



Medvirkning gjennom råd

En kartleggingsundersøkelse av kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse

Trond Bliksvær
Jan Andersen
Fredrik Langeland
Esben S. Olesen

NF rapport nr.: 4/2022



Høgskolen
i Innlandet



NORLANDSFORSKNING
NORDLAND RESEARCH INSTITUTE

Medvirkning gjennom råd

En kartleggingsundersøkelse av kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse

Publisert: mars 2022

Av: Trond Bliksvær, Jan Andersen, Fredrik Langeland, Esben S.B. Olesen

Nordlandsforskning og Høgskolen i Innlandet

NF rapport nr: 4 - 2022

ISBN nr:

978-82-7321-842-1 (trykt)

978-82-7321-843-8 (digital)

ISSN-nr: 0805-4460

Rapport

Tittel: Medvirkning gjennom råd. En kartleggingsundersøkelse av kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse.

NF-Rapport nr: 4/2022

Off tilgjengelig: Ja

Forfattere: Trond Bliksvær, Jan Andersen, Fredrik Langeland, Esben S.B. Olesen

Prosjektansvarlig (sign): Trond Bliksvær

Forskningsleder: Trond Bliksvær

Prosjekt: Kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse. En kartleggingsundersøkelse.

Oppdragsgiver: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Oppdragsgivers referanse: Anders Kristoffer Braav Eriksen

Sammendrag: Rapporten formidler resultatene fra en kartleggingsundersøkelse om kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse, utført på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). En bakgrunn for oppdraget er at råd for personer med funksjonsnedsettelse fra høsten 2019 ble forankret i kommuneloven sammen med eldreråd og ungdomsråd (eller annet medvirkningsorgan for ungdom), og et behov for å finne ut om og eventuelt hvordan den nye lovforankringen innvirker på rådsordningen.

Emneord: Funksjonsnedsettelse, funksjonshemming, medvirkning, kommunale råd

Keywords: Disability, user participation, user councils.

Antall sider: 157

FORORD

Rapporten formidler resultatene fra en kartleggingsundersøkelse om kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse, utført på oppdrag for Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir). En bakgrunn for oppdraget er at råd for personer med funksjonsnedsettelse fra høsten 2019 ble forankret i kommuneloven sammen med eldreråd og ungdomsråd (eller annet medvirkningsorgan for ungdom), og et behov for å finne ut om og eventuelt hvordan den nye lovforankringen innvirker på rådsordningen.

Hovedmaterialet som kartleggingen og rapporten bygger på, er intervjuer med representanter for relevante roller og stillinger i fem casekommuner, en landsdekkende spørreskjemaundersøkelse rettet til alle kommunale råd, samt en spørreskjemaundersøkelse til fylkeskommunale råd.

Nordlandsforskning og Høgskolen i Innlandet har samarbeidet om undersøkelsen og vil takke Bufdir for et interessant oppdrag. Vi vil spesielt takke Anders Kristoffer Braav Eriksen, Ingeborg Bjark, og Anette Schjerpen Hoel i Bufdir for et godt samarbeid og for gode innspill underveis. Vi vil også takke referansegruppens medlemmer for deltakelse i møter, og for diskusjoner som har vært nyttig for å forstå forskningsfeltet. Takk til professor Ole Petter Askheim for kvalitetssikring, og for nyttige kommentarer på rapportutkast. En særlig takk til alle fra kommunene og fylkeskommunene som har stilt opp som informanter eller brukt tid på å fylle ut spørreskjemaet.

Alle feil og mangler som måtte hefte ved rapporten står for forfatterens regning.

Bodø, mars 2022

INNHOLD:

FORORD	3
FIGURLISTE	6
TABELLISTE	7
SAMMENDRAG	9
SUMMARY	10
1 INNLEDNING	11
1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET	11
1.1.1 <i>Råd for personer med funksjonsnedsettelse</i>	11
1.1.2 <i>Eksisterende kunnskap om kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse</i>	12
1.1.3 <i>Ny lovforankring</i>	12
1.2 MEDVIRKNING OG BRUKERMEDVIRKNING	13
1.2.1 <i>Medvirkning og kommunale råd i en velferdspolitisk kontekst</i>	13
1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	14
1.3.1 <i>Rapportens oppbygning</i>	15
2 DATAGRUNNLAG OG METODE	16
2.1 DELSTUDIE 1: BREDDEUNDERSØKELSE (SPØRRESKJEMA TIL RÅD I KOMMUNER OG FYLKER)	16
2.2 DELSTUDIE 2: DYBDEUNDERSØKELSE (CASESTUDIE I KOMMUNER)	17
3 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN TIL KOMMUNALE RÅD	19
3.1 RÅDSORDNING	19
3.2 ORGANISERING OG SAMMENSETNING	22
3.2.1 <i>Rådernes størrelse og sammensetning</i>	24
3.2.2 <i>Bakgrunnen til rådsleder</i>	28
3.2.3 <i>Rådets rammebetingelser</i>	31
3.2.4 <i>Rammer for saksbehandling</i>	37
3.3 ARBEIDSMÅTER OG VIRKEMIDLER	40
3.3.1 <i>Samarbeid med andre kommuner</i>	42
3.3.2 <i>Opplæring og veiledning</i>	42
3.4 SAKSOMRÅDER OG SAKSBEHANDLING	47
3.4.1 <i>Saksområder som det er ønskelig å jobbe med fremover</i>	53
3.5 LEGITIMITET OG INNFLYTELSE	55
3.5.1 <i>Initiativ til saker</i>	55
3.5.2 <i>Egenvurdering av rådets aktivitet så langt</i>	56
3.5.3 <i>Innflytelse</i>	60
3.5.4 <i>Hvilke forhold er viktig for å få innflytelse?</i>	65
3.5.5 <i>Rutiner for kontakt med kommunal ledelse og administrasjon</i>	67
3.5.6 <i>Covid-19</i>	68
3.6 OPPLEVDE KONSEKVENSER AV ENDRINGER I KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER	69
3.7 OPPSUMMERING	70
4 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN TIL FYLKESKOMMUNALE RÅD	73
4.1 FYLKESKOMMUNALE RÅD – STØRRELSE OG SAMMENSETNING	73
4.2 RAMMEBETINGELSER	74

4.3	SAKSPROSESSEN OG INVOLVERING AV RÅDET	76
4.4	OPPLÆRING OG VEILEDNING	77
4.4.1	<i>Planer for samlinger for de kommunale rådene</i>	78
4.5	SAKER OG SAKSOMRÅDER	79
4.5.1	<i>Saker rådene ønsker å jobbe med fremover</i>	81
4.6	OM INITIATIV, PRIORITERINGER AV SAKER OG OM INNFLYTELSE.....	81
4.6.1	<i>Forhold som er viktig for å få innflytelse</i>	83
4.6.2	<i>Rådets samhandling med administrasjonen og politikerne</i>	85
4.6.3	<i>Covid-19-pandemien</i>	86
4.7	KONSEKVENSER AV NY LOVFORANKRING (KOMMUNELOVEN)	87
4.8	OPPSUMMERING	88
5	CASESTUDIE I FEM KOMMUNER	89
5.1	KOMMUNE A – LITEN KYSTKOMMUNE MED FELLES RÅD.....	89
5.2	KOMMUNE B – STORKOMMUNE I SØR	92
5.3	KOMMUNE C – MELLOMSTOR KOMMUNE I MIDT	100
5.4	KOMMUNE D – LITEN KYSTKOMMUNE I VEST.....	103
5.5	KOMMUNE E – MELLOMSTOR KOMMUNE I ØST	105
5.6	OPPSUMMERING	109
6	OPPSUMMERING OG DRØFTING AV PROBLEMSTILLINGENE	111
6.1	OPPSUMMERING	111
6.2	RÅDSORDNING: EGET RÅD FOR PERSONER MED FUNKSJONSNEDESETTELSE OG FELLESRÅD MED ELDRE	114
6.3	SAKSOMRÅDER OG NÅR RÅDENE KOMMER INN I SAKENE	115
6.4	HVA KAN TENKES Å PÅVIRKE HVILKE SAKSOMRÅDER SOM RÅDENE PRIORITERER?.....	117
6.5	RÅDENES AKTIVITET OG INNFLYTELSE.....	118
6.6	FORANKRINGEN I KOMMUNELOVEN.....	121
6.6.1	<i>Kommunale råd</i>	121
6.6.2	<i>Fylkeskommunale råd</i>	123
6.7	KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE KOMMENTAR	124
	REFERANSER	126
	VEDLEGG	127

FIGURLISTE

Figur 1 Andel kommuner med felles råd etter fylke.	21
Figur 2 Når ble rådet oppnevnt?	23
Figur 3 Ble funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater? ..	24
Figur 4 Antall medlemmer i rådet etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).....	26
Figur 5 Andel medlemmer i rådet < 40 år etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).....	26
Figur 6 Aldersfordeling rådsmedlemmene (alle råd summert).....	27
Figur 7 Rådsmedlemmenes bakgrunn (alle råd summert).....	28
Figur 8 Rådsleders kjønn	29
Figur 9 Rådsleders alder	29
Figur 10 Rådsleders bakgrunn	30
Figur 11 Administrativ plassering av sekretærressursen	32
Figur 12 Har rådet benyttet seg av retten til å uttale seg før sekretariat, saksbehandlingsregler, budsjett blir vedtatt for rådet?.....	34
Figur 13 Vurdering av rådets ressurser på ulike områder.....	36
Figur 14 Vurdering av rådets ressurser på ulike områder, etter rådsordning (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).....	37
Figur 15 Når i saksprosessen får rådet vanligvis saker fra kommunen?	39
Figur 16 Totalt antall møter etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).	42
Figur 17 Har rådet eller enkeltmedlemmer mottatt noen form for opplæring?	43
Figur 18 Dersom rådet eller enkeltmedlemmer har fått opplæring, på hvilke områder er det?	44
Figur 19 Hvor viktig har følgende dokumenter og kilder/kurs vært for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet?.....	45
Figur 20 Nærmere om Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse	46
Figur 21 Hvor nyttig mener du som rådssekretær at Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse har vært for din funksjon som sekretær for rådet? Prosent (N=130).....	46
Figur 22 Antall saker hittil i rådsperioden (øverst) og antall saker per møte (nederst) etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).	48
Figur 23 Saksprofil (ulike saksområder/sakstyper som prosent av totalt antall saker) etter rådstype. 51	
Figur 24 Saksprofil (ulike saksområder/sakstyper som prosent av totalt antall saker) etter kommunestørrelse	52
Figur 25 Påstander om prioritering av saker	53
Figur 26 Saker det er ønskelig å jobbe med fremover. Livsområder (øverst) og sakstyper (nederst) etter rådstype.....	55
Figur 27 Hvor har sakene dere har behandlet så langt kommet fra? Etter rådstype	56
Figur 28 Vurdering av rådets aktivitet etter kommunestørrelse	57
Figur 29 Antall møter i 2020 etter rådsleders vurdering av rådets aktivitetsnivå (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).....	58
Figur 30 Vurdering av innflytelse på ulike tjenesteområder.....	61

Figur 31 Vurdering av innflytelse på ulike sakstyper.....	62
Figur 32 Vurdering av innflytelse etter sakstype.....	63
Figur 33 Vurdering av innflytelse etter sakstype.....	64
Figur 34 Forhold som vurderes som viktig for at rådet skal få innflytelse	65
Figur 35 Interessenter som vurderes viktig for at rådet skal lykkes	66
Figur 36 Vurdering av innflytelse (summert indeks) etter hvor vanlig det er å få saker i forberedelsesfasen.....	67
Figur 37 I hvilken grad rådet har vært involvert i kommunens oppfølging av Covid-19.....	69
Figur 38 Aldersfordeling blant rådsmedlemmer (alle råd summert) (N=92)	73
Figur 39 Bakgrunn til rådsmedlemmer (alle råd summert) (N=100).....	74
Figur 40 Tilfredshet med rådets ressurser på fire områder (antall råd)	75
Figur 41 Har rådet lagd seg en årsplan for sitt arbeid? (antall råd)	76
Figur 42 Når blir sakspapirer sendt til rådets medlemmer? (Antall råd).	77
Figur 43 Kilder til opplæring (antall råd)	77
Figur 44 Vurdering av Bufdir sin veileder (antall råd).	78
Figur 45 Fordeling av saker på ansvarsområder (øverst) og sakstyper (nederst). Prosent.....	80
Figur 46 Initiativ til saker (antall råd)	82
Figur 47 Har rådet benyttet seg av muligheten til å ta opp saker på eget initiativ?.....	82
Figur 48 Vurdering av rådets innflytelse (antall råd).....	83
Figur 49 Forhold som er viktig for at rådet skal få innflytelse.....	84
Figur 50 Aktører som vurderes som viktig for at rådet skal lykkes med sitt arbeid/mandat.....	85
Figur 51 Rådets samarbeid med ulike instanser/aktører	86
Figur 52 Har rådet vært involvert i fylkeskommunens oppfølging av Covid-19?.....	87

TABELLISTE

Tabell 1 Utvalget av kommunale råd fordelt etter kommunestørrelse	16
Tabell 2 Utvalget av kommunale råd fordelt etter fylke	17
Tabell 3 Representasjonsordning etter kommunestørrelse (antall innbyggere). Prosent.	20
Tabell 4 Hvis felles råd, hva var begrunnelsen for dette (flere kryss mulig)? Prosent.....	22
Tabell 5 Sammensetning av rådet	25
Tabell 6 Har rådet etablert arbeidsutvalg eller underutvalg (fast gruppe med medlemmer som skal behandle saker mellom rådsmøtene)?	31
Tabell 7 Sekretærfunksjonens størrelse (andel av et årsverk)	31
Tabell 8 Har kommunen fastsatt mandat/reglement for rådets virksomhet?.....	33
Tabell 9 Har rådet lagd egne retningslinjer for sin virksomhet?	33
Tabell 10 Er det vedtatt eget budsjett for rådet? Etter representasjonsordning. Prosent.....	35
Tabell 11 Har rådet fått myndighet til å fordele bevilgninger? Etter representasjonsordning. Prosent	35
Tabell 12 Er det etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres? Prosent.	37
Tabell 13 Er det etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres? Fordelt etter fylke.....	38
Tabell 14 Når blir sakspapirer sendt til rådets medlemmer?.....	38

Tabell 15 Er noen av medlemmene i rådet gitt møte- og talerett i folkevalgte organer? Prosent.....	39
Tabell 16 Har rådet laget seg en årsplan for sitt arbeid? Etter rådsordning	40
Tabell 17 Antall møter etter møteform. Prosent.	41
Tabell 18 Har rådet samarbeid med råd i andre kommuner (evt bydeler)?	42
Tabell 20 Antall saker hittil i rådsperioden, etter «livsområde» og «sakstype»	49
Tabell 21 Rutiner for informasjon og kontakt med kommunal ledelse. Prosent.	68
Tabell 22 Har rådet opplevd praktiske endringer med konsekvenser for arbeidet i rådet, som er begrunnet i kommunelovens bestemmelser?	69
Tabell 23 Om rådet er passivt/reaktiv/proaktivt etter kommunestørrelse (antall innbyggere).....	120
Tabell 24 Om rådet er passivt/reaktiv/proaktivt etter type representasjonsordning	120
Tabell 25 Egenvurdert innflytelse* (gjennomsnittsscore) etter om rådet er passivt, reaktivt eller proaktivt.	120

SAMMENDRAG

Rapporten presenterer resultater fra en kartleggingsundersøkelse av kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse, som ble gjennomført i 2021. Et bakteppe for studien er spørsmålet om hvilke erfaringer kommunale og fylkeskommunale råd har hatt med lovendringene som ble satt i verk fra 2019, der rådene ble overført fra en særlov til å bli inkludert i kommuneloven. Hvilken betydning kan endringene eventuelt ha hatt for måten rådene arbeider og fungerer på?

For de kommunale rådene er hovedbildet preget av stabilitet når vi sammenlikner med undersøkelser fra før lovendringen. Andelen av kommuner som har fellesråd mellom eldre og personer med funksjonsnedsettelse er om lag den samme. Saksområdene domineres av helse og omsorg når det gjelder tjenesteområder og universell utforming når det gjelder sakstyper. Det er også innen disse saksområdene at rådslederne vurderer at rådene har størst innflytelse. Videre har det ikke blitt noen vesentlige forbedringer i svakheter som tidligere er påpekt som at rådene kan få saker for sent i saksprosessen til å ha innflytelse, mangelfull deltakelse fra rådene i folkevalgtopplæringen i kommunene, at rådene er lite aktive med å fremme saker på eget initiativ, samt en skjev alderssammensetning av rådene med underrepresentasjon av yngre aldersgrupper.

Kommunestørrelse er en faktor som slår sterkt ut når det gjelder rådenes aktivitet. Rådene i større kommuner har flere medlemmer, er bredere sammensatt, har høyere aktivitet, et bredere saksfelt og vurderer sin innflytelse som større enn rådene i mindre kommuner. Små kommuner er mer preget av at det er få eller ingen aktive lokallag av brukerorganisasjoner og vanskeligheter med rekruttering av medlemmer til rådene. Dermed vil det kunne være vanskeligere å oppnå den bredden i saksfelt og aktivitet som er i større kommuner. Når det gjelder Covid-19 pandemien er det noen råd som trekker fram at aktivitetsnivået i rådet har blitt negativt påvirket. Samtidig har ikke rådene blitt trukket inn i kommunenes arbeid med pandemien i noen særlig utstrekning.

Det er vanskelig å påvise noen vesentlige endringer i rådenes aktivitet som følge av forankringen i kommuneloven. Ni av ti rådsledere mener at de ikke har opplevd praktiske endringer som er begrunnet i kommunelovens bestemmelser. Over halvparten av rådslederne oppgir at ett eller flere medlemmer av rådet har fått møte- og talerett i folkevalgte organer. Her har vi ikke sammenlikningsgrunnlag, men det kan tenkes at dette er flere enn tidligere. Det er flere råd som har brukerrepresentant som leder enn tidligere og dette kan muligens være en konsekvens av at rådene nå konstituerer seg selv. Videre er det også indikasjoner på at rådene i en del kommuner har fått økt status og legitimitet og framstår mer som en del av det kommunale styringssystemet.

De fylkeskommunale rådene har en bredere sammensetning av ulike brukerorganisasjoner enn de kommunale rådene. Andelen brukerrepresentanter er også høyere enn i de kommunale rådene. Det er en større andel av rådene som har brukerrepresentant som leder enn tidligere. På samme måte som for de kommunale rådene kan en tenke seg at dette er en konsekvens av at rådene nå konstituerer seg selv. Lederne av de fylkeskommunale rådene vurderer også at det ikke har hatt noen stor betydning for rådenes arbeid at de har blitt forankret i kommuneloven. Noen er inne på at det kan ha gitt noe økt status, men det er vanskelig å si noe sikkert om hvordan det har gitt seg uttrykk i praksis.

SUMMARY

The report presents the results from an investigation of councils for people with disabilities in Norway, carried out during 2021 on commission of The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufdir). The background for the investigation is a legislative amendment in 2019, where councils for people with disabilities were integrated into the Norwegian Local Government Act (Kommuneloven), while they earlier were regulated by a special law. The investigation is based on a national survey covering Norwegian municipalities (response rate 60 %) and all counties, and a case study in five municipalities with different size and localization in Norway. The main conclusion of the report is that few noticeable changes have taken place in the councils' organization, working routines, and influence on local politics. The councils are still dominated by adult people in higher age groups, and the cases they engage themselves in are dominated by health care affairs and universal design issues.

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR OPPDRAGET

1.1.1 RÅD FOR PERSONER MED FUNKSJONSNEDESETTELSE

Medvirkning gjennom kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse har vært en sentral strategi i politikken for mennesker med nedsatt funksjonsevne i flere tiår. Rådene ble anbefalt opprettet allerede i et rundskriv til Lov om Sosial omsorg i 1970, og rundt 1990 hadde omkring halvparten av norske kommuner opprettet kommunale råd (Winsvold m.fl, 2014; Andreassen og Binder, 1994). Mange kommuner hadde altså opprettet råd for funksjonshemmede i flere år før det ble lovpålagt i 2005 ("Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med funksjonsnedsettelse m.m."). Som tittelen på loven tilsier påla den alle kommuner og fylkeskommuner å ha en representasjonsordning for mennesker med funksjonsnedsettelse (trådte i kraft i 2007). Kartleggingene i 2013 og 2016 viste at de aller fleste kommunene (99 prosent) hadde fulgt opp bestemmelsen ved å etablere råd (Winsvold m.fl, 2014; Bufdir, 2017).

Det er vanlig å snakke om at kommunene har fire ulike roller (Bukve, 2012): Tjenesteprodusenter, forvaltningsorganer, drive lokal samfunnsutvikling, og demokratiske organer. Kommunalt råd for funksjonshemmede vil være rettet mot alle disse områdene når det gjelder å ivareta personer med funksjonsnedsettelse sine interesser, dvs i forhold til kommunale tjenester, samt å motvirke barrierer eller hindringer som skaper eller forsterker funksjonshemninger i kommunene som lokalsamfunn, inkludert arbeid mot diskriminering på grunnlag av funksjonsnedsettelse. Råd for funksjonshemmede har frem til ny lovforankring i 2019 fungert i henhold til ovennevnte lov. Virksomheten er samtidig også berørt av bestemmelser i Plan- og bygningsloven (§ 5-1) om medvirkning i planlegging, hvor det fremgår at kommunen har ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging (Plan- og bygningsloven, 2008).

Fra høsten 2019 ble råd for personer med funksjonsnedsettelse forankret i kommuneloven (§ 5-2 og 5-12), sammen med eldreråd og ungdomsråd (eller annet medvirkningsorgan for ungdom). Et sentralt spørsmål er om og eventuelt hvordan den nye lovforankringen innvirker på representasjonsordningen for mennesker med funksjonsnedsettelse, og følgelig hvordan det eventuelt kan tenkes å styrke eller svekke den demokratiske styringen av kommuner og fylkeskommuner.

Som en del av den nye loven ble det vedtatt en egen forskrift¹ (i kortform forskrift om medvirkningsordninger) for de tre rådsordningene samlet, og Bufdir har i samarbeid med KMD, Kulturdepartementet og Barne- og familiedepartementet utarbeidet en veileder for råd for personer med funksjonsnedsettelse med utgangspunkt i forskriften². Det er også lagd en egen CRPD-veileder for kommunale råd, med finansiering fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Likestillingssenteret KUN og FFO Trøndelag, 2020)³.

¹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-06-17-727>

² https://bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/rad/

³ https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/kun_kommuneveileder_crpd.pdf

1.1.2 EKSISTERENDE KUNNSKAP OM KOMMUNALE RÅD FOR PERSONER MED FUNKSJONSNEDESETTELSE

Det er utført to landsdekkende kommunekartlegginger om kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse det siste tiåret (Winsvold m.fl, 2014 og Bufdir, 2017). NIBR gjorde en undersøkelse av råd for eldre og for personer med funksjonsnedsettelse på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i 2013 (Winsvold m.fl, 2014). Her fant de at de aller fleste kommunene hadde egne råd for personer med funksjonsnedsettelse (85 prosent) og at det var om lag 14 prosent av kommunene som har felles råd for funksjonshemmede og eldre (Winsvold m.fl, 2014). Det var altså en svært liten andel av kommunene som har fellesråd, og det var hovedsakelig små kommuner. Bufdir sin undersøkelse fra 2016 indikerte en tendens til økning i andelen som hadde felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse (Bufdir, 2017)⁴.

Det vanligste antallet medlemmer i de kommunale rådene var fem eller syv, varierende mellom 3 og 13 for råd for funksjonshemmede (Winsvold m.fl, 2014). Det var en tendens til at størrelsen på rådet økte med økende kommunestørrelse. Politikere utgjorde omkring en tredjedel av rådsmedlemmene og noen få råd hadde ansatte i kommunen med selv om det ikke er anbefalt (jfr. rundskriv Q-21/2012 for råd for funksjonshemmede). Det hadde ikke vært regulert hvem som skal være leder for rådene og om lag halvparten av rådene hadde en representant for funksjonshemmede som leder. Rådene hadde en svært skjev aldersfordeling - de yngste aldersgruppene var nesten ikke representert i rådene i 2013, og underrepresentasjonen var sterkere enn den man ellers finner i kommunestyrene i landet. Bufdir (2017) fant i sin undersøkelse at det hadde vært en økning i andelen kvinnelige rådsmedlemmer, mens aldersfordelingen – med sterk underrepresentasjon av unge medlemmer – var omtrent uendret.

Stillingsstørrelsen for sekretærrollen fremsto som lavere enn forventet. Sekretæren var den som oftest bestemte hvilke saker som forelegges rådene. Bufdir (2017) sin kartlegging fant at mer enn 80 prosent av rådene hadde en sekretærressurs på mindre enn 10 prosent stilling.

1.1.3 NY LOVFORANKRING

Ny lovforankring innebærer endringer i ulike bestemmelser, som det vil være av interesse å undersøke virkningene av. Enkelte elementer i de nye bestemmelsene knyttet til hjemlingen i kommuneloven kan tenkes å styrke rådenes funksjon og innflytelse. Det gjelder tydeliggjøring av at medlemmene i rådene skal ha status som folkevalgte; en tydeligere påpeking av at rådene skal inn tidlig i saksgangen og at kommuner/fylkeskommuner skal etablere rutiner som sikrer dette; at rådene skal konstituere seg selv; at rådene skal gis tilstrekkelig sekretariatshjelp, at kommunestyret/fylkestinget kan gi rådene myndighet til å fordele bevilgninger; samt at kommunestyret/fylkestinget kan gi medlemmer møte- og talerett i folkevalgte organer. Det er også en endring i formuleringene omkring opprettelsen av interkommunale fellesråd. Den forrige lovhjemmelen inneholdt en eksplisitt bestemmelse om adgangen til felles råd, noe som ikke er nevnt i de nye bestemmelsene. Det blir interessant å undersøke

⁴ Tallene, særlig eventuelle endringer mellom 2013-undersøkelsen og 2016-undersøkelsen, bør tolkes med varsomhet på grunn av begrenset antall observasjoner og til dels ulike nettutvalg av kommuner på de to tidspunktene (svarprosenten i NIBR-undersøkelsen var 53 prosent mot 83 prosent på Bufdir sin undersøkelse). Småkommuner var underrepresentert i NIBR-undersøkelsen, noe som bl.a. kan ha gitt en underestimert andelen fellesråd.

om disse elementene har blitt gjennomført, hvilke endringer de eventuelt har ført til, og i hvilken grad de har styrket rådenes posisjon. Et annet spørsmål er om den nye rådsordningen har endret interesserepresentasjonen. Winsvold m.fl (2014) fant at andelen medlemmer som representerer mennesker med funksjonsnedsettelse var 65 prosent. Bufdir sin undersøkelse (2017) viste en noe lavere andel brukerrepresentanter (58 prosent) blant rådsmedlemmene, men det er usikkert om disse forskjellene er utenfor feilmarginene.

1.2 MEDVIRKNING OG BRUKERMEDVIRKNING

1.2.1 MEDVIRKNING OG KOMMUNALE RÅD I EN VELFERDSPOLITISK KONTEKST

Brukermedvirkning som velferdspolitisk begrep fikk sitt gjennombrudd på 1990-tallet (Barnes & Cotterell, 2012), og står i dag sentralt i velferdspolitikken i Norge og de fleste vestlige land (Andreassen, 2018; Andersen, 2016; Andreassen, 2008; Askheim, 2017). Man kan skille mellom brukermedvirkning på individuelt nivå og på systemnivå (Andersen, 2016). For brukermedvirkning på systemnivå kan vi skille mellom to hovedmotiver eller begrunnelser: demokratisk og instrumentell (Hultqvist og Salonen, 2011; Andersen, 2016). Den demokratiske tilnærmingen har en deltakerdemokratisk begrunnelse, det skal fungere som «en skole i demokrati» og bidra til at deltakerne blir medborgere. Dette innebærer også å gi folk mer kontroll og innflytelse over forhold som har betydning for deres liv. Det handler om hvordan folk kollektivt kan gjøre endringer for å forbedre sin situasjon. Den instrumentelle tilnærmingen vektlegger at brukermedvirkning skal bidra til effektivitet og bedre kvalitet på tjenestene. Disse tilnærmingene leder til to ulike måter å vurdere representasjon på, demokratisk eller statistisk (Andreassen, 2008; O’Shea et al. 2016). Den demokratiske representasjonen kan sies å være det som ligger til grunn for rådene for personer med funksjonsnedsettelser. Tilnærmingen bygger på at det er personer som representerer organiserte interesser av brukere/borgere med felles identitet og interesser og som er valgt til å representere disse kollektivt. Statistisk representasjon baserer seg til sammenligning på representasjon av faktiske brukere av bestemte tjenester og deres erfaringer og hvor dette kan benyttes av beslutningstakerne som input til forbedring av tjenestene⁵. Når det gjelder innflytelse for brukerinteressene gjennom organer som kommunale råd, kan en ha et optimistisk eller pessimistisk perspektiv. Den politiske retorikken om brukerinvolvering er optimistisk og lover bedre tjenester, betingelser og posisjon for brukerne av tjenestene (Eriksson, 2018). Gjennom lovgivning og andre politiske signaler må kommunene etablere tiltak og organer for brukermedvirkning og derved bruke ressurser på det. Muligheter for «svake grupper» til å få en ekstra stemme i kommunene har blitt stadig mer vektlagt i den politiske debatten. Videre er kommunene opptatt av å utvikle bedre tjenester og ser brukerinvolvering som et viktig bidrag til dette (Andreassen, 2008). Mer pessimistiske perspektiver er imidlertid at brukerinvolvering bidrar til å legitimere velferdsadministrasjonen, mens det gir lite rom for brukerne til å utøve reell innflytelse (Eriksson, 2018; Beresford and Carr, 2012). Deler av brukermedvirkningslitteraturen har en tendens til å framstille offentlige aktører som uvillig til å gi fra seg makt. Derved forsøker de med kooptering av brukerinteressene gjennom ansvarliggjøring av brukermedvirkerne for å begrense kritikk, beholde kontroll og eventuelt sikre seg lojalitet (Andersen, 2016). Alternativt kan de forholde seg til brukermedvirkning som symbolpolitikk og noe som de kan hake av i et rapporteringsskjema som «gjort» (Arnstein, 1969; Tritter, 2009 s. 276).

⁵ Brukertilfredshetsundersøkelser og deltakelse i råd og utvalg tilknyttet de enkelte virksomheter innen ulike tjenestoområder er eksempler på dette.

Symbolpolitikk kan arte seg som at borgerne deltar og blir hørt, men at det ikke har noen betydning, de får ikke innflytelse over beslutninger og det bidrar til å opprettholde status quo (Arnstein, 1969, s. 216). Hvis vi opererer med disse perspektivene som ytterpunkter vil det være grunn til å anta at kommunene plasserer seg mellom disse og at vi finner en betydelig grad av variasjon.

1.3 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med oppdraget er å kartlegge status og samle erfaringer fra arbeidet i råd for personer med funksjonsnedsettelse omkring ett år etter den nye rådsordningen ble innført. Erfaringene fra kartleggingen skal brukes for å kunne vurdere hvordan man kan innrette arbeidet med kommunale og fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse best mulig fremover.

En overordnet spørsmålsstilling kan formuleres slik: *Hva er status for og erfaringer med arbeidet i råd for personer med funksjonsnedsettelse om lag ett år etter at rådene ble forankret i kommuneloven og veilederen for råd for personer med funksjonsnedsettelse ble utarbeidet?*

Oppdragets problemstillinger er inndelt i fem temaer. Nedenfor beskrives de ulike delproblemstillingene under hvert tema.

1) Rådenes etablering og sammensetning

- Har kommunen/fylkeskommunen opprettet råd? Hva er rådenes størrelse, og hvilken type råd har kommunen? Her er det av særlig interesse å undersøke omfanget og begrunnelse for bruken av fellesråd med eldre. Et spørsmål er også i hvilken utstrekning brukerorganisasjonene har blitt hørt når det gjelder fellesråd.
- Hva er alders- og kjønnsfordeling i rådene, og hva er rådsmedlemmenes bakgrunn? Hvordan fordeler rådsmedlemmene seg på brukerrepresentanter, politikere, administrasjonen eller andre?
- Hvordan er brukerrepresentantene rekruttert til rådene? Hvem velges som rådenes leder? Hva kjennetegner rådslederne når det gjelder hvem de representerer, kjønn og alder?

2) Rammebetingelser og opplæring

- Hvordan vurderer rådene sine rammebetingelser? Hva er omfanget og «type» av sekretariatshjelp? Hvor er sekretariatstillingen plassert organisatorisk? Hva kjennetegner rådets økonomiske situasjon?
- I hvilken grad rådet har benyttet seg av sin rett til å uttale seg/gi innspill før kommunestyret og fylkestinget setter ned et sekretariat, fastsetter saksbehandlingsreglene og vedtar budsjett for rådet?
- Har rådet et reglement/mandat? I hvilken utstrekning har kommunestyret/fylkestinget gitt rådene myndighet til å fordele bevilgninger?
- Hva slags opplæring har rådet fått? Hvilken betydning har Bufdir sin veileder for råd for personer med funksjonsnedsettelse og Likestillingscenteret KUN og FFO Trøndelag sin CRPD-veileder for kommunale råd, for rådenes arbeid?

3) Saksbehandling og saker

- Er det etablert rutiner i kommunene/fylkeskommunen for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres? Når i saksprosessen er det vanlig at rådene får sakene?
- I hvilken grad tar rådet opp saker på eget initiativ?

- Hva slags typer av saker arbeider rådene med?
- I hvilken grad/på hvilken måte har rådene vært involvert i kommunenes oppfølging av covid -19 pandemien?

4) Arbeidsmåter og virkemidler

- Hva er omfanget av aktiviteten i rådene målt i antall møter og rådenes vurderinger av aktiviteten?
- Hvilken kontakt og dialog har rådet med administrasjonen og politiske organer i kommunene/fylkeskommunene?
- Har rådene møte- og/eller talerett i kommunestyret og i kommunale utvalg?
- Hva kjennetegner rådets kontaktflate med kommunens innbyggere og funksjonshemmedes organisasjoner?
- Hva kjennetegner rådenes arbeidsform? Er den preget av en responderende eller proaktiv arbeidsform?
- I hvilken grad har rådene brukt digitale fjernmøter?

5) Innflytelse

- Hvordan vurderer rådene sin innflytelse i ulike saker? Hva vektlegger rådene som viktige forhold for å få innflytelse?
- I hvilken utstrekning har forankringen i kommuneloven hatt betydning for rådenes arbeid og innflytelse?

1.3.1 RAPPORTENS OPPBYGNING

I neste kapittel (2) beskriver vi datagrunnlaget i prosjektet og metodisk gjennomføring. Deretter følger tre kapitler hvor vi i hvert kapittel presenterer empiriske analyser og resultater fra de tre delundersøkelsene som er gjennomført. Kapittel 3 presenterer resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen blant kommunale råd, kapittel 4 presenterer resultatene fra spørreundersøkelsen blant fylkeskommunale råd, og kapittel 5 presenterer resultatene fra casestudien i de fem utvalgte casekommunene. Etter hvert kapittel følger en foreløpig oppsummering av de viktigste resultatene. Kapittel 6 inneholder en samlet oppsummering av resultatene og drøfting av problemstillingene, samt konklusjon og avsluttende kommentarer.

2 DATAGRUNNLAG OG METODE

Kartleggingen bygger på to typer datakilder: en breddeundersøkelse (spørreskjemaundersøkelse) i kommuner og fylkeskommuner, og en dybdeundersøkelse (casestudie) med kvalitative intervjuer i et strategisk utvalg kommuner. Breddeundersøkelsen til kommuner ble gjennomført våren 2021, mens caseundersøkelsen ble gjennomført høsten 2021. Dette har gjort det mulig å bruke funn fra breddeundersøkelsen som grunnlag for å velge kommuner til casestudien.

2.1 DELSTUDIE 1: BREDDUNDERSØKELSE (SPØRRESKJEMA TIL RÅD I KOMMUNER OG FYLKER)

Det er utført to spørreskjemaundersøkelser i prosjektet; en til de kommunale rådene, og en til de fylkeskommunale rådene.

Spørreskjemaet til de kommunale rådene ble sendt ut i april 2021, og datainnsamlingen ble avsluttet i juni, etter tre påminnelser/purringer. Spørreskjemaet ble distribuert digitalt som epost med lenke til et digitalt spørreskjema (Nettskjema), adressert til rådsleder via kommunenes postmottak. Rådsleder har fylt ut spørreskjemaet alene i ca to tredjedeler (69 prosent) av besvarelsene. I 24 råd (11 prosent) har alle medlemmene vært involvert, og i 43 råd (20 prosent) har ett eller flere medlemmer vært involvert. Skjemaet ble ikke sendt til bydeler, men inneholdt et spørsmål om i hvilken grad rådsordningen var delegert til bydelsnivå. En kontroll av utvalget viste en underrepresentasjon av små kommuner. For å kompensere for dette – og fordi det anses som særlig viktig å få kunnskap om hvordan rådsordningen praktiseres og oppleves i små kommuner - gjorde vi i september en ekstra henvendelse til de 100 minste kommunene som ikke hadde deltatt i undersøkelsen.

Vi fikk til slutt et utvalg på 211 av landets 356 kommuner. Det gir en svarprosent på 59,3, noe som vurderes som en forholdsvis god svarprosent, ikke minst når vi tar i betraktning at spørreskjemaet var krevende å svare på. Gruppen av de minste kommunene (under 2500 innbyggere) er fortsatt svakt underrepresentert, med 27 prosent mot 29,5 prosent i landet som helhet. Tilsvarende er kommuner i den største gruppen av kommuner (50 000 eller mer) noe overrepresentert i utvalget, med 6,2 prosent, mot 5,3 prosent i landet.

Tabell 1 Utvalget av kommunale råd fordelt etter kommunestørrelse

Antall innbyggere	Utvalget	Alle kommuner
2499 – eller færre	27,0%	29,5%
2500-4999	19,9%	19,4%
5000-9999	19,9%	19,4%
10.000-19.999	15,2%	14,3%
20.000-49.999	11,8%	12,1%
50.000- eller flere	6,2%	5,3%
Sum	100,0%	100,0%
N	211	356

Ser vi utvalget fordelt på fylker, er det en underrepresentasjon av kommuner i fylkene Vestland, Nordland, og Troms og Finnmark, mens Viken, Innlandet, og Agder er noe overrepresentert.

Tabell 2 Utvalget av kommunale råd fordelt etter fylke

Fylke	Utvalget	Alle kommuner
Viken (Østf, Akersh, Buskerud)	17,6%	14,4%
Innlandet (Hedmark og Oppland)	15,7%	13,0%
Vestfold og Telemark	6,2%	6,5%
Agder (Aust A og Vest A)	8,6%	7,0%
Rogaland	6,7%	6,5%
Vestland (Hordaland, S&Fj)	8,6%	12,1%
Møre og Romsdal	7,6%	7,3%
Trøndelag	12,9%	10,7%
Nordland	8,6%	11,5%
Troms og Finnmark	7,6%	11,0%
Sum	100,0%	100,0%
N	210	355

Spørreskjemaet til de fylkeskommunale rådene ble utformet med tilnærmet samme spørsmål som spørreskjemaet til de kommunale rådene, men med åpne svar (tekstfelter) fremfor låste svaralternativer i en del av spørsmålene. Vi fikk etter flere påminnelser/purringer svar fra alle fylkeskommunene.

Både det kommunale og det fylkeskommunale spørreskjemaet ble kommentert av referansegruppen, og pretestet før utsendelse. En tilbakemelding var at spørreskjemaet var tidkrevende å besvare, fordi noen av spørsmålene involverte andre enn rådsleder, og fordi noen spørsmål stilte krav til relativt detaljerte opplysninger om saksbehandling og rådssammensetning.

Det er noen ulikheter i hvilke spørsmål som ble dekket av de to spørreskjemaene, og ikke alle spørsmålene kom med i begge, av hensyn til omfang på skjemaene og svarprosent.

Spørreskjemaene ble også utformet med hensyn til mulighet for å sammenligne aktuelle spørsmål med de tidligere kartleggingene (Winsvold mfl 2014 og Bufdir, 2017).

2.2 DELSTUDIE 2: DYBDEUNDERSØKELSE (CASESTUDIE I KOMMUNER)

Med utgangspunkt i vår tolkning av oppdraget og utdyping av problemstillingene ovenfor, har vi gjennomført en casestudie, basert på kvalitative forskningsmetoder. Casestudier gir rom for å granske aspekter innenfor et forskningsfelt på en utdypende måte, basert på en kombinasjon av ulike informasjonstyper og kategorier av informanter, og er dermed godt egnet til å gi innsikt i komplekse sammenhenger (Flyvbjerg, 2016, Yin, 2003). Casestudier gir mulighet til å gi en dypere forståelse av

hvordan kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse fungerer, og til å forklare hvorfor de organiseres eller praktiseres slik de gjør i ulike typer kontekster (kommuner). Vi har vurdert det slikt at det er særlig relevant å bruke kvalitative metoder for å belyse vurderingsspørsmålene i oppdraget.

Vi har gjennomført dybdestudier i fem ulike case-kommuner.

Våre informanter i de ulike kommunene var i utgangspunktet:

- Rådene:
 - Sekretær
 - Leder og nestleder
- Kommunal administrasjon (leder) relevante kommunale sektorer
 - Helse og omsorgsleder
 - Skole og opplæringsleder
 - Leder for kommunal planenhet
- Toppledelsen i kommunen
 - Kommunedirektør
 - Ordfører

Dessverre lyktes det oss ikke å få til intervjuavtale med alle aktørene i alle kommunene. Det framgår innledningsvis under beskrivelsene fra hver kommune hvilke aktører som er intervjuet.

I informasjonsinnhenting i case-kommunene har vi benyttet kvalitative (individuelle) intervjuer, som har blitt gjennomført digitalt eller via telefon. I intervjuene har vi benyttet en strukturert intervjuguide med predefinerte spørsmål, delt inn i ulike temabolker. Samtidig har vi også vært åpen for å få frem spesifikke elementer i hver av de ulike case-kommunene, med utgangspunkt i de individuelle særtrekkene til hvert enkelt case.

Når det gjelder utvelgelse av casekommuner har vi bruke prinsippet om 'contrasting cases' (Silverman 2017), der vi har valgt ut casekommuner på grunnlag av foreløpige funn i surveyundersøkelsen, og hvor vi har vært ute etter å oppnå en bredde langs ulike kriterier/kategorier. Surveyundersøkelsen har gitt oss mulighet til å identifisere bestemte kommunale råd innenfor ulike kategorier. Case-kommunene har særlig blitt utvalgt med utgangspunkt i variasjon i størrelse, geografisk variasjon, og graden av aktivitet i rådene (om rådene er proaktive, reaktive eller passive), vurdert på bakgrunn av opplysninger fra spørreskjemundersøkelsen.

3 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN TIL KOMMUNALE RÅD

3.1 RÅDSORDNING

To kommuner, eller 0,9 prosent av de som svarte, oppgir at de ikke har noen representasjonsordning. Dette er det samme nivået som i Bufdir (2017) og NIBR (Winsvold mfl 2014) sin undersøkelse (henholdsvis 1,1 og 1,4 prosent).

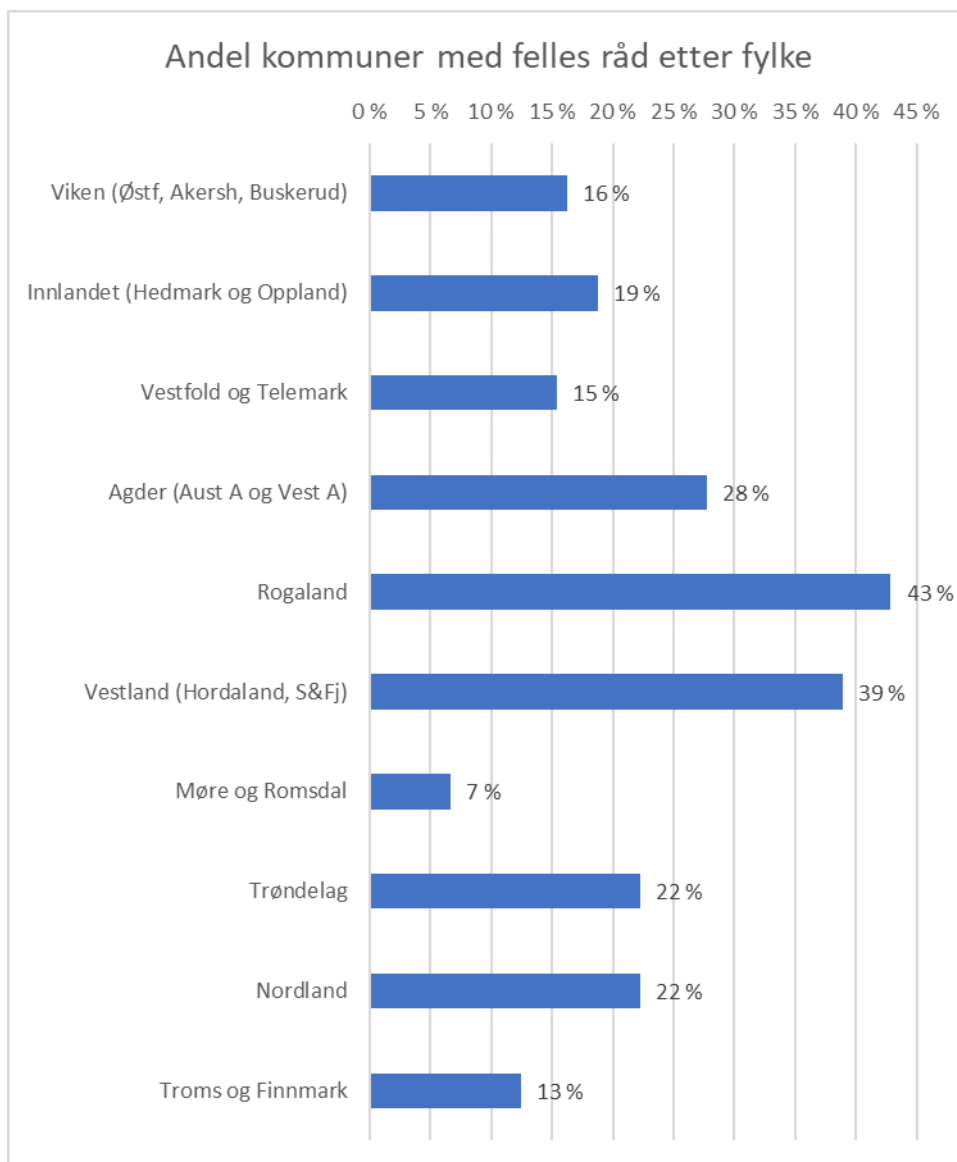
En av fem kommuner (21 prosent) har fellesråd, mens de resterende (78 prosent) har eget råd for personer med funksjonsnedsettelse. Andelen med fellesråd er ikke uventet sterkt korrelert med kommunestørrelse. Blant de minste kommunene er andelen 42 prosent, mot 21 prosent blant kommuner mellom 2500 og 5000 innbyggere, og 21 prosent blant kommuner med mellom 5000 og 10 000 innbyggere. Blant kommuner med mer enn 20 000 innbyggere er det ingen som har oppgitt at de har fellesråd. Ser vi på fylkesfordelingen blant rådene som deltok i undersøkelsen, varierer andelen kommuner med fellesråd relativt mye, fra 7 prosent (ett av 15 råd som svarte) i Møre og Romsdal til 43 prosent (seks av 14 råd) i Rogaland. Vi skal her være oppmerksom på at N blir lav på fylkesnivå og at vi ikke har informasjon om fordelingen mellom egne råd og fellesråd blant de som ikke har svart. Det fylkeskommunale rådet i Møre og Romsdal gjorde i 2021 en egen spørreskjemaundersøkelse blant kommunene i fylket, og kom frem til at 12 prosent har fellesråd (Møre og Romsdal fylkeskommune, 2021).

Andelen med eget råd er noe høyere enn i Bufdir (2017) sin undersøkelse (75 prosent), men er betydelig lavere enn NIBR (Winsvold mfl 2014) sin undersøkelse (85 prosent). Tilsvarende er andelen kommuner med fellesråd omtrent lik andelen i Bufdir (2017) sin undersøkelse (22 prosent), mens andelen med fellesråd var kun 14 prosent i NIBR sin undersøkelse. Det er viktig å være oppmerksom på at småkommuner var sterkt underrepresentert i NIBR sin undersøkelse, og at dette kan være noe av forklaringen på at de fant en forholdsvis lav andel kommuner med fellesråd.

Et spørsmål er hva som kjennetegner kommunene som har fellesråd. Her er det av særlig interesse å undersøke fellesrådene som er i de noe større kommunene, fordi fellesråd vanligvis har vært assosiert med små kommuner. Ser vi på region, finner vi at i alt halvparten (seks) av de 12 fellesrådene i kommuner med 5000 eller flere innbyggere, er på Vestlandet. Fire er i Innlandet, og de øvrige fordeler seg enkeltvis på andre fylker.

Tabell 3 Representasjonsordning etter kommunestørrelse (antall innbyggere). Prosent.

Antall innbyggere	1 Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne	2 Felles råd	4 Ingen representasjonsordning	Sum	N
2499 – eller færre	58 %	42 %	0 %	100 %	52
2500-4999	74 %	21 %	5 %	100 %	42
5000-9999	79 %	21 %	0 %	100 %	42
10.000-19.999	91 %	9 %	0 %	100 %	32
20.000-49.999	100 %	0 %	0 %	100 %	25
50.000- eller flere	100 %	0 %	0 %	100 %	13
Total	78 %	21 %	1 %	100 %	211



Figur 1 Andel kommuner med felles råd etter fylke.

Samtlige kommuner med fellesråd (45) oppgir at rådet er felles med eldre. I tillegg er det én kommune som oppgir at rådet også innebefatter ungdomsråd, og to kommuner som oppgir etnisk minoritet. Videre er fellesråd i gjennomsnitt større enn egne råd for personer med funksjonsnedsettelse, med henholdsvis 6,3 og 5,9 medlemmer i gjennomsnitt (medianverdi 7 og 5).

Den vanligste begrunnelse for fellesråd er for lite befolkningsgrunnlag for eget råd (55 prosent av de med fellesråd). En mindre andel kommuner oppgir at det skyldes for få brukerorganisasjoner (11 prosent), etter ønske fra brukerorganisasjonene (14 prosent), eller økonomiske grunner (13 prosent) (neste tabell).

Vi stilte også spørsmål om hvorvidt brukerorganisasjonene hadde blitt hørt før beslutningen om å ha fellesråd ble tatt. Om lag halvparten (54 prosent) av de som svarte på spørsmålet (N=39) oppgir at beslutningen om fellesråd har vært til høring hos en eller flere brukerorganisasjoner. Av de som hadde hatt beslutningen til høring, oppgir om lag halvparten (12 råd) av de som svarte på spørsmålet (N=25)

at organisasjonen/-e støttet beslutningen, mens de øvrige var skeptiske (8 råd) eller hadde ulike syn (5 råd). Ikke alle som kunne svare på dette spørsmålet svarte, og vi må være varsom med generaliseringer. Tallene sier likevel noe om tendenser.⁶

Tabell 4 Hvis felles råd, hva var begrunnelsen for dette (flere kryss mulig)? Prosent.

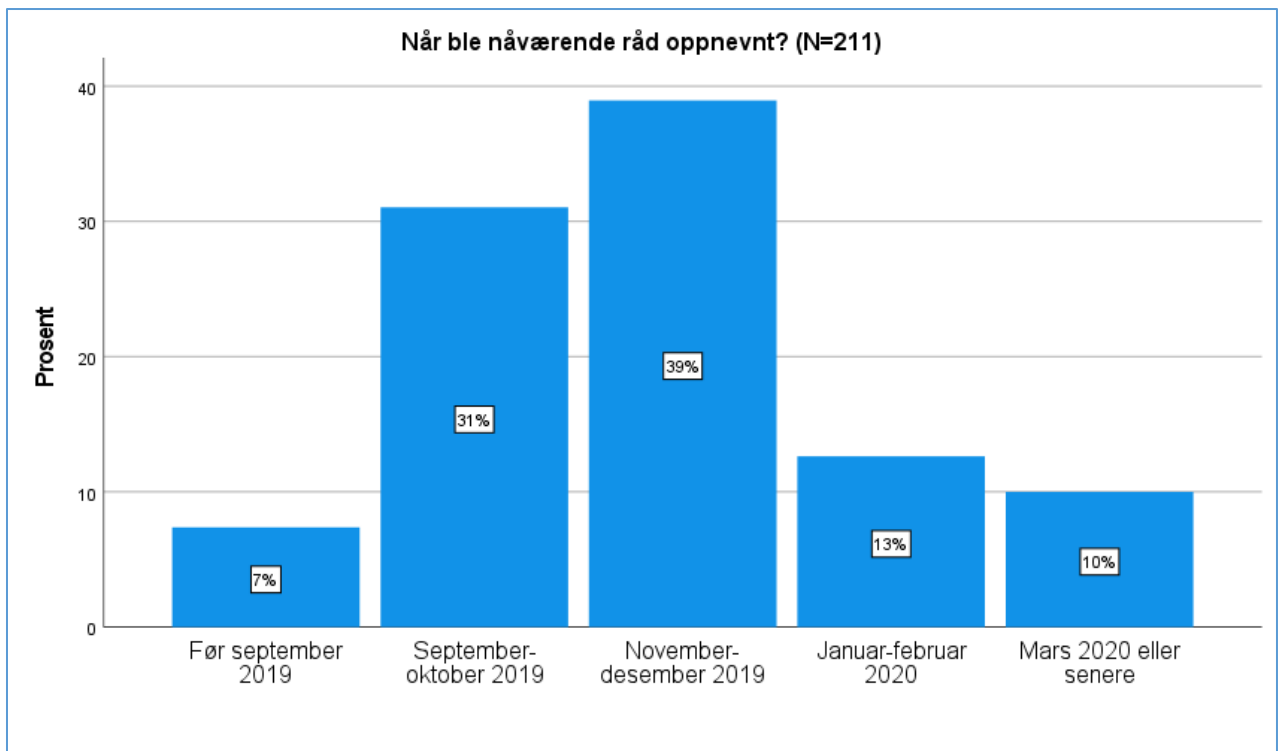
Begrunnelse	Andel
For lite befolkningsgrunnlag for eget råd	55 %
For få brukerorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse	11 %
Etter ønske fra brukerorganisasjonene	14 %
Økonomiske grunner	13 %
Annet	7 %
N	56

3.2 ORGANISERING OG SAMMENSETNING

Neste figur viser hva rådene har svart på spørsmålet om når nåværende råd ble oppnevnt. Vi ser at en stor majoritet (70 prosent) oppgir å ha opprettet rådet i løpet av de tre-fire første månedene etter kommune- og fylkestingsvalget i september 2019, 13 prosent i januar-februar 2020, og 10 prosent i mars 2020 eller senere⁷.

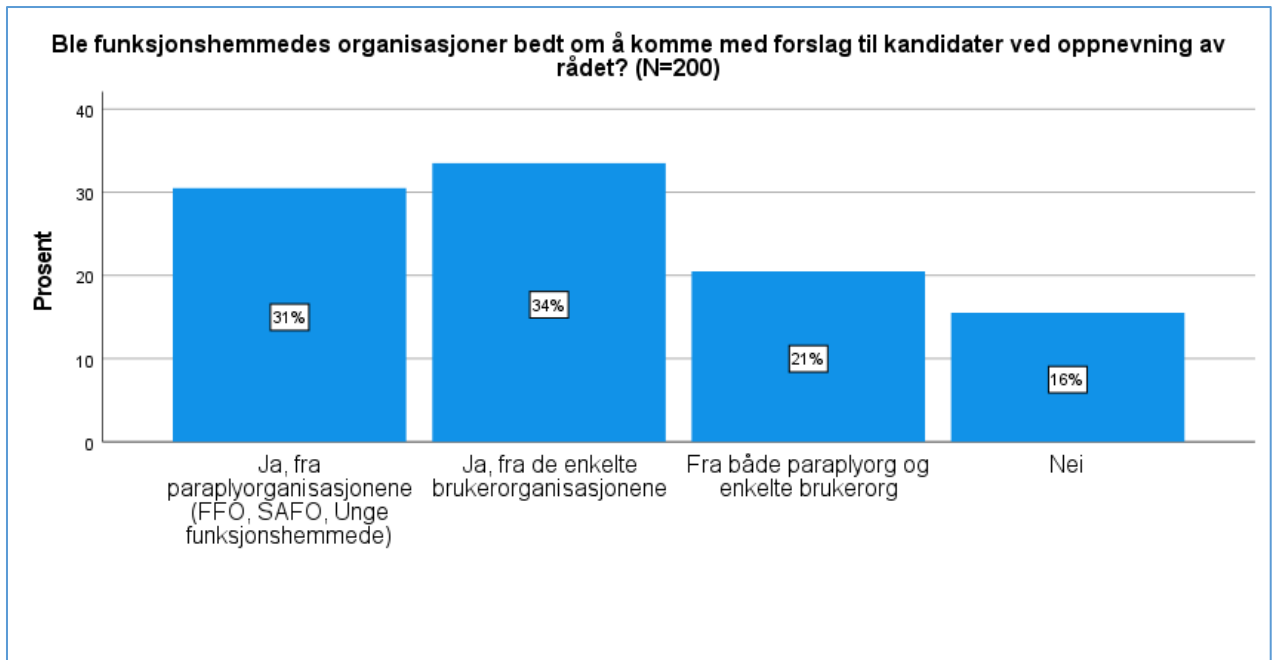
⁶ Vi stilte spørsmål om kommunen hadde delegert ordningen med råd til bydels- eller kommunedelsnivå. Her er det relativt mange (N=57) som har kryssa av på «ja». En sjekk viser at dette bl.a. gjelder en del småkommuner (19 har færre enn 5000 innbyggere). Det er grunn til å tro at spørsmålet ikke har fungert helt etter intensjonen for alle. (Vi vet bl.a. at en av casekommunene har kryssa av feil på spørsmålet). Kommentarer i tekstefeltet etter spørsmålet tyder spørsmålet kan ha vært uklart for noen.

⁷ Et mindre antall kommuner (12-13 kommuner, eller 6-7 prosent) har oppgitt tidspunkt for når kommunalt råd ble oppnevnt første gang i kommunen (noen har oppgitt årstall tilbake til 1991).



Figur 2 Når ble rådet oppnevnt?

Neste figur viser hva rådene har svart på et spørsmål om hvorvidt funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av rådet. En stor majoritet av rådene, 84 prosent, oppgir at funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av rådet. I 31 prosent av rådene ble paraplyorganisasjonene spurt, i 34 prosent av rådene ble enkeltorganisasjoner spurt, og i 21 prosent av rådene ble både paraplyorganisasjonene og enkeltorganisasjoner spurt. I 16 prosent av rådene (31 kommuner) ble organisasjonene ikke bedt om å komme med forslag. Dette er en omtrent like stor andel som i forrige undersøkelse (Bufdir 2017). Dette gjelder i de fleste tilfellene små kommuner (30 er under 5000 innbyggere, og 23 er under 2500 innbyggere). Negativt svar kan også være en indikasjon på at det er færre organisasjoner i små kommuner.



Figur 3 Ble funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater?

3.2.1 RÅDENES STØRRELSE OG SAMMENSETNING

Gjennomsnittlig rådsstørrelse i utvalget er 6,0 medlemmer og 4,9 varamedlemmer. Minste rådsstørrelse som oppgis er 3 medlemmer og største er 12 medlemmer. Rådene har i gjennomsnitt 3,4 kvinnelige og 2,7 mannlige medlemmer. Rådene har totalt sett en større andel kvinnelige (696 kvinner, 56 prosent) enn mannlige (556 menn, 44 prosent) medlemmer. Kvinneandelen er omtrent den samme som i forrige kartlegging (57 prosent, Bufdir, 2017).⁸ Rådene har i gjennomsnitt 0,1 medlem i aldersgruppen under 25 år, 0,7 medlemmer i aldersgruppen 25-39 år, 2,4 medlemmer i aldersgruppen 40-59 år, og 3 medlemmer i aldersgruppen 60+ år. Aldersfordelingen i rådene er med andre ord ganske skjev. Brukerrepresentantene teller i gjennomsnitt 3,5 medlemmer per råd, mens det er 1,9 politikere per råd i snitt.

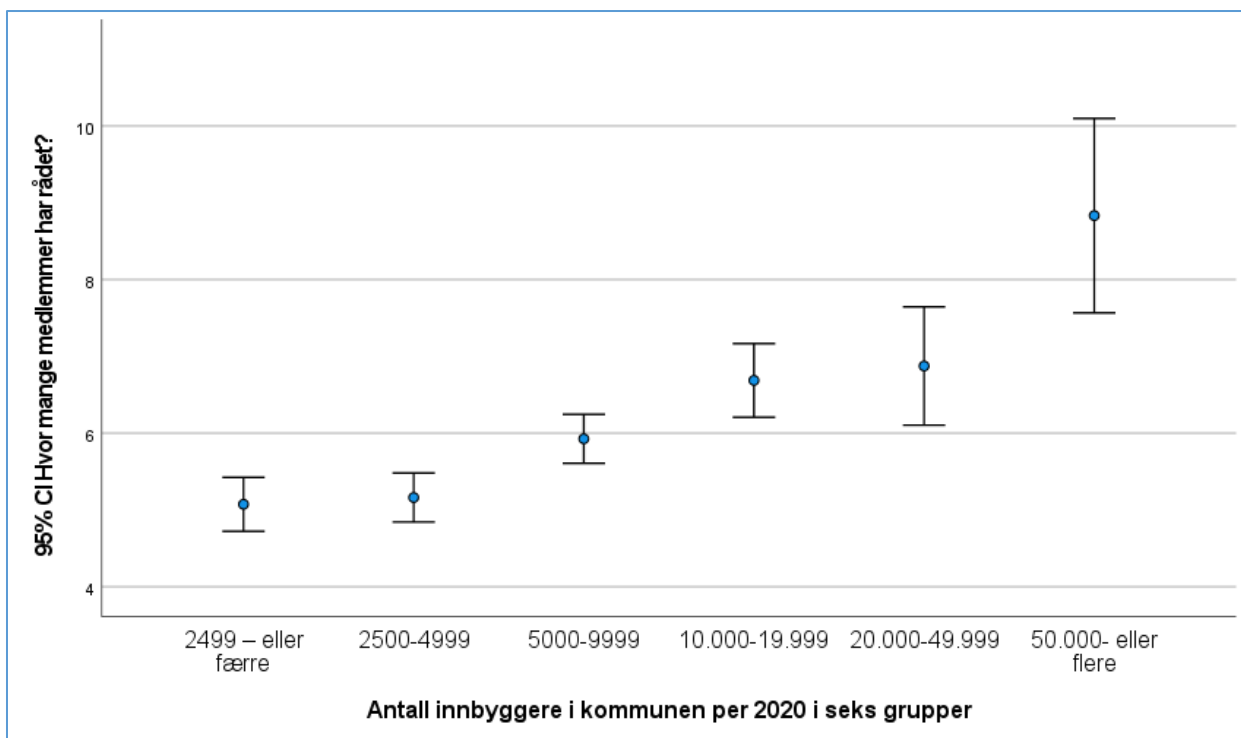
⁸ Et forbehold når det gjelder omfang av medlemmer er at noen respondenter trolig har kategorisert sekretæren som administrativt medlem (mange har satt opp ett medlem fra administrasjonen). Tallene er mest egnet til å beskrive relativt omfang, og ikke absolutt antall i ulike kategorier.

Tabell 5 Sammensetning av rådet

Kategori	Gj.snitt antall	Median antall	Min antall	Max antall	Sum medl	N
Hvor mange medlemmer har rådet?	6,0	5	3	12	1193	200
Hvor mange varamedlemmer har rådet?	4,9	5	0	12	989	201
Kvinne:	3,4	3	0	9	696	208
Mann:	2,7	3	0	9	556	207
Under 25 år:	0,1	0	0	2	15	179
25-39 år:	0,7	0	0	3	119	176
40-59 år:	2,4	2	0	7	470	196
60 år eller mer:	3,0	3	0	8	594	196
Brukerrepresentant:	3,5	3	0	9	698	201
Politiker:	1,9	2	0	5	387	205
Fra kommunenes administrasjon:	0,5	0	0	3	93	194
Fra andre offentlige instanser:	0,1	0	0	2	12	172
Andre:	0,6	0	0	9	95	170

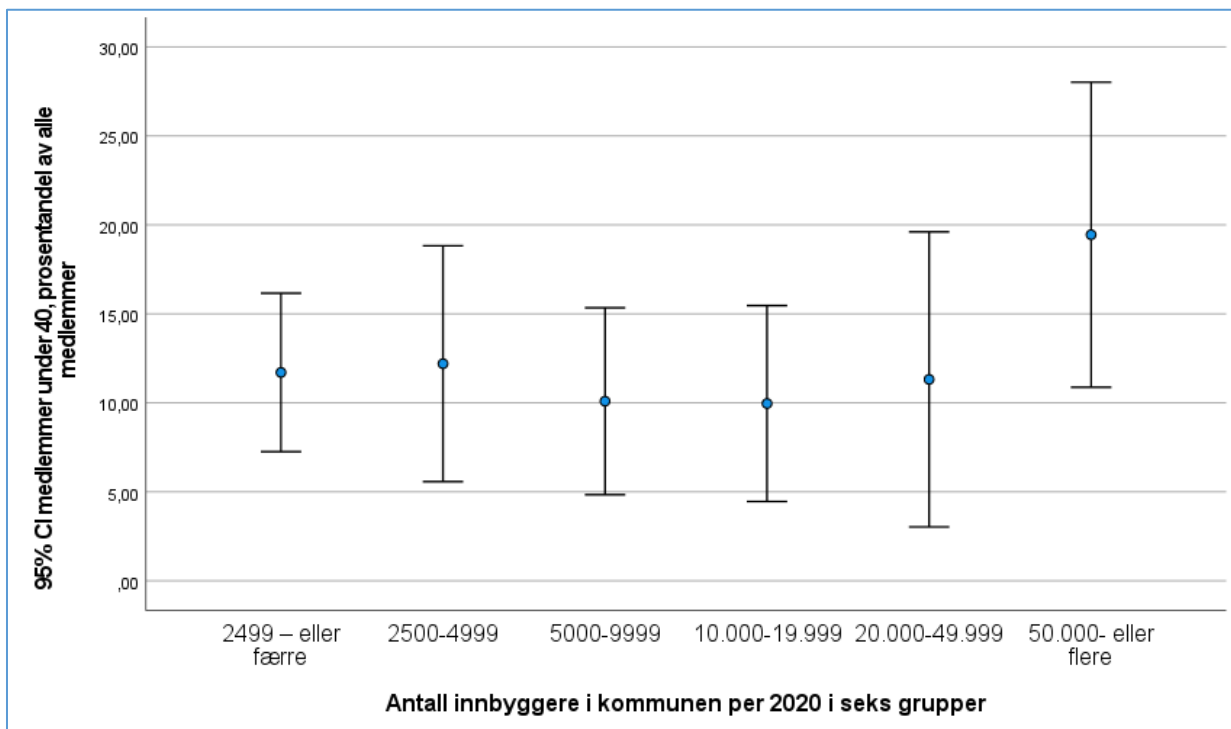
Neste figur viser gjennomsnittlig antall medlemmer i rådet etter kommunestørrelse (inndelt i seks kategorier). Gjennomsnittet er symbolisert ved blått punkt, mens de vertikale strekene ut fra gjennomsnittet viser konfidensintervallet omkring gjennomsnittsverdien. Vi kan tenke på konfidensintervallet som feilmarginer.

Figuren viser at det er en klar positiv sammenheng mellom rådsstørrelse og kommunestørrelse. De minste kommunene (med færre enn 5000 innbyggere) har omkring fem rådsmedlemmer i gjennomsnitt, mot 6-7 medlemmer i kommuner mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, og 9 medlemmer i kommuner med 50 000 eller flere innbyggere.



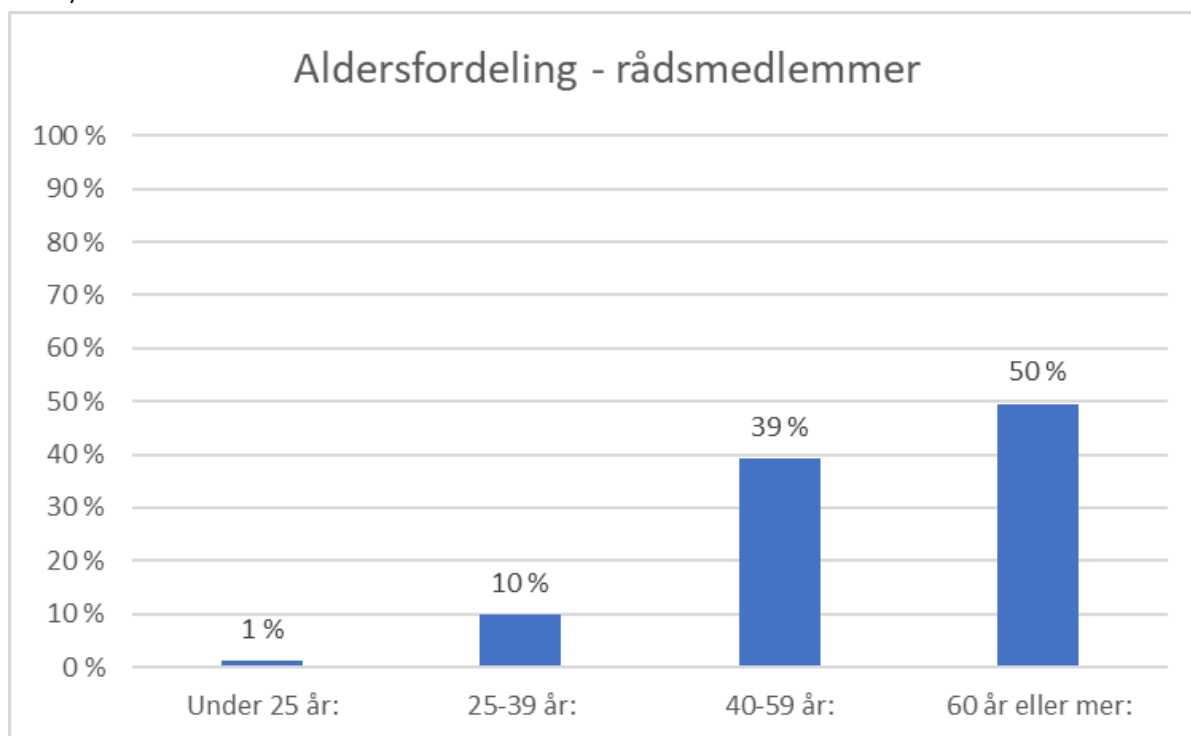
Figur 4 Antall medlemmer i rådet etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

Neste figur viser gjennomsnittlig andel medlemmer under 40 år i rådene, etter kommunestørrelse (i seks grupper). Det er interessant å observere at det ikke er en tilsvarende sammenheng mellom andel unge i rådene og kommunestørrelse. Et unntak er imidlertid rådene i de største byene (50 000+ innbyggere), der andelen unge per råd er markant høyere enn i mindre kommuner.



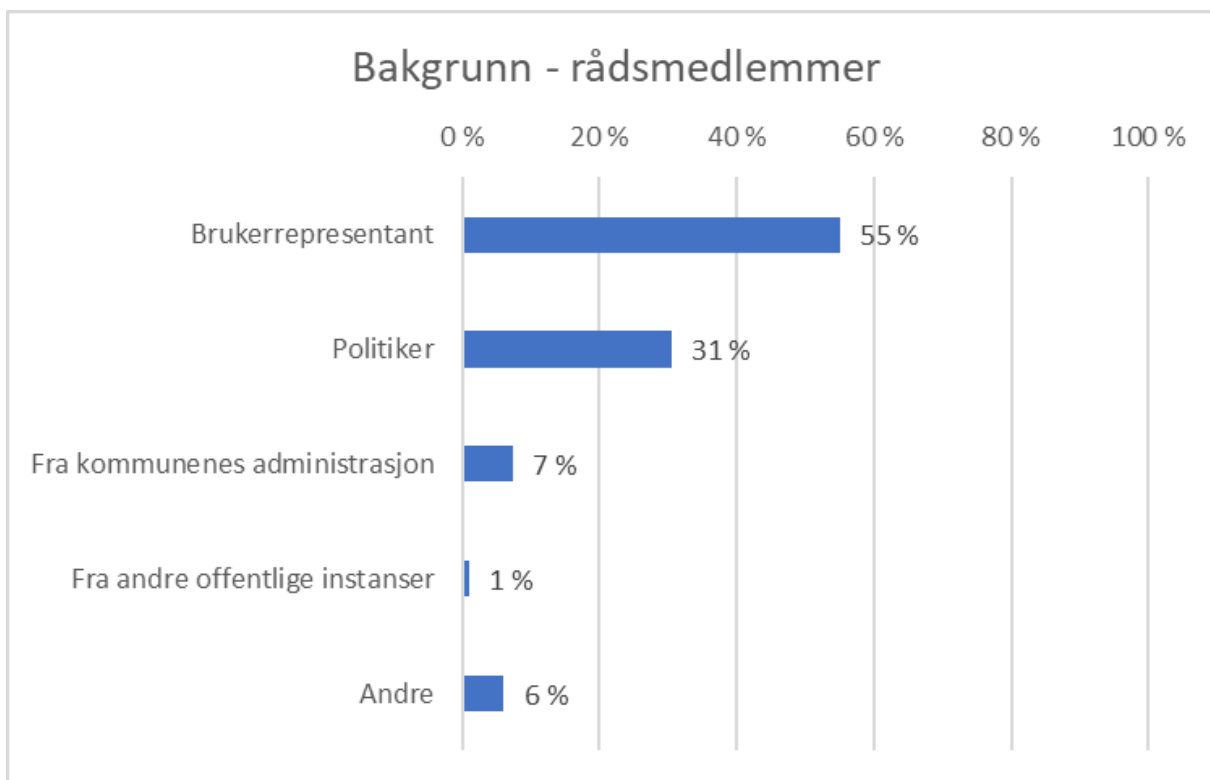
Figur 5 Andel medlemmer i rådet < 40 år etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

Bare syv prosent (14 råd) av rådene i undersøkelsen svarer at de har medlemmer som er under 25 år, mens 49 prosent har medlemmer i aldersgruppa 25 - 39 år. Henholdsvis 93 og 96 prosent av rådene har medlemmer i de to eldste aldersgruppene (disse tallene er ikke vist i tabell eller figur). Dersom vi summerer medlemmene i de ulike aldersgruppene på tvers av alle råd (vist i neste figur), ser vi at unge under 25 år utgjør én prosent av alle rådsmedlemmene, mens personer i alderen 25-39 år utgjør 10 prosent. De to eldste aldersgruppene utgjør henholdsvis 39 og 50 prosent av alle rådsmedlemmene. Andelen i de to yngste aldersgruppene har altså ikke blitt høyere siden forrige kartlegging, hvor den yngste aldersgruppa utgjorde mindre enn én prosent og 25-39 åringene utgjorde 10 prosent (Bufdir, 2017).



Figur 6 Aldersfordeling rådsmedlemmene (alle råd summert)

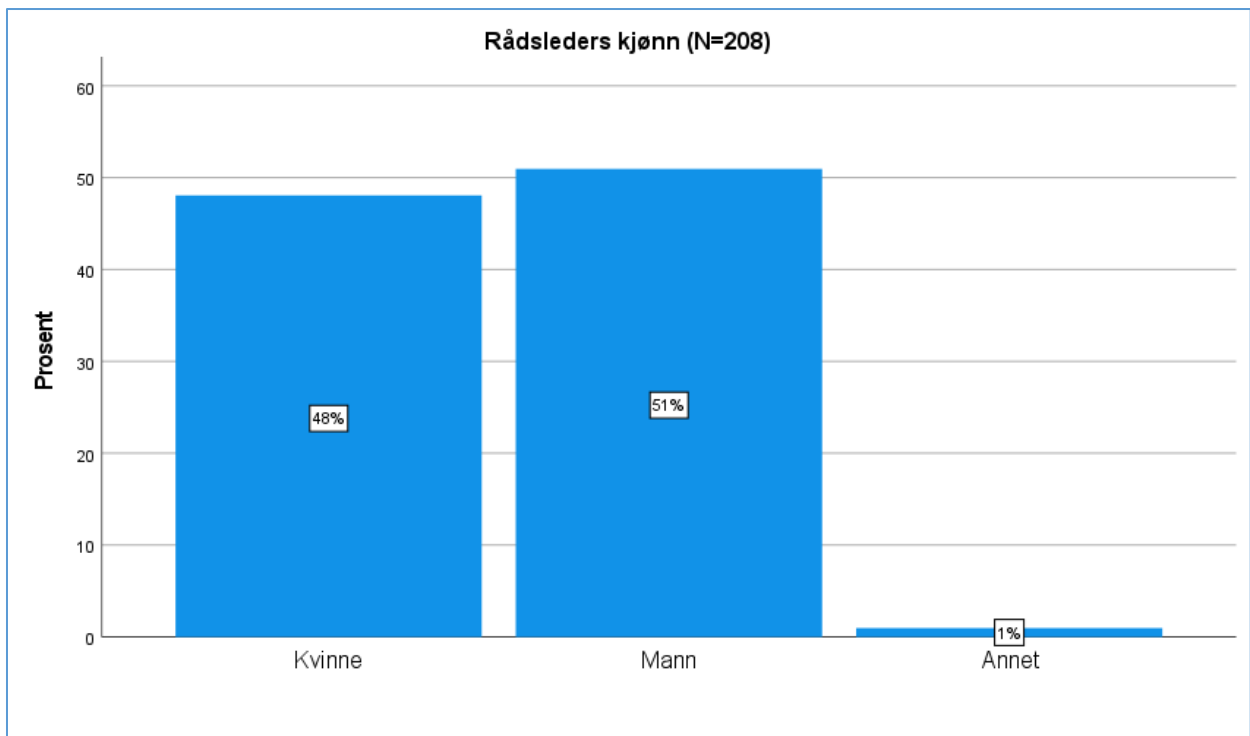
Neste figur viser rådsmedlemmenes bakgrunn. Vi ser at vel halvparten (55 prosent) av medlemmene oppgis å være brukerrepresentanter mens 30 prosent er politikere. Syv prosent har oppgitt at de har medlem fra kommunens administrasjon. En nærmere kikk på data tyder på at noen kan ha tatt med rådssekretæren som medlem i denne kategorien, slik at den reelle andelen her er noe lavere. «Andre» utgjør seks prosent. Notater i tekstfelt tyder på at dette i noen tilfeller kan være kategorier som «innvandrere», «eldre», «pårørende», «verna arbeidsplasser», «ansatt i BUP», «ansatt i bolig for mennesker med funksjonsnedsettelse». I forrige undersøkelse (Bufdir, 2017) var 58 prosent brukerrepresentanter og 33 prosent politikere. Hovedbildet er altså at det størrelsesmessige forholdet mellom brukerrepresentanter og politikere har vært relativt stabilt over tid.



Figur 7 Rådsmedlemmenes bakgrunn (alle råd summert)

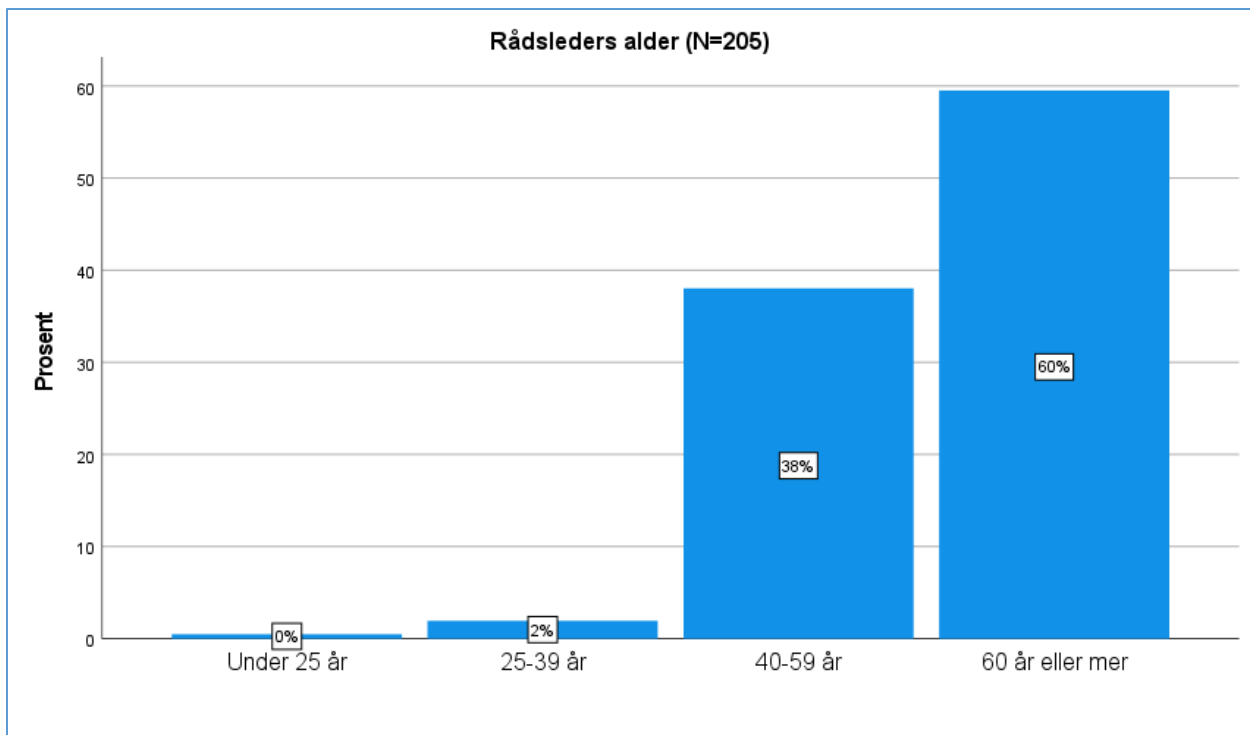
3.2.2 BAKGRUNNEN TIL RÅDSLEDER

Neste figur viser kjønnsfordelingen til rådsmedlemmene i de ulike rådene i utvalget. Rådsleder er kvinne i 48 prosent og mann i 51 prosent av rådene. Det vil si at kvinner er overrepresentert som rådsmedlemmer, mens menn er noe overrepresentert som rådsledere. To ledere (1 prosent) oppgis å være «annet» på kjønn.



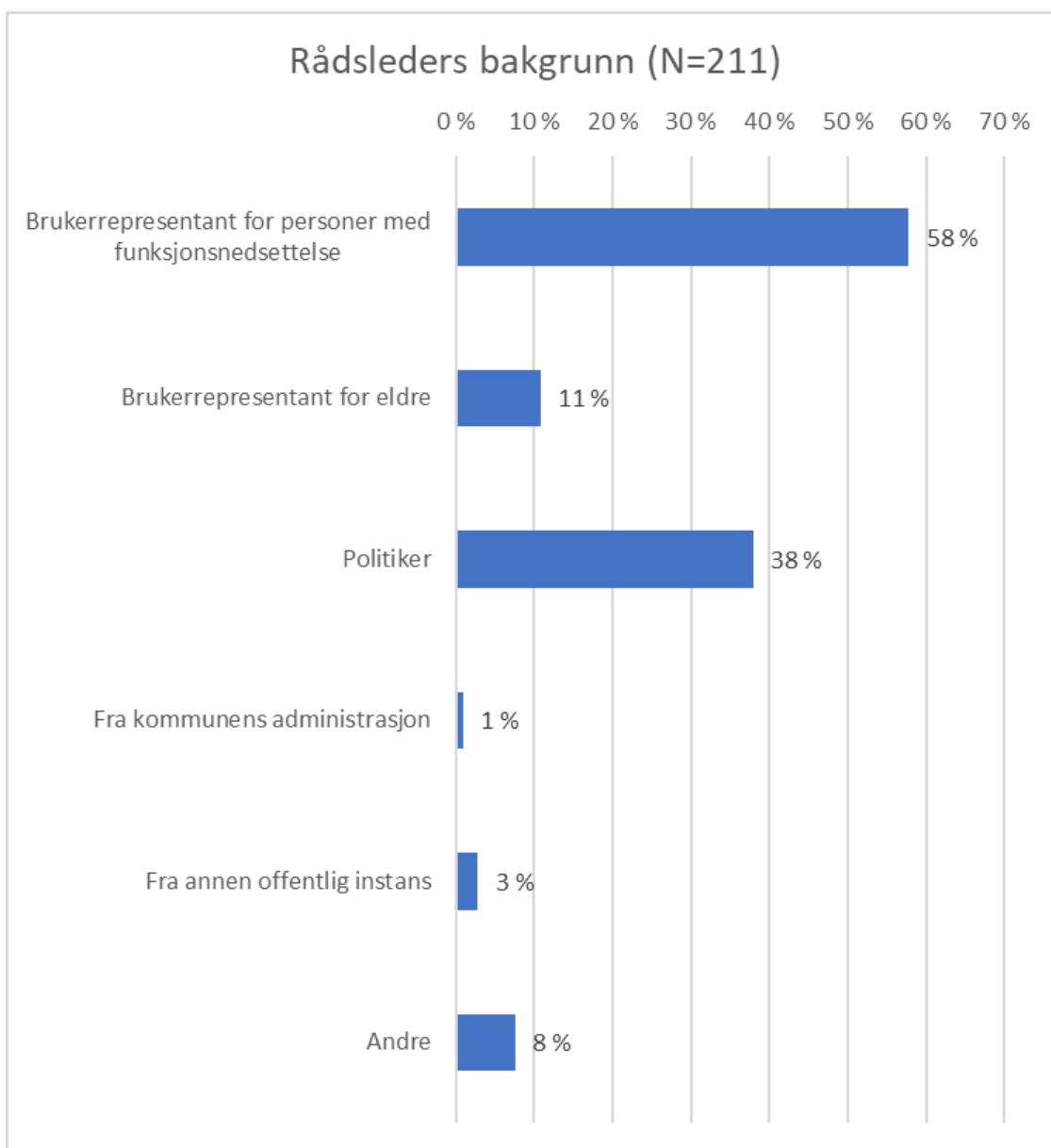
Figur 8 Rådsleders kjønn

Vi ser videre (av neste figur) at rådsleder er under 25 år i ett råd (avrundet til null prosent i figuren), mellom 25 og 39 år i fire råd (to prosent). Videre er lederne er mellom 40 og 59 år i 38 prosent (78 råd) av rådene og 60 år eller eldre i 60 prosent (122 råd) av rådene. Det betyr at overrepresentasjonen av eldre er betydelig sterkere blant lederne i rådet enn blant rådsmedlemmene.



Figur 9 Rådsleders alder

Neste figur viser hvordan rådene har svart på spørsmål om hvilken bakgrunn rådsleder har. I 58 prosent av rådene oppgis rådsleder å være brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse, i 38 prosent politiker, og i 11 prosent brukerrepresentant for eldre. Samlet utgjør altså brukerrepresentantene 69 prosent av alle rådslederne. En sjekk viser at respondentene i noen grad har krysset av på mer enn ett alternativ. 20 respondenter (ca 10 prosent av alle) har svart både «brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse» og «politiker», mens fem respondenter har svart både «brukerrepresentant for eldre» og «politiker», og fem respondenter har svart at de er brukerrepresentant for både eldre og personer med funksjonsnedsettelse. «Andre» (8 prosent) er i en del tilfeller opplysninger om roller man har i tillegg, som for eksempel «vararordfører», «tidligere ansatt», «Røde kors», «hjelpepleier som jobber i pu-bolig». Dersom vi sammenligner med underøkelsen til Winsvold m.fl. (2014), hvor 52 prosent av lederne var brukerrepresentanter og 45 prosent politikere, ser vi altså en vesentlig økning av omfanget av brukerrepresentanter og tilsvarende en reduksjon i omfanget av politikere som rådsledere.



Figur 10 Rådsleders bakgrunn

3.2.3 RÅDETS RAMMEBETINGELSER

Rådets rammebetingelser kan sies å bestå av flere ulike forhold. Vi skal se nærmere på følgende: om rådene har etablert faste arbeidsutvalg, sekretærfunksjonens størrelse og administrative plassering, mandat og retningslinjer for rådet, og tilgang til økonomiske ressurser gjennom et eget budsjett.

Relativt mange, ni prosent (18 råd) av rådene, har etablert et fast arbeidsutvalg eller underutvalg i dagens råd. Dette er omtrent likt med andelen i forrige rådsperiode (10 prosent).

Tabell 6 Har rådet etablert arbeidsutvalg eller underutvalg (fast gruppe med medlemmer som skal behandle saker mellom rådsmøtene)?

Svar	Dagens råd	Rådet i forrige periode
Ja	9	10
Nei	91	80
Vet ikke	0	10
Sum	100	100
N	207	208

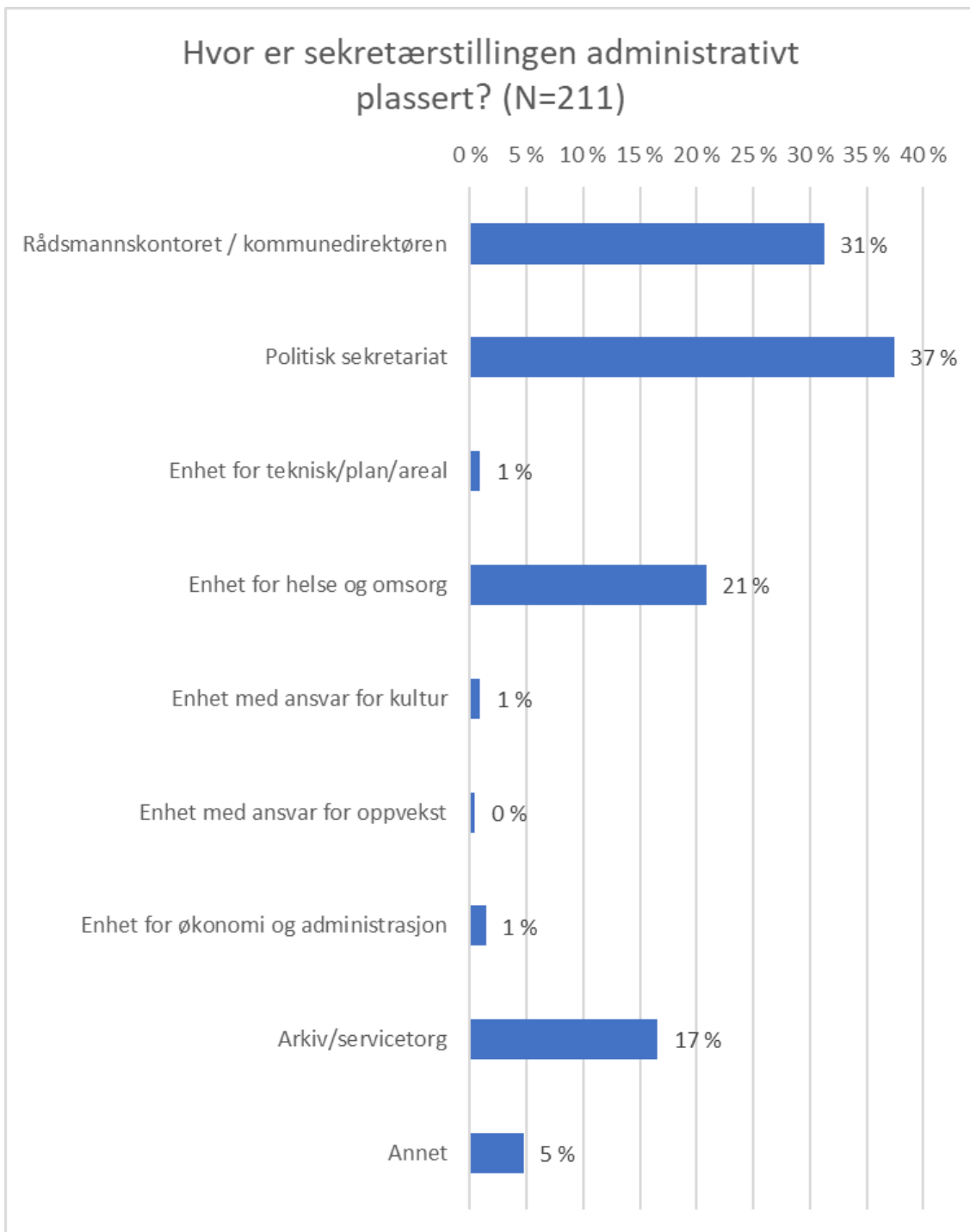
I litt over halvparten (53 prosent) av kommunene utgjør sekretærfunksjonen mindre enn 5 prosent av et helt årsverk. Dette er noe lavere andel enn i forrige undersøkelse (Bufdir, 2017). Derimot har andelen hvor sekretariatfunksjonen utgjør 20 prosent eller mer økt noe, fra tre til syv prosent. Det store bildet er at sekretærressursen er stabil og fortsatt forholdsvis liten. Materialet viser en sterk statistisk sammenheng mellom sekretærressursens størrelse og kommunestørrelse. I de minste kommunene (mindre enn 2500 innbyggere) har over 71 prosent av rådene en sekretærressurs på under 5 %, mot under 20 prosent blant kommuner som har mer enn 20 000 innbyggere (tabell ikke vist).

Tabell 7 Sekretærfunksjonens størrelse (andel av et årsverk)

Andel av et årsverk	Prosent
Under 5 %	53
5-9 %	27
10-19 %	13
20-29 %	5
30 % eller mer	2
Sum	100
N	186

Neste figur viser oversikt over hvor sekretærressursen er plassert i kommunen. Det vanligste er at sekretærressursen er plassert i politisk sekretariat (37 prosent), på rådmannskotontoret/kommunedirektøren (31 prosent), enhet for helse og omsorg (21 prosent), eller arkiv/servicetorg (17

prosent). Andelen som har lagt ressursen til rådmannskontoret/kommune-direktøren har økt tydelig, med ti prosentpoeng siden forrige undersøkelse.



Figur 11 Administrativ plassering av sekretærressursen

I alt er det 90 prosent av rådene som har mandat/reglement (neste tabell), noe som er en økning fra de to forrige undersøkelsene (fra hhv 83 i 2017 og og 75 prosent i 2014). Halvparten av rådene (52 prosent) viderefører mandat og reglement fra forrige rådsperiode, mens kommunestyret har fastsatt nytt mandat/reglement for 38 prosent av rådene. Tilsvarende er det en reduksjon, fra 17 til 10 prosent, av råd som ikke har fått fastsatt mandat eller reglement.

Andelen råd som ikke har fått fastsatt reglement øker systematisk med minkende kommunestørrelse, og er 13 prosent i de minste kommunene (under 2500 innbyggere).

Tabell 8 Har kommunen fastsatt mandat/reglement for rådets virksomhet?

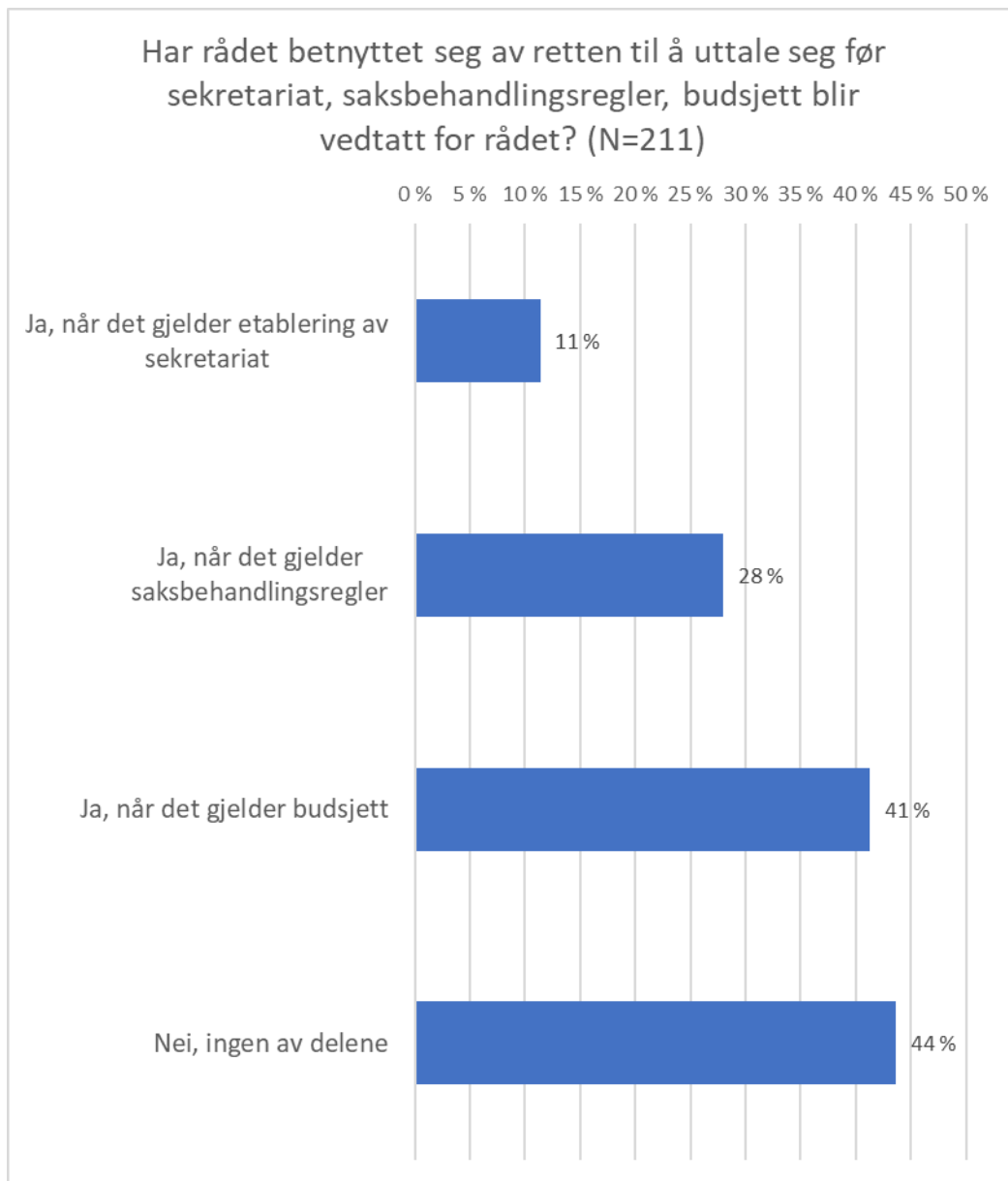
Svar	Prosent
Ja - viderefører mandat/reglement fra forrige rådsperiode	52
Ja - kommunestyret har fastsatt nytt mandat/reglement	38
Nei, rådet har ikke mandat/reglement	10
Total	100
N	211

Godt og vel hvert fjerde råd (28 prosent) har lagd egne retningslinjer for sin virksomhet.

Tabell 9 Har rådet lagd egne retningslinjer for sin virksomhet?

Svar	Prosent
Ja	28
Nei	72
Total	100
N	204

Neste figur viser hva rådsleder svarer på spørsmål om rådet har benyttet seg av retten til å uttale seg før sekretariat, saksbehandlingsregler, og budsjett blir vedtatt for rådet. Vel halvparten av rådene (56 prosent) svarer at de har benyttet seg av retten. Andelen er høyest når det gjelder uttalelse før budsjett fastsettes (41 prosent), og lavere når det gjelder saksbehandlingsregler (28 prosent) og etablering av sekretariat (11 prosent).



Figur 12 Har rådet benyttet seg av retten til å uttale seg før sekretariat, saksbehandlingsregler, budsjett blir vedtatt for rådet?

Hvert tredje råd (37 prosent) har fått vedtatt eget budsjett. Dette er en svak reduksjon fra forrige undersøkelse, der andelen var 41 prosent (Bufdir, 2017). Andelen råd med eget budsjett er betydelig høyere blant felleråd enn blant egne råd for personer med funksjonsnedsettelse (47 mot 34 prosent). Andelen råd som ikke har andre midler enn møtegodtgjørelse er mer enn dobbelt så stor blant egne råd for personer med funksjonsnedsettelse som blant felleråd (30 mot 13 prosent).

Tabell 10 Er det vedtatt eget budsjett for rådet? Etter representasjonsordning. Prosent

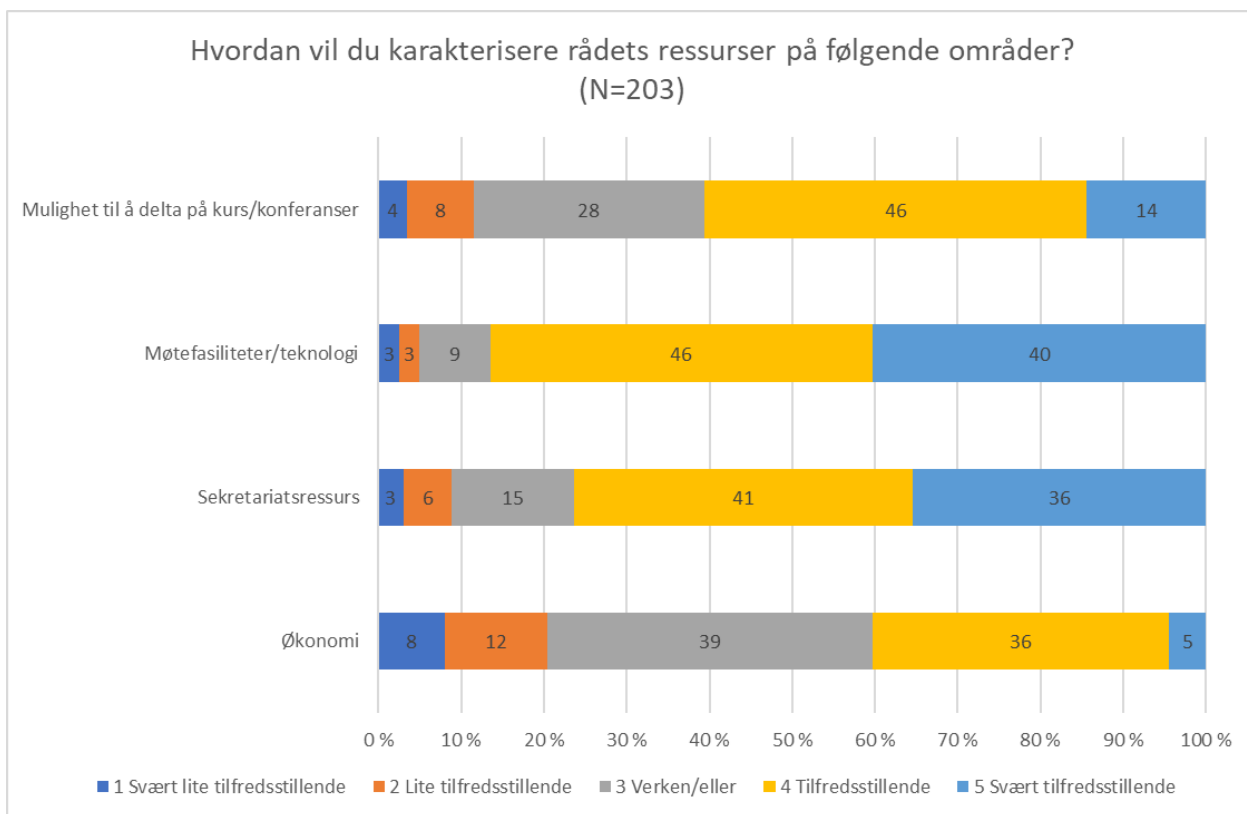
Svar	Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne	Felles råd	Totalt
Ja	35	47	37
Nei - rådet forespør kommunen om utgiftsdekning fra gang til gang	36	40	37
Det stilles ikke midler til disposisjon for rådet utover møtegodtgjørelse	30	13	26
Sum	100	100	100
N	162	45	207

Kun seks prosent av rådslederne svarer at rådet har fått myndighet til å fordele bevilgninger. Andelen råd som har myndighet til å fordele bevilgninger er også betydelig større blant fellesråd enn blant egne råd for personer med funksjonsnedsettelse (neste tabell).

Tabell 11 Har rådet fått myndighet til å fordele bevilgninger? Etter representasjonsordning. Prosent

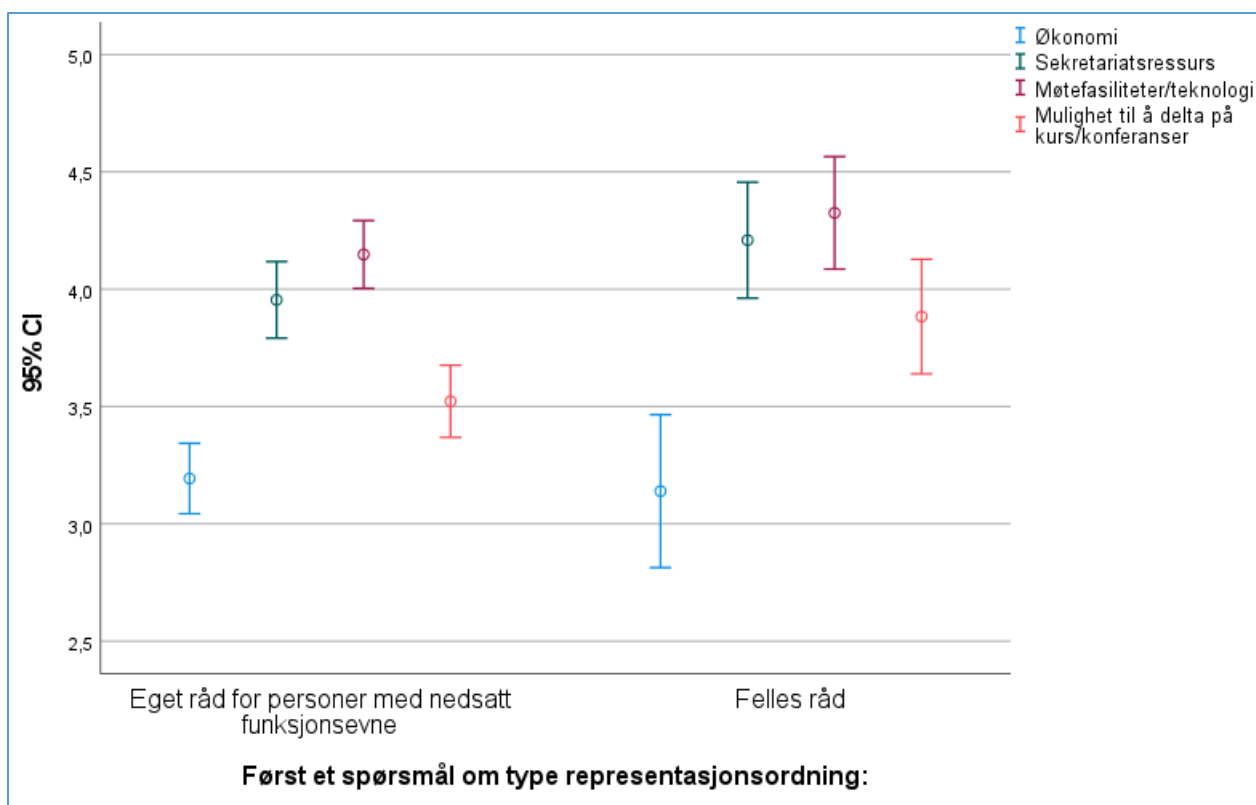
Svar	Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne	Felles råd	Totalt
Ja	4	16	6
Nei	96	84	94
Sum	100	100	100
N	162	44	206

Vi kartla også rådsleders egenvurdering av rådets ressurser, på fire ulike områder (neste figur). Rådslederne er i all hovedsak tilfreds med rådernes møtefasiliteter og teknologi (86 prosent). Det er interessant å observere at tre fjerdedeler av lederne også er tilfreds med rådets sekretariatsressurs (77 prosent tilfredsstillende, herav 36 prosent svært tilfredsstillende). Rådslederne er minst tilfreds med rådets økonomi (40 prosent har svart tilfredsstillende og 20 prosent lite tilfredsstillende), og muligheten til å delta på kurs/konferanser (60 prosent har svart tilfredsstillende og 12 prosent lite tilfredsstillende).



Figur 13 Vurdering av rådets ressurser på ulike områder

Neste figur viser grad av tilfredshet med hvert av de fire områdene etter representasjonsordning. Det er en svak (men ikke enkeltvis signifikant) tendens til at lederne av fellesråd er mest fornøyd med ressursituasjonen. Det gjelder på tre av de fire områdene. Unntaket er økonomi – her er gjennomsnittet likt for begge typer representasjonsordning. En sjekk (ikke vist i figur eller tabell) viser for øvrig at det er ingen systematiske forskjeller etter kommunestørrelse eller fylke når det gjelder vurdering av rådets ressurser.



Figur 14 Vurdering av rådets ressurser på ulike områder, etter rådsordning (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

3.2.4 RAMMER FOR SAKSBEHANDLING

Regelverket inneholder visse krav og anbefalinger når det gjelder saksforberedelser, saksgang og prioriteringer av saker. Blant annet skal kommunestyret etablere rutiner som sikrer at rådene mottar sakene på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, at uttalelsene fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av saken. Vi skal nå se hva rådslederne har svart på noen spørsmål om disse forholdene.

To av tre råd (65 prosent) svarer at det er etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres (neste tabell). Dette er en betydelig lavere andel enn i forrige undersøkelse, hvor andelen som hadde slike rutiner var 80 prosent (Bufdir, 2017).

Tabell 12 Er det etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres? Prosent.

Svar	Prosent
Ja	65
Nei	35
Sum	100
N	206

Det er ingen systematiske forskjeller etter rådsordning eller kommunestørrelse når det gjelder dette, men det er relativt store forskjeller mellom råd i ulike fylker (neste tabell), der rådene i henholdsvis

Rogaland og Agder desidert oftest (omkring 90 prosent) oppgir at de har slike rutiner, mens rådene i Møre og Romsdal, Trøndelag, Troms og Finnmark, og til dels Nordland, ligger langt lavere (omkring 40-60 prosent).

Tabell 13 Er det etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres? Fordelt etter fylke.

Fylke	Ja	Nei	Sum	N
Viken (Østf, Akersh, Buskerud)	65 %	35 %	100 %	37
Innlandet (Hedmark og Oppland)	55 %	45 %	100 %	31
Vestfold og Telemark	77 %	23 %	100 %	13
Agder (Aust A og Vest A)	89 %	11 %	100 %	18
Rogaland	93 %	7 %	100 %	14
Vestland (Hordaland, S&Fj)	75 %	25 %	100 %	16
Møre og Romsdal	47 %	53 %	100 %	15
Trøndelag	56 %	44 %	100 %	27
Nordland	67 %	33 %	100 %	18
Troms og Finnmark	44 %	56 %	100 %	16
Total	65 %	35 %	100 %	205

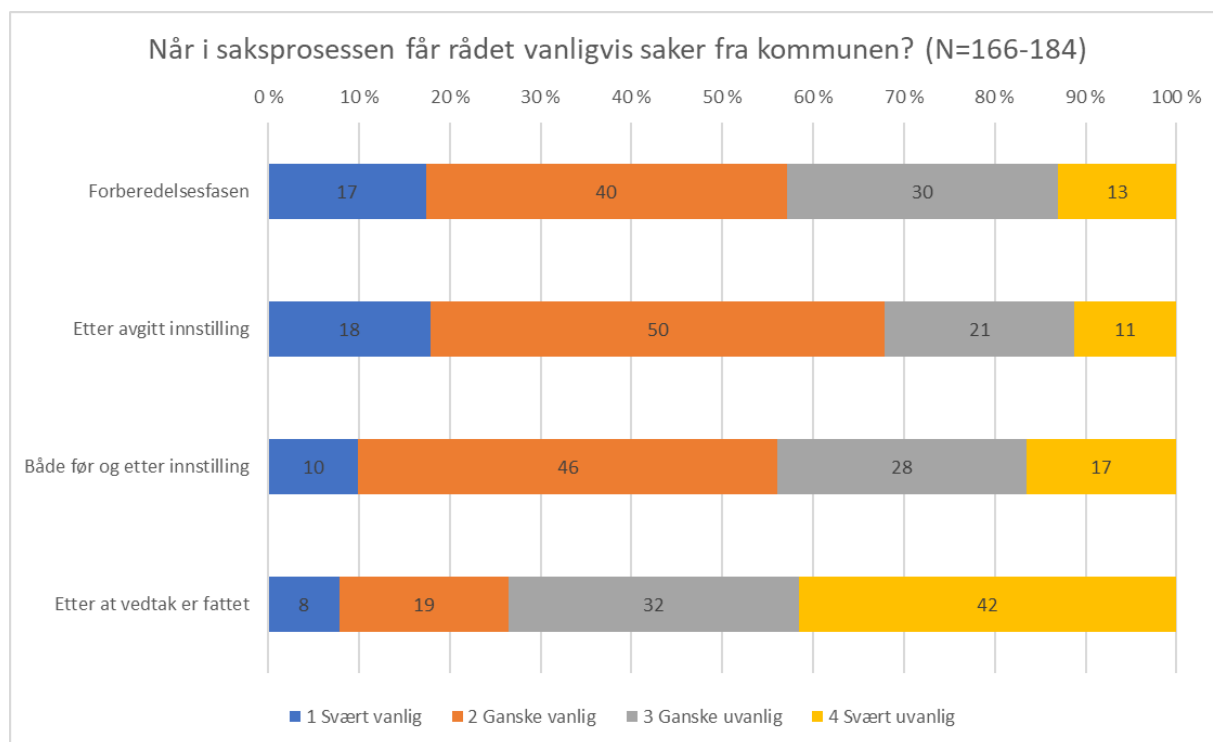
Sakspapirene blir vanligvis sendt til rådsmedlemmene mellom 4-7 dager i forkant av et rådsmøte (58 prosent). Ett av tre råd får sakspapirene mellom 1-2 uker før møtet, mens tre prosent (seks råd) svarer at det vanligvis får sakspapirer 1-3 dager før møtet. Denne svarfordelingen er tilnærmet lik svarfordelingen på samme spørsmål i forrige undersøkelse (Bufdir, 2017). Et unntak er at vi har fått en noe høyere andel svar i de to ytterpunktene av svarskalaen.

Tabell 14 Når blir sakspapirer sendt tilrådets medlemmer?

Tid før rådsmøte	Prosent
1-3 dager	3
4-7 dager	58
1-2 uker	36
2 uker eller mer	3
Sum	100
N	206

Neste figur viser hva rådslederne svarer på spørsmål om når i saksprosessen rådet vanligvis får saker fra kommunen. Litt over halvparten (57 prosent) svarer at det er svært eller ganske vanlig å få sakene i forberedelsesfasen, 68 prosent at de vanligvis får sakene etter avgitt innstilling, og 56 prosent at de får saker både før og etter innstilling. Vel ett av fire råd (27 prosent) svarer at det er svært eller ganske vanlig å få saker etter at vedtak er fattet. Samtidig er det omkring halvparten av disse igjen som har svart at det er svært eller ganske vanlig å få saker i forberedelsesfasen. Det er altså betydelig variasjon i når i saksprosessen enkeltråd får sakene.

Om vi sammenligner med NIBR sin undersøkelse (2014), var det der langt vanligere å få saker etter avgitt innstilling (47-48 prosent svarte «svært vanlig») enn i forberedelsesfasen (12-14 prosent «svært vanlig»). Vi må imidlertid ta høyde for at svarskaalen kan være noe ulik i vår undersøkelse og NIBR sin undersøkelse, da vi ikke har hatt tiltgang til spørreskjemaet. Umiddelbart tyder svarene i vår undersøkelse på at det har blitt relativt sett langt mindre vanlig å få sakene etter avgitt innstilling, og noe vanligere å få sakene i forberedelsesfasen.



Figur 15 Når i saksprosessen får rådet vanligvis saker fra kommunen?

I følge forskriften kan kommunestyret gi medlemmer av rådene møte- og talerett i folkevalgte organer. Vi stilte spørsmål om hvorvidt medlemmene var gitt slik rett. Vi ser at 43 prosent av rådslederne svarer at ingen medlemmer har fått slik rett, mens i alt 57 prosent av rådene oppgir at minst ett medlem har slik rett: Hvert fjerde råd (27 prosent) svarer ett medlem, 13 prosent svarer at to medlemmer, og 17 prosent svarer at alle medlemmene i rådet har slik rett. Kommentarer i tekstfeltet i spørreskjemaet gir grunn til å tro at en del av de medlemmene som oppgis med møte- og talerett allerede i utgangspunktet er politikere og med i kommunestyret (spørsmålsformuleringen skilte ikke ut disse).

Tabell 15 Er noen av medlemmene i rådet gitt møte- og talerett i folkevalgte organer? Prosent

Svar	Prosent
Ja, alle medlemmene av rådet har fått slik rett	17
Ja, noen medlemmer har fått slik rett	13
Ja, ett medlem har fått slik rett	27
Nei, ingen medlem har fått slik rett	43
Sum	100
N	204

43 prosent av rådene svarer at de har laget seg en årsplan for arbeidet sitt, og de aller fleste av disse (34 prosent) har planlagt for ett år frem i tid. Det er også et lite antall råd (fem prosent) som svarer at de har lagt planer for hele rådsperioden på fire år. Seks av ti råd har ikke laget seg en årsplan. Det er en tendens til at fellesråd oftere svarer nei på dette spørsmålet enn egne råd (68 mot 55 prosent, ikke statistisk signifikant).

Vi finner også en (signifikant) tendens til at rådsledere oftere svarer nei på spørsmålet i mindre kommuner enn i større kommuner (over 10 000 innbyggere) (tabell ikke vist).

Tabell 16 Har rådet laget seg en årsplan for sitt arbeid? Etter rådsordning

Svar	Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne	Felles råd	Total
Ja, for 1 år	35 %	30 %	34 %
Ja, for 2 år	3 %	2 %	3 %
Ja, for 3 år	1 %	0 %	1 %
Ja, for 4 år eller mer	6 %	0 %	5 %
Nei	55 %	68 %	58 %
Sum	100 %	100 %	100 %
N	163	44	207

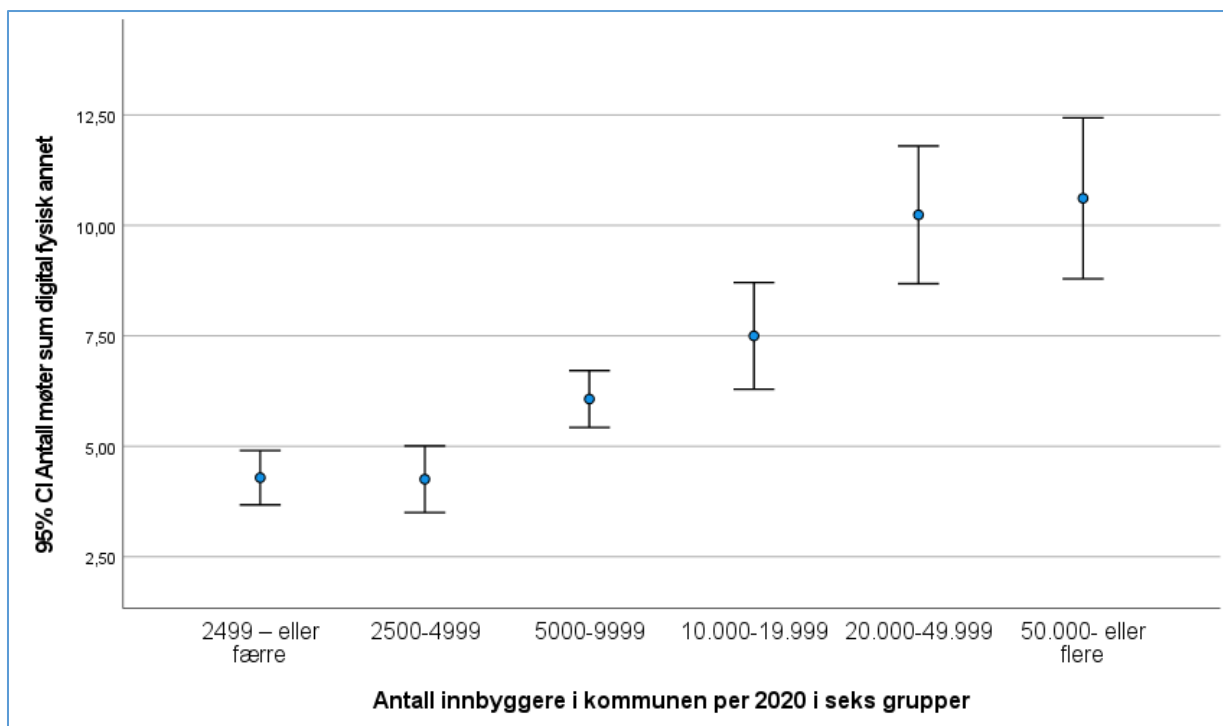
3.3 ARBEIDSMÅTER OG VIRKEMIDLER

Rådslederne ble bedt om å oppgi antall møter i 2020, og fordele disse på henholdsvis fysiske møter, digitale møter, og annet. Fordelingene viser at det er fysiske møter som har vært det klart dominerende. I alt er det blant kommunene i utvalget gjennomført 930 fysiske møter og 277 digitale møter. Gjennomsnittlig antall fysiske møter er 4,6 og høyeste antall møter per kommune er 13, det vil si om lag ett møte per måned. Halvparten av rådslederne oppgir å ha hatt fire eller færre fysiske møter i 2020. Syv råd (tre prosent) hadde ingen fysiske møter. 48 prosent av rådene hadde digitale møter i 2020, og gjennomsnittlig antall møter er 1,4. Totalt sett har omkring hvert femte møte vært digitalt (277 av i alt 1291 møter). Det er også en del kommuner som har oppgitt «annet», i alt 84 møter. Utdypende tekst viser at dette er kombinerte (digitale og fysiske) møter, og møter via mail og telefon. Seks råd (tre prosent) har oppgitt at de ikke har hatt et eneste møte, og fem råd (to prosent) har oppgitt at de har hatt ett møte i 2020.

Tabell 17 Antall møter etter møteform. Prosent.

Antall møter i 2020	Fysiske møter (prosent)	Digitale møter (prosent)	Annet (prosent)	Totalt (prosent)
0	3	52	71	3
1	3	13	10	2
2	16	15	10	6
3	14	5	2	9
4	16	7	2	12
5	14	1	1	12
6	16	7	2	14
7	6	1	1	9
8	8	1	1	14
9	2	-	-	4
10	2	-	-	7
11	1	-	-	1
12	1	-	-	4
13	-	-	-	-
14	-	-	-	1
15	-	-	-	-
16	-	-	-	2
17	-	-	-	-
18	-	-	-	1
19	-	-	-	-
20	-	-	-	1
I alt	100	100	100	100
Gjennomsnitt	4,6	1,4	0,7	6,3
Std. avvik	2,33	1,94	1,60	3,51
Median	4	0	0	6
Sum møter	930	277	84	1291
N	204	198	115	206

Neste figur viser antall møter etter kommunestørrelse (gruppert i seks kategorier). Vi ser at møtefrekvens er tydelig avhengig av kommunestørrelse. Kommuner under 5000 innbyggere har i gjennomsnitt hatt omkring fire møter i 2020, mens kommuner med mer enn 20 000 innbyggere har hatt over 10 møter i snitt.



Figur 16 Totalt antall møter etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

3.3.1 SAMARBEID MED ANDRE KOMMUNER

14 prosent av rådene svarer at de har samarbeid med råd i andre kommuner eller bydeler. Det er ikke noen systematisk sammenheng mellom samarbeid og kommunestørrelse eller fylke. Det er heller ikke forskjell etter rådstype. Samarbeid er like utbredt blant fellesråd som blant egne råd. Det er imidlertid, som vi seinere skal se, slik at råd med samarbeid rapporterer om større grad av innflytelse.

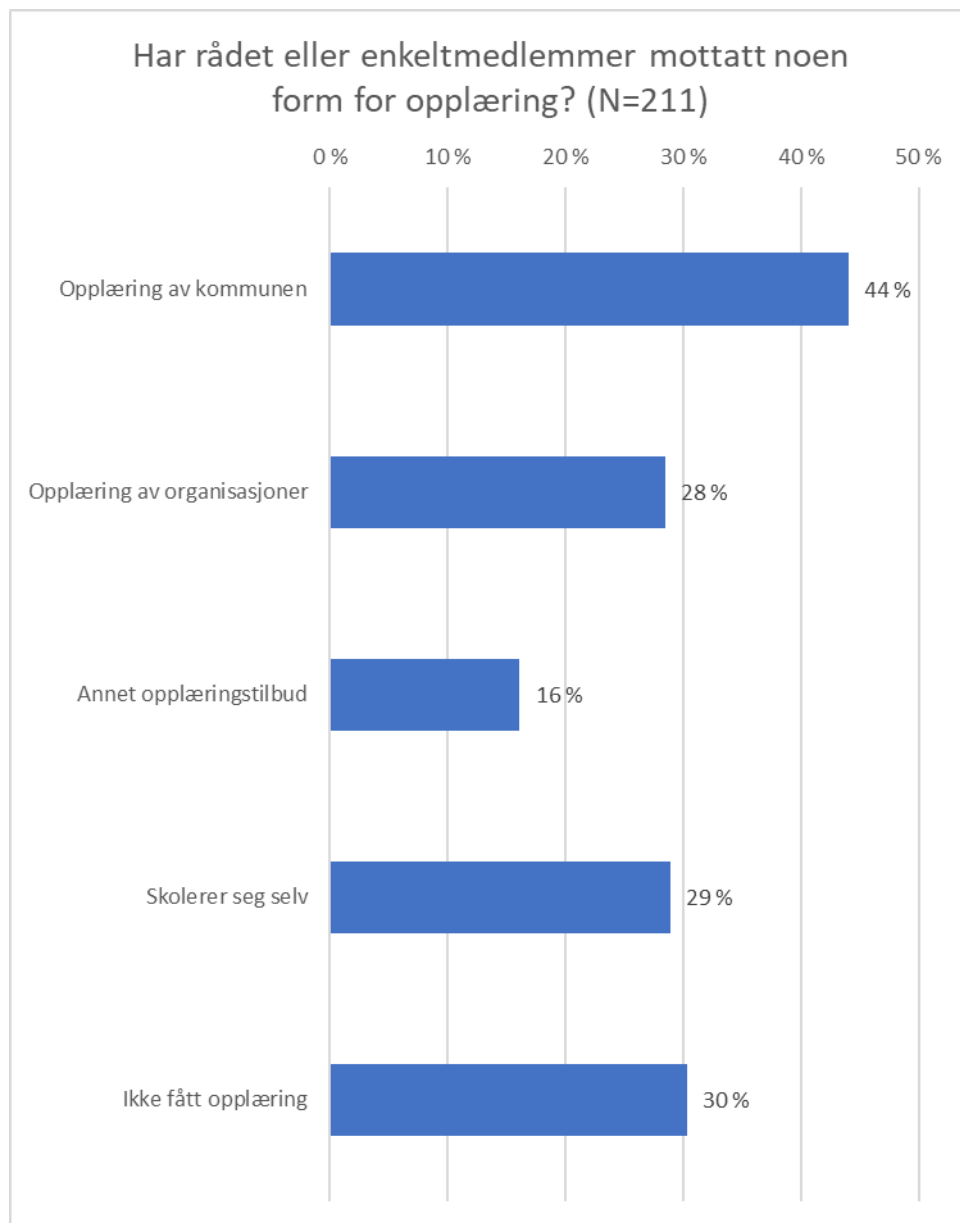
Tabell 18 Har rådet samarbeid med råd i andre kommuner (evt bydeler)?

Svar	Prosent
Ja	14
Nei	86
Sum	100
N	201

3.3.2 OPPLÆRING OG VEILEDNING

Når vi spør om rådet eller enkeltmedlemmer har fått opplæring (neste figur), svarer 44 prosent at de har fått opplæring av kommunen, mens 28 prosent har fått opplæring av organisasjoner, og 16 prosent annet opplæringstilbud. 29 prosent svarer at de skolerer seg selv. 30 prosent svarer at de ikke har fått opplæring. Siden spørsmålet er et flervalgsspørsmål, er det noen av de som ikke har fått opplæring som samtidig også har krysset av for at noen medlemmer har fått opplæring. Dersom vi avgrenser oss til rådene som kun har krysset av for at de ikke har fått opplæring, reduseres andelen fra 30 til 24 prosent. Dette er en relativt sterk økning siden undersøkelsen til NIBR, hvor 11 prosent svarte at de

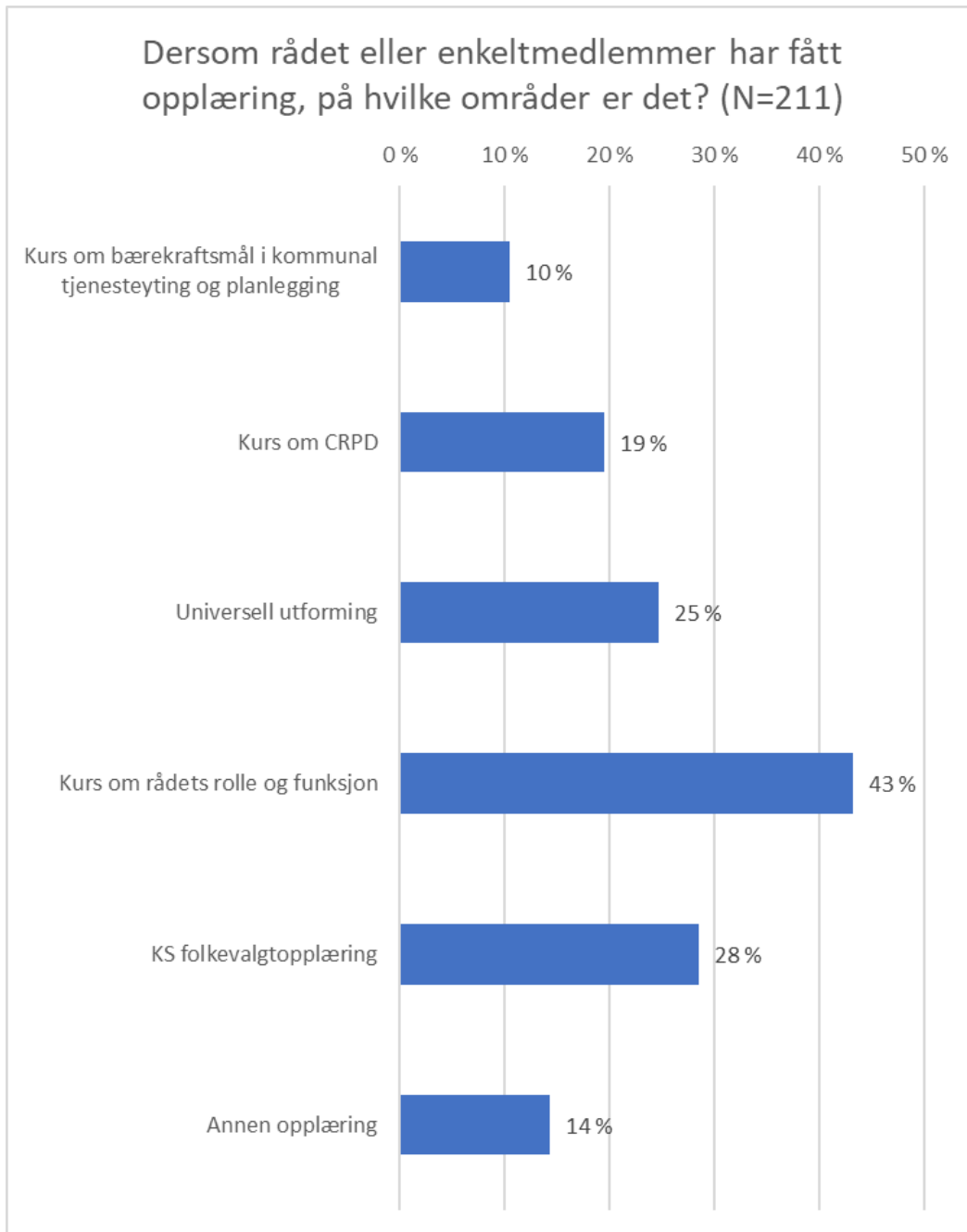
ikke hadde fått opplæring (Winsvold m.fl 2014) (svaralternativet var ikke brukt i Bufdir sin undersøkelse i 2017). I Winsvold m.fl (2014) sin undersøkelse var imidlertid andelen som hadde svart «Annet opplæringstilbud» en del høyere enn i vår undersøkelse (37 mot 16 prosent), slik at disse to svaralternativene trolig bør sees i sammenheng. Det kan ha eksistert et alternativt utdanningstilbud i 2013, som ikke ble fanget opp av svarkategoriene da og ble registrert som «annet». Det er imidlertid tvilsomt at disse forskjellene i svarmønster og -muligheter, vil kunne forklare hele økningen fra 2013 til 2021 i andel som svarer at de ikke har mottatt opplæring.



Figur 17 Har rådet eller enkeltmedlemmer mottatt noen form for opplæring?

Neste figur viser hvilke typer opplæring rådsmedlemmene svarer at de eventuelt har fått, når de blir presentert for seks ulike alternativer. Fordelingen viser at det er opplæring om rådets rolle og funksjon som er mest vanlig (43 prosent). Dernest kommer KS folkevalgtopplæring (28 prosent). Dette er en noe høyere andel enn i Bufdir sin kartlegging (2017 s. 20), som var på 24 prosent. Det er imidlertid viktig å merke seg her at spørsmålsstillingen er litt ulik, noe som gjør det vanskelig å konkludere med

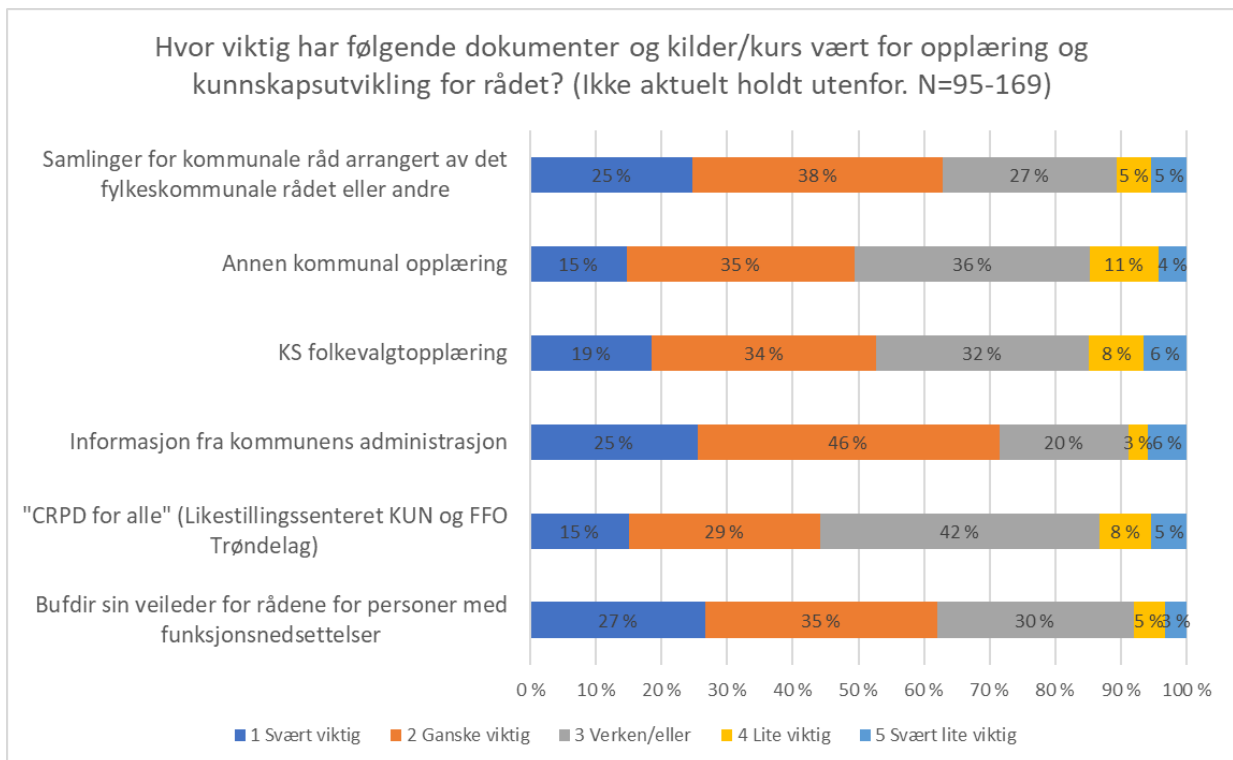
økning. I Bufdirs undersøkelse er det spørsmål om «alle rådsmedlemmene fått tilbud», mens vi spør om «rådet eller enkeltmedlemmer». Derved kan det for eksempel være bare leder i rådet som har fått folkevalgtopplæring. Videre er det slik at det kan være noen råd i Bufdir sin undersøkelse som har politiker som leder og som kan ha deltatt i folkevalgtopplæringen. Videre svarer en av fire universell utforming (25 prosent). Det er kun 19 prosent som oppgir CRPD, og 10 prosent som oppgir at det er gitt kurs om bærekraftsmål.



Figur 18 Dersom rådet eller enkeltmedlemmer har fått opplæring, på hvilke områder er det?

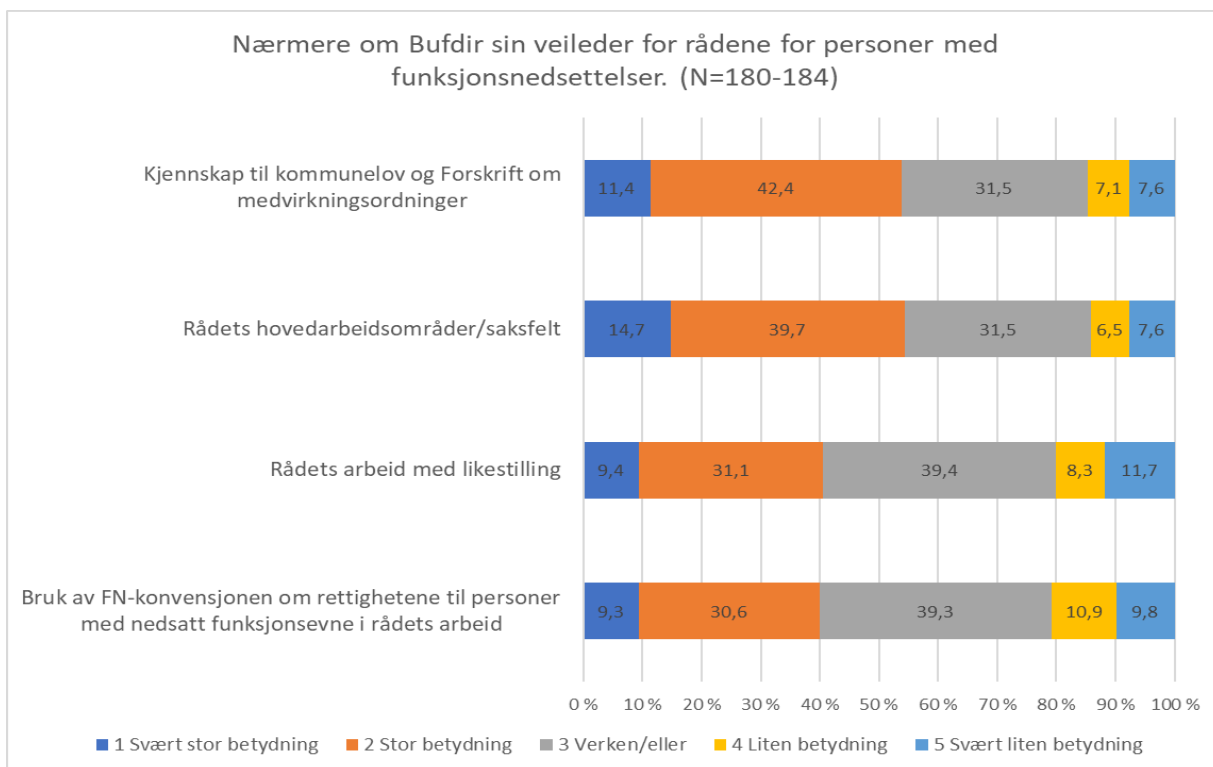
Neste figur viser rådsledernes vurdering av hvor viktig ulike dokumenter og kilder/kurs har vært for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet. Her kommer informasjon fra kommunens administrasjon høyest opp, med 71 prosent svært viktig/ganske viktig, mens Bufdir sin veileder og samlinger for

kommunale råd rangeres som viktig/ganske viktig av 62 prosent. Samlinger arrangert av fylkeskommunale råd eller andre skåres også forholdsvis høyt (63 prosent svært eller ganske viktig). «CRPD for alle – en veileder for kommunale råd» kommer lavest av de oppgitte med 45 prosent.



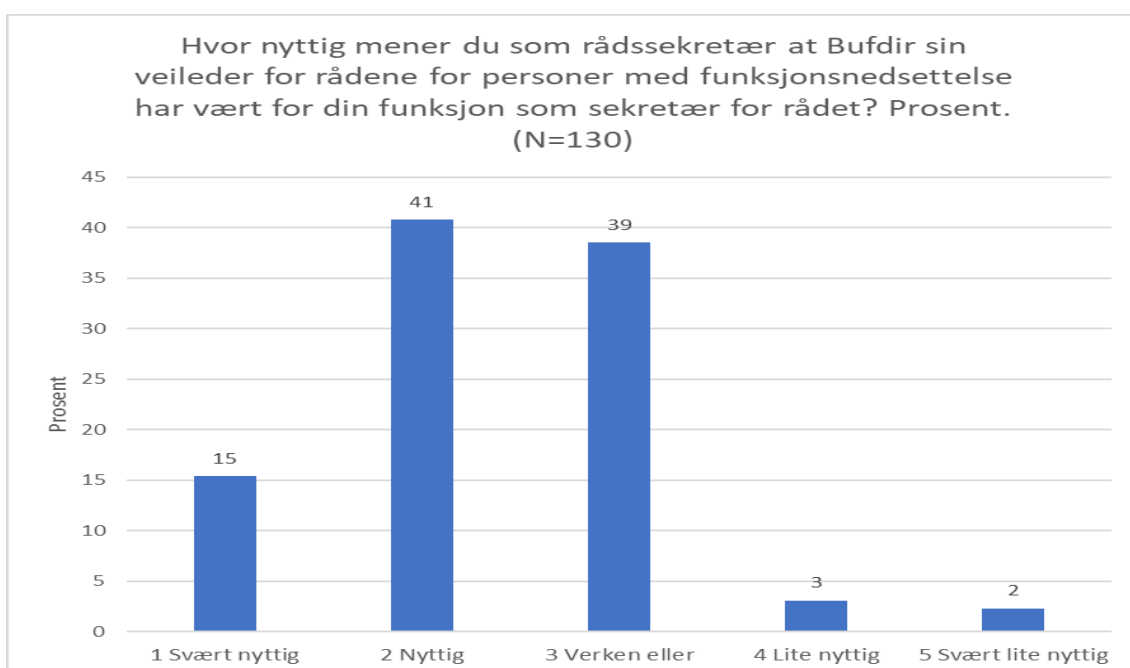
Figur 19 Hvor viktig har følgende dokumenter og kilder/kurs vært for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet?

Neste figur viser svarfordelingen på et spørsmål som spesifikt gjelder Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse. Jevnt over er det litt over halvparten som oppgir at Bufdir sin veileder har hatt stor eller svært stor betydning for rådet på ulike områder. Om lag 20 prosent oppgir at veilederen har hatt liten eller svært liten betydning.



Figur 20 Nærmere om Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse

Neste figur viser hva rådssekretæren svarte på et spørsmål om nytten av Bufdir sin veileder i forhold til sekretærens funksjon. Vi ser at 15 prosent svarer at veilederen har vært svært nyttig og 41 prosent at den har vært nyttig. Ganske mange (39 prosent) mener veilederen har vært verken nyttig eller unyttig. Det er relativt få (til sammen fem prosent) som mener veilederen har vært lite eller svært lite nyttig.



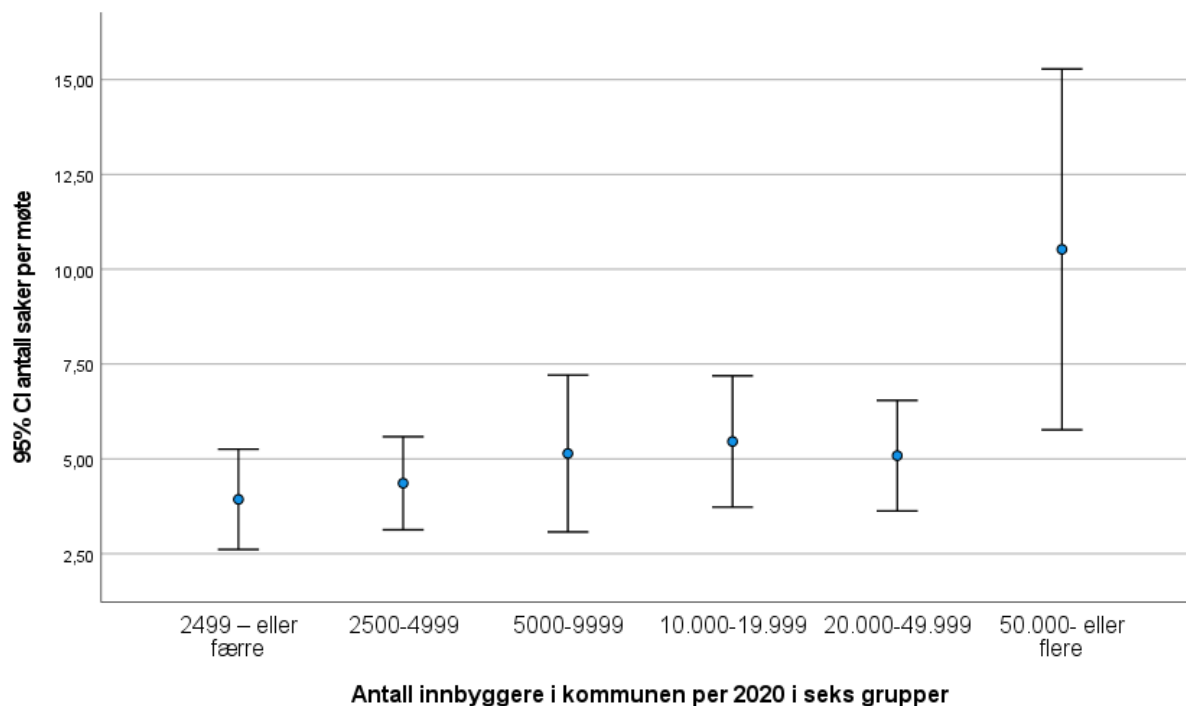
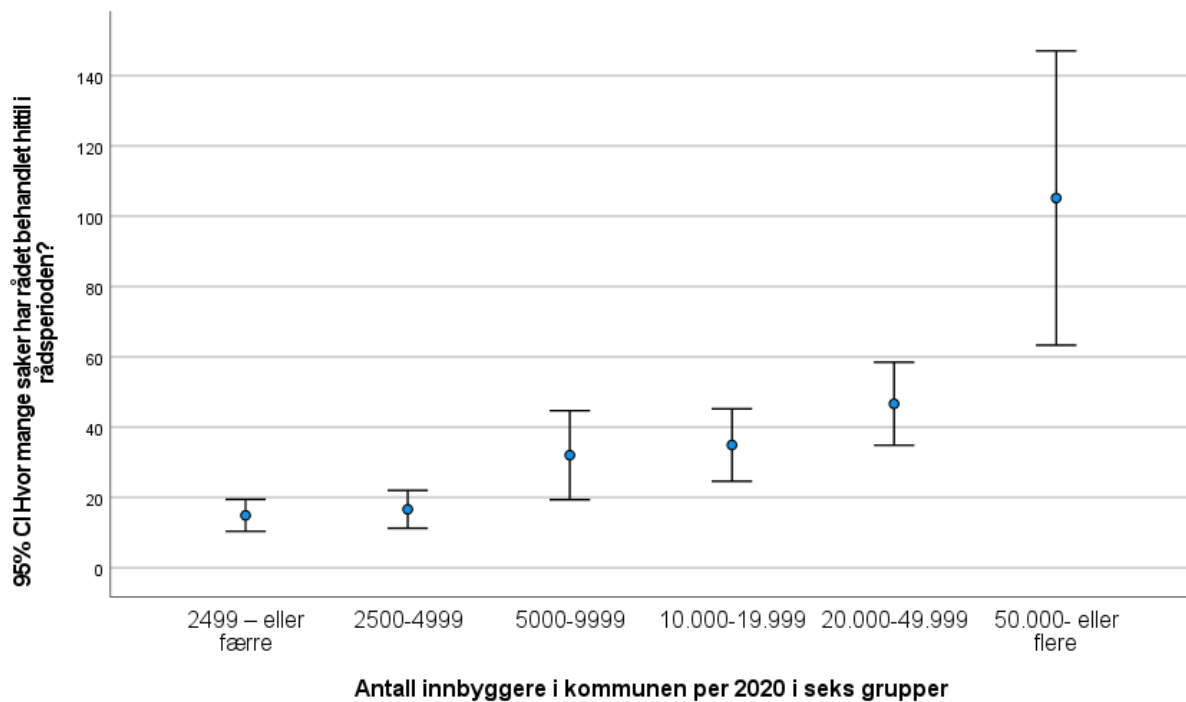
Figur 21 Hvor nyttig mener du som rådssekretær at Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse har vært for din funksjon som sekretær for rådet? Prosent (N=130)

3.4 SAKSOMRÅDER OG SAKSBEHANDLING

Vi skal nå se på omfanget av saker og hvilke typer saksområder som rådene behandler, av en liste av ulike saksområder som ble oppgitt i spørreskjemaet. Saksområdene ble i spørreskjemaet delt i to kategorier, i ulike *livsområder*, og i ulike *sakstyper*.

Rådene hadde i gjennomsnitt behandlet 32 saker så langt i rådsperioden, og medianverdien er 20 saker – noe som betyr at noen enkeltråd har et svært høyt antall saker (tallene er ikke vist i tabell eller figur). «Hittil i rådsperioden» vil for de fleste av rådene si fra høsten 2019 og frem til spørreskjemaet ble sendt ut forsommeren (april-juni) 2021, det vil si mellom ett og halvannet år. Winsvold m.fl. (2014) kom i sin rapport frem til at rådene for personer med funksjonsnedsettelse behandlet i snitt 24 saker per år. Tallene er nok ikke direkte sammenlignbare, fordi flere råd i vår undersøkelse har gitt uttrykk for at de ikke har kommet ordentlig i gang enda. Kornapandemien kan også tenkes å ha påvirket aktivitetsnivået negativt. Tallene kan kanskje likevel tyde på en noe lavere aktivitet i vår undersøkelse. Dersom vi ser hvor mange saker rådene har behandlet per møte, finner vi at gjennomsnittet er fem saker per møte (medianverdi fire) for alle kommunene samlet sett.

Det to neste figurene viser sammenhengen mellom kommunestørrelse (antall innbyggere i kommunen, delt i seks grupper) og antall behandlede saker hittil i rådsperioden (øverste figur), og mellom kommunestørrelse og antall behandlede saker per møte (nederste figur). Vi finner en tydelig sammenheng mellom kommunestørrelse og antall behandlede saker i rådsperioden: De minste kommunene har behandlet godt under 20 saker i gjennomsnitt hittil i rådsperioden, mot opp til 100 saker i rådene i de største bykommunene. En tilsvarende sammenheng ser vi når det gjelder saker per møte: De minste kommunene (under 5000 innbyggere) har i snitt behandlet omkring fire saker per møte, mens mellomstore og store kommuner har behandlet omkring fem saker per møte. De største bykommunene har i snitt behandlet omkring 10 saker per møte (men her er spredningen omkring gjennomsnittet veldig stor).



Figur 22 Antall saker hittil i rådsperioden (øverst) og antall saker per møte (nederst) etter kommunestørrelse (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

Vi skal nå se på hvilke saksområder rådene har arbeidet med så langt i rådsperioden. Vi har i undersøkelsen gjort et skille mellom ulike livsområder/tjenesteområder som sakene kan knyttes til på den ene siden, og ulike sakstyper på den andre. For eksempel har vi regnet universell utforming som en type saker, og denne typen saker kan dekke saker innenfor flere livsområder (bolig, transport, uteområder for eksempel). Kategoriene i neste tabell er følgelig ikke gjensidig utelukkende, slik at

summen av saker i høyre kolonne i figuren ikke gir et riktig bilde dersom summen adderes. Vi tar likevel med denne opplysningen for å få et inntrykk av saksområdenes omfang.

Livsområdet som utgjør det desidert største omfanget av saker, er helse/omsorg/rehabilitering/habilitering. I gjennomsnitt har hvert råd behandlet 6,9 saker i denne kategorien⁹. Nest størst er uteområder/stedsutvikling/bygninger/transport med 4,5 saker i snitt. Deretter følger boform/egen bolig (2,3 saker i snitt), kultur/idrett/ferie (2,1 saker), og opplæring/skole/barnehage/oppvekst (2,0 saker). Lavest antall saker er innenfor arbeid og sysselsetting (1,4 saker i snitt).

Ser vi på sakstyper, er det største omfanget av saker innenfor kommunale planer, økonomi mm (4,2 saker i snitt) og universell utforming (4,2). Deretter følger medvirkning/deltakelse i det politiske liv (3,6), arbeid med likestilling/like muligheter/diskriminering (2,0), og Covid-19-situasjonen i kommunen (1,8 saker). Det er kanskje noe overraskende at ikke Covid-19-situasjonen kommer høyere opp, siden dette har vært et dominerende tema i både nasjonal og lokal politikk, og ikke minst innen helse/omsorgssektoren. For eksempel har det i perioden vært en del diskusjon knyttet til en del kommuners tvilsomme praksis med å nedlegge besøksforbud til omsorgsboliger og bofellesskap, noe blant annet koronakommisjonen (NOU 2021:6) var svært kritisk til i sin utredning.

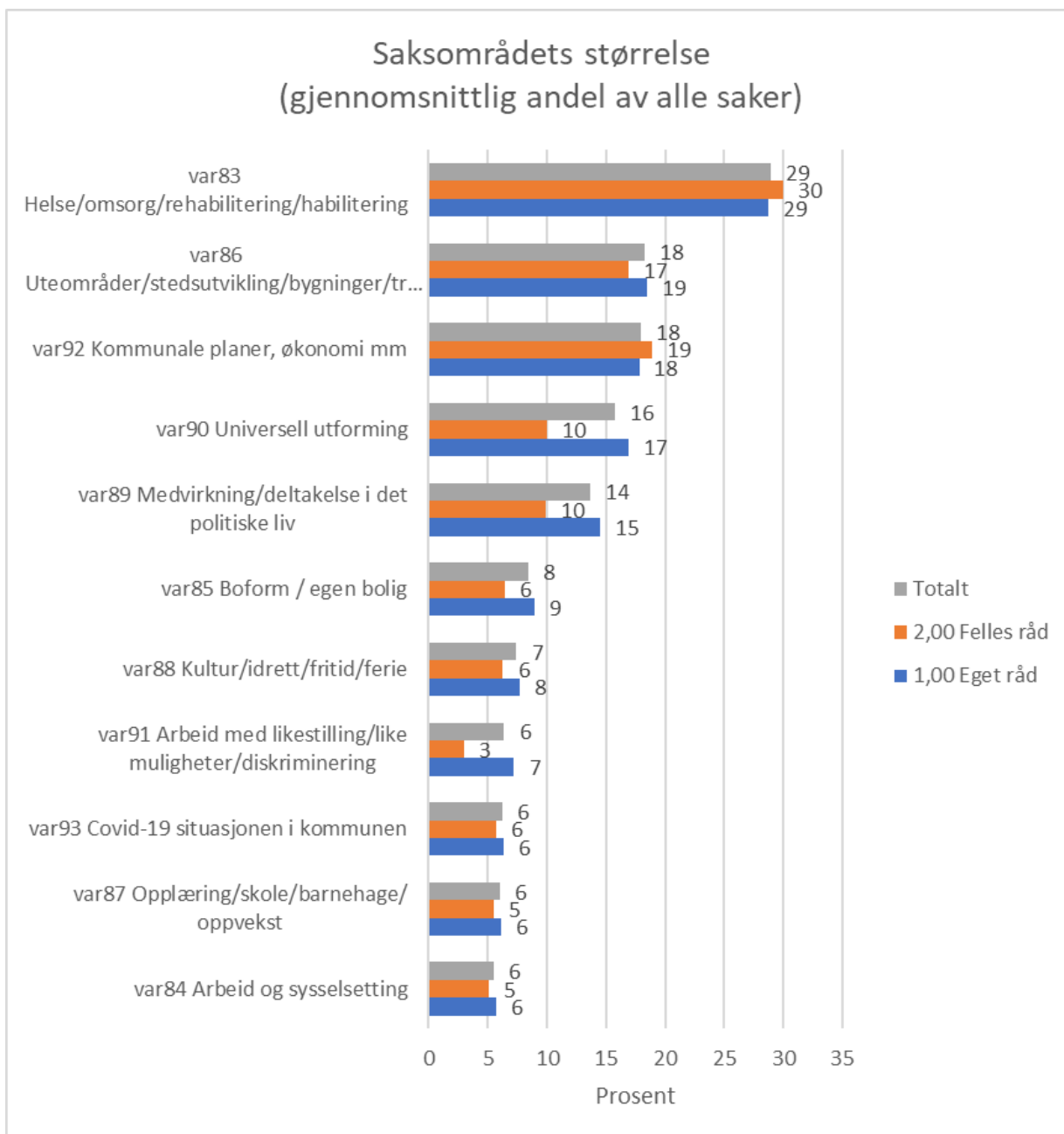
Tabell 19 Antall saker hittil i rådsperioden, etter «livsområde» og «sakstype»

Livsområde og sakstype	N	Mean	Median	Sum
var82 Hvor mange saker har rådet behandlet hittil i rådsperioden?	160	32,03	20,00	5125
Livsområder:				
var83 Helse/omsorg/rehabilitering/habilitering	181	6,85	5,00	1240
var84 Arbeid og sysselsetting	165	1,36	,00	225
var85 Boform / egen bolig	170	2,32	2,00	395
var86 Uteområder/stedsutvikling/bygninger/transport	177	4,51	2,00	798
var87 Opplæring/skole/barnehage/oppvekst	162	1,96	1,00	317
var88 Kultur/idrett/fritid/ferie	169	2,08	1,00	351
Sakstyper:				
var89 Medvirkning/deltakelse i det politiske liv	172	3,58	2,00	615
var90 Universell utforming	174	4,16	2,00	724
var91 Arbeid med likestilling/like muligheter/diskriminering	164	1,95	1,00	319
var92 Kommunale planer, økonomi mm	174	4,24	3,00	738
var93 Covid-19 situasjonen i kommunen	167	1,78	1,00	298

⁹ I dette spørsmålet hadde svarskalaen i spørreskjemaet en begrensning oppad til tyve saker per saksområde. Dette gjør at variablene for noen kommuner vil gi en for lav score enn reelt er, særlig for saksrike områder, som Helse/omsorg/rehabilitering. For dette saksområdet er det 14 av 181 råd som har krysset av for 20 saker, og der det altså er grunn til å tro at den reelle verdien er høyere for flere av de 14. Andre saksområder hvor verdien 20 er krysset av for i skjemaet er: Uteområder (seks råd), Opplæring (ett råd), Kultur (ett råd), Medvirkning/deltakelse.. (syv råd), Universell utforming (seks råd), Arbeid med likestilling (ett råd), Kommunale planer (ett råd), Covid-19 situasjonen (ett råd). Dette gjør variabelen noe unøyaktig som en indikator på absolutt omfang av ulike saker innen disse områdene, og at målene for sentraltendens (f.eks gjennomsnittsverdien) vil være for lave og standardavviket for lite. Det er et mindre problem når det gjelder å gi et bilde av det relative størrelsesforholdet mellom ulike saksområder.

Ser vi på de ulike saksområdene/sakstypene som andel av totalt antall saker oppgitt i rådsperioden (neste figur), ser vi at helse/omsorg/rehabilitering/habilitering i gjennomsnitt utgjør 29 prosent av alle saker, det vil si knapt hver tredje sak. Uteområder/stedsutvikling/bygninger/transport utgjør 18 prosent i snitt, eller knapt hver femte sak. Arbeid med likestilling/like muligheter/diskriminering kommer forholdsvis lavt (6 prosent av sakene i snitt). Ellers er rangeringen mellom ulike saksområder og sakstyper den samme som i forrige tabell.

Et spørsmål er hvorvidt det er forskjell på fellestråd og egne råd når det gjelder hvilke livsområder og sakstyper man har jobbet med i rådet. Neste figur viser hvor stor andel ulike livsområder og sakstyper utgjør av rådets saksbehandling, etter rådstype. Vi registrerer at egne råd for personer med funksjonsnedsettelse oftere enn fellestråd har en høy andel saker innen universell utforming (17 prosent mot 10 prosent), medvirkning (15 prosent mot 10 prosent), og arbeid med likestilling (7 mot 3 prosent). To områder skiller seg ut, med en tilnærmet lik prosentandel for de to rådstypene: Helse/omsorg/rehabilitering (30 og 29 prosent) og kommunale planer, økonomi mm (19 og 18 prosent).

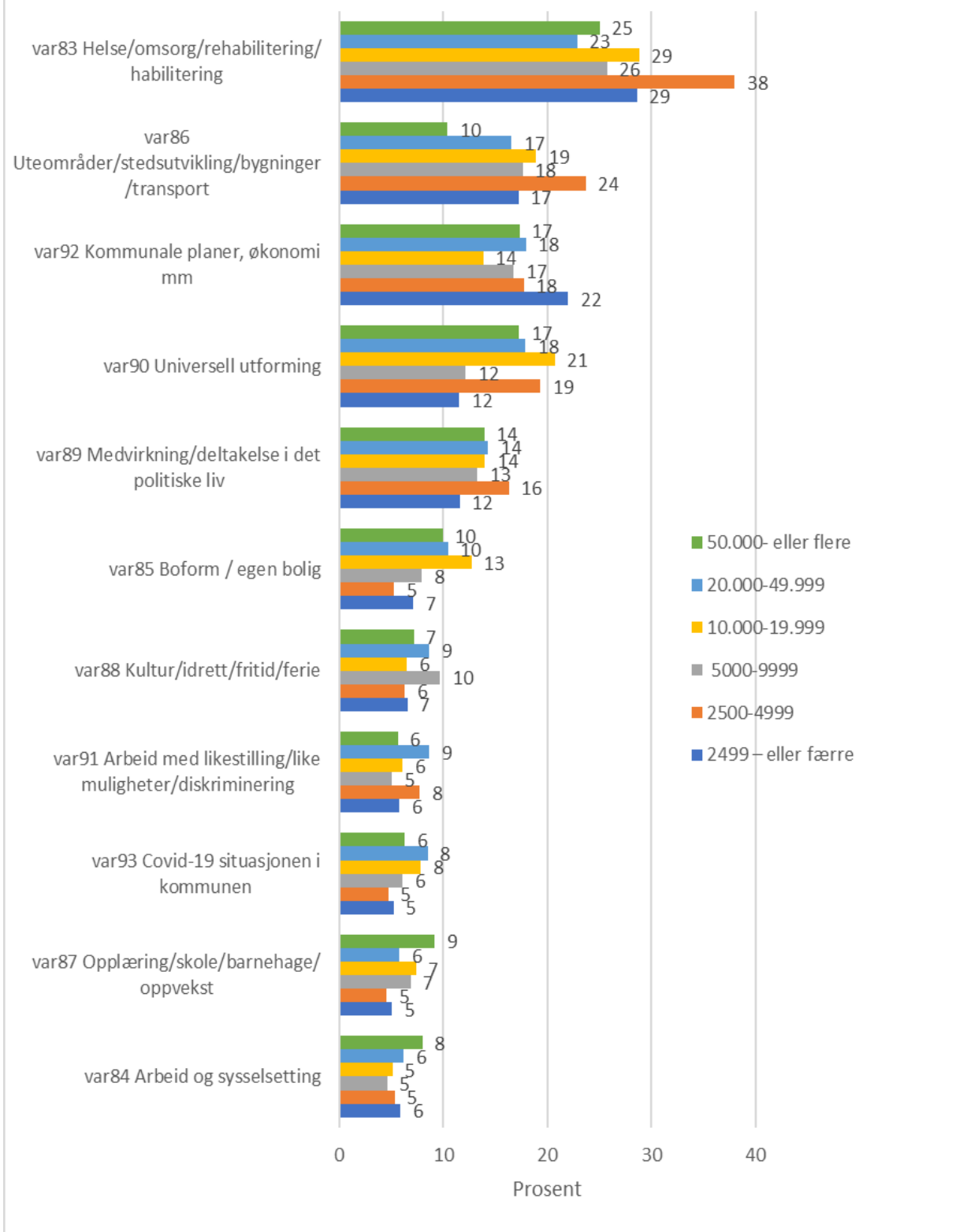


Figur 23 Saksprofil (ulike saksområder/sakstyper som prosent av totalt antall saker) etter rådstype.

Om vi ser på saksprofil etter kommunestørrelse (neste figur), ser vi en svak tendens til at saker som omhandler oppvekst/skole og arbeid/sysselsetting, og boform utgjør en større andel av totale saker i bykommuner enn i mellomstore og mindre kommuner. Og det er en tendens til at helse/omsorg, og uteområder utgjør en større andel i mellomstore og små kommuner enn i store bykommuner¹⁰.

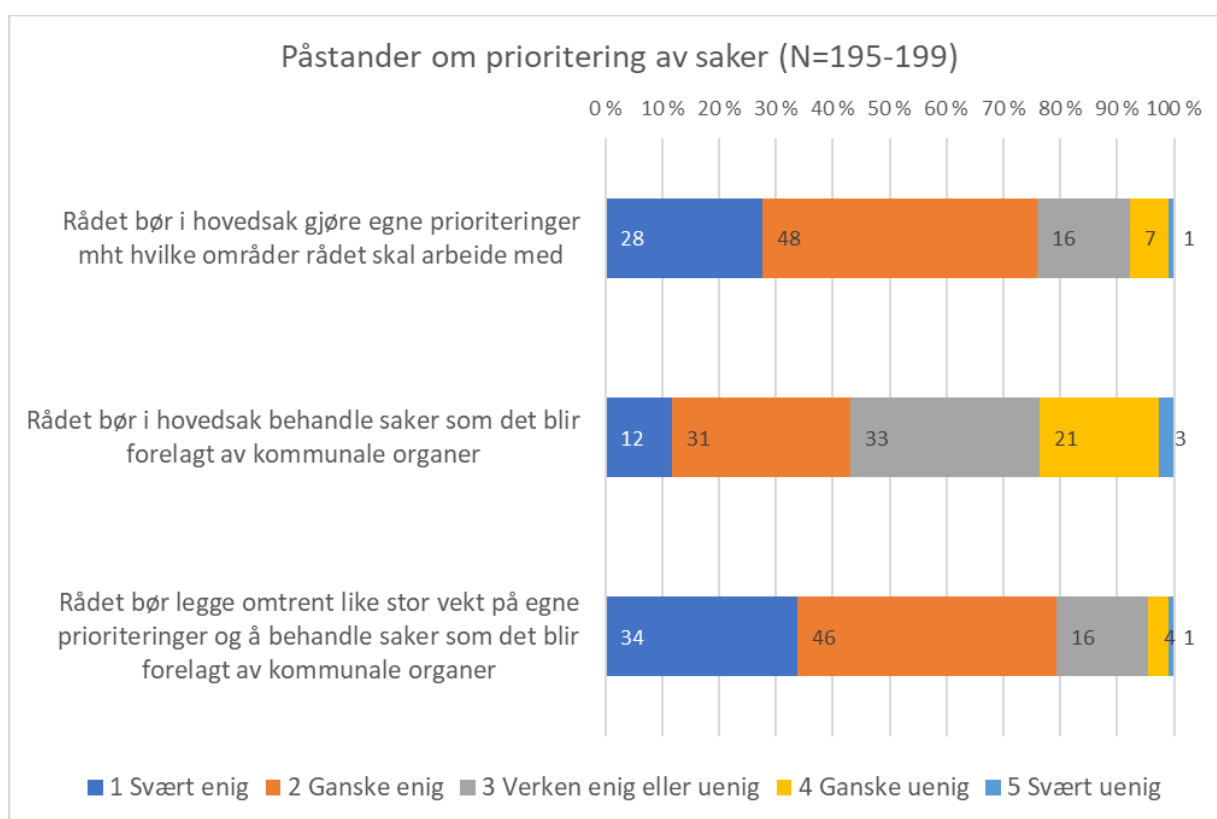
¹⁰ Enkeltforskjeller er ikke statistisk signifikante i figuren, og vi må være varsom med å gjøre generaliseringer ut fra enkeltskårer.

Saksområdetets størrelse (gjennomsnittlig andel av alle saker)



Figur 24 Saksprofil (ulike saksområder/sakstyper som prosent av totalt antall saker) etter kommunestørrelse

Neste figur viser svarfordeling på tre påstander om hvorvidt rådet bør prioritere saker selv eller i hovedsak behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer, eller begge deler. Rådslederne er mest enig i at rådet i hovedsak bør gjøre sine egne prioriteringer. 76 prosent er svært eller ganske enig i dette. Andelen som er enig i at rådet i hovedsak bør behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer er, kanskje ikke uventet, noe lavere, 43 prosent. En sjekk viser at det er en svært svak statistisk korrelasjon mellom disse to forholdene ($r=-.01$), noe som tyder på at respondentene ikke har oppfattet dette som alternative påstander. Mange rådsledere mener både/og: Om lag 45 prosent av de som mener rådet i hovedsak bør gjøre egne prioriteringer har også svart at de er enig i at rådet i hovedsak bør behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer (de øvrige 55 prosentene har svart ganske/svært uenig eller verken enig eller uenig). Det er videre en svak (men ikke statistisk signifikant) tendens til at ledere av fellesting er mer enig i at rådet i hovedsak bør behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer (ikke vist i figur).



Figur 25 Påstander om prioritering av saker

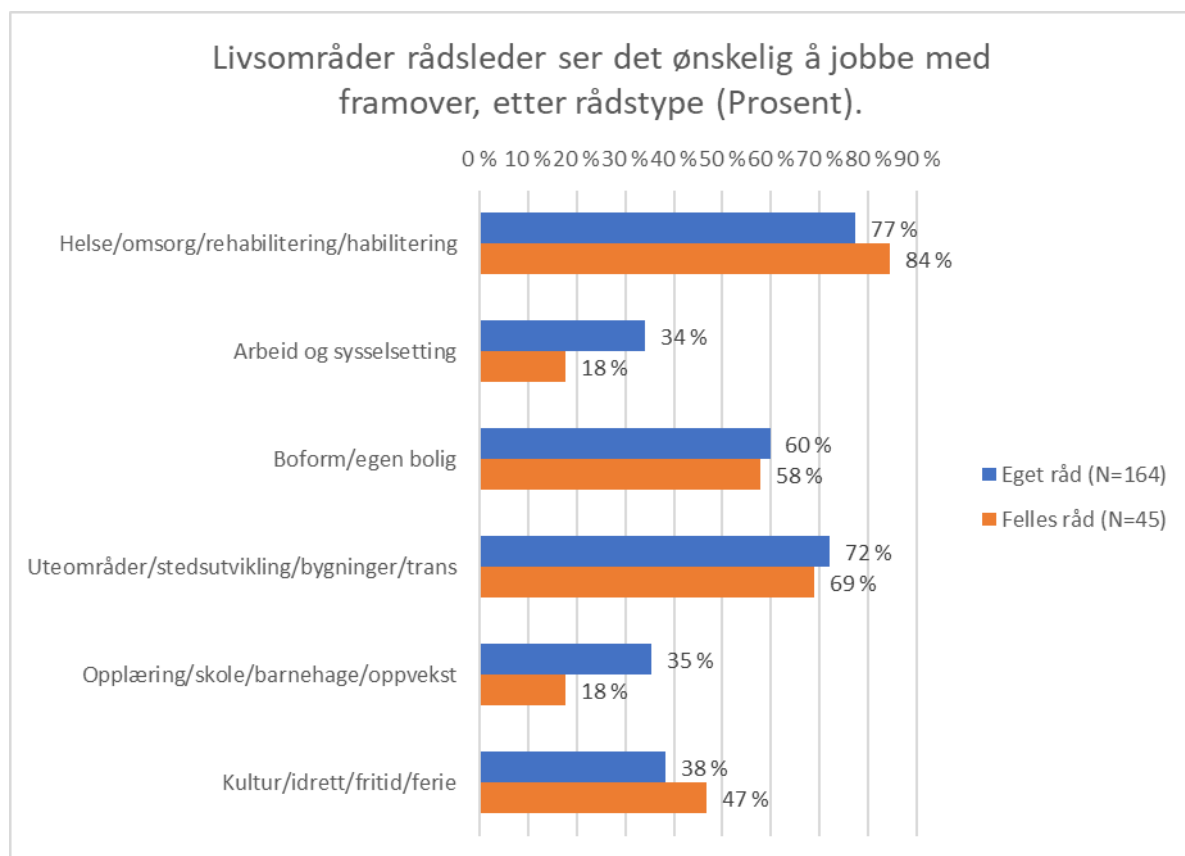
3.4.1 SAKSOMRÅDER SOM DET ER ØNSKELIG Å JOBBE MED FREMOVER

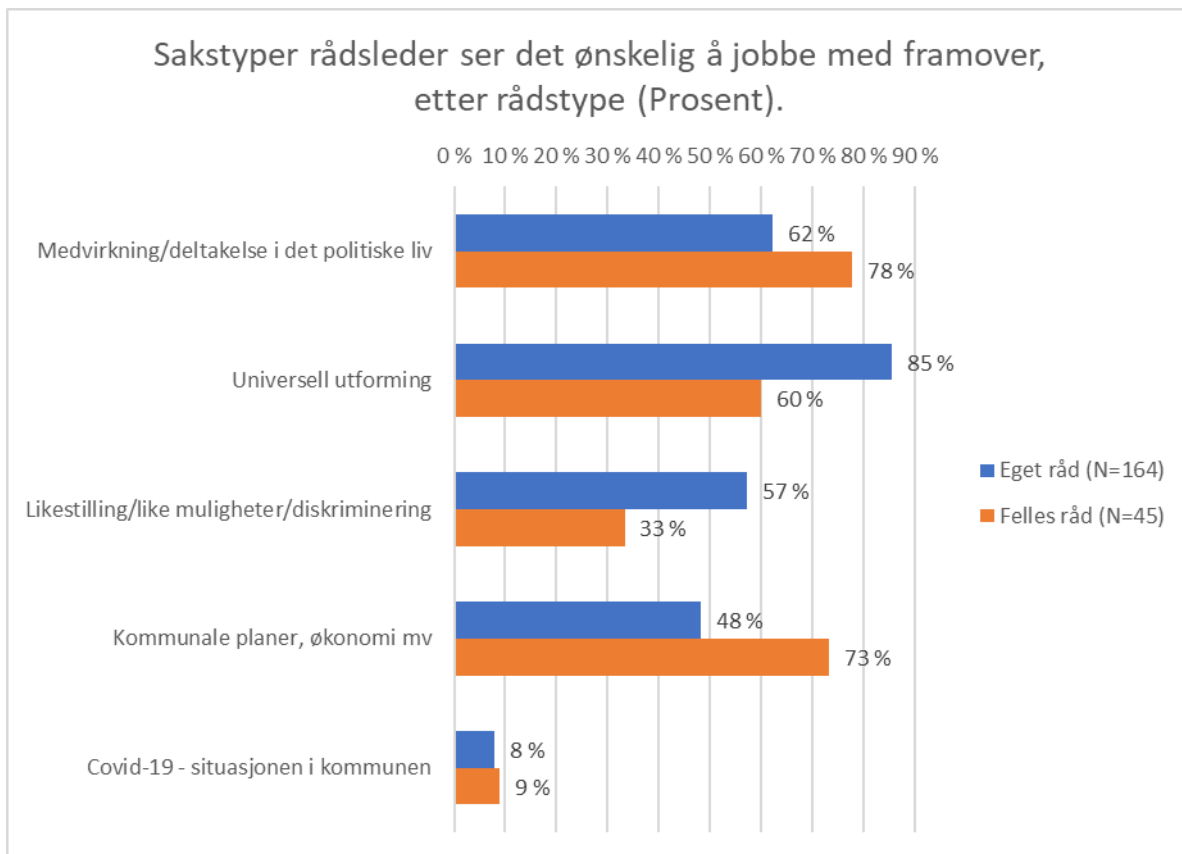
De to neste figurene viser svarfordelingen på spørsmål til rådsleder om hva vedkommende ser som de mest ønskelige livsområder og sakstyper fremover. Rådsleder kunne krysse av for inntil tre. Ser vi på ønskelige livsområder fremover, kommer helse/omsorg/rehabilitering/ habilitering øverst (78 prosent har valgt denne), med uteområder (71 prosent) på andreplass, og boform/egen bolig (59 prosent) på tredjeplass. Arbeid og sysselsetting og opplæring/skole/barnehage/oppvekst kommer nederst med

henholdsvis 30 og 31 prosent). Vi ser altså at det et langt stykke på veg er samsvar mellom hvilke typer som rådet først og fremst ønsker å jobbe med fremover, og de typene saker og saksområder som rådene faktisk har mange saker innenfor (jf tidligere figur).

Ser vi på sakstyper er universell utforming øverst (79 prosent), mens likestilling/like muligheter/diskriminering kommer noe lenger ned (52 prosent). Det er kun 8 prosent som ønsker Covid-19 som sakstype fremover. Dette indikerer nok at de fleste vil gi uttrykk for at de ikke ønsker at det skal være nødvendig å behandle slike saker fremover.

Ser vi på ønskede saksområder etter rådstype, kan vi observere noen interessante og relativt store forskjeller mellom fellesråd og egne råd for personer med funksjonsnedsettelse. Ledere av fellesråd oppgir oftere at de ønsker å jobbe med saker innen helse/omsorg/rehabilitering/habilitering (84 mot 77 prosent) og saker innen kultur/idrett/fritid/ferie (47 mot 38 prosent), mens ledere av egne råd klart oftest oppgir arbeid og sysselsetting (34 mot 18 prosent), og opplæring/skole/barnehage/oppvekst. Videre er ledere av egne råd mest opptatt av saker innen universell utforming (85 mot 60 prosent) og likestilling/like muligheter/diskriminering (57 mot 33 prosent), mens ledere av fellesråd oftere ønsker å jobbe med medvirkning/deltakelse i det politiske liv (plansaker/råd/utvalg/brukermedvirkning mm) og kommunale planer/økonomi m.v. (73 mot 48 prosent) (kommenterte forskjeller er statistisk signifikant).



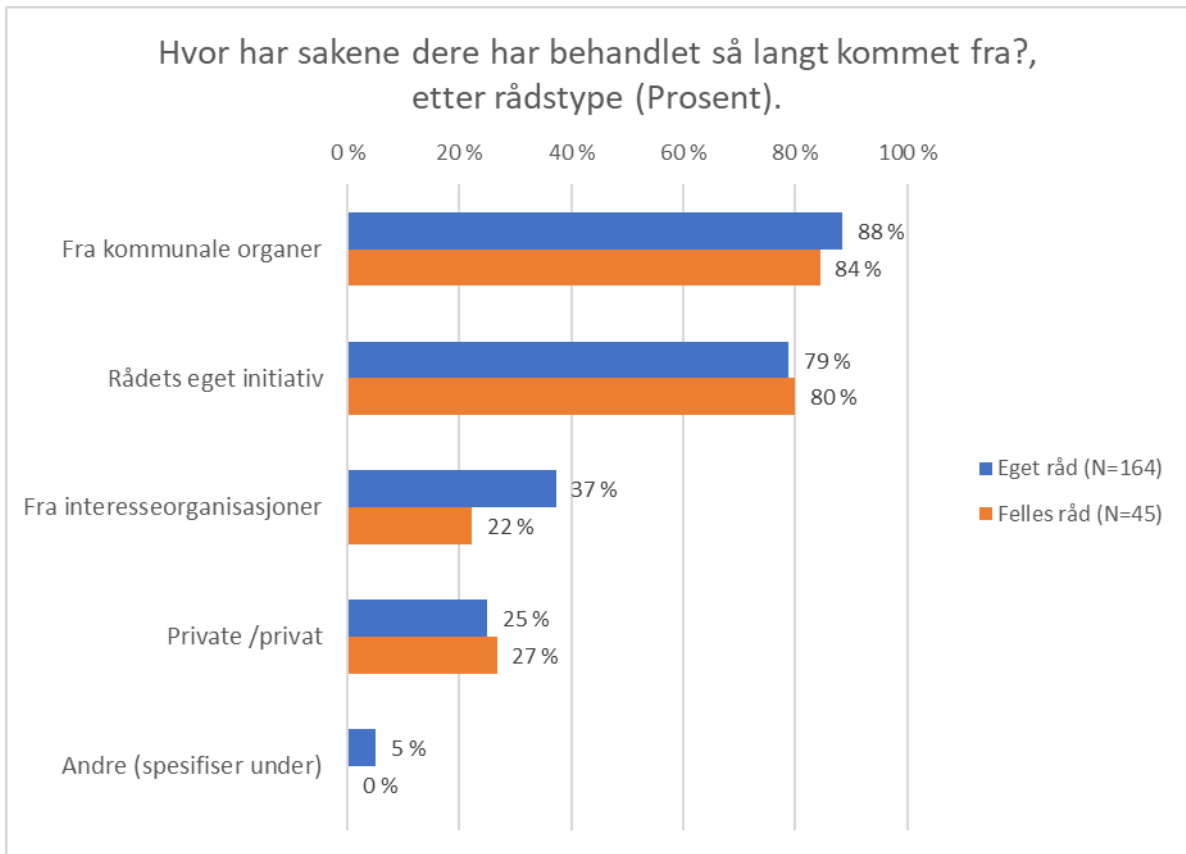


Figur 26 Saker det er ønskelig å jobbe med fremover. Livsområder (øverst) og sakstyper (nederst) etter rådstype

3.5 LEGITIMITET OG INNFLYTELSE

3.5.1 INITIATIV TIL SAKER

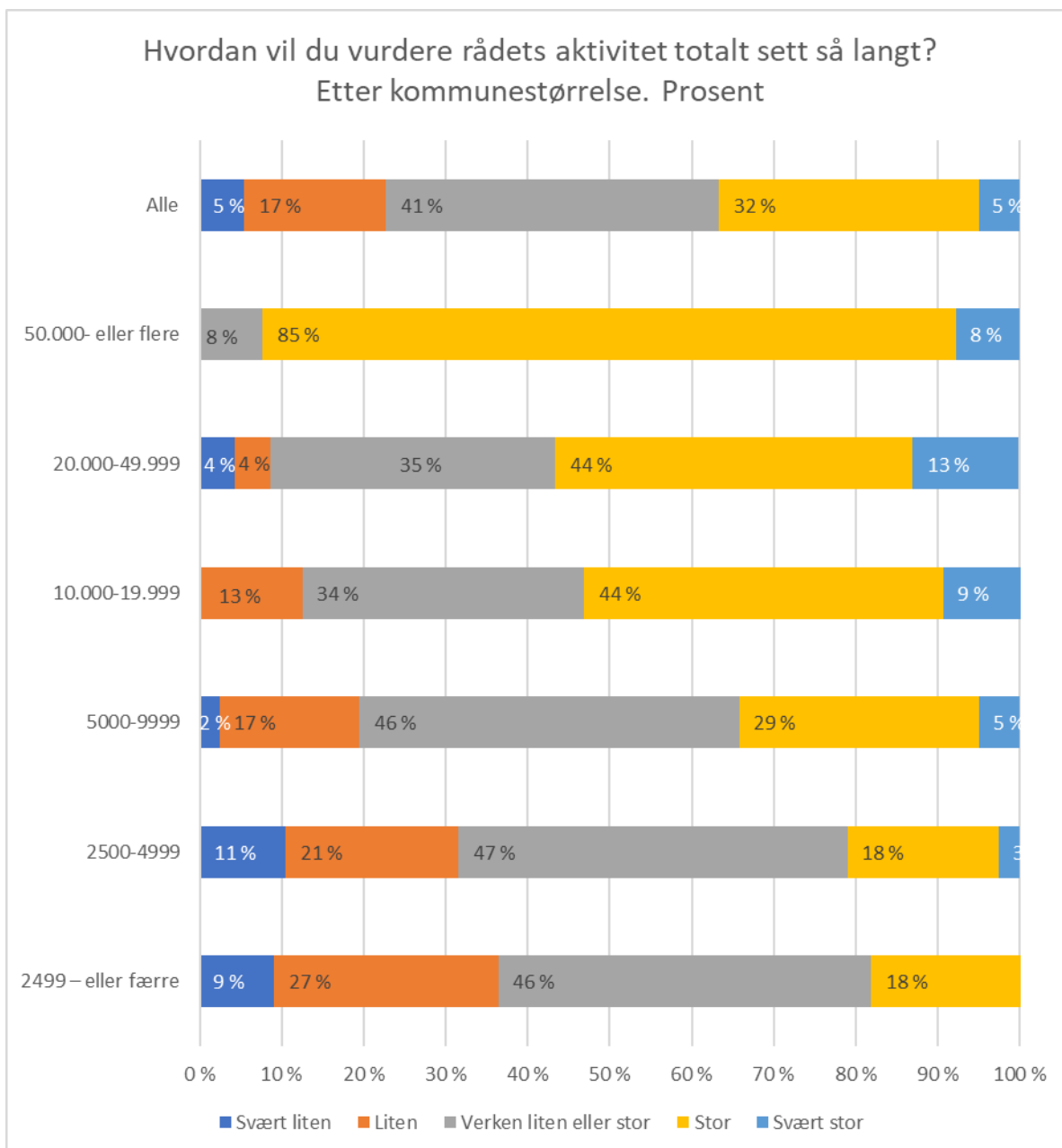
Et interessant spørsmål med tanke på innflytelse, er hvor rådene får sakene som de behandler, fra. Neste figur viser at henholdsvis 88 (egne råd) og 84 (fellesråd) prosent av rådslederne oppgir at sakene de har behandlet så langt kommer fra kommunale organer. En noe lavere andel (79 og 80 prosent) oppgir at sakene settes på dagsordenen på rådets eget initiativ. Spørsmålet var formulert som et flervalgsspørsmål, og vi ser at syv av ti råd oppgir at de har fått saker fra både kommunale organer og at saker er satt opp etter rådets eget initiativ (ikke vist i figur). Fordelingen er forholdsvis lik mellom egne råd og fellesråd, med unntak av at egne råd for personer med funksjonsnedsettelse får sine saker oftere fra interesseorganisasjoner enn det fellesråd gjør (37 mot 22 prosent). Sistnevnte kan antakelig knyttes til kommunestørrelse, fordi fellesråd er mer vanlig i små kommuner, som igjen har et mindre innslag av interesseorganisasjoner enn det større kommuner har.



Figur 27 Hvor har sakene dere har behandlet så langt kommet fra? Etter rådstype

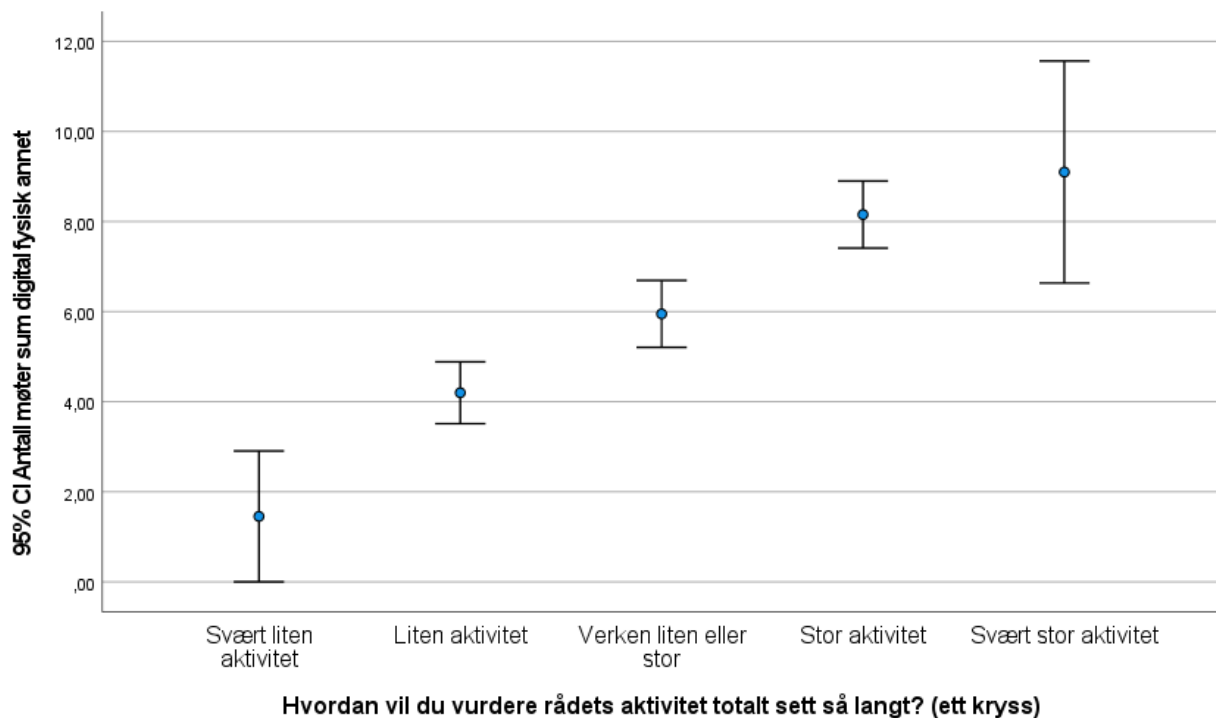
3.5.2 EGENVURDERING AV RÅDETS AKTIVITET SÅ LANGT

Neste figur viser hvordan rådslederne selv vurderer rådets aktivitet så langt i rådsperioden. Vel en tredjedel (37 prosent) av rådslederne vurderer aktiviteten så langt i rådsperioden som stor eller svært stor, og en fjerdedel av rådslederne vurderer aktiviteten som liten eller svært liten (22 prosent). Resten vurderer aktiviteten som verken liten eller stor. Det er en ganske sterk sammenheng mellom kommunestørrelse (antall innbyggere) og egenvurdering av rådets aktivitet. I kommunale råd i bykommuner (med 50 000+ innbyggere) vurderer 93 prosent av lederne aktiviteten som stor, mot bare 18 prosent i de minste kommunene. Dette funnet samsvarer med vår tidligere observasjon om en positiv sammenheng mellom kommunestørrelse og antall saker som rådet behandler.



Figur 28 Vurdering av rådets aktivitet etter kommunestørrelse

Neste figur viser sammenhengen mellom rådsleders vurdering av rådets aktivitet og antall møter avholdt i 2020. Figuren er interessant fordi den indikerer hvilket aktivitetsnivå (målt i antall møter) som rådslederne selv vurderer som henholdsvis lavt, normalt, og høyt. Vi ser at rådsledere som vurderer aktivitet som verken liten eller stor har hatt i gjennomsnitt seks møter i 2020, mens rådsledere som vurderer aktiviteten som liten har hatt under fem møter i snitt. Rådsledere som vurderer aktiviteten som stor har hatt åtte eller flere møter i snitt.



Figur 29 Antall møter i 2020 etter rådsleders vurdering av rådets aktivitetsnivå (gjennomsnittsverdi og 95 % konfidensintervall).

De som vurderte aktiviteten som 'svært liten' eller 'liten' ble i et oppfølgingsspørsmål spurt om grunnene til det. En begrunnelse som ofte går igjen, er Covid-19-situasjonen. Kommentarene tyder på at pandemien for mange har gjort det vanskelig å gjennomføre møter. Andre begrunnelser er at de ikke får inn saker, og noen gir uttrykk for at rådet er «glemt» av forvaltning og/eller politikere.

Hvis du har svart "svært liten" eller "liten aktivitet" – hva er grunnene til det?

- *Grunnet Covid situasjonen har det vært vanskelig å fått til møter*
- *Vi har vurdert flere saker og kommet med råd og kommentarer til ulike saker, men er usikker på hvilken innvirkning/påvirkning rådet har.*
- *Er veldig aktive*
- *Opprettet i begynnelsen av 2021*
- *Mye av planlegging var gjennomført før dette rådet ble etablert. God info om oppføring av nybygg. Pga coronapandemien har det vært liten møteaktivitet.*
- *Har ikke enda avholdt møte*
- *Vi klarer ikke å komme inn i den kommunale saksbehandlingen. Sekretæren er plassert perifert, og har ingen bakgrunn for jobben.*
- *Rådet har ikke fungert optimalt, kommer til å sette opp handlingsplan for å forbedre rådets funksjon. Ber kommunestyret om å revidere mandatet.*
- *Rådet må ha møte etter arbeidstid ifølge kommunen, og når saksmengden som sendes til rådet fra administrasjonen er liten, sender det et signal om at "dere er der bare fordi kommunen er blitt pålagt å ha et slikt råd" Rådets medlemmer anser nok vervet mest som vanlig frivillig arbeid, og vi engasjerer oss ekstra og utenom fastsatt møteplan dersom vi finner det nødvendig og hensiktsmessig.*
- *Riktig aktivitet ut fra behov*

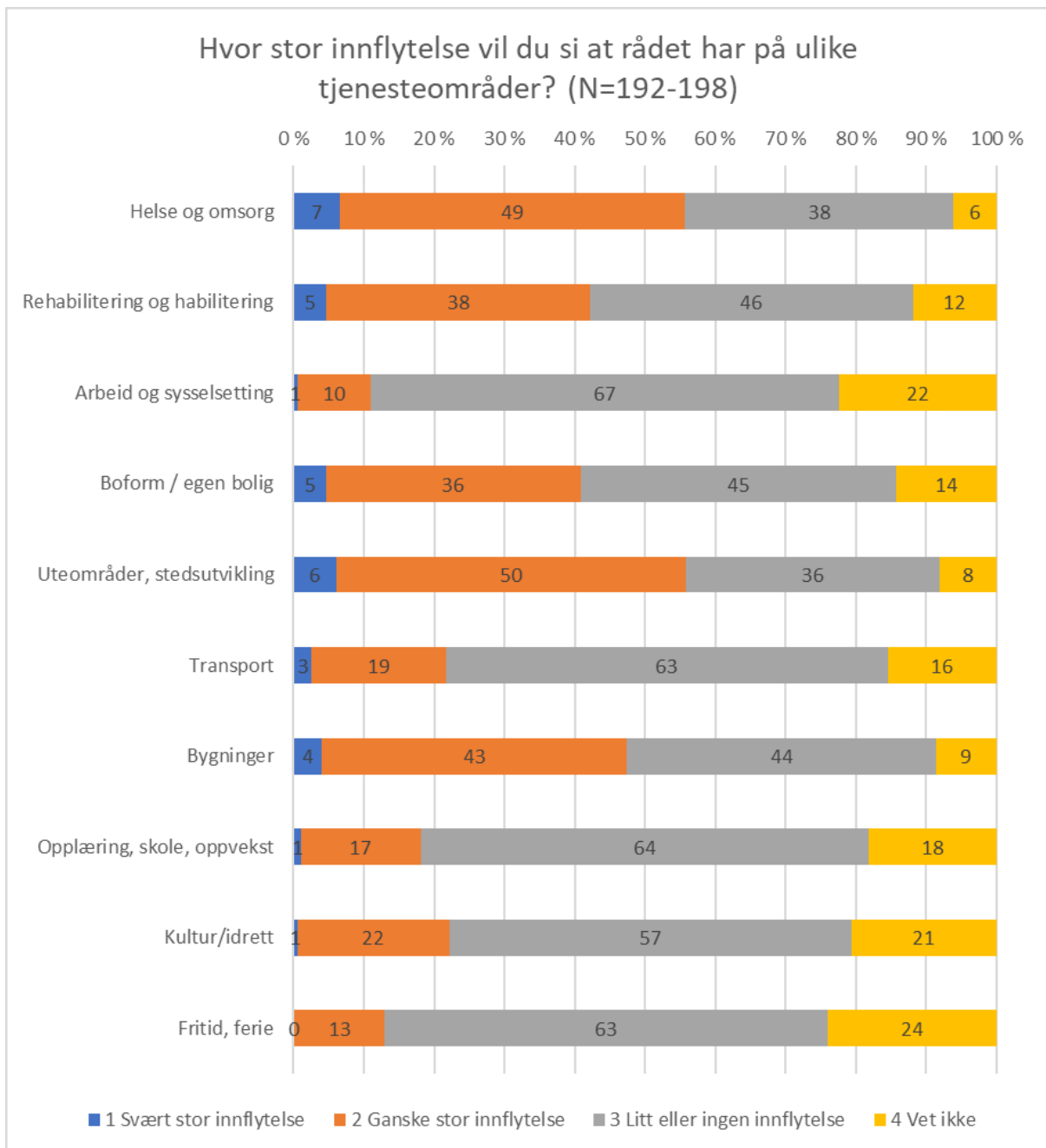
- *Det er utfordrende å få fanget opp saker som er viktige/riktige for kommunens innbyggere og som rådet bør følge opp. Høy aktivitet forutsetter et råd som aktivt går ut til innbyggere og oppfordrer til dialog. De fleste sakene kommer via de politiske representantene eller litt tilfeldig via rådets øvrige medlemmer*
- *Få saker på sakskart, innspill til høringer omforenes via sosiale medier, i perioden har arbeid med sentrumsplan hatt prioritet.*
- *Med unntak av noen byggesaker der rådet får si noe om universell utforming, kommer det ingen saker der administrasjonen etterspør råd.*
- *Koronasperre*
- *Covid 19 situasjonen*
- *Få møter grunnet covid -19. må ta de samme sakene opp igjen mange ganger for oppfølging. Få innspill fra kommune og befolkningen generellt.*
- *Kommunen har stor gjeld, derfor er det ikke rom for de store utbyggingene. Det tar lang tid for å få ordnet på ting vi setter fingeren på.*
- *Påvirka av korona*
- *Når det ikke kommer inn noen saker- avholder vi ikke møter.*
- *Covid 19 setter sterke begrensninger for oss*
- *Covid-19 har medført at det har vært verre å avholde møter. Brukt langt tid på å utarbeide reglement.*
- *Covid-19*
- *På grunn av covid 19 situasjonen*
- *Covid-19*
- *covid restriksjoner som avgrensar besøk og læring for rådet ute hos brukar*
- *Råde ble valgt for et par måneder siden. På spørsmål om vi skal ha et møte og om administrasjon (sendt til de som er valgt i rådet og til kommunens administrasjon), fikk melding om at jeg kunne komme og lese permer om tema på helseleders kontor. Fikk tilbakemelding fra medlem som er brukerrepresentant at der ikke har vært ett eneste møte de to år denne har vært med. Vi har ikke valgt en leder, ser at som administrasjon går utifra at det er meg (politisk representant).... blir vanskelig å jobbe i et råd på en slik måte.*
- *Vi har ikke fått ønsker/spørsmål om Råd fra noen av de kommunale utvalgene. Vi får bare en mail med en lenke til møtene til planutvalg,formannskap og kommunestyret. Da må vi se om det er noe som er beregnet for oss. Beslutningene er som regel tatt før vi får tak i dem.*
- *Vanskelig å finne saker. Publikum er lite orientert om rådets eksistens. Forvaltninga/politikerne "glemmer" ofte rådet*
- *Få saker meldt inn. Mangelfull opplæring.*
- *Covid-19*
- *Covid-19 og liten aktivitet i kommunen.*
- *Covid 19, har satt svært store begrensninger på rådets virksomhet.*
- *Fordi vi kom sent i gang, og vi må hente informasjon selv og gjør all opplæringen selv. Administrasjon er positiv og stiller opp når vi ber om det. Derfor bruker vi tid for å komme i gang og har det vært lite resultat ennå.*
- *Pandemisituasjonen*
- *Det har ikke vært mulig å møtes og Teamsmøtene har vært dirigert av politikerne, slik at rådets medlemmer ikke får sagt eller ment noe*
- *Liten kommune, lite saker*
- *Kovid har gjort det nesten umulig og ha møter. Over 50% av deltagerne er ikke på teams, inkludert lederen. Personlig frammøte er vår møteform, og derfor har jeg besluttet at absolutt alle medlemmene skal være fullvaksinert.*
- *Rådet ble valgt i feb 2021.*

- *Liten opplæring å vanskeligheter med å forstå hvor vår mening/ synspunkter bør ligge. Når man dukker opp på et kommunestyremøte å alle lurer på hvorfor du er der da, blir det ennå vanskeligere å komme på flere..ser vanskeligheter i dagens utfordringer, men trenger mere " kjøtt på beina".*
- *Covid 19 tilrettelegging fra admin Altfor mange orienteringssaker som har tatt hele møtet*
- *Pt kommer sakene i hovedsak fra rådet selv. Ønskelig med større engasjement - deltakelse fra kommunen.*
- *Får få saker frå kommunen. Få innspel frå innbyggjarane. Tatt opp få saker på eige initiativ.*
- *Det blir ikke lagt frem saker for rådet, selv om det blir etterspurt.*
- *Et råd som har vært over lang tid vært lite aktiv*
- *Lite/ få saker så langt*
- *Covid 19*
- *Rådet har ikke vært så aktiv, nå er vi på vei til å endre på det. Deler av rådet er nytt, leder inkludert, noen er ikke like aktiv,, vi håper ting endrer seg til det bedre.*

3.5.3 INNFLYTELSE

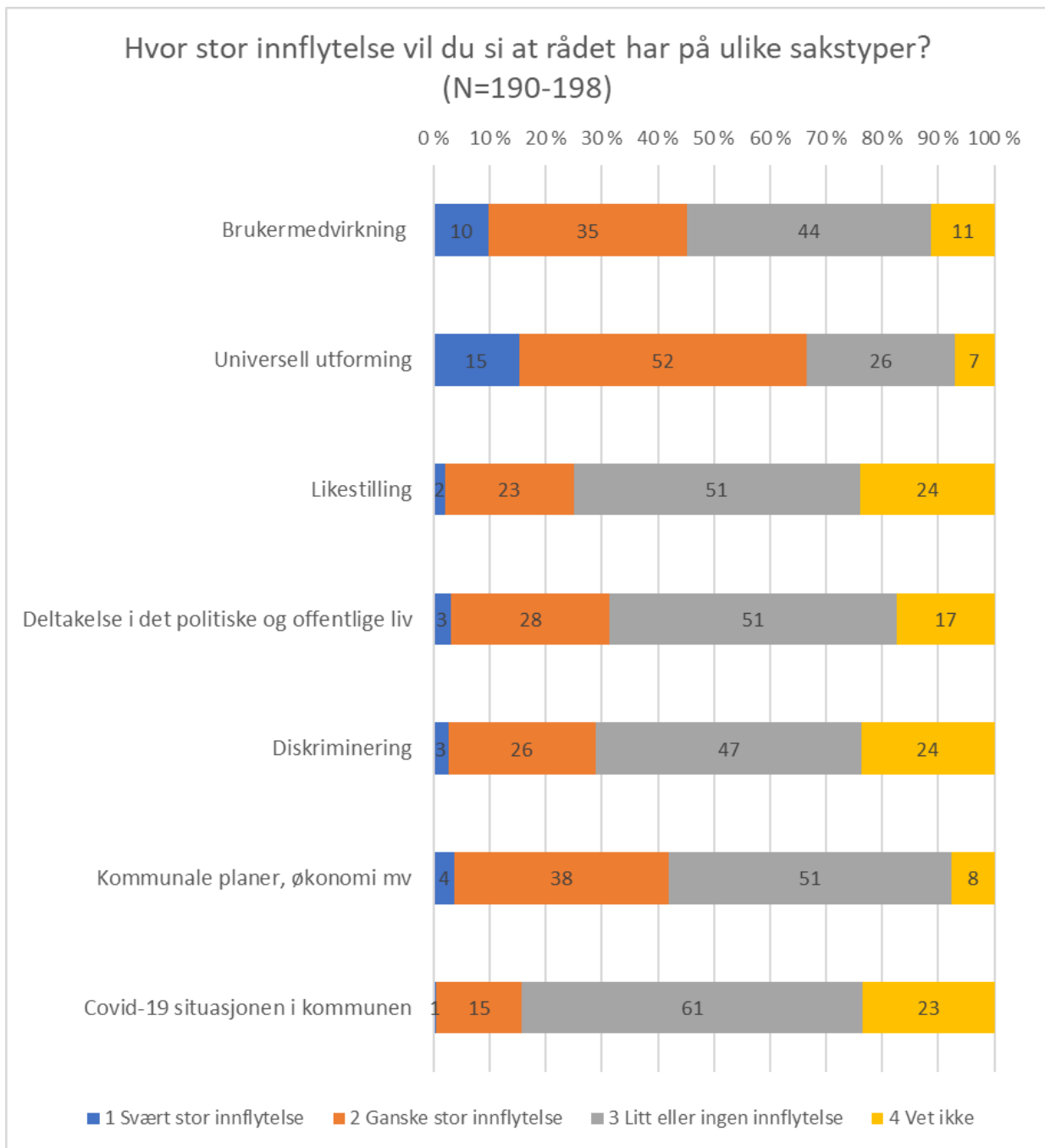
Et sentralt spørsmål i spørreskjemaundersøkelsen, er hvordan rådslederne vurderer rådets innflytelse på ulike tjenesteområder og i ulike sakstyper, og i hvilke forhold som er viktig for om rådet oppfattes å ha stor eller liten innflytelse.

Når vi ser på ulike tjenesteområder (neste figur), vurderer rådslederne innflytelsen størst når det gjelder helse og omsorg (56 prosent svarer stor /ganske stor innflytelse), uteområder/stedsutvikling (56 prosent), bygninger (47 prosent), rehabilitering og habilitering (43 prosent), og boform/egen bolig (41 prosent). De områdene hvor innflytelsen vurderes lavest, er arbeid og sysselsetting (11 prosent), fritid/ferie (13 prosent), opplæring/skole/oppvekst (18 prosent), og transport (22 prosent).



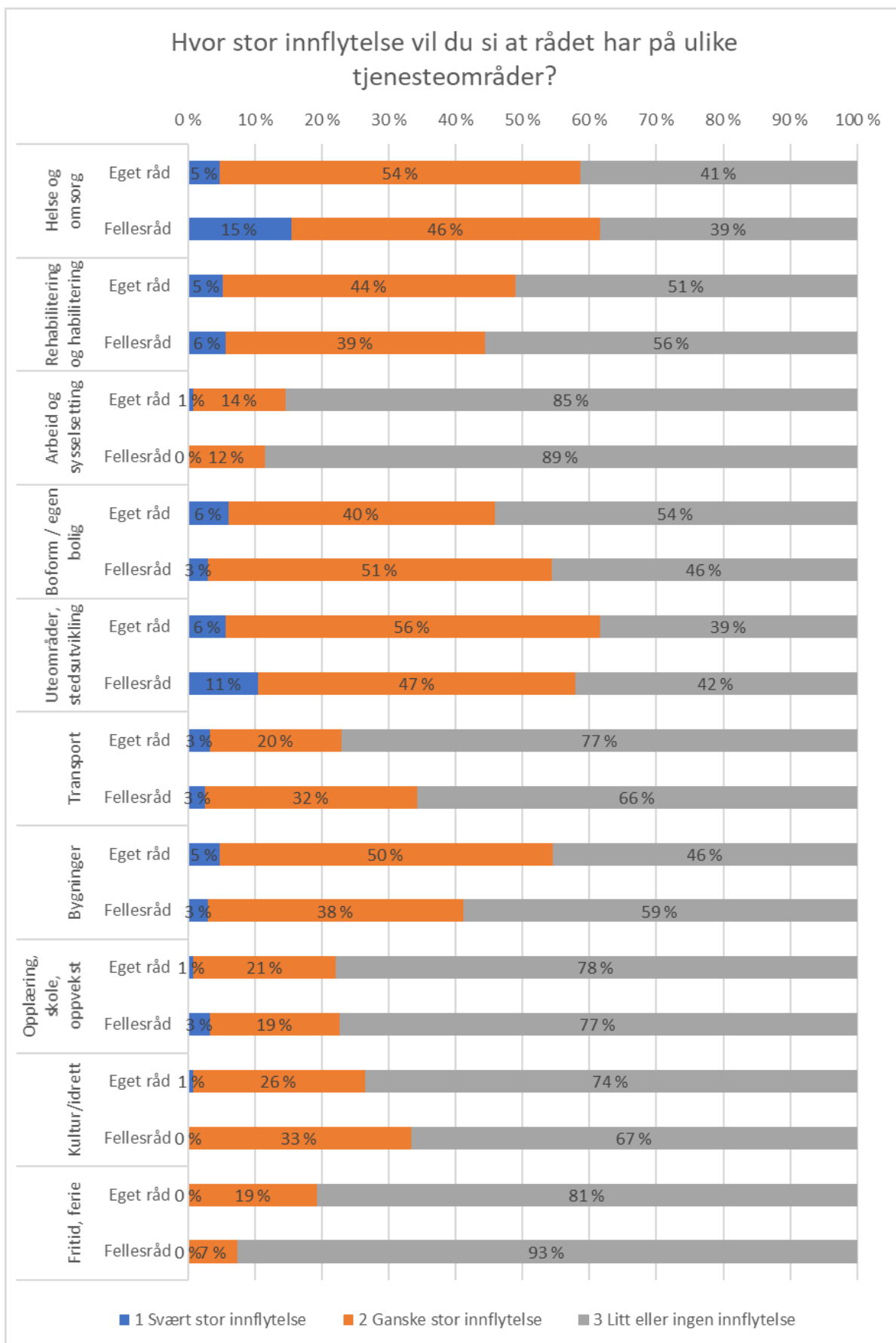
Figur 30 Vurdering av innflytelse på ulike tjenesteområder

Ser vi på ulike sakstyper (neste figur), vurderes innflytelsen klart størst innen universell utforming (67 prosent svært stor/ganske stor), deretter kommer brukermedvirkning (45 prosent), og kommunale planer/økonomi mv (42 prosent). Innflytelsen vurderes minst når det gjelder Covid-19 situasjonen i kommunen (16 prosent), likestilling (25 prosent), og diskriminering (29 prosent).



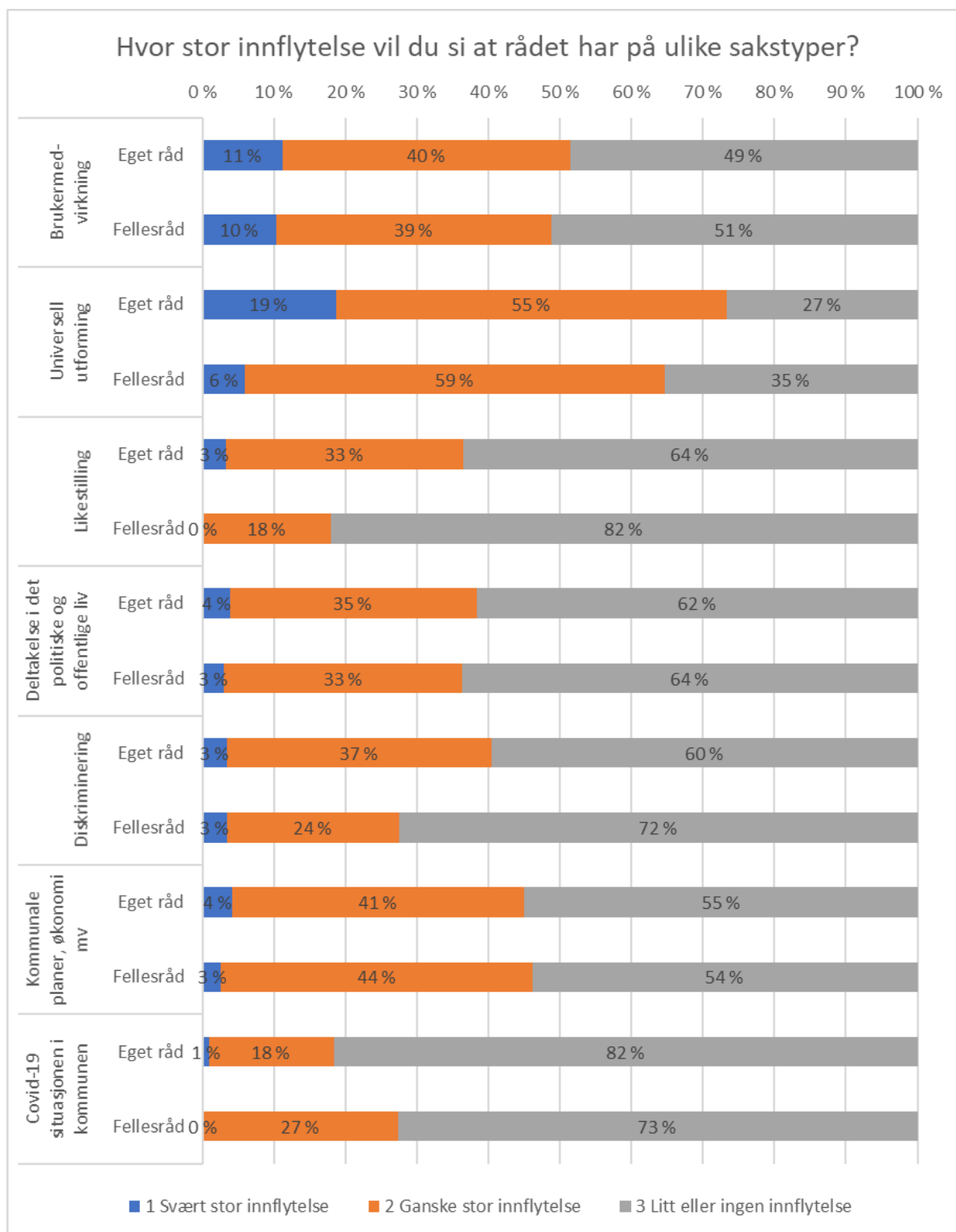
Figur 31 Vurdering av innflytelse på ulike sakstyper

Når vi sammenligner vurdering av innflytelse etter rådstype (neste figur), er det vanskelig å se noen entydige tendenser. Vi ser at fellestråd vurderer sin innflytelse som svært stor noe oftere enn det egne råd gjør når det gjelder helse- og omsorg, og uteområder. Sammenhengene enkeltvis er ikke signifikante.



Figur 32 Vurdering av innflytelse etter tjenesteområde og rådstype

Ser vi på sakstyper, er det en tendens til at egne råd oftere enn fellesråd vurderer sin innflytelse som svært stor/ganske stor når det gjelder universell utforming, likestilling, og diskriminering. Fellesråd vurderer sin innflytelse som stor noe oftere enn egne råd når det gjelder Covid-19 situasjonen i kommunen. Enkeltvis er ikke sammenhengene signifikante.

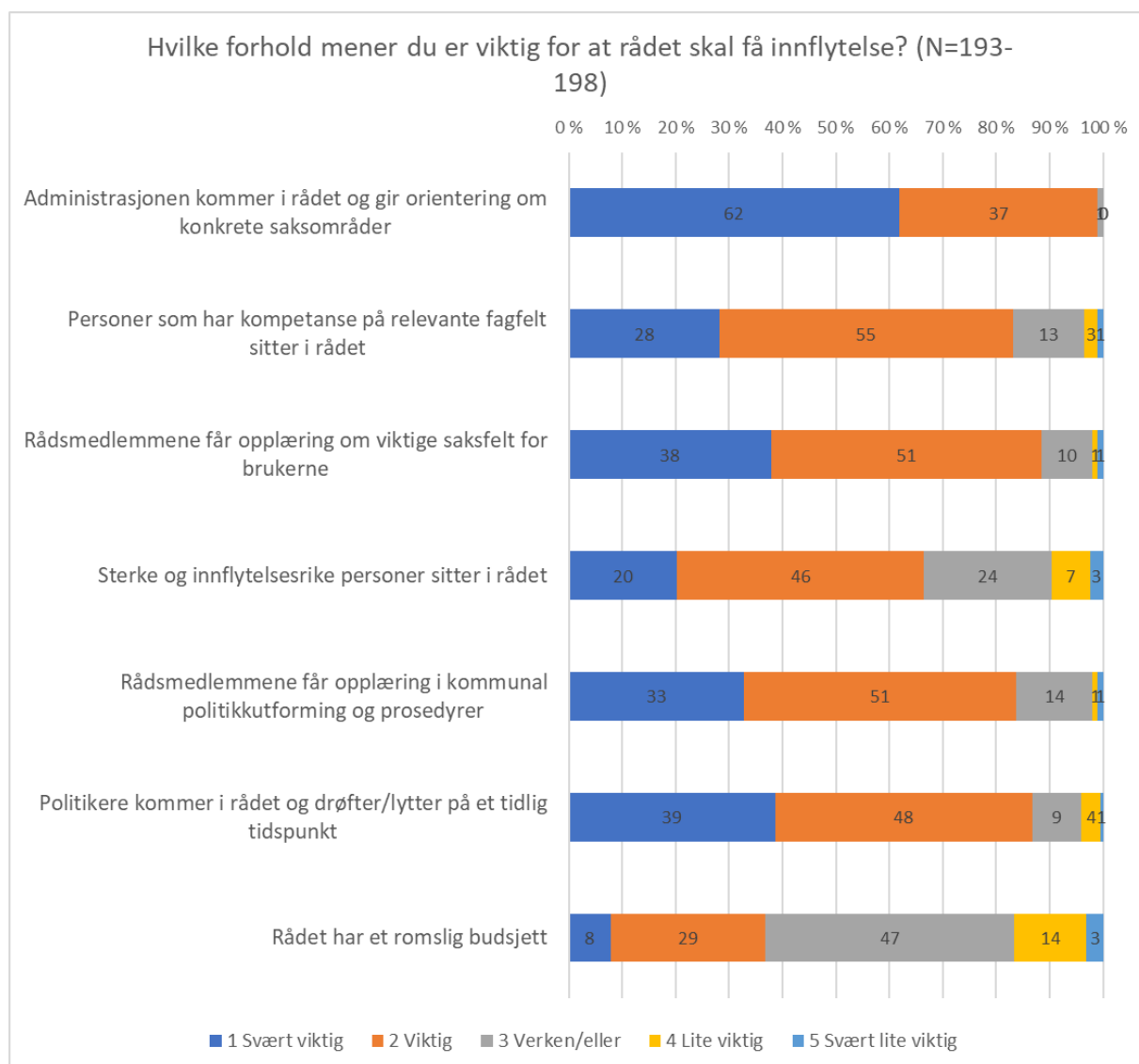


Figur 33 Vurdering av innflytelse etter sakstype og rådstype

3.5.4 HVILKE FORHOLD ER VIKTIG FOR Å FÅ INNFLYTELSE?

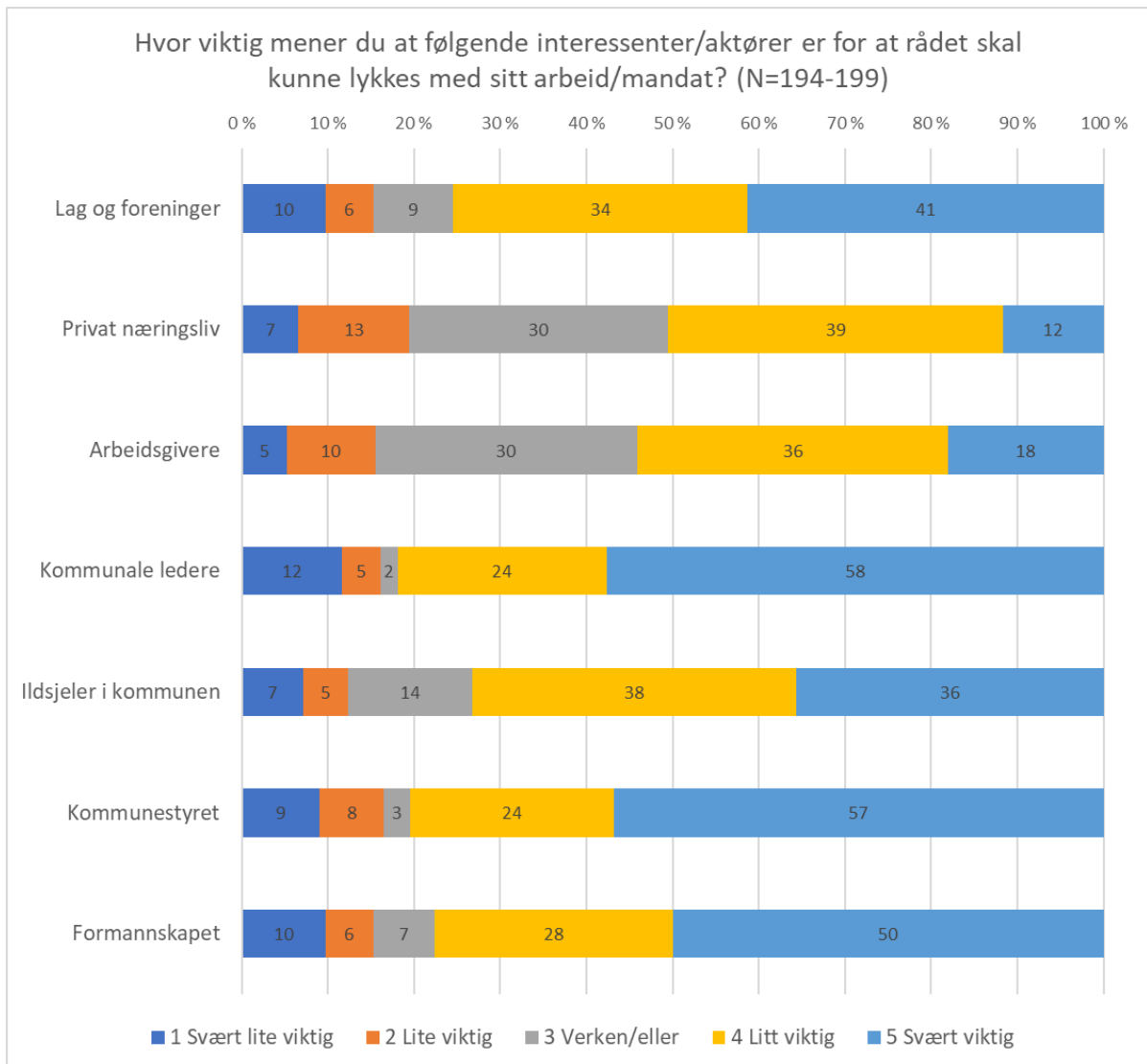
Vi skal nå se på hvilke forhold som vurderes som viktig for å få innflytelse. Vi skal først se hva rådslederne har svart når de ble spurt om å gi sin egen vurdering av ulike forhold som er viktig for å få innflytelse. Deretter skal vi se på et spørsmål om hvilke aktører som vurderes som viktig for at rådet skal lykkes med sitt mandat.

Det forholdet som vurderes som viktigst av de syv som er oppgitt i spørreskjemaet (neste figur), er at administrasjonen kommer i rådet og orienterer om konkrete saksområder. 99 prosent av lederne synes dette er svært viktig eller viktig. Deretter kommer opplæring om viktige saksfelt (89 prosent), og at politikere kommer i rådet for drøfting på et tidlig tidspunkt (87 prosent). Kompetanse blant personer som sitter i rådet vurderes som noe mindre viktig (men vurderes som viktigere blant ledere av egne råd enn blant ledere i fellesråd). Et romslig budsjett er det av disse syv forholdene som vurderes som viktig av færrest (37 prosent).



Figur 34 Forhold som vurderes som viktig for at rådet skal få innflytelse

Vi skal nå se på et spørsmål der rådslederne ble presentert for en liste med aktuelle aktører, og bedt om å vurdere hvor viktig de mente de ulike aktørene er for at rådet skal kunne lykkes med sitt arbeid og mandat (neste figur). Aktørene som vurderes oftest som svært viktig, er kommunale ledere, kommunestyret, og formannskapet. Det er interessant at også lag og foreninger og ildsjeler i kommunen vurderes som svært viktig eller litt viktig av relativt mange. Privat næringsliv og arbeidsgivere vurderes sjeldnest som viktig av de oppgitte aktørene.

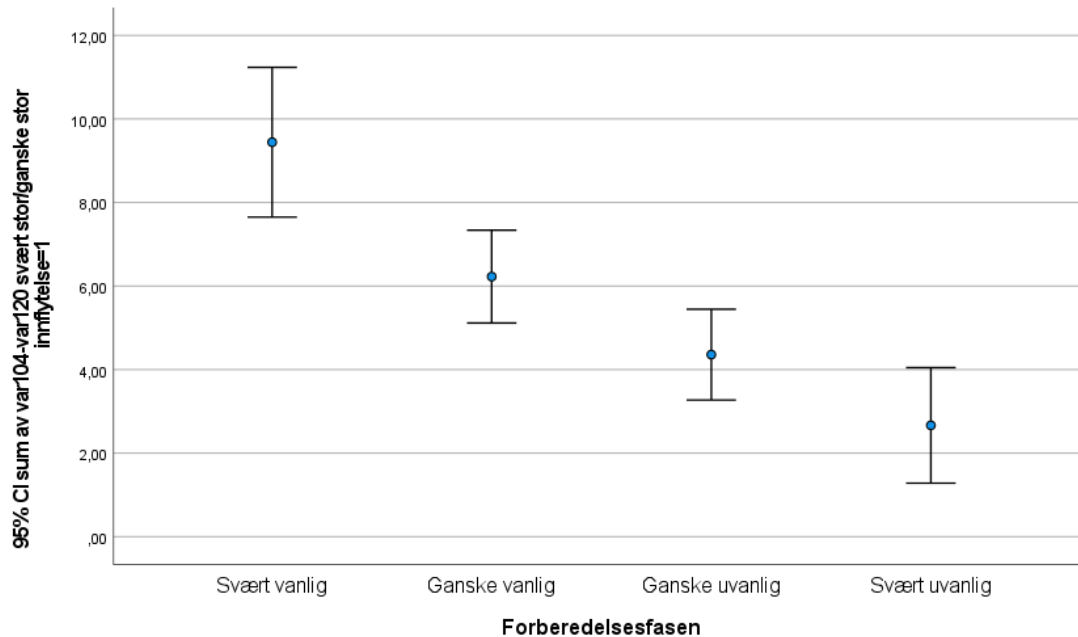


Figur 35 Interessenter som vurderes viktig for at rådet skal lykkes

Vi skal avslutningsvis se tentativt på sammenhengen mellom noen mulige faktorer og rådsledernes egen vurdering av innflytelse, der vi bruker en summert indeks for de ulike områdene hvor respondentene ble bedt om å gi sin vurdering av innflytelse. Indeksen uttrykker antall saksområder hvor rådsleder har oppgitt at rådet har ganske eller svært stor innflytelse, og varierer fra null til 17. Vi skal også merke oss at dette er bivariate sammenhenger, som gir et lite sikkert uttrykk for årsaksforhold. Vi finner først at vurdering av rådets innflytelse ikke er korrelert med rådsleders

bakgrunn. Vi har også undersøkt hvorvidt vurdering av rådets innflytelse er korrelert med samarbeid med andre råd. Her er det en svak (men ikke signifikant) tendens til at råd som har hatt samarbeid skårer noe høyere enn råd som ikke har hatt samarbeid (ikke vist i tabell/figur).

Det er derimot, slik neste figur viser, en klar positiv sammenheng mellom vurdering av innflytelse og hvor vanlig det er at man får saker i forberedelsesfasen. Dersom det er svært vanlig at rådet får saker i forberedelsesfasen, så har rådet svært eller ganske stor innflytelse i mer enn ni saksområder i gjennomsnitt. Dersom det er svært uvanlig så har man svært stor eller ganske stor innflytelse i mindre enn tre saksområder i gjennomsnitt.



Figur 36 Vurdering av innflytelse (summert indeks) etter hvor vanlig det er å få saker i forberedelsesfasen

3.5.5 RUTINER FOR KONTAKT MED KOMMUNAL LEDELSE OG ADMINISTRASJON

Vi skal se på noen spørsmål som kartlegger hvorvidt det er regelmessig informasjonsutveksling eller kontakt mellom rådet og ordfører og kommunal administrasjon. Hvert fjerde råd (24 prosent) svarer at kommunen har faste rutiner for å orientere om utfallet av saker som rådet har gitt innspill til, mens 38 prosent svarer at kommunen ikke har slike rutiner. Videre er det vanligere at rådet har ordning for møter med kommunal administrasjon (69 prosent) enn med ordfører (45 prosent), men disse er i hovedsak varierende eller avtales etter behov.

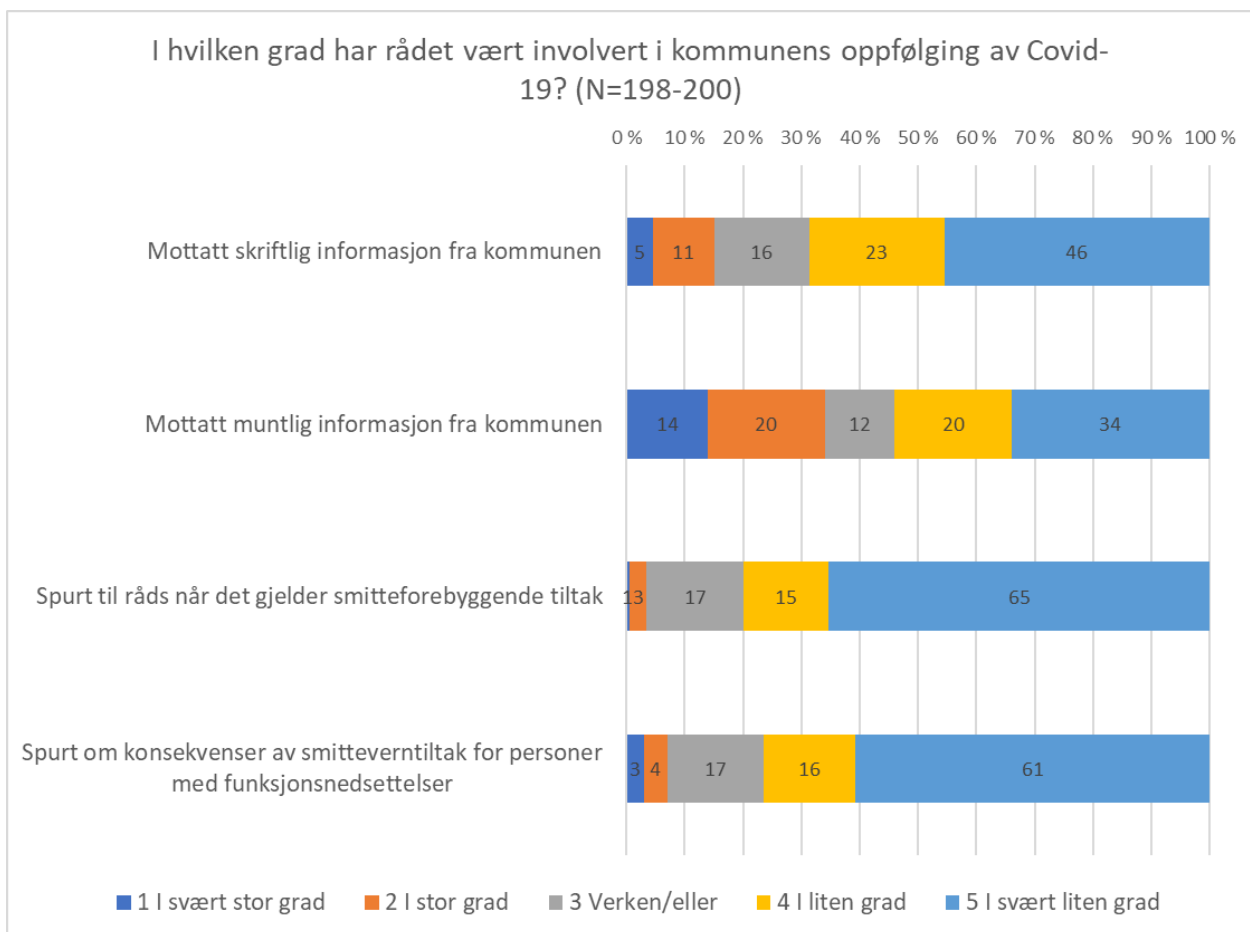
Tabell 20 Rutiner for informasjon og kontakt med kommunal ledelse. Prosent.

Svar	Har kommunen rutiner for å informere om utfallet av saker som rådet har gitt innspill til?	Har rådet en ordning for møter med ordfører?	Har rådet en ordning med møter med kommunal administrasjon?
Ja, faste rutiner/ forhåndsavtalte møter	24	4	11
Variierende/ avtales etter behov	38	41	58
Nei	38	55	30
Total	100	100	100
N	201	202	202

3.5.6 COVID-19

Rådene ble spurt i hvilken grad de hadde vært involvert i kommunens oppfølging av Covid-19, og fikk oppgitt fire alternativer, to der rådene var mottaker av informasjon og to der rådene var spurt til råds. Svarfordelingen i neste figur viser at rådene i svært liten grad har blitt spurt til råds når det gjelder smitteforebyggende tiltak eller konsekvenser av smitteverntiltak. Bare 16 prosent har mottatt skriftlig informasjon fra kommunen i stor eller svært stor grad, og en av tre råd har mottatt muntlig informasjon (i stor eller svært stor grad). I den grad rådene har vært involvert er det altså i all hovedsak som mottaker av informasjon.

Det er ellers en tydelig sammenheng med kommunestørrelse (ikke vist i tabell/figur), hvor rådene i de store kommunene oftere enn de små kommunene har vært involvert. Dette kan nok kanskje dels forklares med at de store kommunene har hatt mer koronasmitte enn de små.



Figur 37 I hvilken grad rådet har vært involvert i kommunens oppfølging av Covid-19

3.6 OPPLEVDE KONSEKVENSER AV ENDRINGER I KOMMUNELOVENS BESTEMMELSER

Avslutningsvis i spørreskjemaet ble rådene spurt om de med utgangspunkt i kommunelovens bestemmelser, hadde opplevd praktiske endringer med konsekvenser for arbeidet i rådet. Det er kun ett av ti råd som svarer ja på dette spørsmålet. Dette bekrefter et inntrykk av at lovendringen i begrenset grad har hatt betydning for rådernes virksomhet.

Tabell 21 Har rådet opplevd praktiske endringer med konsekvenser for arbeidet i rådet, som er begrunnet i kommunelovens bestemmelser?

Svar	Prosent
Ja	10
Nei	90
Sum	100
N	201

3.7 OPPSUMMERING

Et overordnet inntrykk fra spørreskjemaundersøkelsen til kommunene er at mange forhold har vært stabile i perioden etter forrige undersøkelse (Bufdir, 2017). Omfanget i bruken av fellesråd (med eldre) er omtrent uendret. Våre data gir ikke grunnlag for å si at fellesråd har blitt mindre vanlig, slik forventningene nok har vært etter lovendringen i 2019. Bruken av fellesråd er ikke uventet sterkt korrelert med kommunestørrelse, og forekommer i omtrent hvert tredje råd i kommuner med færre enn 5000 innbyggere, mens ingen kommuner med 20 000 innbyggere eller mer har felles råd. Det kan samtidig synes som om fellesråd er noe sterkere konsentrert om enkelte regioner enn andre, og forekommer nær dobbelt så hyppig i kommunene i Rogaland og Vestland som i andre fylker (gjelder også når vi ser bort fra de aller minste kommunene). Vi observerer ellers at fellesråd og egne råd for personer med funksjonsnedsettelse er litt ulike når det gjelder rammer for sin virksomhet og hvilke saksområder de arbeider med. Det å ha eget budsjett er betydelig mer vanlig blant fellesråd enn blant egne råd for personer med funksjonsnedsettelse, og andelen råd som har myndighet til å fordele bevilgninger er også betydelig større blant fellesråd enn blant egne råd. Fellesråd er noe mer fornøyd med ressursituasjonen, men har sjeldnere lagt seg en årsplan for sitt arbeid. Fellesråd er også sterkere orientert mot saker innenfor helse/omsorg/rehabilitering/habilitering og mindre orientert mot saker om universell utforming og medvirkning, enn det egne råd er.

Den nye rådsordningen innebærer også at rådene bør komme tidlig inn i saksgangen. Svarene i vår undersøkelse peker imidlertid i litt ulike retninger på dette punktet. Det har vært en betraktelig nedgang i andelen som oppgir at det er etablert rutiner for å legge fram viktige saker for rådet i god tid før de skal avgjøres. Sakspapirene blir vanligvis sendt til rådsmedlemmene mellom 4-7 dager i forkant av et rådsmøte, og for en tredjedel mellom 1-2 uker før møtet. Dette er omtrent det samme som i forrige undersøkelse (Bufdir, 2017). Materialet viser for øvrig at råd som svarer at de er tidlig inne i saksgangen, også oftere rapporterer om høyere innflytelse.

Videre er tilstrekkelig sekretariatshjelp framhevet som et punkt i retningslinjene. Sekretærressursen er liten i de fleste råd; under 5 prosent av et årsverk i 53 prosent av rådene, og mellom 5-9 prosent i 27 prosent av rådene. I 2017 hadde 57 prosent av rådene under 5 prosent sekretærressurs, altså en tendens til en liten positiv endring. Kun to prosent av rådene har en sekretærressurs på 30 prosent eller mer. Det er samtidig et stort flertal av rådene som vurderer sekretærressursen som tilfredsstillende (77 prosent). Andelen som har lagt sekretærressursen til rådmannskontoret/kommunedirektøren, noe som er i tråd med anbefalingene, har økt betraktelig, fra 22 prosent i 2017 til 31 prosent i 2021. Andelen råd som har fått vedtatt eget budsjett har vist en synkende tendens fra forrige undersøkelse, fra 41 til 37 prosent.

Et viktig spørsmål er om representasjonen av interesser har endret seg etter at den nye ordningen ble innført. Ser vi på andelen medlemmer som representerer medlemmer med funksjonsnedsettelse, er denne 55 prosent, mens Bufdir (2017) observerte en andel på 58 prosent, og Winvold m.fl (2014) en andel på 65 prosent. Forskjellen enkeltvis mellom undersøkelsene er ikke stor, men danner et bilde av en svak reduksjon over tid. En stor majoritet av rådene, 84 prosent, oppgir at funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av rådet. I 16 prosent av rådene ble organisasjonene ikke bedt om å komme med forslag. Dette er en omtrent like stor andel som i forrige undersøkelse (Bufdir 2017).

Det er fortsatt svært få unge i rådene. Bare 7 prosent av rådene (14 råd) svarer at de har medlemmer som er under 25 år, mens 49 prosent har medlemmer i aldersgruppa 25 - 39 år. Unge under 25 år utgjør 1 prosent av alle rådsmedlemmene, mens medlemmer i alderen 25-39 år utgjør 10 prosent, og personer i alderen 40 år og eldre utgjør 89 prosent. Andelen medlemmer i de to yngste aldersgruppene har ikke blitt høyere siden forrige kartlegging.

Ser vi på rådsleder, er vedkommende under 25 år i kun ett av rådene som deltok i undersøkelsen. Leder er mellom 25 og 39 år i fire råd (to prosent), mens 38 prosent (78 råd) av lederne er mellom 40 og 59 år, og 60 prosent (122 råd) er 60 år eller eldre. I alt er 98 prosent 40 år og eldre. Overrepresentasjonen av eldre er altså enda sterkere blant lederne i rådet enn blant rådsmedlemmene. Videre er rådsleder kvinne i 48 prosent og mann i 51 prosent av rådene. Det vil si at kvinner er overrepresentert som rådsmedlemmer, mens menn er noe overrepresentert som rådsledere. Rådsleder er oftest brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse (58 prosent). Hver tredje (38 prosent) er politiker, og 11 prosent er brukerrepresentant for eldre.

Ni av ti råd har et mandat/reglement, noe som er en økning fra de to forrige undersøkelsene (hhv 83 og 75 prosent). Andelen med mandat/reglement minker systematisk med minkende kommunistørrelse, og er 13 prosent i de minste kommunene (under 2500 innbyggere). Hvert tiende råd (ni prosent) har etablert et arbeidsutvalg eller underutvalg i dagens råd. Dette omtrent likt med andelen når vi spør om tilsvarende for forrige periode.

Det desidert største saksområdet for rådene er helse/omsorg/rehabilitering/habilitering. Dette området utgjør i gjennomsnitt 29 prosent av alle saker, og forskjellen er liten mellom fellesråd (30 prosent) og egne råd (29 prosent). Dernest kommer Uteområder/stedsutvikling (18 prosent), og kommunale planer (18 prosent). På fjerde og femteplass kommer universell utforming (16 prosent), og medvirkning/deltakelse i det politiske liv (14 prosent). Begge disse saksområdene utgjør en betydelig større andel i egne råd enn i fellesråd. Det er en svak tendens til at saker som omhandler oppvekst/skole og arbeid/sysselsetting, og boform utgjør en større andel av totale saker i bykommuner enn i mellomstore og mindre kommuner.

Det er som nevnt en klar sammenheng mellom rådstype og hvilke type saker rådsleder oppgir at man ønsker å arbeide med. Ledere av fellesråd oppgir oftere at de ønsker å jobbe med saker innen helse/omsorg/rehabilitering/habilitering (84 mot 77 prosent) og saker innen kultur/idrett/fritid/ferie (47 mot 38 prosent), mens ledere av egne råd klart oftest oppgir arbeid og sysselsetting (34 mot 18 prosent), og opplæring/skole/barnehage/oppvekst. Ledere av egne råd er mer opptatt av saker innen universell utforming (85 mot 60 prosent) og likestilling/like muligheter/diskriminering (57 mot 33 prosent), enn det ledere av fellesråd er. Egne råd for personer med funksjonsnedsettelse får sine saker langt oftere fra interesseorganisasjoner enn det fellesråd gjør.

På spørsmål om innflytelse, vurderes denne av rådslederne størst når det gjelder livsområdene helse og omsorg, uteområder/stedsutvikling, bygninger, rehabilitering og habilitering, og boform/egen bolig. Dette kan nok kanskje betegnes som mer typiske eldresaker, og mer tradisjonelle tilgjengelighets saker som har med «konkret» tilgjengelighet å gjøre. De områdene hvor innflytelsen vurderes lavest, er arbeid og sysselsetting, fritid/ferie, opplæring/skole/oppvekst, og transport. Ser vi på ulike sakstyper,

vrderes innflytelsen klart størst innen universell utforming, deretter kommer brukermedvirkning, og kommunale planer/økonomi mv. Innflytelsen vurderes minst når det gjelder Covid-19 situasjonen i kommunen, likestilling, og diskriminering. Fellesråd vurderer oftere enn egne råd sin innflytelse som stor når det gjelder helse- og omsorg, og uteområder. Egne råd vurderer oftere sin innflytelse som stor enn fellesråd på områdene universell utforming, likestilling, og diskriminering. Det er en klar positiv sammenheng mellom vurdering av innflytelse og hvor vanlig det er at man får saker i forberedelsesfasen.

I undersøkelsen svarer 24 prosent av rådslederne at ingen i rådet har fått opplæring. Det samme gjaldt 11 prosent i NIBR sin undersøkelse i 2013 (Winsvold m.fl 2014). Tallene tyder altså på en betydelig økning i omfanget av råd som ikke har fått opplæring. Det er mulig at noe av økningen kan tilskrives forskjeller i svarmønster, samt i hvem som har fylt ut spørreskjemaet. I Winsvold m.fl (2014) sin undersøkelse var andelen som hadde svart «Annet opplæringstilbud» en del høyere enn i vår undersøkelse (37 mot 16 prosent). Det kan ha eksistert et alternativt utdanningstilbud i 2013, som ikke ble fanget opp av svarkategoriene da og ble registrert som «annet». Ellers er det i vår undersøkelse i hovedsak rådsleder som har fylt ut skjemaet, mens det oftest var sekretær i NIBR sin undersøkelse. Kanskje holder rådets sekretær bedre oversikt over hvilken opplæring ulike medlemmer av rådet har fått enn det rådsleder gjør. Det kan også hende at koronapandemien har ført til at opplæring av medlemmer har blitt nedprioritert i perioden. Det kan også tenkes at en lavere møtefrekvens og mindre kontakt mellom rådsleder og medlemmer kan ha bidratt til mindre oversikt over eventuell utført opplæring. Om slike forhold kan forklare forskjellen og eventuelt hvor mye, vet vi ikke. Det vi nok uansett kan si, er at det ikke er noen tegn til at rådsmedlemmer og råd har fått mer opplæring enn tidligere.

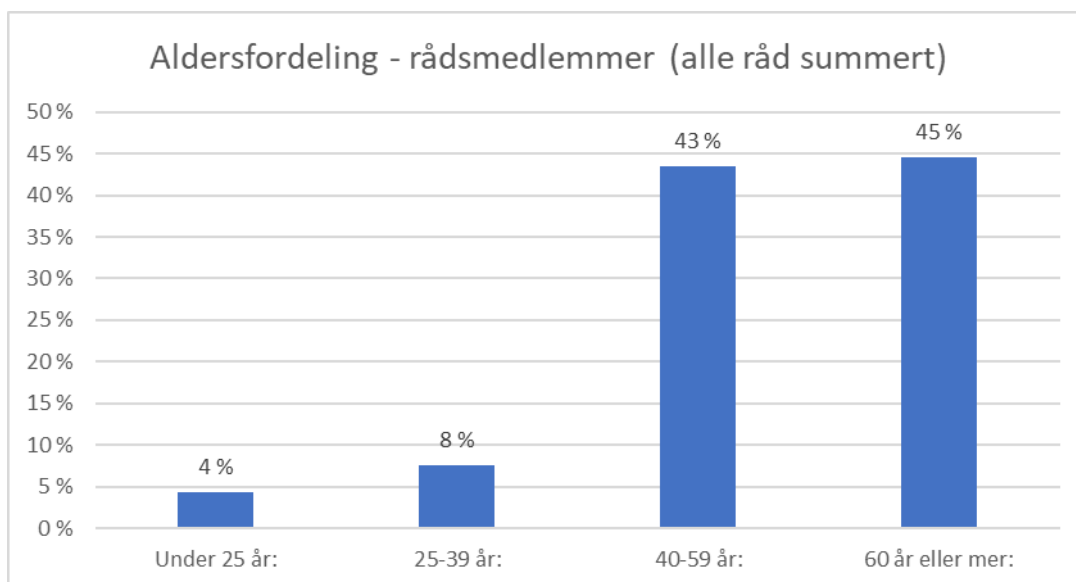
Det er kun ett av ti råd som svarer ja på spørsmålet om rådet har opplevd praktiske endringer med begrunnelse i kommunelovens bestemmelser. Dette bekrefter inntrykket av at kommuneloven ikke (ennå i hvertfall) har hatt mye å si for rådenes virksomhet.

4 SPØRRESKJEMAUNDERSØKELSEN TIL FYLKESKOMMUNALE RÅD

4.1 FYLKESKOMMUNALE RÅD – STØRRELSE OG SAMMENSETNING

Tilbakemeldingene på spørreskjemaet viser at det er 92 rådsmedlemmer i de 10 fylkene¹¹, og antallet medlemmer per råd varierer mellom åtte og 12 (det vanligste er ni medlemmer). Antallet varamedlemmer varierer mellom null og 13 (i alt 77 varamedlemmer). Medlemmene er likt fordelt på kvinner og menn, med 47 medlemmer av hvert kjønn. Et stort flertall av medlemmene (81 medlemmer) er 40 år eller eldre, mens syv medlemmer er i aldersgruppen 25-39 og kun fire medlemmer er under 25 år (neste figur).

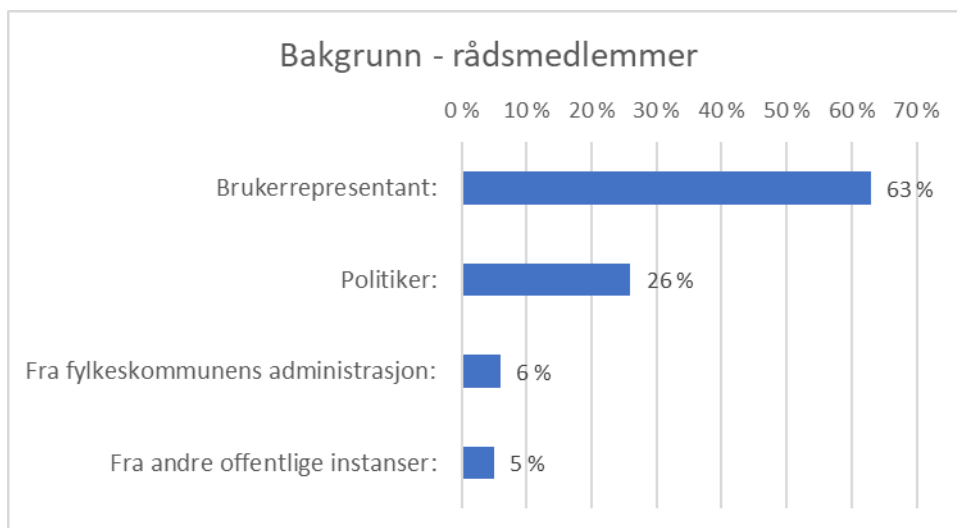
Rådsleder er kvinne i syv av ti råd. Det er ingen rådsledere under 40 år. Fem er i alderen 40-59 og fem i alderen 60+ år. Seks av rådslederne er politikere, mens de fire øvrige er brukerrepresentanter for personer med funksjonsnedsettelse.



Figur 38 Aldersfordeling blant rådsmedlemmer (alle råd summert) (N=92)

Neste figur viser prosentvis fordeling av rådsmedlemmene etter bakgrunn (fordi N=100 blir den absolute fordelingen og den relative fordelingen lik). Brukerrepresentanter utgjør den største kategorien medlemmer, med i alt 63 medlemmer (varierer mellom tre og 10 medlemmer per råd). Politikere teller 26 medlemmer (mellom null og fire per råd). For øvrig representerer medlemmene den fylkeskommunale administrasjonen (6 medlemmer), og fem medlemmer representerer andre offentlige instanser, som for eksempel NAV. Ett råd har også oppgitt i tekstfeltet at KS er representert blant medlemmene.

¹¹ Det «ellevte» fylket, Oslo, er behandlet som kommune, og inkludert i kapittelet om kommunale råd.



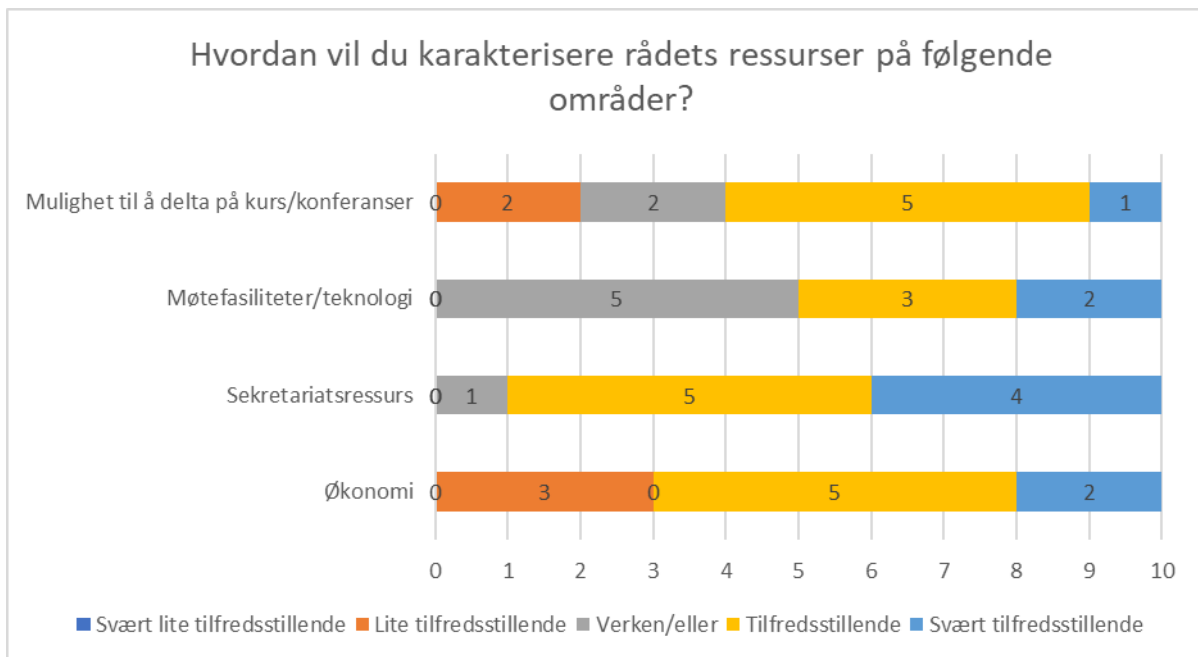
Figur 39 Bakgrunn til rådsmedlemmer (alle råd summert) (N=100)

4.2 RAMMEBETINGELSER

Det har vært en tydelig nedgang mellom nåværende og foregående rådsperiode når det gjelder andelen råd som har arbeidsutvalg eller underutvalg: Ett av de ti fylkeskommunale rådene oppgir å ha etablert AU eller underutvalg i inneværende periode, mens seks råd oppgir at de hadde det i forrige rådsperiode.

Sekretariatsfunksjonen er gjennomgående større i de fylkeskommunale rådene enn tilsvarende funksjon i de kommunale rådene. Fire av de ni rådene som svarte på spørsmålet, har en sekretariatsfunksjon som tilsvarer 30 prosent stilling eller mer, mens fire råd har en ressurs på mellom 20-29 prosent, og ett råd mellom 10 og 19 prosent.

Neste figur viser hva rådsleder har svart på spørsmål om hvordan vedkommende vil karakterisere rådets ressurser på ulike områder. Sekretariatressursen oppgis å være tilfredsstillende/svært tilfredsstillende i ni av 10 råd. Økonomiressurser oppgis å være lite tilfredsstillende i tre råd, og tilfredsstillende eller svært tilfredsstillende i syv. Ingen av rådene er misfornøyd med møtefasiliteter og teknologi, mens to råd opplever muligheten til å dra på kurs/konferanser som lite tilfredsstillende.



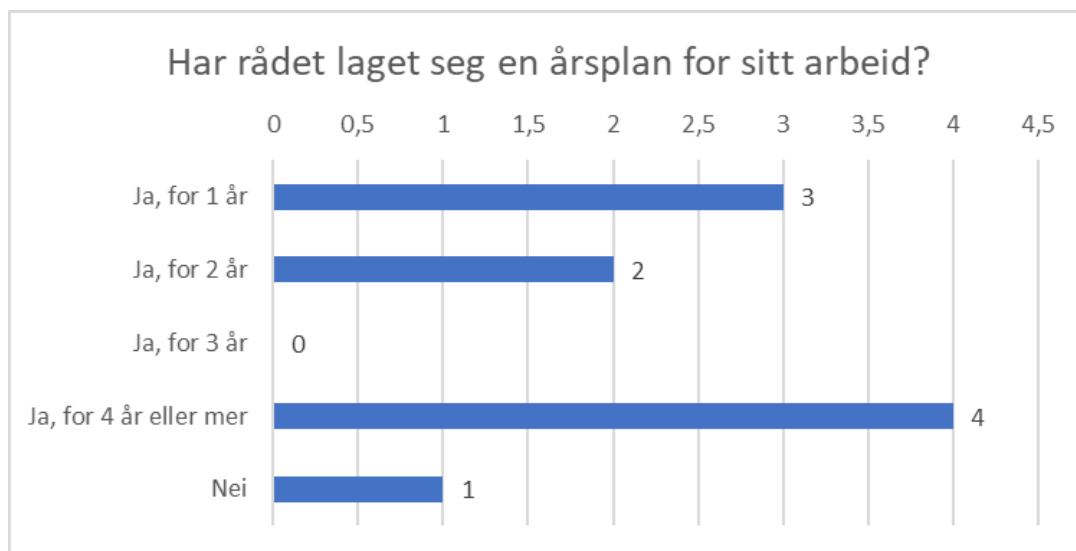
Figur 40 Tilfredshet med rådets ressurser på fire områder (antall råd)

Ser vi på plassering av sekretærstillingen, oppgir de ni som svarte på spørsmålet politisk sekretariat (4), fylkestingets sekretariat/kontor (2), utvalgssekretariatet i fylkeskommunen (1), og to andre svar (fylkeskommunen).

Fylkeskommunen har vedtatt reglement for rådet i alle ti fylker, og rådet har lagd retningslinjer for egen virksomhet i fire råd. Det er vedtatt eget budsjett for rådet i ni fylker, mens ett råd svarer at det ikke gis godtgjørelse ut over møtegodtgjørelse.

Tre av rådene oppgir at de har fått myndighet til å fordele bevilgninger.

Neste figur viser at ni råd har laget seg en årsplan for arbeidet, og fire av disse for fire år eller mer (hele valgperioden), to for to eller år, og tre for ett år. Ett råd svarer nei på spørsmålet området har laget seg en årsplan.



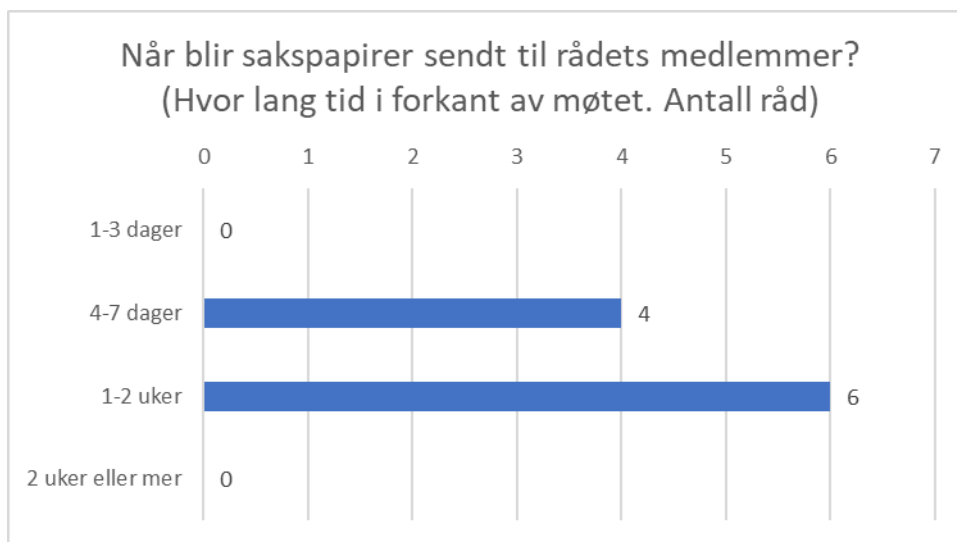
Figur 41 Har rådet lagd seg en årsplan for sitt arbeid? (antall råd)

4.3 SAKSPROESSEN OG INVOLVERING AV RÅDET

På spørsmål om det er etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram i rådet i god tid, svarer åtte rådsledere ja og to svarer nei. Tekstsvarene gir inntrykk av at rådene opplever at de er i en læringsprosess/innkjøringsfase når det gjelder slike rutiner. Eksempel på et svar er: *Disse er nye rutiner slik at organisasjonen er fremdeles i en læringsprosess på dette.*

Neste figur viser at seks av rådene får sakene 1-2 uker i forkant av møtene, fire råd svarer at de får sakene 4-7 dager før møtene. Halvparten (5) svarer at det er vanlig å få sakene i forberedelsesfasen, og like mange svarer at det er ganske eller svært uvanlig å få sakene da. Åtte av 10 svarer at det er vanlig å få sakene etter avgitt innstilling, mens tre av 10 svarer at det er svært vanlig (2) eller vanlig (1) å få sakene etter at vedtak er fattet. Det er altså en spredning i svarene, som kanskje kan reflektere at det kan være ulikt for ulike saker når i prosessen rådet blir involvert.

I fem av 10 råd har alle medlemmene fått møte- og talerett i folkevalgte organer. I følge svarene mangler to av rådene helt møte- og talerett i folkevalgte organer.

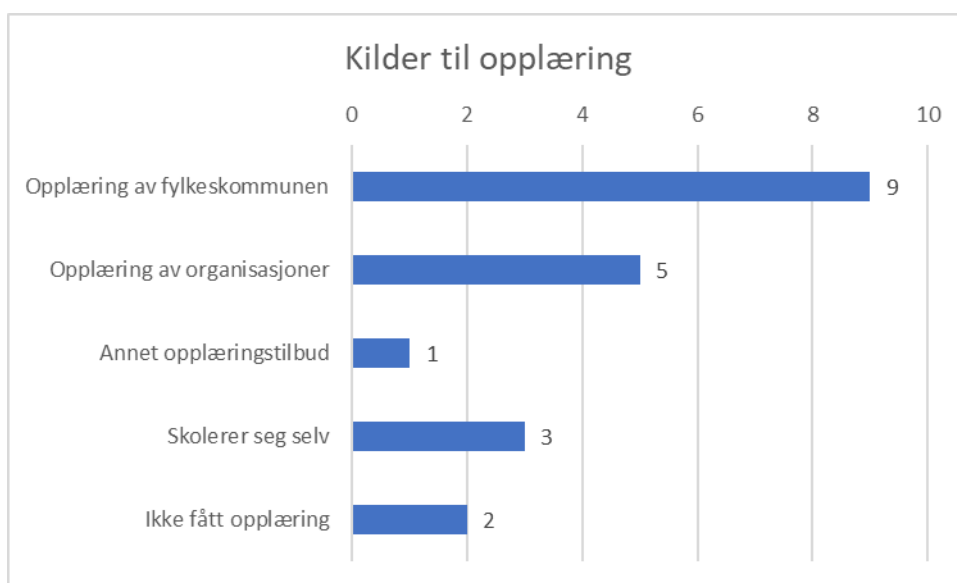


Figur 42 Når blir sakspapirer sendt til rådets medlemmer? (Antall råd).

4.4 OPPLÆRING OG VEILEDNING

På spørsmål om enkeltmedlemmer eller rådet har fått opplæring (neste figur), svarer alle råd unntatt ett at det har fått opplæring av fylkeskommunen (ni råd) Det nest mest vanlige svaret er opplæring fra organisasjoner (fem råd). Tre har svart at de skolerer seg selv og to råd har oppgitt at de ikke har fått opplæring¹².

Opplæring er mest vanlig innenfor universell utforming (syv råd), og kurs om rådets rolle og funksjon (syv råd). Fem råd har fått KS folkevalgtopplæring, og fire råd har fått kurs om CRPD. Tre råd har fått opplæring i bærekraftsmål. Ett råd opplyser at fylkesrådet sine medlemmer inviteres til samme opplæring som de folkevalgte ved starten av perioden.

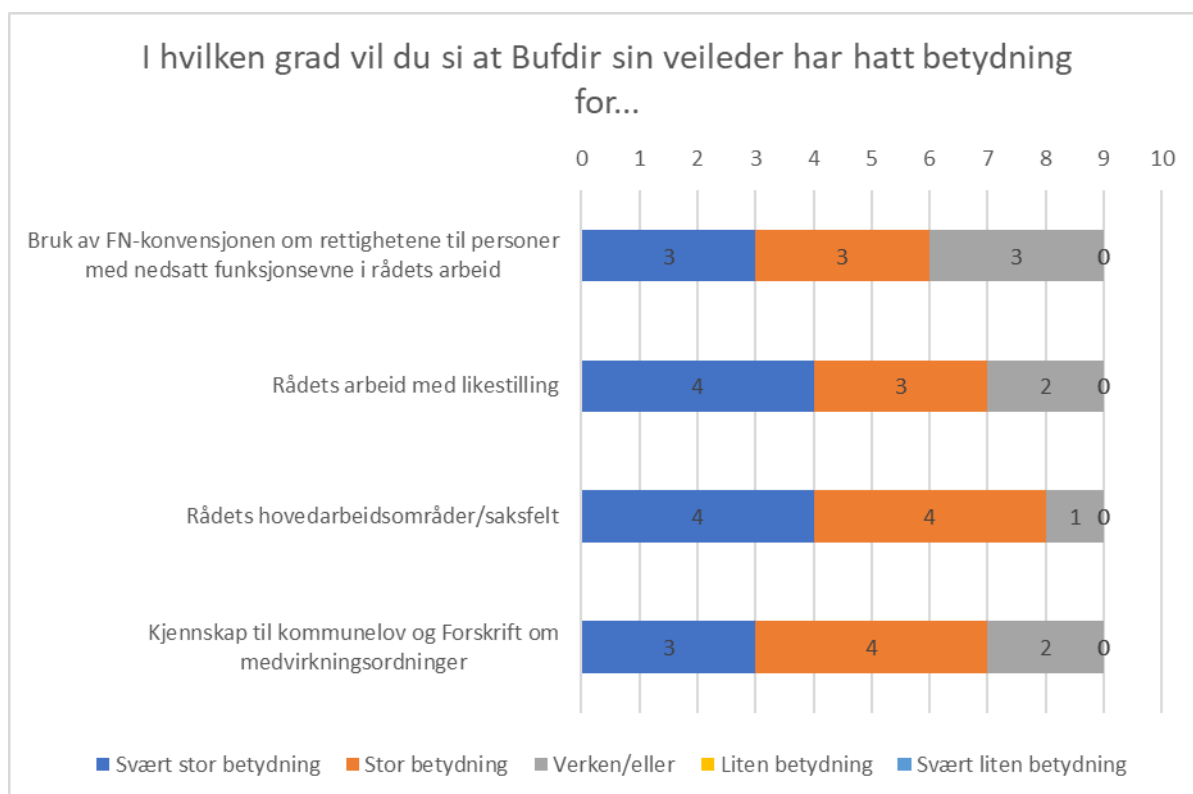


Figur 43 Kilder til opplæring (antall råd)

¹² Spørsmålet var formulert som et flervalgsspørsmål, slik at noen råd har krysset av for flere alternativer.

Rådslederne ble stilt spørsmål om hva som har vært viktig for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet. Av de fem oppgitte svaralternativene oppgis Bufdir sin veileder (ni råd) og informasjon fra den fylkeskommunale administrasjonen (ni råd) som viktig av flest. Fire råd oppgir KS' folkevalgtopplæring. Det er ikke alle rådsmedlemmene som har fått opplæring enda. Én kommenterer det slik i spørreskjemaet: «Etter endring etter i kommuneloven skal rådets medlemmer få opplæring på lik linje med andre folkevalgte. Brukerrepresentantene har ikke fått denne opplæringen her.»

Vi stilte et eget spørsmål om betydningen av Bufdir sin veileder som ligger på nettet (www.bufdir.no). Svarfordelingen er vist i neste figur. Et flertall av rådene (mellom seks og åtte på de fire oppgitte områdene) oppgir at Bufdir sin veileder har hatt stor eller svært stor betydning for rådets arbeid. Rådssekretærene fikk et eget spørsmål (ikke vist i figur), der de ble bedt om å vurdere nytten av veilederen for deres funksjon som sekretær for rådet. Det var syv sekretærer som svarte på dette spørsmålet, og fem av disse oppgir at veilederen har vært nyttig (tre «nyttig» og to «svært nyttig») for deres funksjon i rådet. De to siste oppgir verken/eller. Respondenten i ett av rådene kommenterer i skjemaet: «Bare at den er der er vesentlig! Bra oppslagsverk.»



Figur 44 Vurdering av Bufdir sin veileder (antall råd).

4.4.1 PLANER FOR SAMLINGER FOR DE KOMMUNALE RÅDENE

Vi stilte rådslederne spørsmål om hvorvidt de har hatt eller har planer om å arrangere samlinger for de kommunale rådene i fylket. Syv av rådene oppgir at de har hatt eller har planer om dette (ett råd vet ikke). To råd svarte ikke på spørsmålet.

Ett råd kommenterer at de har samling for kommunene fast annethvert år, mens andre svarer at de har samling én gang i året.

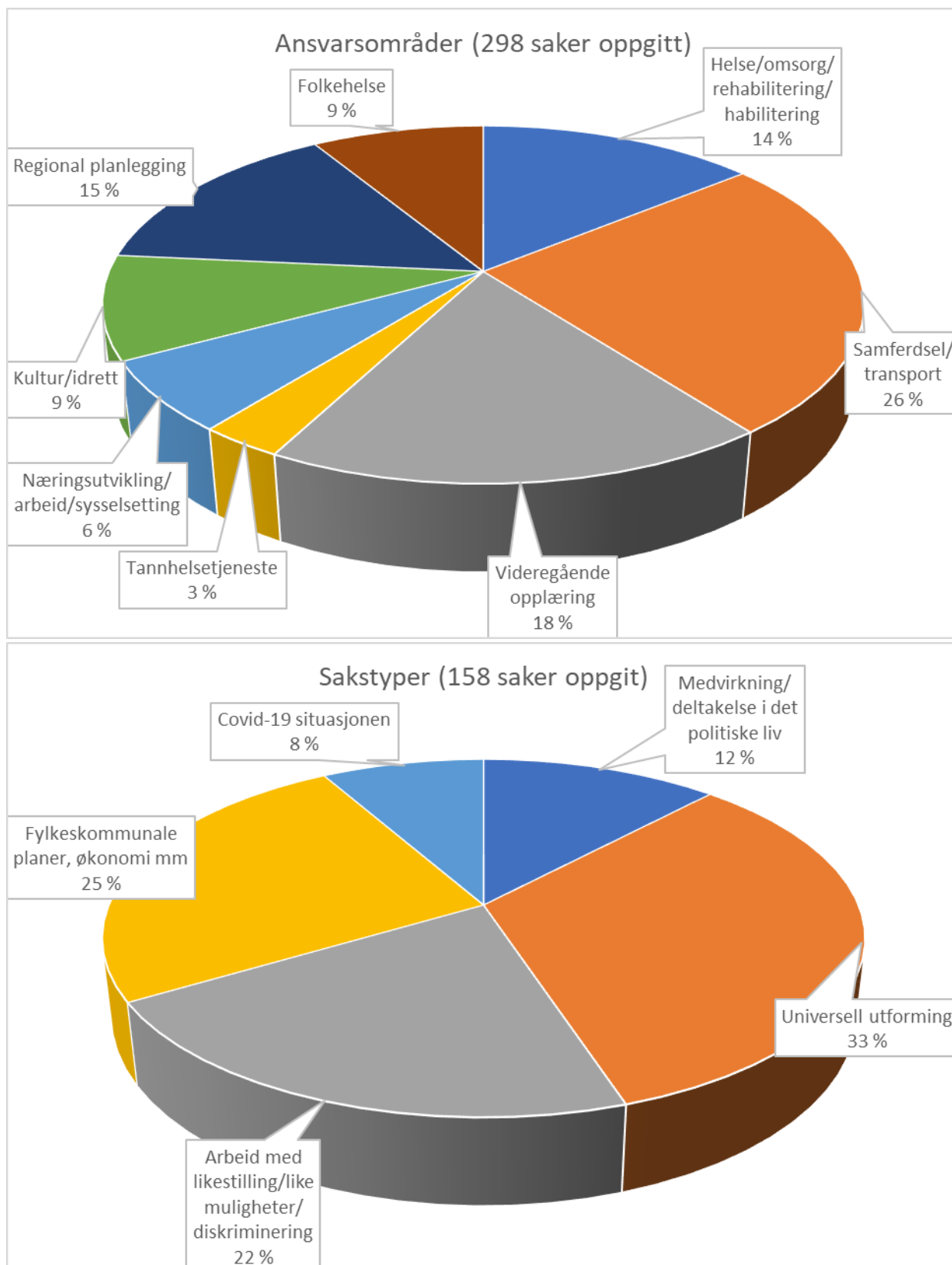
4.5 SAKER OG SAKSOMRÅDER

Vi skal nå se på omfang av saker og hvilke saksområder de fylkeskommunale rådene behandler. Ni råd besvarte spørsmålet om totalt antall saker hittil i rådsperioden (fra valget høsten 2019). Svarene varierer fra 10 til 150 saker, og tyngdepunktet ligger mellom 30 og 90 saker (syv råd). Til sammen har de ni rådene som besvarte spørsmålet behandlet 586 saker.

Syv og åtte råd (avhengig av spørsmål) besvarte spørsmålene om antallet saker på ulike områder. Disse svarene kan med andre ord ikke tolkes som et eksakt omfang, men sier noe om størrelsesorden, i tillegg til at de kan antas å gi et forholdsvis dekkende bilde av det relative omfanget av ulike sakstyper/områder. Sakene ble i spørreskjemaet presentert under to kategorier (ansvarsområder og sakstyper), for å skille mellom sektorer/politikkområder på den ene siden og mer overordnede tverrgående typer (på tvers av sektorer) saker på den andre.

Dersom vi først ser på de 298 sakene som ble oppgitt under ansvarsområder (venstre del) ser vi at samferdsels-/transportsaker utgjør den største andelen (26 prosent), etterfulgt av videregående opplæring (18 prosent), regional planlegging (15 prosent), og helse/omsorg/rehabilitering/habilitering (14 prosent). Folkehelse, kultur/idrett, næringsutvikling, og tannhelsetjeneste er de områdene som har den laveste andelen saker.

Ser vi på de 158 sakene som er oppført under sakstyper, er universell utforming den desidert største kategorien (33 prosent), etterfulgt av fylkeskommunale planer, og økonomi mm (25 prosent), og arbeid med likestilling, like muligheter og diskriminering (22 prosent). Covid-19 situasjonen utgjør den laveste andel av saker (åtte prosent).



Figur 45 Fordeling av saker på ansvarsområder (øverst) og sakstyper (nederst). Prosent

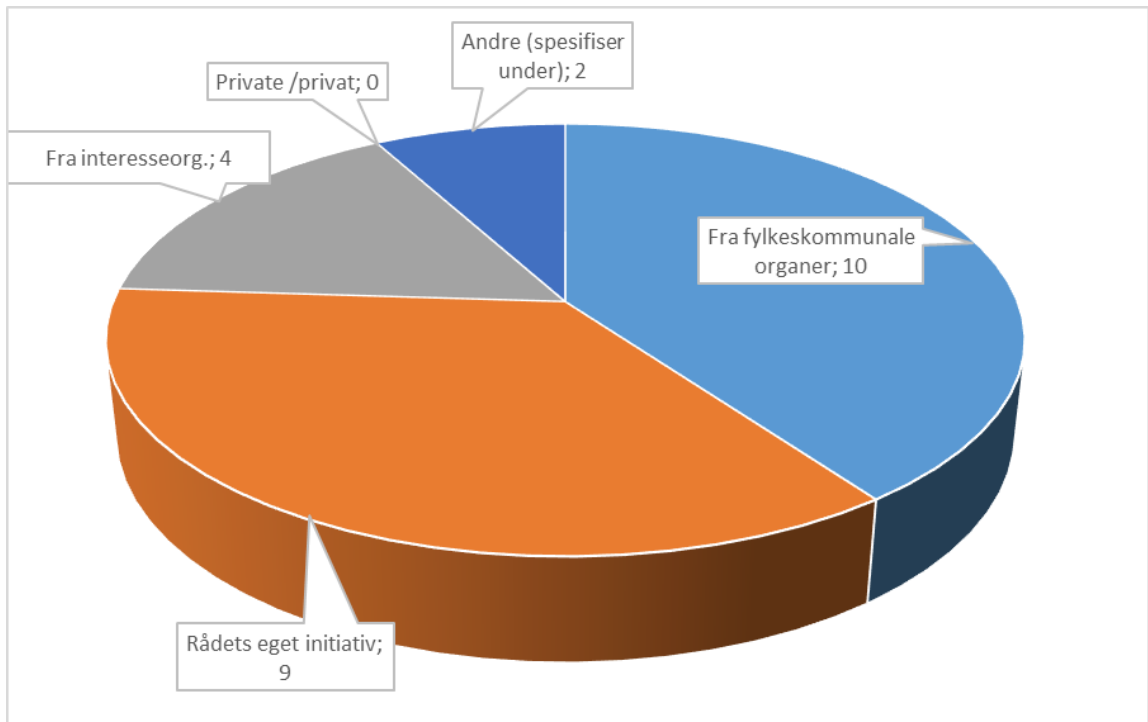
4.5.1 SAKER RÅDENE ØNSKER Å JOBBE MED FREMOVER

Ledere fra syv råd svarte på spørsmålet om hvilke saker rådene ønsker å jobbe med fremover. Her fremheves ulike områder. Noen områder, som utdanning, arbeid, transport, og kultur går igjen hos flere. Universell utforming er et område som nevnes av tre. I et råd sier lederen at det ønsker å fokusere på handlingsplaner, budsjetttrammer og forhold direkte linket opp mot målgruppen, og nevner som eksempel universell utforming, diskriminering, TT-ordningen, helse, fritid, arbeid, og utdanning. Et annet råd svarer at det ønsker å fokusere på ratifisering av CRPD, samt gjøre denne kjent blant fylkespolitikere. Ellers trekker rådet frem brukermedvirkning, inkludering i arbeidslivet, spesialundervisning, og universell utforming. Et råd trekker frem reiseliv og kultur med vekt på tilgjengelighet og likestilling, og videregående utdanning, og samferdsel med vekt på offentlig transport. Et råd oppgir trygghet, like muligheter og full deltakelse for alle, med fire innsatsområder; utdanning, arbeid, folkehelse og kultur og samferdsel. Et fjerde råd sier det vil legge særlig vekt på den videregående opplæringen i fylket, slik at elever med funksjonsnedsettelse skal komme inn på lik linje med de andre, og ellers at de vil fortsette å jobbe med rutiner i organisasjonen slik at rådet får komme inn og medvirke i saker som angår brukergruppen. Et råd fremhever bærekraft, miljø, folkehelse, og CRPD, og oppgir at rådet skal ha en studiedag før årsskiftet med fokus på CRPD og FNs bærekraftsmål. En rådsleder sier at rådet vil fortsette med å jobbe med de samme områdene som det allerede jobber med.

4.6 OM INITIATIV, PRIORITERINGER AV SAKER OG OM INNFLYTELSE

De fleste (syv av ti) rådene er enig i at rådet i hovedsak bør gjøre egne prioriteringer av hvilke områder rådet skal arbeide med. Det er også fire råd som er enig i at rådet i hovedsak bør behandle saker som de blir forelagt av fylkeskommunale organer, mens fem råd ikke mener noe bestemt om dette.

Alle rådene har fått saker fra fylkeskommunale organer (10), mens nesten like mange har reist saker på rådets eget initiativ (9). Kun fire råd oppgir at de har fått saker fra interesseorganisasjoner.



Figur 46 Initiativ til saker (antall råd)

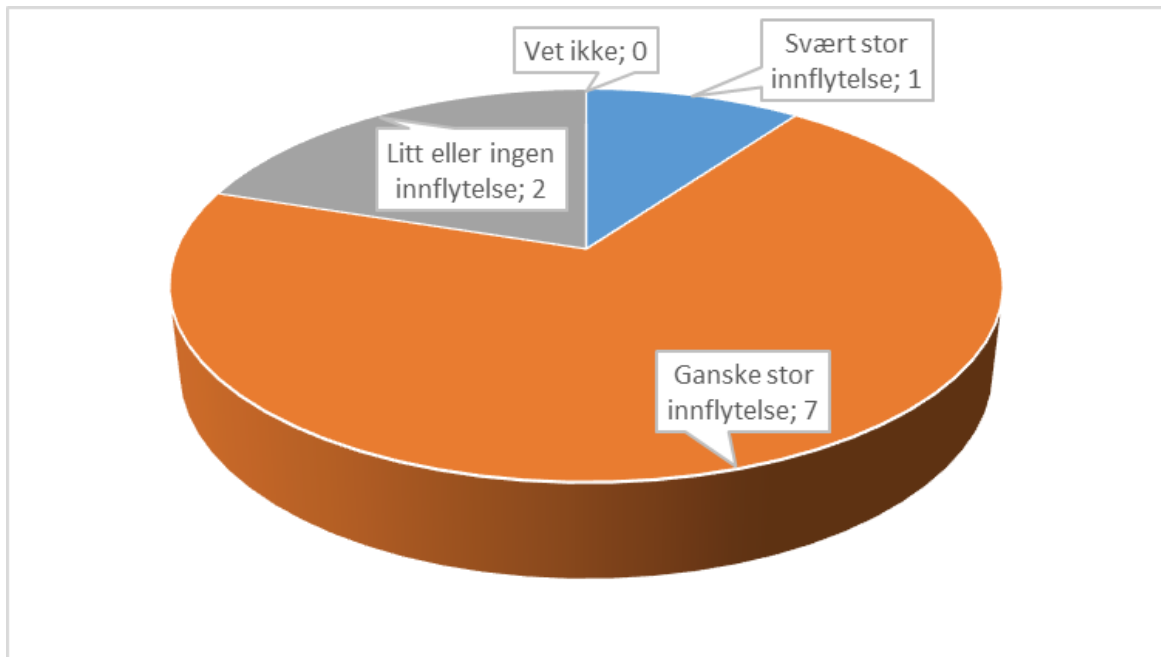
Neste figur viser at seks rådsledere beskriver at rådet har benyttet seg av muligheten til å ta opp saker på eget initiativ.



Figur 47 Har rådet benyttet seg av muligheten til å ta opp saker på eget initiativ? Antall råd.

Syv av ti råd vurderer rådets aktivitet som stor (seks råd) eller svært stor (ett råd). Ingen vurderer egen aktivitet som liten.

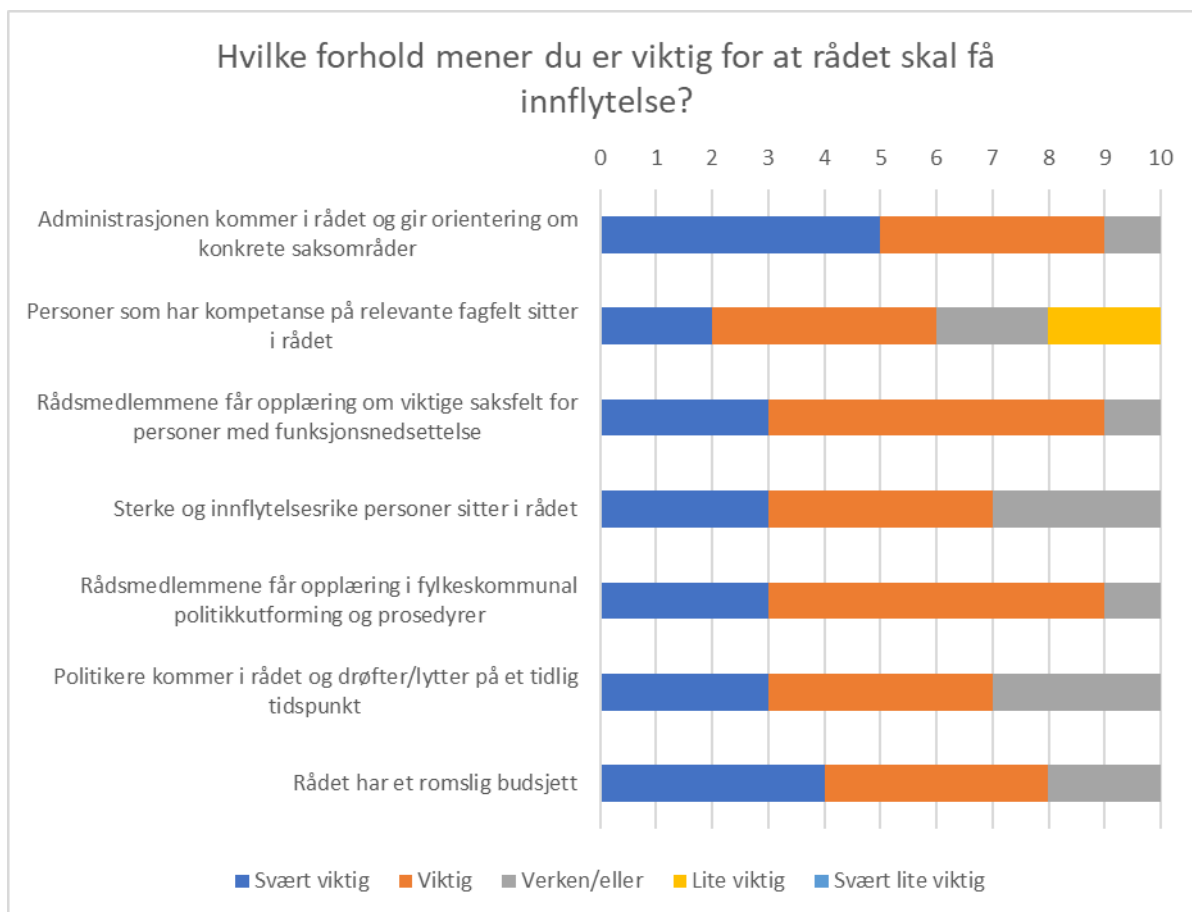
Neste diagram viser at åtte fylkeskommunale råd mener rådet har ganske stor (syv råd) eller svært stor (ett råd) innflytelse i sakene som er behandlet så langt. To råd oppgir at rådet har liten eller ingen innflytelse.



Figur 48 Vurdering av rådets innflytelse (antall råd)

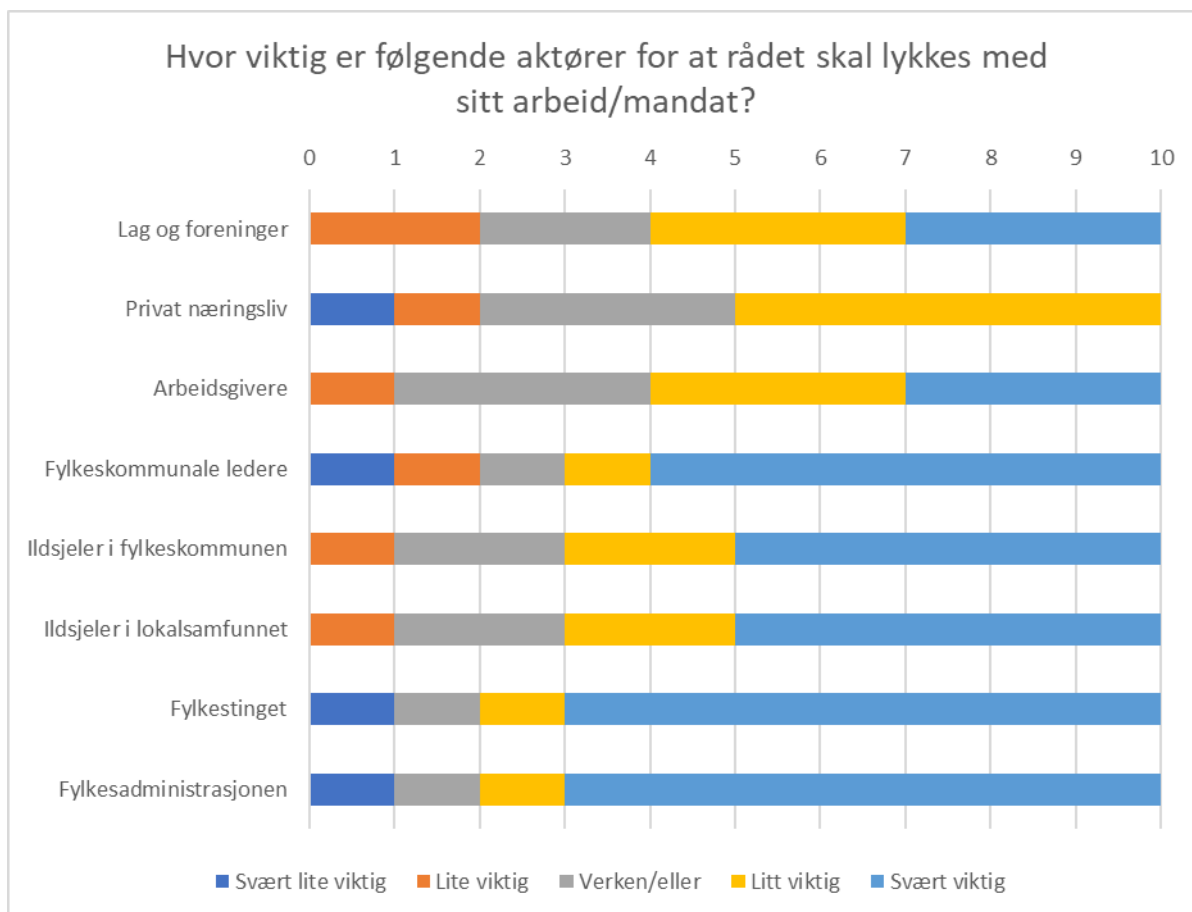
4.6.1 FORHOLD SOM ER VIKTIG FOR Å FÅ INNFLYTELSE

Rådslederne ble bedt om å ta stilling til syv mulige forhold som kan påvirke rådets innflytelse (neste figur). Øverst kommer at administrasjonen kommer i rådet og gir orientering om konkrete saksområder (ni råd svært viktig/viktig), og at rådsmedlemmene får opplæring om viktige saksfelt (ni råd), at rådsmedlemmer får opplæring i fylkeskommunal politikktutforming (ni råd), og at rådet har et romslig budsjett (åtte råd). Å ha personer med kompetanse på relevante fagfelt i rådet, skårer lavest. Det er interessant at to råd også mener dette er lite viktig for å få innflytelse.



Figur 49 Forhold som er viktig for at rådet skal få innflytelse. Antall råd.

Vi stilte også spørsmål om hvor viktig ulike aktører vurderes å være for at rådet skal lykkes med sitt arbeid og sitt mandat (neste figur). Her varierer svarene relativt mye mellom rådene. Fylkestinget og fylkesadministrasjonen, og fylkeskommunale ledere oppgis oftest som viktig for at rådet skal kunne lykkes med sitt arbeid/mandat. Det er samtidig ikke alle råd som er enig i dette. To råd oppgir fylkeskommunale ledere som svært lite eller lite viktig. Privat næringsliv oppgis som minst viktig av de ulike aktørene: lite eller svært lite viktig av to råd og verken/eller av tre råd. Lag og foreninger og arbeidsgivere kommer også forholdsvis lavt.

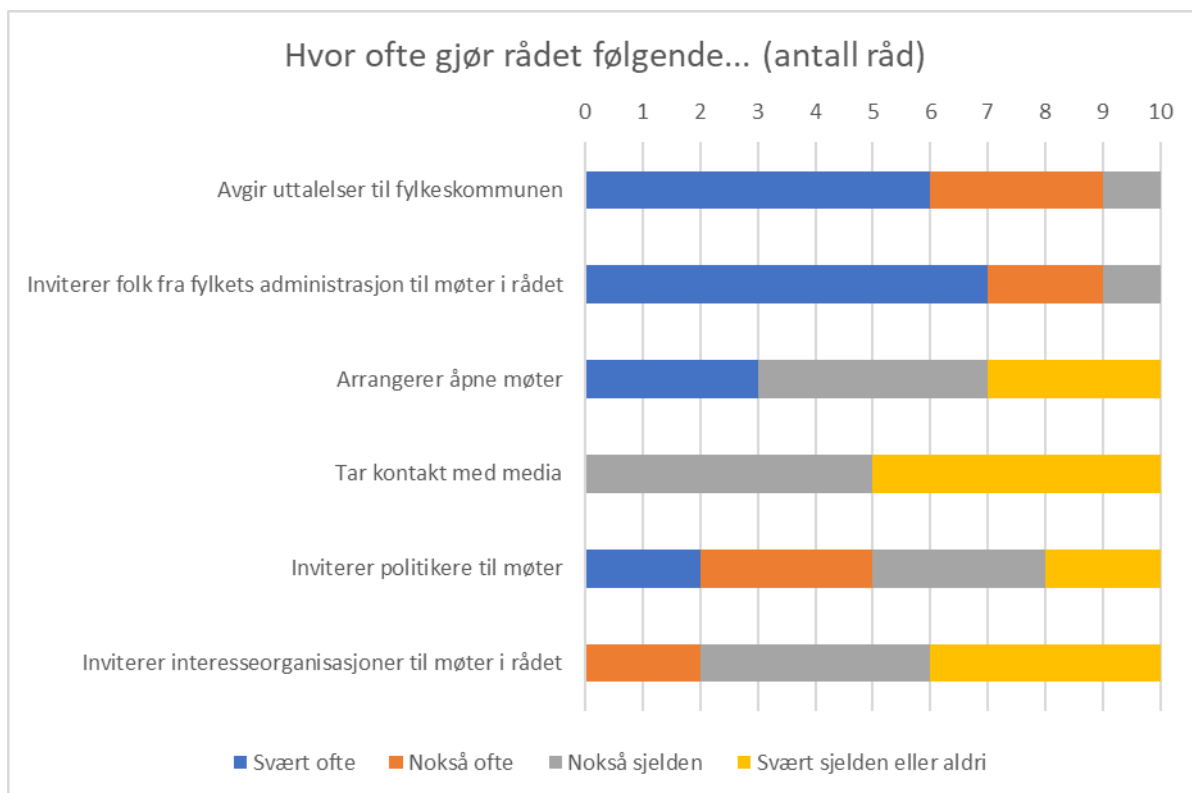


Figur 50 Aktører som vurderes som viktig for at rådet skal lykkes med sitt arbeid/mandat. Antall råd.

4.6.2 RÅDETS SAMHANDLING MED ADMINISTRASJONEN OG POLITIKERNE

Neste figur viser at ni av 10 råd inviterer folk fra fylkets administrasjon til møter i rådet svært eller nokså ofte. Like mange råd avgir uttalelser til fylkeskommunen svært eller nokså ofte. Halvparten (fem råd) inviterer politikere til møter i rådet nokså/svært ofte.

Derimot er det langt mindre vanlig å invitere interesseorganisasjoner til møter i rådene. Det er kun to råd som oppgir at de gjør det (nokså ofte), mens åtte råd oppgir at de sjelden eller aldri gjør det. Det er også lite vanlig at rådene har kontakt med media (fem råd nokså sjelden og fem råd svært sjelden/aldri).

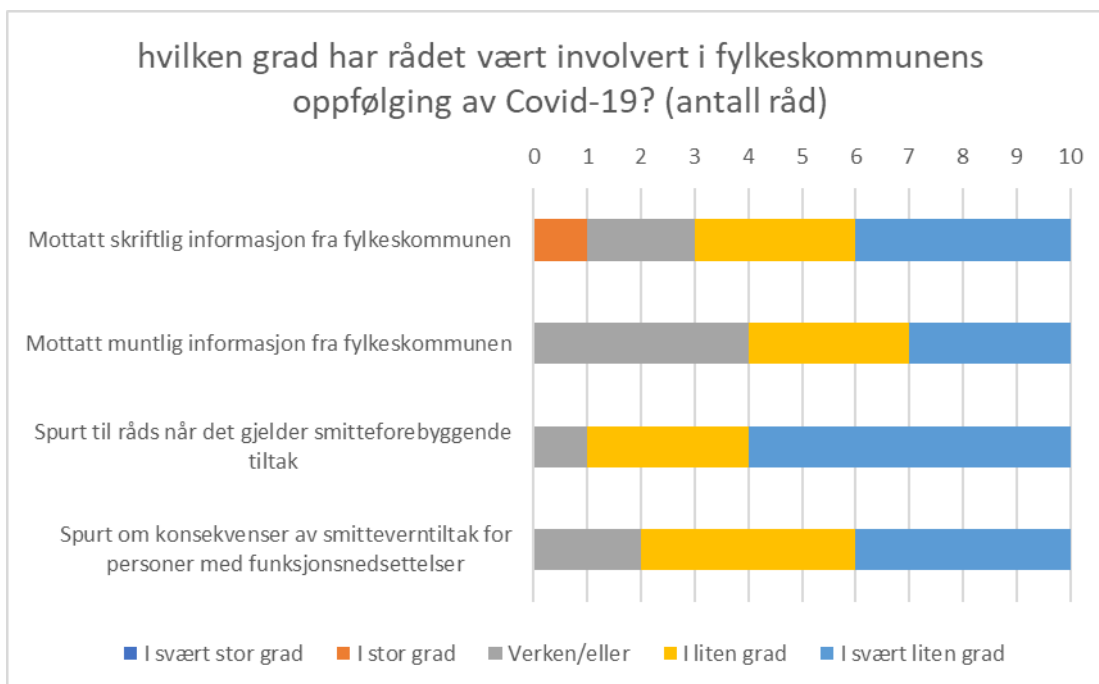


Figur 51 Rådets samarbeid med ulike instanser/aktører

Halvparten (fem råd) svarer at fylkeskommunen ikke har rutiner for å informere om utfallet av saker, mens to oppgir at de har faste rutiner for dette og tre har rutiner, men disse er varierende. Seks råd har faste (tre råd) eller behovsavhengige (tre råd) møter med fylkesordførere. Det er en tendens til at fravær av rutiner for å informere om utfallet av saker også innebærer fravær av faste møter med fylkesordførere eller med den fylkeskommunale administrasjonen. I tre fylkeskommuner svarer rådene avkreftebåde både når det gjelder faste møter med fylkesordførere og med fylkeskommunale administrasjonen. To råd oppgir å ha samarbeid med andre fylkeskommuner (ikke vist i tabell).

4.6.3 COVID-19-PANDEMIEN

På spørsmål om det fylkeskommunale rådet har vært involvert i fylkeskommunens oppfølging av Covid-19 (neste figur), svarer kun ett råd at det har mottatt skriftlig informasjon fra fylkeskommunen i stor grad. Ni råd svarer at de i liten grad har vært spurt til råd når det gjelder smitteforebyggende tiltak. I den grad det har vært kommunikasjon mellom rådene og fylkeskommunen ellers omkring Covid-19, så tyder tallene på at denne i hovedsak vært enveis.



Figur 52 Har rådet vært involvert i fylkeskommunens oppfølging av Covid-19?

4.7 KONSEKVENSER AV NY LOVFORANKRING (KOMMUNELOVEN)

Vi stilte de fylkeskommunale rådene spørsmål om hvilke konsekvenser de opplever at kommuneloven og måten loven tolkes på har fått for arbeidet til fylkeskommunalt råd. De kunne gi sitt svar i et åpent tekstfelt.

Svarene peker først og fremst i retning av at loven har gitt rådene en større status, men at det enda ikke har hatt noen stor betydning for rådenes arbeid. Det pekes av flere også på endringen som innebærer at det ikke lenger er adgang til å ha et eget arbeidsutvalg, og enkelte mener det er uheldig.

Eksempler på uttalelser er:

- *Gitt rådene langt større status. Men dessverre i flere kommuner er ikke dette forstått eller tatt i mot.*
- *Det har ikke hatt så store konsekvenser for rådets arbeid. Arbeidsutvalg er byttet ut med ad hoc møter.*
- *Loven har hatt lite konsekvens, men forskriften har stor betydning. Denne setningen er et kvantesprang: "Kommunestyret og fylkestinget skal etablere rutiner som sikrer at rådene mottar sakene på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen, at uttalelsene fra rådene har mulighet til å påvirke utfallet av saken".*
- *Uheldig at vi ikkje kan ha arbeidsutval.*
- *Svært liten konsekvens, med unntak av bortfall for muligheten til å ha eget AU.*

4.8 OPPSUMMERING

De fylkeskommunale rådernes representasjon er preget av en jevn kjønnsfordeling men topptung aldersfordeling. I de ti fylkene som er undersøkt (det «ellevte» fylket, Oslo, er i undersøkelsen behandlet som kommune) oppgis det kun fire rådsmedlemmer under 25 år, og syv rådsmedlemmer i aldersgruppen 25-39 år. De fylkeskommunale rådernes medlemmer har med andre ord en jevnere kjønnsfordeling men omtrent lik aldersfordeling som de kommunale rådene. Ser vi på rådsleder, er tallene litt annerledes: det er kvinnelig rådsleder i 7 av 10 fylkeskommunale råd (mot 5 av 10 blant kommunale råd), mens rådsleder er 60 år eller eldre i 5 av 10 fylkeskommunale råd (mot 6 av 10 blant kommunale råd).

Brukerrepresentanter utgjør den klart største kategorien medlemmer, deretter kommer politikere og fylkeskommunal administrasjon. Brukerrepresentantene utgjør en noe større andel i de fylkeskommunale rådene enn i de kommunale rådene (63 mot 55 prosent), og motsatt, politikerne en mindre andel i de fylkeskommunale enn i de kommunale (26 mot 31 prosent).

De fylkeskommunale rådene har relativt stor kontaktflate mot den fylkeskommunale administrasjonen, og representanter herfra inviteres ofte til rådsmøter. Derimot skjer det samme langt sjeldnere når det gjelder brukerorganisasjoner – åtte av ti råd svarer sjelden eller aldri på spørsmålet om de inviterer interesseorganisasjoner til rådsmøter (dette spørsmålet ble ikke stilt til de kommunale rådene). Administrasjonen vurderes også høyt av de fylkeskommunale rådene når det gjelder opplæring og kilde til kompetanseheving.

Når vi presenterer ulike forhold som kan være viktig for innflytelse, så er det at administrasjonen kommer i rådet og gir orientering om konkrete saksområder, som oppgis desidert oftest som viktig. Her er de fylkeskommunale og de kommunale rådene like. De fylkeskommunale rådene oppgir imidlertid relativt ofte at et romslig budsjett i rådet er viktig (åtte av ti svarer viktig), noe som ikke oppgis som viktig av mer enn hvert tredje kommunale råd. På linje med de kommunale rådene, skårer også her kompetanse og innflytelse hos enkeltmedlemmer forholdsvis lavt når det gjelder rådets innflytelse.

Rådene har vært forholdsvis lite inne i bildet når det gjelder spørsmål omkring Covid-19, og i den grad de har vært involvert, så er det i form av enveis kommunikasjon (mottak av skriftlig eller muntlig informasjon). Et tilsvarende resultat observerte vi for de kommunale rådene.

5 CASESTUDIE I FEM KOMMUNER

I dette kapitlet skal vi presentere resultater fra casestudien som er utført i fem kommuner. Kommunene er valgt ut med sikte på å oppnå bredde når det gjelder egenskaper ved kommunene (størrelse, og regional tilhørighet) og egenskaper ved rådene. Kunnskap om egenskaper ved rådene hentet vi fra svarene på spørreundersøkelsen, som ble sendt ut tidsmessig før vi startet opp med caseundersøkelsen. Vi søkte variasjon langs følgende kriterier: rådstype (egne råd / fellesråd med eldre) og informasjon om rådenes fungering (aktivitetsnivå, om rådet er proaktivt og tar opp saker på eget initiativ eller responderer på saker/er passive).

Vi endte således opp med et utvalg på fem kommuner med relativt god spredning på størrelse og geografi:

Kommune A: Kystkommune med vel 1000 innbyggere i nord

Kommune B: Omkring 50 000 innbyggere, i sør

Kommune C: Omkring 15 000 innbyggere, i midt

Kommune D: Omkring 2500 innbyggere, i vest

Kommune E: Omkring 40 000 innbyggere, i øst

5.1 KOMMUNE A – LITEN KYSTKOMMUNE MED FELLES RÅD

Gjennomgangen er basert på svarene i spørreskjemaet, samt intervjuer med følgende informanter: ordfører, kommunedirektør, sekretær, rådsleder og nestleder.

Oppnevning og sammensetning av rådet

Rådet har i dag 5 medlemmer, og 9 varamedlemmer. Tre av medlemmene er kvinner og to er menn. Det er et aldersspenn i rådet fra rundt 30 til 70 år.

Leder er fast medlem av kommunestyret, og har helsefaglig bakgrunn. Nestleder er vara i kommunestyret. Rådsmedlemmene er politisk oppnevnt og valgt av kommunestyret, det er personvalg av rådsmedlemmer i kommunen. De øvrige medlemmene representer enkeltpersoner som har relevant kompetanse og/eller yrkeserfaring, og kommer også fra ulike deler av kommunen. Geografi – altså hvilke deler av kommunen medlemmene kommer fra – spiller inn når det kommer til hvem som blir forespurt om å sitte i rådet. Dette er en kommune som er tydelig oppdelt i ulike kretser, og det er slik sett av betydning at ikke bare én krets er representert i rådet. Ingen brukerorganisasjoner er representert i rådet i dag. Det finnes da heller ikke noe aktive brukerorganisasjoner i kommunen, men brukerperspektivet er representert i rådet da en av rådsmedlemmene har en funksjonsnedsettelse blir det påpekt.

Det kan se ut som om det er en utfordring å rekruttere personer til det aktuelle rådet. Kommunedirektør beskriver at det kan vanskelig å finne personer med «tilstrekkelig ressurs og med relevant kompetanse og bakgrunn». Når det gjelder prosessen rundt oppnevning av rådet sier sekretæren at: «Proessen er vel så god som den kan være i en liten kommune som det her». Kommunedirektør beskriver at det er en god sammensetning av rådet selv om man ikke har noen

«brukergrupper» representert. Ordfører gir uttrykk for samme holdning når det gjelder sammensetning av rådet, og rådsleder gir uttrykk for at «det fungerer greit».

Leder – som er fast medlem av kommunestyret – gir uttrykk for at det er en styrke at vedkommende sitter i kommunestyret, slik at man da kan løfte frem aktuelle saker fra rådet inn i det politiske.

Fellesråd og politisk representasjon i rådet

Den aktuelle kommunen har i dag et fellesråd, og er inne i den andre perioden med denne ordningen. Frem til 2015 var det et eldreråd og et eget råd for personer med funksjonsnedsettelse i kommunen. Da det var flere medlemmer som satt i begge rådene i kommunen, valgte man av praktiske grunner å slå rådene sammen. Det er altså for lite befolkningsgrunnlag i kommunen for et eget råd.

Når det gjelder innføringen av fellesråd, var det ikke noen store diskusjoner rundt dette i kommunen slik vi får inntrykk av, og det var heller ingen høringsprosess hos aktuelle brukerorganisasjoner. Ordfører og leder trekker frem *Leve hele livet*-reformen som viktig for rådets arbeid, noe som signaliserer at eldresaken blir prioritert. Samtidig gir leder uttrykk for at det nok er mest søkelys på temaet eldre i rådet. På en annen side blir det fra ordførerens side påpekt at rådet kunne hatt mer søkelys på nettopp funksjonsnedsettelse. Sekretæren påpeker også at det «kunne vært en sterkere stemme for de med funksjonsnedsettelse» i rådet, og at det er viktig at rådet ikke glemmer at de skal være mer enn et eldreråd.

En annen problemstilling som løftes frem, er den politiske representasjonen i rådet. Ordfører mener at «posisjon og opposisjon» kan spille inn om hvem som blir pekt ut til å sitte i rådet. Ordfører er imidlertid også svært opptatt av at rådet ikke skal bli et sted for politisk drakamp, for: «Når det er så liten kommune kan det fort bli politikk av det meste». Det er viktig at man legger bort «politikerhatten» når man deltar her blir det understreket: «Man sitter ikke her som politiker, man er ikke her for å vinne sine egne kamper, man er her for å representere en gruppe i samfunnet.». Sekretæren løfter dessuten frem «rolleforståelse» som et nøkkelord for funksjonen man har i rådet. Man må være bevisst på hvem man representerer, noe som kan være en utfordring. Rådssekretær poengterer at det kan være lett å «blande rollene» som medlem av kommunestyret og som medlem av rådet. Det kan også være en utfordring at medlemmene representerer ulike kretser, og slikt sett tar med seg konflikter og splittelser mellom ulike deler av kommunen inn i rådsarbeidet.

Rammebetingelser og opplæring

Det er altså ingen organisasjoner som er representert i dette rådet, da det ikke ser ut til å være aktive relevante organisasjoner i kommunen. Det ser altså ut til å gjøre noe med kompetansen når det gjelder funksjonsnedsettelse. Leder gir uttrykk for at det mangler litt kompetanse på dette i rådet, men understreker at «man lærer etter hvert». Leder beskriver ellers at det har vært mangelfull opplæring fra kommunen her når det gjelder det øvrige rådsarbeidet: «Det var litt dårlig opplæring fra kommunen. Jeg ble jo bare kastet inn i det», blir det påpekt. At det ikke gjøres systematisk opplæring av rådet trekkes også frem av ordfører som erkjenner at rådet burde ha mer «skolering».

Samtidig har lederen som representant i kommunestyret tatt del i politikeropplæringen som tilbys kommunestyrerepresentanter, noe som beskrives som «nyttig». Lederen var imidlertid ny i kommunestyret da personen ble plassert inn som leder, og sier selv at det var en bratt læringskurve. Å være fersk leder av rådet uten mye erfaring beskrives som utfordrende når en skal lede møter der både ordfører og rådmann er representert, og som rådsleder selv sier om det første møtet: «Jeg fikk bare beskjed, nå skal du lede møtet. Så det gikk en stund før jeg fant ut av det.»

Sekretæren tilhører rådmannens stab og har sittet i stillingen i mange år, og har i dag flere oppgaver i kommunen. Det har vært noen utfordringer når det gjelder ressurser til denne stillingen, og det har vært skifter av sekretærfunksjonen de siste årene. Sekretæren påpeker at personen ikke har mulighet til å gi den «ekstra ressursen» som rådet trenger for å kunne gjøre et godt arbeid. Det er ikke satt av en egen stillingsprosent til rådsarbeidet, og det blir løftet frem at det kunne være en fordel med en avsatt stillingsprosent til dette arbeidet. Sekretæren har brukt flere skriftlige kilder i arbeidet sitt, men har ikke noe egen instruks for stillingen. Samtidig får vi inntrykk av at rådet er fornøyde med denne funksjonen i kommunen. Leder beskriver at sekretær er veldig hjelpsom. Rådet har fått tildelt midler fra kommunestyret som kan dekke utgifter.

Rådets arbeid og saksområder

Rådet har faste møter i forbindelse med kommunestyremøtene. Det har ikke en egen årsplan, men følger en fastsatt møteplan som følger kommunestyremøtene, med møter noen dager i forkant av kommunestyremøtene. Kommunen har et eget mandat for rådet. Det er ikke noe arbeidsutvalg eller underutvalg i rådet. I 2020 hadde man 5 fysiske og 2 digitale møter. Rådet har behandlet i underkant av 40 saker i denne perioden, de fleste av sakene ligger under helse og omsorg. Sekretær er i dialog med leder om de sakene som skal tas opp i rådet, og de får mulighet til å uttale seg om alle saker som skal opp i kommunestyret. Rådet får tilsendt sakene 4-7 dager før møtet. Ordfører orienterer om sakene som skal opp i kommunestyret. Kommunedirektør deltar og orienterer på de fleste møtene. Fremtredende saker har vært et nytt helsehus i kommunen, der man har gitt innspill til utforming av bygget. Ellers har det vært mye fokus på hovedlegekontor i kommunen, i tillegg til velferdsteknologi. Rådet har også har også vært opptatt av kommunens lovpålagte tjenester, som hjemmesykepleie.

Kommunedirektør beskriver at rådet er mest synlig på «protokollnivå», og lite synlig i f.eks. lokale medier, de har vært lite aktive med informasjonsarbeid utad. Ordfører beskriver at de generelt sett har vært lite synlige i offentligheten. For å bli mer synlig og mer hørt, har man fått ut informasjon om rådet på kommunens hjemmesider. Rådet har også fått noe oppmerksomhet i lokalavis, særlig i forbindelse med digitale og strømmede møter. Leder beskriver at personens engasjement for en sak som ble løftet frem i kommunestyret, vakte interesse hos lokalpressen, noe som førte til oppslag i lokalavis der rådsleder fikk oppmerksomhet. Ordfører trekker frem synlighet som viktig, og at rådet «må være mer synlig skal det ha påvirkning, det må komme uttalelser og saker skal man ha en reell mulighet til å arbeide for likestilling for disse gruppene».

De fleste av sakene rådet behandler kommer fra kommunen til rådet, og rådet behandler da de sakene som er aktuelle i kommunestyret. Rådet initierer i liten grad egne saker. De får heller ikke innspill fra andre aktører når det gjelder saker som skal opp i rådet: «Det er ikke så ofte vi kommer med ting som kommer utenom», som leder sier.

Koronasituasjonens betydning for rådets arbeid

Koronasituasjonen har gjort at man har gått glipp av muligheter til å lære og gå på kurs, påpeker leder, og slikt sett har dette lagt visse begrensninger på rådets arbeid. Det blir understreket av flere at koronasituasjonen også har lagt begrensninger på rådet når det gjelder det å være ute blant folk. Dessuten har selve den digitale møteformen vært krevende. Og som leder påpeker: «Det er ikke alle som synes det er enkelt å ha nettmøter, også møter som blir streamet, noen synes det er problematisk, og ikke alle har klart å komme med. Når man nå kommer i gang med vanlige møter der man kan møtes fysisk vil det være en fordel».

Kommunedirektør sier at rådet har blitt «løpende orientert» om korona-situasjonen. Rådet har imidlertid ikke blitt spurt til råds når det gjelder smitteforebyggende tiltak, eller konsekvenser av smitteverntiltak for personer med funksjonsnedsettelse. Ordfører påpeker at rådet ikke har vært nok «aktiv partner» i arbeidet med pandemien, og understreker at når det gjelder f.eks. vaksinerings kunne man nok i større grad involvert rådet.

Betydningen av forankring i kommuneloven

Kommunedirektøren hevder at den viktigste endringen i rådsarbeidet i kommunen, var opprettelsen av fellesråd. Det har hatt større betydning enn at rådsarbeidet har blitt forankret i kommuneloven. Ordfører legger vekt på at fellesrådet kanskje var mer aktiv i forrige periode, altså *før* rådet ble forankret i kommuneloven, og at det er andre ting som har større betydning for rådets arbeid og innflytelse enn forankringen i kommuneloven. Samtidig påpekes det at det kan ha en viss betydning både for dette rådet, og for andre råd i kommunen: «Det har kanskje påvirket statusen litt, og særlig ungdomsrådet har vi hatt mer med å gjøre i nåværende periode enn tidligere». Sekretæren påpeker at det faktisk at rådet er lovpålagt er viktig for dets eksistens: «At det er et lovpålagt råd gjør jo at vi har et råd. Jeg er ikke så sikker på at vi hadde hatt et råd om det ikke var lovpålagt» påpekes det.

Legitimitet og innflytelse

Ordfører mener at kommunen har god nytte av rådet, og at kommunen får relevante saker og innspill fra rådet. «Det har vært tatt opp mange saker fra rådet i kommunestyret mange ganger som vi har gjort noe med, endret eller det har kommet noe ut av det, det kan være alt i fra bibliotekstjenester til arkiv, ting som rådet har interessert seg for.» Det blir påpekt at rådet kommer med mange uttalelser, men at de burde komme inn tidligere i ulike prosesser som vil kunne bidra til større grad av medvirkning: «Når vi skal bygge nye bygg i kommunen burde rådet være mer inne enn de har vært» påpekes det.

Kommunedirektør beskriver rådets aktivitet som «akkurat passe», og mener at kommunen har nytte av rådet, og primært som høringsinstans. Ordfører beskriver rådet som litt «passivt», og ønsker seg et mer aktivt råd som selv tar initiativ til f.eks. mer kursing og egen opplæring. De er «litt lite på», som det blir påpekt. Det etterlyses at rådet i større grad etterspør saker selv.

Sekretær mener at rådet har «liten innflytelse», noe som henger sammen med et noe manglende engasjement og synlighet, og at de bør engasjere seg mer bredt i ulike saksområder enn i dag. Leder beskriver at rådet ikke alltid blir hørt, men da «har man i hvert fall prøvd», samtidig er jo de sakene de er opptatt av oppe i kommunestyret, selv om de kanskje ikke har hatt de «store gjennomslagene». Leder opplever at rådet blir verdsatt av kommunen, at kommunedirektør og ordfører er med på møtene oppleves som positivt, og at dette er viktig for å sikre legitimiteten til rådet.

5.2 KOMMUNE B – STORKOMMUNE I SØR

Fremstillingen her er basert på svarene på spørreskjemaet, samt intervjuer med følgende informanter: Leder, nestleder og sekretær for rådet, to administrative sektorledere i kommunen, ordfører og kommunedirektør.

Oppnevning og sammensetning av rådet

Kommunen har eget råd for personer med funksjonsnedsettelse som ble oppnevnt i november 2019. Paraplyorganisasjonene ble bedt om å komme med forslag til kandidater.

Oppnevningen av medlemmer har ifølge informantene gått greit. Det ble gjort en endring i fordelingen mellom paraplyorganisasjoner av antall medlemmer fra hver, uten at rådet ble trukket med i prosessen. Dette har skapt noe misnøye fordi lederen for rådet mener at rådet burde vært konsultert. Det er imidlertid ingen uenighet om fordelingen.

Rådet har sju medlemmer og tilsvarende antall varamedlemmer. Blant de faste medlemmene er det fem brukerrepresentanter og to politikere. Blant rådets faste medlemmer er det fire kvinner og tre menn. Fire av medlemmene er mellom 40-59 år og tre er 60 år eller mer. Rådets leder er kvinne i aldersgruppa 40-59 år og er brukerrepresentant, mens nestleder er politiker. Nestleder er vararepresentant til kommunestyret, mens den andre politiker som er medlem av rådet sitter i kommunestyret. Nestlederen er også leder av et lokallag av en brukerorganisasjon for personer med funksjonsnedsettelse. I intervjuet går det ganske tydelig fram at vedkommende identifiserer seg mer som brukerrepresentant enn som politiker.

Det er ingen av medlemmene i rådet som er under 40 år. Ifølge lederen er det vanskelig å rekruttere folk til rådet, særlig yngre. Lederen mener at det er et stort problem med sosial isolasjon blant personer med funksjonsnedsettelse. Hun mener at folk med funksjonsnedsettelse gjerne «gjemmer seg vekk i sitt eget miljø. De oppsøker ikke utfordringene. Vi opplever at når jeg spør om tilgjengelighet på utesteder og slikt så blir folk litt paffe og sier at det har da aldri vært noe problem. For de som har problemer med å komme inn de holder seg borte. Vi ser lite av folk med funksjonsnedsettelse her».

Rammebetingelser og opplæring

Reglementet fra forrige rådsperiode har blitt videreført i denne perioden. Rådet har ikke lagt egne retningslinjer og har heller ikke noen årsplan for arbeidet. Rådet har ikke myndighet til å fordele bevilgninger.

Det er en fast sekretær for rådet som er plassert i politisk sekretariat i kommunen. Sekretariatsfunksjonen utgjør 5-9 prosent av et årsverk. Leder og nestleder er veldig fornøyd med sekretæren. Nestlederen uttrykker det slik: «Det har mye med personen å gjøre. [Sekretæren] er på tilbudssiden og er positiv og behjelpelig og til stede for oss. Lett å få tak i og svarer raskt. Oppdatert på det politiske miljøet, flink til å orientere oss om det».

I svarene i spørreskjemaet vurderes rådets ressurser som tilfredsstillende når det gjelder økonomi og sekretariatsressurs og muligheter til å delta på kurs.

Leder av rådet har møte- og talerett i folkevalgte organer, og dette benyttes av og til. Hun er imidlertid misfornøyd med bare å få uttale seg i forkant av møtene: «Vi burde fått være med i diskusjonen». For øvrig hender det at rådet oppfordrer medlemmet av rådet som sitter i kommunestyret, om å ta ordet der.

Når det gjelder opplæring har rådet fått kurs om rådets rolle og funksjon fra kommunen, samt informasjon fra kommunens administrasjon. Rådet deltok ikke på KS sin folkevalgtopplæring etter valget i 2019. Dette har senere blitt kritisert og lederne for de ulike kommunale rådene har deltatt på en folkevalgtopplæring høsten 2021.

Ellers har kilder som vurderes som ganske viktige for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet vært Bufdir sin veileder og «CRPD for alle». Bufdir sin veileder har etter lederens vurdering hatt stor eller svært stor betydning og rådssekretæren anser også denne veilederen som nyttig.

Rådets arbeid og saksområder

Rådet har en stor aktivitet. Det har i gjennomsnitt møte en gang i måneden. Rådet hadde 12 møter i 2020, hvor 4 var fysiske møter og 8 var digitale. Det behandler saker som det får oversendt fra kommunen. I tillegg går de gjennom sakslister til kommunestyremøtene og plukker ut saker derfra som de mener at rådet bør behandle, men som de ikke har fått tilsendt til rådet. Rådets medlemmer får også henvendelser fra pårørende eller tjenestemottakere. Rådet skal ikke behandle enkeltsaker, men slike saker kan løftes til et mer generelt eller prinsipielt plan og eventuelt tas videre overfor administrasjonen i kommunen. Da kan rådet invitere noen fra administrasjonen til å orientere om dette. Nestlederen i rådet anslår at de har en slik type sak på i gjennomsnitt annet hvert møte.

Leder, nestleder og sekretær møtes i forkant av møtene i rådet og setter opp sakslister for møtene og forbereder sakene. Sakspapirer blir sendt til rådets medlemmer 4-7 dager før møtene. Mye av arbeidet faller på leder og nestleder og lederen framhever at de skal prøve å aktivisere de øvrige medlemmene i sterkere grad framover. Sekretæren antyder at rådet burde ha en saksordfører til hver sak for å få opp engasjementet.

Rådet har behandlet 30 saker hittil i rådsperioden. Det er et bredt sakfelt både når det gjelder tjenesteområder og sakstyper. Alle tjenesteområder som ble nevnt i spørreskjemaet har blitt krysset av, med en hovedvekt på saker innen helse og omsorg og boformer. Alle sakstyper som ble nevnt i spørreskjemaet er også krysset av. Når det gjelder universell utforming ønsker rådet å være med tidlig i prosessen i byggeprosjekter.

I spørreskjemaet ble rådet også bedt om å angi de tre viktigste tjenesteområder og sakstyper å jobbe med framover. Det er nevnt helse og omsorg, boform, og opplæring og av sakstyper universell utforming og likestilling.

Koronasituasjonen har hatt liten betydning for rådets aktivitetsnivå. Formen på møtene har vært annerledes (møter på Teams), men antall møter har vært det samme. Rådet har heller ikke blitt trukket aktivt inn i kommunens koronaarbeid.

Forhold som har skapt turbulens

Det er noen forhold omkring rådets arbeid og aktivitet som har skapt en viss turbulens både innad i rådet og i relasjonen til kommunens administrasjon og politikere, særlig det første året i perioden. Det dreier seg dels om typer av saker som rådet behandler, når i saksprosessen rådet kommer inn, hvordan rådet skal uttale seg for å få innflytelse, samt kommunikasjonen både innad i rådet og overfor administrasjonen og politikere.

Typen av saker og når i saksprosessen rådet blir involvert

Særlig i oppstarten av perioden og i løpet av det første året har det vært stor misnøye fra rådets side fordi de mener at de ikke har fått de sakene de skulle ha. Rådet har derfor plukket saker fra sakskartet til politiske organer i kommunen.

På spørsmål om hva som er grunnene til dette, er det flere forhold som trekkes fram. Det kan være snakk om svikt i rutinene i kommunen, spørsmål om holdninger og uenighet omkring hvilke saker som skal innom rådet. Ifølge lederen er det et spørsmål om dårlige holdninger i kommunen. Hun mener at det er utbredte holdninger om at funksjonshemmede er pleiepasienter og det er liten bevissthet omkring deltakelse i samfunnet. Lederen har også «inntrykk av at enkelte politikere mener at det er bare et tulleråd, supperåd, og at vi legger oss opp i alt for mye». Hun hevder at det var flere saker fra helse og omsorg som opplagt burde vært forelagt rådet, men som rådet ikke fikk. Det trekkes også fram fra nestlederen at rådet har fått kritikk fra det politiske og administrative miljøet om at rådet har tatt for mange saker uten at det har relevans for rådet.

Det kommer fram av intervjuene at det er noe ulik forståelse mellom de ulike kommunale lederne om hvordan de skal forholde seg til rådet når det gjelder sakene.

En av sektorlederne framhever at det er sjelden de sender saker til rådet, men «rådet kan selv velge hvilke saker de vil ha. Det er bedre at rådet plukker saker som de ønsker å ha på saklista enn at vi skal tvinge på dem saker. Det er mange saker som kommer opp og det ville være dumt for rådet hvis jeg sender alle saker som rådet må behandle, så er de lite interessante». Vedkommende mener også det kan være vanskelig å avklare hvilke typer av saker som bør sendes til rådet. Det nevnes et eksempel på en sak hvor rådets innspill inneholdt veldig spesifikke forslag for ei gruppe når saken var en mer generell plan som omfattet mange ulike grupper. Det kan bli «utfordrende når noen har en så sentral plass som de har til å uttale seg og andre grupper ikke har et tilsvarende talerør. Det blir en ubalanse i det i forhold til den helheten vi prøver å få til». Sektorlederen mener videre at det er bra at rådet er aktivt, men også utfordrende: «Det dreier diskusjonen i den retningen i veldig mange saker. Det er bra at det er aktivt, men av og til går de utover både sitt mandat og rolle, de strekker det veldig langt. Det er viktig at vi har engasjement i et demokrati».

En annen sektorleder mener at samarbeidet med rådene kunne vært bedre og at de ønsker seg mer dialog og samarbeid enn de har hatt fram til nå. Vedkommende innrømmer at det av og til glipper i noen saker hvor rådet ikke har blitt involvert. Vedkommende mener imidlertid at de gradvis blir bedre. Sektoren skal nå starte arbeidet med en sak om CRPD i kommunen og her er intensjonen at rådet skal være med hele vegen og at de nå avklarer med rådet om hvordan det skal skje.

Ordføreren trekker fram at det ikke er så enkelt når: «De mener at de ikke får alle saker som de burde ha til rådet, samtidig som de diskuterer om det er nødvendig at de er inne i alle sakene som de får. Det er ikke helt enkelt. Samtidig er det leder for rådet som plukker ut sakene som de skal diskutere». Ordføreren nevner også at det ikke nødvendigvis er så problematisk å sende «for mange saker» til rådet fordi de kan velge å ikke uttale seg i saker som de får oversendt.

Kommunedirektøren trekker fram at den kritikken de har fått fra rådet dreier seg om: «Delvis at de ikke har fått de sakene de mente de skulle ha og delvis at de sakene de har fått har de fått for seint. De mener at de burde vært inne tidligere i prosessene. De ønsker å komme inn i oppstarten av arbeidet og følge prosessen og ikke bare etterpå når det foreligger en plan. Så dette har vi forsøkt å rette oss etter». Etter at kommunedirektøren har sett at rådet har et bredt interessefelt så er det ikke så krevende å avgjøre hvilke saker som bør innom rådet: «Jeg opplever nå at vi har funnet bedre ut av det og er i et bedre spor, blant annet så har jeg tatt innover meg at når jeg er i tvil sørger jeg for at saken kommer til rådet. Vi har hatt læring her på begge sider og at da bør vi heller gå til rådet en gang for mye enn en gang for lite».

Kommunedirektøren understreker også at kommunestyret er veldig opptatt av at saker som er relevante for rådet skal ha vært innom rådet før kommunestyrets behandling: «Jeg har opplevd i et par tilfeller at kommunestyret har utsatt sakene i påvente av at rådet skal få uttalt seg. Det gir jo læring for kommunedirektøren. Det hender det går litt fort med godkjenning av saker uten å tenke nøyere over om saken har vært der den skulle ha vært. Saksbehandlerne har også blitt bedre på det. Hvis rådet skal påvirke saker er det bedre å komme inn tidlig slik at det kommer inn i saksframlegget enn å komme inn etterpå og bare gi terningkast».

Sekretæren for rådet vektlegger at rådet gjerne vil behandle veldig mange saker og at det derfor er viktig med en avgrensing. Derfor understrekes betydningen av å ha møte på forhånd for å sette opp saksliste til rådsmøtene. Sekretæren framhever: «Jeg setter meg litt inn i sakene og foreslår at det er saker som de ikke trenger å behandle i rådet. Det får jeg grei aksept for. De er veldig engasjerte, de har vel litt for mye på sakslista».

En av sektorlederne er også inne på at rådet kanskje bør prioritere mer mellom hvilke saker de går inn i: «Jeg tenker det hadde vært bra både for rådet og sakene at de hadde hatt dypere engasjement i enkelte saker og mindre i andre saker. At det blir litt påtatt og rart. Når det kommer innspill som egentlig ikke hører med til saken, det blir et kunstig vedheng. Det er man ikke tjent med på sikt. Ikke alltid at all PR er god PR». På spørsmål om det kan bidra til å skape irritasjon, svarer vedkommende: «Det kan skape noe irritasjon av og til. Enkelte saksbehandlere føler at de har skrevet en god sak og så får saken en helt annen dreining enn det som var hensikten med saken. Det er ikke noen generell irritasjon, det er et godt og fungerende råd».

Uttalelsene fra rådet

Formen på uttalelsene fra rådet som skal følge sakene til behandlingen i politiske organer har også blitt kritisert. Kritikken dreier seg om at lange og omstendelige «utredninger» i mindre grad vil bli tatt hensyn til enn mer konkrete og konsise uttalelser. Ordfører uttrykker at vedkommende har prøvd å veilede rådet på måten de utformer vedtakene i rådet: «Rådets vedtak er utredninger og ikke forslag til vedtak. Ergo så mister de muligheten til å få gjennomslag i enkelte saker. Vi har prøvd å veilede dem på det». Det framheves videre at «protokollen bør være så konkret som mulig fordi da har de best muligheter for å få gjennomslag».

Sekretæren er også inne på dette: «Det går mange timer også i etterkant til å skrive protokoll. De vil gjerne ha lange avhandlinger inn som vedtak. Det gjelder jo å bli tatt seriøst. De vil ha så mye med at

de nesten ikke blir tatt på alvor av den grunn. Nå skjønner de det mer, å fatte seg i korthet. Mange av uttalelser de har, blir lest opp i komiteene og i kommunestyret».

Kommunikasjonen

Det har også kommet kritikk mot rådet at de til tider har vært skarpe i sine uttalelser. Tonen kan til tider ha vært noe skarp blant annet overfor personer fra kommunens administrasjon som har kommet for å orientere om saker i rådet. Det er flere av informantene som gir uttrykk for at saksbehandlerne opplevde at de ble røft håndtert i rådet og at de ble skyteskive i saker som rådet var kritisk til. En sektorleder uttrykker at «Saksbehandlere blir satt litt til veggs og opplevde det som veldig skummelt med en konfronterende tone». Konsekvensene har ifølge kommunaldirektøren vært at kommunalsjefnivået i sterkere grad skal møte i rådet og at det vil skje en omlegging i retning av at rådet kommer tidligere inn i sakene «og ha diskusjonene på et greit nivå og at ikke saksbehandlerne skal måtte ta alle slag». Sekretæren i rådet har også fungert som en medierende aktør i slike sammenhenger: «Det kan bli for mye. Det er også måten å snakke til hverandre på. For eksempel sier de at nå må vi kalle inn den og den på teppet. Det kan dere ikke si. Vi kaller inn personer for å få en dialog med dem, vi kaller ikke inn noen på teppet. Kan av og til være litt skarpe og bli litt misforstått, tonen har vært noe skarp. Det fungerer imidlertid bedre nå enn tidligere».

Nestlederen i rådet framhever imidlertid at det har vært nødvendig for rådet å være tydelige: «Vi har vært ekstremt tydelige, vi har vært veldig på, ikke lagt noe imellom. Vi har blitt oppfattet som urimelige til tider av noen, litt for skarpe i våre uttalelser. Vi mener at det har vært nødvendig for å sette i gang noen prosesser. Vi har vært opptatt av å vekke det politiske og administrative miljøet, det har vært nødvendig. Kommunen var ikke vant til et så aktivt råd med så mye meninger. Vi kunne kanskje valgt andre ord. Mye har berodd på misforståelser. Vi har lagt det bak oss, nå er vi inne i en annen epoke». Sekretæren legger også vekt på at rådet setter søkelyset på ting som ikke har blitt kommunisert godt nok fra før: «De ønsker medvirkning i forkant. Medlemmene er kunnskapsrike og har masse erfaring».

Informantene er enige om at det har vært relativt turbulent særlig det første året, men at det nå er i ferd med å gå seg til. Ordføreren uttrykker det på følgende måte: «Ting går seg til. Det er alltid mer krevende i starten og slutten av en periode. De som sitter i rådet har fått mer erfaring, du vet rollen din og hvordan du skal jobbe. Klargjøring av rollen og myndighetsutøvelsen har vært viktig. Det er et offentlig organ vi snakker om, men det har en rådgivende funksjon og ingen myndighet».

Legitimitet og innflytelse

Alle informantene beskriver rådet som aktivt og veldig engasjert. Flere mener at rådet er mer aktivt nå enn tidligere. Kommunedirektøren mener at «Rådets aktivitet er større enn i forrige perioden, mer synlig og større aktivitet i rådet som sådan og mer bevissthet i kommunestyret om rådernes plass». En sektorleder sammenlikner også rådet for personer med funksjonsnedsettelse med de andre rådene i kommunen og mener at det er det klart mest aktive rådet: «Vi opplever at rådet for personer med funksjonsnedsettelse er mye mere på enn de andre rådene. De har veldig mange meninger om veldig mye».

Når det gjelder rådets innflytelse på ulike tjenestoområder har lederen krysset av for svært stor innflytelse når det gjelder uteområder/stedsutvikling, samt boform/egen bolig. Videre er det krysset av for ganske stor innflytelse innen helse og omsorg, rehabilitering/habilitering, arbeid og

syssetting, transport og bygninger. For sakstyper er det krysset av for svært stor innflytelse mht diskriminering og ganske stor innflytelse innen de øvrige sakstypene som er nevnt i skjemaet, dvs brukermedvirkning, universell utforming, likestilling, deltakelse i det politiske liv, kommunale planer og Covid-19 situasjonen i kommunen. Nestleder i rådet peker på flere konkrete enkeltsaker hvor rådet har hatt innflytelse.

Sekretæren trekker spesielt fram universell utforming som et område hvor rådet har innflytelse: «Når det gjelder universell utforming har rådets medlemmer mye kompetanse og de blir hørt. Det er i kraft av kunnskapene og erfaringene de har og at de er oppdatert på nye forskrifter osv. Det er mangelfullt blant prosjektledere i bygg og anlegg. HC-parkering, ledelinjer, tilgjengelighet. De forteller ting som en saksbehandler eller prosjektleder ikke tenker på. Rådet har mest konkret innflytelse når det gjelder universell utforming». Videre mener sekretæren at rådet har blitt mer verdsatt etter hvert: «folk er blitt mer oppmerksomme på at det finnes et råd som kan noe om noe som er viktig».

Ordføreren mener at rådet kanskje har for høge forventninger om sine muligheter til å få innflytelse: «Rådet har jo hatt en forventning i enkelte saker om å ha gjennomslag i kommunestyret. Men det er jo forskjell på å bli hørt og få gjennomslag. Det å forklare rådet det har vært en utfordring». Lederen i rådet viser også til et møte med ordføreren, hvor «Det ble sagt at de alltid leste uttalelsene våre, men vi får ikke viljen vår hele tida». Lederen føler likevel at de blir hørt i større grad enn tidligere og at rådets arbeid verdsettes.

Det framheves også fra de ulike kommunale informantene at de mener at rådets arbeid er til nytte for kommunen. Kommunedirektøren mener at kommunen har nytte av rådet: «Det vil jeg absolutt si. Både ved at det finnes, og ved at det hjelper til med å opprettholde fokus på saksbehandlernivå. Saksbehandlere er til stede i rådet og hører på diskusjonen, påvirker saken og senere saker. Det er bevisstgjørende og til nytte. Nyttig og viktig korrektiv for kommunedirektøren». En sektorleder framhever også at de har stor nytte av rådet når det gjelder «universell utforming, de kjenner feltet og de peker på utfordringer vi ellers ikke ville sett». En annen sektorleder framhever også at de har nytte av rådet: «Ja, vi har nytte av rådet. Vi kan også be dem om råd. For eksempel i utbyggingsprosjekter, da er det et avgjørende råd å spørre. Også i forhold til den daglige jobbinga. Det er et nyttig råd».

Det er også et par forslag til hvordan nytteverdien av rådet kan økes ytterligere. Kommunedirektøren vektlegger at administrasjonen kan tilrettelegge sakene bedre for rådet: «Jeg tror vel at det handler mye om vår administrative tilrettelegging for arbeidet, vi har fortsatt noe å gå på der. Vi må bli flinkere til å stille spørsmål slik at det blir lettere for rådet å se problemstillingene som sakene reiser. Det er kommunedirektørens skyld at det er som det er, det er kommunedirektøren som må skjerpe seg sjøl og organisasjonen. Å sitte i et slikt råd og følge med på alt som skjer i kommunen det er i overkant av hva en kan forvente. Så det er opp til oss å være aktive tilretteleggere. Gå inn i rådet med åpent sinn og lytte og stille spørsmål. Det er tyngre for rådet å svare på ikke stilte spørsmål enn å svare på spørsmål som blir stilt. Det kan være saker hvor det ikke er åpenbart for rådet hva som er problemstillingene. Vi må også tydeliggjøre implikasjoner». Videre er det relativt stor enighet mellom informantene om at rådet bør komme tidligere inn i saksprosessene: «Det er viktig at rådet er inne tidlig i sakene, så tidlig som mulig i prosessene» (Ordfører).

Betydningen av forankring av rådet i kommuneloven

Informantene har noe varierende vurderinger av om forankringen av rådet i kommuneloven har hatt noen betydning.

Lederen i rådet påpeker at etter forankringen i kommuneloven er rådets medlemmer å betrakte som folkevalgte på linje med politikerne. Samtidig har det ikke hatt noen betydning i praksis, etter hennes mening. Nestlederen følger opp: «Det har ikke hatt noen betydning i praksis. Vi føler oss ikke som folkevalgte og politikerne betrakter oss heller ikke som det». En av sektorlederne ser heller ikke noen endringer som følge av forankringen i kommuneloven. En annen av sektorlederne er usikker på om det har hatt noen betydning. Vedkommende mener at det er personene som sitter i rådet som er viktigere: «Jeg tror det er personene som har betydning og ikke lovendringen. Det er personer som er sterkt politisk engasjert og mener mye. Det gjør et råd veldig aktivt».

Sekretæren for rådet mener at kommuneloven kan ha hatt en betydning, men vektlegger også rådets økte aktivitet og engasjement. Sekretæren mener at den politiske og administrative ledelsen i kommunen har blitt mer oppmerksomme på rådet etter at rådet kom inn i kommuneloven: «Det etterspørres hva rådet mener om ting, mer enn det ble gjort før». Samtidig har rådet et økt engasjement og aktivitet i forhold til tidligere. Sekretæren trekker her fram lederens rolle: «Rådet er mer aktivt nå enn tidligere. Det har nok med lederen å gjøre. Hun er tryggere i rollen som leder». Den økte aktiviteten fra rådet kan derfor like godt være grunnen til den økte oppmerksomheten fra kommunens side, som at rådet har blitt forankret i kommuneloven.

Ordføreren mener at forankringen i kommuneloven kan ha hatt en viss betydning: «Det er mer formelt, det vil jeg si. Det blir brukt både fra kommunens side og fra rådet sin side. Det er bra». På spørsmål om uttrykket formell betyr at rådet har fått en større status eller legitimitet i kommunen, svarer ordføreren: «Det spørres hva du legger i disse uttrykkene? Både ja og nei. Jeg har alltid respekt for de ulike rådene. Min oppgave er å prøve å veilede dem, ikke overstyre sjøl om de tror det. Muligheter for å få gjennomslag for sine saker. Mer konkrete vedtak i protokollen. Legitimitet går på tillit, det er ikke noe du bare kan ta til deg, men opparbeide deg over tid. Må se på arbeidsform osv. Flertallet i kommunestyret har blitt mer bevisst». Ordfører bekrefter at rådet formelt sett har fått en viktigere posisjon og status som følge av forankringen i kommuneloven, men hvordan det reelt sett blir i praksis avhenger av hvordan rådet fungerer, altså hvordan rådet forvalter sin rolle.

Kommunedirektøren er relativt klar på at rådets aktivitet og betydning har med forankringen i kommuneloven å gjøre: «Forankringa i kommuneloven har klart hatt en betydning. Det er blitt en tydeligere og mer integrert del av den kommunale styringsmodellen. De skal ha sin sørvis fra politisk sekretariat. Det er mer under huden på kommunestyremedlemmene at rådene skal ha anledning til å uttale seg. Tidligere har det vært veldig personavhengig om rådene har fungert i det hele tatt». På spørsmål om personfaktorens betydning for rådets aktivitet og engasjement, svarer kommunedirektøren at det nok er personavhengig, men «jeg tror i hvert fall halvparten av endringene handler om kommuneloven».

5.3 KOMMUNE C – MELLOMSTOR KOMMUNE I MIDT

Gjennomgangen er basert på svarene i spørreskjemaet, intervju med leder, helse og omsorgssjef, ordfører og sekretær

Oppnevning og sammensetning av rådet.

Rådet har 5 medlemmer, tre menn og to kvinner. En av medlemmene er i aldersgruppen 25-39, to er i aldersgruppen 40-59, og en er i kategorien 60 år eller mer. Rådet har 5 varamedlemmer. Ingen av rådsmedlemmene kommer fra det politiske, alle er brukerrepresentanter. I oppnevningen av rådet i inneværende periode ble FFO forespurt om å komme med forslag til kandidater. I rådet er Norges handikapforbund, Blindedeforbundet, LHL, Diabetikerforbundet og ADHD Norge representert. Leder har sittet i rådet over flere perioder. Administrasjonen er med på å innstille representanter til rådet. Sekretær gir uttrykk for at personen er «veldig fornøyd» med kompetansen i og sammensetning av rådet, og beskriver det som «fruktbart». Ordfører mener også at rådets sammensetning er god. Rådsleder legger vekt på at rådet har vært opptatt av å ha en bred sammensetning, at det «fungerer veldig godt», og at det er god kompetanse i rådet. I tillegg er det også en styrke at man også har mulighet til å innhente kompetanse og kunnskap fra de ulike interesseorganisasjonene.

Rådet har vært klare på at de ikke ønsker å ha politisk representasjon i rådet, og at dette først og fremst skal være et brukerutvalg, noe kommunen også ser ut til å være bevisst på. Rådet har heller ikke talerett i kommunestyremøter, men referat fra møtet blir lagt frem i kommunestyremøtene. Dette skiller seg fra eldrerådet i kommunen, der det er en politiker representert. Helse og omsorgssjef – som har særlig tett kontakt med rådet i den aktuelle kommunen – påpeker at det har vært en utfordring når det gjelder å få folk til å stille i rådet. En leder har måttet trekke seg i den siste rådsperioden, mens det har vært noen «ildsjeler» som har vært med over tid.

Tidligere har det vært diskusjon i kommunen om det skal være fellesråd, men det har ikke vært ønskelig fra rådets side, man har ønsket å beholde et eget råd, for å opprettholde en struktur som ifølge rådsleder fungerer bra.

Rammebetingelser og opplæring

Rådet har en sekretær som ligger under enhet for helse og omsorg. Personen har mange andre oppgaver i kommunen, og det kan se ut til at det er litt tilfeldig at sekretærfunksjonen har havnet hos nettopp denne personen. Sekretær beskriver at personen må «henge på» den øvrige kommunale administrasjonen når det gjelder å få inn aktuelle saker til møtene.

Det er ikke avsatt en egen stillingsprosent til sekretærfunksjonen, selv om det ligger en god del oppgaver til denne rollen, både når det gjelder forberedelse, gjennomføring og oppfølging av møtene. Slik sett kan det se ut som det er vesentlig å ha en person som er kjent med hvordan kommunen fungerer, for å få gjennomført de tingene som skal gjøres. Som sekretæren påpeker: «Du bør jo kjenne kommunen litt og det er jo en fordel at jeg har jobbet her i mange år og kjenner strukturen». Rådsleder beskriver ellers at rådet er «svært fornøyd» med sekretærfunksjonen i kommunen, og at den fungerer «upåklagelig».

Rådet har egne retningslinjer for virksomheten. Rådet har ikke fått tatt del i KS folkevalgtopplæring, selv om rådet har ønsket dette, men de har spilt inn til kommunen at de ønsker å få til dette i neste rådsperiode. De fikk ellers tilbud om kurs i regi av fylkeskommunen i oppstart av den nye rådsperioden.

I samarbeid med kommunen har rådsleder fått støtte til å ta utdanning innenfor universell utforming – sammen med flere ansatte i kommunen – noe som har gitt leder sterk kompetanse på dette temaet. Leder har da tatt med seg denne kompetansen tilbake til kommunen, gjennom blant annet kompetanseheving av kommunestyret.

Samarbeid og involvering i utviklingsprosjekter

Rådet beskrives av flere som et litt «annerledes» råd enn i andre kommuner. Det kan se ut til at den aktuelle kommunen har et sterkt eierskap til dette rådet. Det kan også se ut til å være et særlig tett samarbeid mellom rådet og kommunen på enkelte områder, særlig innenfor helsesektoren. Det er mye kontakt mellom rådet og helse og omsorgssjef, og det legges vekt på at det er sentralt at rådet kommer tidlig på banen i ulike saker. Helse og omsorgssjef har et eget punkt på agendaen på hvert rådsmøte, der personen orienterer om aktuelle saker, i tillegg til at rådet kan stille spørsmål om aktuelle saker. Helse og omsorgssjef er opptatt at man skal «utvikle noe sammen», og at det er viktig at man jobber *med* rådet for å finne gode løsninger i kommunen. Tidligere har det vært motsetninger mellom administrasjonen og organisasjonene, men slik er det ikke i dag påpekes det.

Kontakten og relasjonen mellom rådet og kommunen beskrives som viktig. Helse og omsorgssjef sier følgende: «Jeg tenker vi har et felles mål. Sammen blir vi bedre. Rådet er gode til å stille spørsmål, det er klart at vi har forskjellige roller, det er mange oppgaver som skal løses av en kommune, men gjennom å ha en tettere og hyppigere dialog blir tilliten bedre hvis en klarer å finne ut ting sammen, og det har vi jo erfart gjennom mange år, jeg tror de er fornøyde med at jeg kommer, og jeg får med meg tips tilbake på ting vi ikke har klart å kommunisere ut». Rådsleder sier at rådet «aldri har hatt noe motstand» i kommunen.

Rådet blir også involvert tidlig i flere utviklingsprosjekter, og det kan se ut til at dette er en praksis som har bygget seg opp over tid, særlig innenfor enkelte sektorer. Ordfører legger vekt på at man har en «bred involvering» av rådet i mange prosesser. Dette angår særlig helsesektoren. Sekretær sier følgende: «Innenfor helse spesielt har det vært det var naturlig, det var naturlig innenfor teknisk også tidligere, men så har det vært store utskiftninger der, så hadde vi dem inne på et møte for et år siden der vi etterlyste at utvalget ønsker å være mer involvert i saker der. Utvalget ønsket da å være orientert og å delta der det er mulig i utviklingsprosjekter. Så det har bedret seg». Rådet har for eksempel vært med i et forbedringsarbeid på rehabilitering i kommunen, der de har vært med som fast representant inn i en arbeidsgruppe. Rådet blir da tatt med i utviklingsarbeidet på lik linje med andre aktører.

At kommunen velger å ha rådet tidlig med inn i utviklingsprosjekter, beskrives som en konsekvens av de erfaringene man har gjort seg fra den tidlige fasen av rådet, som ligger rundt 20 år tilbake i tid. En «uheldig sak» slik ordfører omtaler det. Da var det var en del støy omkring rådet fordi man opplevde å komme for sent inn i saker. Etter dette gjorde kommunen noen grep, og begynte å arbeide mer aktivt med brukerorganisasjonene. Dette arbeidet har tilsynelatende båret frukter, og det har over tid blitt etablert en god «kultur» for å arbeide med brukermedvirkning. Som en konsekvens av dette har det for eksempel blitt etablert en praksis der rådet skal slippe å komme med hørings svar etter at sakene

er avsluttet, men i større grad da bli involvert i prosjektarbeid. Slik kan man kan gi innspill i en så tidlig fase som mulig. Dette beskrives som en suksessfaktor.

Arbeidet i rådet

I 2020 hadde man fem fysiske og fire digitale møter. De har også jevnlig møter med elderrådet. I forbindelse med *Leve hele livet* reformen deltar begge utvalgene i dette arbeidet.

De fleste sakene kommer fra kommunen til rådet, men i det siste har det gått henvendelser fra rådet til kommunene om blant annet avvikling av mobbeombudet, og sammenslåing av to helsestasjoner. De fleste av sakene rådene behandler ligger under helse og omsorg, og knytter seg spesielt til saker som går på universell utforming. Rådet behandler også en del saker som går på boform/egen bolig. Representanter fra kommuneadministrasjonen deltar for å orientere om ulike saker. Ofte er det rådet som ønsker redegjørelse i ulike saker, en nylig sak som man har ønsket redegjørelse av er nedleggelsen av kommunens mobbeombud.

Leder beskriver at det er viktig at rådsmedlemmene har god rolleforståelse, og at det er viktig at man forstår hvordan man kan jobbe for å fremme rådets interesser i kommunen. I forbindelse med et byggeprosjekt legger leder vekt på at det er viktig at man forstår at man som medlem av rådet ikke kan arbeide «mot byggeprosjektet», men i stedet må være opptatt av hva som kan gjøres for de aktuelle prosjektene for å ivareta medlemsorganisasjonenes interesser.

De har noe mindre saker fra teknisk etat, men dette har da bedret seg etter at man har henvendt seg direkte til dette tjenesteområdet i kommunen for å få flere aktuelle saker opp i rådet. Man tok et møte med den aktuelle sektoren for å synliggjøre rådet, noe som gjorde at man da har fått oversendt flere saker fra sektoren.

Rådet initierer i tillegg egne saker, og er aktive i den forbindelse. Rådet er ikke synlig i offentligheten, i den forstand at de er aktive i for eksempel lokale medier. Fra helse og omsorgssjef legges det vekt på at rådet har «politisk synlighet», men at rådet ikke er synlig i offentlighet når det gjelder enkeltsaker. Man er mer opptatt av å jobbe på «systemnivå» som rådsleder er opptatt av.

Koronasituasjonens betydning for rådets arbeid

Kommunen har informert rådet om aktuelle ting som gjelder korona, for eksempel vaksinasjonssted, ellers har ikke rådet vært direkte involvert i arbeidet med korona. På eget initiativ har rådet gitt innspill til kommunens informasjonsmateriell som bare bestod av tekst, og påpekte at det også burde være lyd med her noe kommunen fulgte opp. Det har vært litt lavere aktivitet enn normalt under koronasituasjonen sier leder, men det har fortsatt vært jevn og god møteaktivitet digitalt.

Betydningen av innlemming i kommuneloven

At rådet har blitt innlemmet i kommuneloven, har ikke hatt stor betydning slik vi får inntrykk av. Kommunen har hatt et godt etablert råd over tid, med faste rammer rundt seg, og de har ikke blitt endret som en konsekvens av lovendringen. Sekretæren understreker at det har vært en kontinuitet i kommunens arbeid med rådet, som ikke har endret seg de siste årene: «Det har vært tuftet på samme filosofi hele veien, at det skal være et medvirkningsorgan». Rådsleder påpeker at det «ikke har vært noen endring i det hele tatt» etter innlemmingen i kommuneloven.

Vurderinger av rådets fungering og innflytelse

Sekretæren beskriver dette som et aktivt utvalg, og at det er «middels til stort engasjement». Personen legger vekt på at rådet har innflytelse, særlig når man deltar i ulike prosjekter er muligheten til å påvirke kommunen særlig til stede. Samtidig legges det vekt på at aktiviteten kan variere med utgangspunkt i hvem som sitter der. Det kan se ut til at det er viktig å ha personer med erfaring i rådet, og sekretæren legger vekt på at det er en stor fordel om ikke alle medlemmene er nye samtidig. Rådsleder mener at rådet har «stor innflytelse» i kommunen, og presiserer: «Vi føler oss velkommen, og at vi blir sett og hørt».

5.4 KOMMUNE D – LITEN KYSTKOMMUNE I VEST

Gjennomgangen er basert på svarene i spørreskjemaet, intervju med leder og nestleder, helse- og omsorgssjef, teknisk sjef, sekretær, ordfører og kommunedirektør.

Oppnevning og sammensetning

Dette rådet har 5 medlemmer og tre varamedlemmer. I rådet sitter en politiker, tre representanter fra Norges Handikapforbund og en representant fra Autismeforeningen. Dette er en noe bredere sammensetning enn det har vært i tidligere perioder. Leder beskriver at det ikke er mange aktive lokallag i kommunen, noe som kan være en utfordring når det gjelder rekruttering av medlemmer til rådet.

Tre av medlemmene er kvinner, to er menn. To av representantene befinner seg i kategorien 60 år eller mer, to i kategorien 40-59 år, mens en er i kategorien 25-39 år. Lederen har sittet i rådet i flere perioder, og har lang «fartstid» som personen uttrykker det.

I rekrutteringen av rådsmedlemmer sendte kommunen en henvendelse til Norges Handikapforbund som bisto i prosessen. Rådet blir ellers oppnevnt i kommunestyret. Nestleder i rådet beskriver at dette har vært en god prosess. Sammensetningen av rådet beskrives som «god» av lederen. Leder presiserer også at rådet forsøker å representere så bredt som mulig fra ulike interessegrupper, og at sammensetningen i dag er bra, selv om kompetansen kan bli litt ensidig: «det vi kan mest om er bevegelsehemming, og ikke så mye om andre funksjonshemminger»

At det er en politiker representert i rådet er nytt i denne perioden. Ordfører påpeker at det har vært ønskelig med et mer aktivt råd i denne perioden enn tidligere, og at han dermed har gjort noen grep jfr. tidligere perioder: det sitter altså nå en person fra kommunestyret i rådet som også får ekstra taletid ved budsjettprosesser etc. Det er ellers ikke noe arbeidsutvalg eller underutvalg i kommunen.

Rammebetingelser og opplæring

Sekretæren – som også er politisk sekretær – sitter plassert sentralt i rådmannens stab. Leder og nestleder er veldig fornøyd med sekretæren, og påpeker at denne funksjonen er viktig for rådsarbeidet i kommunen. Rådsleder påpeker at det organisatorisk fungerer «veldig greit». Sekretærfunksjonen er plassert under kommunedirektørens stab, nestleder beskriver at personen er «veldig flink til å finne saker og orientere oss om hva som rører seg i det politiske når det gjelder saker som er aktuelle for oss».

Rådet følger egne retningslinjer, men har ikke en egen budsjettpost. At man ikke har et eget budsjett, har ikke vært et problem ifølge leder, ettersom man får de midlene de trenger fra kommunen når det trengs. Rådet har fått noe opplæring fra kommunen, men denne blir beskrevet som mangelfull fra rådets side. Rådet ble ikke oppnevnt tidsnok til å få del i folkevalgtopplæringen som kommunen tilbyr. Rådsleder er kritisk til dette og påpeker at: «Vi mener at rådet bør få samme politikeropplæring som andre på lik linje med andre politikere».

Arbeidet i rådet

Leder, nestleder og sekretær møtes og setter opp sakslista for møtene i rådet og forbereder sakene. De fleste sakene rådet behandler kommer fra kommunen til rådet, det er mest saker som går på samferdsel og universell utforming (f.eks. universell utforming av ferge som av flere blir trukket frem som en sak der rådet har hatt innflytelse). En del saker går på parkering, toaletter etc.

Rådet behandler ikke så mange saker fra helse, og sekretæren reflekterer rundt om dette kan noe med at personen ikke sitter plassert under tjenesteområdet helse i kommunen. Rådet har ønsket å være med tidlig inn i prosessen på ulike byggeprosjekter. Det hender også at de tar opp egne saker, som de f.eks. blir kjent med via lokalavis slik rådsleder beskriver det. Rådet ser ut til å være lite synlige i kommunen utad, verken i lokalavis, nettsider eller sosiale medier.

Rådet har en møteplan der møtene er lagt før møter i andre kommunale utvalg, og rådets uttalelser følger da den konkrete saken gjennom hele den politiske prosessen. Denne strukturen er ifølge ordføreren ny, og det beskrives at man har fått «positive» tilbakemeldinger på dette. Man har fra kommunens side ønsket å ta rådet mer på «alvor». Ordfører deltar på møter etter behov, noe kommunedirektøren også gjør.

Det er også endret på strukturen i saksgangen i inneværende rådsperiode, slik at rådet skal komme inn tidlig i ulike saker. Det virker også som dette fungerer ganske bra ifølge rådet selv. Ordfører beskriver at rådene nå kommer tidligere inn i saksprosesser enn tidligere.

Rådet er også inne i enkelte kommunale utvalg, for eksempel når det gjelder nytt sykehjem i kommunen. «Her kunne vi tenkt oss å være med tidligere, men vi kom oss nå med til slutt», påpeker rådsleder. Rådet har ellers også kontakt med råd i andre kommuner via en egen gruppe på nettet, der man kan utveksle erfaringer. Særlig i «budsjettsammenheng» har man hatt kontakt i denne gruppen.

Sektorlederne deltar jevnlig på møter for å orientere om saker, særlig teknisk sjef deltar på møter, men også saksbehandlere fra teknisk sektor deltar for å orientere om aktuelle saksforhold som rådet ønsker kompetanseheving på. Kommunedirektør påpekte ellers at interkommunale samarbeid kan være en utfordring for rådet, i den forstand at det kan være en utfordring for rådet når det gjelder å få innflytelse i ulike saker/tjenesteområder.

Koronasituasjonens betydning for rådets arbeid

Koronasituasjonen har hatt liten betydning for rådets aktivitet. Rådet har ikke blitt trukket aktivt inn i kommunens koronaarbeid. Selve møtevirksomheten har ikke blitt påvirket i stor grad under pandemien, selv om man har måttet omrokere noe på arbeidsoppgavene som følge av sykdom i rådet i denne perioden.

Betydningen av innlemming i kommuneloven

Rådsleder beskriver at en konsekvens av at rådsarbeidet er forankret i kommuneloven, er at medlemmene nå «er politikere på lik linje med andre, det var vi ikke tidligere». De gir inntrykk av at forankringen i kommuneloven har gitt rådet større legitimitet enn tidligere, og at det er viktig for å sikre at rådet blir tatt på alvor. Det er en «forsterket rolle» påpeker rådsleder.

Vurderinger av rådets fungering og innflytelse

Ordfører beskriver at rådet er svært nyttig og viktig for kommunen. En av sektorlederne beskriver rådet bla. som en «vaktbikkje» som gir innspill på veldig konkrete saker (fortauskanter etc.), men som til en viss grad mangler evnen til å sette seg inn i komplekse saker i ulike tjenesteområder. Det blir påpekt at rådet mangler en del kompetanse når det kommer til å være et godt medvirkningsorgan som er relevant for deres sektor.

Leder beskriver at rådet blir verdsatt, og at det med universell utforming er noe som trekkes frem i mange sammenhenger. Samtidig mener leder at det er en del å gå på fra kommunens side for å forstå at dette er et «rådgivende organ» som bør bli lyttet til. Sekretær påpeker at rådet kan få enda mer gjennomslag gjennom å i større grad initiere egne saker. Nestlederen beskriver at rådet jobber bra nå sammenliknet med tidligere perioder, og at det har vært et mindre «aktivt råd» i tidligere perioder. Leder beskriver at det er «middels aktivitet» i rådet i dag. På den andre siden beskriver rådsleder at det kan være komplisert å arbeide med de kommunale tjenesteområdene, som ikke alltid er like lydhøre overfor de innspillene som kommer. Som det blir påpekt: «Det er nesten enklere å påvirke private enn det offentlige».

5.5 KOMMUNE E – MELLOMSTOR KOMMUNE I ØST

Gjennomgangen er basert på svarene i spørreskjemaet, intervju med leder, helse og omsorgssjef, og sekretær

Oppnevning og sammensetning av rådet

Rådet har 9 medlemmer, og 4 varamedlemmer. 5 av medlemmene er kvinner og 4 er menn. Rådet har 4 medlemmer som er 60 år eller mer, mens 5 medlemmer er fra 40-59 år. Sekretær beskriver at rådet er «godt og bredt sammensatt». Det er sju brukerrepresentanter og to politikere. Oppnevningen av brukerrepresentantene har skjedd i samråd med FFO. Rådet oppnevner selv leder i rådet, dette er nytt i denne rådsperioden. I dag er blant annet Blindeforbundet, Mental Helse, LHL, Norges Handikapforbund og Norsk forbund for utviklingshemmede representert i rådet. Rådsleder beskriver at kompetansen er litt spredt i rådet, og at det er mye å sette seg inn i, særlig for nye representanter. Rådsleder påpeker ellers at det er viktig at FFO tar en samtale med rådsleder i begynnelse av ny periode, når man skal vurdere hvem som skal sitte i det nye rådet.

Leder kommer i dag fra en brukerorganisasjon, mens nestleder er vara i kommunestyret. Rådet roterer på leder og nestlederfunksjonen mellom politiker og brukerrepresentant til hver rådsperiode. Politikerne som sitter i rådet har mulighet til å løfte frem sakene på vegne av rådet inn i kommunestyret, noe de imidlertid gjør i liten grad i dag, ifølge rådsleder.

Sekretær legger imidlertid vekt på at det mangler noe teknisk kompetanse i rådet i dag, slik at det kan være vanskelig å sette seg inn i saker som gjelder for eksempel bygg. Det kan være krevende å lese arbeidstegninger etc., for å kunne gi relevante innspill tidlig i saksprosesser. Uten denne kompetansen kan det også bli komplisert å dra på befaringer av bygg, da det kan være vanskelig å vite hva man skal se etter.

Opplæring og rammebetingelser

Sekretæren er plassert i helsesektoren, og har ifølge personen selv mulighet til å avklare en del spørsmål som går direkte på denne sektoren. Personen overtok posisjonen da en annen i kommunen sluttet, og det ble bestemt litt «der og da» hvem som skulle overta blir det påpekt. Det er altså litt tilfeldig hvem som har denne posisjonen. Sekretæren har nå sittet i stillingen over lang tid. Det er ikke noen stillingsprosent knyttet til sekretærfunksjonen, men det finnes retningslinjer for stillingen. Rådsleder beskriver at man er fornøyd med sekretærfunksjonen, men også at den aktuelle personen har oppgaven som sekretær sammen med mange andre oppgaver, og at dette kan være en utfordring.

I denne kommunen er sekretærfunksjonen delt med en *utvalgssekretær* plassert sentralt i kommunen, med ansvar for det saksforberedende arbeidet, og en *sekretær* som organiserer selve møtene og fører referat. Sekretæren beskriver seg selv som utvalgssekretærens «forlengede arm inn i rådet», særlig ettersom personen altså sitter med en særlig innsikt når det gjelder helsesektoren. Sekretær beskriver at det er en styrke at rådsarbeidet er organisert slik i denne i kommunen. Slik det fungerer i dag. Utvalgssekretær deltar sjelden på møter.

Rådsleder trekker frem at det er viktig at rådsmedlemmene får samme opplæringen som politikerne. Kommunen har en egen «opplæringspakke» som rådsmedlemmene i de ulike rådene får tilbud om. I denne perioden har de også fått digital kompetanseheving, blant annet i det å gjennomføre møter i Teams. Det er satt av en egen pott i kommunen til rådet, som blant annet går til møtegodtgjørelse. Sekretæren bruker ikke noen skriftlige kilder i arbeidet sitt. Når det gjelder Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse, påpeker rådsleder at den er nyttig, men at den i større grad burde være tydelig på hva kommunen *skal og må gjøre*, ikke bare hva man *kan og bør gjøre*.

Arbeidet i rådet

Rådet har ikke en egen årsplan, men følger møtестrukturen i den politiske møtekalenderen. Rådet har møter et par dager før møtene i kommunens hovedutvalg for helse og sosial, og har – normalt sett – ett møte i måneden. Det vanlige er 8-9 møter i året. Det har vært litt færre møter i 2021 enn det normalt er.

Rådet opplever at de får for lite tid til å sette seg inn i sakene til møtene, og man har da endret litt på møtetidspunkt for å få en bedre løsning på dette. Rådsleder beskriver imidlertid at rådet også får tilsendt store og komplekse saker ofte rett i forkant av møter, noe som gjør det vanskelig: «Vi får sakene på onsdag og skal ha møtene på mandag morgen, det kan bli begrenset hva man rekker å sette seg inn i.»

Helse og omsorgssjef har deltatt på en god del på møter i tidligere perioder, men har i denne perioden ikke hatt mulighet til å være så mye til stede. Ordfører og kommunedirektør deltar i møter, men ikke så ofte. Sekretæren beskriver at rådet ellers er aktive når det gjelder å kalle inn representanter fra

kommunal administrasjon til de ulike møtene. Rådet har noe dialog med de andre rådene, særlig eldrerådet.

Rådet behandler både saker som kommer fra kommunen, og egeninitierte saker. Eksempler som trekkes frem på egeninitierte saker er blant annet tilgjengelighet på legesenter og BPA. De har også vært engasjert i universell utforming og planprosesser.

Sekretær forteller at rådet særlig behandler flest saker fra helse og sosial, det handler da mye om boliger, utbygging av boliger, institusjonsplasser, husleie eller BPA. Et annet spørsmål som har vært aktuelt nylig har vært rekruttering av helsepersonell. De har noe mindre saker fra teknisk og bygg, men dette har bedret seg gjennom at man har etterspurt saker fra dette tjenesteområdet.

Det beskrives at rådet ofte kommer litt sent inn i sakene, slik at det kan være vanskelig for dem å uttale seg om sakene. Sekretæren påpeker at «det er jo da du kan påvirke, tidlig i prosessen», men inntrykket er at rådet da ofte ikke har kommet tidlig inn i prosessene i kommunen, selv om det også skapes et inntrykk av at dette har bedret seg. Rådet har hatt et arbeidsutvalg som har jobbet med årsrapport eller andre saker som krever dybde, et eksempel på dette var en sak som gjaldt tilgjengelighet på legesenter. Dette er en sak som rådet har engasjert seg spesielt i.

Rådet har en egen Facebook-side som de bruker for å kommunisere om sine saker utad. Leder forteller at det i liten grad kommer innspill til saker her via sosiale medier, men at det har forekommet i bare ett tilfelle. Leder påpeker imidlertid at man absolutt kunne ha vært mer synlig i offentligheten: «Vi kunne sikkert ha vært flinkere til å vise oss frem». Det vises også til at man ønsker å få til et møte med lag og foreninger til våren der man kan gi innspill til rådet.

Brukermedvirkning

Flere trekker frem at brukermedvirkning ikke er godt nok ivaretatt for rådet i kommunen. Rådsleder trekker frem at det mangler forståelse i den kommunale administrasjonen om hva brukermedvirkning innebærer, og at det ikke er et godt nok system i kommunen for å ta inn de innspillene som rådene kommer med: «Kommunalt råd er jo brukermedvirkning på systemnivå, rådene skal bli lyttet til, for vi sitter jo med kompetanse som kommunen ikke gjør seg nytte av». Det pekes også på at det er en manglende innsikt i hele kommunestrukturen når det gjelder brukermedvirkning. En ting som trekkes frem som eksempel på manglende forståelse av brukermedvirkning er at rådet fikk avslag på ønsket om talerett i kommunestyret, uten at de fikk noen begrunnelse for dette. Som rådsleder påpeker: «Jeg synes det er litt spesielt å bli nektet dette».

Rådet har etterlyst mer brukermedvirkning gjennom en årrekke påpeker sekretæren, og erkjenner at dette ikke er «godt nok forankret» i kommunen. «Vi er alt for dårlige til å ta med brukere tidlig», påpeker sekretær. Dette er et punkt som samtlige aktører trekker frem. Helse og omsorgsleder sier også at: «Skal rådet påvirke utviklingen av tjenestene må de komme inn tidligere.». Det vises til også at administrasjonen i mange tilfeller erfarer at de har tatt med rådet inn i prosesser, men at rådet selv ikke føler at de har blitt involvert slik kommunal administrasjon opplever.

Et nylig positivt eksempel som trekkes frem er kommunal oppvekststrategi, der rådet kom tidlig inn i prosessen. Rådsleder påpeker at det var prosjektleder selv som tok initiativ til dette, og at man slik sett

er prisgitt initiativet til en enkelt saksbehandler eller prosjektleder. Rådsleder er tydelig på at det må innarbeides i «saksbehandlerutiner» at saker skal oversendes rådet på et tidlig tidspunkt. Kommunen har nå igangsatt et eget arbeid for å styrke arbeidet med brukermedvirkning, der man arbeider på individ-, tjeneste- og systemnivå. Det er bl.a. gjort et arbeid med dette gjennom flere workshoper der rådene har vært involvert. Helse og omsorgsleder beskriver at: «Vi ønsker en større grad av involvering av innbyggere». Et annet pågående arbeid som det vises til her, er utviklingen av et lavterskel psykisk helsetilbud, der rådsleder har blitt tatt inn som en del av prosjektet. Sekretær beskriver at det blir viktig at rådet fremover tas med tidlig inn i saker. De må da bli tatt med inn for kunne vurdere hvilke saker som rådet skal behandle, i større grad enn i dag.

Koronasituasjonens betydning for rådets arbeid

Rådet har ikke vært involvert i arbeidet med korona, hverken når det gjelder strategiske vurderinger eller iverksetting av tiltak. Sekretæren påpeker at pandemien har gjort arbeidet i rådet «vanskelig», og at det for eksempel har vært komplisert å opprettholde en god møtестruktur i perioden. Samtidig har man tilsynelatende opprettholdt god aktivitet gjennom denne perioden.

Betydningen av innlemming i kommuneloven

I forbindelse med ny kommunelov, har det vært en diskusjon i kommunen om hvordan rådene skal driftes. Det har ført til en del inngående diskusjoner om rådsfunksjonen der særlig elderrådet har vært aktivt, men også dette rådet. Det har blant annet handlet om hva slags stemme rådene skal ha i kommunen, og hva slags tilgang de har til kommunal administrasjon. Ellers ser det ikke ut til at innlemmingen i kommuneloven har vært av stor betydning påpeker sekretær, men kanskje har rådet blitt mer klar over at de ikke kan overses, det ligger noen krav og føringer som kommunen må forholde seg til. Rådsleder påpeker at det ikke har vært noen «synlig» endring.

Vurderinger av rådets fungering og innflytelse

Helse og omsorgsleder beskriver at «brukerperspektivet» som rådet representerer gjør rådet relevant. Lederen beskriver at rådet representerer en «viktig stemme» og at de med sin «definerte rolle» er i sentral posisjon til å gi innspill til kommunen når det gjelder aktuelle sakfelt. Det beskrives at flere av medlemmene i rådet har et sterkt engasjement, som er viktig for å få fokus på en del viktige enkeltsaker. Det fremheves også at rådet har bidratt til å sette politisk søkelys på for eksempel arbeidet med psykisk helse, og slik sett vært aktive når det gjelder å få saker opp på agendaen. Dette fører igjen til at kommunen må vurdere sitt arbeid, og dermed har rådet gjort et arbeid som er viktig når det gjelder å utvikle tjenesteområdet. Sekretær beskriver rådet på følgende vis: «Et råd som er veldig aktive, konkrete og ønsker å oppnå noe, jeg synes det fungerer veldig godt nå». Det trekkes også frem at rådet bidrar med egne brukererfaringer i rådet, som er en stor styrke – rådet får frem utfordringer som mange andre ikke tenker over. Derimot beskrives det at rådet nok «opplever at de ikke blir hørt godt nok», men at dette har bedret seg. Rådsleder forteller at: «Det største problemet er at [rådet] ikke har forankret i administrasjonen hvordan og ikke minst hvor tidlig rådet må inn i saker. Det er heller ikke forankret hos politikerne».

5.6 OPPSUMMERING

Det er en variert sammensetning av de fem rådene. Tre av rådene har den tradisjonelle sammensetningen av brukerrepresentanter fra organisasjonene og politikere (B, D, E). Brukerrepresentantene er i klart flertall i disse rådene og de har også lederen. I kommunene B og E har rådene en bred sammensetning fra ulike brukerorganisasjoner, mens rådet i kommune D er dominert av representanter fra Handikapforbundet (tre av fire brukerrepresentanter).

Fellesrådet i kommune A har en spesiell sammensetning ved at det er to politikere, som også er leder og nestleder, og tre øvrige medlemmer som er enkeltpersoner fra ulike geografiske deler av kommunen. Disse representerer ikke noen brukerorganisasjoner, men en av dem har en funksjonsnedsettelse. Ifølge informantene er det ikke noen aktive lokallag av brukerorganisasjoner i kommunen. Kommunen er inne i sin andre periode med fellesråd og hovedbegrunnelsen som oppgis er at det er for lite befolkningsgrunnlag for eget råd for personer med funksjonsnedsettelse.

I kommune C har de et rent brukerråd uten politikere. Medlemmene representerer ulike brukerorganisasjoner. Det er en innarbeidet «tradisjon» med et rent brukerråd i denne kommunen og informantene framhever dette som et godt etablert råd.

De fleste av casekommunene opplever at det kan være vanskelig med rekruttering av medlemmer til rådet. Særlig i de små kommunene er noe av problemet knyttet til at det er få eller ingen aktive lokallag av brukerorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse i kommunen. Det er imidlertid også større kommuner som sliter med rekrutteringen, særlig er det utfordrende å få med yngre personer.

Rådet i kommune B har stor aktivitet og et bredt saksfelt, men med en betydelig vekt på universell utforming. I kommune D er det universell utforming som er helt dominerende saksfelt. Det er naturlig å forklare dette med den relativt ensidige sammensetningen av rådet, hvor kompetansen om bevegelseshemming er klart dominerende. I de tre øvrige rådene (A, C, E) synes helse og omsorg å være dominerende saksfelt og tilknytning. Fellesrådet i kommune A har «eldresaker» som viktigste saksområde. Rådet i kommune C har en nær tilknytning til helse og omsorg. Sekretæren for rådet er tilknyttet denne sektoren og det er et tett samarbeid mellom helse og omsorgssjefen og rådet og de fleste sakene kommer fra denne sektoren og knytter seg særlig til universell utforming som sakstype. I kommune E er sekretæren tilknyttet helse og omsorg, rådets møter er i forkant av møtene i hovedutvalget for helse og sosial og de fleste sakene til rådet kommer derfra.

Når det gjelder hvilke kommunale saker rådene skal behandle er det fortsatt mangelfulle avklaringer og rutiner, som kan medføre både usikkerhet for den kommunale administrasjonen og misnøye fra rådernes side knyttet til at de mener de ikke får de sakene de skal ha. Videre er det fortsatt et problem at rådene kommer for sent inn i beslutningsprosessen til å kunne ha innflytelse på sakene, selv om det i noen sammenhenger har blitt en forbedring ved at rådet blir trukket inn tidlig i ulike saker eller prosjekter. Kommune C peker seg ut her ved at rådet blir trukket tidlig inn i beslutningsprosesser, særlig innenfor helsesektoren.

Rådernes praksis mht hvor aktive de er med å ta initiativ til saker varierer. Det vanlige er at de behandler saker som de får oversendt til uttalelse. I tillegg er det særlig ett råd (B) som framstår som mer proaktivt ved å også selv velge saker fra sakskartet til kommunestyret som rådet ikke har fått oversendt, samt

at de behandler en del henvendelser som kommer utenfra. Rådet i kommune C er også aktive med å initiere egne saker. Vurderingene av graden av innflytelse som rådene har er også varierende, fra gjennomgående oppfatninger av at rådet har relativt liten innflytelse (A) til at det har relativt stor innflytelse (B). For i hvert fall tre av rådene er det særlig universell utforming hvor man vurderer å ha en innflytelse, mens to av rådene mangler kompetanse på dette området (A, E). Kommuneledelsen i flere av kommunene uttrykker at rådene er nyttige for kommunen, men peker samtidig på mulige forbedringer av rådenes fungering som etter deres mening kan bidra til å øke nytteverdien for kommunen.

Koronasituasjonen har lagt en demper på rådenes aktivitet for tre av rådene (A, C, E), mens for to har det hatt liten eller ingen betydning for aktivitetsnivået (B, D). Ingen av rådene har blitt vesentlig involvert i kommunenes arbeid med korona.

Når det gjelder betydningen av at rådene nå er forankret i kommuneloven, synes det for tre av rådene ikke å ha hatt noen betydning (A, C, E), mens det er litt varierende vurderinger av dette i en kommune (B) og i en kommune har det kanskje gitt rådet en sterkere status (D).

6 OPPSUMMERING OG DRØFTING AV PROBLEMSTILLINGENE

Vi skal starte dette siste kapittelet med ei kort oppsummering av hovedfunn fra de ulike delene av rapporten (6.1). Vi skal deretter gjøre en nærmere diskusjon av fem temaer som fremstår som sentrale, før vi gir en konklusjon og avsluttende kommentar (6.7). Kapittelet omhandler de kommunale rådene med unntak av betydningen av forankringen i kommuneloven (6.6), hvor vi diskuterer dette både for de kommunale og fylkeskommunale rådene. For en oppsummering av spørreundersøkelsen til de fylkeskommunale rådene viser vi til kapittel 4 (4.8).

6.1 OPPSUMMERING

1) Rådenes etablering og sammensetning

De aller fleste kommunene i utvalget har representasjonsordning for personer med funksjonsnedsettelse. Kun to kommuner (under 1 prosent) svarer at de ikke har slik ordning, noe som er samme nivå som i de to foregående undersøkelsene (Winsvold mfl 2014 og Bufdir 2017). Også andelen kommuner med fellesråd (21 prosent) er omtrent uendret siden forrige landsdekkende undersøkelse (Bufdir 2017). Den vanligste begrunnelse for fellesråd er for lite befolkningsgrunnlag for eget råd.

Samtlige kommuner med fellesråd (45) oppgir at rådet er felles med eldre. Om lag halvparten av disse rådene svarer at beslutningen om fellesråd har vært til høring hos en eller flere brukerorganisasjoner. Dette må sies å være et forholdsvis lavt tall, når vi tar i betraktning at organisasjonene skal høres etter forskriften (§4).

En stor majoritet av rådene, 84 prosent, oppgir at funksjonshemmedes organisasjoner ble bedt om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av rådet. I 31 prosent av rådene ble paraplyorganisasjonene spurt, i 34 prosent av rådene ble enkeltorganisasjoner spurt, og i 21 prosent av rådene ble både paraplyorganisasjonene og enkeltorganisasjoner spurt. I 16 prosent av rådene (31 kommuner) ble organisasjonene ikke bedt om å komme med forslag. Dette er en omtrent like stor andel som i forrige undersøkelse (Bufdir 2017).

Gjennomsnittlig rådsstørrelse i utvalget er 6,0 medlemmer og 4,9 varamedlemmer. Ser vi på andelen medlemmer som representerer medlemmer med funksjonsnedsettelse, er denne 55 prosent, mens Bufdir (2017) observerte en andel på 58 prosent, og Winsvold m.fl (2014) en andel på 65 prosent. Forskjellen enkeltvis mellom undersøkelsene er ikke stor, men danner et bilde av en svak reduksjon over tid. Hovedbildet er at det størrelsesmessige forholdet mellom brukerrepresentanter og politikere i rådene har vært relativt stabilt over tid.

Tidligere kartlegginger har tegnet et bilde av skjev aldersfordeling i de kommunale rådene. Det er fortsatt svært få unge i rådene. Bare 7 prosent av rådene (14 råd) svarer at de har medlemmer som er under 25 år, mens 49 prosent har medlemmer i aldersgruppa 25 - 39 år. Unge under 25 år utgjør 1 prosent av alle rådsmedlemmene, mens medlemmer i alderen 25-39 år utgjør 10 prosent, og personer

i alderen 40 år og eldre utgjør 89 prosent. Andelen medlemmer i de to yngste aldersgruppene har ikke blitt høyere siden forrige kartlegging.

Ser vi på rådsleder, er vedkommende under 25 år i kun ett av rådene som deltok i undersøkelsen. Leder er mellom 25 og 39 år i fire råd (to prosent), mens 38 prosent (78 råd) av lederne er mellom 40 og 59 år, og 60 prosent (122 råd) er 60 år eller eldre. I alt er 98 prosent 40 år og eldre. Andelen personer i de eldre aldersgrupper er altså enda større blant lederne i rådet enn blant rådsmedlemmene. Videre er rådsleder kvinne i 48 prosent og mann i 51 prosent av rådene. Det vil si at kvinner er overrepresentert som rådsmedlemmer, mens menn er noe overrepresentert som rådsledere. Rådsleder er oftest brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse (58 prosent). Hver tredje (38 prosent) er politiker, og 11 prosent er brukerrepresentant for eldre. Samlet utgjør brukerrepresentantene 69 prosent av alle rådslederne (58 prosent brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse, og 11 prosent brukerrepresentant for eldre). Dette er altså en vesentlig økning av omfanget av brukerrepresentanter og tilsvarende en reduksjon i omfanget av politikere som rådsledere, sammenlignet med Windsvold m.fl. (2014). Det kan tenkes at denne endringen er et utslag av at rådene nå konstituerer seg selv.

2) Rammebetingelser og opplæring

Hovedbildet er at størrelsen på sekretærressursen fortsatt er forholdsvis liten, og på nivå med tidligere undersøkelser. I litt over halvparten (53 prosent) av kommunene utgjør sekretærfunksjonen mindre enn 5 prosent av et helt årsverk. Dette er samtidig en noe lavere andel enn i forrige undersøkelse (Bufdir, 2017). Vi ser også at andelen som har lagt sekretæren til rådmannskontoret/kommunedirektøren har økt tydelig, med ti prosentpoeng siden forrige undersøkelse, en utvikling som er i tråd med anbefalingene.

Rådslederne er i all hovedsak tilfreds med rådernes møtefasiliteter og teknologi. Tre av fire rådsleder er også tilfreds med rådets sekretariatsressurs. Dette er interessant sett i forhold til at ressursen er ganske liten i mange råd. Samtidig kan også tilfredsheten være et uttrykk for at samarbeidet mellom rådsleder og sekretær fungerer godt. Rådslederne er mindre tilfreds med rådets økonomi, men likevel er det ikke mange som uttrykker at de er lite fornøyd her heller. 40 prosent har svart at økonomien er tilfredsstillende og 20 prosent at de synes den er lite tilfredsstillende.

Vel halvparten av rådene (56 prosent) svarer at de har benyttet seg av retten til å uttale seg før sekretariat, saksbehandlingsregler, og budsjett blir vedtatt for rådet. Andelen er høyest når det gjelder uttalelse før budsjett fastsettes (41 prosent), og lavere når det gjelder saksbehandlingsregler (28 prosent) og etablering av sekretariat (11 prosent). Hvert tredje råd (37 prosent) har fått vedtatt eget budsjett. Dette er en svak reduksjon fra forrige undersøkelse. Godt og vel hvert fjerde råd (28 prosent) har lagd egne retningslinjer for sin virksomhet.

De aller fleste - ni av ti rådsledere svarer at de har fått fastsatt et mandat/reglement, noe som er en liten økning fra de to forrige undersøkelsene. Vel halvparten har fått sitt mandat videreført fra forrige periode. Kun et fåtall (seks prosent) svarer at rådet har fått myndighet til å fordele bevilgninger. Andelen råd som har myndighet til å fordele bevilgninger er også klart størst blant fellelråd. Andelen råd som ikke har fått fastsatt reglement øker systematisk med minkende kommunestørrelse. Hvert fjerde råd har lagd egne retningslinjer for sin virksomhet.

Andelen som rapporterer at rådet eller enkeltmedlemmer ikke har fått opplæring, synes å ha økt siden undersøkelsen i 2013. Det er rådets rolle og funksjon som er mest vanlig (43 prosent) å få opplæring om. Deretter kommer KS folkevalgtopplæring (28 prosent), og universell utforming (25 prosent). Det er kun 19 prosent som oppgir opplæring om CRPD, og 10 prosent som oppgir at de har fått opplæring om bærekraftsmål. Litt over halvparten oppgir at Bufdir sin veileder har hatt stor eller svært stor betydning for opplæring og kunnskapsutvikling i rådet. Litt over halvparten (56 prosent) av sekretærene svarer også at veilederen har vært svært nyttig eller nyttig.

3) Saksbehandling og saker

Den nye rådsordningen innebærer også at rådene bør komme tidlig inn i saksgangen. To av tre råd (65 prosent) svarer at det er etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid. Dette er en betydelig lavere andel enn i forrige undersøkelse, hvor andelen som hadde slike rutiner var 80 prosent. Det kan være noe vanskelig å forklare denne merkbare nedgangen, da de nye retningslinjene skulle tilsi det motsatte (jfr en nærmere diskusjon av dette i 6.3).

Sakspapirene blir for et flertall av rådene sendt til rådsmedlemmene mellom 4-7 dager i forkant av et rådsmøte (58 prosent). Ett av tre råd får sakspapirene mellom 1-2 uker før møtet, mens tre prosent (seks råd) svarer at det vanligvis får sakspapirer 1-3 dager før møtet. Denne svarfordelingen er tilnærmet lik svarfordelingen på samme spørsmål i forrige undersøkelse av Bufdir (2017).

De aller fleste, ni av ti rådsledere, oppgir at sakene de har behandlet så langt kommer fra kommunale organer. En noe lavere andel, åtte av ti, oppgir at sakene settes på dagsordenen på rådets eget initiativ. Samtidig svarer syv av ti både òg. Vår undersøkelse tyder ellers på at egne råd for personer med funksjonsnedsettelse får sine saker noe oftere fra interesseorganisasjoner enn det fellesråd gjør. Totalt er det om lag hvert tredje råd som svarer at de har fått saker via interesseorganisasjoner. Det er også ett av fire råd som oppgir at de har fått saker fra privatpersoner eller private aktører.

Rådene hadde i gjennomsnitt behandlet 32 saker så langt i rådsperioden. Medianverdien er 20 saker noe som indikerer at noen enkeltråd har et svært høyt antall saker. Råd i store kommuner og råd med mange medlemmer behandler i gjennomsnitt flere saker enn råd i mindre kommuner og i råd med færre medlemmer. Livsområdet som utgjør det desidert største omfanget av saker, er helse/omsorg/rehabilitering/habilitering (6,9 saker i gjennomsnitt). Deretter kommer uteområder/stedsutvikling/ bygninger/transport (4,5 saker), boform/egen bolig (2,3 saker), kultur/idrett/ferie (2,1 saker), og opplæring/skole/barnehage/oppvekst (2,0 saker). Lavest antall saker er innenfor arbeid og sysselsetting (1,4 saker i snitt). Ser vi på sakstyper, er det største omfanget av saker innenfor kommunale planer, økonomi mm (4,2 saker i snitt) og universell utforming (4,2). Egne råd for personer med funksjonsnedsettelse har oftere enn fellesråd en høy andel saker innen universell utforming, medvirkning, og arbeid med likestilling. Når det gjelder helse/omsorg/rehabilitering og kommunale planer, økonomi mm, er saksområdet størrelse omtrent lik for de to rådstypene.

Covid-19-situasjonen i kommunen fremstår som et av de minste saksområdene i rådernes rapporteringer. Undersøkelsen viser videre at rådene i svært liten grad har blitt spurt til råd når det gjelder smitteforebyggende tiltak eller konsekvenser av smitteverntiltak, og i den grad de har vært involvert så har det vært som mottaker av informasjon fra kommunen. Det er kanskje noe

overraskende at ikke Covid-19-situasjonen kommer høyere opp som saksområde i rådenes tilbakemeldinger, siden dette har vært et dominerende tema i både nasjonal og lokal politikk, og ikke minst innen helse/omsorgssektoren. For eksempel har det i perioden vært en del diskusjon knyttet til flere kommuners praksis med å nedlegge besøksforbud til omsorgsboliger og bofellesskap, noe som har møtt sterk kritikk, uttrykt blant annet fra koronakommisjonen i deres rapport (NOU 2021:6). Rådene har imidlertid ikke blitt sett på som viktige rådgivende organer for kommunene i dette arbeidet.

4) Arbeidsmåter og virkemidler

Hvert fjerde råd svarer at kommunen har faste rutiner for å orientere om utfallet av saker som rådet har gitt innspill til, mens hver tredje råd svarer at kommunen ikke har slike rutiner. Videre er det vanligere at rådet har ordning for møter med kommunal administrasjon enn med ordfører. Slike møter er i mindre grad faste, og avtales ofte etter behov. Her er det kanskje et mulig forbedringspunkt, når vi ser hvor mange rådsledere som fremhever kontakt med administrasjonen og med politikere som viktig for at rådet skal ha innflytelse. Administrasjonen blir av 99 prosent av rådslederne fremhevet som en viktig faktor for at rådet skal få innflytelse, og 87 prosent fremhever viktigheten av at politikere kommer i rådet og orienterer på et tidlig tidspunkt.

Litt over halvparten av rådene svarer at medlemmer har fått møte- og talerett i folkevalgte organer, mens 43 prosent svarer at ingen har slik rett. Trolig er en del av de medlemmene som oppgis med møte- og talerett allerede i utgangspunktet politikere i kommunestyret. Det betyr altså at andelen medlemmer som har fått møte- og talerett i kraft av å være rådsmedlem, i realiteten vil være noe lavere enn disse tallene viser.

Som vi har sett er har fysiske møter vært det desidert mest vanlige for de kommunale rådene i 2020, og at om lag hvert femte møte har vært digitalt. Andelen digitale møter har altså vært relativt beskjeden tatt i betraktning at koronaepidemien kom til landet i februar 2020.

5) Innflytelse

På spørsmål om innflytelse, vurderes denne av rådslederne størst når det gjelder helse og omsorg, uteområder/stedsutvikling, bygninger, rehabilitering og habilitering, og boform/egen bolig. De områdene hvor innflytelsen vurderes lavest, er arbeid og sysselsetting, fritid/ferie, opplæring/skole/oppvekst, og transport. Ser vi på ulike sakstyper, vurderes innflytelsen klart størst innen universell utforming, deretter kommer brukervedvirkning, og kommunale planer/økonomi mv. Innflytelsen vurderes minst når det gjelder Covid-19 situasjonen i kommunen, likestilling, og diskriminering.

6.2 RÅDSORDNING: EGET RÅD FOR PERSONER MED FUNKSJONSNEDESETTELSE OG FELLESRÅD MED ELDRE

Hovedmodellen for rådsordningen i kommunene er eget råd for personer med funksjonsnedsettelse. Det er 21 prosent av kommunene som har fellesråd med eldre. Andelen med fellesråd er størst i de minste kommunene og avtar med økende kommunestørrelse. Det er ingen av kommunene med mer enn 20 000 innbyggere som oppgir at de har fellesråd. Derfor må vi kunne si at fellesråd i første rekke er et småkommunefenomen. Samtidig er det bare 1/3 av kommunene med under 5000 innbyggere

som har fellesråd, så hovedmodellen også i de små kommunene er eget råd. Hovedbegrunnelsen knyttet til at kommuner velger fellesråd er at det er for lite befolkningsgrunnlag for eget råd. Videre er det få eller ingen aktive lokallag av brukerorganisasjoner i mange små kommuner. Det er flere av kommunene i Rogaland og Vestland fylker som har fellesråd enn det er i andre deler av landet. Det kan tenkes at valg av fellesråd kan være «smittsomt» mellom kommuner.

Winsvold mfl (2014, s. 38) konkluderte med at «eldresakene» hadde en tendens til å vinne fram i fellesråd og at de derfor var dominert av de eldres interesser framfor interessene til personer med funksjonsnedsettelse: «Dette kan tyde på at fellesråd representerer de eldres interesser bedre enn de representerer interessene til mennesker med funksjonsnedsettelse». Finner vi samme mønsteret i vårt materiale? Er det noen vesentlige forskjeller mellom fellesrådene med eldre og egne råd når det gjelder hvilke saker som dominerer?

For saksområder eller sakstyper som rådene behandler, er det en viss forskjell ved at egne råd har en høyere andel saker innen universell utforming, medvirkning og arbeid med likestilling enn fellesråd. Ellers er det ikke noen markerte forskjeller. Det er imidlertid vesentlige forskjeller knyttet til saksområder og sakstyper som rådsleder mener er ønskelig for rådet å jobbe med framover. Ledere av egne råd ønsker i større grad enn ledere av fellesråd å jobbe med arbeid og sysselsetting, opplæring og oppvekst, universell utforming og likestilling/diskriminering. På den andre siden ønsker ledere av fellesråd i større grad enn ledere av egne råd å jobbe med helse og omsorg, kultur og idrett, medvirkning og kommunale planer og økonomi. Vi ser altså at egne råd i sterkere grad prioriterer saker som gjelder alle aldersgrupper, universell utforming og arbeid med likestilling, mens fellesråd er mer rettet mot helse og omsorg som saksområde. Forskjellen mellom rådstypene som ble påpekt i 2014 synes altså langt på veg å være gjeldende også i dag.

6.3 SAKSOMRÅDER OG NÅR RÅDENE KOMMER INN I SAKENE

I hvilken utstrekning har rådene en bredde i sin aktivitet når det gjelder saksområder? Tidligere undersøkelser har vist at de har en hovedtyngde på saker som dreier seg om universell utforming. Gjelder dette fortsatt eller har de en bredere saksportefølje? Hva er de viktigste saksområder og sakstyper? Har rådene vært involvert i kommunenes oppfølging av Covid-19 epidemien? Tidligere undersøkelser har også vist at rådene kommer sent inn i saksprosessene. Hvordan fungerer dette nå?

Vurderer vi andelen av sakene som rådene har behandlet etter tjenesteområder og sakstyper, er det størst andel av saker innen helse og omsorg, deretter følger uteområder mv, kommunale planer, universell utforming og medvirkning/deltakelse. Det ser ut til at rådene i større kommuner har et bredere saksfelt enn i mindre kommuner. Dette kan dels ha sammenheng med at rådene i større kommuner er mer aktive, målt etter ledernes vurderinger av aktiviteten og at de behandler flere saker. Videre er det flere medlemmer i rådene i større kommuner. En kan tenke seg at dette også innebærer at disse rådene er bredere sammensatt av medlemmer som representerer ulike brukerorganisasjoner. Derved vil rådene kunne ha en bredere kompetanse og interessefelt i større kommuner enn i mindre. Det er også relativt stort sammenfall mellom de saksområdene som rådene faktisk har og hva rådslederne mener er ønskelige områder å jobbe med framover. Det er altså en viss bredde i saksfeltet til rådene, men det er noen områder som er dominerende. For tjenesteområder er det helse og omsorg og når det gjelder sakstyper er det universell utforming.

Mye tyder på at det er en betydelig kontinuitet over tid når det gjelder saksfelt som rådene jobber med. Det er ikke mulig med en direkte sammenlikning med NIBR-undersøkelsens spørsmålsstillinger, men i den var det også universell utforming som var dominerende sakstype og deretter tjenester overfor personer med funksjonsnedsettelse og helse og sosial. Det var 69 prosent av rådene som oppgav universell utforming som en sakstype som behandles svært ofte, for tjenester overfor funksjonshemmede var det 43 prosent og for saker innen helse og sosial 41 prosent (Winsvold mfl 2014, s. 67). Saker som skårer lavest er opplæring, kultur og idrett. Dette samsvarer også med vår undersøkelse. I tillegg skårer arbeid og sysselsetting lavt i vår undersøkelse, men dette var ikke med i NIBR-undersøkelsen.

Et gjennomgående problem over lengre tid har vært at rådene har kommet sent inn i saksprosessene i kommunene, noe som har medført at de har fått mindre innflytelse over sakene enn hvis de hadde kommet inn tidligere. Kommunene har blitt kritisert for å mangle rutiner for å legge fram sakene i god tid før avgjørelse, og at det i stor grad har vært opp til den enkelte saksbehandler å huske på å sende sakene innom rådet. Hvordan fungerer dette nå?

Som vi har sett er det en vesentlig lavere andel av rådene som svarer at det er etablert rutiner for å legge fram viktige saker for rådet i god tid før de skal avgjøres, enn i Bufdir (2017) sin undersøkelse. På spørsmål om når i saksprosessen rådene vanligvis får saker fra kommunen, svarte 68 prosent av rådslederne at det var svært eller ganske vanlig å få sakene etter avgitt innstilling, mens 57 prosent svarte i forberedelsesfasen. I NIBR sin undersøkelse har vi bare tall på de som har svart «svært vanlig». Her svarte 14 prosent av rådene at det var svært vanlig å få sakene i forberedelsesfasen, mens våre tall viser 17 prosent. Dette er altså en liten økning, som kan tyde på at det har blitt noe vanligere å få saker i forberedelsesfasen enn det var tidligere.

Da gjenstår likevel å vurdere hva som kan være grunnene til at det er en vesentlig lavere andel av rådene som mener at det er etablert rutiner for å legge fram saker for rådet i god tid før de skal avgjøres, nå enn det var i 2016. En mulig forklaring er at det har vært en reell nedgang i andelen kommuner som har etablert slike rutiner. Det er vanskelig å forstå hvorfor det skulle være slik når kommunene har fått enda mer erfaring med rådene og at de har fått en mer formell posisjon i kommunen gjennom forankringen i kommuneloven. En annen mulig forklaring er relatert til hvem som har svart på undersøkelsene. I Bufdir sin undersøkelse var det i hovedsak rådenes sekretærer eller deres nærmeste overordna og i noen tilfeller rådmann eller ordfører som svarte (Bufdir 2017, s. 6). Det var altså «kommunesiden» som svarte og dels også ledere i kommunene. I vår undersøkelse er det hovedsakelig rådslederne og i noen tilfeller i samarbeid med ett eller flere medlemmer av rådene som har svart. Svarene kommer altså fra «rådssiden». En kan jo tenke seg at disse to partene har ulik forståelse og vurdering av dette spørsmålet. Fra kommunesiden kan en overvurdere dette spørsmålet, mens en fra rådssiden kan være mer kritisk til kommunens praksis. En tredje mulig forklaring kan være at ambisjonene eller forventningene til kommunene har blitt større over tid slik at en kanskje er mer kritisk nå enn en var tidligere og at kravene til hva som kan forstås som en «etablert rutine» har blitt skjerpet.

6.4 HVA KAN TENKES Å PÅVIRKE HVILKE SAKSOMRÅDER SOM RÅDENE PRIORITERER?

De kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse er knyttet til kommunene som helhet og skal omfatte alle ansvarsområder som kommunene har. Dette vektlegges også i Bufdir sin veileder¹³ for rådene for personer med funksjonsnedsettelse. Det vises til at det skal være en bred medvirkning som inkluderer at rådene skal kunne uttale seg om et bredt spekter av saker i kommunen, at de som velges som medlemmer bør ha ulik alder og erfaringsbakgrunn og at rådet kan uttale seg om alle saker som gjelder personer med funksjonsnedsettelse (Veileder side 5). Videre henvises det til FN-konvensjonen om rettigheter til personer med funksjonsnedsettelse (CRPD) som et viktig rammeverk for rådenes arbeid (Veileder side 9). Det innebærer rettigheter til tjenester på ulike områder, tilgjengelighet, inkludering og deltakelse i samfunnet, ikke-diskriminering, likestilling, individuell selvstendighet mv.

Dette indikerer altså at rådene skal ha en bred tilnærming både når det gjelder de ulike tjenesteområdene som kommunene har ansvar for og det vi har benevnt som sakstyper (medvirkning; universell utforming; likestilling og diskriminering mv).

Hvilke faktorer er det som ser ut til å påvirke bredden i saksfeltet som rådene har? Rådenes sammensetning kan ha en vesentlig betydning. Det gjelder om brukerrepresentantene kommer fra flere ulike brukerorganisasjoner, hvilken erfaring og kompetanse de har, samt antakelig også alderssammensetningen. Disse faktorene henger også til dels sammen. Hvis rådet er ensidig sammensatt av for eksempel medlemmer av Handikapforbundet (jfr casekommune D) har de også mest erfaring som bevegelseshemmede og har kanskje sin hovedkompetanse knyttet til universell utforming. Dermed vil det være et saksfelt som kan dominere rådets arbeid. Når det gjelder aldersfordelingen av rådsmedlemmene er halvparten fra 60 år og oppover, samt at hele 60 prosent av rådslederne er i denne aldersgruppa. Dette kan peke i retning av at helse og omsorg og «eldresaker» kan bli sterkere prioritert enn saksområder som er mer relevant for yngre aldersgrupper. En indikasjon på dette er også at vi i tråd med tidligere undersøkelser finner at fellelsråd har en sterkere vektlegging av helse og omsorg som saksområde enn egne råd for personer med funksjonsnedsettelse. Videre er det helt klart at kommunestørrelse virker inn på mulighetene for å ha et bredere saksfelt. De større kommunene har flere medlemmer og derved muligheter for en bredere sammensetning fra ulike brukerorganisasjoner, samt potensielt større muligheter for en bredere alderssammensetning enn mindre kommuner. Små kommuner har få eller ingen aktive lokallag av brukerorganisasjoner, samt færre medlemmer i rådene. Derved vil det kunne være vanskeligere for små kommuner å kunne følge opp de ideale forventningene til sammensetningen av rådene.

En annen faktor som vil kunne spille inn er hva slags tilknytning rådet tradisjonelt har til kommunen. Vi har sett gjennom casestudien at for to av kommunene (C og E) hvor rådene har helse og omsorg som dominerende saksområde er også sekretæren knyttet til denne sektoren. Mye tyder på at rådssekretærene kan ha innvirkning på hvilke saker som forelegges rådet, og det er da naturlig å anta at sekretærens tilknytning til en sektor vil påvirke dette. Generelt sett vil utviklingen kunne peke i

¹³ https://bufdir.no/fagstotte/produkter/radene_for_personar_med_funksjonsnedsetting_rettleiar/

retning en svakere sektortilknytning for sekretærfunksjonen ved at denne i de aller fleste kommunene er forankret sentralt i kommunen enten hos kommunedirektøren eller i politisk sekretariat.

6.5 RÅDENES AKTIVITET OG INNFLYTELSE

Rådene viser, ikke uventet, en stor variasjon i aktivitetsnivå. Rådene rapporterer også om ulik grad av innflytelse i saker. Vi skal nå se litt nærmere på sammenhengen mellom aktivitetsnivå og innflytelse, om det for eksempel er slik at et høyt aktivitetsnivå reflekteres i høy erfart innflytelse, eller om det er andre faktorer som er viktig for å forklare og forstå rådenes innflytelse.

Det kan være ulike måter å beskrive rådenes aktivitetsnivå på. Ser vi på omfanget av saker hadde rådene i gjennomsnitt behandlet 32 saker hver (medianverdi 20) i tiden fra rådene ble oppnevnt og frem til spørreskjemaundersøkelsen ble gjennomført, det vil for de fleste si en periode på mellom 1 og 1,5 år. Winsvold m.fl (2014) kom i sin undersøkelse frem til at rådene i gjennomsnitt hadde behandlet 24 saker per år. Vi må imidlertid være varsom med å sammenligne dette tallet direkte med resultatet fra vår undersøkelse. Måleperioden er av litt ulik lengde, og i tillegg ble rådene i vår undersøkelse oppnevnt kort tid før landet ble rammet av koronaepidemien. Dette har nok lagt en demper på mange av rådenes etablering og aktivitet den første tiden av rådsperioden. Mange av tilbakemeldingene i tekstfeltene i undersøkelsen tyder også på dette.

Videre er variasjonen i antall saker stor, fra ingen saker (gjelder fem råd), til mer enn 100 saker (gjelder sju råd). Noe av denne variasjonen skyldes ulik kommunestørrelse; i de største bykommunene er det mange som oppgir å ha hatt mellom 80 og 140 saker, mens det i småkommuner med færre enn 5000 innbyggere er få råd som har hatt mer enn 20 saker. Ser vi på antall møter, varierer også dette sterkt med kommunestørrelse, fra omkring fire møter i snitt per år i mindre kommuner til over 10 møter i store kommuner, med mellom seks og åtte møter som det vanligste, dvs omkring annenhver måned. Vi har også sett at det er noen råd som oppgir at de i 2020 ikke hadde et eneste møte (seks råd) eller hadde bare ett møte (fem råd).

Disse objektive målene reflekteres langt på veg i de subjektive vurderingene til rådslederne, når de blir bedt om vurdere rådets aktivitet så langt i rådsperioden. Det er relativt få rådsledere som vurderer rådets aktivitet som liten (22 prosent), mens de fleste vurderer sin aktivitet som midt på treet (41 prosent) eller stor (37 prosent). Også subjektiv vurdering av aktivitetsnivå varierer tydelig med kommunestørrelse. Rådsledere i store kommuner vurderer langt oftere enn ledere i små kommuner sin aktivitet som stor. En årsak til at kommunestørrelse påvirker aktivitetsnivå, er at store kommuner samlet sett har større aktivitet og produserer flere saker enn mindre kommuner. Råd i store kommuner har også tilgang til en (i gjennomsnitt) større sekretærressurs enn små kommuner, noe som gir dem større kapasitet til å ta unna saker.

Et høyt aktivitetsnivå er med andre ord ikke nødvendigvis et uttrykk for at rådet som sådan er aktivt i å foreslå saker selv, eller setter dagsordenen i visse typer saker. I casestudien har vi sett eksempler på hvordan noen råd er aktive og pådrivere med klare mål for sitt arbeid, mens andre er mer passive og i større grad driver saksbehandling av saker som kommer inn.

Materialet gir noen muligheter til å se nærmere på om i hvilken grad rådene kan sies å være proaktive eller passive, eller reaktive, gjennom å kombinere ulike spørsmål. I tillegg til antall møter kan vi se om rådene gjør egne prioriteringer av hvilke saker de vil jobbe med, og hvorvidt de selv tar initiativ til saker eller om de responderer på saker fra kommunen for øvrig. For eksempel varierer det, som vi har sett, om sakene kommer på dagsorden som en følge av rådets eget initiativ (eventuelt fra en interesseorganisasjon i kommunen), eller om sakene kommer til rådet fra kommunen. Det varierer også når i saksforløpet sakene kommer til rådet, noen saker kommer tidlig i forberedelsesfasen, mens andre kan komme etter avgitt innstilling. Vi vil således gjøre en inndeling der vi kategoriserer råd som:

«Proaktiv»:

- råd som har hatt minst fire møter i 2020 og
- sakene de har behandlet har kommet opp på rådets eget initiativ eller fra interesseorganisasjoner og
- som er svært enig i (en fremsatt påstand om) at rådet i hovedsak bør gjøre egne prioriteringer med hensyn til hvilke saksområder rådet skal arbeide med.

«Reaktiv»:

- rådene som har samme antall møter som de proaktive, og
- som samtidig oppgir at de har fått sakene fra kommunale organer, og
- i mindre grad enn proaktive er enig i at rådet i hovedsak bør gjøre egne prioriteringer av saksområder, men mer enig i at rådet i hovedsak bør arbeide med saker som det blir forelagt av kommunale organer.

«Passiv»:

- Kategorien «passiv» defineres ut fra antall rådsmøter. Det kan være rimelig å betegne de som har hatt færre enn fire møter i 2020 (det vil si sjeldnere enn hver tredje måned i snitt), som passive.

Det er viktig å understreke at hensikten med denne kategoriseringen ikke er å definere absolutte grenser for grad av proaktivitet/passivitet. Det er en skala vi for anledningen strekker ut for å se hvordan rådene grupperer seg, og hvilke forhold som påvirker om rådene er i en av disse kategoriene, i tillegg til å undersøke hvordan det å tilhøre disse kategoriene eventuelt er assosiert med grad av opplevd innflytelse. Med denne inndelingen kategoriseres en fjerdedel (26 prosent) av rådene som «proaktiv», mens hvert fjerde (27 prosent) er «passiv» og knapt halvparten (47 prosent) kommer i kategorien «reaktiv». Det er ca 50 råd som ikke passer i noen av disse tre kategoriene, og som er holdt utenfor i tabellen.

Dersom vi ser på fordelingen etter kommunestørrelse, ser vi en tendens til at «proaktive» råd er noe mindre vanlig i små kommuner enn i mellomstore og store. Samtidig er andelen «passive» råd klart høyere i små kommuner enn i de øvrige kommunene. Andelen «reaktive råd», det vil si råd som har et forholdsvis høyt antall møter, men der man er mindre enig i at rådet bør gjøre egne prioriteringer og sakene ofte kommer fra kommunale organer, er lavest i små kommuner. Vi ser videre at rådsordning ikke har veldig mye å si for om rådene er proaktive, reaktive eller passive, bortsett fra en svak tendens til at egne råd noe oftere er passive og fellesråd noe oftere er reaktive.

Tabell 22 Om rådet er passivt/reaktiv/proaktivt etter kommunestørrelse (antall innbyggere)

Kategori	<2500	2500-4999	5000-9999	10.000-19.999	20.000-49.999	50.000- eller flere	Alle
Passiv	53 %	47 %	9 %	9 %	0 %	0 %	27 %
Reaktiv	24 %	33 %	67 %	50 %	72 %	67 %	47 %
Proaktiv	22 %	20 %	24 %	41 %	28 %	33 %	26 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
N	45	30	33	22	18	9	157

Tabell 23 Om rådet er passivt/reaktiv/proaktivt etter type representasjonsordning

Kategori	Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne	Felles råd	Alle
Passiv,	29 %	22 %	27 %
Reaktiv	45 %	53 %	47 %
Proaktiv	26 %	25 %	26 %
Total	100 %	100 %	100 %
N	125	32	157

Et interessant spørsmål er om proaktive råd rapporterer om større innflytelse enn reaktive og passive råd. Det er i utgangspunktet rimelig å forvente at proaktive råd oppnår større innflytelse enn passive råd. Samtidig kan det også tenkes mekanismer som trekker i motsatt retning. Vi har eksempelvis fått høre om rådsledere som forteller om at de kan møte på motstand vis a vis kommunal administrasjon og kommunale politikere dersom de blir for aktive og pågående, slik at for høg grad av proaktivitet kan være til hinder for innflytelse. Dersom vi tar utgangspunkt i indeksen vi har brukt tidligere over innflytelse (summen av antall saksområder rådsleder har rapportert om stor innflytelse på), ser vi en svak tendens til at proaktive råd rapporterer om høyere innflytelse enn reaktive og passive råd. Proaktive råd rapporterer om stor innflytelse i 6,2 saker i gjennomsnitt mot 5,5 saker i reaktive råd og 5,3 saker i passive råd. Forskjellen er ikke statistisk signifikant, men antyder at proaktive råd opplever noe større innflytelse enn råd i de andre to kategoriene.

Tabell 24 Egenvurdert innflytelse* (gjennomsnittsscore) etter om rådet er passivt, reaktivt eller proaktivt.

Kategori	Mean	N	Std. Deviation	Minimum	Maximum
Passiv	5,4	35	4,81	,00	17,00
Reaktiv	5,5	67	4,36	,00	15,00
Proaktiv	6,2	40	4,19	,00	17,00
Total	5,7	142	4,41	,00	17,00

*Summativ indeks basert på vurdering av innflytelse på 17 saksområder

6.6 FORANKRINGEN I KOMMUNELOVEN

Har forankringen av rådet i kommuneloven hatt noen konsekvenser for rådenes aktivitet og betydning i kommunen? Har det vært noen faktiske endringer som kan koples til den nye lovforankringen og hvordan vurderer rådslederne dette? Som nevnt innledningsvis i rapporten (1.1.3) er det noen elementer i de nye bestemmelsene knyttet til hjemlingen i kommuneloven som kan påvirke rådenes aktivitet. Det gjelder at medlemmene i rådet skal ha status som folkevalgte; en tydeligere påpeking av at rådene skal inn tidlig i saksgangen og at kommuner/fylkeskommuner skal etablere rutiner som sikrer dette; at rådene skal konstituere seg selv; at rådene skal gis tilstrekkelig sekretariatshjelp, at kommunestyret/fylkestinget kan gi rådene myndighet til å fordele bevilgninger; samt at kommunestyret/fylkestinget kan gi medlemmer møte- og talerett i folkevalgte organer. Det er også en endring i formuleringene omkring opprettelsen av interkommunale fellesråd. Den forrige lovhjemmelen inneholdt en eksplisitt bestemmelse om adgangen til felles råd, noe som ikke er nevnt i de nye bestemmelsene. I denne sammenhengen er det også relevant å nevne Bufdir sin veileder for råd for personer med funksjonsnedsettelse, som kommenterer og utdyper noen av punktene i den nye loven. Her står det blant annet at «Den nye kommuneloven sier at det ikke er lov til å etablere faste grupper med medlemmer fra rådet for å behandle saker mellom rådsmøtene, for eksempel underutvalg eller arbeidsutvalg» (Bufdir udatert side 12). Dette blir fortolket slik at det ikke kan være eget arbeidsutvalg i rådene.

6.6.1 KOMMUNALE RÅD

En indikasjon på om medlemmene i rådet i praksis har fått *status som folkevalgte* er om de har deltatt på folkevalgtopplæringen i kommunen. Det er 28 prosent av rådene som har svart at de har deltatt på folkevalgtopplæringen. Dette er en noe høyere andel enn i 2016, hvor 24 prosent svarte at de hadde fått tilbud (Bufdir, 2017, s. 20). Samtidig var det litt andre svaralternativer. I Bufdir sin undersøkelse var svaralternativet «Ja – alle rådsmedlemmene har fått tilbud om folkevalgtopplæring», mens i vår undersøkelse var det om «rådet eller enkeltmedlemmer har fått folkevalgtopplæring». Derved kan det i vår undersøkelse være noen i rådet som leder for eksempel, som har fått opplæring og ikke hele rådet. I kommune B fikk man ikke tilbud om folkevalgtopplæring etter kommunevalget, men lederen for rådet fikk delta på en senere folkevalgtopplæring (2021), men ikke resten av medlemmene i rådet. Derved er det ikke noen betydelig endring i mulighetene for deltakelse i folkevalgtopplæringen. En mulig grunn til at ikke en høyere andel av rådene har deltatt på folkevalgtopplæringen er at de har blitt oppnevnt for sent. Det ser ut til at en større andel av rådene har blitt oppnevnt senere etter kommunevalget i 2019 enn i 2015. Det synes å være et vedvarende problem i mange kommuner at rådene blir oppnevnt for sent til at de kan delta i den ordinære folkevalgtopplæringen etter kommunevalgene.

Når det gjelder å komme *tidlig inn i saksgangen* kan vi ikke se at det har blitt noen forbedringer av situasjonen sett i forhold til tidligere.

I henhold til forskrift om medvirkningsordninger skal *rådet selv oppnevne leder og nestleder*. Dette er nytt i forhold til tidligere hvor det var kommunestyret/fylkestinget som oppnevnte lederen av rådet. Vi har ikke spurt direkte om dette, men vi må anta at kommunene har fulgt opp den nye bestemmelsen slik at rådene nå har konstituert seg selv. Har det medført endringer mht hvem som blir leder

sammenlikna med tidligere? Når det gjelder rådsleders bakgrunn var det mulig å krysse av for flere alternativer. Det er 69 prosent som har svart brukerrepresentant (58 % funksjonsnedsettelse og 11 % for eldre) og 38 prosent politikere. Det er altså noe overlapp her. I NIBR sin undersøkelse fra 2013 var det 52 prosent som oppgav brukerrepresentant som leder og 45 prosent politikere (Winsvold mfl 2014, s. 39). Det er altså en vesentlig høyere andel av rådene som har en brukerrepresentant som leder nå enn tidligere. Dette kan skyldes at rådene nå konstituerer seg selv og at flere da velger en brukerrepresentant som leder enn tidligere.

Når det gjelder *størrelsen på sekretærressursen* er det ikke noen vesentlige endringer siden 2016. Det er litt færre som oppgir en ressurs på under 5 prosent enn det var i 2016 (53 % mot 57 %), men ellers er det ganske likt. Tre fjerdedeler av lederne i rådene er imidlertid tilfreds eller svært tilfreds med sekretariatsressursen (77 %).

Muligheten til å gi rådene *myndighet til å fordele bevilgninger* er i svært liten grad blitt tatt i bruk. Det er bare 6 prosent som svarer at rådet har fått myndighet til å fordele bevilgninger. Dette er en lavere andel enn i undersøkelsen fra 2013 hvor 13 prosent av rådene oppgav at de kunne fordele et pengebeløp (Winsvold mfl 2014, s. 85). Denne nedgangen kan skyldes at kommunene ikke ønsker at rådene skal ha en slik myndighet, men det kan også skyldes at rådene ikke ønsker dette selv. Det er brukerorganisasjoner som har uttrykt skepsis til at rådene skal ha en myndighet til å fordele tilskudd til ulike organisasjoners aktiviteter eller liknende fordi det kan bidra til konflikter mellom ulike organisasjoner og skade det interessepolitiske samarbeidet mellom dem.

Det er 57 prosent av rådslederne som oppgir at ett eller flere medlemmer av rådet har fått *møte- og talerett i folkevalgte organer*. Vi har ikke tall på dette fra tidligere undersøkelser.

På spørsmålet om rådet har *opplevd praktiske endringer* med konsekvenser for arbeidet i rådet som er begrunnet i kommunelovens bestemmelser, svarer 90 prosent av lederne nei. Det var muligheter for tekstlige kommentarer på dette spørsmålet. Blant de som har svart at det har vært endringer er det flere som nevner at rådet har blitt tatt mer på alvor og blir hørt, noen nevner at det har blitt en del av den kommunale saksbehandlingen og ansett som et viktig organ. Det er også et par som framhever at de har fått møte- og talerett i kommunale politiske organer, samt at to nevner at det er en ulempe at de ikke har lov til å opprette arbeidsutvalg.

Det er ni prosent av rådene som oppgir å ha etablert et *arbeidsutvalg* eller underutvalg i dagens råd. Dette er om lag samme andel som oppgir at de hadde det i forrige periode. Det ser derfor ikke ut til å ha skjedd noen endringer her.

Når det gjelder andelen brukerrepresentanter versus politikere i rådene har denne ikke endret seg vesentlig over tid.

Hvis tidligere reglement er videreført blant rådene, kan det si noe om hvor store endringer vi kan forvente etter at den nye rådsordningen ble innført. Vi ser at 52 prosent svarer at reglementet fra forrige periode er videreført. Trekker vi fra de som ikke har reglement er det 58 prosent. Dette betyr altså at over halvparten av rådene driver sin virksomhet etter et reglement som ble utformet før lovendringen kom.

Basert på svarene i spørreundersøkelsen kan vi konkludere med at hovedbildet er preget av stabilitet. I de aller fleste tilfeller har det ikke vært noen vesentlige endringer. Det er over halvparten av rådene som oppgir at en eller flere medlemmer har fått møte- og talerett i folkevalgte organer. Det kan tenkes at det er flere enn før. Det er flere råd som har brukerrepresentant som leder enn tidligere, og det kan være en konsekvens av at rådene nå konstituerer seg selv. Videre er det også indikasjoner på at rådene i en del kommuner har fått noe økt status og legitimitet og framstår mer som en del av det kommunale styringssystemet. Dette har imidlertid ikke kommet til syne i vesentlige endringer i praksis. En kan også tenke seg at en sterkere integrering av rådene i det kommunale styringssystemet vil redusere deres autonomi og gi en mer rigid praksis gjennom innpassing i de formelle arbeidsformene i kommunen. Forbudet mot at rådene kan ha eget arbeidsutvalg er en indikasjon på dette.

6.6.2 FYLKESKOMMUNALE RÅD

Det er halvparten av de fylkeskommunale rådslederne som oppgir at de har deltatt på folkevalgtopplæringen. Vi har ikke sammenliknbare tall med NIBR-undersøkelsen her, så vi kan ikke si noe om utviklingen over tid.

De aller fleste (8 av 10 råd) svarer at det er etablert rutiner i fylkeskommunen for å legge fram viktige saker for rådet i god tid før de skal avgjøres. Videre svarer halvparten at det er vanlig å få sakene i forberedelsesfasen. Dette er en noe høyere andel enn i NIBR-undersøkelsen, hvor det var 40 prosent som svarte at det rådet får saker i forberedelsesfasen «svært eller nokså ofte» (Winsvold mfl 2014, side 110). Svaralternativene er ikke helt identiske her, men det indikerer muligens en viss økning over tid. Samtidig er det mest vanlig på begge tidspunktene for rådene å få sakene etter avgitt innstilling.

Av de ti fylkeskommunale rådene er det seks som har politikere som ledere og fire har brukerrepresentanter. Det er en litt større andel som har brukerrepresentant som leder nå enn i 2013. Dette kan være en konsekvens av at rådene nå konstituerer seg selv. Samtidig utgjør brukerrepresentantene den klart største kategorien av medlemmene (63 % mot 26 % politikere). Derved er brukerrepresentantene kraftig underrepresentert som ledere av rådene.

Når det gjelder omfanget av sekretærbistanden er det ikke mulig å sammenlikne direkte over tid, men det kan tyde på at denne ikke har økt. Det er imidlertid ni av ti rådsledere som anser sekretærbistanden som tilfredsstillende.

Det er tre av rådene som har fått myndighet til å fordele bevilgninger. I NIBR-undersøkelsen var det åtte av femten råd som kunne fordele et pengebeløp (Winsvold mfl 2014, side 109). Andelen har altså gått kraftig ned over tid.

Det er fem rådsledere som oppgir at alle medlemmer av rådet har møte- og talerett i folkevalgte organer, det er tre som har det for ett medlem og to hvor ingen av medlemmene har det.

Det er ikke hatt noen stor betydning for rådenes arbeid at de har blitt forankret i kommuneloven, slik lederne vurderer det. Noen mener at det kan ha gitt noe økt status. Som en mer negativ effekt er det også noen som peker på at det ikke lenger er mulig å ha et arbeidsutvalg. Vi ser også at det har vært en klar nedgang i andelen som har dette i forhold til i forrige periode. Nå har bare ett av rådene et

arbeidsutvalg, mot at seks hadde det i forrige periode. En konklusjon er altså at det synes å være begrensede effekter av den nye lovforankringen også for de fylkeskommunale rådene, slik tilfellet også er for de kommunale.

6.7 KONKLUSJON OG AVSLUTTENDE KOMMENTAR

Et bakteppe for denne studien har vært spørsmålet om hvilke erfaringer kommunale og fylkeskommunale råd har hatt med lovendringene som ble satt i verk fra 2019, og hvilken betydning endringene eventuelt kan ha hatt for måten rådene arbeider og fungerer på.

En av rapportens hovedkonklusjoner er at bildet preges av stabilitet når vi sammenligner med tidligere undersøkelser av ordningen, både når det gjelder hvilke interesser (for eksempel aldersgrupper) som er representert i rådene, og når vi ser på hvilke saksfelter rådene engasjerer seg i. Rådene kan sies å vise en bemerkelsesverdig stabilitet over tid når det gjelder hvilke saksområder som dominerer. I stort er den kommunale rådsordningen for personer med funksjonsnedsettelse preget av saker om helse/omsorg/rehabilitering, uteområder og universell utforming, mens diskriminering, likestilling og deltakelse i kultur, utdanning og arbeid (CRPD-saker) kommer lengre ned på lista. Andre forhold, som omfang på sekretærressursen er også forholdsvis uendret. Vi ser samtidig også at det på noen områder har funnet sted endringer som er i samsvar med intensjonene i den nye forskriften. For eksempel ser det ut til at rådene i større grad enn tidligere får sakene tidlig, det vil si mens de enda er i forberedelsesfasen. Dette er positivt i lys av at tidlig mottak av saker ser ut til å være en viktig faktor for at rådet skal oppleve at de har innflytelse. Sekretærressursen er oftere lagt til rådmannskontoret/kommunedirektøren enn tidligere, noe som antakelig også har hatt positiv betydning. Covid-19 har blitt et nytt saksområde for rådene. Det er imidlertid relativt få råd som svarer at de har blitt trukket aktivt inn som rådgivende instans i kommunens arbeid med pandemien, ut over å være mottakere av informasjon om det som skjer omkring pandemien. Det er derfor interessant å observere at de rådene som faktisk har blitt trukket inn i saker som omhandler Covid-19 også har opplevd høyere grad av innflytelse sammenlignet med andre råd. Her vil selvsagt årsaksforholdene være sammensatt. Det kan være de rådene som er aktive og har relativt mye innflytelse i utgangspunktet, som har fått Covid-19 saker på sin sakliste.

Vi skal ha i mente at tidsperioden siden ny rådsordning ble iverksatt i seg selv er relativt kort. Det er begrenset hvor store endringer man kan forvente å kunne registrere på knappe to år, i en ordning som i seg selv viser såpass stor heterogenitet blant et stort mangfold av kommuner. Vi ser også at over halvparten av rådene har videreført mandatet fra forrige periode, selv om altså den nye lovforankringen skulle kunne tilsi at det kunne være en naturlig anledning til å gjøre justeringer i rådernes mandat. Dette kan ha bidratt til treghet i rådernes tilbøyelighet til å endre praksis i retning av de nye retningslinjene. Dessuten har pandemien utvilsomt også bidratt til å begrense aktiviteten i mange råd.

Denne rapporten handler dels om spørsmålet om hva det er som kan sies å dominere funksjonshemmedepolitikken i Norge i dag, slik det kan leses gjennom praksiser i en av de kanskje viktigste mekanismene for medvirkning for personer med funksjonsnedsettelse. En del av funnene i rapporten vil med et slikt utgangspunkt dels kunne framstå som i lite samsvar med noen av intensjonene bak lovendringen. Samtidig har vi, særlig i casestudien i denne undersøkelsen, fått et

verdifulle innblikk i mange av de praktiske realiteter som kan eksistere særlig i små kommuner, der eksempelvis utvalget av kandidater som kan være aktuelle (eller interessert i) roller i et kommunalt råd, kan være svært begrenset. Dette er et perspektiv vi tror det vil være viktig å også ha med seg når ordningens innretning videre skal diskuteres.

Avslutningsvis vil vi peke på noen mer konkrete forbedringspunkter som etter vår vurdering peker seg ut for det videre arbeidet med ordningen med kommunale og fylkeskommunale råd:

- **Sammensetning:** Bidra til at rådene kan få en bred sammensetning når det gjelder hvilke brukerorganisasjoner som blir representert, hvilken kompetanse og erfaring som representantene har, samt representantenes aldersmessige bakgrunn.
- **Opplæring:** Sikre at rådsmedlemmene får ta del i folkevalgtopplæringen i kommunen.
- **Saksområder:** Stimulere til et bredere saksfelt, både når det gjelder saker fra ulike kommunale sektorer og tjenestoområder og utover universell utforming som sakstype.
- **Saksgang:** Etablere rutiner og praksiser som gjør at rådene kommer tidligere inn i saksprosessen.
- **Initiativ:** Rådene bør ta mer initiativ til saker selv ved å etablere en bedre kontakt med brukerorganisasjoner og andre interessenter som kan komme med innspill til rådet.

REFERANSER

- Alm Andreassen, T. (2018). From Democratic Consultation to User-employment: Shifting Institutional Embedding of Citizen Involvement in Health and Social Care. *J. Soc. Pol.*, 47(1), 99-117. doi:10.1017/S0047279417000228
- Andersen, Jan (2011). Brukerrepresentasjon i råd og utvalg på lokalt og regionalt nivå. Forskningsrapport nr. 146/2011, Høgskolen i Lillehammer.
- Andersen, J. (2016). User councils for disabled people in Norway – from reactive to proactive? *Scandinavian journal of disability research : SJDR*, 18(4), 284-294. doi:10.1080/15017419.2015.1064028
- Andersen, J. (2019). Brukermedvirkning som innflytelse og deltakelse – en studie av omsorgslederes vurderinger. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 5(2), 1-14. doi:10.18261/issn.2387-5984-2019-02-05 ER
- Andreassen, T. A. (2008). Asymmetric Mutuality: User Involvement as a Government—Voluntary Sector Relationship in Norway. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 37(2), 281-299. doi:10.1177/0899764007310417
- Andreassen og Binder (1994). Brukermedvirkning - redskap for kvalitet og deltakelse i kommunene : erfaringer fra tre prosjekter om kommunale råd for funksjonshemmede (p. 126). Rådet for funksjonshemmede.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35 (4): 216-224
- Askheim, O. P. (2017). Brukermedvirkningsdiskurser i den norske velferdspolitikken. *Tidsskrift for velferdspolitik*, 20(2), 134-149. doi:10.18261/issn.2464-3076-2017-02-03
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). Kartlegging av råd for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunene. 05/2017, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
- Barnes, M., & Cotterell, P. (2012). *Critical perspectives on user involvement*. Bristol: The Policy Press.
- Beresford, Peter and Carr, Sarah (2012). Introduction. In Beresford, Peter and Carr, Sarah (eds.): *Social Care, Service Users and User Involvement*. London: Jessica Kingsley Publishers
- Bukve, Oddbjørn (2012). Lokal og regional styring – eit institusjonelt perspektiv.
- Eriksson, Erik (2018). Four features of cooptation – User involvement as sanctioned resistance. *Nordisk välfärdsvetenskap/Nordic Welfare Research*. Vol. 3 (1):7-17
- Flyvbjerg, B. (2016). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Hultqvist, Sara og Salonen, Tapio (2011). Brukardeltaktighet i välfärdsstaten – retorik och praktik. I Denvall, Verner; Heule, Cecilia og Kristiansen, Arne (red.): *Social mobilisering – en utmaning för socialt arbete*. Chap. 4. Malmö: Gleerups Utbildning.
- Likestillingssenteret KUN og FFO Trøndelag (2020). CRPD - en veileder for kommunale råd <https://www.ffe.no/globalassets/arrangementer/ffe-trondelag/crpd-veileder-for-kommunale-rad-for-nedsatt-funksjonsevne.pdf>
- Møre og Romsdal fylkeskommune (2021). Kartlegging av rammevilkår for kommunale råd for personar med nedsatt funksjonsevne.
- O'Shea, Alison; Chambers, Mary and Boaz, Annette (2016). Whose voices? Patient and public involvement in clinical commissioning. *Health Expectations*, Vol. 20: 484-494
- Rundskriv Q-21 (2012). Om lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsatt funksjonsevne m.m. Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Silverman, D. (2017). *Doing qualitative research* (Fifth ed.). Los Angeles, CA: SAGE.
- Tritter, Jonathan Q. (2009). Revolution or evolution: the challenges of conceptualizing patient and public involvement in a consumerist world. *Health Expectations*, Vol. 12: 275-287
- Winsvold, Marte; Nørve, Siri; Stokstad, Sigrid og Vestby, Guri-Mette (2014). Råd, regler og representasjon. Eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne. NIBR-rapport 2014:4, Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning
- Yin (2003). *Case Study Research . Design and Methods*.

VEDLEGG

Intervjuguide og spørreskjema.

Intervjuguide

Temaer:

Fellesråd med eldre for de som har det

- Har dere hatt det tidligere eller kom det nå med den «nye rådsordningen» (forankra i kommuneloven)?
- Hvorfor ble det fellesråd? Hvordan var beslutningsprosessen omkring dette? Var det enighet, uenighet, delte meninger?
- Din mening eventuelt?
- Hvordan vurderer du fellesrådet så langt, eventuelt sett i forhold til om det skulle vært eget råd? Fordeler, ulemper...

Oppnevning, sammensetning og organisering

- Hvordan fungerte prosessen omkring oppnevning av medlemmer til rådet?
- Hvordan vurderer du sammensetningen av rådet?: Representasjonen fra ulike grupper (brukerrepr, politikere, evt andre), brukerorganisasjonene, er det viktige interesser som ikke er representert i rådet, alderssammensetningen blant rådets medlemmer)
- Rådets leder og nestleder: Hvem de representerer, har rådet konstituert seg selv, hvorfor ble det denne fordelingen, hvordan fungerer det?
- Arbeidsutvalg, underutvalg eller liknende?
- Alt i alt, hvor fornøyd er du med prosessen omkring oppnevning, sammensetningen av rådet, og konstituering av rådet?

Rådets rammebetingelser

- Mandat, reglement, retningslinjer for rådets virksomhet?
- Myndighet til å fordele bevilgninger?
 - Hvis ja, hva dreier dette seg om? Hvordan fungerer det?
 - Hvis nei, har det vært diskutert? Har du noen meninger om dette?
- Sekretærfunksjonen: Fornøyd med denne? Hvor mye ressurser som er avsatt, administrativ plassering.....
- Budsjett?
- Rådets ressurser?
- I hvilken grad var organisasjonene eller rådets selv involvert i beslutninger omkring rådets rammebetingelser?
- Alt i alt, hvordan vurderer du rammebetingelsene for rådets arbeid?

Rådets arbeid

- Årsplan for arbeidet?
- Hvor har sakene kommet fra? I hvilken grad kommer det innspill fra brukerorganisasjonene eller andre interessenter?
- Når får rådet sakene fra kommunen? Fornøyd.. Rutiner i kommunen?
- Hvordan vurderer du opplæringa som har blitt gitt, eventuelt ikke gitt?
Hva slags opplæring, områder, skriftlige kilder (dokumenter)
- Saker som er behandla: Tjenestemråder og sakstyper. Hvilke, hvordan vurderer du dette og hva mener du om prioriteringer framover?
- På hvilken måte har Covid-19 situasjonen i kommunen påvirka rådets arbeid?
 - Måten rådet har jobba på, møtevirksomheten mv
 - Saker som er tatt opp
- Talerett i noen folkevalgte organer?
- Møter med ordfører og/eller administrasjonen i kommunen?
- Får rådet tilbakemeldinger på hvordan det har gått med sakene som rådet har gitt innspill til?
- Samarbeider rådet med eldrerådet eller eventuelt ungdomsråd?
- I hvilken grad er rådets arbeid synlig i offentligheten? (media, hjemmeside, FB-side, annet)
- Noen endringer eller pålegg for rådets arbeid som er begrunna i kommunelovens bestemmelser?
- Hvordan vurderer du rådets aktivitet så langt i denne perioden? (stor, liten, svært liten)
 - Antall og typer møter
 - Opplæring
 - Saker som er behandla

Vurderinger av rådets fungering og innflytelse

- I hvilken utstrekning vil du si at rådet har innflytelse generelt sett?
Hva er grunnene til dette (stor, liten, ingen innflytelse)? Varierer i forhold til type saker? Reell innflytelse eller mer symbolsk? Eksempler?
- Hva mener du vil være viktig for at rådet skal kunne øke sin innflytelse?
- Blir rådets arbeid verdsatt? Hvordan og av hvem eventuelt?
- Hvilken betydning for rådets arbeid/status/funksjon har det hatt at det har blitt forankra i kommuneloven? Positivt (hvordan?), negativt (hvordan?) eller ingen betydning.

Er det noe du vil tilføye til slutt?

(Intervju slutt)

Kartlegging: Kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse (pdf/utskrift)

SAMTYKKE

Samtykket gjelder spørreskjemaundersøkelsen Kartlegging av kommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse. Du gir ditt samtykke ved å gå videre til de neste sidene og fylle ut og returnere spørreskjemaet. Undersøkelsens hovedformål er å få kunnskap om hvordan de kommunale rådene fungerer, hvilke rammebetingelser de har, hvilke saker de arbeider med og hvilken innflytelse de har, spesielt i lys av at det i 2019 ble innført en ny rådsordning der råd for personer med funksjonsnedsettelse ble forankret i kommuneloven sammen med eldreråd og ungdomsråd.

Undersøkelsen innebærer at du fyller ut et spørreskjema, som har til hensikt å kartlegge hvordan det kommunale rådet fungerer, rammebetingelser, saker det arbeider med og hvilken innflytelse det har.

Hva skjer med opplysningene dine?

De innsamlede opplysningene vil bli brukt til forskning som kan gi oppdatert kunnskap om hvordan kommunale råd for personer med nedsatt funksjonsevne fungerer. Vi innhenter ett svar fra hvert råd i hver kommune. Vi spør om kommunenavn, for i ettertid å kunne koble til registeropplysninger om kommunen (som befolkningsstørrelse og -sammensetning). Alle kommuner vil være anonyme i resultater som publiseres fra undersøkelsen.

All forskning vil følge gjeldende regelverk for forskning og vil bli utført av Nordlandsforskning og Høgskolen i Innlandet.

Dine rettigheter:

- Det er frivillig å delta
- Du kan trekke samtykket ditt når som helst og uten grunn og be om at opplysningene blir slettet.
- Dette kan du gjøre ved å sende en henvendelse på e-post til tbl@nforsk.no
 - Du har rett til innsyn i hvilke opplysninger som er lagret om deg, og hva opplysningene er blitt brukt til

Dersom du ønsker å klage på behandlingen av opplysningene dine, kan du sende klage til Datatilsynet (www.datatilsynet.no) eller til personvernombudet ved Nordlandsforskning (epost: ima@nforsk.no).

Nordlandsforskning har behandlingsansvaret for undersøkelsen. Personvernombud ved instituttet kan kontaktes på e-post: ima@nforsk.no. For å tilrettelegge for statistikk og forskning vil opplysningene bli oppbevart på ubestemt tid etter avsluttet innsamling.

Resultater og forskning fra undersøkelsen vil bli publisert på Nordlandsforskning sinde nettsider: www.nordlandsforskning.no

(Spørsmålene starter på neste side)

Oppgi kommunenavn (og evt bydel): *

Kommunenummer (fire siffer):

Veiledning: Spørreskjemaet er adressert til deg som rådsleder, men du vil oppleve at noen vurderingsspørsmål best kan besvares i samråd med rådsmedlemmer (fordi rådene er ulike har vi ikke spesifisert hvilke spørsmål dette gjelder), og noen spørsmål bør rådssekretæren eller annen representant for kommunen svare på, eventuelt i samarbeid med deg som rådsleder. Et spørsmål under "Opplæring og veiledning" spør direkte om rådssekretærens vurdering.

RÅDSORDNING

Først et spørsmål om type representasjonsordning: *

Hvilken representasjonsordning for personer med nedsatt funksjonsevne har kommunen/bydelen i dag? (sett ett kryss)

- Eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne
- Felles råd
- Annen representasjonsordning enn råd (utdyp i svarfeltet nedenfor)
- Ingen representasjonsordning

Utdyp eventuelt:

De neste fire spørsmålene besvares dersom du svarte "felles råd" ovenfor:

Hvis felles råd, spesifiser med hvilken/hvilke grupper (flere kryss mulig):

Eldre

Ungdom

Råd for etnisk minoritet

Innbyggerråd eller liknende

Interkommunalt råd

Annet

Utdyp eventuelt:

Hvis felles råd, hva var begrunnelsen for dette (flere kryss mulig)?

For lite befolkningsgrunnlag for eget råd

For få brukerorganisasjoner for personer med funksjonsnedsettelse

Etter ønske fra brukerorganisasjonene

Økonomiske grunner

Annet

Utdyp eventuelt:

Hvis felles råd, har brukerorganisasjonene blitt hørt før beslutningen ble tatt? (flere kryss mulig)

Ja, én organisasjon ble hørt

Ja, to eller flere organisasjoner ble hørt

Nei, beslutningen har ikke vært til høring hos noen organisasjoner

Hvis ja, hvilket syn gav organisasjonen(e) uttrykk for? (flere kryss mulig)

De støttet beslutningen

De var skeptiske til beslutningen

De hadde ulike syn på beslutningen

Utdyp eventuelt:

Har kommunen delegert ordningen med råd til bydelsnivå eller kommunedelsnivå? (flere kryss mulig)

Ja, delegert hele ordningen til bydelsnivå/kommunedelsnivå

Ja, delegert til bydelsnivå/kommunedelsnivå, med sentralt råd i tillegg

Nei

Annet svar (spesifiser under)

Utdyp eventuelt:

RÅDETS OPPNEVNING OG SAMMENSETNING

Når ble nåværende råd oppnevnt?

Oppgi år og måned:

Ble funksjonshemmedes organisasjoner bedt om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av rådet? (flere kryss mulig)

Ja, fra paraplyorganisasjonene (FFO, SAFO, Unge funksjonshemmede)

Ja, fra de enkelte brukerorganisasjonene

Nei

Utdyp/spesifiser eventuelt:

Hvor mange medlemmer har rådet?

Oppgi antall (bruk siffer):

Hvor mange varamedlemmer har rådet?

Oppgi antall (bruk siffer):

Hvor mange medlemmer er i hver av de følgende kategorier? Ikke ta med varamedlemmer:

(Bruk slideren for å velge

antall) Kjønn:

Kvinne:



Verdi

Mann:



Verdi

Alder:

Under 25 år:



Verdi

25-39 år:



Verdi

40-59 år:



Verdi

60 år eller mer:



Verdi

Bakgrunn:

Brukerrepresentant:



Verdi

Politiker:



Verdi

Fra kommunenes administrasjon:



Verdi

Fra andre offentlige instanser:



Verdi

Andre:



Verdi

Utdyp eventuelt:

Hvilken bakgrunn har rådets leder?

Kjønn:

Kvinne

Mann

Annet

Alder:

Under 25 år

25-39 år

40-59 år

60 år eller mer

Bakgrunn (flere kryss mulig):

Brukerrepresentant for personer med funksjonsnedsettelse

Brukerrepresentant for eldre

Politiker

Fra kommunens administrasjon

Fra annen offentlig instans

Andre

Utdyp eventuelt:

RÅDETS RAMMEBETINGELSER

Har rådet etablert arbeidsutvalg eller underutvalg (fast gruppe med medlemmer som skal behandle saker mellom rådsmøtene)?

Ja

Nei

Hadde rådet i forrige periode arbeidsutvalg eller underutvalg (fast gruppe med medlemmer som skal behandle saker mellom rådsmøtene)?

Ja

Nei

Vet ikke

Utdyp eventuelt:

Hvor stor andel av et årsverk er satt av til sekretariatsfunksjonen for rådet, ca: (ett kryss)

Under 5 %

5-9 %

10-19 %

20-29 %

30 % eller mer

Hvor er sekretærstillingen administrativt plassert? (flere kryss mulig)

Rådsmannskontoret / kommunedirektøren

Politisk sekretariat

Enhet for teknisk/plan/areal

Enhet for helse og omsorg

Enhet med ansvar for kultur

Enhet med ansvar for oppvekst

Enhet for økonomi og administrasjon

Arkiv/servicetorg

Annet

Utdyp eventuelt:

Har kommunen fastsatt mandat/reglement for rådets virksomhet? (ett kryss)

Ja - viderefører mandat/reglement fra forrige rådsperiode

Ja - kommunestyret har fastsatt nytt mandat/reglement

Nei – rådet har ikke mandat/reglement

Har rådet lagd egne retningslinjer for sin virksomhet? (ett kryss)

Ja

Nei

I følge forskriften har kommunale råd rett til å uttale seg før kommunestyret setter ned et sekretariat, fastsetter saksbehandlingsreglene og vedtar budsjett for dem.

Har rådet betnyttet seg av denne retten? (flere kryss mulig)

Ja, når det gjelder etablering av sekretariat

Ja, når det gjelder saksbehandlingsregler

Ja, når det gjelder budsjett

Nei, ingen av delene

Er det vedtatt eget budsjett for rådet? (ett kryss)

Ja

Nei - rådet forespør kommunen om utgiftsdekning fra gang til gang

Det stilles ikke midler til disposisjon for rådet utover møtegodtgjørelse

I følge forskriften kan kommunestyret gi rådene myndighet til å fordele bevilgninger. Har rådet fått myndighet til å fordele bevilgninger?

Ja

Nei

Hvis ja - til hvilken instans eller formål har rådet myndighet til å fordele bevilgninger?

Hvordan vil du karakterisere rådets ressurser på følgende områder:

	Svært lite tilfredsstillende	Lite tilfredsstillende	Verken/eller	Tilfredsstillende	Svært tilfredsstillende
Økonomi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sekretariatsressurs	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Møtefasiliteter/teknologi	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mulighet til å delta på kurs/konferanser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Har rådet laget seg en årsplan for sitt arbeid?

Ja, for 1 år

Ja, for 2 år

Ja, for 3 år

Ja, for 4 år eller mer

Nei

I følge forskriften skal viktige saker legges fram for rådet i god tid før de skal avgjøres.

Er det etablert rutiner for å sikre at saker blir lagt fram for rådet i god tid før de skal avgjøres?

Ja

Nei

Når blir sakspapirer sendt til rådets medlemmer?

Angi omtrent hvor lang tid i forkant av et rådsmøte sakspapirer vanligvis blir sendt til rådets medlemmer fra rådets sekretær (forsøk å angi et gjennomsnitt)

1-3 dager

4-7 dager

1-2 uker

2 uker eller mer

Utdyp eventuelt:

Når i saksprosessen får rådet vanligvis saker fra kommunen?

	Svært vanlig	Ganske vanlig	Ganske uvanlig	Svært uvanlig
Forberedelsesfasen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etter avgitt innstilling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Både før og etter innstilling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Etter at vedtak er fattet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

I følge forskriften kan kommunestyret gi medlemmer av rådene møte- og talerett i folkevalgte organer.

Er noen av medlemmene i rådet gitt møte- og talerett i folkevalgte organer? (f.eks. i kommunestyret eller utvalg/komitéeer)? (ett kryss)

Ja, alle medlemmene av rådet har fått slik rett

Ja, noen medlemmer har fått slik rett

Ja, ett medlem har fått slik rett

Nei, ingen medlem har fått slik rett

Utdyp eventuelt:

[Empty text box]

Har rådet opplevd praktiske endringer med konsekvenser for arbeidet i rådet, som er begrunnet i kommunelovens bestemmelser?

Ja

Nei

Hvis ja, vennligst spesifiser hvilke:

[Empty text box]

Hvor mange møter har rådet hatt i 2020? Oppgi antall møter:

Fysiske møter:



Verdi

Digitale møter:



Verdi

Annet:



Verdi

Utdyp eventuelt:

OPPLÆRING OG VEILEDNING

Har rådet eller enkeltmedlemmer mottatt noen form for opplæring? (flere kryss mulig)

Opplæring av kommunen

Opplæring av organisasjoner

Annet opplæringstilbud

Skolerer seg selv

Ikke fått opplæring

Dersom rådet eller enkeltmedlemmer har fått opplæring, på hvilke områder er det? (flere kryss mulig)

Kurs om bærekraftsmål i kommunal tjenesteyting og planlegging

Kurs om CRPD

Universell utforming

Kurs om rådets rolle og funksjon

KS folkevalgtopplæring

Annen opplæring

Utdyp eventuelt:

Hvor viktig har følgende dokumenter og kilder/kurs vært for opplæring og kunnskapsutvikling for rådet?

	Svært viktig	Ganske viktig elt/ikke fått	Svært Verken/eller	Lite viktig	Ikke aktu- lite viktig tilbud
Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
"CRPD for alle" (Likestillingssenteret KUN og FFO Trøndelag)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Informasjon fra kommunens administrasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KS folkevalgtopplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen kommunal opplæring	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samlinger for kommunale råd arrangert av det fylkeskommunale rådet eller andre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Nærmere om Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse:

I hvilken grad vil du si at veilederen har hatt betydning for:

	Svært stor betydning	Stor betydning	Verken/eller	Liten betydning	Svært liten betydning
Bruk av FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne i rådets arbeid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådets arbeid med likestilling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådets hovedarbeidsområder/saksfelt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kjennskap til kommunelov og Forskrift om medvirkningsordninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Det neste spørsmålet er til rådssekretæren:

Hvor nyttig mener du som rådssekretær at Bufdir sin veileder for rådene for personer med funksjonsnedsettelse har vært for din funksjon som sekretær for rådet?

Svært nyttig

Nyttig

Verken eller

Lite nyttig

Svært lite nyttig

Utdyp eventuelt. Hva har vært spesielt nyttig?:

SAKER OG SAKSOMRÅDER

Hvor mange saker har rådet behandlet hittil i rådsperioden?

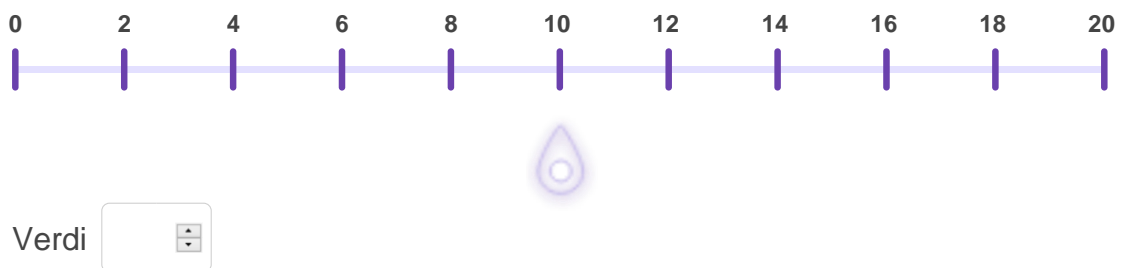
Oppgi totalt antall saker (siffer):

Vi vil nedenfor be deg oppgi antall saker innenfor a) ulike tjeneste-/livsområder og b) sakstyper. (Noen av områdene kan være overlappende, bruk da skjønn. Dersom det er vanskelig å oppgi eksakt antall, ber vi deg gjøre et anslag. Du kan bla frem/tilbake mellom sidene om nødvendig.)

Saker hittil i rådsperioden: Hvor mange saker har rådet behandlet innenfor følgende **tjeneste- eller livsområder?**

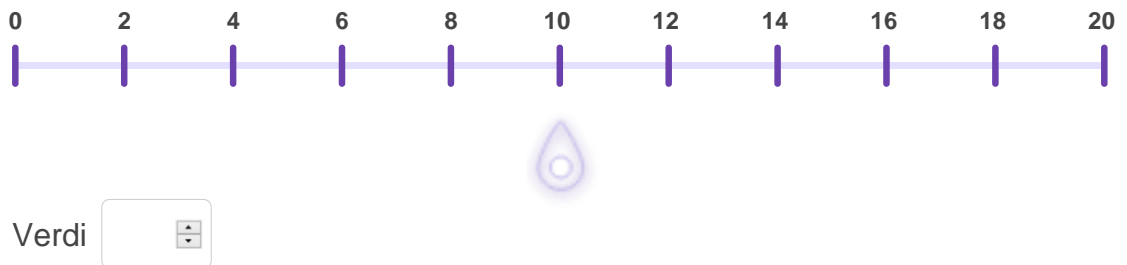
Helse/omsorg/rehabilitering/habili

tering Antall saker i perioden:



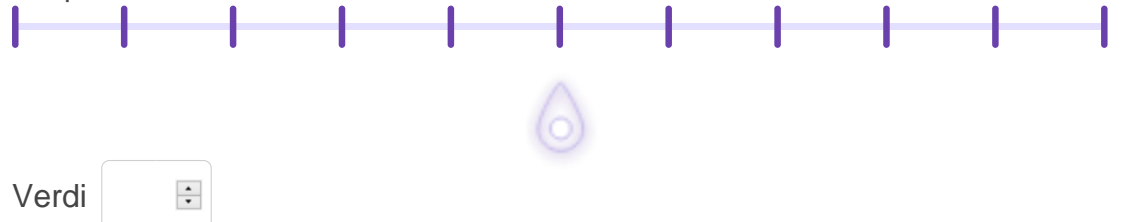
Arbeid og sysselsetting

Antall saker i perioden:



Boform / egen bolig

Antall saker i perioden:



Uteområder/stedsutvikling/bygninger/transport

Antall saker i perioden:



Verdi

Opplæring/skole/barnehage/oppvekst

Antall saker i perioden:



Verdi

Kultur/idrett/fritid

/ferie Antall saker i

perioden:

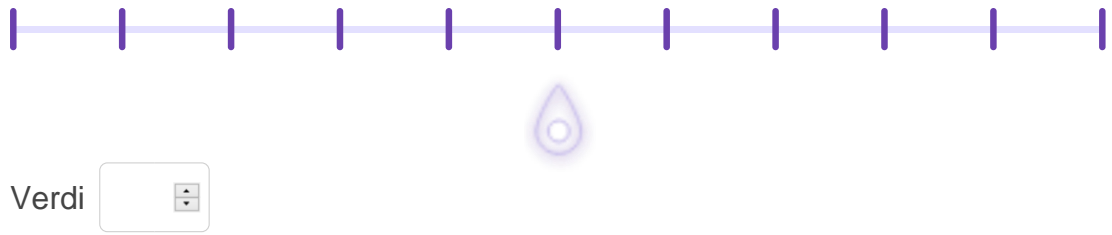


Verdi

Saker hittil i rådsperioden: Hvor mange saker har rådet behandlet innenfor følgende sakstyper?

Medvirking/deltakelse i det politiske liv (oppnevning i plansaker, råd/utvalg på tjenestenivå, brukerundersøkelser, hvordan individuell brukermedvirking fungerer m.m)

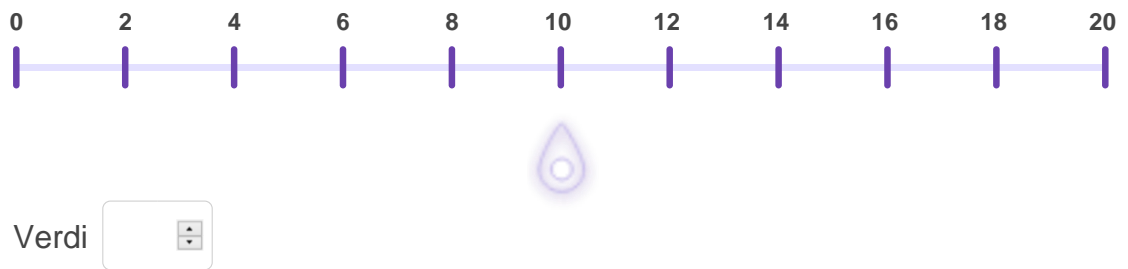
Antall saker i perioden:



Universell

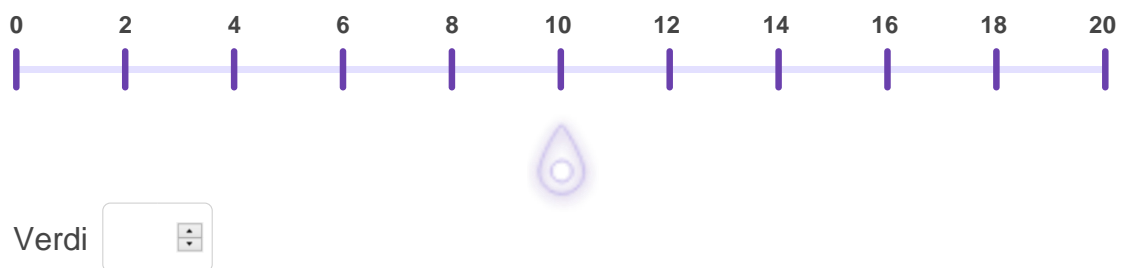
utforming Antall

saker i perioden:



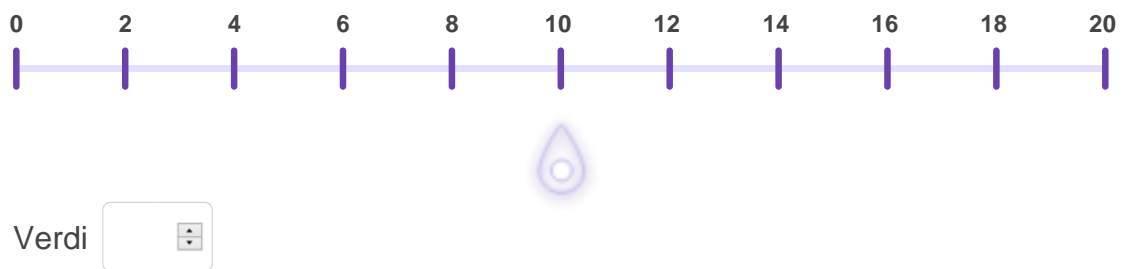
Arbeid med likestilling/like

muligheter/diskriminering Antall saker i perioden:



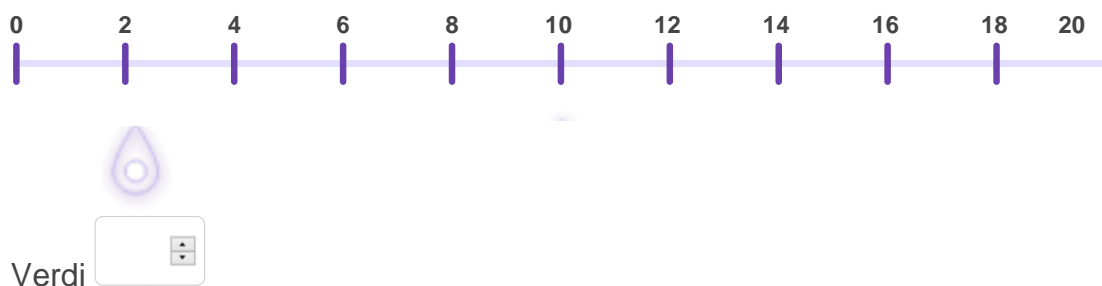
Kommunale planer, økonomi mm

Antall saker i perioden:



Covid-19 situasjonen i kommunen

Antall saker i perioden:



Evt kommentarer (f.eks. dersom rådet har jobbet med andre tjenesteområder eller sakstyper enn de nevnt ovenfor):

Saksområder **fremover**: Hvilke a) tjenesteområder og b) sakstyper ser du som rådsleder det ønskelig at rådet kan jobbe med fremover?

a) Tjenesteområde:

Vennligst kryss av for de områdene som du ser det mest ønskelig at rådet kan jobbe med fremover (kryss av for inntil tre):

Helse/omsorg/rehabilitering/habilitering

Arbeid og sysselsetting

Biform/egen bolig

Uteområder/stedsutvikling/bygninger/transport

Opplæring/skole/barnehage/oppvekst

Kultur/idrett/fritid/ferie

b) Sakstype:

Vennligst kryss av for de sakstypene som du ser det mest ønskelig at rådet kan jobbe med fremover (kryss av for inntil tre):

- Medvirkning/deltakelse i det politiske liv (oppnevning i plansaker, råd/utvalg på tjenestenivå, brukerundersøkelser, hvordan individuell brukermedvirkning fungerer m.m)
- Universell utforming
- Likestilling/like muligheter/diskriminering
- Kommunale planer, økonomi mv
- Covid-19 - situasjonen i kommunen

Utdyp eventuelt:

I hvilken grad er du enig/uenig i følgende påstander:

	Svært enig	Ganske enig	Verken enig eller uenig	Ganske uenig	Svært uenig
Rådet bør i hovedsak gjøre egne prioriteringer mht hvilke områder rådet skal arbeide med	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådet bør i hovedsak behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådet bør legge omtrent like stor vekt på egne prioriteringer og å behandle saker som det blir forelagt av kommunale organer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Utdyp eventuelt:

LEGITIMITET OG INNFLYTELSE

Hvordan vil du vurdere rådets aktivitet totalt sett så langt? (ett kryss)

Svært liten aktivitet

Liten aktivitet

Verken liten eller stor

Stor aktivitet

Svært stor aktivitet

Hvis du har svart "svært liten" eller "liten aktivitet" – hva er grunnene til det?

Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har på ulike tjenesteområder?

Litt eller in-

	Svært stor innflytelse	Ganske stor innflytelse	gen innflytelse	Vet ikke
Helse og omsorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rehabilitering og habilitering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeid og sysselsetting	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Boform / egen bolig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uteområder, stedsutvikling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transport	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bygninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opplæring, skole, oppvekst	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kultur/idrett	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fritid, ferie	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvis du tenker på alle saker rådet behandler under ett, hvor stor innflytelse vil du si at rådet har på ulike sakstyper?

	Svært stor innflytelse	Ganske stor innflytelse	Litt eller ingen innflytelse	Vet ikke
	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

ning fungerer)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Universell utforming	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Likestilling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Deltakelse i det politiske og offentlige liv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Diskriminering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunale planer, økonomi mv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Covid-19 situasjonen i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Brukermedvirkning
(brugerundersøkelser
, råd/utvalg på
tjenestenivå, hvordan
individuell
brugermedvirk-

Hvor har sakene dere har behandlet så langt kommet fra? (flere kryss mulig)

Fra kommunale organer

Rådets eget initiativ

Fra interesseorganisasjoner

Private /privat

Andre (spesifiser under)

I hvor stor grad vil du si at rådet har benyttet seg av muligheten til å ta opp saker på eget initiativ?

I svært stor grad, I stor grad, Verken/eller, I liten grad, I svært liten grad

Utdyp eventuelt:

Hvilke forhold mener du er viktig for at rådet skal få innflytelse?

	Svært viktig	Viktig	Verken/eller	Svært lite Lite viktig	viktig
Administrasjonen kommer i rådet og gir orientering om konkrete saksområder	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Personer som har kompetanse på relevante fagfelt sitter i rådet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådsmedlemmene får opplæring om viktige saksfelt for brukerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sterke og innflytelsesrike personer sitter i rådet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rådsmedlemmene får opplæring i kommunal	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

politikkutforming og
prosedyrer

Politikere kommer i rådet og drøfter/lytter på et tidlig tidspunkt

Rådet har et romslig budsjett

Har kommunen rutiner for å informere om utfallet av saker som rådet har gitt innspill til?

Ja, faste rutiner

Ja, men litt varierende rutiner

Nei

Har rådet en ordning for møter med ordfører?

Ja, faste forhåndsavtalte møter

Ja, men møter avtales etter behov

Nei

Har rådet en ordning med møter med kommunal administrasjon?

Ja, faste forhåndsavtalte møter

Ja, men møter avtales etter behov

Nei

Utdyp eventuelt:

Har rådet samarbeid med råd i andre kommuner (evt bydeler)?

Ja

Nei

Hvis ja, utdyp gjerne:

I hvilken grad har rådet vært involvert i kommunens oppfølging av Covid-19?

	I svært stor grad	I stor grad	Verken/eller	I liten grad	I svært liten grad
Mottatt skriftlig informasjon fra kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottatt muntlig informasjon fra kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Spurt til råds når det gjelder smitteforebyggende tiltak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Spurt om konsekvenser av smitteverntiltak for personer med funksjonsnedsettelse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvor viktig mener du at følgende interessenter/aktører er for at rådet skal kunne lykkes med sitt arbeid/mandat?

Svært lite viktig	Lite viktig	Verken/eller	Litt viktig	Svært viktig
-------------------	-------------	--------------	-------------	--------------

Lag og foreninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Privat næringsliv	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Arbeidsgivere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunale ledere	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ildsjeleer i kommunen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kommunestyret	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formannskapet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Hvilke konsekvenser opplever du at kommuneloven og måten loven tolkes på har fått for arbeidet til kommunalt råd for personer med funksjonsnedsettelse?:

Til slutt vil vi be deg angi i hvilken grad rådsmedlemmer for øvrig har vært involvert i besvarelsen av dette spørreskjemaet (sett ett kryss):

- Alle rådsmedlemmene har vært involvert i (hele eller deler av) besvarelsen
- Ett eller flere andre rådsmedlemmer (men ikke alle) har vært involvert i (hele eller deler av) besvarelsen
- Ingen rådsmedlemmer ut over leder har vært involvert i besvarelsen

Takk for hjelpen!