

# Kartläggning av kommunernas och landstingens former för samråd

– med organisationer som företräder äldre och  
personer med funktionsnedsättning

*Du får gärna citera Socialstyrelsens texter om du uppger källan, exempelvis i utbildningsmaterial till självkostnadspris, men du får inte använda texterna i kommersiella sammanhang. Socialstyrelsen har ensamrätt att bestämma hur detta verk får användas, enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk (upphovsrättslagen). Även bilder, fotografier och illustrationer är skyddade av upphovsrätten, och du måste ha upphovsmannens tillstånd för att använda dem.*

ISBN 978-91-7555-000-8  
Artikelnr 2012-12-16

---

Publicerad [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se), december 2012

# Förord

---

Socialstyrelsen har i fått regeringens uppdrag att kartlägga kommunernas och landstingens former för samråd med organisationer som företräder äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, rekommenderar respektive ålägger landstinget och kommunen att samverka med andra samhällsorgan och organisationer. Detta beskrivs i 8 § HSL, 3 kap. 1, 4 och 5 §§, 5 kap. 6 och 8 §§ SoL och 15 § punkt 7 LSS. På motsvarande sätt har intresseorganisationerna intresse av att svara upp mot intentionen att samverka och samråda med relevanta samhällsorgan, som ett led i att tillvarata medlemmarnas intressen.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur landsting och kommuner organiserar samarbetet med intresseorganisationer samt att redovisa resultaten till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 21 december 2012.

Medverkande i uppdraget har varit Lena Palm Samuelsson som var projektledare t.o.m. 2012-08-31 och Britta Mellfors som därefter tog över som projektledare. Övriga medverkande i uppdraget har varit Ulrika Bergström, Rebecka Falk, Annika Jalap Hermanson, Elisabeth Schantz, Sandra South och Bengt Wennermark.

Lars-Erik Holm  
Generaldirektör



# Innehåll

---

<b><i>Förord</i></b>	<b>3</b>
<b><i>Sammanfattning</i></b>	<b>7</b>
<b><i>Inledning</i></b>	<b>8</b>
<b>Rättslig reglering m.m.</b>	<b>8</b>
Lagstiftning	8
Socialstyrelsens föreskrifter	9
Internationella konventioner	9
Lagstiftning i de övriga nordiska länderna	9
<b>Medverkan är möjlig på olika nivåer</b>	<b>10</b>
<b><i>Syfte och mål</i></b>	<b>11</b>
<b>Syfte med uppdraget</b>	<b>11</b>
<b>Mål</b>	<b>11</b>
<b><i>Metod</i></b>	<b>12</b>
<b><i>Resultat</i></b>	<b>13</b>
<b>Förekomst av samråd</b>	<b>13</b>
Former för samråd	13
Styrande dokument	13
Olika syn på rådens uppgifter och syfte	14
Rådens organisation och representation	14
Antal ledamöter i råden	15
Råden sammanträder vanligen fyra gånger per år	16
Varierande arvode	16
<b>Utbildning till organisationernas representanter</b>	<b>16</b>
<b>Samrådets möjlighet att påverka</b>	<b>17</b>
Inflytande över vad som ska diskuteras i samrådet	17
Möjligheter till påverkan och inflytande enligt organisationerna	17
Möjlighet att lämna synpunkter före eller efter beslut	18
Organisationernas kunskap tas inte alltid till vara	18
Maktrelationen i råden	19
<b>Uppföljning av samråden</b>	<b>19</b>
Vem är nöjd med samrådet?	19
<b>Hur samråden bör fungera</b>	<b>19</b>
Vad bör förändras enligt intresseorganisationerna?	20
<b>Andra former av samråd eller samverkan för brukarinflytande</b>	<b>21</b>
Oro för utvecklingen	21
<b><i>Referenser</i></b>	<b>23</b>



# Sammanfattning

---

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att kartlägga kommunernas och landstingens former för samråd med organisationer som företräder äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, rekommenderar respektive ålägger landstinget och kommunen samverka med andra samhällsorgan och organisationer. Detta beskrivs i 8 § HSL, 3 kap. 1, 4 och 5 §§, 5 kap. 6 och 8 §§ SoL och 15 § punkt 7 LSS. På motsvarande sätt har intresseorganisationerna intresse av att svara upp mot intentionen att samverka och samråda med relevanta samhällsorgan, som ett led att tillvarata medlemmarnas intressen.

Syftet med denna rapport är att beskriva hur landsting och kommuner organiserar samråden med intresseorganisationer.

Kartläggningen baseras på telefonintervjuer med tjänstemän i 65 kommuner och 19 landsting. Socialstyrelsen har även tagit del av styrande dokument för samråden för alla kommuner, landsting, regioner som medverkat i kartläggningen. Intresseorganisationer som företräder äldre personer och personer med funktionsnedsättning har besvarat enkäter som också ligger till grund för resultatet av denna kartläggning. En hearing anordnades i slutet av arbetet med kartläggningen i syfte att fånga upp ytterligare uppgifter på grund av otillräckligt antal svar från funktionshindringsorganisationer.

Resultatet av kartläggningen visar att det ser olika ut i landets kommuner och landsting när det gäller organisation av samråd samt vilket syfte de har. Det är skillnader i landet när det gäller antal möten per år, rådets uppgifter samt antal ledamöter. Det är också skillnader när det gäller arvode, reseersättning och utbildning.

Intresseorganisationerna anser att deras kunskap inte tas till vara tillräckligt mycket och att deras synpunkter inte beaktas tillräckligt i besluten.

Både kommuner, landsting och intresseorganisationer anser att strukturerade och dokumenterade samrådsmöten behövs. Flertalet anser att det utöver dessa behövs andra möten för att tillgodose behovet av inflytande.

Intresseorganisationerna uttrycker viss oro för att kommunerna vill avveckla de traditionella pensionärs- och funktionshindringsråden till förmån för andra former av samråd och inflytande.

Kommuner, landsting och intresseorganisationer är i stort sett eniga om vilka faktorer som har en avgörande betydelse för att samråd ska fungera. Att utveckla dessa faktorer torde ligga i både huvudmännens och intresseorganisationernas ledamöters intresse för att samrådets syften ska uppnås.

# Inledning

---

Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att kartlägga kommunernas och landstingens former för samråd med intresseorganisationer som företräder äldre personer och personer med funktionsnedsättning. I uppdraget ingår att beskriva bland annat

- om det finns sådana forum för samråd
- hur de är organiserade
- vilka uppgifter de har
- hur intresseorganisationerna uppfattar att råden fungerar.

## Rättslig reglering m.m.

Det finns inga särskilda regler som kräver att det ska finnas formaliserade pensionärsråd eller liknande. Anvisningar till huvudmännen att dels ge utrymme för den enskildes inflytande över sin vård och omsorg, dels att samverka och samråda med andra samhällsorgan och organisationer finns däremot i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Intresseorganisationerna har också själva intresset av att samverka och samråda med relevanta samhällsorgan som ett led i att tillvarata medlemmarnas intressen.

## Lagstiftning

Enligt 8 § HSL ska landstinget i planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.

Enligt 1 kap. 1 § SoL ska socialtjänstens verksamhet bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet.

Av 3 kap. 1 § SoL, som handlar om socialnämndens uppgifter, framgår att socialnämnden bl.a. ska medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen.

Enligt 3 kap. 4 SoL ska socialnämnden i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt ska nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och föreningar.

Enligt 5 kap. 6 § ska kommunen planera sina insatser för äldre. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.



Enligt 5 kap. 8 § ska kommunen planera sina insatser för människor med fysiska och psykiska funktionshinder. I planeringen ska kommunen samverka med landstinget samt andra samhällsorgan och organisationer.

Enligt 15 § punkt 7 LSS hör det till kommunens uppgifter att samverka med organisationer som företräder människor med omfattande funktionshinder.

Ytterligare lagar har viss betydelse i sammanhanget. I 6 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) anges att de kommunala nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som använder deras tjänster.

Även plan- och bygglagen (2010:900) har bestämmelser om samråd. I 3 kap. 9 § finns bestämmelser om samråd kring översiktsplaner. I 5 kap. 11 § finns bestämmelser om samråd kring detaljplaner.

## Socialstyrelsens föreskrifter

I Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete finns bestämmelser om samverkan inom socialtjänsten, verksamhet enligt LSS och hälso- och sjukvården.

Av 4 kap. 5 § framgår att den som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS ska identifiera de processer där samverkan behövs för att säkra kvaliteten på de insatser som ges i verksamheten. Det ska framgå av processerna och rutinerna hur samverkan ska bedrivas i den egna verksamheten. Det ska genom processerna och rutinerna även säkerställas att samverkan möjliggörs med andra verksamheter inom socialtjänsten eller enligt LSS och med vårdgivare, myndigheter, föreningar och andra organisationer.

## Internationella konventioner

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ger stöd för uppfattningen att involvera och inkludera personer som är berörda i utformandet av behovsinsatser. Konventionen skyddar den enskilda människans rättighet att få sin röst hörd och åsikt medräknad. De fri- och rättigheter som anges i konvention ska enligt artikel 14 säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Konventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige.

I inledningen till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning påpekas att personer med funktionsnedsättning bör ha möjlighet att aktivt medverka i beslutsfattande om riktlinjer och program och i konventionens artikel 3 anges att konventionen bygger på fullständigt och faktiskt deltagande och inkludering i samhället.

## Lagstiftning i de övriga nordiska länderna

I de nordiska länderna finns lagstiftning som på olika sätt syftar till att stärka inflytande och delaktighet för patienter och klienter. Det finns dock inga specifika regler om att det ska ske i form av brukarråd, handikappråd eller pensionärsråd. I till exempel Norge finns det angivet i lagtext att man inom hälso- och sjukvårdsområdet och på omsorgsområdet i kommunerna ska underlätta samarbete med brukargruppernas organisationer och med berörda frivilligorganisa-

tioner. Finland har handikappråd vilket kan vara gemensamt för flera olika kommuner. I den s.k. serviceloven i Danmark, som reglerar samhällets insatser för personer med olika typer av funktionsnedsättning, anges bl. a. att en kommun har möjlighet att tillsätta ett eller flera råd som ska ha en rådgivande roll när det gäller utformningen av samhällets insatser enligt denna lag. Alla nordiska länder har dock bestämmelser i lagstiftningen vars syfte är att inhämta synpunkter och skapa inflytande för det verksamheten berör dvs. patienter eller klienter.

## Medverkan är möjlig på olika nivåer

Den statliga utredningen *Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten – till nytta för brukaren* (SOU 2008:18) poängterar att en evidensbaserad praktik förutsätter att socialtjänsten tydligt prioriterar brukarperspektivet, att de stärker den enskildes möjligheter till inflytande och att de utvecklar metoder för medverkan av de berörda personerna. Medverkan förutsätter att personerna det gäller är delaktiga. Reellt inflytande kräver att erfarenheter och kunskaper från de enskilda personerna tas till vara och kan påverka utfallet av arbetet. I utredningens definition av evidensbaserad praktik ses personernas erfarenheter som en av flera kunskapskällor.

I Socialstyrelsens rapport *Metoder för brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri – en kartläggning av forskning och praktik* [1] redovisas metoder för ökat brukarinflytande. Inflytandet beskrivs på tre nivåer. Dels handlar det om den enskildes möjlighet att påverka sin livssituation och den vård och det sociala stöd han eller hon behöver. Detta är s.k. individuellt inflytande och individuell medverkan. Dels handlar det om att ha inflytande på verksamhetsnivå eller på organisations- och systemnivå. På den senare nivån är det oftast intresseorganisationer som utövar inflytande.

# Syfte och mål

---

## Syfte med uppdraget

Syftet är att kartlägga hur landstingens och kommunernas samråd med intresseorganisationer som företräder äldre personer och personer med funktionsnedsättning fungerar. Intresseorganisationer är i denna kartläggning pensionärsföreningar, funktionshinders-, brukar-, patient- eller anhörigorganisationer eller liknande. Socialstyrelsen ska belysa förekomst och organisering av dessa samråd samt vilka syften och mål samråden har.

## Mål

Målet med uppdraget är att kartlägga

- vilket syfte och vilka uppgifter samråden har
- hur kommuner och landsting organiserar former för samråd med intresseorganisationerna
- i vilken omfattning organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning och äldre deltar i planering av stödinsatser i kommuner och landsting
- intresseorganisationernas uppfattning om hur dessa former för samråd fungerar.

# Metod

---

De styrande dokument (reglementen, stadgar, arbetsordningar eller motsvarande) som de deltagande kommunerna och landstingen har för samråd, har inhämtats från respektive kommuns eller landstings webbplatser. I de fall där kommunerna eller landstingen inte haft detta tillgängligt på sina webbsidor, har kommunen respektive landstinget på uppmaning skickat dokumenten.

För att kunna beskriva förekomsten av samråd har Socialstyrelsen genomfört telefonintervjuer med tjänstemän inom kommunerna och landstingen. Före telefonintervjuerna skickades ett informationsbrev om uppdraget till de aktuella kommunerna och landstingen. I brevet efterfrågades uppgifter om namn och kontaktuppgifter på en person som skulle kunna delta i en telefonintervju. Telefonintervjuerna genomfördes utifrån en intervjuguide.

Utöver telefonintervjuerna togs uppdraget upp i Socialstyrelsens rådgivande nämnd för funktionshindersfrågor och Socialstyrelsens äldreråd. Vid dessa möten genomfördes en dialog om kommunernas och landstingens samråd. Medlemmarna i råden gavs även tillfälle att lämna skriftliga synpunkter i efterhand genom ett frågeformulär som delades ut på mötet.

Eftersom få funktionshindersorganisationer besvarade den enkät som delades ut anordnade Socialstyrelsen i oktober en hearing. Till hearingen inbjöds ett tjugotal organisationer varav tio deltog.

För att göra ett urval med geografisk spridning delades samtliga kommuner och stadsdelarna i Stockholm, Göteborg och Malmö in i sex grupper enligt tabell 1.

*Tabell 1 Indelning för urval av kommuner*

Grupp	Beskrivning	Totalt antal kommuner	Urval
1	Stockholm inkl stadsdelar	13	4
2	Malmö inkl stadsdelar	10	3
3	Göteborg inkl stadsdelar	10	3
4	50 000 inv. eller mer	43	20
5	20 000 – 50 000 inv.	73	20
6	Mindre än 20 000 inv.	171	20

Totalt 70 kommuner och stadsdelar fick erbjudande om att vara med i kartläggningen, varav fem avstod från att medverka. Samtliga 21 landsting och regioner erbjöds att delta i kartläggningen. Två av dessa avstod från att medverka.

När termen landsting används i rapporten avses både landsting och region och termen kommun avser även stadsdelarna i Stockholm, Malmö och Göteborg.

# Resultat

---

Totalt har tjänstemän från 65 kommuner och 19 landsting medverkat i kartläggningen. I alla kommuner och landsting som har samråd med pensionärsorganisationer benämns dessa råd pensionärsråd. När det gäller kommunernas och landstingens samråd med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning kan dessa råd ha en mängd olika benämningar. Råden kallas för funktionshindersråd, råd för personer med funktionsnedsättning, handikappråd eller råd för funktionshindersfrågor. I den här rapporten använder vi benämningen funktionshindersråd.

Samtliga av de fem största pensionärsorganisationerna har svarat på enkäten som delades ut vid möte med Socialstyrelsens äldreråd.

Från funktionshindersorganisationer kom tre svar på enkäten som delades ut vid möte med Socialstyrelsens funktionshindersnämnd.

Vid hearingen deltog tio funktionshindersorganisationer.

## Förekomst av samråd

### Former för samråd

Av de 65 kommuner som medverkat i kartläggningen är det 53 som svarat att man har funktionshindersråd och 57 har pensionärsråd. Fem kommuner har sammansatt råd, dvs. funktionshinders- och pensionärsråd. Fyra kommuner har annan benämning och har i kartläggningen kategoriserats som annat.

Av de 19 landstingen som medverkat är det 15 som svarat att man har funktionshindersråd och 17 som har pensionärsråd. Landstingen har inga sammansatta råd, men det förekommer andra slags råd: samrådsträff, samverkansråd, brukarpanel, kommittén för rättighetsfrågor, anhörigråd, distriktsråd, medborgardialog, psykbukarråd eller länsbrukarråd. Dessa är sällan förekommande och omnämns inte vidare i denna kartläggning.

### Styrande dokument

Av de intervjuade tjänstemännen i kommunerna är det drygt 90 procent som anger att det finns styrande dokument för funktionshindersråd och drygt 96 procent för pensionärsråd. Motsvarande siffror för landstingen är nästan 87 procent för funktionshindersråd och 88 procent för pensionärsråd. De styrande dokumenten kallas i de allra flesta fall reglemente men benämns även som stadgar, instruktion eller arbetsordning. I ett fåtal fall kallas de riktlinjer, mall eller regler. Det finns ingen skillnad mellan pensionärsråden och funktionshindersråden vad gäller benämningen på rådets styrande dokument.

På frågan huruvida det framgår av det styrande dokumentet vilka uppgifter rådet har är det en liten skillnad mellan kommuner och landsting. Majoritetet svarar att det framgår vilka uppgifter rådet har.

I ett fåtal av de drygt 150 styrande dokumenten som granskats hänvisas till någon lagstiftning och i de fall det görs är det socialtjänstlagen och hälso- och

sjukvårdslagen som nämns. I ett fåtal av de styrande dokumenten för kommunernas funktionshindersråd finns hänvisning till lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. Även mänskliga rättigheter omnämns i en del av de styrande dokumenten. Ett fåtal styrande dokument anger att rådet arbetar efter FN-konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning för att tillförsäkra delaktighet och jämlikhet. En del funktionshindersråd anger att rådet ska arbeta med att ”stödja utvecklingen av ett systematiskt arbete för mänskliga rättigheter”. Funktionshindersråden som hänvisar till FN-konventionen om mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning anger artikel 3 och 4. I undantagsfall nämns barnkonventionen.

I en del styrande dokument framgår att rådets kommunala företrädare bör representera de nämnder och styrelser vars beslut påverkar förhållanden för äldre och personer med funktionsnedsättning.

### Olika syn på rådets uppgifter och syfte

Tjänstemännen ombads vid telefonintervjuerna att ge exempel på rådets uppgifter och syfte. I svaren framträder en viss skillnad mellan kommuner och landsting.

Kommunernas tjänstemän anger i större utsträckning än landstingens att rådets uppgift är att vara ett rådgivande forum (80 procent av kommunerna och 58 procent av landstingen).

De intervjuade i landstingen anger i högre omfattning än de intervjuade i kommunerna att rådets uppgift främst är ett forum för informationsutbyte. När det gäller pensionärsråden uppger 72 procent av kommunerna och 89 procent av landsting att rådets syfte är informationsutbyte.

En mindre del av kommunerna och landstingen anger att rådets uppgifter är att vara ett forum för opinionsbildning och kunskapsspridning.

När det gäller rådets syfte att vara ett forum för dialog, samråd och samverkan har kommunerna och landstingen i stort sett samma uppfattning. Cirka 85 procent av de intervjuade anger detta.

Flertalet av de intervjuade tjänstemännen anger att rådets syfte till viss del är att öka inflytandet, delaktigheten och medbestämmande. Av de intervjuade kommunernas tjänstemän anger 43 procent att det är funktionshindersrådets syfte, medan knappt 32 procent anser att det gäller för pensionärsråden. Enligt landstingens tjänstemän är förhållandet i stället det motsatta, 47 procent av pensionärsråden har syftet att öka inflytandet, medan knappt 27 procent av funktionshindersråden har detta syfte. Detta kan jämföras med att flertalet reglementen anger att rådets syfte är att öka inflytande, delaktighet och medbestämmande.

### Rådets organisation och representation

De kommunala pensionärs- och funktionshindersråden har sin organisatoriska hemvist i olika kommunala nämnder. Vanligen har råden koppling till socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, äldrenämnden, servicenämnden eller stadsdelsnämnden. Nästan en tredjedel av de intervjuade i kommunerna anger att pensionärs- och funktionshindersråden är kopplade till kommunstyrelsen. Här är det ingen skillnad mellan pensionärsråden och funktionshindersråden. Många av intervjupersonerna angav att det ger större tyngd till rådet om det är knutet till

kommunstyrelsen. När rådet är kopplat till en specifik nämnd riskerar det att endast behandla de frågor som nämnden svarar för. Samma uppfattning framhålls av intresseorganisationerna.

I de kommunala pensionärs- och funktionshindersråden ingår politiska ledamöter från olika nämnder. Det skiljer sig åt mellan pensionärs- och funktionshindersråden vilka och hur många nämnder som finns representerade.

I samtliga pensionärsråd ingår politiska företrädare för den nämnd som rådet är knutet till. Utöver politiker från nämnder ingår politiker från eller tjänstemän med anknytning till exempelvis miljönämnden, byggnadsnämnden, tekniska nämnden samt kultur- och fritidsnämnden. En del styrande dokument föreskriver att vissa pensionärsråd har samråd med enbart kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

I de kommunala funktionshindersråden ingår representanter från fler nämnder än i pensionärsråden. I funktionshindersråden representeras socialnämnden, vård- och omsorgsnämnden, barn- och ungdomsnämnden, tekniska nämnden, servicenämnden, kultur- och fritidsnämnden eller utbildningsnämnden.

Landstingens pensionärs- och funktionshindersråd har samråd med främst hälso- och sjukvårdsnämnden, landstingsstyrelsen och landstingsfullmäktige. Majoriteten av råden har förtroendevald politiker som ordförande. Vice ordförande är oftast en representant från intresseorganisationerna.

Ordförande väljs på olika sätt. Oftast regleras detta i de styrande dokumenten. I flertalet fall utser den nämnd som rådet är kopplat till vilken politisk företrädare som ska vara ordförande. I andra fall är ordföranden i nämnden automatiskt också ordförande i rådet.

Kommunstyrelsen kan även utse en ordförande för rådet. I flera av dessa fall är det reglerat att kommunstyrelsens ordförande ska vara ordförande i rådet.

I undantagsfall anges att ordförande i rådet ska utses av intresseorganisationernas representanter.

## Antal ledamöter i råden

De ordinarie ledamötsplatserna i pensionärs- och funktionshindersråden är fördelade mellan de politiska företrädarna och representanterna från intresseorganisationerna. Flertalet kommuner och landsting har en jämn fördelning mellan politiska företrädare och organisationernas representanter. I andra kommuner och landsting har representanterna från intresseorganisationerna majoriteten av platserna för ordinarie ledamöter. Inte i någon av de studerade kommunerna och landstingen förekommer det att de politiska företrädarna utgör majoriteten av ordinarie ledamöter i rådet. I en av de intervjuade kommunerna var endast representanter från intresseorganisationerna ordinarie ledamöter. Politiker var bara adjungerade eller bjöds in.

Antalet ordinarie ledamöter varierar stort mellan råden. De flesta av råden har mellan 11 och 17 ordinarie ledamöter. Småstadskommunerna har i regel ett lägre antal ordinarie ledamöter, tio stycken eller färre. Landstingen har oftast mellan 15 och 25 ordinarie ledamöter.

Politiker och tjänstemän från berörda nämnder och förvaltningar kan bjudas in beroende på vilka frågor rådet ska behandla. Även andra föreningar och organisationer som bedriver verksamhet inom aktuellt område i kommunen eller landstinget kan bjudas in för att delta i rådets överläggningar.

I många kommuner och landsting finns arbetsutskott eller beredande möten där rådets sammanträden förbereds.

### Råden sammanträder vanligen fyra gånger per år

Antalet sammanträden för råden varierar från fyra till tio gånger per år enligt de intervjuade tjänstemännen. Vanligast är att råden sammanträder en gång per kvartal. I ett fåtal fall förekommer att rådets sammanträden är kopplade till hur ofta den nämnd som rådet tillhör sammanträder.

Uppfattningen om fyra möten per år är tillräckligt skiljer sig åt mellan kommunerna och landstingen. En del menar att det inte finns tid och möjlighet att genomföra fler än fyra möten per år även om det skulle vara önskvärt. Andra hävdar att fler sammanträden är en nödvändighet för att rådets representanter tidigt ska komma in i beslutsprocesser, hinna komma med synpunkter och därmed kunna påverka. Den politiska gången och beslutsprocessen sammanfaller inte alltid med rådets sammanträden. Det innebär att tiden ibland blir för knapp för att ärenden och beslut ska hinna remitteras till rådet på det vis som de styrande dokumenten anger.

### Varierande arvode

Det är en skillnad mellan kommuner och landsting i vilken utsträckning arvode utbetalas. Landstingen betalar ut arvode i något större utsträckning än kommunerna.

Intresseorganisationerna bekräftar att det varierar i vilken omfattning kommuner och landsting ger arvode. Det finns kommuner där organisationernas ledamöter får samma ersättning som politikerna. Det finns flera kommuner som inte betalar ut något arvode alls, enligt de intervjuade tjänstemännen.

Förhållandet gäller även reseersättning. 17 av de 19 deltagande landstingen ger reseersättning till ledamöterna i både funktionshindersråd och pensionärsråd. Enligt de intervjuade tjänstemännen i kommunerna är det drygt 60 procent som ger reseersättning till funktionshindersråden och drygt hälften lämnar reseersättning till pensionärsråden. Dessa uppgifter bekräftas av intresseorganisationerna.

Avseende ersättning för förlorad arbetsinkomst är det skillnad dels mellan landsting och kommuner, dels mellan funktionshindersråd och pensionärsråd. Landstingen ger oftare ersättning än kommunerna och funktionshindersråd får ersättning oftare än pensionärsråd.

### Utbildning till organisationernas representanter

Av intervjuerna framkommer att cirka två tredjedelar av kommunerna ger utbildning till organisationernas ledamöter i råden. Av landstingen är det färre som uppger att de ger ledamöterna utbildning. Det handlar inte om någon formell utbildning utan främst om att ge ledamöterna information om kommunens organisation, lagstiftning, reglementen, övriga styrdokument och om samrådets funktion och uppdrag.

Vanligtvis får ledamöterna viss utbildning i början av mandatperioden under en till två dagar. Vidare förekommer det att organisationerna blir inbjudna till



föreläsningar, konferenser, seminarier, informationsträffar, studiebesök, temadagar och mässor.

Några intresseorganisationer anser att det finns brister i den utbildning som kommunerna erbjuder och uppger att de själva ser till att ledamöterna får den utbildning som de anser sig behöva. Funktionshindersorganisationerna anser att det borde erbjudas mer utbildning.

## Samrådets möjlighet att påverka

### Inflytande över vad som ska diskuteras i samrådet

Socialstyrelsen ställde frågan till tjänstemännen i vilken grad intresseorganisationerna kan påverka vilka frågor som ska diskuteras i samrådet. Flertalet kommuner uppger att både pensionärs- och funktionshindersorganisationerna kan påverka detta i hög grad. När det gäller landstingen är det fler som uppger att funktionshindersorganisationerna kan påverka denna fråga i hög grad än vad pensionärsorganisationerna kan.

De frågor som pensionärs- och funktionshindersorganisationerna vill föra upp på dagordningen är många och av skiftande karaktär. Det handlar om kollektivtrafik, färdtjänst, bostadsfrågor, tillgänglighetsfrågor, parkering, samhällsplanering, stadsplanering, bygglovsprocesser, trygghet i offentlig miljö, utemiljö, snöröjning, badhus, hörslingor i offentliga lokaler, hemtjänst, hemsjukvård, habilitering, mathållning, avgifter, personalbemanning, inflytande och demokrati-frågor, lagen (2008:962) om valfrihetssystem lagen (2007:1091) om offentlig upphandling m.m.

### Möjligheter till påverkan och inflytande enligt organisationerna

De flesta intresseorganisationerna uppger att möjligheten att påverka varierar och ser olika ut i olika delar av landet. Deras svar har en spridning från att kunna påverka i enstaka fall och i ringa grad till att det är ganska bra och att de har hyggliga möjligheter att påverka. Det är dock flera som anger att de har mycket liten möjlighet att påverka och att råden i drygt hälften av kommunerna är mest ett forum för information från verksamheterna till intresseorganisationerna.

Många råd saknar inflytande när det gäller viktiga och långsiktiga frågor och kan enbart utöva påverkan i enskilda frågor som inte är så stora. Intresseorganisationer framför att ärendet för det mesta är så långt gånget att de inte kan påverka något innan beslutet ska tas. I vissa kommuner är rådet i stället med i ett tidigt skede i planerings- och budgetprocessen och har då möjlighet att påverka större och övergripande frågor.

Intresseorganisationerna framhåller att det ges goda möjligheter att påverka i råd där det finns arbetsutskott eller något annat förberedande möte mellan ordförande, vice ordförande, ytterligare någon representant för intresseorganisationerna och sekreteraren.

I råd där det sitter engagerade politiker med en viss position (till exempel ordförande i någon nämnd) är det lättare att kunna påverka.

Råd som har sammanträden oftare än fyra gånger per år har intresseorganisationerna större möjlighet att påverka. Vid hearingen framfördes att fyra sammanträden per år därför är för lite.

## Möjlighet att lämna synpunkter före eller efter beslut

De allra flesta av tjänstemännen i kommuner och landsting anger att intresseorganisationerna oftast, men inte alltid, ges rimlig tid att lämna synpunkter. Det finns dock en skillnad när det gäller pensionärsråden i landstingen där bara ett av fyra landsting säger att pensionärsråden oftast får rimlig tid att lämna synpunkter.

Enligt intresseorganisationerna själva ges råden inte alltid tillräckligt med tid för att lämna synpunkter på förslag och utredningar. Vid hearingen med funktionshindersorganisationerna framhöll deltagarna att det är ett stort problem att de inte får information i rimlig tid för att kunna lämna synpunkter.

På frågan om deltagarna i rådet har möjlighet att komma med synpunkter på kommunens eller landstingets verksamhetsplanering före eller efter beslut var svaren varierande. Det var svårt att få ett entydigt svar på om det skulle vara före eller efter. Många svarade att det oftast är före beslut men reserverade sig eftersom det på grund av få sammanträden inte alltid är möjligt. Inom en och samma kommun eller inom ett och samma landsting kan det vara så att organisationerna ibland har möjlighet att lämna synpunkter före beslut och ibland efter beslut. Detta beror på när i planeringsprocessen rådet har sitt sammanträde. Ibland hålls samrådet en kort tid före beslutet och då hinner kommunen eller landstinget inte få in synpunkterna innan de fattar beslut.

## Organisationernas kunskap tas inte alltid till vara

När det gäller i vilken mån organisationernas kunskap tas till vara skiljer sig svaren åt mellan kommuner och landsting. Av landstingen uppger en större andel än kommunerna att de tar vara på intresseorganisationernas kunskap.

De tjänstemän som svarar att kunskapen tas till vara ger även exempel på när detta sker. Några exempel på när kunskapen tas till vara är frågor om

- hur samhällsinsatser upplevs ur ett användarperspektiv
- tillgänglighet och framkomlighet
- utformning av gatumiljöer och bostadsområden
- boenden och hjälpmedel
- kollektivtrafik.

Dessutom tar de till vara organisationernas kunskap i vissa utredningar.

Vid intervjuerna med tjänstemän från kommunerna framkom att vissa ofta efterfrågar pensionärs- och funktionshindersorganisationernas kunskap, men att de inte får något gehör. ”Det känns som om vi skulle kunna få ut mer av intresseorganisationerna för att få väl underbyggda beslut som kan gagna målgruppen”, säger en kommunrepresentant.

De flesta av intresseorganisationerna själva är försiktigt positiva i svaren om huruvida deras kunskap tas till vara. Några är mer tveksamma. Ibland ifrågasätts om kunskapen tas till vara och att kunskapen från pensionärsledamöterna inte alltid tillmäts samma betydelse som politikernas och tjänstemännens.

Intresseorganisationerna betonar att de sitter på en stor kunskap som borde tas till vara.

Vid hearingen framför funktionshindersorganisationerna att det är anmärkningsvärt att det sällan blir som de vill, med tanke på alla bra argument som de

ändå för fram i råden. Det framgår inte heller i de skriftliga besluten hur intresseorganisationerna har resonerat. Deltagarna i hearingen anser att beslutsunderlaget borde ta med vad funktionshindersrådet har haft för synpunkter och att detta bör vägas in i beslutet.

## Maktrelationen i råden

Intresseorganisationerna upplever oftast att maktrelationen i samråden är ojämlik. Den verkliga makten i rådet har ordföranden, eventuellt någon annan politiker och tjänsteman med inflytande. Visserligen är bilden inte heller här entydig. Det är dock få som skulle säga att maktrelationen är jämlik, enligt svaren från intresseorganisationerna.

De som uppger att de har inflytande i rådet påtalar att det beror på att det finns politiker som lyssnar snarare än att maktrelationen är jämlik. Någon beskriver det som att det är bra relationer i rådet, att det finns respekt, men att de inte upplever någon makt. En annan intresseorganisation säger att förvaltningen har all makt och menar att organisationerna ibland är maktlösa.

Några små intresseorganisationer uttrycker att de stora intresseorganisationerna har mer makt i kraft av sin storlek, eftersom de därmed har flera medlemmar i rådet. Andra framför missnöje med maktrelationen och anser att de har en svag roll och inte känner sig som en fullvärdig samtalspartner.

## Uppföljning av samråden

### Vem är nöjd med samrådet?

I telefonintervjuerna ställdes frågan till tjänstemännen hur nöjda de är med hur samråden går till. En stor del av dem (75–85 procent) svarar ”mycket nöjd” eller ”ganska nöjd”. Andelen nöjda är något högre för pensionärsråden än för funktionshindersråden i både kommunerna och landstingen.

På frågan om deras uppfattning om hur nöjda intresseorganisationerna är sjunker siffrorna något.

Någon regelrätt uppföljning av hur intresseorganisationerna upplever samråden är det få kommuner och landsting som gjort. I intervjuerna säger de flesta att i den mån de gör någon uppföljning så sker detta i muntlig form och att det löpande kommer in muntliga synpunkter. Endast i ett fåtal fall uppger de intervjuade tjänstemännen att kommunerna och landstingen har gjort enkäter eller låtit representanterna få lämna in skriftliga synpunkter.

## Hur samråden bör fungera

De intervjuade tjänstemännen och intresseorganisationerna har lämnat exempel på faktorer som gör att ett samråd fungerar bra.

- Det bör vara beslutsfattare, till exempel ordförande i någon nämnd eller andra politiker med stort inflytande som sitter i rådet.
- Rådet bör vara knutet till kommunstyrelsen. Det förbättrar rådets möjligheter att få inflytande över andra frågor än bara vård och omsorg.
- Det ger tyngd och legitimitet åt rådet om kommunstyrelsens ordförande är ordförande i rådet.

- Rådet bör fokusera på rådets uppgifter och ha ett mer strategiskt tänkande genom att vara framåtsyftande, hitta en gemensam idé och behandla de stora samhällsfrågorna.
- Ordföranden bör ha ledarförmåga.
- Intresseorganisationerna bör utse personer som kan se helheten i den kommunala verksamheten, som kan ge konstruktiva synpunkter och som driver frågor för hela den grupp de representerar.
- Att ha någon form av förberedande möten, arbetsutskott eller presidie möten som planerar samrådsmötena främjar möjligheten till inflytande. Det bör vara en god struktur i arbetsordningen och ett strukturerat arbetssätt, protokollförda och täta möten. Rådet bör sammanträda mer än fyra gånger per år för att uppnå kontinuitet i mötena.
- Ledamöterna måste få underlag i tid så att de hinner delta i beslutsprocessen. Intresseorganisationerna bör själva samråda med varandra mer inför sammanträdena och samarbeta och driva frågor gemensamt.
- Det fungerar bra då det är intresserade, engagerade och aktiva intresseorganisationer och politiker i rådet.
- Samråden fungerar bra när de präglas av ömsesidig respekt och gott samarbete samt när intresseorganisationernas kompetens och erfarenhet tas till vara.

### Vad bör förändras enligt intresseorganisationerna?

I enkäten och vid hearingen ger intresseorganisationerna flera förslag på vad som bör förändras eller förbättras. Följande exempel nämns:

- En lagstiftning om samråd skulle markera vikten av samarbete.
- Intresseorganisationernas synpunkter bör finnas med som beslutsunderlag och bifogas handlingarna.
- Personer med psykisk funktionsnedsättning bör i större utsträckning vara representerade i rådet.
- Webbplatser skulle i vissa kommuner och landsting kunna vara bättre så att intresseorganisationerna kan få ut information.
- De mindre pensionärsorganisationerna är inte nöjda med att enbart de stora organisationerna är representerade i vissa råd.

Både kommuner, landsting och funktionshindersonsorganisationer påpekar att en svårighet i samråden är att de är så komplexa med många olika företrädare från olika organisationer som har en mängd olika intressen. Det saknas även en gemensam syn på frågorna som ska lösas. Det finns en risk att rådet blir ett forum för informationsutbyte snarare än att komma fram till en gemensam hållning.

Funktionshindersonsområdet är mångfasetterat med olika typer av krav och det är därför viktigt med en bred sammansättning så att frågorna belyses ur olika perspektiv. Vid hearingen framförde deltagarna att rådet måste ta hänsyn till att representanter har olika funktionsnedsättningar. Det måste därför skapas förutsättningar så att alla representanter kan sätta sig in i den aktuella frågan.

I den här kartläggningen ges flera exempel på framgångsfaktorer för att kommuner och landsting får ut relevant och nödvändig kunskap från intresseorganisationerna och att de anser att de har möjlighet att påverka. Dessa exempel

stämmer i hög grad med det som presenteras i rapporten ”Pensionärsråd – ett verktyg för pensionärsinflytande?” [2]. I den rapporten beskrivs samma faktorer som denna kartläggning och nämns vara nycklar för möjligheten att påverka.

## Andra former av samråd eller samverkan för brukarinflytande

En mindre del av de intervjuade tjänstemännen i kommunerna och landstingen anger att de har andra former för samråd som komplement eller alternativ till pensionärs- och funktionshindersråden. Vissa kommuner och landsting har till exempel samråd med andra intresseorganisationer som vanligtvis inte ingår i de traditionella pensionärs- eller funktionshindersråden. Det kan till exempel vara organisationer som företräder anhöriga, personer med utvecklingsstörning och personer med psykisk sjukdom.

Framför allt funktionshindersorganisationerna framhåller att det är betydelsefullt att ha alternativa former för dialog, att samråda på flera fronter. Utöver funktionshindersorganisationernas möten på nämndnivå bör det finnas så kallade subgrupper eller brukarråd. Dessa är viktiga för vissa gruppers möjlighet att kunna påverka och driva gruppens egna specifika frågor om särskilda diagnoser eller funktionsnedsättningar. Intresseorganisationerna behöver därför ha direktkontakt med vissa specialiteter eller mottagningar.

Det räcker alltså inte med de centrala samråden på kommun- och landstingsnivå. De övriga samråden är minst lika viktiga. Konkreta, specifika samråd med tjänstemän i sakfrågor är ett sätt att effektivisera samråden. Nuvarande former är stelbenta. Flera funktionshindersorganisationer betonar att det därför krävs förnyelse, modernisering, mer direkt kommunikation (till exempel brukarråd eller brukarpaneler). Även vissa tjänstemän poängterar detta.

Det behövs ytterligare alternativa samverkansformer. Det kan handla om olika öppna former av medborgardialoger eller brukarpaneler. Ofta säger kommuner att de vill öka det demokratiska inslaget i kommunen genom att skapa påverkansmöjligheter för alla medborgare och inte bara för pensionärer eller personer med funktionsnedsättning. Till skillnad från traditionella brukarråd är representationen inte fast utan är beroende av vad som ska diskuteras och vilka som önskar närvara under mötet. Syftet med dessa möten är att fånga in och belysa flera perspektiv. Vanligt är att dessa former för samråd arbetar tematiskt med till exempel framtidsfrågor.

## Oro för utvecklingen

Flera pensionärsorganisationer säger att det i ungefär hälften av landets kommuner råder ett missnöje med hur samråden fungerar, framför allt på grund av politikernas och tjänstemännens bristande intresse. De fall där politikerna är direkt negativt inställda är dock få.

Det finns även en oro för att det är så hög ålder hos företrädarna för intresseorganisationerna. Det är svårt att rekrytera yngre personer till råden och därmed få yngre personers behov och synpunkter belysta i diskussionerna. Detta är ett problem som både intresseorganisationerna, landstingen och kommunerna betonar.

Flera intresseorganisationer är oroliga eftersom de kan skönja en utveckling där kommuner vill avveckla de kommunala pensionärs- eller funktionshindersråden och i stället införa så kallade medborgardialoger. Intresseorganisationerna menar att de traditionella råden har en stor fördel genom att de representerar en stor grupp människor. Råden är till skillnad mot medborgarforum inget tillfälligt organ, utan ledamöterna är oftast utsedda för en mandatperiod. Enligt intresseorganisationerna medför detta att det blir en kontinuitet i arbetet.

Kommuner som har dålig ekonomi prioriterar inte frågor som samråd med intresseorganisationer inom funktionshinderspolitiken, vilket är oroande för intresseorganisationerna.

Ytterligare en anledning till oro hos intresseorganisationerna är att det är svårt att driva lokala handikappföreningar om det inte finns tillgång till lokaler eller annat stöd från det allmänna.

# Referenser

---

1. Metoder för brukarinflytande och medverkan inom socialtjänst och psykiatri – en kartläggning av forskning och praktik. Socialstyrelsen 2012
2. Pensionärsråd – ett verktyg för pensionärsinflytande? Stiftelsen Stockholms Läns Äldrecentrum. 2007