

Karleby stads
delaktighets-
program

2018–2021



Karleby stads delaktighetsprogram

Innehåll

1) Inledning

2) Definition av begrepp och kommunens delaktighetssynvinklar

- 2.1 Vad avses med delaktighet?
- 2.2 Delaktighetens dimensioner och former av delaktighet
- 2.3 Delaktighetssynpunkter i kommunens verksamhet

3) Delaktighet i interaktionen mellan staden och kommuninvånarna

- 3.1 Stadens åtgärder som främjar delaktighet
- 3.2 Kommuninvånarna och delaktighet

4) Stadens delaktighetsverksamhet uppskattad ur olika synvinklar

- 4.1 Kommuninvånarnas delaktighet, klientdelaktighet
- 4.2 Förtroendevaldas delaktighet
- 4.3 Personalens delaktighet
- 4.4 Samarbetsparters delaktighet, nätverksdelaktighet

5) Målen i stadens strategi ur delaktighetssynvinkel

6) Delaktighetsmålen ur olika aktörers synvinklar

7) Slutsatser

BILAGA

Verksamhetsmodeller i Karleby stads förvaltning som främjar delaktighet

1. Inledning

Syftet med kommunallagen är att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. I lagens 5 kapitel ingår bestämmelser om kommuninvånarnas rätt till inflytande. Enligt lagens 22 § ska kommunfullmäktige sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter att delta.

”Deltagande och påverkan kan främjas i synnerhet genom att

- 1) diskussionsmöten och invånarråd ordnas
- 2) invånarnas åsikter reds ut innan beslut fattas,
- 3) företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ,
- 4) möjligheter att delta i ekonomiplaneringen ordnas,
- 5) tjänsterna planeras och utvecklas tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna,
- 6) invånare, organisationer och andra sammanslutningar stöds när de tar egna initiativ till att planera och bereda ärenden.” (Kommunallagen, 2015)

Karleby stadsfullmäktige har i den strategi som godkänts för planeringsperioden 2018-2021 lyft fram många mål och åtgärder som främjar kommuninvånarnas deltagande och möjligheter att påverka. Dessutom har fullmäktige förutsatt att stadens förvaltning utarbetar ett delaktighetsprogram som konkretiserar de närmaste årens åtgärder för att främja kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka.

Karleby stads delaktighetsprogram har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av medlemmar från stadens förvaltning: Leena Heinua-Nieminen, Sanna Immonen, Piia Isoaari, Peter Johnson, Jussi Järvenpää, Nina Kujala, Kirsi Rytönen och Virpi Viertola. Sampo Purontaus har varit arbetsgruppens koordinator och sekreterare.

Detta delaktighetsprogram är ett styrdokument för användning inom stadens förvaltning. Genomförandet av programmet bör följas upp årligen i stadsfullmäktige under fullmäktigeperiodens lopp.

Delaktighetsprogrammet har godkänts av stadsstyrelsen den 4 juni 2018. Denna svenskspråkiga version är en komprimerad version av det finskspråkiga delaktighetsprogrammet. Förteckningarna över delaktighetskanaler finns inte med i den svenskspråkiga versionen. Den finskspråkiga versionen finns på stadens webbplats under namnet Osallisuusohjelma.

2. Definition av begrepp och kommunens delaktighetssynvinklar

2.1 Vad avses med delaktighet?

Enligt institutionen för hälsa och välfärd (THL) avses med delaktighet en upplevelse eller känsla som uppstår när en person är en del av något samfund, till exempel via studier, arbete, hobbyverksamhet eller föreningsverksamhet. I samfund tar sig delaktigheten uttryck som uppskattning av medlemmarna, jämlikhet och förtroende, samt individens möjligheter att påverka både sina egna ärenden och samfundets.

Att vara delaktig i samhället betyder att alla har möjlighet till hälsa, utbildning, arbete, utkomst, bostad och sociala kontakter. Delaktighet innebär att medborgare har jämlik rätt att delta och påverka ärenden som berör dem och samhällets utveckling.



Människors delaktighet och samhällliga aktivitet växlar beroende på livets gång och livssituationer. När en person känner sig delaktig och har sociala nätverk fungerar dessa faktorer som skydd mot välfärdsunderskott och marginalisering. Delaktighet anses vara en viktig faktor när det gäller individers och samfunds välfärd.

2.2 Delaktighetens dimensioner och former av delaktighet

Enligt institutets för hälsa och välfärd (THL) definition kan delaktighet definieras med hjälp av tre dimensioner eller förutsättningar - Tillräcklig utkomst och välfärd (Having) - Funktionell delaktighet (Acting) - Samhörighet och medlemskap (Belonging)

De ovan beskrivna dimensionerna av delaktighet anknyter också till offentlig serviceproduktion. Efter att social- och hälsotjänsterna gått över till en organisation som lyder under landskapet betonas delaktighetens dimensioner Acting och Belonging i kommunens verksamhet. Dimensionen Having påverkar fortfarande planeringen av verksamheten, eftersom kommunen i sista hand svarar för arbetet för invånarnas välfärd.

Särskilt över delaktighetsformerna av typen Acting har det i finsk debatt gjorts olika förteckningar.

I detta program granskas delaktighet med hjälp av tillämpade delaktighetsformer från Kohonen och Tialas delaktighetsterminologi (2002). Dessa är informationsdelaktighet, planeringsdelaktighet, beslutsdelaktighet, verksamhetsdelaktighet och utvärderingsdelaktighet.

2.3. Delaktighetssynpunkter i kommunens verksamhet

Kommunens beslutsfattande baserar sig på representativ demokrati. Direkt demokrati och kommunmedlemmarnas deltagande konkurrerar inte med det representativa systemet, utan de bör betraktas som verksamhetsmodeller som stöder det traditionella systemet för beslutsfattande.

Den kommunala organisationens beredskap att stöda delaktigheten och behoven att utveckla delaktighetsverksamheten behandlas i detta program sett från fyra olika perspektiv: kommunmedlemmarnas, d.v.s. klienternas delaktighet, de förtroendevaldas delaktighet, de anställdas delaktighet och samarbetsparternas delaktighet, d.v.s. nätverksdelaktighet.

3. Delaktighet i interaktionen mellan staden och kommuninvånarna

3.1 Stadens åtgärder som främjar delaktighet

Sektorerna inom stadens organisation samlade för delaktighetsprogrammet uppgifter om verksamhetsmodeller som främjar delaktigheten hos kommuninvånare, förtroendevalda, anställda eller samarbetsparter, som används inom Karleby stads förvaltning. Resultaten visar att sektorernas, ansvarsområdenas och enheternas åtgärder koncentrerar sig på att stärka delaktigheten, särskilt bland kommuninvånarna.

En del av funktionerna riktas också mot de anställda eller samarbetsparter utanför stadskoncernen. Särskilt personaltjänsters verksamhet riktar sig naturligtvis mot att möjliggöra och utveckla personalens delaktighet. Av de åtgärder som stadsorganisationen utnyttjar och som främjar delaktighet riktas en betydligt mindre del mot stadens samarbetsnätverk eller förtroendevalda.

Syftet med delaktighetsverksamhet är särskilt att öka kommuninvånarnas informationsdelaktighet. Dessutom används inom stadens organisation verktyg som stöder planerings- och beslutsdelaktighet. Inom stadens verksamhet tar sig utvärderingsdelaktigheten uttryck i form av invånarenkäter och olika serviceråd.

Verksamhet som främjar delaktighet inom tekniska tjänster baserar sig rätt långt på lagstiftningen och dess former är därför rätt så reglerade. Inom bildningstjänsterna är formerna för delaktighet mångsidigare och till stor del inofficiella till sin natur, tack vare att sektorn är multiprofessionell och har omfattande klientel. Gränsdragningen mellan formell och informell delaktighetsverksamheten är dock inte särskilt tydlig.

Antalet verksamhetssätt som används för främjande av delaktighet inom Karleby stads organisation och deras mångfald ger en bild av att man i organisationen förhåller sig allvarligt till den utmaning som främjandet av delaktigheten utgör.

Inom stadens organisation har det å andra sidan kommit in kommentarer från representanter för olika sektorer att de delaktighetsformer som staden använder inte nödvändigtvis är attraktiva för kommuninvånarna. Inom stadens organisation bör man därför tänka på vilka som kan vara orsakerna till att delaktigheten inte lockar kommuninvånarna, trots att verktygen är många.

3.2 Kommuninvånarna och delaktighet

De delaktighetsformer som staden erbjuder sina invånare tycks inte locka kommuninvånarna på önskat sätt. Det är skäl att kritiskt granska de tillgängliga delaktighetsformernas dragningskraft och representativitet och tänka på hurdana frågor kommuninvånarna vill delta i och vilka kanaler kommuninvånarna själva helst använder.

Orsakerna till medborgarnas kritik mot delaktigheten kan vara många. Kommuninvånarna känner inget behov att påverka eller kanske inte tror på att deltagande leder till en önskad förändring. Å andra sidan kan kommuninvånarna tycka att de omfattande och mångfasetterade politiska frågorna känns främmande. De frågor som blir föremål för beslutsfattande når inte kommuninvånare som är förbundna till sitt eget livs mikropolitik.

Dragningskraften hos den allt mera komplexa politiska världen tyck minska också på arenor för representativ demokrati. Allt färre kommuninvånare är numera intresserade av att ta emot kommunala förtroendeuppdrag. Kommuninvånarna formar hellre sin världsbild i kamratgrupper på nätet och andra forum som kräver tunn förbindelse. Kommuninvånarna för politisk diskussion, men gör det i sina egna nätverk, där det går att diskutera utgående från de argument och synvinklar som känns bäst ur diskussionsdeltagarnas synpunkt sett.

När nya forum för politisk diskussion och påverkan föds utmanar det kommunernas organisationer att överväga sina egna verksamhetsätt och kanaler för deltagande. Kommunen borde kanske också mera aktivt än i nuläget delta i diskussioner i sociala medier som gäller kommunal service och utvecklandet av dem. Också det talar för att kommunen som organisation kunde delta mera aktivt än i nuläget i diskussioner i sociala medier att kommunens representanter kunde föra fram sin expertis i diskussionen och öka dialogen och därmed minska på den tendens som diskussioner i sociala medier har att bli starkt polariserade.



4. Stadens delaktighetsverksamhet uppskattad ur olika synvinklar

Karleby stad har på 2010-talet deltagit i riksomfattande serviceundersökningar och därtill har staden gjort egna undersökningar och utredningar som belyser delaktighetens tillstånd ur olika aktörers synpunkt sett. I följande underkapitel behandlas bilden av delaktighetens nuläge i staden som har formats genom de olika undersökningarna.

4.1 Kommuninvånarnas delaktighet, klientdelaktighet

Med kommuninvånarens delaktighet avses oftast hur kommuninvånare upplever sina möjligheter att påverka kommunens service och delta som aktiv part i samarbetet med kommunen i frågor som gäller dem själva (delaktighet av typen Acting). Karlebybornas erfarenhet av delaktighet och möjligheterna till deltagande har senast kartlagts våren 2017 då Arttu2-undersökningen genomfördes.

När det frågades hur smidigt de svarandes samarbete med staden har varit gav enkäten ett något sämre resultat för Karleby än för andra städer i samma storleksklass. De svarande från Karleby visar inte heller något stort intresse gentemot att delta i det kommunala beslutsfattandet. Med tanke på delaktighet när det gäller information bör man fästa uppmärksamhet vid att karlebyborna är mera kritiska än medeltalet gentemot kommunens information och kommunens elektroniska tjänsters funktion.

I frågor som beskriver tillståndet hos delaktighet när det gäller planering och beslutsfattande är karlebyborna genomgående mera kritiska än andra svarande gentemot sin hemkommuns beslutsfattande. Majoriteten av de karlebybor som svarat på enkäten anser att servicens användare borde tas med i planeringen och utvecklingen av servicen bättre än i nuläget. Utgående från undersökningen är Karlebybornas delaktighet funktionell.

Karlebyborna förhåller sig mest positiva till olika former av delaktighet när det gäller verksamhet, som t.ex. verksamhet i kommundelar eller byverksamhet samt talkoarbete till förmån för den närmaste omgivningen. Dessutom är karlebyborna de mest aktiva av alla svarande i organisationer. Också det är positivt att de svarande i Karleby identifierar sig med sin hemkommun mer än andra svarande. Det faktum att man är missnöjd med kommunens service reflekteras alltså inte negativt på identifieringen med kommunen.

4.2 Förtroendevaldas delaktighet

Förtroendevaldas delaktighet anknyter till hur de upplever sina möjligheter att påverka kommunens service i egenskap av medlemmar i beslutsfattandesystemet samt till erfarenheter av interaktion mellan kommuninvånare och beslutsfattandesystemet. Utgående från resultaten av beslutsfattarenkäten inom ramen för Arttu2-forskningsprogrammet 2017 kan en bild skapas av förtroendevaldas erfarenheter av delaktighet.

När det gäller beslutsfattarnas delaktighet är det oroväckande att fullmäktigeledamöterna i Karleby anser att deras egna möjligheter att påverka är sämre än deras kollegors i andra kommuner i medeltal. Fullmäktigeledamöterna i Karleby ser heller inte att stadsfullmäktige eller nämnderna har någon vikt.

Bland beslutsfattarna i Karleby upplevdes de förtroendevaldas förhållande till andra parter inom kommunalpolitiken tudelad. Förhållandet mellan förtroendevalda och tjänsteinnehavare upplevdes vara fungerande i Karleby. Beslutsfattarna i Karleby anser också att beredningsprocesserna i kommunen är öppnare jämfört med beslutsfattare i andra kommuner. Däremot var det tydligt att de svarande beslutsfattarna i Karleby anser att atmosfären mellan förtroendevalda och kommuninvånare är sämre än i andra kommuner som deltog i undersökningen.

4.3 Personalens delaktighet

Med personalens delaktighet avses representanters för stadens anställda erfarenhet av sina möjligheter att inverka på sitt arbete och arbets sätt med hjälp av vilka kommunen producerar sin service och bemöter sina kunder. Personalens erfarenhet av delaktighet har senast kartlagts i stadens arbetshälsoenkät som genomfördes hösten 2017.

Delaktigheten när det gäller planering och beslutsfattande är enligt svaren på personalenkäten medelmåttig i Karleby stads organisation. Av de svarande anser ungefär hälften att verksamheten i den egna organisationen är öppen och genomskinlig, att målen är gemensamma och att informationen är tillgänglig för alla. En klar majoritet av de svarande anser att arbetsgemenskapen stöder den enskilda anställdas delaktighet i planeringen och erbjuder de anställda möjligheter att påverka sitt eget arbete.

I frågor som mäter gemenskap får Karleby stad som arbetsgemenskap ett relativt bra vitsord av sina medlemmar. Personalen upplever att deras kolleger lyssnar på förslag och håller varandra ajour i frågor som gäller arbetet. De svarande anser dessutom att deras kolleger och närmaste chefer uppskattar deras arbete mera än organisationens högsta ledning. Stadens personal litar på sina chefer och arbetsgemenskaper som informationsförmedlare. Man litar mera på cheferna som informationsförmedlare än på medierna.

Personalens svar reflekterar organisationens storlek och multiprofessionalitet. De anställda känner sin egen arbetsgemenskap och närmaste chef väl och växelverkan inom den närmaste arbetsmiljön upplevs oftast meningsfull. Hela organisationen är mera abstrakt och man upplever att man inte får tillräckligt med varken information om arbetet eller uppmuntran av koncernförvaltningen och koncerntjänster.

4.4 Samarbetsparters delaktighet, nätverksdelaktighet

Med samarbetsparters delaktighet avses hur aktörer upplever sina möjligheter att påverka sin egen verksamhet i samarbete med kommunorganisationen. Erfarenheter av samarbete med staden har kartlagts i en enkät till samarbetsparter och stadens nätverk våren 2017.

Samarbetsparternas belåtenhet med staden fördelas rätt jämnt över de olika svarsdelarna. Andelen svarande som är nöjda eller missnöjda med Karleby stads företagervänlighet eller med samarbetets smidighet är så gott som på samma nivå.

Den stora andelen företag som har svarat ”kan inte säga” tyder på att de inte känner till stadens service så bra eller att de annars har svårt eller inte är villiga att utvärdera servicens kvalitet. Staden får ett rätt positivt betyg som arrangör av nätverksevenemang, men utvärderingen av räckvidden hos stadens information är övervägande negativa.

På påståendet att Karleby stads beslutsfattande är genomskinligt och öppet är nästan varannan svarande av annan åsikt och ungefär var femte av samma åsikt. Resultaten av företagsenkäten signalerar företagarnas vilja att i större utsträckning påverka stadens beslutsfattande som gäller serviceproduktion och näringslivet.

5. Målen i stadens strategi ur delaktighetssynvinkel

(Karleby stads strategi 2018–2021 – Karleby förnyas djärvt)

Stadsfullmäktige godkände stadens nya strategi för åren 2018-2021 i november 2017. Strategins centrala teman är förnyelse, balansering av ekonomin och stadens roll som skapare av förutsättningar vid sidan om den tidigare rollen som producent. De valda tyngdpunkterna förbereder staden på framtida ändringar i verksamhetsmiljön.

6. Delaktighetsmålen ur olika aktörers synvinklar

Karleby stad har till sitt förfogande ett stort och mångsidigt urval metoder och redskap att öka olika målgruppers delaktighet. Den respons som staden har fått visar dock att man inte lyckats i detta arbete.

Delaktighet är ett utmanande begrepp och det är inte lätt att förbättra olika parter erfarenhet av delaktighet för en stor och branschövergripande organisation som staden. Jämförelse med till exempel tidigare årtionden visar dock att informationen om stadens beslutsfattande eller till exempel omfattande av olika medborgargrupper i beredningen och utvärderingen av beslut har gjort betydande framsteg även i Karleby stads organisation.

Slutsatser

Upplevelser av delaktighet stärker kommuninvånarnas tro på och tillit till stadens verksamhet och uppmuntrar dem att delta i planeringen och verksamheten. Staden har tillgång till många metoder och praxis som stöder delaktighet. Kommuninvånarna har möjlighet att bli hörda och delta både i inofficiella forum och sådana som baserar sig på lagar.

I fortsättningen kommer temat delaktighet att ytterligare fördjupas och stärkas i det kommunala arbetet. Karleby stad bör därför allt mera noggrant överväga delaktighetens mål och betydelse för verksamhetsprocesserna. Information om det moderna delaktighetstänket bör vidare stärkas bland stadens tjänsteinnehavare och bland förtroendevalda. Även staden och organisationer nära den bör vidare utveckla koordineringen av verksamheten för att undvika överlappningar och säkerställa att verksamheten är effektiv.



KOKKOLA



KARLEBY