



Datum
2023-10-04
Vår referens
Linda Gustavsson
Verksamhetscontroller
linda.gustavsson2@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Översyn av strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål STK-2023-831

Sammanfattning

Stadskontoret har gjort en översyn av strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019. Bakgrunden till översynen är att strukturen varit i kraft under en mandatperiod och att erfarenheter från tillämpningen visar på behov av vissa revideringar.

Stadskontorets översyn visar att strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019 har fungerat väl i de flesta avseenden. Översynen har även lett fram till några förslag på revideringar som presenteras i detta ärende. Förslag på revideringar är exempelvis att det inte längre bör vara obligatoriskt att använda indikatorer, att rapportering av bidrag till kommunfullmäktige i början av mandatperioden bör tas bort, att begreppet avstämning bör tas bort och att kommunstyrelsen inte längre bör besluta om anvisningar för rapporteringen. Det har även skett vissa redaktionella ändringar, allmänna beskrivningar av kommunal styrning har kortats ned och inaktuella beskrivningar och referenser har tagits bort.

Förslaget är att godkänna reviderad struktur för styrning, ledning och utveckling med mål som presenteras i detta ärende.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Kommunfullmäktige godkänner förslag till reviderad struktur för styrning, ledning och utveckling med mål.

Beslutsunderlag

- G-Tjänsteskrivelse KSAU 231009 Översyn av struktur för styrning, ledning och utveckling med mål

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2023-10-09

Kommunstyrelsen 2023-10-18

Kommunfullmäktige 2023-11-23

Beslutet skickas till

Samtliga nämnder och helägda bolag

Stadskontorets handläggare

Ärendet

Stadskontoret har gjort en översyn av strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019 (STK-2019-94). Bakgrunden till översynen är att strukturen varit i kraft under en mandatperiod och att erfarenheter från tillämpningen visar på behov av vissa revideringar. Exempelvis har arbetet med uppföljning av kommunfullmäktigemålen utvecklats i en mer tillitsbaserad riktning och strukturen behöver därför uppdateras för att motsvara nuvarande arbetsätt.

Stadskontorets översyn visar att strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019 har fungerat väl i de flesta avseenden. Översynen har även lett fram till några förslag på revideringar som presenteras i detta ärende. Det har även skett vissa redaktionella ändringar, allmänna beskrivningar av kommunal styrning har kortats ned och inaktuella beskrivningar och referenser har tagits bort.

Förslag på revideringar av nuvarande struktur

I de flesta avseenden har nuvarande struktur för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019 fungerat väl. Dock har erfarenheter från tillämpningen under föregående mandatperiod visat på behov av vissa revideringar. Nedan beskrivs förslag på revideringar av strukturen.

Inte längre obligatoriskt att använda indikatorer

En av principerna i strukturen från 2019 är att nämnder och styrelser har ansvar för att *"definiera indikatorer och uppföljning av målen som synliggör hur respektive nämnd och styrelse bidrar till kommunfullmäktigemålet"*. Utifrån de erfarenheter som stadskontoret gjort, och som framkommit i dialog med förvaltningar och bolag, har det inte alltid varit lämpligt att utgå från indikatorer vid planering och uppföljning av kommunfullmäktigemålen. Val av indikatorer för planering och uppföljning har ibland skett utifrån vilka nyckeltal som finns och utifrån vad som är mätbart i stället för att använda de metoder och underlag som är mest lämpliga. För att nämnders och styrelsernas planering och uppföljning ska leda till, och visa på förflyttning mot kommunfullmäktigemålen bör nämnder och styrelser själva ansvara för vilka metoder som används.

I budget- och uppföljningsprocessen 2023, i samband med ny mandatperiod, har kommunfullmäktige gjort några justeringar när det gäller styrningen av nämndernas och styrelsernas planering och uppföljning. Till skillnad från budget 2020 finns det i budget 2023 inte längre något krav på att nämnderna/styrelserna redovisar indikatorer och önskat utfall för mandatperioden. Stadskontoret bedömer därför att krav på indikatorer även bör tas bort i strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål. Stadskontoret vill samtidigt framhålla att nämnder och styrelser ska göra en planering där det framgår hur bidragen förväntas leda till förflyttning mot kommunfullmäktigemålen, samt fatta beslut om en ändamålsenlig uppföljning.

Rapportering till kommunfullmäktige i början av mandatperioden tas bort

I strukturen från 2019 anges att kommunstyrelsen ansvarar för att sammanställa och rapportera nämnders och styrelsernas bidrag till kommunfullmäktigemålen till kommunfullmäktige i början av varje mandatperiod. Stadskontoret kan konstatera att det inte gjorts någon sådan sammanställning till kommunfullmäktige i början av en ny mandatperiod, dock har olika typer av mindre sammanställningar och underlag tagits fram på tjänstepersonsnivå.

Stadskontoret bedömer att det inte finns ett behov av en sammanställning av planerade bidrag på kommunfullmäktigenivå då bidragen följs upp i delårsrapport och årsredovisning. En sammanställning av samtliga nämnders/styrelsers planerade bidrag skulle innebära ett omfattande administrativt arbete och troligen inte leda till något mervärde i uppföljningen, dessutom skulle sammanställningen ligga nära delårsrapporten i tid.

Begreppet avstämning tas bort

I strukturen från 2019 anges att *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*. Stadskontoret bedömer att begreppet *avstämning* bör tas bort och att nämnder och styrelser i stället ska *följa upp och bedöma* arbetet med bidragen med kommunfullmäktigemålen årligen och för mandatperioden.

Uppföljning som rör tvärsektoriella frågor förtydligas

I strukturen från 2019 anges att *kommunstyrelsen ansvarar för att tvärsektoriella frågor som jämlikhet, jämställdhet och barnrätt följs upp i den sammanfattande analysen av respektive målområde*.

Då dessa frågor rör såväl grunduppdrag som kommunfullmäktigemål bedömer stadskontoret att skrivningen i stället bör vara att kommunstyrelsen ansvarar för att uppföljning sker av tvärsektoriella frågor som rör mänskliga rättigheter, exempelvis barnrätt, jämställdhet, jämlikhet och antidiskriminering. På detta vis förtydligas att det handlar om tvärsektoriella frågor som rör mänskliga rättigheter, och att dessa även omfattar nämnders och styrelsers grunduppdrag.

Kommunstyrelsen beslutar inte längre om anvisningar till nämnder och styrelser

I strukturen från 2019 anges att uppföljning ska ske enligt särskilda anvisningar från kommunstyrelsen. I Malmö stads budget, i avsnittet Riktlinjer för nämnder och bolag, beskrivs hur årlig rapportering av ekonomi och kommunfullmäktigemål ska ske. Där framgår även att rapporteringen ska ske i enlighet med anvisningar från kommunstyrelsen. Beslut om anvisningar har delegerats från kommunstyrelsen till ekonomidirektören. Hanteringen av delegationsbeslut innebär ett stort administrativt arbete på tjänstepersonsnivå.

Stadskontoret arbetar med att skapa förutsättningar för nämnders och styrelsers rapportering av planering och uppföljning gällande kommunfullmäktigemål och ekonomi, i detta arbete är anvisningarna endast en del. Andra delar är exempelvis nätverk och dialog där stadskontoret samverkar med förvaltningar och bolag för att skapa en relevant, tydlig och likvärdig uppföljning. Stadskontoret bedömer att kommunstyrelsen inte behöver besluta om anvisningar för planering och uppföljning. Detta då det finns ett fungerande arbetssätt som hanteras på tjänstepersonsnivå och då innehållet i anvisningarna främst avser former för rapportering och därför ligger på en alltför detaljerad nivå för kommunstyrelsen. Med utgångspunkt i denna bedömning berörs även anvisningar för ekonomistyrning. Förslaget är att förändringen görs i samband med budget 2024.

Struktur för styrning, ledning och utveckling med mål 2023

Nedan följer reviderad struktur för styrning, ledning och utveckling med mål.

Inledning

Styrmiljön i en stor kommun som Malmö stad är komplex. Kommunfullmäktiges mål och

styrdokument är endast en del av de styrsignaler som skickas till nämnder och styrelser. Styrsignaler kommer även från statligt och överstatligt håll genom exempelvis lagstiftning och föreskrifter. Utöver den mer formella styrningen ges även informella styrsignaler, exempelvis genom ledarskap och arbetskultur.

I Malmö stad har Agenda 2030 inarbetats i den ordinarie målstyrningen sedan 2020. Detta utifrån budget 2017 där kommunfullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att: ”...se över hur FN:s globala hållbarhetsmål kan implementeras på lokal nivå.” Att Agenda 2030 inarbetats i målstyrningen innebär en ökad helhetssyn med fokus på gemensam hållbar utveckling utifrån olika aspekter.

Värdeord

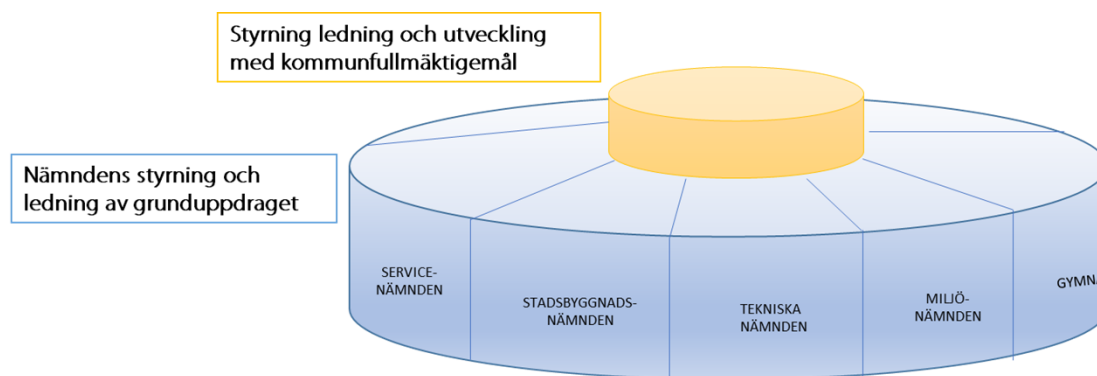
Utgångspunkter för strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål är värdeorden tillit, långsiktighet, helhet, prioritering, effekter och dialog. Värdeorden ska ligga till grund för nämnders och styrelser verksamhetsuppföljning, inklusive de delar som avser styrning, ledning och utveckling med kommunfullmäktigemål.

Strukturens grundförutsättningar

De förutsättningar som utgör grunden i strukturen är:

Fokus på grunduppdraget

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

Tydlig, långsiktig och sammanhållen styrning

Styrningen, i form av exempelvis mål, styrdokument, uppdrag och reglementen behöver vara

tydlig och sammanhållen. Mål i kommunövergripande styrdokument behöver sättas i sitt sammanhang utifrån helheten och generellt sett begränsas till antalet. För att ge goda förutsättningar att bidra till en tydlig och sammanhållen styrning behöver styrdokumentet utformas som ett stöd till nämndernas och styrelsernas utvecklingsarbete.

Kommunfullmäktigeuppdrag som riktas till nämnder och styrelser i Malmö stads budget bör vara begränsade till antalet, gärna fleråriga och syfta till fördjupad analys inom ett prioriterat område. Kommunens utvecklingsarbete kräver i de flesta fall ett långsiktigt, uthålligt arbete över flera år för att skapa förändring. Erfarenheten är att nämnder och styrelser föredrar uppdrag som är långsiktiga eftersom det skapar bättre förutsättningar för bestående förändring.

Dialog och analys

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

Övergripande principer

Det finns ett antal övergripande principer för strukturen, dessa är:

- 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. 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 bidrag till de kommunfullmäktigemål som de omfattas av. De beslutar även om planering för bidragen, samt hur de ska följas upp årligen och över mandatperioden. Detta rapporteras i respektive nämnds- och bolagsbudget.
- Tvärsektoriella frågor som rör mänskliga rättigheter, exempelvis barnrätt, jämställdhet, jämlikhet och antidiskriminering är inga egna mål utan beaktas i uppföljningen inom samtliga målområden och i uppföljningen av grunduppdraget.

Tidsperspektiv

Strukturen utgår från olika tidsperspektiv, dessa är:

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 hälsa. I Malmö stad görs kontinuerligt långsiktiga analyser för att säkra att kommunen också i framtiden kan leva upp till detta uppdrag. Analyserna rör 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)

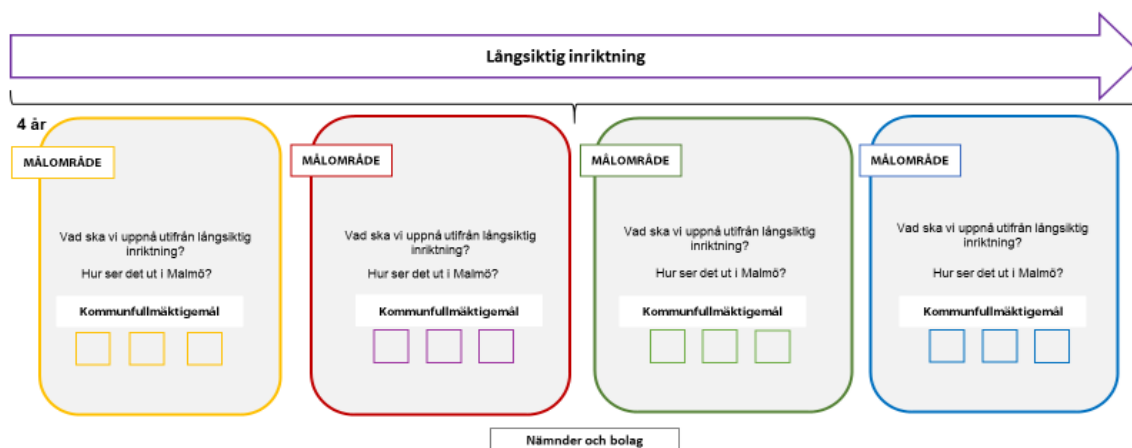
Kommunfullmäktigemålen sorterar under ett begränsat antal målområden där fyra till fem målområden är ett lämpligt riktmärke. I samband med att kommunfullmäktigemålen för mandatperioden beslutas anger kommunfullmäktige även vilka nämnder och styrelser som ansvarar för respektive kommunfullmäktigemål. Nämnder och styrelser planerar bidrag där det framgår hur bidragen förväntas leda till förflyttning mot kommunfullmäktigemålen.

Nämnder och styrelser ska även besluta om en ändamålsenlig uppföljning för de kommunfullmäktigemål som angetts. Uppföljningen ska utgå från relevanta underlag som kan vara såväl kvantitativa som kvalitativa. 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 nämndens/styrelsens bidrag leder till förflyttning i riktning mot de långsiktiga kommunfullmäktigemålen görs två gånger per år i samband med Malmö stads delårsrapport och årsredovisning. Bedömningen grundar sig på de ansvariga nämndernas/styrelsernas uppföljning och analys i delårsrapport respektive årsanalys, som visar utvecklingen med utgångspunkt i relevanta underlag. Nämnderna/styrelserna ska i samband med uppföljningen årligen bedöma hur arbetet går och om önskad förflyttning kommer nås under mandatperioden.

MÅLSTRUKTUR



Roller och ansvar

Nedan följer en beskrivning av roll- och ansvarsfördelning i strukturen:

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 vill säga att det ska gå att analysera en eventuell förflyttning.

Kommunfullmäktige behandlar uppföljning och analys av kommunfullmäktigemålen i 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 förflyttningen i riktning mot respektive kommunfullmäktigemål.

Kommunstyrelsen ansvarar även för att uppföljning sker av tvärssektoriella frågor som rör mänskliga rättigheter, exempelvis barnrätt, jämställdhet, jämlikhet och antidiskriminering.

Nämnder/ styrelser

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

- planera bidrag och uppföljning för de kommunfullmäktigemål som de omfattas av i sin nämnds/bolagsbudget. Planeringen ska beskriva hur bidragen förväntas leda till förflyttning mot kommunfullmäktigemålen, för året och mandatperioden.
- utifrån planeringen följa upp, analysera och bedöma om bidraget leder till förflyttning i riktning mot de långsiktiga kommunfullmäktigemålen. Uppföljningen ska återrapporteras till kommunstyrelsen i delårsrapport respektive årsanalys.
- utifrån planeringen följa upp och analysera om önskad förflyttning har uppnåtts i slutet

av mandatperioden.

- beakta tvärsektoriella frågor som rör mänskliga rättigheter, exempelvis barnrätt, jämställdhet, jämlikhet och antidiskriminering i uppföljningen av de kommunfullmäktigemål som nämnden/styrelsen ansvarar för.

Förvaltningar/ bolag

Förvaltningar/bolag ansvarar för att tillsammans med andra ansvariga förvaltningar/bolag planera, genomföra, analysera och följa upp arbetet med kommunfullmäktigemål. Uppföljningen ska rapporteras till nämnden/styrelsen i delårsrapport och i årsanalys.

Framtida utvecklingsarbete

Strukturen för styrning ledning och utveckling behöver även fortsättningsvis ses över kontinuerligt för att säkerställa att den på bästa sätt bidrar till största möjliga nytta för Malmöborna.

Stadskontorets förslag

Stadskontorets översyn visar att strukturen för styrning, ledning och utveckling med mål från 2019 har fungerat väl i de flesta avseenden. Översynen har även lett fram till några förslag på revideringar. Förslaget är att godkänna reviderad struktur för styrning, ledning och utveckling med mål som presenteras i detta ärende.

Ansvariga

Anna Westerling Ekonomidirektör

Magdalena Bondeson Sektionschef

Andreas Norbrant Stadsdirektör