



Datum
2019-10-15
Vår referens
Matts Hansson
Utvecklingssekreterare
Matts.Hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Jörgen Dehlin
Informationssekreterare
Jorgen.Dehlin@malmo.se

Nämndsövergripande styrdokument: ny översyn och förslag till upphävande STK-2018-706

Sammanfattning

Under de senaste åren har ett antal översyner gjorts av aktuella nämndsövergripande styrdokument av plan-, program- och policykaraktär. I samband med översynen har kommunfullmäktige respektive kommunstyrelse beslutat upphäva flera av dessa. Kommunfullmäktige gav 2016 kommunstyrelsen i uppdrag att göra en fördjupad analys av de återstående styrdokument. Delar av en sådan gjordes i samband med omorganisationen 2017. Här presenteras resultatet av den analys som skett därefter. I maj 2019 finns 89 nämndsövergripande styrdokument. Här föreslås att upphäva ytterligare 13 dokument.

Vidare görs i ärendet en kort redovisning av det pågående arbetet vid stadskontoret att utveckla rutiner för att hålla uppsikt över planerat och pågående arbete med nämndsövergripande styrdokument. Dessutom föreslås att kommunfullmäktige beslutar ge kommunstyrelsen i uppdrag att se över *Riktlinjerna för utformning av Malmö stads styrdokument*. Vidare kommer metodstödet för stadskontorets medarbetare att ses över och anpassas till de nya riktlinjerna. Kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, nämndernas, stadens ledningsgrupps och förvaltningarnas roll vid framtagande och beslutsfattande kring de olika dokumenttyperna kommer i samband med arbetet kring riktlinjerna att tydliggöras.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige upphäver följande nämndsövergripande styrdokument
Malmö stadsmiljöprogram – riktlinjer för stadsmiljön i centrala Malmö (kommunfullmäktige 2001).
2. Kommunfullmäktige ger kommunstyrelsen i uppdrag att se över och eventuellt revidera
Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument.

Kommunstyrelsen föreslås besluta för egen del

1. Kommunstyrelsen upphäver följande styrdokument
 - *Handlingsplan för utvecklad medborgarservice och medborgardialog (KS 2013)*

- *Medborgarkontorens, stadsbibliotekets och stadsdelsbibliotekens demokratiarbete: riktlinjer (KS 2010)*
- *Riktlinjer för arkivhanteringen inom Malmö kommuns utbildningsverksamhet (KS 2007)*
- *Föreskrifter om gallring av allmänna handlingar inom Malmö kommuns utbildningsverksamhet (KS 2007)*
- *Lex Sarah: ramverk för lokala rutiner (KS 2011)*
- *Riktlinjer för arkivhanteringen inom socialtjänsten med angränsande områden inom Malmö kommun (KS 2007)*
- *Föreskrifter om gallring av allmänna handlingar inom socialtjänsten med angränsande områden inom Malmö kommun (KS 2007)*
- *Strategi och handlingsplan för Malmö stad – Nationella IT-strategin för vård och omsorg (KS 2010)*
- *Etablering av internationella organisationer i Malmö – handlingsplan (KS 2000)*
- *Handlingsplan för Malmö stads nationella omvärldsbevakning (KS 1999)*
- *Plan för kvalitetsarbetet inom det obligatoriska skolväsendet i Malmö (KS 2003)*
- *Skadeförebyggande program för Malmö (KS 1997)*

2. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att leda arbetet att tillsammans med övriga förvaltningar utveckla former för en mer samordnad styrning genom nämndsövergripande styrdokument eller alternativa styrmetoder.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 191021 Nämndsövergripande styrdokument ny översyn och förslag till upphävande
- Styrdokument - Juli 2019

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-10-21

Kommunstyrelsen 2019-10-30

Kommunfullmäktige 2019-12-19

Beslutet skickas till

Nämnder och styrelser

Ärendet

Under de senaste åren har en rad beslut fattats av kommunfullmäktige och kommunstyrelse kring de nämndsövergripande styrdokumenterna. Med nämndsövergripande styrdokument menas planer etc som berör mer än en nämnds verksamhet. Ofta har dessa beslutats av kommunfullmäktige men ibland av kommunstyrelsen då det gäller dokument av verkställighetskaraktär som berör mer än en nämnd. På nämnds nivå finns ofta en rad dokument av plan- och programkaraktär som är nämndsinterna och därför har beslutats av den enskilda nämnden eller förvaltningen.

Men nämndsövergripande styrdokument utgör bara en del av den styrning som sker inom Malmö stad. Andra delar av den interna styrningen är till exempel den ekonomistyrning som sker via budget; kommunfullmäktiges mål; nämndernas reglementen; uppföljningar; omorganisationer; rekrytering; kompetensutveckling; information och så vidare. Floran av olika

styrmedel är mycket stor men handlar alla om sätt på vilket de demokratiskt fattade besluten förverkligas.

Det bör också uppmärksammas att en omfattande styrning på kommunal nivå sker från nationell nivå via styrmedel som lagstiftning, förordningar, tillsyn, specialdestinerade statsbidrag, kunskapsstyrning och så vidare. I flera fall påverkas dessutom denna styrningen av beslut på EU-nivå.

Den sammanlagda styrning som ”träffar” den kommunala verksamheten från EU, nationell nivå och från internt inom kommunen är inom flera områden sannolikt mycket omfattande. Konsekvensen blir ibland mycket komplexa styrmiljöer med omfattande och ibland motstridiga krav på verksamheten. Mest påtagligt är detta troligtvis inom utbildningsområdet och inom vård- och omsorgsverksamheterna. Flera förvaltningar inom Malmö stad arbetar idag med att skapa en bättre överblick och ett tydligare grepp över den styrmiljö som förvaltningen arbetar inom. Exempel på förvaltningar där detta arbete pågår är bland annat fastighets- och gatukontoret samt hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen.

Även regeringen har uppmärksammat problematiken kring den komplexa styrmiljön bland annat i tillitsdelegationens arbete och i statskontorets (regeringens stabsmyndighet) regeringsuppdrag att se över och årligen följa statens styrning av kommunerna. Kommunfullmäktige i Malmö stad har, i budgetarna under de senaste fyra åren, uppmärksammat och pekat på behovet av en utveckling av stadens styrning mot en mer tillitsbaserad styrning.

Erfarenheter från det översynsarbete som redovisats här pekar också mot att eventuella framtida steg i arbetet med styrdokumentet bör breddas från att titta på en enskild styrform till att se sambandet mellan dessa. Det skulle då bli möjligt att till exempel pröva om de ambitioner som uttrycks i vissa styrdokument istället skulle komma till bättre uttryck i form av till exempel mål inom ramen för målstyrningsarbetet, kompetensutvecklingsinsatser eller rekrytering av nya kompetenser, riktade uppdrag till nämnder och styrelser. Resultatet av att titta bredare och med mer helhetssyn på styrningen, än på en enskild styrform i taget, skulle kunna bli en mer överblickbar och sammanhängande styrmiljö för verksamheterna. Samtidigt finns skäl anta att ett sådant, bredare synsätt på styrningen, också skulle kunna öka möjligheterna till en effektivare styrning i arbetet med att faktiskt förändra verkligheten i den riktning som medborgarna genom den representativa demokratin har bestämt.

Behovet av att skapa en mer sammanhållen styrning och att minska komplexiteten i dagens styrmiljö är idag stort. Ett viktigt steg i en sådan utveckling är att kommunstyrelsen i sin ledande och samordnande roll arbetar ur ett sammanhållet helhetsperspektiv med olika styrformer som målstyrning ekonomistyrning, styrning genom planer och program, riktade uppdrag till nämnder och styrelser, kompetensutveckling etc. Ett sådant kan innebära till exempel bättre avvägningar och val mellan olika styrformer. Förutsättningar kan då skapas för att åstadkomma en mer effektiv styrning med mindre målkonflikter, färre motstridiga ambitioner, färre suboptimeringar, minskade administrativa krav i form av dokumentation och redovisning etc.

Kommunstyrelsen bör därför i fortsättningen sträva efter att tillsammans med nämnderna utveckla arbetet med nämndsövergripande planer och program i en bredare kontext av övrig styrning. Valet att ta fram en ny plan eller program bör då ske under övervägande av om det finns andra sätt att styra på. Ett sådant samordnande arbetssätt stämmer också väl överens med kommunstyrelsens uppgift enligt § 1 tredje stycket i reglementet att

Styrelsen ska utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndsövergripande styrdokument för kommunen (styrfunktionen).

Det handlar då bland annat om att tydliggöra kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, nämndernas, stadens ledningsgrupps och förvaltningarnas roll vid framtagande och beslutsfattande kring de olika dokumenttyperna. Med anledning av bland annat detta föreslås här att både metodstödet för stadskontorets medarbetare och riktlinjerna för stadens medarbetare ses över.

Nedan presenteras dels resultatet av den fördjupade analysen av återstående nämndsövergripande styrdokument i Malmö stad som planer, program etc maj 2019, dels uppdraget att utveckla en särskild rutin för det löpande arbetet att hålla uppsikt över planerade och pågående arbeten med nämndsövergripande styrdokument.

Nämndsövergripande planer, program etc i Malmö stad

Kommunstyrelsen beslutade den 6 april 2016 (STK-2015-1429) att upphäva ett antal nämndsövergripande styrdokument. Samtidigt beslutade kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige att upphäva ytterligare några styrdokument. Detta gjorde kommunfullmäktige den 28 april 2016. Efter dessa beslut hade Malmö stad gått från cirka 160 till knappt 100 nämndsövergripande styrdokument av plan-, program- och policykaraktär.

Kommunstyrelsen gavs också i uppdrag att dels göra en fördjupad analys av återstående styrdokument, dels utveckla en rutin för att löpande hålla uppsikt över det planerade och pågående arbetet med nämndsövergripande styrdokument.

Vid den senaste större omorganisationen – då stadsområdena lades ner och en ren facknämndsorganisation skapades – gjordes en översyn av styrdokumenterna inom vård- och omsorgsverksamheterna. Med anledning av denna beslutade kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen (STK-2017-501) att upphäva samt att föra över ansvaret för vissa dokument till någon av de nybildade nämnderna.

Idag finns totalt 89 styrdokument av nämndsövergripande karaktär. Förslaget här innebär att ytterligare 13 styrdokument upphör att gälla.

Tabellen nedan visar fördelningen av antalet styrdokument mellan ansvariga nämnder. Observera att siffrorna för 2019 beskriver antalet styrdokument efter ett eventuellt antagande av detta förslag.

Nämndsövergripande styrdokument -

ansvarig nämnd		
Nämnd	Antal styrdokument 2016	Antal styrdokument 2019 (förslag)
Kommunstyrelsen	127	59
Miljönämnden	11	3
Tekniska nämnden	11	6
Stadsbyggnadsnämnden	10	6
Kulturnämnden	3	2
Fritidsnämnden	1	0
Totalt	163	76

Tabell 1: *Antalet styrdokument fördelade på ansvarig nämnd 2016 samt efter ett eventuellt beslut 2019.*

Vidare kan det konstateras angående de nuvarande nämndsövergripande styrdokumenterna som Malmö stad har, att medianåldern är en plan från 2013. Under 2019 har ett nytt styrdokument antagits. Året då flest av de kvarvarande styrdokumenterna antagits är 2016 då 15 nya beslutades.

Om översynen

Översynen har haft fokus på de styrdokument som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen tagit initiativ till. Majoriteten av de nämndsövergripande styrdokumenterna har sitt ursprung i initiativ från dessa och har arbetats fram framförallt vid stadskontoret.

I bilaga finns en förteckning över samtliga nämndsövergripande styrdokument. I bilagan finns närmare detaljer om respektive styrdokument vad gäller tidigare beslut, kommande uppdateringar och motiv till fortsatt giltighet eller upphävande. För att tydliggöra helhetsbilden listas styrdokumenterna nedan under rubrikerna *Styrdokument som föreslås vara kvar* och *Styrdokument som föreslås tas bort*. Övriga styrdokument – de som inte bedömts i översynen - presenteras under rubriken *Styrdokument som inte bedömts i översynen*.

Styrdokument som föreslås vara kvar

Dokumenterna nedan är sådana som bedömts ska vara kvar. I flera fall är dock en uppdatering påbörjad eller planerad. Detaljer kring respektive dokument finns i bilagan.

Styrdokument som föreslås vara kvar, beslutade av kommunfullmäktige

- Avgifter för kommunal förskola, fritidshem samt annan pedagogisk verksamhet som erbjuds istället för förskola respektive fritidshem (KF 2015)
- Sponsringpolicy för Malmö stads helägda bolag med jämställdhetsperspektiv (KF 2014)
- Ägardirektiv för helägda kommunala bolag (KF 2013)
- Reglemente för Malmö stads revisorer (KF 2012)
- Finansiella föreskrifter för Malmö kommunkoncern (KF 2010)
- Föreskrifter för den kommunala arkivvården i Malmö (KF 2010)
- Attestreglemente (KF 2008)
- Lokal ordningsstadga för Malmö kommun (KF 2011)
- Bestämmelser om omställningsstöd och pension för förtroendevalda (OPF-KL) (KF 2014)
- Regler för omställningsvederlag till kommunala förtroendevalda i Malmö stad (KF 2014)
- Personalpolicy för Malmö stad (KF 2008)
- Utvecklingsplan för jämställdhetsintegrering i Malmö stad 2011-2020 (KF 2011)
- Folkhälsopolicy för Malmö stad (KF 2010)
- Policy avseende Malmö stads arbete med att tillgodose de nationella minoriteternas rättigheter (KF 2014)
- Strategisk utvecklingsplan för arbetet mot diskriminering i Malmö stad (KF 2014)
- Antidiskrimineringsklausuler vid upphandling (KF 2001)
- IT-strategi (KF 2007)
- Bredbandspolicy (KF 2000)
- Plattform för Malmö stads profilering och kommunikation (KF 2000)
- Policy för Malmö stads internationella arbete (KF 2016)
- Program för strategiskt omvärldsarbete i Malmö stad (KF 2017)
- Det digitala Malmö: program för Malmö stads digitalisering 2017-2022 (KF 2017)
- Utvecklingsplan för arbetet med barnets rättigheter i Malmö stad (KF 2017)
- Trygghets- och säkerhetspolicy för Malmö stad (KF 2017)
- Ett starkt och hållbart näringsliv: näringslivsprogram för ökad tillväxt, fler växande företag och fler jobb för Malmöbor 2017-2022 (KF 2017)
- Överenskommelse för samverkan mellan idéburen sektor i Malmö och Malmö stad (KF 2017)
- Policy för alkohol vid representation i Malmö stad (KF 2017)

Styrdokument som föreslås vara kvar, beslutade av kommunstyrelsen

- Arkivhandbok för styrande och stödjande verksamheter (KS 2013)

- Strategi Copenhagen Malmö 2025 (KS 2014)
- Placeringspolicy för samförvaltade stiftelser (KS 2018)
- Finanspolicy för Malmö stad med delegationsrätt för internbanken (KS 2018)
- Riktlinjer för informationssäkerhet i Malmö stad (KS 2017)
- Riktlinjer i syfte att motverka korruptivt beteende i Malmö kommun och kommunala organ (KS 2010)
- Föreskrifter för bevarande och gallring av personaladministrativa handlingar inom Malmö kommun (KS 2009)
- Strategi för e-samhället (KS 2013)
- Inriktning, arbetsformer och organisation för det fördjupade samarbetet mellan Malmö stad och Lunds kommun (KS 2012)
- Handlingsprogram för MalmöLundregionen (KS 2012)
- Avsiktsförklaring och riktlinjer – Malmö stad i samverkan med den sociala ideella sektorn (KS 2009)
- Policy och riktlinjer för uthyrning av lokaler inom Malmö kommun (KS 2000)
- Program för de nationella minoriteterna (KS 2016)
- Strategier och mål för arrangemang i Malmö (KS 2003)

Styrdokument som föreslås tas bort

Dokumenterna nedan har bedömts kunna upphävas och därmed tas bort som nämndsövergripande styrdokument. Anledningarna är framför allt två. Dokumenterna har förlorat sin aktualitet eller ersatts av andra men inte upphävts i formell mening genom beslut i kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Detaljer kring respektive dokument finns i bilagan.

Styrdokument som föreslås tas bort, beslutade av kommunfullmäktige

- Malmö stadsmiljöprogram – riktlinjer för stadsmiljön i centrala Malmö (KF 2001)

Styrdokument som föreslås tas bort, beslutade av kommunstyrelsen

- Handlingsplan för utvecklad medborgarservice och medborgardialog (KS 2013)
- Medborgarkontorens, stadsbibliotekets och stadsdelsbibliotekens demokratiarbete: riktlinjer (KS 2010)
- Riktlinjer för arkivhanteringen inom Malmö kommuns utbildningsverksamhet (KS 2007)
- Föreskrifter om gallring av allmänna handlingar inom Malmö kommuns utbildningsverksamhet (KS 2007)
- Lex Sarah: ramverk för lokala rutiner (KS 2011)
- Riktlinjer för arkivhanteringen inom socialtjänsten med angränsande områden inom Malmö kommun (KS 2007)
- Föreskrifter om gallring av allmänna handlingar inom socialtjänsten med angränsande områden inom Malmö kommun (KS 2007)
- Strategi och handlingsplan för Malmö stad – Nationella IT-strategin för vård och omsorg (KS 2010)
- Etablering av internationella organisationer i Malmö – handlingsplan (KS 2000)

- Handlingsplan för Malmö stads nationella omvärldsbevakning (KS 1999)
- Plan för kvalitetsarbetet inom det obligatoriska skolväsendet i Malmö (KS 2003)
- Skadeförebyggande program för Malmö (KS 1997)

Styrdokument som inte bedömts i översynen

Dokumenterna nedan har inte bedömts i föreliggande översyn. Skälet är oftast att de ligger utanför ramen för undersökningen (vilken fokuserat på de styrdokument som i huvudsak initierats av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige). I några fall har dokumenten initierats av kommunstyrelsen men inte bedömts i den här fasen – i dessa fall kommer dokumenten att ses över inom ramen för det fortsatta arbetet med nämndsövergripande styrdokument.

Styrdokument som inte bedömts i översynen, beslutade av kommunfullmäktige

- Parkeringspolicy och parkeringsnorm för bil, mc och cykel i Malmö (KF 2010)
- Avfallsplan (KF 2006)
- Naturvårdsplan för Malmö stad (KF 2012)
- Policy för hållbar utveckling och mat (KF 2010)
- Miljöbyggprogram SYD (KF 2009)
- Energistrategi för Malmö stad (KF 2009)
- Miljöprogram för Malmö stad (KF 2009)
- Kulturstrategi för Malmö 2014-2020 (KF 2014)
- Grönplan för Malmö (KF 2003)
- Trafik- och mobilitetsplan (KF 2016)
- Plan för kvinnofrid och mot våld i nära relation (KF 2016)
- Program för Malmö stads krisberedskap 2016-2019 (KF 2016)
- Central krisledningsplan för Malmö stad (KF 2016)
- VA-utbyggnadsplan för Malmö (KF 2016)
- Kommunala riktlinjer för exploateringsavtal (KF 2016)
- Renhållningsordning (Avfallsplan och Lokala föreskrifter för avfallshanteringen) 2016-2020 för Malmö stad (KF 2016)
- Biblioteksplan 2016-2020 för Malmö folk- och skolbibliotek (KF 2016)
- Utbyggnadsstrategi för översiktsplan för Malmö (KF 2016)
- Reglemente för intern kontroll (KF 2016)
- Policy och riktlinjer för inköpsverksamheten (KF 2018)
- Riktlinjer för alkoholservingstillstånd (KF 2018)
- Översiktsplan för Malmö (KF 2018)

Styrdokument som inte bedömts i översynen, beslutade av kommunstyrelsen

- Strategi och handlingsplan för kompetensförsörjning inom vård och omsorg (KS 2003)
- Lönepolicy (KS 1987)

- Sektorsövergripande integrerad plan för hållbar stadsutveckling i Malmö 2014-2020 (KS 2015)
- Kommungemensamma kriterier för utvärdering av intern kontroll (KS 2015)
- Malmös arbete med att värna demokratin mot våldsbejakande extremism – en del av arbetet med normbrottsprevention bland unga (KS 2016)
- Plan för samhällsservicens markbehov i Malmö (KS 2017)
- Miljöbilsstrategi för Malmö stad (KS 2017)
- Kemikalieplan med fokus på barn och unga 2017-2019 (KS 2017)
- Riktlinjer för behandling av personuppgifter i Malmö stad (KS 2018)
- Kompetensförsörjningsstrategi för Malmö stad (KS 2018)
- Handlingsplan för bostadsförsörjning 2018-2022 (KS 2018)
- Handlingsplan för arbetet 2019-2023 med att stärka Malmös roll som framtidens kuststad (KS 2019)

Som framgår ovan sker en löpande omsättning av dessa dokument. Nya tillkommer och gamla försvinner. En grundförutsättning för att dessa dokument ska ha den styrande funktion som antas är att styrdokumenterna är kända och lättåtkomliga. Det är därför viktigt att rutiner skapas för att göra dokumenten tillgängliga och att ständigt ha en uppdaterad lista över gällande dokument. En sådan rutin behöver utvecklas vid stadskontoret.

Rutin för att löpande hålla uppsikt över planerat och pågående arbete med nämndsövergripande styrdokument

En grundläggande förutsättning vid all styrning är att den enkelt kan förmedlas till den som ska genomföra och åstadkomma handling. Detta innebär bland annat att de planer och program som finns i staden är tillgängliga och kända. I Malmö stad saknas idag en rutin i ärendehantering som gör att en aktuell förteckning över gällande styrdokument fortlöpande kan upprättas och kommuniceras.

Grunden för all ärendehantering är registrering av allmänna handlingar. Ärenden och handlingar registreras så att de kan eftersökas digitalt och arkiveras i e-arkiv. En särskild del i detta är att klassificera ärenden/handlingar i en av stadsarkivet framtagna struktur. Genom att klassificera ärenden/handlingar på ett gemensamt sätt i Malmö stad kan de bevakas, sökas, publiceras och arkiveras på ett effektivt sätt.

Vid stadskontoret pågår en översyn av registrering av ärenden med anledning av införande av digital arkivering. Nya rutiner som gör det möjligt att löpande hålla uppsikt över bland annat nämndsövergripande styrdokument kommer att utvecklas.

Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument

Kommunfullmäktige antog i april 2011 *Riktlinjer för utformning av Malmö stads styrdokument*. Syftet med dokumentet är att öka tydligheten i användandet av styrdokument och att på sikt säkerställa att Malmö stad inte har fler aktiva styrdokument än vad som behövs för att styra verksamheten. Med utgångspunkt i den utveckling som skett beträffande styrdokument samt det som idag sker kring styrning överhuvudtaget föreslås här att en översyn och eventuell revidering sker av dessa riktlinjer.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör