



Datum

2019-05-29

Vår referens

Frida De Oliveira Lundquist

Planeringssekreterare

Frida.DeOliveira-Lundquist@malmo.se

## Tjänsteskrivelse

### **Uppdrag budget 2018 - Ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar STK-2018-90 ASN-2019-4583**

#### **Sammanfattning**

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit remiss från kommunstyrelsen angående *Uppdrag budget 2018 – Ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar* (STK-2018-90). Remissen ger en bred beskrivning av frågans bakgrund och av dess komplexitet.

Det finns ett stort intresse för medborgardialog och medborgardeltagande både på politisk nivå och bland tjänstepersoner. Trots detta råder ibland osäkerhet och saknas metoder och kunskap kring hur Malmö stad ska arbeta systematiskt för att öka dialogen, deltagandet och delaktigheten.

Förvaltningen menar att det är positivt att remissen har höga ambitioner att klargöra gränssnittet mellan de förtroendevaldas och tjänstepersonernas respektive roller och ansvar.

Förvaltningen menar att remissen skulle kunna kompletteras med medborgarnas perspektiv. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser att det finns goda förutsättningar för att koppla arbetet med samordnade modeller för medborgardeltagande till den digitala utvecklingen i staden.

Förvaltningen har förhoppning om att digitaliseringens möjligheter tas tillvara i det fortsatta arbetet med modeller för samordnad medborgardialog.

#### **Förslag till beslut**

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

#### **Beslutsunderlag**

- Uppdrag budget 2018: modeller för samordnad medborgardialog - Rapport
- G-ASN 190618 Uppdrag budget 2018 - Ta fram modeller för en samordnad medborgardialog

#### **Beslutsplanering**

ASN presidieberedning 2019-05-08

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](mailto:registrera.stk@malmo.se)

## Ärendet

Arbetsmarknads- och socialnämnden har mottagit remiss från kommunstyrelsen angående *Uppdrag budget 2018 – Ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar* (STK-2018-90). Genom Malmö stads budget för 2018 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att i samråd med berörda förvaltningar föreslå modeller för en samordnad medborgardialog.

I föreliggande ärende presenteras genomförandet av uppdraget, samt förslag till modell för samordnad medborgardialog.

### Del 1: Uppdraget

I ärendet presenteras ramarna för uppdraget. Det framhålls att behovet av nya komplementära former för medborgardeltagande tilltar när det politiska deltagandet minskar i samhället. I ärendet beskrivs vidare att medborgardeltagande är betydelsefullt ur ett demokratiskt perspektiv, genom att det kan öka tilliten och förståelsen för det demokratiska systemet, skapa kontakter mellan medborgare och förtroendevalda samt ge medborgare möjlighet till inflytande även mellan valen. Det lyfts också fram att medborgardeltagande även har nytta och värde ur ett kvalitetsperspektiv, genom att det kan bidra till att ge de förtroendevalda bättre beslutsunderlag. För kommunens verksamheter innebär det också nytta att kunna få förslag och återkoppling från dem som använder kommunens service.

I ärendet beskrivs olika former av medborgardeltagande. Det finns ingen vedertagen och tillämpad definition av vad medborgardialog innebär i Sverige. Flera olika sorters kontakt mellan en kommun som Malmö stad och de som bor och verkar i kommunen skulle därför kunna kategoriseras som medborgardialog. Sveriges kommuner och landsting (SKL) definierar inte heller tydligt vad de avser med medborgardialog, däremot klargör de att det är de förtroendevalda som har yttersta ansvar för att genomföra medborgardialog. Ofta delar man upp dialogen i två huvudsakliga kategorier; medborgardialog och brukardialog. När denna distinktion görs brukar medborgardialog innebära att förtroendevalda för dialog med medborgare medan brukardialog innebär att tjänstepersoner för dialog med de som använder en specifik kommunal tjänst med avsikt att utveckla kvaliteten på tjänsten.

Stadskontoret har under arbetet med uppdraget tillsatt en arbetsgrupp med representanter från olika förvaltningar. Denna arbetsgrupp har utformat ett förslag till ramverk för att kategorisera olika former av medborgardeltagande, vilket presenteras i ärendet enligt nedan:

*Medborgardialog*: syftar till att diskutera det medborgarna tycker är viktigt. Deltar från kommunen gör de förtroendevalda.

*Kunskapsdialog*; syftar till att samla in medborgare och intressenters kunskap och perspektiv för att utveckla staden och verksamheten. Deltar från kommunen gör tjänstepersoner.

*Brukardialog*; syftar till att utveckla den löpande verksamheten utifrån brukarens perspektiv. Deltar från kommunen gör tjänstepersoner.

*Kommunvägledning*; syftar till att ge medborgare, företagare och besökare en väg in för frågor, enklare rådgivning och säkrare vidarehantering. Deltar från kommunen gör tjänstepersoner.

I ärendet problematiseras begreppet medborgare i medborgardialog. I sammanhanget avser begreppet medborgare inte bara de som är medlemmar i en stat, eller en kommun. Även de som saknar formellt medborgarskap, eller inte är folkbokförda i kommunen kan vara intressanta att föra dialog med, utifrån att de på olika sätt verkar i eller använder sig av staden. I ärendet framhålls ändå värdet i att använda just begreppet medborgardialog, eftersom det trots vissa oklarheter är ett etablerat begrepp.

Ärendet redogör även för definitionen av begreppet brukare. Brukare är alla de som nyttjar kommunala tjänster och service, till exempel skolever, klienter inom socialtjänsten och alla de som nyttjar stadsrummet.

Ärendets primära fokus är samordningen mellan stadens förvaltningar i frågan, snarare än att föreslå vilka konkreta metoder som ska användas för att genomföra medborgardialog. I ärendet beskrivs de organisationsförändringar som Malmö stad har genomfört under 2013 och 2017 och som inneburit att staden idag har en ren facknämndsorganisation. Förändringarna sägs påverka gränssnitt inom organisationen och den formella ansvarsfördelningen. För arbetet med medborgardeltagande har omorganisationen fått konsekvenser, eftersom stadsdels- och stadsområdesförvaltningarna tidigare kunnat bistå övriga förvaltningar med bland annat områdeskunskap och nätverk vid genomförande av dialoger i olika delar av staden. Stadsområdesförvaltningarna fungerade som en ingång för externa aktörer i det lokala utvecklingsarbetet. Kommunen finns fortfarande kvar genom sin breda verksamhet i stadens olika geografiska delar, men ansvaret för det lokala utvecklingsarbetet har inte längre någon självklar organisatorisk hemvist. I ärendet framhålls att detta är en viktig aspekt att ha i åtanke i det fortsatta arbetet med medborgardeltagande.

## **Del 2: Nuläge**

Ärendet beskriver att det i kommunallagen inte ställs några krav på att landets kommuner ska arbeta med medborgardialog. Däremot anges i lagen att nämnderna ska verka för att samråd sker med dem som utnyttjar tjänster. Idag har åtta av Malmö stads nämnder i uppgift att bedriva brukar- och medborgardialog enligt sina reglementen. År 2009 antog fullmäktige en beredningsmodell för hur stadens organisation ska arbeta med medborgardialog. I samband med omorganiseringen 2013 beslutade kommunfullmäktige att övriga politiska nämnder ska ansvara för att inom sina verksamhetsområden bedriva brukar- och medborgardialog i stadsområdena. Det finns således utifrån lagstiftning, reglementen och beslut i kommunfullmäktige krav på nämnderna att arbeta med medborgar- och brukardialog.

Trots att Malmö stad haft en beredningsmodell för arbetet med medborgardialog sedan år 2009, konstaterades redan år 2012 att denna beredningsmodell var bristfälligt förankrad och att få

kände till den. Sedan dess har såväl utvecklingsförslag och omfattande omorganiseringar genomförts. År 2014 tillfrågades stadens nämnder hur de arbetat för att genomföra det utökade ansvar de fått för brukar- och medborgardialog. Av remissvaren framkom att ett omfattande dialogarbete bedrevs i stadens olika verksamheter, huvudsakligen i form av brukardialog. Även i dagsläget pågår en rad ärenden och projekt inom området för medborgardeltagande. Det finns däremot ingen Malmö stad-gemensam samordning av detta arbete.

I ärendet konstateras att det i dagsläget finns flera utmaningar och utvecklingsbehov. Bland annat nämns att beredningsmodellen för medborgardialog som antogs av kommunfullmäktige år 2009 inte är känd i organisationen, att det saknas en tydlig definition av vad som ska avses med begreppet medborgardialog, de förtroendevalda ger otydliga uppdrag gällande medborgardialog och det saknas samordning av stadens arbete med medborgardialog.

### **Del 3: Framtiden**

Ärendets tredje del syftar till att presentera en modell för samordnad medborgardialog som avser att utveckla stadens arbete utifrån de problem och utvecklingsbehov som identifierats. Den arbetsgrupp som arbetat med uppdraget anser att fokus bör vara ändrade arbetssätt och kunskapshöjande insatser, snarare än styrdokument och riktlinjer.

Två huvudsakliga förslag presenteras. Det första förslaget avser en tydlig struktur för lärande och utveckling. Arbetsgruppen föreslår att stadskontoret ges i uppdrag att tillsammans med stadens förvaltningar bedriva ett utvecklingsarbete gällande medborgar- och kunskapsdialog. Övriga förvaltningar ges i uppdrag att utse en kontaktperson och att delta i de utvecklingsaktiviteter som anordnas. Dessa kommer tillsammans att utgöra ett stadsövergripande nätverk av tjänstepersoner som på olika sätt arbetar med medborgardeltagande. I detta nätverk ska kunskap och erfarenheter spridas och utvecklingsarbete ske. Nätverket bör ha en övergripande planering som visar syfte och innehåll för nätverkets arbete under mandatperioden. Arbetet förväntas ske inom respektive nämnds ordinarie budget. Vidare föreslår arbetsgruppen att tidigare presenterat ramverk för kategorisering av olika typer av medborgardeltagande ska kunna fungera som en gemensam referenspunkt. I ärendet föreslås att ett av nätverkets utvecklingsuppdrag bör vara att kontinuerligt kartlägga vilket dialogarbete som bedrivs.

Det andra förslaget avser utbildning för förtroendevalda och tjänstepersoner. Detta förslag gör avstamp i utmaningen bristande samsyn i vad medborgardialog innebär och otydligheten i uppdraget gällande att genomföra medborgardialog. Inom ramen för det första förslaget som presenteras ovan föreslås ett av utvecklingsuppdragen vara att identifiera behov av och genomföra kompetenshöjande insatser för förtroendevalda och tjänstepersoner inom Malmö stad.

Avslutningsvis i ärendet lyfts en utmaning som arbetsgruppen anser sig ha identifierat i att arbetet med medborgardeltagande sedan omorganiseringen år 2017 inte längre ha en tydlig geografisk hemvist. En tydligare geografisk organisering och samordning av det lokala utvecklingsarbetet lyfts fram som en viktig förutsättning för att uppnå en mer samordnad medborgar- och kunskapsdialog.

### **Stadskontorets frågor**

*Synpunkter och förslag på hur samordnad medborgardialog bäst organiseras i staden*

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att ärendet ger en bra framställning av bakgrund till och komplexiteten i frågan, samt en pedagogisk beskrivning av olika former av medborgardeltagande.

Förvaltningen anser att begreppet kunskapsdialog är ett särskilt användbart begrepp. Begreppet behövs för att särskilja den medborgardialog som förtroendevalda ansvarar för från den dialog som tjänstepersoner genomför för att inhämta kunskap som medborgarna besitter.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i stadskontorets bedömning om att detta är en utmaning som kräver andra lösningar än ytterligare styrdokument. Förvaltningen anser inte att ärendet helt möter förvaltningens förväntningar avseende att presentera modeller för en samordnad medborgardialog. Förvaltningen anser att det är en brist att konkreta förslag inte presenteras. Förvaltningens erfarenhet är att just kunskap om hur medborgare konkret kan involveras är en av anledningarna till att såväl förtroendevalda som tjänstepersoner misslyckas med sina åtaganden kring att möjliggöra medborgardeltagande.

Som nämnts ovan anser förvaltningen att det är en brist att ärendet endast fokuserar på tjänstepersoner och förtroendevalda och däremot lämnar medborgarens, den i sammanhanget viktigaste partens, intressen okommenterade. Förvaltningen anser att utgångspunkten för hur vi ska arbeta med medborgardeltagande bör vara att ställa frågor som utgår från medborgarna. Vill medborgare delta? På vilket sätt önskar medborgare delta? När önskar medborgare delta? Vem avgör när medborgaren ska delta? Det finns mycket forskning och erfarenhet kring dessa frågor som spelar roll för hur vi bör utforma modeller för samordnad medborgardialog och som med fördel hade kunnat vägas in i detta ärende.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att ärendet lägger för stor vikt vid Malmö stads tidigare organisation. En modell för samordnad medborgardialog behöver möta organisationen så som den ser ut idag och tillvarata den potential som en organisering i fackförvaltningar erbjuder. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill också framhålla att påståendet om att det pågår en ”utredning av effekterna av organisationsförändringen 2017” på förvaltningen är felaktigt, däremot pågår ett arbete för att tillvarata de erfarenheter som gjorts på området inom de tidigare stadsområdesförvaltningarna.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser att det finns goda förutsättningar för att koppla arbetet med samordnade modeller för medborgardeltagande till den digitala utvecklingen i staden. Förvaltningen har förhoppning om att digitaliseringens möjligheter tas tillvara i det fortsatta arbetet med modeller för samordnad medborgardialog.

### *Synpunkter på föreslagna aktiviteter*

#### Förslag 1: en tydlig struktur för lärande och utveckling

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser fördelar med ett förvaltningsövergripande nätverk, inte minst för samordningen av medborgardeltagandeprocesser där många olika förvaltningar behöver involveras. Trots detta anser förvaltningen att nätverksformen är sårbar genom att nätverk riskerar att bestå av tjänstepersoner utan beslutsmandat eller möjlighet att påverka i någon större utsträckning. Inom Malmö stads organisation finns det enskilda förvaltningar med tusentals medarbetare och det är svårt att se hur *en* enskild medarbetare i dessa förvaltningar ska kunna bära utvecklingsarbetet kring medborgardeltagande inom respektive förvaltning.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det skulle vara värdefullt om stadens förvaltningar kunde få stöd i frågan inom ramen för den nya organisationen på stadskontoret.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen menar att lärdomar kan dras av den verksamhet som Garaget drev i projektform genom Dialoglabbet under perioden 2008-2011. Att utveckla en intern, konsultativ funktion specialiserad på dialogmetoder, skulle kunna innebära att kompetensen kan nyttjas av alla förvaltningar och på alla ställen i staden, vid behov.

### Förslag 2: Utbildning för förtroendevalda och tjänstepersoner

Förvaltningen anser att detta är ett välkommet förslag att anordna utbildningstillfällen för förtroendevalda och tjänstepersoner. Det är särskilt viktigt att utbildningsinsatserna inriktas utifrån tjänstepersoners och förtroendevaldas respektive uppdrag och roller men att de utgår ifrån samma begrepp, definitioner och beskrivningar. Förvaltningen ser att detta kan ge förutsättningar för en gemensam förståelse av medborgardeltagande.

#### *Beskrivning av eventuella konsekvenser för nämndernas verksamhet*

Arbetsmarknads- och socialnämnden antog i januari 2019 *Handlingsplan för brukardialog*. Handlingsplanen utgår ifrån socialtjänstens definition av brukare som en person som får, eller är föremål för en utredning om att få, individuellt behovsprövande insatser från socialtjänsten. För att en brukare ska bli aktuell för en insats hos arbetsmarknads- och socialnämnden behöver brukaren vara en del av, eller anhörig till någon som är en del av, målgruppen för arbetsmarknads- och socialnämndens verksamhet.

Av arbetsmarknads- och socialnämndens reglemente framgår att nämnden ska verka för medborgardialog med dess målgrupper samt att nämnden ska verka för att samråd sker med dem som nyttjar dess tjänster. Tjänstepersoner i arbetsmarknads- och socialförvaltningen har i sitt dagliga arbete ständig kontakt med brukare där en dialog förs på individnivå. Brukare ska vara delaktiga exempelvis i framtagande av genomförandeplaner och samordnade individuella planer som rör planering på individnivå. Begreppet brukardialog syftar till den dialog som förs mellan tjänsteperson och brukare av en specifik tjänst i syfte att utveckla tjänsten. I förvaltningen pågår ett utvecklingsarbete där en modell för brukarinflytande kommer att tas fram under år 2019, vidare pågår ett utvecklingsarbete kring dialog med idéburna organisationer utifrån nämndens ansvarsområden.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) ska socialtjänsten, på demokratins och solidaritetens grund, även främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Inom ramen för detta uppdrag kan tjänstepersoner inom förvaltningen komma att möta medborgare som inte kan definieras som brukare enligt socialstyrelsens definition. Förvaltningen anser att kunskapsdialog är ett utmärkt begrepp för att beskriva detta arbete.

Utifrån dessa förutsättningar är arbetsmarknads- och socialförvaltningens bedömning att ärendet inte medför några större konsekvenser. Förtroendevaldas och tjänstepersoners deltagande i kompetenshöjande insatser samt tjänstepersoners deltagande i föreslaget nätverk innebär att tid behöver avsättas för detta.

## Förvaltningens övervägande

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att ärendet ger en bra beskrivning av frågans bakgrund och av dess komplexitet. Förvaltningens uppfattning är att det historiskt såväl som i nutid funnits intresse för medborgardialog och medborgardeltagande både på politisk nivå och bland tjänstepersoner. Trots detta råder osäkerhet och saknas metoder och kunskap kring hur Malmö stad ska arbeta för att öka dialogen, deltagandet och delaktigheten.

Förvaltningen anser att det är särskilt positivt att ärendet har höga ambitioner att klargöra gränssnittet mellan de förtroendevaldas och tjänstepersonernas respektive roller och ansvar. Däremot är det en brist att ett ärende om medborgardeltagande helt saknar medborgarnas perspektiv.

Mot bakgrund av det pågående utvecklingsarbete som sker inom förvaltningen på området, samt att det finns ett uttalat ansvar i reglemente och gällande lagstiftning, är förvaltningens bedömning att ärendet inte innebär några större konsekvenser för nämndens verksamhet.

### Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef  
Katarina Lindeberg Avdelningschef  
Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef