

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Institutt for landskapsplanlegging
Seksjon for folkehelsevitenskap

Masteroppgave 2014
30 stp

«Gamle damer skal helst ikke blande seg for mye ...»

- eldreråds opplevelse av medvirkning i den
kommunale planprosessen

Ingvild Gutubø Håkonseth

Forord

Denne studien er en del av FoU-prosjektet *Borgere i alle livsfaser – viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune*. I studien har det vært gruppesamtaler med medlemmer fra eldrerådene, rådene for mennesker med nedsatt funksjonsevne, og Ungdomsrådet, Barn og unges eller Barnerepresentanten. Min del av prosjektet har vært å se på eldrerådenes medvirkning i de kommunale planprosessene.

Forforståelsen og dermed innfallsvinkelen og motivasjonen til studien er preget av min utdanning som ergoterapeut og interesse for folkehelse, universell utforming, medvirkning og eldre mennesker. Ved studiens starttidspunkt var forforståelsen at både eldre mennesker og kommuner er ulike, så derfor var det åpent hvordan eldrerådenes medvirkning kom til å være.

Jeg ønsker å takke alle informantene fra de tre eldrerådene for at dere stilte opp og delte deres erfaringer.

Takk til Jorid Grimeland for at jeg fikk være med på dette FoU-prosjektet, og for samarbeidet underveis.

Takk til veilederne mine, Camilla Martha Ihlebæk og Jorid Grimeland for all støtte, hjelp og tålmodighet gjennom hele prosessen.

Takk til prosjektdeltager og medstudent Silje Grande Henriksen for godt samarbeid, gode refleksjoner og diskusjoner.

Så vil jeg takke familie og venner som har støttet meg og hatt troen på meg hele tiden. Spesielt takk til mamma og medstudent Neha Agnihotri.

Den største takken går til min kjære mann, Asbjørn Håkonseth, for all støtte, oppmuntring og omsorg gjennom den utfordringen det har vært å skrive en masteroppgave. Uten din støtte hadde jeg ikke klart det.

Oslo, mai 2014

Ingvild Gutubø Håkonseth

Sammendrag

Bakgrunn: Det blir flere og flere eldre, de lever lenger og har bedre helse enn tidligere. Til tross for sitt politiske engasjement er de lite representert i folkevalgte organer. Eldrerådslova med påbud om eldreråd i alle landets kommuner og fylkeskommuner skal styrke eldres innflytelse i politiske prosesser. Medvirkning i planlegging knyttes til folkehelse og empowerment, og kan forstås ut fra ulike teorier.

Mål: Formålet med studien er å belyse og få en dypere forståelse av hvordan eldrerådsmedlemmer i norske kommuner opplever sin mulighet til medvirkning i den kommunale planprosessen.

Metode: Det ble valgt et kvalitativt design med en fenomenologisk tilnærming. Det er blitt utført gruppesamtaler av eldrerådene i tre norske kommuner. Til sammen var det åtte informanter. Gruppesamtalene ble tatt opp på lydbånd, transkribert og analysert etter Malteruds systematiske tekstkondensering.

Resultater: Av eldrerådenes opplevelser ble det identifisert fire faktorer som påvirker eldrerådenes medvirkning i planprosesser: Tid, holdninger/oppfatninger, økonomi og politikk, og kunnskap. Eldrerådene hadde ulike opplevelser av hvordan faktorene begrenset eller styrket deres medvirkning.

Konklusjon: Faktorer som begrenser eldrerådets medvirkning var liten tid til eldrerådsarbeidet, sen involvering i planprosessen, negative holdninger innad og til eldrerådet, trang kommuneøkonomi, lite involvering og mangel på kunnskap. Positive holdninger, kommuner som så nytte av eldrerådet, kunnskap og eldrerådenes egen initiativ evne ble sett som faktorer som styrker medvirkningen. Sammen avgjorde faktorene om eldrerådene hadde en reell eller kun symbolsk form for medvirkning.

Abstract

Background: The number of older people increases, they live longer and have better health than before. Despite their political engagement, their representation in elected bodies is poor. The Council for the Elderly Act imposes Norwegian municipalities and counties to have councils for the elderly to strengthen the elderly's influence in political processes. Citizen participation in planning is connected to public health and empowerment, and is understood from different theories.

Objective: The objective of this study is to get a deeper understanding of how the members of councils for the elderly in Norwegian municipalities experience their opportunity to citizen participation in the municipal planning process.

Method: A qualitative design with a phenomenological approach was chosen. It has been conducted group discussions of the council for the elderly in three Norwegian municipalities. There were eight informants in total. The group discussions were taped, transcribed and analyzed according to Malteruds Systematic Text Condensation.

Results: Four factors affecting the councils for the elderly's participation in the planning process were identified from the informants' experiences. Time, attitudes/beliefs, economics and politics, and knowledge. The councils for the elderly had different experiences of how these factors limited or strengthened their participation.

Conclusion: Factors that limit citizen participation for the councils of elders was little time for the work of the councils for the elderly, late involvement in the planning process, negative attitudes within and to the council for the elderly, narrow municipal budgets, lesser degree of involvement and lack of knowledge. Positive attitudes, municipalities that valued the council for the elderly, knowledge and the initiative of councils was seen as factors that strengthen citizen participation. Together the factors determined whether the participation level of the councils for the elderly was at levels of citizen power or only at levels of tokenism.

Innhold

1.0 Innledning.....	6
1.1 Begrepsavklaring.....	7
2.0 Bakgrunn.....	8
2.1 Historisk tilbakeblikk på medvirkning i plan og eldres medvirkning.....	8
2.2 Eldre og eldres medvirkning i dag.....	10
2.3 Folkehelse.....	11
2.4 Menneskerettigheter og diskriminering.....	12
2.5 Teori og empiri.....	13
2.5.1 Arnsteins (1969) <i>A Ladder of Citizen Participation</i>	13
2.5.2 Connors (1988) <i>A New Ladder of Citizen Participation</i>	16
2.5.3 Empowerment.....	18
2.5.4 Empowerment, makt og medvirkning.....	20
2.5.5 Annen teori og empiri om medvirkning og empowerment.....	21
2.5.6 Norsk forskning på eldreråd.....	22
2.6 Formål og problemstilling.....	23
3.0 Metode.....	24
3.1 Forskningsdesign og metode.....	24
3.2 Forforståelse og teoretisk rammeverk.....	24
3.3 Utvalgsstrategi.....	25
3.4 Beskrivelse av datainnsamlingsprosessen.....	25
3.5 Analysen.....	27
3.6 Etske drøftelser.....	30
4.0 Resultater.....	31
4.1 Presentasjon av eldrerådene.....	31
4.1.1 Felles beskrivelse av eldrerådene.....	31
4.1.2 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 1.....	31
4.1.3 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 2.....	32
4.1.4 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 3.....	32
4.2 Resultater fra kvalitativ analyse.....	32
4.2.1 Tid.....	33
4.2.2 Holdninger/oppfatninger.....	36
4.2.3 Økonomi og politikk.....	39

4.2.4 Kunnskap.....	42
5.0 Diskusjon.....	46
5.1 Metodediskusjon	46
5.1.1 Studiens overførbarhet	46
5.1.2 Studiens interne validitet	46
5.1.3 Overveielser angående refleksivitet	47
5.2 Resultatdiskusjon	48
5.2.1 Tid	48
5.2.2 Holdninger/oppfatninger	52
5.2.3 Økonomi og politikk	54
5.2.4 Kunnskap.....	56
5.3 Diskusjon av konsekvenser og implikasjoner	59
6.0 Konklusjon	60
7.0 Referanser.....	61
Vedlegg 1: Intervjuguide.....	65
Vedlegg 2: Samtykkeerklæring	68
Vedlegg 3: Notat til utvalgene	69
Vedlegg 4: Transkripsjonsmal	71
Vedlegg 5: Svar fra NSD	72

1.0 Innledning

Det er et faktum at andelen eldre i befolkningen vil øke betraktelig i årene som kommer. Antall personer over 67 år ligger an til å vokse fra 0,6 millioner i 2009 til rundt 1,5 millioner i 2060 (Brunborg & Texmon, 2010). Dette skyldes blant annet at befolkningen blir stadig eldre: Forventet levealder ventes å øke fra 83,4 år 92,5 år for kvinner og fra 79,0 år til 89,5 år for menn i perioden 2011-2100 (Brunborg, Texmon & Tønnessen, 2012a). Aldringsprosessen assosieres ofte med nedsatt funksjonsevne og økt sykdomshyppighet (Steultjens et al., 2004). Kombinasjonen av flere eldre og en økende levealder vil føre til en høyere forekomst av sykdommer og flere vil leve med kroniske sykdommer. Til tross for dette har det de siste 20-30 årene vært en nedgang i andelen eldre med hjelpebehov (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013), noe som betyr at dagens eldre har bedre helse.

Eldre har et åpenbart engasjement for politikk: en fjerdedel av velgerne er over 60 år (Statens seniorråd, 2007), og ved Stortingsvalget i 2009 hadde 67–80-åringene en valgdeltagelse på 84 %, mot 30–49-åringenes 80 %. Engasjementet gjenspeiles derimot ikke i politisk representasjon, og eldre er lite representert i folkevalgte organer (Berglund & Kleven, 2011). Demokratiets viktigste kjennetegn er fri mulighet til innflytelse og deltagelse for alle borgere, men for at samfunnsmedlemmene skal kunne utøve sine rettigheter og plikter, må de ha arenaer der disse kan utøves, i tillegg til informasjon og kunnskap (Bergem, 2007). En slik arena har eldre i eldrerådene, som er et viktig bidrag for å øke innflytelsen eldre har på politiske prosesser (Statens seniorråd, 2007), siden de ellers er underrepresentert (Berglund & Kleven, 2011). Kommunene er lovpålagt å ha eldreråd etter § 1 i Eldrerådslova (1991).

Etter Plan- og bygningsloven (2008) er det et lovfestet krav om medvirkning i alle planprosesser i kommunen. Eldrerådet, som har til oppgave å behandle og gi råd om saker som gjelder levekårene til eldre i kommunen (Eldrerådslova, 1991), kan derfor komme med uttalelser og utøve medvirkning i de kommunale planprosessene. Denne medvirkningen kan være viktig i seg selv for det enkelte eldrerådsmedlemmet gjennom deltagelse og medvirkning, men også ved at uttalelsene kan være med på å sikre at eldres behov blir ivaretatt (Daatland & Solem, 2011).

Hensikten med studien er å belyse hvordan ulike eldreråd opplever medvirkningen i kommunale planprosesser. Dette er noe det er forsket lite på, og utenlandske studier går mer på innbyggermedvirkning generelt enn ordninger som ligner eldrerådsinstitusjonen. Det er likevel gjort noe forskning på eldreråd i Norge. Andreassen (2001) har kartlagt situasjonen for eldreråd

og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker på oppdrag fra Sosial- og helsedepartementet. Rapporten belyser hvordan hensynene til eldre og funksjonshemmede blir ivaretatt i lokalpolitikken gjennom rådene, hvilke muligheter rådene har til å bidra, og hvordan rådene kan ses i et demokratiperspektiv. Klausen et al. (2013) med rapporten *Medvirkning med virkning: Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen* kan også nevnes. Rapporten ser på erfaringer, ordninger, egnethet og betydninger for innbyggernes deltagelse norske kommuner har av å trekke inn innbyggere i politiske beslutningsprosesser mellom valg.

1.1 Begrepsavklaring

Det er i denne studien valgt å skille mellom begrepene «deltagelse» og «medvirkning», jf. Schmidt, Guttu og Knudtzon (2011, s. 10). Deltagelse forstås da som «involvering eller tilstedeværelse i planprosessen, men som ikke nødvendigvis favner noen form for innflytelse». Medvirkning «innebærer muligheten til å aktivt kunne påvirke utformingen av et planforslag». Påvirkning i utforming av planforslag sikter her til at det vurderes å bearbeide eller endre planen på bakgrunn av medvirkningsprosessen.

2.0 Bakgrunn

Bakgrunnsdelen vil starte med et historisk tilbakeblikk på medvirkning i plan og eldres medvirkning. Deretter følger et avsnitt om eldre og hvordan deres medvirkning er i dag, før folkehelseperspektivet, menneskerettighetene og diskriminering blir beskrevet. Videre kommer teori og empiri om medvirkning og empowerment, før bakgrunnsdelen avsluttes med presentasjon av denne studiens formål og problemstilling.

2.1 Historisk tilbakeblikk på medvirkning i plan og eldres medvirkning

Bred deltagelse er et grunnleggende samfunns mål for et levende demokrati. Et godt samarbeid mellom myndigheter, sivilsamfunn og innbyggere kan skape et velfungerende samfunn (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013).

Det har ikke alltid vært bred deltagelse og godt samarbeid når det gjelder planlegging. Før 1970 var det ikke så enkelt for vanlige innbyggere i Norge å påvirke plansaker (Fiskaa, 2005). Diskusjoner om planlegging på den tiden gikk kun mellom planleggere eller eksperter og politikere. Protester og aksjoner fra folk som ble direkte berørt av planene, eller som var bekymret for miljøet, ble viktigere fra rundt 1970. I tillegg ble planleggingsformen kritisert for å være autoritær, «ovenfra og ned», og ikke ta hensyn til lokale interesser og spørsmål om verning (Fiskaa, 2005). Dette presset frem diskusjon om planleggingens rolle og resultat. Demonstrantene krevde en mer demokratisk planlegging og økt medvirkning fra innbyggerne. Idéen om medvirkning fra innbyggerne utviklet seg gradvis, og med Plan- og bygningsloven i 1985 ble medvirkning en allment akseptert del av planarbeidet (Fiskaa, 2005; Plan- og bygningsloven, 1985). Etter dette fikk planleggingen en mer kommunikativ tilnærming. Fra 1990 kom nye utfordringer for medvirkningen med flere utviklere og private lokale planer (Fiskaa, 2005).

Fremveksten av organisert innflytelse for eldre blir av Daatland og Svorken (1996) knyttet til den økende andelen av eldre i befolkningen slik at den politiske og sosiale organiseringen gjenspeiler samfunnet. Demografien forklarer noe, men også andre momenter har hatt innvirkning på fremveksten av eldreråd. Fellesskap med tanke på at flere opplever sviktende helse, kunne vært et moment, men svekkes av den store variasjonen eldre imellom. Det er nemlig flere spreke eldre som mangler en arena der de kan bli hørt.

Eldrerådene vokste gradvis frem den siste halvdel av 1900-tallet. Bakteppet med en økende andel eldre, samt deres erfaringer, har ikke ifølge Daatland og Svorken (1996) gitt dem innflytelse i samfunnet. Det at de var mange på med høy alder kan ikke i seg selv ha ført til noe

fellesskap eldre imellom. Eventuelt kunne aldersdiskriminering ha ført eldre sammen. Det avgjørende var heller at den nye generasjonen eldre hadde med seg erfaring fra både politikken og organisasjonslivet. I tillegg hadde de generelt sett bedre helse enn tidligere generasjoner, noe som satte dem i stand til å sette av tid og krefter til å engasjere seg (Daatland & Svorken, 1996).

Først med utviklingen av sosial- og velferdspolitikken ble eldre mennesker en felles politisk kategori. De fikk roller som pensjonister og/eller brukere. Staten ble dermed motparten. Dette førte videre til felles interesser, de eldre begynte å organisere seg, og stiftet i 1951 Norsk Pensjonistforbund (Daatland & Svorken, 1996).

Etter hvert kom kravet nedenfra om sterkere interesserepresentasjon, spesielt fra pensjonistforbundet. Staten som motpart satte seg ikke mot dette kravet, men samarbeidet om en løsning. Det statlige Rådet for eldreomsorgen, senere Statens eldreråd og nå Statens seniorråd, ble opprettet i 1970. Pensjonistforbundet økte i oppslutning og innflytelse på 1970- og 1980-tallet, og det ble opprettet lokalforeninger mange steder. De jobbet blant annet mot diskriminering av eldre. Det var en formell øvre aldersgrense på 70 år for å være med i offentlige styrer, råd og utvalg, noe som ble oppfattet som urimelig. Det førte til at de eldre ble diskriminert og underrepresentert, til tross for høyt politisk engasjement og deltagelse ved valg. Særlig Statens eldreråd og Pensjonistforbundet presset på for å få lovfestet ordningen om lokale eldreråd, og i 1978 la de frem et forslag om dette. Gjennom eldrerådene skulle de eldre sikres den deltagelsen og innflytelsen de ikke fikk i andre politiske organer. I 1987 sendte sosialministeren ut veiledende retningslinjer for eldreråd, og kommuner og fylkeskommuner ble oppfordret til å danne slike råd. Den 8. november 1991 ble Loven om kommunale og fylkeskommunale eldreråd vedtatt, og Norge ble dermed det første landet i verden til å gi eldre innflytelse på politikken gjennom råd (Daatland & Svorken, 1996). I tillegg til det overnevnte motivet med å øke de eldres innflytelse og deltagelse i lokaldemokratiet, hadde lovfesting av kommunale og fylkeskommunale eldreråd to andre grunner: Den faglige kvaliteten skulle ivaretas ved å spørre de eldre direkte om det som angikk dem, og det var et aktiviseringsmotiv ved at eldrerådene kunne bli et nytt forum for deltagelse og medvirkning (Daatland & Solem, 2011).

2.2 Eldre og eldres medvirkning i dag

I 2012 utgjorde eldre over 70 år 10 % av befolkningen i Norge. Ifølge befolkningsframskrivninger med et mellomalternativ, vil denne prosenten fordobles, til 20 % i 2040 (Brunborg, Texmon & Tønnessen, 2012b).

Eldre er ingen homogen gruppe, men snarere en gruppe som blir mer og mer heterogen med alderen der individene utvikles i det unike samspillet med samfunnets vilkår. Sammen med alderen øker risikoen for ubalanse mellom den enkeltes funksjonsevne og omgivelsenes krav (Legarth & Fogstrup, 2012).

Ved stortingsvalget i 2009 hadde 67–80-åringene en valgdeltagelse på 84 %, mot 30–49-åringenes 80 %. Eldre er derfor åpenbart politisk engasjert, men de er lite representert i folkevalgte organer (Berglund & Kleven, 2011). For denne underrepresentasjonen er Eldrerådslova (1991) et viktig bidrag for å øke innflytelsen eldre har på politiske prosesser (Statens seniorråd, 2007). Det er lovpålagt etter Eldrerådslova (1991) § 1 at hver kommune skal ha et eldreråd.

Ifølge Eldrerådslovas (1991) § 3 er eldrerådet et rådgivende organ for kommunen som skal behandle saker som gjelder levekårene til kommunens eldre. Saksdokumentene skal sendes eldrerådet i god tid før de blir behandlet i kommunestyret. Protokollen fra eldrerådsmøtene skal følge de kommunale organenes saksdokument til det blir tatt en endelig avgjørelse i saken (Eldrerådslova, 1991). For å sikre at de eldre får innvirkning på saker som angår dem, bør kommunen trekke inn eldrerådet på et tidspunkt der det fremdeles er mulighet for å påvirke sakene (Arbeidsdepartementet, 2007). Eldrerådet kan også selv ta opp saker som gjelder eldre i kommunen etter § 3 (Eldrerådslova, 1991), men det er ikke lovpålagt at kommunen skal behandle sakene videre (Arbeidsdepartementet, 2007).

Statens seniorråds (2007) veileder, *Eldrerådets oppgaver og funksjon*, anbefaler at kommunen tilrettelegger for at eldrerådsmedlemmene kan bli kjent med lov- og regelverk som er sentrale i eldrerådets arbeid. Kommunene har dessuten blitt oppfordret av ulike statsråder siden Eldrerådslovas (1991) ikrafttredelse i 1992 å innlemme *Rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd* (Arbeidsdepartementet, 2007) vet om eldreråd i folkevalgtopplæringen, som eldrerådsmedlemmer bør tilbys deltagelse i.

Etter Eldrerådslova § 2 skal flertallet av medlemmene i eldrerådet være alderspensjonister i kommunen. Det er kommunestyret som oppnevner medlemmer til eldrerådet og som fastsetter antall medlemmer, men pensjonistforeningene og andre frivillige organisasjoner for eldre har

mulighet til å komme med råd og forslag når det gjelder medlemmer og medlemsantall (Arbeidsdepartementet, 2007; Eldrerådslova, 1991).

Eldres rett til deltagelse gjennom Eldrerådslova (1991) skal bidra til å sikre deres medvirkning ved utforming av politiske vedtak. Deltagelsen er også medvirkende til å bevisstgjøre lokalsamfunnet om hvordan samfunnet kan tilrettelegges slik at alle kan delta og føle seg inkludert (Statens seniorråd, 2007).

I dag er krav om medvirkning lovfestet, og nevnt flere ganger i Plan- og bygningsloven (2008): Kommunen er pliktig til, etter § 5-1 første ledd, å påse at enhver som fremmer planforslag legger til rette for medvirkning. Videre har kommunen etter § 5-1 andre ledd «et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som trenger spesiell tilrettelegging [...]». I tillegg er medvirkning i planlegging for alle berørte interesser nevnt i § 1-1 i Plan- og bygningsloven (2008).

2.3 Folkehelse

Folkehelse er, slik det blir definert i Folkehelselovens (2011) § 3 a), «Befolkningens helsetilstand og hvordan helsen fordeler seg i en befolkning». Folkehelseloven (2011) har som formål å bidra til en utvikling i samfunnet som fremmer folkehelse og utjevner sosiale helseforskjeller.

Studerer befolkningens helse i et systemperspektiv, vil det komme frem at folkehelsen kan påvirkes av samfunnets organisering, ressursfordeling, kulturelle og geografiske forhold, og den makten og innflytelsen innbyggerne har i livene sine. Dette kommer i tillegg til determinantene som er mer individrettet og som kan forklares med epidemiologiske undersøkelser (Mæland, 2005).

I Folkehelseloven (2011) er medvirkning inkludert i kommunens ansvar for folkehelsearbeid, og kan oppnås gjennom uttalelser, råd, samarbeid og deltagelse i planlegging. I kommunens folkehelsearbeid ligger også ansvaret for å fremme folkehelsen med de tillagte oppgavene og hjelpemidlene, som blant annet planlegging og lokal utvikling (Folkehelseloven, 2011). Videre i Folkehelselovens (2011) § 6 skal kommunen i kommuneplanene fastsette overordnede strategier og mål for folkehelsearbeidet i samsvar med plan- og bygningslovens kapittel 11 om kommuneplaner (Plan- og bygningsloven, 2008). Ved at kommunenes folkehelsearbeid blir knyttet til Plan- og bygningslovens bestemmelser om planlegging og medvirkning, blir kravet om medvirkning rettsliggjort (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013).

Folkehelsemeldingen (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013) viser regjeringens og nasjonale myndigheters oppfølging av folkehelselovens føringer, og søker å utvikle en tidsriktig folkehelsepolitikk.

Samfunnets ansvar for å skape like muligheter og tilrettelegge for livsutfoldelse handler om å: «utvikle et samfunn som fordeler ressursene på en rettferdig måte, og om å legge til rette for at enkeltmennesker får mulighet til å utnytte egne ressurser og har reelle muligheter til frie valg. Formålet med folkehelsearbeid er ikke å begrense handlefrihet – men å skape muligheter» (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013, s. 8).

Store deler av samfunnet har en ekskluderende utforming av det fysiske miljøet. Dette gjør samfunnsarenaer utilgjengelige for mennesker med nedsatt funksjonsevne, noe som kan betegnes som et likeverdsproblem og demokratisk problem. Demokratiet bygger på at alle mennesker er like mye verdt, men bygger også på borgernes aktive deltagelse i samfunnet (NOU 2005:8, 2005). Dersom man lever i funksjonsvennlige omgivelser og evner å mestre funksjonstap og sykdom, kan man være selvstendig lenge (Folkehelseinstituttet, 2010).

For å gjøre det lettere for eldre å være fysisk aktive er det viktig at samfunnet legger forholdene til rette, slik at fysisk aktivitet faller naturlig. Thorén (2005) hevder det trengs en bevisstgjøring blant kommuneplanleggere når det gjelder folkehelse og ivaretagelsen og utviklingen av utearealer. Hun hevder også at byplanleggere har for lite kunnskap om innbyggernes behov og hvilke helsekonsekvenser planene vil gi. Det kan gi en stor gevinst for folkehelsen, men krever innsats både fra samfunnsplanleggere, enkeltmennesker (Folkehelseinstituttet, 2010), og eldrerådet (Statens seniorråd, 2007).

2.4 Menneskerettigheter og diskriminering

Norge ratifiserte 1. juli 2013 FN-konvensjonen for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner, udatert), som har som formål å fremme, verne om og sikre menneskerettigheter, grunnleggende friheter og respekt for mennesker med nedsatt funksjonsevne (Forente Nasjoner, 2006). I Diskriminerings- og tilgjengelighetslovens (2013) § 1 heter det at «Lovens formål er å fremme likestilling uavhengig av funksjonsevne». Loven skal også bidra til at eksisterende samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer nedbygges, og hindre at det skapes nye. Det er etter § 5 forbudt å diskriminere på grunn av nedsatt funksjonsevne enten den er faktisk, antatt, tidligere eller fremtidig. Når det gjelder bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten skal de etter § 15 oppfylle de samme kravene til universell utforming som i Plan- og bygningsloven

(2008). Ifølge Plan- og bygningslovens (2008) § 1-1 ledd 5 skal prinsippene om universell utforming ivaretas i planlegging og krav til byggetiltak. Det er også lovfestet i § 18 at «Offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling uavhengig av nedsatt funksjonsevne».

Dersom det ikke tilrettelegges, vil det gå imot forbudet mot diskriminering i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter (1948) artikkel 2 og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens (1950/2010) artikkel 14. Disse konvensjonene er tatt inn i norsk lovgivning i Menneskerettsloven (1999), som ved motstrid går foran andre lover.

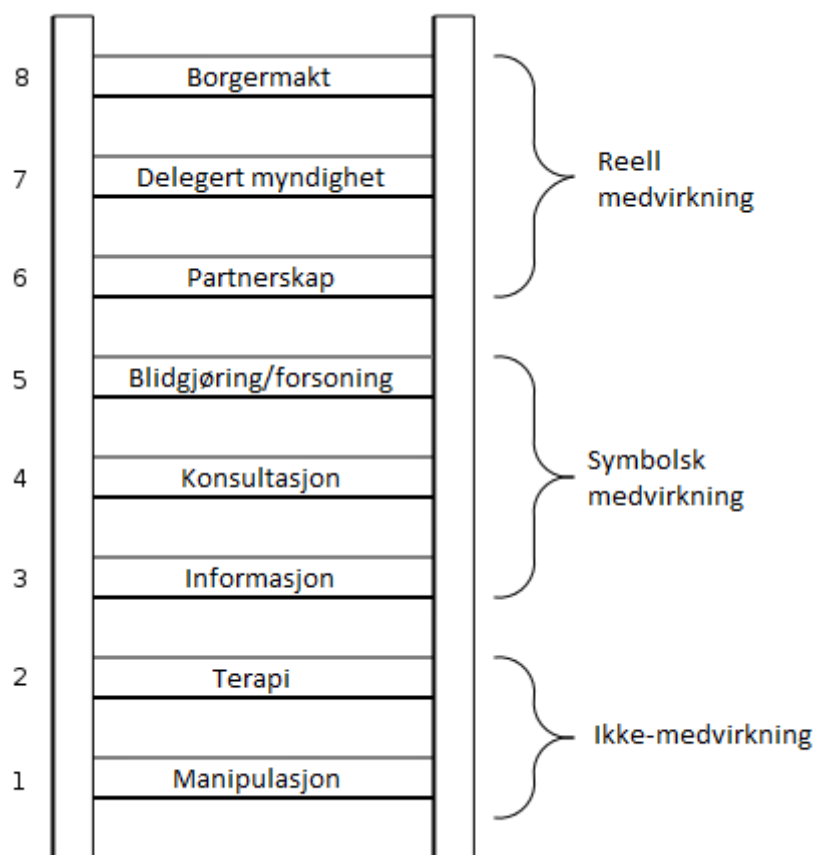
Ved å innføre et demokrati kjennetegnet av medvirkning der innbyggerne blir involvert i bestemmelser som påvirker deres liv, kan det være med på å skape et mer rettferdig samfunn for dem som er diskriminert (Ledwith & Springett, 2010).

2.5 Teori og empiri

For at mennesker ikke skal bli diskriminert, men påvirke bestemmelser som påvirker deres liv, er medvirkning en metode som kan brukes. Det finnes teorier og forskning om forskjellige typer medvirkning, og hva som påvirker medvirkningen. I dette kapitlet vil først Arnstein (1969) og Connor (1988) sine teorier om medvirkningsstiger bli presentert, deretter teori om empowerment og til slutt empiri.

2.5.1 Arnsteins (1969) *A Ladder of Citizen Participation*

Medvirkning er ikke bare medvirkning. Det er stor forskjell mellom medvirkning som er gjennomført kun som et tomt ritual, og medvirkning som gir makt til å påvirke utfallet av prosessen. For maktløse eller maktundertrykte vil deltagelse i en prosess som ikke resulterer i noen omfordeling av makt være frustrerende og meningsløs. Dette innebærer at makthaverne kan hevde å ha tatt hensyn til alle sider i saken, men samtidig bare la noen få gjennomslag (Arnstein, 1969). Arnstein (1969) har i artikkelen *A ladder of Citizen Participation* satt opp ulike grader av medvirkning i en medvirkningsstige på åtte trinn (figur 1). Hvert trinn skal tilsvare omfanget av makt innbyggerne har til å bestemme et sluttprodukt, og dermed innflytelse i prosessen. Denne medvirkningsstigen kan grovt inndeles i «ikke-medvirkning» som er en tilsynelatende deltagelse, «symbolsk medvirkning» og «reell medvirkning» i form av borgermakt, der deltagerrettigheter og innflytelse er viktige element (Arnstein, 1969) (egen oversettelse). De norske oversettelsene av de åtte medvirkningsgradene er hentet fra en rapport av Haukelien, Møller og Vike (2011) (figur 1).



Figur 1 Arnsteins (1969:2) medvirkningsstige med oversettelser av Haukelien, Møller og Vike (2011) og undertegnede

Arnstein (1969) påpeker at de to blokkene av makthavere og de uten makt ikke er så stereotypiske og homogene som det kan fremgå av medvirkningsstigen. Likevel opplever ofte de maktløse at de kjemper mot et helt maktsystem, samtidig som makthaverne snakker om «oss» og «dem» som i et hierarki. Disse oppfatningene rettferdiggjør inndelingen i to maktblokker. Arnstein (1969) sier også at virkelighetens medvirkningsformer ikke er avgrenset til de åtte trinnene hun presenterer (figur 1), det er en forenkling av virkeligheten der det kanskje er så mange som 150 ulike trinn. Hun tar heller ikke opp alle hindringer for medvirkning, som rasisme og lite kunnskap. Videre vil det utdypes hva som ligger i de ulike trinnene.

De to første trinnene, manipulasjon og terapi, er en form for tilsynelatende deltagelse (figur 1). Her har makthaverne laget en konstruert erstatning av den reelle medvirkningen ved å utdanne eller kurere deltagerne. Ved manipulasjon er prosessen totalt styrt av makthaverne, men de maktløse er invitert for at det skal kunne legitimeres at de har medvirket, selv om de kun har blitt informert om hva som er bestemt, og ikke har noen makt til å påvirke eller endre dette (Arnstein, 1969). Når det gjelder terapi, kan det noen ganger forekomme gruppeterapi med dekknavnet borgermedvirkning. Denne formen for medvirkning skyldes at eksperter på mental

helse ser på avmakt som synonymt med mental sykdom som trenger behandling. Å fokusere på patologi fremfor å endre rasisme og beskyldninger som skaper avmakt eller «patologi», er både uærlig og arrogant (Arnstein, 1969).

De neste tre trinnene, informasjon, konsultasjon og blidgjøring/forsoning, hører til de symbolske medvirkningsformene (figur 1). På trinnene informasjon og konsultasjon er de maktløse akseptert og foreslått av makthaverne, noe som gir dem en stemme, de hører og blir hørt. Men fremdeles mangler makt til å sikre dem at deres ønsker og synspunkt blir tatt videre. Selv om de hører, og får sagt sin mening, kan derfor resultatet bli uten endringer fra det tidligere (Arnstein, 1969).

Trinn tre om informasjon er et skritt i riktig retning mot reell medvirkning ved at makthaverne kan informere om borgernes rettigheter, ansvar og valg. Dette er likevel ikke optimalt siden informasjonen oftest er enveis, slik at borgerne ikke har noen muligheter til å gi tilbakemeldinger. Informasjonens form kan for eksempel være nyheter, oppslag, brosjyrer og flygeblad. Dersom informasjonen i tillegg kommer sent i planleggingsprosessen, har borgerne liten mulighet til å påvirke saken slik at utfallet tar hensyn til deres behov og er til nytte for dem. Også ved møter kan det forekomme maktmisbruk og enveiskommunikasjon ved at makthaverne gir overflattisk informasjon, gir irrelevante, lange eller vanskelige svar (Arnstein, 1969).

Konsultasjon kan foregå ved metoder som offentlige høringer, holdningsundersøkelser og nabolagsmøter. Borgernes medvirkning blir kun oppfattet og målt statistisk ut fra hvor mange som deltok på møtene, svarte på spørreundersøkelsene og tok brosjyrer. Alt borgerne kan si, er at de har deltatt i medvirkning, men uten å vite om meningene deres blir tatt videre. Konsultasjon er derfor også en falsk form for medvirkning (Arnstein, 1969).

Først på trinn fem, blidgjøring/forsoning, får borgerne en viss påvirkningsmulighet, selv om den fremdeles kan være symbolsk. Grunnen til at trinnet er på et høyere nivå av symbolsk medvirkning, er regler om at de maktløse kan gi råd. Likevel er det kun makthaverne som har rett til å bestemme (figur 1). På dette trinnet kan noen borgere bli plukket ut til å sitte i styrer og komiteer på vegne av en gruppe. Dersom «eliten» har flertallet av stemmesetene, blir borgerne lett overstemt eller utmanøvrert. I planleggingskomiteer får borgerne komme med planforslag og råd, men det er fremdeles makthaverne som dømmer forslagenes gjennomførbarhet og legitimitet. Mangel på informasjon kan også her redusere muligheten for

medvirkning. Det er to faktorer avgjør om borgerne blir blidgjort, eller om de vinner frem: Kvaliteten på hjelpen de har fått til å formulere deres prioriteringer og om det har vært noe merkbart press fra samfunnet om disse prioriteringene (Arnstein, 1969).

Øverst i medvirkningsstigen er reell medvirkning med trinnene partnerskap, delegert myndighet og borgerkontroll (figur 1). Ved partnerskap får borgerne engasjere seg i og forhandle med de tradisjonelle makthaverne i avveininger av saker. Borgerne får flertallet av beslutningssetene på trinnet delegert myndighet, og ved borgerkontroll har de full bestemmelsesmakt (Arnstein, 1969).

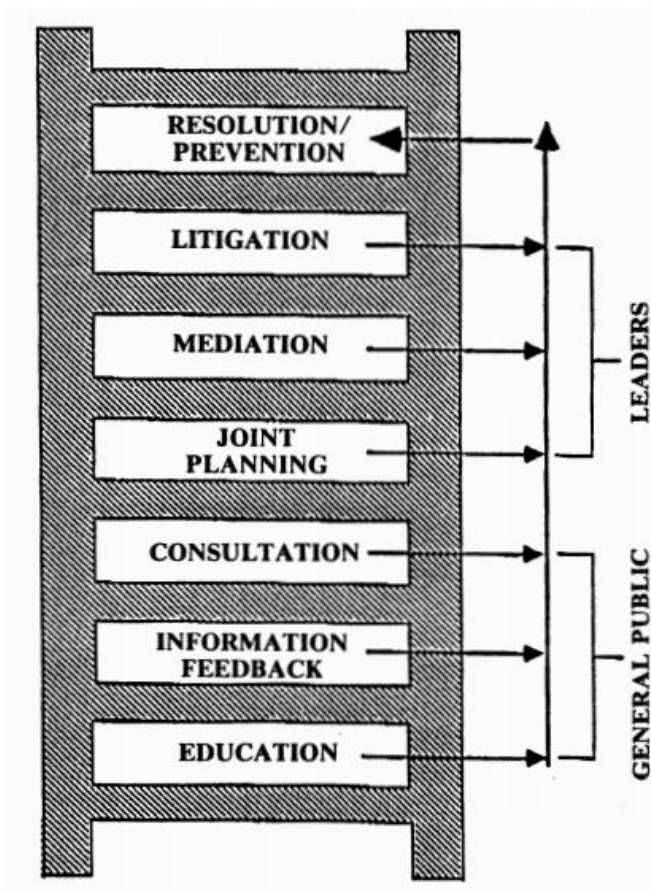
På trinn seks, partnerskap, er det omfordeling av makten gjennom borgernes forhandling med makthaverne. Maktfordeling blir oftest ikke gitt av makthaverne, men skjer etter krav fra borgerne. Gjennom politiske styrer, planleggingskomiteer og andre mekanismer er det delt planleggings- og beslutningsansvar som begge parter er enige om. Dersom borgerne også får økonomiske midler til å lønne sine ledere for deres tidsbruk og i tillegg kunne leie inn ekstra nødvendige ressurser, kan partnerskapet bli effektivt og gi borgerne innflytelse. Fremdeles kan det forekomme lange saksdokumenter som gjør at borgerne får kort tid til å lese gjennom før avgjørelser skal tas (Arnstein, 1969).

Ved delegert myndighet, trinn sju, kan borgerne få en dominant beslutningsmyndighet overfor planer eller programmer gjennom forhandlinger med offentlige tjenestemenn og myndigheter. Her har borgerne flertallet av stemmesetene, og dermed makt til å la saken få en ønskelig utgang. Uenigheter bør her løses ved å forhandle fremfor å presse (Arnstein, 1969).

Borgermakt er det åttende, og øverste trinnet på medvirkningsstigen. Her har borgerne den fullstendige makten til alle beslutninger i prosessen (Arnstein, 1969).

2.5.2 Connors (1988) *A New Ladder of Citizen Participation*

Med utgangspunkt i Arnstein (1969), kom Connor (1988) senere med en ny medvirkningsstige, *A New Ladder of Citizen Participation* (figur 2). Den skulle gi en systematisk tilnærming for å forebygge og løse uenighet vedrørende politikk, programmer eller prosjekter i det offentlige. Connors medvirkningsstige har en logisk progresjon med trinn som bygger på hverandre i motsetning til Arnsteins medvirkningsstige (Connor, 1988).



Figur 2 A New Ladder of Citizen Participation (Connor, 1988)

Stigens første og grunnleggende trinn er *Education* (utdanning). Det er viktig at de som skal medvirke har kunnskap om mål, aktiviteter, effekter og planer for å forebygge at det skal oppstå angst og motstand ved uenigheter. Ved fremleggelse av saker er det da større sannsynlighet for at disse vil bli møtt med forståelse og aksept av innbyggerne (Connor, 1988).

Dersom noen likevel motsetter seg et saksforslag, kommer det andre trinnet, *Information – Feedback* (informasjon – tilbakemelding) inn i bildet. Det vil da bli gitt informasjon om saksforslaget, samtidig som folk blir oppfordret til å gi sine tilbakemeldinger om det. Tanken er at dette skal dekke informasjonshull, og avdekke misoppfattelser. Informasjon og tilbakemeldingene kan føre til en løsning, og dermed lede direkte til det øverste trinnet, *Resolution* (vedtak) (figur 2) (Connor, 1988).

Hvis trinn 1 og 2 mislykkes i å få en felles forståelse og aksept for forslag til løsning i saken, eller dersom gapet mellom kunnskap om og godtakelse av forslaget er for stort, er neste trinn *Consulting* (konsultasjon), en mer omfattende og sterkere strategi. Konsultasjon er en rådgivningsprosess som innebærer en oppfordring om å komme med nye forslag til løsninger, nye evalueringskriterier, de ulike synene til interessentene veies opp mot hverandre og teknisk

solide og økonomisk akseptable løsninger må rangeres. Metoder kan her være rådgivende grupper, åpent hus, planleggings-«workshop» og referansesenter. Ofte kreves det flere runder med konsultasjon, men kan deretter gå til vedtak, og det øverste trinnet i stigen (Connor, 1988).

Har noen av partene formell myndighet på området saken angår, vil det være aktuelt å gå til trinnet *Joint planning* (felles planlegging) der partene har mer enn en rådgivende rolle. Dette vil være tilfellet dersom offentlige etater som kommune, fylke eller stat er en av partene. Ved store planer kan det foregå medvirkning på tre trinn samtidig: *Information – Feedback* for befolkningen, *Consultation* for lederne i interessegrupper og *Joint Planning* med formelle myndigheter (Connor, 1988).

Når ikke øverste trinn nå heller, er *Mediation* (megling) neste trinn. Der vil det være forhandlinger mellom partene med en nøytral tredjepart som leder konfliktløsningen, som ofte ender med kompromiss som vedtak (Connor, 1988).

Dersom det er mange parter i saken og et ubalansert maktforhold, kan *Litigation* (rettsak) være siste utvei. Lovverket vil avgjøre hvem som vinner frem med sitt forslag, og resultatet vil være irreversibelt. For å nå det øverste trinnet etter en rettsak, bør brobyggertiltak mellom partene gjennomføres for å dempe den ofte fiendtlige holdningen de har til hverandre (Connor, 1988).

På det øverste trinnet, *Resolution/Prevention* (vedtak/forebygging), vil forebygging av uenighet av saker være en fordel med tanke på tids- og økonomiske besparelser, bedre løsninger på bakgrunn av konsultasjon, bedre moral i organisasjonen og etater, og unngåelse av negativt stempel. Vedtak av et forslag det har vært uenighet om innebærer at de fleste partene har akseptert løsningen, selv om det ikke betyr at de støtter det. Dersom partene jobber etter et rettferdighetsprinsipp vil en effektiv løsning kunne oppnås (Connor, 1988).

2.5.3 Empowerment

Empowerment er et mangslungent begrep med mange betydninger. Det blir brukt innen disiplinene psykologi, utdanning, økonomi, samfunnsutvikling, og studier av sosiale bevegelser og organisasjoner, som har hver sin oppfattelse av empowerment (Page & Czuba, 1999). Begrepet blir ikke mindre komplisert ved at det kan forstås både som en prosess, samarbeid, intervensjon, resultat, ideologi eller et paradigme (Stang, 2003). Empowerment blir oppfattet som noe positivt, men samtidig et lite definert, innholdsløst moteord (Rissel, 1994; Sørensen et al., 2002; Woodall, Warwick-Booth & Cross, 2012). Noen forslag til norsk oversettelse av empowermentbegrepet er bemyndigelse, livsstyrketrening, styrking, brukermedvirkning (Stang, 2003), og mobilisering av egne krefter (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013). Mæland

(2010:75) foreslår oversettelsen «det å vinne større makt og kontroll over», noe som kan fungere som en oppsummering av hva begrepet dreier seg om. Rappaport (1987, s. 122) har definert empowerment som «a process, a mechanism by which people, organizations, and communities gain mastery over their affairs».

Begrepet empowerment handler om styrking og kraftmobilisering av maktløse individer og grupper. Gjennom økt styrke og kraft får de endret betingelsene og motarbeidet kreftene som holdt dem i en avmaktssituasjon. Slik får de mer makt, styrking og kontroll over eget liv, og i praksis økte kunnskaper, ferdigheter, økt selvtilit og bedre selvbylde (Askheim, 2007).

En viktig inspirasjonskilde for empowermenttankegangen har vært Paulo Freire, en brasiliansk pedagog, med boken *De undertryktes pedagogikk* (1974/2003). Freire skrev på bakgrunn av sitt arbeid med undertrykte fabrikkarbeidere i Brasil, og sine seks år i eksil. Han skrev at de undertrykte er låst i en situasjon der deres oppfatning om undertrykkeren som et forbilde, godtakelse av hans ordninger og frykt for friheten hindrer dem i å erobre friheten. De undertrykte trenger en bevissthet om årsakene til undertrykkelsen for å kunne handle annerledes og skape en ny situasjon. Slik kan de nærme seg et rikere menneskeverd og overvinne undertrykkelsen. Denne bevisstgjøringen defineres som «opplæring til å oppfatte sosiale, politiske og økonomiske motsetningsforhold og til å bekjempe de sider ved virkeligheten som skaper undertrykkelse» (Freire, 1974/2003, s. 3n).

Empowerment ble introdusert som begrep i helsefremmende kontekst i Ottowacharteret i 1986. Her nevnes det som et viktig virkemiddel for å fremme folkehelsen (Verdens helseorganisasjon, 1986). I Folkehelsemeldingen (2013) beskrives empowerment som individers og lokalmiljøers mobilisering av egne krefter for å få kontroll, og dermed makt til å påvirke beslutninger. Empowerment er derfor det motsatte av undertrykking eller maktesløshet (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013; Sørensen et al., 2002). Ved å kunne påvirke beslutninger som har påvirkning på helse, kan det skapes et sunnere samfunn (Mæland, 2010).

Empowerment synes å ha et positivt menneskesyn der mennesket i utgangspunktet er et aktivt og handlende subjekt som kan og vil sitt eget beste dersom forholdene tilrettelegges for dette (Askheim, 2007). Det er derfor ikke noe som andre kan gi deg, men er snarere noe som må komme fra den enkelte, og krever aktiv deltagelse (Laverack, 2009; Myhra, 2012). Makthaverne og de maktløse må samarbeide for å skape et utgangspunkt som muliggjør empowerment (Laverack, 2009). På den måten handler empowerment om bevissthet rundt hvilken rolle man har i makt- og avmaktssituasjoner (Myhra, 2012:112).

En tilnærming til empowerment skissert av Askheim (2007) er «empowerment som etablering av motmakt». Her er fokuset rettet mot sammenhengen mellom «individets livssituasjon og samfunnsmessige, strukturelle forhold» (Askheim, 2007, s. 22). Et viktig poeng er å øke den enkeltes bevissthet om dennes posisjon i samfunnsstrukturen, om sammenhengen mellom sin egen livssituasjon og de ytre samfunnsmessige forholdene, og at andre i lignende situasjon kan oppleve den samme avmakten (Askheim, 2007).

Empowerment på samfunnsnivå krever aksept og forståelse for at enkeltpersoners eller gruppers problemer er et resultat av samfunnsmessige ulikheter og urettferdigheter som gjør sammenhengen kompleks. Derfor må en forandring skje i samfunnet som helhet, der enkeltpersoners styrke kan endres til krav om forandring og få demokratisk innflytelse. Vellykket innflytelse krever kunnskap om beslutningsprosesser og organisering av dem som ønsker innflytelse (Andersen, Brok & Mathiasen, 2000). For pensjonister og eldre kan empowerment bidra til å reorganisere og øke bevisstheten om deres egne evner og ressurser (Hsueh & Yeh, 2006).

2.5.4 Empowerment, makt og medvirkning

Empowerment og medvirkning er begreper som utfyller hverandre. I situasjoner der det er maktforskjeller, kreves det endring i maktrelasjoner for å kunne oppnå meningsfull empowerment og medvirkning. Dette gjelder både på et aktørnivå og strukturelt nivå (Pettit, 2012). Pettit (2012, s. 2) definerer aktørskap (agency) som «the ability of individuals and groups to think and act in their own interests» og struktur som «the formal and informal institutions, rules, norms and beliefs that enable and constrain thinking and action». Aktørdimensjonen ser på makt som noe individer og institusjoner kan holde, utøve, vinne og tape. I strukturdimensjonen er makt noe som ligger i alle relasjoner, institusjoner og kunnskapssystem, og dermed sosiale krefter og normer som styrker eller hindrer handling, adferd og tenkning. De strukturelle dimensjonene er dype, og vanskeligere å se og påpeke enn aktørdimensjonene. Pettit forklarer det som et maktspektrum som er rotert vertikalt som et isfjell: Den lille, synlige delen over vannflaten er aktørene og prosessene, mens under vannet er strukturene, antagelsene og normene som den store «usynlige» delen av isfjellet som ikke er lett å oppfatte eller gjøre noe med (Pettit, 2012). Videre vil den formelle makten være de synlige, gjenkjennelige strukturene, mens den uformelle makten er kulturell praksis, sosiale normer og diskurser som tas for gitt (Pettit, 2013).

2.5.5 Annen teori og empiri om medvirkning og empowerment

Det er funnet nokså få studier vedrørende medvirkning i planprosesser. Felles for de utenlandske studiene er at de vanskelig lar seg overføre til den norske konteksten, da de har annet lovverk og ordninger. De fleste av studiene dreier seg om generell innbyggermedvirkning, hvordan velge rett medvirkningsmetode (Dorcey, Doney & Rueggeberg, 1994), om det fungerer (Abelson et al., 2003) og hva som kan sikre bred og god medvirkning (Burby, 2003)

En studie av Brody, Godschalk og Burby (2003) identifiserte seks valg planleggere må ta for å lage et medvirkningsprogram: Administrasjon og planlegging, Målsetning for medvirkningen, Stadium for involvering i planprosessen, Målgruppe, Medvirkningsmetode, og Informasjon som skal formidles. Disse valgene vil påvirke resultatet av medvirkningen.

I en artikkel av Irvin og Stansbury (2004) blir det tatt opp fordeler og ulemper ved medvirkning fra innbyggerne i beslutningsprosesser. Fordelene for innbyggerne var at de lærte noe av myndighetene, de fikk opplyst og overtalt politikerne, noe som gav utslag i beslutninger der deres meninger var ivaretatt, og empowerment ved at de oppnådde ferdigheter, og noe kontroll over beslutningene. Ulempene var tidsbruk, at det var meningsløst dersom deres mening ble ignorert, og det kunne føre til dårligere beslutninger fra deres synsvinkel dersom noen med motsatt mening hadde større innflytelse. Myndighetens fordeler av medvirkning var at de kunne overtale, lære og informere innbyggerne, opparbeide tillit for å dempe angst og motstand, bygge strategiske allianser, unngå saksomkostninger, løse vanskelige saker, oppnå legitimitet for beslutningene, og gjøre bedre beslutninger siden de er tatt på et bredere kunnskapsgrunnlag. Ulempene var at medvirkning er tidkrevende, dyrt, myndighetene mister en del av sin bestemmelseskontroll og det er mulighet for at det blir tatt gale beslutninger (Irvin & Stansbury, 2004).

Wallerstein (2006) har i en rapport til Verdens helseorganisasjon sett på evidensen for effekten av empowerment for å fremme helse. Forskning har identifisert to hovedlinjer når det gjelder effekten av empowermentstrategier. Den første er prosessene som genererer empowerment, og de kan være på psykologisk, organisasjons-, samfunns-, politisk, økonomisk og tjenestenivå. Den andre hovedlinjen, som handler om empowerment sin effekt til å fremme helse og redusere ulikhet i helse, er det forsket mindre på. Den forskningen som er gjort, viser imidlertid at empowermentinitiativer kan gi positive helseutfall og være en god strategi for folkehelsen (Wallerstein, 2006).

2.5.6 Norsk forskning på eldreråd

Det er gjort forskning på kommunale og fylkeskommunale eldreråd. Tone Alm Andreassen gjennomførte en undersøkelse i år 2000, som et evalueringsoppdrag fra Sosial- og helsedepartementet. Rapporten *Å ivareta underrepresenterte hensyn: Eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker* bygger på en forstudie av et lite utvalg råd, og en spørreskjemaundersøkelse til alle landets eldreråd, råd for funksjonshemmede, rådmenn og ordførere i kommuner og fylker (Andreassen, 2001).

Resultatene for eldrerådene i kommunene viste positive og negative erfaringer både for rådene, og for ordførere og rådmenn. De fleste rådene hadde medlemmer med råds- og kommunevirksomhetserfaring som er en god ressurs. Kun et mindretall av rådene hadde fått opplæring i rådsarbeidet.

Et flertall av rådene beskrev at rådenes uttalelser hadde fått gjennomslag, eller hadde blitt tatt seriøst, mens et mindretall hadde opplevd motstand eller hindringer.

Når det gjaldt kommunens bruk av eldrerådene, var 27 % aktivt brukt, 51 % noe aktivt brukt, mens 21 % var ikke brukt aktivt. Kommunenes ønske om innspill fra rådene syntes å ha gjensidig innvirkning på rådets aktivitetsnivå. Det syntes å gjenstå en del for at alle rådene skulle bli tatt aktivt i bruk i kommunene.

Rådernes innpassing i kommunens politiske struktur resulterte ofte i knapp tid til saksforberedelse ved at de mottok sakene fra kommunen kort tid før eget møte. På spørsmål om eldrerådet fikk sakene tidlig i prosessen hadde 19 % svart at dette passet godt, for 51 % passet det delvis, mens for 30 % passet det dårlig. Dessuten fikk halvparten av rådene uttale seg i saker først etter administrasjonen hadde ferdigbehandlet dem.

Eldrerådene nevnte flere betingelser for et velfungerende råd: at rådene blir tatt med tidlig i prosessene for reell påvirkningsmulighet, få sakene i god tid, god opplæring, gode økonomiske betingelser, markedsføring overfor politikerne, ha talerett i kommunestyret eller andre politiske utvalg, bli møtt med respekt og få tilbakemeldinger på henvendelser.

Eldrerådene hadde helse-, pleie- og omsorgstilbud som hovedfokus, i motsetning til rådene for funksjonshemmede som hadde fysisk tilgjengelighet som hovedfokus.

Flertallet av eldrerådene så resultater av arbeidet deres ved større oppmerksomhet om eldres behov og faktiske endringer som hadde betydning for de eldres livssituasjon (Andreassen, 2001).

I en samarbeidsrapport mellom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Uni Rokkansenteret, *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*, blir det tatt opp hvilke erfaringer norske kommuner har med å trekke inn innbyggere i politiske beslutningsprosesser mellom valgene (Klausen et al., 2013). Studien bygger på kvantitative data, intervjuer i ulike casekommuner og forskning.

Eldreråd ble i denne rapporten vurdert som ordning sammen med råd for mennesker med nedsatt funksjonsevne. Det gikk frem at ordningen egnet seg til medvirkning om alle typer saker, men at erfaringen var at de ofte fikk uttale seg i få saker. Det ble påpekt at rådene burde trekkes inn tidlig i prosessene, noe som krever en systematisk tenkning om dette. Når det gjaldt vellykkethet, er eldreråd som ordning basert på en gruppetenkning som kunne være uheldig, men som også kunne bidra til at deres stemmer ble hørt. Innbyggerne fikk utbytte gjennom læring, deltagelse i diskusjoner og systematiske muligheter til innspill. Ordningen ble sett som egnet til både store og små kommuner, og er dessuten lovpålagt (Klausen et al., 2013).

Ved at kommunene inviterte til dialog, skapte det en forventning hos innbyggerne at de fikk innflytelse. Denne forventningen kunne komme i konflikt med lokalpolitikernes og administrasjonens oppgave som er å avveie flere hensyn og tenke langsiktig i sine beslutninger. Et annet problem var at innbyggerne ofte ble invitert til medvirkning etter at hovedrammene for beslutningen er lagt, noe som gjorde at deres kunnskap og innspill i mindre grad fikk økt kvaliteten på beslutningen. Samtidig kunne for tidlig involvering før rammene ble lagt gjøre det vanskelig å komme med innspill. Til tross for at folks engasjement i medvirkningen ikke alltid førte til at beslutningene ble annerledes, førte engasjementet til en grundigere saksbehandling enn det ville vært uten medvirkningen (Klausen et al., 2013).

2.6 Formål og problemstilling

Formålet med denne studien er å belyse og få en dypere forståelse av hvordan eldrerådsmedlemmer i norske kommuner opplever sin mulighet til medvirkning i den kommunale planprosessen. Problemstillingen er som følger:

Hvordan opplever eldrerådene i tre norske kommuner sin medvirkning i kommunale planprosesser?

Oppgaven ønsker å identifisere mulige faktorer som styrker eller begrenser opplevelsene og mulighetene til medvirkning, og diskutere disse opp mot relevante teorier om medvirkning og empowerment, slik som Arnsteins (1969) og Connors (1988) medvirkningsstiger, Pettitt (2012; 2013), Freire (1974/2003) og Askheim (2007), i tillegg til forskning.

3.0 Metode

3.1 Forskningsdesign og metode

Ut fra problemstillingen som beskrevet i kapittel 2.6 går det frem at studien setter søkelyset på fenomenet medvirkning i den kommunale planprosessen, for målgruppen eldrerådsmedlemmer. Med ønske om å utforske og beskrive eldrerådsmedlemmenes erfaringer og forståelser av medvirkningen, er det valgt et kvalitativt design med en fenomenologisk tilnærming (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010). Den kvalitative forskningsmetoden skal utvikle kunnskap om fenomeners egenskaper, kvalitet og karaktertrekk på ulike nivå. I denne studien er det valgt å utvikle kunnskap som beskrivelser som «gir oss forståelse av mangfold, fellestrekk eller typiske egenskaper» (Malterud, 2011, s. 82).

For å innhente data til prosjektet ble metoden gruppesamtaler brukt. Dette er en form for gruppeintervju, bare med noe løsere struktur. I gruppesamtalene svarer gruppen på spørsmål som i et kvalitativt intervju, men i tillegg oppfordrer moderatoren, ordstyreren, til samtaler og diskusjoner mellom gruppemedlemmene. Disse samtalene og diskusjonene kan være vel så interessant som at de svarer på spørsmål. Forskeren som moderator styrer progresjonen i diskusjonene slik at gruppen snakker om de relevante emnene. Selve utgangspunktet for gruppesamtaler er at kunnskap om den verdenen mennesker lever i kommer frem i en dialog mellom forskeren og informantene (Johannessen et al., 2010).

Metoden egner seg til prosjekt der forskeren vil avdekke en større bredde av synspunkter, oppfatninger, holdninger og erfaringer. Samtalene kan også generere ideer, deltagerne kan diskutere seg frem til løsninger på problemer, og forskeren kan avdekke om deltagerne har en felles forståelse av hverdagslivet (Johannessen et al., 2010). Gruppesamtaler ble valgt som metode nettopp grunnet dens potensiale til å få frem diskusjon og dermed sider ved fenomenet medvirkning som er ukjent fra tidligere.

3.2 Forforståelse og teoretisk rammeverk

Det er viktig å være bevisst egen forforståelse av temaet som studeres slik at det ikke blir til hinder for å oppdage nye sammenhenger og funn som datamaterialet kan vise (Johannessen et al., 2010). Dette har det vært fokus på gjennom hele studien, og spesielt under analysene. Studien har et medvirkningsperspektiv, og bygger på et teoretisk rammeverk av medvirkningsteori, empowerment og folkehelse. Datamaterialet og funnene er dermed tolket og forstått med utgangspunkt i dette rammeverket (Malterud, 2011). Under datainnsamlingen

og starten av analysen var det også med et aktivitetsperspektiv, men dette ble fjernet for å øke fokuset på medvirkning.

3.3 Utvalgsstrategi

Utvalget bestod av elderrådsmedlemmer fra tre norske kommuner. Til sammen var det åtte elderrådsmedlemmer. Kommunene var henholdsvis en bykommune og to landkommuner, hvorav den ene hadde et sentrum med bystatus. Den ene landkommunen og bykommunen var fra nettverksorganisasjonen *Sunne kommuner*, som er den norske forgreningen av Verdens helseorganisasjons *Healthy Cities Movement*. Deres medlemskommuner og -fylkeskommuner har et særlig fokus på folkehelse i det kommunale arbeidet (Sunne kommuner, 2013).

Den andre landkommunen med bysentrum var ikke en del av Sunne kommuner, men ble etter en avgjørelse om å utvide datagrunnlaget tatt inn på lik linje med de andre kommunene. Landkommunen med bysentrum og bykommunen har vært pilotkommune for Deltasenteret i forbindelse med satsingen «Styrking av universell utforming i kommunal virksomhet, tiltak BU 31 i Regjeringens handlingsplan for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne» (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2007) .

For å bli inkludert i studien måtte kommunene vise til medvirkning og deltagelse i planprosessen over tid i den siste kommuneplanperioden. Kommuner som kun har hatt planer til høring ble ekskludert.

Alle kommunene ble kontaktet via folkehelsekoordinatoren i den spesifikke kommunen som videre avtalte tidspunkt for intervju med elderrådet. Antall deltagere i de tre gruppene var to–fire personer. Det var fire personer i landkommunen med bysentrum, og to personer i begge de andre kommunene.

3.4 Beskrivelse av datainnsamlingsprosessen

Denne studien er en del av FoU-prosjektet *Borgere i alle livsfaser – viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune*. I forkant av gruppesamtalene ble det laget en intervjuguide (vedlegg 1) med utgangspunkt i forskningsspørsmålene til FoU-prosjektet:

1. Hvordan og i hvilken grad er mennesker med en funksjonsnedsettelse, eldre, barn og unge trukket inn i kommuneplanarbeidet i utforming av utearealer?
2. Hvordan kan medvirkning og deltagelse i planprosessen innvirke på informantenes egenmobilisering og hverdagsliv?

3. Hva er informantenes behov for kompetanse for å delta i slike planprosesser?

Intervjuguiden ble først kun sendt til eldrerådslederen i landkommunen med bysentrum, som på det tidspunktet var en pilotkommune i prosjektet. Etter tilbakemelding fra eldrerådslederen, ble ordet «egenkraftmobilisering» endret til «samfunnsengasjement» for å gjøre det mer forståelig.

Flere dokumenter ble tilsendt kontaktpersonene i kommunene før gruppesamtalene for videre distribuering til eldrerådsmedlemmene: Intervjuguide (vedlegg 1), samtykkeerklæring (vedlegg 2), Arnsteins (1969) artikkel, *A Ladder of Citizen Participation*, i tillegg et sammendrag av FoU-prosjektets prosjektplan, kalt «Notat til utvalgene» skrevet av en av kontaktpersonene (vedlegg 3). Det kom frem i ettertid at eldrerådsmedlemmene i ulik grad hadde fått og lest dokumentene.

Gruppesamtalene ble gjennomført i de spesifikke kommunenes lokaler, der eldrerådet bruker å ha møter. Det var derfor kjente omgivelser for deltagerne. Det ble benyttet en intervjuguide (vedlegg 1) med utfyllende spørsmål og stikkord under hvert av forskningsspørsmålene for å sikre at alle emner ble dekket. Gruppesamtalenes varighet ble beregnet til én til halvannen time, og det ble gjort lydopptak av gruppesamtalene for senere transkribering. Det var en til to andre personer fra FoU-prosjektet til stede under gruppesamtalene som deltagende observatører i tillegg til undertegnede som moderator. Hver deltager fikk en ryggsekk fra Høgskolen i Oslo og Akershus som takk for deltagelsen.

Opptakene av gruppesamtalene ble transkribert etter en transkripsjonsmal (vedlegg 4), som tok utgangspunkt i det Johannessen et al. (2010) sier om tegnsettinger og markeringer ved transkripsjon: Korte pauser markeres (...), avbrytelser som // og understreking muntlig ble understreket i teksten. I tillegg ble hvert utsagn merket med forbokstav og f eller m som indikerte kjønn (female eller male), og kommunenummer 1, 2 eller 3. Kommune 1 var landkommunen med sentrum med bystatus, kommune 2 var bykommunen, og kommune 3 var landkommunen. Senere ble utsagnene merket med fiktive navn (tabell 1).

Tabell 1. Fiktive navn på deltagere i de tre kommunene

Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3
Per	Hilde	Berit
Karl	Sigrid	Leif
Marie		
Frank		

Det transkriberte datamaterialet ble analysert etter Malteruds analysemodell, «systematisk tekstkondensering», en modifisert form av Giorgis fenomenologiske analyse (Malterud, 1996, 2002). Denne tilnærmingen gir en trinnvis forklaring av dataanalysen, og utvikler kunnskap om informantens livsverden og erfaringer (Malterud, 1996). Trinnene vil bli beskrevet i mer detalj i analyseavsnittet under.

I tillegg til de transkriberte gruppesamtalene, ble informasjon om eldrerådene på kommunenes internettsider brukt i datainnsamlingen.

3.5 Analysen

Målet for analysen av et kvalitativt datamateriale er å finne nye beskrivelser, begreper eller teoretiske modeller av fenomenet som studeres slik at det oppnås ny innsikt (Malterud, 2011). I analysen av dette prosjektet var det ønskelig å finne nye beskrivelser av Eldres medvirkning i planprosesser, og på den måten gi ny kunnskap om særpreg, mening og innhold i eksisterende begreper (Malterud, 2011).

Systematisk tekstkondensering er en analysemetode som brukes til en tverrgående analyse av datamaterialet. I denne typen analyse vil informasjon fra de ulike informantene bli sammenfattet (Malterud, 2011).

Svarene analysen gir avhenger av hvilke spørsmål som stilles til materialet. Spørsmålene tar utgangspunkt i problemstillingen (Malterud, 2011).

Det første steget som ble gjort i analyseringsprosessen var en gjennomlesning av de tre transkriberte gruppesamtalene, for å få et helhetsinntrykk av datamaterialet. Under gjennomlesningen ble det fokusert på å arbeide aktivt for å legge til side forforståelse, temaene i intervjuguiden og den teoretiske referanserammen. Dette ble gjort for å åpne opp for nye

mønstre og inntrykk materialet kan gi, noe som samsvarer med en fenomenologisk tankegang (Malterud, 2011). Det er egentlig umulig å legge bort alt av forforståelse og teorier som kan påvirke analysen og resultatet, og derfor desto viktigere å ha et reflektert forhold til den innflytelsen man som forsker kan ha på materialet (Giorgi, 2009, gjengitt etter Malterud, 2011). Under og etter gjennomlesning av hvert intervju ble det notert ned inntrykk som ble oppsummert i fem foreløpige temaer:

- 1) Tid
- 2) Holdning innad/til eldrerådet
- 3) Forslag til endringer
- 4) Kunnskap og samarbeid
- 5) Aktivitet og samfunnsengasjement

I det andre trinnet i analysen skulle meningsbærende enheter i materialet identifiseres systematisk på bakgrunn av temaene i første trinn. De meningsbærende enhetene skulle kunne belyse ulike sider ved problemstillingen, og på den måten skille det vesentlige fra det uvesentlige. De identifiserte tekstbitene ble samtidig klassifisert og merket gjennom *koding*. Kodingen har til formål å samle de meningsbærende enhetene som har et lignende innhold, og som gjerne passer inn i ett eller flere av temaene (Malterud, 2011).

Kodingen foregikk først fysisk ved at de meningsbærende enhetene ble markert med fargetusjer på de utskrevne gruppesamtalene. Hvert tema hadde da sin egen farge. Ved å gjøre det slik, var det lettere å dobbel- og trippelkode. Etter dette ble fargekodene overført til de elektroniske dokumentene.

Gjennom kodingen kan temaene endres etter som datamaterialet gir ny innsikt (Malterud, 2011). Dette ble også tilfellet i denne studien. Det ble tydelig at «tid», «holdninger» og «kunnskap» var faktorer som påvirket medvirkningen, og problemstillingen ble dermed spisset rundt dette. Da kom det frem at informantene også hadde snakket om «økonomi og politikk» som faktorer som påvirker deres medvirkning. «Samfunnsengasjement» og «samarbeid», var av en litt annen kategori, selv om dette også er element som kan påvirke medvirkningen. De sistnevnte temaene ble derfor tatt til side for å være med i presentasjonen av eldrerådene i kapittel 4.1. Det som handlet om «Aktivitet» var ikke relevant med den nye problemstillingen, og ble derfor strøket. De meningsbærende enhetene under temaet «forslag til endring» omhandlet informantenes forslag til hvordan de ulike overnevnte faktorene kunne endres til det

bedre for medvirkningen. De meningsbærende enhetene ble derfor flyttet til de respektive faktorene som nå hadde blitt de nye kodene:

- 1) Tid
- 2) Holdninger og oppfatninger
- 3) Økonomi og politikk
- 4) Kunnskap

De meningsbærende enhetene ble så dekontestualisert, tatt ut av sin sammenheng, og plassert sammen med andre meningsbærende enheter med samme kode.

Deretter gikk analysen videre til det tredje trinnet der det ble jobbet med en og en kodegruppe. Kodegruppen med meningsbærende enheter ble studert for å finne ulike nyanser av meningsaspekter. De ulike nyansene dannet subgrupper under kodene:

- 1) Tid
 - Tid i forbindelse med eldrerårsarbeidet
 - Tidspunkt i planprosessen
- 2) Holdninger og oppfatninger
 - Holdninger innad i eldrerådet
 - Holdninger til eldrerådet
- 3) Økonomi og politikk
- 4) Kunnskap
 - Kunnskap de har og har fått
 - Behov for kunnskap

Koden økonomi og politikk fikk ingen subgruppe, siden økonomi og politikk er så sammenvevd i hverandre. Det ble videre jobbet med subgruppene for å lage «kondensat», kunstige sitat som skulle oppsummere innholdet i de meningsbærende enhetene i hver av subgruppene. Alle sitatene som passet inn skulle omskrives til kondensatet, og deltagernes ord ble brukt så langt som mulig. Det ble brukt jeg-form for å bli minnet om at det er deltagerne som representeres. I tillegg ble det valgt ut et «gullsitat», sitatet som best illustrerte kondensatet for hver subgruppe. Materialet ble valgt ut på bakgrunn av dets relevans for problemstillingen (Malterud, 2011).

I trinn fire i analysen skulle sammenfatningene rekontekstualiseres, altså settes tilbake i sin opprinnelige sammenheng. Det ble laget en «analytisk tekst» for hver av subgruppene med utgangspunkt i kondensatene og gullsitatene fra trinn tre. Her ble det brukt tredjepersons-form

for å tydeliggjøre at informantenes utsagn blir gjenfortalt og tolket av forskeren. De analytiske tekstene er studiens resultat og skal gi leseren innsikt i essensen. Gullsitatene ble brukt som eksempler for å utdype det innholdet i den analytiske teksten (Malterud, 2011). Det ble forsøkt å trekke ut det som var felles for eldrerådene i hver subgruppe, for så å se hva som var ulikt.

3.6 Ethiske drøftelser

Prosjektet er forankret til Helsinkideklarasjonen (Verdens legeförening, 1964/2008), som legger særlig vekt på forskerens etiske ansvar gjennom forskningsprosessen. De etiske aspektene vil bli beskrevet under. Prosjektets mål og metoder bryter ikke med allment aksepterte verdisyn. Etter Helsinkideklarasjonen og Personopplysningslovens (2000) § 2 ledd 7 er deltagelsen i studien frivillig gjennom informantenes signering av en samtykkeerklæring. Personopplysningslovens (2000) § 1 om vern av personopplysninger ivaretas ved at prosjektdeltagerne har taushetsplikt, kommune- og personnavn blir anonymisert, og at det ikke innhentes personopplysninger.

Lydopptakene ble behandlet med konfidensialitet slik Johannessen et al. (2010) beskriver det: Opptakerutstyret ble nedlåst når det ikke var i bruk, slik at ikke uvedkommende fikk tak i det, noe som også gjaldt filene med de transkriberte intervjuene. Opptakene ble slettet fra undertegnede datamaskin og minnepenn da de var ferdig transkribert. Gjennomføringen av prosjektet medførte ikke noen risiko eller skade for informantene.

Grimeland sendte søknad til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) om godkjenning av FoU-prosjektets behandling av personopplysninger. Denne søknaden ble mottatt av NSD 5. mars 2013, og svarbrev med godkjenning sendt 22. mars 2013 som også dekker denne studien. Grimeland kan beholde datamaterialet inntil 1. juli 2016 da prosjektet må avsluttes, personopplysninger anonymiseres og lydopptak slettes. Personvernombudet vil på dette tidspunkt rette en henvendelse om status for behandling av personopplysninger (vedlegg 5).

4.0 Resultater

Først vil det følge en presentasjon av eldrerådene, henholdsvis en felles beskrivelse og deretter casebeskrivelser av de tre eldrerådene. I casebeskrivelsene vil det komme frem hvordan eldrerådene var sammensatt, deres samarbeid med andre, og hvordan medvirkningen i plansakene foregikk. Etter dette vil resultatene fra den kvalitative analysen bli presentert. Heretter vil kommunene bli kalt kommune 1, 2 og 3, der 1 er landkommunen med sentrum med bystatus, kommune 2 er bykommunen, og kommune 3 er landkommunen.

4.1 Presentasjon av eldrerådene

4.1.1 Felles beskrivelse av eldrerådene

Det var et gjennomgående samfunnsengasjement blant alle eldrerådsmedlemmene som ble intervjuet, noe som viste seg gjennom deres engasjement og interesse i ulike saker, taleførhet, evne til refleksjon og meningsytring, og i deltagelse i foreningsliv og komiteer. Informantene oppfattet det som at også de fleste andre i eldrerådene var samfunnsengasjerte, selv om det var noe uvisst om det var samfunnsengasjementet som førte til deltagelse i eldrerådet, eller omvendt ved at deltagelse i eldrerådet gjorde dem mer samfunnsengasjert. Likevel pekte noen på at varamedlemmene var litt mer tilbakeholdende, akkurat som informantene selv den gang da de var nye. Alle kommunene hadde representanter som var eller hadde vært politisk engasjert enten i kommunestyret eller på Stortinget. Ingen av eldrerådene hadde involvert «vanlige» eldre innbyggere til å si sin mening i ulike saker. Til tross for dette, følte de at de fikk representert alle eldre, og la vekt på at eldre er en sammensatt gruppe bestående av både friske og syke mennesker. Det var ingen av informantene som hadde fått tilbud om opplæring før deres tiltredelse som eldrerådsmedlemmer, men i kommune 1 fikk de nye representantene tilbud om opplæring kort tid etter tiltredelsen. Eldrerådene ble utnevnt ved forrige kommune- og fylkestingsvalg i 2011, og har møter med en måneds mellomrom.

4.1.2 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 1

Eldrerådet i landkommunen med bysentrum hadde ni medlemmer, hvorav to av disse var politisk valgt. Det var én kvinne og tre menn som deltok i gruppesamtalen. Lederen var ikke blant disse. Eldrerådet hadde ikke hatt noe samarbeid med andre kommunale råd i perioden fra valget i 2011. Både eldrerådet og rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne hadde vedtak på at de var best tjent med å ha separate møter. Informantene så likevel i løpet av gruppesamtalen at de kunne ha samarbeidet i saker om universell utforming, siden de der har felles interesser. Eldrerådet hadde på eget initiativ invitert andre eldreråd i regionen til et fellesmøte for å diskutere felles utfordringer.

Som regel foregikk medvirkningen ved at eldrerådet mottok rådmannens forslag til vedtak. De hadde da ikke vært med på noen høringsrunde. Medvirkningen krevde solid håndtering med et skriftlig dokument som måtte leveres og følge den videre behandlingen.

4.1.3 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 2

Eldrerådet i bykommunen hadde sju medlemmer, hvorav fem hadde politisk tilknytning. To kvinner stilte til gruppesamtalen, og blant dem, lederen. Dette eldrerådet tok en del eget initiativ både til saker og samarbeidspartnere. De hadde likevel ikke samarbeidet og så ikke noe behov for samarbeid med andre kommunale råd, med unntak av tidligere saker der flere av rådene hadde blitt invitert til å uttale seg på et fellesmøte. Eldrerådet hadde representanter i folkehelseforum, universell utforming og ulike prosjekter der de fikk uttale seg. De hadde også deltatt på en storbykonferanse med eldrerådene fra de ni største byene i landet. I planprosesser som gjaldt utforming av utearealer, hadde eldrerådet ett medlem som hadde ansvaret for sakene som kom fra teknisk etat. Dette medlemmets oppgave gikk på å presentere saken for resten av eldrerådet som uttalte seg, for så å gå tilbake til teknisk etat med eldrerådets mening. Eldrerådet hadde hatt 54 saker til behandling i løpet av året 2012–2013.

4.1.4 Casebeskrivelse av eldrerådet i kommune 3

Eldrerådet i landkommunen hadde sju medlemmer, hvorav fire hadde politisk tilknytning. Én kvinne og én mann stilte til gruppesamtalen. Lederen var ikke blant disse. Én av informantene var nokså ny i rådet og hadde derfor lite erfaring å dele. Informantene fortalte om lite engasjement for å ta opp egne saker i eldrerådet, noe de tenkte kunne skyldes sløvheter fra eldrerådets side. De mente at for å kunne uttrykke seg, måtte de inviteres til det. Videre fortalte de at det var få saker, og det meste orienteringer. Eldrerådet hadde ikke blitt trukket inn i planprosesser som gjaldt utearealer. De samarbeidet ikke med andre kommunale råd, og hadde ikke tenkt over muligheten for samarbeid om felles interesser. Det viste seg at rådene også kunne ha motstridende interesser. For eksempel gjaldt dette en skate-park, som eldrerådet ikke hadde fått uttalt seg om før den ble satt opp, men der flere av nabolagets eldre hadde klaget over bråk.

4.2 Resultater fra kvalitativ analyse

Resultatene fra den kvalitative analysen vil bli presentert etter de fire kategoriene tid, holdninger/oppfatninger, økonomi og politikk og kunnskap. Hovedlinjene er at mangel på tid i forbindelse med eldrerådsarbeidet, medvirkning sent i planprosessen negative holdninger innad og til eldrerådet, trange økonomiske rammer og lite opplæring og kunnskap kan være en

begrensning for eldrerådene medvirkning i den kommunale planprosessen. Positive holdninger, kommuner som så nytten av eldrerådet, kunnskap og eldrerådene egen initiativevne ble sett som faktorer som styrker medvirkningen. Det varierer hvordan de ulike eldrerådene opplever faktorene.

Eldrerådet blir omtalt som eldrerådet eller rådet, og informantene fra eldrerådet blir omtalt som både informantene og eldrerådsmedlemmene.

4.2.1 Tid

Alle eldrerådene nevnte tid som en faktor som kunne påvirke deres medvirkning. Dette kunne gjelde opplevd tid i forbindelse med arbeidet som gjøres i eldrerådet, eller tidspunkt for medvirkning i planprosessen. Alle påpekte viktigheten av at medvirkningen skjedde tidlig i planprosessen, ellers ville mye være bestemt på forhånd. Når det gjaldt tid i forbindelse med eldrerådets arbeid, var det ulike meninger om hvorvidt de følte tidsbegrensning eller ikke, noe som vil beskrives kommunevis under.

4.2.1.1 Tid i forbindelse med eldrerådsarbeidet

Tid i forbindelse med eldrerådsarbeidet kunne gjelde opplevd tid til rådighet både før, under og etter møtene. Dette kunne være tid til forberedelse før møtene, tid til å få sagt sin mening og få drøftet sakene på møtet, og tid etter møtene til å lage et skriftlig dokument med eldrerådets uttalelser.

Både kommune 1 og 2 var eldrerådene av samme oppfatning når det gjaldt tid i forbindelse med eldrerådsarbeidet. De mente begge at eldrerådet fikk sakene i kort tid før møtene, og at det med fordel kunne vært mer tid til forberedelse. Når det gjaldt tid på selve møtene, uttrykte begge rådene at de var begrenset i tid til å diskutere sakene. I tillegg hadde de kort tid til å få utformet et skriftlig dokument med eldrerådets mening som skulle sendes videre før saken ble tatt opp i andre styrer og utvalg. Selv om eldrerådene i kommune 1 og 2 var av samme oppfatning hva gjelder tid til eldrerådsarbeidet, syntes det å være ulikhet i hvordan de to rådene beskrev og begrunnet hvorfor de følte en tidsbegrensning, og hvilke konsekvenser dette hadde. Eldrerådet i kommune 3 var av den motsatte oppfatningen, og opplevde ikke noen tidsbegrensning i sitt arbeid.

Generelt sett mente eldrerådet i kommune 1 at de var veldig begrenset i tid til eldrerådsarbeidet. De følte seg utsatt for byråkratiets spilleregler ved at de fikk sakene kort tid før møtene, maksimalt en til to dager pluss en helg, og dermed begrenset tid til å lese seg opp på sakene. Det førte videre til at det ble vanskeligere å for dem å komme med holdbare standpunkt og råd.

I tillegg var det kort saksbehandlingstid per sak på grunn av en omfattende og komplisert saksliste. Dette gjorde at de ikke alltid fikk sagt sin mening i sakene, før de måtte gå videre til neste sak. Det var enighet om at problemene med liten tid ikke skyldtes at eldrerådet jobbet sakte, for de jobbet godt de minuttene de hadde til rådighet. De pleide heller ikke rekke å lage et skriftlig innlegg som skulle følge den videre saksgangen i løpet av møtetiden, så dette måtte lederen skrive etter møtet. På grunn av denne tidsbegrensningen, var det få saker der det ble fremmet skriftlige uttalelser i forhold til det totale antallet saker. Dersom nye frister ble satt opp mellom eldrerådsmøtene, fikk ikke eldrerådet behandlet saken. Tidsbegrensningen var en faktor som hindret dem i å gjøre et godt arbeid, noe som kunne oppleves frustrerende:

«(...) men det skaper altså en frustrasjon og det skaper også kanskje en følelse av, ikke utilstrekkelighet, men av apati, for det har ikke så mye hensikt at jeg bruker tid, og forbereder meg på og setter meg godt inn i denne saken, for eksempel universell utforming, for jeg får ikke tid til å legge det fram på en måte som jeg gjerne skulle ønske» (Karl).

Eldrerådet i kommune 2 fikk sakene like sent som eldrerådet i kommune 1. Sakene ble aldri ferdig før, og det gjorde at lederen og sekretæren fikk knapp tid til å velge ut saker, skrive innkalling og sende til eldrerådsmedlemmene som skulle forberede seg til møtet. Det ble kort tid til diskusjon, for det måtte tas avgjørelser i sakene slik at eldrerådets uttalelser kunne komme videre før de ble vedtatt i andre styrer. Dette trodde informantene var et problem i alle eldrerådene i landet, og ikke noe som gjaldt kun dem.

«De (eldrerådsmedlemmene) får jo ikke fordypet seg i det sammen, ikke diskutert så mye, for da må den avgjørelsen tas på det møtet. Det er ikke noe neste møte» (Hilde).

Eldrerådet i kommune 3, som uttrykte at tidsbegrensninger ikke hindret deres arbeid, sa det slik:

«Vi har veldig god tid, og god mat òg (...) det er ikke noe stress» (Berit).

Samtidig sa de at det er få saker og lite som blir tatt opp i eldrerådet.

4.2.1.2 Tidspunkt i planprosessen

Subgruppen «Tidspunkt i planprosessen» dreier seg om når i planprosessen eldrerådet blir trukket inn. Dette kan både gå på hvor tidlig i planprosessen det er, og hvor sent eller nærme tidsfristen for vedtak i kommunestyret er. Det sistnevnte henger sammen med det som i forrige subgruppe ble omtalt som hvor god tid eldrerådene har til å lage og sende videre et skriftlig dokument med deres uttalelser.

Alle eldrerådene påpekte viktigheten av at medvirkningen fant sted tidlig i planprosessen, før alt var bestemt. Både i kommune 1 og 3 mente eldrerådene at flere saker var så godt som bestemt da de ble involvert, og slik sett følte det vanskelig å nå frem. Eldrerådene i kommune 1 og 2 uttrykte erfaringer om at arbeid med plansaker er et tungvint system. Spesielt i kommune 1 så eldrerådet dette som et problem, da det var et annet regelverk som var gjeldene på den tiden planprosessen startet. Av den grunn kunne det være vanskelig å medvirke til at områder ble universelt utformet slik eldrerådet ønsket.

Eldrerådet i kommune 3 satt med en følelse av at plansaker vedrørende arealplanlegging var bestemt før de ble lagt frem for dem, og de fikk uttalt seg:

«Det er nok veldig bestemt før det blir lagt noe særlig fram, tror jeg, mye av det, så jeg tror ikke det er så veldig mye å diskutere» (Leif).

Men likevel følte eldrerådet i kommune 3 at de ble involvert og fikk uttale seg i saker som for eksempel utbyggingen av sykehjemmet i kommunen.

Selv om eldrerådet i kommune 1 ble involvert i ulike saker, kunne det ende med at deres uttalelser ikke kom videre med i vurderingen dersom kommunestyret fikk sakslisten sin samtidig som uttalelsen fra eldrerådet ble sendt ut. De satt derfor med en følelse av at det omtrent er umulig å nå frem med saker. I tillegg hadde de en opplevelse av at uttalelsene deres forsvant, og mente det måtte komme en endring slik at deres uttalelser i alle fall får blitt med i saksbehandlingen og ikke bare bli lagt til side på grunn av tidsmessige faktorer:

«Vi kan gå til Stortinget og Regjeringen og be om endring, til departementet eller hvem det måtte være som sitter med myndigheten til å gjøre endringer her, for at eldrerådet og andre råd skal komme mer med i prosessen, og at de uttalelsene vi kommer med, skal i alle fall få bli med i saksbehandlingen, ikke bare bli lagt til side, med stempel, 'saken er for gammel' eller 'tidsfrist gått ut' eller hva det måtte være for noe» (Karl).

Eldrerådet i kommune 1 mener deres råd kan komme godt med i en planprosess dersom de kommer inn på riktig tidspunkt. Slik er det imidlertid ikke nå. Planer kan ha vært i systemet i åtte, ti, tolv år fra en utbygger kjøper et område til det ligger klart et planutkast. Først da, to–tre dager før saken skal opp i utvalget, kommer saken til eldrerådet, og da virker det som om det meste allerede er bestemt. Siden de ikke har vært med tidligere i prosessen, og som regel får rådmannens forslag til vedtak, har de ikke så mye å stille opp med.

For eldrerådet i kommune 2 var erfaringen at saksgangen i kommunale planprosesser er et tungvint og tidkrevende system:

«Den erfaringen etter mange år i eldrerådet og andre steder, så er det jo egentlig et tungvint system. Det vet vi» (Sigrid).

4.2.2 Holdninger/oppfatninger

Kategorien «Holdninger» er delt inn i subgruppene «Holdninger innad i eldrerådet» og «Holdninger til eldrerådet». Den førstnevnte subgruppen handler om eldrerådsmedlemmenes holdninger til, eller oppfatninger om seg selv som eldrerådsmedlem, til andre eldre og til eldrerådsarbeidet. Den sistnevnte subgruppen omhandler eldrerådsmedlemmenes erfaringer med hvilke holdninger eller oppfatninger de blir møtt med av kommunepolitikere og andre samarbeidspartnere.

4.2.2.1 Holdninger innad i eldrerådet

Alle eldrerådene ga uttrykk for at de hadde reflektert over holdningene innad. Dette gikk på hvilken oppfatning de hadde av alder, av andre og seg selv som eldre, av eldrerådet, og mål for eldrerådet. Imidlertid ga de tre eldrerådene nokså forskjellige beskrivelser. Mens to av eldrerådene så på seg selv som en viktig instans, så ett av rådene på seg selv som et mindre viktig organ i kommunen. Funnene vil bli inndelt etter kommunene.

Når det gjelder holdninger innad i eldrerådet i kommune 1, var det medlemmer som så på eldrerådet som et supperåd på grunn av tidsbegrensninger som førte til at de ikke fikk utført arbeidet slik de ønsket. Det var likevel enighet om at eldrerådet alltid jobbet for sitt overordnede mål:

«Men jeg tror vi alle har for oss det overordnede målet for eldrerådet når vi snakker og når vi handler; det er jo å gjøre tilværelsen best mulig for de eldre. Å søke å gjøre det best mulig for de eldre. Det er jo det overordnede målet vårt» (Frank).

Det var også enighet om at uten følelsen av å være sammen om et felles mål, ville det vært umulig og håpløst å være med i et eldreråd. De mente eldrerådet stort sett var samstemt og at medlemmene støtter hverandre.

Noe de ikke var like samstemte om, var nytten av kurs. En av informantene viste til sin sunne fornuft, og mente det ikke var behov for mer kunnskap i hans alder. Andre mente man aldri blir utlært. En annen informant, som var 82 år, mente han egentlig var for gammel for å kunne sitte i eldrerådet. De andre var ikke enige i dette, og trakk frem at han hadde mange fornuftige

spørsmål. Når det gjaldt eksterne innlegg, var det noen av eldrerådsmedlemmene som satt pris på dette, mens andre ikke:

«Men det som jeg undrer meg virkelig over er at noen få sier at 'dette var interessant, det var virkelig interessant', og så er det noen som, kanskje like mange som sier at 'å, ja, var det dette som var underholdning', for vi bruker det i stedet for annen underholdning, da» (Marie).

Om seg selv sa informantene fra kommune 2 at de er mer ja-mennesker enn nei-mennesker, de setter pris på å bli spurt, møter opp og svarer så godt de kan. Noe annet de tenkte, var at det var mulig de blandet seg for mye:

«Gamle damer skal helst ikke blande seg for mye, men de har veldig lett for å gjøre det» (Hilde).

På spørsmål om det kunne være noen idé å samarbeide med andre kommunale råd, svarte de at det ikke vil være behov for eldrerådet i et slikt samarbeid. De mente rådet for mennesker med nedsatt funksjonsevne hadde sterke representanter som talte deres modersak, mens eldrerådet talte for eldre generelt. Eldrerådsmedlemmene påpekte også at det ikke er en selvfølge at alle eldre er funksjonshemmet; det finnes variasjoner, og ikke alle trenger hjelp.

Den ene informanten i kommune 3 gav følgende beskrivelse av eldrerådet:

«Eldrerådet, husk på at vi er gamle og sære, vi holder oss helt for oss selv. Nei, vi har ikke noe samarbeid. Vi er opptatt av ting som, bare ting som navlebeskuer. At vi er opptatt av ting som opptar eldre. Sykehjems plasser og hjemmesykepleie, utforming av botilbud for eldre og vold mot eldre har vi hatt nå i det siste» (Berit).

Eldrerådet i kommune 3 så på seg selv som et hyggeråd der rådmannen kom innom møtene. De stilte spørsmål om grunnen til at rådmannen kom innom kunne være at da hadde han eldrerådet «i sin hule hånd». Informantene syntes det er få saker som blir tatt opp og lite som skjer i eldrerådet. Likevel så de at eldrerådet har en funksjon i kommunen:

«(...) eldrekoordinatoren som er ansatt kommer og orienterer om hvordan de jobber, og så får vi mulighet til innspill dersom det er behov for det. Så vi har jo en viss funksjon» (Berit).

På spørsmål om hvor engasjementet for å ta opp saker ligger, svarte de at det kunne være sløvhet fra deres side at de ikke har tatt initiativ til det. De visste om muligheten de har til å ta opp egne saker, men sa det var lederen og sekretæren som ble enige om hva som skulle tas opp.

Den ene informanten var 80 år, og mente at dersom eldrerådet skulle få innspill fra eldre i kommunen burde de se på de som er yngre enn ham. Han så det ikke som nyttig å spørre folk

over 80 år. Samtidig ønsket ikke informantene selv å bli sett på som gamle; de kjørte bil og den ene informanten vil ikke bli identifisert med eldresenteret.

Informantene mente det var vanlig å være egoistisk og mest opptatt av hvordan det fungerer der man selv bor, mens i eldrerådet må disse tankene legges bort, og heller være litt mer folkelig, og snakke for eldre generelt.

4.2.2.2 Holdninger til eldrerådet

Alle eldrerådene følte de i alle fall til tider ble hørt og tatt alvorlig av kommunepolitikerne når de kom med innspill. Samtidig hadde flere opplevd at de ble hørt kun når uttalelsen passet overens med politikernes planer. Utenom det, hadde de ulike opplevelser og tanker om andres oppfatninger av eldrerådet og dets arbeid. Presentasjonen av funnene vil være kommunevis.

Eldrerådet i kommune 1 mente de ble sett på som et supperåd av politikerne, noe de forklarte med økonomiske og tidsmessige begrensninger som gav dårlige forutsetninger til å gjøre eldrerådsarbeidet på en god måte. De følte også at de ikke ble tatt så høytidelig som de skulle ønske på grunn av tidsbegrensningene kommunen gir dem. Dette forklarte de med at kommunens ordning og plan for sakslistene og møter i liten grad tillater eldrerådet å få videresendt sine uttalelser før saken skal tas opp og avgjøres i andre utvalg og styre.

På spørsmål om hvordan innspillene deres ble tatt imot, gav en av informantene en beskrivelse av hvordan hun opplevde å legge frem et forslag om flere benker i parken og på kjøpesenteret, med blant annet kommunelegen til stede:

«Jeg følte at oi, det var hyggelig liksom. Jeg følte at det ble godt mottatt, for det sa hun jo òg, og jeg syntes det var veldig fornuftig, så det var jo veldig bra. Men det er ikke noen krakker enda, og ikke noen flere sitteplasser i senteret» (Marie).

Forslaget ble altså godt mottatt, men det hadde ikke skjedd noe videre. En annen av informantene fortalte om en gang en av lederne i Pensjonistforbundet var i kommunen og hadde sagt at effekten av eldrerådet var så liten at det kunne like godt legges ned, noe han ikke hadde motsagt seg.

Eldrerådet i kommune 2 følte at de fikk sagt sin mening og at de ble tatt alvorlig:

«Jeg har jo inntrykk av at der vi er blitt bedt om å komme, der vet vi at der blir vi hørt» (Hilde).

I tillegg hadde de følelsen av at samfunnet ble mer og mer klar over at eldrerådet eksisterer. De fortalte om henvendelser til kommunen som ble positivt mottatt, men at det oftest skjedde når

deres innspill passet med kommunens tanker og planer. Det var ikke alltid kommunen hadde penger til tiltak som for eksempel benker i parken, men da har eldrerådet gått andre veier: De hadde kontaktet og fått god respons fra lokalbanken som gikk med på å bevilge penger.

I kommune 3 sa informantene at kommunen har et eldreråd fordi det er lovpålagt, men at det ikke er så mye som skjer i rådet. Eldrerådet hadde vært med på lite planarbeid som gjaldt utforming av utearealer, men sykehjem hadde de fått uttale seg om og blitt hørt. De mente dette hang sammen med hva som assosieres med eldre og hva som ikke gjør det. Den nye skateparken for ungdommer, for eksempel, hadde eldrerådet ikke hørt noe om før den ble laget, selv om eldrerådet kunne hatt meninger i den saken om hvor den skulle ligge for å ikke lage for mye støy. De trodde ikke det hadde hjulpet om de hadde fått en økt kompetanse om planprosesser i kommunen. Dette svarte den ene informanten:

«Nei, det tror jeg ikke. Jeg tror de hadde ledd av oss, for det er jo de som har penger som har makt, og dette er en høyrekommune, altså, selv om det er mye som er bra her, for det er det» (Berit).

4.2.3 Økonomi og politikk

De politiske og økonomiske rammene henger tett sammen, og det er derfor valgt å ha disse to faktorene i samme kategori uten subgrupper. Funnene og sitatene etter sammenfatningen vil følge det samme oppsettet som sammenfatningen med først likheter mellom kommunene, og deretter det særegne.

Alle eldrerådene var innforstått med at de kun er et rådgivende, lovpålagt organ, og at det opp til kommunepolitikerne om de vil følge rådene. Sammen med det politiske, kommer også de økonomiske rammene til kommunen og politikernes økonomiske prioriteringer. Alle rådene hadde erfart at det var pengene som avgjorde eldrerådets gjennomslagskraft.

Eldrerådene nevnte flere moment som de opplevde begrenset at deres meninger om uteareal og universell utforming gikk gjennom hos kommunepolitikerne. Rådet i kommune 3 følte at de generelt sett ikke ble involvert i så mange saker.

Eldrerådet i kommune 1 syntes det var vanskelig å nå frem med saker; det er mange som vil bli hørt, mange hindringer, de har kort tid til å utforme skriftlige uttalelser, og de politisk valgte kommer ikke til ordet i kommunestyret eller de er uenige i eldrerådets uttalelse. De følte seg også begrenset av møtegodtgjørelsen som i sin tur begrenset tiden de hadde til behandling av sakene. Eldrerådet mente det må komme en endring slik at deres meninger blir tatt med i den

videre prosessen. Dessuten merket de lite til at kommunen er pilotkommune for universell utforming, og mente de burde hatt makt og myndighet til å fremme saker som omhandler universell utforming.

I kommune 2 følte eldrerådet de ble hørt så langt det var mulig, eller i alle fall når deres mening passet med politikernes mening. En gang pengene i kommunen ikke strakk til, kontaktet eldrerådet en lokalbank, og fikk gjennomført sitt tiltak med sponning fra dem. De mente midler til tiltak som staten har pålagt kommunen må øremerkes slik at pengene ikke ble brukt til noe annet. Eldrerådet mente også de hadde mer makt enn de selv var klar over.

Det var altså enighet på tvers av rådene om at penger hadde mye å si for utfallet i sakene. I kommune 3 opplevde eldrerådet at det er de med penger som har makt. Eldrerådet i kommune 2 er innforstått med den økonomiske situasjonen, mens i kommune 1 var de oppgitt over dette:

«Men det finnes ikke penger her i kommunen til å gjøre noen ting» (Per).

Rådet i kommune 3 syntes de ikke fikk involvert og uttalt seg i så mange saker, da det meste er orienteringer. Generelt sett syntes de var lite som foregikk i eldrerådet, og påsto at kommunen hadde eldreråd kun fordi det er lovpålagt. Til tross for dette sa informantene at eldre i kommunen blir godt ivaretatt, og at det er en god kommune å bo i.

Eldrerådet i kommune 1 mente de blir et gissel for lovpålagte råd for kommunen ved at møtetiden ble begrenset av godtgjørelsen slik at de ikke fikk gjort jobben skikkelig. Videre sa de:

«Så det er altså en del byråkratiske bestemmelser når det gjelder eldrerådet, og andre råd også for den saks skyld, som binder oss i forsøket på å prøve å virke som forutsetningene og intensjonene i lov og forskrift sier at eldrerådet skal være» (Karl).

Kommune 1 fikk ikke eldrerådet gjennomført tiltak slik de ønsket fordi det ikke var nok penger. Dette kunne være et bevilgningsspørsmål, men det gikk også på prioriteringer: Kommunen hadde mange innflyttere, noe som gjorde at infrastruktur og arbeidsplasser ble prioritert foran andre saker av mindre kostbar art slik gjerne eldrerådets saker var. Eldrerådet følte de måtte kjempe blant mange andre for å bli hørt, for det var mange andre som gjerne ville være med å bestemme hvordan byen skulle utvikles; forretningsstanden, industrien, Miljøverndepartementet, entreprenørene og selvfølgelig kapitalen. I tillegg mente de det var mange hindringer for å få gjennomslag, slik som naturvern og andre motargument politikerne fant på.

Eldrerådet i kommune 1 merket ikke så mye til at kommunen er pilotkommune for universell utforming. De mente saksbehandlerne i kommunen burde ha satt opp saker med barrierer og mangler, men det gjorde de ikke. Det ville bli for kostbart for kommunen, trodde eldrerådet, å innføre universell utforming i planverket eller i planprosessen der det ikke finnes. En av informantene mente det måtte komme en endring slik at universell utforming lettere kunne implementeres:

«Så her er det en utrolig slapphet fra administrasjonen om at dette må komme på plass, at du må kunne ha makt og myndighet for å kunne fremme saken for forskjellige utvalgte, sånne ting, da» (Per).

For å ha innflytelse på det som skjer, måtte de gå veien om kommunestyret. De fikk sagt sin mening innad i eldrerådet, men det førte ikke til noe. De satt med en følelse av å ikke nå frem. Selv om det i eldrerådets uttalelse sto at dette må tas hensyn til, var det ikke sikkert det ble slik:

«Ja, men det nås ikke fram. Vi har en representant til i eldrerådet som er politisk valgt, og jeg har ikke merket at han har tatt opp noen saker i herredsstyret, for det er den veien man må gå. Så kanskje vi er så heldige at vi får en notis i avisen, men sånn er det. Det er tatt opp saker i eldrerådet, og begrunnet det med at det må tas hensyn til, men når man kommer så langt som til avstemning, så er det ikke sikkert det blir gjort» (Per).

Det var ikke alltid de politisk valgte fikk anledning til å ta opp eldrerådets mening i kommunestyret. Dessuten kunne det være motstridende politiske interesser mellom eldrerådets mening og de politisk valgtes partiprogram som førte til at eldrerådets mening ikke kom videre. Dersom eldrerådets mening ikke nådde frem gjennom de politisk valgte, var det ofte kun gjennom skriftlige uttalelser de kunne bli hørt, og det hadde de som nevnt veldig dårlig tid til å utarbeide. De ønsket derfor en endring slik at eldrerådets uttalelser skal komme med i den videre politiske prosessen.

Eldrerådet i kommune 2 følte de ble hørt så langt det var mulig, eller når uttalelsene deres passet overens med politikernes meninger. Det er alltid pengene som avgjør. De samarbeidet og fikk pengestøtte fra lokalbanken til benker i parken da kommunekassen ikke strakk til.

Dersom kommunen blir pålagt noe av Staten, må det følge penger med, og disse må øremerkes slik at ikke midlene blir brukt på noe annet. Informantene mente også at eldrerådet hadde større makt enn de selv var klar over, noe de kunne komme til å utnytte:

«Vi har nok større makt enn vi er klar over. Som et eksempel, altså en fortauskant som vi finner ut er for høy for (...) så kan vi påpeke det, men vi har ikke gjort det» (Hilde).

4.2.4 Kunnskap

Kategorien «Kunnskap» har to subgrupper. Subgruppen «Kunnskap de har og har fått» omhandler hvilken kunnskap eldrerådene har og har tilegnet seg etter de ble medlemmer. Sammenfatningen vil følge tidslinjen fra medlemmene var nye, og til dagen for gruppesamtalen. Den andre subgruppen, «Behov for kunnskap», handler om hvilke behov for kunnskap eldrerådene har, eller eventuelt ikke har. Det blir også sagt noe om hvordan de ønsker å få denne kunnskapen og hva de tenker om nytten av det. Sitatdelen etter sammenfatningen vil være delt etter kommunene, for å tydeliggjøre hva som er det enkelte eldrerådets behov.

4.2.4.1 Kunnskap de har og har fått

Både i kommune 1 og 3 sa flere av informantene at de hadde lite kunnskap og erfaring om eldrerådets arbeid før de ble medlemmer, og at de møtte en ukjent verden. De nye representantene i kommune 1 fikk opplæring i eldrerådets arbeid, mens representantene i kommune 2 og 3 ikke fikk et slikt tilbud.

Som nevnt i presentasjonen av eldrerådene, hadde de alle minst ett medlem som var eller hadde vært kommune- eller stortingspolitiker, uten at det ble sagt noe om deres kunnskap ble utnyttet.

Informantene i kommune 3 hadde ikke deltatt i planprosesser som gjelder utforming av utearealer, men de trodde dette var noe som ble ivaretatt av andre.

Alle rådene nevnte at de fikk orienteringer. Eldrerådene i kommune 1 og 2 brukte å ta initiativ selv til å få eksterne ressurser som enhetsledere og direktører til å komme og informere dem. I kommune 3 fortalte eldrerådet at kommunen og eldrekoordinatoren gav dem orienteringer.

På spørsmål om de følte de hadde kunnskap nok til sakene, var svarene ulike. Eldrerådet i kommune 1 syntes sakene var kompliserte, og det var utfordrende at det hele tiden kom noe nytt de måtte forholde seg til. Universell utforming var nytt for de fleste da de startet høsten 2011, men flere hadde vært på et seminar om temaet på eget initiativ.

I kommune 3 hadde lederen i eldrerådet vært med i komiteer som ikke informantene hadde vært med i, og av den grunn hadde han mer kunnskap om saker som gjaldt utforming av utearealer. Informantene hadde ikke vært med på behandling av slike saker. De mente videre at de hadde kompetanse nok til å forstå sakene i eldrerådet. Det var ikke noe problem.

Informantene i kommune 2 fortalte at de hadde vært på mange møter om universell utforming, så derfor kunne de mye om det. Ut over dette, sa de at de prøvde å bruke hodet.

Eldrerådene i kommune 2 og 3 hadde vært på omvisninger, og fått innblikk og kunnskap på den måten, mens eldrerådet i kommune 1 ikke nevnte dette. Alle rådene mente de hadde lært gjennom erfaringene fra eldrerådsarbeidet.

I kommune 1 var det mange nye i eldrerådet som har brukt tid på å komme inn i det. De nye eldrerådsrepresentantene fikk delta på et kurs om eldrerådets arbeid. I kommune 2 hadde eldrerådet ikke fått opplæring, men fikk informasjon.

Eldrerådene i kommune 1 og 2 brukte å invitere folk utenfra til å informere dem slik at de får økt kunnskap om ulike emner. Slik fortalte eldrerådet i kommune 1 om dette:

«Altså, hvis det er andre ting, så pleier vi å innkalle på møtene, representanter fra forskjellige organisasjoner eller kommunen eller hjelpemiddelsentralen og noe sånt noe som holder innlegg for oss. Og da kan vi jo spørre og sånt, men vi har jo ikke noe, vi har ikke hatt noen påvirkning, men vi får informasjon» (Hilde).

I kommune 1 synes noen av eldrerådsmedlemmene at disse innleggene er nyttige, men ikke alle. Dessuten var det ikke så mange som turte å stille spørsmål til foredragsholderne. Også i kommune 3 får eldrerådet orienteringer både fra eldrekoordinatoren og andre:

«Vi har veldig mye sånn orientering om hvordan ting fungerer, sånn som kommunale råd, som det heter nå. Det har blitt så mange sjefsstillinger. Og de som ordner med hjemmesykepleien som sånne ting» (Berit).

Eldrerådsmedlemmene i kommune 1 synes sakene er kompliserte, og det kommer stadig noe nytt med tanke på universell utforming:

«Så det kommer hele tiden noe nytt som vi skal forholde oss til, og det er sannelig ikke enkelt, og vi er jo ikke, jeg er jo ikke fagmann som kan si noe om hvordan dette skal være, men jeg ser det etterpå» (Per).

4.2.4.2 Behov for kunnskap

I kommune 1 mente eldrerådet det var et stort behov for mer kompetanse og informasjon. Samtidig ble det påpekt at eldrerådet var sammensatt av folk med ulik erfaring, og derfor også ulike behov for kunnskap. Noen ønsket kurs, mens andre overhode ikke, og mente den enkelte måtte kunne bruke sin sunne fornuft.

I kommune 2 ønsket eldrerådet informasjonsmaterieell heller enn kurs. Informasjonen måtte komme tidlig. De sa også at det er behov for å se andre eldres behov og at eldrerådet kunne bli bevisstgjort hva som trengs.

Både i kommune 2 og 3 mente eldrerådet ikke hadde behov for opplæring med tanke på saksgang. Informantene fra kommune 3 sa de hadde kompetanse nok med tanke på hvilke saker de behandler. De trodde ikke økt kompetanse om planprosesser ville føre til økt medvirkning og innflytelse. Som beskrevet i forrige subgruppe hadde de to andre kommunene på eget initiativ hentet inn eksterne ressurser for tilfredsstillende sitt informasjonsbehov.

Eldrerådet i kommune 1 mente det burde være et opplegg for nye eldrerådsmedlemmer. De foreslo et intensivt kurs med grunnleggende opplæring om hva kommunen vil med eldrerådet. I kommune 3 mente informantene det holdt med en oppsummering av sakene som har blitt tatt opp i de foregående møtene, slik at det var lettere for nye medlemmer å sette seg inn i sakene.

I kommune 1 mente flere av informantene de hadde et enormt kunnskapsbehov for å kunne delta i planprosesser i utgangspunktet. De klarte ikke gi et mer eksakt svar, men påpekte at man må vite mye for å være klar over hva man mangler. For dem som var valgt inn i eldrerådet fra pensjonistforeninger, ville informasjonsbehovet være veldig stort, for de fleste hadde ikke erfaring fra politikken.

Samtidig er det andre som har mye kunnskap og erfaring, som den ene av informantene som sitter i kommunestyret:

«Men man kan si at man kanskje trenger mer kunnskap, men jeg tror, kommer det noe mer, unnskyld, kommer det noe mer deltagelse i kurs, så melder jeg pass, for jeg mener det at jeg er 76 år, jeg behøver ikke noe mer påfyll jeg, for jeg bruker min sunne fornuft. Det er den som jeg gir i eldrerådet. Jeg bruker den hele tiden, jeg» (Per).

En av de andre informantene er uenig i noe av dette. Blant annet det at man ikke blir for gammel for læring, og at det må være mulig å tilegne seg kunnskap på en annen måte enn gjennom politisk erfaring fra kommunestyret.

Det kom forslag om å ha kurs ved opprettelse av det neste eldrerådet slik at de vet hva de skal delta i på påvirke de neste fire årene. Dette er kun tenkt til nye medlemmer, for de sittende har måttet tilnærme seg på en annen måte:

«Ja, men jeg tenker på selve at man har mer håndfast hva de vil med eldrerådet, og lage et kursopplegg som eldrerådet bekler med en gang de tiltrer, slik at de får en grunnleggende

erfaring eller opplæring, i stedet for at det liksom, når vi nærmer oss slutten, blir så kloke at vi savner det» (Marie).

Eldrerådet i kommune 2 følte ikke noe behov for opplæring i saksgang og sakspapirer. De mente informasjon er noe Staten kan bidra med, i tillegg til penger, for å gjøre det lettere å medvirke i planprosesser:

«Hvis staten pålegger kommunen å gjøre et eller annet, så må det jo følge penger med. Og for det andre så vil jo vi gjerne også ha informasjon sånn at vi kan legge oss opp i det, for å si det sånn. Sånn at det kan fungere òg (Sigrid).

De påpekte viktigheten av informasjon flere ganger, og også at den må komme tidlig i prosessen. Et annet behov for kunnskap var å kunne se og bli bevisst andre eldres behov. For å få denne kunnskapen, ser de ikke kurs som et godt alternativ, for det begrenser seg selv dersom man alltid skal lære alt på kurs. De synes informasjonsmateriell kan være en god løsning.

Informantene i kommune 3 trodde ikke økt kompetanse om planprosesser i kommunen ville ført til økt medvirkning og innflytelse. De så heller ikke noe behov for opplæring i saksgang og sakspapirer:

«Å, langt ifra, vi er da voksne, vettuge folk. Nei, da, det trenger vi ikke, og det har ikke vært så vanskelige saker at vi har hatt noen problemer» (Berit).

Det nokså nye eldrerådsmedlemmet i kommune 3 så ikke behov for noen opplæring for nye medlemmer. Dersom det skulle være noe, burde det heller være en oppsummering av de siste sakene, slik at det ble lettere å komme inn i diskusjonen:

«Det er vel hvis man først skulle gjøre noe med det, så tror jeg ikke, det er ikke noe opplæring, det er mer gjennomgang av det som har skjedd det siste møtet eller to» (Leif).

5.0 Diskusjon

Diskusjonen vil være tredelt, med først metodediskusjon, deretter resultatdiskusjon, og til slutt diskusjon av konsekvenser og implikasjoner.

5.1 Metodediskusjon

Metodediskusjonen vil ta for seg studiens overførbarhet, interne validitet, samt overveielser angående refleksivitet etter oppsett av Malterud (2011).

5.1.1 Studiens overførbarhet

Først vil studiens overførbarhet diskuteres. Overførbarheten indikerer om studiens funn kan gjøres gjeldende og være til nytte i andre sammenhenger enn akkurat dette prosjektets sammenheng (Malterud, 2011). Studiens utvalg besto av eldrerådsmedlemmer fra tre norske kommuner som alle kunne vise til medvirkning i planprosessen over den siste kommuneplanperioden. Dessuten ble kommuner som kun hadde hatt planer til høring ekskludert, fordi høringer ikke gir mulighet for reell medvirkning. Kommunene var enten en del av nettverksorganisasjonen *Sunne kommuner*, pilotkommune for Deltasenteret, eller begge deler. Med dette, og med ressurs- og kunnskapssterke eldrerådsmedlemmer, skilte de seg fra andre kommuner som ikke har dette å vise til og er således ikke nødvendigvis representative for norske kommuner generelt.

Studiens metode, gruppesamtaler, kan ifølge Johannessen et al. (2010) avdekke en bredde av enkeltindividers holdninger, synspunkter, fortolkninger og erfaringer, og resultatene er derfor ikke ment å skulle være representativ for en populasjon eller nødvendigvis overførbare til å gjelde andre populasjoner. Dette er da i tråd med studiens formål som var å belyse og få en dypere forståelse av hvordan eldrerådsmedlemmer i ulike kommuner oppfatter sin mulighet til medvirkning i den kommunale planprosessen.

Det er likevel grunn til å tro at studien kan ha en viss overførbarhet til eldreråd i andre kommuner og være til nytte for dem som vil forstå mer om hvilke faktorer som påvirker eldrerådenes medvirkning i planprosesser, uten at det dermed er sagt at det vil være likt i alle kommuner.

5.1.2 Studiens interne validitet

Studiens interne validitet viser til hvilken betydning de metodiske valgene har hatt for innsynet i fenomenet som blir studert. Metoden kan ha gitt innsyn på noen felt, mens andre felt kan være udekket (Malterud, 2011). Det er en rekke momenter som har påvirket denne studiens validitet:

Metoden gruppesamtaler skulle som sagt avdekke en bredde, og det gjorde den. På flere av punktene hadde eldrerådene ulik erfaring. Siden det i to av eldrerådene var kun to informanter, var det vanskeligere å avsløre personlige meninger som ikke har grunnlag i en større del av eldrerådet. Dette gjaldt spesielt i kommune 3, der den ene av informantene var nokså ny som eldrerådsmedlem, og dermed ikke hadde like mye å bidra med i samtalen som den andre informanten. De hadde ikke eldrerådslederen til stede under gruppesamtalen, og hadde ikke så mye kunnskap og erfaring med planarbeid som gjaldt utforming av utearealer. Det trenger ikke være noe negativt i dette, men snarere bidragsgivende til et mangfoldig og variert datamateriale.

I utgangspunktet var det ønskelig med tre–seks deltagere for å sikre en god gruppedynamikk med produktive diskusjoner og en større bredde av erfaringer (Johannessen et al., 2010). Til tross for at det i to av eldrerådene var kun to informanter, var det tydelig at metoden bidro til at deltagerne fikk dele og sammenligne sine erfaringer og idéer. I alle gruppesamtalene fikk informantene «aha-opplevelser» og nye tanker om eldrerådets arbeid. Det kom også frem uenigheter, først og fremst i kommune 1, men de var også flest personer.

Det ble ikke intervjuet noen politikere i de respektive kommunene for å finne ut hva deres erfaring var med eldrerådenes medvirkning. Heller ikke møteprotokoller fra eldrerådene og kommunene ble studert for å finne hva de hadde uttalt seg om, hvor mye som hadde kommet videre, og om de hadde hatt innflytelse på saker.

Når det gjelder rekkefølgen på spørsmålene, kan det ha påvirket svarene. Spesielt bør det nevnes at spørsmålet om opplæring i kommune 2 ble stilt etter de hadde fortalt om teknologi, og spørsmålet kan derfor ha blitt feiltolket til å gjelde opplæring i teknologi. Det er derfor uvisst om det stemmer at de ikke har fått noen opplæring i eldrerådets arbeid.

Eldrerådene i kommune 1 og 3 hadde en ujevn fordeling i hvem som snakket, og det ble derfor forsøkt å stille spørsmål direkte til dem som sa minst for å involvere alle. Selv med skjevfordelingen, var inntrykket at alle fikk sagt meningen sin. De sa ifra dersom de var uenige, eller kom med bekreftende svar når de var enige.

5.1.3 Overveielser angående refleksivitet

I utgangspunktet var det tenkt å ha med et aktivitetsperspektiv der eldrerådets medvirkning ble sett som en aktivitet i tillegg til aktivitet i utearealene og i samfunnet. Dette ble ikke tatt bort før i analysene, da det ble valgt å kun se på medvirkningsperspektivet sammen med folkehelse og empowerment. Det hadde blitt for omfattende for en masteroppgave å ha med begge perspektivene, og kanskje ikke tjenlig heller på grunn av to fokus.

Av de fire kategoriene som studien har endt opp med, var det kun kunnskap det ble spurt direkte om i intervjuguiden. Det må derfor kunne antas at analysen ikke i dominerende grad har blitt styrt av forforståelse og intervjuguide. Den første gruppesamtalen som var i kommune 1 ble avgjørende for retningen, ved at faktorer og problemstillinger de tok opp som ikke var med i intervjuguiden, ble stilt til de andre kommunene også for å sjekke om de opplevde det samme. Det var overraskende store forskjeller mellom eldrerådene, og nettopp det gjorde datamaterialet så interessant. Likevel har en så induktiv fremgangsmåte ført til et noe skjevfordelt datamateriale, i tillegg til at det var ulik lengde på intervjuene.

Det ble valgt å inkludere noen av eldrerådenes erfaringer fra medvirkning i planprosesser som ikke gjaldt utforming av utearealer. Dette til tross for at studien ble avgrenset til å omhandle nettopp medvirkning i planprosesser for utforming av utearealer. Valget om å utvide avgrensningen ble gjort på grunn av at spesielt kommune 3 hadde liten erfaring med å bli involvert i slike planer. Dette er et funn i seg selv, men for å kunne ha nok datamateriale til å belyse deres medvirkning og hvordan deres arbeidsbetingelser er, ble avgrensningen utvidet til å gjelde også andre planprosesser. Siden denne studien dessuten er en del av et større FoU-prosjekt, kunne ikke kommunen strykes til tross for deres begrensede erfaring i planprosesser som gjelder utforming av utearealer.

5.2 Resultatdiskusjon

I resultatdiskusjonen vil resultatene fra den kvalitative analysen drøftes i lys av problemstillingen:

Hvordan opplever eldrerådene i tre norske kommuner sin medvirkning i kommunale planprosesser?

I tillegg vil faktorer som styrker eller begrenser opplevelsene og mulighetene til medvirkning bli diskutert opp mot relevante teorier om medvirkning og empowerment, slik som Arnsteins (1969) og Connors (1988) medvirkningsstiger, Pettit (2012; 2013), Freire (1974/2003) og Askheim (2007), i tillegg til forskning.

5.2.1 Tid

5.2.1.1 Tid i forbindelse med eldrerådsarbeidet

Eldrerådene i kommune 1 og 2 fortalte at de fikk sakene kort tid før møtet, noe som gjorde at de fikk liten tid til å forberede seg. I tillegg var det ofte kort tid mellom eldrerådsmøtet og kommunestyremøtet, og det gav dem liten tid til å skrive uttalelser og sende dem videre. Dette er ikke i overenstemmelse med Eldrerådslovas (1991) § 3 som påpeker at saksdokumentene

skal sendes eldrerådet i god tid før de blir behandlet i kommunestyret. I en rapport av Andreassen (2001) der eldrerådenes arbeidsbetingelser har blitt kartlagt, blir også det å få sakene i god tid nevnt som en av betingelsene for et velfungerende råd. Det kan virke som at liten tid til forberedelse før møtene kan være en begrensning for medvirkningen i eldrerådene i kommune 1 og 2.

I Andreassen (2001) ble det foreslått ulike tiltak for å gi eldrerådene bedre muligheter til medvirkning i saker: Administrasjonen kan være tidligere ferdig med sakene, det kunne vært et nærmere samarbeid mellom administrasjonen og eldrerådets leder, eller eldrerådet kunne vært trukket inn i saksforberedelsene. Eldrerådene i kommune 1 og 2 antyder også dette første punktet som en løsning med at administrasjonen kunne sendt ut sakene tidligere. Det siste punktet går under den neste subgruppen, «tidspunkt i planprosessen».

For å forstå hvordan korte tidsrammer kan begrense eldrerådenes empowerment, vil sammenhengen mellom eldre/eldrerådene og empowermenttankegangen forklares i det følgende: I empowerment skal styrking og kraftmobilisering av maktundertrykte individer og grupper gi dem økt styrke og kraft til å endre betingelser og motarbeide kreftene som holdt dem i en avmaktsposisjon (Askheim, 2007). Eldre som gruppe kan her ses som maktundertrykte siden de er politisk underrepresentert (Berglund & Kleven, 2011). Gjennom eldrerådet har eldre noen som skal representere og fremme at deres meninger og behov får innflytelse i politiske prosesser (Statens seniorråd, 2007). Selv om eldrerådsmedlemmene har en fremskutt posisjon i forhold til andre eldre innbyggere, er de fremdeles på den maktundertrykte siden, sett opp mot politikerne som har beslutningsrett.

Irvin og Stansbury (2004) fant at tidsbruk er en side ved medvirkning som kan være en ulempe for innbyggerne. Dette er ikke inntrykket eldrerådene i kommune 1 og 2 gav: De ønsket gjerne mer tid til å sette seg inn i sakene og forberede seg, men korte tidsrammer var en faktor som hindret dem i dette, noe som for enkelte kunne virke frustrerende. Det kan virke som spesielt eldrerådet i kommune 1 prøvde å mobilisere krefter for å få mer kunnskap og dermed større kontroll og makt til å påvirke beslutninger, slik som i empowermenttankegangen (Meld. St. 34 (2012–2013), 2013), men ble hindret i forsøket. Eldrerådet i kommune 2 tilla ikke de korte tidsrammene like mye vekt som eldrerådet i kommune 1, og de ser derfor ikke ut til å være like mye hindret, selv om de også hadde liten tid til forberedelse og til å diskutere sakene på møtet.

I all planlegging er det den fordel å komme raskt til enighet, og altså forebygge uenighet, for å spare tid og penger, opprettholde god moral og et godt stempel (Connor, 1988). I Connor (1988)

sin medvirkningsstige vil dette si å finne et medvirkningstrinn som leder til en løsning og et vedtak, altså Resolution, det øverste trinnet. Samtidig ville det være negativt for eldrerådene dersom kommunens tidsperspektiv går på bekostning av medvirkningen, dersom tidsperspektivet og fristene er så korte at medvirkningen ikke kan finne sted. Dette kan skje i tilfeller som eldrerådet i kommune 1 nevner, der frister utlyses og faller mellom eldrerådets møter. Dette er helt klart noe som hindrer medvirkning.

Lange saksdokumenter som gjør at borgerne får kort tid til å lese gjennom før avgjørelser skal tas, er noe som kan forekomme på alle trinnene opp til trinn seks, Partnerskap, i Arnsteins (1969) medvirkningsstige.

Eldrerådet i kommune 3 sa de hadde god tid på møtene og at tiden ikke var noe som hindret deres medvirkning. På den måten ser det ut til at dette eldrerådet er best stilt med tanke på tiden, men de sa ikke noe om at dette var noe som styrket medvirkningen. Det de derimot sa, var at det var lite som skjedde i eldrerådet, og de hadde få saker. Dette kan være grunnen til at de hadde god tid på møtene.

Det positive menneskesynet i empowermentbegrepet ser mennesket som et aktivt og handlende subjekt som kan og vil sitt beste dersom forholdene legges til rette for dette (Askheim, 2007). Skal eldrerådene oppnå empowerment gjennom innflytelse i saker som kan bedre eldres levekår (Eldrerådslova, 1991), bør det derfor ikke være for mange hindringer eller begrensninger. For liten tid kan være en slik begrensning.

5.2.1.2 Tidspunkt i planprosessen

Alle eldrerådene nevnte viktigheten av at de kom inn i planprosessen på et tidlig tidspunkt, slik at de kunne ha innflytelse på resultatet. I *Rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd* heter det at kommunen bør trekke inn eldrerådet på et tidspunkt der det fremdeles er mulighet for å påvirke sakene, for å sikre de eldres innvirkning på saker som angår dem (Arbeidsdepartementet, 2007). I Andreassen (2001) ble dette nevnt som en av betingelsene for å ha et velfungerende eldreråd: For å ha reell påvirkningsmulighet bør rådene tas inn tidlig i prosessen. Klausen et al. (2013) påpeker at kommunen bør ha en systematisk tenkning rundt dette, slik at det blir en realitet.

Når i prosessen dette er, vil antakelig variere. I en spørreskjemaundersøkelse til alle landets eldreråd, svarte kun 19 % at de fikk sakene tidlig i prosessen. Kun 9 % svarte at de fikk sakene i forberedelsesfasen, som vil være før sakene er ferdig forberedt for politisk behandling (Andreassen, 2001). Eldrerådet i kommune 1 sa i gruppesamtalen at de brukte å få rådmannens

forslag til vedtak, og ikke hadde vært med på noen høringer. Det samme svarte 61 % i spørreskjemaundersøkelsen (Andreassen, 2001).

Eldrerådene i kommune 1 og 3 mente det meste var bestemt på det tidspunktet de ble trukket inn i prosessen, og at de ikke hadde så mye de skulle ha sagt. De følte dermed at de fikk liten innflytelse på sakene. Det samme fant Klausen et al. (2013) i sin studie av innbyggers medvirkning i den politiske beslutningsprosessen. Dette førte til at innbyggernes kunnskap og innspill i mindre grad fikk økt kvaliteten på beslutningen.

Dersom eldrerådene ikke får påvirke kvaliteten på beslutningen, går dette imot et av motivene for lovfestingen av kommunale og fylkeskommunale eldreråd (Daatland & Solem, 2011). Det vil også hindre en av fordelene eldrerådet har av medvirkning: at de får opplyse og overtale politikerne, noe som ivaretar deres meninger og øker deres empowerment ved oppnådde ferdigheter og noe kontroll over beslutningene. Dessuten går politikerne glipp av medvirkningens fordeler som kan være å lære av innbyggerne og å ta bedre beslutninger på et bredere kunnskapsgrunnlag (Irvin & Stansbury, 2004).

Klausen et al. (2013) fant i sin studie at dersom innbyggerne ble invitert til dialog, skapte dette en forventning om innflytelse. Det kan oppleves meningsløst dersom egne innspill i medvirkningsprosessen blir ignorert (Irvin & Stansbury, 2004). Arnstein (1969) sier også at for maktløse vil deltagelse i en prosess som ikke resulterer i noen omfordeling av makt være frustrerende og meningsløs. Dette innebærer at makthaverne kan hevde å ha tatt hensyn til alle sider i saken, men samtidig bare gi noen gjennomslag (Arnstein, 1969). Eldrerådet i kommune 1 hadde ikke nødvendigvis en forventning om innflytelse, for de vet at de kun er et rådgivende organ, men de kunne ønske at innspillene deres i det minste kunne bli tatt med i vurderingen. Slik det var nå, kunne det hende eldrerådet ikke rakk å sende sine uttalelser videre fordi de hadde blitt involvert så sent i prosessen. Det kan i dette tilfellet tenkes at kommunen mener å ha lagt til rette for medvirkning, siden eldrerådet har blitt informert og invitert til å uttale seg, men i realiteten ble dette en form for symbolsk medvirkning (Arnstein, 1969).

Denne symbolske medvirkningen minner om trinn fem, blidgjøring/forsoning, i Arnsteins (1969) medvirkningsstige. Her gis de maktløse en reell mulighet til å gi råd, slik som eldrerådene, men medvirkningen kan fremdeles være symbolsk siden det er makthaverne som har rett til å bestemme.

Kommunens tilrettelegging for medvirkning viser en forventning om det første trinnet i Connors (1988) medvirkningsstige, Education, utdanning. Her blir innbyggerne informert med

det formål at sakene skal bli møtt med forståelse og aksept. Eldrerådets forventning er på det neste trinnet, Information – Feedback, der de har mulighet for å komme med tilbakemeldinger, eller høyere trinn. Stadium for involvering i planprosessen ble også identifisert av Brody et al. (2003) som et av valgene planleggerne må ta stilling til for å få en vellykket medvirkningsprosess.

Innflytelsen eldrerådene kan få, har også sine grenser. Det er ikke slik at de kan få oppnå de to høyeste trinnene i Arnsteins (1969) medvirkningsstige, Borgermakt og Delegert myndighet. Dette vil nemlig være i strid med Plan- og bygningsloven (2008), for innbyggerne skal ikke ha direkte makt over planenes innhold (Schmidt et al., 2011). Lokalpolitikernes og administrasjonens oppgave er å avveie flere hensyn og tenke langsiktig i sine beslutninger (Klausen et al., 2013), og dermed kan ikke eldrerådet alltid få gjennomslag for sine meninger.

For tidlig involvering før rammene ble lagt kunne ifølge undersøkelsen til Klausen et al. (2013) gjøre det vanskelig å komme med innspill. Denne siste problemstillingen var det ingen av eldrerådene i denne studien som nevnte, kanskje fordi de ikke hadde noen erfaring med det.

5.2.2 Holdninger/oppfatninger

5.2.2.1 Holdninger innad i eldrerådet

Flere av holdningene innad i eldrerådene ser ut til å være preget av et fenomen Freire (1974/2003) skriver om i sin bok, selv om de nok ikke i like stor grad kan ses som undertrykte. Det virker som om eldrerådene er låst i en tankegang der kommunens og samfunnets negative holdninger til eldre er blitt godtatt av dem og gjort til deres egne holdninger. Som eksempel kan dette gjelde sitatet i kommune 2 om at gamle damer ikke skal blande seg så mye, eldrerådet i kommune 1 sin oppfattelse om seg selv som et supperåd, og kommune 3 sin beskrivelse av seg selv som «gamle og sære» som bare er opptatt av ting som «navlebeskuer». Dette kan oppfattes som et diskriminerende utsagn som har feste i og som henger igjen etter historiske mønstre og sosiale og kulturelle normer. Det handler om hvem som er verdsatt i samfunnet (Pettit, 2013). Det er de samme holdningene som har ført til Eldres underrepresentasjon politisk sett (Berglund & Kleven, 2011). Selv om eldrerådsinstitusjonen var et tiltak for å endre dette, noe som har bedret Eldres mulighet til innflytelse i politiske prosesser, henger disse strukturene igjen om antagelser om eldre. I metaforen om isfjellet hører disse strukturene med til den usynlige delen, som ikke er lett å oppfatte eller gjøre noe med (Pettit, 2012).

Det å bli klar over de usynlige strukturene, er akkurat det Freire (1974/2003) beskriver som bevissthet om årsakene til undertrykkelsen. Det handler om å lære seg å oppfatte motsetningsforhold som er skapt av sosiale, politiske og økonomiske grunner.

Empowermenttankegangen handler om å bli bevisst sin samfunnsmessige posisjon og at andre i lignende situasjon kan oppleve det samme (Askheim, 2007). Selv om eldrerådsmedlemmene har en fremskutt posisjon i forhold til andre eldre, må de likevel ta et aktivt oppgjør med betingelsene og motarbeide kreftene som holdt dem i en avmaktssituasjon (Laverack, 2009; Myhra, 2012). Slik kan de gjennom økt styrke og kraft få motarbeidet kreftene som holdt dem i en avmaktssituasjon. Det er dette som er empowerment (Askheim, 2007), og her er det prosessen som gir empowerment (Wallerstein, 2006).

Eldrerådet i kommune 2 ser ut til å være best stilt i denne situasjonen. Selv om de sier at «Gamle damer skal helst ikke blande seg for mye», så gjør de det likevel. De står opp for sine retter. Likevel sier de samtidig at det ikke vil være bruk for dem i en samarbeidsgruppe, og da ser de heller ned på seg selv, eller undervurderer seg selv.

Alle eldrerådene er klar over hvilken målsetning de jobber mot; nemlig å bedre eldres levekår i kommunen (Eldrerådslova, 1991). Til tross for at eldrerådet i kommune 1 også jobber mot denne målsetningen, var det flere som hadde en negativ holdning til eksterne innlegg og ikke så viktigheten av dette med tanke på medvirkningen. Det kan tenkes at mangel på kunnskap, eller mangel på kunnskap om kunnskapens viktighet, førte til denne holdningen. Mer om kunnskap i kapittel 5.2.4.

I kommune 3 så eldrerådet på seg selv som et hyggeråd, og dermed ikke som en så viktig instans i kommunen. De påpekte at de som eldrerådsrepresentanter må prøve å representere alle eldre, og ikke kun seg selv. Denne sammenhengen kan ses i isfjellmetaforen der eldrerådsmedlemmene er de synlige aktørene med formell makt i forhold til de «usynlige» andre eldre i kommunen som ikke har så mye makt (Pettit, 2012; Pettit 2013), grunnet politisk underrepresentasjon (Berglund & Kleven, 2011).

5.2.2.2 Holdninger til eldrerådet

Alle eldrerådene følte de i alle fall til tider ble hørt og tatt alvorlig av kommunepolitikerne når de kom med innspill. Det å bli møtt med respekt er også noe Andreassen (2001) nevnte som en forutsetning for et velfungerende råd. Eldrerådet i kommune 1 følte at de ikke alltid ble tatt så høytidelig.

I kommune 3 virket det som om politikerne hadde et snevert syn på hva som opptar eldre. Selv om eldrerådet skal behandle saker som gjelder Eldres levekår i kommunen (Eldrerådslova, 1991), er dette ikke nødvendigvis begrenset til å gjelde sykehjem. Informantene hadde lite erfaring og kunnskap om planprosesser som gjaldt utforming av utearealer, men nevnte at lederen hadde noe med dette å gjøre. Likevel kan det tenkes at politikerne har en oppfatning om at det er mest helsesaker som eldrerådet er opptatt av, og at de kun inviterer til medvirkning i slike saker. Dette kan minne litt om trinn 1, Manipulasjon, i Arnsteins (1969) medvirkningsstige på den måten at politikerne «bestemmer» hva de eldre skal være opptatt av. Som det ble vist i forrige subgruppe, kan disse tankene bli godtatt som eldrerådsmedlemmenes egne tanker (Freire, 1974/2003) og slik være et hinder for empowerment, og dermed medvirkning. Sammenligningen med Manipulasjonstrinnet stanser her, for eldrerådet har jo fått mulighet til å si sin mening i helsesakene. Slik ligner dette mer på trinn fire, konsultasjon, der de blir invitert til å uttrykke meningene sine og blir hørt, men ikke er sikret innflytelse (Arnstein, 1969).

Det må skje en endring i samfunnet som helhet for å forstå Eldres problemer, slik at det snus til demokratisk innflytelse (Andersen et al., 2000). Eldres deltagelse i eldreråd skal være medvirkende til å bevisstgjøre lokalsamfunnet om hvordan samfunnet kan tilrettelegges slik at alle kan delta og føle seg inkludert (Statens seniorråd, 2007). Eldrerådet i kommune 2 satt med en følelse av at flere og flere blir klar over at eldrerådet eksisterer. Dette kan vise at eldrerådet som institusjon gir empowerment på et mer strukturelt nivå der samfunnets holdninger påvirkes av eldrerådets arbeid (Pettit, 2012).

Dersom medvirkningen ses i et folkehelseperspektiv, vil man kunne si at eldrerådernes medvirkning i kommunale planprosesser som gjelder utforming av utearealer, skal ivareta alle Eldres behov, også de med funksjonsnedsettelse. Målet vil være at uteområdene blir utformet med god tilgjengelighet også for eldre med funksjonsnedsettelse slik at de ikke blir diskriminert. Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven (2013) skal også bidra til at eksisterende samfunnsskapt funksjonshemmende barrierer nedbygges og hindre at nye skapes. Ved at eldrerådene får delta i medvirkning og planlegging, som er en del av kommunens folkehelsearbeid (Folkehelseloven, 2011), og får innflytelse på beslutninger som har påvirkning på helse (Mæland, 2010), kan deres arbeid fremme folkehelsen.

5.2.3 Økonomi og politikk

Alle rådene var innforstått med at de kun er et rådgivende organ, og at det er opp til kommunepolitikerne om de vil følge rådene. Ut fra resultatene fra den kvalitative analysen ser

det likevel ut som at det er lite forståelse for at rådene deres ikke blir fulgt, bortsett fra når det gjelder økonomiske grunner. Dette går igjen i resultatene til Klausen et al. (2013) der invitasjon til medvirkning skapte en forventning om innflytelse. Forventningen kunne imidlertid komme i konflikt med lokalpolitikernes og administrasjonens oppgave som er å avveie flere hensyn og tenke langsiktig i sine beslutninger.

Det overnevnte kan i Arnsteins (1969) medvirkningsstige minne om trinn fem, blidgjøring/forsoning der de maktløse, som elderrådene, har mulighet til å gi råd. Medvirkningen kan likevel fremdeles være symbolsk siden det er makthaverne, altså lokalpolitikerne, som har rett til å bestemme ut fra forslagenes gjennomførbarhet og legitimitet. I Connors (1988) medvirkningsstige kan det minne om trinnet Consulting, konsultasjon, som er en rådgivningsprosess som blant annet innebærer oppfordring om å komme med forslag til nye løsninger.

For at elderrådene skal kunne ha reell medvirkning i form av partnerskap som det sjette trinnet i medvirkningsstigen til Arnstein (1969), må det skje en omfordeling av makten gjennom at elderrådene får forhandle med makthaverne. Dette kan forekomme i planleggingskomiteer der det er et delt planleggings- og beslutningsansvar som begge parter er enige om. Innflytelsen kan bli ytterligere styrket dersom borgerne får økonomiske midler til å lønne lederne for deres tidsbruk, og for å leie inn nødvendige ressurser. Er disse forholdene tilrettelagt, kan det gi et effektivt partnerskap. Dersom dette ses opp mot elderråd som institusjon, skal kommunen dekke driften av rådsvirksomheten, inklusivt arbeidsgodtgjørelse for elderrådsmedlemmene (Statens seniorråd, 2007), og kommunen skal stille med sekretærhjelp til dem (Eldrerådslova, 1991).

Knyttet dette til resultatene fra denne studien, kom det i casebeskrivelsen av elderrådet i kommune 2 fram at de er representert i folkehelseforum, prosjekter om universell utforming og andre prosjekter. Dessuten hadde et av medlemmene ansvaret for kontakten og meningsutvekslingen mellom elderrådet og teknisk etat i planprosesser som gjaldt utforming av utearealer. Det kan derfor fremstå som om dette elderrådet hadde reell medvirkning på partnerskapstrinnet i Arnsteins (1969) medvirkningsstige. Likevel stemmer nok ikke dette helt, siden makten ikke er likt fordelt, og det er kommunepolitikerne som tar beslutningen etter en helhetlig vurdering (Schmidt et al., 2011). De andre rådene nevnte ikke noe spesifikt om ulike komiteer eller prosjekter de var representert i, og har da kanskje ikke like høy grad av reell medvirkning. Siden ingen av trinnene passer perfekt for de ulike elderrådene, er det viktig å minne om at medvirkningsstigen er en forenkling av virkeligheten, der det kanskje er 150 trinn (Arnstein, 1969).

Eldrerådet i kommune 1 hadde politisk valgte som kunne fremme sakene til elderrådet på kommunestyremøter. Dette kan også minne om Partnerskap i Arnsteins (1969) medvirkningsstige, som nevnt over. Selv om det ligger til rette for medvirkning, opplevde elderrådet at de politisk valgte var «fanget av systemet» ved at deres politiske tilknytning kunne komme i konflikt med elderrådets mening, slik at den ikke kom frem. Disse politiske strukturene, som er den usynlige delen av isfjellet, kan dermed hindre medvirkning (Pettit, 2012).

Partnerskapstrinnet i Arnsteins (1969) medvirkningsstige ligner på trinnet Joint planning, felles planlegging, i Connors (1988) medvirkningsstige. Her har partene en rådgivende rolle, og medvirkningsformen er aktuell dersom en offentlig etat, som kommunen, er en av partene. Dette kan derfor minne om elderrådenes rådgivende rolle overfor kommunen.

Resultatene i Andreassen (2001) viste at kommunens ønske om innspill fra rådene syntes å ha en gjensidig innvirkning på rådets aktivitetsnivå. Dette kan også ses i denne studien: Eldrerådet i kommune 3 syntes de ble lite involvert og at det var lite som skjedde i elderrådet. De sa også at de tok lite initiativ selv til egne saker, og så på seg selv som et hyggeråd og en mindre viktig instans i kommunen. Det ser derfor ut som at enten liten bruk av elderrådet har gjort det lite aktivt, eller at siden det er lite aktivt, har kommunen tatt det lite i bruk.

I kommune 2 var det motsatt. Eldrerådet der ble involvert i mange saker og komiteer, og tok selv mye initiativ. Kommune 1 var i en mellomposisjon. Der gjorde elderrådet så godt de kunne med å ta initiativ til eksterne innlegg, møter, gå på kurs, og bruke de påvirkningskanalene de har gjennom skriftlige innlegg og politisk valgte. Likevel så de ikke så mange resultater av arbeidet sitt. Det var mange hindringer, både økonomisk og strukturelt. Selv om deres engasjement kan føre til en mer grundig saksbehandling enn det ville vært uten medvirkningen (Klausen et al., 2013), hjelper ikke det på følelsen av å ikke nå frem. Med å ikke nå frem menes her å ikke oppnå innflytelse og empowerment.

5.2.4 Kunnskap

5.2.4.1 Kunnskap de har og har fått

God opplæring nevnes av Andreassen (2001) som en av betingelsene for et velfungerende råd. Ingen av rådene ble tilbudt opplæring før de startet som elderrådsmedlemmer, men i kommune 1 fikk de nye representantene tilbud om opplæring etter deres tiltredelse.

Alle rådene hadde minst ett medlem med erfaring som kommune- eller stortingspolitiker, noe som ifølge Andreassen (2001) er vanlig i eldrerådene. Rådene nevnte ikke om de utnyttet disse personenes kunnskap, og om det slik sett var noe som styrket deres medvirkning.

Kunnskap, eller utdanning, tilhører det første og grunnleggende trinnet i Connors (1988) medvirkningsstige. Der påpekes det at dersom innbyggerne har kunnskap om for eksempel planer og mål, vil dette kunne forebygge uenigheter ved medvirkning og sakene vil med større sannsynlighet bli møtt med forståelse og aksept. Det betyr at mangel på opplæring kan være noe som begrenser en god medvirkningsprosess. Dette vil bli drøftet i neste subgruppe i lys av resultatene fra den kvalitative analysen.

Eldrerådene i kommune 1 og 2 brukte å invitere eksterne ressurser på eget initiativ slik at de kunne bli informert. Dette kan knyttes opp mot empowerment, som er noe som må komme fra den enkelte og krever aktiv deltagelse (Laverack, 2009; Myhra, 2012). Initiativene til invitasjonene var en aktiv handling som kom fra eldrerådene selv. Dette er i tillegg et tiltak som skal styrke deres forutsetninger for å få innflytelse i medvirkningsprosesser, noe som i empowermenttankegangen kan ses som styrking av egen posisjon og selvkontroll for å stille sterkere til å endre betingelser som påvirker deres liv (Askheim, 2007). Nettopp økte kunnskaper og ferdigheter, som eldrerådene kan få gjennom de eksterne innleggene, nevnes i Askheim (2007) som måter man kan styrkes på. Empowerment kan bidra til at de eldre får reorganisert og økt bevisstheten om deres egne evner og ressurser (Hsueh & Yeh, 2006). Eldrerådet i kommune 3, som ikke har tatt slike initiativ, har kanskje derfor ikke like høy grad av empowerment.

Eldrerådet i kommune 2 nevnte også at de har mye kunnskap om universell utforming fordi de har vært på mange møter der det har blitt tatt opp. Dette vil mest sannsynlig styrke deres medvirkning.

I kommune 3 har antageligvis eldrerådet likevel fått økte kunnskaper gjennom orienteringer, noe også de andre eldrerådene har. Orienteringer fra kommunen kan minne om trinn 1, Manipulasjon, i Arnsteins (1969) medvirkningsstige dersom orienteringene kun innebærer informasjon fra kommunen, og ingen påvirkningsmulighet for eldrerådet. Da er prosessen totalt styrt av kommunepolitikerne, og eldrerådet er kun invitert for at det skal kunne legitimeres at de har medvirket, selv om det i virkeligheten er ikke-medvirkning (Arnstein, 1969), eller kun deltagelse (Schmidt et al., 2011). Dette virker likevel ikke helt rimelig, siden eldrerådet er akseptert som en aktør av kommunens administrasjon. Aksepten av aktørene i

medvirkningsprosessen er et av kjennetegnene til trinn tre, Informasjon. På dette trinnet er informasjonen ofte enveis fra makthaverne, uten mulighet for innbyggerne til å gi tilbakemeldinger, slik det ofte er i orienteringer. Dersom informasjonen i tillegg kommer sent i planleggingsprosessen, har elderrådet gjerne en enda mindre mulighet for å påvirke saken for å ivareta eldres behov. Dette er da en form for symbolsk medvirkning (Arnstein, 1969).

5.2.4.2 Behov for kunnskap

Demokratiets viktigste kjennetegn er fri mulighet til innflytelse og deltagelse for alle borgere, men for at samfunnsmedlemmene skal kunne utøve sine rettigheter og plikter, må de ha arenaer der disse kan utøves, i tillegg til informasjon og kunnskap (Bergem, 2007). Arnstein tar ikke opp hvilke hindringer mangel på kunnskap kan gi, men sier mangel på informasjon kan redusere muligheten for innflytelse i medvirkningen (Arnstein, 1969). Planleggere bør vurdere og bestemme hvilken informasjon som skal formidles før de setter i gang et medvirkningsprogram for at det skal bli vellykket (Brody et al., 2003). Informasjon og kunnskap er dermed helt sentralt i medvirkningsprosesser.

I situasjoner der det er maktforskjeller, kreves det endring i maktrelasjoner for å kunne oppnå meningsfull empowerment og medvirkning. Kunnskapssystemer er en del av «den usynlige» strukturdimensjonen til Pettit (2012), og er noe som kan styrke eller hindre handling, adferd og tekning. Slik kan elderrådernes kunnskap styrke deres innflytelse i medvirkningen, mens mangel på kunnskap kan være en begrensning. Det kan tyde på at elderrådet i kommune 1, som mente det var et stort behov for mer kunnskap, har blitt bevisst på at mangel på kunnskap er noe som hindrer deres medvirkning. I kommune 2 var elderrådets behov å se andre eldres behov og å bli bevisstgjort hva som trengs. Det virker her som at mangel på kunnskap ikke er noe som hindrer deres medvirkning, men at elderrådet kunne hatt behov for mer kunnskap for å sikre kvaliteten på sine uttalelser slik at de kommer til nytte for dem de representerer. Informantene påpeker også at de har behov for informasjon om sakene for å kunne «legge seg opp i det», altså å kunne ytre meninger i en medvirkningsprosess. Eldrerådet i kommune 3 sa de ikke hadde behov for mer kunnskap. Dette kan enten tyde på at de har nok kunnskap og ikke føler noen maktforskjell i kunnskap sammenlignet med politikerne, eller at de ikke har blitt bevisst på at kunnskap er en del av «de usynlige» strukturene som kan hindre medvirkningen. De sier likevel at de ikke tror økt kompetanse om planprosesser ville føre til innflytelse og styrke medvirkningen.

Uansett om elderrådene ser behov for kunnskap eller ikke, er kunnskap eller «utdanning» et grunnleggende trinn i en medvirkningsprosess. For lite kunnskap, eller «Utdanning» som det heter i Connors (1988) første trinn i medvirkningsstigen, kan føre til at det oppstår angst eller

motstand ved uenigheter om saksforslag, noe som gjør at man må gå høyere opp i medvirkningsstigen til Connor.

Eldrerådet i kommune 1 mente det burde være opplæring for nye eldrerådsmedlemmer om hva kommunen vil med eldrerådet. Slik kan de styrke sin posisjon, gjennom økt kunnskap (Pettit, 2012), og uenigheter og misoppfattelser kan forebygges (Connor, 1988).

5.3 Diskusjon av konsekvenser og implikasjoner

Resultatene og diskusjonen av disse har vist at det er en rekke faktorer eldrerådene opplever påvirker deres medvirkning i kommunale planprosesser. Selv om denne studien ikke er overførbar til å gjelde alle eldreråd, er det rimelig å tro at dersom det gjøres noe med faktorene som i denne studien begrenset medvirkningen vil det øke eldrerådernes innflytelse i medvirkning, empowerment, og dermed også folkehelse.

Det vil være behov for mer forskning på eldreråds medvirkning i planprosesser, hvordan denne fungerer, og hvordan den har betydning for empowerment og folkehelse. Det bør da være et mer variert utvalg av eldreråd, der ikke alle er ressurssterke, for å avdekke en større bredde. I tillegg bør det være større grupper ved gruppesamtaler, eller eventuelt fokusgrupper, for å sikre at eldrerådets mening kommer frem, og ikke kun enkeltmeninger. Større grupper vil også ha potensiale for mer refleksjon og diskusjon innad i gruppene.

6.0 Konklusjon

Denne studien har hatt til formål å belyse og få en dypere forståelse av hvordan eldrerådsmedlemmer i norske kommuner opplever sin mulighet til medvirkning i den kommunale planprosessen. Problemstillingen har vært:

Hvordan opplever eldrerådene i tre norske kommuner sin medvirkning i kommunale planprosesser?

Med utgangspunkt i problemstillingen har studien ønsket å identifisere mulige faktorer som styrker eller begrenser opplevelsene og mulighetene til medvirkning, og diskutere disse opp mot relevante teorier om medvirkning og empowerment, folkehelse og forskning.

Det kom frem at det var store forskjeller i hvordan eldrerådene opplevde sin medvirkning, men også noen likheter. Liten tid ble sett som en begrensning for medvirkningen i to av kommunene. Dersom eldrerådene i tillegg ble involvert sent i planprosessene, opplevde de at mye er bestemt og at det er få muligheter til å få innflytelse. For at eldrerådene skal kunne oppnå empowerment og innflytelse i medvirkningen gjennom sitt arbeid, krever det at kommunen legger til rette gjennom gode frister og tidlig involvering. Hvis ikke, vil det fremstå som symbolsk medvirkning.

Eldrerådene hadde store forventninger om innflytelse, selv om de var fullt klar over sin rolle som rådgivende organ. Negative holdninger til eldre i samfunnet kan begrense medvirkningen ved at eldrerådet tillegger seg selv disse holdningene. Eldrerådernes syn på seg selv, i tillegg til kommunens holdninger til og intensjon med eldrerådet, påvirker hvor mye de involverer seg og blir involvert i medvirkning.

Eldrerådene ønsket å tale Eldres sak, og få fram mangfoldet av behov som eldre har. På den måten ville de medvirke til at uteområdene fikk en utforming som gav tilgjengelighet for alle. Dermed kan det knyttes til forebygging av diskriminering og helsefremming.

Alle eldrerådene opplevde at deres innflytelse ble begrenset av kommunens økonomi. Kunnskap og informasjon ble sett som en forutsetning for medvirkning, og eldrerådene som tok initiativ til kunnskapsøkning og -utveksling syntes å oppnå empowerment og bedre forutsetninger for reell medvirkning i større grad enn eldrerådet som ikke tok slike initiativ. Mangel på kunnskap ble av noen sett på som en begrensning for medvirkningen.

7.0 Referanser

- Abelson, J., Forest, P.-G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E. & Gauvin, F.-P. (2003).
Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social science & medicine*, 57(2), 239-251.
- Andersen, M. L., Brok, P. & Mathiasen, H. (2000). *Empowerment på dansk*. Frederikshavn: Dafolo.
- Andreassen, T. A. (2001). *Å ivareta underrepresenterte hensyn: eldreråd og råd for funksjonshemmede i kommuner og fylker* (Bind 2/2001). Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Arbeidsdepartementet. (2007). *Rundskriv om kommunale og fylkeskommunale eldreråd*. Hentet 25.09.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rundskriv/2007/a-322007-rundskriv-om-kommunale-og-fylke.html?id=480247>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Askheim, O. P. (2007). Empowerment - ulike tilnærminger. I O. P. Askheim, & B. Starrin (Red.), *Empowerment: i teori og praksis* (s. 21-33). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Barne-, ungdoms- & familiedirektoratet. (2007). *Gode råd er ikke dyre!* Hentet 25.09.2013 fra <http://www.bufetat.no/bufdir/deltasenteret/publikasjoner/Gode-rad-er-ikke-dyre/>
- Bergem, R. (2007). Medborgarskap og myndiggjøring. I T.-J. Ekeland, & K. Heggen (Red.), *Meistring og myndiggjøring: reform eller retorikk?* (s. 102-120). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Berglund, F. & Kleven, Ø. (2011). Politisk deltakelse blant seniorer. Engasjerte borgere med svak representasjon I E. Mørk, (Red.), *Seniorer i Norge 2010* (s. 65-75). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Brody, S. D., Godschalk, D. R. & Burby, R. J. (2003). Mandating Citizen Participation in Plan Making: Six Strategic Planning Choices. *Journal of the American Planning Association*, 69(3), 245-264.
- Brunborg, H. & Texmon, I. (2010). *Befolkningsframskrivninger 2010-2060** (Økonomiske analyser 4/2010). Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet 24.09.2013 fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsframskrivninger-2010-2060>
- Brunborg, H., Texmon, I. & Tønnessen, M. (2012a). *Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Modeller og forutsetninger** (Økonomiske analyser 4/2012): Statistisk Sentralbyrå. Hentet 24.09.2013 fra http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201204/brunborg1.pdf
- Brunborg, H., Texmon, I. & Tønnessen, M. (2012b). *Befolkningsframskrivninger 2012-2100: Resultater* (Økonomiske analyser 4/2012): Statistisk sentralbyrå. Hentet 24.09.2013 fra http://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/oa_201204/brunborg3.pdf
- Burby, R. J. (2003). Making plans that matter: Citizen involvement and government action. *American Planning Association. Journal of the American Planning Association*, 69(1), 33-49. Hentet 07.04.2014 fra <http://search.proquest.com.ezproxy.hioa.no/docview/229731257/abstract?accountid=26439#>

- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-257.
- Daatland, S. O. & Solem, P. E. (2011). *Aldring og samfunn: innføring i sosialgerontologi*. Bergen: Fagbokforl.
- Daatland, S. O. & Svorken, B. (1996). *Eldreråd og eldres innflytelse: et forprosjekt* (Bind 3/96). Oslo: Instituttet.
- Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. (1950/2010). *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen*. Hentet 23.09.2013 fra http://echr.coe.int/Documents/Convention_NOR.pdf
- Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. (2013). *Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne*. Hentet 22.09.2013 fra <http://www.lovdato.no/all/hl-20130621-061.html#35>
- Dorcey, A. H. J., Doney, L. & Rueggeberg, H. (1994). *Public Involvement in Government Decision-Making: Coosing the Right Model*. Victoria: BC Round Table on the Environment and the Economy.
- Eldrerådslova. (1991). *Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd*. Hentet 22.09.2013 fra http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19911108-076.html&emne=ELDRER%C5DSLOV*&
- Fiskaa, H. (2005). Past and future for public participation in Norwegian physical planning. *European Planning Studies*, 13(1), 157-174.
- FNs verdenserklæring om menneskerettigheter. (1948). *FNs verdenserklæring om menneskerettigheter*. Hentet 23.09.2013 fra <http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-verdenserklaering-om-menneskerettigheter>
- Folkehelseinstituttet. (2010). *Folkehelse rapport 2010 - Helsetilstanden i Norge* (Rapport 2010:2 Rapport 2010:2). Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt. Hentet 25.09.2013 fra <http://www.fhi.no/dokumenter/f5894f100f.pdf>
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid*. Hentet 30.01.2014 fra http://www.lovdato.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20110624-029.html&emne=folkehelse*&
- Forente Nasjoner. (2006). *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Hentet 26.09.2013 fra <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>
- Freire, P. (1974/2003). *De undertryktes pedagogikk*. Oslo: De norske bokklubbene.
- Haukelien, H., Møller, G. & Vike, H. (2011). *Brukermedvirkning i helse-og omsorgssektoren* (TF-rapport nr. 284 8274014308). Bø: Kommunenes sentralforbund.
- Hsueh, M. N. & Yeh, M. L. (2006). A conceptual analysis of the process of empowering the elderly at the community level. *Journal of Nursing*, 53(2), 5-10. Hentet 07.04.2014 fra <http://www.scopus.com/inward/record.url?eid=2-s2.0-33646241779&partnerID=40&md5=dd9c3f235f96e50d3927580f33222d8a>
- Irvin, R. A. & Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the effort? *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt.

- Klausen, J. E., Arnesen, S., Christensen, D. A., Folkestad, B., Hanssen, G. S., Winsvold, M. & Aars, J. (2013). *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Laverack, G. (2009). *Public health: power, empowerment and professional practice*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ledwith, M. & Springett, J. (2010). *Participatory practice: community-based action for transformative change*. Bristol: Policy Press.
- Legarth, K. H. & Fogstrup, I. H. (2012). Ergoterapeuters og fysioterapeuters arbeidsoppgaver, roller, redskaper og metoder på eldreområdet. I M. Andresen, & D. V. Poulsen (Red.), *Ergoterapi og fysioterapi til eldre* (s. 53-76). København: Munksgaard.
- Malterud, K. (1996). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Malterud, K. (2002). Kvalitative metoder i medisinsk forskning-forutsetninger, muligheter og begrensninger. *Tidsskrift for Den norske lægeforening*, 122(25), 2468-2472.
- Malterud, K. (2011). *Kvalitative metoder i medisinsk forskning: en innføring*. Oslo: Universitetsforl.
- Meld. St. 34 (2012–2013). (2013). *Folkehelsemeldingen: god helse - felles ansvar*. Hentet 23.09.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2012-2013/meld-st-34-20122013.html?id=723818>
- Menneskerettsloven. (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett*. Hentet 22.09.2013 fra http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19990521-030.html&emne=menneskerett*&
- Myhra, A.-B. (2012). *Fra bruker til samarbeidspartner: realisering av brukermedvirkning*. Bergen: Fagbokforl.
- Mæland, J. G. (2005). *Forebyggende helsearbeid: i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- Mæland, J. G. (2010). *Forebyggende helsearbeid: folkehelsearbeid i teori og praksis*. Oslo: Universitetsforl.
- NOU 2005:8. (2005). *Likeverd og tilgjengelighet: rettslig vern mot diskriminering på grunnlag av nedsatt funksjonsevne. Bedret tilgjengelighet for alle*. Hentet 23.09.2013 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/nouer/2005/nou-2005-8.html?id=390520>
- Page, N. & Czuba, C. E. (1999). Empowerment: What is it? *Journal of extension*, 37(5), 1-5.
- Personopplysningsloven. (2000). *Lov om behandling av personopplysninger*. Hentet 22.09.2013 fra http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20000414-031.html&emne=PERSONOPPLYSNINGSLOV*&
- Pettit, J. (2012). *Empowerment and Participation: bridging the gap between understanding and practice*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs. Hentet 02.04.2014 fra <http://www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2012/JethroPettit.pdf>
- Pettit, J. (2013). *Power Analysis: A Practical Guide*. Stockholm: Sida. Hentet 04.04.2014 fra http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Power-Analysis-A-Practical-Guide_3704.pdf
- Plan- og bygningsloven. (1985). *Plan- og bygningslov (Opphevet)*. Hentet 30.09.2013 fra <http://www.lovdatab.no/oll/hl-19850614-077.html>

- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling*. Hentet 22.09.2013 fra http://www.lovdatab.no/cgi-wif/wiftdles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-20080627-071.html&emne=plan*%20%2b%20og*%20%2b%20byggnings*&&
- Rappaport, J. (1987). Terms of empowerment/exemplars of prevention: Toward a theory for community psychology. *American journal of community psychology*, 15(2), 121-148.
- Rissel, C. (1994). Empowerment: the holy grail of health promotion? *Health promotion international*, 9(1), 39-47.
- Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner. (udatert). *Menneskerettigheter og likestilling*. Hentet 26.09.2013 fra http://www.safo.no/fn_konvensjonen_
- Schmidt, L., Guttu, J. & Knudtzon, L. C. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune* (NIBR-rapport 2011:1). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Hentet fra <http://www.nibr.no/filer/2011-1.w.pdf>
- Stang, I. (2003). Bemyndigelse: en innføring i begrepet og "empowermenttenkningens" relevans for ansatte i velferdsstaten. I H. A. Hauge, & M. B. Mittelmark (Red.), *Helsefremmende arbeid i en brytningstid: fra monolog til dialog?* (s. 141-161). Bergen: Fagbokforl.
- Statens seniorråd. (2007). *Eldrerådets oppgaver og funksjon - en veileder i eldrerådsarbeid* (IS-1504). Oslo: Statens seniorråd.
- Steultjens, E. M., Dekker, J., Bouter, L. M., Jellema, S., Bakker, E. B. & Van Den Ende, C. H. (2004). Occupational therapy for community dwelling elderly people: a systematic review. *Age and ageing*, 33(5), 453-460.
- Sunne kommuner. (2013). *Om oss*. Hentet 22.09.2013 fra http://sunnekommuner.no/om_oss
- Sørensen, M., Graff-Iversen, S., Haugstvedt, K.-T., Enger-Karlsen, T., Narum, I. G. & Nybø, A. (2002). "Empowerment" i helsefremmende arbeid. *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, 122(24), S. 2379-2383. Hentet fra <http://tidsskriftet.no/article/606714/>
- Thorén, K. H. (2005). Community planning - how can planning contribute to a more physical activity friendly environment. I G. Tellnes (Red.), *Urbanisation and health: new challenges in health promotion and prevention* (s. 161-175). Oslo: Unipub forl., Oslo Academic Press.
- Verdens helseorganisasjon. (1986). *The Ottawa Charter for Health Promotion*. Ottawa: Verdens helseorganisasjon (WHO). Hentet 04.04.2014 fra <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/ottawa/en/index1.html>
- Verdens legeforening. (1964/2008). *World Medical Association Declaration of Helsinki: Ethical Principles for Medical Research Involving Human Subjects* Helsinki. Hentet 25.09.2013 fra <http://www.wma.net/en/30publications/10policies/b3/17c.pdf>
- Wallerstein, N. (2006). What is the evidence on effectiveness of empowerment to improve health? Health Evidence Network report. Copenhagen (DK): WHO Regional Office for Europe; 2006.
- Woodall, J. R., Warwick-Booth, L. & Cross, R. (2012). Has empowerment lost its power? *Health education research*, 27(4), 742-745.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide til prosjektet: Borgere i alle livsfaser – viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer.

Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune

220313 Hvilke organisasjoner representerer dere?

1. Hvordan og i hvilken grad er dere trukket inn i planarbeidet ved utforming av utearealer?

Hvordan har medvirkningen vært?

Hvordan har deltakelsen vært?

Hvem har deltatt?

Har dere avdekket barrierer i utearealene?

Hvis ja, hvordan ble de mottatt?

Har dere kommet med forslag om forbedringer?

Hvis ja, hvordan ble de mottatt?

Hvilke resultater ble det av medvirkningen og deltakelsen?

Hvordan inngår dere samarbeid mellom rådene, BUK og UR?

Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. Disse kan samarbeide med eldreråd.

Det er også lovfestet at kommunene skal ha en barnas representant i plansaker. Hvordan inngår dere samarbeid mellom rådene, BUK, UR og barnerepresentanten?

Hvordan har dere involvert de dere representerer?

Hva kan staten bidra med for å lette arbeidet deres å medvirkning og deltakelse i planprosesser?

**Intervjuguide til prosjektet:
Borgere i alle livsfaser -
viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer.**

2. Hvordan kan medvirkning og deltakelse i planprosessen føre til økt samfunnsengasjement og evnen til å si deres mening på andre områder?

Hvordan kan medvirkning og deltakelse i fysisk planlegging bidra til økt samfunnsengasjement?

Hva slags påvirkning har medvirkningen og deltakelsen hatt for deres evne til å si deres mening på andre områder?

Hvis ja, hvordan?

Hvis nei, hvorfor?

Hvordan har involveringen av de dere representerer hatt for dem?

**Intervjuguide til prosjektet:
Borgere i alle livsfaser -
viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer.**

3. Hva er deres behov for kunnskap for å delta i planprosesser?

Har dere blitt tilbudt opplæring?

Hvis ja, hva slags?

Hvis nei -

Hvilke behov for kompetanse bør det legges til rette for?

Hvordan tilrettelegge for kompetanseøkning?

Hva slags behov for opplæring har de dere representerer hatt?

Vedlegg 2: Samtykkeerklæring

SAMTYKKE-ERKLÆRING OM Å DELTA I INTERVJU I PROSJEKTET

"Borgere i alle livsfaser - viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer."

Jeg er ansatt som lektor ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Fakultet for Helsefag (HF). Jeg arbeider til daglig med utdanning i folkehelsearbeid. Jeg skal gjennomføre et prosjekt for å finne ut om barn, unge, eldre og funksjonshemmede trekkes godt nok med når kommunen lager sine planer.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å intervju:

- 1) Faste medlemmer i Kommunalt råd for funksjonshemmede
- 2) Faste medlemmer i Eldrerådet
- 3) Barnerepresentanten, leder av Ungdomsrådet (UR) og leder av Barn og unges kommunestyre (BUK). Jeg vil be barnerepresentanten/folkehelsekoordinatoren om å være med på intervjuene av lederne for UR og BUK.

Spørsmålene som stilles i intervjuet er:

1. *Hvordan og i hvilken grad er dere trukket inn i planarbeidet ved utforming av utearealer?*
2. *Hvordan kan medvirkning og deltakelse i planprosessen føre til økt samfunnsengasjement og evnen til å si deres mening på andre områder?*
3. *Hva er deres behov for kunnskap for å delta i planprosesser?*

Når skal intervjuene gjennomføres?

Intervjuene blir gjennomført våren 2013, helst i april/mai.

Metoder som skal benyttes for å innhente opplysninger:

Det tas lydopptak av intervjuet i tillegg til notater.

Hva innebærer dette for deg som deltager?

Alt du sier vil bli behandlet konfidensielt av intervjuer og to studenter. Verken ditt eller kommunens navn vil være synlig i skriftlig materiale. Opplysningene anonymiseres og lydopptakene slettes etter prosjektet.

Det er frivillig å være med og det er mulig å trekke seg når som helst underveis, uten begrunnelse. Jeg håper du har lyst til å bli intervjuet. For å delta må du skrive under på denne samtykke-erklæringen og levere den til kommunens kontaktperson for ditt råd. Er du under 18 år, må en av dine foresatte skrive under.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 22 45 25 30, eller sende en e-post til jorid.grimeland@hioa.no Du også kan kontakte mine veiledere, professorene John E. Berg, HiOA HF, john-erik.berg@hioa.no og Camilla Ihlebæk, UMB, ILP, camilla.ihlebak@umb.no

Studien meldes til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste.

Med vennlig hilsen

Jorid Grimeland
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for helsefag,
Pb 4 St. Olavs Plass, 0130 Oslo

Samtykkeerklæring om at jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i prosjektet.

Signatur Telefonnummer foresattes
sign hvis du er under 18 år)

Vedlegg 3: Notat til utvalgene

NOTAT

Til: Barnerepresentanten og administrative kontaktpersoner Kommunalt råd for funksjonshemmede, Ungdomsrådet og Barn og unges kommunestyre

Fra: NN (folkehelsekoordinator)

Studie om medvirkning i planprosesser:

"Borgere i alle livsfaser - viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer"

Ved Høyskolen i Oslo og Akershus (HiOA), Fakultet for helsefag, er det startet opp en studie som handler om medvirkning i planprosesser. Bakgrunnen for studien er at man i Norge ønsker en mest mulig aktiv medvirkning og bred deltakelse i demokratiske prosesser med kommuneplanarbeidet. Det er derfor viktig at mennesker med en funksjonshemming, eldre, barn og unge trekkes inn i alle planprosesser som er relevante for deres hverdag.

Som en del av prosjektet skal det gjennomføres intervjuer med medlemmer i ulike kommunale råd/utvalg i noen utvalgte kommuner. Rådmannsgruppa er positive til at x kommune deltar i prosjektet og ber de administrative kontaktpersonene for råd/utvalg om å bidra til gjennomføringen. HiOA ønsker å intervju følgende personer:

- Intervju gruppe 1. Fortrinnsvis faste medlemmer i Kommunalt råd for funksjonshemmede
- Intervju gruppe 2.
 - Lederen av Ungdomsrådet
 - Lederen av Barn og unges kommunestyre
 - Barnerepresentanten

Planen er å gjennomføre intervjuene i august/september 2013. Prosjektplan følger vedlagt ("Søknadsskjema for FoU-tid ved Fakultet for helsefag"). Ansvarlig for prosjektet er professor John E. Berg, og ansvarlig for gjennomføringen er Jorid Grimeland.

Hva som trengs av bistand fra dere:

- Informere rådene om studien - si fra hvis jeg/HiOA skal hjelpe til med dette
- Dele ut/sendte ut artikkelen "A ladder of participation" til de som ønsker det (kanskje ikke aktuelt for UR og BUK) (se vedlegg)
- Innhente samtykke fra rådsmedlemmene (se vedlegg) - og gi dem til meg

- Formidle spørsmålene til de som skal intervjues, så de vet hva som skal skje (se vedlegg).
- Være kontaktpersoner for HiOA v/Jorid Grimeland når det gjelder å finne tidspunkt for intervjuer (HiOA er åpen for å komme på allerede planlagte møter eller organisere egne møter)

Vennlig hilsen

Vedlegg:

- Prosjektplan("Søknadsskjema for FoU-tid ved Fakultet for helsefag")
- Artikkelen "A ladder of participation"
- Samtykkeerklæring
- Spørsmål til bruk i intervjuene ("Intervjuguide til prosjektet: Borgere i alle livsfaser")

Vedlegg 4: Transkripsjonsmal

Tegn for transkribering FoU utearealer

I starten:

Angi kommunenummer og navn for utvalget/rådet.

Angi antall informanter i utvalget/rådet

- Første bokstaven i fornavn merket med F=female og M=male i ()
- Korte pauser= (...)
- Avbrytelser //
- Understreking muntlig = understreket i tekst

Ref.: (Johannessen et al., 2010)

Vedlegg 5: Svar fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Vår dato: 22.03.2013

Vår ref:33697 / 3 / LT

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 05.03.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

33697 *Borgere i alle livsfaser. Viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune*
Behandlingsansvarlig Høgskolen i Oslo og Akershus, ved institusjonens øverste leder
Daglig ansvarlig Jorid Grimeland

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

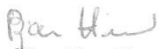
Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.07.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen


Bjørn Henrichsen


Lis Tenold

Lis Tenold tlf. 55 58 33 77
Vedlegg: Prosjektvurdering

Afdelingskontorer / District Offices

OSLO NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo Tel: +47-22 85 52 11 nsd@uio.no
TRONDHEIM NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim Tel: +47-73 59 19 07 kytte.svara@svt.ntnu.no
TROMSØ NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø Tel: +47-77 64 43 36 nsdmaa@svt.uit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 33697

Det gis skriftlig informasjon og innhentes skriftlig samtykke. Det innhentes samtykke fra foresatte for personer under 18 år. Personvernombudet finner skrivet i utgangspunktet godt utformet, men forutsetter at det også angis dato for prosjektslutt, her 01.07.2016. Personvernombudet legger til grunn for sin godkjenning at revidert skriv ettersendes før det tas kontakt med utvalget.

Prosjektet skal avsluttes 01.07.2016 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.

Prosjektet gjennomføres i samarbeid med Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås, [redacted] og [redacted] kommune. Høgskolen i Oslo og Akershus er behandlingsansvarlig institusjon. Personvernombudet forutsetter at behandlings-/ansvarsfordelingen formelt er avklart mellom institusjonene. Vi anbefaler at det utarbeides en avtale som omfatter ansvarsfordeling, ansvarsstruktur, hvem som initierer prosjektet, bruk av data og eventuelt eierskap.

Jorid Grimeland

From: Juni Skjold Lexau <juni.lexau@nsd.uib.no>
Sent: 24. april 2013 13:55
To: Jorid Grimeland
Subject: Prosjektnr: 33697. Borgere i alle livsfaser. Viktige deltagere i planprosessen ved utforming av utearealer. Sammenlignende studie mellom en bykommune og en landkommune

Hei,

Vi viser til endringsmelding for prosjekt 33697, mottatt 23.04.2013.

Vi har registrert at Eldrerådet fra en annen kommune inkluderes i utvalget. Vi har ingen innvendinger eller bemerkninger til denne endringen.

viser til våre tidligere vurderinger og vårt brev datert 22.03.2013, og legger til grunn at prosjektopplegget for øvrig er uendret.

Ta gjerne kontakt dersom noe er uklart.

--

Vennlig hilsen

Juni Skjold Lexau
Rådgiver ved Personvernombudet for forskning Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Tlf. direkte: (+47) 55 58 36 01 - Tlf. sentral: (+47) 55 58 81 80
E-post: Juni.Lexau@nsd.uib.no - www.nsd.uib.no/personvern
Adresse: Harald Hårfagres gate 29, 5007 BERGEN



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Postboks 5003
NO-1432 Ås
67 23 00 00
www.nmbu.no