



Datum

2019-05-31

Vår referens

Frida De Oliveira Lundquist

Planeringssekreterare

Frida.DeOliveira-Lundquist@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss - Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen ASN-2019-6498

Sammanfattning

Arbetsmarknads och socialförvaltningen har mottagit remiss *Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen* från stadskontoret.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppfattning är att utredningen genomförts med hög ambition. Förvaltningen anser att det är positivt att utredningen bygger på synpunkter från både förtroendevalda och tjänstepersoner och framhåller att dessa bör tas tillvara.

Utredningen presenterar synpunkterna från de förtroendevalda och från tjänstepersonerna på ett tillfredsställande sätt, men arbetsmarknads- och socialförvaltningen efterfrågar fler handfasta förslag och exempel att ta ställning till. Förvaltningen anser att det mest angelägna är att förfarandet är begripligt och effektivt utifrån Malmöbornas perspektiv, oavsett om det handlar om medborgarförslag eller Malmöinitiativet.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att kommunikationen med Malmöborna behöver ske i olika former och välkomnar fler fysiska möten. Förvaltningen vill dock framhålla att fysiska möten inte nödvändigtvis löser utmaningen med ojämlika förutsättningarna för deltagande som vi ser påverkar medborgarförslag och Malmöinitiativet.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden avger yttrande till Kommunstyrelsen enligt arbetsmarknads- och socialförvaltningens förslag.

Beslutsunderlag

- Sammanställning enkätsvar KF ledamöter inklusive ersättare
- Rapport översyn av medborgarförslag Malmöinitiativet och Malmöpanelen
- G-Tjänsteskrivelse ASN 190617 Remiss - Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-06-05

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-06-13

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-06-17

Beslutet skickas till

registrera.stk@malmo.se

Ärendet

Arbetsmarknads och socialförvaltningen har mottagit remiss Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen från stadskontoret.

Den 27 april 2017 beslutade kommunfullmäktige att anta förslag om reviderade principer för handläggning av medborgarförslag. Kommunstyrelsen beslutade att uppdra åt stadskontoret att göra en översyn av och lämna förslag på åtgärder för medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen.

Bakgrund

Kommunfullmäktige beslutade våren 2004 om e-strategi för Malmö stad. Under de efterföljande åren revideras strategin och år 2008 kopplades en projektplan till denna. I projektplanen presenterades Malmöinitiativet och Malmöpanelen som två verktyg för medborgardialog. Vid ungefär samma tidpunkt lyfte SKL att utveckling av medborgarnas delaktighet och engagemang var en viktig fråga. Ett forum för utveckling av metoder för medborgardialog startades och i vilket Malmö stad deltog.

Medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen är tre olika former för medborgardialog. Medborgarförslag innebär att Malmöbor kan lämna förslag som handläggs av respektive nämnd. Malmöinitiativet är det första e-petitionssystemet i Sverige och innebär att Malmöbor kan lämna ett förslag eller initiativ på www.malmo.se som sedan kan debatteras och stödjas genom ett digitalt röstningssystem. Förslag som fått minst 100 röster behandlas politiskt av aktuell nämnd. Malmöpanelen är en enkätundersökning som riktar sig till Malmöbor. Enkäten skickas till ca 1600 Malmöbor som utgör ett representativt tvärsnitt av Malmö. Deltagarna svarar digitalt eller via pappersenkät. Malmöpanelen genomförs två gånger per år och resultatet av undersökningen skickas till berörda nämnder.

Utredningen ger en kronologisk beskrivning av tidigare beslut och utvärderingar som gjorts. I utredningen presenteras också fullmäktigeledamöternas syn på de olika formerna för medborgardialog. Majoriteten av ledamöterna anser att den främsta målsättningen med att ha medborgardialog är att tillvarata engagemang, goda idéer och konkreta förslag. Andra svarade att medborgardialog är viktigt för att skapa möjlighet för medborgare att påverka beslut och för att ta reda på medborgares åsikter inför kommande beslut.

Relationen till den representativa demokratin

Regeringsformen är den grundlag som beskriver hur Sverige ska styras, vilka demokratiska rättigheter medborgarna har och hur den offentliga makten ska fördelas. Sverige har representativt statskick vilket innebär att de med allmän rösträtt väljer politiska representanter som representerar folket.

I kommunerna har styrande politiker valts av medborgarna för att ta plats i kommunfullmäktige.

Av kommunallagen framgår att ärenden i fullmäktige kan väckas av den som är folkbokförd i kommunen, förutsatt att kommunen har beslutat om att införa möjlighet att lämna medborgarförslag. Kommunfullmäktige i Malmö har tagit ställning till att inte införa en sådan modell. Medborgare kan ta kontakt med politiker för att lyfta frågor som är angelägna för den enskilde.

Valdeltagande lyfts som ett mått på deltagande och medinflytande. I kommunfullmäktigevalen 2018 röstade 79 procent av Malmös invånare. Valdeltagandet i västra respektive östra delen av Malmö skilde sig med sju procentenheter.

Eftersom barn och unga inte kan rösta eller vara folkvalda fordras att deras perspektiv fångas upp på andra sätt. Enligt barnkonventionen ska barnets synpunkter beaktas i frågor som berör dem direkt eller indirekt.

I utredningen beskrivs forskningsläget för det aktuella området. Här lyfts att medborgardialog enligt forskning i första hand har ett agendasättande syfte. Att en medborgardialog inte nödvändigtvis behöver medföra att demokratin stärks eller utvecklas. Syftet med medborgardialog är att lyssna in varandras åsikter och förbereda hållbara politiska beslut. Vidare beskriver forskningen delaktighet som en viktigt eller till och med avgörande faktor för hållbar utveckling och att det kommer att bli allt viktigare att arbeta för att även delaktiggöra grupper som i dag inte är involverade.

Utredningen hänvisar också till Demokratitutredningen, en statlig offentlig utredning. I utredningen uttrycktes att delaktigheten i samhället måste öka och att de offentliga politiska samtalen måste öppnas upp för att möjliggöra medborgarnas insyn och ansvarsutkrävande.

Nationella aktörer, till exempel SKL såväl som internationella aktörer arbetar för att öka medborgarnas deltagande. I EU finns det så kallade medborgarinitiativet som syftar till öka medborgarnas deltagande i den europeiska demokratin. Även FN:s Agenda 2030 lyfter fram betydelsen av delaktighet och inflytande för att uppnå de 17 globala målen för hållbar utveckling.

Stadens styrning, lika rättigheter, hållbarhet och digitalisering

En ofta återkommande diskussion är den om medborgardialogen ska ske med politikerna eller tjänstepersonerna. Det brukar framhållas att politikerna ska delta i dialoger som handlar om vad och varför medan tjänstepersoner ska hantera dialoger som handlar om hur något ska göras. För medborgarna är det inte alltid självklart hur detta ska hållas isär.

Medborgardialog och demokratiserad styrning är återkommande i visions- och styrdokument såväl som i flera nämnders reglementen.

I ärendet beskrivs att ett av Malmö stads övergripande mål med digitaliseringen är stärkt demokrati och ökad inkludering men att digitaliseringens kraft också kan användas för att sprida antidemokratiska budskap och desinformation. Den digitala utvecklingen tenderar också att gynna högutbildade mer än lågutbildade. Detta framgår också av kommunfullmäktigeledamöternas svar på frågan om de anser att de tre former av medborgardialog som utredningen behandlar tillfredsställer medborgarnas möjligheter att påverka det som sker i staden på ett meningsfullt sätt. Majoritet svarar att detta ”stämmer delvis” men att likvärdigheten för Malmöborna gällande möjligheterna att lämna medborgarförslag

varierar.

Kommunstyrelsens ansvar i förhållande till nämndernas ansvar

Kommunstyrelsens förvaltning stadskontoret har ansvar för utveckling av de livesända kommunfullmäktigemötena samt medborgarnas tillgång till möteshandlingar, vilka ger alla medborgare möjlighet att följa mötena fysiskt på plats eller via internet. Till kommunstyrelsen finns också flera råd knutna för dialog med bland annat intresseorganisationer som företrädar olika grupper i samhället.

Statistik

Utredningen presenterar statistik för medborgarnas engagemang avseende medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen. De flesta nämnder tar emot en handfull medborgarförslag per år, förutom tekniska nämnden som mellan 2016-2018 tog emot närmre 90 förslag.

Antalet inkomna Malmöinitiativ har ökat från 122 initiativ år 2017 till 195 initiativ år 2018. Under år 2018 fick 34 Malmöinitiativ tillräckligt många röster för att behandlas av nämnd. Statistiken kring antalet förslag och kring initiativtagarna påverkas av att projektet ”Tjejer i förening” under några dagar genomförde en aktivitet där cirka 40 Malmöinitiativ skickades in. Ungefär 60 procent av kommunfullmäktigeledamöterna anser att Malmöinitiativet bör vara kvar.

Malmöpanelen har använts sedan år 2008. Under perioden 2008-2011 låg svarsfrekvensen på över 50 procent, men sedan 2012 har den dalat, undantaget ett tillfälle i november 2016. Ungefär 60 procent av kommunfullmäktigeledamöterna är positiva till Malmöpanelen. De flesta kommunfullmäktigeledamöterna har ingen åsikt om hur ofta frågor ska skickas ut till panelen eller tycker att det bör ske i samma utsträckning som idag.

Förslag på åtgärder för utveckling av medborgardialog

Det finns fler exempel på former för medborgardialog än vad föreliggande utredning behandlar, till exempel öppna möten, dialogforum och medborgarbudget. Knappt hälften av kommunfullmäktigeledamöterna föredrar fysiska möten framför digitala plattformar eller skrivelser.

Bland kommunfullmäktigeledamöternas förslag på åtgärder avseende medborgarförslag återfinns behovet av rutiner för handläggningen av medborgarförslag och tydlighet kring hur kommunikationen med förslagsställaren ska fungera. Nämndsekreterarna framför bland annat att samordningen behöver bli tydligare i de fall ett medborgarförslag ska hanteras av flera nämnder, att det är problematiskt att ha medborgarförslag som inte är medborgarförslag i kommunallagens mening och att medborgarförslag i sin nuvarande form inte svarat mot ändamålet att öka delaktigheten och inflytandet för Malmöborna.

När det gäller utvecklingen av Malmöinitiativet framhåller kommunfullmäktigeledamöterna att det behöver skapas fler fysiska möten. Det framförs också synpunkter på att Malmöinitiativet är odemokratiskt och bör avvecklas. Nämndsekreterarna lyfter att antalet underskrifter är för lågt satt för en stad av Malmös storlek och att det eventuellt bör finnas ett krav på att förslagsställaren ska vara folkbokförd i Malmö.

Kommunfullmäktigeledamöternas förslag på åtgärder avseende Malmöpanelen visar på ett

behov av att utveckla handläggning och administration, representativitet, frågeställningarnas utformning, frekvens kopplat till kvalitetsarbetet samt spridning av resultat. Det finns även förslag på att använda Malmöpanelen för att följa kommunfullmäktigemålen.

Stadskontorets frågor

Utredningen föreslår att eftersom nämnderna och Malmöborna är direkt berörda av eventuella förändringar bör de ges möjlighet att inkomma med synpunkter. Synpunkterna kan komplettera den mångfacetterade bild som framkommit under utredningen.

Nedan följer stadskontorets frågor samt arbetsmarknads- och socialförvaltningens svar.

A) Politikernas högst rankade målsättning med medborgardialog är att ”tillvarata engagemang, goda idéer och konkreta förslag hos medborgarna”. Bedömningen är att det behöver underlättas för Malmöbor att lämna förslag och synpunkter. Idag kan förslag lämnas på nedanstående två sätt;

1: en medborgare över 18 år folkbokförd i Malmö lämnar medborgarförslag till valfri eller samtliga nämnder som behandlas politiskt.

2: en enskild individ oavsett ålder och hemvist lämnar Malmöinitiativ som samlar 100 röster och därefter behandlas politiskt.

Hur ska förslag till Malmö stad ske framöver? Vilka strukturella förändringar behöver ske? Vad behöver göras för att möjligheterna ska bli likvärdiga?

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser inte att medborgarförslag i sin nuvarande form helt möter ändamålet att öka delaktigheten och inflytande för Malmöborna. Erfarenheten från de tidigare stadsområdena är att majoriteten av de inkomna medborgarförslagen rörde stadens fysiska miljö. En del av förslagen hade dessutom snabbt kunnat hanteras via gatukontorets kundtjänst. I stället hanterades förslagen i en utdragen nämndsprocess som ofta resulterade i ett beslut om att sända förslaget vidare till den nämnd som hade ansvar för och uppdrag kring frågan.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppfattning är att det inte är oproblemiskt att Malmö stad använder begreppet medborgarförslag utan att förfarandet kring medborgarförslag följer kommunallagen (KL 8 kap. 1§). Förvaltningen bedömer det inte heller som önskvärt att byta ut nuvarande förfarande mot ett mer regelrätt medborgarförslaghanterade där kommunfullmäktige är mottagare av förslagen. Detta eftersom förvaltningens bedömning är att majoriteten av förslagen behöver sändas på remiss till annan/andra nämnde(er) och att det riskerar att bli en än mer utdragen process.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppfattar att det ofta framstår som oklart hur Malmöinitiativet och medborgarförslag förhåller sig till varandra, och hur de eventuellt eller eventuellt inte kompletterar varandra som former av medborgardialog.

Förvaltningen anser att det mest angelägna är att förfarandet är begripligt och effektivt utifrån Malmöbornas perspektiv, oavsett om det handlar om medborgarförslag eller Malmöinitiativet. Förvaltningen upplever att det även idag kan uppstå en situation där förslagsställaren är missnöjd över eller oförstående inför de ofta långa ledtiderna.

B) Malmöpanelen är den kanal som nämndernas politiker har för att kunna ställa frågor till Malmöbor. I utredningen framkommer att panelen har en sjunkande svarsfrekvens och att frågorna som ställs samt återkoppling resultatet kan utvecklas. Bedömningen är att kommunikativa och strukturella insatser behövs för att utveckla arbetet.

Hur ska inhämtandet av Malmöbornas åsikter ske framöver? Vilka kommunikativa och strukturella förändringar behöver ske?

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att tanken med en för Malmöns befolkning representativ panel att ställa frågor till är god. Det är därför olyckligt att motivationen för att delta i panelundersökningarna är låg samt att det i Malmö stad saknas en gemensam uppfattning om hur panelen ska användas.

Förvaltningen anser att det är ett bra förslag att i större utsträckning använda Malmöpanelen för att mäta nämndernas måluppfyllelse. För deltagande i mer tidskrävande opinionsundersökningar eller paneler utgår ofta någon typ av premie. Förvaltningen föreslår att utlottning av fribiljetter eller annan premie till de som svarat ska testas för att se om det kan vara en faktor som fungerar motiverande för deltagande i Malmöpanelen.

Detta ärende begränsar sig till ovan nämnda former för medborgardialog. I utredningen framgår att det från medborgare krävs handlingskompetens för att kunna påverka. Handlingskompetens påverkas av kunskap, motivation och möjligheter. Det är också svårt att nå ut till medborgare i ett stort informationsflöde. Bedömningen är att Malmö stad behöver utveckla begriplig och tillgänglig kommunikation med Malmöborna. Det kan gälla innehåll och utformning av stadens kommunikationskanaler men också hur och var kommunikationen sker, så att den passar Malmöborna. Ökad transparens, tillgänglighet och förenkling är ledord.

Vilka förändringar behöver ske för att kommunikationen mellan Malmö stad och Malmöborna ska bli ändamålsenlig?

Arbetsmarknads- och socialnämnden antog i januari 2019 *Handlingsplan för brukardialog*. Begreppet brukardialog syftar till den dialog som förs mellan tjänsteperson och brukare av en specifik tjänst eller verksamhet i syfte att utveckla denna. Arbetet med brukardialog utgör en viktig del av arbetsmarknads- och socialförvaltningens kvalitetsarbete. Förvaltningen anser att en välfungerande kommunikation med brukaren så nära verksamheten som möjligt ofta är mer effektivt och kan innebära att långa byråkratiska dialogprocesser kan undvikas. I andra situationer är det just politiska inriktningsbeslut som behövs och i dessa fall utgör medborgarförslag och Malmöinitiativ viktiga och användbara verktyg, inte minst för att aktualisera en fråga.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att kommunikationen med malmöborna behöver ske i olika former. Medborgarförslag och Malmöinitiativet upplevs vara relativt byråkratiska

former av medborgardialog. Malmöpanelen är en möjlighet för de förtroendevalda att inhämta synpunkter på bestämda frågor men ger inget eller lite utrymme att styra frågorna eller att komma med egna initiativ. Den enkät som under arbetet med utredningen skickats till fullmäktigeledamöterna hade förhållandevis låg svarsfrekvens, men förvaltningen anser trots detta att det är angeläget att ta tillvara det som framförts av respondenterna. Nästan hälften av de svarande ledamöterna framhåller att de vill se medborgardialog i form av fysiska möten.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser också att det skulle vara välkommet med fler fysiska medborgardialoger, men vill samtidigt framhålla att det inte nödvändigtvis är ett sätt att arbeta sig förbi de ojämlika förutsättningarna för deltagande som vi ser påverkar medborgarförslag och Malmöinitiativet.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att arbetet med att utveckla formerna för medborgardialog även fortsatt bör kopplas till den digitala utvecklingen i staden. I detta arbete behöver jämlikhetsperspektivet vara närvarande för att säkerställa rättvisa förutsättningar för medborgarnas deltagande, oavsett nivå på dator- eller internetkunskap.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppfattning är att utredningen genomförts i enlighet med utredningsdirektivet och med hög ambition. Det är positivt att utredningen bygger på synpunkter från både förtroendevalda och tjänstepersoner. Förvaltningen menar att det är angeläget att insatser och arbetssätt utvärderas och följs upp regelbundet för att försäkra att de är ändamålsenliga och ger förväntad effekt.

Förvaltningens bedömning är att intresset för medborgardialog både varit och är stort, på politisk nivå såväl som hos tjänstepersoner. Trots detta råder en viss osäkerhet kring hur Malmö stad ska arbeta för att öka deltagandet och delaktigheten.

Utredningen fokuserar i enlighet med utredningsdirektivet på de befintliga, etablerade former för medborgardialog som används i Malmö stad. Utredningen presenterar synpunkterna från de förtroendevalda och från tjänstepersonerna på ett tillfredsställande sätt.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen hade välkomnat fler, konkreta, förslag att ta ställning till för att tillsammans med övriga nämnder/förvaltningar utveckla arbetet. Malmöbornas delaktighet och engagemang spänner ofta över flera nämnders ansvarsområden, vilket ställer höga krav på samordning och ett gemensamt förhållningsätt till hur medborgarförslag kan bidra till att utveckla staden.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef
Katarina Lindeberg Avdelningschef
Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef