

Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning

Proba-rapport nr. 2022-01, Prosjekt nr. 21027

ISSN: 1891-8093

AG, AN, dato

--

Offentlig

--

Erfaringer med lovpålagte råd for medvirkning

Utarbeidet for KS

Forord

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra KS. Vi vil takke Lise Spikkeland og Janicke Anne Giæver for effektivt og hyggelig samarbeid.

Prosjektet hviler tungt på intervjuer og en spørreundersøkelse rettet mot kommuner, fylkeskommuner og ledere for råd for medvirkning. Vi vil takke alle som har stilt opp for å bidra til å belyse hvordan rådene fungerer.

Prosjektet har vært ledet av Proba, ved Audun Gleinsvik, og i samarbeid med Stiftelsen Telemarksforskning. Prosjektteamet har bestått av Geir Holtan Møller og Erik Magnussen fra Telemarksforskning og Ane Først Juul fra Proba

Oslo 14.1.2022

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
SUMMARY AND CONCLUSIONS	5
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Problemstilling.....	9
2 METODE	14
2.1 Sentrale intervjuer	14
2.2 Caseundersøkelser kommuner og fylkeskommuner	14
2.3 Spørreundersøkelse	16
2.4 Referansegruppe.....	16
3 OM MEDVIRKNING.....	18
3.1 Tidligere forskning	18
3.2 Lovfestet rett til medvirkning	20
4 RESULTATER.....	22
4.1 Rådenes størrelse	22
4.2 Valg/rekruttering	23
4.3 Representativitet	27
4.4 Kompetanse og opplæring	28
4.4.1 Kunnskap og kompetanse	28
4.4.2 Opplæring	28
4.5 Mandat, møteaktivitet og deltakelse	30
4.5.1 Rådets mandat.....	30
4.5.2 Møtehyppighet og møtedeltakelse.....	32
4.6 Valg av saker, saksprofil og saksbehandling	35
4.6.1 Saksforberedelsen (utvalgelse og tilrettelegging)	36
4.6.2 Profilen på sakene som behandles.....	38
4.6.3 Rådenes saksbehandling	42
4.6.4 Oppsummering.....	46
4.7 Annen involvering i den politiske prosessen	47
4.7.1 Møte- og talerett i politiske organ	47
4.7.2 Annen kontakt med politiske beslutningsprosesser	48
4.7.3 Andre former for påvirkning	48
4.7.4 Oppsummering.....	50
4.8 Administrativ og faglig støtte	50
4.8.1 Rådssekretærer og koordinører	51
4.8.2 Annen administrativ og faglig støtte.....	57
4.8.3 Oppsummering.....	58
4.9 Medvirkning og innflytelse	59
4.9.1 Hovedinntrykk fra case-undersøkelsen.....	59
4.9.2 Hovedinntrykk fra spørreundersøkelsen	60
4.9.3 Betydningen av politisk representasjon i rådene.....	62
4.9.4 Forskjeller mellom kommunale og fylkeskommunale råd.....	62
4.9.5 Oppsummering.....	63
4.10 Forutsetninger og hindringer for at rådene skal fungere godt.....	64
4.10.1 Støtte fra administrasjon og rådssekretær/koordinator	65
4.10.2 Representasjon og forankring i målgruppen	66
4.10.3 «Åpne dører» hos administrasjon og politikere	67
4.10.4 Relevante saker og tilrettelagt informasjon	67
4.10.5 Engasjement, rekruttering og kommunestørrelse	68

4.10.6	Kompetanse	68
4.10.7	Økonomiske midler til tiltak for målgruppen	69
4.10.8	Økonomisk godtgjøring til rådsmedlemmene	69
5	SAMLET ANALYSE, DRØFTING OG KONKLUSJONER	70
5.1	Samlet analyse av rådenes mulighet for medvirkning og innflytelse	70
5.2	Drøfting av rådenes rolle	75
5.2.1	Rådenes rolle som interessegruppe og politisk råd	75
5.3	Hovedfunn.....	77
5.3.1	Representasjon	77
5.3.2	Rådenes virksomhet.....	77
5.3.3	Medvirkning og innflytelse	78
5.3.4	Forskjeller mellom kommunale og fylkeskommunale råd.....	78
5.4	Forutsetninger for at rådene skal fungere godt	78
	LITTERATUR.....	82

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Hovedinntrykket er at rådene for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse har gode muligheter for å medvirke i de politiske prosessene og at de har en viss innflytelse. De fleste medlemmene foreslås av interesseorganisasjoner eller elevråd eller de er politikere. Det er lite systematisk arbeid for å sikre at medlemmene fremmer synspunkter som reflekterer synet til de målgruppene de skal representere, men det er få som oppfatter dette som et stort problem.

Kvaliteten på og omfanget av den faglige og administrative støtten rådene får fra kommunen eller fylkeskommunen framstår som den viktigste forutsetningen for at rådene skal fungere godt. Det er også viktig med kontakt med andre i forvaltningen og at rådsmedlemmene er engasjerte og representerer den relevante gruppen. Det er mer sprikende oppfatninger om betydningen av tale- og møterett i kommunestyre, fylkesting, mv. og betydningen av å ha politikere som medlemmer av rådene.

Det bør legges vekt på rekruttering og tilstrekkelig støtte til og kontakt med rådene, og det kan være behov for å avklare forventninger gjennom et mandat.

Bakgrunn

Da ny kommunelov ble vedtatt i 2018, ble kommuner og fylkeskommuner for første gang pålagt å ha ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom. Regler om eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse ble samtidig flyttet fra særlov til kommuneloven.

Det er KS som har bestilt denne utredningen. KS har ønsket mer kunnskap om erfaringer med de lovpålagte rådene, om hvordan de fungerer og hva som kjennetegner god praksis

Problemstilling

Utredningen omhandler to hovedtemaer:

- Hvordan fungerer rådene som medvirkningsorganer?
- Hva er forutsetningene for at rådene skal fungere godt og hva kan gjøres for å forbedre rådenes funksjonsmåte?

Metode

Prosjektet bygger i hovedsak på:

- En spørreundersøkelse rettet mot ledere for alle ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse i alle kommuner og fylkeskommuner
- Case-studier av 10 kommuner og 4 fylkeskommuner

I casene har vi intervjuet ledere for rådene samt politikere og ansatte i forvaltningen. I tillegg har vi studert utvalgte dokumenter som belyser hvordan rådene arbeider og fungerer.

I tillegg har vi gjennomført noen få ekspertintervjuer på sentralt nivå og vi har studert litteratur om medvirkning i lokalpolitikk.

Konklusjoner og tilrådinger

Beskrivelse av rådene og deres arbeid

Det er visse forskjeller mellom ulike typer råd. Ungdomsrådene er jevnt over større enn eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. I eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne er det vanlig å ha politikere som rådsmedlemmer. Dette forekommer også i ungdomsrådene, men er mindre vanlig. I hver enkelt kommune eller fylkeskommune er eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse ofte likt sammensatt når det gjelder antall medlemmer og antall politikere blant disse. I gjennomsnitt er det ni medlemmer i ungdomsråd og seks i de andre typene råd.

Det er kommunestyret eller fylkesting som velger medlemmer til rådene, delvis etter forslag fra andre. Medlemmer i ungdomsråd har ofte bakgrunn fra elevråd eller ungdomsklubber, mens medlemmene i eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse ofte oppnevnes fra organisasjoner for henholdsvis pensjonister og personer med funksjonsnedsettelse.

Bortsett fra at rådene for personer med funksjonsnedsettelse ofte mangler unge medlemmer, er det lite som tyder på at rådene ikke oppfattes som representative, verken når det gjelder sosial/demografisk sammensetning eller hvilke synspunkter de fremmer. Det er imidlertid framkommet kritikk som går på at enkelte råd har et snevert fokus, (f.eks. bare ordningen med brukerstyrt personlig assistanse) kanskje drevet av medlemmenes egne interesser eller erfaringer. Medlemmene av rådene har ofte mye uformell kontakt med målgruppen de skal representere, og de drøfter ofte relevante politiske spørsmål i foreninger eller andre ikke-kommunale fora, men det er få eksempler på systematisk arbeid for å fange opp målgruppens synspunkter og interesser som grunnlag for arbeidet i rådene.

Vi har registrert at i små kommuner kan det være vanskelig å rekruttere nok medlemmer til rådene og at dette problemet er størst i tilknytning til råd for personer med funksjonsnedsettelse.

Undersøkelsen viser at mange råd får tilbud om opplæring i ulike former. To aktuelle former er folkevalgtopplæring og opplæring i regi av interesseorganisasjoner for de respektive gruppene. Det varierer imidlertid mellom rådene hvorvidt de har fått tilbud om opplæring. Blant eldrerådene og råd for personer med funksjonsnedsettelse har omtrent halvparten fått tilbud om folkevalgtopplæring. Til sammenligning har relativt få i ungdomsrådene fått tilbud om slik opplæring.

De fleste oppfatter opplæringen som viktig, og en del mener det er behov for mer.

En del, men langt fra alle rådene, har et mandat el. fra kommunestyre eller fylkesting, men en del bygger sitt arbeid bare på lov og forskrift.

De fleste rådene har en møteplan som følger tilsvarende plan for kommunestyret eller politiske organer i fylkeskommunen. Mye av aktiviteten i rådene innebærer at leder, sekretær/koordinator eller andre går gjennom sakslistene til neste møte i relevante politiske organer og plukker ut saker som rådet skal behandle.. Aktuelle saker behandles i rådene før de går til de politiske organene. I mange tilfeller er representanter for forvaltningen til stede på møtene i rådene og de kan da også orientere om saken.

Det er ulike arbeidsformer i rådene. Eksempler på dette er:

- Ansatte i forvaltningen orienterer om et saksfelt, herunder om saker som vil komme opp. Rådene kan da også gi uttrykk for hva de er opptatt av.
- Rådene inviteres tidlig inn, gjerne i plansaker, noe som gjør at administrasjonen kan ta hensyn til rådenes synspunkter når de utformer sine anbefalinger.
- Rådene trekkes inn i en mer operativ rolle, for eksempel som ressurspersoner knyttet til universell utforming eller andre forhold

I tillegg er det vanlig at rådene selv fremmer forslag og at de får forslag fra andre som de bringer videre til administrasjonen og/eller politiske organer. Særlig for ungdomsrådene framstår saker som de selv setter på dagsorden som den viktigste delen av rådets arbeid.

Et flertall av rådene som har besvart vår spørreundersøkelse har tale- og møterett i politiske organer. I tillegg kan rådene påvirke gjennom å avgi uttalelser, samt gjennom kontakt med politikere eller administrasjon utenom organiserte fora. Enkelte driver også påvirkningsarbeid gjennom presse. Politikerne som sitter i rådene kan dessuten ta med seg rådernes synspunkter og fremme disse i ulike fora hvor rådet som sådan ikke er representert. Man kan i prinsippet se at det kan oppstå lojalitetskonflikter mellom egen partigruppe og rådene. Ingen av våre informanter har oppgitt at dette er et problem i praksis. Hvis rådet gjør vedtak som går mot synspunktene til politikernes parti, kan representantene presentere begge synspunkter, men da selvsagt oppgi «hvilken hatt de har på».

For ungdomsrådene framstår utdanning, kultur og miljø som de viktigste saksfeltene. For de andre rådene er helse og omsorg, arbeid og bolig samt universell utforming de viktigste.

I spørreundersøkelsen ba vi rådsledere oppgi anslagsvis hvor stor del av stillingen rådssekretæren/koordinatoren bruker på det aktuelle rådet. Mange så ikke grunnlag for å svare. Av de ca. 30 prosent som oppga et tall, varierte anslaget fra 1 til 100 prosent av en stilling. I gjennomsnitt oppgir ungdomsrådene en noe høyere årsverksandel (27 prosent) enn de andre rådene (19 og 14 prosent).

Noe overraskende finner vi at det ikke er noe sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor stor stilling det er avsatt til rådssekretær/koordinator. Dette kan imidlertid skyldes at vi har et begrenset datamateriale. Vi finner en viss sammenheng mellom anslaget på omfanget av sekretariatsressurser og hvor fornøyd rådslederne er med støtten. 60-70 prosent av rådslederne oppga at de fikk tilstrekkelig støtte.

Innflytelse og muligheter for medvirkning

Et av hovedspørsmålene i oppdraget er hvordan rådene fungerer i lys av bestemmelser i kommunelov og forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd. Det sentrale her er at rådene har rett til å uttale seg i saker som gjelder de aktuelle målgruppene. Forskriften sier at rådene skal sikre en bred, åpen og tilgjengelig medvirkning.

Vår undersøkelse tyder på at rådene har ganske gode muligheter til å medvirke. Rådene får forelagt politiske saker til uttalelse og de har mulighet til å ta opp egeninitierte saker som kan fremmes administrativt eller fremlegges i politiske organ. Selv om rådene gjennomgående synes å ha gode muligheter for å medvirke, varierer dette også mellom kommuner og råd. Dessuten tyder undersøkelsen på at det er en del variasjon i hvor aktive rådene er, og dermed i hvor stor grad de utnytter mulighetene til å medvirke.

Det andre hovedspørsmålet i oppdraget er hva som kjennetegner kommuner/fylkeskommuner som har god praksis. I undersøkelsen har vi svart på dette ved å peke på noen viktige forutsetninger for at rådet skal fungere etter intensjonen. Dette innbefatter bl.a.

- å ha en sekretær/koordinator med tilstrekkelig tid til å følge opp rådene
- at kommunens administrasjon har kunnskap om rådets rolle
- at rådene har tilgang på informasjon om aktuelle politiske saker
- at det rekrutteres engasjerte medlemmer til rådene
- at rådene får opplæring om kommunens administrasjon og politiske prosesser

Rådslederne oppga at de hadde best muligheter for medvirkning og størst innflytelse gjennom saker de initierte selv eller som de fremmet ut fra innspill fra andre. Blant de alternativene vi ga dem, oppga de å ha minst innflytelse knyttet til budsjettsaker.

Ungdomsråd oppfatter at de har bedre muligheter for medvirkning og sterkere innflytelse enn lederne for de andre typene råd.

Tilrådninger

For kommunene og fylkeskommunene vil gode grep være å sikre at forutsetningen i punktlisten over er oppfylt. Det er også viktig at kommunestyre og fylkesting faktisk lytter og tar hensyn til innspill fra rådene.

Kommuneloven beskriver rådene for medvirkning som «andre kommunale organer», og medlemmene der som folkevalgte. På den bakgrunn er det også uttrykt en viss bekymring for at det skapes forventinger til medvirkning og innflytelse som går ut over det å være rådgivende organ. En anbefaling er derfor at kommuner og fylkeskommuner gjennomgår lokale mandat eller retningslinjer for å tydeliggjøre rådets rolle og hvordan rollen skal ivaretas og eventuelt avgrenses.

Summary and conclusions

Resume

The main impression is that the councils for young people, the elderly and people with disabilities have good opportunities to participate in the political processes and that they actually have a certain influence. Most members are nominated by interest groups or student councils or they are politicians. There is little systematic work to ensure that the council members promote views that reflect the views of the target groups they are meant to represent, but most of our informants do not perceive this as a major problem.

The quality and scope of the professional and administrative support the councils receive from the municipality or region appears to be the most important prerequisite for the functioning of the councils. It is also important to have good contact with others in the administration and that the council members are engaged and present views that reflect the interests and the views of the relevant group. There are more differing views on the importance of the right to speak and attend meetings in municipal councils, regional councils, and the importance of having politicians as members of the councils.

At the local level, emphasis should be placed on recruitment of qualified council members and sufficient support for and contact with the councils. There may also be appropriate to clarify the role of the councils through a mandate.

Background

In Norway, local and regional governments have for many years been obliged to have councils for the elderly and the disabled. In 2019, the Local Government Act was revised. One of changes was the introduction of an obligation to have youth councils. The aim of the councils is to contribute a broad, open and accessible participation.

KS - The Norwegian Association of Local and Regional Authorities - has commissioned this report. KS has wanted more knowledge about the functioning of the legal obligations, how the council work, and what constitutes "good practice".

Problem statement

The report deals with two main themes:

- How do the councils function as participation bodies?
- What are the prerequisites for the councils to function well and what can be done to improve the councils' functioning?

Method

The project is mainly based on:

- A survey aimed at leaders of all youth councils, senior councils and councils for people with disabilities in all municipalities and county municipalities
- Case studies of 10 municipalities and 4 county municipalities

In the case studies, we have interviewed leaders of the councils as well as politicians and employees in the administration. In addition, we have studied selected documents that shed light on how the councils work and function. In addition, we have conducted a few expert interviews at the national level and we have studied literature on participation in local politics.

Conclusions and recommendations

Description of the councils and their work

There are certain differences between different types of councils. The youth councils are generally larger than the councils for the elderly and people with disabilities. In councils for the elderly and people with disabilities, it is common to have politicians as council members. This also occurs in youth councils, but it is less common. In each individual municipality or region, councils for the elderly and people with disabilities are often equally composed in terms of the number of members and the number of politicians among them. On average, there are nine members in youth councils and six in the other types of councils.

It is the county councils and district committees that elects members to the councils, partly on proposals from others. Members of youth councils often have a background from student councils or youth clubs, while members of senior councils and councils for people with disabilities are often appointed from organizations for pensioners and people with disabilities, respectively. Apart from the fact that the councils for people with disabilities often lack young members, there is little indication that the councils are not perceived as representative, neither in terms of social/demographic composition nor what views they promote. However, there has been criticism that some councils have a narrow focus, perhaps driven by the members' own interests or experiences. The members of the councils often have extensive informal contact with the target group they are to represent, and they often discuss relevant political issues in associations or other non-municipal forums, but there are only a few examples of systematic work to capture the target group's views and interests as a basis for work in the councils.

We have registered that in small municipalities it can be difficult to recruit enough members to the councils and that this problem is greatest in connection with councils for people with disabilities.

The survey shows that many councils are offered training in various forms. Two relevant forms are electoral training and training under the auspices of interest groups for the respective groups. However, it varies between councils whether they have been offered training. Among the senior councils and councils for people with disabilities, about half have been offered popular training. In comparison, relatively few in the youth councils have been offered such training. Most people perceive the training as important, and some believe that more is needed.

Some, but far from all, has a mandate el. from the municipal council or district committee, but some base their work only on national law and regulations.

Most councils have a meeting plan that mirror the meeting schedule for the municipal or regional political bodies. Often the work of the councils is dominated by a review of the agenda of the upcoming the municipal council or district committee meeting by the leader, secretary/coordinator or others, and a following discussion in the council on selected agenda items. Relevant matters are dealt with in the councils before they go to the political bodies. In many cases, representatives of the administration are present at the meetings of the councils and they can then also inform about the matter. There are also other forms of work in the councils. Examples of this are:

- Employees in the administration inform about a case field, including cases that will come up. The councils can then also express what they are interested in.
- The councils are invited early, especially in relation to planning, which means that the administration can take the councils' views into account when formulating its recommendations on regional plans.
- The councils are engaged in a more operational role, for example as resource persons related to universal design or other matters

In addition, it is common for the councils themselves to put forward proposals and for them to receive proposals from others and which they pass on to the administration and/or political bodies. Especially for the youth councils, taking independent initiatives and the forwarding of proposals to political bodies agenda appear to be an important part of the council's work.

A majority of the councils that have answered our survey have the right to speak and attend political body meetings. In addition, the councils can influence by making statements as well as through contact with politicians or the administration outside organized forums. Some also carry out advocacy work through the press. The politicians who sit on the councils can also present the councils' views in various forums where the council as such is not represented. In principle, one can see conflicts of loyalty can arise between politically appointed members own party group and the councils. None of our informants have stated that this is a problem in practice. If the council makes decisions that go against the views of the politicians' party, the representatives can present both views, but then of course state "which hat they are wearing".

For the youth councils, education, culture and the environment are the most important areas. For the other councils, health and care, work and housing as well as universal design are the most important.

In the survey, we asked council leaders to state approximately how much working time the council secretary/coordinator uses in relation to the council. Many respondents answer "don't know". Of the approx. 30 percent who stated a number, the estimate varied from 1 to 100 percent of a fulltime position. On average, the youth councils state a somewhat higher share of man-years (27 per cent) than the other councils (19 and 14 per cent).

Somewhat surprisingly, we find that there is no correlation between the size of the municipality and the size of the position allocated to the council secretary/coordinator. We find a certain correlation between the estimate of the extent of the secretariat resources and how satisfied the council leaders are with the support. 60-70 percent of the council leaders stated that they received sufficient support.

Influence and opportunities for participation

One of the main questions in the project is how the councils function in light of provisions in the Local Government Act and regulations on municipal and county municipal councils. The key here is that it is legislated that the councils have the right to express an opinion on matters that concern the relevant target groups. The regulations state that the councils must ensure a broad, open, and accessible participation. Our survey indicates that the councils have quite good opportunities to participate. The councils are invited to express opinions in ongoing political processes, and they have the opportunity to raise self-initiated issues that can be promoted administratively or presented in political bodies. Although the councils generally seem to have opportunities to participate, this does not apply to all councils. In addition, the survey indicates that there is some variation in how active the councils are, and thus to what extent they utilize the opportunities to participate.

The second main question in the assignment is what characterizes municipalities/county municipalities that have good practice. In the survey, we have responded to this by pointing out some important prerequisites for the council to function as intended. This includes i.a.

- to have a secretary/coordinator with sufficient time to follow up the council
- that the municipality's administration has knowledge of the council's role
- that the councils have access to information on current political issues
- that members recruited to the councils are sufficiently dedicated to the work

- that the councils receive training on the municipality's administration and political processes

The council leaders stated that the initiation of issues or proposals offered the best opportunities for participation and the greatest influence. Among the categories we presented in the survey, they stated that they had the least influence related to budget issues.

Youth councils perceive that they have better opportunities for participation and stronger influence than the leaders the other types of councils.

Recommendations

For the local and regional governments, putting in place the prerequisites in the above list, are key to well-functioning councils. It is also important that they actually take into account input from well-functioning councils.

The councils are, by definition, «other municipal bodies» and considered elected, a certain concern has also been expressed that expectations are created for participation and influence that go beyond being an advisory body. It is therefore recommended that municipalities and county municipalities review local mandates or guidelines to clarify the council's role and how the role should be safeguarded and possibly delimited.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

I 2019 trådte ny kommunelov i kraft, som påla alle kommuner og fylkeskommuner å ha ungdomsråd, elderråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne. I forskriften til lovbestemmelsen heter det at de respektive gruppene skal sikres en «bred, åpen og tilgjengelig medvirkning» gjennom rådene.

Selv om forpliktelsen til å etablere råd kom inn i kommuneloven først 2019, hadde det siden 1991 vært tilsvarende forpliktelse til å elderråd og siden 2005 råd for personer med funksjonsnedsettelse.¹

Man kan se lovendringen i 2019 som en milepæl i en gradvis økt vektlegging av medvirkning (se f.eks. NOU 2011: 20: 45).

I utlysningen av konkurranse om denne utredningen skriver KS at de har fått mange henvendelser fra både kommuner, fylker og fra personer som rådene skal representere, som etterspør bistand og ønsker at KS skal ta en større rolle for å styrke rådsarbeidet. Utredningen skal gi KS kunnskap om hvordan kommuner og fylkeskommuner praktiserer bestemmelsene i ny kommunelov, hva som kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som har velfungerende råd og hvilke grep kommuner og råd eventuelt kan ta for at de skal fungere bedre.

1.2 Problemstilling

Hovedspørsmålene i oppdragsbeskrivelsen er:

1. Hvordan fungerer de lovpålagte rådene i lys av bestemmelser i kommunelov og forskrift om kommunale og fylkeskommunale råd?

Sentrale aspekter ved hovedspørsmålet er om rådene sikres bred, åpen og tilgjengelig medvirkning i saker som gjelder dem – både saker de blir forelagt og bedt om å gi innspill på, og når det gjelder å ta opp saker på eget initiativ.

2. Hva kjennetegner kommuner/fylkeskommuner som har god praksis i et eller flere av rådene/medvirkningsordningene? Hvilke grep kan kommunene og rådene selv ta for å få det til å fungere godt? Er det fallgruver man bør unngå?

Vi har valgt å omstrukturere delspørsmålene under følgende overskrifter:

Rekruttering/valgprosesser

- a. Hvordan fungerer valgprosessene til rådene?
- b. Hvilke grupper er representert i rådene?
- c. Er valgprosessene innrettet på en måte som sikrer representativitet?

Innretning og organisering av rådsarbeidet

- d. Hvordan arbeider rådene med saker opp mot (mål)gruppene de skal representere?
- e. I hvilke saker, når og på hvilken måte inviteres rådene til å delta i saksprosesser? Får rådene relevante saker til behandling?

¹ Lov 8. november 1991 om kommunale og fylkeskommunale elderråd; lov 17. juni 2005 om råd eller andre representasjonsordninger i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne trådte i kraft september 2009.

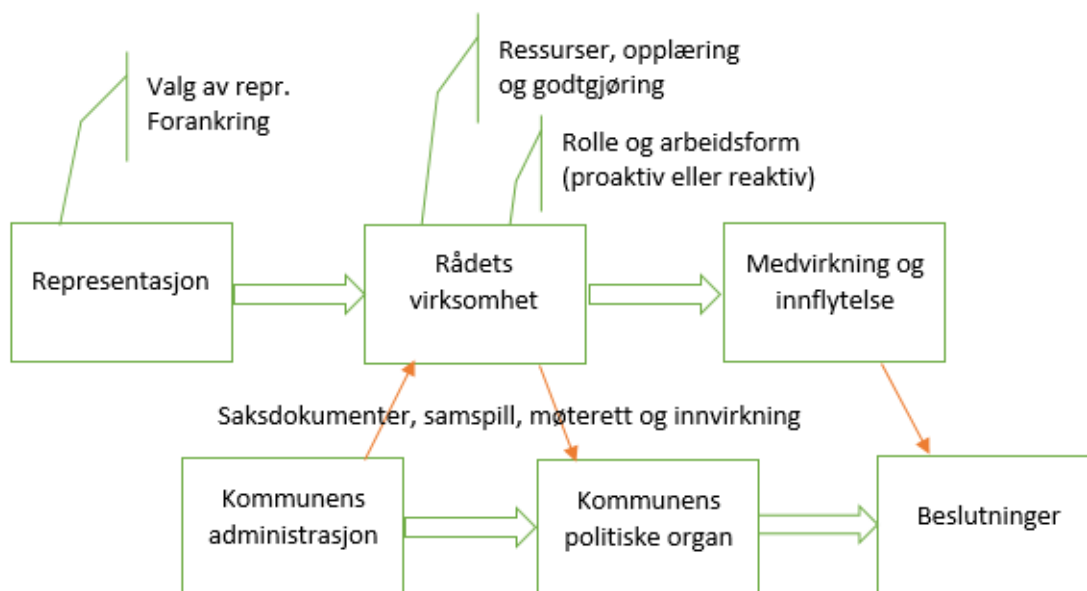
- f. Hvordan velger rådene hvilke saker de skal behandle? Velger de (også) saker på eget initiativ?
- g. Framstilles saker for rådene på en forståelig måte (hvor det fremkommer hva rådene skal uttale seg om)?
- h. Hvordan fungerer samspillet mellom rådene, koordinatorene, kommunen og kommunestyret/fylkesting, herunder oppfølging av innspill fra rådene, både i den rådgivende rollen og i saker rådene selv har initiert.
- i. Hvilke delegerte fullmakter er gitt til rådene (herunder tilskudd)?
- j. Rådernes tilgang til administrative ressurser; opplæring og oppfølging av rådene generelt.
- k. Har rådene møterett, talerett osv i andre folkevalgte organ?
- l. Bliir rådene involvert i sakene på et tidspunkt der rådene har mulighet til å påvirke sakene?
- m. Får medlemmene i rådene godtgjøring/honorar på lik linje med andre folkevalgte organ?

I oppdragsbeskrivelsen krever KS også en systematisk og tydelig framstilling i lys av lov og forskrift - både av gode grep og mulige fallgruver i kommunenes/fylkeskommunenes praksis. Rapporten også gode eksempler fra utvalgte kommuner.

Utdyping av problemstillingene

Ved hjelp av modellen under har vi forsøkt å systematisere og utdype spørsmålene i utlysningen. Modellen ble brukt som et utgangspunkt for å definere delproblemstillinger og dermed også som styrende for informasjonsinnhenting i prosjektet.

Figur 1-1 Modell som for analyse av rådernes funksjon og virkemåte.



Modellen tar utgangspunkt i tre sentrale aspekter ved rådene. Det ene er representasjon eller valg av representanter, det andre selve virksomheten i rådene, og det tredje er virkningen i form av medvirkning og innflytelse. Modellen legger dermed til grunn at medlemmene representerer de aktuelle gruppene (ungdom, eldre og personer med nedsatt funksjonsevne), at rådene er organisert på en slik måte at medlemmene har mulighet for medvirkning, og at medlemmene derigjennom har mulighet for å øve

innflytelse på de politiske beslutningene i kommunen/fylkeskommunen. Sentralt i modellen er også kommunens administrasjon og politiske organ som rådene skal samarbeide eller samvirke med på ulike måter.

Rekruttering og representasjon

I forskriften om kommunale og fylkeskommunale råd står det at kommunestyret og fylkestinget skal vedta sammensetningen av rådene. De bestemmer også hvor mange medlemmer og varamedlemmer rådene skal ha. Kartleggingen fra Bufdir om råd for personer med nedsatt funksjonsevne viser at hovedvekten av rådsmedlemmene består av representanter for målgruppen (58 prosent) og politikere (33 prosent). Organisasjoner som representerer de ulike målgruppene har også rett til å fremme forslag om medlemmer til det rådet som representerer deres interesser. Kartleggingen fra Bufdir (2017) viste at 86 prosent av kommunene hadde bedt funksjonshemmede organisasjoner om å komme med forslag til kandidater ved oppnevning av råd. Vi har kartlagt hvordan medlemmene velges ut, når de ble valgt², i hvilken grad organisasjonene har bidratt med forslag til kandidater og om forslagene er tatt til følge.

Medlemmene i rådene skal representere sine respektive samfunnsgrupper. Dette kan forstås på to måter. En forståelse er at medlemmene skal være representative for den gruppen de representerer, f.eks. etter kjønn, sosial bakgrunn eller andre kjennetegn. En annen forståelse er at medlemmene er representative i den forstand at de målbærer stemmen til de gruppene de representerer. I det første tilfellet blir spørsmålet hvordan representantene velges ut og hvorvidt valg av representanter bygger på demokratiske prinsipper, herunder hvor godt slike utvelgelsesprosesser etterlever demokratiske idealer. Representativitet innebærer dermed at sammensetningen av rådene gjenspeiler kjennetegn ved gruppen de representerer. I det andre tilfellet er det mer relevant å stille spørsmål ved hvordan representantene opptrer på vegne av gruppen de representerer, dvs. i hvilken grad de gjennom sin rolle i rådene er i stand til å fange opp og målbære de respektive gruppens interesser. Det siste handler dermed om og eventuelt på hvilken måte representantene forankrer sakene i de respektive gruppene, og hvorvidt de opptrer i tråd med gruppens preferanser. Et viktig poeng her er at rådenes legitimitet vil bygge på den ene eller andre formen for representasjon. Samtidig finner vi i litteraturen at representasjon kan være en utfordring med denne typen råd (Ianniello mfl. 2019, Walther m.fl. 2021). En åpenbar utfordring er for eksempel at gruppene internt, være seg ungdom, eldre eller funksjonsnedsatte er heterogene, med ulike behov og interesser som folk ellers. Målbæring av ulike individuelle interesser innebærer derfor på en eller annen måte også rådsmedlemmenes valg og vurderinger i saker.

Rådets virksomhet

I utlysningen stilte KS en rekke spørsmål knyttet til rådets virksomhet. Sentrale spørsmål her er *hvilke saker* som tas opp, *hvordan sakene håndteres* i rådene og hvordan rådene involveres i den administrative-politiske saksgangen i kommunen/fylkeskommunen. Dette er spørsmål som også berører administrasjonen og politiske organer i kommunen, og hvordan disse organene tilrettelegger for rådets medvirkning.

Et sentralt spørsmål er hvilke saker som tas opp i rådene. I utgangspunktet vil dette gjelde saker som berører de aktuelle gruppene. Samtidig kan gruppespesifikk politikk betraktes ut fra både et snevert og et bredt perspektiv (Walther m.fl. 2021). Et snevert perspektiv innebærer politikk som retter seg spesifikt mot eldre, ungdom og personer med nedsatt funksjonsevne. I et bredt perspektiv vil i prinsippet all politikk omhandle

² I veiledere og informasjonsskriv fra myndighetene til kommunene, understrekes det at det er viktig å starte arbeidet med valg av kandidater av råd i god tid før valg/avsluttet rådsperiode slik at rådene kan oppnevnes kort tid etter valg/avsluttet rådsperiode. Bufdirs kartlegging av råd for personer med funksjonsnedsettelse viste at en stor andel av rådene (64 prosent) ble oppnevnt senere enn én måned etter valget.

disse gruppene. Det er derfor grunn til å tro at det enkelte råd og medlem både kan ha ulike oppfatninger og ulik praksis med å avgrense temaene og sakene som tas opp. Empirisk er det relevant å belyse hvorvidt bredden i saksområdene varierer mellom kommuner/fylkeskommuner og i hvilken grad dette har betydning for rådenes virksomhet og mulighet for medvirkning.

Et annet relevant spørsmål er hvordan rådene medvirker i kommunale planprosesser og beslutningsprosesser. I plansaker stilles det krav om at særskilte grupper skal høres, og det er interessant hvorvidt rådene brukes i slike prosesser. I oppdragsbeskrivelsen stilles det også spørsmål om rådene får delegeret fullmakter, for eksempel mulighet til å tildele tilskudd, om de har møterett og talerett i politiske organer, samt om de får tilgang til relevante saker innenfor rimelige tidsrammer. I forlengelsen av disse spørsmålene, har vi også belyst om ulik praksis i kommuner/fylkeskommuner har betydning for den medvirkning og innflytelse rådene har.

Rådene kan også ha andre roller i kommunen/fylkeskommunen enn det å påvirke i enkeltsaker eller plansaker. I de senere årene har vi bl.a. sett en økende vektlegging av samproduksjon mellom brukere og offentlig sektor (Rosen og Painter 2019). Dette kan innebære at rådene har mulighet til å påvirke på andre måter enn på den tradisjonelle politiske beslutningsprosessen i kommunene.³ Mer generelt blir derfor spørsmålet hvilken rolle rådene har, dvs. om og i hvilken grad rådene bidrar inn i saksforberedelsene, med å sette tema på dagsorden eller i mer operativt utviklingsarbeid i samarbeid med administrasjonen.

Spørsmålet om virksomheten i rådene må også ses i lys av ressurser og administrative rutiner rundt rådene. Med ressurser menes både medlemmenes kompetanse, kapasitet og tid. Spesielt relevant er medlemmenes kunnskaper om det politisk-administrative systemet, herunder saksgang og beslutningsprosesser. Det er grunn til å tro at jo mer kunnskap medlemmene har omkring både det formelle og uformelle systemet, desto bedre er forutsetningene for å medvirke i saksgangen. Samtidig vil tidsbegrensninger kunne ha en motsatt virkning. Tidsbegrensninger vil f.eks. måtte avgrense saksmengden. Ut over dette er det også grunn til å tro at den administrative støtten til rådene spiller en rolle. På den ene siden kan administrasjonen gi administrativ og faglig støtte til rådene, men på den andre siden vil mangel på slik støtte kunne begrense rådenes kapasitet. En kartlegging av råd for personer med nedsatt funksjonsevne som ble gjennomført av Bufdir i 2016, viste at rådene hadde svært begrensede sekretærressurser (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2017).⁴

Rådenes kapasitet vil også kunne avhenge av medlemmenes kompetanse om beslutningsprosesser og politikkområder. I den sammenheng er det også relevant å belyse i hvilken grad medlemmene i rådene har fått et opplæringstilbud av kommunen/fylkeskommunen. Kartleggingen av Bufdir om råd for personer med funksjonsnedsettelse viste at det varierer hvorvidt folkevalgtopplæringen tilbys rådsmedlemmene. 24 prosent av kommunene svarte at folkevalgtopplæringen tilbys alle rådsmedlemmene, 37 prosent svarte at det tilbys politikerrepresentantene (for rådet), mens 39 prosent svarte at folkevalgtopplæringen ikke tilbys. 30 prosent av kommunene rapporterte at de har organisert annen opplæring for rådet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet 2017). Undersøkelsen til Bufdir viser ikke hvilken betydning slik opplæring har for rådsmedlemmene, men det er grunn til å tro at dette har en positiv innvirkning på rådenes virksomhet (Antonsen 2008, Olsen og Tefsai 2016). I

³ Et eksempel på dette er ungdomsrådenes medvirkning i gjennomføringen og oppfølgingen av ungdataundersøkelsen i flere fylker

⁴ I følge undersøkelsen til Bufdir (2017) hadde mer enn 8 av 10 kommunale råd en sekretær hvor andelen av stillingen avsatt til rådsarbeid utgjorde mindre enn 10 prosent. Videre oppga 4 av 10 kommuner at kommunen hadde vedtatt et budsjett for rådet.

undersøkelsen vil vi derfor legge vekt på å belyse både medlemmenes kunnskaper om det politisk-administrative systemet, om de har fått tilbud om og deltatt i opplæring, og hvordan de vurderer verdien av opplæringen.

I oppdragsbeskrivelsen er det også et spørsmål om medlemmene av rådene får godtgjøring/honorar på linje med representanter i andre folkevalgte organ. Dette berører dermed spørsmålet om medlemmenes motivasjon for å sitte i rådene og eventuelle utfordringer med å rekruttere medlemmer. Et sentralt spørsmål her er betydningen av økonomisk godtgjøring versus andre motivasjonsfaktorer som det å oppnå personlig erfaring/kunnskap eller andre altruistiske motiver. Det er også grunn til å tro at medlemmenes personlige motiver og engasjement har betydning for hvordan rådene som helhet fungerer.

Bufdirs kartlegging av råd for personer med nedsatt funksjonsevne viste at 3 av 4 kommuner har et eget råd for personer med nedsatt funksjonsevne, mens 22 prosent av kommunen hadde et felles råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne (Barne, ungdoms- og familiedirektoratet 2017). Forskriften (§4) åpner opp for å etablere et felles råd. Dette kan være hensiktsmessig i mindre kommuner, men samtidig har Proba i følgeevalueringen av pilot for implementering av FN-konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne (upublisert)⁵ fått innspill at sammenblandingen av disse to gruppene kan være uheldig, blant annet på grunn av uheldige budsjettvirkninger. I denne undersøkelsen vil det derfor være aktuelt å kartlegge både organiseringen av rådene samt vurdere betydningen av sammenslåtte råd.

I undersøkelsen har vi lagt vekt på å beskrive rådenes praksis og virksomhet. Sammenligning av ulike praksiser har også gitt mulighet til å belyse mer analytisk hvorvidt saksområder, arbeidsmetoder, støttefunksjoner og kompetanse har betydning for rådenes muligheter til å medvirke eller øve innflytelse på politiske saker.

Medvirkning og innflytelse

Det overordnede spørsmålet i utredningen er om rådene sikres bred, åpen og tilgjengelig medvirkning i saker som gjelder de respektive gruppene. Vi har skilt mellom begrepene medvirkning og innflytelse. Dette bygger blant annet på studier som trekker et skille mellom deltakelse med og uten innflytelse (Arnstein 1996, Harts 1992, Shier 2002). I følge Arnstein kan man skille mellom ulike grader av innflytelse, avhengig av maktorganers vilje til å la seg påvirke av deltakelse. Et hovedpoeng her er imidlertid å skille mellom medvirkning som tilsynelatende gir innflytelse og medvirkning med reell innflytelse. Shiers (2002) viser til en tilsvarende gradering, men tydeliggjør samtidig tre forutsetninger for reell medvirkning: vilje, muligheter og forpliktelser. Vilje innebærer at det eksisterer en intensjon om å ta hensyn til medvirkningsorganene, muligheten for innflytelse er til stede gjennom gitte rammebetingelser (f.eks. ressurser/tid, kunnskap/kompetanse eller tilgang på verktøy); og forpliktelsen innebærer at det eksisterer formelle krav eller normer om at medvirkning skal kunne gi reell innflytelse.

Innflytelse forutsetter medvirkning, men medvirkning er ingen garanti for innflytelse. I forlengelsen av å vurdere rådenes faktiske medvirkning og innflytelse, har vi også analysert hvilke forhold som hemmer eller fremmer dette.

⁵ Rapport skal etter planen offentliggjøres ila. høst 2021.

2 Metode

Under presenterer vi metoden for undersøkelsen. Hovedvekten av undersøkelsen baserer seg på en spørreundersøkelse rettet mot ledere for råd og caseundersøkelser i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. Caseundersøkelsene omfatter intervjuer med ulike representanter i kommunene og fylkeskommunene, observasjon av et utvalg rådsmøter samt gjennomgåelse av rapporter og annen dokumentasjon.

I tillegg har vi intervjuet noen få informanter på sentralt nivå i KS, statsforvaltningen og organisasjoner for målgruppene og rådene.

2.1 Sentrale intervjuer

Intervjuer på sentralt nivå ble gjennomført i starten av prosjektet. Vi gjennomførte intervjuer i

- Bufdir
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU)
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Pensjonistforbundet
- KS

KMD og Bufdir har utarbeidet veiledere for rådene. Bufdir sitter med ansvaret som nasjonalt kompetansesenter på barn og unges medvirkning. Bufdir har også oppgaver knyttet til medvirkning for personer med funksjonsnedsettelse. KMD er ansvarlig for råd for eldre.

En rekke interesseorganisasjoner var relevante for intervju. Ut fra prosjektets ramme, måtte vi velge ut noen av disse.

Vi gjennomførte også et intervju med representanter for KS med særlig innsikt i rådsarbeidet i kommunene og fylkeskommunen, herunder opplæring til folkevalgte.

Intervjuene omhandlet aktørenes erfaringer og synspunkter på kommunal og fylkeskommunal medvirkning, hvilke utfordringer de kjente til, og om de hadde vært involvert i spesifikke problemstillinger knyttet til rådsarbeidet. Vi spurte også om arbeid med innhold i veiledningsmateriell.

2.2 Caseundersøkelser kommuner og fylkeskommuner

For å belyse hvordan rådene fungerer i praksis, studerte vi rådenes funksjon i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. I de utvalgte kommunene og fylkeskommunene intervjuet vi:

- En politiker (utenfor rådene)
- Sekretariatsfunksjon for kommunestyret og fylkestinget

- Koordinator eller annen sekretariatsfunksjon for rådene⁶
- Leder for rådene (og/eller flere rådsmedlemmer)

Det varierte noe mellom casene hvilke typer informanter vi intervjuet, fordi de administrativt ansattes roller og plassering i organisasjonene ikke er like i alle kommunene/fylkeskommunene, og unntaksvis fordi enkelte informanter ikke var tilgjengelige for intervju.

Intervjuene var semistrukturerte. Dette innebærer at vi hadde utarbeidet en intervjuguide på forhånd, men at samtalene ble gjennomført med utgangspunkt i hva informantene hadde kjennskap til, og synspunkter på, med mulighet for oppfølgingsspørsmål.

Vi la opp til et to-trinns intervjuopplegg, hvor vi først intervjuet leder for råd, koordinator eller sekretær for kommunestyret og fylkestinget. Basert på de(t) valgte vi ut de øvrige informantene basert på informantenes vurdering av hvem som best kunne belyse rådernes rolle og innflytelse.

Intervjuene var rettet mot delproblemstillingene (jf. avsnitt 1.2). I tillegg hadde vi noen spørsmål som var rent beskrivende (informantens bakgrunn, antall medlemmer i rådet, mv.).

Valg av kommuner og fylkeskommuner er basert på informasjon fra sentrale intervjuer og da særlig KS. Vi har lagt vekt på å få spredning på størrelse samt et behov å begrense reisetid. I tillegg er de fleste valgt ut på grunnlag av informasjon om at rådene fungerer godt i disse kommunene og fylkene. Begrunnelsen for å velge mange som har velfungerende råd, er en antagelse om at det her er mest å lære om «gode grep». I tillegg har vi valgt ut noen tilfeldige case, det vil si noen kommuner og en fylkeskommune hvor vi ikke hadde noen informasjon om hvor godt rådene fungerer.

Vi har valgt ut sju kommuner og tre fylkeskommuner som case.

Noen intervjuer var fysiske, andre digitale. Valget av form var begrunnet i behovet for å begrense omfanget av reising.

Observasjon

For å få mer innsikt i rådsarbeidet har vi deltatt som observatør i rådsmøter. Observasjon kan være en nyttig metode for å forstå både prosessen og dynamikken i rådsarbeidet, samt gi kontekst til generelle synspunkter og erfaringer fra intervjuene.

Observasjon var spesielt nyttig for å få konkret informasjon om sakene som behandles blir fremstilt på en forståelig måte og hvordan rådets tilgang til administrative ressurser virker inn på møtene.

Dokumentgjennomgang

Rådene er pålagt å levere en årsmelding til kommunestyret og fylkestinget hvert år. For kommunene og fylkene som er valgt som case, har vi gått gjennom et utvalg av årsmeldingene for å se hvordan rapporteringer foregår. Årsmeldingene inneholder både informasjon om rådets sammensetning, antall møter og saker, samt hvilke uttalelser som er gitt i hvilke sammenhenger.

⁶ Alle kommunene og fylkeskommunene gir en form for faglig og administrativ støtte til rådene. Denne funksjonen omtales med litt ulike begreper. I denne rapporten bruker vi både «sekretær/rådssekretær» og «koordinator» om denne funksjonen: begrepene brukes om hverandre og i samme betydning

2.3 Spørreundersøkelse

For å få representativ informasjon om hvordan rådene fungerer opp mot kravene i lovverket, har det vært nødvendig å gjennomføre datainnsamling i et større utvalg kommuner og fylkeskommuner. Vi har derfor gjennomført en spørreundersøkelse til ledere for ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse i alle kommuner og fylkeskommuner. Dette utgjør en forholdsvis stor populasjon, og som dermed har potensial for å gi systematisk informasjon om en rekke forhold. Spørreundersøkelser er derimot først og fremst egnet for å for informasjon om forholdsvis enkle forhold, men gir samtidig mulighet til å analysere svarene ut fra andre aspekter, som geografi, størrelse mv.

Vår vurdering er at med oppdragets omfang var rådslederne mest egnet til å besvare spørsmål som er relevante for å belyse problemstillingene. Alternativt kunne man tenkt seg at en spørreundersøkelse kunne vært sendt ut til sekretærer for råd, eller rådssekretærens nærmeste leder. Vår erfaring er imidlertid at det er til dels stor undersøkelsestretthet blant ansatte i kommunene, særlig ledere, og rammene for oppdraget gjorde det nødvendig å prioritere hvem vi skulle sende undersøkelsen ut til. En fordel med å kun sende ut til rådslederne var også at det var enklere for oss å kommunisere hvem som skulle være respondenter for undersøkelsen, enn hvis vi hadde valgt respondenter med ulike roller i kommunen.

Spørsmålene i undersøkelsen ble innrettet mot rådernes størrelse og sammensetning, hvordan de velger saker de uttaler seg i og om de har kontakt med gruppene de skal representere. Andre relevante spørsmål har vært respondentenes vurdering av deres innflytelse, hvilket tidspunkt rådene blir involvert i saker og hva som er rutiner for tidsfrister og hvilke vurderinger eller forberedelser som gjøres før man sender sakene til rådene. Videre stilte vi spørsmål om rettigheter rådene har i kommunestyret/fylkestinget (møterett, talerett) og hvor stor stillingsprosent kommunen/fylkeskommune har avsatt til sekretariatsfunksjon (og om de har en slik funksjon).

Ettersom det ikke finnes et nasjonalt register over rådsrepresentanter, sendte vi undersøkelsen til kommunens og fylkeskommunenes sentrale e-postadresse, for videresending til rådsledere. Vi vet ikke om alle lenkene ble videresendt og om alle faktisk har slike råd. Noen kommuner har felles råd for eldre og personer med funksjonsnedsettelse. Ikke alle kommuner har ungdomsråd, men kan ha valgt en annen type medvirkningsordning for ungdom. Vi vet dermed ikke hvor mange som har mottatt undersøkelsen, men er beregnet svarprosent på basis av andel av kommunene/fylkeskommunene vi har fått svar fra. Svarprosenten for spørreundersøkelsen for ledere av ungdomsråd var 49 prosent, mens den var 53 prosent for eldreråd. Svarprosenten for ledere av råd for personer med funksjonsnedsettelse var 40 prosent.

Vi vet ikke hvor mange som svarte på vegne av felles råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. Av åpne svar, framgår det at minst tre ledere for eldreråd og to ledere for personer med nedsatt funksjonsevne svarte for felles råd for disse gruppene.

2.4 Referansegruppe

Fylkestyret i Agder var referansegruppe for prosjektet. Vi gjennomførte to referansegruppemøter, ett i en tidlig fase (september) og ett i november der det ble presentert foreløpige resultater fra datainnsamlingen. Referansegruppemøtene ble gjennomført digitalt. Agenda for første referansegruppemøte var presentasjon av oppdraget og vårt løsningsforslag, og vi fikk innspill til vår oppdragsforståelse og forslag til datainnsamling, inkludert hvilke caser som skulle velges. Agenda for

referansegruppemøte 2 var å presentere og få tilbakemeldinger på resultater fra undersøkelsen.

3 Om medvirkning

3.1 Tidligere forskning

I en svensk utredning om brukerorientering og demokrati, sammenstiller Dahlberg og Vedung (2001) seks hovedargumenter for brukermedvirkning som et supplement til det representative demokratiet. De fire viktigste argumentene er:

- Legitimitetsargumentet
- Effektivitetsargumentet
- Maktutjevningsargumentet
- Servicetilpasningsargumentet

I legitimitetsargumentet legges det vekt på at medvirkning er ønskelig fordi det kan bidra til at offentlig virksomhet får økt forankring, aksept og støtte i befolkningen eller hos berørte grupper. Det blir også hevdet at brukerorientering i en virksomhet kan ha betydning for legitimering av velferdssystemet mer generelt. Legitimitetsargumentet er et argument som i første rekke betrakter brukerorientering ut fra det offentliges ståsted, i den forstand at det er viktig at brukerne har realistiske forventninger og tillit til de offentlige tjenestene. Mer generelt blir spørsmålet dermed om rådene bidrar til legitimitet hos de berørte gruppene. Et annet tilgrenset spørsmål er om reell innflytelse er en forutsetning for å skape en slik legitimitet. Et tredje spørsmål er om rådene i seg selv har legitimitet hos de gruppene de representerer.

Effektiviseringsargumentet legger vekt på at brukerorientering øker politikkenes måloppfyllelse og virkningsgrad. Dersom man tar hensyn til brukernes erfaringer, kunnskap og behov vil det være lettere å utvikle en velfungerende og kostnadseffektiv politikk. De politiske virkemidlene blir mer relevant og treffsikre. En forutsetning for dette vil imidlertid være at rådene har reell medvirkning og at de faktisk har kunnskap eller kapasitet som gir merverdi i beslutningsprosessen eller i politikkenes resultater.

Maktutjevningsargumentet tar utgangspunkt i at det er ubalanse i makten mellom det politiske systemet og brukere av det offentlige tjenestetilbudet. Argumentet går ut på at det offentlige er overlegen når det gjelder maktmidler i form av ressurser, organisasjon og politisk innflytelse, og brukerne har derfor små muligheter for å påvirke egen livssituasjon. Maktutjevningsargumentet legger vekt på at brukerne har et potensial for å forandre sin livssituasjon dersom de institusjonelle forutsetningene er til stede. Økt brukerorientering blir i den forbindelse sett på som et virkemiddel for maktutjevning. På samme måte som over, blir spørsmålet her om rådene har reell makt, om de faktisk representerer de aktuelle gruppene eller om de koopteres i det etablerte politisk-administrative systemet. Et annet relevant spørsmål er om rådene har de ressursene og den organisatoriske kapasiteten som skal til for å utgjøre reell makt.

Servicetilpasningsargumentet fokuserer på at brukermedvirkning er nødvendig for å tilpasse offentlige tjenestene til brukernes ønsker og behov. Målsetningen med de offentlige tjenestene er nettopp å betjene brukerne. For å klare dette på en best mulig måte, er det nødvendig å tilpasse tjenestene slik at de i størst mulig grad tilfredsstiller brukeres behov. En forutsetning for dette er at brukerkunnskapen bringes inn i både beslutningsprosesser og i utformingen av tjenestene. Spørsmålet blir da hvordan denne kunnskapen formuleres og bringes inn i beslutningsprosessene.

Alle former for brukermedvirkning har på et eller annet vis ambisjoner om å øke brukernes makt eller innflytelse over det offentlige tjenestetilbudet. Enkelte har imidlertid stilt spørsmålsteget ved dette. Kritikken mot brukerperspektivet er dels knyttet til spørsmålet om representativitet og dels til spørsmålet om medvirkning bidrar til

forventede resultater. Selv om kritikken er generell, rammer den i varierende grad de ulike argumentene nevnt over. Generelt kan vi skille mellom følgende type kritikk:

- Brukerperspektivet kommer i konflikt med de representative styringssystemene (stemmer teller, men ressurser avgjør)
- Hovedproblemet er ikke dårlig tjenestetilbud, men økte forventinger til tjenestene. Ansvarligheten i forhold til helhet og budsjettammer som preger de politisk folkevalgte, er lite fremtredende innenfor brukerperspektivet. Mer brukermedvirkning vil således skape økte og urealistiske forventinger. Implikasjonene av dette igjen kan være at brukermedvirkning blir kostnadsdrivende.
- Brukermedvirkning bidrar ikke nødvendigvis til reell innflytelse, men til at brukerrepresentanter blir kooptert i det politiske systemet. Alle brukere har heller ikke forutsetninger for, eller evne til, å utøve reell påvirkning. Reell innflytelse kan på sin side bidra til ansvarsfraskrivelse fra tjenesteleverandørene.
- Brukernes interesser vil ikke alltid samsvare med det offentliges interesser. For eksempel vil tiltak, vilkår og krav for å motta tjenester, kunne komme i konflikt med brukernes interesser.

De tre rådene som skal gjennomgås i denne undersøkelsen er alle det vi kaller medvirkning på systemnivå, til forskjell fra medvirkning på individnivå. Med medvirkning på systemnivå menes en arbeidsform hvor grupper og organisasjoner involveres i planlegging av tiltak og tjenester som har allmenn betydning og deltar i råd eller utvalg på styringsnivå (KS 2019). Medvirkning på individnivå handler om rettigheter og muligheter til innflytelse på eget støtte- eller behandlingstilbud. Den enkelte bruker skal altså kunne påvirke forhold som gjelder seg selv og egne behov. I tillegg til disse, opereres det også med en tredje kategori, hvor medvirkningen skjer på tjenestenivå. I slike tilfeller vil brukerrepresentanter inngå i et likestilt samarbeid med fagpersoner fra tjenesteapparatet om utvikling og erfaringsutveksling om tilbud og tjenester (ibid). Medvirkning på tjenestenivå inngår i en større nordisk kontekst om utvikling av velferdstjenester (jf. Kommune 3.0-begrepet).

Mye av litteraturen om medvirkning har rettet oppmerksomheten mot individnivået. Det finnes imidlertid også noen undersøkelser om hvordan medvirkning på systemnivå. I en gjennomgang av Haukelien m.fl. (2011) fantes det lite kunnskap om hvordan rådene fungerte i praksis og hvilken betydning de hadde for utforming av politikk og tjenester. De få studiene som ble gjennomgått, viste at praksisen varierte, men også til noen gjennomgående utfordringer. Dette gjaldt bl.a. spørsmålet om representativitet, utfordringer med at rådene ble «gisler» blant eksperter og fagfolk og utfordringer med å involvere rådene i de formelle beslutningsprosessene.

Nyere undersøkelser viser at medvirkning på systemnivå fremdeles varierer i representasjon og kvalitet. En undersøkelse av NAVs brukerutvalg viser at spørsmål om representativitet fremdeles er en utfordring (Fafo 2015). Noen brukergrupper er dårlig representert i utvalgene. Dette gjelder ifølge undersøkelsen innvandrere, ungdom og organisasjoner på rusfeltet. Andre grupper er overrepresentert, i hovedsak pensjonister, mens noen grupper ikke er representert i det hele tatt. Dette gjelder spesielt personer på kortvarig NAV-ytelse, f.eks. jobbsøkere, gravide og personer i foreldrepermisjon. En annen undersøkelse av NAVs brukerutvalg finner at ledelse også har betydning for opplevd medvirkning (Nyberg m.fl. 2021). NAV-ansatte opplever brukermedvirkningen sterkere når utvalgene ledes av en NAV-ansatt, mens tendensen virker å være motsatt hvis utvalgene ledes av en brukerrepresentant.

3.2 Lovfestet rett til medvirkning

De siste 30 årene har myndighetene i økende grad etablert formaliserte og andre konsultative ordninger for medvirkning (se f.eks. NOU 2011: 20: 45). Eldre og personer med funksjonsnedsettelse har hatt lovfestet rett til medvirkning, hhv. siden 1991 og 2005.⁷ Ved innføring av ny kommunelov, fikk også kommuner og fylkeskommuner lovfestet krav om ungdomsråd (*eller annet medvirkningsorgan for ungdom*). For eldre råd og for råd for personer med funksjonsnedsettelse var det nye at kravet ble flyttet fra særlov til kommunelov med forskrift.

Lovkravet om ungdomsråd må sees i sammenheng med utviklingen av en rekke ulike varianter av formaliserte medvirkningsorganer for ungdom. En overvekt av kommuner og fylkeskommuner hadde allerede etablert et ungdomsråd før kravet ble lovfestet. I tillegg har det vært vanlig med barn og unges kommunestyret. En survey som ble gjennomført i 2009 viste at om lag 80 prosent av kommunene hadde minst én av disse formene for medvirkningsorgan (NIBR-rapport 2009:34). Blant de små kommunen var andelen som hadde slike ordninger lavere enn for store. Tall fra 2016 tyder på at 9 av 10 kommuner hadde et ungdomsråd eller en annen form for medvirkningsorgan for ungdom.⁸ Lovkravet om ungdomsråd gir fortsatt kommunene muligheten til selv å velge hvordan medvirkningsorganet skal organiseres.

Formålet med rådene framgår av forskrift til i kommunelovens § 5-12. Forskriften skal sikre en «bred, åpen og tilgjengelig medvirkning» fra de respektive gruppene gjennom rådene. Sagt på en annen måte, skal medvirkningsorganene gjøre det lettere for enkelte grupper å bli hørt i demokratiske prosesser. En sentral begrunnelse for behovet for råd for medvirkning er at enkelte grupper ofte er underrepresentert i folkevalgte organer.⁹ I forslaget til ny kommunelov står det at «loven skal legge til rette for et sterkt og representativt lokaldemokrati med aktiv innbyggerdeltakelse (NOU 2016:4).

Det er laget en veileder til hvert av rådene som beskriver rådenes organisering og funksjon. Dette innebærer en beskrivelse av hvilke saker de arbeider med, hvordan kandidater velges, hvordan rådsarbeidet foregår, herunder samarbeidet med kommunen eller fylkeskommunen og sivile organisasjoner.

Kommunestyret og fylkestinget har ansvar for at rådene fungerer etter hensikten. Dette inkluderer blant annet sekretariatshjelp og prosedyrer for saksbehandling, for eksempel at det skal etableres 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. Det er også utformet ganske detaljerte veiledere for de tre rådene.

Rådene skal være rådgivende organer for kommuner og fylkeskommuner, og har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder dem. De skal også kunne ta opp saker på eget initiativ. Flertallet av medlemmene i eldrerådet skal på valgtidspunktet ha fylt 60 år. Ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal ha en valgperiode på inntil to år. Medlemmene i ungdomsrådet eller annet medvirkningsorgan for ungdom skal på valgtidspunktet ikke ha fylt 19 år. Det finnes ingen slik spesifisering for medlemmene i råd for personer med funksjonsnedsettelse.

⁷ Lov 8. november 1991 om kommunale og fylkeskommunale eldreråd; lov 17. juni 2005 om råd eller andre representasjonsordninger i kommuner og fylkeskommuner for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Lov om råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne tråde i kraft september 2009.

⁸ Bakgrunnsmateriale Nordisk kommunalministermøte 2019 fra Norge: <https://www.regjeringen.no/contentassets/98f6f24f9ac84fb4b69c62484938500c/norge/dag-1-aktuelle-tema-vedlegg-medvirkning-i-ny-kommunelov.pdf>

⁹ Se for eksempel NOU 2016: 4; Prop. 65 L (2016-2017) Endringer i kommunelova m.m.

Det kan være flere utfordringer knyttet til å få formaliserte medvirkningsorganer til å fungere. Slik vi oppfatter det, kan utfordringene deles inn i to hovedkategorier:

- 1) rekruttering og valgprosesser
- 2) innretning og organisering av rådsarbeidet.

Når det gjelder *rekruttering og valgprosesser*, vil en særlig utfordring være at rekrutteringen er skjev, for eksempel at særlig ressurssterke personer eller personer med sterke stemmer i større grad blir valgt inn. Det kan også være skjevheter knyttet til alderssammensetning, kjønn og bakgrunn. Kan de som velges som representanter for de aktuelle gruppene/interessene? Når det gjelder 2) *innretning og organisering* av rådsarbeidet, vil en overordnet utfordring være at rådene ikke nødvendigvis får og bruker sine muligheter for medvirkning og at dette ikke nødvendigvis fører til en reell innflytelse. Hvis medvirkning ikke gir innflytelse, kan man stille spørsmål ved hensiktsmessigheten.

4 Resultater

I dette kapitlet vil vi presentere resultatene av spørreundersøkelsen og caseundersøkelsen. Kapitlet er organisert etter tema, og ikke etter type informasjonskilde. Det vil si at vi vil presentere resultatene av alle typer informasjonsinnhenting på hvert tema. Først presenterer vi fakta om rådernes størrelse og sammensetning samt rekrutteringsprosessene. Deretter tar vi opp rådernes representativitet, herunder i hvordan medlemmene fanger opp synspunkter fra de grupper de er ment å representere og vi beskriver hvilken kompetanse rådene har og hvilken opplæring de får. Videre beskriver vi rådernes arbeid, herunder møteaktivitet, valg av saker samt samhandling med administrasjonen og politiske organer. Til slutt i kapitlet presenterer vi informantenes vurderinger av rådernes mulighet for medvirkning og deres faktiske innflytelse.

Kapitlet omhandler i liten grad sammenheng mellom ulike faktorer. Den samlede analysen kommer først i kapittel 5.

4.1 Rådernes størrelse

I spørreundersøkelsen ba vi leder oppgi antall medlemmer i rådet. Rådernes størrelse varierer mye. I gjennomsnitt er ungdomsrådene større enn de andre rådene, særlig fordi det er en del kommuner og fylkeskommuner som har store ungdomsråd (jf. Tabell 4-2). Blant eldreråd eller råd for personer med funksjonsnedsettelse er det svært få som har mer enn 11 medlemmer. Imidlertid har 18 prosent av ungdomsrådene flere enn 11 medlemmer, og det største rådet har 35 medlemmer.

Vi har inntrykk av at antall medlemmer i eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse er ganske i like i den enkelte kommune/fylkeskommune: Der eldrerådet er lite, er også rådet for personer med nedsatt funksjonsevne lite. Men det er variasjon mellom ulike kommuner og fylkeskommuner.

Videre mener vi å se en tendens til at antallet medlemmer samvarierer med kommunenes størrelse: Rådene i store kommuner er større enn råd i små kommuner.

Tabell 4-1 viser hvordan de kommunale rådene fordeler seg etter størrelse. Variasjonen er størst blant ungdomsrådene: De minste har tre medlemmer, mens det største har 35. I gjennomsnitt er det 10,8 medlemmer i ungdomsrådene. I både eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse, er 5 medlemmer det mest vanlige, og gjennomsnittet ligger litt over 6 for begge typene råd.

Tabell 4-1: Størrelse på de kommunale rådene. Andel av rådene som med antall medlemmer

Antall medlemmer	Ungdomsråd	Eldreråd	Råd funksjonsnedsettelse
1	1 %	1 %	1 %
2	1 %	3 %	1 %
3	2 %	1 %	5 %
4	2 %	1 %	4 %
5	13 %	47 %	37 %

6	10 %	6 %	15 %
7	17 %	27 %	26 %
8	13 %	4 %	3 %
9	12 %	8 %	4 %
10	8 %	2 %	1 %
11	4 %	2 %	3 %
12	3 %	0 %	0 %
13	0 %	0 %	0 %
14	5 %	0 %	0 %
15	6 %	0 %	0 %
>15	4 %	1 %	1 %
Gjennomsnitt	9,2	6,2	6,1
Antall svar	128	192	126

De fylkeskommunale rådene tenderer til å være større enn de kommunale (jf. Tabell 4-2). Også for fylkeskommunale råd er det en tendens til at ungdomsrådene er størst, og at eldreråd er litt større enn råd for personer med nedsatt funksjonsevne.

Tabell 4-2: Gjennomsnittlig antall medlemmer i ulike typer kommunale og fylkeskommunale råd

	Ungdomsråd	Eldreråd	Råd funksjonsnedsettelse
Kommunale	9,2	6,2	6,1
Fylkeskommunale	14,8	8,9	8,5

4.2 Valg/rekruttering

Innstilling og valg

Det er kommunestyret eller fylkestinget som velger medlemmene av rådene. Dette er regulert i kommuneloven.

Videre heter det i forskriften til § 10b i kommuneloven at

Kommunestyret og fylkestinget vedtar sammensetningen av eldrerådet, rådet for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsrådet eller annet

medvirkningsorgan for ungdom. De bestemmer også hvor mange medlemmer og varamedlemmer rådene skal ha.

Organisasjoner som representerer henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom har rett til å fremme forslag om medlemmer til det rådet som representerer deres interesser.

Det vanlige er at organisasjoner inviteres til å foreslå medlemmer til kommunale råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne. I tillegg velges oppnevnes det lokalpolitikere til rådene. Men i mange kommuner er det også åpent for forslag fra flere ulike typer aktører, herunder politikere og ansatte i kommunen, ungdomsklubber eller seniorsentre, mv.

Det oppnevnes ofte ikke politikere til ungdomsrådene. Av de ungdomsrådene (inkludert ungdommens fylkesting) vi har sett på, er det kun i to kommuner det er oppgitt partitilhørighet for et medlem av ungdomsråd.

Tabell 4-3: Ungdomsråd: Hvordan blir medlemmer foreslått til rådet?

	Prosent
Via elevråd på skole	67 %
Via fritids-/ungdomsklubb	22 %
Foreslått av frivillig organisasjon/interesseorganisasjon	15 %
Foreslått av kommunestyret	14 %
Foreslått av fylkestinget	1 %
Foreslått av administrasjonen i kommunen	12 %
Annet	36 %
Totalt	167%

Den klart vanligste rekrutteringsmetoden for ungdomsråd er via elevråd på skolene. 2/3 av rådene bruker dette som rekrutteringskanal, men ikke nødvendigvis som den eneste. I tillegg brukes bl.a. fritids-/ungdomsklubb og frivillige organisasjoner. Videre er det i enkelte kommuner og fylkeskommuner åpent for at administrasjonen eller politikere foreslår medlemmer.

Over en tredel svarer «annet», og det er mange om har gitt åpne svar. Det er en del som oppgir at det er direkte valg ved enkelte skoler. En annen metode er at ungdom søker om å bli medlemmer. I andre kommuner er det lærere eller andre ansatte ved skoler som foreslår medlemmer.

Tabell 4-4 viser at rekrutteringen av medlemmer til råd for eldre og for personer med nedsatt funksjonsevne avviker ganske sterkt fra rekruttering til ungdomsråd. Det er forslag fra organisasjoner samt fra kommunestyret som er den viktigste kanalen for å finne medlemmer til de to førstnevnte rådene.

Tabell 4-4: Råd for personer med nedsatt funksjonsevne og eldreråd: Hvordan blir medlemmer foreslått til rådet?

	Funksjons- evne	Eldre
Foreslått av Pensjonistforbundet	4 %	61 %
Foreslått av FFO eller SAFO	45 %	-
Foreslått av annen organisasjon	38 %	29%
Foreslått av kommunestyret	49 %	45%
Foreslått av administrasjonen i kommunen	13 %	5%
Annet	11 %	4%
Totalt	159%	146%

Det er få som har navngitt «andre organisasjoner» i åpne svar i spørreundersøkelsen, men i tilknytning til eldreråd er Lions og Rotary nevnt. I tillegg brukes pensjonistforeninger knyttet til spesifikke arbeidsgivere eller yrkesgrupper som rekrutteringsarena for eldreråd.

Trolig er det primært politikere som rekrutteres via kommunestyret. I de åpne svarene nevnes også brukerråd knyttet til seniorsentre som rekrutteringskanal.

Andre eksempler på rekrutteringsmetoder for rådene som fremkommer i intervjuene, er at det avholdes folkemøter. I én av case-kommunene avholdes et allmøte for rekruttering av medlemmer til alle de tre rådene. De som er til stede på møtet utarbeider forslag til handlingsprogram for rådet, og det foreslås medlemmer. Organisasjoner for eldre og personer med funksjonsnedsettelse kan komme med forslag til medlemmer før allmøtet, men det er ingen automatikk i at organisasjonenes forslag blir valg. Dette er opp til deltakerne på allmøtene. Disse kan også foreslå seg selv, men er da nødt til å presentere seg, og begrunne hvorfor de ønsker å stille til valg. Etter allmøtene fremmes forslaget fra møtene til kommunestyret, som formelt velger rådsmedlemmene. Rådssekretæren for alle tre rådene i denne kommunen opplever at ordningen med allmøter fører til bredere rekruttering til rådene, sammenliknet med rekruttering fra kun elevråd og interesseorganisasjoner. Informanten oppgir at kommunens ungdomsråd har fått sterkere minoritetsrepresentasjon, og mer representasjon fra unge med utfordringer. Kommunen har imidlertid ikke helt lykkes med å rekruttere rådsmedlemmer i en utenforskapssituasjon, da de ikke har fått dem til å bli værende i rådet.

En annen case-kommune har løst rekrutteringen til ungdomsrådet ved å opprette en valgkomité, som består av medlemmer fra forrige ungdomsråd. Komiteen får inn søknader fra potensielle medlemmer, og velger ut fra disse. Valgkomiteen forholder seg til kriterier satt av kommunestyret. For eksempel skal alle delene av kommunen være dekket, det skal i størst grad velges elevrådsledere fra ungdomsskolene i kommunen, og ungdommer som går VGS skal i tillegg være representert i rådet.

Videre fremkommer det i intervjuene at medlemmer til de fylkeskommunale rådene ofte innstilles av tilsvarende kommunale råd.

Ledernes bakgrunn

I spørreundersøkelsen var det spørsmål om rådsledernes bakgrunn. Ganske mange har valgt flere enn ett svar.

Tabell 4-5: Bakgrunnen til lederne for råd. Spørsmål: «Litt om din bakgrunn - kryss av det som passer»

	Ungdomsråd	Eldreråd	Råd funksjons- hemmede
Er aktiv partipolitiker	12 %	18 %	36 %
Har vært aktiv partipolitiker	3 %	49 %	19 %
Er tillitsvalgt i interesseorganisasjon	33 %	31 %	38 %
Tilhører målgruppen for rådet	-	-	37 %
Annet	60 %	21 %	19 %
I alt	108 %	119 %	150 %

I spørreundersøkelsen var det mulig å krysse på flere svaralternativer, og det har derfor vært flere avkryssninger enn antall som har besvart undersøkelsen.

Tabell 4-5 viser at det er få aktive politikere i eldre- og ungdomsrådene, men over en tredel av lederne i råd for personer med funksjonsnedsettelse er aktive politikere. Det er også store forskjeller mellom rådene når det gjelder ledernes erfaring som partipolitikere. Om lag halvparten av lederne for eldreråd har vært aktive i partipolitikk, mens dette bare gjelder en femtedel av lederne i råd for personer med funksjonsnedsettelse, og nesten ingen av lederne i ungdomsråd. Over halvparten av lederne i eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse er eller har vært aktive i partipolitikk. Dette innebærer trolig at de kjenner de politiske prosessene.

Vi viser også til omtale av politikerrepresentasjon i avsnitt 4.9.

Det er mindre forskjeller i andelen som er tillitsvalgt i en interesseorganisasjon. Dette gjelder om lag en tredel av lederne.

Hele 60 prosent av lederne for ungdomsråd svarer «annet» om sin bakgrunn, noe som trolig skyldes at de andre svaralternativene ikke passer. Om lag halvparten av lederne for ungdomsråd har brukt muligheten til å gi åpne svar. En del av svarene viser at lederne leder, sitter i eller er innstilt av elevråd. I tillegg er det flere som henviser til aktiviteter knyttet til fritidsklubb. Men enda flere oppgir at de er samfunnsengasjerte, uten å ha verv eller funksjoner knyttet til dette.

I de fleste medlemsoversiktene for eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne vi har sett på, er det oppgitt partitilhørighet for 2 eller 3 medlemmer. Kun i ett av rådene (rådet for personer med nedsatt funksjonsevne i Rogaland) er det oppgitt partitilhørighet for leder av rådet. Når en del av lederne svarer at de er aktive partipolitikere (jf. Tabell 4-5), betyr ikke det nødvendigvis at de er oppnevnt av sitt parti eller som følge av aktiviteten i partipolitikk. De kan være foreslått av en forening eller en annen type organisasjon.

Som tidligere nevnt, mener vi å se et ganske klart mønster i at hver kommune/fylkeskommune har valgt omlag like mange medlemmer i henholdsvis

eldreråd og råd for funksjonshemmede. Det samme gjelder antall politikere i rådene. De to rådene har ganske lik størrelse og sammensetning i hver kommune/fylkeskommune.

På medlemslistene er det ofte angitt hvilke organisasjoner medlemmene representerer eller er nominert av. Pensjonistforbundet (eldreråd), FFO og SAFO (råd for personer med nedsatt funksjonsevne) er de som nevnes hyppigst.

4.3 Representativitet

Rådene skal bidra til medvirkning fra de befolkningsgruppene de representerer. Loven regulerer ikke hvordan rådsmedlemmene skal sikre at de synspunktene de fremmer faktisk reflekterer interessene og synet til personer i disse gruppene. I de aktuelle befolkningsgruppene er det et stort mangfold av interesser og politiske holdninger. I en del saker vil likevel gruppene kunne ha relativt klare interesser.

Ingen av de rådslederne vi har intervjuet har presentert systematiske ordninger for å sikre at rådsmedlemmene har kontakt med og fremmer interessene til de gruppene de skal representere. Et par av de fylkeskommunale rådene innhentet synspunkter fra kommunale råd om valg av saker og er i ferd med å etablere møteplasser mellom rådet og gruppene det representerer rundt om i fylket. Videre hadde ett fylkeskommunalt ungdomsråd valgt å øke antall medlemmer i rådet for å lettere kunne fange opp signaler fra målgruppen. Et annet unntak er at rådsmedlemmer tar opp kommunepolitiske saker i lokallag av foreningene de er tilknyttet.

Enkelte av rådslederne har fortalt at de selv eller andre medlemmer i rådene er med på ulike typer arrangementer hvor man diskuterer gruppenes interesser og aktuelle politiske saker. Selv om slike fora ikke binder rådsmedlemmenes synspunkter, vil de bidra til å forankre synspunkter og å få fram saker som kan behandles i rådene og videre i beslutningsprosessen i kommunen eller fylkeskommunen.

Når det gjelder hvorvidt rådet er kjent i målgruppen – og mottar innspill fra denne – varierer dette noe, både mellom råd, og mellom casene vi har undersøkt. Noen råd får enkelte henvendelser fra personer i målgruppen, men får i størst grad innspill fra interesseorganisasjoner. Noen råd får enkelte innspill fra målgruppen, og opplever at denne til en viss grad har kjennskap til rådet, men skulle ønske kjennskapet var større. Andre får ikke henvendelser fra målgruppen i det hele tatt, eller svært få henvendelser. Dette gjelder enkelte ledere for rådet for mennesker med funksjonsnedsettelse. Én av dem sier:

På hjemmesiden står fortsatt medlemmer som ikke er i rådet, det er ikke telefonnummer, at vi hvert fall stod med telefon/mail, slik at folk ser, der er det rådet, da kan jeg ta kontakt. Nå er vi en flokk anonyme mennesker (...). At det ikke bare er ordføreres egne saker som blir presentert for oss, men at innbyggerne kan fremme saker for meg, det er en ønskedrøm.

Flere av de vi intervjuet oppfattet at manglende representativitet i prinsippet kunne være et problem, men at det ikke var en realitet i deres kommune/fylkeskommune. Ett unntak var at enkelte pekte på at en del råd for personer med nedsatt funksjonsevne ikke har unge medlemmer. Medlemmene av rådene var heller ikke alltid godt posisjonert til å representere unge med nedsatt funksjonsevnes interesser og synspunkter. Én leder for et råd for personer med funksjonsnedsettelser var imidlertid opptatt av at rådsmedlemmene ikke nødvendigvis behøver å selv ha alle egenskapene til personene i målgruppen de skal representere, for å kunne snakke deres sak. På spørsmål om rådet er representativt for målgruppen svarte rådslederen:

Tja, kanskje ikke hundre prosent optimalt, vi har per nå ingen faste utvalgsmedlemmer som har fysiske funksjonshindre. Jo, hørselsnedsettelse, synsnedsettelse, men ingen sitter i rullestol (...). Hvorvidt man skal kreve at det

sitter ett hode som representerer hver type nedsettelse, det er jeg usikker på om er nødvendig. Jeg håper vi klarer, ved hjelp av de innspillene som kommer fra innbyggerne, at vi klarer å representere dem. Det er sånn jeg ønsker vi skal jobbe.

4.4 Kompetanse og opplæring

4.4.1 Kunnskap og kompetanse

Rådsledere opplever selv at flere typer kunnskap/kompetanse hos rådsmedlemmene er viktig for at de skal kunne utøve sin rolle på en god måte. Resultatene fra caseundersøkelsen viser at den aller viktigste typen – som trekkes fram av flest intervjuinformanter – er kunnskap om målgruppen, og hva denne ønsker og har behov for. Informantene legger vekt på at rådsmedlemmene bør kunne se saker fra målgruppens perspektiv, og i tillegg ha god kommunikasjon med målgruppen. Som en tidligere leder for ungdomsrådet i én av case-kommunene uttrykker det:

Jeg oppfattet at det viktigste var at de hadde mest kompetanse om sin, men også andres, situasjon som ungdom i sin kommune (...) (Rådsleder)

Enkelte trekker også fram at medlemmene i rådene bør ha lokal kunnskap, og innsikt i hva som skjer i området. Videre mener mange av intervjuinformantene at medlemmene i rådene bør ha kompetanse knyttet til saksgang og politisk-administrative prosesser i kommunen eller fylkeskommunen, og noen synes det er viktig at medlemmene har litt politisk erfaring fra før. Enkelte trekker spesielt fram hvordan kunnskap om det politisk-administrative systemet kan gi rådsmedlemmene et mer realistisk bilde av hvordan rådsarbeidet fungerer i praksis. En ungdomsrådsleder sier:

Ungdomsrådet er romantisert, og hvordan ting fungerer blir forenklet. Mange kommer inn i rådet med forventninger om at ting skjer fort og er lett. (Rådsleder)

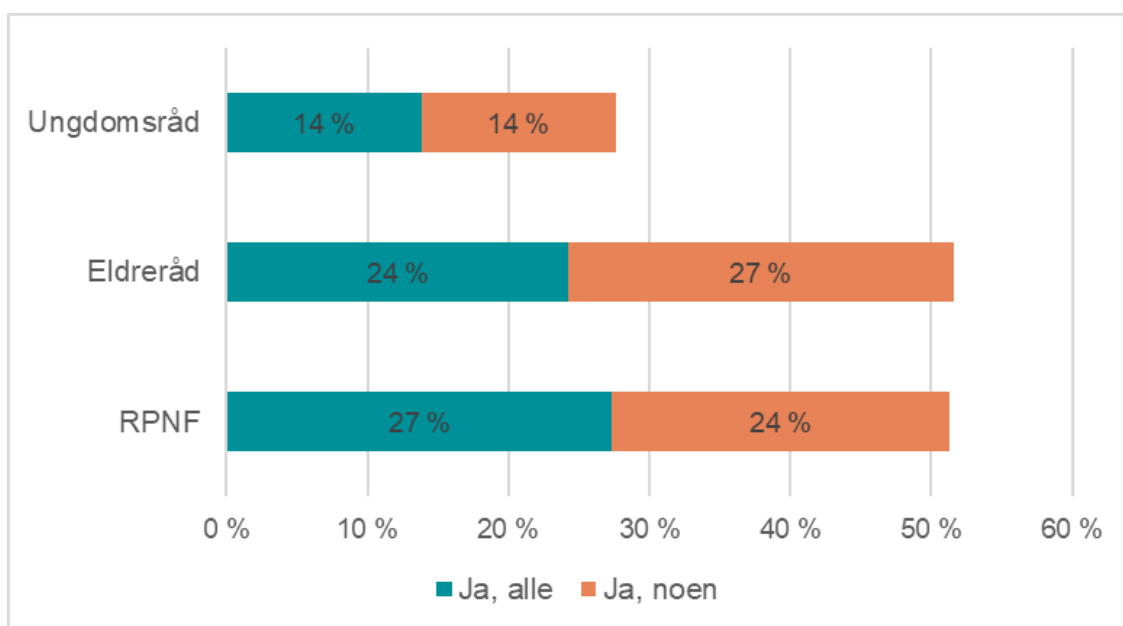
Enkelte informanter understreker imidlertid at kunnskap om målgruppen er viktigere enn kunnskap om de politisk-administrative prosessene. Noen informanter er også opptatt av at rådsmedlemmene bør vite noe om hvilke muligheter de har til å sette saker på agendaen, og få gjennomslag for det de er opptatt av, på andre måter enn gjennom de formelle prosedyrene. For eksempel sier en politiker:

[Viktig kunnskap er] å kunne sette agendaen, være kreative og presse administrasjonen og politikere på ting som opptar dem. Det vil jeg kanskje ha mer av. At de er tøffere, skarpere og tydeligere, jeg vil se dem mer i media, dra oss litt i ørene og tvinge oss til å lytte. (Politiker)

4.4.2 Opplæring

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at mange råd får tilbud om opplæring i ulike former. To aktuelle former for opplæring er folkevalgtopplæring og opplæring i regi av interesseorganisasjoner. I tillegg er det også utarbeidet veiledere som har til formål å gi rådsmedlemmene opplæring i rådsarbeidet. Resultatene knyttet til bruk av veilederne for rådene omtales under punkt 4.8.2.

Figur 4-1 Prosent av rådslederne som oppgir at de har fått tilbud om å delta i folkevalgtopplæring



Figuren over viser at det varierer hvorvidt medlemmene i rådene har fått tilbud om å delta i den ordinære folkevalgtopplæringen. Blant eldrerådene og råd for personer med funksjonsnedsettelse ser vi at det er omtrent halvparten som har fått slik opplæring (alle eller noen rådsmedlemmer). Til sammenligning er det relativt få i ungdomsrådene som har fått tilbud om denne opplæringen.

Folkevalgtopplæring tilbys både i regi av KS og i form av lokale tilbud kommunen selv har utviklet. I spørreundersøkelsen har vi ikke skilt mellom disse tilbudene. Inntrykket fra case-undersøkelsen er samtidig at det ikke er vesentlige forskjeller i oppfatningen av KS sitt tilbud og kommunale tilbud. Samtidig er flere informanter usikre på hvorvidt folkevalgtopplæringen har vært i regi av kommunen selv eller KS. Vi har derfor ikke grunnlag for å si noe om forskjellene mellom KS sitt tilbud og tilbud utviklet av kommunene selv.

I undersøkelsen stilte vi også spørsmål om rådene har fått opplæring av interesseorganisasjonene. Dette varierer mye mellom rådene. Blant råd for personer med nedsatt funksjonsevne er det 46 prosent som svarer ja, mens tilsvarende for eldrerådene er 31 prosent. Blant rådslederne i ungdomsrådene er det kun 16 prosent som svarer ja på dette spørsmålet.

Også case-undersøkelsen viser at det er nokså stor variasjon mellom kommuner – og også mellom råd innad i kommunene – med tanke på hvorvidt de har fått tilbud om, og gjennomført, opplæring i regi av kommunen. Omfanget og innholdet i opplæringen varierer også. En del har i inneværende periode fått opplæring i hvordan rådsarbeidet foregår, politiske og administrative prosesser i kommunen, politiske betegnelser og/eller hvordan rådsmedlemmene kan fremme saker og utforme saker til saklisten. Andre har kun fått en innføring i hvordan rådsmedlemmene finner møteprotokoller, o.l. på kommunens nettside, eller ikke fått noe tilbud om opplæring i regi av kommunen. Enkelte fremsetter at opplæring er et savn, særlig for de nyvalgte medlemmene. Enkelte informanter påpekte at de fjerne skulle hatt enda mer opplæring knyttet til årshjulet i en kommune, og hvilke prosesser i kommunen som er viktige å kjenne til for å kunne påvirke.

I én case-kommune hadde rådet for personer med nedsatt funksjonsevne nylig fått opplæring fra en representant fra KS, som tok opp de samme temaene som KS' folkevalgtopplæring, blant annet kommunens organisering og politiske prosesser i kommunen. KS ble forespurt om opplæring på initiativ fra rådslederen. Videre hadde medlemmene i dette rådet savnet opplæring i hvordan de effektivt kunne lese saker, og utforme merknader til saker. Det var nå planlagt at de politiske representantene i rådet skulle holde opplæring om hvordan medlemmene kunne finne og lese saker.

I en annen case-kommune oppga informantene at de ikke hadde fått noe formell opplæring i regi av kommunen eller KS. Derimot hadde enkelte deltatt i opplæring i regi av deres respektive interesseorganisasjoner. I tillegg la de også vekt på at de hadde avsatt tid på møtene til opplæring fra representanter i administrasjonen. Et inntrykk fra denne case-kommunen var for øvrig at opplæring var satt på dagsorden, og i minst to av rådene var dette et tema de ønsket å ta opp med kommuneadministrasjonen.

I flere av casene oppgav rådsledere at de hadde fått tilbud om opplæring knyttet til rådsarbeidet i regi av interesseorganisasjoner. For eksempel fikk en leder for råd for personer med funksjonsnedsettelse stadige tilbud om opplæring i regi av Blindeforbundet, som for eksempel kunne handle om ledelse av medvirkningsråd.

Blant dem som hadde fått opplæring, varierte det hvorvidt rådsmedlemmene med fornøyd med opplæringen, og hadde hatt utbytte av den. Det kom for eksempel fram i intervjuene at enkelte ungdomsrådsledere opplevde at den generelle folkevalgtopplæringen hadde vanskelig språk, og ikke var godt nok tilpasset ungdom som målgruppe. Enkelte opplevde at opplæringen de hadde fått ikke var engasjerende nok, mens andre opplevde at den var lite relevant for arbeidet de skulle gjøre i rådet. Noen var imidlertid veldig tilfredse med opplæringen de hadde fått. Hovedinntrykket er at behovet for opplæring varierer mye fra råd til råd. Mange medlemmer er allerede drevne i arbeidet med rådsarbeid og politisk-administrative prosesser i kommunen, for eksempel fra tidligere politisk engasjement eller organisasjonsarbeid. Man kan derfor tenke seg at opplæringen av rådene bør være fleksibel og at «one size fits all» i denne sammenheng kanskje ikke vil fungere optimalt.

4.5 Mandat, møteaktivitet og deltakelse

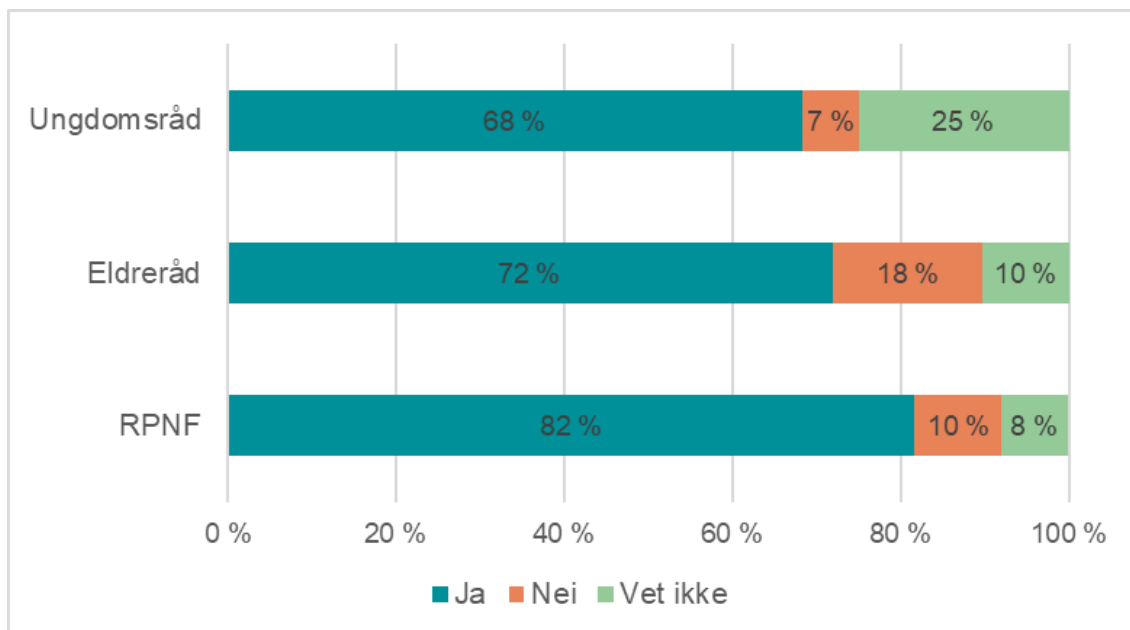
I dette avsnittet presenterer vi funn knyttet til rammene for rådenes virksomhet. Foruten at rådenes virksomhet reguleres av lov og forskrift, vil også lokalt definerte rammer kunne ha betydning for hvordan rådene fungerer. En slik rammebetingelse er innholdet i de lokale mandatene som er utformet for rådene. I tillegg vil møtehyppighetene kunne ha betydning for kapasiteten rådene har til å medvirke i de politiske prosessene.

4.5.1 Rådets mandat

I de tidligere lovene for personer med nedsatt funksjonsevne og eldreråd stod det at kommunestyrene skulle vedta mandat for og sammensetning av rådene. En tilsvarende formulering inngikk også i departementets forslag til forskrift for rådene. I den endelige versjonen ble denne formuleringen imidlertid tatt ut. Det betyr med andre ord at det ikke er lovpålagt å utforme et mandat for rådene. Det er imidlertid grunn til å tro at tidligere lover har etablert en praksis med at politiske organ utformer et slikt mandat. Vi har derfor spurt rådslederne om de rådet de leder har et skriftlig mandat.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de aller fleste rådene har et skriftlig mandat (jf. Figur 4-2). Blant rådslederne for råd for personer med nedsatt funksjonsevne er det 82 prosent som oppgir å ha et slikt mandat, mens det er omtrent 70 prosent av rådslederne for de to øvrige rådene som oppgir det samme.

Figur 4-2 Andel som oppgir at rådet har et skriftlig mandat



Case-undersøkelsen understøtter funnene i spørreundersøkelsen. De fleste av rådene har skriftlig mandat/retningslinjer. Gjennomgående reflekterer mandatet intensjonene i lov og forskrift. Ut over dette inngår gjerne følgende punkter:

- Formålet med rådets virksomhet (gjernge omtalt som rådgivende organ, høringsorgan eller talerør)
- Valg og sammensetning av råd (antall medlemmer og hvordan medlemmene skal velges)
- Beskrivelse av møtevirksomheten (hovedsakelig antall møter og at møtene skal følge møtesyklusen i politiske organ)
- Rådets oppgaver og ansvar (gi uttalelser i politiske saker, initiere egne saker)
- Sekretariat og administrativ støtte (sikre administrativ støtte gjennom et sekretariat eller egen sekretær/koordinator)
- Økonomi og godtgjørelse (godtgjørelse til medlemmene og eventuelt disponering av eget budsjett)

Ut over disse punktene varierer innholdet og detaljeringsgraden. I enkelte av case-kommunene finner vi for eksempel en forholdsvis omfattende beskrivelse av oppgavene til rådene, mens andre inneholder mer generelle formuleringer. Følgende kommentar fra en respondent i spørreundersøkelsen illustrerer det siste:

Reglementet er i stor grad kopi av forskriften.

Det fremgår også av spørreundersøkelsen at de fleste, men ikke alle, opplever at rådets mandat gir et tilstrekkelig handlingsrom. Blant de som savner mer handlingsrom uttales det blant annet at mandatet gir mindre handlingsrom enn dagens forskrift, at mandatet setter begrensninger for kommunikasjonen med administrasjonen og at oppgavene burde vært utvidet ut over å gi råd i politiske saker.

I case-kommunene finner vi også eksempler på diskusjoner som omhandler punktene som inngår i mandatet. Et slikt tema er muligheten for møte- og talerett i politiske organer. Mens denne retten er uttrykt eksplisitt i enkelte retningslinjer, blir det ikke omtalt i andre. Et annet tema som drøftes er sammensetning av rådet (antall medlemmer og

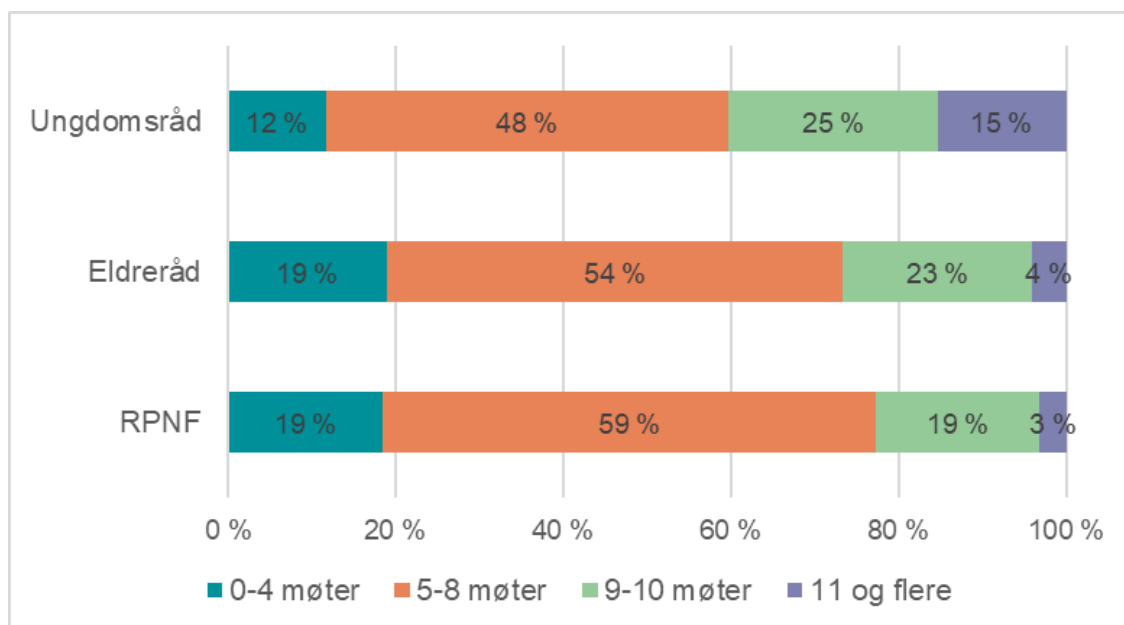
representativitet) og valgprosedyrer (f.eks. hvilke organisasjoner og aktører som skal få innstille kandidater til rådet, og hvordan de velges). I en av case-kommunene har det også vært et diskusjonstema hvilke muligheter administrasjonen eller kommunestyret har til å endre sammensetningen av rådet innenfor en valgperiode.

Alle de nevnte diskusjonstemaene berører punktene som inngår i mandatene eller retningslinjene for rådene. Samtidig varierer det hvordan de ulike temaene som diskuteres er spesifisert i retningslinjene. Dette kan bety at det i noen kommuner kan være behov for et mer utfyllende regelverk rundt de aktuelle diskusjonstemaene. Et aktuelt eksempel er en av casekommunene der kommunestyret nylig vedtok å oppløse, og sette sammen to av rådene på nytt. Mer konkret har kommunestyret redusert antall medlemmer i rådene, og de som ikke lenger har fast plass, har fått ny status som vararepresentanter. I sin begrunnelse viser kommunestyret til at organisasjonene som skal innstille kandidater ikke har klart å fremskaffe tilstrekkelig mange vararepresentanter til rådet, slik det lokale mandatet krever. I dette tilfellet handler spørsmålet om kommunestyrets rett til å involvere seg i rådets sammensetning i løpet av en valgperiode. En annen aktuell sak vil være knyttet til rådets rolle og spørsmålet om hvor langt rådene skal gå i å utøve sin rolle og ikke minst hva slags virkemidler som de kan benytte.

4.5.2 Møtehyppighet og møtedeltakelse

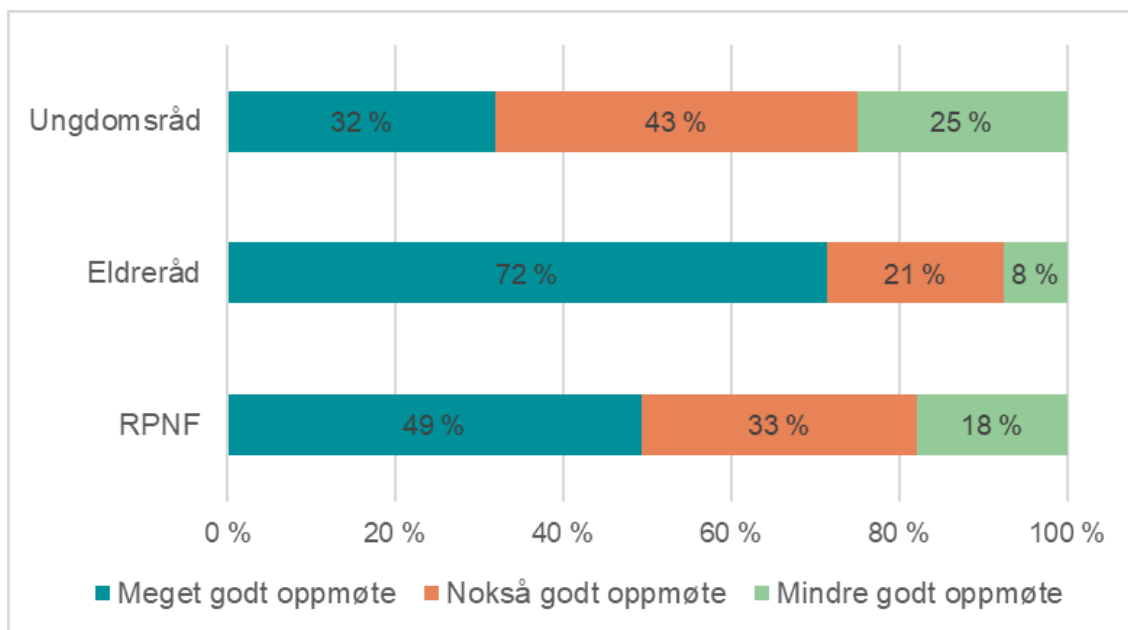
Det er grunn til å tro at rådenes møtehyppighet har en viss betydning for den kapasiteten rådet har til å medvirke i politiske saker. I spørreundersøkelsen stilte vi derfor spørsmål om hvor hyppig rådene hadde møter.

Figur 4-3 Antall rådsmøter per år



Figur 4-3 viser at de fleste rådene har 5-8 møter i løpet av året. Det varierer likevel en god del hvor ofte rådene har møter. I noen grad ser vi at møtehyppigheten er større i ungdomsrådene enn i de øvrige rådene. Samtidig finner vi at variasjonen i møtehyppighet avhenger av kommunistørrelse, dvs. at det gjennomgående er færre møter i mindre enn i større kommuner.

Figur 4-4 Rådslederens vurdering av møtedeltakelsen



Figur 4-4 viser at rådslederne gjennomgående vurderer møtedeltakelsen som god eller nokså god (75-92 prosent). Samtidig ser vi at vurderingene varierer. På den ene siden er det 72 prosent av rådslederne for eldrerådene som oppgir at det har meget godt oppmøte, mens det blant lederne for ungdomsrådene bare er 32 prosent som mener det samme. Resultatene viser med andre ord en tendens til at lederne for eldrerådene vurderer møtedeltakelsen som best, mens lederne for ungdomsrådene vurderer møtedeltakelsen som dårligst.

Når det gjelder eldrerådene og RPNF ser vi en tendens til at møtedeltakelsen vurderes som bedre i større kommuner enn i mindre kommuner. Dette mønstret finner vi imidlertid ikke når det gjelder ungdomsrådene.

Fra case-undersøkelsen er det generelle inntrykket at det er små forskjeller i møtehyppighet mellom rådene. Rådene følger langt på vei møtesyklusen til de politiske organene i kommunene/fylkene, og møtene i rådene legges gjerne først i møtesyklusen slik at rådenes vedtak kan følge saksgangen videre til de politiske organene. Samtidig finner vi også eksempler på at rådene har møter utenom den ordinære møtesyklusen. I én av kommunene har for eksempel ungdomsrådet hatt dagsmøter der de har tatt opp egeninitierte saker, mens de ordinære møtene gjerne benyttes til politiske saker.

Generelt vil fordelene med å ha hyppige møter være at rådene får mulighet til å gi innspill og synspunkter i saker med korte frister (hastesaker, høringer med kort frist mv). Hyppige møter gir også mulighet til å behandle flere saker, noe som gir rådsmedlemmene mer "mengdetrening". Dette synes å være spesielt viktig i ungdomsrådene der medlemmene gjerne har større behov for å bli kjent og trygge på rollen sin. En informant fra et ungdomsråd uttrykker det på følgende måte:

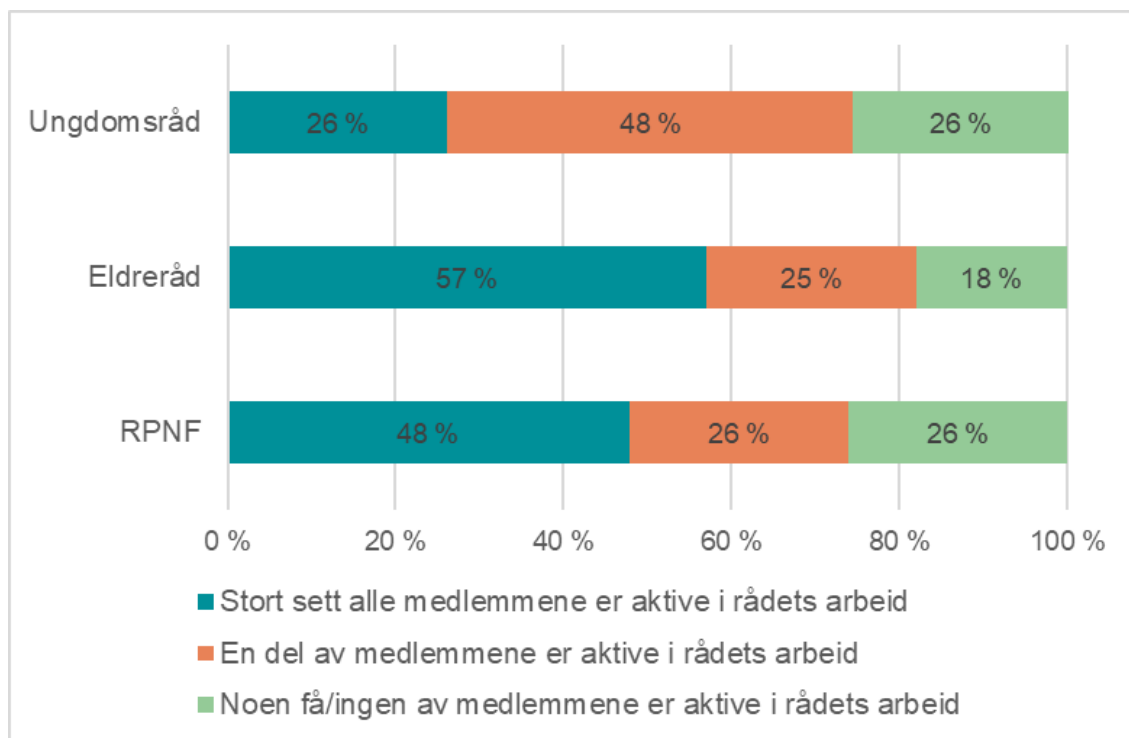
Blir det for lenge mellom hvert møte, blir det fort sånn at vi må lære både hverandre og møteregler på nytt hver gang.

Ifølge enkelte rådsmedlemmer bidrar også hyppig møteaktivitet til at sakslistene blir mindre per møte og mer overkommelig å komme gjennom.

Det kan også være enkelte ulemper med å ha møter for ofte. Et argument er stor møtehyppighet bidrar til at det blir en mindre bevist utvelgelse av saker og at mindre relevante saker legges fram for rådet. Samtidig kan dette også skyldes at det er

usikkerhet fra administrasjonens side om hvilke typer saker rådet ønsker å ha til behandling. Dette underbygges av at rådene i kommuner som har gode systemer for utvelgelse av saker, gjerne har for mange enn for få relevante saker å behandle.

Figur 4-5 Rådslederens vurdering av medlemmenes aktivitet i rådet



Figuren viser at det varierer mellom rådene hvor aktive medlemmene er. Vi ser at rådslederne vurderer aktivitetsnivået som lavere i ungdomsrådene enn i de to øvrige rådene. Mens det er rundt halvparten av lederne for eldreråd og RPNF som mener at stort sett alle medlemmene er aktive, er tilsvarende andel for ungdomsrådene bare omtrent ¼. Ellers er det en forholdsvis liten andel av rådslederne som oppgir at det bare er noen få eller ingen medlemmer som er aktive i rådene.

Vi finner ellers at det i RPNF er en tendens til at aktivitetsnivået vurderes som høyere i større enn i mindre kommuner. Dette gjelder imidlertid ikke for de to øvrige rådene. Dette kan ha sammenheng med at det er vanskeligere å rekruttere aktive medlemmer i RPNF i mindre kommuner enn i større kommuner.

Inntrykk fra case-undersøkelsen er også at aktivitetsnivået kan variere mellom medlemmene. En åpenbar forklaring er at det alltid vil være variasjoner i aktivitetsnivå i et råd eller møte, bl.a. fordi interesser, engasjement og personlighet varierer. Samtidig peker enkelte respondenter på at engasjementet kan dale som følge av at forventningene om å ha innflytelse ikke innfris. Ifølge en leder for et eldreråd vil engasjementet dale dersom rådet i seg selv og rådets innspill blir oversett. Dette forsterkes også dersom rådet har medlemmer som ellers er eller har vært i posisjoner hvor de har hatt makt og innflytelse. Med andre ord er forklaringen at dersom gapet mellom forventet og faktisk innflytelse blir for stort, oppstår passivitet og apati blant medlemmene.

Foruten forklaringen nevnt over, viser også enkelte informanter til at varierende aktivitetsnivå kan ha sammenheng med rekrutteringsprosessen og at for dårlige vurderinger av kandidatene kan føre til at umotiverte eller "utslitte" kandidater rekrutteres inn. Denne oppfatningen bygger imidlertid på et premiss om at motivasjon og interesser er en viktig kvalifikasjon for å sitte i rådet.

Det synes også å være mer varierende aktivitetsnivå i ungdomsrådene enn i de to øvrige rådene. Basert på intervjuene i case-kommunene, synes dette å henge sammen med at det er mindre erfarne medlemmer i ungdomsrådene enn i de to øvrige rådene. Det er for øvrig grunn til å tro at aktiviteten til medlemmene i ungdomsrådene også er mer avhengig av at det er et godt system rundt rådene, bl.a. med tilrettelegging av saker og veiledning fra en aktiv koordinator.

I case-kommunene finner vi samtidig eksempler på råd hvor aktiviteten gjennomgående er høy blant alle medlemmene. Basert på intervjuene med rådsmedlemmene kan det være minst to forklaringer på dette. Den ene er at rådslederen er bevisst på å involvere alle medlemmene i rådet. I en av kommunene vektlegger alle rådslederne at en av deres viktigste oppgaver er å involvere alle medlemmene. Lederen for et av rådene uttrykker det på følgende måte:

Jeg (som leder) har vært veldig opptatt av at alle i rådet skal komme fram med sin mening. ... Min måte å være leder på, har vært å la alle få ordet og at ingen for lov til å dominere i møtene. Noen dominerer litt fordi de har mer kunnskap enn andre, men det finnes ikke dumme spørsmål, bare dumme svar. Det lever jeg etter.

En annen metode for å få til økt engasjement blant alle medlemmene, er å fordele ansvaret for ulike saker til de ulike medlemmene. Det vil si at ansvarlige for de enkelte sakene må forberede sakene og presentere saken for rådets medlemmer i selve møtet. Alle medlemmer blir dermed saksordførere for hver sine saker, noe som både ansvarliggjør og forplikter medlemmene.

Den andre forklaringen som sannsynligvis har betydning for aktivitetsnivået i rådene, er at rådene får god støtte fra administrasjonen eller rådssekretæren/koordinatoren. Når saker tilrettelegges på en oversiktlig måte, og rådsmedlemmene får god informasjon om de aktuelle sakene, er det grunn til å tro at dette også gjør det enklere å delta aktivt.

Oppsummering

Viktige rammer for rådernes virksomhet er de lokale mandatene eller retningslinjene, samt møtehyppighet og medlemmenes engasjement. Resultatene viser at de aller fleste rådene har utformet et mandat, men det varierer hvor detaljert disse er utformet. I enkelte tilfeller er de kun en gjengivelse av de sentrale retningslinjene, mens i andre tilfeller spesifiserer de i større grad rådets oppgaver, rolle og ansvar. Vi finner også at møtehyppigheten og møtedeltakelsen varierer mellom kommuner og råd, men det er kun i et mindretall av rådene at det er liten møteaktivitet og/eller lav deltakelse. Generelt synes aktiviteten å være størst i eldrerådene. I ungdomsrådene er det hyppigere møteaktivitet enn i de to andre rådene, men mer blandet deltakelse blant medlemmene.

4.6 Valg av saker, saksprofil og saksbehandling

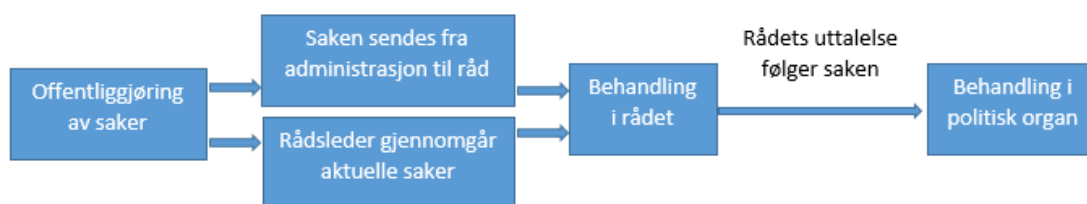
I forskriften om kommunale og fylkeskommunale råd står det at rådene har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder henholdsvis eldre, personer med funksjonsnedsettelse og ungdom og at rådene kan ta opp saker på eget initiativ. Dette er ordinære politiske saker som følger ordinær saksgang i kommunen og som behandles i politiske utvalg eller kommunestyret (og tilsvarende organ i fylkeskommunen). Disse sakene skal forelegges rådene, og uttalelser skal følge saksdokumentene til det kommunale og fylkeskommunale organet. Kommunen skal videre etablere rutiner som skal sikre at rådene mottar relevante saker på et så tidlig tidspunkt i saksbehandlingen at rådene reelt sett har mulighet til å påvirke utfallet av dem.

I denne delen presenterer vi en oversikt over ulike typer saker som rådene behandler. I tillegg viser vi funn og informantenes vurderinger av ulike sider ved saksprosessen, herunder om rådene får aktuelle saker til behandling, i hvilken grad sakene tilrettelegges for rådene og om sakene kommer tidsnok. Vi kan her skille mellom saksforberedelser og behandling av aktuelle saker. Med forberedelse menes hvordan sakene velges ut og eventuelt tilrettelegges for medlemmene i rådet. Saksbehandlingen innebærer gjennomgangen av aktuelle saker på rådets møter.

4.6.1 Saksforberedelsen (utvelgelse og tilrettelegging)

Det er to måter ordinære saker (dvs. saker som ikke rådet selv har fremmet) kommer til behandling i rådene. Den ene måten innebærer at administrasjonen (formelt rådmannen) sender aktuelle saker til høring i forkant av behandling i politiske organ. Dette forutsetter at ansvarlige i kommuneadministrasjonen anser saken som relevant for rådene. Den andre måten er at rådsleder – eventuelt sammen med rådssekretær/koordinator – selv går inn i sakslistene og vurderer aktuelle saker som skal til behandling. Formålet er da å fange opp saker som administrasjonen ikke har sendt til høring i rådene, og er mulig så lenge alle saker offentliggjøres i forkant av behandling i de politiske møtene. Inntrykket er at dette er de to vanligste veiene fram til behandling i rådene.

Figur 4-6 De to vanligste veiene fram til behandling av saker i medvirkningsrådene



Det finnes flere varianter av saksforberedelser enn de to som er nevnt over. I enkelte tilfeller er det for eksempel rådslederen, eventuelt sammen med nestleder, som har et hovedansvar for å velge ut saker som skal behandles i rådet. I slike tilfeller vil rådssekretær/koordinator spille en mer beskjeden rolle. Enkelte råd har også fått oppnevnt en administrativ representant (leder på virksomhetsnivå/kommunalsjefnivå) som fungerer som rådmannen/fylkesrådmannens stedfortreder i møtene. Foruten å delta i møtene, kan denne personen også i enkelte tilfeller velge ut saker i forkant. Det kan også være at politisk sekretariat velger å sende saker til rådet, selv om ikke saksbehandler i administrasjonen har vurdert saken som aktuell for rådene. For å bevisstgjøre administrasjonen om rådene, har vi også eksempler på at administrativ saksbehandler aktivt må huke av i saksbehandlersystemet for om saken er relevant for rådene eller ikke. Vi finner også eksempler på at rådene er involvert i saksforberedelser i forkant av at saksdokumentene offentliggjøres av administrasjonen. Dette kan for eksempel være deltakelse planprosesser eller ved at administrasjonen ønsker å få innspill fra rådene i saksforberedelsene. Generelt viser dette at det finnes ulike metoder for å sikre at de relevante sakene når frem til rådene.

Inntrykket er at det varierer hvor aktive rådene selv er i å velge ut aktuelle saker. Mens enkelte råd er mer passive og tar imot de sakene som kommer fra administrasjonen, er andre langt mer aktive i å undersøke selv hvilke saker som er relevante (ut over de som sendes fra administrasjonen). Det er grunn til å tro at et råd som er mer aktive i utvelgelsen av saker, også har et mer bevisst forhold til hva slags politikkområder de ønsker å jobbe med. For eksempel har enkelte råd vedtatt en egen handlingsplan som legger føringer på hva slags saker ønsker å jobbe med. Følgende sitat illustrerer dette:

Ja, og den utsilingsprosessen er jo ikke helt tilfeldig. Fordi ungdomsrådet har jo vedtatt en egen handlingsplan. Så både vi og de vil alltid se opp til den planen, og se om sakene er relevante for de prioriteringene de har gjort i den handlingsplanen da. Så det er jo det viktigste, at sakene skal støtte oppunder det de har sagt at de skal jobbe med i året som kommer.

Inntrykket er også at råd som er mer aktiv i å søke opp saker på egenhånd, i større grad har til behandling saker fra flere sektorer eller saksområder. Dette underbygges av resultatene fra spørreundersøkelsen som viser at der medlemmene vurderes som mest aktive, behandler de også saker fra flere sektorer enn der medlemmene vurderes som mindre aktive. Samtidig kan det å velge ut saker selv, også bidra til at interessen og engasjementet til rådsmedlemmene øker.

Ut over de politiske sakene bruker rådene også en god del tid på egeninitierte saker. Disse settes på dagsorden av rådsmedlemmene selv og kan oppstå på ulike måter. I en av case-kommunene vises det til at slike saker kan settes på dagsorden fordi medlemmene selv har egenopplevde erfaringer, det kan være saker som er meldt til rådet fra privatpersoner, eller det kan være saker som er omtalt i media. I et av case-fylkene finner vi også et eksempel der ungdomsrådet har arbeidet med å få til strukturer som gjør at lokale medvirkningsorgan (bl.a. lokale ungdomsråd) skal kunne melde saker til det fylkeskommunale ungdomsrådet. En av informantene uttrykker det slik:

Det er jo det som blir fint når den helhetlige strukturen fungerer, så blir det jo meldt inn saker fra elevrådene, fra de lokale ungdomsrådene, fra Oppfølgingstjenesten, fra lærlingrådet. [Det er] ting som beveger seg der ute, og som blir tatt opp i det regionale rådet.

Egeninitierte saker er gjerne mer konkrete enn de politiske sakene. For eksempel kan det dreie seg om mangelfull tilgjengelighet til en konkrete bygninger eller transporttilbud, men det kan også handle om større saker som det å ivareta prinsippet om gratis skoletilbud.

Vi finner også at det er variasjoner i hvordan rådene og rådsmedlemmene forbereder behandlingen av sakene. Det betyr at det både varierer mellom rådene og mellom medlemmene i rådene hvor mye tid som brukes på å forberede sakene. Mens enkelte leser "kortversjonen", bruker andre mer tid på å gå mer grundig inn i sakene. En av informantene uttrykker det på følgende måte:

Alle må jo lese gjennom sakspapirene i løpet av helgen. Alle medlemmene får tilgang til sakene vi skal ta opp på fredag. Så har vi møte mandag kveld. Så vi har helgen å lese oss opp på. Enkelte ganger er det mye, men det går som regel greit. Men jeg merker jo at ikke alle har like gode muligheter til å sette seg inn i alle sakene.

Tidspunktet for offentliggjøring av sakene, og når de behandles i rådene, vil ha betydning for mulighetene rådene har til å forberede sakene. Som vist i sitatet over, er det ofte få dager fra sakene legges ut av administrasjonen til sakene behandles i rådet. I tilfellet som er illustrert i sitatet over, er prosedyrene at administrasjonen legger ut sakene (senest) på en torsdag. Rådsleder og koordinator går deretter gjennom sakene på fredagen og sender ut sakene til rådsmedlemmene. Møtet i rådet holdes mandagen etter, noe som betyr at medlemmene kun har helgen å forberede seg på. I en annen kommune hevder informantene derimot at de får sakspapirene halvannen uke før møtet i rådet, og i en av fylkeskommunene at de får sakene seks dager før de avholder rådsmøte.

Beskrivelsen over gjelder politiske saker. Sakene som rådene tar opp på eget initiativ, har som nevnt over, et annet utgangspunkt. Dette er også saker som tas opp igjen på flere av møtene og følges over tid. Begrunnelsen er at sakene belyses nærmere ved at

det fremskaffes mer informasjon mellom møtene, eller at rådene nærmest tar på seg en rolle med å overvåke fremdriften i en sak. Det betyr at rådene gjerne er mer aktive i både forberedelsen og oppfølgingen av slike saker.

Det finnes eksempler fra case-undersøkelsene på at det tas bevisste grep for å tilrettelegge saksfremleggene til rådsmedlemmene som skal få informasjon om og behandle sakene. I én case-kommune lager rådssekretæren – som også er kommunalsjef for den seksjonen i kommunen som har ansvar for medvirkningsrådene – korte videosnutter til ungdomsrådet, som forklarer sakene de skal behandle. Lederen for ungdomsrådet i kommunen er svært positivt til støtten og oppfølgingen fra sekretæren, og trekker spesielt fram videosnuttene i denne sammenheng. Rådssekretæren understreker videre at det fremover er fokus på at *alle* saksfremlegg i hele kommunen skal forenkles, og gjøres mer visuelle:

I stedet for å tilpasse hvert enkelt saksfremlegg til hvert råd, så skal alle sakene lages enklere og mer visuelle. I hele kommunen. Saksfremlegg nå er egentlig veldig gammeldags og ikke så veldig hensiktsmessig.

Et annet unntak fra beskrivelsene over er arbeidet med universell utforming. Flere av lederne for råd for personer med nedsatt funksjonsevne har i intervju at rådet kobles inn på «tegnestadiet» for nye byggeprosjekter for å sikre universell utforming. Videre følger de enkelte prosjekter gjennom de ulike fasene. Det er gjerne utvalgte medlemmer med særlig kompetanse på og interesse for universell utforming som fyller denne funksjonen.

4.6.2 Profilen på sakene som behandles

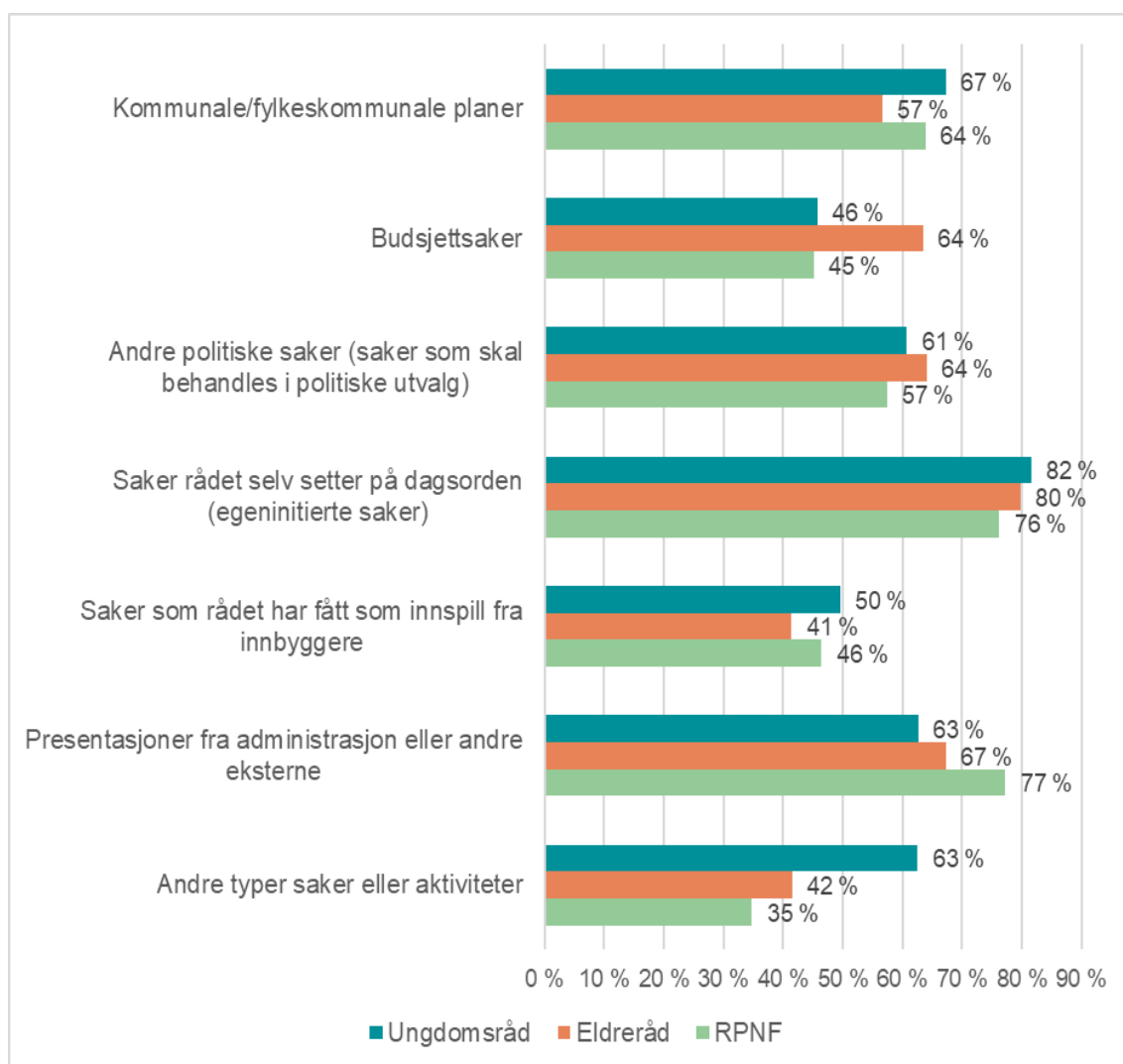
Et sentralt spørsmål i undersøkelsen er hva slags saker rådene behandler i utvalgene. I denne delen har vi både undersøkt type saker rådene bruker tid på og hvilke sektorer de tilhører. Vi skiller her mellom politiske saker og egeninitierte saker som to hovedtyper. Blant politiske saker skiller vi videre mellom plansaker, budsjettsaker og andre politiske saker. Egeninitierte saker vil omfatte både saker rådet selv har satt på dagsorden og saker de har fått som innspill fra innbyggere. I spørreundersøkelsen har vi i tillegg skilt mellom saker knyttet til ulike sektorer som oppvekst, helse og omsorg, teknisk osv.

Figur 4-7 viser hvor stor andel av rådslederne som oppgir at rådet bruker svært mye eller nokså mye tid på ulike typer saker. Vi ser at de fleste rådene oppgir å bruke nokså eller svært mye tid på saker de selv setter på dagsorden. I alle tre rådene er det omtrent 80 prosent av rådslederne som svarer at de bruker nokså/svært mye tid på slike saker. Til sammenligning synes rådene å bruke mindre tid på arbeid med planer, budsjettsaker og andre politiske saker. Samtidig ser vi at mange råd bruker en god del tid på informasjonsinnhenting i form av presentasjoner fra administrasjonen eller andre eksterne aktører. I størst grad gjelder dette RPNF. Rådene bruker relativt liten tid på saker som har bakgrunn i innspill fra innbyggerne.

Figuren viser også at spesielt ungdomsrådene bruker mye tid på andre typer saker. Av kommentarene til spørsmålene kan det se ut som at dette i stor grad er egeninitierte saker som omhandler tilbudet til ungdom i kommunen. Eksempler på dette er ungdomsklubb, idrettstilbud, annet fritidstilbud, transporttilbud og helsetilbud til ungdom.

Figuren viser også at spesielt ungdomsrådene bruker mye tid på andre typer saker. Av kommentarene til spørsmålene kan det se ut som at dette i stor grad er egeninitierte saker som omhandler tilbudet til ungdom i kommunen. Eksempler på dette er ungdomsklubb, idrettstilbud, annet fritidstilbud, transporttilbud og helsetilbud til ungdom.

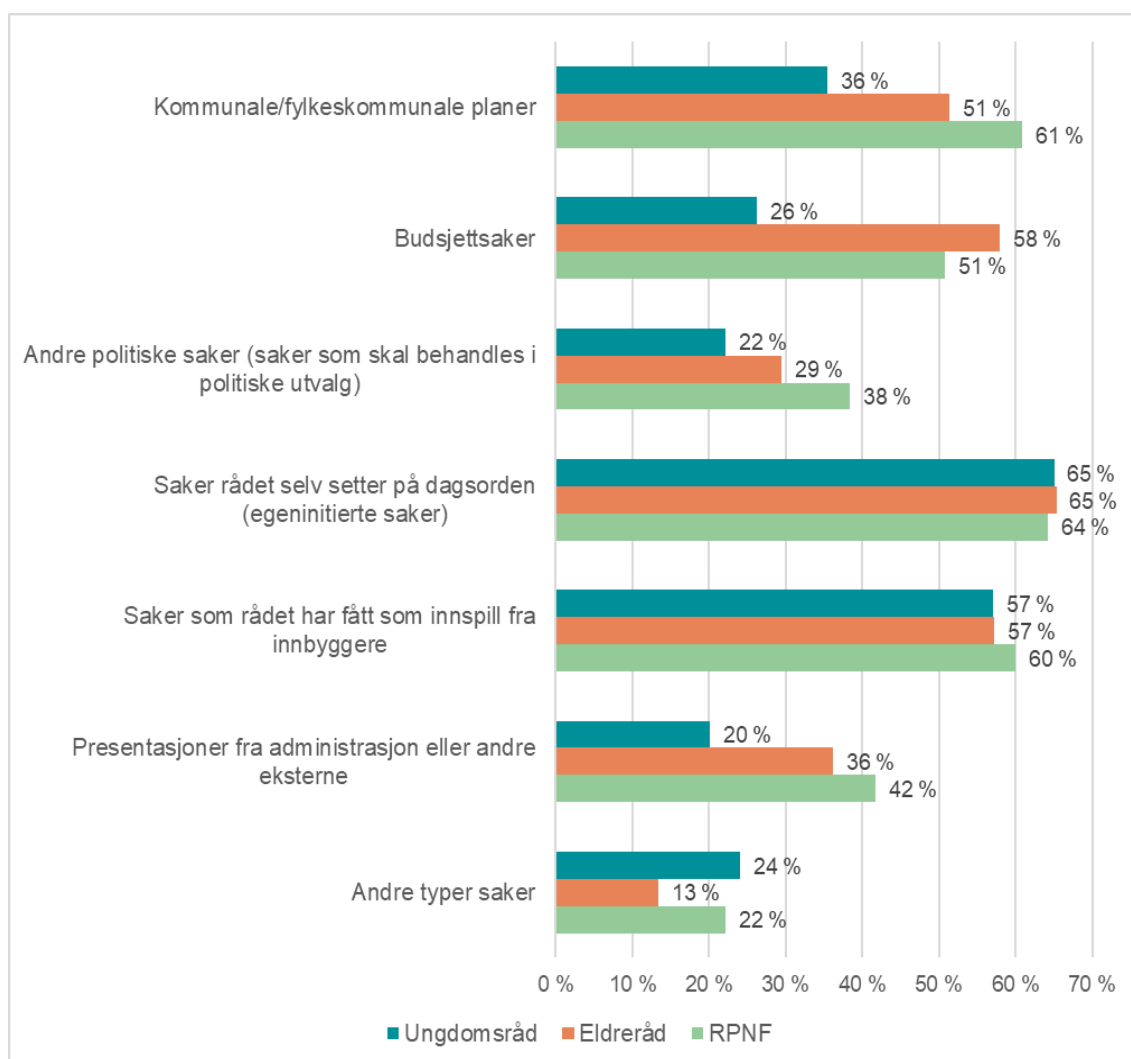
Figur 4-7 Andel av rådslederne som oppgir at de bruker svært mye eller nokså mye tid på ulike typer saker



Figur 4-8 viser hvor stor andel av rådslederne som mener at de ulike typene saker er meget viktig for rådet og rådets medlemmer. Gjennomgående ser vi at en stor andel oppgir at det er de sakene som rådene selv setter på dagorden, som anses å være mest viktige. Tilsvarende gjelder også saker som rådene får som innspill fra innbyggere. Dette i motsetning til politiske saker, dvs budsjettsaker, plansaker og andre politiske saker. Spesielt ser vi at det er forholdsvis få av lederne for ungdomsrådene som vurderer de politiske sakene som viktig. En av rådssekretærene gir i intervju uttrykk for denne prioriteringen på følgende måte:

Mitt inntrykk er at de ikke er så opptatt av de politiske sakene, men at de mest tar det til orientering. Det er ikke så opptatt av planer og budsjett. De er opptatt av budsjett, men de opplever vel at de ikke kan gjøre så mye med dem. Det blir også lite tid til å diskutere budsjett og planer på møtene. De tas gjerne opp på slutten av møtet og da er det lite tid igjen. Derfor blir de ofte bare tatt til orientering.

Figur 4-8 Andel rådsledere som oppgir at ulike typer saker er svært viktig for rådet og rådets medlemmer



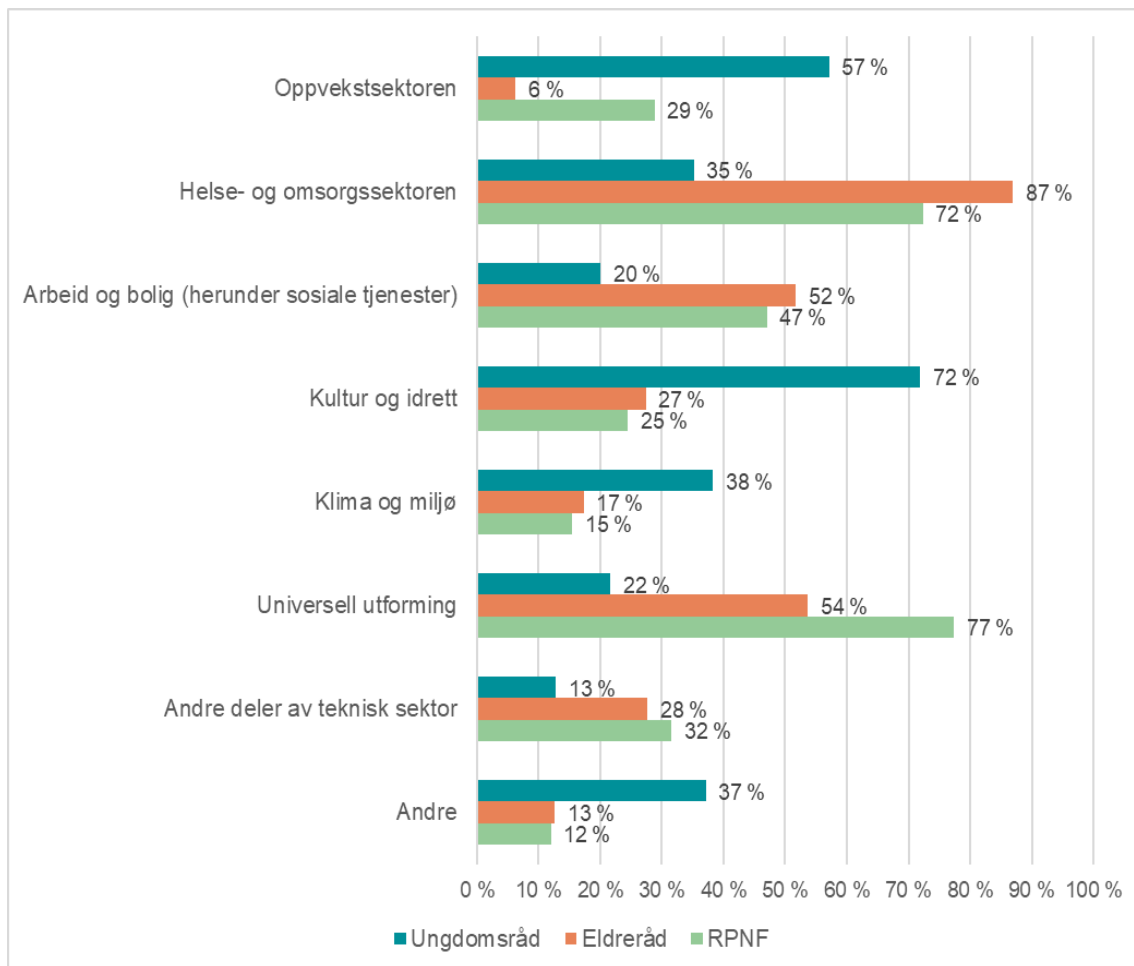
Når det gjelder vektleggingen av forholdet mellom politiske saker og egeninitierte saker, gjenspeiler case-undersøkelsen svarene i spørreundersøkelsen. Det vil si at informantene i case-undersøkelsen også legger vekt på betydningen av de egeninitierte sakene. Noe av begrunnelsen er at rådene opplever dette som viktige saker for den gruppen de representerer, og at de opplever å ha en viss innflytelse i slike saker. I ett av rådene gjelder dette for eksempel saker som omhandler universell utforming eller bedre tilrettelegging for kollektivtransport. I et annet råd (ungdomsråd) har de tatt initiativ til gjenbruk av skoleelevers PC-er og til å utvikle en elevtjenesteapplikasjon for rådgivningstjenesten. I et tredje råd har de tatt initiativ til å koble kravet til universell utforming til kommunens skjenkebestemmelser. I et fjerde råd har de gjennomført befaring av strender og parker, og sammen med teknisk sektor fått oppgradert fasiliteter slik at de lever opp til kravene om universell utforming.

Det er likevel ikke i alle case-kommunene at rådene er like opptatt av eller bevisst på egeninitierte saker. På spørsmål til en av informantene om de jobbet mye med egeninitierte saker, svarer vedkommende:

Klart jeg er jo den som innkaller til møtene. Jeg kan sette saker på agendaen, men gjør det lite. Men det krever også at vi får vite hva slags saker det jobbes med da.

I undersøkelsen har vi også stilt spørsmål om hvilke saksområder eller sektorer sakene de behandler kommer fra. I et intervju på sentralt nivå ble det framholdt at rådene tradisjonelt har operert innenfor relativt smale temaområder, og at potensialet for medvirkning ligger innenfor flere sektorer eller saksområder.

Figur 4-9 Andel av lederne for kommunale råd som oppgir at rådet behandler saker fra følgende politiske områder/sektorer nokså/meget ofte

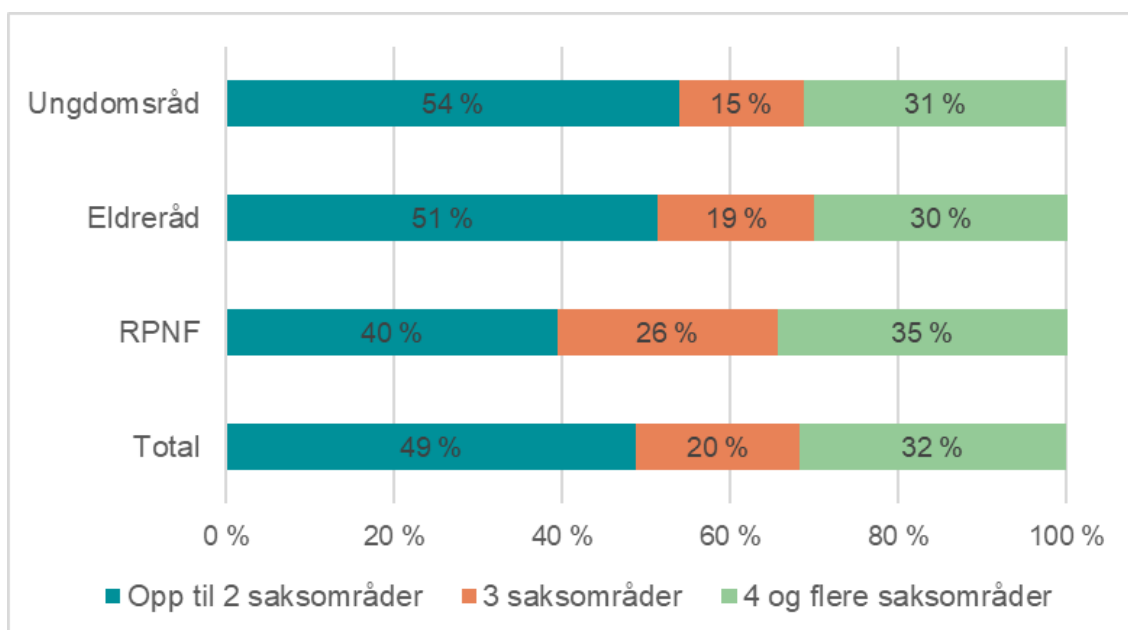


Figur 4-9 viser kun svar fra kommunale råd – de fylkeskommunale rådene fikk andre svaralternativer fordi fylkeskommunene har andre ansvarsområder enn kommunene. Vi ser her at ungdomsrådene skiller seg forholdsvis mye fra de to øvrige rådene som har en forholdsvis lik profil. Mens ungdomsrådene i stor grad behandler saker innenfor oppvekstsektoren, kultur og idrettssektoren samt i noen grad klima og miljø saker, har de to øvrige rådene i størst grad saker innenfor helse- og omsorgssektoren og saker som omhandler universell utforming. Når vi sammenligner de to sistnevnte rådene, ser vi samtidig at elderrådet i større grad har saker innen helse- og omsorgssektoren, mens RPNF har mer saker som omhandler universell utforming. Vi ser også at en viss andel av rådslederne fra RPNF oppgir at de ofte har saker som omhandler oppvekstsektoren.

I case-undersøkelsen finner vi at de ulike rådene hovedsakelig har saker fra én eller to sektorer. Samtidig er holdningen at de ønsker å fange opp alle relevante saker uavhengig av hvilken sektor saken tilhører. Det betyr for eksempel at elderråd og RPNF også forholder seg til teknisk sektor selv om de tradisjonelt har vært knyttet til helse- og omsorgssektoren. I spørreundersøkelsen har vi derfor med bakgrunn i spørsmålene fra

figuren over, laget en sammenstilling som viser hvor mange av sektorene eller saksområdene de ulike rådene behandler saker fra nokså/meget ofte.

Figur 4-10 Hvor mange saksområder er rådene aktive på? Andel av rådene som oppgir at de ofte behandler saker fra henholdsvis 2, 3, 4 og flere saksområder

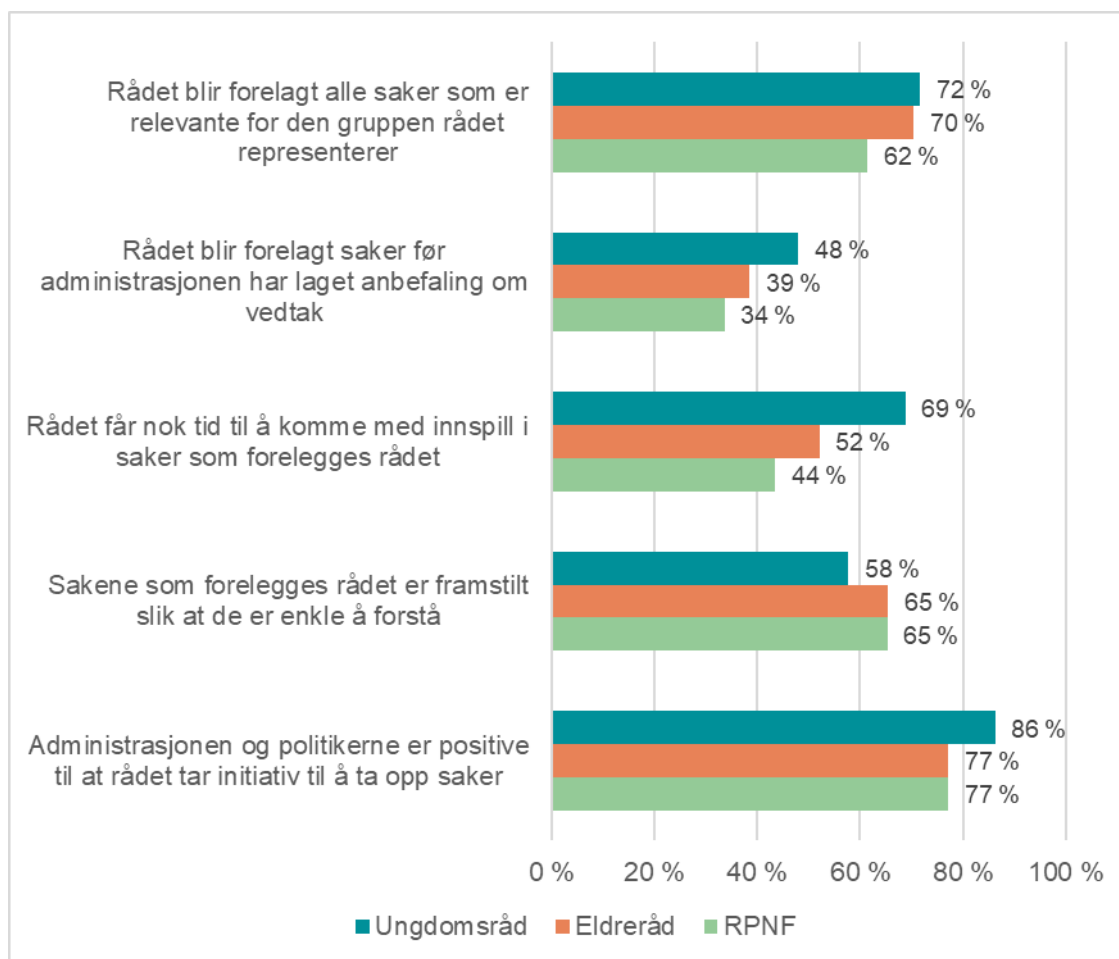


Figur 4-10 viser at det varierer hvor mange sektorer/saksområder rådene ofte har saker fra. Samlet er det omtrent halvparten av rådene som har saker fra to av sektorene/saksområdene. For eksempel er det vanlig at ungdomsrådene behandler saker både fra oppvekstsektoren og kultur- og idrettsfeltet. Tilsvarende er det vanlig at FPNF har saker både fra helse- og omsorgssektoren og saker som omhandler universell utforming. Figuren viser også at det er en forholdsvis stor del av rådene som opererer bredere og med saker fra 3 eller flere saksområder. Det er for øvrig små forskjeller mellom typer råd, men FPNF ser ut til å ha saker fra flere sektorer/saksområder enn de to øvrige rådene.

4.6.3 Rådernes saksbehandling

En viktig forutsetning for at rådene skal kunne medvirke er rammene rundt saksbehandlingen. Foruten det å få relevante saker til behandling, består rammene av å ha tid til å behandle sakene (forberedelser), at sakene er tilstrekkelig opplyst for medlemmene og at medlemmene forstår sakene. En indikasjon på gode rammer rundt saksbehandlingen er at rådsmedlemmene er aktive med å komme med innspill i ulike saker. Samtidig forutsetter dette at rådet får tilgang til relevante saker og har tid til å gå inn i sakene.

Figur 4-11 Andel av rådslederne som er helt eller noe enig i ulike påstander som saksbehandlingen i rådene



Spørreundersøkelsen tyder på at det varierer hvor gode rammene er for rådenes saksbehandling. En forholdsvis stor del av rådene oppgir at de blir forelagt alle saker som er relevant for rådene (62-72 prosent). Det er derimot en mindre andel av rådslederne som oppgir at de får saker før administrasjonen har laget anbefaling om vedtak (34-48 prosent). Det fremgår også at vurderingen av om rådene har tid nok til å komme med innspill i sakene, varierer mellom rådene. Mens 69 prosent av lederne for ungdomsrådene er helt/noe enig dette, er tilsvarende andel for eldreråd og RPNF på henholdsvis 52 og 44 prosent. Ellers varierer vurderingene av om sakene fremstilles på en forståelig måte. Det er likevel rundt 60 prosent av rådslederne som er noe/helt enig i at sakene fremstilles slik at de er enkle å forstå.

Får de aktuelle saker til behandling?

I case-undersøkelsen framgår det at rådene stort sett opplever at administrasjonen er flinke til å sende aktuelle saker til høring i rådene. En av informantene uttrykker det på følgende måte:

Etter loven er jo oppgaven vår å uttale oss om saker som angår ungdommen. Klima, oppvekst, alt mulig som ungdom er interessert i og er opptatt av, egentlig. I ganske stor grad er det også de sakene vi får. Administrasjonen er ganske flinke til å catche hva vi er ute etter.

Samtidig er inntrykket at det også varierer innenfor de ulike sektorene i kommunen hvor aktive de er til å sende aktuelle saker til rådene. Ifølge en administrativt ansatt i en av kommunene, er det ulike tradisjoner for medvirkning mellom de ulike etatene og tjenestene.

Vi på folkehelse er nok gjennomgående mer vant med og opptatt av medvirkning, og at det har en egenverdi. Det ligger under huden på oss. Jeg kan se for meg at det er litt annerledes på tannhelse.

Selv om det kan variere hvor aktiv administrasjonen er i å sende saker til rådene, er det vanlig praksis i case-kommunene at rådslederne og/eller koordinator/rådssekretær selv går gjennom sakene som skal behandles i politiske utvalg. Denne praksisen vil dermed være en ekstra kontroll fra rådets side. Det er imidlertid grunn til å tro at denne kontrollfunksjonen er avhengig av at rådet har en god rådssekretær eller koordinator. Dette underbygges av at vi i spørreundersøkelsen finner at de rådene som i størst grad opplever å få aktuelle saker til behandling, også har en rådssekretær som har en aktiv rolle, bl.a. med å plukke ut saker for rådet.

Egne handlingsplaner

I case-kommunene er det flere råd som har utarbeidet og formelt vedtatt egne handlingsplaner som sier noe om hvilke tema og saker rådet skal vektlegge. Formålet med disse er å prioritere saker rådet skal arbeidet med i planperioden. Det betyr med andre ord at rådet fatter noen strategiske beslutninger omkring saksområdet de skal jobbe med i planperioden. En av informantene beskriver handlingsplanen på følgende måte:

Men i tillegg [til mandatet] har vi laget vår egen handlingsplan om hva vi i rådet syntes det er viktig at vi legger vekt på. Hovedområdene er likestilling og likeverd, tilgang til tjenester, universell utforming og aktiv bruk av CRPD. Så har vi sagt litt om hvordan vi kan påvirke. Invitere fylkesordfører til minst et årlig møte. At vi inviterer personer fra administrasjonen til dialog og samhandling om viktige saker, og til slutt medvirkning i plan- og byggesaker og offentlige høringer. Det er liksom hovedtrekkene.

En annen informant utdyper nærmere det at rådslederen på forhånd gjennomgår sakene og betydningen av å ha en handlingsplan som er styrende for dette arbeidet:

Vi har satt opp en handlingsplan ut fra syv av de bærekraftsmålene som oppleves mest relevant for oss. Så har vi laga noen underpunkter til hvert av de syv bærekraftsmålene. Så når vi får saker, så skal jo jeg da kunne se. For jeg får alltid muligheten til å velge bort saker i forkant av møtene, hvis det ikke er relevant – eller oppleves relevant. Da må jeg se om sakene er relevante ut fra vår handlingsplan. Da kan jeg si at denne saken skal ikke vi prioritere, for den er ikke i tråd med vår handlingsplan. Da takker vi nei til den saken.

Kommer de tidlig nok inn i sakene?

Inntrykket fra case-undersøkelsen er at rådene i mindre grad involverer seg tidlig inn i de politiske sakene før de er ferdig behandlet av administrasjonen. Det betyr at rådene i liten grad har mulighet til å komme med innspill i saksforberedelsene. Unntaket fra dette er i planprosesser og i saker hvor administrasjonen selv ber om innspill fra rådene i utredningsfasen. For eksempel ved utarbeiding av folkehelseplaner/-strategier synes det vanlig at rådene inviteres med inn i prosessen, noe følgende informant gir uttrykk for:

Da er det gjerne helt i starten av idémyldringsfasen, så tar de oss inn og hører på våre synspunkter, hva vi tenker er gode og dårlige forslag. Så tar de oss gjerne inn igjen når de har noe litt mer konkret om hva vi syntes om det.

Det er derimot mindre vanlig at rådene er involvert i forarbeidene når budsjettet skal utformes. Med bakgrunn i erfaringer fra case-undersøkelsen, er det grunn til å tro at dette primært dreier seg om at rådene involverer seg i enkeltsaker, for eksempel i tilfeller hvor det foreslås kutt i konkrete tilbud eller utgiftsområder. Et eksempel på dette er forslag om kutt i bevilgningen til en dagsenteraktivitet, noe som eldrerådet i en av case-kommunene bidro til å omgjøre. Samtidig gir enkelte av informantene i case-undersøkelsen uttrykk for at de skulle ønske å være mer involvert i forarbeidet til budsjettprosessen fordi det ville gitt bedre muligheter for å påvirke.

Er sakene forståelige?

Som vist i Figur 4-11 over, er det noe ulike oppfatninger av om sakene som forelegges rådene er forståelige. Inntrykket fra case-undersøkelsen gir et mer utfyllende bilde. Her fremkommer det at erfaring har mye å si for om man forstår sakene og at forståelsen varierer avhengig av sakstype. Generelt gir rådslederne uttrykk for at det spesielt er tidkrevende og vanskelig å sette seg inn i budsjetter og større planer. Det betyr også at de opplever at det kan være vanskelig å komme med relevante innspill.

Og spesielt noen saker, hvor de faktisk ønsker at vi skal komme med innspill da, men så er saken formulert slik at vi ikke forstår den. Da virker det jo hele mot sin hensikt. Og så vi ber jo om at sakene skal være litt mer konkrete og enkle å forstå i en del sammenhenger.

Inntrykket er at det spesielt er medlemmene i ungdomsrådene som opplever at budsjettsaker er krevende saker. I case-undersøkelsen fremgår det at slike saker oppleves som komplisert og at det er vanskelig å se hvordan de kan påvirke en budsjettsak. En informant sier det slik:

Men så får vi også en del større, tunge saker. Budsjett. Tertialrapporter. Og det er fordi vi er et politisk organ, og sakene skal gjennom alle politiske organer. Og vi er jo egentlig glad for det. For iallfall når de setter opp nye budsjett, har vi jo lyst til å se på hva fylkeskommunen velger å sette av penger til. Men det blir jo også mange tall, mange tabeller og mange dokumenter som vi ikke har kapasitet til å sette oss så godt inn i som vi egentlig burde, for å kunne uttale oss om de. Så da tar vi bare saken til orientering, og så går vi videre. Det kan jo være litt dumt noen ganger.

Bildet av at budsjett- og plansaker er vanskelig å forholde seg til for rådene, må samtidig nyanseres. Dette fordi vi også har flere eksempler på at rådene er involvert i både planprosesser og har konkrete innspill til budsjettet. Når det gjelder kommunale planer, inviteres gjerne rådene med i prosessen i forkant. Enkelte av informantene nevner også at de blir invitert med og har deltatt i slike prosesser. Utfordringen er imidlertid at dette arbeidet kan være for tidkrevende når de i tillegg skal bruke tid på å forberede saker og delta i rådsmøter. Vi finner også eksempler der rådet har involvert seg i budsjettprosessen. I ett tilfelle dreide dette seg om et forslag om å legge ned et tjenestetilbud i kommunen, noe rådet involverte seg i for å få stoppet. Generelt synes det som at sakens art og hvordan den er lagt frem er avgjørende for om rådene involverer seg.

Orientering fra administrasjonen

I case-undersøkelsen finner vi flere tilfeller der informantene legger vekt på at det er svært nyttig at saksbehandlere/eksperter i administrasjonen holder muntlige orienteringer/presentasjoner for rådsmedlemmene underveis i møtene. Ikke minst gjelder det i de tunge, kompliserte sakene. Plan- og budsjettsaker er et typisk eksempel. En informant sier det slik:

Vi skal nok gå gjennom hele budsjettsaken. Så er det ikke alt som er like relevant for vår del, eller som vi kan ha kunnskap nok til å si noe om. Men vi har satt av god tid, slik at vi får veiledning, kan stille spørsmål osv. om det som unngår ungdom.

Et gjennomgående inntrykk fra case-undersøkelsen er at rådene verdsetter muligheten for at administrasjonen kommer for å orientere om enkelte saker i rådene. I flere av casene er det rådssekretæren/koordinatoren som ordner med dette for rådene. Samtidig kan også koordinatoren/rådssekretæren bistå rådene med utdypende informasjon om enkeltsaker. En av informantene gir uttrykk for betydningen av orientering fra administrasjonen på følgende måte:

Ja, vi ber ofte om orienteringer fra administrasjonen. Alt fra 5 minutter til 45 minutters presentasjoner, hvor de forklarer saker, og hvor vi kan stille spørsmål. Det hjelper ofte veldig mye. Men klart, i saksframleggene så kan det noen ganger virke som om administrasjonen forventer at vi jobber med akkurat det de holder på med, og sånn sett forstår ting bedre enn vi egentlig gjør.

Det siste sitatet peker også på at all orientering ikke nødvendigvis er en god orientering. Når vi i samtidig så i Figur 4-8 over at forholdsvis få mener at slike orienteringer er viktig, kan det ha sammenheng med at de har utfordringer med å få administrasjonen til å stille, at måten sakene formidles på ikke er god nok eller at rådet selv ikke ser muligheten i å utnytte den informasjonen de får fra administrasjonen.

Egeninitierte saker

Spørsmålene om rådene får aktuelle saker til behandling, om de får dem tidsnok og om de er forståelige, gjelder i første rekke politiske saker. Som vist over, bruker rådene imidlertid mye tid på egeninitierte saker. Til forskjell fra de politiske sakene som vanligvis skal behandles i politiske organ etter at de har vært behandlet i rådene, vil de egeninitierte sakene gjennomgå en noe annerledes prosess. Fra case-undersøkelsen ser vi at denne typen saker kan være på dagsorden i rådene over lengre tid, og måten rådene jobber med slike saker kan variere. I noen tilfeller dreier det seg om saker som endre opp som politiske saker, i andre tilfeller jobber rådene mer mot administrasjonen i kommunen, og i noen tilfeller rettes innsatsen mot andre samfunnsaktører. Foruten at dette er saker som er mer konkrete, er de også mer kjent for rådsmedlemmene. Både det at sakene er mer kjent, at de er mer håndgripelige og at rådsmedlemmene opplever å ha mulighet til å påvirke i slike saker, bidrar sannsynligvis til at de bruker mer tid på slike saker.

4.6.4 Oppsummering

I denne delen har vi gjennomgått praksisen med utvelgelse og behandling av saker i rådene. Et gjennomgående mønster er at aktive råd selv bruker tid på å finne aktuelle politiske saker samtidig som de også bruker mye tid på egeninitierte saker. Et aktivt råd inviterer også i større grad kommunens fagpersoner til å orientere om konkrete saker. Et generelt inntrykk er at det er større engasjement i rådene rundt de egeninitierte sakene enn de politiske sakene. De fleste rådene oppgir at de bruker relativt mye tid på denne typen saker. De mindre aktive rådene ser i større grad ut til å bruke tid på å behandle saker som administrasjonen har valgt ut for rådet. Det er grunn til å tro at disse forskjellene kan ha å sammenheng med rådsmedlemmenes eget engasjement, men også rammene og støtten de har fra kommunen. Denne støtten synes å variere noe mellom kommunene og rådene. Bl.a. er det bare omtrent halvparten av rådslederne som mener at de får tid til å komme med innspill i saker som forelegges rådet. Samtidig må dette ses i sammenheng med at rådene også bruker mye tid på egeninitierte saker som gjerne er på dagsorden over lengre tid i rådene.

4.7 Annen involvering i den politiske prosessen

I utgangspunktet er rådernes rolle å uttale seg i saker som gjelder eldre, personer med nedsatt funksjonsevne og ungdom. Som regel foregår dette ved at rådet gjennomgår aktuelle saker og kommer med en skriftlig uttalelse. Samtidig kan rådene også påvirke på andre måter, f.eks. ved å kontakte politikere direkte eller gjennom ordningen med talerett i folkevalgte organer. I denne delen har vi sett nærmere på hvordan rådene opererer ut over det å gi skriftlig innspill i saker som går gjennom den politiske beslutningsprosessen.

4.7.1 Møte- og talerett i politiske organ

En annen måte å påvirke på er å tale rådernes saker direkte til politiske organ. I forskriften om kommunale og fylkeskommunale råd heter det at «Kommunestyret og fylkestinget kan gi medlemmer av rådene møte- og talerett i folkevalgte organer.»

Det fremgår av spørreundersøkelsen at omtrent 60 prosent av rådslederne for eldreråd og RPNF oppgir at de har møte- og talerett i politiske organer. Blant ungdomsrådene er tilsvarende andel 70 prosent. Det er overraskende dersom disse forskjellene innebærer at det faktisk er forskjeller praksisen med å gi de ulike rådene direkte tilgang til ulike politiske organer. Forskjellen i svarene kan imidlertid også ha sammenheng med at det også hersker en viss usikkerhet om rådene har møte og talerett eller at det tilfeldigvis er høy svarprosent fra ungdomsråd i kommuner og fylkeskommuner som gir rådene tale- og møterett.

Blant case-kommunene kan vi skille mellom tre typer ordninger når det gjelder møte- og talerett. Den ene er at rådene formelt har møte- og talerett, den andre er at de ikke har en sånn rett, og den tredje er at det ikke er noe formelle regler for om de kan eller ikke kan møte eller tale i politiske organ. Den siste ordningen innebærer at det åpenbart ikke har vært noe utstrakt praksis, men at det heller ikke er noe i veien for at rådene kan møte eller tale i politiske organer.

Et inntrykk fra case-undersøkelsen er at der rådene ikke har møte- og talerett, er temaet møte- og talerett også på dagsorden i rådene. Det vil si at temaet diskuteres og det arbeides for å oppnå møte- og talerett. I kommuner hvor de har denne retten, er inntrykket derimot at møte- og talerett ikke anses som en spesielt viktig kanal, og mulighetene synes heller ikke å bli benyttet i utstrakt grad. Dette gjelder for øvrig også kommuner hvor de har en mer pragmatisk holdning til spørsmålet.

Retten til å møte og tale i politiske organer handler i prinsippet om å ha direkte kontakt med politikerne og de politiske beslutningsprosessene. Når inntrykket er at møte- og talerett ikke alltid betraktes som spesielt viktig, betyr ikke dette at kontakten med politikerne anses som uviktig. Det må heller forstås i sammenheng med at det i kommunene finnes flere andre kanaler inn mot det politiske nivået.

I en av case-kommunene ble vi fortalt at de tre rådene har ganske ulike virkemidler for medvirkning og at de arbeider ganske forskjellig. Rådet for personer med nedsatt funksjonsevne brukte ikke sin talerett i kommunestyret, men det gjorde de to andre. Men rådet for personer med nedsatt funksjonsevne ble beskrevet som «en ordentlig vaktbikkje», og som innflytelsesrik. Intervjuene tydet også på at det var forskjeller i hvor ofte politiske ledelse og ledelse i administrasjonen deltok i møter i de ulike rådene. Vi mener det er riktig å si at det var rådene som valgte arbeidsform, og de valgte ulikt.

4.7.2 Annen kontakt med politiske beslutningsprosesser

En viktig kanal inn mot det politiske nivået går gjennom politiske representanter som sitter i rådene. Denne praksisen varierer noe ved at de politiske representantene har noe ulike roller. En variant er at de er representanter på lik linje med de øvrige medlemmene i rådet. En annen variant er at politikerne er ordinære medlemmer av rådet, men har likevel primært en rolle med å lytte til og informere rådene. En tredje variant er at de kun har en observatørstatus i rådene.

Et gjennomgående inntrykk er at det å ha politiske representanter i rådet anses som en viktig kanal inn mot det politiske nivået. En av rådslederne uttrykker det på følgende måte:

Jeg tror ikke vi hadde fått til så mye som vi har nå uten at vi har med politikerne i rådet. Spesielt når vi ikke har møte- og talerett i utvalgene. Det er fordi politikerne generelt har mange saker og mye å lese på. De blir et talerør inn i utvalgene.

I følge den samme informanten, er den viktigste rollen til politikerne å ta med saker fra rådet inn i de politiske utvalgene. En av de aktuelle politikerne i den samme kommunen gir også uttrykk for at de ofte fremmer saker som har vært tatt opp i rådet, men at de da er representanter for rådet, ikke for sitt eget parti.

En annen rådsleder legger vekt på at det å ha politikere som kan fremme sakene i politiske utvalg, bidrar til at de får gitt mer utfyllende innspill enn det de kan gjennom formelle skriftlige uttalelser. På spørsmål om hva som er fordelene med å ha politikere i utvalget, svarer vedkommende:

Det er fordi de tar med seg saker og tema tilbake til utvalga og i kommunestyret som de sitter i. Da har vi spesielt stor nytta av helse og sosial for der har vi mest. Det er også litt på oppvekst for der har du også kultur som vi har noen saker på. I teknisk er det mye reguleringsplaner. Så da tar de politiske representantene med seg sakene dit. Når vi får saker til rådet så er det vanskelig å få ned på papiret hva vi egentlig mener om alle saker.

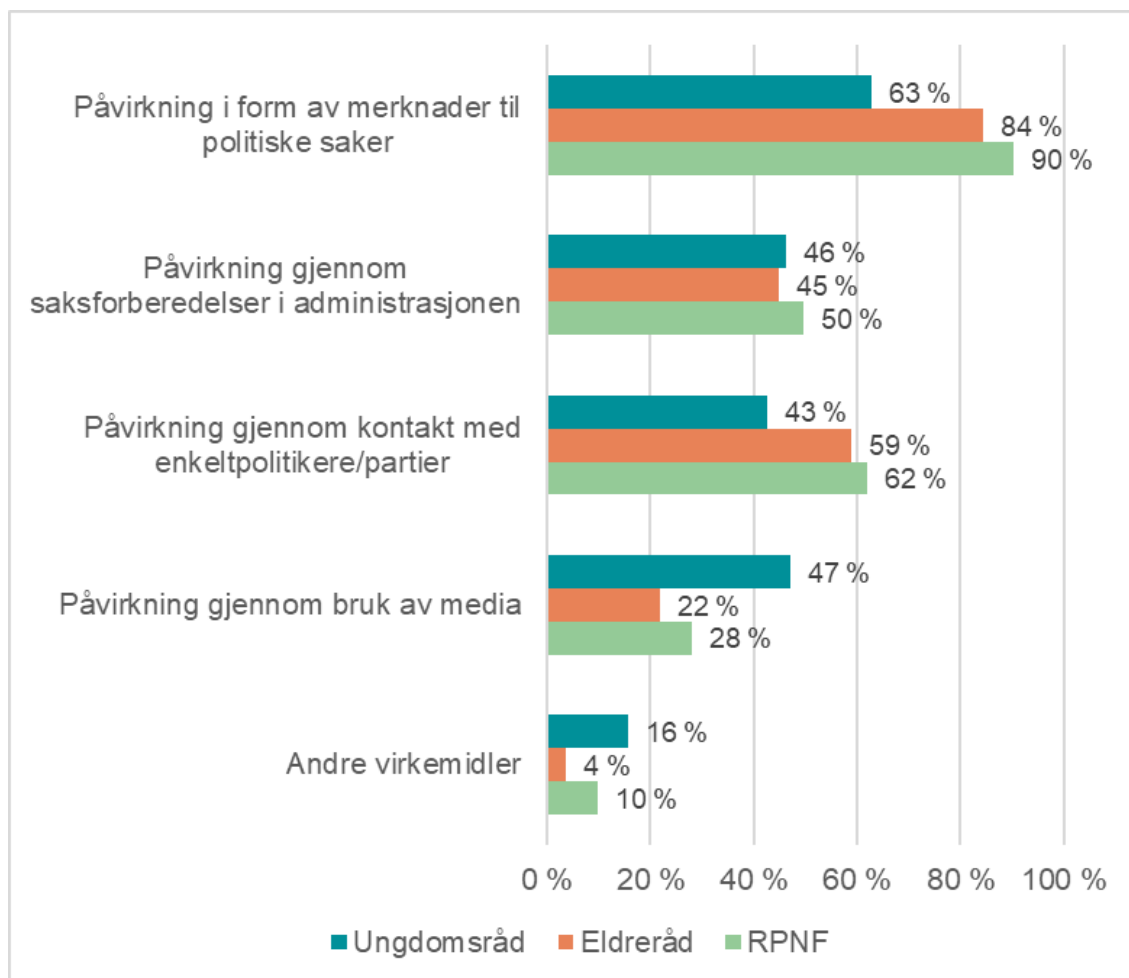
Det finnes som nevnt flere praksiser for kontakt med politikere i rådene. Andre varianter er at rådene har faste møter med rådmann (eventuelt andre politiske representanter) eller at det er utnevnt en egen politisk representant som har et spesielt ansvar for å ivareta rådene. Inntrykket er imidlertid at den ordningen som synes å være mest verdifull sett fra rådsledernes ståsted, er å ha faste politiske representanter i rådet.

Ordningen med å ha politiske representanter i rådet berører samtidig noen mer prinsipielle spørsmål eller problemstillinger. En problemstilling er rollekonflikten mellom det å være partipolitiker og ivareta prinsippet om partiuavhengige medvirkningsråd. I eksemplet nevnt over, ivaretas det ved at de politiske representantene er tydelige på hvilken rolle de har når de uttaler seg i politiske organer. En annen problemstilling er at de aktuelle politikerne vil tilegne seg mer kunnskap og informasjon, noe som innebærer det politikere generelt vil ha ulike informasjon om rådets holdninger og meninger.

4.7.3 Andre former for påvirkning

Vi har også undersøkt om rådene benytter andre virkemidler for å påvirke i konkrete saker. Dette kan f.eks. være påvirkning i saksprosessen, påvirkning gjennom media eller gjennom direkte kontakter med politisk nivå.

Figur 4-12 Ulike former for påvirkning av politiske saker



Figur 4-12 viser resultatet fra et spørrebatteri der vi ba respondentene svare på hvilke virkemidler rådene brukte for å fremme sine saker. Svaralternativene er både ordinære merknader og påvirkning gjennom saksforberedelser, i tillegg til mer uformelle kanaler som direkte kontakt med politikere, bruk av media og andre virkemidler.

Ikke overraskende svarer de aller fleste rådslederne for eldreråd og RPNF at de påvirker ved å gi merknader til politiske saker. Noe overraskende er det imidlertid at relativt få av lederne for ungdomsrådet oppgir dette (63 prosent). En forklaring kan være at ungdomsrådene legger forholdsvis stor vekt på å jobbe med egeninitierte saker (det kan også være at de i større grad ikke har forstått spørsmålet).

Det er også noe overraskende at såpass mange av rådene oppgir at de påvirker gjennom å involvere seg i saksforberedelsene i administrasjonen. Nesten halvparten av rådslederne oppgir dette. Dette kan imidlertid også innbefatte egeninitierte saker der det synes å være mer vanlig at rådene har kontakt med administrasjonen.

Det er ganske vanlig å ha direkte kontakt med politikere og å bruke media for å påvirke. Når det gjelder kontakten med politikere, er dette mer vanlig i eldreråd og RPNF enn i ungdomsrådene. Det er grunn til å tro at dette har sammenheng med at representantene i de to førstnevnte rådene har mer erfaring med de uformelle kanalene i det politiske systemet. Samtidig er det interessant å se at ungdomsrådene i større grad bruker media til å påvirke enn de to øvrige rådene. Med andre ord ser det ut som at de benytter noe ulike uformelle kanaler for å påvirke.

I case-undersøkelsen finner vi flere eksempler på at rådene forsøker å påvirke gjennom flere ulike kanaler. Samtidig er det stor variasjon i hvordan rådene definerer sin rolle og hvordan de søker å påvirke/få gjennomslag. Noen er mer «systemtro» og forholder seg mer strengt til det å være et organ som kun avgir råd i de sakene de involveres i, mens andre er mer proaktive og søker å påvirke gjennom flere kanaler. Et eksempel på strategisk bruk av mer utradisjonelle metoder for påvirkning finner vi i en av kommunene der RPNF har nedfelt i egen handlingsplan at de skal påvirke gjennom dialog og kontakt med politisk ledelse (lobbyarbeid) – utover selve rådsmøtene og gjennom deltakelse i medvirkningsprosesser knytta til planarbeid. Ellers viser flere informanter til at det å ha mer eller mindre formelle/uformelle kontakter med politisk nivå er viktig for å løfte fram rådene og rådenes saker.

En annen måte å påvirke på er ved å få delegerte fullmakter. I spørreundersøkelsen har vi et spørsmål om dette. Resultatene her viser at det er 49 prosent av lederne for ungdomsrådene som oppgir å ha delegert myndighet, mens tilsvarende andel for eldreråd og RPNF er på henholdsvis 11 og 6 prosent. Dette gjenspeiler seg i case-kommunene der vi finner at det primært er ungdomsrådene som har delegert fullmakter. Dette handler da utelukkende om myndighet til å behandle tilskuddsmidler, for eksempel ordninger hvor rådet forvalter tilskuddsordninger der innbyggerne i kommunen kan søke om midler til ulike tiltak for barn og unge

4.7.4 Oppsummering

Foruten å uttale seg skriftlig om politiske saker, har rådene også andre kontakter inn mot det politiske nivået. En form for kontakt er at rådene har møte- og talerett i politiske organer. I undersøkelsen er det over halvparten av rådene som oppgir at de har møte- og talerett. Samtidig finner vi at det varierer hvor viktig rådene opplever denne ordningen. I case-undersøkelsen finner vi at det er større interesse for ordningen der den ikke finnes, og der den finnes anses den ikke som spesielt viktig. Det siste kan også ha sammenheng med at rådene har andre formelle eller uformelle kanaler inn mot det politiske nivået. En slik kanal er gjennom politiske representanter som sitter i rådene. I case-undersøkelsen finner vi at disse representantene anses som en viktig kanal for fremme saker eller synspunkter i de politiske organene. Ut over det å ha møte- og talerett samt det å ha politiske representanter i rådene, viser undersøkelsen at rådene også benytter andre virkemidler for å påvirke. Dette innbefatter påvirkning ved å involvere seg i saksforberedelsene i administrasjonen, gjennom direkte kontakt med enkeltpolitikere/partier eller gjennom bruk av media. Det varierer imidlertid i hvor stor grad rådene benytter slike virkemidler. Det at enkelte råd benytter et vidt spekter av virkemidler, har også ført til at enkelte stiller spørsmål om rådenes rolle og hvordan de skal opptre som medvirkningsorgan. Dette drøfter vi nærmere i avsnitt 5.2.

4.8 Administrativ og faglig støtte

I forskriften om kommunale og fylkeskommunale råd står det at rådene skal gis tilstrekkelig sekretariathjelp. Det fremgår ikke av forskriften om dette skal være en egen stilling, men i veilederne til rådene omtales det som rådssekretær (for eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne) og koordinator.

I veilederne er denne funksjonen omtalt å være mangfoldig. I veilederen for eldrerådene nevnes som eksempler møteinnkalling, utforming av sakslister, bestilling av møterom, føring av møtebok og utsending av rådenes uttalelser. I veilederen til rådene for personer med nedsatt funksjonsevne, fremgår det også at rådssekretæren kan samarbeide med rådslederen om å forberede saksdokumentene, bistå rådet med å opprette kontakt med administrasjonen (f.eks. inviterer til orientering i rådsmøtet) og sørge for at rådet får nødvendig opplæring. Veilederen til ungdomsrådene har en langt mer utførlig

beskrivelse av rollen og oppgavene til koordinatoren. Foruten å være tilrettelegger for rådene og kontakt mot administrasjon og politisk nivå, omtales koordinatoren som en veileder og pådriver for ungdomsrådene. I veilederen står det også at koordinatoren skal bistå ungdommene til å mestre rollen som rådsmedlemmer.

I denne delen har vi belyst nærmere hvordan rollen som rådssekretær/koordinator utspiller seg i praksis. Som en del av dette har vi også belyst hvilken annen administrativ støtte, informasjon, veiledning og opplæring rådene får fra administrasjonen eller fra andre aktører.

4.8.1 Rådssekretærer og koordinatører

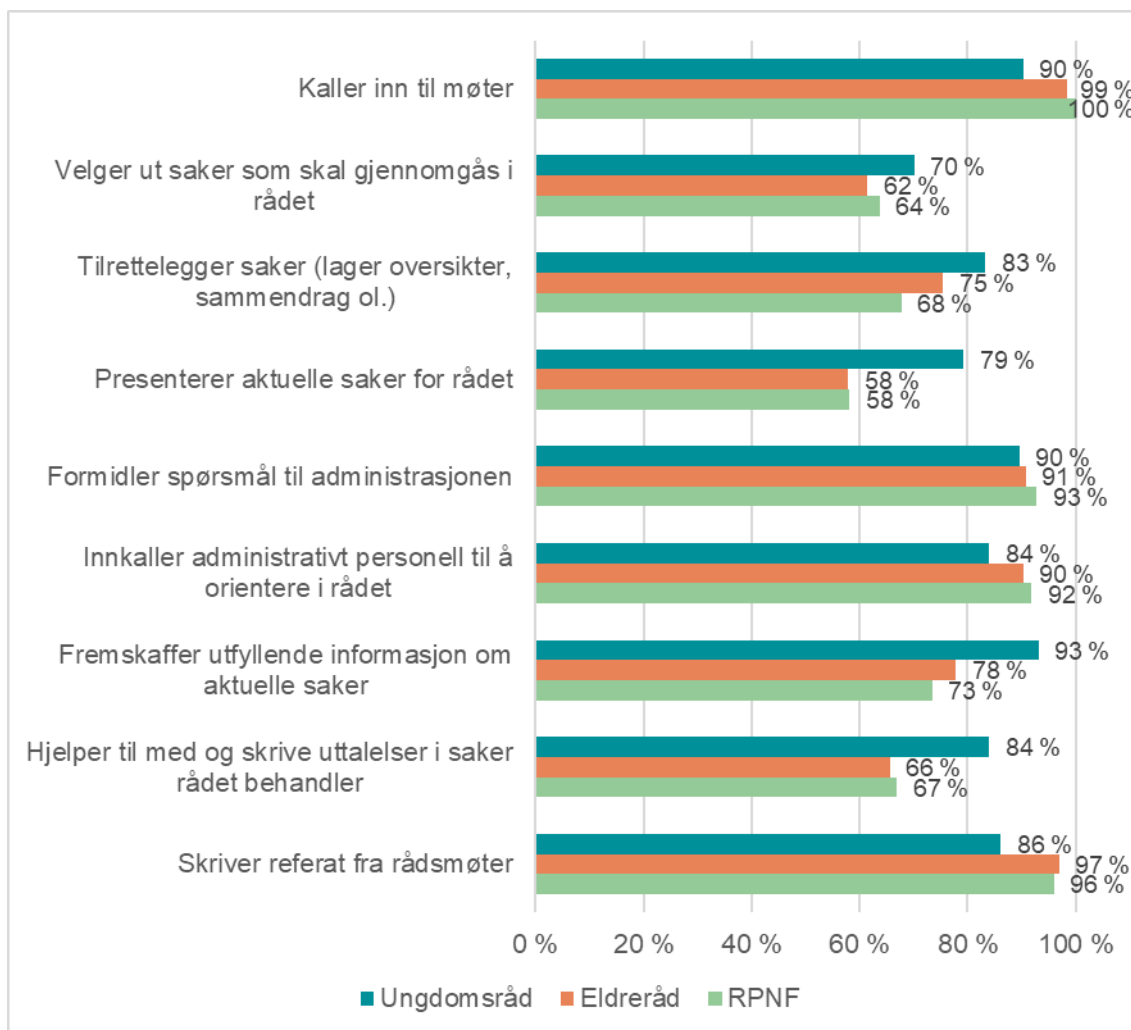
Så godt som samtlige rådsledere i de tre rådene i case-kommunene oppgir at de har en egen rådssekretær eller koordinator som bistår rådene. Det er kun i ett tilfelle at rådslederen for elderrådet og rådet for personer med nedsatt funksjonsevne oppgir at de ikke har en egen rådssekretær. I tre tilfeller gjelder det også ungdomsrådet.

De aller fleste rådslederne oppgir også at hjelpen og støtten fra rådssekretæren/koordinatoren er meget viktig. Dette gjenspeiler seg også i case-undersøkelsen der det fremgår at denne personen har en sentral rolle i rådets arbeid, ikke bare som praktisk støtte, men også i kommunikasjonen mot administrasjon og politikere i kommunen. I dette avsnittet diskuterer vi rollen til, og betydningen av rådssekretærene og koordinatorenes rolle ovenfor rådene.

I spørreundersøkelsen har vi for det første spurt rådslederne om hvilke typer oppgaver sekretær/koordinator utfører på vegne av rådet. Svarene er gjengitt i figuren under.

Figur 4-13 viser at det er vanlig at rådssekretæren/koordinatoren utfører en rekke ulike oppgaver for rådene. Langt på vei ser det ut som at oppgavene i praksis gjenspeiler beskrivelsen av oppgavene i veilederne. I størst grad ser vi at rådssekretærene bistår med å kalle inn til møter, skrive referater, formidle spørsmål til administrasjonen og innkalle administrativt personell til orienteringer. Mindre vanlig er det at rådssekretæren velger ut aktuelle saker for rådet. I elderrådene og RPNF er det også mindre vanlig at rådssekretæren presenterer aktuelle saker for rådet og hjelper til med å skrive uttalelser for rådet. I ungdomsrådene er det mer vanlig at koordinatoren utfører disse oppgavene. Rådslederne for ungdomsrådene oppgir i noe større grad også at sekretær/koordinator bidrar med å velge ut og tilrettelegge saker samt fremskaffe utfyllende informasjon om aktuelle saker. Det indikerer at den veilederrollen som er understreket i veilederen for ungdomsrådene, utøves også i praksis av koordinator.

Figur 4-13 Oppgavene til rådssekretær/koordinator i spørrebatteriet



Også case-undersøkelsen underbygger at sekretær/koordinator for ungdomsrådene gjennomgående synes å ha en noe bredere oppgaveportefølje enn sekretærene for de to andre rådene. Rollen til sistnevnte er oftere begrenset til å håndtere mer praktiske/administrative oppgaver. I det legger vi bl.a. oppgaver som å sende ut møteinnkallinger, sakspapirer og referater fra møtene, booking av møterom og interne/eksterne foredragsholdere, være et kontaktpunkt ovenfor øvrige ansatte i administrasjonen og på politisk nivå samt generell dialog med rådsleder rundt det praktiske både i forkant, underveis og i etterkant av rådsmøtene knyttet til gjennomføring av møter – både i forkant, underveis og i etterkant av rådsmøtene.

I tråd med veilederen for ungdomsrådet, tyder case-materialet på at koordinatoren for ungdomsrådene har en bredere veileder- og pådriverrolle. Det er flere eksempler på hva det innebærer i praksis.

For det første er koordinatorene i flere tilfeller sentrale i å tilrettelegge for medvirknings- og involveringsprosesser egnet for ungdom. I en kommune ble rådsmedlemmene – på koordinators initiativ – bedt om å gi innspill til planens mål og strategier gjennom å sende bilder og tekst via sosiale medier (Snapchat/Instagram). I enkelte kommuner/fylkeskommuner har koordinatoren også vært en tilrettelegger og pådriver for å etablere arenaer og møteplasser mellom rådet og ungdom i kommunen/fylket generelt. I Vestfold og Telemark er det for eksempel oppretta mer eller mindre permanente samhandlingsstrukturer mellom det fylkeskommunale rådet på den ene siden, og

kommunale ungdomsråd, elevrådene i videregående skole, lærlingetjenesten og opplæringstjenesten på den andre. Det jobbes med andre ord med å få på plass en relativt formalisert struktur som skal gjøre det lettere å kanalisere saker, behov og synspunkter som rører seg blant gruppene rådet representerer rundt om i fylket, fra det lokale og opp på det regionale nivå.

For det andre fungerer koordinator i flere av ungdomsrådene som en rådgiver eller sparringspartner ovenfor leder av ungdomsrådet knyttet til hans eller hennes utøvelse av lederrollen. Betydningen av akkurat denne støtten blir fremhevet av flere rådsledere, politikere og koordinatore selv, og kan vanskelig overdrives.

For det tredje er det flere rådsledere som gir uttrykk for at det å skape en trygg ramme rundt rådsmøtene, med god stemning og et godt samarbeidsklima mellom rådsmedlemmene er en av de aller viktigste forutsetningene for at et råd skal fungere godt. Koordinators rolle i å skape en slik ramme, både gjennom egen væremåte, gjennom å støtte og følge opp representanter som er litt utrygge i rollen, og gjennom ulike initiativ som «bygger laget» blir fremhevet som helt sentralt.

Selv om de fleste ungdomsrådene har fått opplæring, blir koordinators rolle som veileder og «kartleser» i den kommunale jungelen underveis i møtene og rådsperioden fremhevet som viktig. Sammenliknet med de to andre rådene, hvor medlemmene nok gjennomgående har mer erfaring og er mer selvstendig, synes det noe mer avgjørende med en viss «håndholding» i ungdomsrådene. Med det mener vi ikke at koordinatorene legger føringer på *hva* ungdomsrådene skal mene, det er de svært bevisst på å ikke gjøre, men *hvordan* de kan mene det de gjør – dvs. synliggjøre rådets handlingsrom.

Når det gjelder betydningen av sekretær/koordinator sin organisatoriske plassering i kommunen, er det litt ulike oppfatninger. På den ene siden er det enkelte som opplever det som viktigst at sekretær-/koordinator har en viss kjennskap til de politikkområdene rådet selv befatter seg med, og at de derfor – organisatorisk – bør ha sin arbeidsplass i tjenester relatert til dette. Flere av ungdomsrådskoordinatorerne har deler av sin stilling knyttet til barne- og ungdomsarbeid mer generelt, for eksempel knyttet til tjenester for barn og unge, folkehelsearbeid, kultur-, idrett- og fritidsaktiviteter mv. Det samme gjelder helse- og omsorgstjenester for eldrerådet og tekniske tjenester (og dermed kjennskap til universell utforming) for rådet for personer med funksjonsnedsettelse.

Andre mener det viktigste er at rådssekretær/koordinator kjenner godt til hvordan kommunen som helhet er organisert, hvem som har ansvar for hva, og som kan kontaktes i forbindelse med hvilke saker mv. I et slikt perspektiv kan det argumenteres for at en innplassering ved kommune-/fylkesdirektørens stab, politisk sekretariat, arkiv mv. er mest hensiktsmessig. Når vi i case-materialet finner eksempler på rådsledere og sekretærer/koordinatore som er fornøyd med begge varianter, så heller vi i retning av en konklusjon at egenskapene og kunnskapen til sekretær/koordinator er viktigere enn akkurat hvilken tjeneste eller enhet han eller hun har sin arbeidsplass.

Ellers er det flere av koordinatorene for ungdomsrådene som har formell utdanning, arbeidserfaring og/eller kompetanseheving/kursing innen barne- og ungdomsarbeid generelt, og (ungdoms)medvirkning spesielt – i en eller annen form. Flere av dem uttrykker at det har gitt dem kunnskap, metoder og verktøy som er viktig for den tilretteleggerfunksjonen de har ovenfor ungdomsrådet. Betydningen av slik kunnskap og kompetanse har i mindre grad vært relevant blant sekretærene for de to andre rådene.

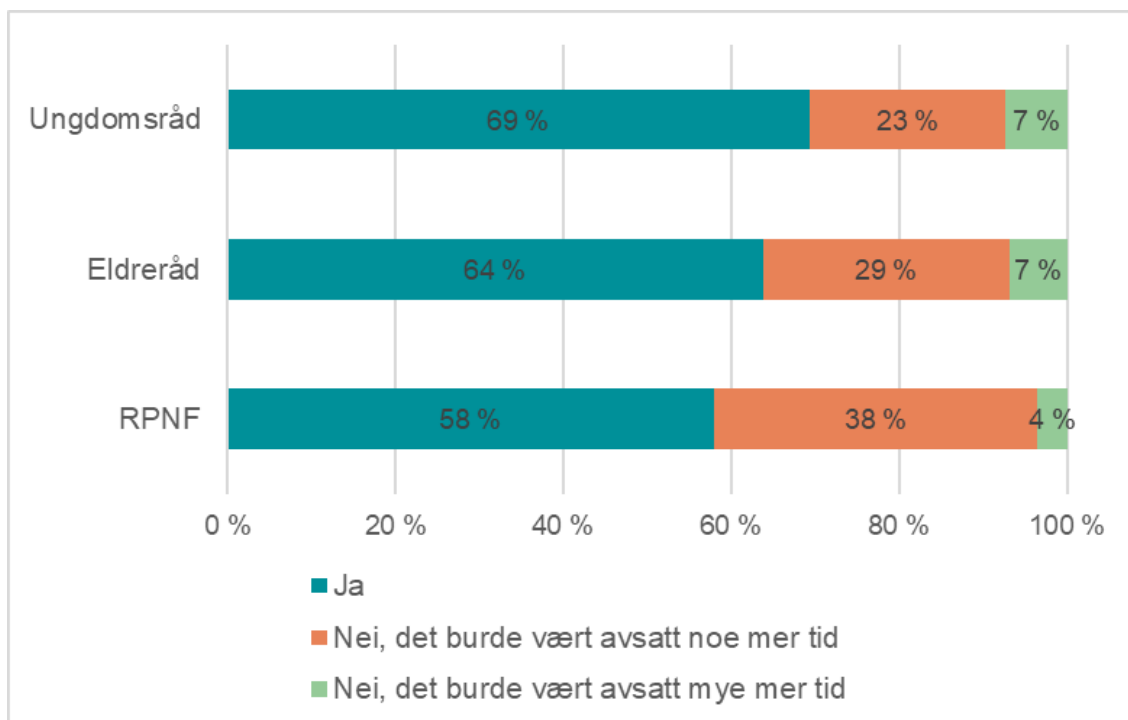
I spørreundersøkelsen har vi videre bedt rådslederen oppgi anslagsvis hvor stor del av stillingen rådssekretæren/koordinatoren bruker på det aktuelle rådet. Ikke overraskende er de fleste rådslederne usikre på dette. I alt er det 40 prosent som ikke svarer på spørsmålet og omtrent 30 prosent svarer at de ikke vet. Det betyr at vi har svar fra 30 prosent av utvalget, men flere av disse gir også uttrykk for at tallene er usikre. Dersom vi tar utgangspunkt i de som har svart på spørsmålet, finner vi at stillingsprosenten varierer fra 1 prosent og opp mot 100 prosent. Samtidig varierer det noe mellom rådene.

I gjennomsnitt er stillingsstørrelsen 27 prosent i ungdomsrådene, 19 prosent i eldrerådene og 14 prosent i RPNF. Resultatene må imidlertid tolkes med forsiktighet både fordi tallene bygger på et lite utvalg og fordi mange respondenter åpenbart er usikre på anslagene.

Noe overraskende finner vi at det ikke er noe sammenheng mellom kommunestørrelse og hvor stor stilling det er avsatt til rådssekretær/koordinator. Dette kan imidlertid skyldes at vi har et begrenset datamateriale.

Figuren under viser andelen rådsledere som oppgir at det avsettes tilstrekkelig tid til rollen som rådssekretær/koordinator.

Figur 4-14 Andel som oppgir at det avsettes tilstrekkelig tid til rådssekretær/koordinator

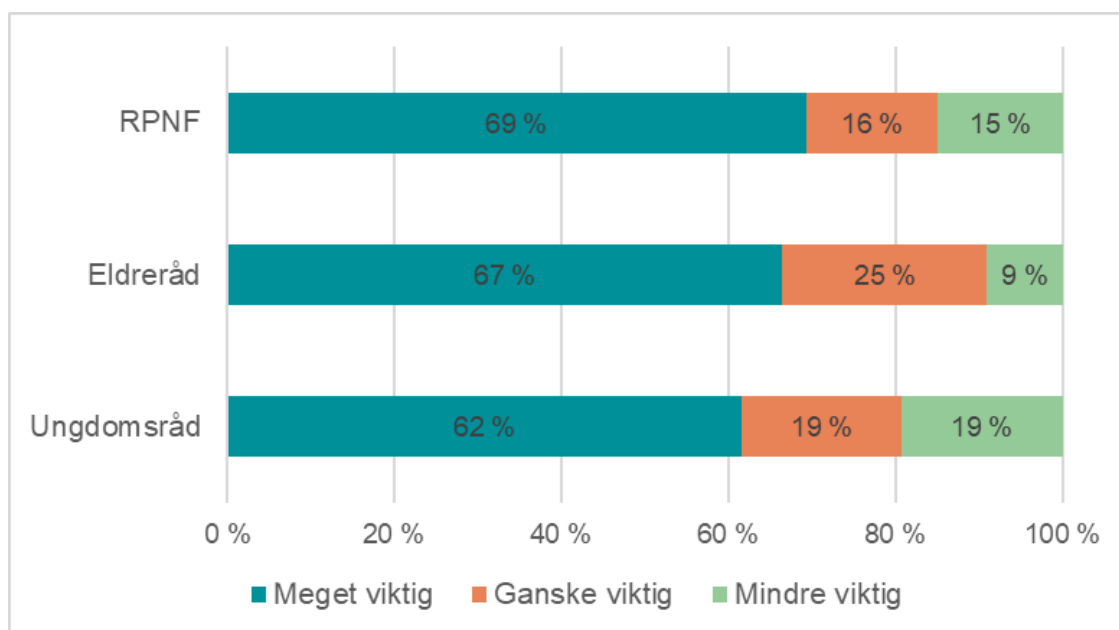


Figur 4-14 viser at de fleste rådslederne mener at det er avsatt tilstrekkelig tid til rådssekretærene/koordinatorene (mellom 58 og 69 prosent). Samtidig er det en viss andel som oppgir at det burde vært avsatt noe mer tid og en liten andel som mener det burde vært avsatt mye mer tid.

Det viser seg videre å være en sammenheng mellom vurderingen av om det er avsatt tilstrekkelig tid og hvor stor stillingsbrøk som er avsatt til rådssekretær/koordinator. I råd hvor rådslederen mener det er avsatt tilstrekkelig med tid, er det i gjennomsnitt satt av en 25 prosents stilling. Der rådslederen mener at det ikke er avsatt tilstrekkelig tid, finner vi at gjennomsnittlig stilling som er satt av er 14 prosent.

Til slutt har vi spurt rådslederne om hvor viktig de opplever at rådssekretær-/koordinator sin hjelp og støtte, er. Svarene er gjengitt i Figur 4-15.

Figur 4-15 Rådsledernes vurdering av rådssekretærens/koordinatorens hjelp og støtte



Som det fremgår av figuren over, svarer de aller fleste at disse personene er meget viktig. Det er bare mellom 10 og 20 prosent som oppgir at rådssekretæren/koordinatoren er mindre viktig. Blant disse er det samtidig en forholdsvis stor andel som oppgir at det burde vært satt av mer tid til rådssekretærens/koordinatorens arbeid. Vurderingen av rådssekretæren /koordinatorens betydning ser derfor ut til å ha en viss sammenheng med den tiden som er satt av til disse stillingene.

Også i case-undersøkelsen har vi belyst betydning av, og ressurser og tidsbruk til sekretær- og koordinatorrollen.

Rådslederne gir jevnt over inntrykk av at sekretær-/koordinatorrollen er viktig for rådets arbeid. Et sitat fra en rådsleder illustrerer denne rollen på en god måte.

Hun [sekretær, vår anm.] er vår blekksprut inn i organisasjonen. Hun er veldig på tilbudssiden. [...] Jeg må si jeg er positivt overrasket over hvor fint det er lagt opp rundt rådet. [...] Samtidig er det jo jeg som bestemmer. Det er jo litt allright. Føler det reelt sett er jeg som styrer dette. [...] Men det er aldri noe problem å få hjelp, hverken på den ene eller den andre måten.

I tillegg til å understreke betydningen av sekretærrollen, belyser sitatet i tillegg et annet beslektet moment: Selv om det er viktig at sekretær gir rådsleder god støtte, så må det ikke gå så langt at rådsleder opplever å bli «overstyrt». Vi har ingen tydelige indikasjoner på at dette er et utbredt problem. Ettersom mange sekretærer har en såpass sentral rolle som de har, er det likevel viktig at både rådsleder og rådssekretær/koordinator er bevisst denne grensen. Én rådssekretær trekker fram balansegangen mellom nøytralitet og veiledning:

Vi må ha aktiv rolle i å gi opplæring og veiledning, uten å styre dem. Det er en vanskelig balansegang. Varm, empatisk, pedagogisk veiledning og støtte er ikke så lett å forene med å være upartisk og nøytral. (Rådssekretær)

Gitt at sekretær-/koordinatorrollen er viktig for at rådene skal fungere etter hensikten, er en naturlig hypotese at sekretærene/koordinatorene har tilstrekkelig med tid og ressurser til å følge opp rådet på en god måte. Selv om rådslederne også i case-undersøkelsen gjennomgående er godt fornøyd med den oppfølging de får, og de ressurser som er

avsatt til sekretær/koordinatorfunksjonen, er ikke bildet helt entydig. En informant som har vært rådsleder (RPNF) i to perioder – og med to ulike sekretærer, uttrykker det slik:

Erfaringen fra forrige periode er at det har stor betydning å ha et godt samarbeid med sekretæren. [...] Byggesaker [og tjenester fra tekniske tjenester, vår anm.] fikk vi hele tida i forrige periode. Men vi har bytta sekretær. Den forrige jobba i sentraladministrasjonen og var veldig god til å fange opp saker. Sekretæren jeg har nå, er enhetsleder i [en av tjenestesektorene, vår anm.]. Jeg ser at det er saker fra hans sektor som kommer til rådet. Andre saker blir minimalt fanga opp. Han er overbelasta og overarbeidet. Det er det presset fra andre kanter han lider under. Det gjør at sekretæren er vanskelig tilgjengelig.

Sitatet over illustrerer hvor avgjørende det er at sekretær – som rådets kontaktpunkt inn mot kommunen – har tid og ressurser til å følge opp rådet på en tilstrekkelig god måte.

Også intervjuene med sekretærene/koordinatorene selv, gir et noe mer nyansert bilde av deres tid og ressurser til å følge opp rådet. Selv om enkelte sekretærer/koordinatorer opplever at de har fått tilstrekkelig mye av sin disponible tid avsatt til å følge opp rådene, er det andre som formelt sett ikke har noe av sin stilling avsatt til slikt. En av informantene som har det slik, uttaler følgende:

Oppgaver knyttet til rådet jeg følger opp, er noe jeg gjør i tillegg til, og på toppen av «alt mulig annet» jeg har å gjøre.

En annen informant, som nærmest i forbifarten i korridoren på kommunehuset fikk ansvar for å følge opp ungdomsrådet i sin kommune, skildrer behovet for en velfungerende koordinatorfunksjon slik:

For det første må en sikre at det er nok ressurser rundt ungdomsrådet. Vi er nødt til å sikre at det er noen som har tid til dette. Så enten må jeg få mer tid i min kalender, eller så må vi ha flere som kan fungere godt sammen. Jeg tror det er viktig å ha noen trygge voksenpersoner som kan være med å trygge og støtte. Alltid være der hvis de har spørsmål, slik at ikke det går et par uker før de får svar. Det er viktig. [...] Og jeg ønsker å være et bindeledd mellom barn og ungdom og kommunen, og da spesielt ungdomsrådet. Være med å sikre at barn og unges medvirkning er tatt hensyn til i ulike ledd, og i ulike prosjekter. Vi mangler det ene «politiet» som står der litt på sidelinja og kan sikre at barn og unges interesser og medvirkning tas med tidlig i prosesser. Så det står på min agenda å kontakte min leder, og be henne rydde litt i oppgaveporteføljen min, så jeg kan satse litt mer på å være en god koordinator for ungdom da.

For ungdomsrådenes del, er det flere som peker på at både koordinatorrollen, men også det mer generelle administrative opplegget rundt rådene, er blitt styrket – og tilført ressurser – i kjølvannet av at rådet ble lovpålagt. En informant sier det slik:

Det at det har blitt lovpålagt har gitt ungdomsrådet en styrke. Det struktureres bedre. Ting er ikke tilfeldig lenger. Det bygges inn en struktur som gjør at det blir litt mer rettferdig. Rådsmedlemmene gjøres i stand til å ivareta rollen. Og ikke minst blir de putta inn i et system som er i stand til å ta de imot.

Hovedbildet er altså at rådene er rimelig godt fornøyde med oppfølgingen de får fra sekretær/koordinator. Også når vi spør sekretærene/koordinatorene selv, er hovedinntrykket at de har tid og ressurser til å følge opp rådene på en god måte. Som eksemplene over viser, er det imidlertid noen unntak. Dette er interessant ikke minst fordi det tross alt er sekretærene/koordinatorene selv som best kjenner til sin totale oppgavemengde, ansvarsområder og arbeidsbelastning – også utover det som handler om å følge opp rådet.

4.8.2 Annen administrativ og faglig støtte

Rådene kan også få administrativ og faglig støtte fra andre enn fra rådssekretærer/koordinatorene. Selv om de fleste rådslederne mener å ha god støtte fra disse, kommer det frem av datamaterialet at de også får annen administrativ og faglig støtte.

Et eksempel på dette er at administrasjonen innkalles til rådene for å orientere om bestemte saker. Følgende sitat fra en rådsleder understreker betydningen av å komplettere skriftlige saksframlegg med muntlige orienteringer i selve møtene:

I saksframleggene så kan det noen ganger virke som om administrasjonen forventer at vi jobber med akkurat det de holder på med, og sånn sett forstår ting bedre enn vi egentlig gjør. [...] Men når vi lurert på noe, og stiller spørsmål, så får vi i de fleste tilfeller gode svar – slik at vi har grunnlag til å uttale oss om sakene. [...] Og så ber vi ofte om at folk i administrasjonen holder orienteringer. Alt fra 5 minutter til 45 minutters presentasjoner, hvor de forklarer saker, og hvor vi kan stille spørsmål. Det hjelper ofte veldig mye.

Et medlem i et av rådene for personer med funksjonsnedsettelse, som også har lang politisk erfaring, uttrykker det slik:

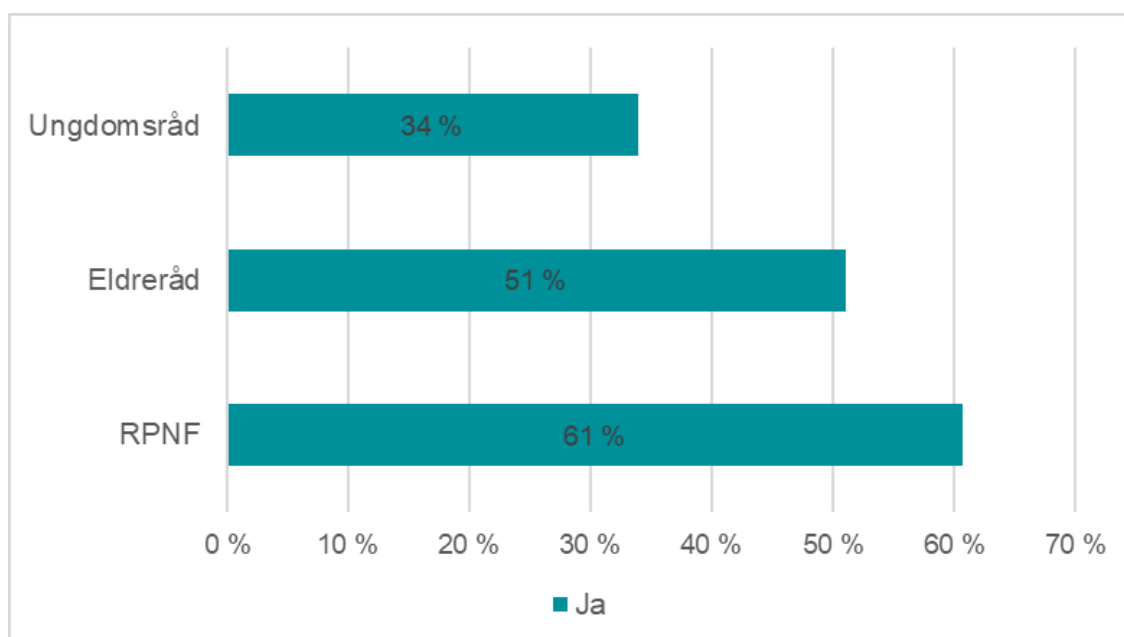
Jeg syntes rådet har begynt å komme seg kraftig. Til å begynne med hadde vi ikke så mye administrativ hjelp. Det er jo en rekke av sakene som kommer opp administrativt, som er juridisk vanskelige saker å trenge inn i, for hvermanns. Da er det jo viktig at man får tilgang på saksbehandlere, så de kan orientere rådet – før man begynner å diskutere sakene. Det var litt vanskelig til å begynne med. Men vi har fått mye mer greie på det. Syntes vi har kommet inn i et godt spor. Vi får førsteklasses hjelp fra administrasjonen.

I case-materialet er det eksempler på at rådsmedlemmene kan ta kontakt med personer i administrasjonen, enten direkte eller via rådssekretær/koordinator. Flere rådsledere gir uttrykk for at det er en fin mulighet til å få supplerende informasjon i aktuelle saker. Samtidig er det enkelte som påpeker at dette også kan gå for langt. Vi sikter da til eksempler hvor pågangen på enkeltsaksbehandlere oppleves stor, og rådsmedlemmene kommer med «bestillinger» som krever ressurser og innsats fra administrasjonen/den aktuelle saksbehandlers side å følge opp. Hovedinntrykket er likevel at dette er en fin kanal for å få supplerende informasjon, så lenge rådsleder-/medlemmer og administrasjon har en omforent forståelse av hva rådet kan, og ikke kan be administrasjonen om av ekstra oppfølging, bistand og støtte.

Enkelte av rådene har, i tillegg til en sekretær/koordinator, fått oppnevnt en administrativ leder som fungerer som fylkes-/kommunedirektørens representant ovenfor rådet. Dette på samme måte som en helsesjef typisk er kommunedirektørens stedfortreder i møtene i et kommunalt helse- og omsorgsutvalg, eller sjef for tekniske tjenester/plan er kommunedirektørens stedfortreder i utvalg for plan og teknikk. Typiske oppgaver for den lederen som innehar denne funksjonen er å delta i møtene, og besvare – og kvittere ut – spørsmål fra rådsmedlemmene av mer faglig karakter - knyttet til sakene rådet behandler. Denne rollen virker å være mest relevant, og særlig viktig, i de tilfeller hvor sekretærens rolle er mer administrativ – til forskjell fra tilfeller hvor sekretær også har en mer faglig rolle ovenfor rådet.

I spørreundersøkelsen ble rådslederne videre spurt hvorvidt de har benyttet veiledere fra Bufdir (gjelder ungdomsråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse) og KMD (gjelder eldreråd). Svarene er gjengitt i Figur 4-16.

Figur 4-16 Andel rådsledere som oppgir at de har benyttet veiledere i rollen som rådsleder



Som figuren viser, varierer det en god del mellom rådene i hvilken grad de har benyttet sentrale veiledere i rådsarbeidet. Mens det er 61 prosent av rådslederne i RPNF som oppgir at de har benyttet veilederen, er tilsvarende andeler for eldrerådet 51 prosent og for ungdomsrådet 34 prosent.

Selv om mange rådsledere i spørreundersøkelsen oppgir å ha brukt veilederen, tyder empirien fra case-undersøkelsen på at den i relativt liten grad oppleves som et sentralt hjelpemiddel. De fleste rådsledere oppgir at de kjenner til veilederen, og har lest den – typisk i starten av rådsperioden, eller da de tiltrådte. De bruker den imidlertid i liten grad som et hjelpemiddel dersom de har spørsmål knyttet til rådets virke underveis i rådsperioden. Heller tyr de da som oftest til rådssekretær-/koordinator.

4.8.3 Oppsummering

De aller fleste rådslederne har en egen rådssekretær eller -koordinator, og oppgir også at hjelpen og støtten fra rådssekretæren/koordinatoren er meget viktig. Rollen til rådssekretær er oftere begrenset til å håndtere mer praktiske/administrative oppgaver. I tråd med veilederen for ungdomsrådet, tyder våre undersøkelser på at koordinatoren for ungdomsrådene har en bredere veileder- og pådriverrolle.

For det første er koordinatorene i flere tilfeller sentrale i å tilrettelegge for medvirknings- og involveringsprosesser egnet for ungdom. For det andre fungerer koordinator gjerne som en rådgiver eller sparringspartner ovenfor leder av ungdomsrådet. For det tredje bidrar koordinatorene til å skape en trygg ramme rundt rådsmøtene, og et godt samarbeidsklima mellom rådsmedlemmene.

Både rådslederne og sekretærene/koordinatorene selv oppgir i stor grad at de har tid og ressurser til å følge opp rådene på en god måte. For ungdomsrådene del, er det flere som peker på at både koordinatorrollen, men også det mer generelle administrative opplegget rundt rådene, er blitt styrket – og tilført ressurser – i kjølvannet av at rådet ble lovpålagt.

Rådene kan også få administrativ og faglig støtte fra andre enn fra rådssekretærer/koordinatorene. Et eksempel på dette er at administrasjonen innkalles til rådene for å

orientere om bestemte saker. Et annet er når rådsmedlemmene kan ta kontakt med personer i administrasjonen. Flere rådsledere gir uttrykk for at dette er nyttig for å få supplerende informasjon i aktuelle saker.

Selv om mange rådsledere i spørreundersøkelsen oppgir å ha brukt de sentrale veilederne, tyder case-undersøkelsen på at den i liten grad benyttes som et hjelpemiddel dersom de har spørsmål knyttet til rådets virke underveis i rådsperioden. Heller tyr de da som oftest til rådssekretær-/koordinator.

4.9 Medvirkning og innflytelse

I dette prosjektet har vi kartlagt rådernes medvirkning og innflytelse, både i intervjuene i case-undersøkelsene, og i den nasjonale spørreundersøkelsen. Vi skiller mellom de to begrepene. Med medvirkning menes at rådet fremmer synspunkter i de politiske prosessene i kommunen eller fylkeskommunen. Med innflytelse menes at rådet har reell innflytelse, dvs. at rådet påvirker utfallet av saker i den retning rådet ønsker.

4.9.1 Hovedinntrykk fra case-undersøkelsen

De fleste rådslederne i case-kommunene og fylkeskommunene opplever at rådene har mulighet til å medvirke i de politiske prosessene i kommunen/fylkeskommunen. Rådene opplever også at de faktisk bruker muligheten. Noen sier også at de opplever at rådernes innspill blir lyttet til. Det nevnes imidlertid flere faktorer som kan hindre reell innflytelse, for eksempel at rådet er veldig samkjørte med administrasjonen, og ofte er enige i administrasjonens innstilling i saker, eller at rådsleder i liten grad kan påvirke hvilke saker som velges til saklisten for rådsmøtet. En folkevalgt i en av case-kommunene – som ikke selv er rådsleder – mener at rådene har reelle muligheter til å medvirke, men at de ikke er gode nok på å benytte muligheten. Informanten har likevel inntrykk av at rådene har reell innflytelse over beslutninger når de benytter seg av denne muligheten, og at dette både gjelder saker på den politiske dagsorden, og saker rådene selv har spilt inn.

Det varierer imidlertid fra case til case – og mellom rådene innad i kommunene/fylkeskommunene – hvorvidt rådene opplever at de har reell innflytelse over beslutninger. De aller fleste rådslederne er hverken uforbeholden negative eller positive til sin egen innflytelse, og opplever *noen ganger* å ha reell innflytelse over sakene de har hatt synspunkter på. Mange oppgir eksempler på saker de har hatt innflytelse over, som

- samlokalisering av ungdomsskolene i kommunen,
- samlokalisering av seniorsenter og omsorgsboliger,
- kommuneplan,
- kommunale møteplasser,
- ombygging av omsorgsboliger/helsehus,
- innføring av BPA-ordning og bruk av private leverandører i BPA
- bevilging til opplæring i hørselsapparater til sykepleiere ved kommunale institusjoner.

Én rådsleder var positiv til sitt råds innflytelse, og opplevde at rådets bemerkninger til sakene veldig ofte ble tatt til etterretning. Én rådsleder var imidlertid utelukkende negativ til sitt råds innflytelse i kommunen:

Nei, vi blir ikke hørt. Vi får sakene til behandling, og vi gjør vedtak, og det er det siste vi hører og ser til de sakene (...) Våre vedtak kommer jo opp i sakspapirene, men jeg tror jeg aldri har sett at kommunestyret har tatt hensyn til våre beslutninger, utover når vi har vært enige med rådmannens innstilling. (Rådsleder)

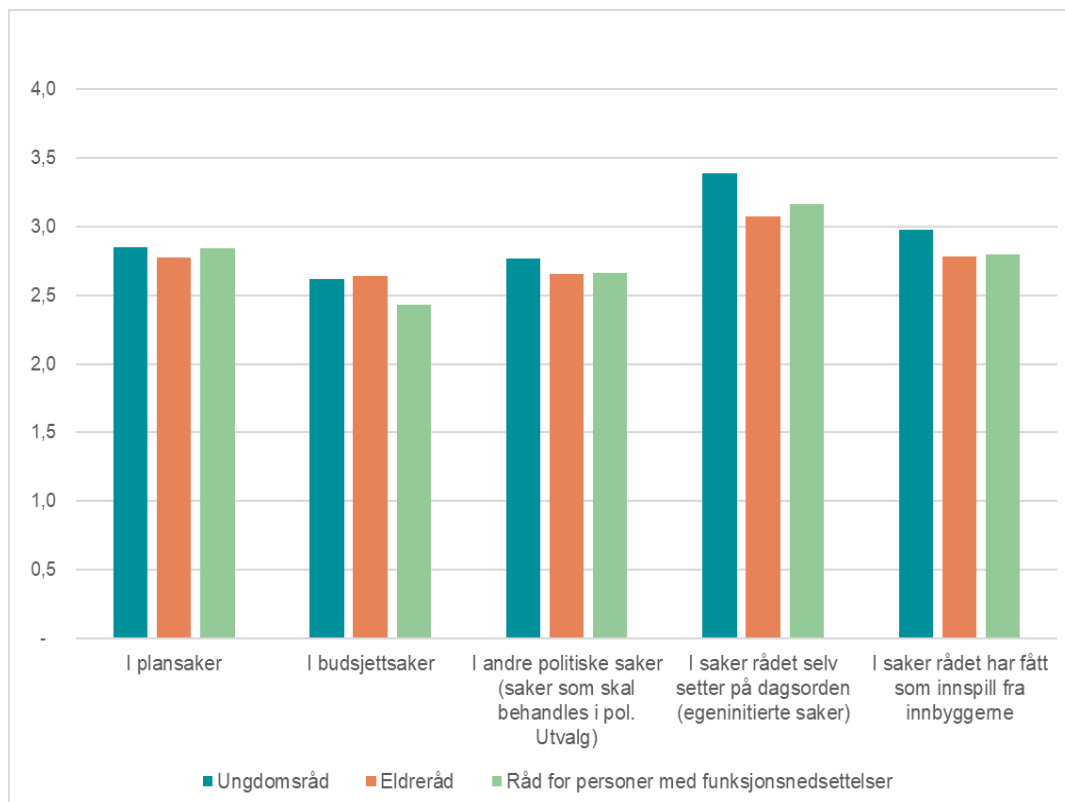
Hovedinntrykket fra intervjuene er likevel at medvirkningsrådene opplever å ha en viss innflytelse, men at de i større grad opplever å ha *mulighet* til å medvirke.

4.9.2 Hovedinntrykk fra spørreundersøkelsen

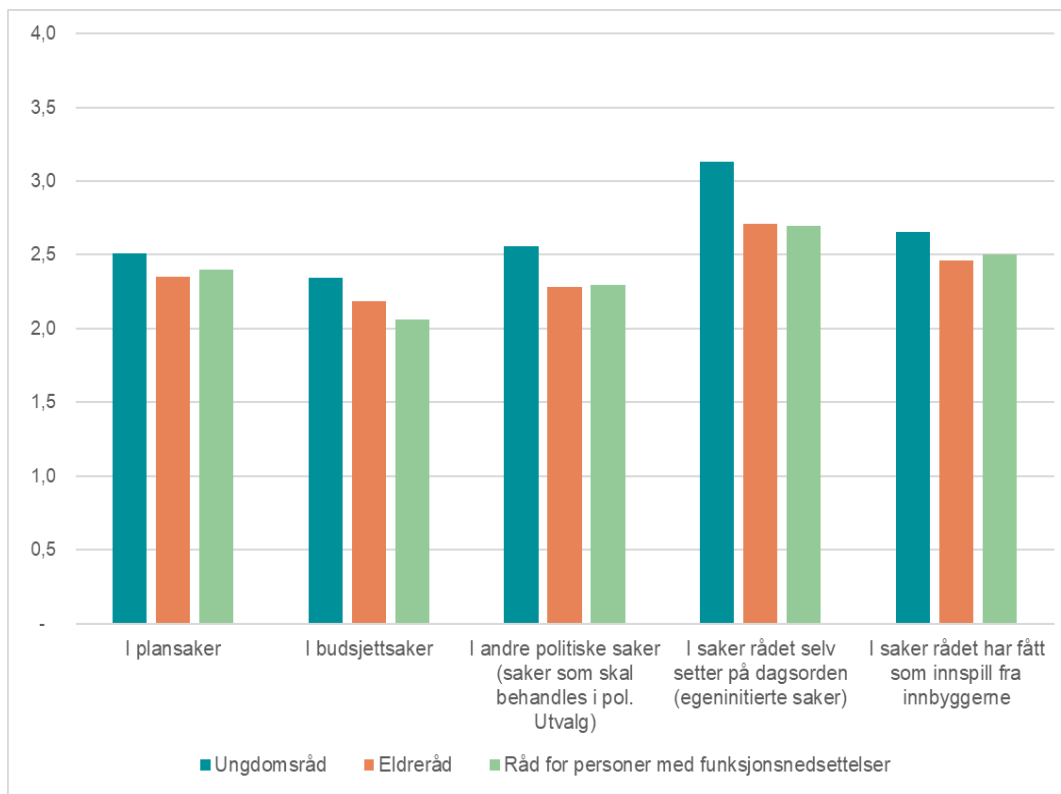
Inntrykket fra case-undersøkelsene underbygges av resultatene fra spørreundersøkelsen. Respondentene ble spurt i hvilken grad de mener at deres råd har muligheter til å medvirke i ulike typer saker, og i hvilken grad de opplever at rådet har innflytelse i de samme sakstypene. Svorskalaen var fire-delt, fra «i meget stor grad», til «i meget liten grad». Svarene fra lederne fra de tre typene av medvirkningsråd ble indeksert, slik at de ulike rådernes samlede scorer på skalaen kan sammenliknes med hverandre. Jo høyere score, jo høyere grad av mulighet for medvirkning/innflytelse over saker opplever respondentene.

Resultatene viser at rådene scorer relativt lavt, både på spørsmålet om muligheter til å medvirke, og spørsmålet om reell innflytelse, slik Figur 4-17 og Figur 4-18 under viser. Rådene opplever verken å ha svært gode eller svært dårlige muligheter til å medvirke – alle rådene ligger mellom 2.5 (der 2 betyr at rådene «i nokså liten grad» har muligheter til å medvirke) og 3 (de har «i nokså stor grad» muligheter til å medvirke) i alle typer saker, bortsett fra i saker rådet selv setter på dagsorden (egeninitierte saker). Alle rådene scorer høyere (over 3) for denne typen saker. Når det gjelder opplevelsen av å ha reell innflytelse, scorer rådene mellom 2 og 2.5 for de fleste typer saker. Unntaket er egeninitierte saker, der råd for personer med funksjonsnedsettelse og eldreråd scorer mellom 2.5 og 3, og ungdomsråd scorer over 3. Alle tre råd scorer altså høyere på muligheter for medvirkning, enn på innflytelse. Dette gjelder for alle typer saker (plansaker, budsjettsaker, andre politiske saker, egeninitierte saker, og saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne). Tallene kan altså tolkes slik at alle rådene opplever å ha bedre muligheter til medvirkning, enn reell innflytelse over saker.

Figur 4-17: I hvilken grad mener du rådet har muligheter til å medvirke i følgende saker? Gjennomsnittsscorer, 1 = i meget liten grad, 4 = i meget stor grad.



Figur 4-18 I hvilken grad opplever du at rådet har innflytelse? Gjennomsnittsscorer, 1 = i meget liten grad, 4 = i meget stor grad.



Videre viser resultatene at det ikke er særlig stor forskjell mellom de tre rådene, når det gjelder rådsledernes oppfatninger av mulighetene sine til å medvirke. Når det gjelder plansaker, er de opplevde medvirkningsmulighetene helt like på tvers av typen råd, slik Figur 4-17 viser, mens det er noen små forskjeller mellom rådene når det gjelder de andre sakstypene. For eksempel opplever lederne av ungdomsråd – i større grad enn de to andre rådene – at rådet har muligheter til å medvirke i saker rådet selv setter på dagsorden (egeninitierte saker), og i saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne.

Resultatene kan videre indikere at ungdomsrådene har – eller opplever å ha – større innflytelse over saker enn de andre rådene. Lederne av ungdomsrådene scorer konsekvent høyere enn de andre to rådene på spørsmålet om i hvilken grad rådslederne opplever at deres råd har innflytelse. Dette gjelder alle typer saker. Forskjellene er likevel ikke store. Den største forskjellen mellom ungdomsrådene på den ene siden, og eldrerådene og rådene for personer med funksjonsnedsettelse på den andre, gjelder i saker rådet selv setter på dagsorden. Her scorer ungdomsrådene 3.1 (på en skala fra 1 til 4, der 3 betyr at rådslederne opplever at rådet «i nokså stor grad» har innflytelse), mens de to andre rådstypene scorer 2.7, altså opplever ungdomsrådene å ha større reell innflytelse over saker rådet selv har initiert.

Likevel scorer alle tre typene av råd høyere på innflytelse når det gjelder egeninitierte saker, sammenliknet med andre typer saker, som tidligere nevnt. Dette er ikke uventet. Det kan tenkes at det å sette en sak på dagsorden i seg selv kan bidra til innflytelse, ved at den får oppmerksomhet, enten fra politikere, kommunal/fylkeskommunal administrasjon eller begge.

4.9.3 Betydningen av politisk representasjon i rådene

Rådssekretærene i en større case-kommune trakk i intervjuene fram et poeng som kan bidra til å forklare hvorfor rådene i enkelte kommuner opplever å ha mindre innflytelse over politiske saker, mens rådene i andre kommuner har mer. I den aktuelle kommunen har hvert råd tre politikere som medlemmer¹⁰, og rådssekretærene mener disse har en viktig funksjon i å fremme rådernes innflytelse. De kan gjøre dette ved å fremme rådernes synspunkter til saker i sine respektive partigrupper. I neste omgang kan så et hovedutvalgsmedlem fremme innstilling om at rådets uttalelser skal tas til etterretning ved behandling av saken i det aktuelle hovedutvalget. Det kan derfor tenkes at politisk representasjon i rådene på denne måte kan styrke rådernes innflytelse over beslutninger i kommunen/fylkeskommunen.

Man kan se en risiko for at de som har en offentlig kjent partitilhørighet ikke nødvendigvis oppfattes som representanter og talspersoner bare for målgruppene de skal representere, men at deres synspunkter og handlinger tolkes inn i en partipolitisk kontekst.

I intervjuer med rådsledere har vi stilt spørsmål om hvilken betydning eventuell partitilhørighet har i arbeidet. Informantene gir et ganske entydig bilde av at partitilhørighet ikke har betydning og at det heller ikke skal ha det. Rådernes mandat er å sikre at synspunktene til en gruppe mennesker med ulike politiske syn, blir hørt. Denne rollen må utøves uavhengig av partitilhørighet og utenom partipolitiske kanaler. I en del av intervjuene har vi også spurt om de andre medlemmene av rådet (utenom politikerne) er aktive i partier. Svarene tyder på at dette vanligvis ikke er noe tema, og flere av lederne har svart at dette vet de derfor heller ikke noe om. Partimedlemskap er ikke relevant for rollen.

I Rogaland ledes rådet for personer med nedsatt funksjonsevne av en politiker som også leder Regional-, kultur- og næringsutvalget og sitter i ett av de tre politiske utvalgene og fylkestinget og fylkestingets arbeidsutvalg. I intervju sa hun at hun mente det var en styrke for rådet for personer med nedsatt funksjonsevne at hun kunne fremme rådets synspunkter i de ulike fora hvor hun deltar, men der rådet i seg selv ikke er representert. Hun sa at det nesten aldri oppstår konflikter mellom rollen som partipolitiker og rådsleder, men det har vært et par eksempler på at rådet har gått inn for andre standpunkter enn hennes partigruppe, og at hun i disse tilfellene har løst dette ved at hun har presisert i hvilken kapasitet hun har uttalt seg.

4.9.4 Forskjeller mellom kommunale og fylkeskommunale råd

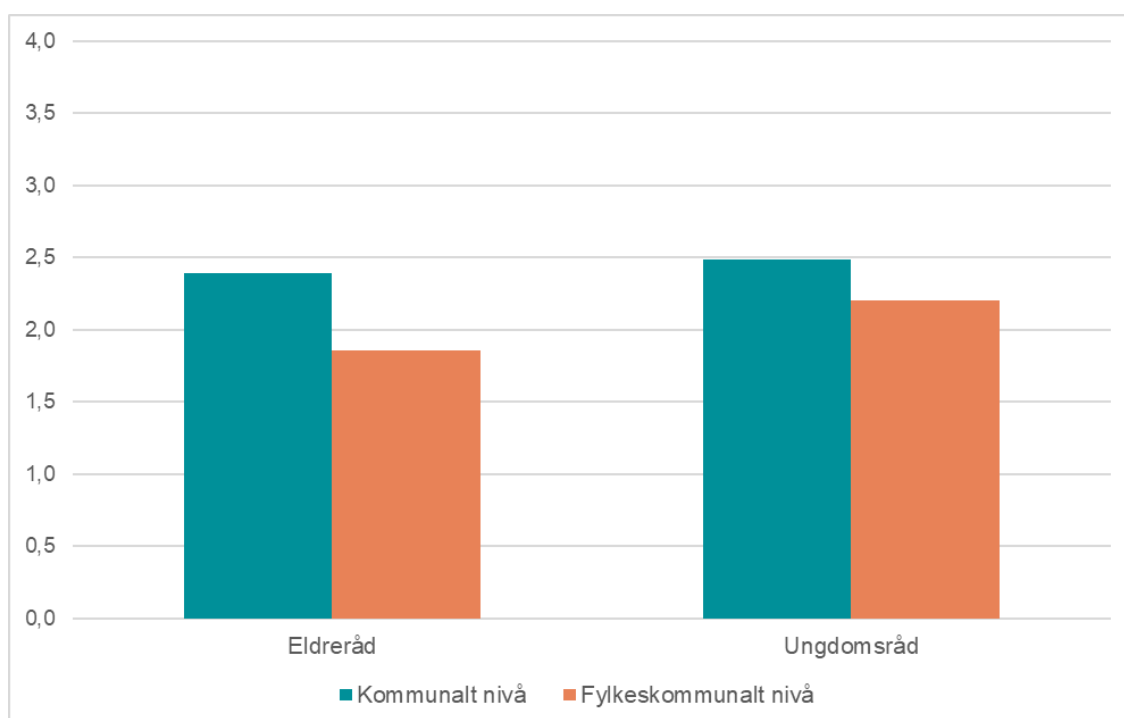
Spørreundersøkelsen avdekker noen forskjeller mellom kommunale og fylkeskommunale råd når det gjelder opplevde muligheter til å medvirke, og opplevd innflytelse over beslutninger i kommunen/fylkeskommunen. Da kun to ledere av råd for personer med funksjonsnedsettelse på fylkeskommunalt nivå har besvart undersøkelsen, er ikke dette rådet inkludert i sammenlikningen mellom kommunalt og fylkeskommunalt nivå. De følgende resultatene gjelder derfor kun ungdomsråd og eldreråd.

Resultatene viser at de fylkeskommunale eldrerådene jevnt over scorer noe høyere enn kommunale eldreråd, både når det gjelder opplevde muligheter til medvirkning, og opplevd innflytelse over beslutninger. Dette gjelder for alle typer saker, bortsett fra i saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne. I slike saker opplever de *kommunale*

¹⁰ I to av rådene i denne kommunen er de politiske representantene nøytrale, altså stemmer de ikke over beslutninger i rådsmøtene. I det siste rådet er de politiske representantene mer aktive, og har en mindre nøytral rolle.

eldrerådene noe større muligheter til å medvirke, og noe større innflytelse. Det samme gjelder for ungdomsrådene. De kommunale ungdomsrådene opplever nokså mye større muligheter til medvirkning, og reell innflytelse, over saker spilt inn fra innbyggerne, enn de fylkeskommunale ungdomsrådene gjør. Disse resultatene kan skyldes at kommunale råd bruker mer tid på slike saker – og muligens også har tettere kontakt med målgruppen – enn fylkeskommunale råd. Som nevnt under kapittel 4.6.2 bruker rådene relativt liten tid på saker som har bakgrunn i innspill fra innbyggerne. Imidlertid bruker kommunale eldreråd og kommunale ungdomsrådene mer tid på slike saker enn de fylkeskommunale rådene, slik Figur 4-19 under viser. Dette kan være grunnen til at de kommunale rådene opplever større muligheter til medvirkning, og større innflytelse, over saker spilt inn fra innbyggerne.

Figur 4-19 Hvor mye tid bruker rådet på saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne? Gjennomsnittsscorer, 1 = ingen tid, 4 = svært mye tid.



Når det gjelder ungdomsråd er imidlertid scorene for kommunale og fylkeskommunale råd mer varierte for de andre sakstypene, enn de er for eldrerådene. De kommunale ungdomsrådene opplever å ha både større muligheter til medvirkning, og større innflytelse, enn de fylkeskommunale rådene, i plansaker, budsjettsaker og saker rådet selv setter på dagsorden. Det er omvendt for eldrerådene. I andre saker som behandles i politiske utvalg opplever imidlertid de fylkeskommunale ungdomsrådene å ha større muligheter til medvirkning, og større innflytelse. Årsakene til dette ble drøftet også i avsnitt 4.7.4.

4.9.5 Oppsummering

Det samlede inntrykket fra spørreundersøkelsen og intervjuene er at rådene opplever å ha nokså gode muligheter til å medvirke. Opplevelsen av å ha reell innflytelse over saker er jevnt over noe lavere, og intervjumaterialet viser at rådenes opplevelse av å ha reell innflytelse varierer en del fra case til case. Spørreundersøkelsen viser i tillegg at ungdomsrådene opplever å ha større reell innflytelse over saker enn de andre rådene. Imidlertid opplever alle tre typene råd å ha større reell innflytelse over saker de selv har

satt på dagsorden (egeninitierte saker), sammenliknet med andre typer saker. I saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne opplever både de kommunale eldrerådene og de kommunale ungdomsrådene større medvirkningsmuligheter og reell innflytelse enn eldreråd og ungdomsråd på fylkeskommunalt nivå. Disse resultatene kan skyldes at kommunale råd bruker mer tid på slike saker – og muligens også har tettere kontakt med målgruppen – enn fylkeskommunale råd. Videre tyder intervjudataene fra enkelte case-kommuner og fylkeskommuner på at politisk representasjon i rådene kan styrke rådernes innflytelse.

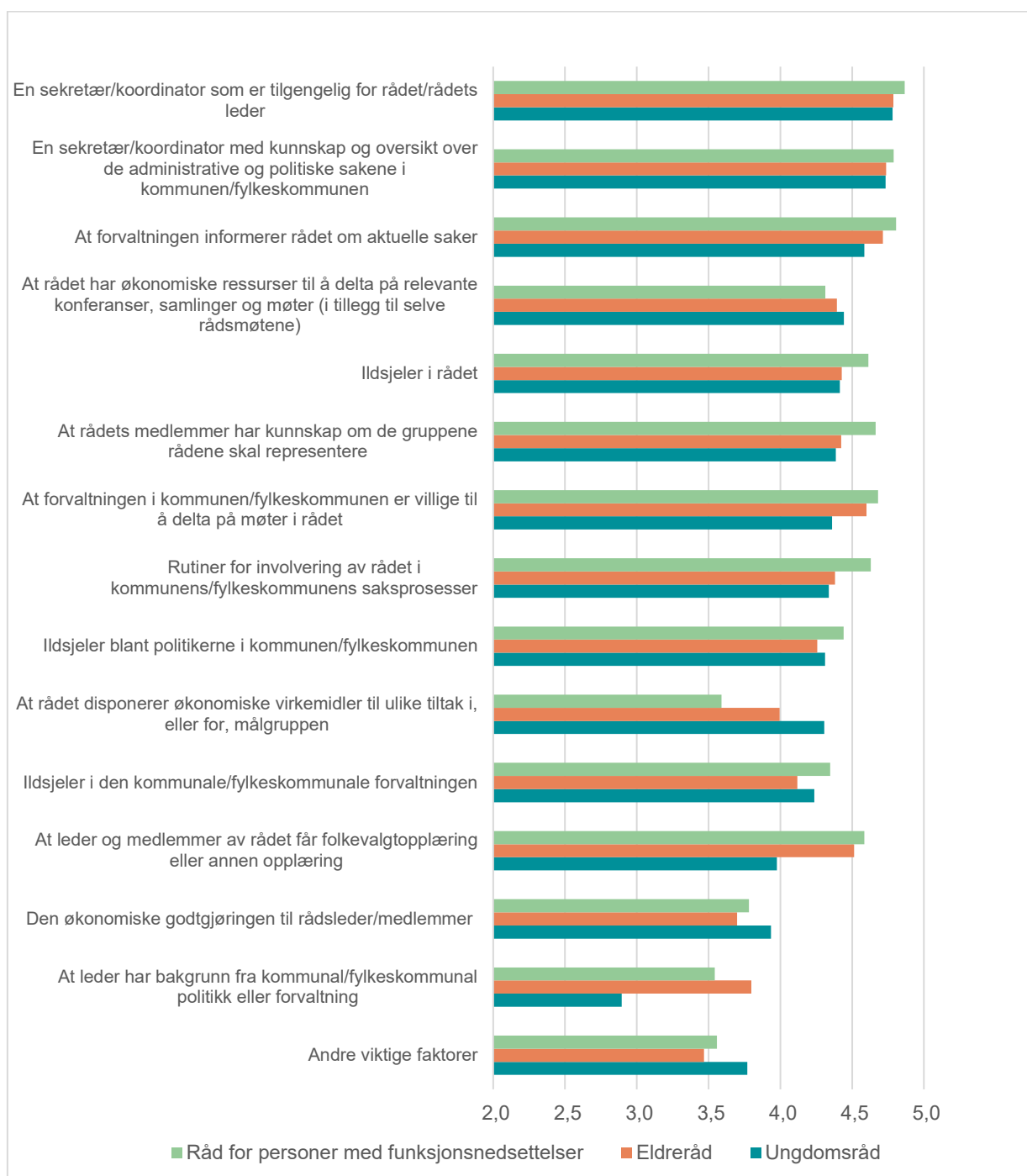
4.10 Forutsetninger og hindringer for at rådene skal fungere godt

I dette avsnittet presenterer vi informantenes vurdering av hva som skal til for at rådene skal fungere godt som medvirkningsorgan. I neste kapittel presenterer vi våre samlede vurderinger av hvilke forutsetninger som er viktige for velfungerende råd, basert på all data som er samlet inn i undersøkelsen.

Case-undersøkelsene og spørreundersøkelsen til rådsledere avdekker en rekke forutsetninger som kan være viktige for at et råd skal fungere godt, og også noen hindringer som kan gjøre arbeidet vanskeligere. Den aller viktigste forutsetningen, eller suksessfaktoren, virker å være at rådet får ulike typer støtte fra kommunen eller fylkeskommunens administrasjon, særlig fra rådssekretæren. Andre viktige forutsetninger er at rådene representerer, og har forankring i, målgruppene, «åpne dører» hos administrasjon og politikere i kommunen/fylkeskommunen, engasjement blant rådsmedlemmene selv, samt at rådene får relevante saker til behandling.

I spørreundersøkelsen ble rådslederne stilt følgende spørsmål: «Hvor viktige er følgende faktorer for at rådet skal fungere godt?». Respondentene skulle ta stilling til en rekke faktorer, og angi hvor viktige disse er på en fem-delt skala, fra «meget uviktig» til «meget viktig». Faktorene omhandlet administrativ støtte i ulike former, lederens bakgrunn, medlemmenes kunnskap, opplæring, økonomisk godtgjørelse, rutiner, og innsatsen til ildsjeler i rådet, i administrasjonen og blant politikere i kommunen/fylkeskommunen. Svarene fra lederne fra de tre typene av medvirkningsråd ble indeksert, slik at de ulike rådstypenes samlede gjennomsnittsscorer på skalaen kan sammenliknes med hverandre. Jo høyere score en faktor har fått, jo viktigere er faktoren for at rådet skal fungere godt.

Figur 4-20: Hvor viktige er følgende faktorer for at rådet skal fungere godt? Gjennomsnittsscorer, 1 = Meget uviktig, 5 = meget viktig.



4.10.1 Støtte fra administrasjon og rådssekretær/kordinator

Resultatene viser at de aller viktigste suksessfaktorene er knyttet til støtte fra administrasjonen, og særlig rådets sekretær/kordinator. Den viktigste er at en sekretær/kordinator er tilgjengelig for rådet og rådets leder. Denne faktoren har fått gjennomsnittsscorer som nærmer seg 5.0 for alle de tre rådene, noe som indikerer at mange rådsledere mener denne er «meget viktig» for at et råd skal fungere godt. Andre spesielt viktige faktorer er at rådet har en sekretær/kordinator med kunnskap og oversikt over de administrative og politiske sakene i kommunen/fylkeskommunen, og at

forvaltningen informerer rådet om aktuelle saker. Sistnevnte er noe mindre viktig for ungdomsrådene og elderrådene, enn for rådene for personer med funksjonsnedsettelse. Disse funnene stemmer overens fra resultatene fra den kvalitative undersøkelsen i case-kommunene – og fylkeskommunene. Støtte fra, og engasjement for rådene hos administrasjonen i kommunen/fylkeskommunen blir i intervjuene trukket fram som en viktig forutsetning for at medvirkningsrådene skal fungere godt. Igjen gjelder dette særlig sekretæren eller koordinatoren for rådet. Viktigheten av denne rollen er diskutert under kapittel 4.8.1. Som nevnt tidligere er det viktig at rådssekretæren har tid og ressurser til å følge opp rådet på en tilstrekkelig måte. I kapittel 4.8.1 fremkommer det også at en trygg ramme rundt rådsmøtene, med god stemning og et godt samarbeidsklima er en av de aller viktigste forutsetningene for at et råd skal fungere godt. Koordinatorens rolle i å skape en slik ramme, både gjennom egen væremåte, støtte, oppfølging, og gjennom ulike initiativ som «bygger laget», blir fremhevet som helt sentral.

Disse funnene stemmer overens fra resultatene fra den kvalitative undersøkelsen i case-kommunene – og fylkeskommunene. Støtte fra, og engasjement for rådene hos administrasjonen i kommunen/fylkeskommunen blir i intervjuene trukket fram som en viktig forutsetning for at medvirkningsrådene skal fungere godt. Igjen gjelder dette særlig sekretæren eller koordinatoren for rådet. Viktigheten av denne rollen er diskutert under kapittel 4.8.1. Som nevnt tidligere er det viktig at rådssekretæren har tid og ressurser til å følge opp rådet på en tilstrekkelig måte. I kapittel 4.8.1 fremkommer det også at en trygg ramme rundt rådsmøtene, med god stemning og et godt samarbeidsklima er en av de aller viktigste forutsetningene for at et råd skal fungere godt. Koordinatorens rolle i å skape en slik ramme, både gjennom egen væremåte, støtte, oppfølging, og gjennom ulike initiativ som «bygger laget», blir fremhevet som helt sentral.

4.10.2 Representasjon og forankring i målgruppen

En rekke faktorer, som ikke er blant de aller viktigste for respondentene i spørreundersøkelsen, har likevel fått gjennomsnittsscorer på over 4.0 for alle tre rådene, noe som indikerer at de er «ganske viktige» for at medvirkningsrådene skal fungere godt. Blant disse er at rådet har økonomiske ressurser til å delta på relevante konferanser, samlinger og møter (i tillegg til selve rådsmøtene), og at medlemmene i rådet har kunnskap om gruppene de skal representere. Førstnevnte faktor er omtrent like viktig for alle tre rådstypene, men vurderes som noe viktigere for de fylkeskommunale rådene, enn for de kommunale. At rådets medlemmer har kunnskap om de gruppene rådene skal representere får også en gjennomsnittscore over 4.0 («ganske viktig») for alle tre rådene, og vurderes som like viktig av både fylkeskommunale og kommunale råd. Lederne for råd for personer med funksjonsnedsettelse opplever imidlertid at denne typen kunnskap hos rådsmedlemmene er litt viktigere for et velfungerende råd, enn lederne av de to andre rådene gjør.

Begge faktorene kan knyttes til rådernes representativitet og forankring i målgruppa, og resultatene overensstemmer med funnene i den kvalitative undersøkelsen. Denne viser at den aller viktigste forutsetningen for at et medvirkningsråd skal fungere godt – forutsetningen som flest intervjuinformanter trekker frem – er at rådsmedlemmene må representere målgruppa, fange opp signaler fra den og gjerne få innspill fra dem rådet skal representere. En kan tenke seg at dette blant annet kan gjøres gjennom å delta på relevante samlinger og møter i lokalsamfunnet. Én rådsleder uttrykker i intervju at det er behov for midler til aktiviteter der rådene får bedre innsikt i målgruppas behov:

Men for å komme et skritt lenger, så tror jeg det hadde vært greit om budsjettposten vår hadde blitt økt, så vi fikk komme litt ut, for å se, hvordan har vi det, hvordan er forholdene på helsehuset. (Rådsleder)

I intervjuene fremkommer det også andre måter rådene kan ivareta representasjon og kontakt med målgruppa på. Disse er nevnt under punkt 4.3, og er blant annet at

fylkeskommunale råd inviterer kommunale råd til å komme med innspill, samt å øke størrelsen på råd, for å få et bedre utgangspunkt for å fange opp signaler. Som nevnt under punkt 4.3 har imidlertid ingen av intervjuinformantene presentert *systematiske* ordninger for å sikre at rådsmedlemmene har kontakt med, og fremmer interessene til, de gruppene de skal representere.

4.10.3 «Åpne dører» hos administrasjon og politikere

Andre viktige forutsetninger som trekkes fram i intervjuene er at politikerne har en aktiv rolle i rådsarbeidet, og at det er fokus på medvirkningsrådene i hele organisasjonen. Det understrekes at rådsmedlemmene selv må oppleve at de har muligheter til å medvirke, og etter hvert at de har reell innflytelse. Motsatt blir «stengte politiske og administrative dører» nevnt som en barriere som kan hindre at medvirkningsrådene fungerer godt. Dersom politikere og administrasjon ikke lytter og tar hensyn til rådene, vil de ikke ha noen funksjon.

I spørreundersøkelsen kan to faktorer som respondentene har vurdert viktigheten av – «Ildsjeler blant politikerne i kommunen/fylkeskommunen» og «Ildsjeler i den kommunale/fylkeskommunale forvaltningen» – reflektere hvor viktig «åpne dører» inn til administrasjon og politikere er for rådslederne. Begge faktorene har over 4.0 («ganske viktig») i gjennomsnittscore for alle tre rådene. Videre er forskjellene mellom rådene små.

Et eksempel fra intervjuene viser imidlertid at det kan variere hvor mye oppmerksomhet de folkevalgte gir de ulike rådene. En politiker i en av case-kommunene uttrykte at de folkevalgte i kommunen har noe mer fokus på ungdomsrådet enn på de andre rådene:

(..) min subjektive mening er at kanskje ungdomsrådet har blitt løftet mer fram enn de andre. Men det er en følelse. Basert på det jeg leser av interesse når politikere bringer fram rådernes innspill i sine saksframlegg, så har det kanskje vært litt mer fokus på ungdomsrådet.

4.10.4 Relevante saker og tilrettelagt informasjon

Videre opplever flere intervjuinformanter det som en viktig forutsetning at rådene får saker som oppleves som relevante for rådsmedlemmene. Det blir imidlertid trukket fram at for store og krevende saker kan være en barriere mot at rådene skal fungere godt. Dersom sakene er for omfattende, vil ikke rådet få fatt på hva de kan foreta seg i saken. Det kan tenkes at orienteringer fra saksbehandlere, kommunalsjefer eller andre i administrasjonen under rådsmøtene – med formål om å forklare og forenkle komplekse saker – kan gjøre rådene bedre i stand til å håndtere sakene. I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å vurdere viktigheten av at forvaltningen i kommunen/fylkeskommunen er villige til å delta på møter i rådet. Denne faktoren har en gjennomsnittsscore på over 4.0 («ganske viktig») for alle rådstypene, men lederne for eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse vurderer faktoren til å være noe viktigere enn lederne for ungdomsrådene.

Dette overensstemmer delvis med inntrykket fra det kvalitative undersøkelsen. Intervjuene i case-kommunene – og fylkeskommunene gir inntrykk av at administrativ deltakelse i rådsmøtene er noe rådene verdsetter høyt. Dette er både fordi medlemmene da kan stille direkte spørsmål, og få orienteringer/forklaringer, men også fordi rådslederne kan få direkte informasjon om hvilke saker som står på agendaen innenfor relevante områder. På en annen side gir ikke intervjuene inntrykk av at denne type kontakt er viktigere for eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse, enn for ungdomsrådene. I én av case-kommunene lager rådssekretæren korte videosnutter for ungdomsrådet, som forklarer sakene de skal behandle, som tidligere nevnt under kapittel 4.6.1. Dette trekkes fram som positivt av ungdomsrådslederen i den aktuelle kommunen.

En tidligere ungdomsrådsleder i en annen kommune trekker fram tilrettelagt saksinformasjon som en forutsetning for at ungdomsrådet skal fungere godt:

Den andre siden er at de får muligheten til å forstå sakene de har medvirket på sine egne premisser. Informasjon tilrettelagt deres kunnskapsnivå. At man ikke forventer den samme kompetansen som hos andre. (Tidligere rådsleder)

4.10.5 Engasjement, rekruttering og kommunestørrelse

Den kvalitative undersøkelsen i case-kommunene- og fylkeskommunene viser at indre motivasjon og engasjement blant rådsmedlemmene oppleves som en viktig forutsetning for at rådene skal fungere godt. Rådsmedlemmene må bruke av sin tid og kapasitet, og selv ha lyst til å bidra. Faktoren: «Ildsjeler i rådet», som respondentene i spørreundersøkelsen skulle vurdere viktigheten av, kan reflektere engasjementet i rådene. Denne faktoren, som flesteparten av faktorene som ble vurdert i spørreundersøkelsen, fikk en gjennomsnittscore på over 4.0 («ganske viktig») for alle rådene. Ledere for råd for personer med funksjonsnedsettelse opplever at ildsjeler i rådet er noe viktigere for at rådet skal fungere godt, enn lederne av de andre to rådene gjør.

Enkelte intervjuinformanter trekker fram at mangelfulle muligheter til å rekruttere engasjerte personer til rådene er en barriere mot at de skal fungere godt. Én informant setter dette i sammenheng med kommunens størrelse:

Hvert råd er sånn sett avhengig av å ha engasjerte medlemmer, hvis en der ikke evner å finne mennesker som faktisk bryr seg om å gjøre en forskjell, er jo det en sårbarhet. Det er ikke så lett i en kommune med få innbyggere. (Politikere)

Kommunestørrelse nevnes også i tilknytning til en annen mulig barriere mot at medvirkingsrådene skal fungere godt. Én rådsleder opplever at rådet vedkommende leder behandler færre saker – og har færre diskusjoner rundt sakene – enn andre råd hun kjenner til i større kommuner. Informanten knytter dette til kommunens størrelse, og opplever dette som en barriere.

4.10.6 Kompetanse

En annen forutsetning som trekkes fram av flere intervjuinformanter i den kvalitative undersøkelsen er ulike typer kompetanse blant rådsmedlemmene. Kompetanse som nevnes i denne sammenheng er lederkompetanse, faglig kompetanse, og kompetanse knyttet til påvirkning.

Imidlertid viser resultatene fra spørreundersøkelsen at det at leder har bakgrunn fra kommunal/fylkeskommunal politikk eller forvaltning ikke er en særlig viktig faktor for at et råd skal fungere godt, sammenliknet med de andre faktorene. Særlig lederne for ungdomsrådene rangerer denne lavere enn de andre faktorene, og dette stemmer overens med utsagn fra enkelte informanter i intervjuene. Denne faktoren gir veldig like gjennomsnittsscorer, uavhengig av om rådene er på kommunalt eller fylkeskommunalt nivå. Ungdomsrådene både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå gir denne faktoren nokså lave gjennomsnittsscorer, mens eldrerådene på begge nivåer gir faktoren litt høyere scorer. Som tidligere nevnt omtales ikke resultatene for fylkeskommunale råd for personer med funksjonsnedsettelse for seg, da kun to ledere for slike råd besvarte undersøkelsen. Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at det at leder og medlemmer av rådet får folkevalgtopplæring eller annen opplæring er «ganske viktig» for rådene, men lederne for ungdomsråd gir denne faktoren en lavere score enn lederne for de andre to rådene. Ungdomsrådene på fylkeskommunalt nivå gir imidlertid faktoren omtrent samme gjennomsnittscore som eldrerådet på fylkeskommunalt nivå.

4.10.7 Økonomiske midler til tiltak for målgruppen

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at en faktor som er viktigere for ungdomsrådene enn for de andre to rådstypene, er hvorvidt rådet disponerer økonomiske virkemidler til ulike tiltak i, eller for, målgruppen. Videre er denne faktoren viktigere for de fylkeskommunale rådene, enn for de kommunale.

Vi ser her en sammenheng mellom hvilke råd som har fått myndighet til å forvalte økonomiske virkemidler og hvilke som svarer at dette er viktig. De som disponerer midler, oppfatter dette som viktig. I intervjuene ble det lagt vekt på at myndighet til å disponere midler framhever rådernes betydning og status, og er derfor nyttig for både rekruttering og engasjement.

Som et eksempel kan nevnes Ungdommens fylkesting i Nordland. I 2021 disponerte de 1 mill.kr. Av disse ble halvparten fordelt som tilskudd etter søknad. På hjemmesiden står det at følgende aktiviteter kan få tilskudd:

- Arrangementer, som for eksempel konserter, kurs, utstillinger og teater. Arrangementene må være rusfrie.
- Kulturprosjekter, som for eksempel produksjon av film og demoinnspillinger av musikk.

Den andre halvparten av midlene går til arbeid med plan/strategi, markedsføring, pris til beste miljøkommune og arrangementer.

4.10.8 Økonomisk godtgjøring til rådsmedlemmene

Videre viser resultatene fra spørreundersøkelsen at én av de *minst* viktige faktorene rådslederne ble spurt om er rådsleder og rådsmedlemmenes økonomiske godtgjøring. Dette stemmer overens med inntrykket fra den kvalitative undersøkelsen. Den økonomiske godtgjøringen ble ikke trukket fram som en viktig forutsetning i intervjuene. Enkelte understreket faktisk viktigheten av at rådsmedlemmene hadde et engasjement og et ønske om å bidra, som ikke skyldtes den økonomiske godtgjøringen. I Nordland har ungdomsrådet brukt midler som kunne gått til godtgjørelse til medlemmene til å dekke kostnadene ved å utvide antall medlemmer i rådet.

Det var imidlertid andre som framholdt at godtgjøring bidrar til å forplikte medlemmene og å øke rådene status: «Når du får betalt, må du yte noe tilbake.»

5 Samlet analyse, drøfting og konklusjoner

5.1 Samlet analyse av rådernes mulighet for medvirkning og innflytelse

Et sentralt spørsmål i oppdraget er hvilke forutsetninger som må være til stede for at rådene skal ha mulighet til å medvirke. Inntrykket fra den kvalitative delen av undersøkelsen er at en forutsetning for at rådsarbeidet skal oppleves som meningsfullt, er at de erfarer å ha reell innflytelse i enkelte saker.

Vi har også sett at det varierer hvordan rådslederne vurderer mulighetene for medvirkning og innflytelse. Et sentralt spørsmål er hva som gjør at rådene har – eller oppfatter at de har – mulighet for medvirkning og innflytelse. For å forklare variasjonen i grad av medvirkning og innflytelse, har vi analysert svarene på spørreundersøkelsen ved hjelp av en multivariat analyse (regresjonsanalyse). Analysen gir muligheter til å analysere flere forklaringsfaktorer samtidig. Analysen av den enkelte forklaringsfaktor er samtidig kontrollert for betydningen av de andre faktorer i modellen. F.eks. finner vi en sterk sammenheng mellom antall oppgaver som koordinatoren utfører for rådet (oppgavespennet), og hvor mye medvirkning rådet opplever å ha. Denne sammenhengen kan imidlertid delvis forklares med tidsbruken som er satt av til koordinatoren. I regresjonsanalysen har vi mulighet til å kontrollere for dette. Det betyr at vi kan undersøke betydningen som oppgavespennet har for rådets medvirkning, kontrollert for eller uavhengig av hvor mye tid som er avsatt til koordinatoren.

Som et utgangspunkt for analysen har vi utarbeidet to indikatorer for henholdsvis medvirkning og innflytelse på bakgrunn av to spørrebatterier i spørreskjemaet. De to overordnede spørsmålene var formulert på følgende måte:

- I hvilken grad mener du rådet har muligheter til å medvirke i følgende saker? Med medvirkning menes her at rådet får mulighet til å komme frem med sine synspunkter i de politiske prosessene.
- I hvilken grad opplever du at rådet bidrar til innflytelse? Med innflytelse mener vi at rådet har reell medvirkning, dvs. at rådet påvirker utfallet av saker i den retning rådet ønsker.
- liten grad” (1), “nokså liten grad (2), nokså stor grad (3) og “meget stor grad (4).

Tabell 5-1 viser mulighetsrom (maksimum/minimum) samt gjennomsnittsscore og variasjon (standardavvik) for svarene på spørsmål om medvirkning og innflytelse.

Tabell 5-1: Statistisk fordeling av indikatorene for medvirkning og innflytelse

	Medvirkning	Innflytelse
Gjennomsnitt	2,83	2,47
Median	2,80	2,40
Standardavvik	0,63	0,61
Minimum	1	1
Maximum	4	4
N	440	428

I hvert av spørrebatteriene inngikk spørsmål om plansaker, budsjettsaker, andre politiske saker, saker som rådet selv hadde initiert, og saker som rådet hadde fått som innspill fra innbyggere. Det vil si at hvert av spørrebatteriene besto av fem spørsmål og indikatoren er beregnet som et gjennomsnitt for de fem spørsmålene.

I analysen har vi tatt med fire hovedtyper kjennetegn ved rådene, og som hver består av flere variabler. De fire hovedtypene kjennetegn er type råd; representasjon og aktivitet; mandat og administrativ støtte; og involvering i politiske prosesser.

Tabell 5-2: Forklaringsvariablene som inngår i regresjonsanalysene

Faktor	Variabel	Verdier
Type råd	Eldreråd (ungdomsråd er referansekategori)	1=ja, 0=nei
	RPNF (ungdomsråd er referansekategori)	1=ja, 0=nei
	Fylkeskommunalt råd (kommunalt råd er referansekategori)	1=ja, 0=nei
Representasjon og aktivitet	Antall medlemmer	1-35
	Antall årlige møter	0-20
	Politisk representasjon	1=Ja, 0=nei
	Vurdering av rådsmedlemmenes aktivitet	1-4
Mandat og administrativ støtte	Om rådet har et skriftlig mandat	1=ja, 0=nei
	Rådssekretærens/koordinatorens oppgavespen (antall oppgaver)	0-9
	Vurderingen av om rådssekretær/koordinator har avsatt tilstrekkelig tid	1-3
Rettigheter og fullmakter	Om rådet har møte og talerett i politiske organ	1=ja, 0=nei
	Om rådet har fått delegert fullmakter	1=ja, 0=nei
Involvering i politiske prosesser	Om rådsmedlemmer involveres i planprosesser	1=ja, 0=nei
	Om rådet involveres i budsjettprosessen	1=ja, 0=nei
	Tidsbruk i rådet til plansaker, budsjettsaker og andre politiske saker	1-10
	Tidsbruk i rådet til egeninitierte saker/saker fra innbyggere	1-10

Det første kjennetegne ved rådene er *hva slags type råd* respondentene sitter i og på hvilket nivå (kommune og fylke). I lys av resultatene fra kapittel 4, antar vi at ungdomsrådene opplever å ha mer innflytelse enn de to øvrige rådene.

Det andre kjennetegnet ved rådene er *antall medlemmer, antall møter, politiske medlemmer og vurdering av engasjementet til rådsmedlemmene*. I utgangspunktet er antakelsen at jo flere medlemmer og møter rådet har, desto større er muligheten for å medvirke/øve innflytelse. Med bakgrunn i materialet fra den kvalitative undersøkelsen, er det også grunn til å tro at det å ha politiske representanter i rådet gir bedre muligheter for å medvirke/utøve innflytelse. Tilsvarende kan vi anta at rådsmedlemmenes engasjement vil ha en viss betydning.

Det tredje kjennetegnet omhandler rådets *mandat og administrativ støtte*. Det at rådet har et mandat betyr ikke nødvendigvis at rådet gis muligheter for medvirkning/innflytelse. Tvert imot kan også mandatet bidra til å innskrenke mulighetene. Samtidig er det grunn til å tro at det å ha et mandat, er en indikasjon på at det er noen rammer og strukturer rundt rådet som har en viss betydning. I den kvalitative delen av undersøkelsen har vi pekt på betydningen av den administrative støtten til rådene, og spesielt rollen til rådssekretærene/koordinatorene. I analysen har vi derfor tatt med både en indikator for hvor mange ulike oppgaver rådssekretæren har for rådet, og en indikator for om det er avsatt tilstrekkelig tid til denne funksjonen. Antakelsen er at jo mer omfattende oppgaver rådssekretæren/koordinatoren har, desto større er mulighetene for medvirkning/innflytelse.

Det fjerde kjennetegnet er rådets *rettigheter og fullmakter*. Den første av disse indikatorene er om rådet har møte- og talerett i politiske organ. Antakelsen er at dette bidrar til at rådene både opplever økt medvirkning og innflytelse. Samtidig har vi sett i den kvalitative delen av undersøkelsen at råd som har denne retten, ikke nødvendigvis bruker den eller anser den som spesielt viktig. I tillegg har vi også med en indikator om rådene har delegert fullmakter. I den grad dette dreier seg om betydningsfulle fullmakter, er det grunn til å tro at det også har en viss betydning for rådernes vurdering av deres mulighet for medvirkning/innflytelse.

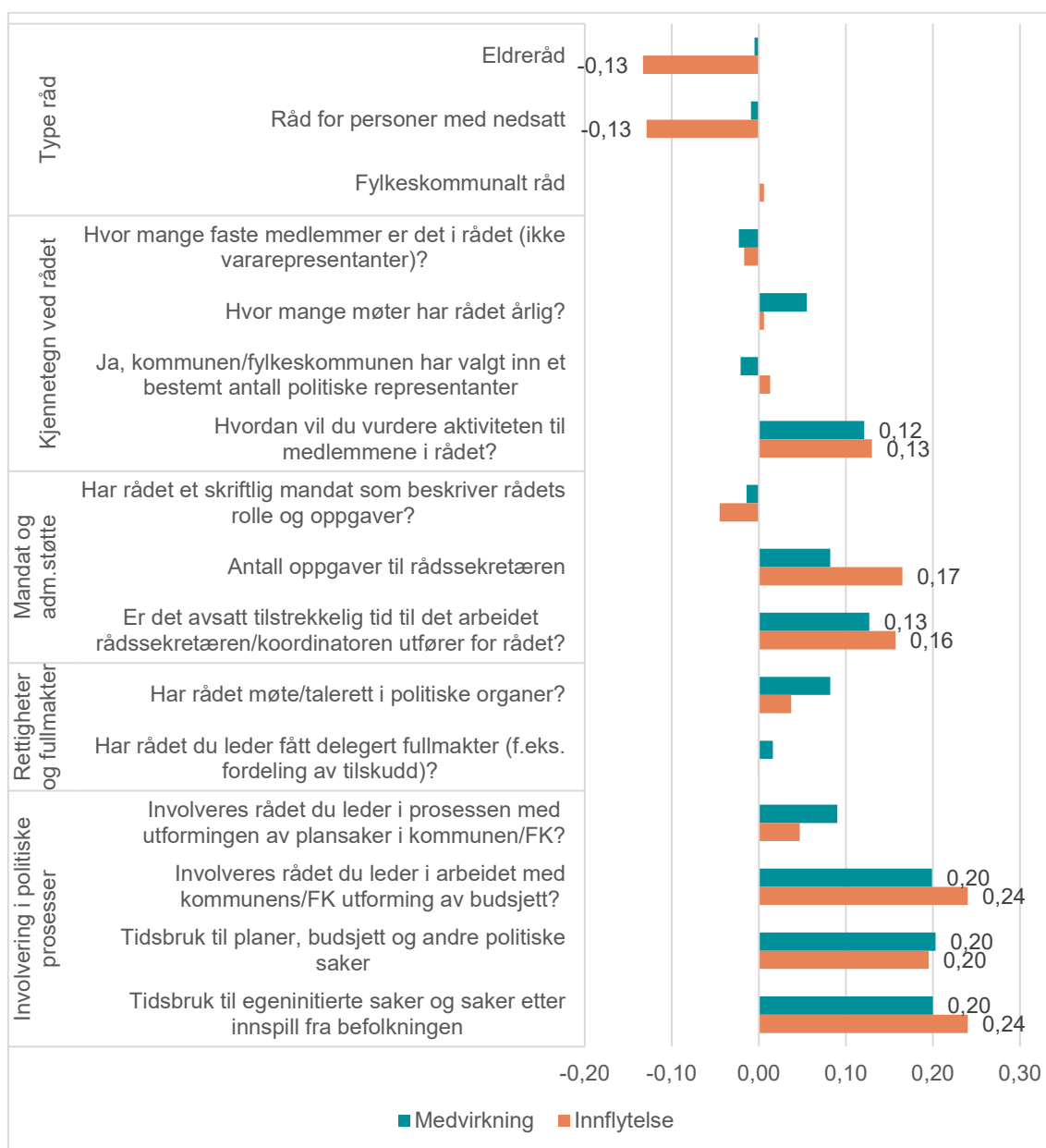
Det siste kjennetegnet ved rådene består av to sett av variabler. Den ene er *hvorvidt rådene involveres* i plan- og budsjettprosessen og den andre deres vurdering av *tidsbruken* på politiske saker og egeninitierte saker. Antakelsen er at tidlig involvering og mye bruk av tid på de ulike sakene gir bedre muligheter for medvirkning/innflytelse.

Figur 5-1 viser resultatet av den statistiske analysen. Vi har valgt å illustrere resultatene ved bruk av beta-koeffisienten. Beta-koeffisientene er et mål på den relative styrken til hver av variablene som inngår i analysen (bakgrunn, risiko og beskyttelse). I prinsippet er dette et mål som går fra -1 til +1, men i denne typen analyser vil beta-koeffisienten normalt ikke nå sine ytterpunkter. Beta-koeffisienter som ligger mellom +/- 0,1-0,2 anses å være middels sterk sammenheng, mens koeffisienter som er over +/- 0,2 anses å være en sterk sammenheng. En beta-koeffisient med minustegn viser at sammenhengen er negativ og tilsvarende positive når det er plusstegn. Signifikante resultater er markert ved at beta-koeffisienten er lagt til de enkelte søylene. De grønne søylene viser resultatene for analysen av medvirkning og de oransje for analysen av innflytelse.

Analysen viser at følgende faktorer har betydning for rådsledernes vurdering av hvor gode muligheter de har for å **medvirke**:

- Rådsmedlemmenes aktivitetsnivå (0,12)
- Om det er avsatt tilstrekkelig tid til rådssekretær/koordinator (0,13)
- Om rådet involveres i utformingen av budsjett (0,20)
- Tidsbruken i rådet til politiske saker (plan, budsjett og andre politiske saker) (0,20)
- Tidsbruk til egeninitierte saker og saker fra innbyggere (0,20)

Figur 5-1: Faktorer som har betydning for rådernes opplevelse av medvirkning og innflytelse



Analysen viser videre at følgende faktorer har betydning for rådsledernes vurdering av hvor mye **innflytelse** de har:

- Eldrerådet og RPNF opplever å ha mindre innflytelse enn ungdomsrådene (-0.13)
- Rådsmedlemmenes aktivitetsnivå (0,13)
- Spennvidden i oppgavene til rådssekretær/koordinator (0,17)
- Om det er avsatt tilstrekkelig tid til rådssekretær/koordinator (0,16)
- Om rådet involveres i utformingen av budsjett (0,24)
- Tidsbruken i rådet til politiske saker (plan, budsjett og andre politiske saker) (0,20)
- Tidsbruk til egeninitierte saker og saker fra innbyggere (0,24)

Forskjeller mellom de ulike typene råd

Det er ingen forskjell i de ulike rådernes vurdering av deres mulighet for å medvirke. Dette er også i tråd med antakelsene, og det er i utgangspunktet ingen grunn til å anta at vilkårene for å medvirke er ulike mellom rådene. Samtidig ser vi at rådslederne for eldrerådet og råd for personer med funksjonsnedsettelse opplever å ha mindre innflytelse enn ungdomsrådene. Dette var også ett av funnene som ble presentert fra spørreundersøkelsen i kapittel 4.9.

Denne forskjellen kan ha flere forklaringer. Én kan være at det er mer oppmerksomhet rundt ungdomsrådet i kommunen, enn de andre rådene. En annen kan være at ungdomsrådene i større grad utnytter mulighetene de har, og er mer aktive i å påvirke politiske prosesser. En tredje forklaring kan være at eldrerådene og RPNF vurderer det å ha innflytelse annerledes enn ungdomsrådene, eller at de har en strengere oppfatning av hva innflytelse faktisk innebærer. En fjerde mulig forklaring kan være at ungdomsrådene i større grad enn de andre rådene, bruker mer tid på egeninitierte saker, og på saker rådet har fått som innspill fra innbyggerne. Dette har vi imidlertid kontrollert for i analysemodellen, og det kan derfor ikke forklare at ungdomsrådene opplever å ha mer innflytelse enn de to andre rådene.

Rådssekretærenes/koordinatorenes oppgavespenn

Oppgavespennet til rådssekretæren/koordinatoren (antall oppgaver de utfører for rådet) har ingen signifikant betydning for om de opplever å ha mulighet for å medvirke, men har signifikant betydning for opplevelsen av å ha innflytelse. Dette resultatet støtter opp om antakelsene fra den kvalitative delen av undersøkelsen. Her fremgår det at rådssekretærenes rolle og kapasitet har stor betydning for de mulighetene rådene har på flere områder. Dette gjelder både mulighetene til å fange opp relevante saker, til å oppnå kontakt med administrasjon og politisk nivå eller i form av å innhente kunnskapsgrunnlag rundt ulike saker.

Møtehyppighet og representasjon

Det har ingen betydning hvor ofte rådene har møter, hvor mange representanter det er og hvor mange møter de har årlig. I tillegg har det heller ingen betydning hvorvidt det er politikere representert i rådene. Det siste er noe overraskende med bakgrunn i hvordan enkelte i case-undersøkelsen vurderer de politiske representantenes betydning som talerør inn mot det politiske nivået i kommunen. Samtidig har vi sett at de politiske representantenes rolle varierer fra å være forholdsvis passive til å være mer aktive talerør. En forklaring på at politisk representasjon ikke har noe betydning, kan derfor være at rollene til de politiske representantene varierer mye.

Rådsmedlemmenes aktivitet

Rådsmedlemmenes aktivitet har betydning både for vurderingen av medvirkning og innflytelse, det vil si at jo mer aktive rådsmedlemmene er, desto større grad opplever rådslederne at rådene har mulighet for medvirkning og innflytelse. I case-undersøkelsen har vi sett at enkelte av rådslederne legger stor vekt på å engasjere og involvere alle rådsmedlemmene. Det er også grunn til å anta at et råd hvor alle er engasjerte, har større legitimitet og mer ressurser til å både sette seg inn i saker og påvirke på ulike måter. Det å rekruttere aktive representanter eller skape en atmosfære for aktivitet i rådet, synes med andre ord å ha betydning for rådernes muligheter for medvirkning og innflytelse.

Involvering i og tidsbruk på ulike typer saker

Analysene indikerer at det å bli involvert i budsjettsaker har betydning for rådets opplevelse av å både medvirke og øve innflytelse. Noe overraskende er det at involvering i budsjettsaker har betydning, men ikke involvering i plansaker. Dette kan ha sammenheng med at plansaker gjerne er langvarige prosesser der det er vanskelig å se

resultatet av egen involvering. Det å involveres i budsjettsaker vil derimot kunne oppleves som mer konkret og der resultatet er mer synlig og konkret.

Til slutt ser vi også at tidsbruken på både politiske saker og egeninitierte saker har stor betydning. Dette er for så vidt ikke overraskende at råd som bruker mye tid på sakene, også opplever å medvirke/øve innflytelse i større grad. Samtidig er inntrykket fra den kvalitative delen av undersøkelsen at det primært er arbeidet med de egeninitierte sakene som oppleves mest meningsfulle fordi rådene har større eierskap til disse sakene og fordi de ofte gir konkrete resultater. Samtidig viser resultatene fra analysen at dette også gjelder arbeidet med politiske saker. En tolkning av dette vil da være at ulike råd prioriterer ulikt, men uavhengig av hvordan de prioriterer, bidrar det å bruke mye tid på sakene til at de også opplever større grad av medvirkning og innflytelse.

Det siste resultatet må også ses i sammenheng med motivasjonen, engasjementet og egeninnsatsen til rådsmedlemmene. Det er åpenbart at et stort engasjement også krever mye tid og ressurser. Fra case-undersøkelsen finner vi flere eksempler på at det er gode muligheter for deltakelse, men at rådsmedlemmene har begrenset med tid til å utnytte mulighetene. Spesielt gjelder dette deltakelse i forarbeidet til politiske saker (f.eks. plansaker). Det å arbeide aktivt med ulike saker er på den ene siden meningsfullt fordi det bidrar til både medvirkning og innflytelse, men krever på den andre siden mye ressurser. Hva som motiverer enkelte til å involvere seg aktivt og ut over det som gjerne forventes, er et relevant spørsmål, og noe som sannsynligvis varierer mye mellom råd og kommuner.

En analyse av denne typen legger til grunn at det er noen kausale årsaker som virker inn på rådenes mulighet for medvirkning og innflytelse, f.eks. at ressurser avsatt til en god rådssekretær gir positive resultater for rådenes medvirkning. Dette vil imidlertid ofte være en for enkel fremstilling av virkeligheten. Ofte vil årsaksforholdene gå i flere retninger samtidig som de gjerne forsterker hverandre. Det betyr at et velfungerende råd kan bestå av, eller være omgitt av, flere positive faktorer som gjensidig forsterker hverandre. Motsatt vil et mindre velfungerende råd kunne bestå av tilsvarende negative faktorer som også forsterker hverandre. Det vi i det minste kan si med bakgrunn i resultatene fra analysen er at det å ha aktive rådsmedlemmer, en rådssekretær/koordinator med vide fullmakter og ressurser samt at rådets medlemmer gis muligheter for å involvere seg i de enkelte sakene, er faktorer som vil inngå i slike «gode» og «mindre gode» sirkler av gjensidig forsterkende faktorer.

5.2 Drøfting av rådenes rolle

Målet med rådene er å sikre de respektive gruppene en «bred, åpen og tilgjengelig medvirkning». Vi mener våre funn er godt egnet til å vise at mange av rådene oppnår dette. Undersøkelsen tyder på at rådene har ganske gode muligheter til å medvirke (Jf. Figur 4-17), men den faktiske innflytelsen er likevel ganske moderat (jf. Figur 4-18). Samtidig tyder vår studie på at mulighetene til medvirkning og grad av innflytelse varierer betydelig mellom de individuelle rådene.

Vi oppfatter at forståelsen av hva rådenes rolle skal være, varierer. Lovens formulering åpner, etter vår mening for flere rolleforståelser. Vi vil drøfte dette og våre funn nedenfor.

5.2.1 Rådenes rolle som interessegruppe og politisk råd

Som vi har vist gjennom de foregående avsnittene, fremgår det av undersøkelsen at aktivitetene for å medvirke i den politiske prosessen varierer betydelig. De fleste rådene uttaler seg i politiske saker som en del av den ordinære politiske saksgangen i kommunen/fylkeskommunen. I mange tilfeller har rådene også møte- og talerett i øvrige

politiske organer i kommunen og fylkeskommunen. En del råd bruker media, påvirker gjennom kontakt med ulike samfunnsaktører og kan også opptre mer eller mindre som lobbyister i politiske prosesser. Politisk lobbyisme er for øvrig også omtalt i veilederen til ungdomsrådene som en måte å påvirke på.

Det at rådene benytter et vidt spekter av virkemidler, har også ført til at enkelte stiller spørsmål ved rådenes rolle. På den ene siden kan enkelte råds egenforståelse og aktiviteter gi et bilde av at de ikler seg en rolle som interesseorganisasjon. Med dette menes at de benytter et bredt spekter av virkemidler for å fremme sine saker i det politiske systemet, blant annet bruk av media og lobbyvirksomhet over for det politiske nivået. På den andre siden finner vi råd som har en mer snever forståelse av sin rolle og som kjennetegnes av å være mer politisk institusjonalisert. Med dette menes at de i større grad følger normer og prosedyrer som kjennetegner det politiske-administrative systemet i kommunen, forholder seg til politiske saker som fremmes av kommuneadministrasjonen, påvirker gjennom formelle uttalelser og i liten grad benytter uformelle kanaler for påvirkning. Dette spennet i praksis tilsier også at det er ulike oppfatninger av hva slags rolle rådene skal eller bør ha.

Spenningen i tolkningen av rådets rolle kan knyttes til ulike forventninger eller forståelser. På den ene siden kan rådene forstås som å ivareta underrepresenterte grupper og gi dem mer makt og innflytelse. En slik forståelsesramme innebærer at rådene skal ha innflytelse (ikke bare mulighet til medvirkning) og at de kan benytte et bredt spekter av virkemidler (også utradisjonelle) for å fremme sine saker i det politiske systemet, bl.a. gjennom media og lobbyvirksomhet. På den andre siden kan man forstå rådene som et supplement til det rådende demokratiske systemet der de skal bidra til å bedre beslutningsgrunnlaget i den ordinære saksgangen ved å sikre at de aktuelle gruppenes situasjon blir synlig i beslutningene. Denne forståelsen legger i større grad vekt på muligheten for medvirkning og at rådene begrenser metodene for medvirkning til de institusjonelle rammene for lokaldemokratiet.

I enkelte av case-kommunene ser vi også at rådenes virkemiddelbruk forårsaker gnisninger mellom rådene og det etablerte politiske systemet. I et av tilfellene handlet dette om rådets uavhengiges stilling og kommunestyrets myndighet til å gripe inn i valg av representanter til rådet. I prosjektet har vi imidlertid også fått innspill fra ordførere som mener at rådene kan få uforholdsmessig sterk innflytelse. Blant annet peker de på mulighetene for å komme med innspill til sakene, at de parallelt med dette har politikere som er talerør for rådene i andre politiske fora, at rådene kan ha tale- og møterett i kommunestyre, fylkesting, mv. og at de i tillegg bruker andre påvirkningskanaler som media. Enkelte framholder at dette gir rådene for sterk innflytelse eller i hvert fall mulighet for innflytelse. Én gruppes innflytelse går alltid på bekostning av andre gruppers innflytelse («summen av alles makt er 100 prosent»). Når man også kan se grunner for at de som sitter i rådene ikke nødvendigvis kan sies å representere gruppen de skal representere, er det ikke gitt at det alltid skal være et mål å øke rådenes innflytelse.

Andre informanter har på mer generelt grunnlag også stilt spørsmål om noe av den samme tematikken, det vil si hvor uavhengig rådene skal være og hvilke metoder for påvirkning som er akseptable.

Vi vil understreke at det er et lite mindretall som har signalisert om gnisninger knyttet til rådenes rolle.

Det er rimelig å anta at gnisningene har å gjøre med at det hersker ulike forventninger til rådene, og at disse kan være ulike mellom rådsmedlemmene og politikerne, eventuelt også mellom ulike råd. Samtidig gir verken loven eller forskriften klare føringer for hva slags virkemidler rådene kan benytte og setter heller ingen tydelige grenser for dette, noe som heller ikke vil være særlig hensiktsmessig. Det vil trolig være mer hensiktsmessig å ta en slik diskusjon lokalt, og dersom det anses nødvendig, heller nedfelle mer spesifikke normer for rådene i lokale mandat eller retningslinjer.

5.3 Hovedfunn

I dette avsnittet presenterer vi våre hovedfunn i lys av det samlede materialet i utredningen.

Nesten alle kommunene og fylkeskommunene har fungerende råd for ungdom, eldre og personer med funksjonsnedsettelse, men det er sterk variasjon i medvirkningsprosessene gjennom rådene.

5.3.1 Representasjon

Medlemmene til ungdomsråd rekrutteres gjerne fra elevråd, men også fra andre arenaer som ungdomsklubber. Eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne nomineres vanligvis av foreninger, men også fra seniorsentre.

Det ser ut til å være større problemer med rekruttering til

- kommunale enn til fylkeskommunale råd
- råd for personer med nedsatt funksjonsevne enn til andre råd
- råd i små kommuner enn i større

I råd for eldre og personer med nedsatt funksjonsevne er det vanligvis også medlemmer som har tillitsverv i politiske partier (se omtale under 4.7.2). Dette er sjeldnere i ungdomsråd. Det varierer betydelig hvor sentralt plassert disse representantene er i de andre politiske organene. Vi har sett eksempler både på rådsmedlemmer som er sentrale politikere med ledende posisjoner i store partier, men også noen som ikke har andre faste verv og/eller er partier som er små i kommunen.

Fylkeskommunale råd har ofte medlemmer nominert av kommunale råd. Blant casekommunene finnes det også eksempler på at kommunestyret har lagt vekt på geografisk spredning, og på at visse undergrupper (for eksempel ungdom som opplever utenforskap) skal være representert.

Manglende representativitet omtales i liten grad som et problem, verken av lederne for rådene eller av administrasjonen eller politikerne i kommunesektoren. Til en viss grad er informantene opptatt av at medlemmene er representative (i betydningen: reflekterer sammensetningen av...) for et bredt spekter av målgruppene, men mer viktig synes det å være at de som sitter i rådet har kontakt med og derigjennom kan representere målgruppene. Det er imidlertid unntak, herunder er det påpekt mangel på unge medlemmer i råd for personer med nedsatt funksjonsevne, mens andre har framholdt at enkelte råd fremmer sine personlige synspunkter og ikke gruppen de skal representere. Videre varierer det hvor mye kjennskap målgruppene har til rådene i kommunen, og i hvor stor grad rådene mottar innspill og henvendelser fra personer i målgruppen.

Rådene driver i liten grad systematisk arbeid for å fange opp synspunkter fra personer i gruppene de skal representere, men flertallet av rådslederne mener at medlemmene har kontaktflater som sikrer at de har god kunnskap om hovedtrekk i målgruppens syn.

5.3.2 Rådernes virksomhet

Alle rådene har en egen administrativ ressurs fra kommunen – en sekretær eller koordinator.

Den vanligste involveringen i kommunens beslutningsprosesser er at leder – eventuelt i samarbeid med koordinator og/eller andre deler av rådet – går gjennom sakslister til kommende møter i kommunestyret eller tilsvarende og velger ut saker som rådet skal behandle. Når Kommunedirektøren sender sine sakspapirer til kommunestyret, får også rådene disse dokumentene. Rådet drøfter saken i et møte og lager en uttalelse som oversendes til hovedutvalg eller kommunestyret, før saken behandles der.

I tillegg er det vanlig at rådene tar opp egne saker. Dessuten trekkes rådene inn tidligere inn i en del saker, og da særlig plansaker. Det er også vanlig at administrasjonen informerer rådene, enten i tilknytning til konkrete saker som står på dagsorden eller om bredere temaer, som for eksempel et tjenesteområde.

5.3.3 Medvirkning og innflytelse

60-70 prosent av rådslederne oppgir i spørreundersøkelsen at de har møte- og talerett i det øverste politiske organet i kommunen/fylkeskommunen. Vi oppfatter at mange av rådslederne som ikke har tale- og møterett i kommunestyret eller fylkesting, gjerne skulle hatt det, men at de fleste som har slik rett ikke oppfatter denne kanalen som spesielt viktig for rådene. Kanskje er det like viktig at de politikerne som vanligvis sitter i eldreråd og råd for personer med nedsatt funksjonsevne er medlem av de viktigste politiske organene (formannskap, viktige hovedutvalg, mv.). Politikerne som sitter i rådene kan fungere som talerør for rådene i andre politiske organer, men i mange kommuner og fylkeskommuner har de ikke denne rollen, og i analysene av spørreundersøkelsen finner vi ingen statistisk sammenheng mellom politisk representasjon i rådene og rådernes innflytelse. I enkelte av case-kommunene og fylkeskommunene legger imidlertid informantene vekt på at politikernes rolle som talerør for rådet i andre politiske fora er viktig for rådernes innflytelse.

Nær halvparten av rådslederne sier at det også hender at de arbeider opp mot administrasjonen før det foreligger et forslag til politisk nivå. Videre hender det at rådene har kontakt med politikere utenom møter i kommunestyre, el. Særlig blant ledere for ungdomsråd er det også vanlig å bruke media for å påvirke.

Rådslederne mener at rådene har mest innflytelse i saker de initierer selv, eller på vegne av innbyggerne. De har også innflytelse i andre saker og da mest i plansaker. Ungdomsråd ser ut til å ha noe sterkere innflytelse enn de andre rådene. Rådslederne opplever gjennomgående at de har større medvirkningsmuligheter, enn de har innflytelse. Dette underbygges både av resultatene fra spørreundersøkelsen, og av case-undersøkelsene.

5.3.4 Forskjeller mellom kommunale og fylkeskommunale råd

Vi ser i spørreundersøkelsen noen tendenser til forskjeller mellom henholdsvis kommunale og fylkeskommunale råd. Man kan kanskje spore en større grad av profesjonalisering på fylkeskommunalt nivå. Rådene er større, administrasjonen utfører flere tjenester, de får mer opplæring og de bruker i større grad de statlige veilederne. De fylkeskommunale rådene rapporterer likevel ikke bedre mulighet for medvirkning, og heller ikke at de har større innflytelse enn de kommunale rådene. Videre ser vi at de fylkeskommunale rådene legger sterkere vekt på plansaker, og mindre på egeninitierte saker.

5.4 Forutsetninger for at rådene skal fungere godt

I det videre vil vi presentere hovedfunnene våre knyttet til forutsetninger for at rådene skal kunne medvirke og ha innflytelse. Funnene baserer seg både på deskriptive data fra spørreundersøkelsen til rådsledere, regresjonsanalysen av data fra den samme undersøkelsen, og case-undersøkelsene i utvalgte kommuner og fylkeskommuner.

Vi viser også til vedlegg med stikkord for «gode grep».

Rådssekretærens rolle, og samhandling med øvrig administrasjon

God samhandling med administrasjonen kommunen/fylkeskommunen ser ut til å være den viktigste forutsetningen for velfungerende råd. Det er både viktig at rådene har en sekretær eller koordinator som er kompetent og tilgjengelig, og at administrasjonen for øvrig er tilgjengelige for dialog med rådene, for eksempel gjennom å orientere rådene om viktige saker eller temaer. Rådssekretærene er viktige, både for at de praktiske forholdene skal fungere, for å tilføre rådet kompetanse, informasjon og kunnskapsgrunnlag, for å fange opp relevante saker og for å oppnå kontakt med administrasjon og politisk nivå.

Både rådssekretærens kompetanse og tilgjengelighet er viktig. Rådssekretæren bør både ha kunnskap om saksområdene rådet skal jobbe mest med, og om hvordan kommunen som helhet er organisert, hvem som har ansvar for hva og hvem som kan kontaktes i forbindelse med ulike saker. Ungdomsrådene er nok mer avhengig av at rådssekretæren kjenner de politiske prosessene og kan bistå som faglig rådgiver knyttet til plansaker, budsjett, mv. enn de andre rådene. Dette kan ha sammenheng både med at de andre rådene har politiske representanter, og at medlemmene i de to andre rådene ofte har relevant erfaring. Sekretæren bør videre ha nok tid og ressurser til å gi rådene tilstrekkelig oppfølging. Disse funnene underbygges av regresjonsanalysen, som viser at oppgavespenntet til rådssekretæren/koordinatoren (antall oppgaver de utfører for rådet) men har signifikant betydning for rådsledernes opplevelse av å ha innflytelse.

Representativitet og forankring

En annen viktig forutsetning er at rådene faktisk representerer målgruppen. Med dette mener vi ikke at rådets sammensetning kan sies å være «representativ» for gruppen (for eksempel ut fra kjønn, alder, utdanning, mv), men at de har god forankring i gruppene rådene skal representere. Den kvalitative undersøkelsen viser at en svært viktig forutsetning for at et medvirkningsråd skal fungere godt er at rådsmedlemmene må representere målgruppa, fange opp signaler fra den og gjerne få innspill fra dem rådet skal representere.

Engasjerte og aktive medlemmer

Videre viser den kvalitative undersøkelsen at indre motivasjon og engasjement blant rådsmedlemmene oppleves som en viktig forutsetning for at rådene skal fungere godt. Rådsmedlemmene må bruke av sin tid og kapasitet, og selv ha lyst til å bidra. Også resultatene fra spørreundersøkelsen viser at «ildsjeler» i rådet er viktig for rådernes funksjon. Det er en nokså klar tendens til at råd for personer med nedsatt funksjonsevne er mer avhengig av ildsjeler enn de andre rådene. Dette reflekterer også at det er vanskeligere å rekruttere medlemmer til disse rådene.

I tillegg til at medlemmene har engasjement for rådsarbeidet, viser undersøkelsen at aktive medlemmer er en viktig forutsetning for rådernes funksjon. Resultatene fra caseundersøkelsene, kombinerte med resultatene fra regresjonsanalysen, indikerer at det å rekruttere aktive representanter eller skape en atmosfære for aktivitet i rådet, har betydning for rådernes muligheter for medvirkning og innflytelse.

Andre viktige forutsetninger

Andre viktige forutsetninger er at politikerne har en aktiv rolle i rådsarbeidet, og at det er fokus på medvirkningsrådene i hele kommunen/fylkeskommunen.

Videre er det viktig at rådene får relevante saker til behandling, men også at sakene er lagt frem på en forståelig, og ikke for omfattende, måte. I denne sammenhengen kan muligheten for orienteringer fra den øvrige administrasjonen, som er nevnt over, være nyttig for rådene.

I case-undersøkelsen fant vi at politikerne i rådene var viktige for rådenes arbeid og innflytelse. Det er derfor overraskende at analysen av spørreundersøkelsen ikke understøtter denne konklusjonen. Case-undersøkelsen tyder på at rådenes funksjon kan styrkes ved at sentralt plasserte politikere sitter i rådet. De kan bidra med både kompetanse og fungere som talsmenn for målgruppens interesser i andre politiske fora.

Det er også viktig at rådsmedlemmene har tilstrekkelig kompetanse. Dette kan til dels dekkes gjennom opplæring, men det er også viktig at får orientering om sakene og saksfeltene fra administrasjonen.

Selv om en del av informantene legger vekt på betydningen av at rådene har møte- og talerett i politiske beslutningsorganer, er vi skeptiske til om dette er viktig. Spørreundersøkelsen viser ikke noen sikker effekt av tale- og møterett, og en del av informantene framhever heller ikke dette som viktig.

Gode og onde sirkler?

I datamaterialet vårt mener vi å finne en sammenheng mellom hvordan rådene arbeider, hvilke rettigheter de har, og mulighetene for å rekruttere medlemmer med kompetanse og engasjement. Hvis rådene har tale- og møterett, muligheter for dialog med administrasjonen, og delegert ansvar for tilskudd eller andre virkemidler, vil det bli større interesse for rådene, og lettere å rekruttere medlemmer. Man kan se for seg både en god og en dårlig sirkel: Vanskelige arbeidsvilkår for rådene kan gi svak rekruttering og svake bidrag fra rådene, noe som kan medføre at administrasjonen og politikerne legger mindre vekt på å involvere rådene, osv. Tilsvarende kan heving av rådenes status og ressurstilgang, blant annet tilgang på administrativ støtte, gjøre dem bedre og viktigere. Bedre, i form av at det blir rekruttert mer engasjerte og kompetente medlemmer, og viktigere, i form av at rådene får mer reell medvirkning og innflytelse, og oppmerksomhet fra politikere og administrasjon.

Hvordan få råd for medvirkning i kommuner og fylkeskommuner til å fungere godt?

Gode grep:

- ✓ Sørg for å ha sekretærer/koordinatorer som har nok tid til å følge opp rådene. Hvor stor stillingsprosenten bør være er ikke satt, men sekretærene bør ha tid til å veilede rådsmedlemmene under, og mellom, møtene, og bistå med å velge ut relevante saker til rådene.
- ✓ Et godt grep er å sørge for at sekretæren for rådet har kunnskap om gruppen rådet skal representere, og hvilke saker som er på dagsorden i kommunestyret/fylkestinget, spesielt innenfor saksområdene som er mest relevante for det rådet. På den måten kan sekretæren gi god informasjon til medlemmene.
- ✓ Ha fokus på å informere om rådenes rolle blant ansatte i administrasjonen – særlig dem som jobber med spesielt relevante saksområder. Inviter inn ansatte i administrasjonen til å orientere rådene om viktige saker og temaer der det er relevant.
- ✓ Når rådene skal behandle saker som skal videre til politisk behandling – lag gjerne kortere og mer lettleste sammendrag av saksdokumentene, eller presenter sakene på andre måter, for eksempel gjennom korte forklaringer på video, eller andre mer visuelle flater.
- ✓ Det er viktig å finne rådsmedlemmer som er engasjerte i sakene de skal jobbe med på vegne av sin gruppe, og som sammen speiler gruppen best mulig. Vær kreativ i rekrutteringsprosessen – hva med å invitere til et folkemøte, der både personer som er foreslått av interesseorganisasjonene, og andre engasjerte innbyggere, kan vise sin interesse for å bli medlem i rådet?
- ✓ Prioriter å gi opplæring til rådsmedlemmene som har behov for dette. Dette kan være opplæring i kommunens organisering og politiske prosesser, faglig opplæring i temaer som er særlig relevante for rådet, lederopplæring til rådslederen, og opplæring i politisk påvirkningsarbeid.
- ✓ Rådene selv, og administrasjonen i kommunen/fylkeskommunen, bør jobbe for at rådene skal ha kontakt med gruppene rådene skal representere.

Mulige fallgruver:

- × At politikere og administrasjon ikke lytter og tar hensyn til rådene - rådene må oppleve at de har reelle muligheter til å medvirke.
- × At rådene får for omfattende og krevende saker til behandling.
- × Mangelfulle muligheter til å rekruttere engasjerte medlemmer til rådene.

Litteratur

Antonsen, E.B. (2008). Utbytte av kurs i brukermedvirkning? Tidsskrift for psykisk helsearbeid. Vol. 5, nr. 1.

Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017). Kartlegging av råd for personer med nedsatt funksjonsevne i kommunene. 05/2017

Dahlberg og Vedung (2001): Demokrati och brukarutvärdering. Lund: Studentlitteratur.

FAFO (2015): [Et bedre NAV for brukerne. Modell for brukermedvirkning i NAV](#) av Anna Inga Hilsen og Sol Skinnarland.

Hart, R.A. (1992): Children's Participation. From Tokenism to Citizenship. Inocenti Essays No 4, Unicef.

Haukelien, H., G. Møller, H. Vike (2011) Brukermedvirkning i helse- og omsorgssektoren, TF-rapport nr. 284, Bø: Telemarksforskning.

KS (2019): Brukermedvirkning. <https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/gode-grep-i-sosialtjenesten/gode-grep/brukermedvirkning/>

Mario Ianniello, Silvia Iacuzzi, Paolo Fedele & Luca Brusati (2019) Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review, Public Management Review, 21:1, 21-46.

Moseby, Jorunn Elise Storberget og Line Marie Bjørhovde (2016): Brukerråd for utviklingshemmede. <https://stiftelsenor.no/images/tidsskriftarkiv/2016/2/Brukerr%C3%9Cd%20Moseby%20mfl.pdf>

NIBR-rapport (2009:34) De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker

Nyberg m.fl. (2021): Kritiske diskusjoner gir opplevd medvirkning – En analyse av NAVs brukerutvalg. https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2021/1/m-4920/Kritiske_diskusjoner_gir_opplevd_medvirkning_%E2%80%93_En_analyse_av_NAVs_brukerutvalg

Olsen, T. og Tesfai, A. (2016). Ung med virkning? Opplæringsprogram til unge Brukermedvirkere. Tidsskrift for psykisk helsearbeid. Vol. 13, no 1-2 (77-86).

Rosen, J. & Painter, G. (2019) From Citizen Control to Co-Production, Journal of the American Planning Association, 85:3, 335-347, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01944363.2019.1618727>

Shier, H. (2002): Pathways to Participation: Openings, opportunities and Obligations. Children & Society, 15, 107-117.

Walther, A., Lüküslü, D. G., Loncle, P., & Pais, A. (2021). Regimes of Youth Participation? Comparative Analysis of Youth Policies and Participation across European Cities. *YOUNG*, 29(2), 191–209. <https://doi.org/10.1177/1103308820937550>

