



Datum
2019-11-19
Vår referens
Matts Hansson
Utvecklingssekreterare
Matts.Hansson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Granskning av Kulturstrategin STK-2019-965

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har att yttra sig över revisorskollegiets granskning av ändamålsenligheten i kommunstyrelsens styrning och uppföljning av kulturstrategin. Revisorskollegiet finner i sin granskning att kommunstyrelsen och kulturnämnden inte har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kulturstrategin. Vidare konstaterar revisorskollegiet att kommunstyrelsen och nämndernas måluppfyllelse när det gäller kulturmålen i kulturstrategin hittills inte bedöms som tillräcklig utifrån de underlag som fanns tillgängliga vid granskningstillfället.

Stadskontoret instämmer i den kritik och de synpunkter som revisorskollegiet framför. Vidare ses revisorskollegiets iakttagelser som viktiga delar i det förändrings- och utvecklingsarbete som idag sker kring bland annat arbetet med planer och program men dessutom för styrning och organisering överhuvudtaget i Malmö stad.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till revisorskollegiet.

Beslutsunderlag

- Fördjupad granskning - kulturstrategin
- Missiv
- Förslag till yttrande
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 191125 Yttrande över Granskning av kulturstrategin

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2019-11-25
Kommunstyrelsen 2019-12-04

Beslutet skickas till

Stadsrevisionen

Ärendet

Kommunstyrelsen har i ärendet från revisorskollegiet den 17 juni 2019 givits möjligheter att yttra sig över *Granskningen av Kulturstrategin* (SR-2019-68). Revisorskollegiet gör i missivet följande

sammanfattande bedömning av granskningens resultat, att:

kommunstyrelsen och kultur nämnden inte har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kulturstrategin. Kommunstyrelsen och nämndernas måluppfyllelse när det gäller kulturmålen i kulturstrategin bedöms hittills inte som tillräcklig utifrån de underlag som fanns tillgängliga vid granskningstillfället.

I missivet framgår också att kommunstyrelsens yttrande ska innehålla svar på följande:

- Sammanfattande yttrande utifrån granskningens slutsats och de bedömningar som redovisas i granskningen
- Redovisning av vilka åtgärder som planeras att genomföras och när åtgärderna senast ska vara genomförda.

Punkterna ovan är den övergripande dispositionen för kommunstyrelsens yttrande. Siffrorna inom parentes hänvisar till sidan i den av revisorskollegiets beslutade rapporten den 17 juni 2019.

Kommunfullmäktige beslutade anta en kulturstrategi för staden i juni 2014. Den gäller 2014-2020. Det var första gången i Malmö stad som ett dokument med syfte att göra Malmö mer hållbart med hjälp av konst och kultur beslutades. I juni 2014 gav kommunfullmäktige kultur nämnden i uppgift att utforma ett förslag till handlingsprogram för åren 2016-2020.

Revisorskollegiet har gjort en fördjupad granskning av kulturstrategin för att bedöma om kommunstyrelsen och kultur nämnden har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av den samt om kommunstyrelsen och nämnderna har en tillräcklig måluppfyllelse när det gäller målen i kulturstrategin.

Revisionens granskningsfrågor och revisorskollegiets bedömning redovisas översiktligt i följande tabell:

Revisionsfråga	Revisorskollegiets bedömning
1 Finns det en tydlig <i>ansvarsfördelning</i> avseende arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen?	Bedömningen är att det inte finns en tydlig ansvarsfördelning avseende arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen. (Sidan 16ff)
2 Finns det ett fungerande <i>samarbete</i> avseende arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen?	Bedömningen är att det delvis har funnits ett fungerande samarbete avseende arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen. (Sidan 19ff)
3 Har kommunstyrelsen och nämnderna brutit ner <i>kulturmålen i</i>	Bedömningen är att arbetsmarknads och socialnämnden, funktionsstödsnämnden, förskolenämnden, hälsa, vård och omsorgsnämnden, kommunstyrelsen, kultur nämnden och

<i>kulturstrategin till nämndsmål?</i>	stadsbyggnadsnämnden har brutit ner ett eller flera kulturmål i kulturstrategin till nämndsmål. Bedömningen är att fritidsnämnden, grundskolenämnden, gymnasie och vuxenutbildningsnämnden, miljönämnden, servicenämnden och tekniska nämnden inte har brutit ner kulturmålen i kulturstrategin till nämndsmål trots att det finns kulturmål som berör den egna verksamheten. (Sidan 21)
4 Finns det en tillräcklig <i>måluppfyllelse</i> när det gäller kulturmålen i kulturstrategin?	Bedömningen är att det vid granskningstidpunkten inte fanns en tillräcklig måluppfyllelse i Malmö stad när det gäller kulturmålen i kulturstrategin. Det är dock svårt att med säkerhet bedöma måluppfyllelsen eftersom det saknas tillräckliga underlag. Utifrån de underlag som fanns tillgängliga vid granskningstidpunkten bedöms dock måluppfyllelsen inte som tillräcklig. (Sidan 26ff)
5 Finns det en fungerande <i>uppföljning och återrapportering</i> av arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen?	Bedömningen är att det inte finns en fungerande uppföljning och återrapportering av arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen. (Sidan 29ff)
6 Har tillräckliga <i>åtgärder</i> vidtagits vid konstaterade brister	Bedömningen är att ingen av nämnderna har vidtagit åtgärder som anknyter till genomförandet av kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen. (Sidan 31)

Tabell 1 Revisionsfrågor och revisorskollegiets bedömning – en översikt.

Sammanfattande yttrande utifrån granskningens slutsats och de bedömningar som redovisas i granskningen

Granskningsfrågorna handlar om ansvarsfördelning, samarbete, från kulturmål till nämndsmål, måluppfyllelse och uppföljning samt återrapportering. Rapporten är i sin detaljrikedom en viktig källa i utvecklingen av ledning, samordning och uppföljning av kulturstrategin. Men revisorskollegiet pekar genom granskningen av kulturstrategin också på en rad frågor som har en mer generell bäring på styrning i Malmö stad överhuvudtaget. Många av frågorna bottnar i förhållandet mellan den beslutande församlingen kommunfullmäktige och den verkställande, kommunstyrelsen och nämnderna. Kommunstyrelsens och stadskontorets arbetsätt, organisation etc behöver vara anpassade till dessa förutsättningar. Granskningsrapportens iakttagelser är viktiga utgångspunkter även i ett sådant utvecklingsarbete.

I revisorskollegiets rapport rekommenderas att kommunstyrelsen förtydligar lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret avseende arbetet med kulturstrategin och den tillhörande handlingsplanen. Att skapa en större tydlighet kring detta är viktigt. I ett annat ärende som är

beslutsplanerat till kommunfullmäktige (STK-2018-706), om nämndsövergripande styrdokument föreslås att kommunstyrelsen ges i uppdrag att se över och revidera de riktlinjer som finns för utformning av styrdokument (planer, program, policy etc). Av ärendet framgår bland annat att det handlar om att tydliggöra kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, nämndernas med fleras roll vid framtagande och beslutsfattande kring dessa dokument. Kommunstyrelsen beslutade den 30 oktober 2019, i detta ärende, att ge stadskontoret i uppdrag att leda arbetet att tillsammans med övriga förvaltningar utveckla former för en mer samordnad styrning i Malmö stad. Detta innebär att ett arbete påbörjas med inriktning att tydliggöra sådant som revisionskollegiet pekar på i den fördjupade granskningen av kulturstrategin som ansvarsfördelning, roller, uppföljning etc.

En viktig förutsättning då resultatet av granskningen ska tolkas är att förstå den fas som organisationen befinner sig i då granskningen görs. Sedan år 2013 har omfattande förändringar skett av Malmö stads organisation. Tidigare 22 nämnder är idag 15. Resultatet av bland annat dessa förändringar har blivit att Malmö stad idag har en ren facknämndsorganisation istället för den tidigare geografiskt uppbyggda stadsdelsorganisationen. Förändringarna har inneburit att organisationens logik eller sätt att fungera förändrats. Den senaste större förändring var när tekniska nämndens tidigare två förvaltningar slogs samman till ett – fastighets- och gatukontor. För kulturnämnden har förändringarna bland annat inneburit att nämnden sedan 2017 också ansvarar för stadsdelsbiblioteken och vissa mötesplatser.

Under stadsdelstiden åren 1996 - 2013 var den dominerade organiserande principen geografin. Inom det geografiska området – stadsdelen - skedde *samordningen* av stora delar av kommunens verksamheter som individ- och familj, vård, förskola, grundskola samt viss kultur- och fritidsverksamhet. För kommunstyrelsens del innebar detta en samordning som ofta tog sin utgångspunkt i att följa hur likvärdigheten i Malmö stads verksamheter utvecklades. Kommunstyrelsen kom också via sin förvaltning, stadskontoret, att i flera fall samordna och driva mer utvecklingsinriktade projekt inom de ovan nämnda sakområdena. Den samordning av olika verksamhetsgrenar som tidigare skedde i stadsdelarna behöver nu ske mellan facknämnderna. Kommunstyrelsens roll har genom organisationsförändringarna förskjutits mot en mer samordnande. Ansvaret för likvärdigheten inom till exempel Malmö stads skolor, individ och familjeomsorg etc har förskjutits mot facknämnderna.

Nya förutsättningar har genom facknämnderna skapats för en mer likvärdig service för Malmöborna. Vidare har nya möjligheter till en mer samlad och djupare kunskap inom vissa sakområden möjliggjorts. Ökade möjligheter att minska dubbelarbete och uppbyggandet av dubbla strukturer har också skapats.

Med anledning av organisationsförändringarna beslutade kommunfullmäktige den 24 april 2017 om ett nytt reglemente för kommunstyrelsen. Beslutet innebar bland annat att kommunfullmäktige ytterligare tydliggjorde kommunstyrelsens roll i arbetet med att *utifrån ett helhetsperspektiv leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram nämndsövergripande styrdokument för kommunen* (se kommunstyrelsens reglemente 1 § tredje stycket). Denna precisering av kommunstyrelsens ansvar för samordning tydliggörs av kommunfullmäktige även i reglementets 2 § om *Styrelsen ansvarar för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragningen mellan nämndernas kompetens*. Kommunstyrelsen och stadskontoret får här en mer ledande och samordnande roll dels för framtagande, dels för uppföljningen av nämndsövergripande styrdokument. Successivt kommer nya arbetssätt, roller etc att utvecklas kring dessa frågor. Vid stadskontoret pågår nu ett förändrings- och utvecklingsarbete som

handlar om att anpassa arbetssätt och organisation till dessa förändringar. Den 1 juli 2019 infördes vid stadskontoret en ny organisations- och ansvarsstruktur. Nya former för samarbete mellan till exempel stadens förvaltningsledningar prövas idag. Kommunfullmäktige har dessutom sedan budget 2015 påtalat behovet av att utveckla styrningen i en mer tillitsbaserad riktning. En slutsats är att genom dessa förändringar och anpassningar har stadskontoret skapat förutsättningar att bättre kunna utveckla arbetet med att tydliggöra ansvar för uppföljning av nämndsövergripande styrdokument, identifiera roller i arbetet med nämndsövergripande styrdokument som till exempel kulturstrategin. Revisorskollegiets granskning utgör här ett mycket viktigt bidrag och stöd i denna förändring.

Stadskontoret menar också att det är glädjande att, i rapporten från revisorskollegiet, se att kulturstrategin har bidragit med att bland annat lyfta och synliggöra kulturfrågorna (se till exempel sidorna 28f). Av rapporten framgår också att andra menar att den bidragit med att öka medvetenheten och kunskapen kring kultur och hållbarhet. Vid intervjuerna som genomfördes i samband med framtagandet av revisionsrapporten pekades också på att det kulturstrateginätverk som bildats har varit värdefullt forum för nya samarbeten över förvaltningsgränserna. Dessa nätverk har också lett till en trygghet och styrka i det förvaltningsinterna arbetet. I arbetet med strategin och handlingsplanen har en rad projekt, kartläggningar etc genomförts som kan antas hjälpt till att lyfta kulturfrågorna ute i förvaltningarna.

Revisorskollegiet konstaterar att implementeringsprocessen har fokuserat på handlingsplanen snarare än kulturstrategin (sidan 16). Samtidigt kan det konstateras att handlingsplanen och strategin hänger tätt samman. Sambandet tydliggörs i kommunfullmäktiges beslut den 18 juni 2014 om att *...utforma ett förslag till handlingsplan för åren 2016-2020 för kulturstrategins genomförande*. Handlingsplanen är till för att genomföra kulturstrategin. Arbetar förvaltningarna med handlingsplanen så arbetar man också med strategin. Men kopplingen mellan strategin och handlingsplanen bör i framtiden göras tydligare i till exempel de återredovisningar som ska ske till kommunfullmäktige. I samband med detta bör det också tydliggöras vilken nämnd som ansvarar för vad, till exempel beträffande uppföljning av kulturstrategin.

I revisionsrapporten konstateras att en *intern organisation och ansvarsfördelning för arbetet med kulturstrategin och handlingsplanen* saknas i många nämnder och förvaltningar. En genomgång av nämndsövergripande dokument av plan-, program- och strategiekarakteristik visar att det finns cirka 90 dokument av denna typ i Malmö stad. Alla dokument vänder sig inte till alla nämnder men antalet gör ändå att det inte är rimligt att bygga upp organisationer i förvaltningar och nämnder för varje dokument. Istället handlar sannolikt arbetet mer om att skapa arbetssätt, metoder och rutiner för hur man på ett effektivt sätt integrerar planernas, programmets, strategiernas ambitioner och riktningar i den ordinarie verksamheten i nämnder och förvaltningar. Detta arbete startar sannolikt redan vid framtagandet av dokumenten där en viktig grund läggs för implementeringen. Det är viktigt att kommunstyrelsen och stadskontoret utgår från detta då de leder arbetet med att ta fram nämndsövergripande styrdokument inför beslut i kommunfullmäktige.

Stadskontoret instämmer i revisorskollegiets slutsats om att hela Malmö stads organisation har ett gemensamt ansvar för att kulturstrategins mål och intentioner blir verklighet. Det är viktigt att kommunstyrelsen och stadskontoret, i sitt arbete, uppmärksammar behovet av att tydliggöra detta förhållande för nämnder och förvaltningar. Detta är något som inte bara gäller kulturstrategin, utan flera av de nämndsövergripande plandokument som kommunfullmäktige beslutat om. För att detta ska fungera måste naturligtvis Kommunfullmäktiges beslut vara kända

och tillgängliga. Som ett led i detta arbete pågår därför, vid stadskontoret, ett arbete som handlar om att skapa rutiner vid arbetet kring ärendehantering som gör att en ständig aktuell lista över gällande styrdokument i Malmö stad finns tillgänglig.

Föreliggande revisionsrapport, de iakttagelser och bedömningar som görs i denna är därför viktiga bidrag i det utvecklings- och reformarbete som idag pågår och håller på att påbörjas för att anpassa kommunstyrelsens samt stadskontorets organisation och arbetssätt till de nya förhållande som idag råder. Detta utgör viktiga förutsättningar då stadskontoret här sammanfattar granskningens slutsatser och de bedömningar som revisionen gör samt föreslår åtgärder med anledning av granskningen.

Redovisa vilka åtgärder som planeras att genomföras och när åtgärderna senast ska vara genomförda.

Stadskontoret planerar att vidta följande åtgärder med anledning av revisorskollegiets granskningsrapport om kulturstrategin.

- Stadskontoret avser att utgå från revisionsrapporten vid beredning och beslut om förslaget från kulturnämnden till ny handlingsplan för kulturstrategin 2019-2020. Det handlar då bland annat om att tydliggöra kommunstyrelsens respektive kulturnämndens roll vid uppföljning av kulturstrategin respektive kulturstrategins handlingsplan.
- Stadskontoret avser att under år 2020 påbörja ett arbete som handlar om att tydliggöra lednings-, samordnings- och uppföljningsansvaret för arbetet med nämndsövergripande plandokument överhuvudtaget. Det handlar bland annat om att tydliggöra kommunfullmäktiges, kommunstyrelsens, nämndernas, förvaltningarnas med fleras roll och ansvar vid framtagande, beslutsfattande och uppföljning av dessa dokument. Detta arbete kommer till stora delar att ske inom ramen för en översyn av de riktlinjer som finns för framtagande av styrdokument och som är beslutad av kommunfullmäktige (STK-2018-706). En mycket viktig utgångspunkt är slutsatserna i föreliggande revisionsrapport. Arbetet kommer också att utgå från de erfarenheter som nämnder och förvaltningar har av arbetet med nämndsövergripande styrdokument.
- Vidare avser stadskontoret att tillsammans med övriga förvaltningar utveckla former för en mer samordnad styrning i Malmö stad (STK-2018-706). Det handlar då om att skapa en mer samlad syn och ta ett mer samlat grepp om styrningen i Malmö stad. Vi arbetar idag med en rad olika former för styrning. Nämndsövergripande dokument som planer och program är en del, andra delar av styrningen är till exempel ekonomistyrning, målstyrning, styrning via rekrytering, kompetensutveckling, information etc. Det handlar då om att skapa och samla kunskap om till exempel hur olika styrformer fungerar i olika situationer. Revisionsrapporten kommer här att få stor betydelse eftersom den visar på de styrkor som är framgångsfaktorer samt de brister som finns för en styrning med nämndsövergripande styrdokument.

- Stadskontoret instämmer i revisorskollegiet slutsats om att hela Malmö stads organisation har ett gemensamt ansvar för att kulturstrategins mål och intentioner blir verklighet. För att detta ska fungera måste naturligtvis kommunfullmäktiges beslut vara kända och tillgängliga. Ett arbete pågår vid stadskontoret som handlar om att skapa rutiner vid arbetet kring ärendehantering som gör att en ständig aktuell lista över gällande styrdokument i Malmö stad finns tillgänglig.

Ansvariga

Heléne Norberg Direktör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör