

Marte Winsvold,  
Siri Nørve,  
Sigrid Stokstad,  
Guri-Mette Vestby

# Råd, regler og representasjon

**Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne**



**NIBR**

Norsk institutt for by- og regionforskning

Råd, regler og representasjon

## Andre publikasjoner fra NIBR:

Eks.

NIBR-rapport 2013:24

Veier til god lokaldemokratisk styring

NIBR-rapport 2013:11

Evaluering av handlingsplanen for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering

NIBR-rapport 2013:4

Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden

Samarbeidsrapport  
NIBR/Uni Rokkansenteret

Medvirkning med virkning?  
Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen

NIBR-rapport 2012:21

Kommunal organisering 2012.  
Redegjørelse for Kommunal- og Regionaldepartementets organisasjonsdatabase

Rapportene koster  
fra kr 250,- til kr 350,- og kan bestilles  
fra NIBR:  
Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Tlf. 22 95 88 00  
Faks 22 60 77 74

E-post til  
[nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Publikasjonene  
kan også skrives ut fra  
[www.nibr.no](http://www.nibr.no)  
Porto kommer i tillegg til de oppgitte prisene

Marte Winsvold  
Siri Nørve  
Sigrid Stokstad,  
Guri-Mette Vestby

# **Råd, regler og representasjon**

Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne

NIBR-rapport 2014:4

Tittel: **Råd, regler og representasjon**  
Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne

Forfatter: Marte Winsvold, Siri Nørve, Sigrid Stokstad, Guri-Mette Vestby

NIBR-rapport: 2014:4

ISSN: 1502-9794  
ISBN: 978-82-8309-018-5

Prosjektnummer: 3194

Prosjektnavn: Kartlegging av kommunale og fylkeskommunale rådsordninger

Oppdragsgiver: Kommunal- og regionaldepartementet

Prosjektleder: Marte Winsvold

Referat: Rapporten gir en oversikt over organisering av kommunale og fylkeskommunale eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og kommunenes erfaringer med disse rådene. Undersøkelsen er basert på spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkes-kommuner, samt casestudier i et utvalg av disse

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Mars 2014

Antall sider: 133

Pris: kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21,  
0349 OSLO  
Telefon: (+47) 22 95 88 00  
Telefaks: (+47) 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: X-ide  
Org. nr. NO 970205284 MVA  
© NIBR 2014

# Forord

Denne rapporten gir en oversikt over organiseringen av kommunale og fylkeskommunale eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Gjennom spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkeskommuner samt casestudier i et utvalg av disse er rådernes organisering, ressurstilgang, oppgaver og innflytelse undersøkt. Formålet med kartleggingen har vært å få frem kunnskap som kan legges til grunn når behovet for å gjøre endringer i og eventuelt harmonisere de ulike ordningene skal vurderes.

Undersøkelsen er gjennomført av Siri Nørve, Sigrid Stokstad, Guri-Mette Vestby og Marte Winsvold. Sistnevnte har vært prosjektleder.

Oslo, januar 2014

Trine Myrvold

Forskningssjef

---

# Innhold

|   |    |
|---|----|
| Forord .....  | 1  |
| Tabelloversikt.....                                   | 5  |
| Figuroversikt .....                                   | 6  |
| Sammendrag.....                                       | 8  |
| Summary .....   | 10 |
| 1 Introduksjon.....                                   | 12 |
| 1.1 Bakgrunn og problemstillinger.....                | 15 |
| 1.1.1 Organisering.....                               | 18 |
| 1.1.2 Ressurser .....                                 | 20 |
| 1.1.3 Oppgaver.....                                   | 21 |
| 1.1.4 Innflytelse.....                                | 22 |
| 1.2 Design, metode og datagrunnlag .....              | 23 |
| 1.2.1 Fire spørreundersøkelser.....                   | 24 |
| 1.2.2 Case: utvalg og metode for datainnsamling ..... | 27 |
| 2 Kommunale representasjonsordninger .....            | 29 |
| 2.1 Organisering og sammensetning.....                | 29 |
| 2.1.1 Type råd - rettslig regulering .....            | 29 |
| 2.1.2 Type råd - praksis.....                         | 30 |
| 2.1.3 Når ble rådet etablert? .....                   | 31 |
| 2.1.4 Sammensetning - regelverket.....                | 32 |
| 2.1.5 Sammensetning - praksis.....                    | 33 |
| 2.1.6 Oppnevning.....                                 | 41 |
| 2.1.7 Retningslinjer .....                            | 46 |
| 2.2 Ressurser .....                                   | 47 |
| 2.2.1 Sekretariat.....                                | 47 |
| 2.2.2 Budsjet.....                                    | 56 |
| 2.2.3 Opplæring.....                                  | 56 |
| 2.2.4 Rådsmedlemmenes kompetanse og erfaring.....     | 59 |
| 2.3 Oppgaver og saker .....                           | 61 |
| 2.3.1 Hvor mange saker? .....                         | 61 |

|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 2.3.2 | Hvem bestemmer hvilke saker som skal forelegges rådet? .....                     | 61  |
| 2.3.3 | Plikt til å forelegge saker for rådene .....                                     | 63  |
| 2.3.4 | Sakstyper.....   | 65  |
| 2.3.5 | Plantyper og representasjon i utvalg og komiteer .....                           | 71  |
| 2.3.6 | Hvilke tre saker fra de to siste årene anser rådene som viktigst? .....          | 73  |
| 2.4   | Legitimitet og innflytelse.....  | 78  |
| 2.4.1 | Aktiviteter.....   | 78  |
| 2.4.2 | Innflytelse.....   | 80  |
| 2.4.3 | Legitimitet .....  | 87  |
| 3     | Fylkeskommunale representasjonsordninger .....                                   | 88  |
| 3.1   | Organisering og sammensetning.....   | 88  |
| 3.1.1 | Type råd.....  | 88  |
| 3.1.2 | Sammensetning.....   | 89  |
| 3.1.3 | Oppnevning.....  | 92  |
| 3.1.4 | Retningslinjer .....   | 94  |
| 3.2   | Ressurser .....  | 94  |
| 3.2.1 | Sekretariat.....   | 94  |
| 3.2.2 | Budsjett.....  | 98  |
| 3.2.3 | Opplæring.....   | 98  |
| 3.2.4 | Medlemmenes erfaring.....  | 99  |
| 3.3   | Oppgaver og saker .....  | 100 |
| 3.3.1 | Saker.....   | 100 |
| 3.3.2 | Ulike plantyper .....  | 106 |
| 3.4   | Legitimitet og innflytelse.....  | 107 |
| 3.4.1 | Aktiviteter.....   | 107 |
| 3.4.2 | Innflytelse.....   | 109 |
| 4     | Avsluttende drøfting – implikasjoner av funn .....                               | 113 |
| 4.1   | Vurdering av rådenes funksjonsmåte i et demokratiperspektiv .....                | 113 |
| 4.2   | Opplæring og ressurser .....   | 117 |
| 4.3   | Egen beslutningsmyndighet.....   | 118 |
| 4.4   | Er ulike rådsmodeller hensiktsmessig?.....                                       | 118 |
| 4.4.1 | Forskjeller mellom rådsmodellene.....  | 121 |
| 4.5   | Valg av organiseringsformer for eventuell lovfestet ordning med ungdomsråd ..... | 123 |
| 4.6   | Harmonisering av lovverk: hvorfor og hvordan?.....                               | 124 |
| 4.6.1 | Hvorfor harmonisering? .....   | 124 |
| 4.6.2 | Råd eller annen representasjonsordning? .....                                    | 125 |



|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 4.6.3 | Kommunedelsutvalg og sentralt råd .....   | 126 |
| 4.6.4 | Hvem utpeker leder og nestleder i rådene? .....                                       | 127 |
| 4.6.5 | Bør det være adgang til å ha fellesråd? .....   | 128 |
| 4.6.6 | Bør det være lik regulering av krav om flertall<br>fra interesseorganisasjoner? ..... | 128 |
| 4.6.7 | Bør det være en felles lov for ulike råd? .....                                       | 128 |
|       | Litteratur .....  | 130 |

## Tabelloversikt

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| Tabell 1.1 | Prosent av kommuner som har svart på undersøkelsene. ....  | 27  |
| Tabell 2.1 | Råd som har ledere i ulike aldersgrupper. Prosent. ....  | 36  |
| Tabell 2.2 | Prosent av råd som oppgir at de oftest tar opp saker på egenhånd eller uttaler seg om saker forelagt av kommunen. .... | 63  |
| Tabell 2.3 | Prosent av råd som har representanter i utvalg eller komiteer. ....  | 72  |
| Tabell 2.4 | ”Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har?” Prosent. ....  | 81  |
| Tabell 2.5 | Innflytelse. Prosent som er helt enig i følgende påstander. ....   | 82  |
| Tabell 3.1 | I hvilken grad opptrer rådene som direkte talerør for interesseorganisasjoner/foreninger? Prosent. ....                | 91  |
| Tabell 3.2 | Hvordan er sakene rådet vanligvis behandler? .....   | 103 |
| Tabell 3.3 | Når fylkeskommunen ber om innspill fra rådet, hvor ofte kommer da rådet med innspill? Prosent. ....                    | 108 |
| Tabell 3.4 | Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har? Prosent. ....    | 109 |
| Tabell 3.5 | Når i saksprosessen får rådet saker fra fylkeskommunen? Prosent som har svart ”svært eller nokså ofte” .....           | 110 |

## Figuroversikt

|            |  |    |
|------------|--|----|
| Figur 2.1  | Antall medlemmer i de to rådstypene.<br>Prosent av råd.....  | 34 |
| Figur 2.2  | Gjennomsnittlig prosent av rådsmedlemmene<br>som representerer ulike grupper. ....   | 37 |
| Figur 2.3  | Prosentandel av rådslederne som er hentet fra<br>ulike grupper. ....   | 39 |
| Figur 2.4  | Prosent av råd som oppgir at de har ulike typer<br>kontakt med gruppen de skal representere. ....  | 40 |
| Figur 2.5  | Hvem foreslo representanter da rådet ble<br>oppnevnt? Prosent. ....  | 41 |
| Figur 2.6  | Sekretærens fagbakgrunn. Prosent som oppgir<br>å ha ulik bakgrunn.....   | 48 |
| Figur 2.7  | Sekretariatet gjør følgende oppgaver. Prosent av<br>rådene.....  | 50 |
| Figur 2.8  | Prosent av råd som oppgir å ha mottatt ulike<br>former for opplæring. ....   | 57 |
| Figur 2.9  | Grupperesrepresentantenes tidligere erfaring fra<br>kommunal politikk og forvaltning. Prosent som<br>oppgir at de har ulike typer erfaring. .... | 60 |
| Figur 2.10 | Hvem bestemmer vanligvis hvilke saker som skal<br>forelegges rådene? Prosent av råd. ....  | 62 |
| Figur 2.11 | Sakstyper som behandles svært ofte. Prosent. ....  | 67 |
| Figur 2.12 | Overordnede eller spesifikke saker. Prosent<br>av råd.....   | 70 |
| Figur 2.13 | Prosent av råd som svarer at de behandler ulike<br>plantyper svært ofte. ....  | 71 |
| Figur 2.14 | Aktiviteter som foretas svært eller nokså ofte.<br>Prosent.....  | 79 |
| Figur 2.15 | Når i prosessen er det vanlig at rådne får saker til<br>uttalelse? Prosent som har svart ”svært vanlig”.....                                     | 85 |
| Figur 2.16 | Prosentandel som oppgir følgende forhold<br>som svært viktig for at rådet skal få innflytelse.....   | 86 |

---

|           |  |     |
|-----------|--|-----|
| Figur 3.1 | Hvilke kontakt har medlemmene med organisasjonene. Prosent som oppgir ulike typer kontakt.....           | 92  |
| Figur 3.2 | Sekretærens fagbakgrunn. Prosent som oppgir å ha ulik bakgrunn.....                                      | 97  |
| Figur 3.3 | Prosentandel som oppgir at de får ulike typer opplæring.....   | 99  |
| Figur 3.4 | Hvor vanlig er det at rådet arbeider med følgende saker? Prosent som har svart ”svært vanlig”.....       | 104 |
| Figur 3.5 | Hvem bestemmer vanligvis hvilke saker som skal forelegges rådet? .....                                   | 105 |
| Figur 3.6 | Hvor vanlig er det at rådet arbeider med følgende plantyper? Prosent som har svart ”svært vanlig” .....  | 106 |
| Figur 3.7 | Hvor ofte gjør rådet følgende? Prosent av de to rådstypene som har svart svært eller nokså ofte.....     | 108 |
| Figur 3.8 | Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Prosent som har svart helt eller nokså enig.....       | 111 |
| Figur 3.9 | Hvor viktig er følgende for at rådet skal få innflytelse? Prosentandel som har svart ”svært viktig”..... | 112 |

# Sammendrag

*Marte Winsvold, Siri Nørve, Sigrid Stokstad og Guri-Mette Vestby*

## **Råd, regler og representasjon**

Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne

NIBR-rapport 2014:4

Gjennom spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkeskommuner er organiseringen og erfaringen med de lovpålagte rådene for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne kartlagt. Til sammen er seks webbaserede spørreundersøkelser gjennomført: en for hver av de to rådstypene til henholdsvis kommuner, fylkeskommuner og bydeler i Oslo. Videre er det gjennomført casestudier i fire kommuner og to fylkeskommuner.

Kartleggingen viser at de fleste kommuner har opprettet separate råd for de to gruppene. Ingen kommuner og bare én fylkeskommune har benyttet seg av anledningen til å etablere annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og få kommuner har benyttet seg av muligheten til å etablere interkommunale råd for denne gruppen. Litt flere, drøyt en tiendedel av kommunene, har etablert fellesråd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. Kommunene som har etablert fellesråd er i gjennomsnitt mindre enn kommunene som har etablert rene råd.

Rådene er stort sett sammensatt slik det er beskrevet i lov og rundskriv. I eldrerådene er flertallet av medlemmene alderspensjonister. I råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er aldersfordelingen svært skjev. Den store majoriteten av medlemmene er over 40 år, og de helt yngste (25 år eller yngre) er nesten ikke representert. Andelen medlemmer som representerer eldre i eldrerådene på 74 prosent, mens andelen representanter som representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne i disse

---

rådene er noe lavere – 65 prosent. I begge rådstyper utgjør politikere omtrent en tredjedel av rådsmedlemmene. I tråd med retningslinjene er gruppenes organisasjoner bedt om å komme med forslag til medlemmer, og i de fleste rådene har dette skjedd. Politikere viser seg også å være aktive når det gjelder å foreslå medlemmer.

Når det gjelder ressurser viser undersøkelsen at de langt fleste rådene disponerer en sekretær, men stillingsbrøken som sekretæren vier til rådsarbeid er lavere enn forventet. Sekretærens rolle er svært viktig for rådets virkemåte, og sekretæren ivaretar i nesten alle kommuner og fylkeskommuner mange viktige oppgaver. De fleste rådene får en eller annen form for opplæring, og fylkeskommunen har en viktig funksjon når det gjelder opplæring av de kommunale rådene.

Rådene arbeider stort sett med de sakene som er nevnt i spesielt i lov og rundskriv. Rådets sekretær er den som oftest oppgis å bestemme hvilke saker som forelegges rådene, noe som understreker sekretærfunksjonens betydning. Rådene responderer for øvrig både på saker de blir forelagt og de tar opp saker på eget initiativ, men undersøkelsen viser en tendens til at begge rådstyper er noe mer responderende enn de er proaktive. Rådene behandler stort sett saker etter at det er avgitt innstilling, men før det fattes vedtak. Noen råd får også saker til høring i forberedelsesfasen.

Flertallet av rådene, nær 70 prosent av begge rådstyper, vurderer sin egen innflytelse som svært eller ganske stor. Noe færre fellelråd, under 60 prosent, vurderer sin egen innflytelse som stor. Det at representanter for administrasjonen kommer i rådet og drøfter saker og lytter til rådets meninger på et tidlig tidspunkt i en saksprosess er den enkeltfaktoren som oppleves som viktigst for at rådet skal ha innflytelse.

# Summary

*Marte Winsvold, Siri Nørve, Sigrid Stokstad og Guri-Mette Vestby*

## **Councils, rules and representation.**

A mapping of Municipalities' and Counties' experiences with Councils for the Elderly and Councils for people with disabilities.

NIBR Report: 2014:4

Through a nation-wide survey to all municipalities and counties in Norway, the organisation of and experience with legally enforced councils for the elderly and people with disabilities has been mapped.

The mapping shows that most municipalities have established separate councils for the two groups. No municipalities and only one county have used the possibility of letting these two groups be represented by another forum than a dedicated council. Some few municipalities have cooperated with neighboring municipalities in establishing inter-municipal councils. About ten percent of municipalities, and particularly municipalities with few inhabitants, have established joint councils for the two groups.

Most Councils are composed in accordance with the law and the appurtenant directive. As could be expected, the majority of members in the Councils for the Elderly are retired senior citizens, but age distribution in the Councils for people with disabilities is also imbalanced and in favour of those over 40. People 25 years and younger are hardly represented at all. In both Councils, those representing the groups in focus (Elderly and people with Disabilities) makes up about 2/3 of the members, whereas the resting 1/3 of members are local politicians. According to guidelines, local organizations representing the Elderly and people with Disabilities are asked to propose members for the Councils, and in most municipalities they do.

Most Councils dispose of a secretary on part-time basis. The role of the secretary appears to be very important to the Councils impact on policy formulation. Most Councils get some kind of training, either from the Municipality or from the County.

The Councils work mostly with topics mentioned in the law and in the guidelines. Although a many of the Councils hold that they proactively work with cases they have themselves identified, it is far more common that they work with cases already on the municipal or county agenda. The majority of both council types (near 70 percent) judge their own influence as very or quite strong.



# 1 Introduksjon

Det finnes i dag to ordninger som gir grupper krav på at kommuner og fylkeskommuner oppretter en form for medvirkningsordning: *eldreråd*, regulert av lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd og *råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne*, regulert av lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Undersøkelsen presentert i denne rapporten har kartlagt kommuners og fylkeskommuners erfaringer med og organisering av disse to representasjonsordningene. Formålet med kartleggingen har vært å få frem kunnskap som kan legges til grunn når behovet for å gjøre endringer i og eventuelt harmonisere de ulike ordningene skal vurderes.

Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd ble vedtatt 1991 og trådte i kraft i 1992, men flere av de kommunale eldrerådene var opprettet før dette (Andreassen 2001). Lov om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble vedtatt i 2005 og trådte i kraft fra 2008. De to representasjonsordningene likner hverandre på noen områder og avviker på andre.

Elderådene er rådgivende organer for kommuner og fylkeskommuner, og de skal behandle alle saker av betydning for eldre. I lovens forarbeider gis det signaler om at eldrerådene i sitt arbeid bør legge hovedvekten på kommunenes og fylkenes planer og budsjetter og videre ha spesiell oppmerksomhet knyttet til å sikre universell utforming (Statens seniorrådet 2011). Det anbefales at ulike saker og planer legges fram for eldrerådet: årsbudsjetter, langtidsbudsjett, kommune- og fylkesplaner, tiltak og planer innen helse- og sosialsektoren, boligplaner, samferdsel og kommunikasjonsplaner og reguleringsplaner med mer. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar hvor mange medlemmer

rådet skal ha, og flertallet av rådets medlemmer skal være alderspensjonister. Pensjonistforeningene, lag og samarbeidsutvalg som er representative for de pensjonistgruppene de skal representere har rett til å foreslå medlemmer. Rådene selv velger leder og nestleder, og disse skal velges blant pensjonistene.

Loven om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne pålegger kommuner og fylkeskommuner å sørge for at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir sikret medvirkning i arbeidet med saker som er særlig viktige for denne gruppen. For dette formålet skal kommuner og fylkeskommuner opprette råd eller annen representasjonsordning. Loven åpner for alternative organiseringsformer: I tillegg til å opprette kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i den enkelte kommune, kan flere kommuner gå sammen om å opprette såkalte *interkommunale råd*, eller kommunen kan opprette et felles råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre - *fellesråd*. I Rundskrivet for representasjonsordningen heter det at rådet eller representasjonsordningen bør konsentrere seg om større og overgripende saker som er særlig viktig for personer med nedsatt funksjonsevne. Av saksområder som nevnes er tilgjengelighet, arbeid mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne og tjenester for denne målgruppen. Videre heter det at rådet bør ta del i behandling av økonomiplan og budsjett, kommunal – og regional planlegging (etter kapittel 7-12 i plan- og bygningsloven) det vil si regional- og kommunalplanlegging og reguleringsplaner. Videre nevnes universell utforming spesielt. Kommunestyret eller fylkestinget vedtar mandat og sammensetning av rådet og oppnevner leder og nestleder. Rådet består av politikere, personer fra kommuneadministrasjonen og representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Ved oppnevning av representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne skal deres organisasjoner ha forslagsrett, men representantene som foreslås behøver ikke selv å ha nedsatt funksjonsevne

Sammenlikner vi virksomhetsområdene til rådene, ser vi at helse- og sosialsaker trer tydeligere fram i eldrerådene saksområde mens ulike sider ved kommunal og fylkeskommunal planlegging er viktigere for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Videre er rådene sammensetning forskjellig: Eldrerepresentanter har flertall i eldrerådene, mens personer som representerer mennesker

med nedsatt funksjonsevne ikke har flertall i råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

Målet med denne undersøkelsen er å kartlegge rådenes organisering og virkemåte og kommunenes og fylkeskommunenes erfaringer med rådene. For det formålet vil de samme forholdene ved de to representasjonstypene bli kartlagt og sammenliknet. Forholdene som undersøkes er: 1) organisering og sammensetning, 2) ressurser og kapasitet, 3) oppgaver og saker og 4) legitimitet og innflytelse. Spørsmål knyttet til disse fire forholdene er belyst gjennom spørreundersøkelser sendt til alle landets kommuner og fylkeskommuner samt casestudier i fire utvalgte kommuner og to fylkeskommuner.

Rapporten er disponert som følger: I delkapittel 1.1 gjør vi rede for problemstillinger knyttet til de fire forholdene som spesielt skal studeres. Videre plasserer vi i dette delkapitlet rådsrepresentasjon og grupperrepresentasjon inn i en demokratiteoretisk kontekst – dette fordi det gir et utgangspunkt å diskutere rådsordningenes hensiktsmessighet og betydning ut ifra. I delkapittel 1.2 gjør vi rede for forskningsopplegget og datagrunnlaget for undersøkelsen.

I kapittel 2 presenteres funn fra undersøkelsene om *kommunale* eldreråd og råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De to rådstypene er kartlagt og vurdert ut fra de samme kriteriene, og følgende sider ved representasjonsordningene vil bli beskrevet i de ulike delkapitler: Organisering og sammensetning (2.1), ressurser (2.2), oppgaver og saker (2.3) og legitimitet og innvirkning (2.4). I hvert delkapittel gjøres det rede for eventuell lovgivning omkring temaet, videre presenteres funn fra spørreundersøkelsene om de to rådstypene, og disse funnene blir utdypet og diskutert på bakgrunn av intervjuer og dokumentstudier gjort i de fire casekommunene.

Kapittel 3 beskriver funnene fra undersøkelsene om *fylkeskommunale* råd. De samme forhold er undersøkt for disse rådene som for de kommunale, og kapitlet følger samme struktur: her belyses organisering og sammensetning (3.1), ressurser (3.2), oppgaver og saker (3.3) og legitimitet og innvirkning (3.4).

I kapittel 4 diskuterer vi mulige implikasjoner av funnene fra undersøkelsene. Vi diskuterer hvorvidt rådene som sådan og ulike måter å organisere dem på bidrar til å styrke den demokratiske

styringen i norske kommuner og fylkeskommuner både når det gjelder politikkenes input- og outputside (4.1), og videre diskuterer vi hvorvidt det er hensiktsmessig å harmonisere lovverket rundt de ulike ordningene (4.2).

## 1.1 Bakgrunn og problemstillinger

Etableringen av råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne kan begrunnes i det demokratiske prinsippet om at folk skal kunne påvirke beslutninger som berører dem selv - prinsippet om berørte parter (Mill 1861, Fung 2009). Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne er underrepresentert både i kommunestyre og i andre politiske deltakelsesfora på lokalt nivå (Aars og Offerdal 1998; Berglund og Winsvold 2005; Hanssen og Winsvold 2008, Klausen mfl 2013), og gjennom representasjon i råd eller andre fora med særskilt rett til å uttale seg i saker, får disse gruppene økt mulighet til å påvirke beslutninger som berører dem selv. Rådene ses på som nødvendige for å sikre tilstrekkelig representasjon av disse gruppene (Andreassen 2001:xiii).

Normativt sett kan slik særrepresentasjon være legitimert ut fra tanken om selvstyre: folk skal ikke styres over av beslutningsmakt som er utenfor deres egen kontroll (Näsström 2010).

Prinsippet om berørte parter er et helt grunnleggende demokratisk prinsipp, og på sett og vis er det tradisjonelle representative valgdemokratiet også tuftet på dette prinsippet: Vi får stemmerett i den kommunen eller det landet vi bor i ut fra en antakelse om at dem som bor innenfor et bestemt territorium vil bli berørt av beslutninger som fattes innenfor dette territoriet – vi er berørt fordi vi bor (nokså) nær hverandre (Goodin 2007, Arrhenius 2012). Ved rådsrepresentasjon identifiseres spesielle befolkningsgrupper innenfor et allerede territoriet etablert folk og gis spesielle deltakelsesrettigheter ikke fordi de bor nær hverandre, men fordi de likner hverandre. Dette omtales også som funksjonell representasjon (Mansbright 2008). Avveiningen mellom prinsippet om henholdsvis territoriell og funksjonell representasjon kan by på noen dilemmaer. For det første er det vanskelig å si noe presist om hvem som skal være funksjonelt representert, eller med andre ord, hvem som er berørt og hvem som tilhører bestemte grupper. Prinsipielt sett kan en tenke seg at alle blir berørt av alle beslutninger - jamfør sommerfugleeffekten (Goodin 2007). Når

man identifiserer utvalgte grupper som å ha rett på særskilt representasjon vil det med nødvendighet oppstå diskusjoner om hva som skal til for å falle innunder gruppedefinisjonen. For de to rådene som blir vurdert i denne sammenheng er av hva som skal til for å tilhøre gruppen mest diskutert når det gjelder råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, men det er relevant også for eldreråd.

For det andre kan grupperepresentasjon potensielt oppleves som stigmatiserende. Det lå i sin tid en frigjøring i ideen om universell stemmerett: Alle var like og hver stemme var like mye verdt. Ved grupperepresentasjon blir det liberale prinsippet om individuell likhet erstattet av et forskjellsprinsipp, der representasjon og deltakelse er basert på gruppetilhørighet. Ofte er berørte grupper det samme som ressurssvake grupper – grupper som trenger spesiell beskyttelse (McDonagh 2002). Så selv om særrepresentasjon kan gi økt innflytelse er det ikke nødvendigvis entydig positivt å bli singlet ut som gruppe med krav på og behov for slik særskilt representasjon.

For det tredje kan særrepresentasjon ut fra prinsippet om berørte parter komme i konflikt med det demokratiske prinsippet om at alle innbyggere skal ha lik kontroll over alle avgjørelser (Beetham 1999), som er det prinsippet det representative valgdemokratiet er tuftet på. Ofte blir prinsippet om berørte parter aktivert når likhetsprinsippet ikke fungerer, og hensikten med særrepresentasjon kan være å bøte på ulikhet. Gjennom særskilt representasjon kan de som ikke deltar gjennom valgkanalen likevel få samme innflytelse som dem som bruker stemmeretten. Resultatet av å involvere berørte parter kan altså bli større likhet. Hensikten med å involvere berørte parter trenger imidlertid ikke bare å være likhet, hensikten kan også være ulikhet. Det kan argumenteres for at de som er spesielt berørt av en beslutning skal lyttes mer til, at deres stemme skal vektes opp, fordi konsekvensene av beslutningen har større betydning for dem. Da er resultatet av grupperepresentasjon ikke likhet, men ulikhet i innflytelse. Gruppene representert gjennom råd vil dermed kunne få relativt sett større innflytelse enn grupper som bare er representert gjennom valgkanalen. Når en etablerer råd for enkelte underrepresenterte grupper blir det derfor nødvendig å ta spesielt hensyn til de svake eller underrepresenterte gruppene som ikke er representert via råd. Politikernes

---

ombudsrolle har på lokalt nivå tradisjonelt hatt denne funksjonen (Klausen mfl 2013).

Knyttet til prinsippet om berørte parter er ideen om sosial representativitet, som legger vekt på at de som har erfaring med en bestemt sosial situasjon eller tilhører en bestemt sosial gruppe har bedre kunnskap om og innsikt i hvilke problemer denne gruppen opplever og hvilke løsninger som er gode (Aars 1998). Innbyggere bør derfor representeres av noen som likner dem sosialt.

Rådsinvolvering kan, i dette perspektivet, bedre beslutningsprosesser legitimitet fordi de som blir berørt av en beslutning har blitt hørt og relevant informasjon dermed kan legges til grunn for beslutninger (Scharpf 1999). Bak denne forståelsen av særgruppens deltakelse ligger også en oppfatning om at disse gruppene ikke bare er gjenstand for samfunnets omsorgstiltak (objekter), men at de kan være viktige ressurser som aktivt kan bidra til utformingen av tiltak, tjenester og politikk (subjekter). Slik har det ikke alltid vært, noe et relativt kort historisk tilbakeblikk for alle de tre gruppene viser (Fauske mfl 2009, Ekne-Ruud og Vestby 2011).

Ved rådsrepresentasjon forutsetter man at det på tross av individuelle ulikheter er noen fellestrekk ved menneskene i denne gruppen sin livssituasjon, som gir dem felles interesser og behov, og at disse felles interessene best kan ivaretas gjennom særskilte representasjonskanaler. På gruppenivå reises da spørsmålet om i hvilken grad de som sitter i disse rådene er representative for gruppene de skal representere. Det er ikke helt uproblematisk å forutsette at eldre og funksjonshemmede utgjør selvstendige sosiale kategorier med interesser som skiller seg fra andre grupper i samfunnet, slik man gjør når man oppretter særråd for disse gruppene. Rådsordninger ble i en nylig gjennomført undersøkelse av kommunale deltakelsesordninger i noen grad beskrevet som å bidra til å skape og sementere skiller mellom befolkningsgrupper, samt bidra til et for høyt saksfokus heller enn å skape integrasjon og helhetstenkning (Klausen mfl 2013). Dette er et syn som også fremkom i evalueringen Andreassen (2001) gjorde av de to rådene for et drøyt tiår siden. Rådsrepresentasjon ble likevel i begge undersøkelser vurdert som nødvendig fordi det kunne være krevende for enkelte grupper å tre inn i og gjøre sin stemme hørt i andre etablerte fora (Andreassen 2001, Klausen mfl 2013).

Når representasjonsordningene skal kartlegges og vurderes vil et overordnet spørsmål være hvordan disse ordningene bidrar til å styrke den demokratiske styringen av kommuner og fylkeskommuner. I hvilken grad og hvordan bidrar ordningene til at berørte parter representeres og høres (inputlegitimitet)? I hvilken grad bidrar de til at det fattes bedre beslutninger (outputlegitimitet)? Videre, og aller viktigst vil det være å belyse hvordan *organiseringen av ordningene* kan bidra til at de på best mulig måte sikrer både at berørte parter høres og at det fattes bedre beslutninger.

Med disse spørsmålene i bakhodet vil vi nå kort si noe om de fire forholdene som skal kartlegges og vurderes i denne undersøkelsen: organisering, ressurser, oppgaver og innflytelse. I kapittel 2 og 3 vil vi beskrive disse forholdene og analysere hvordan de påvirker måten rådene fungerer på.

### 1.1.1 Organisering

Hvordan rådene er organisert antas å ha betydning for hvordan de fungerer, og det overordnede spørsmålet som stilles når det gjelder organisering er dermed:

Hvordan er rådene organisert, og hvordan bidrar ulike måter å organisere på til rådenes virkemåte?

Vi vil spesielt fokusere på hvordan rådene er oppnevnt, sammensatt og hvilke mandat eller retningslinjer som er gitt for rådenes arbeid. Disse tre punktene er kort beskrevet under.

**Ordning:** De to lovene åpner for litt ulike ordninger. I tillegg til å etablere rene råd for henholdsvis eldre eller mennesker med funksjonsnedsettelse, kan det etableres fellesråd for de to gruppene. Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsett funksjonsevne åpner videre for en annen organisering av representasjonsordningen enn bruk av råd. Videre åpner loven for at flere kommuner kan gå sammen om å danne råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Begrunnelsen for dette er blant annet at det kan være vanskelig å fylle rådene i små kommuner, for eksempel fordi det ikke finnes organisasjoner å rekruttere fra. Viktig i denne studien har vært å kartlegge hvilke ordninger som

blir brukt samt si noe om betingelsene for at de ulike ordningene skal fungere etter hensikten.

**Oppnevning og sammensetning:** For råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne heter det i loven at organisasjonene deres skal ha forslagsrett når det gjelder oppnevning av medlemmer til rådet. Det blir imidlertid i forarbeidet til loven pekt på at det ikke er sikkert det finnes denne typen organisasjoner i kommunen (Ot, prp. Nr 87 2004-2005). Videre heter det i Rundskriv Q-21-21/2012 at brukerrepresentantene i rådet så langt som mulig bør være representative for kommunene sine innbyggere med nedsatt funksjonsevne – det legges altså vekt på sosial representativitet innad i gruppen. I loven om eldreråd heter det at kommunen skal innhente forslag til rådsmedlemmer fra pensjonistforeningene i kommunen eller fylket, samt at flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister. For begge råd gjelder det at rådenes størrelse ikke er regulert, og antall rådsmedlemmer er derfor kartlagt gjennom spørreundersøkelsen. Gjennom spørreundersøkelsen har vi også undersøkt hvorvidt organisasjonene er blitt bedt om å foreslå rådsmedlemmer og hvorfor de eventuelt ikke er bedt om å foreslå medlemmer. Videre har vi mer generelt undersøkt hvem som har foreslått representanter ved oppnevning av råd. Vi har undersøkt hvilke grupper medlemmene representerer og hvordan rådene er satt sammen med hensyn til kjønn og alder. Dette gir grunnlag for å vurdere i hvilken grad rådsmedlemmene er sosialt representative for den gruppen de skal representere.

**Mandat og retningslinjer:** For begge råd legger loven til grunn at kommunen utarbeider et mandat for rådet, og hvorvidt det er gjort er blitt undersøkt i spørreundersøkelsene. I casekommunene har vi videre undersøkt om det utover mandatet er utarbeidet utfyllende retningslinjer og rutiner for arbeidet i rådet. Forskning på grendeutvalg viser at eksistensen av tydelige og faste rutiner er viktige for hvorvidt slike organer får innflytelse på den faktiske politikktutforming og for hvorvidt de som sitter i utvalgene opplever at de har reell innflytelse. Kontinuerlig representasjon i form av råd gir organisatorisk fokus på de representerte gruppenes behov og interesser (Agger 2010, Klausen mfl 2013). En viktig funksjon som retningslinjer har er å tydeliggjøre og avklare hvilken rolle rådene skal spille i kommunale og fylkeskommunale



beslutningsprosesser. Rådsdeltakelse skaper forventninger om at de som sitter i rådene kan påvirke politiske beslutninger, forventninger som ikke nødvendigvis innfris fordi politikerne ofte ønsker å beholde en viss frihet når saker skal besluttes. Rådsdeltakelse kan dermed føre til redusert tillit til det representative systemet: dersom forventninger til rådsinnspillenes status ikke er avklart kan rådsdeltakerne oppleve at innspillene deres urettmessig overkjøres av de ordinære beslutningsprosessene i folkevalgte organer. Vi har undersøkt om det er utarbeidet mandat eller retningslinjer for rådenes arbeid og hvordan disse oppleves å bidra til arbeidet.

### 1.1.2 Ressurser

For at råd skal fungere etter hensikten er det nødvendig at de har tilstrekkelig med administrative og økonomiske ressurser – for andre typer ordninger er det vist at dette er det viktigste kriteriet for at rådene skal bli aktive premissleverandører inn i kommunepolitikken (Agger 2010). Overordnet vil denne undersøkelsen svare på følgende spørsmål når det gjelder rådenes ressurser:

Hvilke ressurser disponerer de ulike rådene, og hvor viktig er tilgjengelige ressurser for at rådene skal fungere etter hensikten?

Ved forrige kartlegging av eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne oppga de fleste rådene at de hadde brukbare arbeidsbetingelser og var fornøyd med sine sekretærressurser og sekretærens plassering i kommuneorganisasjonen. Hjelp utover sekretærens bidrag, fikk rådene i liten grad. Det ble pekt på at rådene hadde mye kompetanse gjennom medlemmer som hadde hatt verv i politikk eller organisasjonsliv (Andreassen 2001: 53). Et mindretall av rådene fikk innføring eller opplæring i hva det ville si å sitte i et råd. I spørreundersøkelsen har vi kartlagt rådenes tilgjengelige ressurser gjennom å spørre hvor stort budsjett som følger med rådene, hva som er omfanget av sekretærhjelpen eller eventuell annen administrativ hjelp og hvilken tilknytning sekretariatet har til rådet. Omfanget av økonomiske og administrative ressurser er kartlagt gjennom spørreundersøkelsen, mens casestudiene belyser hvorvidt disse ressursene oppleves som tilstrekkelige og hva de betyr for rådenes virkemåte.

**Sekretariatets plassering:** For begge rådstyper gjelder det også at kommunene skal stille administrative funksjoner til rådighet, og at rådet skal ha et sekretariat. Å ha et sekretariat som kan fungerer som bindeledd mellom rådene og beslutningsfattende organer er i andre studier vist å være svært viktig når det gjelder å gjøre rådene oppmerksomme på relevante saker, for å veilede med hensyn til hvordan rådene best kan få innflytelse og ikke minst for å sikre at innspillene fra rådene innarbeides i beslutningsgrunnlaget (Agger mfl 2010, Klausen mfl 2013). Undersøkelsen til Andreassen (2001) viste at mens eldrerådene i stor grad henvendte seg til ordfører, kommunestyre eller politiske partier var det fagetatene som oftest fikk henvendelser fra råd for mennesker med redusert funksjonsevne. Dette blir forsøkt forklart ved at råd for mennesker med redusert funksjonsevne jobber mest med fysisk tilgjengelighet, og dette arbeidet retter seg mer mot administrasjonen enn mot politiske kanaler. Hvor i kommuneorganisasjonen et slikt sekretariat er plassert vil uansett være viktig for kommunikasjonen mellom beslutningsfattende organer og rådene.

**Rådsmedlemmenes erfaring og kompetanse:** Har oppnevnte råd god kompetanse innen sitt hovedarbeidsområde? Kartleggingen gjennomført i 2000 (Andreassen 2001) viste at mange av eldres/mennesker med nedsatt funksjonsevnes representanter hadde kommunalpolitisk erfaring, enten gjennom sin yrkesbakgrunn eller gjennom tidligere politiske verv. Det var spesielt eldrerepresentantene som hadde politisk erfaring. Den vanligste erfaringsbakgrunnen for mennesker med nedsatt funksjonsevnes representanter var arbeid i de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner (Andreassen 2001: 24). En kan anta at medlemmenes erfaringsbakgrunn vil ha betydning for hvordan rådene fungerer. For eksempel kan en tenke seg at råd med mange ressurspersoner er mer proaktive.

### 1.1.3 Oppgaver

Hvilke oppgaver rådet har og hvilke saker de skal arbeide med er delvis gitt i lovtekst og forskrifter, men er også i stor grad opp til det enkelte råd. Vi har undersøkt hvilke typer saker rådne arbeider med og hvordan de arbeider. Vi spør:

Hvilke oppgaver og saker arbeider de ulike rådene med, og i hvilken grad er saksutvalget og arbeidsmåtene i samsvar med rådenes formål?

**Type saker:** I lovteksten er saksområder det vil være aktuelt at de to respektive rådene arbeider med omtalt. Da rådene ble evaluert i 2000 fant Andreassen vesentlige forskjeller i rådenes virksomhet. Mens eldrerådene hadde et tyngdepunkt rundt saker knyttet til pleie- og omsorgstjenester og boliger/institusjoner for eldre, hadde råd for funksjonshemmede sitt tyngdepunkt i saker som dreide seg om tilgjengelighet og saker hjemlet i Plan- og bygningsloven. Hanssen og Stokke (2002) finner også at en stor del av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne behandler kommuneplan eller delplaner samt regulerings- og bebyggelsesplan. Vista utredning (2011) finner at rådene hyppig blir invitert inn i en tidlig fase av kommuneplanarbeidet, og at en del av rådene også medvirker ved byggesaker. Det er imidlertid stor variasjon i hva medvirkningen innebærer – det kan for eksempel innebære at et medlem deltar i en byggekomité, er med i en rådgivende gruppe eller gir råd til bygningsmyndighetene knyttet til deres saksbehandling av byggeprosjekter. Vi har gjennom spørreundersøkelsen kartlagt omfanget og typen av saker som rådene arbeider med. Mer utfyllende kunnskap om hvorfor rådene arbeider med den typen saker de arbeider med, er brakt til veie gjennom casestudiene.

**Aktivitet:** Å avgi uttalelser til kommunene var den absolutt vanligste arbeidsformene for begge rådene ved forrige kartlegging (Andreassen 2001). Det var heller ikke store forskjeller i kildene til sakene som de ulike rådstypene arbeidet med, men eldrerådene hentet i noe større grad sine saker fra sakslister for kommunale politiske organer, rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i større grad fra brukergruppens organisasjoner (Andreassen 2001: 32-33). Eldrerådene var noe mer aktive med å ta opp saker på eget initiativ. Gjennom spørreundersøkelsene har vi kartlagt aktivitetsmønsteret til rådene.

#### 1.1.4 Innflytelse

Begge rådstyper er i utgangspunktet nettopp råd: de skal gi innspill til politikktutforming på felt som er relevante for de to gruppene som representeres. Noen råd er imidlertid gitt former for

beslutningsmyndighet. Vi har undersøkt i hvilken grad rådene opplever å ha innflytelse, hva slags type innflytelse de har og over hvilke felter og saker. Videre har vi undersøkt hvilke betingelser som må være på plass for at rådene skal oppleve å ha innflytelse. Betingelsene er dels knyttet til spesielt to av de overstående punktene – organisering og ressurser. Legitimitet er en annen faktor som kan påvirke både innflytelse og opplevelse av innflytelse. Vi spør:

I hvilken grad opplever de ulike rådstypene at de har innflytelse og over hva? Hvilke faktorer bidrar til og hvilke faktorer hindrer rådene i å få innflytelse?

Gjennom spørreundersøkelsene har vi undersøkt om noen av rådene har fått tildelt beslutningsmyndighet, for eksempel ved at de forvalter et pengebeløp som de kan disponere for fordeling. Videre har vi undersøkt i hvilken grad rådene bidrar til å sette dagsorden og hvilke betingelser som fører til at råd fungerer proaktivt og ikke bare responderer på saker fra kommunen. Det er også viktig å undersøke i hvilken grad de organisasjonsanbefalte rådsmedlemmene opptrer som talerør for organisasjonene og i hvilken grad de opptrer selvstendig. I hvilken grad og når opplever representanter sitt mandat som bundet av den organisasjonen de er utpekt fra? Til sist har vi undersøkt om rådene opplever at de har innflytelse både generelt og over politikkfelter som spesielt angår gruppen rådene skal representere.

## 1.2 Design, metode og datagrunnlag

De over skisserte problemstillingene er undersøkt gjennom landsomfattende spørreundersøkelser til kommuner og fylkeskommuner og gjennom casestudier i et antall kommuner og fylkeskommuner. For å utvikle spørreskjema, intervjuguider og analytisk rammeverk har vi trukket på eksisterende litteratur på feltet. Fordi formålet med undersøkelsen er å få kunnskap som vil være nyttig i arbeidet med en eventuell lovfesting også av ungdomsråd og harmonisering av lovgiving rundt de tre rådstypene presenterer vi også kunnskap om medvirknings- og innflytelsesorganer for ungdom i kommuner og fylkeskommuner.

Denne litteraturen er inkludert i analysen i kapittel 2 og 3. I det videre beskrives forskningsdesign, datatilfang og metode.

### 1.2.1 Fire spørreundersøkelser

For å kartlegge rådernes organisering og virkemåte er det gjennomført spørreundersøkelser til alle landets kommuner og fylkeskommuner. Undersøkelsene er gjennomført som elektroniske websurveyer, og de er blitt stilet til rådernes sekretærer, men via kommunenes og fylkeskommunenes postmottak. Hvert postmottak mottok to undersøkelser, og de ble bedt om å sende undersøkelsene videre til den personen som var sekretær for rådet, alternativt en annen person med god kjennskap til rådet. De fleste undersøkelsene er besvart av sekretær, de øvrige stort sett av rådets leder eller av leder og sekretær i samarbeid. Undersøkelsene ble purret etter tre uker og ytterligere en gang etter fem uker. Ved tredje purring ble en del kommuner også kontaktet på telefon.

#### Svarprosent

**Kommuner:** Totalt antall kommuner i Norge i annet halvår 2013 er 428, og alle disse mottok spørreskjema. I tillegg sendte vi spørreskjematil 15 bydeler i Oslo, så totalt har vi sendt spørreskjema til 443 enheter. Alle enheter har mottatt to skjemaer, men de som har fellestråd er blitt bedt om bare å besvare skjemaet for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne – i dette skjemaet er det noen egne spørsmål om fellestråd, som bare de som krysser av for fellestråd får.

Inkludert de som har fellestråd har totalt 336 av 443 kommuner/bydeler svart på spørreskjema om **eldreråd**. Tre hundre og en (301) kommuner/bydeler oppga at de hadde eldreråd og 35 kommuner/bydeler oppga at de hadde fellestråd. Dette gir en svarprosent på 76. Det er imidlertid ikke alle som har svart på hele undersøkelsen, så det er bare for de aller første spørsmålene at vi har en så høy svarprosent. I gjennomsnitt har 300 kommuner svart på spørsmål om eldreråd, inkludert de som har fellestråd. Dette gir en svarprosent på 68.

Når det gjelder råd eller representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, så svarte 277 av 443 på undersøkelsen, dette også inkludert de med fellestråd. Dette gir en svarprosent på 63. Bare 238, tilsvarende 53 prosent, svarte på hele undersøkelsen. I gjennomsnitt svarte omtrent 57 prosent på de fleste spørsmål.

Fellesrådene er inkludert i svarprosenten for begge råd – det er fordi kommunene med fellesråd har bare dette ene rådet, som representerer både eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i de aktuelle kommunene.

**Fylkeskommuner:** 16 av 18 fylkeskommuner (89 prosent) har svart på hele undersøkelsen om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. En av disse har annen representasjonsordning og har derfor ikke svart på de delene av spørreundersøkelsen som handler om råd, men bare på de aller første og siste spørsmålene. 17 av 18 (94 prosent) har svart på undersøkelsen om eldreråd.

**Fellesråd:** Det har vært en utfordring å avgjøre hvordan fellesrådene skal analyseres. Fordi de bare utgjør 35 enheter er det i mange tilfeller meningsløst å analysere dem separat – sammenhengene blir i liten grad statistisk signifikante i en så liten gruppe. Vi har løst det på den måten at vi har analysert fellesrådene som en egen gruppe i spørsmål der betydningen av nettopp det at de er fellesråd antas å være spesielt stor – for eksempel når det gjelder sammensetning, samt i spørsmål om hvilke saker de arbeider med og hvor stor innflytelse de opplever å ha. For de øvrige spørsmålene har vi valgt å inkludere fellesrådene i analysen av råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette kan ha noen konsekvenser for resultatene og spesielt i tolkning av forskjellene mellom eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

**Spørreskjema:** Spørreskjemaene har i hovedsak vært like, men med noen suppleringer og tilpasninger både til de to ulike rådstypene, for de styringsnivåene (fylkeskommune, kommune, bydel) og for ulike organisatoriske valg som kommunene har gjort. En del av spørsmålene fra undersøkelsen som ble foretatt i 2000 er gjentatt, for å kunne sammenlikne resultatene over tid (Andreassen 2001).

**Respondenter.** Fordi spørreundersøkelsen i hovedsak er en faktabasert kartlegging, ikke en undersøkelse av holdninger, ønsket vi at den personen med mest kunnskap om hvert enkelt råd skulle svare. Det var etter vår vurdering mindre viktig at personen har samme posisjon i alle kommunene. Vi stilet derfor spørreundersøkelsen til den personen i kommunen som ivaretok den lovpålagte sekretariatsfunksjonen overfor rådene, men åpnet for at andre i kommunen kunne svare dersom det ble opplevd som

mer hensiktsmessig eller naturlig. Det ble også lagt opp til at flere kunne svare på undersøkelsene. Det er stort sett sekretærene som har fylt ut: 81 prosent av skjemaene om kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne/fellesråd, og 88 prosent av skjemaene for kommunale eldreråd, har sekretæren fylt ut. De øvrige er fylt ut av rådsleder, andre medlemmer, ”andre” eller rådmann (i den rekkefølgen). Om lag 10 prosent av skjemaene er fylt ut av mer enn én person. For fylkene gjelder det samme: 15 av 17 skjemaer for fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er fylt ut av sekretær, i ett tilfelle i samarbeid med rådsleder. Eldrerådsskjemaene er også stort sett fylt ut av sekretærene (14 av 17), men her er rådslederene mer aktive – de har fylt ut eller vært med på å fylle ut 5 av 17 skjemaer.

### **Frafallsanalyse – hvilke kommuner har ikke svart?**

Som for alle spørreundersøkelser må vi spørre oss om svarene vi har fått er representative for den gruppen av enheter de skal representere. I vårt tilfelle er det spesielt nødvendig å spørre om dette når det gjelder råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, fordi svarprosenten her er lavere enn den er for undersøkelsen om eldreråd. En kan tenke seg at det kan være systematiske skjevheter mellom de kommunene som har svart på undersøkelsen og de som ikke har svart - for eksempel kan en tenke seg at rådene i kommunene som ikke har svart ikke har en sekretær eller at denne sekretæren bruker lite tid på rådsarbeid. Det kan også tenkes at kommuner som ikke svarer i større grad opplever at rådene ikke fungerer så godt, eller at rådene er lite aktive. Videre kan det også tenkes at noen av de kommunene som ikke har svart ikke har opprettet råd. Ingen av disse spørsmålene kan vi gi noe presist svar på – vi vet ikke noe om hvordan de som ikke har svart ville svart. Vi kan imidlertid gjøre en enkel frafallsanalyse når det gjelder størrelse, og en slik frafallsanalyse er presentert i tabell 1.1.

Tabell 1.1 *Prosent av kommuner som har svart på undersøkelsene.*

| <b>Kommunestørrelse</b> | Funksjonsevne | Eldre | N   |
|-------------------------|---------------|-------|-----|
| <b>Under 2000</b>       | 51            | 51    | 94  |
| <b>2000-4999</b>        | 55            | 67    | 127 |
| <b>5000-9999</b>        | 65            | 80    | 83  |
| <b>10000-19999</b>      | 76            | 81    | 59  |
| <b>20000+</b>           | 74            | 80    | 65  |
| <b>N</b>                | 428           | 428   | 428 |

Tabellen viser en helt klar tendens: Frafallet er betydelig større blant de aller minste kommunene, og det er også betydelig større blant kommuner med mellom to og fem tusen innbyggere. Generelt øker svarprosenten med økende kommunestørrelse. Det betyr at resultatene i spørreundersøkelsen er mer representative for mellomstore og store kommuner enn for de helt små. Det kan også være en indikasjon på at rådene er mest operative i litt større kommuner, og at disse derfor er mer motivert til å svare.

### 1.2.2 Case: utvalg og metode for datainnsamling

*Utvalg av casekommuner.* For å supplere og utdype data som er frembrakt gjennom den elektroniske kartleggingen har vi gjennomført kvalitative intervjuer i fire kommuner og to fylkeskommuner. Kommunene tilhørte de fylkeskommunene vi hadde valgt ut. I en av fylkeskommunene valgte vi to mindre bygdekommuner, mens vi i den andre fylkeskommunen valgte en mellomstor bykommune og en relativt stor kommune med bymessig tettsted.

I tillegg til kommunestørrelse tok vi i valget av kommuner hensyn til at det er litt ulike modeller for organisering av råd. Vi ønsket innsikt i hvordan ulike måter å organisere rådene på fungerer og hva slags erfaringer som er knyttet til dette. For å få en viss oversikt over hvilke valg som var mulige tok vi kontakt med Deltasentret som ga oss innspill til hvilke kommuner som hadde noen type av fellesråd. Videre var vi i kontakt med Handicapforbundet for å få forslag til casekommuner. I tre av casekommunene har de den vanligste modellen med adskilte råd for henholdsvis eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne, mens den siste kommunen har fellesråd, som er et brukerråd for både



eldre, mennesker med funksjonsnedsettelse og andre som mottar omsorgstjenester, inkludert boliger. Samlet har vi altså dekket i alt sju råd i fire kommuner.

I fylkeskommunene har vi kartlagt både eldrerådene og rådene for mennesker med redusert funksjonsevne. Det betyr at vi samlet har dekket fire råd. I begge fylkeskommunene var sekretariatsfunksjonen lagt til en og samme person som kunne gi oss informasjon om begge rådene.

*Informanter.* I prosjektbeskrivelsen skrev vi at vi ville intervju personer som vi anser som nøkkelinformanter, enten dette var leder/medlemmer av rådene, politikere eller de ansatte i administrasjonen som har sekretariatsfunksjonen for rådene. Etter å ha vurdert informantspørsmålet nærmere, samt snakket med de utvalgte kommunene om hvem som kunne gi oss den informasjon vi var ute etter, så endte vi med å intervju de administrativt ansatte med sekretariatsfunksjon, både i kommunene og fylkeskommunene.

*Intervjumetode.* Intervjuene ble gjennomført som telefonintervjuer i desember 2013. Vi anvendte en semistrukturert intervjuguide med tema og spørsmål knyttet til rådenes oppnevning, organisering og sammensetning, saksområder, funksjonsmåter, roller, representativitet og innflytelse. I tillegg belyste vi spørsmål om hvilke faktorer som har betydning for at rådene fungerer (godt eller dårlig), samt om oppfatninger omkring rådenes berettigelse og legitimitet. Informantene fikk intervjuguiden på forhånd.

*Intervjudata.* Det empiriske datamaterialet fra intervjuene ble skrevet ut for hvert case, både for kommunene og for fylkene. Vi fant det ikke hensiktsmessig å presentere dette som egne casebeskrivelser i rapporten, men har bearbeidet og analysert intervjumaterialet for å skrive det inn i sammenheng med surveymaterialet. Det betyr at vi i rapporten har samlet både kvantitative og kvalitative data for ett og samme tema eller problemstilling. På denne måten gir vi leseren et samlet bilde av situasjonen for ulike sider ved rådenes funksjoner og roller, noe vi ser som et egnet grunnlag også for nasjonale myndigheter som skal vurdere rådene og en eventuell samordning av modellene.

---

## 2 Kommunale representasjonsordninger

I dette kapitlet presenteres kartleggingen av de to *kommunale* representasjonsordningene, eldreråd og råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

### 2.1 Organisering og sammensetning

#### 2.1.1 Type råd - rettslig regulering

Både eldrerådslova og lov for menneske med nedsatt funksjonsevne krever at kommunene skal ha henholdsvis eldreråd og råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne, se eldrerådslova §§ 1 og 5 og lov om råd for menneske med nedsatt funksjonsevne § 2. Begge lovene åpner for at det kan etableres ulike typer råd.

Begge lovene fastsetter at det er plikt til å ha råd i kommunedelsutvalg dersom kommunene har lagt oppgaver av betydning for rådernes interesser til slike utvalg. Eldrerådslova har også en presisering av at departementet kan gjøre unntak fra hovedregelen i § 1 når kommunen vil ha eldreråd for geografisk avgrenset område i kommunen. I eldrerådslova er det også fastsatt at det er plikt til å ha sentralt råd i slike kommuner.

Begge lovene åpner for å opprette felles råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne, se eldrerådslova §§ 4a og 8a og lov om råd for menneske med nedsatt funksjonsevne § 3.

Lov om råd for menneske med nedsatt funksjonsevne åpner for å opprette interkommunale råd, se § 3. I eldrerådslova finner vi ikke tilsvarende valgmulighet for kommunene. Kommunenes valgfrihet med hensyn til organisering er ytterligere utvidet i lov om råd for

menneske med nedsett funksjonsevne. De kan også velge «anna representasjonsordning».

### 2.1.2 Type råd - praksis

I alt 336 kommuner har svart på undersøkelsen om eldreråd. Av disse oppgir 89 prosent at de har rene eldreråd, mens 11 prosent (35 kommuner) har fellesråd. De lang fleste har med andre ord rene eldreråd.

Ikke overraskende er kommunene som har valgt fellesråd i gjennomsnitt mindre enn dem som har valgt rene råd. Kommuner med fellesråd har en gjennomsnittsstørrelse på 4.100 innbyggere, mens gjennomsnittsstørrelsen for kommuner med rene eldreråd er på 12.700.

Av de totalt 264 kommuner og bydeler som har svart på undersøkelsen om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med funksjonsnedsettelser oppgir 85 prosent at de hadde etablert råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, mens 13,6 prosent hadde fellesråd. Grunnet lavere svarprosent på undersøkelsen om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne utgjør de 35 som svarer at de har fellesråd en større andel – 13,6 prosent - av totalt antall råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Også for disse rådene gjelder det at kommunene som har etablert fellesråd i gjennomsnitt er mindre enn kommunene som har etablert rene råd: Gjennomsnittsstørrelsen for kommuner med rene råd er 18.100 innbyggere, for fellesråd er den som nevnt 4.100.

Én kommune (som utgjør 0,4 prosent av totalt antall kommuner) oppga å ha etablert interkommunalt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette var et interkommunalt råd med to kommuner. Tre kommuner og én bydel (1,5 prosent) oppga ikke å ha etablert noe råd i det hele tatt. Av de som ikke hadde opprettet råd, oppga to som grunn at de ikke hadde klart å rekruttere medlemmer til et slikt råd, mens to ikke visste hvorfor råd ikke var opprettet.

Rene råd er altså klart mest vanlig for begge gruppene, og det ser ut som om befolkningsstørrelse er hovedårsaken til at kommuner velger å etablere fellesråd. At så få kommuner har valgt å etablere interkommunale råd, og at ingen rapporterer å ha etablert andre

representasjonsordninger kan tyde på at disse to ordningene ikke oppfattes som like egnet. En annen mulig årsak til at alternative råds- og representasjonsordninger er mindre vanlig kan også være at ordninger smitter på tvers av kommunegrenser. Når man skal innføre en ordning er det lettere å velge en ordning som mange andre allerede har valgt og har erfaring med. Når det gjelder interkommunale råd, så er det en del demokratiske dilemmaer knyttet til slike, og det kan være noe av grunnen til at de ikke er spesielt utbredt. Interkommunale råd er antakelig mest relevant i kommuner som samarbeider om de tjenestene som rådene oppfatter det som viktig å uttale seg om.

### 2.1.3 Når ble rådet etablert?

#### **Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne**

I Ot.prp. nr. 87 (2004-2005) Om lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsett funksjonsevne m.m. la departementet til grunn at om lag halvparten av kommunene og de fleste fylkeskommunene på frivillig basis allerede hadde opprettet råd for funksjonshemmede etter oppfordring fra Sosialdepartementet i rundskriv I-42/99. Ordningen ble lovpålagt fra 10. september 2007.

93 råd svarte på spørsmålet om når rådet ble etablert for første gang. Åtte råd ble etablert på 1980-tallet, mens 14 råd ble etablert på 1990-tallet. Det store flertallet, til sammen 71 råd, har altså kommet etter 2000. Mellom 2000 og 2006 ble det etablert 16 råd. I året lovpåleggelsen trådte i kraft, 2007, økte antall råd sterkt, da ble det etablert 24 råd. Året etter kom 15 nye råd. Etableringen av nye råd har fortsatt, og i 2012 ble det etablert fire råd. Den sterke økningen fra 2007 og framover må kunne tilskrives at ordningen ble lovpålagt i 2007.

#### **Eldreråd**

72 råd har svart på spørsmålet om når eldrerådet ble opprettet. Dette er en ganske lav andel av kommunene, og det er også en lav andel av respondentene. Grunnen til den lave svarprosenten er kanskje at det er så lenge siden rådet ble opprettet at den som fyller ut skjemaet ikke kjenner historien. Andreassen finner i sin undersøkelse fra 2000 at 61 prosent av de daværende rådene ble

opprettet før 1992 (altså før de var lovpålagt), og at det eldste rådet var fra 1978. For de som har angitt etableringsår i vår undersøkelse oppgir 16 av disse at rådene ble etablert på 1980-tallet, 44 råd ble etablert på 1990-tallet og 12 råd er etablert etter 2000.

Eldreråd ble lovpålagt fra 1. januar 1992, jf. lov av 8. november 1991 nr. 76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd § 9. Dette forklarer at 21 av rådene ble opprettet i 1991 og 1992, men samtidig er altså hele 35 av rådene etablert etter at ordningen ble lovpålagt.

### **Betydningen av lovfesting**

Svarene på spørsmålet om når rådene ble opprettet kan si oss noe om betydningen av lovfesting av ordningene. Vi ser at antallet råd har skutt fart i forbindelse med at det ble innført lovpålagt plikt. Men samtidig er det også grunn til å merke seg at slett ikke alle har oppfylt den lovbestemte plikten fra første stund. Det tar tid å gjennomføre lovpålegget i mange kommuner, og det ligger ikke noen automatikk i at lovpålegg gir råd som er oppe og går.

#### **2.1.4 Sammensetning - regelverket**

##### **Antall medlemmer**

Det er kommunestyret som bestemmer hvor mange medlemmer eldreråd skal ha, jf. eldrerådslova § 2 første ledd. I lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne er ikke dette eksplisitt uttalt, men det følger av § 6 første ledd som sier at kommunestyrene vedtar mandat for og sammensetting av rådene. I rundskrivene er det også presisert at kommunestyret/fylkestinget selv fastsetter antall representanter, men det tilrås også at aktuelle organisasjoner får uttale seg når tallet på medlemmer skal fastsettes.

##### **Sammensetning**

Lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 6 fastsetter at kommunestyret oppnevner leder og nestleder, mens eldrerådslova § 2 bestemmer at rådet selv peker ut leder og nestleder, og disse skal utpekes blant pensjonistene.

I eldreråd skal flertallet av rådsmedlemmene være alderspensjonister i kommunen, jf. § 2 andre ledd, mens det ikke er fastsatt tilsvarende krav i lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne.

Begge lovene bestemmer at organisasjoner for henholdsvis eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne skal ha forslagsrett ved oppnevning av medlemmer i rådet, eldrerådslova §§ 2 og 6 og lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 6.

Blant råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har det vært en del eksempler på at ansatte i kommuneadministrasjonen deltar. I gjeldende rundskriv til lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne heter det nå at det mange steder er gode erfaringer med råd som er sammensatt av representanter fra både kommunestyre/fylkesting, administrasjon og funksjonshemmedes organisasjoner, og det påpekes særlig at sentrale politikere som rådsmedlemmer vil kunne styrke rådernes innvirkning. Samtidig er det presisert at representanter for kommuneadministrasjonen ikke tilrås oppnevnt som medlemmer i rådet fordi de ofte vil kunne bli inhabile. Samme formulering er brukt i rundskrivet fra 2007. Det er av særlig interesse å se hvordan dette praktiseres.

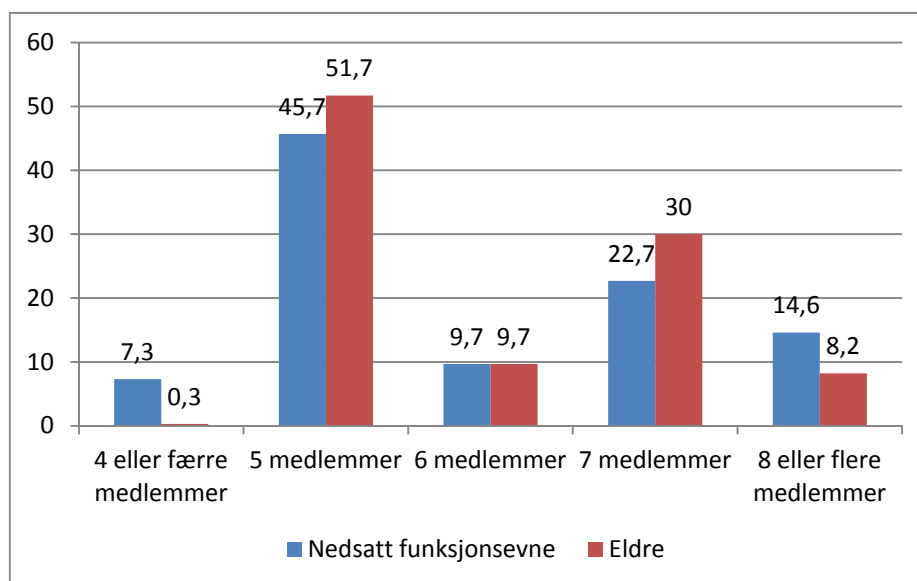
### 2.1.5 Sammensetning - praksis

**Kjønn:** Kjønnfordelingen i rådene er ganske jevn. I råd for mennesker med funksjonsnedsettelse er kvinneandelen 54 prosent, mens kvinneandelen i eldreråd er på 47 prosent.

**Antall:** Antallet medlemmer i eldreråd varierer mellom 4 og 11, og for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne varierer antallet mellom 3 og 13 – her er altså variasjonen noe større. Ikke overraskende er det en tendens til at størrelsen på rådet øker med økende kommunestørrelse. For begge rådstyper er det langt vanligste at de har 5 eller 7 representanter. Figuren under illustrerer fordelingen, og den viser at det er større spredning i rådsstørrelse når det gjelder råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er ingen særlig endring fra undersøkelsen i 2000 når det gjelder antall representanter. Verken lov eller rundskriv sier klart hvor store rådene skal være utover at det er opp til kommunestyret/fylkestinget. Men rundskriv til eldrerådsloven sier at «råda bør ikkje vere for store», se punkt 2.1. Tilsvarende formulering er ikke gitt i rundskrivet til lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Generelt er kommunenes frihet til å organisere rådene sterkere vektlagt i lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne enn i eldrerådslova, og det kan kanskje være

en forklaring på den noe større variasjonen i rådsstørrelse for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Figur 2.1 *Antall medlemmer i de to rådstypene. Prosent av råd.*



Når det gjelder antall varamedlemmer, så varierer det mellom 0 og 14 for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og mellom 0 og 22 for elderråd. Det vanligste er å ha like mange vararepresentanter som representanter.

**Alder:** Aldersfordelingen er ikke sammenliknbar i de to rådstypene, fordi representantene i elderråd er forbeholdt de eldre, mens råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er åpne for alle aldersgrupper. I denne sistnevnte rådstypen er aldersfordelingen svært skjev. I gjennomsnitt er bare litt over 1 prosent av rådsmedlemmene i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne under 25 år (1,38 prosent), og bare 5 prosent av rådene oppgir at de har medlemmer som er under 25 år. Trettiseks (36) prosent av rådene oppgir at de har rådsmedlemmer som er mellom 25 og 39 år, men denne aldersgruppen utgjør bare knappe 15 prosent av rådsmedlemmene (på landsbasis) – i de fleste av rådene hvor denne aldersgruppen er representert, er den bare representert med ett medlem. Den store massen av rådsmedlemmer er over 40 år: litt over 40 prosent av alle

rådsmedlemmer er mellom 40 og 60 og like mange er 60 år eller eldre. Tallene er ikke helt eksakte, og på grunn av noe feilrapportering summerer de seg til over hundre prosent (1% under 25, 15% mellom 25 og 39, 46 prosent mellom 40 og 60 og 46 prosent over 60). Tendensen er likevel tydelig: de yngste aldersgruppene er sterkt underrepresentert. Det samme finner man i kommunestyrer landet over (Berglund og Winsvold 2005), men underrepresentasjonen av unge i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er mer uttalt enn i kommunestyrene.

Når det gjelder eldreråd har vi spurt om hvor mange av medlemmene som er under 60 år, og videre hvor mange som er i ulike aldersintervaller fra 60 år og oppover. 35 prosent av rådene har medlemmer under 60 år, mens 36 prosent har medlemmer som er over 80. Hovedtyngden av medlemsmassen er altså mellom 60 og 80 år. Også i disse tallene er det en del feilrapportering, på den måten at summen av alle medlemmer med ulik alder for flere kommuner overstiger totalt antall medlemmer. Det kan være fordi noen også har oppgitt alder på varamedlemmer. Tendensen er likevel nokså klar også her: De aller eldste, dem over 85, er lite representert og utgjør omtrent 5 prosent av den totale medlemsmassen, mens personer under 60 år utgjør mellom 10 og 15 prosent av den totale medlemsmassen. Aldersgruppen mellom 67 og 75 år er best representert og utgjør noe under halvparten av den totale medlemsmassen i eldrerådene landet over. Dette er i tråd med loven, som sier at flertallet av representantene skal være alderspensjonister.

For eldreråd spurte vi også om lederens og nestlederens alder. Tabellen under viser at de fleste ledere og nestledere er i gruppen som også er best representert blant øvrige medlemmer – mellom 68 og 75 år. Det er en svak tendens til at nestleder er noe yngre enn leder.

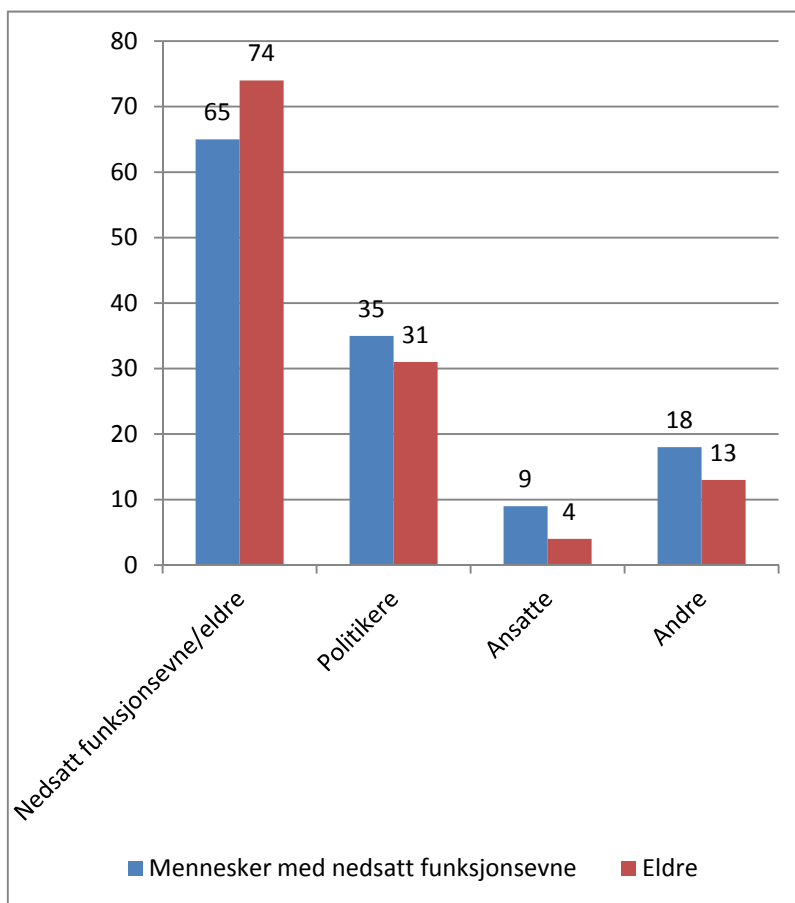


Tabell 2.1 *Råd som har ledere i ulike aldersgrupper. Prosent.*

| <b>Alder</b>       | <b>Rådets leder</b> | <b>Rådets nestleder</b> |
|--------------------|---------------------|-------------------------|
| Under 60 år        | 2                   | 3                       |
| Mellom 60 og 67 år | 14                  | 19                      |
| Mellom 68 og 75 år | 58                  | 50                      |
| Mellom 76 og 80 år | 21                  | 19                      |
| Over 80 år         | 12                  | 10                      |
| <b>N</b>           | <b>263</b>          | <b>263</b>              |

Vi stilte i spørreundersøkelsene spørsmål om hvor mange av rådsrepresentantene som representerte ulike grupper. Av svarene har vi regnet ut den gjennomsnittlige andelen representanter fra hver gruppe. Fordi en og samme person kan representere flere grupper, vil andelene summere seg opp til over 100 prosent. Resultatene presentert i figur 2.2, viser at de eldre er noe bedre representert i eldrerådene enn representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne er representert i sine råd. Ulikheten gjenspeiler trolig at eldrerådslova krever at flertallet av rådsmedlemmene skal være alderspensjonister, mens lov om råd for menneske med nedsatt funksjonsevne ikke har tilsvarende krav. Forskjellen kan også skyldes at det er lettere å få alderspensjonister til å stille i rådene enn representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Figur 2.2 Gjennomsnittlig prosent av rådsmedlemmene som representerer ulike grupper.



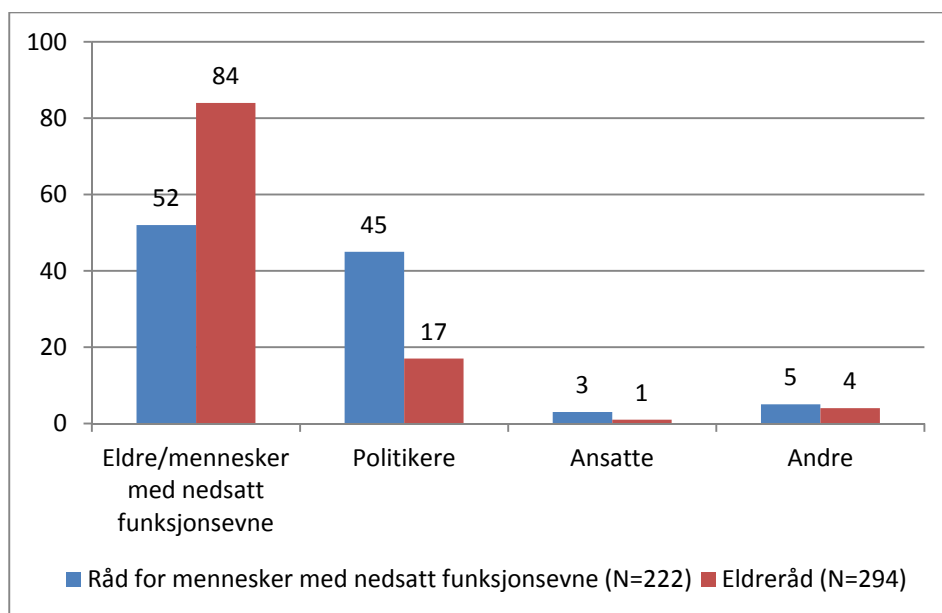
Vi ser også at andelen rådsmedlemmer som er ansatt i kommunens administrasjon er ulik for de to rådstypene, selv om rundskrivene klart anbefaler å unngå slik representasjon i begge. Videre ser vi at kategorien ”andre” er nokså stor. Vi vet dessverre ikke hvem denne kategorien inneholder, men en del av dem som tilhører denne kategorien tilhører også en av de andre kategoriene, så det kan være det mest av alt indikerer at de har en tilleggskompetanse – altså at de for eksempel sitter i rådet ikke bare fordi de er politikere, men også fordi de for eksempel arbeider med mennesker med funksjonsnedsettelse, arbeider på sykehjem eller liknende.

**Fellesråd:** I de kommunene som har fellesråd så oppgis det i gjennomsnitt at 43 prosent av medlemmene representerer eldre, 28 prosent representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne, 26 prosent representerer politikere og 10 prosent representerer ansatte. Videre er det hele 31 prosent som representerer ”andre”. Uansett kan det se ut til at de eldre er bedre representert enn mennesker med nedsatt funksjonsevne i disse rådene. Som vi skal se senere (kapittel 3.3) er fellesrådene også mest aktive på sakfelt som er relevant for eldre. Dette kan tyde på at fellesråd representerer de eldres interesser bedre enn de representerer interessene til mennesker med funksjonsnedsettelse.

### **Hvilken gruppe er lederen hentet fra?**

Vi stilte også spørsmål om hvilken gruppe lederen var hentet fra. Mennesker med nedsatt funksjonsevne er mindre representert også med leder: Mens 84 prosent av eldrerådene oppgir å ha en leder som er hentet fra og representerer gruppen eldre er det tilsvarende prosenttallet for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne 52 – bare ca halvparten av lederne for disse rådene er altså hentet fra gruppen som representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne. Disse rådene har tilsvarende flere politikere blant lederne. Lovene sier ikke noe om politikerrepresentasjon, men begge rundskrivene omtaler det som positivt for rådernes innvirkning.

Figur 2.3 Prosentandel av rådslederne som er hentet fra ulike grupper.



Når det gjelder lederen spesielt, er det eldrerådet selv som utpeker leder og nestleder, mens kommunestyret utpeker leder for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette er trolig en viktig årsak til ulikheten mellom rådene når det gjelder hvilke grupper lederne representerer. Forholdet mellom de ulike gruppene har endret seg noe siden 2000 (Andreassen 2001): Den gangen var noe færre ledere hentet fra gruppene eldre og mennesker med funksjonsnedsettelse (henholdsvis 78 og 41 prosent i 2000).

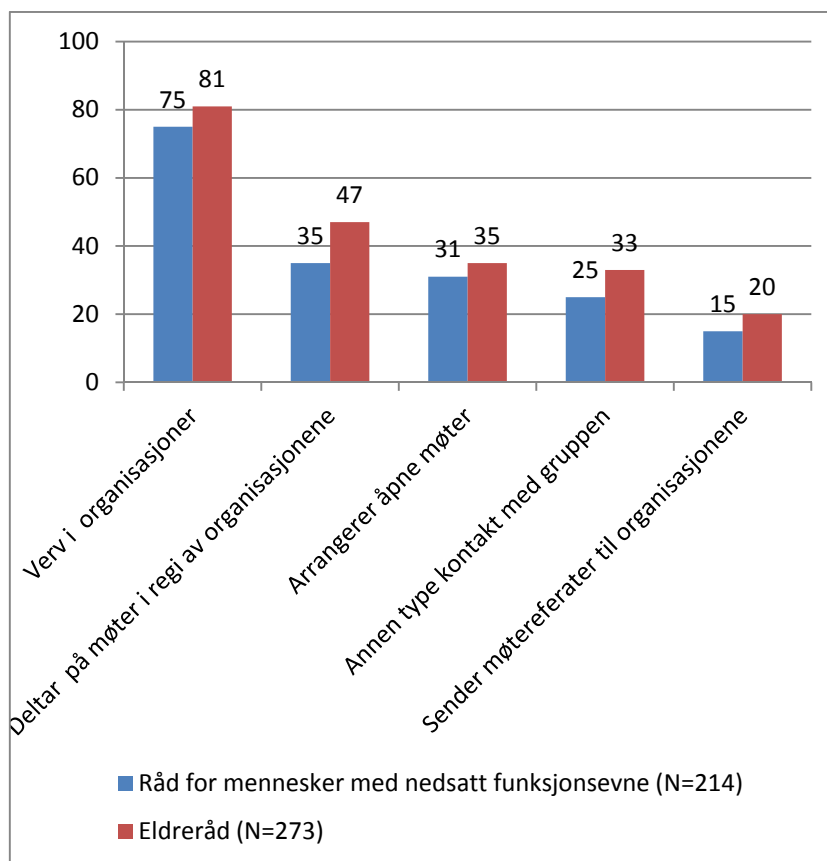
I fellesrådene oppgir 56 prosent at lederen er hentet fra gruppen "eldre", mens 35 prosent oppgir at lederen er hentet fra eller representerer gruppen "mennesker med nedsatt funksjonsevne" (N=34). Bare 9 prosent av lederne i fellesråd er hentet fra gruppen "politikere".

### Forhold til gruppene som rådene skal representere

Vi stilte en rekke spørsmål om hva slags kontakt rådene hadde med henholdsvis mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldre i kommunene. Disse spørsmålene gir en indikasjon på i hvilken grad rådsmedlemmene kommuniserer med den gruppen de er ment å representere. Vi antar at rådsmedlemmene har bedre forutsetninger for å representere sine to respektive grupper dersom

de har kontakt med dem. Resultatene presentert i figur 2.4 viser at medlemmer i begge typer råd har nokså utstrakt kontakt med gruppene de er ment å representere, eller at de i hvert fall legger til rette for slik kontakt.

Figur 2.4 *Prosent av råd som oppgir at de har ulike typer kontakt med gruppen de skal representere.*

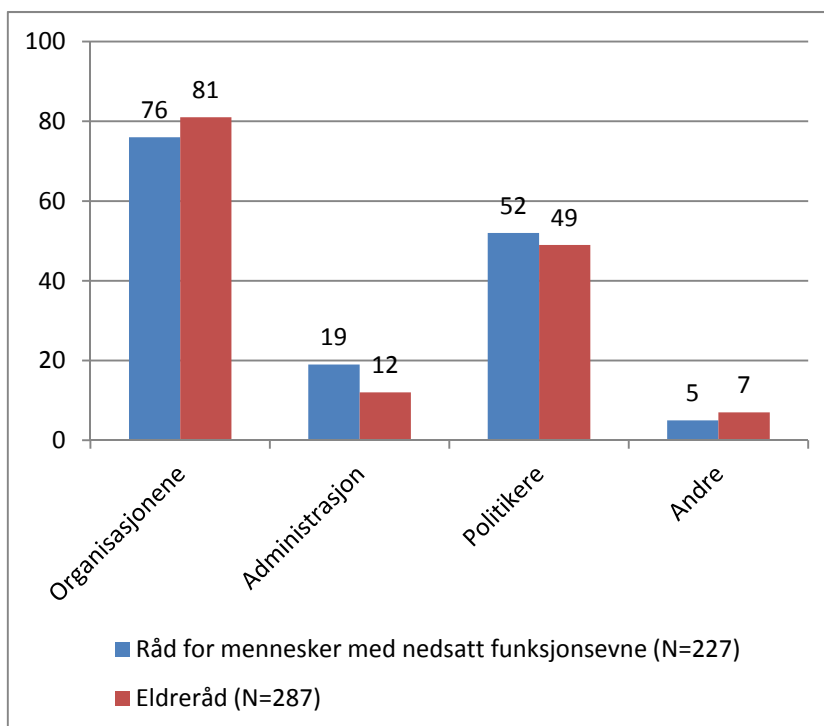


Vanligste form for ”relasjon” er at medlemmene har verv i gruppens organisasjoner, hvilket er ventet tatt i betraktning at medlemmene delvis er foreslått av organisasjonene. I lys av dette er det heller ikke overraskende at de deltar på møter i regi av disse organisasjonene. Mer interessant er det at om lag en av tre råd arrangerer åpne møter. Alt i alt gir undersøkelsen et bilde av at representantene har utstrakt kontakt med gruppen de skal representere, og særlig via organisasjonene.

### 2.1.6 Oppnevning

Det er presisert i lovene og retningslinjene at de ulike gruppens organisasjoner skal bes om å foreslå representanter, og resultatene avspeiler at det gjøres. Vi stilte spørsmål om hvem som foreslo representanter da rådene ble oppnevnt, og figur 2.5 viser hvilke grupper som kom med forslag til representanter da rådene skulle oppnevnes.

Figur 2.5 Hvem foreslo representanter da rådet ble oppnevnt? Prosent.



Som vi ser kommer mennesker med funksjonsnedsettelse sine interesseorganisasjoner noe sjeldnere med forslag til rådsrepresentanter enn eldre organisasjoner kommer med forslag til representanter for eldreråd, mens politikere og administrasjon tilsvarende kommer med noen flere forslag til representanter for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette gjenspeiler den tendensen som vi har sett i de øvrige figurene, til at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er mindre bruker- eller interessegruppedrevet og mer kommunedrevet enn eldrerådene er.

Det ble i undersøkelsene også spurt spesielt om hvorvidt gruppens organisasjoner *ble bedt om* å komme med forslag til rådsmedlemmer. Når det gjaldt råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne oppga 81 prosent av dem som svarte på undersøkelsen at denne gruppens organisasjoner var blitt bedt om å foreslå medlemmer. Sju prosent oppga at organisasjonene ikke ble bedt om å komme med forslag. Halvparten av disse oppgav som grunn at det ikke fantes slike organisasjoner i kommunen. Tretten prosent visste ikke om de var bedt om å komme med innspill. For eldrerådene hadde 85 prosent bedt eldres organisasjoner om å foreslå representanter, tolv prosent visste ikke om de hadde gjort det og tre prosent hadde ikke bedt organisasjoner om å komme med forslag. Også her var hovedgrunnen at det ikke fantes slike organisasjoner i kommunen.

Intervjuene som ble gjennomført i casekommunene viste at organisasjoner på ulikt vis er forslagsstillere. I tre av kommunene pleide kommunen å henvende seg direkte til organisasjonene og pensjonistforeningene for å be dem foreslå kandidater, men i ett tilfelle ble det annonsert i avisa etter forslag til eldreprerentanter i eldrerådet. I begge rådstypene i våre casekommuner var det også politikere som var medlemmer, men disse var i alle rådene i mindretall - vanligvis var det et par politikere der. Dette gjaldt også i det fellestrådet vi studerte. Politikerne satt enten i fagutvalg/hovedutvalg og/eller i kommunestyret. Det betyr at de var viktige budbærere som sørget for informasjon fra rådene til politiske organer og omvendt. De fungerte derfor også som rådernes talerør når saker rådene hadde uttalt seg om sendtes videre til behandling i politiske organer.

Ingen av informantene i casekommunene meldte om at det var vanskelig å få medlemmer til disse rådene. Tvert imot var det populært å sitte i rådene, og det var mange som ønsket å fortsette etter sin første periode. Det ble ikke oppfattet som om noen grupperinger var mer toneangivende eller dominerende enn andre; det var heller slik at de kunne ha en leder som var svært engasjert og hadde stått på for sakene de alle var enige om og som var rådets saker. Hvem i rådet som dominerte eller var toneangivende varierte gjerne med hva slags saker som var oppe til behandling eller som de engasjerte seg i. Også i det fellestrådet vi studerte ble det rapportert om tilfredshet og positive erfaringer. Lederen gjennom flere år representerte mennesker med

funksjonsnedsettelse, og dette rådet hadde vært svært aktive i arbeid med universell utforming. Hvem som var mest aktive i fellesrådet avhang av type saker, ble det sagt her, og da nevntes for eksempel eldres store engasjement for dagsenter for demente.

I **eldrerådene** er det pensjonistforeninger som forslår personer, og i flere av casekommunene var det slik at det ble sørget for en geografisk fordeling i kommunen. Dette skjedde blant annet fordi pensjonistforeningene var lokale foreninger. I oppnevningssystemene heter det at flertallet i rådet skal være alderspensjonister. Slik var det også i våre case; det alminnelige var at rådet var sammensatt av 3 pensjonister og 2 politikere. Pensjonistene som ble oppnevnt var ofte tidligere politikere eller mennesker som hadde vært aktive i «styre og stell», dvs. at eldrerådene samlet besitter erfaringsbasert kompetanse om lokalpolitiske systemer og lokale myndigheter, politiske beslutningsprosesser- og saksgang.

I **rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne** var det ulike interesseorganisasjoner som hadde foreslått kandidater til rådet; hvilke organisasjoner dette var avhang av hvilke organisasjoner som fantes lokalt. Representantene kunne enten være personer som selv hadde nedsatt funksjonsevne eller pårørende. Politikerne var som nevnt alltid i mindretall blant medlemmene. Vi fant også i en av kommunene at fagfolk fra administrasjonen var faste medlemmer av rådet. Begrunnelsen var at dette var hensiktsmessig for å sikre informasjon og kompetanse om viktige saksfelt; det dreide seg tre medlemmer som til daglig arbeidet i henholdsvis teknisk etat med utemiljø/ fysiske uteområder, bestillerkontoret og boligkontoret. I de andre casene ble kunnskap og innsikt fra fagmiljøene formidlet inn i rådet ved at de ble invitert inn i bestemte møter. Dette gjaldt også for eldrerådene.

**Fellesråd** er som vi ser av spørreundersøkelsen ikke så vanlig, men i ett av våre casefylker var det flere kommuner som hadde valgt denne modellen. Når vi i andre kommuner spurte om det hadde vært drøftet å slå sammen eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, var det tydelig at det rådet en viss skepsis til en slik modell, blant begge gruppene. En var redd for at den andre gruppens saker skulle dominere, det gjaldt begge veier. Et annet motargument var at mange mennesker med nedsatt funksjonsevne ikke er eldre, og selv om noen behov (spesielt til



universell utforming) kan være felles, så blir det feil at de skal inngå i et råd der det er eldres situasjon og behov som er hovedanliggende. «Funksjonshemmede er ikke nødvendigvis eldre, og eldre er ikke nødvendigvis funksjonshemmede» var essensen i motargumentet. I det fellesrådet vi studerte var argumentet *for* å kombinere disse to gruppene akkurat det motsatte: «Det finnes mange eldre som er funksjonshemmede og det er mange funksjonshemmede som er eldre». I dette fellesrådet var det deres profil som *brukerråd* som var viktig. Brukere eller pårørende av brukere av omsorgstjenester- og tiltak ble samlet gjennom en utvidelse av det opprinnelige seniorrådet (elderrådet). Da dette ble bestemt framholdt rådmannen at det var en fordel å slå sammen disse to rådene fordi brukerinteressene var så like at nesten alle sakene var felles og derved berørte begge kategorier. Nå som det har fungert noen år sier sekretæren at oppfatningen er at brukerinteressene står sterkere når de står samlet. Også en av våre øvrige informanter mente at det kunne være hensiktsmessig å slå sammen de to rådene, blant annet fordi de delvis behandlet de samme saker. Men først og fremst var oppfatningen grunnet i tanken om at et fellesråd ville styrke elderrådet, som i dette tilfellet hadde litt få saker å arbeide med.

### **Hvilke organisasjoner foreslo rådsmedlemmer?**

#### ***Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne:* 91**

kommunale råd svarte på spørsmålet om hvilke organisasjoner som foreslo rådsmedlemmer. Samtidig oppgir rådene i 156 kommuner at funksjonshemmedes organisasjoner foreslo medlemmer. Når svarandelen ikke er høyere, er den mest sannsynlige forklaringen at de som har fylt ut skjemaet ikke har kunnskap om slike forslag. Ofte er det presisert at det er lokallag av organisasjonene som har svart, men ikke alltid. Her bruker vi de landsomfattende betegnelsene.

Rådene i noen kommuner oppgir et stort antall organisasjoner. To av rådene nevner henholdsvis 10 og 11 organisasjoner. Det ser ut til at dette er store byer (Trondheim og Bergen). Men vi finner også små kommuner som oppgir opptil 5 organisasjoner. Rådene i 22 kommuner nevner fem organisasjoner eller mer. Mange kommuner oppgir to organisasjoner, og da gjerne paraplyorganisasjoner som FFO og SAFO.

Her er en oversikt over de organisasjonene som ble nevnt fem ganger eller mer:

- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) 36
- Norges handikapforbund 35
- Landsforeningen for hjerte- og lungesyke 34.
- Norsk forbund for utviklingshemmede 27
- Norges blindforbund 24
- Norsk revmatikerforbund 23
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) 22
- Hørselshemmedes landsforbund 22
- Mental helse 21
- Norges astma- og allergiforbund 11
- Norges diabetesforbund 6
- MS-forbundet 5

Svarene viser et stort spekter av organisasjoner som har kommet med forslag. Hele 19 av organisasjonene ble nevnt bare en eller to ganger. Dette viser et betydelig lokalt mangfold og lokal variasjon med hensyn til hvilke interesser som fremmes gjennom rådene. Vi vet likevel ikke hvilke organisasjoner som faktisk er representert i rådene.

Vi stilte også spørsmålene til bydelene i Oslo. Tre bydeler svarte. Alle de tre svarte FFO, og en av dem presiserte at FFO hadde en koordinerende rolle i forhold til fire organisasjoner. To av bydelene nevner også SAFO. Ut fra dette ser det ikke ut til at bydelene nødvendigvis sikrer særegen lokal representasjon.

**Eldreråd:** Rådene i 156 kommuner svarte på spørsmålet om hvilke organisasjoner som foreslo representanter. Disse svarene gir et mer ensartet bilde enn det vi fant i undersøkelsen av råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er gjennomgående lokale pensjonistforeninger som har foreslått rådsmedlemmer. I 27 av svarene er det oppgitt at fagforeningsbaserte pensjonistforeninger har foreslått medlemmer, og til fire av rådene foreslo «seniorlag» i Høyre og FrP medlemmer. Ellers framstår

forslagsstillerne hovedsakelig som lokalt baserte pensjonistforeninger, ofte «grendelag», uten klare politiske eller andre interessemessige særtrekk. Dette gjør at representasjonen i eldrerådene får et mer allment lokalt preg enn representasjonen i rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne. For eldrerådene mangler vi tall for bydelene.

### 2.1.7 Retningslinjer

I lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 6 er det bestemt at kommunestyret skal vedta mandat for rådet, og dette er nærmere omtalt i rundskrivet. I eldrerådslova er det ikke noen tilsvarende formulering, og det er heller ikke sagt noe om mandat eller retningslinjer i rundskrivet.

75 prosent av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne og 72 prosent av eldrerådene oppgir at det er utarbeidet mandat eller retningslinjer for rådet. For rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne er det slik at små kommuner sjeldnere har utarbeidet mandat eller retningslinjer (bare 57 prosent av kommunene med under 2000 innbyggere har slike). For eldrerådene er det ingen slik sammenheng mellom det å ha utarbeidet mandat og kommunestørrelse. Det er ingen sammenheng for noen av rådene mellom det å ha utarbeidet mandat og rådets opplevde innflytelse, hvilket indikerer at det å utarbeide mandat eller retningslinjer i seg selv ikke er avgjørende.

Videre oppgir 47 av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne og 57 prosent av eldrerådene at det fremgår av kommunens øvrige interne regler hvilke saker som skal forelegges rådet. Vi hadde en hypotese om at rådene i kommuner der det fremgikk av kommunens øvrige reglement hvilke saker som skulle forelegges rådene ville ha bedre forutsetninger for innflytelse fordi andre instanser i tillegg til dem selv ville passe på at de ble forelagt relevante saker. Tallene gir støtte til en slik hypotese. For eldrerå er det slik at i kommuner der det fremgår av kommunens øvrige reglement hvilke saker som skal forelegges rådet, så opplever 76 prosent av rådene at de har stor eller nokså stor innflytelse alt i alt. Blant eldreråd der kommunens øvrige regler ikke sier noe om hvilke saker som skal forelegges rådet er prosentandelen som opplever at de har stor eller nokså stor innflytelse 59. For råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er forskjellen mindre, men

likevel signifikant: De tilsvarende prosentandelene er 72 og 60 for kommuner der det henholdsvis fremgår og ikke fremgår av kommunens øvrige interne reglement hvilke saker som skal forelegges rådene. Det betyr at vel så viktig som at rådene har egne mandater og retningslinjer er det at resten av kommunen er oppmerksom på rådene og har rutiner for å inkludere dem i arbeidet med politiske og administrative saker.

## 2.2 Ressurser

Hvilke ressurser rådene har til disposisjon antas å være viktig for deres innflytelse. I dette delkapitlet ser vi spesielt på ressurser knyttet til sekretariatsfunksjonen, budsjett, opplæring og rådsmedlemmenes erfaring og kompetanse.

For begge rådstyper gjelder det at kommunene skal stille administrative funksjoner til rådighet, og at rådet skal ha et sekretariat. Å ha et sekretariat som kan fungerer som bindeledd mellom rådene og beslutningsfattende organer er i andre studier vist å være svært viktig når det gjelder å gjøre rådene oppmerksomme på relevante saker, for å veilede med hensyn til hvordan rådene best kan få innflytelse og ikke minst for å sikre at innspillene fra rådene innarbeides i beslutningsgrunnlaget (Agger mfl 2010, Klausen mfl 2013).

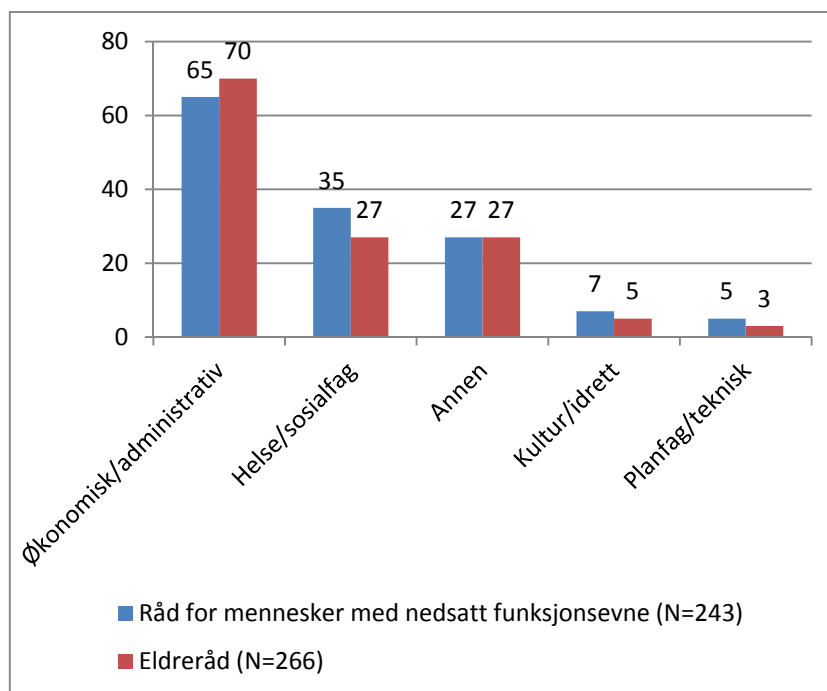
### 2.2.1 Sekretariat

Kommunene er pålagt å stille et sekretariat til rådighet for rådene, jf. lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 7 og eldreårslova §§ 4 og 8, og spørreundersøkelsen viser at så godt som alle råd har et sekretariat: Bare 2 prosent av råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og 1 prosent av elderråd oppgir at kommunen ikke stiller til rådighet et sekretariat for dem. De langt fleste rådene disponerer altså en sekretær. Vi må imidlertid holde muligheten åpen for at en del av de som ikke har besvart spørreundersøkelsen mangler sekretær, og at dette er en av grunnene til at de ikke har svart. Det er altså grunn til å anta at andelen uten sekretær er noe høyere enn denne undersøkelsen viser.

Vi spurte om sekretærens bakgrunn, og figur 2.6 viser at i begge råd er det vanligst at sekretæren har økonomisk eller administrativ

bakgrunn. Det er også nokså vanlig at sekretæren har bakgrunn fra helse- og sosialfag. Respondentene hadde mulighet til å krysse av for flere typer bakgrunn, derfor summerer bakgrunnene seg til over 100 prosent.

Figur 2.6 *Sekretærens fagbakgrunn. Prosent som oppgir å ha ulike bakgrunn.*



I casekommunene varierte det hvem som er sekretær for rådene og hvor vedkommende var plassert i kommuneadministrasjonen. I en av de små bygdekommunene var det kommunalsjefen for helse- og omsorgssektoren som var sekretær for eldrerådet og som møtte i alle rådsmøtene; i en annen liten kommune var det en rådgiverstilling under kommunalsjefen for helse og omsorg; mens det i en litt større bykommune var det felles politiske sekretariatet som hadde sekretærfunksjonen. Sekretariat for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne synes å følge samme mønster: enten er det helse-sosiale taten/avdelingen eller det er politisk sekretariat.

Inntrykket er at når sekretariatsfunksjoner er plassert i politisk sekretariat så er det ofte slik at vedkommende også er sekretær for andre råd og utvalg. I noen tilfelle kan dette være en fordel, særlig

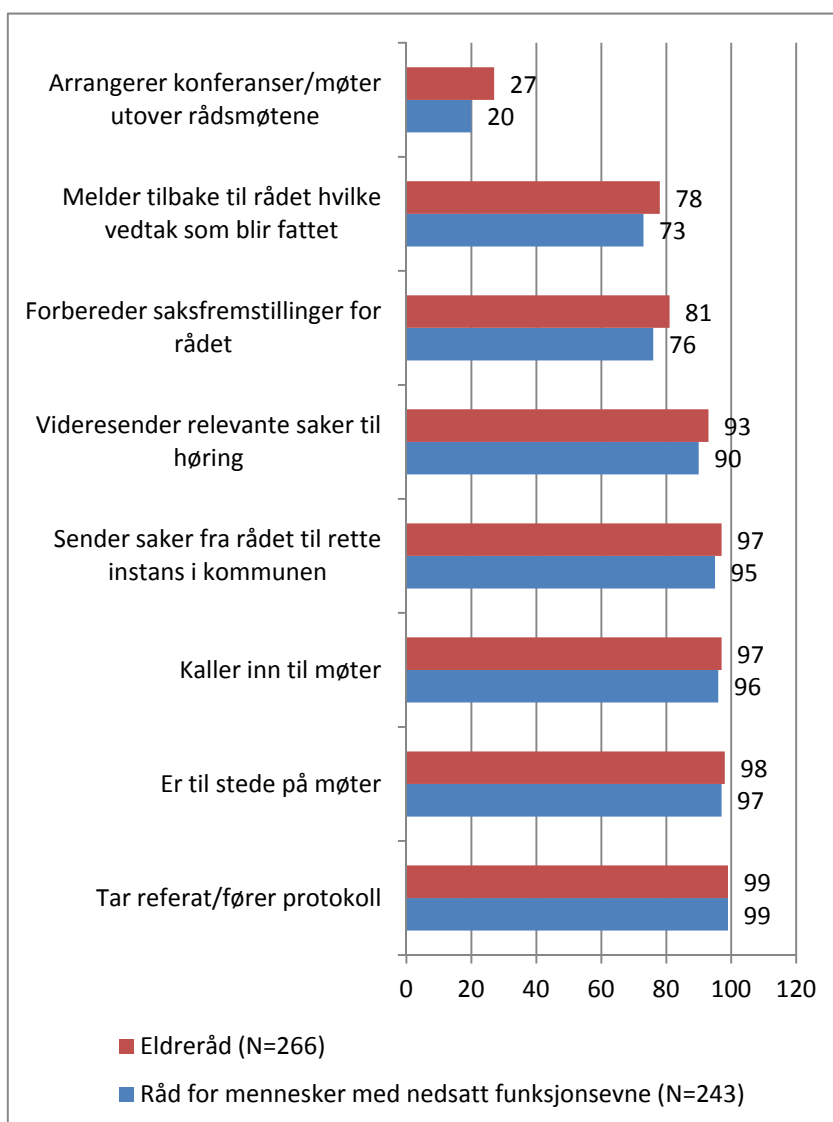
der dette dreier seg om politiske råd og utvalg som har beslektede saksfelt, som for eksempel plan- og miljøutvalg. Da kan vedkommende ha «overoppsyn» med saker som skal opp i slike politiske organ og plukke inn saker som bør behandles i eldreråd eller råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. De kan også følge saken videre og påse at deres uttalelser behandles rettmessig i de politiske organene.

Variasjonene dreier seg dels om sekretariatsplasseringen og dels om hvem som var sekretæren for disse rådene; det kunne være høyt kompetente fagpersoner som kommunalsjef for helse- og sosialsektoren, virksomhetsleder for tiltak for funksjonshemmede eller det kunne være administrative saksbehandlere og sekretærer som ivaretok en mer «teknisk» enn faglig sekretærfunksjon. Selv om vi ikke spurte direkte om dette så var bildet at utdannings- og fagkompetansen varierer mye.

### **Sekretærens oppgaver**

I spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om en rekke oppgaver som sekretæren kunne tenkes å ha. Disse spørsmålene viste seg å treffe *for* godt – nesten alle sekretærene oppgir at de gjør de fleste oppgavene det er spurt om, og det blir derfor mer interessant å fokusere på de oppgavene som ikke alle gjør. Uansett forteller disse tallene oss at sekretærene bidrar mye til rådernes arbeid og at de antakelig er viktige for at rådene skal kunne fungere etter hensikten.

Figur 2.7 Sekretariatet gjør følgende oppgaver. Prosent av rådene.



Vi ser at få sekretærer arrangerer møter utover rådsmøtene. Videre er det om lag en fjerdedel av alle rådene som oppgir at de ikke melder tilbake til rådene hvilke vedtak som blir fattet. Dette er i tråd med det som for eksempel Klausen mfl (2013) fant når det gjaldt befolkningens involvering for øvrig: Når befolkningen inviteres til å delta i kommunale beslutningsprosesser er det ofte at

de ikke informeres om hvordan deres innspill blir brukt og hva som blir resultatet av saken. I mange kommuner oppfattes involveringsjobben å være avsluttet når synspunkter er samlet inn og videreformidlet. Tilbakemelding til dem som ytret seg blir i mindre grad sett på som en del av involveringen.

Videre ser vi at i om lag ett av fem råd oppgir sekretæren at de ikke forbereder saksfremstillinger for rådet. Felles for de tre oppgavene som noe færre sekretærer gjør – holder ekstra møter, melder tilbake og forbereder saksfremstilling – er at de er nokså krevende, og de kan ta mye tid utover det som strengt tatt er nødvendig for å få avviklet rådets møter på en ordentlig måte. Disse oppgavene oppleves antakelig som mindre obligatoriske.

Sekretariatenes aktivitet betyr noe for hvordan rådernes innflytelse oppleves: generelt er det slik at jo oppgaver sekretariatene ivaretar, jo høyere vurderes rådernes innflytelse. Dette indikerer, som forventet, at sekretariatsfunksjonen og hvordan den fungerer er viktig for hvilken rolle rådene spiller i kommunal politikk.

Casestudiene bygger opp om det bildet som gis her av hva slags **oppgaver sekretærene** for disse to rådene ivaretar. Viktige oppgaver var å kalle inn til møter, delta i møter, føre protokoll og skrive referat, samt videresende uttalelser og forslag fra rådene til de rette instanser i kommunen. Noen mente at sekretæren skulle ha en type vaktbikkje- eller overvåkningsfunksjon, som blant annet innebar at de plukket relevante saker til rådene fra andre sakslister eller fra administrative forberedelser og at de passet på at rådene ikke ble forbigått eller oversett. Andre beskrev sekretariatsfunksjonen som mer passiv: de viderebrakte de sakene som kom fra andre instanser i kommunen og sørget for at rådene responderte på disse, men gjorde ellers lite. Antallet casekommuner er for lite til å si noe sikkert om hva sekretærens rolleforståelse og rolleutøvelse avhenger av, men det vil sannsynligvis variere med sekretærens egen faglige posisjon og arbeidsoppgaver i kommunen: En kommunalsjef med overblikk over et større fagfelt kan med større tyngde gå inn og «plukke» en sak inn til ett av rådene. Det framheves at det er behov for at sekretæren fungerer på en slik måte også i saker rådene faktisk får oversendt, men der det er behov for hjelp til å rette søkelyset på spesielle punkter eller forhold. Spesielt i budsjett og økonomiplan kan det være viktig at sekretæren fortolker innholdet for



rådsmedlemmene og peker ut spesielt viktige punkter som rådet bør ta tak i. Praksis flere steder synes å være at fagfolk/kommunalråd, rådmann eller ordfører stiller på møter i rådene og redegjør for hva som er spesielt viktig å se nærmere på i budsjettet, og at de slik kompletterer sekretærfunksjonen.

### **Andel årsverk som er satt av til sekretariatsfunksjonen**

Etter eldrerådsloven § 4 første ledd skal kommunen sørge for «høveleg» sekretariatshjelp for rådet. I rundskrivet punkt 4.1 er det vist til at en i forarbeidene regnet med at arbeidet ville kreve en tredjedels stilling. Når det gjelder råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, er det ikke gitt noen tilsvarende angivelse.

**Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne:** 37 råd ga et svar på spørsmålet om hvor mye ressurser som var satt av til sekretariatsfunksjonen, men ikke i en slik form at andel av et årsverk kan fastsettes. Mange av disse opplyste at det ikke var definert hvor stor ressurs sekretariatet skulle ha. Vi fikk svar i form av en angitt ressurs fra 139 av rådene.

Ett råd opplyste at det var satt av et helt årsverk til stillingen, mens ett råd opplyste at det var satt av 50 % stilling til denne funksjonen. Ellers ligger alle de øvrige rådene under 30 %.

42 råd opplyser at det er satt av under 5 % av et årsverk til sekretariatet, og ni av disse opplyser at det ikke er satt av noen ressurser. 31 råd opplyser at det er satt av mellom 5 % og 10 % av et årsverk til sekretariatet, mens 46 av rådene opplyser at det er satt av mellom 10 % og 20 % av et årsverk. 14 av rådene har satt av mellom 20 % og 30 %, mens fire råd har satt av 30 %. Bare 2 av 139 råd har som nevnt satt av mer enn 30 % av et årsverk til sekretariatet, og det store flertallet hadde altså satt av mindre enn 20 % stilling til sekretariatsfunksjonen.

**Eldreråd:** 215 av eldrerådene svarte på dette spørsmålet om andel årsverk. 45 av disse svarene var ikke i en slik form at en andel av et årsverk kan fastsettes, slik at vi står igjen med 170 svar. Blant de 45 som ikke oppga en eksakt andel opplyste 21 at behovet for sekretariat var dekket, mens 21 råd ikke sa noe om hvorvidt ressursene til sekretariatet er tilstrekkelige. Ett råd oppga «ikke nok» på dette punktet, og presiserte at dette var rådets største utfordring.

To av kommunene har satt av 50 % stilling til sekretariatet og en kommune har satt av et helt årsverk. Alle de andre ligger lavere. 73 råd (42 %) opplyser at det er satt av 5 % stilling eller mindre til sekretariatet. 54 råd (31,7%) opplyser at de har mellom 5 og 10 % stilling til sekretariatet og 28 råd (16,5 %) har mellom 10 og 20 % stilling til sekretariatet. 10 råd har mellom 20 og 30 % stilling til sekretariatet og to råd har mellom 30 og 40 % stilling til denne funksjonen.

Hovedtrekkene er ganske like for eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne på dette punktet, men andelen råd med mindre enn 20 % stilling til sekretariatet er nokså mye høyere for eldreråd enn for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

I casekommunene var det visse forskjeller med hensyn til om og hvor mye tid som var avsatt til sekretariatsfunksjonen. Uansett varierte tidsbruken med hva slags saker som var på dagsorden og hvor krevende saker og prosesser rådene var inne i. Når vi spurte om hvor stor andel som i snitt medgikk var det vanskelig å svare. Inntrykket var at når det ikke var spesielt store saker som rådene befatter seg med så var det ikke veldig mye tid som medgikk for sekretæren. I en liten kommune var 25 prosent avsatt til arbeid for eldrerådet, men vedkommende brukte ikke i snitt en fjerdedel av arbeidstiden på dette. I tre av casekommunene ble ikke tidsressurser oppfattet som noe problem, ettersom de fleste av dem vi snakket med kunne bruke den tiden de trengte til oppgaven. Annerledes var det for de som satt i et mer administrativt sekretariat med mange oppgaver. De hadde verken posisjon eller tid til å utvikle rådets oppgaver videre. Det som nok er mest avgjørende er at sekretæren har god kompetanse og er plassert slik i administrasjonene at han/hun kommer i inngrep med de prosesser som er nødvendige, samt at vedkommende har de nødvendige mandater.

### **Hvor i kommunens administrasjon er sekretariatsfunksjonen plassert?**

***Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne:*** I rundskrivet om lov om menneske med nedsett funksjonsevne punkt 6.1 er det uttalt at det er «mest naturlig at sekretariatet for rådet for menneske med nedsett funksjonsevne i kommunen leggjast til rådmannskontoret. Tilsvarande tilråding er gitt for eldrerådet.» Kommunene er ulikt organisert, ganske like enheter kan ha ulike

navn og «rådmannskontoret» er ikke noen fast del av organisasjonskartet i alle kommunene. Dette uttrykket viser imidlertid at departementet har tenkt at sekretæren skal ha en posisjon tett opp mot kommunens sektorovergripende ledelse.

200 kommunale råd har svart på spørsmålet om hvor i kommunens administrasjon sekretariatet er plassert. Det viser seg at 53 av disse rådene (26,3 %) har sekretariat som er plassert i en sektorenhet. 42 av respondentene opplyser at sekretariatet er plassert i en sektorenhet med ansvar for helse/omsorg/sosial. Åtte av rådene har sekretariatet plassert i en sektorenhet med ansvar for teknisk/plan/areal, mens to opplyser at sekretariatet er plassert i en sektorenhet med ansvar for kultur, og et råd har sekretariatet plassert i en enhet med ansvar for oppvekst.

De øvrige 157 rådene har ikke sektorspesifikk plassering. I disse kommunene varierer også sekretariatsplasseringen mye, særlig vil det variere hvor nært opp mot kommunens administrative ledelse sekretæren arbeider. Dette kan variere fra «rådmannen» til «lønn og personal». Nærheten til kommunens administrative ledelse avhenger kanskje like mye av hvor stor kommuneadministrasjonen er som av stillingsbetegnelsen. Her har vi prøvd å skille ut noen hovedformer for plassering. 52 råd opplyser at sekretariatet er plassert i en enhet med ansvar for administrative oppgaver som ikke typisk arbeider tett opp mot ledelsen, typisk «servicetorg», «interne tjenester», «post/arkiv» mv. Blant de 105 andre rådene oppgir 32 kommuner at sekretariatet er plassert tett opp mot rådmannen, typisk «rådmannens stab». 28 råd oppgir at sekretariatet er plassert i «politisk sekretariat». Det utpeker seg ikke typiske kategorier for de resterende svarene. «Sentraladministrasjonen» og «rådhuset» er angivelser som går igjen.

Plasseringen av sekretariatet varierer altså ganske mye. Fordelingen mellom sektorspesifikk plassering, plassering i ikke-sektorspesifikk ledelse og ikke-sektorspesifikk administrasjon for øvrig viser om lag en fjerdedel på hver, mens plasseringen av en fjerdedel er usikker. Blant dem som har sektorspesifikk plassering, dominerer helse/sosial/omsorgssektoren.

**Eldreråd:** 231 råd har svart på spørsmålet om hvor i kommunens administrasjon sekretariatet for eldrerådet er plassert. 47 av disse rådene (20 %) har sektorspesifikk plassering. Det er helse- og omsorgssektoren som dominerer blant disse med 40 råd. Det

framgår ikke klart av svarene om sekretæren er plassert nært opp til kommunens administrative ledelse eller lenger ut i organisasjonen. Blant svarene som angir ikke-sektorspesifikk plassering, framgår det at 58 råd har sekretæren plassert nært rådmannen, 47 oppgir «politisk sekretariat», mens 59 svar angir administrative enheter som ikke typisk arbeider tett opp mot ledelsen. 20 råd gir svar som ikke lar seg nærmere plassere i kommunens administrasjon.

Plassering av sekretariatsfunksjonen i eldrerådene følger i hovedtrekk samme mønster som plassering av sekretariatsfunksjonen i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Helse- og omsorgssektoren er dominerende blant kommunene som har plassert sekretariatet i en sektor, men om lag tre fjerdedeler av rådene har ikke-sektorspesifikk plassering av sekretariatet.

Det er vanskelig å utlede hvordan sekretariatet fungerer ut i fra undersøkelsen av plassering i den kommunale administrasjonen. Svarene angir ikke hvor stor gjennomslagsevne sekretæren har. Trolig er det forskjeller mellom innflytelsen til sekretærer som er ansatt «i publikumsmottaket» og «i rådmannens stab», men vi vet likevel lite om personenes faktiske innflytelse, og dette vil variere fra kommune til kommune.

Ut fra casekommunene kan vi ikke si at plasseringen av sekretariatet har en avgjørende betydning. Dersom sekretariatet var plassert i rådmannens avdeling, kunne det innebære at den var plassert i et politisk sekretariat der sekretæren også tok hånd om andre utvalg og dermed fikk god oversikt. Men det kunne også innebære at sekretæren satt i en administrativ gruppe som har som sine andre oppgaver å sitte i en skranke, forberede besøk i rådhuset, ha ansvaret for servering og andre administrative oppgaver.

Vi ser også at plasseringen kan handle om hvordan kommunen er organisert, og her betyr kommunestørrelse mye. En sekretærfunksjon for råd for personer med redusert funksjonsevne kan i en liten kommune være plassert for eksempel i helse- og sosialsektoren ved at leder for en enhet – for eksempel et sykehjem - også er sekretær for rådet. Vedkommende har da både stor innsikt og oversikt og kort vei til kommunalråd og rådmann.

### 2.2.2 Budsjett

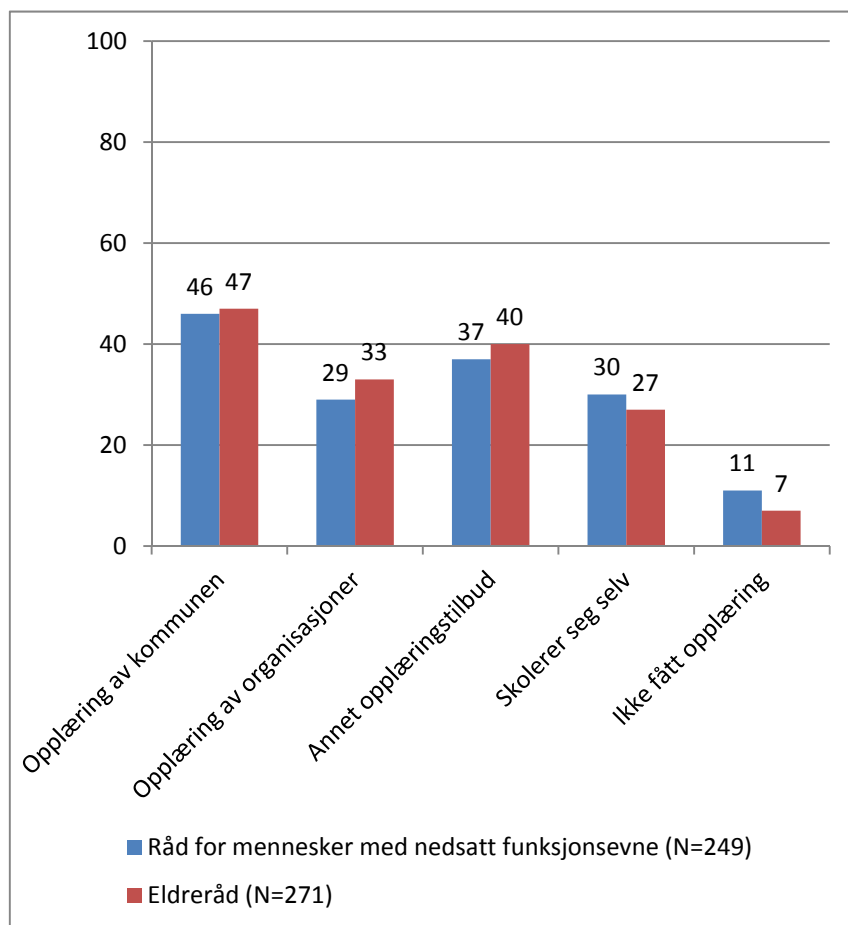
Gjennomsnittlig budsjett for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er 28.000 kroner og for eldreråd er det 46.000 kroner. For begge rådstyper er budsjettet først og fremst påvirket av størrelsen på kommunen. For eldreråd er det imidlertid også slik at antall rådsmedlemmer har noe å si for budsjettet. Uavhengig av kommunestørrelse har altså eldreråd med mange medlemmer i gjennomsnitt et større driftsbudsjett enn eldreråd med få medlemmer. Størrelsen på budsjettet er ikke signifikant korrelert med hvor stor innflytelse rådene vurderes å ha, og i tråd med dette oppgir, som vi skal se senere, få respondenter at det å ha et romslig budsjett er viktig for rådets innflytelse.

### 2.2.3 Opplæring

Vi finner ikke egne bestemmelser om opplæring i lovene, men i rundskriv til råd for mennesker med nedsett funksjonsevne punkt 5.2 heter det at kommunen/ fylkeskommunen «bør» medvirke til at representantene er kjent med sentrale deler av lover og regelverk som er viktige for utøving av rådets virksomhet, og rådsmedlemmene «bør» kunne ta del i folkevalgtopplæringen.

Den forrige undersøkelsen av disse to rådstypene (Andreassen 2001) viste at om lag en tredjedel av eldrerådene og halvparten av råd for mennesker med redusert funksjonsevne ikke fikk innføring eller tilbud om opplæring. For begge rådstyper ble det også i denne undersøkelsen stilt spørsmål om opplæring. Vi ser av figur 2.8 at eldreråd rapporterer om litt mer opplæring enn råd for mennesker med funksjonsnedsettelse, men forskjellen er marginal.

Figur 2.8 Prosent av råd som oppgir å ha mottatt ulike former for opplæring.



Det er to typer kompetanse som er nødvendig for disse rådsfunksjonene. Det ene er kompetanse om henholdsvis eldres og mennesker med funksjonsnedsettelsers livssituasjon og behov, omsorgstjenester og hjelpetiltak, løsninger og tilrettelegginger - det vil si **sakskompetanse**. Det andre er kompetanse om kommunen som organisasjon og lokal myndighet, det politiske systemet og politiske prosesser, samt etablert praksis og rutiner for faglig og politisk samhandling – det vil si **system- og prosesskompetanse**. Casestudiene indikerer at i eldrerådene har medlemmene både sakskompetanse og system- og prosesskompetanse: pensjonistrepresentantene er selv i den livssituasjon og livsfase

som sakene omhandler, samt at mange av dem er tidligere politikere og kjenner systemene og prosessene. I tillegg har eldrerådene nåværende politikere som medlemmer og vil således ha en oppdatert kunnskap om og plassering i det politiske systemet.

Den samme kompetansen representerer politikere som er medlemmer av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette rådets sakskompetanse er vanskeligere å favne fullstendig ettersom det finnes en lang rekke ulike funksjonshemminger som gir ulike behov, og fordi denne gruppen også rommer mennesker i svært ulike livssituasjoner. En sak som imidlertid omtales som relevant for alle grupper er universell utforming. Dette er også et saksområde mange etter hvert har fått kompetanse på. «Universell utforming er et kjempestort område», sier sekretæren til et råd, «det er viktig for mange ulike grupper. Og da er det mange ulike innfallsvinkler».

Casestudiene avdekket for øvrig at ytterligere opplæringsbehov eksisterer, selv om mye kompetanse finnes. Opplæringsbehovet kommer blant annet til uttrykk ved at flere foreslår at rådene kan få delta i folkevalgtopplæringen som KS gjennomfører ved starten av hver nye valgperiode. Selv om disse rådene ikke er politiske organer skal de fungere på til dels samme måter; det er mange likhetstrekk og det er mye av den samme kunnskapen og forståelsen for systemet som er nødvendig. En type opplæring eller skolering foregår når fylkene (fylkeskommunens eldreråd eller råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne) årlig sammenkaller de tilsvarende rådene på kommunalt plan til konferanse. Dette er samlinger som i følge våre informanter fungerer godt som arenaer for idétenkning, kunnskapsbygging, erfaringsoverføring og skolering. Flere lokale råd opplever dette som viktige og verdifulle arenaer som ikke minst bidrar til at deres egen rolleforståelse avklares og tydeliggjøres. Ikke alle er like sikre i rolleutøvelsen – i caseutvalget var det for eksempel én kommune som ikke hadde noe fungerende råd for mennesker med funksjonsnedsettelse fordi det var usikkerhet omkring hva slags rolle rådet skulle ha.

Når det gjelder kompetanse og opplæring som dreier seg om spesifikke behov hos gruppene så stiller i en del tilfelle interesseorganisasjonene på regionalt eller nasjonalt nivå opp. Dette er organisasjoner som over år har bygget opp kompetanse

og erfaring for å kjempe for medlemmenes interesser. I mange kommuner finnes det ikke lokallag som kan formidle relevant kunnskap til rådsmedlemmene. I en liten kommune inviterte for eksempel rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne Blindeforbundet for å foredra og informere for dem om behov, utfordringer og løsninger, noe de syntes var svært lærerikt.

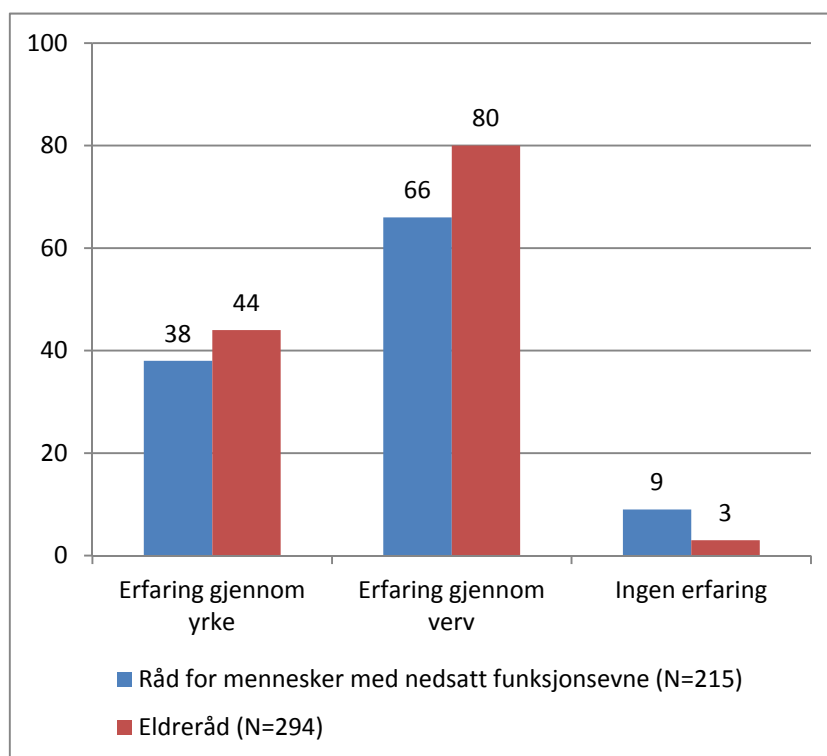
#### 2.2.4 Rådsmedlemmenes kompetanse og erfaring

Andreassens undersøkelse fra 2000 pekte på at relevant erfaring kan være nyttig kompetanse som anvendes i rådsarbeidet (Andreassen 2001). Hun fant at mange av eldre/funksjonshemmedes representanter hadde kommunalpolitisk erfaring, enten gjennom sin yrkesbakgrunn eller gjennom tidligere politiske verv. Det var spesielt eldrerepresentantene som hadde politisk erfaring. Den vanligste erfaringsbakgrunnen for representanter for mennesker med funksjonsnedsettelse var arbeid i funksjonshemmedes interesseorganisasjoner (ibid: 24). Gjennom slikt arbeid bringer de kunnskapsressurser inn i rådene; så vel som kunnskap om lokalpolitikk og kommunen som administrativ og politisk organisasjon, som sektorspesifikk fagkunnskap om eldre eller mennesker med nedsatt funksjonsevne.

I denne spørreundersøkelsen stilte vi spørsmål om hvorvidt rådsmedlemmene som representerer eldre eller mennesker med funksjonsnedsettelse hadde erfaring fra kommunal politikk eller forvaltning gjennom henholdsvis yrkeslivet eller gjennom politiske verv. Figur 2.9 viser fordelingen for de to rådene: Representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne har noe mindre erfaring enn representanter for eldre, og i begge grupper er det flere som har erfaring gjennom politiske verv enn gjennom yrkeslivet. Det er ikke så rart, tatt i betraktning at de er foreslått blant annet av organisasjoner og politikere.



Figur 2.9 *Grpperepresentantenes tidligere erfaring fra kommunal politikk og forvaltning. Prosent som oppgir at de har ulike typer erfaring.*



Vi hadde en hypotese om at råd der en stor andel av medlemmene hadde erfaring fra kommunal politikk og forvaltning ville oppleve å ha større innflytelse enn råd der få hadde slik erfaring. Dette var ikke tilfelle: Ikke for noen av rådene er det en statistisk signifikant sammenheng mellom representantenes erfaring og vurderingen av rådets innflytelse.

Vi stilte også spørsmål om hvilke andre verv de faste politiske representantene i rådene hadde. Dette kan si noe om hvilken tyngde og eventuelle gjennomslagskraft rådene har i kommunepolitikken. Vi fant at i 71 prosent av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne og 57 prosent av eldrerådene, så satt en eller flere av politikerrepresentantene i kommunestyret, mens henholdsvis 22 og 23 prosent satt i formannskapet. Heller ikke her er det variasjon i hvordan de vurderer sin innflytelse.

## 2.3 Oppgaver og saker

Eldrerådslovens § 3 fastsetter at eldrerådet er et rådgivende organ for kommunen, og begge rundskrivene legger opp til at rådene skal ha en rådgivende funksjon, se rundskriv for råd for menneske med nedsett funksjonsevne punkt 2.1: «Det er ikkje tenkt at det skal leggjast forvaltningsoppgåver til rådet, slik som t.d. forvaltning av kommunale tilskot til lokale interesseorganisasjonar eller forvaltning av tilskot til særskilte tiltak for målgruppa. Departementet rår til at medverknaden i slike saker vert avgrensa til å innhente råd og synspunkt. »

Rådene regnes som «utvalg», jf. kommuneloven § 10 nr. 1. Slike utvalg kan tildeles avgjørelsesmyndighet i alle saker hvor ikke annet følger av lov, jf. § 10 nr. 2. Det er ikke gitt noe delegasjonsforbud.

### 2.3.1 Hvor mange saker?

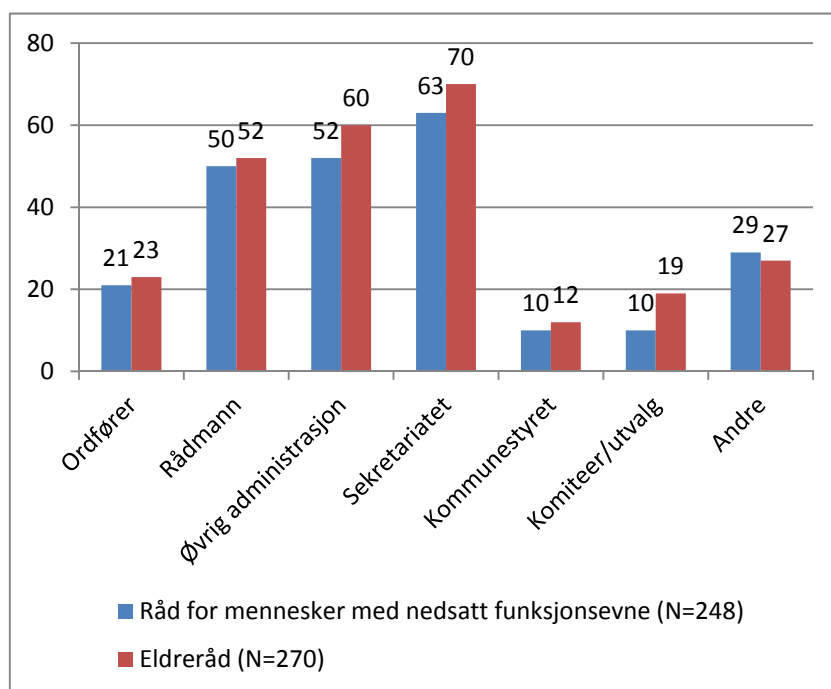
Spørreundersøkelsen viste at rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i gjennomsnitt behandler 24 saker per år. Antallet saker er ikke påvirket av kommunestørrelse, men derimot av antall rådsmedlemmer: I gjennomsnitt er det slik at råd med mange medlemmer behandler flere saker enn råd med få medlemmer. Dette kan være fordi det å ha mange medlemmer gir ressurser til å behandle flere saker, eller det kan være fordi medlemmene til sammen dekker et bredere interessefelt.

Eldrerådene behandler i gjennomsnitt 27 saker per år. For eldreråd er antall saker påvirket av kommunestørrelse, men også av antall rådsmedlemmer, og effekten av antall rådsmedlemmer er større.

### 2.3.2 Hvem bestemmer hvilke saker som skal forelegges rådet?

Vi spurte respondentene for de to rådstypene hvem som vanligvis bestemte hvilke saker som skulle forelegges rådet. Som figur 2.10 viser var sekretariatet den instansen som flest mente det var vanlig at bestemte hvilke saker som skulle forelegges rådene. Rådmann og øvrig administrasjon ble også oppfattet som ofte å bestemme hvilke saker som skulle forelegges rådene.

Figur 2.10 Hvem bestemmer vanligvis hvilke saker som skal forelegges rådene? Prosent av råd.



Knyttet til spørsmålet om hvem som tar opp saker er spørsmålet om i hvilken grad rådene er proaktive og tar opp saker selv og i hvilken grad de er responderende og svarer på saker som blir forelagt dem. Som tabell 2.2 viser, er det vanligst at de gjør begge deler.

Tabell 2.2 *Prosent av råd som oppgir at de oftest tar opp saker på egenhånd eller uttaler seg om saker forelagt av kommunen.*

|   | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> |
|---|--|-----------------|
| Rådet tar stort sett opp saker på egenhånd                              | 12   | 10              |
| Rådet uttaler seg først og fremst om saker de blir forelagt av kommunen | 21   | 14              |
| Både og   | 66   | 76              |
| N   | 248  | 270             |

I casekommunene finner vi et tilsvarende mønster; det vanlige er at rådene både får tilsendt saker til uttalelse eller blir bedt om å komme med innspill og at de selv tar initiativ til å fremme saker til politiske behandling eller for å få igangsatt utbedringer, tiltak eller drøftinger.

Det er en svak tendens til at små kommuner i større grad enn store tar opp saker på egenhånd, mens de større kommunene svarer ”både og”. Ved forrige kartlegging, i 2000, var eldrerådene noe mer aktive med å ta opp saker på eget initiativ. Dette har endret seg, kan hende fordi råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne nå har rukket å etablere seg mer og har fungert over lengre tid.

Femti prosent av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne oppgir at interesseorganisasjoner eller foreninger har bedt rådet om å ta opp saker i innværende periode, mens 53 prosent av eldrerådene svarer det samme. Dette vitner om en sterk kobling mellom rådene og interesseorganisasjonene.

### 2.3.3 Plikt til å forelegge saker for rådene

#### **Hvilke saker?**

Lovgivningen fastsetter at kommuner og fylkeskommuner har plikt til å forelegge saker «som er særleg viktige for menneske med nedsett funksjonsevne» og saker «som gjeld levekåra for eldre» for henholdsvis råd for menneske med nedsett funksjonsevne og eldreråd, jf. lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne §

§1 jf. § 5 første ledd og elderrådslova § 3 tredje ledd. Hvilke saker som omfattes av denne plikten beror på en skjønnsmessig vurdering. I lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 1 er det gitt noen eksempler, og dette er utdypet i rundskriv. Også i rundskrivet til elderrådslova er det gitt retningslinjer for hva slags saker som skal forelegges rådene.

Vi har ikke rettspraksis på tolkningen av reglene om hvilke saker som skal forelegges rådene, men en uttalelse fra Sivilombudsmannen kan illustrere (SOMB 1997-18). Nøtterøy kommune skulle behandle en sak om omlegging av Postens tjenestetilbud, herunder spørsmålet om nedleggelse av postkontor. Sivilombudsmannen kom til at en slik sak må antas å gjelde «levekåra for eldre» etter elderrådslova § 3 tredje ledd.

### **Når inntreer plikten?**

Alle saksdokumentene skal legges fram for elderrådet i god tid før kommunestyret behandler sakene, jf. elderrådslova § 3 andre ledd. I lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne § 5 første ledd heter det at sakene skal legges fram for rådet i god tid før de skal avgjøres. Begge rundskrivene utdypet hva som menes med «i god tid før avgjørelsen», og det framgår at hovedpoenget er at rådet må komme inn i kommunens beslutningsprosess mens det er mulig å påvirke saken.

I SOMB 1997-18 om omorganisering av Postens tjenestetilbud i Nøtterøy kommune ble saken forelagt elderrådet samtidig som den ble lagt fram for formannskapet og kommunestyrets medlemmer. Sivilombudsmannen uttalte at dette var for seint:

Selv om det må kunne forventes at elderrådet som hovedregel tar et initiativ av eget tiltak etter regelen i eldreloven § 3 fjerde ledd i saker det blir kjent med og som kan være vanskelig for kommunen å vurdere om faller inn under rådets arbeidsområde, har kommunen et selvstendig ansvar for å forberede saken slik at elderrådet kan behandle saken slik elderrådsloven forutsetter. Jeg viser til elderrådsloven § 3 første ledd hvor det fremgår at alle saksdokumentene skal oversendes elderrådet «i god tid før kommunestyret handsamer sakene». En orientering av elderrådet

samtidig med at kommunens organer skal fatte beslutning vil således normalt ikke være tilstrekkelig.

Begge rundskrivene poengterer at kommunen må sette av ekstra tid til å forelegge saker for rådene. Først må administrasjonen selv arbeide seg fram til et utkast, så skal rådene høres og så kan sakene gå til organene med vedtaksmyndighet.

Det er erkjent at medvirkningen blir sterkere jo tidligere i beslutningsprosessen rådene kommer inn. Spørsmålet om når i kommunens saksbehandlingsprosess rådene i praksis blir involvert, kan imidlertid også bero på reglene om offentlighet.

Utgangspunktet er at dokumenter som kommunens administrasjon sender til rådet er offentlige. Unntaket i offentleglova § 14 for organinterne dokumenter gjelder i henhold til § 16 andre ledd ikke for dokument fra eller til kommunale eller fylkeskommunale særlovsorganer, som eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er. Når et saksframlegg går til slike råd, kan det altså ikke holdes utenfor innsyn på samme måte som dokumenter som går innad i kommunens administrasjon. I lys av dette er det sannsynlig at administrasjonen i kommunen venter til saksforberedelsen har kommet et godt stykke på vei før rådene blir involvert, i hvert fall gjennom et skriftlig innspill.

En annen måte å involvere rådene på er gjennom muntlig orientering fra kommunens administrasjon og drøfting i rådenes møter. Slike møter er imidlertid omfattet av kommunelovens regler om møteoffentlighet og offentlige sakslister, slik at utveksling av synspunkter ikke vil kunne holdes helt ut internt.

En alternativ måte å sikre tidlig medvirkning på er at rådsmedlemmer deltar i arbeidsgrupper og lignende som skjer i regi av kommunens administrasjon.

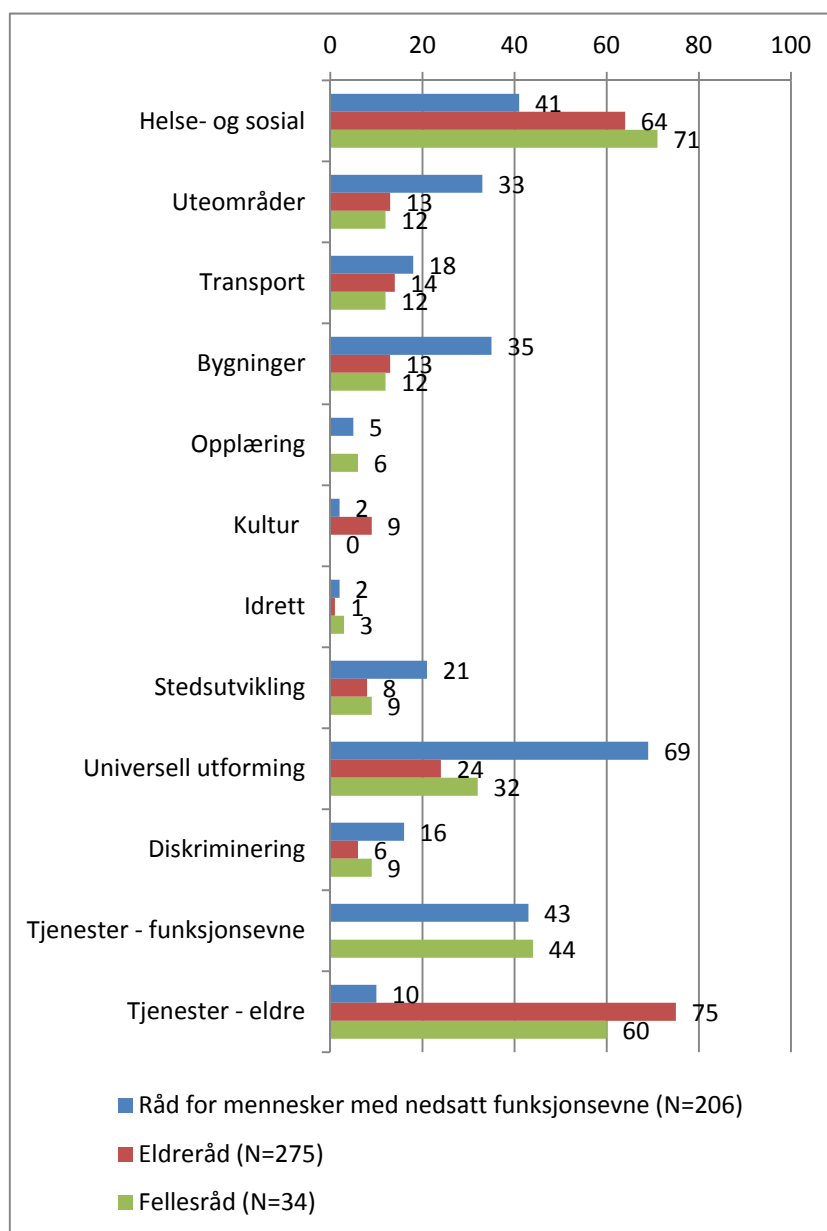
### 2.3.4 Sakstyper

Da rådene ble evaluert i 2000 fant Andreassen vesentlige forskjeller i disse rådenes virksomhet. Helse- og sosialsaker trer tydeligere fram i eldrerådene saksområde, og de hadde et tyngdepunkt rundt saker knyttet til pleie- og omsorgstjenester og boliger/institusjoner for eldre. Råd for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne hadde ulike sider ved kommunal- og

fylkeskommunal planlegging som sitt tyngdepunkt. 64 % av rådene engasjerte seg i saker som dreide seg om tilgjengelighet og saker hjemlet i Plan- og bygningsloven. Begge råd behandler saker knyttet til trafikk og samferdsel (26% av eldrerådene mot 33% råd for funksjonshemmede). Eldrerådene behandler i litt større grad budsjetter.

Også Hanssen og Stokke (2002) fant at en stor del av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne behandler kommuneplan eller delplaner samt regulerings- og bebyggelsesplan. Vista utredning (2011) fant at rådene hyppig blir invitert inn i en tidlig fase av kommuneplanarbeidet, og at en del av rådene også medvirker ved byggesaker. Det er imidlertid stor variasjon i hva medvirkningen innebærer – det kan for eksempel innebære at et medlem deltar i en byggekomité, er med i en rådgivende gruppe eller gir råd til bygningsmyndighetene knyttet til deres saksbehandling av byggeprosjekter. I en undersøkelse gjennomført av NIBR i 2013 blant seksten kommuner, så vi for eksempel at i noen kommuner ble rådene rutinemessig involvert i alle overordnede plansaker, mens de i andre kommuner ble rådspurt i mer konkrete saker som gjaldt for eksempel transportløsninger eller folkehelse (Klausen mfl 2013).

Spørreundersøkelsene sendt til kommunene viser et tydelig mønster for hvilke typer saker rådene arbeider med. I figur 2.11 nedenfor har vi skilt ut fellesråd som en egen rådstype.

Figur 2.11 *Sakstyper som behandles svært ofte. Prosent.*



Ikke overraskende ser vi at den saken eldreråd behandler oftest er tjenester for eldre. Vi ser også at fellesråd, som jo skal ivareta interessene både til eldre og til mennesker med nedsatt funksjonsevne, har en tendens til å behandle tjenester for eldre (i 60% av rådene er dette svært vanlig) oftere enn de behandler tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne (i 44% av rådene er dette svært vanlig). Videre ser vi at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i svært stor grad arbeider med universell utforming og saksområder som er vesentlige innen dette temafeltet, som bygninger og transport. Universell utforming er også nevnt som et viktig saksområdet i rundskrivet som regulerer denne virksomheten.

Også i casekommunene var det universell utforming som oftest eller i størst omfang var på dagsorden i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne eller i fellesråd. Dette er et omfattende saksfelt som berører flere grupper og ulike behov. I en av de mindre bygdekommunene der dette saksområdet dominerte i rådet, dreide det seg både om saker de fikk oversendt og saker de sjøl tok tak i. Et eksempel på en slik sak var utformingen av heisen i rådhuset («stor sak som de fikk igjennom»), andre eksempler var tilgjengelighet på serveringssteder, hotell, eller i butikker. «Universell utforming er et kjempetort område», sier sekretæren for et av rådene, «det er viktig for mange ulike grupper. Og da er det mange ulike innfallsvinkler». Tilretteleggingen er viktig for eldre også, fremhever hun.

Eldrerådene i casekommunene var også opptatt av universell utforming, men de syntes å ha et mer sammensatt saksfelt. Universell utforming ble i mange tilfeller klassifisert som ”helse- og sosialsak”. Omsorgsboliger, enten det dreide seg om planlegging (lokalisering og utforming), bygging eller leiepriser var også en typisk eldreråd/fellesrådssak. Det samme gjaldt aktivitetstilbud og dagsentertilbud for eldre, inkludert spesiell tilbud til demente, eller tjenestetilbud knyttet til tannhelse og pasientreiser. Vi fant også at det var vanligere for eldreråd å stå bak arrangementer av typen årets eldrefest eller eldredag, eller at de inviterte til åpne diskusjonsmøter om spesifikke saker.

Mange sakstyper/felt er de samme for de to rådstypene eller angår begge grupper. Noen typer saker hører dessuten inn under ulike kategorier (som f.eks. parkering). For å gi et inntrykk av det

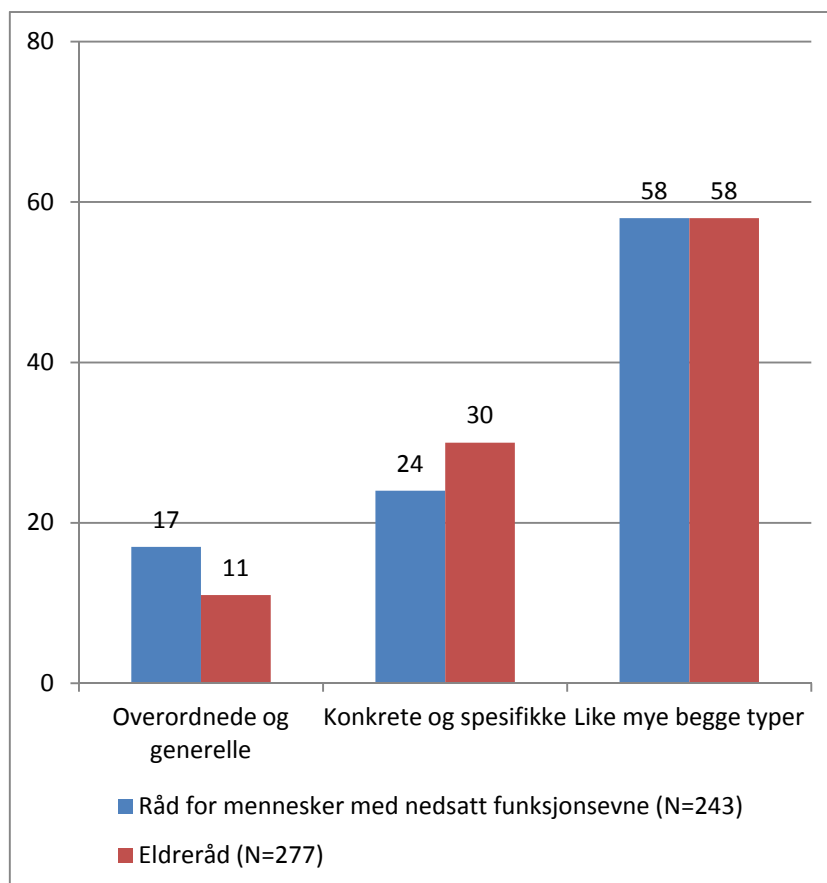
**samlede saksfeltet** som rådene i våre casekommuner arbeidet med presenteres denne stikkordsversikten:

- Økonomi/budsjett:
  - årsbudsjett
  - økonomiplan
  
- Universell utforming
  - diverse saker for eksempel knyttet til (regulerings) plan og bygninger, men også til konkrete tiltak og utbedringer i eksisterende bygg, utearealer og traséer
  
- Helse/sosialtjenester:
  - samhandlingsreformen lokalt
  - lokalmedisinsk senter
  - sykehusstilbud/struktur
  - dagsenter for demente
  - tannhelse
  - pasientreiser
  
- Transport:
  - helsetransport
  - parkeringssaker
  - brøyting
  
- Boliger:
  - omsorgsboliger
  - leiepriser i omsorgsboliger o.a.
  
- Arrangementer/tiltak:
  - årlig eldredag/fest
  - diskusjonsforum
  - dialogmøter
  - den kulturelle spaserstokken
  - jobbsentral: eldre hjelper eldre
  
- Plansaker (se under)
  - reguleringssaker
  - byggesaker
  - utbyggingssaker
  - boligsosialplan
  - psykiatriplan
  - omsorgsplan
  - rehabiliteringsplan

En annen måte å klassifisere saker på er ut fra hvor overordnede og generelle de er. Her antok vi at rådene jobbet ulikt – at noen råd var sterkt involvert for eksempel i utformingen av helt

konkrete byggeprosjekter, mens andre råd arbeidet mer overordnet for eksempel med planer. Spørreundersøkelsen viser at majoritetene av rådene jobber både med overordnede og med konkrete saker. Få råd jobber bare med overordnede og generelle saker, og særlig var det få eldreråd som oppga dette. Nær en tredjedel av rådene oppga å jobbe mest med konkrete og spesifikke saker.

Figur 2.12 *Overordnede eller spesifikke saker. Prosent av råd.*



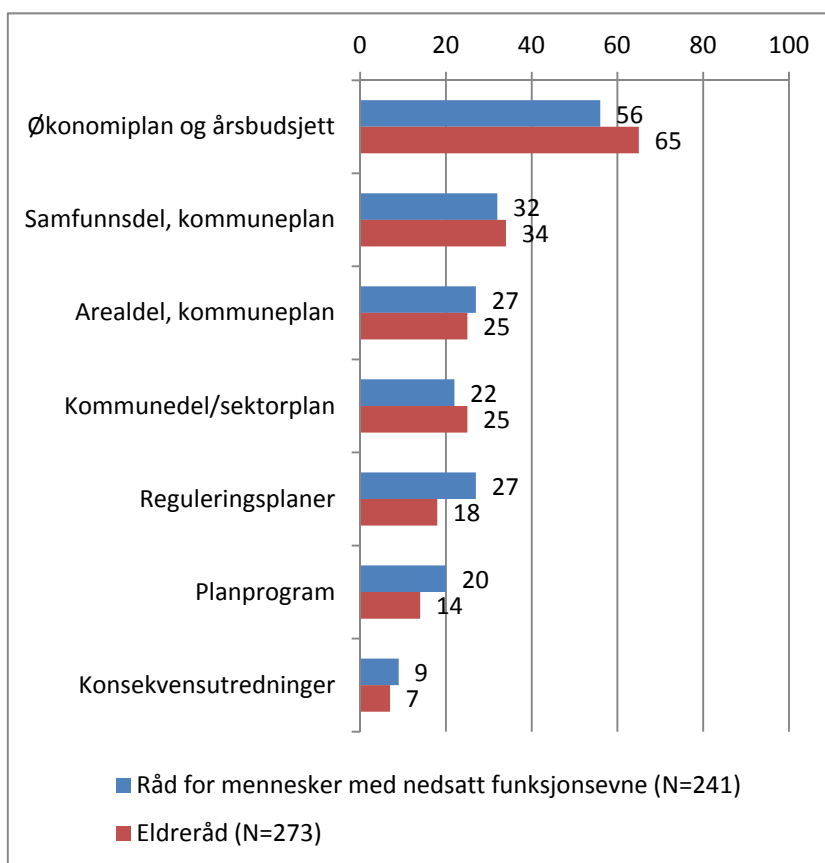
Casestudiene viser at saker de får tilsendt dreier seg både om etablert praksis for årlige prosedyrer, som for eksempel kommunebudsjettet, - og om spesifikke saker og planer, som for eksempel omsorgsboliger. Inntrykket av fordelingen mellom disse sakstypene er i tråd med det som fremkommer i figuren ovenfor; at konkrete og spesifikke saker samlet utgjør en større andel av

rådenes arbeid enn generelle og overordnede. I de spesifikke sakene er gruppenes interesser og behov i utgangspunktet et kriterium for at de i det hele tatt befatter seg med saken; slik det kan være om tilgjengelighet for funksjonshemmede i konkrete bygg eller for å få etablert dagsenter for demente i kommunen.

### 2.3.5 Plantyper og representasjon i utvalg og komiteer

Vi stilte i spørreundersøkelsen også spørsmål om hvor ofte rådene behandlet ulike plantyper. I presentasjonen av disse spørsmålene (figur 2.13) har vi slått sammen råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og felleråd.

Figur 2.13 Prosent av råd som svarer at de behandler ulike plantyper svært ofte.



Det er små forskjeller mellom de to rådene når det gjelder hvilke typer planer de arbeider med. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne arbeider noe oftere med reguleringsplaner (jff universell utforming), mens elderråd arbeider noe oftere med økonomiplan og årsbudsjett.

Hvordan arbeider de så med disse plantypene? Vi ser av tabell 2.3 at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne oftere enn elderråd har representanter både i utredningsutvalg i forbindelse med utviklingsprosjekter og i byggekomiteer eller referansegrupper knyttet til offentlige byggeprosjekter.

Tabell 2.3 *Prosent av råd som har representanter i utvalg eller komiteer.*

|   | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> |
|---|--|-----------------|
| Har representant(er) i utredningsutvalg/ arbeidsgruppe i forbindelse med utviklingsprosjekter eller planprosesser | 48   | 25              |
| Har representant(er) i byggekomiteer eller referansegrupper knyttet til offentlige byggeprosjekter                | 40   | 24              |
| N   | 241  | 273             |

Tabellen viser at rådene deltar på flere måter: dels arbeider de som råd, med saker de får tilsendte gjennom ulike typer av planprosesser og dels gjennom egne initiativ og aktiviteter. Men medlemmene av rådene inviteres også inn i ulike planprosesser knyttet til utvikling av planer eller utviklingsprosjekter og gjennom planlegging av offentlige bygg. Dette innebærer at kommunen ved planlegging av et nytt bygg, oppnevner en gruppe som bidrar til eventuelt å utrede behov og konsept samt følger prosjektgruppen fram mot realiseringen av bygget. Dette har vært en alminnelig arbeidsmåte i mange kommuner. Det nye her er at rådsmedlemmer rekrutteres inn i slike referansegrupper. Dette innebærer at de interesser og den kompetanse som rådene besitter, kommer tidlig inn i byggeprosessen. Byggeprosessen er ikke en prosess som i seg

selv styres av plan- og bygningsloven. Denne prosessen styres av byggherren. Byggeprosjektet omsøker for rammetillatelse etter plan- og bygningsloven, men da er prosjektet kommet langt. Å medvirke på byggherrens hånd gir derfor en helt annet mulighet for et råd enn å få en orientering om prosjektet i det det blir omsøk for rammetillatelse (om denne problemstillingen, se Nørve og Flyen 2011) I en av våre casekommuner, var råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne aktivt engasjert i byggesaker. Fra kommunens eiendomsavdeling fikk vi opplyst at en ofte nyttet personer fra rådet. Det var ingen fast mal for hvordan byggesaker ble organisert, det var opp til prosjektlederen og den arkitekten vedkommende knytter til seg. Denne casekommunen hadde nettopp gjennomført en omfattende rehabilitering av en skole. I dette prosjektet var flere rådsmedlemmer med på utvalgte prosjekteringsmøter og byggemøter. I noen tilfeller kunne byggeprosjektet gjennomføre egne møter med rådet. Kommunen hadde god erfaring med denne praksisen. De hadde også kompetente brukere som hadde både god oversikt over en byggesak og kunne lese tegninger. En forutsetning for at en slik måte å involvere rådsmedlemmer på skal fungere er at byggesakene er av en viss størrelse og at man har litt å gå på økonomisk. I byggesaker med pressede budsjetter er det vanskelig å legge inn ressurser til medvirkning. I skolesaken (og andre saker) kommer medvirkningen først inn etter rammesøknad, det vil si relativt sent i byggeprosessen. Medvirkningen vil da føre til endringer i og eventuelle tillegg til det byggemeldte prosjektet..

### 2.3.6 Hvilke tre saker fra de to siste årene anser rådene som viktigst?

**Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne:** Vi stilte spørsmål om hva som var det tre viktigste sakene rådet hadde arbeidet med i løpet av de to siste årene, og 205 råd har svart på dette spørsmålet.

I disse svarene finner vi noen tydelige signaler om at rådene ikke arbeider med viktige saker. Ett av svarene lyder:

Rådet er helt passivt, og har ikke tatt opp noen saker.  
Det betyr ikke at det ikke blir tatt hensyn til funksjonshemmede, men de som sitter i rådet er sentrale kommunestyre- og formannskapsmedlemmer,

så det blir innflytelse på annen måte. Kommunen er veldig liten og oversiktlig og store funksjonshemminger er helt fraværende. Øvrige saker blir behandlet i ordinære prosedyrer, så rådet er nesten overflødig.

Et råd opplyser at rådet ikke har hatt møter i siste periode, et annet råd sier at rådet «har lite reelle saker å arbeide med», mens et annet «har ikke de «store» sakene, men får en god del som referatsaker (informasjon).» Et av rådene sier: «Rådet behandler mange politiske saker som som regel blir tatt til orientering.»

Et klart flertall av dem som har svart har imidlertid ikke valgt en slik måte å svare på. Et av rådene gir et svar som viser hvordan et råd som oppfatter seg som aktivt arbeider:

universell utforming - prosesser i utbygging både offentlige bygg (skoler, barnehager) private (kjøpesentra, kontorbygg)- uformelle møter i prosessen fungerer bra for alle parter. Vi går igjennom sakslista til kommunens komiteer og utvalg + kommunestyre og gir muntlig og/eller skriftlig melding i de respektive møter (Rådet har talerett og bruker den). Alle rådets medlemmer har stor kontaktflate til funksjonshemmede og får meldinger som Rådet vurderer kan tas opp på generelt grunnlag og løses eks. ved direkte kontakt med etaten.

Det varierer i hvor stor grad rådene oppgir innspill til de «tunge» og overordnede sakene som kommunestyret vedtar, blant sine viktigste saker, som for eksempel budsjett og kommuneplan, og i hvor stor grad de anser mer konkrete og spesifikke saker som viktige. For eksempel finner vi et svar der kommuneplan, økonomiplan og budsjett er de tre viktigste sakene, mens et annet svar viser en langt mer konkret og spesifikk tilnærming: «1. Aktiviteter/fritidstilbud for personer i målgruppen. Utarbeidelse av samlet oversikt i kommunen. 2. Universell lekeplass. 3. Tilrettelegging av friområde for rullestolbrukere.» Et av rådene nevner bare én sak: «Handicapparkering foran Rådhuset.»

Universell utforming og tilgjengelighet er nevnt henholdsvis 67 og 34 ganger, til sammen 101 ganger. Samlet utgjør dette den største sakstypen som rådene angir som viktigst. I tillegg vil de andre

sakstypene som er nevnt også i stor grad handle om tilgjengelighetsrelaterte temaer, for eksempel kommunale planer, kultur/idrett, oppvekst/opplæring og samferdsel. Tilgjengelighet utpeker seg dermed som den viktigste sakstypen for rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne – i tråd med hva som kan forventes ut fra hvilke saker som er nevnt i veilederen. Et av rådene sier: «Vi prøver å påvirke prosessen underveis spesielt i byggesaker (nybygg) og saker det private anlegger områder der folk skal kunne ferdes uansett begrensninger i de ulike funksjonsområder.» Denne formuleringen virker representativ for flere av de kommunale rådene.

Tjenesterelaterte saker er nevnt av 79 råd. Disse dreier seg i stor grad om organisering av tjenestene. For eksempel er samhandlingsreformen nevnt av 22 råd, og mange nevner også kommuneinterne omorganiseringer. Et av rådene nevner vedtak om tjenester eksplisitt som en av de tre viktigste sakene: «Ny rutine for gjennomgang av enkeltvedtaka i helse- og omsorg og delvis oppvekst.»

Budsjett er nevnt av 71 råd og økonomiplan nevnes av 33 råd. Dette viser at rådene arbeider med kommunenes overordnede økonomiske styring, også dette i tråd med veilederen.

Kommunale planer er nevnt av 55 råd. (Dette omfatter f.eks. kommuneplaner, kommunedelplaner, reguleringsplaner, helse- og omsorgsplan mv.)

Boligrelaterte saker er nevnt av 46 råd (omsorgsbolig er nevnt av 14). Kultur/idrett er nevnt av 21 råd (basseng dominerer, men også turstier, fritidstilbud til unge og bibliotek går igjen.) Byggesaker er nevnt av 20 råd. Oppvekst- og opplæringsrelaterte saker er nevnt av 20 råd. Samferdselsrelaterte saker (eks. fritak for bompenger for bevegelseshemmede, bussruter i en bestemt del av kommunen og omorganisering av TT-tjenesten) er nevnt av 7 råd.

Noen av svarene sier noe om hvilken karakter rådets arbeid har. For eksempel er det sju råd som nevner «befaring» i ulike sammenhenger som en av de tre viktigste sakene, og det er presisert 34 ganger at rådets arbeid dreier seg om å avgi uttalelse. Et av rådene oppgir bare «høringsuttalelser» på spørsmålet om de tre viktigste sakene.



Saksangivelsene viser at både unges og eldres interesser inngår i rådernes engasjement. Samtidig kan vi kanskje se en dreining i retning av engasjement for eldre når «eldredag» nevnes av fire råd, men dette kan også gjenspeile at noen av kommunene har felles råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. Flere av rådene nevner også ulike samarbeid med eldrerådet blant de viktigste sakene sine.

Selv om tilgjengelighet, tjenester og budsjett utpeker seg som de viktigste sakene for rådene, ser vi et stort mangfold i svarene. For eksempel er mottak av flyktninger, inneluft og fornying av førerkort ved lensmannskontoret nevnt.

Noen råd oppgir saker som gjelder rådet selv blant de tre viktigste sakene i to siste år. Svarene her gjelder ganske ulike forhold, fra å få administrasjonen til å sende flere saker til rådet, til «mandat for rådet» og «deling av rådet». Et av rådene nevner «kravet å få tildelt en sekretær». Et annet råd oppgir «Kommunikasjon og arbeidsrutiner inn mot kommunen, se og bli sett og det å bli tatt i bruk i en tidlig nok fase.» Dette kan tyde på at etableringen av rådene ikke har kommet helt på plass.

Vi har fått svar fra seks bydelsråd for mennesker med nedsatt funksjonsevne i Oslo. Svarene viser dels til sektorovergrepene temaer og dels til mer konkrete saker. I en av bydelene er «budsjettsaker» nevnt. Ellers finner vi overordnede temaer som «lokal handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse» (to bydeler) og «strategisk plan» (en bydel). I to av bydelene nevnes psykisk helse spesielt, «handlingsplan for psykisk helsearbeid» og «oppfølging av brukerundersøkelse psykisk helse». Alle bydelsrådene bortsett fra ett nevner tilgjengelighet på ulike måter, mens et av rådene verken nevner universell utforming eller tilgjengelighet. To av bydelsrådene nevner TT-transport eksplisitt. Tre av bydelsrådene nevner boliger spesielt, mens et av rådene nevner hjemmesykepleien.

### **Eldreråd**

234 eldreråd har svar på spørsmålet om de tre viktigste sakene rådet har arbeidet med de to siste årene.

Et av rådene oppgir at de ikke kan se at rådet har arbeidet med noen viktige saker de siste årene. Samtidig som sakene til eldrerådene i stor grad gjelder uttalelser og referatsaker, finner vi et

stort mangfold også i eldrerådenes engasjement. Et av rådene skilte mellom «konkrete saker» og «aktiviteter» i svaret sitt:

Konkrete saker blir det ikke mange av, referatsaker og uttalelser ligger på ca. 50-55.» Samtidig regner de opp sju ulike «aktiviteter», besteforeldredag i barnehagene med aktiviteter, familiedag i friluftsområde med grilling, fiske og andre aktiviteter, turer for eldre, foredrag/møte informasjon, seniordans, uttalelser til prosjekter i kommunen og støtter foreninger som har arrangement der eldre er med.» På denne måten viser de at eldrerådet kan være en arena med betydning selv om avgjørelsesmyndigheten er begrenset. Andre råd nevner andre arrangementer, for eksempel julebord for alle over 60 år, «trivselsreise til varmare strøk for seniorar».

Tjenester til eldre er et viktig saksfelt for eldrerådene. 150 av de 234 rådene som har svart nevner tjenesterrelaterede saker blant sine tre viktigste. Rådene har oppgitt tjenesterrelaterede saker med ganske ulik innretning i et spenn fra organisering av tjenestene til egenandeler, men organisatoriske saker dominerer. Samhandlingsreformen er nevnt 44 ganger. Sakene er lite spesifisert når det gjelder innholdet i tjenestene, men et råd nevner «verdighetsgarantien».

Kommunale planer av ulike slag er nevnt 130 ganger i disse svarene. (Da er økonomiplan ikke tatt med.) Dette gjelder for eksempel kommuneplaner, arealplaner og sektorplaner, for eksempel helse- og omsorgsplan.

Budsjett er nevnt 105 ganger i disse svarene, og økonomiplan er nevnt 32 ganger.

Ikke alle råd angir typiske «eldresaker» overhodet. Et råd nevner to saker: Utdeling av informasjonsblad til innbyggerne og kommunedelplan for fysisk aktivitet og naturopplevelser. Et annet råd nevner «etablering av snøscooterløype i kommunen» som en av sine tre viktigste saker, mens et råd nevner «oppmoda om støymåling ved ei av dei mest trafikkerte hovudferdsleårane.» Et råd nevner «eiendomsskatt».

Også noen eldreråd oppgir saker som gjelder rådet selv blant sine viktigste. Disse sakene gjelder gjerne forholdet til kommunens øvrige organer. For eksempel nevner et råd «respons på Rådets virksomhet (kontakt med kommunens administrasjon), og to råd nevner møte- og talerett i kommunens organer. Et av rådene oppgir «sekretærfunksjonen» og viser til at de ikke har sekretær fra administrasjonen. To råd nevner «revidering av retningslinjer for rådet».

Eldredagen er nevnt av 31 råd. Dette er en ganske dominerende type enkeltsak for disse rådene.

Boligrelaterte saker gjør seg noe mindre gjeldende enn i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det er nevnt 37 ganger. Likevel har et råd oppført bare «boligsosial handlingsplan» som svar på dette spørsmålet, og et råd har bare oppført «trygghetsboliger».

Transportrelaterte saker er nevnt 22 ganger. Kulturrelaterte saker er nevnt 12 ganger.

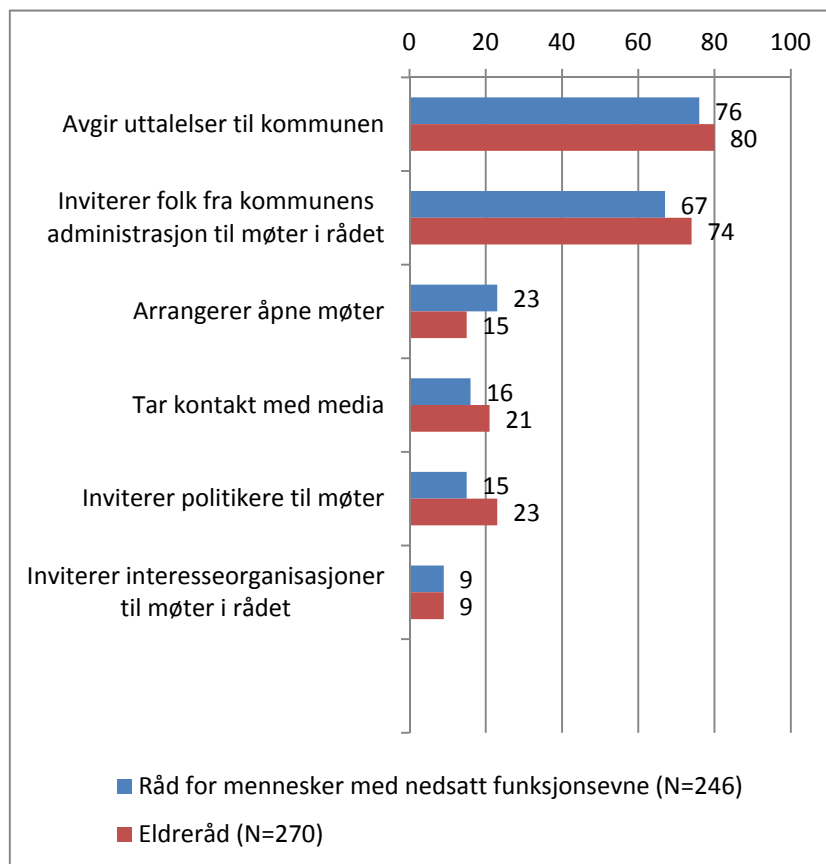
Universell utforming er nevnt 15 ganger og tilgjengelighet 5 ganger. Dette er betydelig lavere tall enn det som gjelder for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. «Bygg» i ulike former er nevnt i om lag 40 saker, men i motsetning til det som gjelder for den andre rådstypen, gjelder dette hovedsakelig bygg som inngår i tjenestetilbudet for eldre – slik at tilgjengelighet til private og offentlige bygg generelt kommer i bakgrunnen for eldrerådene når vi sammenligner.

## 2.4 Legitimitet og innflytelse

I dette delkapitlet spør vi i hvilken grad og over hva rådene opplever at de har innflytelse. Videre undersøker vi hvilke faktorer som bidrar til og hvilke faktorer hindrer rådene i å få innflytelse. Vi antar at viktig for innflytelsen til rådene er hva de gjør og hvilken legitimitet de har.

### 2.4.1 Aktiviteter

Vi stilte spørsmål om hvilke aktiviteter rådene foretok seg, og figuren under viser prosentandelen av de ulike rådstypene som oppga at de foretok seg ulike aktiviteter svært eller nokså ofte.

Figur 2.14 *Aktiviteter som foretas svært eller nokså ofte. Prosent.*

Når det gjelder hva rådene gjør, viser undersøkelsen det samme som undersøkelsen fra 2000: nå som da var det å avgi uttalelser til kommunene den absolutt vanligste arbeidsformene for begge rådene (Andreassen 2001). Litt overraskende er at rådene langt oftere inviterer folk fra kommunens administrasjon til rådsmøtene enn de inviterer politikere.

Casekommunenes beretninger om sin arbeidspraksis gir et utfyllende bilde av denne samhandlingen med administrasjonen. Begge rådstyper har praksis med å invitere fagpersoner fra administrasjonen til å orientere om spesielle saker som rådet skal behandle, svare på spørsmål, oppklare misforståelser og drøfte saker; det kan både være i en fase der de skal komme med en uttalelse, det kan være i en tidlig fase der rådet kan komme med innspill til den videre saksutredningen og det kan være mer

generelle drøftinger om en situasjon eller en tematikk. Flere sier at dette er viktig for rådene, både å få eksakte fakta og riktig informasjon i enkeltsaker og mer generelt for at rådet skal fungere godt i sin rolle. Inntrykket er at administrasjonen stiller opp og gjerne informerer og drøfter og at rådsmedlemmene slik får større innsikt i en sak eller i et saksfelt samtidig med at fagpersoner kan få større innsikt i disse gruppenes behov og interesser. Slik kan informasjonsflyt og kunnskapsbygging gå begge veier. Ofte er det sekretæren, eventuelt i samråd med lederen i rådet, som sørger for å innkalle folk fra fagetatene.

Vi har også stilt spørsmål om hvor ofte rådene kommer med innspill til kommunen når kommunen ber om dette. Om lag 60 prosent av begge rådstyper sier at de alltid gir tilbakemelding, mens 12 prosent av begge rådstyper sier at de bare kommer med tilbakemelding av og til eller sjeldnere. De rådene som bare av og til eller sjelden kommer med tilbakemelding vurderer ikke overraskende sin innflytelse som lavere enn rådene som ofte eller alltid gir tilbakemelding. De aller minste kommunene, de med under 2000 innbyggere, er også overrepresentert i kategorien som bare av og til eller sjelden gir tilbakemelding – blant de minste kommunene havner hele 25 prosent i denne kategorien. Enda større betydning har antall rådsmedlemmer: I kategorien som har 3 rådsmedlemmer oppgir over 30 prosent at de bare av og til eller aldri kommer med tilbakemeldinger. Hvorvidt rådene kommer med tilbakemelding later altså til å være et ressursspørsmål.

#### 2.4.2 Innflytelse

Respondentene ble på ulike måter bedt om å vurdere hvor stor innflytelse de mente rådet hadde. Det mest generelle spørsmålet ble stilt helt til sist i undersøkelsen:

Tabell 2.4 *"Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har?" Prosent.*

|                              | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> | <b>Fellesråd</b> |
|------------------------------|--|-----------------|------------------|
| Svært stor innflytelse       | 6  | 9               | 9                |
| Ganske stor innflytelse      | 61   | 60              | 47               |
| Litt eller ingen innflytelse | 23   | 25              | 41               |
| Vet ikke                     | 10   | 7               | 3                |
| N                            | 204  | 272             | 34               |

Vi ser at de fleste vurderer rådene til å ha ganske stor innflytelse. Fellesrådene oppleves å ha mindre innflytelse enn de øvrige rådene. Det er også viktig å merke seg at det er en ganske stor andel av rådene som mener at de har litt eller ingen innflytelse.

Tabell 2.5 *Innflytelse. Prosent som er helt enig i følgende påstander.*

|   | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> | <b>Fellesråd</b> |
|---|--|-----------------|------------------|
| Rådet har hatt stor eller ganske stor innflytelse i viktige saker vedrørende levekår på sitt felt | 8  | 17              | 9                |
| Politikerne lytter til rådets uttalelser og initiativ   | 19   | 17              | 15               |
| Kommunens administrasjon lytter til rådets uttalelser og initiativ                                | 22   | 21              | 15               |
| N   | 204  | 273             | 34               |

Den største forskjellen mellom de ulike rådstypenes vurdering av innflytelse gjelder spørsmålet om rådet har hatt innflytelse på viktige saker vedrørende levekår på sitt felt. Her er eldrerådene signifikant mer fornøyde enn de to andre rådstypene, men dette gjenspeiles bare i noen grad i spørsmålet om innflytelse generelt (tabellen over). Vi ser også av tabellen at fellestrådene føler seg noe mindre lyttet til både av politikere og av administrasjon enn de andre rådene gjør.

Spørsmål til casekommunene om rådernes innflytelse i form av gjennomslagskraft eller påvirkningskraft gir ikke et entydig bilde. Det er et vanskelig spørsmål å svare generelt på, er det flere som sier, fordi det varierer med hvilke saker eller planer det dreier seg om. Det er dessuten klare forskjeller mellom kommunene.

I en kommune med fellestråd fortelles det for eksempel om at rådet har jobbet mye med universell utforming, enten det er saker de får oversendt eller de sjøl tar tak i. Dette er det feltet de har hatt størst påvirkningskraft og gjennomslagskraft på, sier sekretæren, og

forklarer det også med at de har deltatt i et pilotprosjekt, samtidig som lederen har stått veldig på for denne saken. Det har også hatt betydning at rådet inviterte seg sjøl til møter i fagutvalgene for å informere og påvirke holdninger. Men i en annen kommune fortelles det at det er lett å glemme rådet for funksjonshemmede og at det (derfor) er vanskelig å gjøre seg gjeldende og å ha påvirkningskraft. Påvirkningsmuligheter knytter seg naturlig nok også til når i prosessen rådet involveres; rådet ble trukket inn i plangruppa for byggingen av nytt lokalmedisinsk senter etter at tegningene var laget, og da var en del avgjørelser allerede låst. I en tredje kommune var det slik at fagenheten for byutvikling ikke satte i gang prosjekter før rådet hadde uttalt seg.

I hvilken grad eldrerådene får gjennomslag for sine forslag og synspunkter varierer også mye. Mens det i noen av casekommunene sies at eldre blir lyttet til og at det er et stort engasjement i administrasjonen og blant politikere for å styrke eldres levekår og livssituasjon, så er det andre kommuner der rådet er misfornøyd med sine påvirkningsmuligheter. For eksempel påpekes det at rådet ikke har vedtaksmyndighet så det de gjør er å påpeke ting som bør vektlegges eller det er noe som bør utredes eller endres. Uttalelser som høringsinstans sikrer heller ingen automatisk påvirkning. I en av casekommunene ønsket eldrerådet å få talerett i formannskapet for å nå fram med sine syn, men dette er et krav de foreløpig ikke har fått gehør for. At en av grunnene er at ordfører vil se samlet på ulike råds funksjoner og roller er interessant i vår sammenheng; både eldrerådet, råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og ungdomsråd skal inngå i en slik vurdering. I en annen kommune synes eldrerådet å være ganske passivt, og ifølge sekretæren inntar rådet sjelden en pådriverrolle, og referatene fra rådsmøtene som sendes bystyret har liten effekt. Påvirkningsmulighetene ligger sjelden i rene referater, men i framlegging av egne saker, mener sekretæren. Fellesrådet vi refererte til ovenfor, som erfarer å ha påvirkningskraft på temaer knyttet til universell utforming, stiller imidlertid av og til spørsmål ved hvor stor innflytelse de egentlig har. «I denne perioden har det vært et par klager på at rådet har for liten makt og innflytelse», sier sekretæren, men framhever at det står i retningslinjene at de skal være et rådgivende organ. Rådet kommer med innstilling til fagutvalgene, og «slik har de egentlig innflytelse».

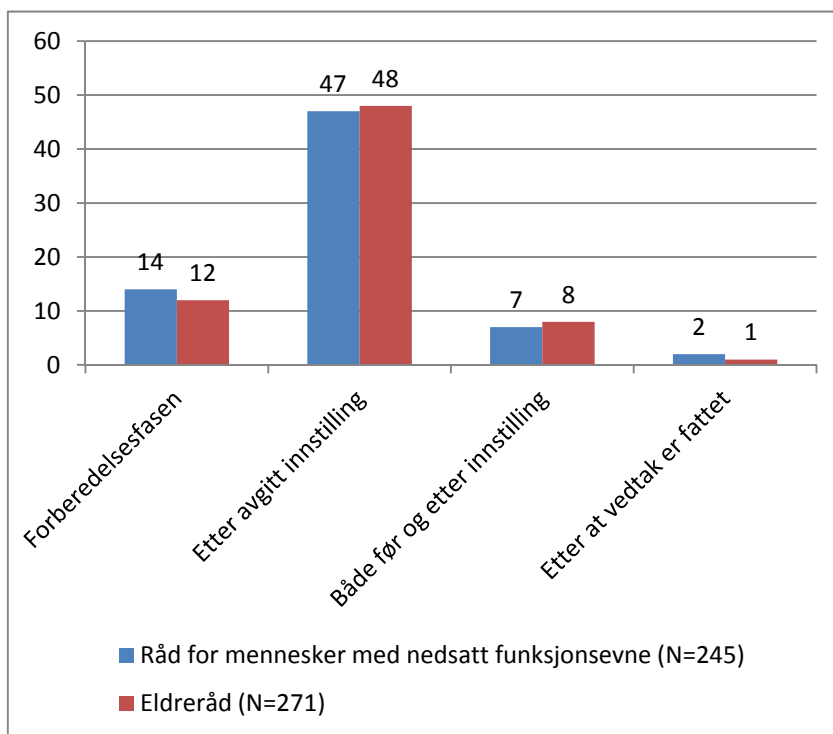


Visse faktorer knyttet til representasjon og saksbehandlerpraksis synes å bidra til å styrke rådernes muligheter for innflytelse. Det ene dreier seg om innflytelsesmuligheter ved at rådene har politikere som medlemmer; de kan målbære, formidle og være talspersoner for rådets forslag og framstøt inn i sine partigrupper og de politiske organene i kommunen. Det andre dreier seg om etablering av rutiner for saksgang; som at rådene har møter rett før de politiske fagutvalgene og at rådernes uttalelser og innspill inngår i saksdokumentene, enten det er knyttet til saker fagutvalgene skal behandle eller det er selvstendige innspill fra rådene.

Muligheten for innflytelse avhenger av når i prosessen rådene får en sak til uttalelse. Som regel er det en innvending at folk blir bedt om å komme med uttalelse når vesentlige premisser i en sak allerede er lagt. Det ser ut som om dette også er tilfellet for de to rådstypene vi har studert.

Figur 2.15 viser andel av respondentene som har svart ”svært vanlig” på spørsmålet om når i prosessen det er vanlig at rådene får saker til uttalelse. Funnene viser at det vanligste er å få saker etter at administrasjonen har avgitt innstilling, men før det er fattet politisk vedtak.

Figur 2.15 Når i prosessen er det vanlig at rådne får saker til uttalelse?  
Prosent som har svart "svært vanlig".

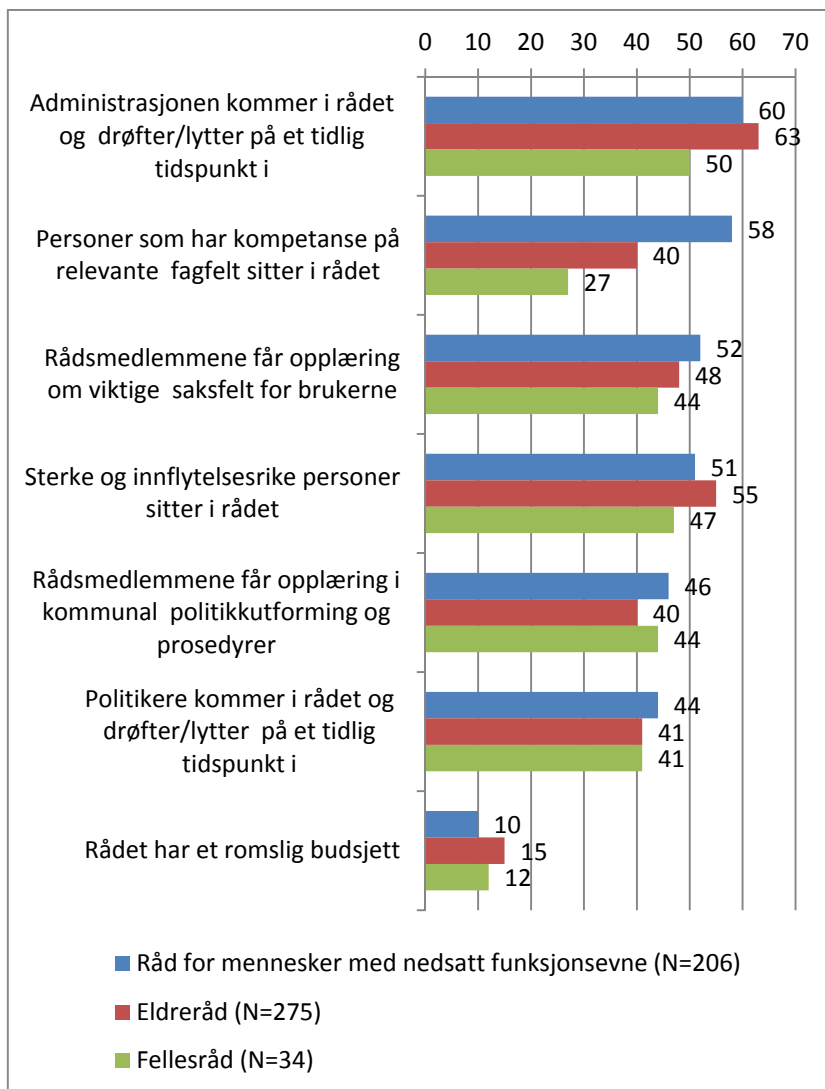


Figuren over viser at de fleste rådene først og fremst fungerer som høringsinstanser. En gruppe av råd kommer inn i sakers forberedelsesfase, men flertallet gjør det ikke. Noen råd har imidlertid fullmakter utover det å komme med innspill. Spørreundersøkelsen viser at 13 prosent av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan fordele et pengebeløp, mens 5 prosent av disse rådene har fått delegert annen avgjørelsesmyndighet. Når det gjelder eldreråd kan hele 28 prosent fordele et pengebeløp og 16 prosent er delegert annen avgjørelsesmyndighet. De som kan fordele et pengebeløp har nesten dobbelt så stort driftsbudsjett som de andre rådene (67.000 mot 36.000 for eldreråd og 42.000 mot 25.000 for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne).

Budsjett oppfattes imidlertid ikke som spesielt viktig for innflytelse. Vi stilte i spørreundersøkelsen spørsmål om hvorvidt

ulike forhold hadde betydning for rådenes innflytelse, og resultatene er presentert i figur 2.16.

Figur 2.16 *Prosentandel som oppgir følgende forhold som svært viktig for at rådet skal få innflytelse.*



Vi ser av svarene at for alle rådstypene oppleves det som viktigst at administrasjonen kommer i rådet og drøfter eller lytter på et tidlig tidspunkt. Som vi husker fra tabell 2.5, var det bare rundt 20 prosent som var helt enige i at administrasjonen lyttet til det de

hadde å si. Til sammenlikning ser vi at færre oppgir som viktig at politikerne lytter til det de har å si. Det er også store forskjellene mellom rådstypene i spørsmålet om hvor viktig det er at personer som har kompetanse på relevante fagfelt sitter i rådet. Dette oppleves som vesentlig viktigere i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne enn i de andre rådene. Spesielt oppleves det som mindre viktig i fellestråd. Dette er kanskje fordi fellestrådene må forholde seg til et mangslungent og uensartet saksfelt og at spesialkompetanse verken er innenfor rekkevidde eller nødvendigvis en fordel. I slike råd er det kanskje viktigere med generell politisk og forvaltningsmessig kompetanse. Vi ser videre at opplæring oppleves som viktig, men at like viktig er det at sterke og innflytelsesrike personer sitter i rådet.

### 2.4.3 Legitimitet

Når informanter i casekommunene blir spurt om hvordan rådene blir oppfattet av politikerne, om det er oppslutning om deres berettigelse, så er svarene delte. Noen er klart positive og svarer et absolutt ja på spørsmålet om hvorvidt rådene har en viktig og nødvendig funksjon, og de understreker at både rådsmedlemmene selv og politikerne opplever rådene som viktige og som verdifulle. Den anerkjennelsen de får er viktig for hvordan de fungerer i rollen som talerør og ivaretaker av interessene til gruppen. I en av kommunene sier sekretæren at rådet for funksjonshemmede er imponerende flinke og at representantene fra organisasjonene kan sine fagfelt og slik høster anerkjennelse. Også demokrati og medbestemmelse løftes fram som del av synet på råd som anerkjennes. I enkelte av kommunene er det usikkerhet og tvil; de vet ikke helt hvordan rådene oppfattes. Andre steder fortelles det om delte oppfatninger blant politikerne, der «enkelte nok mener at det er plunder og heft og at rådet blander seg borti ting og at det tar tid...».

## 3 Fylkeskommunale representasjonsordninger

Gjennomgangen av de fylkeskommunale representasjonsordningene vil følge samme oppsett som gjennomgangen av de kommunale. Også her presenterer vi analyser basert på data fra spørreundersøkelser og intervjuer i to casefylker.

### 3.1 Organisering og sammensetning

#### 3.1.1 Type råd

Alle de 17 fylkeskommunene som har besvart undersøkelsen om eldreråd oppgir å ha etablert et eldreråd. Av de 16 fylkene som har svart på spørreundersøkelsen om råd eller annen representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne har 15 fylkeskommuner etablert råd, mens én (Aust-Agder) har etablert en annen representasjonsordning. Denne ordningen har de kalt «Kontaktforum for brukermedvirkning», og de oppgir at forumet møtes i forkant av alle fylkesting og får alle saker som skal til fylkestinget til uttalelse. Det består av fire representanter fra funksjonshemmedes organisasjoner som er utpekt av FFO og SAFO. Dette organet mangler altså politikere, og det framgår heller ikke at de har et eget sekretariat fra fylkeskommunen. Det framgår ikke om det kan arbeide mer proaktivt eller om det faktisk tar egne initiativ utover å uttale seg om fylkeskommunens saker. Ellers vil det trolig ligne ganske mye på de rådene som er oppnevnt på vanlig måte.

Bare fem fylkeskommuner har besvart spørsmålet om når rådet ble etablert for første gang. Antakelig mangler flere av de som fyller ut skjemaet kunnskap om hvor lenge rådet har eksistert i fylkeskommunen.

I disse svarene finner vi et spenn fra 1976 til 2011, og det er fire år eller mer mellom de ulike svarene. Det er dermed vanskelig å finne konsistens med hensyn til ytre forhold som kan ha påvirket fylkeskommunen til å etablere slikt råd. For eksempel er det bare en av fylkeskommunene som oppgir at rådet ble etablert i 2007, da rådet ble lovpålagt.

### 3.1.2 Sammensetning

Rundskrivene gir stor frihet til fylkesting når det gjelder oppnevning av rådene, både med hensyn til rådenes sammensetning og med hensyn til antallet personer. Det rundskrivet er tydeligst på, er at rådene skal ha en kjønnsbalanse. Videre peker rundskriv Q-21-/2012 på problemer knyttet til oppnevning av ansatte i rådene pga mulige inhabilitetssituasjoner.

Hvordan ser så rådene ut? Antallet medlemmer varierer i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne mellom 5 og 15 – det vanligste er å ha 9 medlemmer. Antall varamedlemmer varierer mellom 3 og 22. I eldreråd varierer antallet medlemmer mellom 5 og 9, og det vanligste er å ha 7 medlemmer. Antall varamedlemmer varierer mellom 5 og 13. Som vi ser er det altså vanlig at det er noe flere medlemmer i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne enn i eldreråd.

Vi har i spørreundersøkelsen stilt spørsmål om hvilke grupper de ulike medlemmene er hentet fra. Fordi det var lov å rapportere at medlemmer representerte mer enn én gruppe, summerer tallene for de ulike gruppernes andel i rådet seg til over hundre. Det gir derfor ikke mening å snakke om presise tall for hver gruppe, men heller om tendenser.

I fylkeskommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne viser spørreundersøkelsen at gruppen som representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne er den største – 62 prosent av medlemmene oppgis å representere denne gruppen. Videre er 31 prosent av medlemmene politikerrepresentanter, mens i underkant av fem prosent er ansatt i fylkeskommunen. En liten andel (3 prosent) representerer NAV. Sytten prosent av medlemmene representerer gruppen ”andre”. Når det gjelder ledere så er det vanligst at disse er hentet fra gruppen ”politikere”. Av rådslederne i de i alt 15 rådene som har svart på undersøkelsen,

så er 5 hentet fra gruppen ”representanter for mennesker med funksjonsnedsettelse”, mens 10 er hentet fra gruppen ”politikere”.

De eldre er bedre representert i eldreråd: her representerer 75 prosent av medlemmene gruppen ”eldre”, mens 28 prosent er politikerrepresentanter og 2 prosent er ansatt i fylkeskommunen. Ingen er oppgitt å tilhøre andre grupper enn disse. 16 av de 17 lederne for fylkeskommunale eldreråd er hentet fra gruppen eldre, mens bare én er hentet fra gruppen politikere.

Går vi til casefylkene, blir bildet et noe annet. I Vestlandscaset består fylkesrådet for funksjonshemmede av tre politikere og seks medlemmer fra de funksjonshemmedes organisasjoner. I Østlandscaset består rådet bare av medlemmer fra de funksjonshemmedes organisasjoner. I dette fylket ble følgende argument lagt til grunn (i sak om politisk organisering):

På prinsipielt grunnlag er vi av den oppfatning at det ikke bør sitte politikere fra fylkestinget i råd/utvalg. Dette gir en uheldig rolleblanding. Utvalgene/rådene er opprettet for å ivareta gruppens interesser og synliggjøre spesielle behov. De skal gi råd til fylkeskommunens ordinære politiske organer. Med medlemmer fra de samme organene vil politiske medlemmer lett få en dobbeltrolle.

Ser vi på eldrerådene i disse to fylkene, sitter det i Vestlandscaset tre politikere og fire fra de eldres organisasjoner og bare eldre (fra ulike deler av fylket i Østlandscaset). Både eldre og representanter for mennesker med nedsatt funksjonsevne er svært godt representert i fylkesrådene vi har snakket med.

Vi spurte i spørreundersøkelsen om i hvilken grad rådene opplevdes å være direkte talerør for sin gruppes interesseorganisasjoner, og her ser vi noen interessante forskjeller mellom de to rådstypene. Som tabell 3.1 viser opplevdes rådene for mennesker med funksjonsnedsettelse i markant større grad å fungere som direkte talerør for interesseorganisasjoner enn eldrerådene gjorde.

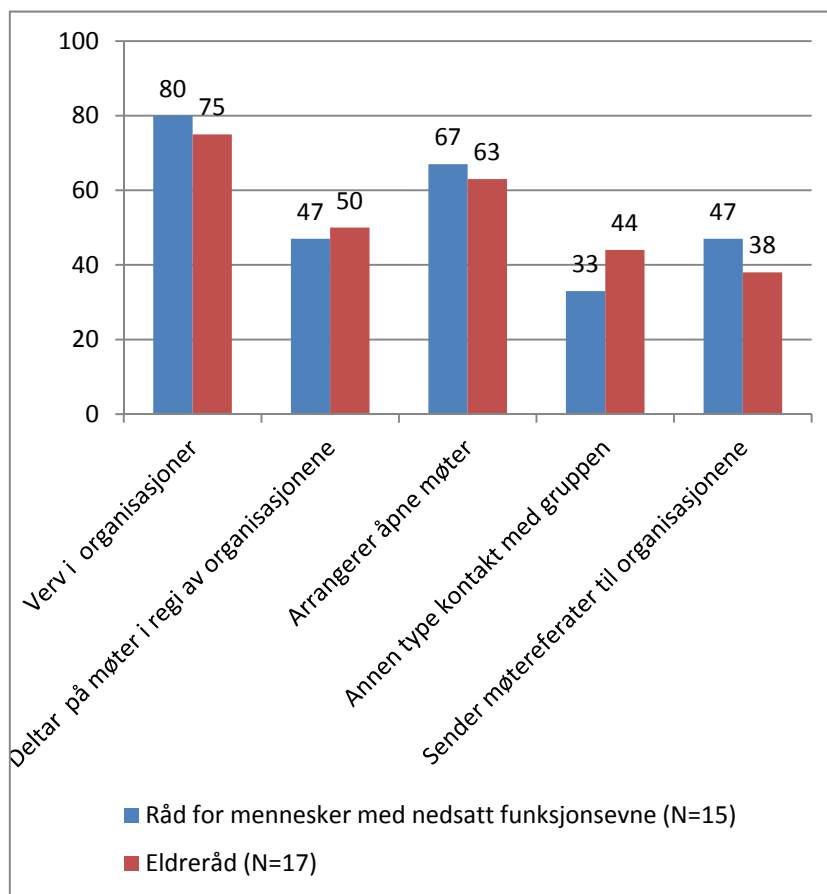
Tabell 3.1 *I hvilken grad opptrer rådene som direkte talerør for interesseorganisasjoner/foreninger? Prosent.*

|                    | <b>Råd for mennesker med funksjonsnedsettelse</b> | <b>Eldreråd</b> |
|--------------------|---|-----------------|
| I svært stor grad  | 27  | 0               |
| I ganske stor grad | 33  | 31              |
| I liten grad       | 33  | 63              |
| Vet ikke           | 7   | 6               |
| N                  | 15  | 16              |

Kontaktmønsteret mot organisasjonene er imidlertid ikke så forskjellig, slik figur 3.1 (under) viser. Sammenliknet med kontaktmønsteret som de kommunale rådene har mot organisasjonene er det likevel noen tydelige forskjeller. Generelt er de fylkeskommunale rådene i gjennomsnitt mer aktive overfor organisasjonene enn de kommunale rådene er.



Figur 3.1 *Hvilke kontakt har medlemmene med organisasjonene. Prosent som oppgir ulike typer kontakt.*



### 3.1.3 Oppnevning

I alle fylker ble organisasjonene bedt om å komme med forslag til representanter for gruppen med funksjonsnedsettelse, og i 14 av 15 fylkeskommuner kom organisasjonene med forslag til representanter da rådet ble oppnevnt. I 6 av 15 fylker foreslo også politikere representanter. I bare én fylkeskommune ble representanter foreslått av fylkeskommunalt ansatte. Dette er i kontrast til hva som var tilfelle i kommunene, der de ansatte var mer aktive med å foreslå representanter.

I samtlige fylkeskommuner ble eldres organisasjoner bedt om å foreslå - og foreslo - representanter for eldre, mens politikerne foreslo representanter i 10 av 17 fylker. Her foreslo ansatte ingen.

### **Hvilke organisasjoner foreslo rådsmedlemmer?**

Dette spørsmålet kan gi informasjon om hvilke interesser som er med på å prege de to rådene.

Først rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne: Sju fylkeskommuner svarte på dette spørsmålet. Dette er under halvparten av respondentene. Samtidig har alle respondentene (15) svart ja på spørsmålet om slike organisasjoner ble bedt om å komme med forslag, og 14 av dem oppgir at organisasjonene foreslo rådsmedlemmer. Når så mange ikke har svart på spørsmålet om hvilke organisasjoner som foreslo representanter til rådet, er den mest sannsynlige forklaringen at den som har fylt ut skjemaet ikke har hatt oversikt over denne prosessen og har hoppet over dette punktet i undersøkelsen.

De to paraplyorganisasjonene Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) og Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner (SAFO) er nevnt som forslagsstillere henholdsvis 11 og ni ganger, og disse organisasjonene dominerer som forslagsstillere. De er nevnt av alle respondentene bortsett fra en.<sup>1</sup>

Norges handikapforbund (NHF) er nevnt tre ganger, mens Norges blindeforbund, Landsforeningen for hjerte- og lungesyke, Norges revmatikerforbund og Norsk forbund for utviklingshemmede er nevnt to ganger. I tillegg er Landsforbundet for utviklingshemmede og pårørende, Norges psoriasisforbund, Foreningen for muskelsyke, Norges diabetesforbund, Norges astma- og allergiforbund, Norges parkinsonforbund, Hørselshemmedes landsforbund og Norges fibromyalgiforbund alle nevnt

---

<sup>1</sup> FFO er Norges største paraplyorganisasjon for organisasjoner av funksjonshemmede og kronisk syke. FFO har 75 medlemsorganisasjoner, som til sammen har mer enn 335.000 medlemmer. FFOs overordnede mål er samfunnsmessig likestilling og deltakelse for funksjonshemmede.

SAFO - Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner består av Foreningen Norges Døvblinde, Norsk Forbund for Utviklingshemmede og Norges Handikapforbund. De kjemper for likestilling og samfunnsdeltakelse for mennesker med funksjonsnedsettelse.

en gang. Bare to av fylkeskommunene som har svart på dette spørsmålet har nevnt slike «særorganisasjoner».

Dette viser at FFO og SAFO er viktige aktører når det gjelder sammensetningen av rådene, mens organisasjoner som representerer særlige grupper av mennesker med nedsatt funksjonsevne har en mindre rolle. Både FFO og SAFO representerer flere av «særorganisasjonene», slik at de mindre organisasjonene kan være representert selv om det er FFO og SAFO som har kommet med forslag.

10 fylkeskommunale elderåd svarte på dette spørsmålet. Alle oppga pensjonistforeninger uten spesiell interessemessig tilknytning. Seks av dem hadde i tillegg fått forslag fra fagforeningsbaserte pensjonistforeninger og to av dem hadde også fått forslag fra partilagene til seniorerne i politiske partier. (Høyre og Senterpartiet)

#### 3.1.4 Retningslinjer

14 av 15 fylkeskommunale råd for mennesker med funksjonsnedsettelse har utarbeidet retningslinjer eller mandat for rådet. 6 av 15 oppgir at det fremgår av fylkeskommunens øvrige regelverk hvilke saker som skal forelegges rådet.

Alle fylkeskommunale elderåd har utarbeidet retningslinjer eller mandat, og for 11 av 17 råd fremgår det av fylkeskommunens øvrige regelverk hvilke saker som skal forelegges rådet.

### 3.2 Ressurser

#### 3.2.1 Sekretariat

Samtlige råd av begge typer stiller et sekretariat til rådighet for rådet.

**Plassering:** Plassering av sekretariatet for rådet i fylkeskommunens administrasjon kan si noe om samspillet mellom rådet og beslutningsprosessene i fylkeskommunen. For at samspillet skal fungere godt, må rådet få anledning til å involvere seg i de av fylkeskommunens beslutningsprosesser som har betydning for rådet. I tillegg må fylkeskommunens administrasjon og folkevalgte organer ta inn over seg hva rådet mener om saker som er til

behandling. Informasjonsutveksling mellom rådet og fylkeskommunen blir dermed viktig, og i denne informasjonsutvekslingen kan sekretariatets plassering spille en rolle. Arbeider sekretæren for rådet tett opp mot fylkeskommunens administrative ledelse? Kommer sekretæren i kontakt med flere sektorer, eller er denne funksjonen plassert i en enhet som arbeider bare med en sektor? I så fall hvilken?

13 av fylkeskommunene har svart på spørsmålet om hvor i fylkeskommunens administrasjon sekretariatet er plassert. Tre av fylkeskommunene svarer at sekretariatet er plassert i fagavdelinger, men de har ikke valgt samme fagavdeling til denne funksjonen. En er plassert i avdeling for folkehelse, en i kulturavdelingen og en i regional utviklingsavdeling. Trolig faller også «sekretariatet hos fylkesdirektøren» inn under en enhet med ansvar for en spesifikk sektor. Ellers er sekretariatene plassert i enheter med sektorovergripende funksjoner, men det varierer hvor tett opp mot den administrative ledelsen de er plassert.

Fem av fylkeskommunene oppgir «politisk sekretariat» eller «fylkesrådmannens stab», og vi går ut i fra at sekretariatet da arbeider ganske tett opp mot ledelsen i fylkeskommunen. Tre av fylkeskommunene oppgir ulike enheter for organisasjon, økonomi og administrasjon, for eksempel «dokumentasjonssenter/arkiv» og «økonomi/administrasjonsavdelingen». I slike tilfeller er det trolig noe større avstand til fylkeskommunens ledelse. I en av fylkeskommunene er sekretariatet plassert i kommunikasjonsavdelingen.

16 av de fylkeskommunale eldrerådene har svart på spørsmålet om hvor i administrasjonen sekretariatet er plassert. Sju av dem opplyser at sekretariatet er plassert tett opp mot fylkesrådmannen eller i «politisk sekretariat». Tre av rådene oppgir at sekretariatet er plassert i ikke-sektorspesifikke enheter som ikke ligger tett opp mot den administrative ledelsen. Fem råd oppgir sektorspesifikk plassering. Disse er fordelt på flere ulike sektorer. En fylkeskommune har sekretariatet for rådet i kommunikasjonsavdelingen.

I begge casefylkeskommune er sekretæren sekretær for begge råd (den ene også for ungdomsråd). Begge sitter sentralt plassert i et politisk sekretariat og mener at denne plasseringen er viktig. De har også andre fylkestingssaker som gir dem godt overblikk. Begge har lang fartstid og er derfor godt kjent med saker og saksgang.

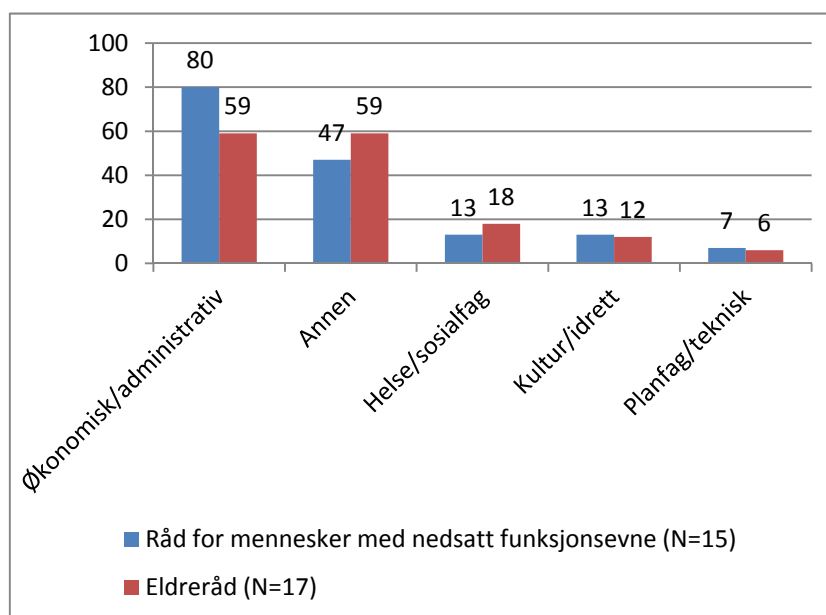
**Hvor stor andel av et årsverk:** 14 av fylkeskommunene har svart på hvor stor andel av et årsverk som er satt av til sekretariatsfunksjonen. En av fylkeskommunene svarer ikke hvor stor andel av et årsverk som brukes, men viser til at en sekretær «ordner med det meste» i tillegg til at en fra administrasjonen deltar på møter.

Svarene viser at flere av fylkeskommunene bruker ganske mye ressurser på sekretariatsfunksjonen. Andelen av et årsverk som brukes er i gjennomsnitt 50,8 %, men det er betydelig variasjon blant respondentene. En av dem oppgir 1,2 årsverk, mens en annen oppgir 100 % stilling og en oppgir 75 % stilling. Ellers ligger angivelsen fra 50 % og nedover. Den laveste andelen av et årsverk som er oppgitt er 20 %, og bare en av fylkeskommunene oppga dette.

Casene viser, som for kommunen, at det er vanskelig å anslå tidsbruken fordi den varierer over tid. Den behøver ikke nødvendigvis være så stor. Det viktige er at sekretæren gir uttrykk for at de har den tid de trenger for oppgaven og andre forutsetninger (se neste punkt).

Som for kommunene ble det stilt spørsmål om sekretærens fagbakgrunn, og det vanligste er å ha økonomisk eller administrativ bakgrunn.

Figur 3.2 Sekretærens fagbakgrunn. Prosent som oppgir å ha ulike bakgrunn.



Vi ba respondentene om å angi hvorvidt sekretariatet gjorde forskjellige oppgaver. Svarene for fylkeskommunene viser at samtlige sekretærer for begge råd gjør følgende:

- er til stede på møter
- tar referat fra møter/fører protokoll
- oversender saker fra rådet til rette instans i fylkeskommunen
- arrangerer konferanser/møter

Samtlige sekretariat for råd for mennesker med funksjonsnedsettelse forbereder saksfremstillinger for rådet, mens alle med unntak av ett sekretariat gjør dette for eldreråd.

Når det gjelder spørsmål om å videresende relevante saker for høring til rådet, så gjør samtlige sekretærer for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne dette, mens 15 av 17 eldrerådssekretærer gjør det.

For begge rådstyper er det én rådssekretær som ikke kaller inn til møte, ellers gjør alle de øvrige sekretærene dette.

Når det gjelder å melde tilbake til rådet om hvilke vedtak som blir fattet gjør 13 av 15 sekretærer for råd for mennesker med funksjonsnedsettelse dette, mens bare 12 av 17 eldrerådssekretærer gjør melder tilbake til rådet om fattede vedtak.

### 3.2.2 Budsjett

Størrelsen på driftsbudsjettet sier noe om hvordan fylkeskommunen vektlegger rådets arbeid og hvilke forventninger den har til rådet. Rådets medlemmer skal ha godtgjøring, og både antall medlemmer og antall møter, befaringer mv. påvirker dermed hvor stort driftsbudsjettet må være. I tillegg er driftsbudsjettet med på å påvirke hvilke andre aktiviteter rådet kan ha, som for eksempel åpne møter.

Femten av fylkeskommunene har svart på spørsmålet om hvor stort driftsbudsjett rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne har, og svarene viser at det er ganske stor variasjon: Driftsbudsjettet varierer fra 150 000 kroner til 1 822 000 kroner. Gjennomsnittlig driftsbudsjett er på 474 000 kroner. Sju av fylkeskommunene har driftsbudsjett for rådet på 400 000 eller mer.

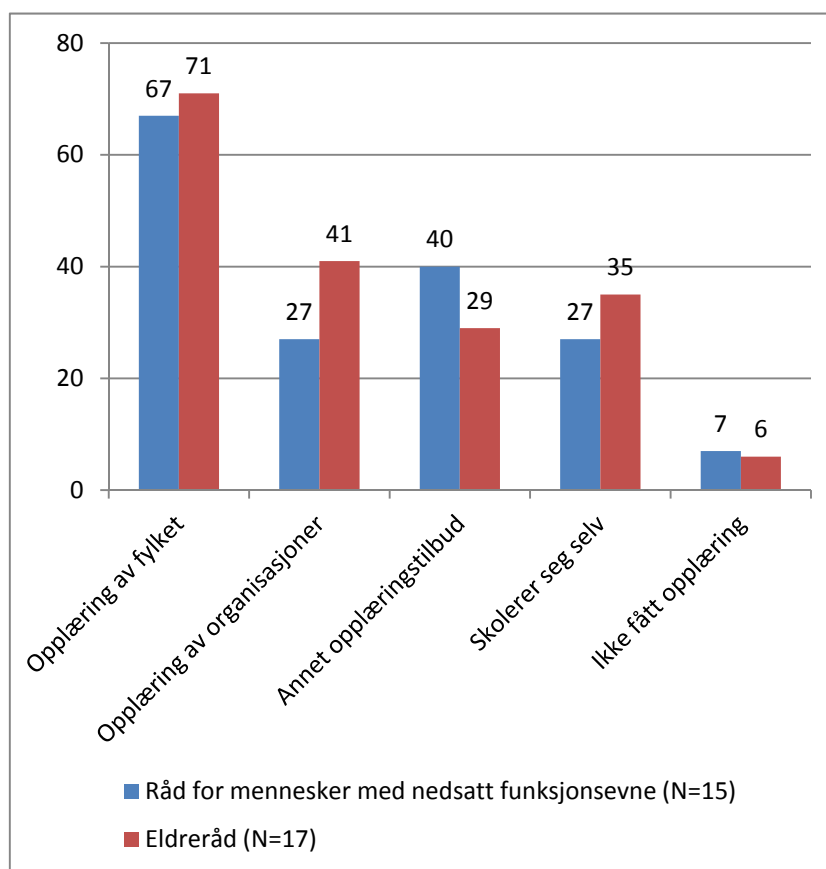
15 av de fylkeskommunale eldrerådene har svart på spørsmålet om driftsbudsjett, og her varierer svarene mellom 50 000 kroner og 629 000 kroner. 11 av rådene har årsbudsjett på 300 000 kroner eller lavere. Variasjonen rådene imellom er mindre enn det vi fant i årsbudsjettene til de fylkeskommunale rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Sammenlikner en de to rådstypene ser en at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har vesentlig større budsjett: Gjennomsnittlig budsjett for rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne er 470.000 og for eldreråd 300.000.

### 3.2.3 Opplæring

Her ser vi at de fleste rådene har fått en form for opplæring, og de aller fleste får opplæring av fylkeskommunen.

Figur 3.3 Prosentandel som oppgir at de får ulike typer opplæring.



I casene ser vi at begge fylkerådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne får skoleing ved oppstart som de arrangerer selv. Men de uttrykker ønsker om å få delta i den samme opplæringen som andre politikere får etter valg. Generelt er rådene svært opptatt av opplæring og spesielt opplæring av de kommunale rådene. Dette oppfattes, som vi skal se senere, som en av dere viktigste oppgaver.

### 3.2.4 Medlemmenes erfaring

I 8 av 15 fylkeskommunale råd for mennesker med funksjonsnedsettelse har i representanter for gruppen med funksjonsnedsettelse erfaring fra politikk og forvaltning gjennom yrkeslivet. I 10 av 15 råd har representanter fra denne gruppen som har slik erfaring gjennom politiske verv.



I eldrerådene har eldrerepresentanter i 8 av 17 råd slik erfaring fra yrkeslivet, mens 16 av 17 har slik erfaring gjennom politiske verv. Alt i alt ser det altså ut til at eldrerepresentantene har noe bredere erfaring fra politikk og forvaltning enn representantene for mennesker med funksjonsnedsettelse har.

I alle rådene har en eller flere av de faste politikerrepresentantene politiske verv i fylkeskommunen. I 60 prosent av rådene for mennesker med funksjonsnedsettelse sitter en eller flere av politikerrepresentantene i fylkestinget, mens tallet for eldreråd er 92 prosent. I de øvrige rådene har medlemmene andre politiske verv.

### 3.3 Oppgaver og saker

#### 3.3.1 Saker

Antall saker som rådene behandler per år sier noe om aktivitetsnivået i rådene. Selv om antallet i seg selv har begrenset informasjonsverdi, gir det et signal om hvordan rådet kommer i inngrep med kommunale beslutningsprosesser og ambisjonsnivå for øvrig.

Fjorten av fylkeskommunene har svart på hvor mange saker rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne behandler per år. Svarene varierer fra 15 til 55 saker. Gjennomsnittet er 26 saker per år. 10 av fylkeskommunene oppgir at de behandler 22 eller færre saker per år. Selv om enkeltsaker kan være omfattende og ha stor betydning, må undersøkelsen av antall saker per år ses som et tegn på ganske lavt aktivitetsnivå i rådene.

15 fylkeskommunale eldreråd svarte på spørsmålet om antall saker per år. Svarene varierer fra 10 til 40 saker. Gjennomsnittet er 25 saker per år. 10 av rådene oppga at de behandler 25 eller færre saker per år.

Spørsmålet om de tre viktigste sakene rådet har arbeidet med de to siste årene kan si oss noe om hvilke kommunale beslutningsprosesser rådet ønsker å gå tungt inn i og hvor de anser at deres innsats er viktig.

Fjorten av de fylkeskommunale rådene for mennesker med funksjonsnedsettelse har svart på dette spørsmålet. Måten de svarer på varierer ganske mye. Noen temaer er gjennomgående,

men det varierer hvordan rådene oppgir at de arbeider med dem. Noen er tydelig orientert inn mot fylkeskommunale beslutningsprosesser, mens andre markerer annen orientering.

Temaene som avtegner seg som viktige er universell utforming, samferdsel, folkehelse og kultur. Universell utforming/tilgjengelighet peker seg ut som det klart dominerende temaet. Det går igjen i alle svarene, og et av rådene nevner bare dette. En slik angivelse er generell og kan omfatte svært mye. I mer konkrete saksangivelser finner vi mer informasjon om hva som kan ligge i dette. For eksempel nevner et av rådene «gjennomføring av tilgang til kantina ved fylkeshuset for funksjonshemmede» som en av tre viktigste saker, mens et annet fylkeskommunalt råd nevner «tilgjengelighet til kulturarrangementer støttet av det offentlige, ferge, buss».

TT-transport nevnes spesifikt av fire fylkeskommunale råd. Når det gjelder samferdsel, nevnes det som et generelt tema i en fylkeskommune, men også i mer spesifisert form, som «tilgang til fly på en verdig måte», «planstrategi for areal og transport», «anbudsbeskrivelser i kollektivtransport». Til sammen nevner seks av de fylkeskommunale rådene samferdselsrelaterte temaer.

Tre av de fylkeskommunale rådene nevner folkehelse som tema. «Folkehelseplan» nevnes eksplisitt av to råd, mens det siste bare nevner folkehelse generelt. I tillegg har ett av rådene nevnt «utarbeidelse av turstier for funksjonshemmede». Når det gjelder kultur, nevner også tre av fylkeskommunene dette som eget tema. Måten det er gjort på, varierer fra «deltaking i kultur» til «tilgjengelighet på festival».

Svarene på dette spørsmålet viser at mange av de fylkeskommunale rådene, men slett ikke alle, anser engasjement i planprosesser blant de viktigste sakene. Bare seks av dem nevner en eller annen form for «plan» i sine svar. Dette utelukker ikke at mer generelle angivelser, som «folkehelse», «universell utforming» og «samferdsel» kan omfatte saker om planer, men det er likevel verdt å merke seg at de store plansakene i fylkeskommunen ikke framkommer på en mer tydelig måte i disse svarene.

I tillegg er det interessant å merke seg at ett av de fylkeskommunale rådene ikke nevner noen saker med direkte tilknytning til fylkeskommunens forvaltning blant sine tre viktigste

saker. I stedet nevnes «tilgjengelighetsprisen, fordeling av driftstilskudd til interesseorganisasjoner og landskonferanse 2012 for fylkeskommunale råd».

To av de fylkeskommunale eldrerådene nevner økonomiplan og budsjett blant de tre viktigste sakene. Ti av rådene nevner saker relatert til folkehelse og tjenester til eldre. Av disse er samhandlingsreformen nevnt tre ganger. Seks råd nevner ulike typer planer. Fire råd nevner transport og trafikksikkerhet. Tre råd nevner universell utforming/tilgjengelighet. Tre råd nevner konferanser for skolering av eldreråd.

Svarene viser betydelig variasjon. Vi finner for eksempel et råd som angir følgende tre saker som sine viktigste: Forskningsrapport om forholdet mellom kommunale skatter og avgifter og pensjon, manglende service fra dagligvarebutikkene og lyttevennprosjekt.

Går vi til casene, finner vi at saksfeltet for de fylkeskommunale rådene for personer med nedsatt funksjonsevne, er omfattende. De jobber både mot saker i fylkestinget og tar opp egne saker. Men vi ser to viktige forskjeller eller tendenser: Planprosesser synes å være viktige for mange råd, og også universell utforming, men ikke for våre casefylkeskommuner. I et av casene blir det eksplisitt sagt at på plansiden er universell utforming nå i større grad innarbeidet, samt at de har eget prosjekt på området og derfor behøver ikke rådet ha like stort fokus her. Et annet forhold som ikke framkommer av surveyen er at begge rådene anser opplæring rettet mot kommunene som en av sine viktigste oppgaver fordi de ser betydningen av at de kommunale rådene fungerer. Og like viktig er det at rådene har sekretærer som fungerer. Det ene fylkesrådet hadde derfor lagt opp en strategi der de årlig arrangerte møter og konferanser for de kommunale rådene. Dette var både årskonferanser for alle råd og/eller regionvise møter der de skolerte/oppdaterte seg på nye rundskriv og lignende. Her møter leder fra rådet samt en representant for kommunen. Disse konferansene og møtene ble opplevd som svært verdifulle for kommunene, og de fungerte som erfaringsoverføringsarenaer og idéverksteder og ikke minst som fora der de kommunale rådene fikk fagkunnskap og ble oppdatert på politikk på området og på gode løsninger og tiltak.

Ser vi på fylkesrådene for eldre, er bildet et noe annet. I casefylkene er rådene svært forskjellige. Det ene rådet (et råd med

politikere og eldrerepresentanter) er i hovedsak rådgivende, og får saker fra kultur, tannhelse og saker knyttet til universell utforming. Rådet har ikke mange saker. Det andre fylkesrådet for eldre jobber derimot med mange saker som spenner over et stort register, men ikke bare mot fylkestinget. Tidligere var dette rådet mer rådgivende. Nå arbeider det mer med å sette fokus på eldres levevilkår. De jobbet med syketransport, trygghetsalarmer, folkehelsearbeid, trafikksikkerhetskurs osv. Planlegging av nytt sykehus i regionene var også en stor sak. Det ble sagt at dette rådet jobbet mer mot å inspirere enn å pushe.

Begge eldrerådene jobber med skoloring av kommunale råd, på samme måte som råd for personer med nedsatt funksjonsevne. Østlandsrådet avholder årlige høstkonferanser. Disse går over flere dager. I begge fylker er disse konferansene svært populære og har godt oppmøte.

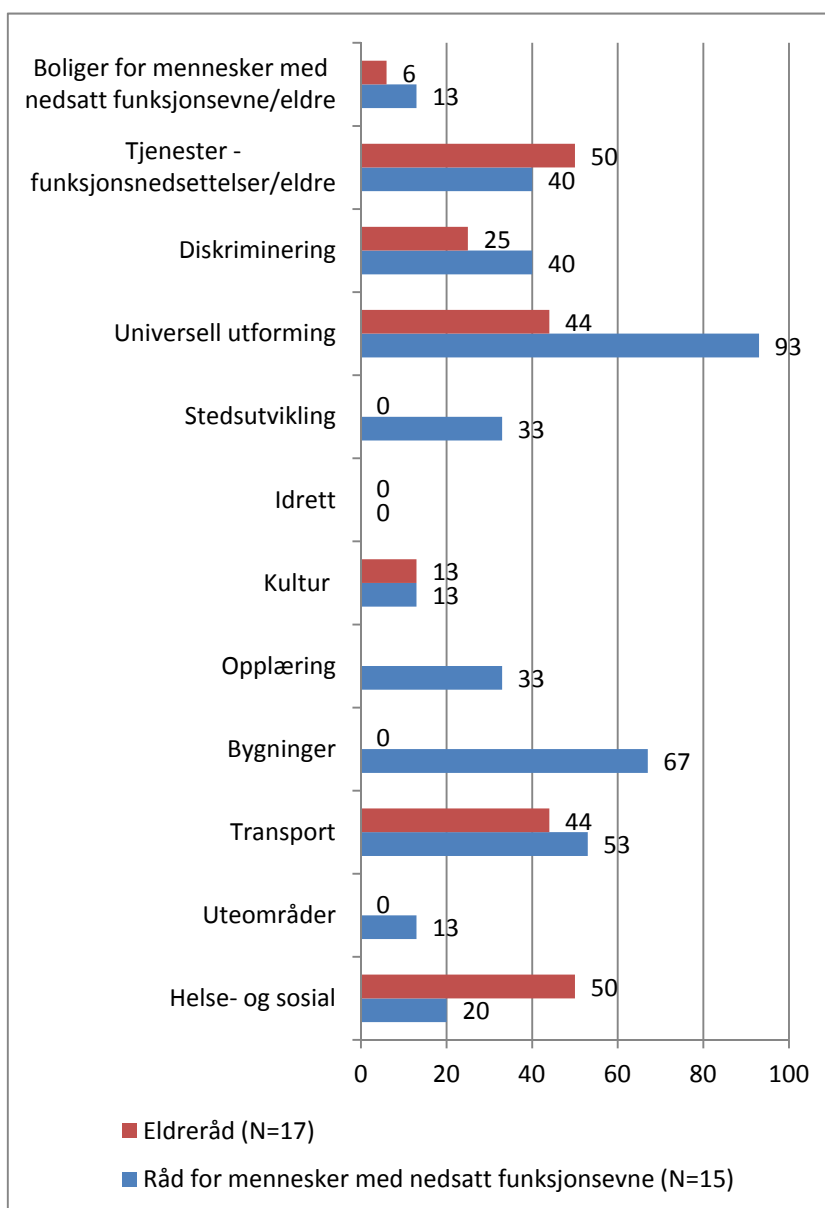
Vi har spurt om hvorvidt sakene rådene behandler først og fremst er overordnede og generelle eller om de først og fremst er spesifikke og konkrete. Det vanligste, for begge rådstypene, er at de behandler saker av begge typer omtrent like mye, men noen råd oppgir å behandle flere av den ene enn av den andre typen, slik tabell 3.2 viser.

Tabell 3.2 *Hvordan er sakene rådet vanligvis behandler?*

|  | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> |
|--|--|-----------------|
| Først og fremst generelle og overordnede | 13   | 13              |
| Først og fremst konkrete og spesifikke   | 27   | 13              |
| Omtrent like mye av begge typer          | 60   | 75              |
| N  | 15   | 17              |

Når vi spør om konkrete sakstyper svarer rådene slik som presentert i figur 3.4.

Figur 3.4 *Hvor vanlig er det at rådet arbeider med følgende saker? Prosent som har svart "svært vanlig".*



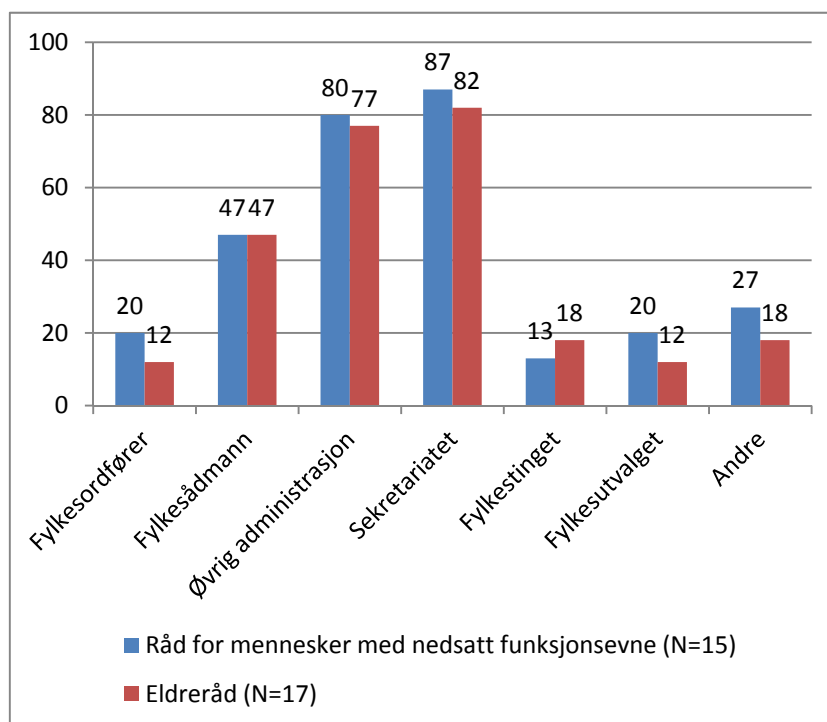
Vi har spurt om hvorvidt rådene stort sett tar opp saker på egenhånd, om de først og fremst tar opp saker de blir forelagt eller om de gjør omtrent like mye av begge deler. Her ser vi noen

forskjeller mellom de to rådstypene. Mens bare ett av 15 råd for mennesker med funksjonsnedsettelse oppgir at de stort sett tar opp saker på egenhånd, oppgir hele 4 av 17 eldreråd det samme. Det vanligste er imidlertid å svare "begge deler". Eldrerådene fremstår altså som noe mer selvstendige (eller dårligere knyttet til den øvrige fylkespolitikken).

Det later til å være noe vanligere at funksjonshemmedes organisasjoner ber de fylkeskommunale rådene om å ta opp saker enn at de eldres organisasjoner ber om dette: 80 prosent av rådene i den første gruppen oppgir at organisasjonene har bedt dem ta opp saker i inneværende periode, mens 53 prosent av rådene i den andre gruppen har bedt om det samme.

Vi ser av figur 3.5 at det særlig er sekretariatet, øvrig administrasjon og fylkesrådmann som vanligvis bestemmer hvilke saker som skal forelegges rådet.

Figur 3.5 *Hvem bestemmer vanligvis hvilke saker som skal forelegges rådet?*

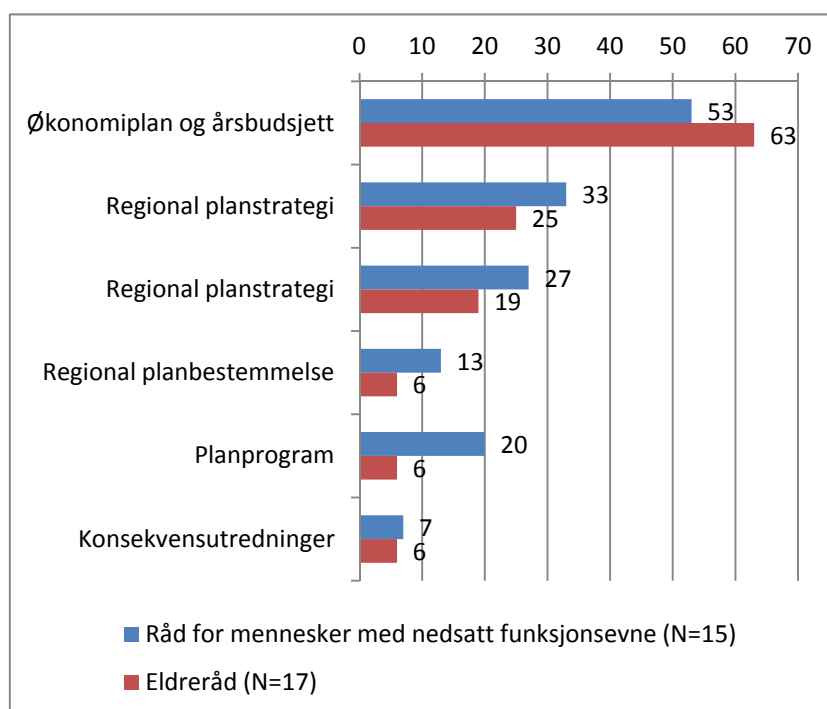


I Vestlandscaset ser vi det forelegges flere saker for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne enn for eldrerådet. I fylkeskommunen foreligger det en oversikt over alle saker som skal til de ulike hovedutvalg, og denne oversikten er behandlet av ledergruppen. 20-25 % av sakene blir sendt rådet. I tillegg plukker sekretær for rådet ut saker i tillegg. Dette gjør vedkommende dels ved å se på overskriftene, dels ved å gå inn i saksframleggene. Deretter går leder av rådet gjennom sakene sammen med sekretæren og de blir enige om hvilke saker som skal forelegges rådet. Når det gjelder eldrerådet, sender sekretæren saker over til rådets leder og nestleder som plukker ut de sakene som skal behandles.

### 3.3.2 Ulike plantyper

Vi spurte hvor vanlig det var at rådene arbeidet med ulike plantyper.

Figur 3.6 *Hvor vanlig er det at rådet arbeider med følgende plantyper? Prosent som har svart "svært vanlig".*



11 av 15 råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har i inneværende periode representanter i utredningsutvalg, arbeidsgruppe eller liknende i forbindelse med utviklingsprosjekter eller planprosesser. 11 av 17 eldreråd har representanter i slike utvalg.

10 av 15 råd for mennesker med funksjonsnedsettelse har representanter i byggekomiteer eller referansegrupper knyttet til offentlige byggeprosjekter, mens ingen av eldrerådene har representanter i slike komiteer. Vi må forstå dette som at det er råd for personer med nedsatt funksjonsevne som sitter med størst innsikt og interesse for bygningers funksjonalitet. I disse spørsmålene har deres interesserorganisasjoner vært svært markerte i den offentlige debatten. Bygningers tilgjengelighet, som er et aspekt ved universell utforming, er fra 2010 lagt inn i forskriften (TEK 10) og spesielt kravene til uteområder er her styrket. Medvirkningen vil derfor også handle om mer andre spørsmål enn tilgjengelighet.

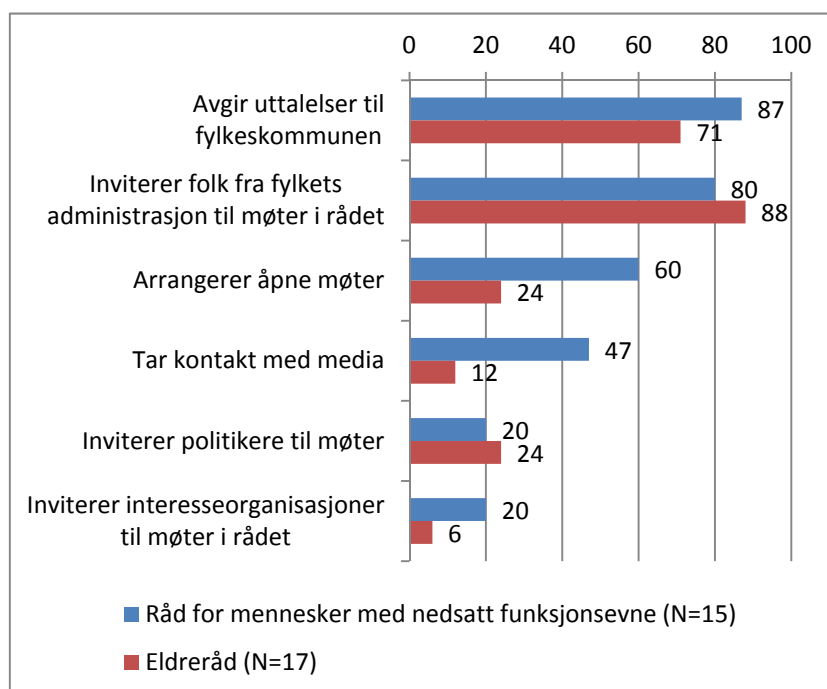
### 3.4 Legitimitet og innflytelse

#### 3.4.1 Aktiviteter

Hva slags aktiviteter rådene driver med kan si noe om hvilken innflytelse de har. Her ser vi at det er nokså store forskjeller mellom de to rådstypene. Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er generelt mer aktive enn eldreråd, på fylkeskommunalt nivå.



Figur 3.7 *Hvor ofte gjør rådet følgende? Prosent av de to rådstypene som har svart svært eller nokså ofte.*



Vi har også spurt om hvorvidt rådene kommer med innspill når fylkeskommunen ber om innspill. Tabell 3.3 viser at rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i gjennomsnitt oftere kommer med innspill når fylkeskommunen ber om det.

Tabell 3.3 *Når fylkeskommunen ber om innspill fra rådet, hvor ofte kommer da rådet med innspill? Prosent.*

|           | Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne | Eldreråd |
|-----------|---|----------|
| Alltid    | 67  | 41       |
| Ofte      | 20  | 41       |
| Av og til | 7   | 12       |
| Vet ikke  | 7   | 6        |
| N         | 15  | 17       |

Vi har spurt om hvorvidt rådene er delegert noen form for myndighet, og her viser svarene at 8 av 15 råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne kan fordele et pengebeløp, mens bare 3 av 17 eldreråd kan gjøre det samme. Dette kan forklare noe av forskjellene i budsjett.

Videre viser svarene fra 3 av 15 råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og 4 av 17 eldreråd at de har fått delegert annen type myndighet.

### 3.4.2 Innflytelse

Vi har stilt et helt overordnet spørsmål om hvordan rådenes innflytelse oppleves. Tabell 3.4 viser at litt færre eldreråd enn råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne føler de har innflytelse.

Tabell 3.4 *Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har? Prosent.*

|                              | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> |
|------------------------------|--|-----------------|
| Svært stor innflytelse       | 7  | 0               |
| Ganske stor innflytelse      | 67   | 67              |
| Litt eller ingen innflytelse | 20   | 33              |
| Vet ikke                     | 7  | 0               |
| N                            | 15   | 17              |

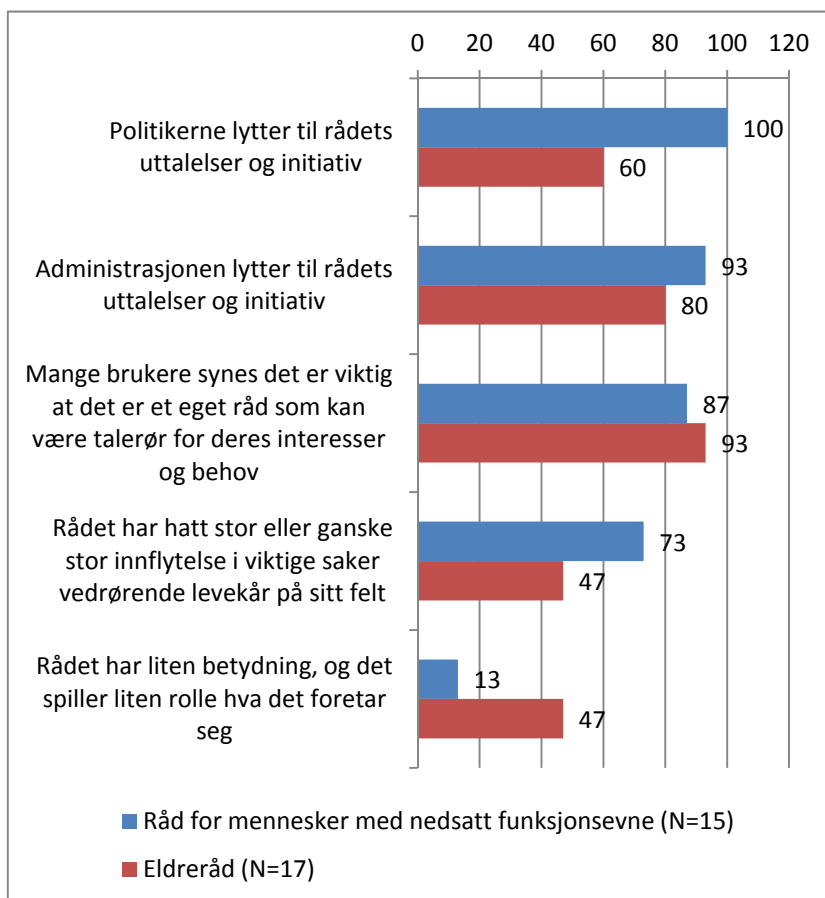
Når i saksprosessen rådene får en sak betyr mye for hvor stor innflytelse de har mulighet for å ha på fylkeskommunale saker. Tabell 3.5 viser at det er vanligst for begge rådstyper å få saker etter avgitt innstilling, men det er også nokså vanlig å få saker i forberedelsesfasen.

Tabell 3.5 *Når i saksprosessen får rådet saker fra fylkeskommunen?  
Prosent som har svart "svært eller nokså ofte".*

|   | <b>Råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne</b> | <b>Eldreråd</b> |
|---|--|-----------------|
| Rådet får saker fra fylkeskommunen i forberedelsesfasen, dvs. før saken er ferdig forberedt for politisk behandling                   | 40   | 35              |
| Rådet får saker fra fylkeskommunen etter at det er avgitt innstilling fra administrasjonen, men før saken går til politisk behandling | 73   | 82              |
| Rådet uttaler seg flere ganger, både i forberedelsesfasen og før saken skal til politisk behandling                                   | 27   | 18              |
| Rådet får saken etter at den er ferdig behandlet  | 20   | 24              |
| N   | 15   | 17              |

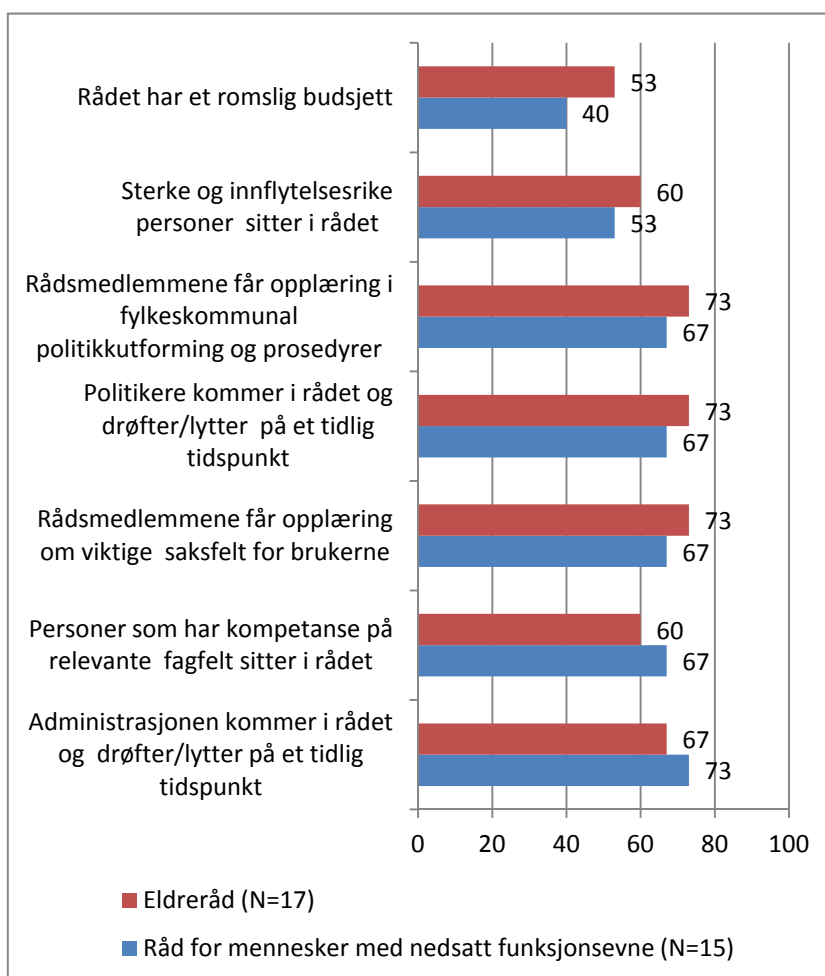
Figur 3.8 viser at rådene for mennesker med funksjonsnedsettelse gjennomgående føler seg mer lyttet til og at de har større innflytelse enn eldrerådene opplever at de har.

Figur 3.8 *Hvor enig eller uenig er du i følgende påstander? Prosent som har svart helt eller nokså enig.*



Vi spurte om hva som er viktig for å få innflytelse, og her er det en generell tendens til at mange svarer at mange ting er svært viktig. Det er likevel noen forskjeller i svarene, og tydeligst er det kanskje at få mener det betyr mye om rådet har et romslig budsjett. Dette er det samme som vi fant for de to kommunale rådstypene.

Figur 3.9 *Hvor viktig er følgende for at rådet skal få innflytelse?  
Prosentandel som har svart "svært viktig".*



Ser vi på fylkescasene, er situasjonen i tråd med hva surveyen viser. Begge råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne opplever å bli hørt i, og i det ene fylket ble det eksplisitt sagt at rådet hadde høy status og innflytelse. Dette i motsetning til eldrerådet i samme fylke.

## 4 Avsluttende drøfting – implikasjoner av funn

### 4.1 Vurdering av rådenes funksjonsmåte i et demokratiperspektiv

Rådene bidrar til å styrke demokratisk representasjon for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne, men styrket demokratisk deltakelse må også vurderes i et videre perspektiv. Deltakelsen beror blant annet på gode tjenester og godt tilpassede omgivelser for dem som trenger hjelp og tilpasning for å kunne delta i samfunnslivet.

Lovpålagte råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne er ikke alene om å ivareta de særlige behovene som disse gruppene har. Underrepresentasjon i folkevalgte organer kan kompenseres på flere måter. Det er for ulike sektorer gitt egne lovbestemmelser om medvirkning, som kan ha stor betydning for disse gruppene. Slik brukermedvirkning kan innrettes mot enkeltpersoner, men også frivillige organisasjoner er omfattet av denne typen krav i lovgivningen.

Et eksempel er helse- og omsorgstjenesteloven § 3-10 første til tredje ledd:

#### **«§ 3-10. Pasienters og brukeres innflytelse og samarbeid med frivillige organisasjoner**

Kommunen skal sørge for at representanter for pasienter og brukere blir hørt ved utformingen av kommunens helse- og omsorgstjeneste.

Kommunen skal sørge for at virksomheter som yter helse- og omsorgstjenester omfattet av loven her, etablerer systemer for innhenting av pasienters og brukeres erfaringer og synspunkter.

Helse- og omsorgstjenesten skal legge til rette for samarbeid med brukergruppens organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som helse- og omsorgstjenesten.»

Det samme finner vi i plan- og bygningsloven § 5-1 om medvirkning:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge.<sup>2</sup> Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

I forarbeidene til denne bestemmelsen er det imidlertid også presisert at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har en særlig rolle i medvirkningen:

«Det følger av andre ledd at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte. Kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede og regionale og lokale brukerorganisasjoner kan være viktige aktører i denne sammenheng og bør trekkes inn på hensiktsmessig måte.» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 218). Rådene utgjør særformer for demokratisk representasjon som også kan ses som former for kollektiv medvirkning på systemnivå, jf. Helgesen 2006.

En annen måte å styrke utsatte grupper på er å gi forbud mot diskriminering. Slikt forbud gjelder som utgangspunkt generelt, og ikke bare for offentlige myndigheter. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er et godt eksempel på at dette sporet er fulgt når det gjelder å styrke rettsstillingen til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Utvalget som utredet denne loven vurderte hvilken rolle råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne burde ha, og

kom til at de ikke ville foreslå at slike råd burde ha særlige oppgaver ved håndhevingen av diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. (NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle. s. 64-65)

Spørsmålet blir da hvilken merverdi disse rådsordningene gir for gruppene de skal styrke. Rådene innebærer en institusjonalisering av arbeidet for å fremme eldres og mennesker med nedsatt funksjonsevnes interesser. Institusjonaliseringen gir disse interessene en plass innenfor kommunens eget system og er noe kvalitativt annet enn å danne lag og foreninger. Institusjonalisering sikrer imidlertid ikke i seg selv innflytelse.

Vi har sett at rådene selv oppfatter at de har innflytelse, men vi har også sett at de har problemer med å finne sin plass i den kommunale strukturen. Problemene kan delvis skyldes at rådene har et mandat som favner alle kommunale sektorer (Helgesen 2006). I tillegg påvirkes forholdet til den øvrige kommunale strukturen av at rådene først og fremst er rådgivende og ikke besluttsende organer, rådernes innflytelse avhenger av at de har god fagkunnskap osv.

Samtidig er institusjonalisering viktig i seg selv. For det første er den viktig for å samle og konsolidere representanter for de interessene rådene skal ivareta. Rådsmedlemmene vil selv kunne øke egen kunnskap om hva som er viktig for menneskene de skal ivareta og om måten kommunen og fylkeskommunen fungerer på. Dette er kunnskap som kan komme gruppene til gode selv om kommunens vedtak i resultat ikke alltid går i gruppenes favør.

I tillegg vil institusjonaliseringen med offentlighet om oppnevning, møter og sakslister bidra til at andre enn rådets medlemmer kan la seg engasjere i rådets saker. Dette gjelder både lokalpresse, organisasjoner og enkeltpersoner. Slik får rådernes saker oppmerksomhet, og det vil kunne styrke eldres og mennesker med nedsatt funksjonsevnes interesser.

Vi ser at rådene innebærer en institusjonalisering som gir merverdi for demokratisk deltakelse utover faktisk gjennomslag i saker som vedtas av kommuner og fylkeskommuner.



Rådene har i sin funksjonsmåte mange likhetstrekk med andre politiske (under)utvalg, råd eller nemnder. Samtidig er de annerledes fordi de først og fremst har en status som rådgivende organ i saker som angår eldres eller funksjonshemmedes livssituasjon. Gir denne litt spesielle posisjonen noen fordeler/styrker/muligheter, eller ulemper/svakheter/begrensinger, når det sammenlignes med henholdsvis andre interessegrupperinger og politiske organer?

Sammenlignet med andre interessegrupperinger er de i større grad sikret å bli hørt, selv om vi også får beretninger om at rådene glemmes eller må minne administrasjon/politikere på at de finnes. Dette synes ikke å være på grunn av en motvilje mot rådene, men mer et fravær av interesse og oppmerksomhet. Selvsagt kan dette igjen være et uttrykk for at de ikke har særlig tyngde eller oppfattes som viktige rådgivende organer. Når de inngår i de kommunale saksbehandlingsrutinene får de vanligvis tilsendt saker og planer, og/eller involveres i tidlige faser. De slipper selv å posisjonere seg eller prøve å få delta med sine synspunkter og forslag, sammenlignet med hva andre interessegrupper må. Samtidig sikrer altså ikke denne posisjonen at de alltid involveres; det er mange eksempler på at sekretæren, noen steder i samarbeid med lederen, må overvåke sakspapirer og prosesser og ”plukke” saker som er særlig relevante for rådet.

Det er også spesielt at rådene har politikere som medlemmer, noe som styrker forbindelseslinjer både til politiske organ/utvalg/komitéeer, kommunestyret/bystyret og de politiske partigruppene. Når kartleggingen viser at det i tillegg er relativt vanlig med medlemmer med tidligere politisk erfaring, forsterkes dette. Men det er utvilsomt en spesiell sammensetning. Vi finner ikke at dette problematiseres; for eksempel at politikere i rådene kan være bundet av partipolitiske prioriteringer eller vedtak som kan ha innvirkning på hvordan de forholder seg til saker i rådene. Skulle vi avdekket slike eventualiteter måtte vi kanskje ha intervjuet mange rådsmedlemmer mer inngående. Men det er grunn til å framheve at ingen av informantene selv brakte på bane noe som på en eller annen måte berører en slik problematikk. Vi kommer på sporet av det når vi i fylkesintervjuene avdekker et eksempel på to ulike innstillinger til politikerdeltakelse; i det ene fylket var det i rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne politiske representanter oppnevnt av fylkestinget, mens det i det andre fylket ikke var

politikere i dette rådet fordi det ble sett som en uheldig rolleblending. Nettopp det at rådene var opprettet for å ivareta grupperes interesser og synliggjøre deres spesielle behov, og at de skulle gi råd til de ordinære politiske organene, ville føre til at politikere som medlemmer lett ville få en dobbeltrolle. Slike betenkninger har for så vidt samme gyldighet på kommunalt nivå.

Sammenlignet med andre politiske utvalg står de friere i forhold til medlemmenes partipolitiske linjer og prinsipper. Den frie stillingen er samtidig en uheldig posisjon når det en god del steder viser seg å være slik at rådene glemmes, overses, at det er avhengig av overvåkingsevne hos leder og sekretær, eller av politikere eller folk i administrasjonen som er spesielt opptatt av rådenes virkeområde, - altså at det virker litt tilfeldig, men at de er positive ”dersom de husker rådet”. Tilfeldigheter og avhengighet av enkeltpersoners oppmerksomhet og engasjement er et svakt punkt for rådene.

## 4.2 Opplæring og ressurser

Opplæring har vært et gjennomgående tema i drøfting av rådene og dets funksjoner. Det ble i 2007 gjort en egenkartlegging av behovet for opplæring og kompetanse hos kommunale og fylkeskommunale råd for funksjonshemmede (Deltasenteret 2007). Det ble sendt en survey til alle landets kommuner, og det ble arrangert en fokusgruppe med representanter fra kommunale og fylkeskommunale råd og en fokusgruppe med representanter for elderråd. Undersøkelsen viste at behovet for opplæring var stort i alle disse rådene og behovet var omfattende på en lang rekke området. Det var stor enighet om at rådene måtte gis anledning til å delta i folkevalgtopplæringen. Våre data går i samme retning: Noen har arrangert opplæring i egen regi, mens andre ikke får opplæring. Videre ser vi fra caseundersøkelsen og fra surveyen at fylkesrådene ser skolering av kommunale råd som en viktig og sentral oppgave. Flere informanter nevner spesifikk deltakelse i politikeropplæringen som ønskelig og relevant.

Men som i Deltasenterets undersøkelse peker også våre informanter på at opplæring ikke er nok. Det må sørges for gode rammebetingelser og spesielt nevnes det at det må være sekretærressurser på plass. Ut fra våre case vil vi peke på at sekretærressursene bør være slik plassert i organisasjonene at vedkommende har god oversikt over sakstilfanget og saksgangen

og kan bistå rådene på begge områder. Surveyen viser at ressursene som settes av til sekretariatet gjennomgående er lave, og lavere enn forventet da lov om råd for mennesker med nedsett funksjonsevne ble vedtatt. Den viser også at plasseringen av sekretæren i den kommunale og fylkeskommunale administrasjonen varierer. Selv om det er vanskelig å påvise ut i fra surveyen at plasseringen i seg selv utgjør et problem for rådenes funksjon, er vi et stykke unna at rundskrivens forutsetning om «på rådmannens kontor» er gjennomført.

### 4.3 Egen beslutningsmyndighet

Aktiv demokratisk deltakelse har gjerne sammenheng med at organet faktisk har makt til å bestemme. Som utgangspunkt har ikke rådene slik myndighet – fra lovgivers side er det forutsatt at de har en rådgivende funksjon overfor besluttende myndigheter. Dette er en svakhet ved rådenes funksjon som arena for demokratisk deltakelse. Interesse for rådets arbeid og engasjement for rådet må altså ha utspring i en mer indirekte form for demokratisk deltakelse, der særlig rådets forsterkede status som høringsinstans og funksjonen som arena for diskurs i videre forstand vektlegges.

Surveyen viser imidlertid at noen råd har fullmakter utover det å være høringsinstans: 13 prosent av rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne oppgir at de kan fordele et pengebeløp, mens 5 prosent av disse rådene har fått delegert annen avgjørelsesmyndighet. Når det gjelder eldreråd kan hele 28 prosent fordele et pengebeløp og 16 prosent er delegert annen avgjørelsesmyndighet. Det viste seg også at de som kan fordele et pengebeløp har nesten dobbelt så stort driftsbudsjett som de andre rådene (67.000 mot 36.000 for eldreråd og 42.000 mot 25.000 for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne). Det er innenfor visse rammer opp til kommunene og fylkeskommunene om de vil delegere myndighet til rådene, og dette er en mulighet til å styrke rådenes funksjon som arenaer for demokratisk deltakelse.

### 4.4 Er ulike rådsmodeller hensiktsmessig?

Medvirkning som metode og medvirkning gjennom kommunale råd har vært en sentral strategi i politikk for mennesker med

nedsatt funksjonsevne helt fra første handlingsplanperiode (1990-93). Kommunale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har vært den mest alminnelige form for brukermedvirkning for denne gruppen på kommunalt nivå. Rådene ble anbefalt opprettet i et rundskriv til Lov om Sosial omsorg allerede i 1970. Fram mot 1990 hadde omlag halvparten av norske kommuner prøvd å opprette slike råd (Andreassen og Binder 1994). De tidlige retningslinjene ga litt uklare føringer på hva rådene skulle være: rådet skulle både gi råd være et kontaktorgan. Det ble under den første handlingsplanperioden gjennomført tre utviklingsprosjekter om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne som en form for brukermedvirkning i kommunene. Forsøkene så både på rådernes oppgaver og arbeidsform. Andreassen og Binder (1994) peker på at det over tid har skjedd en endring i rådsordningen: fra samordningsråd på tvers av forvaltningsnivåer, via et interessepolitisk organ (en kanal for mennesker med nedsatt funksjonsevne inn i kommunale beslutningsprosesser) og over mot et samarbeidsråd mellom kommunale myndigheter og en av deres brukergrupper. Andreassen og Binder (1994) peker på at i praksis er ikke rådsmodellen for brukermedvirkning en entydig modell. De peker også på at når rådets mandat er uklart fører det til at rådets arbeidsform blir uklart. Skal rådet drøfte strategier eller konsentrere seg om fortauskanter?

Medvirkning gjennom kommunale råd har vært en sentral del av strategien i de fire første handlingsplanene for personer med redusert funksjonsevne (1990-1993, 1994-1997, 1998-2001 og 2004-2009). Handlingsplanen for 2004-2009 trekker opp fem strategier eller prinsipper. Ett av dem er medvirkning. Medvirkning skal skje på alle nivå, og brukermedvirkning har en dobbel begrunnelse:

- Brukermedvirkning skal bedre treffsikkerheten og kvaliteten på tiltakene (kvalitetssikring).
- Brukermedvirkning skal også øke demokratiseringen av beslutningsprosessene.

Den organisatoriske ramme som trekkes fram under denne strategien (p 1.3.4) er de ulike råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne - nasjonalt, i fylkeskommunene og i kommunene.

Manneråkutvalget (NOU 2001:22) har stått sentralt i politikk-utviklingen på dette feltet. Som en del av sitt mandat ble utvalget bedt om å vurdere hvordan hensynet til mennesker med nedsatt funksjonsevne best kan sikres i kommunal planlegging, herunder om kommunene bør ha egne råd for denne gruppen som et virkemiddel for å styrke deltagelse og likestilling. Utvalget mente at medvirkningsorganer var et viktig og nødvendig virkemiddel i arbeidet, men utvalget var delt mht om kommunene ved lov burde pålegges å opprette kommunale råd for formålet.

Politikk for mennesker med nedsatt funksjonsevne har i de siste handlingsplanperiodene vært leder av et statssekretærutvalg. BLD har ansvaret for koordinering av politikken og for iverksetting av handlingsplanen. Medvirkning gjennom kommunale råd (og senere fylkeskommunale råd) har vært et sentralt element i denne politikken over flere tiår og utviklingen har skjedd i nært samarbeid med de funksjonshemmedes interesseorganisasjoner.

Eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er ifølge Andreassen (2001) langt på vei to ulike medvirkningsformer. Eldrerådene er i større grad enn råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne preget av å være organ som selv representerer eldres interesser og gjør dette opp mot kommunene og fylkeskommunene (mot politiske organer). Rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne er i større grad en møteplass mellom tre parter – funksjonshemmede, administrasjonen og politikerne – og der mer av interesserepresentasjonene foregår i direkte samhandling i rådet (Andreassen 2001:210).

Gjennom både survey og casestudier har vi undersøkt om dette bildet fremdeles er gyldig. På denne bakgrunn vil vi diskutere om en eventuell harmonisering av rådsmodellene er hensiktsmessig. Er forskjellene i modellen hensiktsmessige, og bør de i så fall beholdes? I tilfelle, hvilken rådsmodell ligger nærmest det som vil være oppgaver og arbeidsmåter for ungdomsråd?

Her skal vi ta for oss forskjellene mellom råd på ulike nivåer - kommunale og fylkeskommunale råd og forskjellene mellom råd for ulike grupper – eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

#### 4.4.1 Forskjeller mellom rådsmodellene

Eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne er ifølge Andreassen (2001), som nevnt, langt på vei to ulike medvirkningsformer. Mens eldrerådene selv representerer eldres interesser opp mot politiske organer, er rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne i større grad en møteplass mellom denne gruppen og kommunen eller fylkeskommunen, og interesserepresentasjonen foregår i direkte samhandling i selve rådet (Andreassen 2001:210).

Vi finner i spørreundersøkelsen at det er en del forskjeller i hvordan rådene fungerer, med hensyn til ressurser, saker og representasjon.

Det ser ut til at fylkeskommunene gir mer ressurser til rådene enn kommunene, både når det gjelder driftsbudsjett og stillingsbrøk til sekretær. Når det gjelder ressurser til sekretariat for de kommunale rådene, ligger eldrerådene noe under råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Typer saker som rådene behandler er noe ulike for kommunale og fylkeskommunale råd. Dette kan trolig tilskrives nivåenes ulike oppgaver. På kommunalt nivå behandler råd for eldre og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne litt ulike saker. Særlig utpeker tilgjengelighet og universell utforming seg i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, mens eldreråd har større fokus på tjenester. Det er imidlertid også overlapp. Det kan tyde på at forskjellene ikke er så store som det Andreassens undersøkelse viste.

Når det gjelder representasjon utmerker de kommunale eldrerådene seg ved å ha en klart lokal forankring uten at interessene er sterkt artikulert gjennom tilknytning til ulike interesseorganisasjoner. Eldres organisasjoner står sterkt, både gjennom lovens krav om flertall for deres representanter og gjennom at rådet selv utpeker leder og nestleder.

Svarene på spørsmålene om hvilke organisasjoner som foreslo medlemmer viser at råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne har mer differensiert representasjon av mennesker fra organisasjoner med større variasjon i interesser og mindre klar lokal tilknytning. Spennet i interesserepresentasjon kan gi rikere

tilfang til opplysning av saker og egne initiativ. Samtidig kan sammensetningen bli mindre ensartet. Kommunen har en viktig påvirkningsmulighet gjennom å velge leder og nestleder, og kommunalt ansatte har fortsatt en viss rolle som medlemmer i disse rådene.

Kommunepolitikere deltar både i eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og utgjør henholdsvis 31 og 35 % av rådets medlemmer. De spiller trolig en viktig rolle i begge organene, og det ser ikke ut til at ulikheter mellom rådene gjør seg sterkt gjeldende på dette punktet.

Undersøkelsene viser at det fortsatt er ulikheter når det gjelder sammensetningen av rådene. Det ser ut til at forskjellene når det gjelder å jobbe «mot politiske organer» og «i samhandling med politiske organer» ikke er så betydelige som da Andreassen utførte sin undersøkelse av 2001. Dette bygger særlig på at politikerinnslaget er sterkt for begge rådene.

Vi har sett at det ikke er noe lovkrav om at mennesker med nedsatt funksjonsevne har flertall i råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Samtidig er det disse rådene som selv anser at de har størst innflytelse, jf. punkt 4.4.2\*\*. Det tyder på at lovgivning som pålegger overvekt av medlemmer fra de gruppene rådet skal representere ikke er avgjørende for at rådet skal få innflytelse. Surveyen viser også at andelen medlemmer som representerer mennesker med nedsatt funksjonsevne er på 65 % uten slik lovregulering.

I en undersøkelse gjennomført av Unge Funksjonshemmede oppga tjue prosent av kommunene at de hadde fellesråd. Organisasjonen Unge Funksjonshemmede ønsker en lovendring som hindrer opprettelsen av kombinerte råd, blant annet fordi de mener funksjonshemmedes interesser ikke ivaretas på en god måte dersom de må samordnes med eldres interesser. Denne surveyen viser at eldres interesser ser ut til å dominere i felles råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne.

## 4.5 Valg av organiseringsformer for eventuell lovfestet ordning med ungdomsråd

### **Lovfesting:**

De kommunale og fylkeskommunale eldrerådene ble pålagt ved lov tidlig på 90-tallet, mens råd eller representasjonsordning for mennesker med nedsatt funksjonsevne ble lovpålagt fra 2007. Frivillige råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne hadde imidlertid i mange kommuner og fylkeskommuner eksistert lenge før dette. Ungdomsråd er ikke lovfestet, men kommunal- og regionalministeren har foreslått lovfesting (våren 2013). Ungdommens maktutredning ønsket en formalisering av ungdomsrådene i kommunene, men var delt i synet på lovfesting som en del av dette. Mindretallet gikk inn for en lovfesting på linje med eldreråd. Utvalget gikk ikke inn for en formalisering på regionalt nivå og uttrykte skepsis til forslag om å etablere tilsvarende ordninger på nasjonalt nivå. Det ble i stedet tatt til orde for ulike andre ordninger på disse nivåene som kan øke ungdoms muligheter til å delta og bli hørt (NOU 2011:20).

Etableringen av råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne er begrunnet i prinsippet om berørte parter. Prinsippet om berørte parter aktiveres når en opplever at beslutninger fattet gjennom det representative valgdemokratiet ikke tar tilstrekkelig hensyn til svake grupper. Gruppene som inviteres til å sitte i ulike former for særråd er gjerne underrepresentert i kommunalpolitikken, og forskning viser at dette gjelder for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne: begge disse gruppene er underrepresentert både i kommunestyre og i annen politisk deltakelse på lokalt nivå (Aars 1998; Berglund og Winsvold 2005; Hanssen og Winsvold 2008, Klausen mfl 2013). Underrepresentasjon gjelder også for ungdom og unge voksne. Det viser seg at 18-25 åringer er underrepresentert i kommunestyre og fylkesting i forhold til deres andel av lokalpolitikken (oppsummert i NOU 2011: 20, Ødegård og Bergh 2011). Det dokumenteres at samfunnsrettede organisasjoner med et politisk siktemål, som i generasjoner har vært arenaer for skoloring i demokrati, er endret: de blir færre, og det har vært en sviktende oppslutning av unge.



Både råd for eldre og for mennesker med funksjonsnedsettelse er lovpålagt, og man skulle derfor forvente at alle kommuner og fylkeskommuner hadde slike råd. Inntil lovpåleggelse var det imidlertid ikke alle kommuner som hadde råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne: I 2000 oppga 46 prosent av kommunene at de hadde slike råd, mens tallet i 2004 var steget til 59 prosent (Hovik og Stigen 2004). Ungdomsråd eller lignende organer er ikke lovpålagt. Likevel har godt over 80 prosent av kommunene innflytelsesorgan for ungdom. Det vanligste er barne- og ungdomsråd som omlag tre fjerdedeler av kommunene har, mens barn og unges kommunestyre/bystyre (som samles en til to ganger i året) finnes i om lag en femtedel av kommunene. Noen har begge deler, og det er særlig de store kommunene. Det er de minste kommunene som ikke har slike ordninger (Knudtson og Tjerbo 2009).

Konstruksjonen med kommunepolitikere i rådene er fremmed for den typen ungdomsråd som har vokst fram. Vi finner aldri slik sammensetning av ungdomsråd, men det finnes eksempler på at ungdomspolitiske partier oppnevner eller foreslår kandidater. Dersom en velger en lovregulering som ikke åpner for deltakelse fra kommunepolitikere i ungdområdene, vil trolig rådene få en noe annen karakter enn råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne og eldreråd. Samtidig som de vil kunne bli en tydeligere stemme «mot politiske organer», vil innflytelsen kunne bli svekket fordi de mangler muligheten for styrket gjennomslag i de politiske beslutningsprosessene som det å ha politikerrepresentanter gir.

## 4.6 Harmonisering av lovverk: hvorfor og hvordan?

### 4.6.1 Hvorfor harmonisering?

Regelverket for eldreråd og råd for menneske med nedsett funksjonsevne framstår som omfattende og uoversiktlig. To lover med nokså lik regulering og tilhørende nokså like rundskriv gjør rettskildebildet komplisert, i hvert fall for dem som skal forholde seg til begge, og det skal jo blant annet alle kommuner og fylkeskommuner. Dette tilsier harmonisering.

Samtidig har vi sett at rådene har noe ulik funksjonsmåte, og dersom ulikhetene ønskes opprettholdt eller utviklet i nye retninger, må regelverket ta høyde for det.

Her skal vi først gå inn på enkeltpunkter der det er ulikheter som bør vurderes harmonisert. Deretter skal vi beskrive en skisse til harmonisering.

#### 4.6.2 Råd eller annen representasjonsordning?

Bør vi opprettholde «annen representasjonsordning» for råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne? Dette alternativet brukes lite. Blant respondentene i kommunene oppga ingen at de brukte dette alternativet, mens en av fylkeskommunene hadde en alternativ ordning. Mye tyder på at dette ene eksempelet først og fremst skiller seg ut i navnet, og at sammensetningen og funksjonen er ganske lik de ordinære rådene. Det virker ikke som om det er viktig for kommuner og fylkeskommuner å kunne velge en alternativ representasjonsordning.

Regjeringa vurderte spørsmålet i St.meld.nr.40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*. Konklusjonen var:

Regjeringen vil styrke brukermedvirkningen på kommunalt nivå for personer med nedsatt funksjonsevne. Regjeringen vil i tråd med anbefalingen fra flertallet i Manneråkutvalget foreslå å lovfeste et krav om brukerrepresentasjon for personer med nedsatt funksjonsevne. Det vil være ulike måter å organisere slik brukerrepresentasjon på. Egne kommunale råd er et alternativ, men det kan også tenkes andre løsninger. Regjeringen vil derfor gi kommunene betydelig frihet til å velge hvordan den lovpålagte brukerrepresentasjonen skal organiseres. Regjeringen vil legge samme prinsipp til grunn i forhold til brukerrepresentasjon for eldre i kommunene. I mange sammenhenger vil det være naturlig å se brukerrepresentasjon for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne i sammenheng.

Ot.prp.nr.87 (2004-2005) Om lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og

fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. s. 6

#### 4.6.3 Kommunedelsutvalg og sentralt råd

I eldrerådsloven § 1 andre ledd er det fastsatt at kommuner som har overført oppgaver overfor eldre til geografisk avgrensede områder innenfor kommunen, for eksempel «bydelsutvalg», skal ha eldreråd i hver slik enhet. I slike tilfeller skal det også velges et sentralt eldreråd. I lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne er det også fastsatt at det skal være råd i kommunedelsutvalg der viktige oppgaver for mennesker med nedsatt funksjonsevne er lagt til slike utvalg, se § 2 andre ledd, men det er ikke tatt inn en tilsvarende presisering om sentrale råd som i eldrerådsloven. Dette er ikke gitt noen omtale i Ot.prp.nr.87 (2004-2005) Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.v. Kommunal valgfrihet med hensyn til type representasjonsordning var sterk vektlagt ved vedtakelsen av lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne, og fraværet av krav om sentralt råd i tillegg til kommunedelsråd kan trolig tilskrives dette.

I gjeldende rundskriv er det imidlertid uttalt at det «skal» være et sentralt råd for de oppgavene som kommunestyret (bystyret) har ansvar for i slike saker, se punkt 2.2. En slik plikt har svak forankring i loven, og det kan være grunn til å ta opp om loven bør klargjøres på dette punktet.

I dag har vi svært få kommunedelsutvalg, og det ser ikke ut til at kommunedelsutvalg eller andre typer geografiske avgrensninger innad i kommunene spiller noen stor rolle for hvordan slike råd fungerer. I en kommunestruktur med større kommuner, kan representasjon i kommunedeler bli viktigere. Delegasjon av myndighet til kommunedelene kan variere mye. Mange viktige saker for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne vil mest sannsynlig fortsatt vedtas av kommunestyret eller i en sentralstyrt administrasjon. I lys av dette kan det være hensiktsmessig å lovfeste også sentrale råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til kommunenes organisasjonsfrihet.

#### 4.6.4 Hvem utpeker leder og nestleder i rådene?

Eldrerådene utpeker selv leder og nestleder, mens kommunestyret og fylkestinget gjør det for råd for menneske med nedsett funksjonsevne. Undersøkelsene viser at lederen har en viktig rolle når det gjelder rådernes innflytelse. Det tilsier at også valg av leder er viktig for rådene. Samtidig ser det ikke ut til at forskjellen i regulering på dette punktet har gitt råd for funksjonshemmede mindre innflytelse enn eldrerådene har.

Dette spørsmålet dreier seg om kommunens og fylkeskommunens myndighet i forhold til rådene selv. Et svært selvstendig råd kan stå sterkt og fungere godt, men vi har også sett at råd som kommer tett på kommunen, for eksempel gjennom kommunal representasjon i rådet, også får større innflytelse. Det er vanskelig å se at vurderingen av dette spørsmålet burde være ulik for de to rådstypene, men dersom ønsket er å beholde en form for tradisjonsskille mellom eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne, bør forskjellen opprettholdes.

Eldrerådslova og lov om menneske med nedsett funksjonsevne har også ulik regulering av hvem som utpeker leder og nestleder i felles råd. Både eldrerådslova § 4a (som ble tilføyd ved 2005-loven) og lov om menneske med nedsett funksjonsevne § 4 gir hjemmel for felles råd for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. Mens det i eldrerådslova § 2 tredje ledd og § 6 tredje ledd heter at rådet selv peker ut leder og nestleder, heter det i 2005-loven § 6 at leder og nestleder blir oppnevnt av kommunestyret. I tillegg er det i lov om eldreråd ny § 4a om felles råd siste punktum sagt:

«Elles gjeld reglane i denne lova og lov av om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. så langt dei høver.» Arbeids- og inkluderingsdepartementet ba Lovavdelingen om en vurdering av hvilke regler som gjelder i slike tilfeller. I JDLOV-2006-7730. Lovavdelingen konkluderte med at lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne ble avgjørende, slik at leder og nestleder skal utpekes av kommunestyret. Grunnlaget var at denne loven ble vedtatt sist. Lovavdelingen uttalte også at spørsmålet burde avklares ved lovendring. Slik avklaring er ikke kommet.

#### 4.6.5 Bør det være adgang til å ha fellesråd?

Spørreundersøkelsene tyder på at fellesrådene oppleves å ha mindre innflytelse enn de rene rådene og dessuten ser det ut som om fellesrådene prioriterer saker som er viktig for eldre. Dette kan tyde på at mennesker med nedsatt funksjonsevne blir dårligere representert i fellesråd enn de blir i rene råd, mens forskjellen ikke er så stor for eldre. På denne bakgrunn kan det være verdt å vurdere adgangen til å etablere fellesråd.

#### 4.6.6 Bør det være lik regulering av krav om flertall fra interesseorganisasjoner?

Vi har sett at eldrerådslova krever at eldrerådene skal ha flertall av alderspensjonister, mens lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne ikke har tilsvarende krav for funksjonshemmedes organisasjoner. Det ser ikke ut til at denne typen regulering er avgjørende for innflytelsen. Samtidig vil eldrerådslovens krav kunne bli vanskelig å gjennomføre i kommuner der funksjonshemmedes organisasjoner er dårlig representert. Dette tilsier at eldrerådslovens krav ikke bør velges som felles regulering. Mennesker med nedsatt funksjonsevne ser ut til å være godt representert i rådene uten et lovbestemt flertallskrav, og det kan tilsa at risikoen for dårlig representasjon for pensjonistorganisasjonene ikke er høy dersom flertallskravet i loven faller bort.

#### 4.6.7 Bør det være en felles lov for ulike råd?

Vi har sett at eldreråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne fungerer på ulike måter. Det er også noen forskjeller mellom hvordan rådene for samme gruppe fungerer på fylkeskommunalt og kommunalt nivå. Den institusjonelle forankringen er imidlertid svært lik for disse ulike rådstypene, som for eksempel at kommunestyret/fylkestinget oppnevner rådet etter forslag fra berørte organisasjoner, at rådet har fylkeskommunalt/kommunalt sekretariat og egen bevilgning til drift, at de har rett til å få uttale seg om kommunale/fylkeskommunale saker av betydning for de interessene rådet skal representere og at de selv kan fremme saker. Det ville bidra til forenkling dersom de institusjonelle reglene ble samlet og gitt en

---

enhetlig utforming i en «lov om særskilte kommunale og fylkeskommunale råd».

I en slik lov kunne plikten til å etablere henholdsvis elderråd og råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne gis i egne bestemmelser innledningsvis. Eventuelle særregler om for eksempel oppnevning kunne også samles der. Dersom det skulle være aktuelt å gi lovpålegg om andre råd, for eksempel ungdomsråd, vil det kunne innarbeides i samme lov.

Uavhengig av nye lovpålagte råd kan det tenkes at kommuner på frivillig basis vil opprette råd for å ivareta særskilte interesser. Et regelverk som passer for ulike typer råd vil også kunne være en god modell for kommuner som velger å sikre slik representasjon på frivillig basis.

Det bør være et bærende prinsipp for eventuell ny regulering at friheten til å velge sammensetning bør være stor. I casene så vi eksempler på råd som var ulikt sammensatt og som fungerte på ulik måte, både råd som fungerte godt og mindre godt. Undersøkelsene viser at leder og sekretær er avgjørende for rådernes funksjon.

## Litteratur

- Aars, Jacob og Audun Offerdal: "Local Political Recruitment in Crisis? A Comparison of Finland and Norway." i *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21 - No. 3, 1998
- Agger, Annika, Karl Löfgren og Jacob Torfing (2010): *Nærdemokrati efter kommunalreformen: Erfaringer med netværksbaseret borgerinddragelse*.
- Andreassen, Tone Alm (2001): *Å ivareta underrepresenterte hensyn. Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker*. Arbeidsforskningsinstituttet. Rapport 2/2001.
- Arrhenius, Gustaf (2012): *The Boundary Problem in Democratic Theory*. Draft 070312.
- Beetham, David (1999): *Democracy and Human Rights*. Cambridge, Oxford, Malden: Polity Press
- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005): Unge folkevalgte. Om rekruttering og frafall blant unge folkevalgte i norsk lokalpolitikk. NIBR-rapport 2005:9.
- Deltasentetert (2007): *Kartlegging av behov for opplæring og kompetanse i kommuner og fylkeskommunale eldreråd og råd for funksjonshemmede*.
- Ekne Ruud, Marit og Guri Mette Vestby (2011) *Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne..* NIBR-rapport 2011:19
- Fauske, Halvor, Yngve Carlsson og Guri Mette Vestby (2009): *Ungdoms fritidsmiljø. Ungdom, demokratisk deltakelse og innflytelse*. Utredning fra ekspertgruppe. Barne- og likestillingsdepartementet
- Fung, Archon (2010): *The Principle of Affected Interests: An Interpretation and Defence*. Draft paper, March 30, 2010. Version: 0.9.
- Goodin, Robert E. (2007): Enfranchising All Affected Interests, and Its Alternatives. *Philosophy & Public Affairs* 35(1):40-68.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Marte Winsvold (2008) "Hvilken betydning har internett? Om politisk inkludering av innbyggere med

- funksjonsnedsettelse”, *Tidsskrift for velferdsforskning*, årgang 11, 2008/3, s. 192-207. (ISSN 0809-2052).
- Hanssen, Martin og Knut Bjørn Stokke (2002): *Funksjonsbemeddes interesser i planleggingen. En evaluering av programmet ”Planlegging for alle”*. NIBR-rapport 2002:19. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Marit Helgesen Om brukeres medvirkning på systemnivå i kommunene i NOU 2006:7 - *Det lokale folkestyret i endring? - Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken*
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2004). *Kommunal organisering 2004. Redegjørelse for kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase*. NIBR-notat 2004:124.
- Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen og Jacob Aars (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret.
- Lidén, Hilde og Guro Ødegård (2002): *Ungt engasjement. Ungdoms samfunnsdeltakelse og lokalpolitisk deltakelse*. NOVA rapport 6. Oslo: NOVA
- Lidén, Hilde (2003): *Ungdomsråd – politisk lekestue?* I: F. Engelstad og G. Ødegård (red.): *Ungdom, makt og mening*. Makt- og demokratiutredningen. Gyldendal Akademisk
- Knudtson, Lillin. og Trond Tjerbo (2009): *De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker*. NIBR-rapport 2009:34
- McDonagh, Wileen (2002): *Political Citizenship and Democratization: The Gender Paradox*. *American Political Science Review* 93(3): 535-552.
- Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. 1861. New York: Prometheus Books 1991.
- Näsström, Sofia (2010): *The Challenge of the All-Affected Principle*. *Political Studies* 59: 116-134.
- NOU: 2011:20: *Ungdom, makt og medvirkning*. Norges offentlige utredninger
- Ruud, Marit Ekne og Guri Mette Vestby: *”Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne”*. Marit Ekne Ruud og Guri Mette Vestby. NIBR-rapport 2011:19
- Scharpf, F. (1999): *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.



- Vestby, Guri Mette (2009): *Ungdom, IKT og lokaldemokrati?* NIBR-notat 2009:109
- Vestby, Guri Mette og Marit Ekne Ruud (2012): *Ungdom og lokal samfunnsutvikling. Hvordan involveres ungdom på fylkeskommunalt nivå?* NIBR-rapport 2012: 16
- Vista (2011): *Medvirkning i plan- og byggeprosesser*. Rapport 29 september 2011
- Ødegård, Guro (2011): *Medborgerskap, politisk deltakelse og makt. Et ungdomsperspektiv*. Institutt for samfunnsforskning. Notat. Oslo

### **Lov**

Lov av 8. november 1991 nr .76 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd (eldrerådslova)

Lov av 17. juni 2005 nr. 58 om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. (lov om råd for menneske med nedsett funksjonsevne)

Lov av 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)

Lov av 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lov av 20.06.2008 nr. 42 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne. Ny lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings- og tilgjengelighetsloven) trer i kraft 1. januar 2014.

### **Rundskriv**

Rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 6. september 2007 A-2007-32

Rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd fra Sosial- og helsedepartementet av 8. mai 1998 I-1998-26

Rundskriv om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne

m.m. fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet av 8. mai 2012 Q-2012-21

Rundskriv om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet av 2. juli 2007 A-2007-28

Rundskriv I-1999-42

### **Uttalelser fra Lovavdelingen**

JDLOV-2006-7730

### **Uttalelser fra Sivilombudsmannen**

SOMB 1997-18

### **Forarbeider**

Ot.prp.nr.87 (2004-2005) Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.v.

NOU 2005:8 Likeverd og tilgjengelighet. Rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle.

NOU 2006:7 - Det lokale folkestyret i endring? - Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken

### **Stortingsmeldinger**

St.meld.nr.40 (2002-2003) *Nedbygging av funksjonsbemmende barrierer*