

Inddragelse af borgere

*Inspirationskatalog til det midlertidige udvalg
vedrørende demokrati og inddragelse*

1. Baggrund

Regionsrådet har nedsat et midlertidigt udvalg vedrørende demokrati og inddragelse, der har til formål at komme med forslag til at styrke det politiske system i Region Midtjylland.

Det fremgår af udvalgets kommissorium, at udvalget blandt andet skal være med til at sætte fokus på og synliggøre de politiske beslutningsprocesser og mulighederne for involvering og inddragelse i processen for interne og eksterne interessenter.

På udvalgets første møde den 25. april 2018 anmodede udvalget om at blive præsenteret for eksempler fra blandt andet andre regioner og kommuner, hvor man har arbejdet med at nedskrive politikker og retningslinjer for borgerinddragelse. I dette notat præsenteres sådanne eksempler.

2. Generelt om inddragelse

Der er i stigende grad ønsker om at involvere borgere og andre aktører, der har erfaringer, kompetencer og ideer til løsninger, der kan fremme eksempelvis borgernes sundhed og trivsel.

I en rundspørge foretaget af Altinget og Mandag Morgen i efteråret 2017 vedrørende kommunernes inddragelse af borgerne konkluderes det blandt andet, at knap to ud af tre kommuner har en formuleret målsætning om at inddrage borgerne, og at en stor del af denne udvikling er sket siden kommunalvalget i 2013.

[Link til altinget.dk: 1](http://altinget.dk)

Arbejdet med borger- eller brugerinddragelse i offentligt regi finder sted mange steder, og inddragelse kan ske på både et individuelt og et organisatorisk niveau.

Inddragelse på individuelt niveau betyder, at borgeren har indflydelse på og er inddraget i sit eget forløb, mens borgerinddragelse på et organisatorisk niveau er et udtryk for, at der er inddragelse af borgere som repræsentanter for et patient-/brugerperspektiv i beslutningsprocesser af betydning for organisering, udvikling og evaluering af et område.

Af positive effekter ved inddragelse på individuelt niveau nævnes ofte muligheden for eksempelvis at sikre større patientsikkerhed, idet patientens unikke viden om eget forløb, symptomer mv. er væsentligt for forebyggelse af fejl. Dernæst viser erfaringerne blandt andet, at inddragelse medvirker til at øge såvel den kliniske som den patientoplevede kvalitet af behandlingen. I dette notat vil der dog kun indirekte blive omtalt inddragelse på individniveau, da notatets fokus er på nedskrevne politikker og retningslinjer for borgerinddragelse.

På det organisatoriske niveau nævnes tidlig inddragelse af borgerne i en dialog med politikere og administration omkring en bestemt problemstilling ofte som en gevinst, da der er en forventning om, at tidlig inddragelse skaber større ejerskab til og legitimitet omkring politiske beslutninger og strategier.

I de følgende afsnit opridses udvalgte initiativer i og på tværs af kommuner og regioner. Der er søgt efter eksempler, hvor man har arbejdet med at nedskrive politikker, retningslinjer og lignende for borgerinddragelse. Det gælder dog, at ambitioner vedrørende inddragelse ofte er formuleret som visioner og hensigtserklæringer - og i mindre grad er udmøntet i eksempelvis konkrete retningslinjer.

Der er med dette notat ikke forsøgt at lave en udtømmende liste over offentlige indsatser i forhold til inddragelse af borgere og brugere. Notatet er tænkt som et inspirationskatalog, der kan anvendes som afsæt for udvalgets videre arbejde med inddragelse.

3. Fokus på inddragelse i Region Midtjylland

Internt i Region Midtjylland har der igennem længere tid været et særligt politisk fokus på inddragelse af borgere. Arbejdet med inddragelse er blandt andet sket i regi af tidligere nedsatte midlertidige udvalg, herunder *Det midlertidige udvalg vedrørende demokrati* i 2012 – 13 og senest *Det midlertidige udvalg vedrørende borgerdialog* i 2014 – 15.

At der gennem længere tid har været et politisk fokus på området kommer blandt andet til udtryk ved, at der på mange forskellige måder og områder inden for regionens virke er gjort tiltag, der har til formål at inddrage patienter, pårørende og borgere. I vedlagte bilag er der til udvalgets orientering oplistet eksempler på nuværende og tidligere initiativer, der er gjort med henblik på inddragelse i Region Midtjylland.

På mødet vil kontorchef Karen Ingerslev desuden orientere om nogle af de igangværende initiativer vedrørende borgerinddragelse.

4. De øvrige regioner

Det er fælles for alle regioner, at emnet borgerinddragelse er på dagsordenen.

Udover en række helt grundlæggende og relativ ensartede muligheder for at få input fra borgere - som for eksempel at alle regioner i forbindelse med regionsrådsmøder afholder spørgetid, hvor borgere kan stille spørgsmål og præsentere synspunkter, og at der eksempelvis afholdes høringer af forskellig art - er der en del variation i hvordan og i hvor høj grad de enkelte regioner har organiseret forskellige inddragelsesinitiativer.

Nedenfor oplistes eksempler på nedskrevne politikker og retningslinjer for borgerinddragelse fra de øvrige regioner.

Region Nordjylland har vedtaget en politik for inddragelse af patienter og pårørende, der sammenfattes i otte udsagn.

- Vi træffer beslutninger om behandling i tæt dialog med patienten
- Vi efterspørger og anvender systematisk patienters og pårørendes viden og ressourcer
- Vi giver patienter og pårørende mulighed for at tage mest muligt ansvar
- Vi indbyder til, at patienter og pårørende bliver set, hørt og stiller spørgsmål
- Vi tilpasser vores arbejdsgange, procedurer, rutiner og hverdag til patienter og pårørende – ikke omvendt
- Vi undersøger og anvender patienter og pårørendes oplevelser af kvaliteten af behandlingen
- Vi støtter og drager omsorg for pårørende
- Vi inddrager patienter og pårørende i udviklingen af vores organisation.

Regionen betoner desuden, at man stiler efter en kultur, hvor patienter og pårørende bliver inddraget i alle faser af patientforløbet og på alle niveauer i organisationen.

[Link til politik for inddragelse af patienter og pårørende i Region Nordjylland: 2](#)

Som et eksempel på et konkret tiltag kan nævnes, at Region Nordjylland arbejder med at udvikle modeller for *organisatorisk borgerinddragelse*. Organisatorisk borgerinddragelse er, hvor brugere inddrages som repræsentanter i beslutningsprocesser af betydning for organisering, udvikling og evaluering af eksempelvis sundhedsvæsenet. Tilgangen er baseret på det grundlag, at al viden indgår ligeværdigt i samarbejdet for at finde løsninger på udvalgte problemstillinger. Regionen kalder det *peerboard* eller *patientsamråd*. Det er en samarbejds- og organiseringsform hvor "*...patienter og pårørende fungerer som sparringspartnere og medskabere af organisatoriske udviklings- og forbedringsprocesser.*"

[Link til Region Nordjyllands arbejde med modeller for organisatorisk borgerinddragelse: 3](#)

Region Syddanmark har i forbindelse med aktuelle politiske overvejelser om borgerinddragelse afholdt en indledende temadrøftelse om emnet på regionsrådsmødet i marts 2018. På mødet var der enighed om, at regionen skal arbejde videre med emnet borgerinddragelse og demokrati.

Tidligere har regionen vedtaget otte pejlemærker, der sætter retning for drift og udvikling af regionens samlede virke. Ét af disse pejlemærker er: *Region Syddanmark er borgernes og patienternes region.*

Regionen fremhæver, at dette vises ved at inddrage borgere, patienter og pårørende i udviklingen af regionens ydelser.

Som eksempler på konkrete initiativer kan nævnes, at regionen har indstiftet en åbenhedspris, der hvert år gives til en afdeling, et socialt tilbud eller et sygehus, der har gjort en særlig indsats for at praktisere åbenhed, dialog og borgerinddragelse. Af andre eksempler på inddragelse fremhæver regionen selv: Dialogmøder, webtransmitterede regionsrådsmøder, workshops, borgerråd og brugerbestyrelser.

Region Sjælland har blandt andet arbejdet med borgerinddragelse i regi af Sundhedsaftalen 2015-2018, hvor emnet indgår som ét af fire formulerede politiske mål for regionsrådet og kommunalbestyrelserne i de kommuner, som ligger i regionen. Det politiske mål har overskriften *Borgeren som partner*, hvor det i beskrivelsen fremgår, at "*Borgernes viden og erfaringer fra møder med sundhedsvæsenet skal bruges. Vi vil derfor systematisk inddrage bruger- og pårørende i udviklingen af vores tilbud.*"

I forlængelse af de politiske mål har Region Sjælland udarbejdet 10 pejlemærker. I tilknytning til pejlemærket om borgerinddragelse har Sundhedskoordinationsudvalget ultimo 2017 konkret besluttet at tilføje midler til udrolning af kursus i sundhedspædagogik og til iværksættelse af en kampagne under overskriften *10 gode råd til borgerinddragelse*.

[Link til Sundhedsaftale 2015-2018: 4](#)

I **Region Hovedstaden** er det politisk vedtaget, at alle hospitaler skal sætte et arbejde i gang med øget inddragelse af patienter og pårørende i eksisterende råd og udvalg. Regionen forventer, at man i sommeren 2018 kan præsentere en evalueringsrapport vedrørende denne indsats.

Herudover arbejder regionen på de større og strategiske områder, som eksempelvis den flerårige hospitalsplan, den regionale vækst- og udviklingsstrategi m.m., med bl.a. dialogmøder og andet, hvor borgere, organisationer, politikere og embedsfolk i fællesskab drøfter de relevante emner med hinanden.

Region Hovedstaden har desuden i regi af Sundhedsaftalen har haft nedsat en midlertidig arbejdsgruppe vedrørende aktivt samarbejde med borgere og pårørende. Gruppen udarbejdede en rapport om blandt andet regionens og det tværsektorielle arbejde med inddragelse, der kan ses herunder.

[Link til rapport om aktivt samarbejde med borgere og pårørende: 5](#)

Udover den omtalte spørgetid for borgere på regionsrådsmøderne har Region Hovedstaden givet mulighed for, at borgere kan få foretræde på møder i Sundhedsudvalget samt aftale en træffetid hos Regionsrådsformanden. Sidstnævnte er som udgangspunkt én gang om måneden.

[Link til information om træffetid hos Regionsrådsformanden: 6](#)

[Link til information om foretræde på møder i Sundhedsudvalget: 7](#)

5. Kommunerne

Mange kommuner har gjort sig erfaringer med dialog og inddragelse af lokale aktører i politikudvikling, og i nogle kommuner er der som nævnt i indledningen formuleret målsætninger om borgerinddragelse samt udviklet retningslinjer og metoder.

Aarhus kommune er blandt de kommuner, der er langt fremme med at beskrive, hvordan borgerinddragelse kan og skal foregå, når kommunen laver overordnede politikker og strategier, planer og projekter, som betyder noget for mange borgere. Den såkaldte "Aarhusmodel" for borgerinddragelse opererer blandt andet med otte grundprincipper for borgerinddragelse. Principperne er:

1. Borgerinddragelse skal tage afsæt i Aarhus Kommunes værdier
2. Borgerinddragelse er en obligatorisk overvejelse i startfasen af en opgave
3. Borgerne har som minimum en ret til at blive hørt
4. Hvis en gældende plan ændres, så skal det begrundes, hvorfor "aftalen" laves om
5. Borgerne skal have reelle muligheder for at deltage
6. Det private engagement i kommunens eller lokalområdernes udvikling skal fremmes
7. Samarbejdet med råd, foreninger og organisationer skal fastholdes og udvikles
8. Processer, metoder og faglig kompetence skal løbende evalueres og udvikles

Der kan læses uddybende om de enkelte principper i nedenstående link. Sidenhed er der bygget andre politikker "ovenpå" Aarhusmodellen – eksempelvis Aarhus Kommunes medborgerskabspolitik, der blandt andet omtales som en opskrift på, *hvordan vi er sammen om Aarhus*. Kommunen har desuden udviklet en metode til evaluering, der har til formål at efterprøve, at borgerinddragelsen lever op til Aarhusmodellens grundprincipper.

[Link til Aarhusmodel: 8](#)

[Link til Aarhus Kommunes medborgerskabspolitik: 9](#)

Af andre kommuner i Region Midtjylland, der har arbejdet aktivt med borgerinddragelse, kan nævnes **Skanderborg Kommune**, der har udarbejdet en politik for borgerinddragelse. Heraf fremgår det blandt andet, at der til enhver tid skal være mulighed for at tage initiativ til et borgerinddragelsesprojekt, når det i den givne situation kan være med til at opkvalificere den politiske beslutningsproces.

Det fremhæves blandt andet, at politikerne skal deltage i den offentlige debat, og at kommunen løbende skal orientere om status i processerne, hvilket blandt andet er ensbetydende med, at der skal være

- åbenhed og klarhed om politiske mål og visioner,
- oplæg og notater, der afgrænser muligheder og barrierer
- klarhed om mål og perspektiv med borgerinddragelsen i den konkrete sag
- synlighed om procesforløb og tidsplan
- reel mulighed for inddragelse i forhold til såvel tids- som indholdsperspektiv

[Link til Skanderborg Kommunes politik for borgerinddragelse: 10](#)

Udenfor Region Midtjylland kan særligt nævnes **Gentofte Kommune**, der er en af de kommuner, hvor borgerinddragelse har haft en direkte betydning i forhold til rammerne for det politiske arbejde.

I 2015 indførte kommunen således en ny politisk organiserings- og arbejdsform, hvor en stor del af arbejdet i de faste udvalg blev flyttet over i en række midlertidige opgaveudvalg, hvor politikere, borgere og andre interessenter arbejder sammen om politikudvikling - og hvor borgerne således kan få direkte indflydelse på de tiltag, der påvirker dem mest. At der er oprettet disse opgaveudvalg har samtidig betydet, at antallet af årlige møder i fem af de traditionelle stående fagudvalg er reduceret fra elleve til fire.

Opgaveudvalgene er tidbegrænsede og lukkes, når opgaven er løst. Herefter vil et nyt opgaveudvalg nedsættes. Det er kommunalbestyrelsen, som beslutter udvalgenes emner og udpeger medlemmer.

[Link til opgaveudvalg i Gentofte Kommune: 11](#)

I **Københavns Kommune** arbejdes med fem principper for dialog og samarbejde med borgerne. Kommunen fremhæver, at de fem principper betyder, at borgerne kan forvente, at Københavns Kommune altid bestræber sig på at skabe en tidlig, tydelig, engagerende og mangfoldig dialog sammen med københavnerne om byens udvikling og i kommunale kerneopgaver. Det bemærkes, at principperne danner en fælles ramme for arbejdet med øget dialog og samarbejde med københavnerne

En uddybning af de fem principper inklusiv hensigtserklæringer findes i link herunder.

[Link til Københavns Kommunes principper for dialog med borgerne: 12](#)

Med henblik på at lade inddragelsesinitiativer vandre på tværs af kommunegrænser, har Videnscenter for Brugerinddragelse i Sundhedsvæsenet, der er stiftet af paraplyorganisationen Danske Patienter, udarbejdet et inspirationskatalog med ti eksempler på borgerinddragelse i forskellige kommuner. Kataloget har til formål at inspirere og kvalificere kommunernes arbejde med borgerinddragelse.

[Link til kommunalt inspirationskatalog: 13](#)

I forhold til det kommunale område kan det i øvrigt nævnes, at Kommunernes Landsforening (KL) i juni og august 2018 afholder temadage om borgerinddragelse i kommunale sundhedspolitikker og den tværgående sundhedsfremme- og forebyggelsesindsats.

6. Tværsektorielle initiativer

Som det fremgår af ovenstående gennemgang, foregår en del indsatser og initiativer i relation til borgerinddragelse tværsektorielt, og en del af disse er forankret i sundhedsaftaler.

Sundhedsstyrelsen, Danske Regioner, KL og Danske Patienter har udarbejdet en fælles vision for borgerinddragelse. Visionen er afsat for et samarbejde mellem parterne for at styrke inddragelse af borgerne i udvikling i det danske sundhedsvæsen.

I sidste måned (april 2018) blev manifest for brugerinddragelse lanceret på Christiansborg. Manifestet er en fælles vision for, hvordan fremtidens sundhedsvæsen systematisk inddrager brugerne – patienterne og deres pårørende. Manifestet består af tyve punkter og et baggrundsnotat, hvor visionerne bliver foldet ud.

En af hovedpointerne er, at den vigtigste forudsætning for at styrke brugerinddragelsen er at skabe en kultur, som i højere grad inkluderer brugeres perspektiver i såvel udvikling af sundhedsvæsenet som i individuelle forløb. Det fremhæves, at en sådan kulturforandring kræver indsats på tre områder, der alle griber ind i hinanden: viden, motivation og organisation.

[Link til manifest om borgerinddragelse: 14](#)

Bilag: Eksempler på inddragelse i Region Midtjylland

Indledning

I dette notat oplistet en række eksempler på igangværende og tidligere initiativer til borgerinddragelse, der er gjort i Region Midtjylland. Der er primært fokus på inddragelse på et organisatoriske niveau, hvor borgere inddrages som repræsentanter for et patient-/brugerperspektiv i beslutningsprocesser af betydning for organisering, udvikling og evaluering af et område.



Spørgetid og foretræde

Helt overordnet kan det i forhold til organisatorisk inddragelse i Region Midtjylland nævnes, at der på regionsrådets møder er spørgetid, hvor borgere kan stille spørgsmål og præsentere synspunkter.

Affødt af arbejdet i det tidligere *midlertidige udvalg vedrørende borgerdialog* har regionsrådet herudover indført, at borgere i Region Midtjylland gennem foretrædeordningen har mulighed for at møde og tale med politikerne i regionens stående og midlertidige udvalg. Foretræde er en mulighed for borgerne i Region Midtjylland til at fortælle politikerne, hvad de mener om en given sag eller emne. Borgeren får 5-10 minutter til at fortælle om sit emne, synspunkt eller spørgsmål. Herefter kan der være en kort drøftelse med udvalgets medlemmer.

[Link til information om foretræde i udvalg: 15](#)

Dialogforaer

Regionsrådet har nedsat tre dialogforaer, hvor der løbende holdes møder med bruger-, patient- og pårørenderepræsentanter om regionens tilbud.

Det er *patientinddragelsesudvalget*, der består af otte patientrepræsentanter, og har til formål at bidrage til at styrke brugerperspektivet på sundhedsvæsenet med særligt fokus på det nære og sammenhængende sundhedsvæsen og samarbejdet mellem de 5 somatiske hospitaler, behandlingspsykiatrien, praksissektoren og kommunerne.

Herudover er det kontaktforum for det regionale socialområde og kontaktforum på psykiatriområdet. Her mødes regionsrådsmedlemmer og bruger- og pårørenderepræsentanter fire gange årligt for at drøfte udviklingen af regionens ydelser på disse områder.

Borgermøder

Region Midtjylland har i forskellige sammenhænge afholdt borgermøder, hvor borgerne får en ekstra mulighed for at komme til orde, stille spørgsmål og komme med kommentarer. Eksempelvis blev der været afholdt borgermøder i forbindelse med udarbejdelsen af Akutplanen for Region Midtjylland, hvor borgerne sad sammen med et panel af faglige eksperter. Politikerne lyttede med og fik sammen med de mange hørings svar et referat fra møderne.

Et andet eksempel hvor borgermøder blev anvendt var i 2015, hvor Region Midtjylland i lighed med de øvrige regioner og sammen med Danske Regioner afholdt borgermøde. Formålet var at få input til udarbejdelsen af en plan for,

hvordan patienterne i højere grad kan inddrages i deres behandling eller forløb, og hvordan sundhedsvæsenet i højere grad kan indrettes på patienternes præmisser.

Inddragelse på regionens hospitaler

Hospitalerne borgerinddrager blandt andet gennem brugerråd, patientekspertpaneler, dialogfora samt via en lang række mere enkeltstående projekter, der centrerer omkring brugerinddragelse.

I forbindelse med de nye hospitalsbyggerier i Region Midtjylland er der ligeledes sket borgerinddragelse i flere sammenhænge. Blandt andet nedsatte Det Nye Universitetshospital (DNU) et borgerpanel med cirka 70 borgere. I forbindelse med en række af de øvrige hospitalsbyggerier er der ligeledes nedsat brugerråd, afholdt borgermøder mv.

Samarbejde med frivillige og patientforeninger

På mange af Region Midtjyllands arbejdspladser er der tilknyttet frivillige. Det gælder både de somatiske hospitaler, psykiatri- og socialområdet samt de hospicer, som regionen har driftsoverenskomst med. Det frivillige arbejde er ofte organiseret under en frivillig organisation som f.eks. Kræftens Bekæmpelse eller Dansk Røde Kors. Flere hospitaler har et godt samarbejde med guider fra Røde Kors, der hjælper patienter og pårørende med at finde vej på hospitalerne. Frivillige benyttes desuden af og til som "patienter" når der skal udarbejdes oversigtskort, ses på nye procedurer mv.

Region Midtjylland vedtog i 2011 en række principper for, hvordan der skal samarbejdes med de frivillige og hvilke spilleregler, der skal gælde. I forlængelse af principperne for frivillighed har regionsrådet udarbejdet en strategi for udbygning af frivillighedsindsatsen.

[Link til side om frivillighed i regionen: 16](#)

I regionens Budget 2017 var der en hensigtserklæring om, at "Region Midtjylland fortsat ønsker et godt samarbejde med patientforeningerne. Dette ønskes videreført efter ibrugtagning af de nye hospitaler." Arbejdet med denne hensigtserklæring var forankret i Sundhedsbrugerrådet, der var nedsat i perioden 2014-2017, og som havde til opgave at styrke brugerperspektivet på sundhedsvæsenet, herunder det sammenhængende patientforløb mellem hospitaler, praksissektoren og kommunale tilbud.

Digitale medier

Region Midtjylland er tilstede og aktiv på de sociale medier. Et konkret eksempel på inddragelse via de digitale medier var, at regionen anvendte digital borgerinvolvering i forbindelse med, at hospitalsafdelingerne skiftede til mere borgervenlige navne.

Diverse projekter

Region Midtjylland arbejder desuden i en lang række af afgrænsede projekter tæt sammen med borgere. Nedenfor er kort nævnt enkelte nedslag fra nogle af regionens forskellige virkeområder.

- I forbindelse med det forrige regionsrådsvalg, var regionen i dialog med sprogskoler og indvandrerforeninger. På baggrund af denne dialog blev der lavet en pjece og en film, der havde til formål at øge valgdeltagelsen i disse grupper.
- Inden for somatikken har regionen blandt andet inddraget borgere og borgergrupper i at udvikle et regionalt redskab til patientkommunikation. Regionen var eksempelvis ude på

arbejdspladser og sprogcentre for at få input til en patientinformationsfilm.

[Link til patientinformationsfilm: 17](#)

- Inden for det psykiatriske område har ambassadører fra "en af os"-kampagnen givet gode råd til akutmodtagelserne om modtagelse af patienter med psykisk sårbarhed.

[Link til "en af os"-kampagne: 18](#)

- Inden for området regional udvikling havde man for år tilbage et projekt under navnet Anna Amalie, hvor en gruppe kvindelige erhvervs- og kulturpersonligheder som gav input til regionsrådet vedrørende den regionale udviklingsplan.

[Link til Anna Amalie-projekt: 19](#)