

Uppdrag budget 2018: Modeller för samordnad medborgardialog Stadskontoret



Upprättad
Datum: 2019-01-22
Version: 1.0
Ansvarig: Mikael Kylsäter
Förvaltning: Stadskontoret
Avdelning: Samhällsplaneringsavdelningen

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Del 1: Uppdraget.....	2
Genomförande	2
Ramar för uppdraget	3
Del 2: Nuläge.....	7
Formella krav på medborgardeltagande	7
Former för medborgardeltagande i Malmö stad	7
Historik	9
Pågående arbete gällande medborgardeltagande	11
Utvecklingsbehov för en bättre samordning	11
Del 3: Framtiden	13
Förslag 1: En tydlig struktur för lärande och utveckling.....	13
Förslag 2: Utbildning för förtroendevalda och tjänstepersoner	14
Behov av utredningsarbete bortom detta uppdrag: Lokalt utvecklingsarbete och stadens geografiska närvaro	14
Referensförteckning.....	16
Bilaga 1. Ramverk.....	18
Bilaga 2. Delaktighetstrappan	19

Sammanfattning

Uppdraget

I Malmö stads budget för 2018 gavs kommunstyrelsen följande uppdrag: ”Kommunstyrelsen, i samråd med berörda förvaltningar, ges i uppdrag att ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar”. I denna rapport beskrivs hur uppdraget har genomförts och förslag till en modell för samordnad medborgardialog presenteras.

Genomförande

Samhällsplaneringsavdelningen vid stadskontoret har tillsammans med en arbetsgrupp med representanter från flera av stadens förvaltningar genomfört uppdraget. Under arbetets gång har en kartläggning av tidigare dialogarbete i staden genomförts och utvecklingsbehov identifierats.

Problem och utvecklingsområden

Arbetsgruppen har identifierat följande utvecklingsområden gällande stadens dialogarbete:

- Beredningsmodellen för medborgardialog som kommunfullmäktige godkände 2009 är inte känd i organisationen.
- Det saknas en tydlig definition av medborgardialog och begreppet används på ett inkonsekvent sätt.
- Dialog prioriteras emellanåt inte i utrednings- och beslutsprocesser.
- Det finns ingen tydlig samordning av stadens arbete med medborgardialog.
- De förtroendevalda ger emellanåt otydliga uppdrag gällande medborgardialog.
- Det finns utmaningar i att engagera andra förvaltningar som inte har ett direkt ansvar i aktuell fråga.
- Stadsområdesnämnderna, som ansvarade för det lokala utvecklingsarbetet och som bistod i att facilitera medborgardialog och var en kontaktväg in för externa aktörer, finns inte kvar i stadens nya organisation.

Förslag till modell för samordnad medborgardialog

För att uppnå en bättre samordning av stadens dialogarbete lämnar arbetsgruppen två förslag:

1. En tydlig struktur för utveckling och lärande: Stadskontoret som kommunstyrelsens förvaltning föreslås få i uppdrag att tillsammans med stadens förvaltningar arbeta för utveckling och lärande gällande medborgardialog.
2. Utbildning för förtroendevalda och berörda tjänstepersoner: För att stärka förtroendevaldas och berörda tjänstepersoners kunskap om dialogarbetet i Malmö stad föreslås att det inom ramen för förslag 1 ska ingå att genomföra utbildnings- och informationsinsatser.

Arbetsgruppen lyfter även behovet av att se över stadens geografiska organisationsformer för att kunna samordna det lokala utvecklingsarbetet på ett tydligare sätt.

Del 1: Uppdraget

Denna rapport utgör avrapportering av det uppdrag som kommunstyrelsen gavs i Malmö stads budget för 2018 om att ta fram modeller för samordnad medborgardialog.

Kommunfullmäktiges uppdrag formulerades på följande sätt:

”Kommunstyrelsen, i samråd med berörda förvaltningar, ges i uppdrag att ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar.”

Uppdraget motiverades med att när staden växer ställs högre krav på dialog med medborgarna bortom den traditionella förvaltningsstrukturen. Några ytterligare preciseringar av vad uppdraget innebar eller förväntad leverans angavs inte.

Genomförande

Samhällsplaneringsavdelningen vid stadskontoret fick ansvaret för att genomföra uppdraget. Som ett första steg i arbetet utarbetades en uppdragsbeskrivning som beskrev hur uppdraget tolkades och skulle genomföras. Uppdragsbeskrivningen godkändes av kommunstyrelsen den 4 april 2018. Till uppdraget knöts därefter en arbetsgrupp med representanter från flera av stadens förvaltningar som alla på olika sätt arbetar med medborgardelaktighet.

Tabell 1. Deltagare i arbetsgruppen

Namn	Förvaltning
Julia Magnusson	Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
Säde Virkamäki	Fastighets- och gatukontoret (tidigare fastighetskontoret)
Amanda Neleryd	Fastighets- och gatukontoret (tidigare gatukontoret)
Ida Nord (t.o.m. sept. 2018)	Miljöförvaltningen
Veronika Hoffmann (fr.o.m. sept. 2018)	Miljöförvaltningen
Steffanie Esse	Stadsbyggnadskontoret
Gunilla Konradsson	Stadskontoret
Mikael Kylsäter	Stadskontoret (sammankallande)

Under arbetets gång har flera av arbetsgruppens medlemmar deltagit vid forum för medborgarinvolvering som anordnats inom Malmö Innovationsarena för att få kunskap om pågående utvecklingsarbete och utbyta erfarenheter med tjänstepersoner från olika förvaltningar. Den 23 november 2018 anordnades en referensträff där stadens samtliga förvaltningar och några av de kommunala bolagen bjöds in för att komma med synpunkter och förslag på arbetet.

Ramar för uppdraget

I detta avsnitt sätts ramarna för genomförandet av detta budgetuppdrag genom att några centrala begrepp diskuteras och nödvändiga avgränsningar görs.

Demokrati och medborgardeltagande

Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Detta slås fast i regeringsformens portalparagraf (SFS 1974:52). De förtroendevalda utgör folkets representanter i våra kollektiva beslutsprocesser. Det svenska statskicket rymmer såklart även inslag av andra demokratimodeller som betonar exempelvis aktivt medborgardeltagande och dialog (se Henecke och Kahn 2002 för en diskussion om olika demokratimodeller och medborgardialog), men det är viktigt att komma ihåg att den representativa demokratin utgör basen för vårt kollektiva beslutsfattande.

Samtidigt förändras det svenska samhället och förutsättningarna för den svenska demokratin, vilket leder till ett behov av att ompröva formerna för medborgardeltagande. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har sedan 2006 drivit ett projekt med fokus på att utveckla medborgardialog i kommuner, landsting och regioner. SKL anger att förändringar i det politiska deltagandet (färre partiaktiva, stora skillnader i valdeltagandet, bristande förtroende för lokala politiker samt nya former för politiskt engagemang via internet) gör det angeläget att utveckla nya former för medborgardeltagande som en del i den politiska styrprocessen och för att utveckla verksamheten.

Medborgardialog handlar alltså i detta sammanhang om att utveckla komplementära former för medborgardeltagande till den representativa demokratin som kan svara upp mot de förändringar som beskrivs ovan.

Varför verka för medborgardeltagande?

Varför ska vi som kommun verka för olika former av medborgardeltagande? Vilken nytta ger det och vilka värden främjas? I de flesta sammanhang anges att medborgardeltagande främjar två övergripande värden; demokrati och kvalitet. Ur ett demokratiskt perspektiv kan medborgarindeltagande öka tilliten och förståelsen för det demokratiska systemet, skapa kontakter mellan medborgare och förtroendevalda samt ge medborgare en chans att göra sin röst hörd mellan valen. Ur ett kvalitetsperspektiv kan medborgardeltagande bidra till att ge de förtroendevalda bättre beslutsunderlag samt att kommunen kan utveckla sin verksamhet genom att få förslag och återkoppling från dem som använder tjänsterna (se SKL 2009). Demokrati och kvalitet lyfts även fram som övergripande värden i Malmö stads principer för medborgardialog som kommunfullmäktige beslutade om 2009 (KS-KOM-2009-00447).

Värdet av medborgardeltagande betonas i flera av Malmö stad övergripande styrdokument och politiska målsättningar. En av Kommissionen för ett socialt hållbart Malmös övergripande rekommendationer var att demokratisera styrningen och stärka medborgarnas delaktighet. Även Översiktsplan för Malmö lyfter att medborgarnas medverkan i stadsutvecklingsprocesserna stärker den sociala hållbarheten.

Olika former av medborgardeltagande

Kontakterna mellan en kommun som Malmö stad och de som bor och verkar i kommunen sker på en mängd olika sätt och i en rad olika sammanhang. Allt från lagstadgade samrådsförfaranden i den fysiska planeringsprocessen till dagliga möten mellan tjänstepersoner och brukare i hemsjukvården, från vägledning via telefon till att någon väcker ett förslag på malmo.se.

Helt klart är alltså att det finns många kontaktytor mellan malmöborna och Malmö stad. I detta budgetuppdrag vill kommunfullmäktige att modeller för samordnad medborgardialog utvecklas. Men vad menas egentligen med medborgardialog? Är alla exempel ovan att betrakta som medborgardialog?

Det finns ingen allmänt accepterad och tillämpad definition av vad medborgardialog innebär i Sverige. Vilket är ett problem vi kommer att återkomma till. Men flertalet aktörer i den kommunala sektorn har ett liknande förhållningssätt till detta begrepp.

SKL definierar inte vad de avser med medborgardialog i så mening att exempelvis deltagare och syfte specificeras. Dock pekar de tydligt på att beslut om att genomföra medborgardialog är de förtroendevaldas ansvar (SKL, 2013, s. 14). Detta eftersom det är de förtroendevalda som är ytterst ansvariga för politiska beslut och som medborgarna utkräver ansvar av.

I dessa sammanhang refereras ofta till två olika huvudtyper av dialog; medborgar- respektive brukardialog. Medborgardialog innebär att förtroendevalda, eventuellt med stöd av tjänstepersoner, för dialog med medborgare. Brukardialog innebär att tjänstepersoner för dialog med de som nyttjar en specifik kommunal tjänst i syfte att förbättra den. Arbetsgruppen anser dock att dessa begrepp inte fångar in hela bredden i den interaktion som sker mellan medborgarna och en kommun. För att skapa en gemensam begreppsapparat har arbetsgruppen därför utformat ett förslag till ramverk för att kategorisera olika former av medborgardeltagande.

Förutom de två etablerade begreppen medborgardialog och brukardialog fogas i ramverket även kunskapsdialog och kommunvägledning till den spelplan som interaktionen mellan malmöborna och Malmö stad utgör. Kommunvägledning är ett etablerat begrepp och högaktuellt i Malmö stad med tanke på införandet av ett gemensamt kontaktcenter, medan kunskapsdialog är ett begrepp som arbetsgruppen här introducerar. Ramverket finns i sin helhet i bilaga 1 och relaterar till den så kallade delaktighetstrappan som finns i bilaga 2.

Tabell 2. Ramverk för att kategorisera olika former av medborgardeltagande

Typ av medborgardeltagande	Vad är syftet med mötet?	Vilka deltar från allmänhetens sida?	Vilka deltar från kommunens sida?
Medborgardialog - Mötet med Malmöbon som väljare	Diskutera det som medborgarna tycker är viktigt	Medborgare	Förtroendevalda (Tjänstepersoner endast som processtöd)
Kunskapsdialog	Ta fram beslutsunderlag alternativt kunskap för att utveckla staden och vår verksamhet	Medborgare Intressenter	Tjänstepersoner
Brukardialog - Mötet med Malmöbon som brukare	Utveckla den löpande verksamheten	Brukare	Tjänstepersoner
Kommunvägledning	En väg in för frågor, enklare rådgivning och säkrar vidarehantering in i organisationen	Medborgare Företagare Besökare	Tjänstepersoner

Ramverket ovan visar olika idealtyper av medborgardeltagande. I verkligheten kan dessa idealtyper överlappa varandra och det kan vara svårt att upprätthålla en skarp gräns. Ramverket kan dock bidra till att förstå vilken typ av medborgardeltagande vi ägnar oss åt i olika fall och jämföra och förstå stadens olika verksamheter ur detta perspektiv.

Vem är medborgare?

Medborgardialog är ett etablerat begrepp i dessa sammanhang och användes av kommunfullmäktige i formuleringen av budgetuppdraget. Som nämnts ovan finns det dock ingen tydlig definition av detta begrepp. En av oklarheterna är vad som i detta sammanhang avses med ”medborgare”. I formell mening är medborgare den som är medlem i en stat. I ett kommunalt sammanhang definieras medlemskapet på följande sätt i kommunallagen 1 kap. 4 §: ”Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.”

I detta sammanhang är dock inte det formella kommunmedlemskapet avgörande eftersom kommunen kan ha intresse av att föra dialog även med de som inte är kommunmedlemmar. I Stockholms stads vägledning för medborgardialog och delaktighet har man valt att hantera denna problematik genom att förtydliga att ”medborgardialog syftar till dialog med alla de

människor som lever och rör sig i staden, oavsett medborgarskap” (2016, s. 5). Arbetsgruppen delar detta synsätt och anser att medborgardialog inte bör begränsas till de som är formella medlemmar i kommunen, utan till alla individer som lever och rör sig i staden, och som har ett intresse av att delge sina synpunkter. Trots detta finns det anledning att hålla fast i begreppet medborgardialog eftersom det är etablerat och användes av kommunfullmäktige i uppdraget.

Vem är brukare?

I detta sammanhang syftar brukare på den som nyttjar en kommunal tjänst. Det kan röra sig om en elev i grundskolan, någon som bor på ett särskilt boende eller en klient inom socialtjänsten. Även de som nyttjar stadsrummet kan i detta sammanhang ses som brukare av en kommunal service och exempelvis ha synpunkter på cykelbanor och renhållning.

Samordning

Eftersom kommunfullmäktige i uppdraget anger att kommunstyrelsen tillsammans med berörda förvaltningar ska ”ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar” har arbetet fokuserat på just samordningen mellan stadens förvaltningar i denna fråga. Arbetsgruppen kommer således inte lämna några förslag eller riktlinjer gällande vilka konkreta metoder som ska användas för att genomföra medborgardialog generellt. Arbetsgruppens bedömning är att det bättre avgörs från fall till fall.

I detta sammanhang är det viktigt att beakta de organisationsförändringar som Malmö stad har genomgått under senare tid. De stora förändringar av nämnds- och förvaltningsorganisationen som genomfördes 2013 och 2017 innebär att staden har gått från en blandning av geografiskt och fackindelad organisation till en ren facknämndsorganisation. 12 facknämnder har nu ansvaret för att bedriva verksamhet inom sitt verksamhetsområde inom hela Malmö stads geografiska område.

Dessa förändringar påverkar vilka gränssnitt som skapas inom stadens organisation och hur den formella ansvarsfördelningen ser ut. Arbetet med medborgardeltagande påverkades av att stadsdels- och stadsområdesförvaltningarna avskaffats eftersom de bistod övriga förvaltningar då de skulle genomföra dialoger i olika delar av staden. Stadsdels- och stadsområdesförvaltningarna hade möjlighet till en närmare koppling till invånarna i olika delar av staden genom medborgarkontoren och var även mottagare av Medborgarförslag. En viktig aspekt i detta sammanhang är det lokala utvecklingsarbetet som hade sin organisatoriska hemvist i respektive stadsområdesförvaltning. Dessa fungerade som en ingång för externa aktörer gällande det lokala utvecklingsarbetet. I den framtida samordningen av stadens dialogarbete blir detta en viktig aspekt att hantera. Det är dock viktigt att påpeka att vare sig allt lokalt utvecklingsarbete eller kommunens lokala närvaro har försvunnit. Genom sin breda verksamhet finns kommunen såklart på plats i alla delar av staden, men ansvaret för det lokala utvecklingsarbetet är inte lika tydligt den nya organisationen.

Del 2: Nuläge

Detta avsnitt ger en övergripande bild av arbetet med medborgardeltagande i Malmö stad. Vilka formella krav finns? Vilka kanaler används? Vilket utvecklingsarbete har bedrivits? Vilka ärenden och projekt är på gång nu?

Formella krav på medborgardeltagande

Vilka krav ställs på Malmö stads organisation gällande att arbeta med olika typer av medborgardeltagande? Kommunallagen (SFS 1991:900) och förvaltningslagen (SFS 1986:223) ställer inga krav på att landets kommuner ska bedriva medborgardialog. Dock anger 6 kap. 8 § i kommunallagen att ”nämnderna skall verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster”, alltså brukardialog.

Åtta av Malmö stads nämnder¹ har i uppgift att bedriva brukar- och medborgardialog enligt sina reglementen. Uppgiften formuleras på ett liknande sätt för dessa nämnder enligt följande:

- X-nämnden ska verka för medborgardialog med dess målgrupper.
- X-nämnden ska verka för att samråd sker med dem som nyttjar dess tjänster.

Kommunfullmäktige har även fattat principbeslut gällande hur stadens nämnder ska arbeta inom detta område. 2009 antog fullmäktige en beredningsmodell som anger principer för hur stadens organisation ska arbeta med medborgardialog (KS-KOM-2009-00447) och i samband med beslutet inför omorganiseringen 2013 fattade kommunfullmäktige beslutet ”att övriga politiska nämnder utifrån sina respektive verksamhetsområden ska ansvara för brukar- och medborgardialogen i stadsområdena”.

Stadens nämnder har alltså utifrån lagstiftning, reglementen och beslut i kommunfullmäktige krav på sig att bedriva medborgar- och brukardialog, även om kravbildningen skiljer sig åt i nämndernas reglementen.

Former för medborgardeltagande i Malmö stad

Genom vilka kanaler och i vilka forum möts malmöborna och Malmö stad? Tabell 3 nedan ger en övergripande bild av de kanaler som används för interaktionen mellan malmöborna och Malmö stad samt för vilken typ av medborgardeltagande de huvudsakligen används till.

¹ Arbetsmarknads- och socialnämnden, förskolenämnden, funktionsstödsnämnden, grundskolenämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, hälsa-, vård- och omsorgsnämnden, miljönämnden samt servicenämnden. Miljönämnden har inget krav på att bedriva brukardialog.

Tabell 3. Exempel på mötesformer mellan malmöborna och Malmö stad

Kanaler	Medborgar -dialog	Kunskaps- dialog	Brukar- dialog	Kommun- vägledning
Bibliotek			X	X
Brukarenkäter			X	
Dialog i stadsutveckling	X	X		
Dialog med föreningslivet		X	X	
Digitala kanaler	X	X	X	X
Fysiska möten politiker- medborgare	X			
Kontaktcenter: - Företagslots - Kundcenter - Medborgar- kontor - Televäxel				X
Kunddisk för bygglov				X
Malmöinitiativet	X			
Malmöpanelen	X			
Medborgar- förslag	X			
Möten i verksamheten			X	
Mötesplatser			X	
Paneler (brukare och medborgare)	X		X	
Receptioner				X
Råd (pensionärsråd, funktions- hindersråd)		X	X	
Rådgivnings- funktioner				X
Samråd enligt PBL		X		
Väglednings- center				X

Exemplen bygger på det arbete som gjorts inför bildandet av ett kommungemensamt kontaktcenter samt kompletterat utifrån de tidigare kartläggningar som genomförts av stadens arbete med medborgardeltagande.

Som tabellen visar finns det ett stort antal kanaler genom vilka malmöborna och Malmö stad möts. Bedömningen av vilka kanaler som används för vilken

typ av dialog bygger på en rimlighetsbedömning och syftar främst till att visa att olika kanaler fungerar olika väl beroende på vilken typ av dialog som ska genomföras.

Historik

För att sätta detta uppdrag i ett historiskt sammanhang ges här en beskrivning av den Malmö stad-övergripande utveckling gällande medborgardeltagande som skett under de senaste tio åren. Hållpunkter i form av viktiga beslut anges i tidslinjen nedan.

Tidslinje

- 2007: Beslut om att delta i SKL:s projekt ”Utveckla medborgardialogen” (KS-KOM-2007-00948).
- 2009: Kommunfullmäktige tog beslut om principer för medborgardialog (KS-KOM-2009-00447).
- 2012: Uppföljning av principerna från 2009 (KS-KOM-2011-01141).
- 2013: Handlingsplan för utvecklad medborgarservice och medborgardialog (KS-KOM-2012-01170).
- 2014: Utvärdering av hur nämnderna arbetar med det utökade ansvaret för medborgardialog (STK-2014-899).

2007 tog kommunstyrelsens arbetsutskott beslut om att Malmö stad skulle anmäla sitt intresse för att delta i SKL:s projekt ”Utveckla medborgardialogen”. Styrgruppen för demokratiutveckling gavs samtidigt i uppdrag att arbeta fram former för hur medborgardialog skulle kunna utvecklas. SKL pekade på ett antal förändringar i det politiska deltagandet och politikens villkor som skäl för att utveckla medborgardialogen. Detta behovet lyftes även inom Malmö stad av Kommittén för översyn av den kommunala organisationen i deras slutrapport 2005 (KS-KOM-2005-00193).

I Malmö stad ledde detta arbete till att kommunfullmäktige i december 2009 godkände beredningsmodellen ”Medborgardialog som en del i styrningen”. Modellen fastställer att medborgardialog ska bli en regelbunden företeelse i Malmö stads verksamhet. Medborgarna ska aktivt involveras i beslutsprocessen, vilket förväntas leda till bättre beslutsunderlag och utvecklad kvalitet i verksamheten. Samråd i enlighet med plan- och bygglagen lyfts upp som ett exempel där dialogmöten redan genomförs och det föreslås att ett liknande förfarande skulle kunna tillämpas vid större förändringar eller utvecklingsarbete inom exempelvis barn- och ungdomsverksamheten eller äldreomsorgen. Även i samarbetet med föreningar och organisationer anges att strukturerade dialoger skulle kunna vara ett bra arbetssätt.

Beredningsmodellen anger följande tio principer som ska vägleda arbetet med medborgardialog i Malmö stad:

1. Vid förslag som direkt berör malmöborna skall alltid en medborgardialog övervägas och ställning tas till nyttan och syftet med en sådan dialog. Resultatet ska redovisas i beslutsunderlaget.
2. Då beslut är fattat om en medborgardialog skall Malmöborna i denna process som minsta nivå ha rätten att bli hörda.

3. Vid framtagande och ändringar av exempelvis befintliga planer, program eller policydokument skall en dialog initieras där man informeras om varför dessa ändringar föreslås.
4. Det ska tidigt i processen göras tydligt hur åsikter och synpunkter kommer behandlas och på vilket sätt det är möjligt för malmöborna att påverka.
5. Malmöborna skall i samband med en dialog ges goda förutsättningar att kunna delta. Uppsökande arbete för att nå fler skall särskilt övervägas.
6. Barn och ungdomars möjligheter att delta i denna process skall ges särskild uppmärksamhet.
7. Resultatet av dialogen skall återkopplas till medborgarna som deltagit i den.
8. Samarbetet med föreningar och organisationer skall utvecklas.
9. Dialogprocessen utvärderas och utvecklas löpande.
10. Politiska förtroendevalda har i uppdrag att göra de politiska avvägningarna och ta ansvar för helheten.

Givet att detta budgetuppdrag avser att utforma modeller för samordnad medborgardialog är det viktigt att konstatera att Malmö stad sedan 2009 alltså har en beslutad beredningsmodell för medborgardialog.

I februari 2012 presenterades en uppföljning av nämndernas arbete med medborgardialog för kommunstyrelsen. Uppföljningen visade att endast ett fåtal nämnder hade använt sig av beredningsmodellen. Som tänkbara förklaringar till denna bristfälliga implementering anförs att det endast gått ett drygt år sedan modellen infördes och att 2010 var ett valår vilket medförde att de förtroendevalda kanske inte hade möjlighet att fokusera på medborgardialog. Det konstateras vidare att förankringen av beredningsmodellen sannolikt var bristfällig.

För att komma till rätta med dessa problem föreslogs ett antal utvecklingsförslag; bland annat kring en kommun- och partiövergripande diskussion för att skapa samsyn om medborgardialog, testa att arbeta med medborgarbudget och att skapa en kommunövergripande plattform som samlar information om demokratiaktiviteter. I ärendet anges att styrgruppen för medborgardialog under våren 2012 skulle presentera ett utvecklingsförslag som inriktar sig på de förtroendevaldas roll i arbetet med medborgardialoger. Detta utvecklingsarbete har dock inte genererat några nya principbeslut i kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige.

Under samma tidsperiod bedrevs även ett annat utvecklingsarbete som relaterar till stadens arbete med medborgardeltagande. I januari 2013 godkände nämligen kommunstyrelsen en handlingsplan för utvecklad medborgarservice och medborgardialog. Arbetet syftade huvudsakligen till att underlätta för externa aktörer i deras kontakter med Malmö stad genom att utveckla ”en väg in” till kommunen. Många av de förslag som gavs i handlingsplanen kommer att genomföras i och med införandet av ett gemensamt kontaktcenter. Handlingsplanen behandlar dock inte medborgardialog i någon större omfattning.

2013 genomförde Malmö stad en omfattande organisationsförändring som innebar att tio stadsdelsfullmäktige omvandlades till fem stadsområdesnämnder samt att förskolenämnden, grundskolenämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bildades. I samband med beslutet om omorganiseringen gav även kommunfullmäktige övriga nämnder i uppdrag att utifrån sina respektive verksamhetsområden ansvara för brukar- och medborgardialog i stadsområdena.

På initiativ av demokratiberedningen under kommunstyrelsen tillfrågades stadens nämnder 2014 hur de arbetat för att genomföra detta utökade ansvar för brukar- och medborgardialog. Remissvaren visade att det bedrevs ett omfattande dialogarbete i stadens olika verksamheter, framförallt i form av brukardialoger. Merparten av dialogarbetet genomfördes av tjänstepersoner, till exempel genom möten med brukare och genom enkäter. Förtroendevalda deltog endast i ett fåtal fall, huvudsakligen skedde det i stadsområdesnämnderna där allmänheten exempelvis bjöds in till träffar innan nämndssammanträdena. Få nämnder verkade vid tiden ha utvecklat arbetsformer för att på ett systematiskt sätt få in medborgardialogen som en del i styrning på det sätt som kommunfullmäktiges beslut 2009 avsåg.

Pågående arbete gällande medborgardeltagande

Sedan uppföljningen av nämndernas arbete 2014 har det inte bedrivits någon Malmö stad-gemensam utveckling eller samordning av arbetet med medborgardeltagande. I dagsläget är dock flera ärenden och projekt aktuella inom detta område, vilka anges i punktlistan nedan.

Aktuella ärenden och projekt

- Införande av Kontaktcenter (STK-2015-473).
- Utveckling av medborgardeltagande inom Malmö Innovationsarena (STK-2016-197).
- Budgetuppdrag: Modeller för samordnad medborgardialog (STK-2018-90).
- SKL:s nätverk om Medborgardialog kring verksamhetsresultat (STK-2018-346).
- Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen (STK-2018-852).
- Forskningsprojektet "Medborgardeltagandets effekter".

Som nämndes ovan lyfts medborgardeltagande och demokratiserad styrning som ett viktigt värde i flera av Malmö stads övergripande visions- och styrdokument. Det finns dock ingen övergripande agenda eller strategi för hur arbetet med medborgardeltagande ska utvecklas. Kommunfullmäktiges principbeslut från 2009 får därmed fortfarande betraktas som vägledande för hur Malmö stads organisation ska arbeta med medborgardialog. Som nämndes ovan har dessutom åtta av stadens nämnder ett uttalat ansvar för att bedriva brukar- och medborgardialog i sina reglementen.

Utvecklingsbehov för en bättre samordning

Detta budgetuppdrag handlar om att ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar. För att kunna utforma

sådana modeller behövs en uppfattning om vilka problem och utvecklingsbehov som finns gällande samordning av medborgardialog inom Malmö stad idag.

För att ta fram den bilden har arbetsgruppen gått igenom de uppföljningar som genomfördes 2012 och 2014 samt deltagit vid möten med forum för medborgarinvolvering inom det EU-finansierade projektet Malmö Innovationsarena samt tagit del av den kartläggning som gjordes inom detta forum i maj 2018. I november 2018 anordnades en referensträff där Malmö stads samtliga förvaltningar och berörda kommunala bolag bjöds in för att komma med synpunkter och förslag. Dessutom har arbetsgruppens deltagare bidragit med kunskaper och erfarenheter från sina respektive verksamheter. Utifrån detta har arbetsgruppen identifierat ett antal problem och utvecklingsområden som anges i punktlistan nedan.

Problem och utvecklingsbehov

- Beredningsmodellen för medborgardialog som kommunfullmäktige godkände 2009 är inte känd i organisationen.
- Det saknas en tydlig definition av medborgardialog och begreppet används på ett inkonsekvent sätt.
- Dialog prioriteras emellanåt inte i utrednings- och beslutsprocesser.
- Det finns ingen tydlig samordning av stadens arbete med medborgardialog.
- De förtroendevalda ger emellanåt otydliga uppdrag gällande medborgardialog.
- Det finns utmaningar i att engagera andra förvaltningar som inte har ett direkt ansvar i aktuell fråga.
- Stadsområdesnämnderna, som ansvarade för det lokala utvecklingsarbetet och som bistod i att facilitera medborgardialog och var en kontaktväg in för externa aktörer, finns inte kvar i stadens nya organisation.

Det är värt att notera att flera av dessa utvecklingsbehov överensstämmer med det som identifierades i utvärderingen 2012.

Del 3: Framtiden

I detta avsnitt presenteras en modell för samordnad medborgardialog som avser att utveckla stadens arbete utifrån de problem och utvecklingsbehov som identifierats.

En grundläggande erfarenhet från detta område, men även från många andra politikområden, är att saker sällan implementerar sig själv. Att utarbeta en modell, ett styrdokument, en policy eller liknande är ofta relativt enkelt, men att förändra arbetssättet i stora organisationer är betydligt svårare och tar ofta lång tid. Erfarenheterna kring stadens beredningsmodell för medborgardialog från 2009 är ett exempel på det. Med detta i åtanke anser arbetsgruppen att fokus bör ligga på ändrade arbetssätt och kunskapshöjande insatser, snarare än styrdokument och riktlinjer.

Förslag 1: En tydlig struktur för lärande och utveckling

Att arbeta med medborgardeltagande på ett samordnat sätt är stadens gemensamma ansvar. Ingen enskild nämnd eller förvaltning kan lösa det på egen hand. Det är också något som måste lösas i linjen i de situationer där det är aktuellt.

På Malmö stad-övergripande nivå kan vi dock arbeta med gemensamt lärande och utveckling för att skapa ett mer enhetligt arbetssätt gällande medborgardeltagande. Arbetsgruppen föreslår därför att stadskontoret som kommunstyrelsens förvaltning ges i uppdrag att tillsammans med stadens förvaltningar bedriva ett utvecklingsarbete gällande medborgar- och kunskapsdialog (enligt ramverket i bilaga 1). Övriga förvaltningar ges i uppdrag att utse en kontaktperson och att delta i de utvecklingsaktiviteter som anordnas. Dessa kommer tillsammans utgöra ett stadsövergripande nätverk av tjänstepersoner som på olika sätt arbetar med medborgardeltagande där kunskap och erfarenheter kan spridas och ett gemensamt utvecklingsarbete ske.

Detta utvecklingsuppdrag kan bland annat innebära att genomföra och kommunicera kartläggningar över pågående dialogarbete, facilitera kunskaps- och erfarenhetsutbyte, bidra till att utveckla det som förvaltningsrepresentanterna identifierar som problem och omvärldsbevakning genom att exempelvis följa SKL:s arbete på området. Nätverket skulle kunna samlas cirka två till fyra gånger per år. Första stegen i att genomföra detta utvecklingsuppdrag blir att utse kontaktpersoner på stadens förvaltningar, sätta en övergripande agenda för det framtida arbetet samt bjuda in till en första nätverksträff. Nätverket bör ha en övergripande planering som visar syfte och innehåll för nätverkets arbete under mandatperioden.

Arbetsinsatserna för att genomföra detta utvecklingsuppdrag förväntas ske inom respektive nämnds ordinarie budget.

Gemensamt ramverk

För att bedriva ett samordnat arbete behöver vi ha en gemensam förståelse av vad vi menar med olika typer av medborgardeltagande. Som nämndes tidigare i rapporten används begreppet medborgardialog på olika sätt inom Malmö stad, men även nationellt. Detta bidrar till oklarheter gällande vilken typ av dialog

som avses i olika sammanhang, vilket kan leda till otydliga uppdrag och förväntningar.

För att komma närmare en gemensam förståelse av vad medborgardialog innebär har arbetsgruppen tagit fram ett förslag på ramverk för att kategorisera olika typer av medborgardeltagande. Ramverket är tänkt att ge en teoretisk ram för detta område och göra det enklare att identifiera likheter och skillnader i olika förvaltningars arbete på detta område.

Ramverket kan exempelvis diskuteras på en inledande nätverksträff och kan sedan användas som en gemensam referenspunkt. Det är dock viktigt att påpeka att ramverket inte är styrande i den meningen att dialoger endast får bedrivas inom en av idealtyperna. Hur de faktiska dialogerna utformas behöver avgöras från fall till fall och det är därför inte önskvärt att centralt bestämma vilka konkreta dialogmetoder som ska användas.

Förslag till ramverk bifogas i bilaga 1.

Kartläggning av pågående dialogarbete

För att kunna samordna stadens arbete med medborgar- och kunskapsdialog på ett bra sätt behöver vi ha kunskap om vilka dialoginsatser som sker i staden. Därför föreslår arbetsgruppen att utvecklingsuppdraget som beskrevs ovan innefattar att med regelbundna intervaller ta fram en nulägesbild över vilket dialogarbete som bedrivs. Över tid kan detta kartläggningsarbete även bidra till att skapa ett kommungemensamt arkiv över vilka dialoginsatser som har genomförts.

Förslag 2: Utbildning för förtroendevalda och tjänstepersoner

Ett problem som har identifierats inom ramen för detta arbete, men även i tidigare kartläggningar, är bristande samsyn i vad medborgardialog innebär och otydlighet i uppdragen gällande att genomföra medborgardialog.

Givet att kommunfullmäktige vid flera tillfällen gett uttryck för att medborgardeltagande är viktigt anser arbetsgruppen att förtroendevalda och berörda tjänstepersoner bör få ta del av utbildning och information om medborgardeltagande.

Arbetsgruppen föreslår därför att det inom ramen för utvecklingsuppdraget som beskrivs i förslag 1 ska ingå att identifiera behov av och genomföra informations- och utbildningsinsatser för förtroendevalda och tjänstepersoner i staden. Dessa insatser kan rikta sig till stadens nämnder, förvaltningarnas ledningsgrupper och andra berörda tjänstepersoner. Ett viktigt syfte med dessa insatser är att sprida kunskap om det dialogarbete som sker i Malmö stad.

Behov av utredningsarbete bortom detta uppdrag: Lokalt utvecklingsarbete och stadens geografiska närvaro

Medborgar- och kunskapsdialog sker såklart inte avskilt från stadens övriga verksamhet. Hur väl vi samordnar oss i våra övriga processer och uppdrag påverkar såklart möjligheterna till en god samordning av dialogarbetet.

Tidigare i rapporten nämndes att det lokala utvecklingsarbetet tappade sin organisatoriska hemvist i och med omorganiseringen 2017. Malmö stad har ju dock genom sin breda verksamhet en geografisk närvaro i alla delar av kommunen och det pågår fortfarande lokalt utvecklingsarbete på olika håll, exempelvis hos kulturförvaltningen och fritidsförvaltningen. Dessutom har nya geografiska organisationsformer utvecklats sedan omorganiseringen; exempelvis Program Lindängen och CTC-arbetet.

En tydligare geografisk organisering och samordning av det lokala utvecklingsarbetet är en viktig förutsättning för att uppnå en mer samordnad medborgar- och kunskapsdialog. Detta är en fråga som uppmärksammats i fler andra utredningar och projekt under senare tid; exempelvis Levande Malmö (STK-2016-860) och förstudien inom ramen för den statliga Delegationen mot segregation (STK-2018-1233). Detta är även något som Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) lyfter i sin rapport *Idédriven stadsplanering* (2017). I rapporten beskrivs hur Stockholms stad inte varit organiserad för att bedriva en kontinuerlig stadsutvecklingsprocess i Hammarby sjöstad när området väl var färdigutvecklat. Då saknade kommunen en mottagarkapacitet och utvecklingsarbete har nu initierats av medborgarna och andra externa aktörer istället.

I ärendet inom ramen för Delegationen mot segregation (STK-2018-1233) föreslås att befintliga lokala initiativ eventuellt kan utvecklas till fasta strukturer för lokalt utvecklingsarbete och att arbetet ska ske i kunskapsallianser. Vidare pågår en utredning av effekterna av organisationsförändringen 2017 på arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Arbetsgruppen anser att denna fråga är viktig för att uppnå en samordnad medborgar- och kunskapsdialog, men att den går utanför ramarna för detta budgetuppdrag och hänvisar till pågående utredningsarbete i frågan. Arbetsgruppen bidrar dock gärna med kunskaper och erfarenheter utifrån arbetet med detta budgetuppdrag.

Referensförteckning

Litteratur

Henecke, Birgitta och Kahn, Jamil (2002). *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik.*

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (2017). *Idédriven stadsplanering – Positiva utvecklingsspiraler.*

SKL (2009). *11 tankar om medborgardialog i styrning.*

SKL (2013). *Medborgardialog som en del i styrprocessen.*

Stockholm stad (2016). *Vägledning för medborgardialog och delaktighet.*

Avslutade ärenden

KS-KOM-2005-00193: *Organisationsutredning 2007–2008.*

KS-KOM-2007-00948: *Inbjudan att delta i projektet Utveckla medborgardialogen.*
Beslut: Kommunstyrelsen den 26 februari 2007.

KS-KOM-2009-00447: *Medborgardialog som del i styrningen.* Beslut:
Kommunfullmäktige den 17 december 2009.

KS-KOM-2011-01141: *Uppföljning av Medborgardialog som del i styrning.* Beslut:
Kommunstyrelsen den 1 februari 2012.

KS-KOM-2012-01170: *Handlingsplan för utvecklad medborgarservice och medborgardialog.* Beslut: Kommunstyrelsen den 16 januari 2013.

STK-2014-899: *Fråga tillskrivs nämnderna om på vilket sätt de arbetar med det utökade ansvaret för medborgardialog inom sina respektive verksamhetsområden.* Beslut:
Kommunstyrelsen den 1 oktober 2014.

STK-2016-860: *Levande Malmö – avrapportering.* Beslut: Kommunstyrelsen den 5 december 2018.

Pågående ärenden och projekt

STK-2015-473: *Förslag till kommungemensamt kontaktcenter.* Beslut:
Kommunfullmäktige den 24 maj 2017. Kontaktcenter beräknas starta sin verksamhet i april 2019.

STK-2016-197: *Insatsområde 5 Malmömodellen.* Beslut: Kommunstyrelsen den 29 februari 2016. Projektet Malmö Innovationsarena pågår fram till och med år 2019.

STK-2018-90: *Uppdrag budget 2018 - Ta fram modeller för en samordnad medborgardialog i frågor som berör flera förvaltningar.*

STK-2018-346: *Inbjudan till nätverk - Medborgardialog kring verksamhetsresultat.*

STK-2018-852: *Översyn av medborgarförslag, Malmöinitiativet och Malmöpanelen.*
STK-2018-1233: *Förstudie om segregation i Malmö med rekommendationer om fortsatta insatser.*

Forskningsprojektet *Medborgardeltagandets effekter*. Forskningsprojekt under perioden 2016–2019 där Malmö stad är en av de deltagande kommunerna. Se mer: <https://www.mistraurbanfutures.org/sv/projekt/medborgardeltagandets-effekter>.

Bilaga 1. Ramverk

Typ av medborgar-deltagande	Vad är syftet med mötet?	Vilka deltar från allmänheten?	Vilka deltar från kommunens sida?	Vilken grad av delaktighet ges medborgaren?
Medborgardialog: Mötet med Malmöbon som väljare	Diskutera det som medborgarna tycker är viktigt	Medborgare	Förtroendevalda Tjänstepersoner (endast som processöd)	Medbestutande Inflytande Dialog
Kunskapsdialog	Ta fram beslutsunderlag alternativt kunskap för att utveckla staden och vår verksamhet	Medborgare Intressenter	Tjänstepersoner	Medbestutande Inflytande Dialog Konsultation
Brukardialog: Mötet med Malmöbon som brukare	Utveckla den löpande verksamheten	Brukare	Tjänstepersoner	Medbestutande Inflytande Dialog Konsultation Information
Kommunvägledning	En väg in för frågor, enklare rådgivning och säkrar vidarehantering in i organisationen	Medborgare Företagare Besökare	Tjänstepersoner	Konsultation Information

Bilaga 2. Delaktighetstrappan

Steg	Grad av delaktighet	Innebörd
5	Medbeslutande	Den representativt valda församlingen kan delegera ansvar till nämnd eller styrelse där delegaterna inte är valda utifrån partitillhörighet utan valda som enskilda personer. Fullmäktige kan också besluta om att delegera beslutfattandet till medborgarna genom att genomföra en beslutande folkomröstning.
4	Inflytande	Medborgarna ges möjlighet att vara delaktiga under en längre period utifrån ett övergripande tema, ämne och i denna process få inflytande från identifiering av behov, utveckling av alternativ, val av förslag/lösningar fram till förslag till genomförande som bildar underlag till politiska beslut.
3	Dialog	Medborgarna ges möjlighet att i olika former möta andra för att föra dialog om olika frågor som rör samhällets utveckling. Utgångspunkten är att alla ska få möjlighet att föra fram sin åsikt och argumentera för sin syn på frågan, utveckla och dela förståelse och samförstånd och för att säkerställa att medborgares intressen, kunskap och önskemål förstås och beaktas i den fortsatta politiska processen.
2	Konsultation	Innebär att få medborgarnas respons/återkoppling på analyser, förslag, alternativ, till exempel möjlighet till att ta ställning till vilket alternativ man tycker är mest lämpligt att genomföra. Det kan också handla om att ta emot och behandla medborgares synpunkter, förfrågningar, och klagomål.
1	Information	För att kunna bli delaktig behöver man information. Vilket innebär att förse medborgarna med lättillgänglig, balanserad och objektiv information och hjälpa till med förståelse av problemet, alternativ, möjligheter, och/eller lösningar.

Källa: SKL, *Medborgardialog som del i styrprocessen*, 2013, s. 18–19.