

Nr 171. Motion av Lena Hartwig (S) om ett ökat valdeltagande, stärkt medborgarinflytande och ett vitaliserat kommunfullmäktige
(KSN-2010-0577)

Kommunfullmäktige

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

att uppdra till kommunstyrelsen att senast i augusti 2013 lägga fram förslag till åtgärder som syftar till att öka valdeltagandet i valen 2014 särskilt bland unga och grupper där valdeltagandet är lågt, samt

att motionen därmed och med kommunstyrelsens föredragning i övrigt är besvarad.

Marlene Burwick, Ulrik Wärnsberg, Bengt Westman, Irene Zetterberg (alla S), Maria Gardfjell, Johan Lundqvist (båda MP) och Ilona Szatmari Waldau (V) reserverar sig till förmån för bifall till motionen.

Uppsala den 12 oktober 2011

På kommunstyrelsens vägnar

Gunnar Hedberg/Astrid Anker

I avgörandet deltagande: Gunnar Hedberg, Liv Hahne, Magnus Åkerman, Mats Gyllander (alla M), Mohamad Hassan, Cecilia Hamenius (båda FP), Stefan Hanna (C), Ebba Busch (KD), Marlene Burwick, Ulrik Wärnsberg, Bengt Westman, Irene Zetterberg (alla S), Maria Gardfjell, Johan Lundqvist (båda MP) och Ilona Szatmari Waldau (V).

Dessutom närvarande: Christopher Lagerqvist, Fredrik Ahlstedt (båda M), Frida Johnson (MP) och Emma Wallrup (V).

Ärendet

Lena Hartwig (S) har i motion, väckt vid sammanträde den 25 oktober 2010 föreslagit kommunfullmäktige besluta uppdra till kommunstyrelsen att

- senast i december 2012 lägga fram förslag till åtgärder som syftar till att öka valdeltagandet i valen 2014 särskilt bland unga och grupper av medborgare där valdeltagandet är lågt samt i bostadsområden med lågt valdeltagande,
 - senast i december 2011 lägga fram förslag till hur den lokala demokratin och medborgarinflytandet kan utvecklas som ett led i berednings- och beslutsprocesserna
 - senast i december 2011 lägga fram förslag till nya arbetsformer i syfte att vitalisera kommunfullmäktige
- Motionen återges i *bilaga 1*.

Remissbehandling

Kommunfullmäktiges presidium har yttrat sig över det som i motionen anförs om fullmäktiges arbete. *Bilaga 2*.

Presidiet anser att fullmäktiges arbete präglas av vitalitet med livliga debatter inte sällan på en hög nivå. Presidiet diskuterar fortlöpande fullmäktiges arbete inklusive översyn av arbetsordningen. Vidare kommenteras minskningen i antalet beslutsärenden.

Presidiet avstyrker införande av medborgarnas frågestund. Många frågor hanteras på nämndnivå och som det är svårt att belasta fullmäktige med ytterligare tid för. Presidiet avstyrker vidare införandet av beredningar eller utskott till fullmäktige då det innebär oklarheter om ansvarsfördelningen i kommunen.

Avslutningsvis anför presidiet att arbetsformerna behöver diskuteras och utvecklas, något som presidiet tar ansvar för. Ett exempel är den särskilda debatten om skolan som hölls i maj 2011.

Föredragning

Det demokratiska styrelseskicket är grunden för hur svenska kommuner arbetar. Det är angeläget att genom en ständig diskussion lokalisera brister och med olika idéer utveckla arbetssätten.

Motionens tre att-satser berör tre sidor av problematiken: deltagandet i allmänna val, medborgarinflytandet i berednings- och beslutsprocesserna samt kommunfullmäktiges arbete. I motionen framförs därutöver kom-

menterar kring hur vår kommuns styrmodell fungerar. Kommunstyrelsen konstaterar inledningsvis att kommunens organisation prövas fortlöpande i syfte att öka verksamheternas effektivitet inklusive de demokratiska styrfunktionerna.

Deltagande i allmänna val

När det gäller deltagande i allmänna val ligger det i kommunens intresse att det är högt i valet till kommunen då det ger kommunen hög legitimitet. I motionen ges en allmän beskrivning om att valdeltagande skiljer sig mellan stadsdelar och mellan väljare av olika utbildningsnivå, något som gällt under lång tid.

Motionen ger inga konkreta förslag till åtgärder utan föreslår ett uppdrag till kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens utskottet för demokrati, integration och jämställdhet diskuterade frågan inför valet 2006 och genomförde affischering riktad mot grupper med annat modersmål än svenska. Inför valet 2010 gavs stöd från kommunstyrelsen och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden till Samarbetsorganisationen för invandrare i Uppsala för ett genomförande av kampanj i delar av Uppsala som traditionellt har lågt valdeltagande.

Kommunstyrelsen deltar i nätverk för demokratifrågor inom Sveriges kommuner och landsting såväl för förtroendevalda som för tjänstemän. Ett uppdrag till kommunstyrelsen att arbeta med detta inför valet 2014 ger möjlighet till genomarbetade förslag inklusive finansiering. Motionen föreslås bifallas i den delen, dock att styrelsens förslag inte behöver föreligga före augusti 2013 vilket ger tillräcklig tid för genomförande före valet i juni och september 2014.

Medborgarsamråd i berednings- och beslutsprocesser

Kommunfullmäktiges beslut i december 2001 om ny styrmodell och organisation betonade särskilt vikten av medborgarinflytande över kommunens arbete. Detta underströks också i kommunens hållbarhetspolicy som i ett inriktningsmål uttrycker ”Uppsalaborna är delaktiga i samhällsutvecklingen och har förtroende för demokratin”. När det gäller medborgarsamråd

i berednings- och beslutsprocesser ger motionen en negativ bild av intresset i Uppsala för att utveckla formerna. Kommunstyrelsen delar inte den synen.

En organisation där flertalet av de förtroendevalda finns i uppdragsnämnder med ett medborgarperspektiv utan ansvar för hur produktionen av tjänsterna sker, ger goda förutsättningar för en förbättrad medborgardialog. Det uppmärksammades särskilt i kommunfullmäktiges beslut år 2001 om styrmodell för kommunen. Kommunstyrelsens uppfattning är att uppdragsnämnderna på många olika sätt har utvecklat medborgardialogen i enlighet med sitt uppdrag.

Nämnderna genomför medborgardialoger i aktuella frågor. Sju uppdragsnämnder arbetar med öppna sammanträden. Kommunen är vidare ledande i landet när det gäller att utveckla medborgardialogen i de nya sociala medierna som twitter och facebook. Uppsala.se har en funktion, ”tyck till”, som innebär att synpunkter och frågor tas tillvara på ett nytt sätt. Sedan funktionen inrättades i december 2009 har ca 1 600 synpunkter och frågor emottagits.

Nämnderna och kommunstyrelsen har ett ständigt utbyte med andra kommuner och offentliga verksamheter i arbetet med att utveckla dessa former och på bästa sätt tillvarata medborgarnas synpunkter.

Motionen föreslår att kommunstyrelsen ska få ett uppdrag att lägga förslag i denna del. Styrelsens uppfattning är att förslag om former och vägar liksom idag ska diskuteras i alla berörda delar av organisationen. Beroende på frågornas art kan olika lösningar anses vara bäst. Genom de nätverk som finns för bl a kommunens informatörer delas erfarenheterna inom kommunen.

Kommunstyrelsen uppfattar att medborgar- och brukardialoger ständigt är på agendan för nämnder och styrelser och föreslår därför inget uppdrag med anledning av motionen i denna del.

Kommunfullmäktige

Motionens sista att-sats berör kommunfullmäktiges arbete. Motionen framför att arbetet måste vitaliseras och fler frågor än i dag avgöras av fullmäktige.

Kommunstyrelsen delar det som kommunfullmäktiges presidium framför. Presidiet har ansvaret för en fortlöpande dialog rörande fullmäktiges arbetssätt. Det är viktigt att kommunfullmäktiges sammanträdestider utnyttjas väl för bra beslut och debatter på hög nivå.

I motionen framförs att fullmäktiges roll som initiativtagare lyfts fram. Möjligheter finns i dag genom motioner. Genom interpellationer och frågor initieras debatter i aktuella frågor. Uppsala kommun har en tydlig ansvarsmodell som ger nämnderna, såväl uppdrags- som produktionsnämnder, tydliga mandat att agera för kommunen inom sina verksamhetsområden och kommunstyrelsen en tydlig, ledande roll. Detta innebär att ärenden som i en mindre kommun avgörs av kommunfullmäktige avgörs av nämnder/styrelser eller kommunstyrelsen. Kommunstyrelsens bedömning är att denna tydlighet är en viktig förklaring till att kommunens ekonomi varit i balans sedan den nya organisationen infördes. Att ge kommunfullmäktige initiativrätt vid sidan om motionsinstitutet kan betyda oklarheter i ansvaret.

Fullmäktige har en självklar uppgift som kommunens högsta beslutande organ att hantera de övergripande besluten. Att vissa beslut, som t ex namngivningsfrågor, har delegerats till nämnder, ska inte ses som en demokratisk förlust utan att kommunen blir effektivare att leverera tjänster till medborgarna genom snabba beslut. Vidare frigörs tid för kommunfullmäktige att diskutera övergripande frågor.

Kommunstyrelsen ser inte något behov av initiativ med anledning av motionen i denna del. Presidiet ansvarar för en kontinuerlig diskussion om fullmäktiges roll tillsammans med grupperna.

Ekonomiska konsekvenser

Kommunstyrelsen har att hantera sitt uppdrag inom given ekonomisk ram. De förslag som läggs fram med anledning av uppdraget och även när det gäller fullmäktiges arbete har att rymmas inom givna ramar.

Bilaga 1

Vi ser idag oroande tecken på att den kommunala demokratin har problem. Valdeltagandet

är lågt för stora grupper och tilltron till såväl politikerna och det demokratiska systemets möjligheter till påverkan, utveckling och förändring sviktar. Det finns en klar skiljelinje mellan dem som är delaktiga och har inflytande och dem som står utanför. Men vi ser också att många förtroendevalda – särskilt kvinnor och unga – lämnar sina uppdrag efter förhållandevis kort tid med motiveringen att de inte kan påverka, att deras kunskap och erfarenhet inte tas tillvara och att den politiska organisationen både inom kommunerna och inom partierna är stelbent och gammaldags. Kritiska röstar menar att besluten i realiteten fattas utanför nämnder och fullmäktige och att tjänstemännen har för stor makt. Det förhållandet påverkar medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för fattade beslut. Trots det är utgångspunkten för den här motionen inte att demokratin befinner sig i kris utan att kommunerna har ett viktigt och krävande demokratiuppdrag och att förändringar i omvärlden får konsekvenser för det demokratiska systemet. Som vi ser det finns ett glapp mellan de demokratiideal som motiverar nuvarande system och hur systemet fungerar i praktiken. Det glappet vill vi minska.

Med utgångspunkt i Örebro Universitets utvärdering av Uppsala kommuns nuvarande organisation samt de erfarenheter som vunnits sedan 2003 av nuvarande styrmodell och nämndorganisation finns det anledning att göra en mer ingående översyn över nuvarande modell för ledning och styrning av kommunen och lägga fram förslag till förändringar i god tid före valen 2014. I olika sammanhang framkommer att det finns brister i nuvarande styrmodell, t ex interna motsättningar mellan produktion och uppdrag, otydlig och ineffektiv styrning och dubbelarbete. Det måste vi komma tillrätta med så att vi använder tillgängliga resurser och kompetens på bästa sätt. En parlamentariskt sammansatt grupp med företrädare för samtliga partier i fullmäktige bör utgöra styrgrupp för denna översyn.

Under kommande mandatperiod finns det också anledning att diskutera fullmäktiges ansvar och befogenheter som det enda direktvalda politiska organet. Under innevarande mandatperiod (2006-2010) har antalet ärenden av

större dignitet minskat. Vissa sammanträden har i huvudsak använts för att besvara interpellationer och frågor. Det är en negativ utveckling. Arbetet i fullmäktige måste vitaliseras. Fullmäktige som arena för intressanta och spännande politiska debatter måste utvecklas. Nya former för berednings- och beslutsfattande bör utredas. Medborgarnas engagemang och intresse för kommunens utveckling måste kanaliseras genom t ex medborgarmotioner eller medborgarnas frågestund. Idag är i princip flertalet av alla beslut fattade innan de når fullmäktige. Det är därför angeläget att fullmäktiges roll och ansvar som initiativtagare lyfts fram. Former för att ärenden initieras i fullmäktige och inte enbart avslutas genom beslut, t ex genom utskott eller beredningar som formulerar inriktningsförslag och direktiv till utredningar behöver utvecklas. Även här anser vi att en parlamentarisk grupp bestående av förslagsvis partiernas gruppleddare samt fullmäktiges presidie utgör styrgrupp för detta arbete.

Den lokala demokratin och arbetsformer som minskar glappet mellan ideal och verklighet måste utvecklas. Det räcker inte med information och lagstadgat samråd i vissa planfrågor. Det finns en mängd olika verktyg för att föra dialog med medborgarna och skapa delaktighet kring ett ämne eller fråga som är aktuell för utveckling eller beslut. Olika former av medborgardialoger bör utvecklas till ett viktigt led i de kommunala berednings- och beslutsprocesserna. Det viktiga med valet av metod är att den är anpassad för målgruppen, skapar en miljö som inbjuder till dialog och kunskapsutbyte och ger möjlighet till ett deltagande på lika villkor och med respekt för varandras roller i processerna. Jämfört med många andra kommuner är intresset i Uppsala för att utveckla formerna för medborgarinflytande och medborgarförslag inom ramen för den representativa demokratin i det närmaste obefintligt. Vid några enstaka tillfällen har nya arbetsformer tillämpats och då mött ett stort gensvar från medborgarna – men generellt har inte nya modeller och metoder prövats eller utvecklats. I organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, SKL:s olika konferenser och seminarier om hur kommuner kan arbeta för

att utveckla den lokala demokratin har företrädare för Uppsala kommun – det gäller både förtroendevalda och tjänstemän – sällan eller aldrig deltagit i det utbud av inspirerande konferenser och seminarier som SKL anordnar för medlemskommunerna. Vi beklagar detta då även politiker och tjänstemän i Uppsala behöver få inspiration och möjlighet till erfarenhetsutbyte med andra.

Uppsala är en delad stad. Vissa bostadsområden kan stoltsera med ett mycket högt valdeltagande medan andelen som använder sin rösträtt är långt mindre på andra håll i kommunen. Med högre inkomst och utbildningsnivå följer också ett högre valdeltagande om man ska tro statistiken. Att många avstår från att rösta är ett demokratiskt problem. I synnerhet som kommunen med bland annat informationsinsatser skulle kunna bidra till ett högre valdeltagande. Att inte samtliga kommunala högstadie- och gymnasieskolor, hela sju av tio friskolor med högstadium och åtta av 15 fristående gymnasieskolor i Uppsala inte deltog i Ungdomsstyrelsens Skolval 2010 kan exempelvis på sikt påverka valdeltagandet negativt.

Med anledning av ovanstående föreslås kommunfullmäktige uppdra till kommunstyrelsen:

att senast i december 2012 lägga fram förslag till åtgärder som syftar till att öka valdeltagandet i valen 2014 särskilt bland unga och grupper av medborgare där valdeltagandet är lågt samt i bostadsområden med lågt valdeltagande,

att senast i december 2011 lägga fram förslag till hur den lokala demokratin och medborgarinflytandet kan utvecklas som ett led i berednings- och beslutsprocesserna samt,

att senast i december 2011 lägga fram förslag till nya arbetsformer i syfte att vitalisera fullmäktige.

Bilaga 2

Kommunstyrelsen har överlämnat rubricerad motion till kommunfullmäktiges presidium. Presidiet avgränsar sina synpunkter till vad som i motionen framförs om fullmäktiges arbete.

Presidiet diskuterar fortlöpande fullmäktiges

arbets sätt. En ny arbetsordning fastställdes 26-27 januari 2009 (§ 17) där bl a formerna för interpellationsdebatter ändrades. Arbetsordningen föregicks av ett samråd med grupperna i fullmäktige. Presidiet diskuterar om arbetsordningen behöver ses över även innevarande mandatperiod.

Presidiet anser att fullmäktiges arbete präglas av vitalitet. Fullmäktige sammanträder ca 100 timmar per år och debatterna är livliga och inte sällan på en hög nivå där argumenten för och emot olika förslag och idéer prövas.

I motionen framförs att antalet beslutsärenden i kommunfullmäktige tidigare var fler. Det har flera förklaringar.

Byggnadsnämnden har fått delegation att fatta beslut om antagande av detaljplaner som tidigare beslutades i kommunfullmäktige med vissa undantag. Vidare har en namngivningsnämnd inrättats med beslutsbefogenhet i tidigare KF-ärenden.

En annan förklaring till att antalet beslutsärenden minskat är att i det årliga beslutet om Inriktning-verksamhet-ekonomi samlas det övergripande inriktningsmålen och uppdragen i ett övergripande dokument. Det innebär att antalet separata beslutsärenden minskar samtidigt som det ger fördelar ur styrningssynpunkt. Till det kan läggas att kommunens organisationsreform 2003 innebar att nämnderna och kommunstyrelsen fick tydligare uppdrag än tidigare vilket möjliggjort beslut i nämnder eller kommunstyrelse av ärenden som tidigare behandlades av kommunfullmäktige

Många av de ärenden som nu avgörs på annan nivå är politisk okontroversiella och har tjänat på snabbare beslut. Presidiet vill dock understryka att kommunfullmäktige som kommunens högsta beslutande organ ska ta ansvar för de viktigaste besluten. Det är kommunstyrelsen som har ansvaret för att ärenden bereds korrekt och att beslut tas på rätt nivå. Kommunallagens regler om att beslut av principiell karaktär ska tas av fullmäktige är en viktig garanti för att frågor inte hanteras på fel nivå.

I motionen framförs att fullmäktiges roll som initiativtagare bör utvecklas. En mycket viktig möjlighet finns sedan länge genom motioner. Fullmäktige behandlar ca 25–35 motioner per

år. Vidare kan genom yrkanden i samband med ärenden, under förutsättning att dessa är beredda på erforderligt sätt, olika alternativ tillföras debatten. Till det kommer att genom interpellationer och frågor ta upp aktuella frågeställningar. Presidiets uppfattning är att, även om detta inte är beslutspunkter, många aktuella frågor blir belysta på ett sätt som påverkar kommande ställningstaganden i nämnd, kommunstyrelse eller fullmäktige.

Motionären framför att nya former för beredning och beslutsfattande bör utredas. I motionen utvecklas inte hur detta kan ske. Presidiet avstår därför från att ha några synpunkter i denna del. Frågan om medborgarmotioner berörs i andra aktuella motioner avseende medborgarförslag som presidiet där yttrar sig över.

Presidiet avstyrker ett genomförande av förslaget om att vid fullmäktiges sammanträde införa medborgarnas frågestund. Detta har prövats i Uppsala år 1993 utan att befinnas fylla några större behov eller tydliga syften. I en stor kommun som Uppsala med många nämnder är det troligt att i stort sett alla frågor som kommer upp i en allmänhetens frågestund hanteras på nämndnivå och då bör de tas upp med den aktuella nämnden. Presidiet vill också framföra att en diskussion nu pågår om lämpliga sammanträdestider för fullmäktige och det synes svårt att belasta fullmäktige med den ytterligare tid som skulle krävas.

Motionären nämner vidare att beredningar eller utskott till fullmäktige skulle kunna formulera inriktningsförslag och direktiv till utredningar. Presidiet avstyrker detta.

Uppsala kommun har en styrmodell som ger nämnderna, såväl uppdrags- som produktionsnämnder, tydliga mandat att agera för kommunen inom sina verksamhetsområden och kommunstyrelsen en tydlig, ledande roll. Att i en organisation ha ett tydligt ansvar och mandat för att lösa en uppgift inom givna ekonomiska ramar ger effektivitet. Inte minst genom kortare beslutsvägar. Att ge kommunfullmäktige initiativrätt vid sidan om motionsinstitutet kan medföra oklarheter var ansvaret rent organisatoriskt vilar, liksom om kommunstyrelsens roll.

Avslutningsvis vill presidiet understryka att

fullmäktiges roll och arbetsformer alltid behöver diskuteras och möjligheter till utveckling ska tillvaratas. En väg, som presidiet länge förordat, är att ta upp tyngre frågor till särskilda debatter. Den 30 maj 2011 prövades första gången detta med en särskild debatt om skolfrågor. Presidiet uppfattar att det föll väl ut och ser gärna att liknande debatter kommer att ske framöver.

Presidiet tar ansvar för att, i första hand tillsammans med gruppledarna, diskussionen om fullmäktiges roll och arbetsformer hålls vid liv.