

Spørsmål 109 (2022) fra Linda Kristin Jakobsen (V), Anders Wengen (V) og Herman Ekle Lund (V): Spørsmål til rådmannen om prinsipper og rutiner for medvirkning

Til:	Rådmannen	Dato:	27.09.2022
Fra:	Lina Kristin Jakobsen, Anders Wengen og Herman Ekle Lund (V)	Saksnr:	22/00048-109
		Deres ref:	

Det har etter hvert blitt mange saker denne perioden hvor politiske saker sendes tilbake på grunn av manglende medvirkning, og/eller hvor sakene får sterk kritikk for manglende medvirkning. Senest i rekka var Statsforvalterens opphevelse av vedtaket i saken om nedleggelse av Fredholt og Gulsbogen sykehjem, fordi kommunens lovpålagte råd for medvirkning ikke fikk behandle saken på reglementert vis.

Medvirkning foregår gjennom samhandling med brukere, ansatte og andre berørte i saker, både på systemnivå og på individnivå. Begge deler, gjennom ulike strukturer og metoder, er lovpålagt gjennom flere ulike lover og forskrifter, og uttrykkes som formelle og uformelle forventninger til forvaltningen, fra både regjering og rettssystemet. Svært mange faglærte og ufaglærte er i dag enige om at standarder for god medvirkning må ligge til grunn for å kunne ha moderne, velfungerende offentlig tjenestesystem og nærdemokrati som innbyggerne har tillit til.

Når de samme utfordringene virker å være gjentakende i mange saker, mener vi dermed at det bør reises spørsmål om vi har et systemisk problem i Drammen. Det virker for oss uklart om problemet i så fall skyldes manglende kjennskap til lovverket, manglende tilgang på/innlæring av kunnskap om gode prosesser, og/eller manglende prioritering i organisasjonen.

Vi vil derfor gjerne at rådmannen svarer på følgende spørsmål:

- Kan rådmannen beskrive sin prinsipielle tilnærming til hva god medvirkning bør være i Drammen kommune på individnivå og systemnivå?
- Hva er det rådmannen har tatt utgangspunkt i for å utvikle denne tilnærmingen? (Lover/forskrifter, formelle/uformelle forventninger, forskning e.l.)
- Hvilke momenter/ledd må ligge til grunn for en god medvirkningsprosess i vår kommune, slik rådmannen vurderer det? Hva er dagens helt konkrete rutiner for medvirkning?
- I hvilke konkrete typer saker mener rådmannen at disse rutinene skal anvendes? I hva slags type saker mener rådmannen, på den andre siden, at denne typen medvirkning eller medvirkning generelt IKKE er relevant å anvende; hvor slike prosesser er unødvendige å implementere som del av en prosess?
- Hvordan jobbes det med innlæring og forståelse hos ansatte, med særlig vekt på ledernivå, av medvirkning som prinsipp og organisasjonens rutiner for de ansatte i kommunen? Hvilke satsinger eller opplegg for kvalitetssikring av disse medvirkningsrutinene har vi – både for nyansatte og for eksisterende ansatte som kontinuerlig kompetanseheving?

Styring og eierskap

Politisk sekretariat

Organisasjonsnummer
921234554

Postadresse
Postboks 7500
3008 DRAMMEN

Besøksadresse

Telefon +4732040000
kommunepost@drammen.kommune.no

- I lys av kritikken som er kommet, og svarene på de foregående spørsmålene: kan rådmannen svare på hvordan rådmannen i tiden framover vil sikre at disse rutinene og prinsippene blir overholdt i alle relevante prosesser? Hvordan vil rådmannen sikre at det vil utføres god medvirkning i alle saker i Drammen framover?
- Vi vil til slutt be rådmannen ta utgangspunkt i en konkret case; den langvarige saken med nedleggelse av barnehager i 2021/2022 og medvirkningsprosessene knyttet til dette, [slik blant annet denne innsenderen skriver om i et dagsaktuelt innlegg](#). Hvilke medvirkningsaktiviteter ble gjennomført i denne saken? I hvilken grad ble kommunens prinsipper og rutiner for medvirkning fulgt i denne saken, slik rådmannen ser det? Hva burde eventuelt vært gjort annerledes, dersom våre prinsipper og rutiner fullt og helt skulle vært lagt til grunn?

Svar:

Rådmannen mener at god medvirkning både skal sikre demokratisk deltakelse og sikre et best mulig beslutningsgrunnlag for de avgjørelser som skal tas. Det er viktig at både innbyggere generelt og brukere av tjenester kommer til orde, og ikke minst viktig at det er en god medvirkning og dialog på individnivå i spørsmål som angår enkeltmennesket.

Dette er en helt grunnleggende del av kommunens virksomhet, og foregår på mange nivåer og på mange måter. Det har vært stor oppmerksomhet på medvirkning i forberedelsene til og i oppstarten av den nye kommunen. Det gjelder for eksempel etableringen av nærutvalg, som er en unik ordning i Drammen, og etableringen av begrepet «mermedbestemmelse» i samarbeidet mellom rådmannen og de tillitsvalgte og vernetjenesten, som er et uttrykk for at vi ikke leter etter et minimum for å oppfylle det som er satt som krav til oss, men samarbeider tett om alle relevante temaer.

Senere er medvirkning og deltakelse blitt en sentral del av kommuneplanens samfunnsdel med satsingsområdet deltakende innbyggere, som selvfølgelig legger føringer for det videre arbeidet. Det er rådmannens inntrykk at ledelsen i kommunen på alle nivåer synes det er inspirerende og motiverende at medvirkning er så tydelig markert som en av grunnpilarene i den nye kommunen, og høy oppmerksomhet omkring temaet har ført til et aktivt utviklingsarbeid med etablering av nye arenaer og bruk av ny metodikk. Dette vil selvfølgelig være et løpende arbeid.

Mye medvirkning skjer ute i tjenestene i direkte dialog med brukerne og deres pårørende. Annen medvirkning skjer ved at berørte parter får informasjon om tiltak som ønskes/planlegges gjennomført og muligheten til å gi uttrykk for sitt syn og sine vurderinger før saken ferdigbehandles eller at det inviteres til dialogmøter med større interessegrupper. Og så er det en del medvirkning som skjer gjennom større prosesser hvor man kan delta på åpne møter eller arbeidsverksteder eller gi sine innspill digitalt eller på annen måte direkte til kommunen.

Det er også etablert kanaler for direkte tilbakemeldinger fra innbyggerne uten at det nødvendigvis må være en konkret sak kommunen ønsker medvirkning på. Det er eksempelvis mulig å melde inn feil og mangler både gjennom en egen app og på kommunens nettside. Dette legger til rette for at innbyggerne kan medvirke til å bedre tilbud/tjenester som ikke fungerer. I tillegg er det ulike råd innenfor tjenesteområdene som medvirker til utviklingen av kommunen. Dette kan være både etisk råd, friluftsråd, kulturrådet, idrettsrådet osv.

Ulike lover, konvensjoner og avtaler har krav om medvirkning for brukere og kommunens ansatte. Forvaltningsloven har bestemmelser om saksbehandling og egne regler om saksforberedelse ved enkeltvedtak som blant annet utrednings- og informasjonsplikt. Kommuneloven har også egne bestemmelser om innbyggerforslag og krav til ulike råd. Formålet med bestemmelsene er å gi parter og andre berørte mulighet til å ivareta sine interesser på best mulig måte og er bestemmelser som både rådmannen og ansatte i Drammen kommune følger etter beste evne.

Tilsvarende bestemmelser om medvirkning finnes i blant annet spesiallovgivning som helse- og omsorgstjenesteloven, plan- og bygningsloven, barnevernloven, sosialtjenesteloven, vass- og avløpsanleggloven mv.

Rådmannen er kjent med at politisk sekretariat har gått igjennom rutinene knyttet til saker på dagsorden for rådene som er hjemlet i kommuneloven; eldreråd, råd for personer med funksjonsnedsettelse og ungdomsråd for å sikre at de får de sakene de ønsker på dagsorden.

Kommuneplanens samfunnsdel er et viktig grunnlag for medvirkningsaktivitetene som gjennomføres. I tillegg legger planstrategien som er vedtatt av kommunestyret, grunnlaget for hvilke større planprosesser, med tilhørende medvirkningsaktiviteter, som skal gjennomføres i kommunestyreperioden. Medvirkningsaktiviteter er også en sentral del av de temaplanene som er vedtatt, og i arbeidet med oppfølgingen av dem. Det vil delvis bli konkretisert i handlings- og økonomiplanen som snart legges fram, og delvis fremkomme i virksomhetenes egne planer for 2023.

Vi er i ferd med å ta i bruk et digitalt planverktøy for medvirkningsprosesser. Tilnærmingen som brukes der er at man først definerer formål og målgruppe før valg av metodikk. Det vil bli gjennomført opplæring om ikke lenge når verktøyet er på plass.

Planlegging av medvirkning handler om «skreddersøm». Hva som skal til for å lykkes med innbyggermedvirkning avhenger av hva som er formålet med involveringen. Noen ganger kan hensikten være å innhente ny informasjon eller få nye ideer. Det vil da være sentralt å etterstrebe tidlig medvirkning. Andre ganger kan det handle om å styrke beslutningsgrunnlaget eller få tilbakemelding på noe konkret. Medvirkningsaktivitetene vil i disse sammenhengene komme senere i prosessen. Ofte vil en prosess bestå av flere ulike faser for medvirkning, med ulik hensikt og variere fra sak til sak.

For å få til gode medvirkningsprosesser er det viktig at medvirkningen starter tidlig nok og at det settes av god nok tid til medvirkningsaktivitetene, i tillegg til at alle som medvirker, må ha tilstrekkelig informasjon og kunnskap om hva som er temaet for medvirkning. Det er også viktig at det legges til rette for at medvirkningen kan skje på enklest mulig måte for brukere og innbyggere. Samtidig er det viktig at alle som vil medvirke, gjør det innenfor de tidsfristene som er nødvendige for å sikre fremdrift og gjennomføring.

Hvordan medvirkningen legges opp vil variere fra sak til sak og tema til tema. Det er derfor ikke mulig å etablere en standardform for medvirkning som skal passe i alle tilfeller.

Det er viktig å evaluere de store medvirkningsprosessene vi har hatt så langt i saker og planer til politisk beslutning, og tydeliggjøre forventninger og rolledeling mellom politikk og administrasjon i kommunen. Når skal det medvirkes som en del av rådmannens forberedende arbeid med et beslutningsgrunnlag som skal fram til politisk beslutning, og når skal det medvirkes i regi av politiske organer som en del av den politiske beslutningsprosessen? Det er jo ikke nødvendigvis et enten -eller, men rådmannen ser behov for noen avklaringer omkring disse spørsmålene. Det gjøres sikkert best i planlegging og evaluering av konkrete prosesser.

Hvert år velges tre til fire organisatoriske temaer som vil få ledelsens spesielle oppmerksomhet i året som kommer. Dette er temaer som blant annet skal gjenspeiles i lederavtalene utover i organisasjonen. For 2022 er ett av fire temaer brukermidvirkning. Temaet er konkretisert gjennom følgende formuleringer som er gjort kjent for alle ledere i organisasjonen: «Aktivt ta et ansvar for at brukernes stemme ligger til grunn i tjenestetutvikling» og «Være i front i reformarbeid der brukermidvirkning er sentralt». I 2021 var ett av tre temaer innbyggermedvirkning.

Brukermedvirkning er også et av hovedtemaene på Lederskolen i 2022. Vi bruker lederskolen bevisst for å fokusere på de mest sentrale felles utviklingsområdene i kommunen, og for å jobbe med felles kultur og holdninger.

For en kommune er brukermedvirkning så mangt, fra brukerens direkte involvering i kraft av å mestre egen hverdag, til utforming av tjenester og deltakelse i demokratiske prosesser. Det foregår mye spennende utviklingsarbeid der nye arbeidsmetoder og verktøy tas i bruk, som livsfortellingsarbeidet i tjenestene for mennesker med psykisk utviklingshemming, og bruken av FIT (Feedback Informerte Tjenester) for å få tilbakemeldinger som sørger for at hjelpen virker.

Det etableres også mange nye arenaer. Et eksempel er oppvekstsektoren, som har etablert «Sammen om Drammensskolen» og «Sammen om Drammen kommunale barnehager». Et annet eksempel er at det er etablert brukerråd knyttet til tjenester for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Rådmannen er tydelig i forventningen om at innbygger- og brukermedvirkning skal følges opp. Det er på samme måten her, som i vår styring for øvrig, at vi jobber tillitsbasert og forventer at de ulike tjenestene tar ansvar for hensiktsmessig utøvelse. Vi har oppfølging knyttet til de fokusområdene som er definert det enkelte år, og samfunnsdelen og temaplanene over tid.

Det er selvfølgelig viktig at tjenestene oppfyller de lovkravene som er til medvirkning innenfor eget område. Det skjer i stor grad, men vi er oppmerksom på at det skjer feil. Oppfyllelsen av lovkrav kan være et egnet område for rådmannen å følge opp i internkontrollaktiviteter. Når det gjelder ansattes medvirkning er det Hovedavtalens bestemmelser som regulerer dette. I Drammen har vi etter rådmannens syn en god dialog med de ansattes organisasjoner, og alle kommunens sektorer og virksomheter jobber for å sikre ansattes medvirkning i alle prosesser som berører kommunens medarbeidere. Det gjennomføres jevnlig relevante opplæringsaktiviteter.

Rådmannen legge vekt på at det er viktig å

- bli bedre til å planlegge medvirkningsaktiviteter på en systematisk måte, herunder avklare prosess med politisk nivå der aktivitetene gjelder saker/planer som skal til politisk behandling
 - bli flinkere til å evaluere gjennomførte medvirkningsaktiviteter
 - jobbe mer systematisk med læring på tvers i organisasjonen av de erfaringene som gjøres i de ulike tjenestene.
-
- **Vi vil til slutt be rådmannen ta utgangspunkt i en konkret case; den langvarige saken med nedleggelse av barnehager i 2021/2022 og medvirkningsprosessene knyttet til dette, slik blant annet denne innsenderen skriver om i et dagsaktuelt innlegg. Hvilke medvirkningsaktiviteter ble gjennomført i denne saken? I hvilken grad ble kommunens prinsipper og rutiner for medvirkning fulgt i denne saken, slik rådmannen ser det? Hva burde eventuelt vært gjort annerledes, dersom våre prinsipper og rutiner fullt og helt skulle vært lagt til grunn?**

Før sommeren 2021

I forkant av sak om ny barnehagestruktur som ble lagt frem for hovedutvalget for oppvekst og utdanning i mars 2021, ble det gjennomført følgende medvirkningsaktiviteter:

Ansatte:

- styrerne i de barnehagene administrasjonen vurderte som aktuelle for nedlegging bidro med innspill.
- det ble gjennomført drøftinger med de ansattes organisasjoner.

Brukere:

- 17.01-18.01.21: digitale informasjonsmøter kommunedelsvis med FAU-representanter i forkant av høringen.
- 28.01-14.02.21: høringsrunde med mulige aktører: FAU i barnehagene i kommunedelen + organisasjonene. Høring lagt på kommunens nettside.
- 10.03.21 hovedutvalgsmøte for oppvekst og utdanning.

Saken behandlet i utvalget med blant annet følgende bestilling: «Rådmannen kommer tilbake med nytt forslag til barnehagestruktur i forbindelse med økonomiplan 2022-2025.»

Høst 2021

Nærutvalgene og FAU-ledere i «Sammen om Drammen kommunale barnehager» ble gitt mulighet til å komme med innspill om prinsipper som skulle legges til grunn for ny barnehagestruktur. Rådmannen la også til rette for interne medvirkningsprosesser hvor ansatte, tillitsvalgte og vernetjenesten fikk uttale seg. Prinsippene skulle danne grunnlag for nytt forslag til barnehagestruktur i forbindelse med økonomiplanen 2022-2025.

24.11.21 hovedutvalgsmøte for oppvekst og utdanning:

Rådmann la frem forslag til prinsipper som benyttes ved tilpasninger av barnehagestrukturen. Hovedutvalget gjorde vedtak om at saken utsettes til 09.12.21. Vedtaket er blant annet at nærutvalgene får beskjed om de kan uttale seg om saken på nytt innen 01.12.21.

09.12.21 hovedutvalgsmøte for oppvekst og utdanning:

Det kom inn seks hørings svar fra nærutvalgene. Det ble gjort følgende vedtak i hovedutvalget: «Rådmannen skal tilpasse antall barnehageplasser til behovet i samsvar med vedtatte prinsipper for barnehagestruktur. Hovedutvalget for oppvekst og utdanning får en orientering om endring i barnehagestrukturen hvert år i januar, slik at endringene er kjent før hovedopptaket i mars.»

Januar 2022

Arbeidsgruppe med ansatte og tillitsvalgte arbeidet med forslag til hvordan dagens barnehagestruktur står seg til prinsippene som ble vedtatt i hovedutvalget 09.12.21. Hvilke barnehager er utenfor prinsippene og hvordan kan de driftes fremover, hvilke barnehager kan legges ned, bygges ut etc.

26.01.22 Hovedutvalg for oppvekst og utdanning:

Rådmann orienterer hovedutvalget om ny barnehagestruktur med bakgrunn av prinsippene som ble vedtatt 09.12.21. Hovedutvalget gjør følgende vedtak:

«I tillegg til nevnte prinsipper vedtas kommunalsjefens forslag til ny barnehagestruktur presentert i notat om ny barnehagestruktur datert 12.01.22, som skal være gjeldende fra 01.08.22.

Det ble i denne konkrete saken gjennomført en høringsrunde på de foreslåtte prinsippene. Det kom innspill på prinsippene, og disse ble innarbeidet i dokumentene. Så kom det til noen nye prinsipper før saken ble sendt ut på ny høring. Dette kompliserte det nok en del ettersom det var satt av relativt kort tid til denne høringsrunden. Dette er det viktig å ta lærdom av til fremtidige høringsrunder.

Rådmannen vil ut fra erfaringene i denne saken legge vekt på å

- planlegge medvirkningsprosessene slik at det gis mer tid for innbyggere til å sette seg inn i faktagrunnlag før man kommer med innspill.
- kartlegge hvilke grupper/interessenter som man sikrer tett kontakt og informasjon til om saker man ønsker innspill på – være tilgjengelig for spørsmål spesielt for brukere av tjenestene.