne kontrollere at kommunene oppfyller de oppgavene de er pålagt ved lov.

FFOs Rettighetssenter

FFOs Rettighetssenter er et rådgivnings- og kompetansesenter i rettighetsspørsmål som gjelder personer med funksjonshemning og kronisk sykdom. Rettighetssenteret besvarer og registrerer henvendelser fra funksjonshemmede og kronisk syke, pårørende og andre. Rettighetssenteret behandler ca 1400 saker i året. Mange av de sakene Rettighetssenteret mottar viser at det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder praktiseringen av regelverket som gir innbyggerne individuelle rettigheter. FFO vil påpeke at rettighetene i prinsippet skal være de samme uavhengig av hvilken kommune folk bor i. Dette opplever vi at i praksis ikke er tilfelle.

Kommunene stadig viktigere

Omfanget av de velferdsoppgavene kommunene er tillagt, har økt betydelig de siste tiårene. Vi vil også påpeke at flere av de tjenestene kommunene yter er svært viktig for våre grupper. Det gjelder for eksempel både tjenester etter sosialtjenesteloven og rettigheter elever har etter opplæringsloven.

FFO mener at en kommunal klagesaksbehandling ikke er nok for å sikre den rettsikkerhetsgarantien brukerne trenger på velferdsrettens område. Mange av de som kontakter Rettighetssenteret opplyser om at de ikke orker å klage på et enkeltvedtak. De opplever at kommunen som i utgangspunktet skulle være til for å hjelpe bare motarbeider dem. Det er derfor viktig å ha statlig tilsyn i tillegg til den individuelle klageretten i enkeltsaker.

Enkelsaker som indikerer systemsvikt må gi grunnlag for tilsyn

FFOs tilrådning

- FFO anmoder om at enkelsaker som indikerer systemsvikt i større grad enn i dag må gi grunnlag for tilsyn

FFOs Rettighetssenter får mange henvendelser som ikke bare røper feil ved den enkelte saken, men som røper svikt på systemnivå i kommunen. Vi vil belyse dette med tre saker Rettighetssenteret har mottatt

Eksempler på enkelsaker

Saksnummer 2009/1411

"Innringer ringer på vegne av en familie hun bistår. Familien har et barn med sammensatte behov. Familien har søkt om avlastning og støttekontakt, men fått avslag på begge deler. Avslaget om avlastning er gjort med den begrunnelse at barnet kan gå i SFO, og avslaget om støttekontakt er begrunnet med at alle 10 åringer har behov for tilsyn og oppfølging".

Saksnummer 2007/0591

"Innringer kontakter oss angående avlastning. Har søkt om avlastning da barnet har omfattende og sammensatte behov. Har fått avslag. Saksbehandler opplyser at alle i XX kommune får avslag første gangen de søker, da saksbehandler har fått beskjed av overordnet at de skal være restriktive når det gjelder innvilgelse av støttekontakt".

Saksnummer 2008/0478

"Vedkommende som tar kontakt er sosionom. Hun hjelper en familie med søknad om støttekontakt til et barn. Fått avslag med den begrunnelse at bydelen ikke innvilger støttekontakt til barn under 10 år."

Feil på systemnivå

De sakene som nevnes her er ikke bare eksempler på at det kan synes å være truffet feil vedtak i en enkelsak, men de gir klare indikasjoner om at det er feil på systemnivå. Kommunen har ikke anledning til å innsnevre anvendelsesområdet for lover de er pålagt å følge.

Når det for eksempel ikke er innført noen nedre aldersgrense for avlastning og støttekontakt, så kan ikke kommunen velge å innføre en slik aldersbegrensning når de praktiserer regelverket. Det er fullt mulig at kommunen i en enkelsak kan komme til at en 10 åring i den aktuelle saken ikke har behov for avlastning eller støttekontakt, men det må foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

FFO mener det er viktig at når fylkesmennene som klageinstans i slike saker, ser denne type argumentasjon brukt, så må enkelsaken i større grad enn i dag kunne danne utgangspunktet for tilsyn.

Det samme gjelder hvis samme kommune gjør samme feil gang på gang. Dette har FFO eksempler på fra Rettighetssenteret. For eksempel at praktisk bistand organisert som brukerstyrt personlig assistanse ikke er ment å dekke bistandsbehov utenfor hjemmet. Dette blir påpekt av Fylkesmannen i en klagesak i vedtaket til den som har søkt om tjenesten, med kopi til kommunen. Senere ser vi at samme kommune igjen gjør samme feil overfor en ny søker. Det kan virke som om kommunene overser det at de har fått en sak med samme rettsanvendelse omgjort tidligere. Dette kan tyde på at mange kommuner ikke tar en avgjørelse fra Fylkesmannen alvorlig, noe FFO mener er sterkt kritikkverdig. Dette aktualiserer en debatt om ytterligere sanksjonsmidler overfor kommuner som systematisk bryter loven.

FFOs Rettighetssenter har ved enkelte anledninger vært i kontakt med ulike fylkesmenn med tips om tilsynsområde i ulike kommuner på bakgrunn av enkelthenvendelser, men svært ofte fått høre at de ikke utfører tilsyn på bakgrunn av enkeltsaker. På bakgrunn av det som fremkommer her om at en enkeltsak kan røpe systemsvikt, så mener FFO at enkeltsaker i større grad enn i dag må kunne gi grunnlag for å vurdere tilsyn, og ber komiteen etterlyse initiativ som legger til rette for dette.

Sanksjoner

FFOs tilrådning

- *FFO ber komiteen etterspørre en vurdering av å innføre sterkere reaksjoner enn bare pålegg*

Det fremkommer av meldingen under punkt 13.3.2.3 – reaksjoner, at erfaringer fra fylkesmannens tilsyn med sosiale tjenester viser at det kun unntaksvis er behov for å benytte kompetansen til å gi pålegg om retting, og at tilsynspraksis viser at kommuner følger opp tilsyn ved å rette opp dokumenterte lov- og forskriftsbruk. Departementet mener derfor at kommuneloven gir en tilstrekkelig regulering av reaksjoner ved avvik.

FFO har som utgangspunkt at det statlige tilsynet bare skal bruke de virkemidlene som er nødvendige for å sørge for at kommunene etterlever regelverket. I en del tilfeller vil muligens pålegg om retting kunne føre til det ønskede resultatet, men ut fra de mange erfaringene FFO har er dette langt fra tilstrekkelig. Vi har vi erfaring med at tilsyn med pålegg som reaksjon ikke er tilstrekkelig for å lukke de avvik som fremkommer under tilsyn. Dette gjør seg særlig gjeldene på opplæringslovens område.

Erfaringer fra skolesektoren

De siste fire årene har Utdanningsdirektoratet gjennom fylkesmennene kontrollert om kommunene har god nok kontroll med kvaliteten på grunnopplæringen. Resultatene av tilsynet har vært svært bekymringsfulle, og gjentatte tilsyn viser at det er svært lite som skjer for å lukke de avvik og feil som kontrolleres.

Blant annet gjelder dette tilsyn som er gjort i forhold til bruken av spesialundervisning i kommunene. I 2008 konkluderte det nasjonale tilsynet med at ni av ti kommuner ikke oppfyller elevenes rettigheter på sentrale områder. Dette fikk direktør i Utdanningsdirektoratet Petter Skarheim til å uttale følgende:

"... skoleeiers manglende oppfyllelse av lovpålagt plikter, herunder ivaretagelse av elevens rettigheter, er på et kvalifisert uakseptabelt nivå".

Tema for felles nasjonalt tilsyn i 2009 var om kommuner og private skoler har et forsvarlig system for å sikre en forsvarlig organisering av elevene i grupper etter opplæringslova. Nær 70 % av kommune viser avvik. Tidligere tilsyn, blant annet om skoleeierne oppfyller kravene for tilpasset opplæring og spesialundervisning, har vist avvik opp mot 90 %. FFO er ikke tvil om at dette går på elevens rettssikkerhet løs, og at mangelfull oppfølging bidrar til å skape skoletapere hver dag.

FFO mener det er rimelig å anta, at når avviksprosenten er så høy, over så mange år, kan det være grunn til å tro at skoleeiere skor seg på at avvikene ikke får konsekvenser, og at enkelte dermed spekulerer i å bryte loven. FFO mener det må vurderes nye og mer forpliktende tiltak for hvordan statlige tilsynsrapporter bedre kan følges opp av skoleeier.

FFO savner sanksjoner som i større grad kan bidra til at avvik lukkes. Det må få konsekvenser når kommuner ikke følger opp pålegg fra Fylkesmannen.

FFO anmoder derfor komiteen om å be Regjeringen utrede muligheten og konsekvensene av å gi Fylkesmannen sanksjonsmidler overfor kommuner som ikke følger klageinstansen eller tilsynsorganets pålegg. Det må vurderes nye og mer forpliktende tiltak for hvordan statlige tilsynsrapporter bedre kan følges opp av kommunene.