



Om sammenslåing av eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse

Flere kommunestyre ønsker å slå sammen eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse. Dette brevet forsøker å forklare om og når dette er tillatt, hvilke klagemuligheter som finnes og hvilke argumenter som taler mot sammenslåing.

Ettersom sammenslåing av råd ikke er en utfordring på fylkesnivå, omhandler dette brevet kun kommunale eldreråd og våre lokallag. Men reglene for fylkeskommunale- og kommunale råd er like, så innholdet gjelder også for fylkeskommunale eldreråd og våre fylkesforeninger.

Hvor er eldrerådenes virksomhet hjemlet?

Eldrerådenes virksomhet er hjemlet i Lov om kommuner og fylkeskommuner (*kommuneloven*) og i Forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd for eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom (*forskrift om medvirkningsordninger*). I tillegg har Kommunal- og distriktsdepartementet lagd en *Veileder for eldreråd* som forklarer og utdyper lov og forskrift.

Du finner lov, forskrift og veileder på Pensjonistforbundets nettsider:

<https://www.pensjonistforbundet.no/eldreradsarbeid>

Hva sier lov og forskrift?

Kommuneloven § 5-12 angir at hovedregelen er at det *skal* opprettes separate råd for eldre og råd for personer med funksjonsnedsettelse i alle kommuner. Men det følger av forskriften om medvirkningsordninger § 4 at kommunen *kan* opprette ett felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse «dersom det ut ifra lokale forhold er nødvendig». Og at ved en eventuell sammenslåing skal «Organisasjoner for eldre, organisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse og etablerte råd for eldre og for personer med funksjonsnedsettelse i kommunen eller fylket, skal bli hørt før kommunestyret eller fylkestinget avgjør om det skal opprettes ett felles råd.».



Kommunen har altså i utgangspunktet plikt til å opprette ett eget råd for eldre, men kan ut ifra lokale forhold - hvis det er *nødvendig* - opprette ett felles råd, men i så fall skal Pensjonistforbundet lokalt og elderrådet i kommunen få uttale seg FØR kommunestyret fatter vedtak om dette.

Husk også at forskriften om medvirkningsordninger § 2 gir elderrådet rett til å uttale seg om alle saker som angår eldre. Et forslag om sammenslåing av råd angår i høyeste grad eldre.

Hva er «nødvendige lokale forhold»?

Sammenslåing av råd for eldre og råd for personer med funksjonsnedsettelse er kun tillatt hvis lokale forhold gjør dette *nødvendig*. Forskriften gir ikke noen eksempler på hva som kan være et nødvendig forhold. Veilederen understreker at felles råd er en *unntaksregel* og at det må være *vanskelig* å etablere separate råd for å kunne regnes som *nødvendig* å etablere felles råd. Den gir deretter kun ett eksempel på et *nødvendig* forhold: «For eksempel i mindre kommuner kan det være vanskelig å finne tilstrekkelig antall medlemmer til å opprette to separate råd.».

Veilederen viser at terskelen for at et lokalt forhold gjør det *nødvendig* å slå sammen råd skal være høy. Det skal kun skje unntaksvis og begrunnes svært godt, fordi det innebærer at kommunen innvilger seg selv et unntak fra en lovpålagt plikt. En naturlig konsekvens av dette burde (kan) være at begrunnelser som at kommunen ikke har råd, ikke kan tilby sekretærhjelp eller ikke ser behovet for separate råd, ikke er tilstrekkelige grunner for å foreslå sammensatte råd. Hvis kommunen derimot virkelig har gjort seriøse forsøk på å opprette separate råd, og kan sannsynliggjøre at dette faktisk ikke er mulig, så innfrir kommunen kravene om *nødvendig* lokale forhold.

Det er likevel slik at spørsmålet om sammenslåing «ut fra lokale forhold er nødvendig» i teorien kan prøves ved lovlighetskontroll. Det innebærer at Statsforvalteren involveres for å vurdere om begrunnelsen er tilstrekkelig. Et krav om lovlighetskontroll må som utgangspunkt fremmes av minst tre medlemmer av kommunestyret, jf. kommuneloven § 27-1 første ledd. Men hvis «særlige grunner tilsier det», kan Statsforvalteren på eget initiativ (f.eks. etter henvendelser fra borgere eller media) kontrollere om et vedtak er lovlig, jf. § 27-1 andre ledd. I forarbeidene til loven fremhever departementet at det generelt skal være en høy terskel for å iverksette lovlighetskontroll av eget tiltak. Det er foreløpig ingen rettslige prøvinger av hva som er *nødvendige* lokale forhold.

Argumenter mot sammenslåing

Eldre er underrepresentert i kommunestyret og fylkesting. Derfor er elderrådene viktige medvirkningsorganer for eldre. Ved en sammenslåing av elderråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse, får de opprinnelige rådene mindre innflytelse enn hver for



seg. Det innebærer en svekkelse av eldre og personer med funksjonsnedsettelses juridiske rett til medvirkning.

Det er svært få kommuner som er så små at det kan sannsynliggjøres at det ikke er mulig å opprette separate råd. Vår erfaring er at mange sammenslåinger av råd skjer på vikarierende grunnlag, f.eks. kommunens økonomi, misnøye med rådernes virksomhet og manglende forståelse for rådernes rolle og rettigheter.

Ettersom kommunestyret er pålagt å involvere eldrerådet og pensjonistenes organisasjoner FØR de fatter vedtak om ev. sammenslåing, er det viktig å ha argumentene for separate råd klart for seg:

- Kommuneloven § 5-12 pålegger kommunen separate råd; felles råd er kun tillatt unntaksvis og må særlig begrunnes med *nødvendig* lokale forhold.
- Eldre og personer med funksjonsnedsettelse har ikke alltid sammenfallende interesser
- Saksfeltet for et felles råd kan bli for stort, bredt og fragmentert
- Eldre og funksjonshemmede kan få redusert innflytelse samlet eller hver for seg om de blir representert av kun ett råd fordi:
 - Ett felles råd arbeider ofte kun halvparten så mye/ofte som to separate råd (færre saker gir mindre innflytelse), og får tilsvarende mindre sekretærhjelp.
 - Styrkeforholdet i ett felles råd blir ofte skjevt
 - Ett felles råd kan oppfattes som at det har manglende legitimitet, fordi det representerer to grupper som kan ha forskjellige, springende og motsettede interesser.
- Kommuneloven §5-12 påbud om at flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år, kan vanskelig realiseres uten at rådet blir skjevt sammensatt.

Hva kan man gjøre hvis man er uenig i kommunestyrets vedtak om sammenslåing?

Det er avgjørende at eldrerådene og Pensjonistforbundet lokalt selv sørger for å bli involvert FØR kommunestyrene fatter vedtak. Det er selvsagt formelt kommunestyrets ansvar å involvere dem, men erfaring viser at det er svært sjelden at man får kjent kommunestyrevedtak ugyldig i etterkant, og/eller at kommunestyret velger å behandle saken om igjen.



Om eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt ble involvert FØR vedtak

Hvis kommunestyret har vedtatt en sammenslåing av eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, og eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt har fått uttale seg FØR vedtaket, er det to muligheter:

1. At man får overbevist kommunestyret om å behandle saken på nytt (vurdere argumentene fremført av eldrerådet og/eller Pensjonistforbundet lokalt på nytt)
2. Eller at man klager vedtaket inn for Statsforvalteren som kjenner det ugyldig fordi begrunnelsen for vedtaket ikke tilfredsstillende kravet om *nødvendige* forhold

Begge veier gir dessverre små sjanser for å lykkes. Om kommunestyret har fulgt de formelle spillereglene - dvs. involvert eldrerådet og berørte organisasjoner før vedtak - har det ingen formelle grunner til å endre sitt opprinnelige vedtak. Og Statsforvalteren er som klageinstans pålagt (i forvaltningsloven) å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av lovlighet og fritt skjønn. Det frie skjønnet innebærer at kommunen kan velge mellom ulike lovlige løsninger når den fatter vedtak. Det åpner for at kommunene kan tilpasse vedtak og praksis til ulike lokale og individuelle forhold som de selv finner *nødvendige*. Statsforvalteren overprøver derfor nesten aldri saker der de formelle spillereglene er fulgt.

Om eldrerådet og/eller Pensjonistforbundet lokalt IKKE ble involvert FØR vedtak

Hvis kommunestyret har vedtatt en sammenslåing av eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, og eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt IKKE har fått uttale seg FØR vedtaket, er det to muligheter:

1. At man får overbevist kommunestyret om å behandle saken på nytt pga. en formell saksbehandlingsfeil (ikke involvert eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt)
2. Eller at man klager vedtaket inn for Statsforvalteren som kjenner det ugyldig pga. en formell saksbehandlingsfeil

Et kommunestyre bør være lydhøre for at det ikke har fulgt spillereglene og derfor kjenne sitt eget vedtak ugyldig. Men det er ingen garanti for at det velger å gjøre det. Tvert imot er det dessverre mange eksempler på saker der eldrerådet burde vært involvert, eller ble involvert for sent, uten at kommunestyret har kjent sine vedtak ugyldig pga. dette.

Ei heller er det en garanti for at et nytt vedtak i kommunestyret blir annerledes enn det første, selv om eldrerådet og organisasjonene argumenterer godt for separate råd. Men det finnes ikke noe godt forsvar for at eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt ikke ble involvert i en avgjørelse som omfatter eldrerådets skjebne, og der forskriften



ettertrykkelig slår fast at både eldrerådet og «organisasjoner for eldre» skal involveres FØR vedtak.

En avgjørelse fra Statsforvalteren om å kjenne et kommunestyrevedtak ugyldig, er litt mer sannsynlig – men likevel ikke veldig sannsynlig - om man kan vise til at kommunestyret faktisk har fattet et vedtak i strid med formelle spilleregler. Statsforvalteren kan vurdere at her må det anvendes rettsanvendelsesskjønn, dvs. se bort fra kommunens frie skjønn og vurdere at her må det legges mer vekt på juridiske hensyn enn de lokalpolitiske. Det vil i så fall innebære at statsforvalteren slår fast at det ikke er opp til kommunestyret om skal det involvere eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt, fordi forskriften ufravikelig pålegger dem det. Men statsforvalteren kan også konkludere med at det er begått saksbehandlingsfeil, men at feilen ikke påvirket utfallet av saken (kommunestyret ville likevel stemt for sammenslåing), slik at vedtaket blir stående. Uansett hva Statsforvalteren bestemmer, står kommunestyret fritt til å fatte samme vedtak om igjen (om enn innenfor gitte spilleregler).

Avslutning

Om kommunestyret allerede har vedtatt en sammenslåing av eldrerådet og rådet for personer med funksjonsnedsettelse, skal det svært mye til for at vedtaket blir kjent ugyldig og/eller at saken behandles på nytt. Ankemulighetene er begrenset, også ved de tilfellene der eldrerådet og Pensjonistforbundet lokalt ikke ble involvert i forkant.

Det beste for eldrerådene og våre lokallag er derfor å sørge for at man blir involvert i forkant, vise til lov og forskrift og fremme gode argumenter mot sammenslåing av råd.

Men det betyr ikke at vi anbefaler eldreråd og lokallag som erfarer sammenslåing å gi opp. Tvert imot mener vi at kampen for separate råd er så viktig at de veier som er beskrevet i dette brevet alltid bør prøves. Særlig fordi etablering av et felles råd i en kommunestyreperiode fort kan bli standarden for neste periode.

Lykke til!

Vennlig hilsen

Jan Davidsen