



Datum
2022-01-21
Vår referens
Matts Hansson
Utvecklingssekreterare
Matts.Hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Kommunfullmäktiges reglementen för nämnderna - en översyn STK-2021-1338

Sammanfattning

Stadskontoret har under 2021 gjort en inventering av kommunfullmäktiges reglementen för Malmö stads nämnder. Uppdraget – som är en del i kommunstyrelsens uppgift att ha uppsikt över och att samordna styrningen av Malmö stads verksamhet – har initierats av stadskontorets ledningsgrupp och beslutats av stadsdirektören. I ärendet redovisas resultatet av inventeringen som bland annat pekar på behovet av att göra en samtidig översyn av alla reglementena beträffande arbetsformer, gemensamma bestämmelser och nämndernas verksamhetsområden. Detta bedöms som nödvändigt för en ökad rättssäkerhet och åstadkomma en mer likvärdig behandling av bland annat medborgare och brukare så att överlappningar och “hål” kan tas bort. Ett behov av att utveckla tydliga rutiner för framtida förändringar av reglementen har också identifierats. Kommunstyrelsen bör - utifrån sin lednings- och styrningsfunktion - leda, samordna och ansvara för översynen och för arbetet med framtida förändringar.

Målsättningen för det fortsatta arbetet är att skapa ett gemensamt avsnitt i samtliga nämnders reglementen om det som här kallas nämndernas arbetsformer. Vidare bör det under arbetets gång övervägas om ett avsnitt som beskriver de allmänna bestämmelserna för alla nämnderna ska finnas med. Ett sådant avsnitt kan innehålla grundläggande principer för verksamhet som till exempel demokrati, tvärssektoriella frågor, hållbarhet och ansvaret för helheten.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att, med utgångspunkt i de slutsatser och iakttagelser som görs i ärendet, fortsätta arbetet med en översyn av kommunfullmäktiges reglementen för Malmö stads nämnder och kommunstyrelse.
2. Kommunstyrelsen beslutar att arbetet ska bedrivas med inriktning mot att skapa reglementen som i tillämpliga delar innehåller för kommunstyrelsen och nämnderna gemensamma bestämmelser, som på ett enkelt sätt kan anpassas till framtida händelser och förändringar.
3. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att utarbeta nämndsövergripande rutiner för att skapa förutsättningar för kommunstyrelsen att leda och samordna arbetet med framtida reglementesförändringar.

4. Kommunstyrelsen ger stadskontoret i uppdrag att leda och samordna arbetet i nära samverkan med förvaltningarna.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 220124 Kommunfullmäktiges reglementen för nämnderna - en översyn
- Bilaga 1
- Bilaga 2

Beslutsplanering

Kommunstyrelseberedningen 2021-12-01

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2022-01-24

Kommunstyrelsen 2022-02-09

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder

Malmö stadshus AB

Ärendet

I denna tjänsteskrivelse redovisas en inventering av kommunfullmäktiges reglementen för Malmö stads nämnder. Inventeringen är gjord under våren 2021. Stadskontorets ledningsgrupp har initierat uppdraget och stadsdirektören beslutade om det.

I protokollet från stadskontorets ledningsgrupps möte den 20 januari 2020 beskrivs uppdraget på följande sätt - *att titta över/ inventera nuvarande nämnders reglementen. (överlappningar, saknas något, vilka styr signaler finns i dessa?)*. Uppdraget är en del i kommunstyrelsens/stadskontorets uppgift att ha uppsikt över och att samordna styrningen av Malmö stads verksamhet. Ansvarig avdelningschef Jonas Rosenkvist är tillförordnad avdelningsdirektör för avdelningen för analys och hållbarhet. En projektgrupp tillsattes i februari 2021 bestående av Matts Hansson (sammanställande), Anders Eriksson, Daniel Svartek och Louise Lagerlund. Från och med 1 januari 2022 ersattes Anders Eriksson av Jörgen Dehlin i projektgruppen.

Materialet till denna rapport kommer från en analys av befintliga reglementen, en enkät till förvaltningarna samt utblickar med exempel från några kommuner. Vidare har SKR:s (Sveriges kommuner och regioner) skrift om *Reglemente för styrelse och nämnder* samt relevant lagstiftning använts i arbetet. Rapporten inleds med en kortare bakgrund samt syftet. Därefter följer en redovisning av resultatet från dokument- och enkätstudien. Sedan följer utblickar med exempel från några andra svenska kommuner. Rapporten avslutas med förslag på dels en översyn av Malmö stads reglementen, dels ett tydliggörande av roller och ansvar vid förändringar av kommunfullmäktiges reglemente för nämnderna.

Bakgrund

Genom reglementet fördelar kommunfullmäktige ansvar och befogenheter mellan nämnderna. Reglementena innehåller bestämmelser om arbetsformer till exempel, nämndsmöten, ledamöterna, ersättarna, protokoll och jävsfrågor. I reglementena definierar också kommunfullmäktige innehållet i den del av det kommunala ansvarsområdet som respektive nämnd ansvarar för och är verksam inom.

En fungerande, tydlig, aktuell, överskådlig och lättbegriplig uppdelning mellan organisationens olika delar bildar grunden för att utveckla en effektiv organisation till gagn för Malmöborna. Reglementena kan ses som grunden i den styrning som kommunfullmäktige gör av den organisation som den skapar för att verkställa besluten.

Malmö stads nämndsorganisation har under åren 2013 - 2017 genomgått omfattande förändringar. Det har varit en utveckling från de geografiska stadsdelarna respektive stadsområdena till dagens facknämndsorganisation. Dessa förändringar har berört samtliga nämnder som vid olika tillfällen fått förändringar i sina respektive reglementen. Det kan nu finnas anledning att ta ett gemensamt helhetsgrepp över reglementena. Genom den genomgång av dagens reglementen som görs här läggs grunden för en nulägesbeskrivning.

Nedan beskrivs kortfattat vilken roll kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen har i arbetet med reglementena.

Kommunfullmäktiges roll

Kommunfullmäktige ansvarar enligt 5 kap 1 § kommunallagen (2017:725) (KL) för nämndernas organisation och arbetsformer. Vidare framgår av 6 kap 2 § KL att:

Fullmäktige ska, om inte något annat anges i lag eller annan författning, bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Fullmäktige får besluta

- 1. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller regionen,*
- 2. att en nämnd ska ha hand om en eller flera verksamheter för en del av kommunen eller regionen,*
- 3. att en nämnd ska ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, och*
- 4. att en nämnd ska tillhandahålla tjänster åt en annan nämnd.*

I 6 kap 44 § (KL) konstateras vidare att *Fullmäktige ska anta reglementen om nämndernas verksamhet och arbetsformer.*

Kommunstyrelsens roll

I kommunfullmäktiges reglemente för kommunstyrelsen (1 §) anges bland annat att styrelsen har ett övergripande ansvar för kommunens verksamheter. Vidare fastslår kommunfullmäktige att styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet (ledningsfunktion). Kommunfullmäktige fastslår också i reglementet (1 § tredje stycket) för kommunstyrelsen 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 (styrfunktion).

I reglementets andra paragraf fastslås att

Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i kommunal verksamhet.

I denna rapport kommer kommunfullmäktiges reglementen för stadens nämnder att betraktas som just nämndsövergripande styrdokument. När arbetsuppgifter fördelas, organisationen sätts samt ansvar och befogenheter preciseras för organisationens olika delar görs detta i helheten. Grunden läggs då för en samordning av organisationen Malmö stad. Stadens olika organisatoriska delar är till mycket stora delar ömsesidigt beroende av varandra. Åtgärder som vidtas i en del, händelser som äger rum i en annan del och så vidare, påverkar hur hela staden klarar av att uppfylla både åtaganden enligt lagstiftningen och Malmöbornas förväntningar - uttryckta genom beslut i kommunfullmäktige som budget, planer, program, olika typer av uppdrag etc. Kommunfullmäktige har i sitt uppdrag att svara upp mot det åtagande som kommunen har gentemot dels Malmöborna, dels staten (bland annat lagstiftningen). Dessa uppgifter innebär att olika frågor och olika områden inom den kommunala verksamheten hela tiden måste ses i helheten - Malmö stad. En samtidig översyn av samtliga reglementen skapar därför förutsättningar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls i Malmö stad (se kommunstyrelsens reglemente 3§).

Syfte och avgränsningar

Projektet syftar, med utgångspunkt från anteckningen i stadskontorets ledningsgrupps protokoll (se citat ovan), till att titta över/inventera sådant som

- Överlappningar mellan reglementen
- Om något saknas som borde varit med i reglementet
- Vilka styr signaler som reglementena ger

Projektet har med denna inriktning (se punkterna ovan) en avgränsning mot att vara inventerande och beskrivande av nuläget för Malmö stads reglementen. Resultatet kan sedan ligga till grund för eventuella framtida ställningstagande om att revidera dessa.

Idag har kommunfullmäktige i Malmö stad 20 reglementen för stadens nämnder och styrelse. Här kommer i fortsättningen begreppet nämnd även att användas för styrelse. För kommunfullmäktige finns inget reglemente utan istället en arbetsordning. Denna kommer inte att beröras i detta arbete.

Krisledningsnämnden och revisorskollegiet har inte tagits med i jämförelsen då deras verksamhet präglas av sådana särdrag att jämförelser med övrigas reglementen beträffande arbetsformer är svåra att göra. Detta gäller till viss del även överförmyndarnämnden vars verksamhet och arbetsformer, förutom av kommunallagen, styrs av föräldrabalken. Följande 15 nämnders reglementen har jämförts:

- arbetsmarknads- och socialnämnden (ASN)
- fritidsnämnden (FRN)
- funktionsstödsnämnden (FSN)
- förskolenämnden (FSKN)
- grundskolenämnden (GRN)
- gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN)
- hälsa-, vård- och omsorgsnämnden (HVON)
- kommunstyrelsen (KS)
- kulturnämnden (KN)

- miljönämnden (MN)
- servicenämnden (SN)
- stadsbyggnadsnämnden (SBN)
- tekniska nämnden (TN)
- valnämnden (VN)
- överförmyndarnämnden (ÖN)

Ur ett koncernperspektiv finns dessutom ägardirektiv för stadens bolag. Bildandet av Malmö stadshus AB innebar att bolaget ansvarar för styrning och samordning av de övriga i koncernen Malmö stad ingående aktiebolagen. Det bör uppmärksammas att skrivningarna i nämndernas reglementen och i ägardirektiven skiljer sig på väsentliga punkter. Orsaken till detta är att det helt enkelt rör styrningen inom myndigheten respektive associationsformen aktiebolaget. Ägardirektiv för bolagen ingår därför inte i inventeringen.

I avsnittet *Utblickar* ges exempel på hur fem andra svenska kommuner valt att göra med sina reglementen.

Analys och redovisning

Här redovisas den kartläggning som stadskontoret gjort av nuvarande reglementen. Stadskontoret har gjort kartläggningen dels genom en beskrivning och analys av reglementenas regleringar av arbetsformer och gemensamma bestämmelser (se avsnittet *Bestämmelser beträffande arbetsformer*), dels genom en analys av det enkätmaterial som kommit in från samtliga nämnder om verksamheten (se framförallt avsnittet *Nämndernas verksamhet*). Enkäten skickades ut i maj 2021. Vidare gör stadskontoret en utblick på hur några andra kommuner har utvecklat sina reglementen. Avslutningsvis redovisas några sammanfattande slutsatser och iakttagelser.

Bestämmelser beträffande arbetsformer

En sammanställning av inventeringen och av förvaltningarnas enkätsvar i detta hänseende redovisas i bilaga 1 till ärendet.

Vid inventeringen och jämförelsen av regleringen beträffande arbetsformer samt de gemensamma bestämmelserna har stadskontoret använt de versioner av reglementena som finns publicerade i författningssamlingen på malmo.se under maj och juni 2021. Regleringen har jämförts dels med övriga nämnders reglering, dels med SKR:s dokument - ”Reglemente för styrelse och nämnder, Ett underlag för lokala bedömningar, reviderad upplaga, daterad mars 2019”. Avstämning har även gjorts med relevant lagtext i KL.

I enkäten ombads förvaltningarna vidare svara på följande fråga:

”Ger nämndens reglemente ett tillräckligt stöd vad gäller arbetsformer för genomförande av nämndssammanträden? Motivera gärna!”

När det gäller arbetsformer ska inledningsvis noteras att vissa av reglementena uppvisar stora likheter sinsemellan vad gäller layout, ordalydelser och struktur beroende på att de utarbetades vid samma tidpunkt. Detta gäller framför allt följande:

- ASN, HVON, FSN (dessa tre utarbetades i samband med att facknämnder inom bland annat socialtjänst bildades 2017) – samt KS, TN och VN (delvis). Dessa reglementen har tydlig inspiration och struktur från SKR:s förslag till reglemente.
- FSKN, GRN, GVN (dessa tre utarbetades efter en omorganisation inom skolverksamheten 2013).
- KN, FN, SBN – dessa har en enklare struktur.

Någon övergripande gemensam layout, rubriksättning, typsnitt osv. finns dock inte.

Övergripande kan vidare konstateras att skillnader finns i grundläggande avseenden såsom kallelsetid, möjlighet till elektronisk kallelse, särskilda yttranden, icke-tjänstgörande ersättares rätt att avge anteckning till protokollet, utseende av ersättare för ordföranden vid långvarig frånvaro, procedurregler för utskott med mera.

Särskilt bör uppmärksammas att ledamöterna i KN, FN, SBN och ÖN saknar rätt till särskilt yttrande, att ersättarna i FN, KN och TN, till skillnad från övriga ledamöter, har rätt att avge anteckning till protokollet samt att ersättare för ordförande vid längre frånvaro utses av TN, FN, KN, MN och SBN själva medan detta hos övriga är ett beslut som fattas av kommunfullmäktige.

När det gäller de gemensamma bestämmelserna kan generellt konstateras att det finns omotiverade skillnader mellan nämndernas reglementen främst avseende de bestämmelser som reglerar nämndens uppdrag och verksamhet, organisation inom verksamhetsområdet, personalansvar, personuppgiftsansvar, uppföljning, återredovisning och rapportering till fullmäktige samt information och samråd. Hur bestämmelserna är formulerade, hur utförliga de är och var i reglementena bestämmelserna är placerade skiljer sig åt. I förekommande fall saknas även bestämmelser som reglerar aktuellt område.

Förvaltningarnas enkätsvar i aktuellt avseende bekräftar till stora delar de iakttagelser som gjorts vid genomgången av reglementena.

Ur ett rättssäkerhets- och samordningsperspektiv och för att skapa goda förutsättningar för en tydlig och effektiv organisation och som ett led i kommunstyrelsens roll att leda och styra verksamheten, är det viktigt att kommunens nämnder har gemensamma och tydliga spelregler om inte sakliga skäl motiverar annat. Nuvarande ordning är avseende regleringen av arbetsformer och gemensamma bestämmelser otillfredsställande i dessa hänseenden.

Nämndernas verksamhet

En förkortad sammanställning av enkätsvaren om nämndernas verksamhet finns i bilaga 2 till ärendet. I enkätsvaren finns ytterligare en stor mängd exempel. Syftet med enkäten var att ge svar på frågeställningarna

- Vilka överlappningar finns mellan reglementena?
- Vad saknas som bör finnas med?
- Vilka styrsignaler ger reglementena? (skillnader i utformning)

Sammanfattningsvis visar enkätsvaren att det finns överlappningar som får konsekvenser för enskilda malmöbor och brukare samt för verksamheter men även för hur staden kan arbeta med

strategiskt viktiga frågor. Enkätsvaren visar också att det finns en variation avseende vad som saknas eller behöver tas bort/förändras från att inga förändringar är nödvändiga till att det finns ett stort behov. När det gäller de styr signaler reglementena ger så skiljer sig även här svaren från att det är bra till att styr signalerna behöver förstärkas. Slutligen finns det generella synpunkter om att beakta till exempel tillgänglighet i språk och ökad tydlighet.

Utblickar

I detta avsnitt presenteras hur några andra kommuner valt att strukturera sina reglementen. Kommunerna är Göteborg, Jönköping, Simrishamn, Stockholm och Uppsala. Materialet är hämtat från kommunernas hemsidor under augusti 2021. Betecknande för samtliga valda kommuner är att det som här, i genomgången av Malmö stads reglementen, beskrivits i avsnittet under rubriken *Bestämmelser beträffande arbetsformer* har samma lydelse för samtliga dessa kommuners nämnder. Hur kommunerna har valt att presentera sina reglementet skiljer sig emellertid åt.

Uppsala har ett gemensamt reglemente för samtliga nämnder. Reglementet har rubriken Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun. Det inleds med *För kommunstyrelsen och nämnderna gemensamma bestämmelser*. Därefter följer ett utförligt avsnitt om *Kommunstyrelsens uppgifter*. Sedan följer korta avsnitt för respektive nämnds specifika ansvarsområden.

Jönköping, Stockholm och Simrishamn har istället samlat de allmänna bestämmelserna - de bestämmelser som gäller samtliga kommunens nämnder - i ett reglemente. Rubrikerna på dessa gemensamma reglementen är:

Jönköping - *Allmänna bestämmelser för Jönköpings kommuns nämnder*

Stockholm – *Reglemente med allmänna bestämmelser för Stockholms stads nämnder*

Simrishamn - *Allmänt nämndsreglemente i Simrishamns kommun.*

Dessa tre kommuner har sedan separata nämndspecifika reglementen.

Göteborgs stads reglementen skiljer sig från de tre ovan. Deras reglementen för nämnderna består av tre kapitel. Det första kapitlet har rubriken *Inledande bestämmelser* och innehåller grundläggande och vägledande principer kopplat till verksamhet och arbetsformer vilka kan ses som portalparagrafer. Exempel är att nämnderna ska skapa förutsättningar för demokratisk delaktighet och inflytande, ha en demokratisk grundsyn, arbeta mot diskriminering, bidra till hållbar utveckling, värna ett ”helastaden-perspektiv”. Därefter följer ett kapitel som tydliggör nämndens uppdrag. I det tredje kapitlet återfinns de generella bestämmelserna för nämndsarbetet (här beskrivet under avsnittet om *Bestämmelser beträffande arbetsformer*). Kapitel ett och tre gäller för samtliga nämnder.

Ett gemensamt reglemente med allmänna bestämmelser skapar förutsättningar för en bättre överblickbarhet och ökade möjligheter till samstämmighet och därmed en tydligare styrning av organisationen. Vidare kan det bidra till en ökad tydlighet kring olika roller, skapa bättre möjligheter för dialog mellan olika delar av organisationen, underlätta uppföljning osv. Ett gemensamt reglemente gör det också lättare att göra förändringar påkallade av till exempel plötsliga händelser i omgivningen som pandemier, flyktingströmmar och så vidare.

Slutsatser och iakttagelser

Utifrån vad som anförts i ärendet bedömer stadskontoret det vara nödvändigt att

- göra en översyn av arbetsformer och gemensamma bestämmelser bland annat utifrån att centrala frågor av vikt för det demokratiska arbetet i nämnderna är olika reglerat utan sakliga skäl
- göra en översyn av reglementenas innehåll för ökad rättssäkerhet och mer likvärdig behandling av bland annat medborgare och brukare så att överlappningar och “hål” kan tas bort
- utveckla tydliga rutiner för ändringar med syftet att underlätta styrning och ledning och för att undvika att ånyo hamna i samma situation igen vad gäller överlappningar, “hål” och skillnader i reglering avseende nämndernas arbetsformer
- kommunstyrelsen – utifrån sin lednings- och styrningsfunktion – leder, samordnar och ansvarar för översynen och för arbetet med framtida förändringar
- målsättningen för det fortsatta arbetet är att skapa ett gemensamt avsnitt i samtliga nämnders reglementen om det som här kallas nämndernas arbetsformer. Vidare bör det under arbetets gång övervägas om ett avsnitt som beskriver de allmänna bestämmelserna för alla nämnderna ska finnas med. Ett sådant avsnitt kan innehålla grundläggande principer för verksamhet som till exempel demokrati, tvärsektoriella frågor, hållbarhet och ansvaret för helheten

Tidplan

Översynsarbetet kommer att bedrivas under år 2022. Under år 2023 kommer ett remissförslag skickas ut till stadens samtliga nämnder. Därefter kommer ett förslag till nya reglemente/reglementen för nämnderna att presenteras kommunfullmäktige.

Stadskontoret kommer att bedriva arbetet i nära samverkan med förvaltningarna.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef
Magdalena Bondeson Sektionschef
Andreas Norbrant Stadsdirektör