

5.12.91

**89** | **PROSJEKT  
RAPPORT**



**BYGGFORSK**

Norges byggforskningsinstitutt

Tone Alm Andreassen

# **Kommunale råd for funksjonshemmede som arena for bruker- medvirkning**

Forprosjektrapport

Norges byggforskningsinstitutt 1991

FORPROSJEKTRAPPORT

KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONS -  
HEMMEDE SOM ARENA FOR BRUKER -  
MEDVIRKNING

Tone Alm Andreassen

Norges byggforskningsinstitutt  
November 1991

Prosjektrapport 89  
Tone Alm Andreassen  
**Kommunale råd for funksjonshemmede  
som arena for brukermedvirkning**  
Forprosjektrapport

ISBN82-536-0374-6

© Norges byggforskningsinstitutt 1991  
Forskningsveien 3B, Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Telefon (02) 96 55 00  
Telefax (02) 69 94 38

INNHALDSFORTEGNELSE

.0. FORORD . . . . .	5
.1. INNLEDNING . . . . .	6
1.1. Forprosjektrapport i to deler. . . . .	6
1.2. Bygget på flere kilder . . . . .	6
1.3. Brukermedvirkning - ikke et entydig begrep . . . . .	7
<b>D E L I      P R O B L E M F E L T E T . . . . .</b>	<b>10</b>
.2. HVA ER KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE? . . . . .	10
2.1. Historikk . . . . .	10
2.2. Formål . . . . .	11
2.3. Hvor mange kommuner har råd for funksjonshemmede? . . . . .	12
2.4. Arbeidsoppgaver i rådene . . . . .	13
.3. HVORDAN FUNGERER KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE? . . . . .	16
3.1. Problemer med å få etablert råd . . . . .	16
3.2. Problemer med å få eksisterende råd til å fungere . . . . .	18
.4. HVA ER BRA OG HVA KAN GJØRES BEDRE? . . . . .	20
4.1. Betydningsfulle faktorer . . . . .	20
4.2. Avslutning . . . . .	22
<b>D E L I I      A N A L Y S E . . . . .</b>	<b>24</b>
.5. RÅDENES FORMÅL . . . . .	24
5.1. Tvetydig formål: kvalitetssikring og deltakerdemokrati . . . . .	24
5.2. Hvis kvalitetssikring er formålet . . . . .	25
5.3. Hvis deltakelse er formålet . . . . .	26
5.4. Ikke enten eller, men både og. . . . .	27
.6. RÅDSMODELLENS KRAV TIL BRUKERNE . . . . .	27
6.1. Brukerrepresentantenes representativitet . . . . .	28
6.2. Brukerrepresentantenes kompetanse . . . . .	31
.7. RÅDENES FUNKSJONSMÅTE . . . . .	32
7.1. Flersidig funksjon . . . . .	32
7.2. Talerett, ikke forhandlingsrett . . . . .	34
7.3. Påvirkningsmulighet, ikke beslutningsmyndighet . . . . .	35



.8. RÅDENES ARBEIDSFORM . . . . .	35
8.1. Initiativtaker eller høringsinstans . . . . .	35
8.2. Utvikling av møteplassfunksjonen . . . . .	36
8.3. "Formidlingsinstans" mer enn "vedtaksorgan" . . . . .	37
.9. TREPARTSMODELLEN . . . . .	38
.10. KONKLUSJONER - GRUNNLAG FOR UTVIKLING AV KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE SOM ARENA FOR BRUKERMEDVIRKNING . . . . .	40
.11. KILDEMATERIALE . . . . .	42

## .0. FORORD

Denne forprosjektrapporten er resultatet av forberedelsesfasen i større prosjekt om utvikling og analyse av kommunale råd for funksjonshemmede som arena for brukermedvirkning. Forberedelsesfasen og forprosjektrapporten danner grunnlaget for et innholdet i og utformingen av hovedprosjektet. Det viktige har vært å kartlegge aktuelle problemstillinger knyttet til kommunale råd for funksjonshemmede og betingelsene for at disse kan fungere som arena for brukermedvirkning.

Prosjektet er knyttet til Regjeringens Handlingsplan for funksjonshemmede og finansiert av Sosialdepartementet. Det statlige Rådet for funksjonshemmede er oppdragsgiver.

Forsker Tone Alm Andreassen og forsker Anne Sæterdal ved Norges byggforskingsinstitutt, Boligforskingsavdelingens gruppe for "bolig og dagligliv", har ansvaret for gjennomføringen av prosjektet.

## .1. INNLEDNING

### 1.1. Forprosjektrapport i to deler.

Den første delen av forprosjektrapporten består av en beskrivelse av problemfeltet. Dette er en rent deskriptiv del - et oppsummert referat av de ulike synspunktene som er kommet fram gjennom datainnsamlingen.

Den andre delen er en ansats til en analyse som skal bidra til forståelse av hvorfor situasjonen er som den er. Tanken er at den forståelsen som lanseres her i forprosjektrapporten, skal prøves ut i hovedprosjektet, utdypes, endres og bli mer dekkende. Gjennom en grundig innsikt i hva som skjer i kommunale råd som fora for brukermedvirkning, kan en tydeliggjøre hva en ønsker å oppnå og hva en faktisk kan oppnå gjennom denne modellen.

### 1.2. Bygget på flere kilder

Datainnsamlingen til denne rapporten har foregått via en rekke ulike kilder. Metodene har vært dokumentgjennomgang/analyse, intervjuer - strukturerte og i samtaleform, både informantintervjuer og repondentintervjuer, samt observasjon og lytting i ulike samlinger der mennesker med erfaring fra råd for funksjonshemmede har vært representert.

Følgende kilder er benyttet:

- \*Skriftlig materiale om kommunale råd for funksjonshemmede, fra Sosialdepartementet og det statlige Rådet for funksjonshemmede, fra fylkesråd og kommunale råd.  
Det dreier seg om presentasjons- og informasjonsmateriale, offisielle dokumenter, rapporter fra undersøkelser, utviklings- og evalueringsprosjekter. (Se liste bakerst i rapporten.)
- \*Synspunkter og erfaringer framkommet i ulike samlinger av mennesker med tilknytning til råd for funksjonshemmede, deriblant konferanser for fylkesrådsrepresentanter og fylkesrådssekretærer, altså der dagsorden ikke er styrt av dette kartleggingsprosjektet. (Se liste bakerst i rapporten.)
- \*Intervjuer med fylkessrådssekretærer, brukere og politikerrepresentanter i fylkesråd for funksjonshemmede, administrasjons- og brukerrepresentanter i kommunale råd.

- \*Et enkelt spørreskjema om erfaringene med råd for funksjonshemmede til tillitsvalgte i FFO i de fem nordligste fylkene.
- \*Et enkelt registreringskjema over hvilke kommuner som har råd for funksjonshemmede og hvordan disse fungerer. Skjemaet er fylt ut av fylkesrådssekretærene for kommunene i de fylkene som har fylkesråd for funksjonshemmede. Informasjonen er innhentet via Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon i de fylkene der fylkesråd ikke finnes.
- \*Det må nok også legges til som en kilde at prosjektleder selv har forholdt seg til kommunale råd som en strategi for brukermedvirkning, gjennom tidligere ansettelse og deltakelse i en interesseorganisasjon for en gruppe funksjonshemmede. Erfaringen fra dette arbeidet har ligget som et slags underlagsmateriale som har vært brukt til å reise aktuelle spørsmålsstillinger.

### 1.3. Brukermedvirkning - ikke et entydig begrep

Begrepene "brukermedvirkning" eller "brukerinnflytelse" (de brukes ofte om hverandre) kan ikke entydig bestemmes, en kan heller snakke om ulike grader av og ulike nivåer for brukermedvirkning eller -innflytelse.

På gradsskalaen varierer brukermedvirkning fra det å få anledning til å legge fram sitt syn eller sine erfaringer, til det å ha det endelige ordet i beslutningen. På nivåskalaen varierer brukermedvirkning fra det å medvirke i utformingen av sitt eget tiltaks- og tjenestetilbud, til det å medvirke i utformingen av den totale kommunale ressursprioriteringen gjennom budsjettprosessen.<sup>1</sup>

Gradsskalaen har (forsøksvis) disse trinnene:

- å få legge fram sine erfaringer eller sitt syn for noen som har makt og myndighet til å fatte beslutninger,<sup>2</sup>

---

1. Siden dette prosjektet dreier seg om brukermedvirkning på kommunalt nivå, forholder vi oss ikke til de andre forvaltningsnivåene.

2. En kunne operere med enda et lavere trinn - rett til informasjon, som er slått fast bl.a. gjennom forvaltningsloven og legeloven, men dette er egentlig ikke medvirkning, snarere passiv mottakelse. En kunne også bruke klageadgang som en variant av mulighet til brukerpåvirkning. Imidlertid finnes klageadgang bare knyttet til enkeltvedtak, altså til vedtak som gjelder en konkret sak (person). Det finnes ikke noen lovfestet klageadgang for en interessegruppe som ønsker å "påklage" et politisk vedtak. Da er veien å gå, de vanlige politiske kanaler.



-å bli tatt hensyn til, bli betraktet som en part, likeverdig med andre parter i saken, dvs. være en forhandlingspartner,

-å beslutte, å ha det endelige ordet når beslutninger fattes.

Nivåskalaen har disse trinnene:

-å ha innflytelse på eget tiltaks- og tjenestetilbud,

-å ha generell innflytelse på utformingen av kommunens tiltaks- og tjenestetilbud på ett eller flere områder, f.eks. over utformingen av hjemmetjenester eller boligtilbud, innenfor den ressursramme som kommunen har stilt til disposisjon,

-å ha innflytelse over kommunens totale ressursdisponering gjennom budsjettprosessen.

En sammenstilling av disse brukermedvirkningsdimensjonene gir følgende alternativer for brukermedvirkning, og det blir umiddelbart tydelig at noen alternativer er generelt uaktuelle og noen er uaktuelle for et råd:

Grad Nivå	Talerett	Forhandlingsrett	Beslutnings- myndighet
Eget tilbud	Å legge fram sine ønsker om eget tilbud (1.)	Å forhandle om eget tilbud (2.)	Å ha endelig avgjørelse på eget tilbud (3.)
Tilbudet generelt, (innenfor rammen)	Å legge fram funksjonshemmede erfaringer eller syn (4.)	Å forhandle om utformingen av tiltak eller tjenester (5.)	Å beslutte om utformingen av tjenester og tiltak (6.)
Totale prioritering	Å legge fram funksjonshemmedes syn på budsjettets prioriteringer (7.)	Å forhandle om innholdet i budsjettet (8.)	Å beslutte om kommunale budsjetter (9.)

Alternativ 9. dreier seg om beslutningsmyndighet som tilligger kommunale organer, kommunestyret i siste instans.

Alternativene 1., 2. og 3. er egentlig ikke aktuelle som arbeidform for et råd. Rådene skal ikke behandle individuelle klientsaker. Når rådsrepresentantene trekker inn slike saker, betraktes dette som kritikkverdige. Spesielt blir funksjonshemmedes representanter kritisert for å bare snakke om sin egen sak og sine egne erfaringer. Imidlertid kan det være en oppgave for rådet å ta opp spørsmål knyttet til organisering av tjenesteytingen i forhold til enkeltbrukere generelt, f.eks. tildelingsprosedyrer. Slik kan rådet bidra til å styrke brukervedvirkningen i forholdet mellom hjelpeapparat, tjenesteytere og enkeltbrukere.

Det er altså innenfor brukervedvirkningsalternativene 4. 5. 6. 7. og 8. at de kommunale rådene for funksjonshemmede har sitt spillerom. Disse vil bli utdypet i analysedelen.

---

## DEL I PROBLEMFELTET

---

### .2. HVA ER KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE?

#### 2.1. Historikk

Det som i dag kalles "kommunale råd for funksjonshemmede" oppsto for første gang under betegnelsen "samordningsråd for hjelpetiltak for funksjonshemmede" presentert i Rundskriv nr. 13 av 20.8.1970 til Lov om Sosial Omsorg, Om kommunenes oppgaver i omsorgen for funksjonshemmede. Der heter det at sosialstyret bør ta initiativ til opprettelsen av et slikt råd, og at rådet

"bør bestå av representanter for sosialkontoret, trygdekassen, helsemyndighetene, arbeidskontoret, boligmyndighetene, de funksjonshemmede selv og eventuelt menighetspleien og frivillige organisasjoner."

Det heter videre at rådet bør fungere som

"et konsultativt organ for sosialstyret når det gjelder generelle tiltak for funksjonshemmede".

Rundskrivet lanserer også "kontaktmøter mellom de foran nevnte myndighetene og representanter for de funksjonshemmede og de frivillige organisasjonene" som et alternativ der kommunen ikke finner det praktisk å etablere et samordningsråd.

En del av dagens råd er opprettet med denne historiske bakgrunnen. Andre er kommet som en følge av FNs internasjonale år for funksjonshemmede i 1981. I forbindelse med funksjonshemmedes år etablerte kommunene (gjennom kommunestyre og formannsskap) komiteer til å organisere det lokale arbeidet. Disse er senere blitt videreført som varige råd.

De siste årene har noen kommunale råd eller utvalg for funksjonshemmede oppstått som en videreføring av de plan- og styringsgrupper kommunene ble pålagt å opprette i forbindelse med reformen for psykisk utviklingshemmede ("ansvarsreformen"), avviklingen av Helsevernet for Psykisk Utviklingshemmede (HVPJU). Disse gruppene fikk ansvaret for å utarbeide tiltaksplaner for hver enkelt psykisk utviklingshemmet og legge disse til grunn i en kommunal virksomhetsplan.

I Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1990-93 beskrives "kommunale råd for funksjonshemmede"<sup>3</sup> som "viktige fora for brukermedvirkning, og i brev av 24.10.90 til landets kommuner fra Statsråden i Sosialdepartementet om Veiledende retningslinjer for kommunale råd for funksjonshemmede, heter det at

"Regjeringen legger stor vekt på et aktivt samspill mellom myndighetene og organisasjonene av funksjonshemmede, og departementet tror at kommunale råd kan være viktige redskap for dette samspillet".

Rådet skal nå oppnevnes av kommunestyre/formannsskap og skal bestå av representanter fra tre parter: kommunens politiske organer, funksjonshemmedes organisasjoner og kommunens sentraladministrasjon/etater.

Det har altså skjedd en utvikling fra et rådgivende organ med forholdsvis begrensede oppgaver, å skulle bistå i sosialsektorens samordning av både offentlig og frivillige tiltak for funksjonshemmede, til et samarbeidsorgan mellom kommunale myndigheter, kommunale etater og funksjonshemmedes organisasjoner om et bredere spekter av saker. Samtidig forsøker en å styrke rådets status gjennom å anbefale at oppnevningen ikke lenger skal gjøres av sosialstyret, men av kommunestyret/formannsskap, og det er foretatt en tilhørighetsendring i tråd med den intergreringsfilosofi som uttrykker at saker som angår funksjonshemmede ikke er sosialsektorens ansvar, men alle sektorens ansvar.

## 2.2. Formål

Formålet med rådet var altså i utgangspunktet (rundskriv 13) "smalt", at det skulle fungere som et konsultativt organ for sosialstyret.

I de nåværende Veiledende retningslinjene for kommunale råd for funksjonshemmede har rådet fått et "bredere" formål. Der beskrives rådet som

"et samarbeids- og rådgivende organ for kommunen i saker som angår funksjonshemmedes behov og interesser".

Og i merknadene lanseres også begreper som "møteplass" og mulighet for "kontakt og informasjon".

---

<sup>3</sup>. Denne betegnelsen erstatter nå det gamle uttrykket "samordningsråd...".



Tanken synes å være at dette frivillige og på en måte uformelle samarbeidet skal bære positive frukter for de deltakende partene, eller at kontakt og informasjon er positivt i seg selv.

I rapport fra rådsarbeidet i Lørenskog kommuner er dette konkretisert slik:

"Rådet - med sin treparts-sammensetning - er en møteplass og et forum som skal gi råd til andre kommunale organer på grunnlag av en spesiell, samlet kompetanse på et vidt virkeområde. De anbefalinger/uttalelser rådet gir skal styrke beslutningsgrunnlaget for de vedtak som fattes i politiske organer eller av administrasjonen på grunnlag av delegert myndighet."<sup>4</sup>

En rapport fra en møtekampanje i Opplandskommunene oppsummerer at mange kommuner mente at rådene er "nyttige for kommunen og tjener funksjonshemmedes interesser på en god måte." Trolig tenkes det også her på at rådet gir kommunen bedre kunnskapsunderlag i beslutninger som angår funksjonshemmede og dermed fremmer funksjonshemmedes interesser.

Andre har understreket at rådene bør fungere som vaktbikkjer eller voktere som sikrer at kommunen gjør god nok jobb overfor funksjonshemmede, og framhevet at en viktig oppgave for rådet er å endre holdninger hos politikerne i kommunen.

Det har også blitt hevdet at rådene til en viss grad ivaretar denne vaktbikkjefunksjonen rett og slett ved sin blotte eksistens. At det finnes et råd for funksjonshemmede bidrar til å gjøre forvaltningen oppmerksom på at funksjonshemmede finnes og at deres interesser skal tas hensyn til.

### 2.3. Hvor mange kommuner har råd for funksjonshemmede?

Helt fra samordningsrådene første gang ble lansert og fram til dagens veiledende retningslinjer, har det vært en frivillig sak for kommunene om de ville etablere slike råd. Mange kommuner har latt være.

Rådet for funksjonshemmede gjorde en spørreundersøkelse til alle landets kommuner i 1987<sup>5</sup>. Da var det bortimot 40 % (37,9%) av kommunene som hadde

4. "Evalueringsrapport og beretning 1988 - juni 1991, Samordningsrådet for funksjonshemmede i Lørenskog, juni 1991, s.12. Understrekingen er foretatt av meg.

5. Spørreskjemaundersøkelse: Kommunale råd for funksjonshemmede. Resultatskjema. Rådet for funksjonshemmede, september 1988.

råd for funksjonshemmede<sup>6</sup>. Det var imidlertid store forskjeller fylkene imellom. Akershus var det fylket som hadde flest kommunale råd, i 18 av 22 kommuner. Nord-Trøndelag kom på en solid andreplass, med råd i 18 av 24 kommuner. Svakt ut kom vestlandsfylkene Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane med råd i under 20% av kommunene.

I dette forprosjektet har vi gjennomført en lignende kartlegging av hvor mange og hvilke norske kommuner som har råd for funksjonshemmede.<sup>7</sup> Vi har til nå fått inn opplysninger fra 12 av fylkene som omfatter til sammen ca. halvparten av kommunene. Bortimot halvparten av disse kommunene har kommunalt råd for funksjonshemmede i en eller annen form. Det er fortsatt de samme fylkene som utmerker seg med mange kommunale råd - Akershus og Nord-Trøndelag.

#### 2.4. Arbeidsoppgaver i rådene

I veiledende retninglinjer for kommunale råd for funksjonshemmede heter det følgende om rådets oppgaver:

"Rådet holder seg løpende orientert om aktuelle saker for funksjonshemmede som er under arbeid i kommunen. Etatene samarbeider med rådet om saker av interesse for funksjonshemmede som de skal ha/har til behandling.

Rådet arbeider med og får seg forelagt saker som gjelder:

- tiltak med funksjonshemmede som spesiell målgruppe
- almenne tiltak og tjenester som også berører funksjonshemmede
- kommunens ordinære budsjett- og planarbeid på ulike områder
- i saker av prinsipiell interesse: få uttale seg på forberedende stadium av saksbehandlingen.
- Rådet uttaler seg om saker som kommunale organer legger fram for det
- Rådet tar opp og utreder saker på eget initiativ
- Rådet driver informasjonsarbeid innad i kommunen, overfor organisasjoner, almenheten osv.

6. Da har Rådet forutsatt at de 93 kommunene som ikke besvarte spørreskjemaet, heller ikke hadde råd.

7. Dataene er samlet inn via fylkesrådssekretærene i de fylkene som har fylkesråd for funksjonshemmede, og via Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon i de fylkene som er uten fylkesråd.

- Rådet tar initiativ til å bedre samarbeid og samordning i saker av interesse for funksjonshemmede innen offentlige etater i kommunen."

Rådene arbeider med en rekke ulike typer saker. Her følger en del eksempler som har kommet fram i dette forprosjektet. I parentes er det ført opp aktuelle kommunale etater som sakene berører.

#### Saker om fysisk planlegging:

- \* transport og parkering for funksjonshemmede i kommunen, bl.a. håndheving av parkeringsbestemmelser (teknisk etat og helse- og sosialetat, politietat, trafikkskoler),
- \* reguleringsplaner, utbyggingsplaner og tomtetildelingsspørsmål (teknisk etat),
- \* tilgjengelighet i offentlige bygg, kontroll av byggesaker og egne initiativ for forbedringer, bl.a. teleslynger, sikkerhet for blinde (markeringsstriper, rekkverk) og automatiske døråpnere til offentlige kontorer (teknisk etat),

#### Saker om sysselsetting:

- \* arbeidsmarkedsbedrifter og sysselsetting for sterkt funksjonshemmede (arbeidsmarkedsetat, sosialetat),
- \* arbeids- og dagaktivitetssenter for psykisk utviklingshemmede og for psykiatriske pasienter, (sosialetat og arbeidsmarkedsetat)

#### Boligsaker:

- \* boliger for spesielle grupper funksjonshemmede, bl.a. psykisk utviklingshemmede og multi-funksjonshemmede, (boligkontor, sosialetat, teknisk etat)

#### Pedagogisk tilbud:

- \* skole, barnehage (kultur- og undervisningsetat)

#### Kultur- og fritidsspørsmål:

- \* velferdstiltak, kulturaktiviteter, som formiddagskino og byvandring (kulturetat),
- \* tilgjengelighet til bade- og båt plasser, handikapskiløype, (kulturetat og idrettsorganisasjoner),

#### Helse- og sosialtjenestesaker:

- \* legetjenester, poliklinisk tilbud, (helsetat)
- \* pleie- og omsorgstjenester, omsorgskontrakter (lovverket og Fusadommen), egenandeler for pleie- og omsorgstjenester, tilgang på hjemmehjelpstjenester, trygghetsalarmer, tekniske hjelpemidler, ergoterapeutstilling, (helse- og omsorgsetat),
- \* avlastning, støttekontakt, ferie, (sosialetat)
- \* helse- og sosialplanarbeidet (helse- og sosialetat)

#### Saker som berører kommunen generelt:

- \* kommunebudsjettet,
- \* organisering og koordinering av tiltak for funksjonshemmede, bl.a. tilsetning av konsulent for funksjonshemmede og registrering hjemmeboende psykisk utviklingshemmede,
- \* arbeidsforholdene for det kommunale rådet for funksjonshemmede, bl.a. sekretærhjelp og skolering for representantene,
- \* (drifts)støtte til funksjonshemmedes lokalorganisasjoner og hjelp til å skaffe lokaler til foreningsaktiviteter,
- \* opplysning, informasjon, holdningsendring og synliggjøring av funksjonshemmede,
- \* representasjon i kommunale arbeidsgrupper

#### Saker rettet utover kommunen:

- \* høringsuttalelser til nasjonale/fylkeskommunale saker



Totalt representerer sakene et bredt spekter av emner, tjenester og tiltak. Rådene er ikke først og fremst "dørterskelråd" (som en kalte det) som bare befatter seg med fysisk tilgjengelighet og byggesaker. Kommunale råd for funksjonshemmede fungerer langt breder enn som godkjenningsorgan for tilgjengelighet i offentlige bygg. Imidlertid er det store variasjoner rådene imellom i hvilke (typer) saker de beskjeftiger seg med.

### .3. HVORDAN FUNGERER KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE?

Utgangspunktet for dette prosjektet - at de kommunale rådene for funksjonshemmede ikke fungerer bra nok som arena for brukervedvirkning<sup>8</sup>, er blitt bekreftet gjennom forprosjektet. Nord-Trøndelags sterke stilling som ledende med mange kommuner som har råd, blir noe svekket når det viser seg at 13 av de 18 rådene ikke fungerer, fungerer dårlig, eller kunne fungert bedre. Tre av Finnmarks seks kommunale råd er ikke i aktivitet, og fem av Finnmarks 20 kommuner har nedlagt sine råd. Det har også 7 av Nordlands 45 kommuner gjort. Fem av Aust-Agders åtte kommunale råd er ikke i aktivitet, og to av fylkets 15 kommuner har nedlagt sine råd.

Synspunktene nedenfor om årsakene til at rådene ikke fungerer, og på hva ved rådene som fungerer, er alle kommet fram under datainnsamlingen.

#### 3.1. Problemer med å få etablert råd

##### \* Overbelastede brukere

Brukerorganisasjonene og deres tillitsvalgte opplever ofte at de har mer enn nok å gjøre i egen organisasjon. I det daglige arbeidet kan det være vanskelig å se eller å prioritere saker de har felles med andre grupper funksjonshemmede. Ofte er det dessuten enklere for dem å se løsninger på egne saker - de virker mindre, enklere og mer kortsiktige. Fellessaker framstår ofte som store saker med langsiktige.<sup>9</sup> Det er lett å overlate ansvaret for slike saker til andre.

8. Se Prosjektbeskrivelsen "Prosjekt om Utvikling av kommunale råd for funksjonshemmede - Hovedtrekk. Norges byggforskningsinstitutt, mai 1991.

9. Dette poenget med hvordan sakene framstår, er hentet fra Terje Binders presentasjon av FFOs prosjekt for brukervedvirkning Hordalandskommunene.

\* **Uinteresserte politikere og etater**

Sett fra kommunale politikere og etaters side kan et råd for funksjonshemmede framstå som unødvendig, kanskje unyttig. Politikerne som er folkevalgte, er de som skal representere innbyggernes interesser. Etater som har fagkunnskap betraktes som best kvalifisert til å utvikle kommunale tjenester og tiltak. Politikere og etater kan oppfatte interesseorganisasjoners ønske om brukermedvirkning som unødvendig innblanding i saker de er satt til å ta hånd om.

\* **Rådstanken er i motstrid til den generelle administrasjons-politikken**

Både Kommunenes Sentralforbund og mange kommuner har ønsket å rydde opp i kommunale nemder og råd, og hatt som hovedlinje å ikke opprette råd under hovedutvalgsnivå. Slik kommer forslaget om kommunale råd for funksjonshemmede i motstrid til en generell politikk for nedbygging av råd og utvalg.

\* **Tidligere negative erfaringer**

Kommuner som har hatt negative erfaringer med råd for funksjonshemmede, vil naturlig være negative til å videreføre eller nyoppnevne slike råd. "Supperåd", som rådene for funksjonshemmede med rette eller urette ofte anklages for å være, ser ingen seg tjent med.

\* **Ingen lovfesting**

Råd for funksjonshemmede er ikke lovfestet. Kommunene har ikke plikt til å opprette råd. I en stram ressursituasjon blir oppgaver som ikke er lovfestet, nedprioritert i forhold til oppgaver kommunene er lovpålagt.

\* **I konkurranse med kommunale eldreråd.**

Stortinget har vedtatt å lovfeste opprettelse av kommunale eldreråd. Ettersom disse rådene vil beskjeftige seg med dels de samme kommunale tjenestene og tiltakene og dels med beslektede problemstillinger, kan kommunene oppleve at det er tilstrekkelig med et eldreråd.

### 3.2. Problemer med å få eksisterende råd til å fungere

#### \* Svake brukerrepresentanter

At de er funksjonshemmede er ikke noen garanti for at de gjør en god nok jobb som brukerrepresentanter i kommunale råd. Brukere som ikke representerer i egentlig forstand, men som bare snakker om sine egne saker fyller ikke oppgaven. Brukere som ikke har tilstrekkelig kunnskap om kommunen og dens virkemåte eller brukere med autoritetsskrekke får problemer med å formidle erfaringene og synspunktene til dem de representerer. Passive brukere som aldri tar opp saker, eller brukere som overlater alt initiativ til sekretær eller rådsleder, og brukere som ikke ser eget ansvar for å være pådriver, blir heller ikke ideelle brukerrepresentanter.

#### \* Selvopptatte brukerorganisasjoner

Brukerorganisasjoner som bare "løfter egen fane" og ikke er interessert i samarbeid, brukerorganisasjoner som er redde for å måtte sette egne interesser til side, vil heller ikke se rådet for funksjonshemmede som nyttig, ta rådet i bruk eller bruke ressurser på rådsarbeidet.

#### \* Perifere politikere

Politikerrepresentantene i de kommunale rådene har en del steder vært oppfattet som B- og C-politikere uten innflytelse i eget parti. Det kan ha vært tidligere aktive politikere som er gått av fra sentrale verv og ute av aktiv politikk.

#### \* Uinteresserte politiske partier

Når de politiske partiene ikke ser "funksjonshemmet-sak" som et viktig sakfelt, men som et felt uten prestisje, velger de heller ikke sentrale representanter til å delta i rådene for funksjonshemmede.

#### \* Svake etatsrepresentanter

En del etatsrepresentanter har vært personer i stillinger uten makt og myndighet eller oversikt over virksomheten i egen etat. Disse blir ofte passive representanter som bare kan ta synspunkter med tilbake til egen etat. Etatsrepresentantene kan imidlertid også ivareta andre interesser enn de som påligger dem som rådsrepresentant. Etatsrepresentantene kan

bruke rådet til å fremme personlige interesser i intern maktkamp i egen etat eller til å fremme egen etats interesser i maktkamp mellom ulike deler av den kommunale forvaltningen.

\* **Uinteresserte etater**

Hvis de kommunale etatene ikke ser nytten av rådets virksomhet, ikke ser brukervedvirkning som en metode for å kvalitetssikre egen tjenesteyting, vil de heller ikke ta rådet aktivt i bruk.

\* **På slutten av prosessene**

Rådet for funksjonshemmede kommer gjerne inn i sakene som en høringsinstans først etter at alle premisser er lagt og sakens utgang i hovedtrekk er klar. Slik oppleves rådet først og fremst som et forsinkende ledd som ber om å få saker til uttalelse på et tidspunkt i saksgangen da bare sluttbehandlingen (vedtak) gjenstår, eller ber om å få sluttbehandlingen utsatt for at rådet skal få behandlet saken.

\* **Uklart mandat**

Rådets hensikt og oppgaver kan være uklare og lite kjent i kommunens politiske og administrative organer. Det kan være mangel på retningslinjer for hvilke saker som skal til rådet, slik at verken rådet eller forvaltningen er bevisst på hvilke saker som bør innom rådsbehandling. Noen tar opp spørsmålet om rådet har for stort saksområde og om rådet bør avgrense seg og overlate noen oppgaver til funksjonshemmedes organisasjoner.

\* **En sovepute for kommunen**

Kommuner som har opprettet råd, kan vise til rådet som dokumentasjon på at de har tatt hensyn til funksjonshemmedes interesser. Slik kan kommunen overlate til rådet å påse at etatene ivaretar funksjonshemmedes behov, og etatene selv slipper lettvtint unna - rådet blir deres sovepute. Rådet kan også fungere som et hinder for andre former for organisasjonsinnflytelse. Organisasjoner som ønsker å ta opp saker med kommunen, kan bli henvist til rådskanalen eller avvist med at interessene er ivaretatt gjennom rådet.

#### 4. HVA ER BRA OG HVA KAN GJØRES BEDRE?

##### 4.1. Betydningsfulle faktorer

En del faktorer har vist seg å være betydningsfulle for å få råd for funksjonshemmede til å fungere aktivt og effektivt.

##### \* Motiverte, sentralt plasserte representanter

For at rådsarbeidet skal dreie seg om de sentrale spørsmålene funksjonshemmede og forvaltningen er opptatt av, og for at rådet skal kunne ha innflytelse på saksbehandlingen eller saksresultatet, må rådsrepresentantene være både motivert og sentralt plasserte i den instans de representerer. Det gjelder både om de representerer administrasjonen, kommunens politiske systemet, de enkelte politiske partiene, og om de representerer brukerorganisasjonene.

##### \* Aktiv tilbakemelding

Uten at rådsmedlemmene driver aktiv tilbakemelding til de instanser de representerer, får rådsarbeidet liten verdi utover "en engere krets". Uten aktiv tilbakemelding har selv informasjonsformidlingen liten hensikt utover å opplyse de enkelte rådsmedlemmene. Derfor er det viktig at politiker- og etatsrepresentantene innøver rutiner for tilbakemelding. Og derfor er det viktig at brukerne faktisk representerer organiserte brukerinteresser de kan melde tilbake til.

##### \* Kreative og bevisste brukerrepresentanter

Brukerne er fundamentet i rådet.<sup>10</sup> Brukerrepresentantene må være initiativrike og bevisste sin pådriverrolle. Rådet må ha god kontakt med brukerorganisasjonene og organisasjonene må være aktive deltakere. Aktivisering av rådene må komme fra brukerne. Gode samordningsråd forutsetter god brukerorganisering<sup>11</sup>. Brukerrepresentantene må representere organiserte brukerinteresser og har fora de kan melde tilbake til.

<sup>10</sup>. Det hevdes bl.a. Astri Fagernes, politikerrepresentant i det statlige rådet for funksjonshemmede og aktiv lokal- og fylkespolitiker, bl.a. med innsats i forhold til kommunale råd.

<sup>11</sup>. "Brukermedvirkning og brukerorganisering er to forskjellige sider av samme sak.", hevder Terje Binder, veileder for FFOs brukermedvirkningsprosjekt i Hordaland.

### \* Tidlig inn i saksbehandlingsprosessene

Dersom rådet skal ha reell innflytelse, må det inn i saksgangen før alle premisser er lagt, det gjelder både i alminnelig saksbehandling, og i budsjett- og planarbeid. Prosess er viktigere enn plan - planarbeidet viktigere enn å kommentere endelig plan. De medvirkende får et eierforhold til planens innhold. Det saken gjelder er å få dem til å "eie" forslag som er til fordel for funksjonshemmedes interesser.

Rådene bør ikke bare være "vedtaksorgan" som avgir høringsuttalelser, de bør også prøve ut andre arbeidsformer som kan gjøre det mulig å komme tidligere inn i saksprosessene, f.eks. "ideverksted". "Etatenes 5 minutter" med korte orienteringer om etatens virksomhet for tiden, er en fin måte å fange opp aktuelle, pågående saker som rådet kan bidra til.

### \* Fast sekretærressurs

Det trengs noen som har tid til å sørge for framdrift i rådsarbeidet, ta seg av administrasjon, møteinnkalling, saksforberedelse og -etterarbeid. De to typene sekretærkompetanse - møtesekretærarbeid og saksforberedelse - kan imidlertid deles på ulike personer. Det kan være tilstrekkelig at rådssekretæren tar seg av møtesekretærarbeidet, mens rådmedlemmer eller kommunale saksbehandlere tar seg av saksforberedelsene, forutsatt at disse gis rom for slikt arbeid.

### \* System og struktur i arbeidet

Det bør være system og struktur i rådsarbeidet. Det er en fordel at rådet utarbeider en arbeidsplan, lager møteplan, og fordeler oppgaver og ansvar mellom de enkelte rådsmedlemmene. Arbeidsutvalg og arbeidsgrupper kan være en fornuftig arbeidsform.

### \* Arbeid av god kvalitet

Kvaliteten på rådets arbeid er avgjørende for hvorvidt kommunens etater bruker eller kan bruke rådet som ressurs. Hvis ikke forvaltningen opplever at de blir tilført noe gjennom rådsarbeidet, vil rådet oppleves som unødvendig og heftende. For at kvaliteten på arbeidet skal bli tilfredstillende, kan det være nødvendig med skolering. Rådsrepresentantene bør derfor få tilbud om en viss opplæring, det gjelder både brukere og politikere. Noen tilbud finnes i regi av



fylkesrådene for funksjonshemmede og FFO driver skolering av brukerrepresentanter. Det er også kommet fram forslag om at brukerrepresentantene bør få delta på de opplæringsprogram som arrangeres for nyvalgte kommunepolitikere.

**\* Høy status**

For å bli tatt hensyn til og regnet med, trenger rådet status. Status kan det få gjennom at rådet oppnevnes av kommunestyret og gjennom at representantene som utpekes har sentrale stillinger i administrasjonen og de politiske organene og sine respektive politiske partier.

**\* Bevissthet om rådet i den kommunale administrasjonen og i de politiske organene**

For at rådet skal bli tatt i bruk, er det viktig at administrasjonen vet at rådet finnes og har retningslinjer for hvordan rådet skal brukes, bl.a. rutiner for hvilke saker som skal til rådet og når i saksgangen. For at rådet skal bli hørt er det viktig at de politiske organer som får saker til behandling, påser at rådets og brukernes synspunkter på sakene er lagt fram, at sakene har vært til behandling i rådet.

**\* Trepertssammensetning**

Tredelingen - brukere, politikere, etater - oppleves som god og nødvendig. Dersom den ene parten savnes, enten det politiske systemet eller administrasjonen, oppleves dette som en svakhet i rådsarbeidet. Hvis det er politikerne som mangler, så mangler den avgjørende myndighet. Hvis det er administrasjonen som mangler, så mangler de som skal iverksette de politiske vedtakene. Disse trenger å forståelse for bakgrunnen for vedtakene.

Det fra enkelte hold kommet fram synspunkter om at brukerne bør ha flertall i rådet, eller i hvertfall være den største gruppen.

#### **4.2. Avslutning**

Når en skal vurdere hvordan kommunale råd for funksjonshemmede fungerer, må en ta utgangspunkt en oppfatning om hvordan de skal fungere - en må ta utgangspunkt i rådernes målsetting. At rådet skal fremme funksjonshemmedes interesser og være nyttig for funksjonshemmede, er

trolig den mest alminnelige og mest generelle måten å beskrive denne målsettingen på.

Hvis en skal vurdere hvorvidt rådet etterlever denne målsettingen, må en også ha en målestokk å måle rådets virksomhet i forhold til. Aktivitet i form av møtefrekvens er en målestokk - og trolig den fylkesråds-ekretærene har brukt når de har fylt ut skjema over kommunale råd i fylket. Møtefrekvens sier imidlertid ikke noe om innholdet i virksomheten eller resultatet av virksomheten.

I Lørenskog kommune som har gjennomført en evaluering av sitt råd for funksjonshemmede, har en forsøkt seg på en annen målestokk: I evalueringsrapporten beskrives at i flertallet av sakene rådet har uttalt seg om, har vedtaket blitt i tråd med rådets syn. Videre beskrives at rådet har tatt opp saker som ikke har vært reist av andre kommunale instanser. Målene som brukes på rådets nytte er her gjennomslag for rådets syn og hvorvidt rådet ivaretar oppgaver som ingen andre ivaretar.

I neste del av rapporten skal rådenes formål og funksjonsmåte analyseres mer inngående. Hverken formål eller funksjonsmåte er entydig. Dermed er det heller ikke så lett å vurdere om det er samsvar mellom formål og funksjonsmåte eller om rådene slik de fungerer, oppfyller sine formål.

Samtidig som hverken formål eller funksjonsmåte er entydig eller tydeliggjort, finnes det likvel en slags samstemmighet om hvilke tiltak som må til for å forbedre rådenes virksomhet.

Rådsmodellen slik den er utviklet, er en formalisert form for brukermedvirkning, med faste medlemmer som representerer sine interesser, med formell oppnevning og med formalisert møteform med saker, saksforberedelser og vedtak. Forslagene til styrking av rådene går mye i retningen av å gjøre dem enda mer formaliserte, gjennom kommunestyreoppnevning for en valgperiode, arbeidsplaner, møteplaner, organisert opplæring av medlemmene, styrking av deres representativitet osv.

Disse forslagene kan kort beskrives som "mer av det samme" - samme modell, men enda bedre iverksatt. En alternativ konklusjon kunne være at 20 års utprøving har vist modellens begrensninger, det er på tide å prøve noe nytt.

Analysen i neste del, skal forsøke å tydeliggjøre hva som ligger i eksisterende modell og hvilke kimer til endring og nytenkning som kan prøves ut.

---

## DEL II ANALYSE

---

### KOMMUNALE RÅD SOM ARENA FOR BRUKERMEDVIRKNING

En viktig oppgave i forprosjektet, har vært å klarlegge rådenes ulike formål og funksjonsmåter, samt å analysere hvorvidt de funksjonsmåter som er i bruk, samsvarer med formålene, altså hvorvidt funksjonsmåtene fungerer i forhold til det en ønsker å oppnå med rådene.

#### .5. RÅDENES FORMÅL

##### 5.1. Tvetydig formål: kvalitetssikring og deltakerdemokrati

Hensikten med å opprette kommunale råd for funksjonshemmede er ikke så tydelig som en kunne fristes til å tro ettersom det finnes offisielle departementale retningslinjer for disse rådene.

På den ene siden står den opprinnelige hensikten: å styrke det kommunale beslutningsgrunnlaget, gjennom å øke kommunens kunnskap om funksjonshemmedes behov og funksjonshemmedes organisasjoners syn. Etter denne tankegangen bidrar rådet både med kunnskap i beslutningsprosessene og med sanksjoner på kommunale beslutningsforslag. I en annen språkbruk, kunne vi si at i denne tradisjonen skal kommunale råd bidra til å kvalitetssikre og legitimere kommunale beslutninger. Formålet med rådet er resultatet av rådets arbeid.

Den mer "moderne" møteplass- og informasjonsutvekslingstanken kan sees som en variant av den samme hensikten, bare at prosessen er mer indirekte. At den kommunale forvaltningen og de politiske organene får økt kunnskap om funksjonshemmedes interesser og behov, er tenkt å gi som resultat at kommunale beslutninger får bedre kvalitet gjennom at også hensynet til funksjonshemmede blir ivaretatt.

På den andre siden står en deltakerdemokratisk tankegang om at alle mennesker - og spesielt svakstilte grupper som funksjonshemmede - har

rett til å være med på å påvirke beslutninger som angår dem. I veiledende retningslinjer er formålsparagrafens henvisning til "prinsippet om funksjonshemmedes fulle deltaking og likestilling i samfunnet" et eksempel på denne tankegangen. Her er deltakelsen - brukernes medvirkning - en verdi i seg selv, og det å få delta - øve påvirkning - er en demokratisk rettighet (også) funksjonshemmede har. Ut fra denne tankegangen er rådets virksomhet et mål i seg selv - formålet er deltakelsen - selve prosessen.

## 5.2. Hvis kvalitetssikring er formålet

Hvis kvalitetssikring er rådets formål, er det resultatet som er viktig. Dette resultatet skal være kommunale tjenester og tiltak med god kvalitet (i betydningen tjenester og tiltak som ivaretar funksjonshemmedes interesser og dekker funksjonshemmedes behov). Rådet er virkemiddelet. Da er det meningsfylt å diskutere om virkemiddelet er godt nok, eller om det kan tenkes andre virkemidler som er bedre.

Dersom brukerretting er et kvalitetsmål for kommunale tjenesteyting og kommunale tiltak, finnes ulike metoder for å få et brukerperspektiv på disse. Illustrert gjennom ytterpunktene: å legge brukernes **erfaringer** til grunn for virksomheten, i motsetning til å legge brukernes **synspunkter** til grunn for virksomheten. Brukernes erfaringer kan innhentes via mange kanaler. Evalueringsskjemaer eller kvalitative intervjuer er noen aktuelle måter. Høringsmøter, idedugnader og "verksteder" er andre former. Å gå via brukerorganisasjonene og deres formulerte standpunkter som i kommunale råd, blir en av flere metoder.

Dersom kvalitetssikring er hensikten med kommunale råd, blir en nødt til å overveie om andre modeller for brukermedvirkning kan være mere hensiktsmessige, for noen situasjoner eller saker.

Det avgjørende spørsmålet er hvorvidt modellene bidrar til å få fram helheten i funksjonshemmedes behov, interesser og ønsker. I en vurdering av modellen med kommunale råd for funksjonshemmede blir spørsmålet da hvorvidt brukerrepresentantene er i stand til å formidle denne helheten. Dette er et spørsmål både om deres representativitet og om måten de representerer på, dvs. hvilke arbeidsformer brukerrepresentantene velger. Disse spørsmålene blir mer utfyllende behandlet senere i rapporten.

### 5.3. Hvis deltakelse er formålet

Hvis brukerdeltakelse er rådets formål og en demokratisk rettighet, er deltakelsesprosessen det viktige, nærmest uavhengig av faktisk resultat.<sup>12</sup>

Også med et deltakerdemokratisk formål, kan en reise spørsmålet om rådsmodellen i sin nåværende form er den beste formen for demokratisk deltakelse.<sup>13</sup>

Videre blir det viktig å se på hvilke betingelser som må være til stede for at et slikt råd faktisk skal gi demokratisk brukerinnflytelse.

Kommunale råd for funksjonshemmede er ikke lovfestet. De statlige myndigheter har ikke ønsket å gi kommunene noe slikt pålegg. Det er frivillig og opp til kommunen hvorvidt den ønsker å opprette et råd for funksjonshemmede. Kommunen kan velge bort denne formaliserte formen for brukermedvirkningen ved å la være å opprette råd.

Det er en aktuell problemstilling om brukermedvirkningen blir styrket ved at det innføres statlig pålegg om oppnevning av råd for funksjonshemmede. En viss erfaring med slike pålegg, kan en få ved å se på effekten av det statlige pålegget til kommunene om å opprette plan- og styringsgrupper i forbindelse med reformen for psykisk utviklingshemmede.

Disse plan- og styringsgruppe skulle ha ansvaret for å utarbeide tiltaks- og virksomhetsplaner for psykisk utviklingshemmede. Derigjennom har kommunene blitt tvunget til samarbeid med brukerorganisasjonene om sitt arbeid i forhold til funksjonshemmede. Rundskrivet fra Sosialdepartementet anviste sammensetningen for disse plan- og styringsgruppene til representanter for de politiske organene, for administrasjonen og etatene, og representanter for brukerorganisasjonen, Norsk Forbund for Psykisk utviklingshemmede. Erfaringene fra disse

---

12. Det deltakerdemokratiske formålet henger naturligvis sammen med kvalitetssikringsformålet. En forutsetter at resultatet av deltakelsen blir i tråd med funksjonshemmedes interesser, for - som det slagsordsmessig uttrykkes - funksjonshemmede selv "vet best hvor skoen trykker".

13. Ønske om lovfesting av kommunale råd er et uttrykk for at noen mener at dagens rådsmodell ikke er god nok. En stadig tilbakevendende diskusjon i funksjonshemmedes organisasjoner om de skal engasjere seg i politiske partier og bli valgt inn i styrende organer, er et annet uttrykk for at noen mener andre virkemidler er bedre.

styringsgruppene kan gi innspill til en analyse av effekten av statlig pålegg om oppnevning av råd.

Rådet oppgaver er rådgivende. Rådene har ikke beslutningsmyndighet. Kommunen kan la være å ta hensyn til de råd rådet gir. Imidlertid vil det å la være å ta hensyn, være vanskeligere jo sterkere rådets stilling og status er. Dette er tankegangen bak strategien om å styrke rådets status gjennom oppnevning i kommunestyret og gjennom å få sentrale representanter til å delta i rådene.

Et råd uten status, et råd ingen bruker, et råd med B og C-representanter vil raskt komme i en situasjon der det eksisterer på papiret eller eksisterer som en satelitt i en bane for seg selv, uten kontakt med det egentlige politiske liv der beslutningene virkelig fattes. Et slikt råd sikrer ikke noen noe demokratisk deltakelse. Det vil være et sidespor, en avsporing, ja kanskje et hinder fordi det med sin blotte eksistens kan forhindre andre former for demokratisk påvirkning.

#### 5.4. Ikke enten eller, men både og.

Ovenfor har vi forsøkt å tydeliggjøre at to ulike hensikter ligger bak modellen med kommunale råd for funksjonshemmede - kvalitetssikring og deltakerdemokrati. Det er imidlertid viktig å tydeliggjøre at disse formålene ikke er gjensidig utelukkende. Rådene skal både kvalitetssikre kommunale beslutninger gjennom å bedre beslutningsunderlaget, og rådene skal gi funksjonshemmede i kommunene en mulighet til å delta i beslutningsprosesser i saker som angår dem.

Når vi understreker at to ulike formål ligger bak rådene, er det for å tydeliggjøre at det ikke nødvendigvis er slik at tiltak som bedre mulighetene til å nå det ene målet, også automatisk bedrer mulighetene til å nå det andre. I noen tilfeller kan det være nødvendig å prioritere mellom dem.

#### 6. RÅDSMODELLENS KRAV TIL BRUKERNE

En velbegrunnet hypotese er at rådsmodellen står og faller med brukerrepresentantene. Rådsmodellens to hensikter er begge basert på funksjonshemmedes aktive deltakelse. Kvalitetssikringsformålet baseres på at funksjonshemmede har noe å formidle som kommunen trenger å få vite. Det deltakerdemokratiske formålet baseres på at rådet skal gi



funksjonshemmede en anledning til å påvirke saker som angår dem. Det er altså funksjonshemmedes representanter som er rådets mest sentrale aktører. På denne bakgrunn er det viktig å belyse hvilke krav denne rådsmodellen stiller til funksjonshemmedes organisasjoner og deres representanter.

### 6.1. Brukerrepresentantenes representativitet

Når rådene tar standpunkt og legger fram synspunkter som forutsettes å få innflytelse på kommunale vedtak, blir brukerrepresentantenes representativitet viktig for å sikre at alle funksjonshemmedes interesser ivaretas.

At representanter er representative, dvs. faktisk representerer noen, innebærer:

- at de må være valgt eller utpekt av noen, dvs. at dem de representerer har gitt dem "fullmakt" til å representere seg, og derigjennom har vurdert at de er i stand til å utføre en slik representasjon, dvs. formidle deres erfaringer og synspunkter,
- at de representerte får tilbakemelding og kan "kontrollere" hvordan representantene utfører sin oppgave,
- at de representerte har mulighet til å skifte ut sin representant dersom de ikke er fornøyd.

I 1990 var det 61 landsomfattende organisasjoner som fikk driftsstøtte over statsbudsjettet som organisasjon for funksjonshemmede. I tillegg kom 14 som fikk etableringstilskudd. I Norge finnes altså 75 ulike grupper organiserte funksjonshemmede som i prinsippet skal representeres i kommunale råd.

Mange av organisasjonene representerer imidlertid små grupper funksjonshemmede og vil ikke være utbygget på lokalplanet. Selv ikke de store organisasjonene av funksjonshemmede har egne lokallag for hver enkelt kommune. Medlemsgrunnlaget i funksjonshemmedes organisasjoner, der opptakskriteriet er "å være funksjonshemmet" eller "å være nær pårørende til funksjonshemmede", er rett og slett ikke stort nok til organisasjonsledd på kommuneplan. Mange har regionlag, knyttet til en by eller et tettsted og dets omegnskommuner.

I forhold til rådsrepresentasjon oppstår derfor to ulike problemer:

- \* For det første at rådet, som vanligvis er sammensatt med 3 eller 5 representanter fra hver av de tre hovedgruppene (politikere, administrasjon og brukere), ikke kan ha representanter for alle



organiserte brukerinteresser i kommuner der det faktisk finnes en del slike.

- \* For det andre at mange funksjonshemmede i kommunen ikke blir representert gjennom organiserte brukerinteresser på lokalplansnivå, selv om det kan finnes mennesker med den aktuelle funksjonshemmingen innen kommunen. Her finnes altså brukere som skulle hatt en medvirkningsmulighet, men som ikke har noen organisasjonskanal å rette medvirkningen gjennom.

Et tredje representativitetsproblem er at funksjonshemmedes organisasjoner forholder seg til andre tidsperioder enn kommunens politiske system som er på valg hvert 4 år. Vi skal presentere disse tre problemene litt mer utfyllende:

#### \* Flere brukerorganisasjoner enn representanter

Ettersom rådet ikke kan være så stort at alle de lokale organisasjonene av funksjonshemmede, kan ha egne representanter i rådet, forutsetter rådsmodellen en form for fellesorganisering av funksjonshemmedes organisasjoner, der det er fellesorganet som utpeker representantene. Egentlig forutsetter et kommunalt råd at det også finnes et lokalt samarbeidsorgan - et kommunalt FFO fordi dette er en varig felles brukerorganisering som representantene dermed kan være forpliktet overfor. Rådsmodellen forutsetter dermed at brukerorganiseringer er kommet så langt at organisasjonene er i stand til og har ressurser til å se ut over egen organisasjon og arbeide for felles (og til dels også for andres) interesser. Det er en forholdsvis krevende form for brukermedvirkning.

Lokale samarbeidsorgan mellom funksjonshemmedes organisasjoner finnes hovedsakelig på større steder. Derfor søker en andre veier for å fordele rådsrepresentasjonen mellom de ulike organisasjonene.

Ut fra en tankegang om at behovene varierer mellom ulike grupper funksjonshemmede, søker Veiledende retningslinjer å løse representativitetsproblemet ved å anbefale at funksjonshemmedes representanter kommer fra det retningslinjene kaller "de fem hovedgrupperingene" av funksjonshemninger: bevegelsehemming, hørselshemming, synshemming, psykisk utviklingshemming og skjult funksjonshemming.

Veiledende retningslinjer må forutsette at situasjonen for funksjonshemmede innen hovedgrupperingene i hovedsak er lik. Ettersom to av disse grupperingene er samlegupper som tar opp i seg en rekke svært

ulike diagnoser, er det et spørsmål om ikke forskjellene innad i gruppene er like store som forskjellene mellom dem. Likhetene mellom kortvokste og revmatikere er ikke åpenbare, selv om begge her trolig må tilhøre gruppen bevegelseshemmede. Heller ikke likhetene mellom en person med lungeemfysem og en som sliter med psykoser eller spisevansker, er slående. Begge vil vel tilhøre gruppen skjulte funksjonshemninger, selv om bevegelseshemming er en utbredt følge av lungeemfysem og selv om både hoste og pustehjelpemidler kan være synlige tegn på funksjonshemmingen.

Videre forutsetter veiledende retningslinjer at likhet i situasjon også gir likhet i konklusjon, nemlig at funksjonshemmede innenfor disse hovedgruppene har behov for eller ønsker om de samme typene tjenester og tiltak. For å løse problemer der dette ikke tilfelle forsøker man i Lørenskog å innkalle aktuell organisasjon når saker spesielt for denne gruppen behandles.

#### \* Fravær av organiserte brukerinteresser

Ettersom alle de ulike gruppene funksjonshemmede ikke har lokale organisasjonsledd, søker en å finne alternative utvelgelseskriterier:

Veiledende retningslinjer anbefaler at i slike tilfeller skal fylkes-FFO eller andre fylkesledd komme med forslag på brukerrepresentanter bosatt i kommunen. Veiledende retningslinjer synes å forutsette at dersom funksjonshemmedes representanter er fordelt mellom de ulike "hovegruppene", er representativiteten ivaretatt selv om disse representantene faktisk ikke representerer andre enn sin egen organisasjon, eller eventuelt bare seg selv.

I Aust-Agder foreslår kommunale rådsrepresentanter at kommuner uten FFO skal samle alle organisasjonene og la møtet velge representanter. Både dette forslaget og forslaget i Veiledende retningslinjer om utpeking fra fylkesledd, innebærer imidlertid at representanten har en svakere formell forpliktelse og mindre kontaktmuligheter med dem de representerer, enn dersom de faktisk er valgt av funksjonshemmede i kommunen.

#### \* Ulike tidsperioder

For at representativitet skal være tilstrekkelig ivaretatt forutsetter rådsmodellen at brukerrepresentantene er sentrale personer i den organisasjon de representerer. De bør ha tillitsverv, gjerne lederposisjon eller være medlem av lokalstyret.

Mens rådet oppnevnes for kommunestyreperioden (fire år av gangen), har de fleste av funksjonshemmedes lokale organisasjoner årsmøte og nyvalg hvert år. Selv om rådsrepresentantene kan ha vært sentrale i sine organisasjoner det året de ble innvalgt i det kommunale råd, kan de være uten tillitsverv i egen organisasjon ved avslutningen av rådsperioden. Dette vanskeliggjør formidlingen og svekker representantenes representativitet.

I praksis viser det seg manglende tilbakemelding er et problem. Lørenskog har forsøkt å bøte på dette ved å foreslå at protokoller fra rådsmøtene ikke bare sendes til brukerrepresentantene, men også til de organisasjonene de representerer.

## 6.2. Brukerrepresentantenes kompetanse

Rådsmodellen kan ses på som et møte mellom parter med ulike typer kunnskap og ulik virkelighetsforståelse. Etatsrepresentantene har fagkunnskap fra de områdene (sektorene) de representerer og et sektorperspektiv. Politikerne har kunnskap om det politiske systemet, om ideologi, politiske prioriteringer, strømninger og holdninger). Slik vårt politiske system er bygd opp er det også politikerne som skal ha et totalperspektiv og en helhetsforståelse på kommunens virksomhet. Brukernes kunnskap er i utgangspunktet en hverdagslivskunnskap, om det å leve med funksjonshemming. Og brukernes perspektiv er egeninteressen.

Det møtet i rådet dreier seg om er imidlertid den kommunale virksomheten og her er det politiker- og etatsrepresentantene som er på hjemmebane. Kunnskap om det kommunale systemet er en del av den kunnskapen de bruker daglig. Brukerne skal formidle sin hverdagslivskunnskap til det kommunale systemet i en modell som er formet i en byråkratisk struktur som politikerne og etatene kjenner, men som i utgangspunktet er fremmed for brukerne.

Rådsmodellen legger bestemte premisser for hvordan kunnskapen må framlegges for at den skal nå fram. For at samhandlingen i rådet skal fungere, må partene så og si "snakke samme språk", og det "språket" som kan brukes er ikke hverdagslivserfaringens. Brukerrepresentantene må derfor ha en særskilt kompetanse ut over sin egen erfaring som funksjonshemmet. De skal være i stand til å:

- \* distansere seg fra egne problemer og egen livssituasjon,
- \* ha kunnskap om andre funksjonshemmedes problemer og livssituasjon,
- \* forholde seg analytisk og systematisk til denne kunnskapen: å kunne se fellestrekk, forstå årsaker og finne løsninger.

De skal altså være i stand til å generalisere egen og andres hverdagslivskunnskap og omforme denne til forvaltningsanvendlig kunnskap.

I tillegg må brukerne ha kunnskap om kommunen, både det politiske systemet og det administrative apparatet, og de må være i stand til å framlegge sin kunnskap i det "språk" som kan benyttes i det kommunale systemet - de må beherske den kommunale forvaltningens samhandlingsform.

Rådsmodellen er altså en form for brukermedvirkning som stiller ganske store krav til brukerne og deres representanter. En av årsakene til at råd ikke fungerer, er at brukerrepresentantene ikke har tilstrekkelig kompetanse til å sette seg ut over sin egen hverdagslivserfaring.

Dette problemet kan løses på to ulike måter: Man kan styrke brukernes kompetanse - både i det "å være funksjonshemmet" og i virksomheten i det kommunale systemet. Eller man kan velge medvirkningsformer som ikke stiller like store krav til brukerne. En kunne f.eks. flytte kravene til å forholde seg analytisk og systematisk til brukererfaringene fra brukerne selv og over på den kommunale administrasjonen.

## .7. RÅDENES FUNKSJONSMÅTE

### 7.1. Flersidig funksjon

En kan forsøke å skille ut noen hovedoppgaver - noen hovedfunksjoner rådene ivaretar:

1. Rådene har dels hatt en funksjon som en variant av en "offentlig myndighet" som driver kontroll etter et lovverk. De områdene dette er tydeligst, er når rådene skal ha tilsendt alle tegninger over offentlige bygg og skal passe på om byggeforskriftenes krav til tilgjengelighet for funksjonshemmede er ivaretatt. Her får rådene en funksjon som et "godkjenningsorgan" - når rådet har godkjent en sak, er den i orden. En kan også se rådene kontroll med kommunale budsjetter som en variant av samme modell. Rådene får budsjettforslaget for å kontrollere at funksjonshemmedes interesser er ivaretatt. Her kontrollerer imidlertid ikke rådet etter et lovverk, men etter egen kjennskap til funksjonshemmedes behov.

Råd som skal ha funksjon som "offentlig myndighet" og "godskjenningsorgan" har tatt på seg en vanskelig oppgave og stilt store krav til seg selv. De må kunne føle seg rimelig trygge på at de er i stand til å ha tilstrekkelig kunnskap og kjennskap til lovverk og til alle funksjonshemmedes behov, de må være i stand til å oppdage alle "overtramp" mot disse, og de må være i stand til å formidle alle de "overtramp" de oppdager. De må f.eks. være i stand til å "lese" bygningstegninger, byggebeskrivelser og kommunale budsjetter.

Når rådet skal ha funksjon som "godkjenningsorgan" er det nødvendig at det er i stand til å ivareta alle funksjonshemmedes interesser. Når rådet "beslutter" hva som er i funksjonshemmedes interesser, blir brukerrepresentantenes representativitet og kompetanse blir viktig. Brukermedvirkningen består i å ta standpunkt på vegne av dem de representerer. Da er det viktig at de som i prinsippet skal være representert, også er det i praksis, ellers blir rådet et haltende demokrati.

2. En mindre forpliktende utgave av kontrollmodellen i pkt. 1, er modellen med rådet som "høringsorgan". I denne modellen får rådet mer en "interessepolitisk" funksjon - rådet skal ivareta og formidle funksjonshemmedes interesser - uttale seg på vegne av funksjonshemmede i kommunen. Denne funksjonen får rådet når det skal ha seg forelagt til uttalelse alle kommunale saker som berører funksjonshemmede.

Råd som fungerer interessepolitisk vil i stor grad overlape virksomheten i funksjonshemmedes egne organisasjoner. Dette kan være en grunn til at en del ikke ser begrunnelsen for å ha både en lokal paraplyorganisasjon (lokalt FFO) og kommunalt råd for funksjonshemmede.

På den andre siden, kan et kommunalt råd, der også kommunale politikere og etater er representert, være en styrke for funksjonshemmedes organisasjoner, dersom rådet fremmer deres synspunkter eller slutter seg til deres standpunkter i aktuelle saker.

Også her er det viktig at rådet ivaretar interessene til alle gruppene funksjonshemmede. Også her "vedtar" rådet hva som er i funksjonshemmedes interesser. Også her må brukerrepresentantene ta standpunkt på vegne av de funksjonshemmede de representerer.

3. En annen funksjon rådet kan ha, som også er nevnt i veiledende retningslinjer, er funksjonen som møteplass for informasjonsutveksling. Funksjonshemmede skal få informasjon om

aktuelle kommunale saker og spørsmål, kommunen skal få informasjon om funksjonshemmedes problemer, erfaringer og synspunkter. Så kan de gå hver til sitt og bruke (eller ikke bruke) denne informasjonen i sitt videre arbeid.

Tanken er at dette forholdsvis uforpliktende møtet skal bidra til et godt samarbeid mellom kommunen og brukerne av deres tjenester og tiltak, og at kommunen får økt kunnskap om funksjonshemmedes situasjon bidrar til at den tar mer hensyn til funksjonshemmedes behov. Dette er en arbeidsform og en funksjonsmåte som kanskje best kan beskrives som et "dialog-diplomati".

I denne arbeidsformen tar ikke rådet standpunkter, det formidler synspunkter og erfaringer. Også her blir det viktig at brukerrepresentantene er i stand til å formidle synspunktene og erfaringene til alle grupper funksjonshemmede. Så lenge det dreier seg om å formidle, ikke å ta standpunkt, behøver ikke representativitetsproblemet å få like stor betydning.

4. En beslektet oppgave er utadrettet informasjon der rådet får en funksjon som "informasjonskanal". Her er hovedoppgaven å formidle informasjon om funksjonshemmedes situasjon til almenheten, gjøre funksjonshemmedes interesser kjent for kommunens innbyggere, bidra til å forhindre diskriminerende holdninger, avmystifisere, avmytifikere, redusere skillet mellom "de" og "oss", og skape legitimitet om kommunens tiltak for funksjonshemmede.

Denne oppgaven er en oppgave et råd for funksjonshemmede kan ta på seg, for såvidt uavhengig av hvilke andre funksjoner de har eller tar.

Konsekvenser av svikt i brukerrepresentantenes representativitet blir først og fremst at de urepresenterte gruppene eller interessene ikke kommer fram for almenheten.

## 7.2. Talerett, ikke forhandlingsrett

De fire funksjonsmåtene og arbeidsformene som er beskrevet over, er funksjonsmåter som eksisterende kommunale råd for funksjonshemmede bruker. Hvis en går tilbake til den skjematiske oversikten over former for brukermedvirkning, så kan en si at den i hovedsak faller i gruppene 4. og 7. - funksjonshemmede, dvs. deres organisasjonsrepresentanter har et forum der de kan legge fram sine erfaringer med og synspunkter på det kommunale tiltaks- og tjenestetilbudet og på kommunens prioritering



av saker som berører funksjonshemmede i forhold til andre saker i kommunen.

Brukermedvirkning i form av forhandlinger ligger i hovedsak utenfor råd som fungerer på de måtene som er beskrevet over. Trolig foregår det noe som ligner forhandlinger innad i et råd i forbindelse med at rådet skal avgi en høringsuttalelse. Et forhandlingsforhold, slik Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon har med Staten om trygdeytelsene eller om innholdet i statsbudsjettet, er imidlertid noe annet enn rådgivning. Forhandle gjør man med dem som har makt og myndighet til å bestemme innholdet i en beslutning. Slik makt og myndighet har ikke rådsrepresentantene fra kommunens side, selv om en med målsettingen om sentrale politiker og administrasjonsrepresentanter ønsker å komme nærmest mulig "maktens tinde".

### 7.3. Påvirkningsmulighet, ikke beslutningsmyndighet

I prinsippet har ikke et råd - et rådgivende organ - beslutningsmyndighet. Beslutningsmyndigheten til å utforme innholdet i kommunale tjenester, tilbud og tiltak ligger hos kommunestyret og dets politiske organer, som igjen delegerer denne til sin administrasjon og sine etater. En kan imidlertid tenke seg at beslutningsmyndighet innenfor en gitt økonomisk ramme også kan delegeres til et kommunalt råd for funksjonshemmede som etter veiledende retningslinjer vil være politisk oppnevnt av kommunestyret. Den mest aktuelle oppgaven å delegere vil være tildeling av driftsmidler o.a. tilskudd til funksjonshemmedes organisasjoner, i den grad kommunen faktisk gir slike bevilgninger.

## 8. RÅDENES ARBEIDSFORM

### 8.1. Initiativtaker eller høringsinstans

Brukermedvirkning henger uløselig sammen med prosess og endring. Det er først når noe skal eller bør forandres, at medvirkning blir aktuelt.

Brukermedvirkningen kan komme inn i tre ulike faser: før, underveis og avslutningen av en saksprosess. Virksomheten til de kommunale rådene i dag ser i hovedsak ut til å konsentrere seg om avslutningsfasen av en saksprosess. Rådet fungerer som en høringsinstans. Det godkjenner eller avgir uttalelse om et ferdig utarbeidet forslag. Rådene ser i liten grad ut til å fungere som ideskapere, initiativtakere eller nytenkere. Det er



heller ikke ofte de er aktive deltakere i saksutformingsprosess. Som presentert over, kommer de ofte i sakenes avsluttende fase, og oppleves som et forsinkende ledd.

Til en viss grad har nok rådene en dagsordenfunksjon - rette oppmerksomheten mot problemer, svakheter eller skjevheter. Rådene kan reise saker som ellers ikke ville blitt tatt opp. Det refererer bl.a. evalueringsrapporten fra Lørenskog. Trolig er det nok i første rekke problemer som settes på dagsorden, ikke konkrete forslag til nye løsninger. Å fremme løsningsforslag krever gjerne mer inngående kjenneskap til den kommunale forvaltningen.

Erfaringene med rådsarbeidet slik de er blitt presentert i første del av denne rapporten, understreker viktigheten av at rådene kommer tidlig inn i all saksgang. "Prosess er viktigere enn plan" uttalte en politikerrepresentant om det kommunale planarbeidet. Det er mye viktigere for rådet å bidra til at funksjonshemmedes interesser blir premisser i planarbeidet enn at rådet kommenterer den ferdige planen. Det er viktig at de som skal iverksette planen, har et eierforhold til innholdet i den.

Politisk arbeid, også på kommunalt nivå, dreier seg ikke bare om hva som sies, men også om hvem som sier det og når i prosessen.

Det er et spørsmål, som hovedprosjektet bør kunne gi svar på, om en måte å utvikle rådene på, kan være å endre arbeidsformene slik at de i større grad kommer inn før og underveis i saksprosesser.

## 8.2. Utvikling av møteplassfunksjonen

En kan f.eks. tenke seg at rådene bruker en form med mer uformell og uforpliktende diskusjon og høyttenkning, som alternativ til å vedta uttalelser - ikke nødvendigvis for alle saker, men for en del. En møteform kunne være høytteknings- og idedugnader. Dette ville være en utvikling av rådets møteplassfunksjon. Slik kunne rådene få en funksjon som "treffsteder for utvikling av policy".

En måte å forankre et slikt arbeid på, er å arrangere bedre "høringer". En slik "høring" kan gjennomføres f.eks. en gang i året og gi en bred forankring og formidling av rådsarbeidet. Høringen kan legges opp slik at en får innspill både fra brukerne, fra administrasjonen og fra politikerne i kommunen. Høringene kan være generelle: om hvordan det er å være funksjonshemmet i kommunene og hvordan det er å være politiker og administrasjon og skulle ivareta funksjonshemmedes interesser i kommunen. Eller de kan være mer konkrete og knyttet opp rundt et

spesielt tema eller oppgaver, f.eks. helsetjenestetilbudet til kronikere, eller integrering av funksjonshemmede elever i skolen.

### 8.3. "Formidlingsinstans" mer enn "vedtaksorgan"

Overfor har vi pekt på en rekke problemer som knytter seg til rådets brukermedlemmer og deres representativitet i forhold til funksjonshemmede i kommunene. Disse problemene får større konsekvenser jo mer rådet bruker en arbeidsform der rådet "beslutter" hva som er til beste for funksjonshemmede i kommunen og der brukerrepresentantene er de som "vet" hva som er behovene og interessene til funksjonshemmede i kommunen. Vi kan beskrive det som en arbeidsform der rådet og rådets brukerrepresentanter er brukermedvirkningen.

En alternativ arbeidsform for rådet, en arbeidsform som reduserer betydningen av representativitetsproblemene, er om rådet mer ser det som sin oppgave å formidle brukerinteresser. De kunne velge en arbeidsform der hovedoppgaven er å organisere brukermedvirkning. Dette blir en arbeidsform der rådet mer ser det som sin oppgave å legge til rette slik at brukerne får formidlet sine erfaringer og brukerorganisasjonene får formidlet sine synspunkter, mer enn at rådet selv skal være de som trekker konklusjonene og "vedtar" synspunktene. Vi kan beskrive det som at rådet ser seg selv som verktøy for brukermedvirkningsprosesser, men enn som brukermedvirkningen i seg selv. Dette ville være en utvikling av møteplassfunksjonen som er beskrevet over.

Med en slik arbeidsform kunne rådet f.eks legge opp til:

- Kontaktkonferanser med alle organisasjonene av funksjonshemmede,
- Søkekonferanser med lokale brukergrupper, der formålet er å søke seg fram til et felles bilde av "hvor vi i kommunen skal" når det gjelder innsats overfor funksjonshemmede
- Høringsmøter (nevnt over), eller
- Idedugnader, der formålet er å utvikle ideer til løsninger.

Hovedprosjektet bør se på mulighetene for at rådene kan utvikle slike arbeidsformer og vurdere virkningen av disse sett i forhold til de representativitetsproblemene vi har tatt opp over.

### .9. TREPARTSMODELLEN

Rådene er basert på en modell om et møte mellom tre ulike parter - brukerne (funksjonshemmede), administrasjonen (etatene) og politikerne (fra kommunens folkevalgte organer). Tredelingen bygger på en tanke om at disse tre partene også har ulike interesser å ivareta.

Sett fra brukernes side bygger delingen trolig på oppfatningen om at administrasjonen er viktig fordi den legger premissen for den politiske behandlingen, og at politikerne er viktige fordi det er disse som er på valg og dermed kan stilles til ansvar for de kommunale beslutningene. For brukerne er det viktig at begge disse partene får kunnskap om funksjonshemmedes syn og erfaringer og kan ivareta disse på ulike nivåer i saksbehandlingen.

I teorien er trepartsmodellen tydelig, i praksis er den utflytende. I praksis viser det seg at det ofte er personoverlapp mellom representantene fra de ulike partene. En som representerte brukerne i en periode, kan i neste periode være folkevalgt fordi han/hun også har vært partipolitisk aktiv, eller at en som er partipolitisk aktiv får en funksjonshemming og blir med i sin interesseorganisasjon. En som representerer administrasjonen kan gjerne være funksjonshemmet selv eller ha et funksjonshemmet barn og dermed være aktiv i funksjonshemmedes organisasjoner. Egenerfaringen kan ha påvirket valget av yrke og interesseområde.

Det er et åpent spørsmål hva denne rolleblanding gjør med rådsmodellen og brukermedvirkningen generelt. Det kan være en styrke i kommunikasjonen mellom rådsmedlemmene. På den andre siden kan det svekke rollenes tydelighet.

Brukerrepresentanter som også er kommunalt ansatte, kan komme i vanskelige lojalitetskonflikter. Interne forhold - selv om de har betydning for funksjonshemmede - kan ikke viderefremmes av hensyn til lojaliteten til egen arbeidsgiver. Samtidig kan det være å rette kritikk mot egen arbeidsgiver og egne kolleger.

Rolleblanding kan også føre til utvisking av grenser, at motstanderbildet og motsetningsforholdet erstattes av et samarbeidsforhold som kan styrke brukernes interesser ved å gi dem større gjennomslag. Eller det kan "ansvarliggjøre" brukerne i den grad at de blir svake interesseforkjempere - ved at de tar opp i seg forvaltningens tenkemåte og premisser.

Kanskje er det slik at for brukerne er det best å "holde sin sti ren" og slippe lojalitetskonflikter. Mens det samtidig kan være at det er best

for brukerne interesser at kommunens representanter ikke gjør det samme, men at de tvertimot har "blandede roller" fordi dette kan øke deres forståelse for funksjonshemmedes situasjon.

Et spørsmål er imidlertid hva som skjer dersom rådet seg i mellom er "enig og tro", mens de etatene eller organene de representerer, ikke har samme forståelse. Da kan rådet risikere å bli et organ på siden av de egentlige beslutningene. Eller det kan skje at funksjonshemmede har skaffet seg sterke allierte i kampen for sine interesser. Det er avhengig av representantenes status og stilling innenfor de organene de representerer.

Disse betraktningene er ikke ment som noen ferdig eller fullstendig analyse, mer som noen tanker det vil bli interessant å forfølge i et hovedprosjekt.

## .10. KONKLUSJONER - GRUNNLAG FOR UTVIKLING AV KOMMUNALE RÅD FOR FUNKSJONSHEMMEDE SOM ARENA FOR BRUKERMEDVIRKNING

Det følgende er ikke noen oppsummering av alle poenger som er behandlet i forprosjektrapporten. Det er et forsøk på å trekke fram to hovedkonklusjoner som kan danne grunnlaget for det utviklingsarbeidet vi skal gjøre i hovedprosjektet.

Konklusjonene er:

- \* Brukerne er fundamentet i kommunale råd for funksjonshemmede.

Hensikten med kommunale råd er todelt:

For det første er hensikten at kommunale tjenester, tiltak og vedtak kan kvalitetssikres gjennom at kommunen får bedre kunnskap om brukernes behov og erfaringer. Kommunen får et bedre grunnlag for å fatte beslutninger.

For det andre er hensikten at kommunale råd gir funksjonshemmede brukere av kommunale tjenester og tiltak en arena der de kan presentere sine erfaringer og synspunkter og derigjennom påvirke kommunen til å handle mer i tråd med funksjonshemmedes interesser.

Et kommunalt råd for funksjonshemmede har altså ingen hensikt dersom ikke brukerne ser seg tjent med det og bruker det aktivt.

Når brukerne er fundamentet i rådet, blir deres innsats avgjørende for hvordan rådet som helhet fungerer. Dette betyr ikke at brukerne må gjøre jobben alene, men at drivkraften i rådsarbeidet må være brukernes interesse i å nyttiggjøre seg rådet. Dersom brukerne ikke fungerer som en drivkraft, vil rådet heller ikke fungere.

- \* Rådsmodellen er en krevende form for brukermedvirkning.

Rådsmodellen med vaktbikkjefunksjon for funksjonshemmedes interesser, er en brukermedvirkningsform som stiller store krav til brukerrepresentantenes representativitet og kompetanse, krav som det kan være vanskelige å oppfylle.

Dette problemet kan møtes på to ulike, men ikke gjensidig utelukkende, måter: Gjennom å styrke brukerne og deres organisasjoner, og gjennom å velge funksjonsmåter og medvirkningsformer som er stiller mindre krav til brukerne.

Disse to konklusjonene vil danne grunnlaget for utviklingsarbeidet i vårt hovedprosjekt. De områdene vi ser det som viktig å satse på:

- \* Hvordan brukerorganisasjonene og brukerrepresentantene kan dyktiggjøres til å drive aktiv brukermedvirkning. Vi vil både se på hvilke tiltak som kan fungere, bl.a. opplæring og skolering, og hvilke aktører som kan bidra, bl.a. organisasjonene selv og deres sentrale ledd, kommunen, statlige og fylkeskommunale råd.
- \* Hvilke arbeidsformer og medvirkningsformer som rådet og kommunen kan organisere som aktiviserer flere brukere og legger mindre byrder på noen få brukerrepresentanter.

I hovedprosjektet er det forutsatt av vi både skal gjøre et utviklingsarbeid i forhold til noen kommunale råd, og at vi skal gjøre en analyse av kommunale råd som arena for brukermedvirkning for å gi en forståelse av de rammer for brukermedvirkning som ligger i rådsmodellen og de betingelser som må være til stede for at rådsmodellen kan fungere. Disse forholdene er tatt opp i forprosjektrapporten, men formulert som spørsmålsstillinger som vil bli bedre belyst gjennom hovedprosjektet.

Råd for funksjonshemmede er en modell for brukermedvirkning. En analyse må belyse denne modellens sterke og svake sider, dvs. hvilke føringer modellen legger og hvor gensene går for den brukerinnyflytelse en kan oppnå innenfor en rådsmodell. Slik sett vil en viss sammenligning med andre modeller for brukermedvirkning være en naturlig del av prosjektet.

.11. KILDEMATERIALE

Akershusbulletinen, Utgitt av Akershus fylkesråd for funksjonshemmede, til alle kommunale råd i fylket.

Brev av 24.10.90 Til landets kommuner fra Statsråden i Sosialdepartementet om Veiledende retningslinjer for kommunale råd for funksjonshemmede

Evaluerings rapport og beretning, 1988 - juni 1991, Samordningsrådet for funksjonshemmede i Lørenskog.

Idehefter om Kommunale råd for funksjonshemmede og Fylkesråd for funksjonshemmede. Utgitt av Rådet for funksjonshemmede, 1991.

Innst. O.nr.4. (1991-92) Instilling fra sosialkomiteen om lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd.

Rapport fra møter i 23 kommuner i Oppland i forbindelse med Kampanje for kommunale råd.

Referat fra Dagskonferanse om kommunale råd i Vest-Agder, september 1990.

Referat fra Konferanse med kommunale råd for funksjonshemmede i Aust-Agder, mai 1991.

Regjeringens handlingsplan for funksjonshemmede 1990-93

Rundskriv nr. 13 av 20.8.1970 til Lov om Sosial Omsorg, Om kommunenes oppgaver i omsorgen for funksjonshemmede.

Spørreskjemaundersøkelse: Kommunale råd for funksjonshemmede. Resultatskjema. Rådet for funksjonshemmede, september 1988.

Veiledende retningslinjer for kommunale råd for funksjonshemmede, fra Sosialdepartementet.

Årsrapport 1990 fra Rådet for funksjonshemmede i Hamar kommune.



Deltakelse på:

Fylkesrådskonferanse, Finnmark, juni 1991

Fylkessekretærkonferanse, Oslo, september 1991

Dagsseminar i regi av Buskerud fylkesråd om Kommunale råd,  
Tema:Funksjonshemmede i kommunene, november 1991

Arbeidsseminar: Utvikling av brukermedvirkning gjennom kommunale råd for funksjonshemmede, Sosialdepartementet, august 1991.