

Kommunala Råd

En studie av kommunala Pensionärsråd och Funktionshinderråd –
Anders Lidström och David Feltenius, Umeå Universitet.



Förord

Samrådsorgan med pensionärsföreningar respektive föreningar som organiserar funktionshindrade har funnits sedan 1970-talet och är idag vanligt förekommande i kommuner och regioner. De är ett uttryck för att den representativa demokratin kan kompletteras med andra former varav samrådsorgan är en form. I denna studie har Anders Lidström och David Feltenuis vid Umeå universitet studerat vilka det är som deltar i samråden, hur de ser på sin roll och hur de upplever att råden fungerar. Studien innehåller svar från de som representerar kommunen såväl som civilsamhällesorganisationerna i samrådsorganen. Studien innehåller också en bakgrund och forskningsgenomgång om vad vi vet om samråd. Slutsatserna är forskarnas egna.

Utöver samråd med pensionärsföreningar respektive föreningar som organiserar funktionshindrade förekommer råd med unga och minoritetsgrupper för de kommuner som är utpekade förvaltningsområden. Dessa innefattas dock inte i denna studie.

Studien bidrar med ny kunskap inom ett område där få studier tidigare gjorts och kan utgöra ett viktigt underlag för kommuner och regioner i sitt arbete med att skapa en vital lokal demokrati.

Lena Langlet

Sektionschef Demokratisektionen

Innehåll

Inledning	9
Problem och syfte.....	9
Terminologi.....	10
Disposition.....	11
Metod och material.....	12
Enkätundersökningen.....	12
Analysens uppläggning	13
Bakgrund.....	15
Framväxten av pensionärs- och funktionshinderråd	15
Undersökningar av kommunala pensionärsråd	16
Undersökningar av kommunala funktionshinderråd.....	17
Allmänna kartläggningar av kommunala råd.....	17
Deltagare i råden	20
Kön, ålder, utbildningsnivå och erfarenhet.....	20
Ledamotens roll.....	23
Företräderskapet	25
Relationer till de som ledamöterna företräder	25
Former för återkoppling	26
Politisk förankring	28
Råden och partipolitiken.....	28
Politiska uppfattningar	30
Bedömning av det egna arbetet	30
Så fungerar samarbetsråden	33
Arbetsformer.....	33
Tillit till andra i råden	35
Rådets handlingsutrymme	37
Kan rådet själv avgöra hur det ska fungera?	37
Rådets roll och betydelse i kommunen och samhället	41

Kommunernas engagemang och politikernas roll	41
Roll i den kommunala politiken	44
Betydelse för lokalsamhället	46
Vad borde förändras?	48
Slutsatser	50
Referenser.....	54

Presentation av författarna

Anders Lidström är professor emeritus i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Han har under årens lopp forskat om lokal och regional politik, ofta i internationellt jämförande perspektiv. Aktuellt från hans produktion är bl.a. *Multilevel Democracy. How Local Institutions and Civil Society Shape the Modern State* (med Jefferey Sellers and Yooil Bae). Cambridge University Press, 2020, och Den kommunala självstyrelsen: utmaningar och möjligheter I SKR, 2022: *Självstyrelse: värd att värna?*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

David Feltenius är docent i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet. Hans forskningsintressen är kommunal politik och förvaltning, marknadsiering, styrning av hälso- och sjukvården samt det civila samhällets organisationer. Feltenius har nyligen publicerat "Conservation or disappearance? The public provider of home care services in a system of choice" tillsammans med Jessika Wide i tidskriften *Public Management Review*. Han har också tillsammans med Linnéa Henriksson publicerat "Participation Without Influence? On the Role of Councils for Elderly and Councils on Disability" i boken *Perspectives on Local Governance Across Europe* (Björn Egner et al.(eds)), Palgrave Macmillan 2022.

Sammanfattning

Nästan alla kommuner i Sverige har samrådsorgan med representanter för pensionärsorganisationer respektive funktionshinderorganisationer. Dessa infördes redan under 1970-talet på många håll och är ett uttryck för ett deltagardemokratiskt demokratiideal. Denna studie bygger på en enkätundersökning bland ledamöter i sådana råd, representanter för organisationer, tjänstepersoner och politiker, och avser att ge svar på tre frågor: (1) Vilka egenskaper är utmärkande för ledamöter i råden och hur ser de på sin roll? (2) Hur fungerar råden och (3) Vilka lärdomar kan dras i fråga om att använda denna modell för deltagardemokrati även på andra områden?

I råden är fördelningen mellan män och kvinnor jämn, men kvinnor är över-representerade bland de som företräder funktionshinderföreningarna. I andra avseenden är råden mindre representativa – exempelvis är ledamöterna mer välutbildade än befolkningen i gemen. De är också mer politisk aktiva, inte bara genom att de i högre grad är partimedlemmar utan också genom att de oftare haft politiska förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige eller i en kommunal nämnd. Särskilt de som företräder pensionärsorganisationer har en sådan politisk koppling. Studien visar också att alla politiska värderingar finns företrädda i råden men personer med vänstersympatier dominerar. Den andra frågan i fokus för undersökningen har handlat om hur råden fungerar, ur ledamöternas eget perspektiv. Mycket fungerar bra, bland annat uppskattas rådets beslutsunderlag och råden präglas också av ett jämlikt klimat och god öppenhet. Ledamöterna har hög tillit till varandra.

Undersökningen visar också att politikerna i råden spelar en avgörande roll för att det demokratiska samtalet ska fungera bra och att allas röster kommer fram. Men bland de allmänt goda betygen är föreningsföreträdarna generellt mer kritiska och särskilt gäller detta de som representerar funktionshinderorganisationerna. Däremot ger frågor om rådets inflytande och betydelse för samhället i stort blandade resultat. Det är bara hälften som menar att förslag från rådet blir genomförda i praktiken, att rådet har inflytande över kommunala organs beslut eller att rådets verksamhet svarar mot strategiska prioriteringar i kommunen. Även i detta avseende är företrädarna för kommunerna generellt mer positiva medan de som representerar funktionshinderföreningar är särskilt negativa. Men råden har också betydelse för samhället i stort, vilket särskilt

betonas av ledamöterna i funktionshinderråden men också av de som representerar pensionärsföreningar.

Till sist har undersökningen också syftat till att belysa om det finns en potential för att fördjupa den lokala demokratin genom samråd med relevanta intressen även inom andra områden. Föreningsrepresentanterna tycker att detta vore en utmärkt idé. Ungefär tre fjärdedelar av dessa vill se modellen tillämpad på andra områden i kommunen. Däremot är kommunrepresentanterna mer tveksamma. Bara ungefär fyrtio procent av dessa instämmer. Sammantaget har undersökningen bidragit med viktiga insikter från de som själva ingår i kommunala pensionärsråd och funktionshinderråd. En lärdom är att mycket fungerar bra men att det också finns problem, inte minst i fråga om rådets faktiska inflytande. Studien visar också att det finns potential att utveckla arbetsförutsättningarna för funktionshinderråden och ta reda på om deras roll i råden kan stärkas. Trots att vissa problem har noterats är det också värt att – i synnerhet inom områden där det finns tydliga klienter eller användare – undersöka ifall modellen med samrådsorgan kan utsträckas till att tillämpas inom andra kommunala verksamhetsområden. Här finns goda möjligheter till ytterligare experimenterande för att hitta nya former för att fördjupa den lokala demokratin.

Inledning

Problem och syfte

I diskussionen kring den svenska folkstyrelsens framtida utformning har statliga utredningar vid ett flertal tillfällen lyft fram deltagardemokrati som ett viktigt inslag. Med deltagardemokrati avses här ett ideal om att medborgarna skall vara aktiva i politiken på andra sätt än att enbart välja sina representanter i återkommande val (Gilljam & Hermansson 2003). I Demokratiutredningen från början av 2000-talet förordades uttryckligen en deltagardemokrati där varje medborgare gavs ”större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet” (SOU 2000:01: 243). Den demokratiutredning som tillsattes 2014, och presenterade sina förslag år 2016, var inne på samma linje. Det angavs att det övergripande syftet med de förslag som lades var att ”förmå fler att bli delaktiga och därmed skapa förutsättningar för ett mer jämlikt inflytande” (SOU 2016:5). Konkreta uttryck för deltagardemokrati på lokal nivå i den svenska folkstyrelsen är medborgarförslag, folkinitiativ i anslutning till kommunala folkomröstningar och olika typer av samarbetsråd (Erlingsson & Wänström 2021; Montin & Granberg 2021). Modellen med samarbetsråd mellan kommun och civilsamhälle tillämpas inom flera policyområden i Sverige. Exempelvis har en del kommuner särskilda råd för nationella minoriteter eller för invandrare. På andra håll har råd utvecklats för samverkan med företag och näringslivets organisationer (Lidström & Feltenius 2021).

Inom inget annat område är emellertid detta system för samråd så välutvecklat, institutionaliserat och utbrett som i fråga om pensionärsråd och funktionshinderråd (Lidström & Feltenius 2021). Bägge typerna av råd infördes i många kommuner redan under 1970-talet som nya modeller för att kanalisera intressenters inflytande över den kommunala verksamheten. Trots att sådana råd inte är lagstadgade finns de idag i ca 75 procent av kommunerna. De fyller framför allt en förmedlande funktion genom att koppla samman kommunala beslutsfattare med representanter för föreningslivet inom respektive område men används också för att överföra information och krav på åtgärder.

Trots verksamhetens femtioåriga historia saknas aktuell forskning som systematiskt jämför de bägge råden och relaterar resultaten till frågor om hur demokratiförnyelse på lokal nivå fungerar. Det är en kunskapslucka som är viktig att fylla särskilt med tanke på de förväntningar som finns om att deltagar-

demokrati ska skapa möjligheter till delaktighet och inflytande. Bidrar verkligen denna typ av samarbetsorgan till att stärka den lokala demokratin och i så fall i vilka avseenden?

Rapportens empiriska underlag är en enkätundersökning genomförd bland medlemmar i kommunala pensionärsråd och kommunala funktionshinderråd under 2020. Den utgör en del av en internationell och jämförande studie av samarbetsråd mellan kommuner och civilsamhälle i 20 europeiska länder. Huvudresultaten presenteras i Egner et al. (2022) men i en tidigare studie från projektet har förekomsten av samarbetsorgan mellan kommuner och civilsamhälle analyserats (Teles et al. 2021).

Syftet med föreliggande studie är att kartlägga, analysera och jämföra pensionärsråd och funktionshinderråd i Sverige ur rådens deltagares perspektiv (representanter för det civila samhället såväl som politiker). Detta innefattar hur det är att vara deltagare i råden samt hur råden fungerar, deras arbetsformer och betydelse i såväl den lokala politiken som i samhället i stort.

Följande frågeställningar står i fokus för studien: (1) Vilka egenskaper är utmärkande för ledamöter i råden och hur ser de på sin roll? (2) Hur fungerar råden och (3) Vilka lärdomar kan dras i fråga om att använda denna modell för deltagardemokrati även på andra områden?

Terminologi

Något bör sägas om hur vi valt att beteckna de råd som undersöks. Det är viktigt att vi använder beteckningar som såväl företrädare för de berörda föreningarna som de kommunala representanterna känner igen sig i. I enkätundersökningen användes beteckningarna kommunala pensionärsråd respektive kommunala funktionshinderråd eftersom dessa är de som främst förekommer i de svenska kommunerna men vi har fått kommentarer från några respondenter framför allt i fråga om beteckningen funktionshinderråd. Vi har dock valt att behålla den dels för att den är vanligast, dels för att den motsvarar den beteckning som intresseorganisationen Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet (DHR)¹ använder när man med hänvisning till konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning talar om funktionshinderpolitik. I kommunerna

¹ DHR, Delaktighet Handlingskraft Rörelsefrihet, är en politiskt och religiöst obunden organisation i Sverige för människor med nedsatt rörelseförmåga.

förekommer dock även andra alternativ, såsom kommunala rådet för personer med funktionsnedsättning och funktionsrättsråd. När det gäller de kommunala pensionärsråden är detta den i särklass vanligaste beteckning som används av kommunerna. I några kommuner kallas de dock i stället kommunala äldreråd.

Disposition

Rapporten består av fyra huvuddelar. Efter inledningen med genomgång av problem, metod, bakgrund och kunskapsläge följer en första analys av enkätresultat som gäller hur det är att vara ledamot i ett råd. Detta följs av ett andra analysavsnitt som behandlar rådets roll och betydelse och till sist sammanfattas studiens huvudresultat i en avslutande del.

Metod och material

Enkätundersökningen

Det empiriska underlaget för föreliggande studie utgörs av en enkätundersökning som genomförts inom ramen för det internationella forskningsprojektet ”Local State-Society Relations”, initierat av professor Hubert Heinelt vid Technical University of Darmstadt, Tyskland. Projektet samlar forskare från 20 länder kring ambitionen att kartlägga och analysera institutionaliserad samverkan mellan kommuner och civilsamhälle i ett internationellt jämförande perspektiv. En komponent i projektet var att genomföra en koordinerad enkätundersökning bland ledamöter av formaliserade samarbetsorgan. Dessa ser visserligen mycket olika ut i olika europeiska länder men det ansågs ändå finnas grund för att upprätta en gemensam enkät som sedan kunde användas för att jämföra förhållanden både inom och mellan länder. Den jämförande analysen rapporteras i särskilda publikationer medan denna rapport endast behandlar förhållanden i Sverige. I det följande berörs därför endast metodfrågor som gäller den svenska studien².

I Sverige hämtades uppgifter om förekomst av råd från SCB:s enkätundersökning bland kommunerna om den lokala demokratin för perioden 2014-2018. Enkätundersökningen genomfördes därefter som en internetbaserad frågeundersökning. En mail skickades till sekreteraren för respektive råd med en länk till enkäten och en förfrågan om att skicka denna vidare till alla ledamöter i rådet. Totalt tillställdes enkäten 239 pensionärsråd och 234 funktionshinderråd. Brist på resurser medförde att det inte var möjligt att skicka ut påminnelser eftersom uppgifter om de individuella ledamöterna inte samlats in och att det därför inte gick att avgöra vilka som besvarat enkäten. Enkätsvaren samlades in från slutet på november 2020 till april 2021. Totalt hade då 728 enkäter inkommit, enligt sammanställningen i tabell 1.

² Undersökningen i Sverige avsåg fem typer av samarbetsråd – förutom pensionärsråd och funktionshinderråd även råd för nationella minoriteter, invandrarråd och lokala aktionsgrupper (samrådsorgan mellan kommuner och företag enligt EU:s Leader-modell). I denna rapport analyseras endast svaren från pensionärsråd och funktionshinderråd. Antalet svar från övriga råd uppgick sammantaget till 119 och är för litet för att meningsfulla analyser skall kunna genomföras av även dessa råd.

Tabell 1: Antal svar på enkäten från olika typer av råd och olika typer av representanter

Typ av råd	Representerar			Totalt
	Civilsamhälle	Kommunen	Annat	
Pensionärsråd	338	76	4	418
Funktionshinderråd	216	92	2	310
Totalt, antal	554	168	6	728

Huvuddelen av svaren från civilsamhällets representanter lämnades av personer som företräder pensionärsorganisationer respektive funktionshinderorganisationer. Här ingår också några enstaka svar från personer som företräder andra organisationer, t.ex. fackliga organisationer eller trossamfund. De kommunala representanterna är nästan uteslutande kommunpolitiker men en handfull i respektive råd utgörs av tjänstepersoner. De som representerar annat är bland annat oberoende experter och kommer inte att ingå i den fortsatta analysen.

Svarsfrekvensen kan inte exakt beräknas eftersom vi inte vet hur många ledamöter som ingått i råden. Vi vet dock att det finns 473 råd och om vi antar att varje råd består av 10 ledamöter skulle det totala antalet uppgå till 4730. I så fall är svarsfrekvensen 15 procent. Detta är en låg andel för att vara en surveyundersökning men ungefär det som kan förväntas med den metod som använts. Antalet svar är dock tillräckligt stort för att möjliggöra analyser och är acceptabelt för att kunna ge inblickar i de förhållanden som råder. Det går dock inte att bedöma i vad mån svaren är representativa så hänsyn får tas till detta vid tolkningen av resultaten.

Analysens uppläggning

Analysen utförs med ett bivariat upplägg, det vill säga i allt väsentligt med korstabeller där svaret från de olika grupperna jämförs med varandra. Genomgående undersöks hur de övergripande mönstren ser ut, ifall det finns skillnader mellan pensionärsrådets och funktionshinderrådets ledamöter samt i vad mån de som företräder kommunen och civilsamhället svarat olika. Detta sker genom att medelvärden för respektive grupp jämförs.

Vid huvuddelen av analyserna används en standardtabell, vars utformning framgår av nedanstående tabell.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Påstående				

Kolumnerna med ”Instämmer (%)” som rubrik anger procentandelar som instämmer bland samtliga ledamöter i respektive råd. Efter varje sådan kolumn följer en kolumn som redovisar procentdifferensen mellan de som representerar civilsamhällets organisationer och kommuner. Ett positivt värde betyder att en högre andel av kommunrepresentanterna instämmer, ett negativt värde ett högre instämmande från representanterna för civilsamhället. Värden nära noll betyder således en generell samsyn mellan civilsamhälles- och kommunrepresentanterna.

Bakgrund

Framväxten av pensionärs- och funktionshinderråd

I jämförelse med många andra länder har Sverige ett starkt föreningsliv, även om associeringsgraden minskat under senare decennier (Vogel, 2003). En särskild typ av föreningar utgörs av identitetsrörelser, som grundas på en gemensam identitet bland individer (Bäck & Möller, 2001). Dessa började växa sig starka under 1960- och 1970-talen, vilket anses hänga samman med välfärdsstatens expansion (Engberg, 1986). Både pensionärsorganisationer och funktionshinderorganisationer är identitetsrörelser. De fyller olika funktioner för sina medlemmar, exempelvis som arena för sociala aktiviteter, men även för att ge röst åt medlemmarnas värderingar och intressen gentemot olika institutioner i samhället (Wijkström, 1999). Som ett led i denna strävan har bägge typerna av organisationer kommit att ställa krav på mer formaliserade kontakter med politiska institutioner på olika nivåer i samhället (Feltenius, 2004; Johansson et al., 2011).

För pensionärsorganisationernas del växte kraven på institutionaliserade samtal med politiska beslutsfattare fram under 1970-talet och bidrog också till att ett stort antal kommuner och landsting redan under detta decennium inrättade särskilda pensionärsråd. Ett annat uttryck är PRO:s krav på förhandlingsrätt på central nivå, vilket i början av 1990-talet resulterade i tillkomsten av den så kallade Pensionärskommittén på Socialdepartementet, som i praktiken kom att fungera som ett centralt samrådsorgan (Feltenius, 2004).

Även handikappråd, sedermera funktionshinderråd, inrättades på regional och lokal nivå under 1970-talet. En statlig utredning pekade ut som central för tillkomsten av dessa råd (Johansson et al., 2011) – Handikapputredningen om bättre färdmöjligheter för handikappade och bättre samordning i handikappfrågor (SOU 1970:64). I utredningen uppmärksammades behoven av att bättre koordinera insatserna för funktionshindrade i landets kommuner och landsting. Samtidigt angavs det som viktigt att lokalt och regionalt ta tillvara den sakkunskap och de erfarenheter som fanns inom de funktionshindrades organisationer. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att kommunerna liksom landstingen borde inrätta handikappråd (SOU 1970:64). Steg mot en mer institutionaliserad samrådsprocess för funktionshinderrörelsen kom att tas även

på central nivå när regeringen under våren 1995 tillsatte den så kallade Handikappdelegationen.

Undersökningar av kommunala pensionärsråd

Studier av pensionärsrådets verksamhet på lokal nivå har genomförts även tidigare, men de flesta har några år på nacken och en del är avgränsade till specifika delar av landet. En tidig översikt av kunskapsläget gjordes i slutet av 1980-talet i den statliga utredningen ”Pensionärerna: inflytande och medbestämmande” (SOU 1988:65). Inom ramen för utredningen företogs en undersökning riktad till lokalavdelningar inom PRO och SPF. Av undersökningen framgick bland annat att pensionärsledamöternas inställning till rådets verksamhet var positiv ifall råden utgjorde remissorgan. Det fanns dock även kritiska röster som menade att råden måste komma in i ett tidigare skede av beslutsprocessen för att kunna ha möjligheter till inflytande (SOU 1988:65).

I Feltenius (2004) avhandling om kommunala pensionärsråd görs en sammanställning av enkätundersökningar från olika tidsperioder. En studie från 1997 visade att det redan då fanns pensionärsråd i en majoritet av landets kommuner. Studierna visade också att sammansättningen var likartad, med representanter från de lokala pensionärsorganisationerna och kommunala representanter i form av tjänstemän och politiker. Vanligtvis var antalet möten fyra stycken per år (Feltenius, 2004). En mer aktuell undersökning från 2014 handlade specifikt om rådets roll vid upphandlingar i kommuner som valt att införa valfrihetsmodeller inom hemtjänsten. Råden visade sig i olika grad vara involverade i de processer som gäller förfrågningsunderlag och uppföljning (Feltenius & Wide, 2019).

Det har också gjorts undersökningar av pensionärsråd i delar av landet, bland annat i Skåne och Mälardalen (Johansson et al., 2011; Wånell, 2007). Därutöver finns det ett antal kartläggningar av pensionärsrådets verksamhet som utförts av pensionärsorganisationerna själva och som refererats till i bland annat deras medlemstidningar.

Undersökningar av kommunala funktionshinderråd

När det gäller situationen för de kommunala funktionshinderråden gjordes en omfattande kartläggning i början av 1990-talet av Gunilla Carstensen i studien ”Vad har hänt med handikappråden?” (Carstensen, 1993). Det fanns då funktionshinderråd i 270 av landets 290 kommuner. Fallstudier av 22 kommunala funktionshinderråd visade att flest ledamöter representerade organisationer medan politiker och tjänstemän var i minoritet. Rådens huvudsakliga uppgifter var att utgöra remissorgan och rådgivande organ samt att svara för samordning, samverkan och information (Carstensen, 1993). Jämfört med resultatet från en liknande undersökning från 1976 hade organisationsrepresentanterna blivit mer positivt inställda till rådets verksamhet. På en fråga om funktionshindrades villkor blivit bättre genom rådets verksamhet menade 86 procent av respondenterna att så var fallet, vilket var en ökning i förhållande till undersökningen från 1976 (Carstensen, 1993).

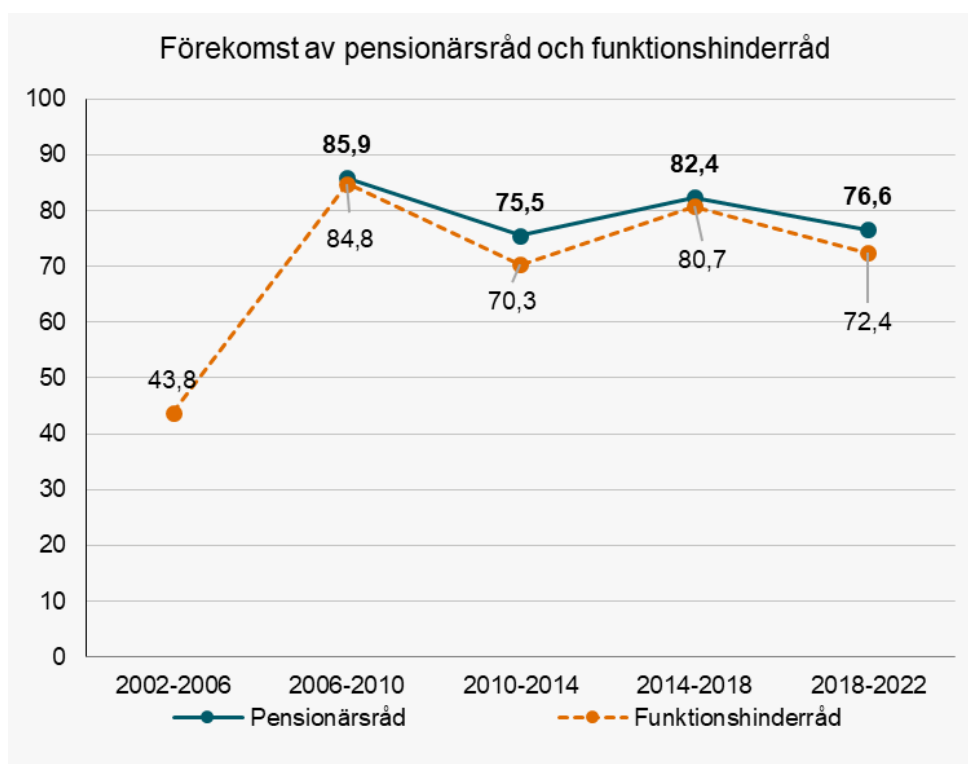
En senare undersökning från 2008 fokuserade särskilt på funktionshinderrådets behandling av frågor utifrån ett barnperspektiv. En liknande undersökning skall också ha publicerats 2004 (Barnombudsmannen, 2008). Vid detta tillfälle fanns funktionshinderråd i alla kommuner utom femton. Undersökningen visade också att det var lika vanligt att rådet var placerat under kommunstyrelsen som under en facknämnd. Störst representation i landets råd hade SRF (Synskadades Riksförbund), följt av DHR (Barnombudsmannen, 2008). Även bland funktionshinderråden har också ett antal mer geografiskt avgränsade studier genomförts. En studie gäller funktionshinderråd och brukarråd i allmänhet i skånska kommuner (Johansson et al., 2011). Ett annat exempel gäller funktionshinderråd i kommuner inom Kronobergs län (Institutet för lokal och regional demokrati, 2007).

Allmänna kartläggningar av kommunala råd

Utöver dessa specifika studier har också de bägge typerna av råd uppmärksamrats i samband med mer allmänna kartläggningar av lokal demokratipolitik. Av en studie framgår att pensionärs- och funktionshinderråd är den demokratifrämjande åtgärd som har störst spridning i landet. Av de 279 kommuner som deltog i undersökningen svarade 97 procent att de hade bägge råden (Gilljam et al., 2003). Ett annat exempel är SCB:s kartläggningar av den lokala demokratin i kommuner och regioner som genomförts vart fjärde år sedan 2003. I undersökningen ställs frågan om det finns medborgarråd för ett

antal olika grupper. Resultaten för pensionärsråd och funktionshinderråd framgår av figur 1.

Figur 1. Bilden visar ett linjediagram över förekomst (%) av pensionärsråd och funktionshinderråd i kommuner. Källa SCBs undersökning av den lokala demokratin i kommuner och regioner



Enligt undersökningen hade mellan 70 och 80 procent av landets kommuner ett medborgarråd för äldre under perioden 2018-2022. SCB:s undersökning kan dock ha underskattat det faktiska antalet pensionärsråd eftersom frågan specifikt avser förekomsten av medborgarråd för äldre, vilket kan ha missuppfattats så att det bara avser allmänt medborgarorienterade råd, och inte pensionärsråd som representerar de äldre genom deras organisationer. Att inte alla råd fångats in visar ett stickprov bland några kommuner som i undersökningen för perioden 2018-2022 angett att de saknar ett medborgarråd för äldre³. Att svarsfrekvensen

³ Det gäller Sundbyberg, Huddinge och Nacka som har pensionärsråd eller seniorråd.

i SCB:s undersökning endast uppgick till 85 procent visar också på att underlaget inte avser samtliga kommuner.

Trots att flera undersökningar genomförts under årens lopp av både pensionärs- och funktionshinderråd finns ingen aktuell analys som på ett genomgripande sätt redovisar vad det innebär att vara ledamot i dessa råd, hur råden fungerar och vilken roll de spelar i den kommunala politiken. Dessutom har inte de kommunala representanternas bedömningar ingått. Inte heller har de två typerna av råd tidigare jämförts med varandra. Föreliggande studie ger därmed ett nytt och unikt kunskapsbidrag.

Deltagare i råden

Kön, ålder, utbildningsnivå och erfarenhet

Till att börja med ska vi titta närmare på vad som karaktäriserar de ledamöter som ingår i råden. Underlaget är förstås osäkert till följd av det stora bortfallet, men svaren ger ändå en bild av ledamöternas karaktäristika. I tabell 2 redovisas könsfördelningen i råden.

Tabell 2: Andel kvinnor och män som representerar civilsamhället respektive kommunen i pensionärsråd och funktionshinderråd

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
Kvinnor	51,2	42,1	61,6	55,4
N	173	32	133	51
Män	48,8	57,9	38,4	43,5
N	165	44	83	40

Anmärkning: En respondent uppgav annat kön

Fördelningen av män och kvinnor i råden är förhållandevis jämn. I pensionärsråden är dock männen i övervikt bland de kommunala representanterna medan det är kvinnorna som dominerar bland civilsamhällesrepresentanterna i funktionshinderråden. Fördelningen är dock helt betingad av lokala faktorer eftersom det inte finns några nationella riktlinjer om detta. Däremot kan frågan om en jämn könsrepresentation tas upp i lokala reglementen eller i direktiv för nomineringar till råden. Frågan om förekomst av sådana riktlinjer ingick inte i enkäten men skulle förtjäna att uppmärksammas i en separat undersökning.

Tabell 3: Medelålder bland representanter för civilsamhället respektive kommunen i pensionärsråd och funktionshinderråd

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
Medelålder	75,9	65,3	67,3	58,5
Max	91	86	94	84
Min	61	28	34	25
N	332	75	210	91

Medelåldern är hög i bägge typerna av råd. Detta är mest uppenbart och inte heller förvånande bland de som representerar pensionärsföreningar i pensionärsråden, men även de kommunala företrädarna har en hög genomsnittsålder. I funktionshinderråden är civilsamhällesrepresentanterna påtagligt gamla medan medelåldern är ungefär tio år lägre bland de kommunala representanterna.

Sammantaget tyder detta på att uppgiften som ledamot i ett samrådsorgan främst ges till äldre i samhället. Detta resultat är särskilt intressant att notera i fråga om civilsamhällesföreträdarna i de kommunala funktionshinderråden eftersom dessa skall representera alla med funktionshinder, såväl unga som gamla. Det skulle därför kunna förväntas att den genomsnittliga medelåldern var väsentligt lägre i funktionshinderråden jämfört med pensionärsråden, men undersökningen tyder alltså på att så inte är fallet. I vad mån detta i sin tur är ett uttryck för en hög medelålder bland medlemmar i föreningar för funktionshindrade och svårigheter att rekrytera yngre är en fråga att ta vidare för framtida forskning.

Tabell 4: Högsta utbildningsnivå bland representanter för civilsamhället respektive kommunen i pensionärsråd och funktionshinderråd

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
Grundskola, folkskola eller motsvarande	21,3	12,0	12,1	5,4
Gymnasium, folkhögskola eller motsvarande	29,9	32,0	39,1	32,6
Universitet, högskola eller motsvarande	48,8	56,0	48,8	62,0
N	338	75	215	92

Kommunala samrådsorgan domineras av personer med hög utbildning, vilket framgår av tabell 4. Detta gäller bland nästan hälften av föreningsrepresentanterna och inte minst inom pensionärsråden kan detta förvåna eftersom de äldre som de skall representera i genomsnitt har lägre utbildning. År 2021 hade 33 procent i åldersgruppen 65-74 år minst universitetsutbildning. Resultaten kan ses som uttryck för att personer med goda utbildningsresurser också har lättare att få förtroendeuppdrag och att deras utbildningsbakgrund gör dem till goda företrädare för sina föreningar. Att så stor del av de kommunala representanterna också har högskoleutbildning tyder på att det även i politikerkåren finns en övervikt av personer med goda utbildningsresurser.

Vissa ledamöter är förhållandevis nyvalda till sina uppdrag i råden medan andra har längre erfarenhet och därmed är mer seniora. I tabell 5 har vi delat in respondenterna i tre kategorier utifrån graden av senioritet.

Tabell 5: Antal år som ledamot bland representanter för civilsamhället respektive kommunen i pensionärsråd och funktionshinderråd.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
0-3 år	42,5	57,5	36,1	60,4
4-7 år	32,2	19,2	26,0	19,8
8- år	25,3	23,3	38,0	19,8
N	332	73	208	91

Uppdelningen i tidsperioder har gjorts med hänsyn till mandatperioder. De som varit med 0-3 år har bara deltagit under den innevarande mandatperioden, de med 4-7 års erfarenhet har också en tidigare mandatperiod bakom sig medan de med 8 år eller längre erfarenhet har varit med under minst tre mandatperioder och är därmed de mest seniora. Notabelt från tabellen är att civilsamhällesrepresentanterna genomgående har mer erfarenhet än de som representerar kommunen och detta gäller i synnerhet i funktionshinderråden. Nästan dubbelt så många som företräder funktionshinderföreningarna än de kommunala representanterna har minst tre mandatperioders erfarenhet. Civilsamhällesrepresentanternas längre erfarenhet kan ge dessa ett kunskapsövertag i förhållande till de kommunala representanterna, vilket i viss mån kan fungera som motvikt till kommunföreträdarnas tillgång till den kommunala beslutsapparaten.

Ledamotens roll

Vad är grunden för ledamöternas medverkan i rådet? Det kanske mest självklara är att man utsetts som representant för sin kommun eller sin förening för att ingå men ledamöter kan också uppfatta sig ha ytterligare roller som motiverar deltagandet och som kan aktiveras och vara en resurs både som representant och i rådets arbete i stort. Respondenternas svar på frågan om vilken den egna rollen är i rådet har rangordnats efter hur ofta de anges. De stora skillnaderna därvidlag är mellan civilsamhällesrepresentanternas och de kommunala representanternas rangordning medan den nästan är identisk i de bägge typerna av råd. Vi börjar med hur civilsamhällesrepresentanterna uppfattar sina roller, vilket summeras i tabell 6.

Tabell 6: Civilsamhällesrepresentanternas uppfattning om sin egen roll i rådet

	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
Jag berörs själv av, eller jag representerar andra som berörs av frågor som behandlas i rådet	94,3	93,9
Jag representerar de som är bosatta inom det territorium där rådet verkar	86,2	86,1
Jag har tillräckliga insikter i de frågor som behandlas i rådet	78,8	86,6
Jag har särskilda kunskaper som krävs för att frågor skall kunna behandlas effektivt i rådet	61,5	80,1
Jag representerar de som bidrar till att finansiera rådets aktiviteter	34,6	22,7
Jag representerar de som kan förverkliga förslag eller beslut från rådet	31,5	29,5
N	408	305

Den allra viktigaste anledningen till att man ingår i rådet är förstås att man representerar andra som berörs. Även ett geografiskt företrädarskap är viktigt. Notabelt är också att man också i hög grad uppfattar sig ha särskilda kunskaper och insikter som motiverar den egna medverkan. Detta är särskilt tydligt bland de som företräder funktionshinderföreningar, där just specifika funktionshinder kan vara en grund för unika kunskaper och erfarenheter. Däremot är det bara några som hänvisar till finansiella bidrag eller ansvar för genomförande som anledningar till att ingå i rådet. Notabelt är dock att en högre andel av pensionärsföreningarnas representanter menar att de bidrar till att finansiera verksamheter. Kanske detta gäller verksamheter kopplade till råden som föreningarna svarar för.

Civilsamhällesföreträdarnas egenuppfattade roller är därmed mer mångfasetterade än att bara representera den grupp de företräder, det vill säga pensionärer respektive funktionshindrade. Detta kan också förväntas avspeglas i rådets arbete, med ledamöter som delar med sig av kunskaper och insikter och som ibland också är delaktiga i verksamhet som planeras av råden.

Tabell 7: De kommunala representanternas uppfattning om sin egen roll i rådet

	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
Jag representerar de som kan förverkliga förslag eller beslut från rådet	81,1	83,3
Jag representerar de som är bosatta inom det territorium där rådet verkar	77,3	68,9
Jag har tillräckliga insikter i de frågor som behandlas i rådet	73,3	71,1
Jag har särskilda kunskaper som krävs för att frågor skall kunna behandlas effektivt i rådet	66,7	57,6
Jag berörs själv av, eller jag representerar andra som berörs av frågor som behandlas i rådet	60,8	51,6
Jag representerar de som bidrar till att finansiera rådets aktiviteter	41,9	51,1
N	408	305

De kommunala representanternas egenuppfattade roller redovisas i tabell 7. Även bland dessa är rangordningen i stort sett identisk i de bägge typerna av råd. Bland kommunföreträdarna är uppgiften att delta i förverkligandet av rådets förslag eller beslut allra viktigast, men man markerar också att man företräder de som är bosatta i territoriet, som här kan tolkas som människor i allmänhet i detta område. Även de kommunala representanterna hänvisar till insikter och kunskaper som viktiga anledningar till sitt deltagande medan däremot representationen av andra som berörs förstås hamnar längre ner i prioriteringsordningen eftersom detta egentligen inte är deras uppgift. Allra minst viktig anses uppgiften att finansiera rådets aktiviteter vara, särskilt bland kommunföreträdarna i pensionärsråden.

Även här framträder en mer mångfasetterad bild än förväntat. Kommunföreträdarna är inte bara med för att representera kommunen och det lokala allmänintresset utan uppfattar sig också som särskilt ansvariga för att se till att det som råden kommer fram till också förverkligas. Men man deltar också med sin sakkunskap och sina erfarenheter.

Företrädarskapet

Undersökningen har också inkluderat frågor kring själva företrädarskapet. Frågorna har gällt i vad mån arbetet i rådet förankras bland dem som företräds och huruvida ledamöterna upplever ett stöd bland dessa. Svaret på frågorna redovisas i tabell 8.

Relationer till de som ledamöterna företräder

Tabell 8: Representanternas relationer till dem de företräder

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Jag har stöd från de som jag företräder i rådet för det jag säger å deras vägnar	93,0	-6,5	91,5	-19,2
Jag har en skyldighet att förklara och motivera mina ställningstaganden i rådet för dem som jag företräder	89,8	-10,3	87,0	-18,6
N	412		306	

Nästan alla respondenter uppfattar sig ha stöd i de grupper man representerar och i detta ingår också att företrädaren har en skyldighet att återrapportera om de ställningstaganden man kommit fram till. Däremot finns skillnader beroende på vilka man företräder. De som representerar kommuner betonar inte dessa två uppgifter lika starkt och detta gäller i synnerhet de kommunala representanterna i funktionshinderråden. Dessa är både mindre övertygade i sitt företrädskap och mindre angelägna om att återkoppla till de som de företräder. Representationsrollen blir därmed mindre tydlig.

Nästa fråga gäller hur återkopplingen går till. I tabell 9 och 10 redovisas svaren på en fråga om på vilket sätt företrädarna informerar de företrädda om vad han/hon gör i rådet. Respondenterna ombads ange de två viktigaste formerna vilket betyder att det inte går att bedöma hur hög den absoluta nivån är för de mindre vanliga informationsformerna. Däremot borde svaren i stora drag avspegla rangordningen mellan de olika typerna av informationsinsatser. Föreningsrepresentanternas metoder för återkoppling framgår av tabell 9.

Former för återkoppling

Tabell 9: Civilsamhällesrepresentanternas metoder för att återkoppla till dem de företräder

	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
Allmänna möten	85,5	41,1
Personliga kontakter	59,2	43,2
Informationsbrev	16,9	13,9
På egen internetsida	10,1	8,4
Via sociala media	7,1	5,6
Via traditionella media	3,3	3,6
Jag informerar inte dem jag företräder	0,9	0,9
N	338	214

Anmärkning: Respondenterna ombads ange de två vanligaste sätten för att informera de som de gör som företrädare i rådet.

Rangordningen är i allt väsentligt densamma i de bägge typerna av råd med allmänna möten och personliga kontakter som de vanligaste formerna. Pensionärsföreningarnas representanter informerar i första hand på allmänna

möten medan de som företräder funktionshinderföreningar använder allmänna möten och personliga kontakter i lika utsträckning. Noterbart är skillnaden mellan föreningsrepresentanternas skattning av det allmänna mötets funktion som informationskanal. Pensionärsföreningarnas representanter i pensionärsråden fäster större vikt vid det allmänna mötet än vad representanterna från funktionshinderföreningarna i funktionshinderråden gör. Resultatet skulle kunna tyda på att det finns mer utarbetade rutiner inom pensionärsföreningarna kring hur rådets arbete skall vidareförmedlas internt.

I nästföljande tabell (tabell 10) redovisas kommunrepresentanternas svar på frågan om metoder för förankring av rådets arbete.

Tabell 10: Kommunrepresentanternas metoder för att återkoppla till dem de företräder

	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
Personliga kontakter	70,3	78,4
Allmänna möten	51,4	77,0
Informationsbrev	16,2	13,5
Via sociala media	10,8	9,5
Via traditionella media	5,4	9,5
På egen internet-sida	2,7	7,7
Jag informerar inte de jag företräder	9,5	9,5
N	74	91

Anmärkning: Respondenterna ombads ange de två vanligaste sätten för att informera de som de gör som företrädare i rådet.

Kommunrepresentanterna gör också samma rangordning av de olika typerna av informationsinsatser i de bägge typerna av råd men det föreligger smärre skillnader jämfört med civilsamhällets företrädare. Personliga kontakter är genomgående viktigast medan allmänna möten kommer på andra plats. Övriga informationsinsatser spelar mindre roll. Ungefär var tionde gör ingen återkoppling alls.

Politisk förankring

Råden och partipolitiken

Man skulle kunna tänka sig att rollfördelningen i samarbetsorgan är förhållandevis entydig med civilsamhällesrepresentanter som bara har sin förankring i sina föreningar och politiker som bara har koppling till sin kommun. Men verkligheten kan också vara mer mångfasetterad. Det är till exempel möjligt att det finns en korskoppling genom att de som företräder föreningar också är aktiva inom den lokala politiken, men även att kommunens företrädare har intressen i de föreningar de möter som motpart.

I enkätundersökningen ställdes uttryckliga frågor om den ena av dessa korskopplingar, nämligen ledamöternas relationer till den lokala politiken. Tabell 11 summerar ett antal sådana kopplingar.

Tabell 11: Partipolitisk koppling bland ledamöter i pensionärsråd och funktionshinderråd: Partimedlemskap samt förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige och kommunala nämnder

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
Partimedlem				
Nu	30,5	96,0	24,9	91,3
Tidigare	21,6	4,0	16,0	2,2
Ledamot i kommunfullmäktige				
Nu	5,5	72,0	4,8	59,3
Tidigare	25,8	14,7	12,9	14,3
Ledamot i kommunal nämnd				
Nu	10,6	84,2	6,7	84,8
Tidigare	32,5	13,2	17,1	8,7
N	334	76	213	92

Resultaten förvånar inte när det gäller de som representerar kommunen, som ju i allt väsentligt är politiker. Däremot är det notabelt att även de som företräder civilsamhället i betydligt högre grad än medborgarna i allmänhet är partipolitiskt förankrade. 30 procent av pensionärsorganisationernas representanter och 25 procent av de som företräder funktionshinder-organisationer är för närvarande medlemmar i ett politiskt parti, att jämföra med 5 procent av den

vuxna befolkningen generellt (SCB 2018). Adderas även de som tidigare varit partimedlemmar handlar det om 50 respektive 30 procent. De som är föreningsrepresentanter är således inte vilka medborgare som helst utan har sannolikt även direkta kanaler till relevanta politiker via sitt parti.

Det finns också representanter för civilsamhället som innehar kommunalpolitiska uppdrag men ännu vanligare är att man tidigare haft det, framför allt bland företrädare för pensionärsföreningarna. En fjärdedel av de som representerar pensionärsorganisationerna har tidigare suttit i ett kommunfullmäktige och en tredjedel i en kommunal nämnd. Dessa ledamöter har via sitt tidigare kommunalpolitiska engagemang god insikt i hur den kommunala apparaten fungerar och hur man når framgång med sina förslag. I funktionshinderråden är det mindre vanligt att föreningsrepresentanter har tidigare kommunalpolitiska erfarenheter men nästan var fjärde är eller har varit ledamot i en kommunal nämnd.

Detta fördjupar ytterligare bilden av vilken typ av samarbetsorgan pensionärs- och funktionshinderråden är. Den enkla bilden av att den består av två sidor som möts blir mer komplex när man tar hänsyn till att det finns överlappningar i rollerna och andra politiska arenor där dessa ledamöter möts utöver vid samarbetsrådets sammanträdesbord. Detta förhållande är alltså mer accentuerat i pensionärsråden än i funktionshinderråden. Vad det i sin tur kan bero på vore i högsta grad relevant att undersöka vidare, men en hypotes är att pensionärsorganisationernas koppling till olika ideologiska perspektiv till vänster (PRO) respektive höger (SPF Seniorerna) gör dessa till attraktiva organisationer för tidigare partipolitiskt aktiva att engagera sig i på ålderns höst.

Politiska uppfattningar

I undersökningen ställdes också frågor kring ledamöternas politiska orientering utefter vänster-höger-skalan. Svaren framgår av tabell 12, där också fördelningen bland Sveriges befolkning som helhet redovisas.

Tabell 12: Subjektiv vänster-höger-position bland ledamöter i pensionärsråd och funktionshinderråd

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Civilsamhället	Kommunen	Civilsamhället	Kommunen
Vänster	40,8	34,2	45,8	45,7
Mitten	34,6	31,6	42,1	23,9
Höger	24,6	34,2	12,1	30,4
N	338	76	214	92

Anmärkning: Frågans lydelse: ”Man talar ofta om en vänster-högerskala i politiken. Var skulle Du placera Dig själv på en sådan skala?”. Svaren angavs med ett kryss på en skala 0-10 där 0 står för vänster och 10 för höger. Vänster i tabellen har kodats som 0-3 på skalan, mitten har kodats som 4-6 och höger som 7-10.

Av tabellen framgår att ledamöternas politiska orientering motsvarar hela bredden på vänster-höger-skalan. Resultaten kan jämföras med fördelningen bland medborgarna i allmänhet vid samma tidpunkt, av vilka 34 procent placerade sig till vänster, 30 procent i mitten och 36 procent till höger (Martinsson och Andersson 2022). Det är således tydligt att civilsamhällets företrädare är mer orienterade åt vänster än befolkningen i allmänhet. Detta gäller i synnerhet i funktionshinderråden. Notabelt är också att även de kommunala representanterna är mer vänsterorienterade i dessa råd. Däremot motsvarar kommunföreträdarna i pensionärsråden i huvudsak den fördelning som finns bland medborgarna i allmänhet.

Bedömning av det egna arbetet

Vi har också låtit respondenterna ta ställning till ett antal påståenden om det egna arbetet i rådet. Det gäller dels de egna förutsättningarna för deltagande, dels hur man värderar sin egen betydelse i rådet. Resultaten framgår av tabell 13.

Tabell 13: Bedömning av det egna arbetet i rådet

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Förutsättningar				
Jag känner ett stort engagemang för detta råd	89,6	-10,3	84,4	-4,0
Jag förstår helt och fullt hur detta råd fungerar	83,5	1,8	81,5	4,5
Jag har all information jag behöver för att kunna ta ställning i rådet	73,4	12,7	75,5	7,2
Min betydelse				
Mina åsikter tillmäts betydelse i detta råd	78,5	-5,0	78,0	4,6
Rådet tar inte särskilt stor hänsyn till den organisations eller grupp av människors intressen som jag företräder i rådet	20,5	-4,9	28,6	-22,2

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som i hög grad eller i mycket hög grad instämmer i påståendet. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanterna.

När det gäller förutsättningar har det undersökts ifall ledamöterna känner sig engagerade, förstår hur rådet fungerar samt ifall de har det underlag och den information de behöver för att kunna ta ställning. I alla dessa tre avseenden är svaren tydligt att de anser sig ha dessa förutsättningar och detta gäller alla typer av representanter. Visserligen är det något färre som anser sig ha den information de behöver men det får ändå anses acceptabelt eftersom det handlar om ungefär två tredjedelar av ledamöterna. Allra störst engagemang känner föreningsrepresentanterna medan kommunrepresentanterna anser sig ha bättre tillgång till den information som krävs. Några egentliga skillnader mellan de bägge typerna av råd föreligger inte. Sammantaget ger detta ett intryck av att det finns goda förutsättningar för att ledamöterna ska kunna utföra sina uppdrag på ett bra sätt.

Även den egna betydelsen i rådet värderas högt. Det finns dock en betydande grupp som menar att rådet inte tar hänsyn till de intressen företrädaren representerar. Ungefär en tredjedel av representanterna för

funktionshinderorganisationerna och ca 20 procent av de som representerar pensionärsorganisationerna är av denna mening. Även om de flesta anser att ledamöternas åsikter tillmäts betydelse finns ett påtagligt missnöje bland delar av föreningsföreträdarna. Vi återkommer till frågan om föreningsföreträdarnas skattning av rådets betydelse och inflytande senare i rapporten.

En närmare analys av frågan om vilken vikt de egna åsikterna tillmäts i rådet visar dock på att erfarenhetens längd har större betydelse för vissa representanter än för andra. Resultaten sammanfattas i tabell 14.

Tabell 14: Erfarenhetens längd och uppfattning i fråga om ifall de egna åsikterna tillmäts betydelse⁴

	Typ av representant		Typ av råd	
	Civilsamhälle	Kommunen	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
0-3 år	74,3	77,1	71,8	79,8
4-7 år	78,6	78,1	80,0	76,1
8- år	84,6	79,4	88,1	78,9
Totalt	78,7	77,8	78,4	78,6
N	535	162	402	295

Kanske inte så överraskande anser deltagarna i råden generellt att deras åsikter tillmäts större betydelse, ju längre man har deltagit i rådets arbete. Skillnaderna är dock marginella bland de kommunala representanterna och även i funktionshinderråden. Däremot spelar erfarenheten en avgörande roll för bedömningarna bland de som företräder civilsamhället och i synnerhet de som ingår i pensionärsråden. Bland dessa utvecklas med tiden en erfarenhet som bidrar till att de upplever sig bli lyssnade på. Bland ledamöterna i funktionshinderråden förändras inte intrycken med stigande erfarenhet.

⁴ Andel som i hög grad eller i mycket hög grad instämmer i påståendet "Mina åsikter tillmäts betydelse i detta råd".

Så fungerar samarbetsråden

Arbetsformer

Vi övergår nu till att analysera samarbetsrådets verksamhet, så som denna uppfattas av ledamöterna. Till att börja med ska vi fokusera på rådets arbetsformer och interna förhållanden. Representanterna har fått besvara frågor om hur råden fungerar i fråga om öppenhet, likvärdighet och processer kring ställningstaganden. De bedömningar som gjorts framgår av tabell 15.

Överlag lämnar ledamöterna goda omdömen i fråga om hur deras råd fungerar internt. Särskilt hög grad av instämmande får påståendena att det går att framföra kritiska åsikter mot kommunen och att alla medlemmar är lika viktiga, vilket tyder på att rådets verksamhet präglas av ett jämlikt klimat och god öppenhet. De sämsta värdena får bedömningarna av hur rådets ställningstaganden går till. Bara ungefär hälften menar att rådet kommer till beslut på ett effektivt sätt och i rimlig tid. Samarbetsklimatet är således gott och ledamöterna behandlas jämlikt men själva beslutsfattandet och dess resultat lämnar uppenbart mycket övrigt att önska. Samtidigt ska man inte förvänta sig att rådet alltid landar i gemensamma ställningstaganden eller förslag – lika viktigt kan vara att ge utrymme för olika aktörer att ge uttryck för sina ståndpunkter. Notabelt är också att arbetsformerna genomgående får bättre omdömen i pensionärsråden än i funktionshinderråden utom när det gäller effektiviteten i rådets ställningstaganden, där bilden är blandad. Mest kritiska är man i funktionshinderråden.

Tabell 15: Bedömning av rådens arbetsformer. Andel som instämmer i påståenden och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Likvärdighet och samsyn				
I rådet är alla medlemmar lika viktiga	81,4	4,4	78,4	4,6
Alla medlemmar i rådet delar ett gemensamt mål	69,3	-10,6	64,0	-5,0
Ömsesidig information				
Särskilt uppmärksamhet ägnas i rådet åt att dela med sig av olika uppfattningar	72,2	5,9	70,9	7,7
Tillräcklig tid används för kommunikation mellan rådets deltagare	66,4	9,6	61,8	3,8
Öppenhet				
Rådet arbetar på ett öppet och transparent sätt	76,0	7,6	70,7	2,9
I detta råd känner jag att åsikter som är kritiska mot kommunen kan framföras	85,1	8,4	78,0	11,5
Rådets ställningstaganden				
Beslut fattas gemensamt	61,1	12,5	66,6	16,0
Rådet förmår på ett effektivt sätt komma fram till beslut eller svara för verksamhet	51,7	10,2	52,3	9,0
Rådet kommer till beslut inom rimlig tid	55,4	14,1	48,5	8,9
N	406		304	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som anser att råden är viktiga eller mycket viktiga med avseende på respektive uppgift. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanter.

Slutligen kan konstateras att de som representerar kommunen i stort sett genomgående lämnar mer positiva omdömen om rådens arbetsformer än vad företrädare för föreningslivet gör. De största skillnaderna gäller hur råden kommer fram till sina ställningstaganden. De som företräder föreningarna är klart mindre nöjda med beslutsfattandet än vad kommunens representanter är och detta gäller både i pensionärsråden och funktionshinderråden. Ett undantag från kommunföreträdarnas mer positiva bedömningar gäller förekomsten av ett

gemensamt mål för verksamheten. Fler föreningsrepresentanter menar att det finns ett gemensamt mål jämfört med vad kommunernas företrädare tycker. Särskilt liten skillnad råder mellan föreningsföreträdare och kommunföreträdare i fråga om att alla ledamöter är lika viktiga. Bland funktionshinderråden är samsynen störst mellan kommun och föreningar i fråga om öppenhet och transparens. Bägge dessa är grundläggande för att ett samarbetsråd ska kunna fungera bra och i dessa avseende finns således en betydande samsyn.

Tillit till andra i råden

Ett annat sätt att undersöka arbetsklimatet i råden är att fråga om tillit till olika grupper i rådet. Hög tillit är en förutsättning för ett fungerande samspel mellan rådets ledamöter. Förutom tilliten till de bägge typerna av representanter har vi också separat frågat om tilliten till de som företräder politiska partier. I praktiken är dock nästan alla kommunföreträdare också företrädare för politiska partier och därför får skillnaden i svar uppfattas som ett ställningstagande till när kommunrepresentanterna just uppträder som företrädare för partier.

Tabell 16: Tillit till andra i rådet. Andel som känner hög tillit och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Känner hög tillit till de som företräder ...				
... kommunen	74,4	11,6	71,0	17,8
... civilsamhället	79,0	6,2	78,0	8,0
... politiska partier	57,5	23,6	56,4	32,5
N	367-399		281-290	

Anmärkning: *Andel som känner hög tillit* avser dem som angett 7-10 på en skala 0-10 på frågan ”I vad mån känner Du tillit till andra i x-rådet”, där 0 motsvarar ”Man kan inte vara tillräckligt försiktig” och 10 motsvarar ”Man kan lita på dessa”. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel med hög tillit bland de kommunala representanterna och civilsamhälletsrepresentanter.

Såsom framgår av tabell 16 har ledamöterna genomgående hög tillit till varandra, med genomsnittliga nivåer över 70 procent. De som företräder kommunen uttrycker dock mycket högre tillit än vad civilsamhälletsrepresentanterna gör och skillnaden är särskilt stor när det gäller tilliten till de

kommunala representanterna. Allra störst är skillnaden i funktionshinderråden, där 84 procent av kommunföreträdarna anger att de har hög tillit till kommunens representanter, mot 66 procent av de som företräder civilsamhället. Skillnaden är anmärkningsvärd och ger intryck av en ganska hög grad av misstänksamhet bland funktionshinderföreningarnas representanter mot de som representerar kommuner. Jämfört med den allmänna tilliten i samhället är dock resultaten goda. Över åren har andelen med hög tillit till andra människor kontinuerligt legat på ca 55-60 procent (Holmberg och Rotstein 2021).

Tilliten är genomgående lägre till de som företräder de politiska partierna i råden och detta gäller särskilt bland föreningsrepresentanterna. Allra lägst är tilliten bland de som representerar funktionshinderföreningar med en nivå om 47 procent, medan 79 procent av de kommunala representanterna i funktionshinderråden har hög tillit till politiska partier. Skillnaden kan bero på att nästan alla kommunala representanter också är politiker men det kan också avspegla en misstänksamhet bland föreningsrepresentanterna mot att de som har ett politiskt mandat i samarbetsrådet skall utnyttja detta för partipolitiska syften.

Rådens handlingsutrymme

Kan rådet själv avgöra hur det ska fungera?

Vem som har makten över rådets struktur och sätt att fungera är viktigt för deras arbete. Är råden styrda av aktörer utanför råden? Finns det någon i råden som har särskilt stort inflytande eller delar man på makten? En första fråga på detta tema är huruvida rådet själv har inflytande över hur det skall fungera. Respondenterna ombads ange ett sammanfattande omdöme på en femgradig skala.

Tabell 17: Sammanfattande bedömning av rådets möjligheter att själv avgöra hur det ska fungera.

	Pensionärsråd Representant för		Funktionshinderråd Representant för	
	Civilsamhälle	Kommunen	Civilsamhälle	Kommunen
Mycket små (0)	5,2	5,6	6,2	3,4
1	12,2	1,4	10,0	5,6
2	11,6	5,6	11,5	7,9
3	29,3	21,1	26,8	23,6
4	25,6	40,8	29,7	28,1
Mycket stora (5)	16,2	25,4	15,8	31,5
	100,0	100,0	100,0	100,0
N	328	71	209	89
Andel 4-5	41,8	66,2	45,5	59,6

Anmärkning: Tabellen redovisar svar på frågan ”Hur bedömer Du rådets möjligheter att själv avgöra hur det ska fungera?”, där 0 motsvarar ”Mycket små möjligheter” och 5 motsvarar ”Mycket stora möjligheter”.

Bedömningen av rådets handlingsutrymme ser förhållandevis likartad ut i de bägge typerna av råd. Drygt fyrtio procent av ledamöterna som representerar civilsamhället menar att det finns stora möjligheter (4 eller 5 på en skala 0-5) för rådet att avgöra hur det ska fungera mot 60-65 procent av de som företräder kommunerna. Vilken sida man representerar är därmed avgörande för hur man bedömer handlingsutrymmet varvid en ljusare bild ges av de kommunala företrädarna. Som tabellen illustrerar finns det emellertid också stora skillnader

inom respektive grupp. I bägge råden anser 16-17 procent av civilsamhälles-representanterna att möjligheterna att avgöra hur rådet ska fungera är små (0 eller 1 på skalan 0-5).

I nästa steg undersöktes handlingsutrymmets komponenter närmare. Dels analyserades inflytandet över rådets sammansättning och dess funktionssätt separat, dels undersöktes vilka som har inflytande över detta – i form av både externa begränsande faktorer och rådets egna medlemmars roll. Resultaten sammanfattas i tabell 18 och 19.

Tabell 18: Bedömning av vilka som har inflytande över rådets sammansättning. Andel som anger att organet har stort inflytande och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Kommunala organ	64,2	9,5	69,5	18,9
Rådets egna medlemmar	51,7	17,2	53,0	12,0
Informella nätverk av organisationer eller företag	25,4	5,5	21,6	6,6
Medborgare/invånare	18,6	7,1	17,0	-0,2
Statliga organ på central nivå	7,1	-4,8	9,9	-0,6
Regionen	7,6	-5,3	8,8	7,2
N	377		278	

Anmärkning: *Andel som anger att organet har stort inflytande* avser dem som angett 1-2 på en skala 1-5 på frågan ”Vilket inflytande bedömer Du att följande aktörer har när det gäller att bestämma x-rådets sammansättning?”, där 1 motsvarar ”Störst inflytande” och 5 motsvarar ”Inget inflytande”. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel med hög tillit bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanter.

Kommunala organ anses ha det mest avgörande inflytandet över rådets sammansättning. Det stämmer också väl med de formella förhållandena eftersom det i regel är kommunala organ som fullmäktige eller nämnd som antar det reglemente som reglerar sammansättningen. Det kan dock antas att rådet får yttra sig innan reglementet fastställs, vilket motsvarar uppfattningen att rådets medlemmar också har ett inflytande över sammansättningen. Väsentligt mindre inflytande tillmäts övriga, till exempel medborgare och statliga organ.

Noterbart är också att de kommunala representanterna i jämförelse med föreningsrepresentanterna anger ett högre inflytande för såväl kommunens organ som rådets egna medlemmar.

Tabell 19: Bedömning av vilka som har inflytande över rådets funktionssätt. Andel som anger att organet har stort inflytande och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Kommunala organ	71,2	14,0	72,5	8,0
Rådets egna medlemmar	67,8	17,5	63,4	17,9
Informella nätverk av organisationer eller företag	19,7	5,3	24,3	-3,8
Medborgare/invånare	20,4	8,3	19,2	-5,1
Statliga organ på central nivå	7,5	-7,4	11,9	-7,9
Regionen	7,1	-6,4	9,8	-6,6
N	390		289	

Anmärkning: *Andel som anger att organet har stort inflytande* avser dem som angett 1-2 på en skala 1-5 på frågan "Vilket inflytande bedömer Du att följande aktörer har när det gäller att bestämma hur x-rådet ska fungera?", där 1 motsvarar "Störst inflytande" och 5 motsvarar "Inget inflytande". *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel med hög tillit bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanter.

En liknande bild framträder när det gäller rådets funktionssätt, se tabell 19. Allmänt gäller att det är kommunerna som anses ha det största inflytandet över rådets sätt att fungera, men rådets egna medlemmar bedöms också ha ett betydande inflytande över detta. Avsevärt mindre inflytande tillskrivs informella nätverk av organisationer eller företag och kommunens medborgare. Statliga organ på central nivå och regionen uppfattas ha det minsta inflytandet. Hur de kommunala samarbetsråden fungerar är alltså i allt väsentligt en kommunal angelägenhet men råden har också själva ett betydande inflytande över detta.

Bedömningarna är mycket likartade hos ledamöterna i de två typerna av råd. Däremot anger de som företräder kommuner högre nivåer av inflytande för både kommunen och rådets egna medlemmar än vad föreningsrepresentanterna gör. Sammantaget balanserar dessa varandra så att tyngdpunkten trots högre värden totalt ligger hos kommunen och råden själva. Något utrymme för till exempel staten att utöva inflytande anses inte finnas.

Rådens roll och betydelse i kommunen och samhället

Kommunernas engagemang och politikernas roll

Avgörande för väl fungerande råd är att de är relevanta i kommunen och i samhället. En uppsättning frågor ställdes därför om rådets relationer till kommunerna. Till att börja med frågade vi om i vad mån kommunen har ett engagemang för rådets verksamhet (tabell 20).

Tabell 20: Bedömning av kommunens engagemang för råden. Andel som instämmer i påståendena och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Kommunen är ett stöd för rådet	71,3	15,3	66,6	19,8
Kommunen är ett hinder för att rådet ska kunna fungera på ett bra sätt	14,7	-11,4	17,8	-8,3
Rådet kan bara fungera på ett bra sätt om kommunen svarar för den dagliga samordningen av dess verksamhet	64,0	6,0	69,6	-1,3
N	408		304	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som helt eller delvis instämmer med respektive påstående. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhälletsrepresentanterna.

Det är tydligt att de allra flesta uppfattar att kommunen utgör ett stöd för rådet och svaret på den negativa frågan ifall kommunen utgör ett hinder ger samma besked. Kommunföreträdarna värderar dock kommunernas betydelse högre än de som representerar det civila samhället. Vidare är funktionshinderrådets ledamöter mer kritiska än pensionärsråden. Ungefär två tredjedelar av ledamöterna menar att kommunens dagliga engagemang för råden är en förutsättning för att de ska fungera på ett bra sätt och i denna fråga är också samsynen stor mellan representanterna för de bägge sidorna.

Vi har också mer specifikt frågat om vad kommunpolitikerna gör i råden och vilken roll de har, vilket redovisas i tabell 21. Respondenterna fick ta ställning till elva potentiella uppgifter för politiker och ange i vilken utsträckning dessa utfördes av politikerna i deras råd.

I tabellen har uppgifterna sorterats efter andel i pensionärsråden som instämmer. Det kan noteras att rangordningen nästan är exakt likadan i funktionshinder- råden, med undantag för en något högre placering för uppgifterna att främja samarbete inom rådet och att säkerställa att rådet utvärderar sin verksamhet. Det är emellertid också tydligt att det i bägge organen finns stora skillnader i nivån på bedömningarna mellan representanterna för civilsamhället och kommunen. De som representerar kommunen tycker i mycket högre grad att politikerna fullgör dessa roller, kanske för att huvuddelen av dessa själva är politiker.

Sammantaget föreligger således en gemensam bild av vilken roll politikerna spelar i de bägge råden, oberoende av råd och respondentkategori. Det politikerna framför allt gör är att värna det demokratiska samtalets kvalitet genom att säkerställa att de relevanta frågorna får utrymme, att demokratiska processer tillämpas och att alternativa uppfattningar får komma fram. Politikerna tar också på sig uppgiften att bevaka det övergripande samhällsintresset i råden. De har däremot mindre betydelse för verksamhetens innehåll, till exempel att säkerställa utvärderingar, se till att man lär av misslyckanden och åstadkomma snabba resultat. Det är inte möjligt att utifrån svaren avgöra ifall någon annan i rådet har dessa uppgifter eller om de inte hanteras alls, men de faller i alla fall inte inom ramen för det som politikerna gör.

Tabell 21: Bedömning av kommunala politikers roll i råden. Andel som instämmer i påståendena i respektive råd och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Se till att alla relevanta frågor får utrymme i rådet	67,1	20,3	65,2	32,7
Bevaka ett övergripande samhällsintresse	65,3	20,9	65,1	16,6
Säkerställa att rådet tillämpar demokratiska processer	60,4	23,6	61,3	21,1
Säkerställa att alternativa uppfattningar diskuteras	58,8	22,6	55,3	21,5
Främja samarbete inom rådet	55,2	26,9	59,2	21,8
Säkerställa att processer som varit framgångsrika bibehålls	51,5	24,9	52,8	18,8
Skapa en känsla av delaktighet i rådets resultat	49,9	33,5	52,3	29,4
Etablera förtroende mellan rådets medlemmar	47,0	25,5	46,7	29,7
Säkerställa att rådet utvärderar sin verksamhet	43,2	20,4	46,9	16,1
Se till att rådet lär av misslyckanden	35,5	18,6	42,8	22,3
Säkerställa att rådet når snabba resultat	30,6	20,8	28,4	19,5
N	404		305	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som i hög grad eller i mycket hög grad anser att politikerna svarar för respektive uppgift. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanterna.

Resultaten tyder på att politikerna har en viktig funktion i samverkansorgan mellan kommun och civilsamhälle där olika intressen möts för samtal och deliberation. Just det demokratiska samtalets kvalitet blir särskilt viktigt i ett sådant sammanhang och där tycks politikerna spela den viktigaste rollen, även om bedömningen av i vilken utsträckning de faktiskt utför denna uppgift skiljer sig åt mellan civilsamhällesrepresentanterna och de kommunala företrädarna.

Roll i den kommunala politiken

Huruvida samarbetsråden har en roll och ett inflytande i ett större sammanhang, både i det kommunala beslutsfattandet och i samhället i stort, är förstås avgörande när man ska bedöma i vad mån denna demokratimodell har tillämpats på ett framgångsrikt sätt. Det spelar ingen roll om samtalsklimatet är gott och att alla känner sig hörda vid mötena om råden inte har något egentligt inflytande eller fyller någon funktion i kommunen. Ledamöterna har ombetts bedöma vilken roll och betydelse det egna rådet har i kommunen, vilket redovisas i tabell 22.

Tabell 22: Bedömning av rådets funktioner och inflytande i den kommunala politiken. Andel som instämmer i påståendena och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Rådets funktioner i kommunen				
Säkerställa att information förmedlas mellan kommunen och lokalsamhället	63,8	8,4	53,8	14,8
Lämna förslag på kommunala beslut	57,8	-0,4	59,2	25,8
Fatta beslut inom specifika policyområden	16,6	-4,0	21,7	-6,8
Medla om det blir konflikt	8,9	0,6	15,3	0,6
Inflytande i kommunalpolitiken				
Beslut och förslag från rådet blir genomförda i praktiken	50,7	7,5	45,7	12,1
Rådet har inflytande över kommunala organs beslut	47,6	7,1	46,6	16,9
Rådets verksamhet svarar mot strategiska prioriteringar i kommunen	53,1	11,4	50,5	20,3
N	408		304	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som helt eller delvis instämmer med respektive påstående. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanterna.

Rådets två viktigaste funktioner är att förmedla information och lämna förslag på beslut. I de kommunala pensionärsråden är bägge typer av företrädare relativt överens om detta men i funktionshinderråden råder stora skillnader genom att

de kommunala representanterna mycket starkare betonar att rådets roll är att lämna förslag på kommunala beslut. Detta är inte lika självklart bland funktionshinderföreningarnas företrädare. I funktionshinderråden finns det således stora inre skillnader i uppfattningar om vad råden gör.

Notabelt är vidare att ledamöterna är förhållandevis kritiska när det gäller utfallet av rådets verksamhet. Det är bara ungefär hälften som anser att rådets beslut och förslag blir genomförda i praktiken eller att rådet har inflytande över kommunala organs beslut. Funktionshinderråden är mer negativa än pensionärsråden. Särskilt kritiska är de som representerar funktionshinderföreningarna. Bara 42 procent av dessa anser att funktionshinderrådets beslut blir genomförda i praktiken och endast 41 procent av dem menar att råden har inflytande över kommunala beslut.

I bägge råden menar ungefär hälften av ledamöterna att rådets verksamhet svarar mot strategiska prioriteringar i kommunen. Även här är de kommunala företrädarna mer positiva medan särskilt funktionshinderföreningarna är kritiska även på denna punkt. Bara 45 procent av dessa, mot 65 procent av de kommunala företrädarna, tycker att det rådet gör har strategiskt värde i kommunen.

En jämförelse av hur ledamöter med olika erfarenhet av arbetet i rådet uppfattar det faktiska inflytandet över kommunala beslut visar på överraskande resultat, vilket sammanfattas i tabell 23.

Tabell 23: Erfarenhetens längd och uppfattning om rådets inflytande över kommunala organs beslut

	Typ av representant		Typ av råd	
	Civilsamhälle	Kommunen	Pensionärsråd	Funktionshinderråd
0-3 år	35,6	54,6	37,7	46,9
4-7 år	56,1	53,1	58,5	50,7
8- år	45,6	58,8	52,0	43,8
Totalt	44,7	55,2	47,4	46,8
N	533	163	399	297

Anmärkning: Andel som i hög grad eller i mycket hög grad instämmer i påståendet ”Rådet har inflytande över kommunala organs beslut”.

Det mönster som framgår av tabellen är att man uppfattar att inflytandet är minst när man bara har kort erfarenhet men ifall man har varit med under två mandatperioder ökar de positiva omdömena väsentligt. Med ytterligare erfarenhet blir man dock mer negativ. Dessa tendenser är särskilt starka bland representanterna för civilsamhället och särskilt i pensionärsråden. Kanske är det så att en mer luttrad realism inträder efter att man varit med under en längre tid.

Sammantaget ger detta bilden av att informationsförmedling och att ta fram förslag till beslut är de viktigaste funktionerna för råden men att genomförandet inte fullt ut motsvarar vad ledamöterna hade förväntat sig. Som tidigare är föreningslivets representanter även här mer kritiska än de som företräder kommunen och detta gäller särskilt de som kommer från funktionshinderföreningar. Dessa uppfattar inte heller att funktionshinderverksamheten svarar mot strategiska prioriteringar i kommunen. De allra mest positiva är de som bara varit med i råden i två mandatperioder.

Betydelse för lokalsamhället

Råden skulle också kunna ha en vidare betydelse för hela lokalsamhället utöver att förmedla information och ge inspel i den kommunala politiken.

Representanterna har därför fått frågan om ifall rådet har sådan ställning i tre avseenden – genom att många medborgare berörs, att besluten i råden har stor betydelse för samhället och att många medborgare känner till vad råden kommer fram till. Respondenternas svar på denna fråga redovisas i tabell 24.

Tabell 24: Samarbetsrådets betydelse för lokalsamhället. Andel som instämmer i påståenden och skillnad mellan bedömningar av representanter för kommunen och civilsamhället.

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Hur viktigt med avseende på				
... antalet medborgare som berörs	62,5	-10,1	65,9	-9,9
... beslutens betydelse för samhället	56,9	-15,7	69,6	0,3
... medborgarnas kännedom om besluten	53,2	-9,9	51,7	-9,9
N	409		298	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som anser att råden är viktiga eller mycket viktiga med avseende på respektive uppgift. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanter.

Alla tre uttrycken för samhällsrelevans är viktiga enligt respondenterna men allra viktigast är att rådets verksamhet berör många medborgare och att dess beslut har stor betydelse för samhället. Särskilt ledamöterna i funktionshinder- råden understryker att det man gör i detta råd är viktigt för samhället. Stora skillnader råder dock mellan olika kategorier av ledamöter. De genomgående negativa värdena för skillnaderna betyder att de som representerar föreningarna bedömer att råden har större betydelse än de som företräder kommunen. Detta kan också tolkas som att det särskilt är föreningslivets representanter som uppskattar deltagandet i samarbetsråden. Undantaget är dock funktionshinder- råden som av bägge sidor i råden uppfattas ha likvärdigt hög samhällsrelevans.

Sammantaget kan således konstateras att bägge råden har betydelse både genom de inspel de gör i den kommunala politiken och genom att de är relevanta för samhället i övrigt.

Vad borde förändras?

I enkäten ställdes också några frågor kring i vilken riktning rådets verksamhet borde utvecklas. Resultaten av enkäten i denna del framgår av tabell 25.

Tabell 25: Respondenternas uppfattningar om vad som borde förändras i samarbetsrådets verksamhet

	Pensionärsråd		Funktionshinderråd	
	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ	Instämmer (%)	Skillnad kom-civ
Fler beslut borde fattas av råd av detta slag	65,3	-28,8	67,4	-37,0
Rådet har för många medlemmar	11,0	7,6	13,6	4,6
I rådet ingår inte alla relevanta intressen	27,6	0,8	38,1	5,1
N	408		303	

Anmärkning: *Andel som instämmer* avser dem som i hög grad eller i mycket hög grad instämmer i påståendet. *Skillnad kom-civ* gäller procentdifferensen mellan andel som instämmer bland de kommunala representanterna och civilsamhällesrepresentanterna.

Frågan om att fler beslut borde fattas av råd av detta slag handlar om ifall ansvaret för kommunal verksamhet i högre grad borde läggas i händerna på deltagardemokratiska organ sammansatta av ledamöter från civilsamhälle och kommunpolitiker. Pensionärs- och funktionshinderråden har inte beslutande uppgifter men frågan kan ändå ses som ett sätt att fånga in uppfattningar om modellens potential att tillämpas på även andra områden i den kommunala verksamheten. Såsom framgår av svaren finns det generellt ett stöd för denna tanke i bägge typerna av råd, men det råder mycket stora skillnader mellan civilsamhällesrepresentanternas åsikter och de kommunala företrädaernas. Medan ca 65 procent av de som representerar föreningarna tycker att detta är ett bra förslag är det bara drygt 40 procent av de kommunala representanterna som delar denna uppfattning. Skillnaden beror sannolikt på att en deltagardemokratisk modell skulle gynna civilsamhällets men möjligen försvaga de kommunala politikernas ställning. Att trots detta ca 40 procent av kommunföreträdaerna vill se fler beslut fattade i samrådsorgan är ändå ett uttryck för en vilja att tänka i nya banor om hur den kommunala demokratin kan reformeras.

De två andra frågorna avser det egna rådets sammansättning. Respondenterna har fått ta ställning till både ifall det är för många medlemmar i rådet och ifall alla relevanta intressen är representerade. De allra flesta anser att rådet har en rimlig omfattning. Det är väldigt få som anser att rådet är för stort och det gäller i både pensionärsråd och funktionshinderråd och för bägge typerna av representanter. Däremot är det fler som anser att det finns ytterligare intressen som borde ingå i råden. Även om detta också är en minoritetsuppfattning är det i synnerhet i funktionshinderråden som man anser att det finns relevanta intressen som borde vara representerade. Det finns således anledning att se över rådets sammansättning. Fler medlemmar kan ingå för att säkerställa att alla relevanta intressen får delta.

Slutsatser

Nästan alla kommuner i Sverige har samrådsorgan med representanter för pensionärsorganisationer och funktionshinderorganisationer. Sammantaget binder dessa samman och skapar länkar mellan det kommunala beslutsfattandet och civilsamhället på lokal nivå. Råden ger möjligheter till inflytande och borde också kunna bidra till att stärka legitimiteten i de beslut kommunen fattar inom de områden som berörs. Sammantaget kan man förvänta sig att samrådsstrukturen bidrar till att fördjupa deltagardemokratien på ett sätt som kan bygga samsyn mellan beslutsfattare och de som tar del av välfärdstjänsterna och stärka de organisationer som är representerade. Modellen kan också kunna tjäna som inspiration för utvecklandet av deltagardemokratiska samrådsformer även inom andra kommunala sektorer.

I denna rapport har arbetet i samrådsorganen analyserats utifrån deltagarnas egna perspektiv. Analysen bygger på en omfattande enkätundersökning med ledamöter i råden, som visserligen inte kan göra anspråk på att vara representativ men som ändå ger värdefulla inblickar i pensionärsrådets och funktionshinderrådets verksamhet. Inledningsvis presenterades tre frågor som undersökningen ska besvara. (1) Vilka egenskaper är utmärkande för ledamöter i råden och hur ser de på sin roll? (2) Hur fungerar råden och (3) Vilka lärdomar kan dras i fråga om att använda denna modell för deltagardemokrati även på andra områden?

När det gäller vad som kännetecknar ledamöterna kan det först konstateras att dessa utses av två parter – det lokala föreningslivet respektive av kommunen. Det finns inga nationella riktlinjer om hur detta skall gå till eller hur råden ska vara sammansatta. Trots detta är könsfördelningen förhållandevis jämn men noterbart är att kvinnor är överrepresenterade bland de som företräder funktionshinderföreningarna. I andra avseenden är råden mindre representativa – ledamöterna har hög medelålder och de är mer välutbildade än befolkningen i gemen. Särskilt de som representerar funktionshinderföreningarna har i allmänhet lång erfarenhet av sitt uppdrag på ett sätt som kan bidra till att stärka deras kompetens i relation till de kommunala företrädarna.

Att vara ledamot i ett samrådsorgan handlar förstås mycket om att representera de som företräds – föreningar respektive kommunen. Men undersökningen visar också att representantrollen innehåller så mycket mer. Representanterna bidrar med erfarenhet och sakkunskap och för de kommunala representanterna är det också viktigt att man har ett ansvar för att förverkliga det som rådet kommer fram till. Av undersökningen framgår också att det finns betydande korskopplingar mellan de två typerna av roller genom att många som företräder civilsamhället är eller har varit politiskt aktiva, inte bara som partimedlemmar utan även som innehavare av politiska förtroendeuppdrag i kommunfullmäktige eller en kommunal nämnd. Särskilt gäller detta de som företräder pensionärsorganisationer. Även om alla politiska värderingar finns företrädda i råden visar studien också en viss övervikt för de som placerar sig till vänster på den politiska vänster-högerskalan.

Den andra frågan i fokus för undersökningen har handlat om hur råden fungerar, ur ledamöternas eget perspektiv. Det finns en hel del i pensionärs- och funktionshinderrådets verksamhet som får mycket goda omdömen. Ledamöterna är i allt väsentligt nöjda med det underlag som föreligger inför varje möte och anser också att de blir lyssnade till när de framför uppfattningar. Nästan alla anser att det går att framföra kritiska åsikter mot kommunen och att alla medlemmar är lika viktiga, vilket sammantaget tyder på att rådets verksamhet präglas av ett jämlikt klimat och god öppenhet. Ledamöterna har hög tillit till varandra. Men trots de goda betygen finns genomgående skillnader, dels mellan de två typerna av råd, dels mellan civilsamhällets och kommunernas representanter. I sammanfattning är föreningsrepresentanterna mer kritiska och särskilt kritiska är de som representerar funktionshinderorganisationerna. Det finns ofta stora skillnader mellan dessa personers uppfattningar om rådets verksamhet och den som de kommunala representanterna ger uttryck för.

Kommunerna har en nyckelroll för att samverkansorganen ska ha framgång med sin verksamhet och positivt är att en klar majoritet tycker att kommunen är ett stöd för rådet. Undersökningen visar också att politikerna i råden spelar en avgörande roll för att det demokratiska samtalet ska fungera bra och att allas röster kommer fram. Däremot är resultaten sämre när det gäller ledamöternas bedömningar av rådets inflytande och betydelse i kommunen. Det är bara hälften som menar att förslag från rådet blir genomförda i praktiken, att rådet har inflytande över kommunala organs beslut eller att rådets verksamhet svarar mot strategiska prioriteringar i kommunen. Även här återkommer det tidigare

mönstret av skillnader mellan olika representanter. Företrädarna för kommunerna är generellt mer positiva i sina bedömningar av rådets betydelse än föreningsrepresentanterna. Särskilt negativa är de som representerar funktionshinderföreningar. Bara ca 40 procent av dessa anser att funktionshinderrådets beslut blir genomförda i praktiken och att råden har inflytande över kommunala beslut.

Men samarbetsrådets potentiella betydelse begränsas inte till den kommunala sfären. Den finns en utbredd uppfattning om att de också är relevanta för samhället i stort. Detta understryks särskilt av ledamöterna i funktionshinderråden men också av de som representerar pensionärsföreningar i pensionärsråden. En bedömning av rådets betydelse måste därför väga in även denna vidare roll.

Till sist har undersökningen också syftat till att belysa vilken potential samverkansmodellen har utanför det område som berör pensionärsfrågor och funktionshinderfrågor. Kan denna form av deltagardemokrati bli en mer generell modell för att fördjupa demokratin genom samråd med relevanta intressen även inom andra områden? Denna studie ger grund för en värdering av detta utifrån respondenternas svar och det kan noteras att föreningsrepresentanterna i både pensionärs- och funktionshinderråden anser att detta vore en utmärkt idé. Ungefär tre fjärdedelar av dessa vill se modellen tillämpad på andra områden i kommunen. Däremot är stödet för detta svagare bland de som representerar kommunerna. Bara ungefär fyrtio procent av dessa instämmer.

Ifråga om den sistnämnda aspekten är det dock viktigt att ha i åtanke att bakom de råd vi studerar här återfinns ett livligt och kraftfullt organisationsväsende. Såväl pensionärer som personer med funktionshinder är välorganiserade grupper med en fungerande organisatorisk infrastruktur. Det innebär att det finns en fungerande organisation för hur ledamöterna utses och vidareutbildas för sina uppdrag i råden. Därutöver finns det, vilket vi också främst kunnat se i fallet med pensionärsråden, etablerade arenor för återföring av diskussionerna i råden till organisationernas medlemmar.

I det fall denna typ av råd skulle inrättas även inom andra områden är det inte säkert att det finns en motsvarande organisatorisk uppbackning från det civila samhället. Stora krav skulle därmed ställas på kommunerna att organisera verksamheten ifråga om rekrytering av ledamöter och utbildning av dessa. Frågan är också hur kanalerna för återkoppling skulle se ut i det fall ledamöterna inte har starka lokala föreningar som backar upp verksamheten.

Sammantaget har undersökningen bidragit med viktiga insikter från de som själva ingår i kommunala pensionärsråd och funktionshinderråd. En lärdom är att mycket fungerar bra men att det också finns problem, inte minst i fråga om rådets faktiska inflytande.

Studien visar att det finns potential att utveckla arbetsförutsättningarna för funktionshinderråden och ta reda på om deras roll i råden kan stärkas. Trots att vissa problem har noterats med samråden kan det också vara värt att, i synnerhet, inom områden där det finns tydliga klienter eller användare undersöka ifall modellen med samrådsorgan kan utsträckas till att tillämpas inom andra kommunala verksamhetsområden. Här finns goda möjligheter till ytterligare experimenterande för att hitta nya former för att fördjupa den lokala demokratin.

Referenser

- Barnombudsmannen. (2008). *Barnperspektiv inom handikappråden: en uppföljande studie bland landsting och kommuner 2008*. Stockholm: Barnombudsmannen
- Bäck, M., & Möller, T. (2001). *Partier och organisationer*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Carstensen, G. (1993). *Vad har hänt med handikappråden? En undersökning av kommunala handikappråd och länshandikappråd*. Stockholm: Statens handikappråd.
- Engberg, J. (1986). *Folkrörelserna i välfärdssamhället*. Umeå: Umeå universitet.
- Egner, B., Heinelt, H., Lysek, J., Silva, P., Teles, F. (2022). *Perspectives on Local Governance Across Europe*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Erlingsson, G. & Wänström, J. (2021). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. Lund: Studentlitteratur.
- Feltenius, D. (2004). *En pluralistisk maktordning? Om pensionärsorganisationernas politiska inflytande*. Umeå: Statsvetenskapliga institutionen: Umeå universitet.
- Feltenius, D., & Wide, J. (2019). Business as usual? Civil society organizations in a marketized Swedish welfare state. *Journal of Civil Society*, 15(3), 230-248.
- Gilljam, M., Jodal, O., & Cliffordson, O. (2003). *Demokratiutveckling i svenska kommuner. Del I: En kartläggning av vad som har gjorts*. Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor, Göteborgs universitet.
- Gilljam, M. & Hermansson, J. (2003), *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Holmberg, S. & Rothstein, B. (2021). Framgång föder förtroende – förtroende föder framgång. I Andersson, U., Carlander, A. Grusell, M. & Öhberg, P. (red) *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Institutet för lokal och regional demokrati. (2007). *Handikappråd - en chans att påverka eller ett spel för gallerierna? En studie om möjligheten att påverka kommun och landsting genom handikappråd*. Växjö: Institutet för lokal och regional demokrati.

Johansson, H., Johansson, L., & Scaramuzzino, R. (2011). *Mellan deltagande och inflytande: en kartläggning av brukarråd i Skånes kommuner*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

Lidström, A. & Feltenius, D. (2021). Local State-Society Relations in Sweden. In Teles, F.; Gendzwill, A.; Stanus, C. & Heinelt, H. (Eds.). *Close Ties in European Local Governance. Linking Local State and Society*. Cham: Palgrave Macmillan.

Martinsson, J. & Andersson, U. (red.) (2022). *Svenska trender 1986-2021*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Montin, S. & Granberg, M. (2021), *Moderna kommuner*. Stockholm: Liber.

SOU 1970:64. Bättre socialtjänst för handikappade: förslag från Handikapputredningen om bättre färdmöjligheter för handikappade och bättre samordning i handikappfrågor.

SOU 1988:65. Pensionärerna - inflytande och medbestämmande. Betänkande.

SOU 2000:01 En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet Stockholm. Demokratiutredningens betänkande.

SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden! Betänkande. Stockholm.

SCB, 2018. *Levnadsförhållanden 1980-2016 – ett urval av indikatorer*. Stockholm: Statistiska centralbyrån.

Teles, F., Gendzwill, A., Stanus, C. & Heinelt, H.(eds.) (2021). *Close Ties in European Local Governance. Linking Local State and Society*. Cham: Palgrave Macmillan.

Vogel, J. (2003). *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB).

Wijkström, F. (1999). *Svenskt organisationsliv: framväxten av en ideell sektor*.
Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan (EFI).

Wånell, S. E. (2007). *Pensionärsråd: ett verktyg för pensionärsinflytande?*
Stockholm: Stiftelsen Stockholms läns äldrecentrum.

Kommunala Råd

Samrådsorgan med pensionärsföreningar respektive föreningar som organiserar funktionshindrade har i flera fall funnits sedan 1970-talet och är idag vanligt förekommande i kommuner och regioner. I denna studie presenteras vilka det är som deltar i samråden, hur de ser på sin roll och hur de upplever att råden fungerar. Studien innehåller svar från de som representerar kommunen såväl som civilsamhällesorganisationerna i samrådsorganen.

Upplýsningar om innehållet
Nils, Munthe, nils.munthe@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2022
ISBN: 978-91-8047-078-0