



Datum
2023-07-27
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2023-666

Yttrande

Till
Revisorskollegiet

Stadsrevisionens granskning av kommunstyrelsens arbete med målstyrning SR-2022-86

Sammanfattning

Malmö stadsrevision har genomfört en fördjupad granskning av kommunstyrelsens arbete med målstyrning. Utifrån genomförd granskning är stadsrevisionens sammanvägda bedömning att kommunstyrelsen har tillämpat målstyrningsmodellen på övergripande nivå, men att det finns delar som behöver utvecklas vidare. De förändringar av målstyrningsmodellen som beslutades av kommunfullmäktige 2019 har enligt stadsrevisionen delvis implementerats. Vidare finns det enligt stadsrevisionen inte helt grund för den övergripande analysen av måluppfyllelse utifrån nämndernas och bolagens bedömning av bidragen till kommunfullmäktigemålen. Utifrån granskningens resultat lämnar stadsrevisionen åtta rekommendationer till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen instämmer inte fullt ut i revisionens slutsats och rekommendationer. För flera av rekommendationerna saknas formella krav på att arbetet ska bedrivas på det sätt som revisionen föreslår. Kommunstyrelsen anser dock att det finns delar av arbetet med målstyrning som behöver utvecklas. Kommunstyrelsens process för målstyrning utvecklas och förbättras kontinuerligt, under 2022 har dock detta arbete intensifierats. Utvecklingsarbetet pågår under 2023–2024 och innebär bland annat att modellen för målstyrning från 2019 revideras, att översyn sker av anvisningar till nämnder och styrelser gällande planering och uppföljning av verksamheten och att arbete sker för att tydligare integrera tvärssektoriella perspektiv i styrning och uppföljning. Utvecklingsarbetet förväntas leda till en tydligare styrning, men där det samtidigt finns ett handlingsutrymme med möjlighet till löpande förbättringsarbete. Utvecklingsarbetet förväntas även leda till en mer sammanhållen uppföljning med fokus på den verksamheten finns till för.

I det första yttrandet, det vill säga detta underlag, ska kommunstyrelsen ange vilka åtgärder som planeras att genomföras med anledning av granskningen, deras förväntade effekt och när de senast ska vara genomförda. I det andra yttrandet (januari 2024) ska kommunstyrelsen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och redogöra för vilken effekt dessa har haft i verksamheten.

Yttrande

Malmö stadsrevision har genomfört en fördjupad granskning av kommunstyrelsens arbete med målstyrning. Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunstyrelsen har implementerat och tillämpat modellen för målstyrning på avsett sätt. Syftet har även varit att ge underlag för revisorernas bedömning om verksamheternas resultat är förenliga med de verksamhetsmål som kommunfullmäktige fastställt.

Utifrån genomförd granskning är stadsrevisionens sammanvägda bedömning att kommunstyrelsen har tillämpat målstyrningsmodellen på övergripande nivå, men att det finns delar som behöver utvecklas vidare. De förändringar av målstyrningsmodellen som beslutades av kommunfullmäktige 2019 har enligt stadsrevisionen delvis implementerats. Vidare finns enligt stadsrevisionen inte helt grund för den övergripande analysen av måluppfyllelse utifrån nämndernas och bolagens bedömning av bidragen till kommunfullmäktigemålen. Utifrån granskningens resultat lämnar stadsrevisionen åtta rekommendationer till kommunstyrelsen.

Kommunstyrelsen instämmer inte fullt ut i revisionens slutsats och rekommendationer. För flera rekommendationer saknas formella krav på att arbetet ska bedrivas på det sätt som revisionen föreslår. Kommunstyrelsen anser dock att det finns delar av arbetet med målstyrning som behöver utvecklas. Kommunstyrelsens process för målstyrning utvecklas och förbättras kontinuerligt, under 2022 har dock detta arbete intensifierats.

Utvecklingsarbetet pågår under 2023–2024 och innebär bland annat att modellen för målstyrning från 2019 revideras, att översyn sker av anvisningar till nämnder och styrelser gällande planering och uppföljning av verksamheten och att arbete sker för att tydligare integrera tvärssektoriella perspektiv i styrning och uppföljning. Utvecklingsarbetet förväntas leda till en tydligare styrning, men där det samtidigt finns ett handlingsutrymme med möjlighet till löpande förbättringsarbete. Utvecklingsarbetet förväntas även leda till en mer sammanhållen uppföljning med fokus på den verksamheten finns till för.

Kommunstyrelsen ska yttra sig över granskningen vid två tillfällen. I det första yttrandet, det vill säga detta underlag, ska kommunstyrelsen ange vilka åtgärder som planeras att genomföras med anledning av granskningen, deras förväntade effekt och när de senast ska vara genomförda. I det andra yttrandet (januari 2024) ska kommunstyrelsen redovisa vilka åtgärder som har vidtagits och redogöra för vilken effekt dessa har haft i verksamheten.

Målstyrningsmodellen

Stadsrevisionens bedömning och rekommendationer:

Granskningen visar att nämnder och bolag beslutat om sina bidrag till tilldelade kommunfullmäktigemål. Kommunstyrelsen har dock inte rapporterat en sammanställning av hur nämnders och styrelsers bidrag till kommunfullmäktigemålen ska följas upp över mandatperioden till kommunfullmäktige, vilket skulle ha gjorts enligt målstyrningsmodellen. En avrapportering av nämnders och bolags bidrag i början av mandatperioden hade kunnat utgöra ett stöd i uppföljningen. Nämnder och bolag har även beslutat om indikatorer men flera nämnder och bolag har inte beslutat om önskat utfall för mandatperioden vilket kan

försvåra den genomförda uppföljningen. Granskningen visar att kommunstyrelsens anvisningar behöver förankras och förtydligas.

- Säkerställa att kommunfullmäktiges beslut om modell för målstyrning tillämpas i sin helhet.
- Stödja och samordna nämnders och bolags arbete med kommunfullmäktigemålen och indikatorer.

Kommunstyrelsens svar:

Kommunstyrelsen bedömer att modellen för målstyrning från 2019 tillämpats, dock med undantag av att det inte gjorts en sammanställning av hur bidrag till kommunfullmäktigemålen ska följas upp över mandatperioden. Under hösten 2022 inleddes ett utvecklingsarbete som rör kommunstyrelsens process för målstyrning. Inom ramen för utvecklingsarbetet sker bland annat en översyn av modellen för målstyrning från 2019. I översynen ingår att ta ställning till om det fortsättningsvis är användbart att ta fram en sammanställning av hur bidrag till kommunfullmäktigemålen ska följas upp över mandatperioden. Bakgrunden till översynen är att modellen varit i kraft under en mandatperiod och att erfarenheter från tillämpningen visar på behov av viss revidering. Exempelvis görs bedömningen att modellen i vissa delar är alltför detaljerad vilket försvårar ett löpande förbättringsarbete inom området. Kommunstyrelsen planerar att föreslå kommunfullmäktige att fatta beslut om revidering av modellen under hösten 2023.

Det sker ett löpande arbete med att stödja och samordna nämnders och styrelser arbete med kommunfullmäktigemålen. Inom ramen för det utvecklingsarbete som inleddes 2022 har dock kommunstyrelsens arbete med stöd och samordning intensifierats. Samordning och dialog mellan stadskontoret, förvaltningar och bolag sker på flera olika nivåer i organisationen. Det pågår även ett övergripande arbete mellan stadens förvaltningsdirektörer och VD:ar med fokus på samordnad planering, genomförande och uppföljning av nämnders och styrelser bidrag till kommunfullmäktigemålen. Arbetet bedrivs genom styrgrupper för de olika målområdena och tar sin utgångspunkt i nämnders och styrelser gemensamma ansvar för kommunfullmäktigemålen.

Som en del av det pågående utvecklingsarbetet sker även en översyn av kommunstyrelsens anvisningar för nämnds- och bolagsbudget, delårsrapport och årsanalys. Översynen pågår under 2023 med syfte att arbeta fram relevanta anvisningar som kan användas återkommande för att skapa förutsägbarhet i arbetet. Översynen sker i samarbete med en referensgrupp bestående av representanter från förvaltningarnas olika kluster, som ges möjlighet att påverka anvisningarnas innehåll och utformning. Som en första del av översynen har anvisningarna inför budget 2023 och delårsrapport 2023 förändrats. Exempelvis är det inte längre obligatoriskt att använda indikatorer i uppföljningen då de i vissa fall inte varit talande för utvecklingen av nämndernas och styrelsernas bidrag till kommunfullmäktigemålen.

Uppfyllelse av målen

Stadsrevisionens bedömning och rekommendationer:

Granskningen visar att det inte helt finns grund för den övergripande analysen av måluppfyllelse. I den samlade bedömningen av måluppfyllelsen har kommunstyrelsen utgått från nämnders och bolags beslutade bidrag till kommunfullmäktigemålen men kommunstyrelsen har inte genomfört någon kvalitetssäkring eller liknande av nämnders och bolags bidrag. Det saknas en process eller kriterier för kommunstyrelsens bedömning och viktning av nämnders och bolags bidrag till den övergripande analysen av måluppfyllelsen. Uppföljningen saknar transparens och träffsäkerhet samt riskerar att bli subjektiv. Granskningen visar även att kommunstyrelsen inte tydligt motiverar den samlade bedömningen av måluppfyllelse gällande fyra kommunfullmäktigemål.

- Tydliggöra en objektiv och transparent modell för utvärdering och rapportering av kommunstyrelsens bedömning av nämnders och bolags bidrag till kommunfullmäktigemålen samt huruvida kommunfullmäktigemålen är uppnådda eller ej.
- Tydliggöra sin planerings- och uppföljningsprocess utifrån ett helhetsperspektiv med syfte att stödja nämndernas och bolagens arbete med kommunfullmäktigemålen.

Kommunstyrelsens svar:

Kommunstyrelsen anser inte att arbete med bedömning av bidrag till kommunfullmäktigemålen hade förbättrats genom en sådan modell som revisionen föreslår. Sedan målstyrningsmodellen infördes 2019 har kommunstyrelsen utarbetat ett arbetssätt för att göra kvalitativa utvärderingar och sammanvägda bedömningar av nämndernas och styrelsernas bidrag till kommunfullmäktigemålen. Arbetssättet innebär att analys och bedömning görs av faktorer som exempelvis bidragens relevans, storlek på bidragen, antal bidrag som visar på en viss förflyttning, intern samverkan och effekter av bidragen. Därtill påverkas analysen och bedömningarna av ett stort antal föränderliga faktorer i omvärlden och i samverkan med externa parter. Kommunstyrelsen anser inte att det är möjligt eller önskvärt att ta fram en särskild modell för utvärdering och rapportering gällande kommunfullmäktigemålen. Med hänsyn till komplexiteten och det stora antal faktorer som påverkar nämndernas och styrelsernas bidrag kan en sådan modell innebära att bedömningarna görs instrumentellt och blir felaktiga. Kommunstyrelsen anser inte heller att det finns anledning att göra någon kvalitetssäkring av nämnders och styrelser underlag till bidragen av kommunfullmäktigemålen. En sådan kvalitetssäkring skulle enligt kommunstyrelsen innebära en överprövning av nämnders och styrelser arbete som inte är motiverad eller skapar mervärde.

Inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår under 2023–2024 sker ett arbete som syftar till att förbättra rapporteringen av kommunfullmäktigemålen för staden som helhet. I detta ingår att på ett tydligare sätt motivera bedömningar om kommunfullmäktigemålen är uppnådda eller ej. Det ingår även att se över tidplanen för årsredovisningen för att se om det är möjligt att frigöra mer tid för sammanställning av den stadsövergripande rapporteringen. Detta för att skapa större utrymme för arbete med analys, bedömning och skriftlig rapportering.

Det finns ett tydligt årshjul gällande budget- och uppföljningsprocessen som är väl förankrad hos kommunstyrelsen liksom hos nämnder och styrelser. Det sker exempelvis ett

systematiskt arbete med att ta fram anvisningar till nämnder och styrelser gällande planering och uppföljning. Som tidigare beskrivits (se ovan under målstyrningsmodellen) har kommunstyrelsens arbete med stöd och samordning till nämnder och styrelser intensifierats sedan 2022, exempelvis genom kontinuerliga träffar mellan stadskontoret, förvaltningar och bolag i olika nätverk.

Gemensam planering och genomförande

Stadsrevisionens bedömning och rekommendationer:

Granskningen visar att det gemensamma ansvaret för planering och genomförande som uttrycks i kommunfullmäktiges budget och målstyrningsmodell inte omsätts av kommunstyrelsen i dess anvisningar till nämnder och bolag avseende nämnds- och bolagsbudget, samt i uppföljningen. Vidare saknas struktur och förutsättningar för kontinuerlig dialog på olika nivåer i organisationen med syfte att främja ett gemensamt arbete kring målstyrningen. Granskningen visar även brister avseende kommunstyrelsens ansvar, både utifrån Malmö stads budget 2022 och styrelsens reglemente, för att följa att de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten efterlevs, och att särskilt stödja nämnders och bolags arbete i ett helhetsperspektiv.

- Förtydliga och utveckla förutsättningarna för nämnder och bolag att gemensamt ta ansvar för planering och genomförande av kommunfullmäktigemålen.
- Utveckla uppföljningen av kommunfullmäktigemålen med utgångspunkt i nämnders och bolags gemensamma ansvar.

Kommunstyrelsens svar:

Som framgår av revisionens granskning finns det en omfattande och väletablerad samverkan, liksom ett stort antal forum för samverkan, mellan stadens nämnder och styrelser.

Kommunfullmäktigemålen omfattar områden där nämnder och styrelser behöver bidra utifrån sitt respektive grunduppdrag för att uppnå en positiv utveckling och förflyttning. Nämnders och styrelsers arbete med grunduppdrag och kommunfullmäktigemål är således sammanflätade med varandra, och den samverkan som sker inom ramen för grunduppdragen bidrar även till att uppnå kommunfullmäktigemålen. I nämnders och styrelsers årsanalyser 2022 framgår att det har skett ett flertal gemensamma insatser för att bidra till kommunfullmäktigemålen. Kommunstyrelsen vill även betona att nämnder och styrelser bidrar till en gemensam helhet genom sina respektive bidrag till kommunfullmäktigemålen, och det krävs därför inte samverkan eller gemensamt ansvarstagande för samtliga insatser som bidrar till kommunfullmäktigemålen.

Som ett led i att stödja nämndernas och styrelsernas gemensamma ansvar för kommunfullmäktigemålen samordnar kommunstyrelsen arbetet på flera olika sätt. Exempelvis har stadskontoret utarbetat gemensamma anvisningar där vikten av samverkan särskilt betonas och det sker kontinuerliga nätverksträffar med förvaltningar och bolag (se ovan under målstyrningsmodellen). Stadskontorets centrala HR-avdelning bedriver en omfattande samordning inom det personalpolitiska området, som sammanfaller med kommunfullmäktigemål inom målområdet en god organisation. Stadskontoret samordnar även insatser inom övriga målområden. Samtidigt är det inte alltid mest funktionellt att

stadskontoret samordnar planering och genomförande av insatser, då det ibland lämpar sig bättre för berörda förvaltningar och bolag.

Under hösten 2022 arrangerade stadskontoret seminarier för respektive målområde i syfte att stödja samordnad planering av arbetet med kommunfullmäktigemålen. Som tidigare beskrivits (se ovan under målstyrningsmodellen) pågår även ett övergripande arbete mellan stadens förvaltningsdirektörer och VD:ar med fokus på samordnad planering, genomförande och uppföljning av nämnders och styrelser bidrag till kommunfullmäktigemålen.

Barnrätts-, jämställdhets- och antidiskrimineringsperspektiven

Stadsrevisionens bedömning och rekommendationer:

Granskningen visar att nämnder och bolag i delårsrapport 2022 med tillhörande mandatperiodsanalys i stor utsträckning inte har kommenterat utvecklingen i förhållande till kommunfullmäktigemålen ur ett barnrätts-, jämställdhets-, och antidiskrimineringsperspektiv. Anvisningarna från kommunstyrelsen uppfattas som oklara kring vad kommentaren ska innehålla. Vidare har granskningen visat att kommunstyrelsen i den övergripande mandatperiodsanalysen inte följt upp de tvärssektoriella perspektiven som nämnder och bolag anvisats att kommentera i delårsrapport 2022. I årsredovisningen finns dessa perspektiv med utifrån redogörelsen av nämnders och bolags grunduppdrag men inte utifrån kommunfullmäktigemålen.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- Tydliggöra hur de tvärssektoriella frågorna ska beaktas i uppföljningen av kommunfullmäktigemålen, både avseende styrelsens egna uppföljningsprocesser och för nämnder och bolag.
- Utveckla och tydliggöra formerna för stöd och samordning som tillhandahålls nämnder och bolag i att planera, genomföra och följa upp de tvärssektoriella frågorna inom ramarna för målstyrningen.

Kommunstyrelsens svar:

Kommunstyrelsen bedömer att det skett samordning och uppföljning av de tvärssektoriella frågorna. Perspektiven har betonats i anvisningar inför budget, delårsrapport och årsanalys och uppföljning har skett i exempelvis mandatperiodsanalysen 2020–2022.

Kommunstyrelsen anser samtidigt att styrningen och uppföljningen av de tvärssektoriella frågorna behöver utvecklas. Under 2022 inledde därför stadskontoret ett utvecklingsarbete i samarbete med Sveriges kommuner och regioner (SKR) som syftar till att utveckla arbetet med att integrera rättighetsfrågorna i stadens styrning och uppföljning. Projektet sker inom ramen för SKR:s plattform för mänskliga rättigheter. Malmö stad deltar, som en av två deltagande städer, i följeforskning genom Raoul Wallenberg Institutet (RWI) i Lund. Följeforskningen ska bidra till att få en gemensam målbild i organisationen kring vad mänskliga rättigheter i styrning och uppföljning innebär, samt ge verktyg för att utveckla arbetet framåt. Som en förlängning av utvecklingsarbetet planerar kommunstyrelsen att tydliggöra, stödja och samordna nämndernas och styrelsernas arbete som rör området. Utvecklingsarbetet beräknas pågå under 2023–2024.

Kommunstyrelsen vill även framhålla att det sker arbete som rör de tvärsektoriella frågorna i staden, exempelvis insatser för att främja jämställdhet, insatser för att motverka diskriminering och rasism samt insatser för att stärka barn och ungas rättigheter. Dock synliggörs inte alltid insatsernas koppling till de tvärsektoriella frågorna i den rapportering som görs. Inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår under 2023–2024 sker ett arbete som syftar till att förbättra rapporteringen av kommunfullmäktigemålen för staden som helhet, inklusive rapportering av de tvärsektoriella frågorna. Kommunstyrelsen vill även, som tidigare framhållits, betona att arbete med grunduppdrag och kommunfullmäktigemål är sammanflätande med varandra. Att perspektiven finns med i årsredovisningen utifrån redogörelse av nämnders och styrelsers grunduppdrag innebär således att insatser även sker utifrån kommunfullmäktigemålen.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]