



Datum

2019-05-17

Vår referens

Jenny Theander

Utvecklingssekreterare

Jenny.Theander@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag budget 2019 - se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför Budget 2020 STK-2019-94

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför Budget 2020. Förslaget till förändrad struktur bygger främst på de senaste årens erfarenheter med nuvarande struktur, men också på förändringar i omvärlden och förändrade förutsättningar utifrån den nya organisationen i Malmö stad. Enligt förslaget ska kommunfullmäktigemålen vara ett begränsat antal politiskt prioriterade utvecklingsområden där det finns ett särskilt behov av att nämnder och styrelser kraftsamlar för att skapa en tydlig förflyttning över mandatperioden.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner förslag till ny modell för styrning ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål och ersätter därmed tidigare fattat beslut i ärende STK-2013-217 gällande struktur för mål.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 190527 Uppdrag budget 2019 - se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-05-27

Kommunstyrelsen 2019-06-11

Kommunfullmäktige 2019-06-19

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder och helägda bolag

Ärendet

Inledning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför Budget 2020. Förslaget

I budget 2019 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att: *"se över strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål inför Budget 2020"*

Av budgeten framgår också att *"Syftet är att skapa mer långsiktighet i styrningen och få bättre förutsättningar för att prioritera samt integrera målen för Agenda 2030 i stadens målstruktur"*

till förändrad struktur bygger främst på de senaste årens erfarenheter med nuvarande struktur, men också på förändringar i omvärlden (såsom en ambition om en förflyttning mot mer tillitsbaserad styrning) och förändrade förutsättningar utifrån den nya organisationen i Malmö stad. Enligt förslaget ska kommunfullmäktigemålen vara ett begränsat antal politiskt prioriterade utvecklingsområden där det finns ett särskilt behov av att nämnder och styrelser kraftsamlar för att skapa en tydlig förflyttning över mandatperioden.

Denna kraftsamling förväntas kunna bidra till bättre förutsättningar att uppnå fullmäktiges politiska ambitioner och till positiva effekter för malmöborna.

Det finns också en politisk ambition om att Agenda 2030 ska inarbetas i ordinarie målstyrning. I budget 2017 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att: *”...se över hur FN:s globala hållbarhetsmål kan implementeras på lokal nivå.”* Agenda 2030 ska utifrån detta uppdrag inarbetas i ordinarie målstyrning.

I förslaget nedan beskrivs strukturen utifrån en hel mandatperiod (4 år). Eftersom innevarande mandatperiod redan är påbörjad så behöver planering och uppföljning anpassas till dessa förutsättningar.

Komplex styrmiljö

Kommunen ansvarar för allt från utveckling och styrning av välfärds- och servicetjänster till utveckling av det lokala samhället och demokratin. Ofta ska kommunala verksamheter också förhålla sig till omfattande statlig styrning som varierar från område till område. Styrmiljön i stora organisationer som Malmö stad är således ofta mycket komplex vilket synliggörs i bilden till höger. Malmö stads styr- och ledningssystem omfattar allt från organisationens struktur till instruktioner om hur en enskild arbetsuppgift i förvaltningen ska utföras.

Kommunfullmäktigemålen är endast en del av budget- och uppföljningsprocessen (se bild till höger). Den mest omfattande delen av den verksamhet som bedrivs i kommunen är det som kan benämnas grunduppdrag och som främst styrs utifrån lagstiftning, föreskrifter och reglementen. Utöver de mer formella delarna ges också flera informella styrsignaler genom till exempel ledarskap och medarbetarskap, kultur, kommunikation och dialog.



Förändrad budget- och uppföljningsprocess

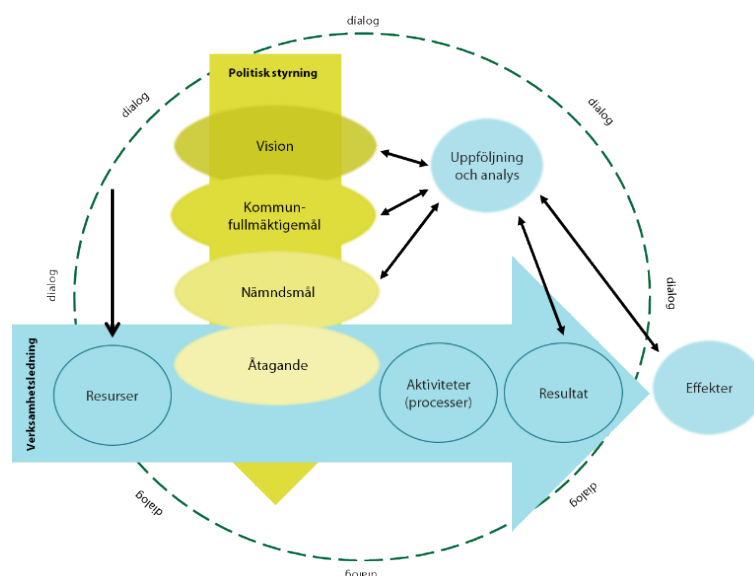
I budget 2017 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen ett uppdrag att *”...se över och ta fram en ändamålsenlig budgetprocess anpassad till den nya organisationen”*. Ett inriktningsbeslut för den nya budget- och uppföljningsprocessen fattades i februari 2018 (STK-2017-322), och arbetet med att konkretisera processen pågår. Viktiga värdeord i den nya budget- och uppföljningsprocessen är

bland annat tillit, långsiktighet, helhet, prioritering, effekter och dialog. Ambitionen är att dessa värdeord också ska genomsyra den del av budget- och uppföljningsprocessen som avser styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål.

Nuvarande struktur för styrning ledning och utveckling med mål

Under 2013 förändrade Malmö stad organisationen då bland annat stadsdelarna slogs samman till stadsområden och förskole- och grundskoleförvaltningen bildades. I samband med detta fattades beslut om ett styr- och ledningssystem för Malmö stad (STK-2013-217). Styr- och ledningssystemet fokuserade främst på att utveckla och förbättra styrningen med mål, och tydliggjorde vilken typ av mål som ska sättas på olika nivåer, vem som ska sätta målen, vem som ska följa upp målen samt hur dialog, samverkan och analys bör fungera mellan olika verksamheter, nivåer och aktörer.

Processen för styrning, ledning och utveckling med mål ska stödja verksamheterna i Malmö stad i arbetet med att använda resurserna på ett effektivt sätt och tillhandahålla tjänster av bra kvalitet utifrån fullmäktiges politiska ambitioner. I bilden till höger visualiserar Malmö stads nuvarande struktur med en målkedja som består av kommunfullmäktigemål och nämndsmål/bolagsmål som omsätts i verksamhetens olika åtaganden och aktiviteter.¹ Med utgångspunkt i målen sammanställs en bild av resultatet genom årliga uppföljningar. Resultatet analyseras och bedöms för att skapa förståelse för varför det blivit som det blivit. Dessa analyser ska sedan ligga till grund för fortsatt planering av verksamheterna.



Erfarenheter utifrån nuvarande struktur

I många avseenden har nuvarande struktur för målstyrning i Malmö stad fungerat väl, inte minst vad gäller långsiktiga mål, ökad tydlighet kring roller och gemensamma begrepp. Det är viktigt att behålla det som fungerar bra. De viktigaste erfarenheterna som bidrar till ett behov av förändring beskrivs nedan.

För det första är nuvarande kommunfullmäktigemål **visionära, omfattande och det är svårt att analysera förflyttning**. Det innebär att det är svårt att utkräva ansvar gentemot nämnderna. De breda målformuleringarna kan också leda till att den kraftsamling som eftersträvas uteblir, eftersom nämnder/styrelser i vissa fall bryter ned kommunfullmäktigemålen i målsättningar som handlar om ständiga förbättringar i ordinarie processer utifrån det egna grunduppdraget. Detta innebär att nämnderna/styrelserna agerar i sina respektive ”stuprör” vilket kan skapa en otydlighet i hur de bidrar till stadens *gemensamma* utvecklingsarbete.

För det andra har det visat sig att det är problematiskt när **tvärssektoriella frågor**, som är en

¹ Se STK-2013-217 för definitioner av de olika begreppen i styrkedjan.

grundförutsättning för offentlig verksamhet, såsom barnrätt, jämställdhet och jämlikhet, är ”egna” kommunfullmäktigemål. Dessa frågor behöver istället vara en del av arbetet med samtliga kommunfullmäktigemål och grunduppdraget i stort.

För det tredje **riktar sig kommunfullmäktigemålen till samtliga nämnder och styrelser**, vilket innebär att de i vissa fall **ger en begränsad styrande effekt** eftersom de ligger alltför långt ifrån den verksamhet som bedrivs. Det finns en risk att nämnder och styrelser formulerar mål som egentligen inte har någon betydelse för verksamheten. När alla nämnder/styrelser ska ansvara för samtliga kommunfullmäktigemål kan det också leda till en otydlighet i ansvarsutkrävandet.

Slutligen är erfarenheten att planeringshorisonten i målarbetet har varit långsiktig men att uppföljningen i strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål stått för ett mer kortsiktigt perspektiv. Detta har bidragit till svårigheter att göra årliga bedömningar av måluppfyllelse. Det är viktigt att bibehålla långsiktigheten i mål och planering men samtidigt utveckla en struktur för uppföljningen som motsvarar detta för att en verklig förändring ska kunna ske och följas. Kortsiktig styrning bidrar till oförutsägbarhet och ineffektiv resursutnyttjande. Kommunens utvecklingsarbete kräver i de flesta fall ett mer långsiktigt och uthålligt arbete över flera år för att skapa riktig förändring.

Principer för förändrad struktur

Utifrån de erfarenheter som inhämtats från de senaste årens arbete med styrning, ledning och utveckling med mål, och dialog både internt och externt, har en relativt samstämmig bild vuxit fram av vilka förändringar som behövs för att förbättra nuvarande struktur. Förslaget är att följande övergripande principer ska gälla för den förändrade strukturen:

- Långsiktiga analyser som åskådliggör Malmös utveckling ska ligga till grund för utformningen av kommunfullmäktigemål för mandatperioden.
- Kommunfullmäktigemålen anger ett fåtal områden där nämnder och styrelser behöver arbeta gemensamt för att åstadkomma en tydlig förflyttning över mandatperioden. Ett tydligt fokus på några gemensamma utvecklingsområden förväntas bidra till ännu bättre samverkan mellan nämnder och styrelser för att uppnå önskad förflyttning.
- Kommunfullmäktigemålen riktas till de nämnder och styrelser som främst kan bidra till måluppfyllelse. Ansvariga nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ansvarar för att planera, genomföra, analysera, följa upp och återrapportera utifrån de kommunfullmäktigemål som angetts för mandatperioden. Detta innebär att nämnder/styrelser inte ska bryta ner kommunfullmäktigemålen till nämnds- och bolagsmål, utan ansvarar för att definiera indikatorer och uppföljning av målen som synliggör hur respektive nämnd och styrelse bidrar till kommunfullmäktigemålet. I vissa fall kan målen vara formulerade på ett sätt som gör att samtliga nämnder och styrelser ska bidra till måluppfyllelse.
- Kommunfullmäktigemålen går att följa upp och ger förutsättningar för att analysera den förflyttning som stadens nämnder och styrelser har åstadkommit.

- Ansvariga nämnder/styrelser beslutar om hur nämndens/styrelsens respektive bidrag till kommunfullmäktigemålet ska följas upp över mandatperioden (samt hur en avstämning mot kommunfullmäktigemålet kan ske årligen). Detta rapporteras i respektive nämnds- och bolagsbudget. Kommunstyrelsen ansvarar för att sammanställa och rapportera till kommunfullmäktige i början av varje mandatperiod.
- Tvärsektoriella frågor såsom jämlikhet, jämställdhet och barnrätt är inga egna mål utan beaktas i uppföljningen inom samtliga målområden och i uppföljningen av grunduppdraget.

Förslag till förändrad struktur

Nedan beskrivs förslag till förändrad struktur för styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål (se även bild nedan).

Långsiktigt perspektiv

Malmö stads uppdrag som kommun fastställs i lagstiftningen, där regeringsformen och kommunallagen utgör grunden och olika speciallagar ger mer detaljerade riktlinjer. Enligt regeringsformen ska det allmänna särskilt trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa². I Malmö stad görs kontinuerligt långsiktiga analyser för att säkra att kommunen också i framtiden kan leva upp till detta uppdrag. Analyserna berör bland annat befolkningsutveckling, ekonomi och kompetensförsörjning. Det görs också en uppföljning i form av en hållbarhetsrapport som visar Malmös utveckling i relation till ambitionerna i FN:s globala mål. Uppföljningen beskriver samhällsutvecklingen i Malmö. Dessa underlag tillsammans bidrar till att beskriva Malmös styrkor och utmaningar.

Medellångt tidsperspektiv (4 år)

De utmaningar som identifieras genom långsiktiga analyser av Malmös utveckling, ligger till grund för att utforma kommunfullmäktigemål för mandatperioden. Kommunfullmäktigemålen sorterar under ett begränsat antal målområden (fyra till fem målområden är ett lämpligt riktmärke). I samband med att kommunfullmäktigemålen för mandatperioden beslutas anger kommunfullmäktige också om vilka nämnder och styrelser som ansvarar för respektive kommunfullmäktigemål. Nämnder och styrelser bryter inte ned kommunfullmäktigemålet i egna nämnds- och bolagsmål utan *planerar uppföljning* (indikatorer och önskat utfall i slutet av mandatperioden för respektive indikator) för nämndens bidrag till de kommunfullmäktigemål som angetts. Vad detta innebär beskrivs utförligare under avsnittet ”Roller och ansvar i förslag till ny struktur.”

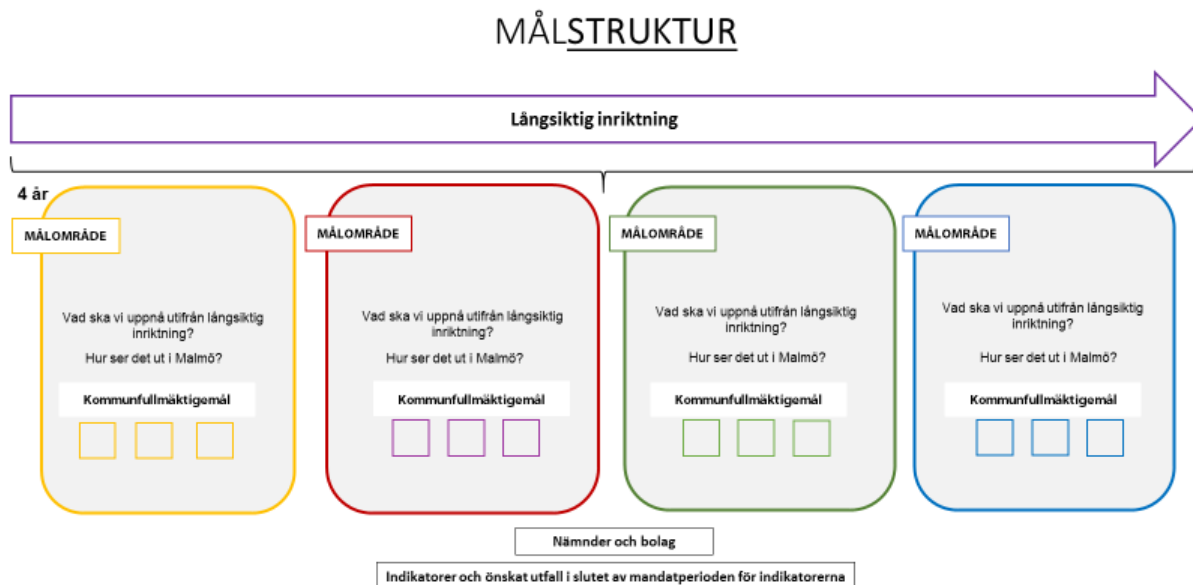
Måluppfyllelse i relation till respektive kommunfullmäktigemål följs upp och analyseras i slutet av mandatperioden. Uppföljningen utgör ett av flera viktiga underlag för prioritering av eventuellt nya kommunfullmäktigemål och för att exempelvis definiera fördjupade analyser som bör göras under kommande mandatperiod.

Kortsiktigt tidsperspektiv (1 år)

En bedömning av huruvida utvecklingen går i riktning mot de långsiktiga kommunfullmäktigemålen görs två gånger per år. Bedömningen grundar sig på de ansvariga

² Utdrag ur Regeringsformen.

nämndernas/styrelsernas uppföljning och analys i delårsrapport respektive årsanalys, som visar utvecklingen med utgångspunkt i de indikatorer som beslutats av ansvariga nämnder/styrelser. Nämnderna/styrelserna ska i samband med uppföljningen bedöma om det aktuella utfallet för respektive indikator går i riktning mot det önskade utfall som nämnden/styrelsen har föreslagit för mandatperioden.



Varför ska nämnder och styrelser besluta om indikatorer istället för nämnds- och bolagsmål?

I förslaget till förändrad struktur föreslås att nämnder och styrelser inte bryter ned kommunfullmäktigemålen i ”egna” nämnds- och bolagsmål utan istället planerar uppföljning (indikatorer och önskat framtida utfall för respektive indikator) som synliggör nämndens/styrelsens bidrag till kommunfullmäktigemålet för mandatperioden. Syftet med förändringen är att stärka förutsättningarna för att uppnå positiv förflyttning genom att ansvariga förvaltningar och bolag i större utsträckning behöver *samverka* i planering, genomförande, analys och uppföljning av det *gemensamma* kommunfullmäktigemålet. När nämnder/styrelser istället bryter ner kommunfullmäktigemålen i egna nämnds- och bolagsmål är bedömningen att risken ökar för att de också planerar, genomför, analyserar och följer upp målen i sina respektive ”stuprör”.

Roller och ansvar i förslag till ny struktur

Kommunfullmäktige

I samband med budget beslutar kommunfullmäktige om kommunfullmäktigemål för mandatperioden. Målen ska:

- Vara begränsade till antalet.
- Fokusera på gemensamma utvecklingsområden.
- Riktas till ett antal nämnder och bolag.
- Vara tillräckligt konkreta för att kunna följas upp (det ska gå att analysera en eventuell förflyttning).

Kommunfullmäktige behandlar analys och uppföljning av kommunfullmäktigemålen i samtliga

delårsrapporter och årsredovisningar under mandatperioden.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen ansvarar för att göra en sammanställd analys av uppföljningen av kommunfullmäktigemålen. I samband med delårsrapport och årsredovisning görs en bedömning av förflyttning i riktning mot kommunfullmäktigemålet.

Kommunstyrelsen ansvarar också för att tvärspektoriella frågor, såsom jämlikhet, jämställdhet och barnrätt, följs upp i den sammanfattande analysen av respektive målområde.

Nämnder/styrelser

I Malmö stads budget anger kommunfullmäktige de kommunfullmäktigemål som respektive nämnd/bolag ansvarar för. Utpekade nämnder/styrelser ansvarar för att:

- planera uppföljning av nämndens/styrelsens bidrag till de kommunfullmäktigemål som kommunfullmäktige angett för mandatperioden (samt hur en avstämning mot kommunfullmäktigemålet kan ske årligen) i sin nämnds/bolagsbudget. Syftet med valet av uppföljning (i form av indikatorer och önskat framtida utfall för respektive indikator) ska tydligt framgå. Uppföljningen ska beskriva önskad förflyttning för mandatperioden³.
- följa upp och analysera den förflyttning som skett i förhållande till önskat framtida utfall för de indikatorer som angetts. Uppföljningen ska återrapporteras till kommunstyrelsen i delårsrapport respektive årsanalys enligt särskilda anvisningar.
- följa upp och analysera om önskat utfall för de indikatorer som angetts har uppnåtts i slutet av mandatperioden.
- beakta tvärspektoriella frågor, såsom jämlikhet, jämställdhet och barnrätt i uppföljningen av de kommunfullmäktigemål som nämnden/bolaget ansvarar för.

Förvaltningar/bolag

Förvaltningar/bolag ansvarar för att tillsammans med andra ansvariga förvaltningar/bolag planera, genomföra, analysera och följa upp arbetet med kommunfullmäktigemålet. Uppföljningen ska rapporteras till nämnden i delårsrapporten och i årsanalysen (enligt särskilda anvisningar från kommunstyrelsen).

Förutsättningar för förändrad struktur

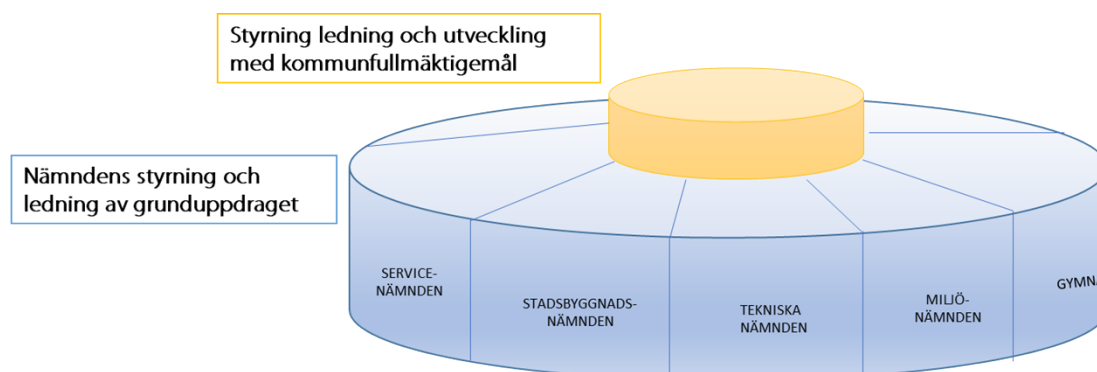
I arbetet med förändrad struktur för styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål har ett antal förutsättningar identifierats som är viktiga för att stadens utvecklingsarbete ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Dessa förutsättningar utgör andra delar av styrningen och behöver utvecklas framöver för att bidra till en sammanhållen styrning.

Fokus på grunduppdraget

Fokus för samtliga nämnder och styrelser bör vara grunduppdraget vilket omfattar kommunens uppgifter utifrån lagar, föreskrifter, reglementen och ägardirektiv. Grunduppdraget utgår ifrån både kommunal, statlig och överstatlig styrning. Något förenklat kan grunduppdraget beskrivas som det ansvarsområde som respektive nämnd har enligt sitt reglemente och respektive styrelse

³ Kvalitativa och kvantitativa metoder kan med fördel kombineras, för att uppnå både bredd och djup i förståelsen av det som följs upp.

har enligt sitt ägardirektiv. Enligt förslaget till förändrad struktur ska kommunfullmäktigemålen omfatta ett begränsat antal gemensamma och prioriterade utvecklingsområden för hela staden där fler än en nämnd/styrelse behöver bidra utifrån sitt respektive grunduppdrag för att uppnå en positiv utveckling. Kommunfullmäktigemålen täcker således inte in hela nämndernas och styrelsernas grunduppdrag. (se bild nedan).



Utifrån de behov som identifierats genom uppföljning och analys fördelar kommunfullmäktige resurser i budgeten. Resurserna ska på bästa sätt möjliggöra för alla nämnder och styrelser att klara sitt grunduppdrag och för Malmö stad som helhet att uppnå kommunfullmäktigemålen. Det kan finnas en fördel att separera kommunfullmäktigemål respektive grunduppdrag i kommungemensam planering och uppföljning för att synliggöra vad nämnder/styrelser behöver uppnå utifrån reglementen och lagstiftning, och hur kommunen arbetar med de *gemensamma* politiskt prioriterade utvecklingsområdena för mandatperioden.

Tydligare, mer långsiktig och sammanhållen styrning

Som beskrivits ovan är den sammanlagda styrning som kommer från EU, nationell nivå och lokal politik, och som ”träffar” den kommunala verksamheten inom flera områden mycket omfattande. Konsekvensen blir ibland mycket komplexa styrmiljöer med omfattande och ibland motstridiga krav på verksamheten. Regeringen har uppmärksammat problematiken kring den komplexa styrmiljön bland annat i tillsatsdelegationens arbete. Det är viktigt att titta bredare och med mer **helhetssyn på styrningen**, än på en enskild styrform i taget, för att skapa en mer överblickbar och sammanhängande styrmiljö för verksamheterna.

Styrningen, i form av till exempel mål, styrdokument, uppdrag och reglementen behöver förtydligas och knytas samman. **Mål i kommunövergripande styrdokument** behöver sättas i sitt sammanhang utifrån helheten och generellt sett begränsas till antalet. För att ge ännu bättre förutsättningar för att bidra till en tydligare och mer sammanhållen styrning behöver styrdokumentet utformas som ett stöd i nämndernas och styrelsernas utvecklingsarbete. Parallellt med utvecklingen av en förändrad struktur för styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål, pågår också ett utvecklingsarbete kring de kommuncentrala styrdokumenterna i Malmö stad (se ärende STK-2018-706).

Utvärderingen av arbetet inom ramen för kommunfullmäktiges målområden de senaste åren har också visat att de **kommunfullmäktigeuppdrag** som riktas till nämnder och styrelser i Malmö stads budget med fördel ska vara begränsade till antalet, fleråriga och syfta till fördjupad analys inom ett prioriterat område. Erfarenheten är att de ettåriga uppdrag som nämnder och styrelser arbetat med i vissa fall har bidragit till resurskrävande och ibland oförutsägbar styrning och i

vissa fall slutförts senare än planerat. Kommunens utvecklingsarbete kräver i de flesta fall ett mer långsiktigt, uthålligt arbete över flera år för att skapa riktig förändring. En viktig princip i förändrad struktur för styrning, ledning och utveckling med mål är att kommunfullmäktigemålen är mer konkreta än tidigare, vilket kan bidra till att uppdragen inte är nödvändiga i samma utsträckning.

Dialog och analys

Målstyrning handlar om att formulera mål men också om att genom uppföljningar och utvärderingar sammanställa och analysera resultat. Först då skapas en förståelse för varför resultatet blivit som det blivit vilket kan ligga till grund för åtgärder och ett lärande i organisationen. Styrningen förutsätter en kontinuerlig dialog på olika nivåer i organisationen för att det ska kunna utvecklas gemensamma uppfattningar om riktningen framåt, vad som behöver göras och av vem.

Framtida utvecklingsarbete

Strukturen för styrning ledning och utveckling behöver ses över kontinuerligt för att säkerställa att den på bästa sätt bidrar till största möjliga nytta för Malmöborna. Exempelvis är förändringen mot mer tillitsbaserad styrning ett långsiktigt skifte i förhållningssätt där strukturer kring styrning behöver anpassas successivt i takt med att organisationens kultur förändras.

Ansvariga

Åsa Björkén Seydlitz Enhetschef

Anna Westerling Ekonomidirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör