



Stadens integrerade ledningssystem

Nr 7, 2022

Revisionsrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: RVK 2022/83

Den kommunala revisionen är kommunfullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivits i nämnder och bolag. Stadsrevisionen i Stockholm stad granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt kommunfullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna, lekmannarevisorerna och revisionskontoret.

I årsrapporter för nämnder och bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som revisionsrapporter.

All rapportering finns på stadsrevisionens hemsida, start.stockholm/revision. Rapporterna kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till

Kommunstyrelsen
Kungsholmens stadsdelsnämnd
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Stadens integrerade ledningssystem

Revisorsgrupp 1 har den 14 november 2022 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 7/2022).

Stadsrevisionen har granskat stadens integrerade ledningssystem. Granskningen visar att det finns brister, i vissa fall betydande, i ledningssystemet vad avser både tillämpning och innehåll. Det riskerar att inte förse den politiska beslutsnivån med korrekt och likvärdig information om de resultat som nämnderna uppnått. Samtidigt ger ledningssystemet en gemensam struktur för nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål.

Vår bedömning är att ledningssystemets tillämpning också försvåras av den stora mängden styrsignaler, drygt 800, som ges i budget. När styrsignalerna är så omfattande finns risk för att styrningen försvagas och att prioriteringar flyttas från kommunfullmäktige till verksamheten.

Staden har använt ledningssystemet i ganska många år. Med tanke på de brister som framkommer i granskningen anser vi att kommunstyrelsen bör utvärdera och utveckla systemets innehåll och anvisningarna för hur det ska tillämpas. Kommunstyrelsen bör regelbundet genomföra utbildningsinsatser om ledningssystemet.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den för yttrande till kommunstyrelsen samt stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 28 februari 2023. Övriga stadsdelsnämnder får rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar.

Lars Riddervik
Ordförande

Therese Kandeman
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat om stadens arbete med nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål följer kommunfullmäktiges intentioner. Granskningen visar att stadens integrerade ledningssystem ger en struktur för nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål. Granskningen har omfattat tre stadsdelsnämnder och kommunstyrelsen samt fokuserat på verksamheterna äldreomsorg och förskola.

Revisionskontorets bedömning är att ledningssystemets tillämpning försvåras av mängden styrsignaler som ges i budgeten och otydligheten i grunderna för bedömning av måluppfyllelse.

I budgetens styrning av stadsdelsnämnderna finns över 800 formuleringar som anger prioritering för vilka planer ska tas fram, genomföras och följas upp. Utöver detta tillkommer andra styrdokument såsom program och strategier. När styrsignalerna är så omfattande finns risk för att styrningen försvagas genom att verksamheten behöver prioritera vad som är viktigast att fokusera på. Detta kan leda till att den verkliga prioriteringen flyttas från kommunfullmäktige till verksamheten. Därför är det angeläget att antal styrsignaler reduceras. Det behöver också säkerställas att mätmetoder och mått ger relevanta och korrekta underlag för bedömning.

Stadens integrerade ledningssystem är förankrat i verksamheten utifrån att många känner till systemet. Nämndernas analys och målbedömning behöver dock utvecklas för att undvika skilda bedömningar vid likartade utfall. Granskning av tertialrapportering 2 visar bland annat att nämndernas målbedömningar i delar hellre är positiva än realistiska. Vidare finns behov av regelbunden utbildning i hur ledningssystemet fungerar.

Stadens ledningssystem har funnits, i dess nuvarande form, sedan 2007. Mot bakgrund av att granskningen visar på utvecklingsområden vad gäller tillämpning och innehåll, bör staden utvärdera ledningssystemet.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- I budgetberedningen verka för att väsentligt reducera antal styrsignaler.
- Utveckla anvisningar för målbedömning.
- Utvärdera ledningssystemet för att utveckla stadens styrning.

Kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta rekommenderas att:

- Regelbundet genomföra utbildningsinsatser för förtroendevalda och medarbetare i hur stadens ledningssystem fungerar.

Innehåll

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	2
1.3	Omfattning/avgränsning.....	3
1.4	Ansvariga nämnder och styrelse	3
1.5	Revisionskriterier	3
1.6	Metod	4
2	Granskningens iakttagelser	5
2.1	Krav på målstyrning	5
2.2	Verksamhetsplanering och budgetarbete.....	5
2.3	Styrning nämnd och förvaltning	8
2.4	Nämndernas bedömning av måluppfyllelse.....	10
2.5	Kommunstyrelsens målanalys	12
3	Revisionskontorets analys och slutsatser	14
3.1	Planering.....	14
3.2	Uppföljning och rapportering.....	15
3.2.1	<i>Uppföljning i tertialrapport 2</i>	16
3.3	Slutsatser	16
4	Samlad bedömning och rekommendationer	18
	Bilaga 1 Intervjupersoner	19
	Bilaga 2. Årshjul för stadens planering och uppföljning	20

1 Inledning

Under 2009 genomförde revisionen en granskning av om stadens integrerade ledningssystem (ILS) är ett effektivt system för ledning, styrning och uppföljning. Granskningsresultatet, som till stor del baserades på en enkätundersökning till förvaltningsledning och förtroendevalda, visade bland annat att ILS ansågs vara ett effektivt stöd för både kommunstyrelsen och nämnderna. Rapporten visade dock att kunskapen om ledningssystemet hos de förtroendevalda politikerna behövde öka. Vidare att delaktigheten i verksamhetsplanering och uppföljning hos de förtroendevalda behövde öka.

Staden beställde 2021 en utvärdering av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i verktyget kommunkompassen. Kommunkompassen utvärderar hur kommunen leder organisationen utifrån ett helhetsperspektiv och hur samspelet mellan de olika verksamheterna fungerar. Det görs inom åtta huvudområden där styrning och kontroll är ett. Granskningen ger en poäng per område och för styrning och kontroll fick staden 85 av 100 att jämföra med medelvärdet för övriga kommuner på 67. Enligt rapporten har staden ett mycket tydligt styrsystem i ILS. En av de förbättringsmöjligheter som lyfts är att stadens integrerade ledningssystem bör utvärderas och analyseras för att kunna utvecklas.

1.1 Bakgrund

Stockholms stad har sedan 2007 en gemensam process för att styra och följa upp mål genom ILS. Ledningssystemet ska användas på alla organisatoriska nivåer. Med hjälp av ILS arbetar staden med gemensamma begrepp och en gemensam metod för ledning och uppföljning av verksamheterna.

I stadens budget fastställs varje år inriktningsmål, mål för verksamhetsområdena, indikatorer och aktiviteter som tillsammans ska styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål. Målen bryts ner från kommunfullmäktige till nämnder och bolag och ska därefter brytas ner till verksamheterna på flera nivåer. Återrapportering sker i enlighet med stadens årshjul, se bilaga 2, tre gånger per år. Uppföljningen ska ge underlag för beslut om eventuella åtgärder och för lärande och utveckling. Staden använder ett webverktyg, ILS-web, för att styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål, indikatorer och aktiviteter. I ILS-webben finns även mallar för nämndernas rapportering i enlighet med anvisningar från stadsledningskontoret.

Enligt staden ska det integrerade ledningssystemet se till att planering och uppföljning:

- Genomsyras av politiska mål och beslut,
- ske i en gemensam struktur, med fasta tider och i givna sammanhang,
- utgå från tydliga roller och ansvarsfördelning,
- bygga på en strukturerad dialog,
- integrera styrningen av kärnverksamheten och övergripande ledningsfrågor som personal, ekonomi, it och specifika politikområden som miljö, valfrihetssystem med mera,
- bidra till lärande och kvalitetsutveckling av verksamheterna.

För att kommunfullmäktige ska få en sann bild av hur verksamheten utvecklas är det viktigt att verksamheterna i sin målnedbrytning använder sig av relevanta underlag som mäter det som kommunfullmäktige vill uppnå. Om bilden till kommunfullmäktige inte är verklighetstrogen finns risk för att beslut tas på felaktiga grunder.

Nämndernas bedömning av verksamhetsområdesmål är en självskattning. Revisionen har i de årliga granskningarna noterat att vissa nämnder bedömer måluppfyllelsen som god, trots att målvärdet för underliggande indikatorer inte uppnåtts.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om stadens arbete med nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål följer kommunfullmäktiges intentioner.

Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Hur bryts kommunfullmäktiges mål ner i verksamheten för att bli styrande?
- Är det tydligt hur tillämpning och bedömning av måluppfyllelse ska ske?
- Hur säkerställs att rapportering till kommunfullmäktige ger en rättvisande bild av måluppfyllelse?

1.3 Omfattning/avgränsning

Granskningen omfattar stadsdelsnämndernas arbete med kommunfullmäktiges inriktningsmål: ”En modern storstad med möjlighet och valfrihet för alla”. Till inriktningsmålet hör fem verksamhetsområdesmål. Granskningen fokuserar på följande verksamhetsområdesmål:

- 1.3 ”I Stockholm når barn sin fulla potential då Stockholms skolor och förskolor är de bästa i Sverige”,
- 1.5 ”I Stockholm har äldre en tillvaro som präglas av hög livskvalitet, trygghet och självbestämmande”.

Kommunstyrelsen omfattas av granskningen utifrån rollen att styra och ha uppsikt över stadens verksamhet.

Målstyrningen granskas för åren 2020-2022. Detta då komplett utfall inte finns tillgängligt för 2022 och eftersom indikatorerna för verksamhetsområdet 1.5 inte kunde mätas fullt ut för stadsdelsnämnderna under 2021.

Genomförd granskning inriktas mot tillämpning och innehåll i stadens integrerade ledningssystem, inte ILS-web som it-system.

1.4 Ansvariga nämnder och styrelse

Stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta samt kommunstyrelsen.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. Följande revisionskriterier har tillämpats i granskningen:

- Kommunallagen, 6 kap.
1 § Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. I 4§ framgår att nämnderna ska bereda fullmäktiges ärenden och ansvarar för att fullmäktiges beslut verkställs. Nämnderna ska redovisa till fullmäktige hur de har fullgjort sådana uppdrag som fullmäktige har lämnat till dem med stöd av 5 kap. 2 och 4 §§, enligt 5§ i kapitel 6. Fullmäktige ska besluta om omfattningen av redovisningen och formerna för den. I 7§ framgår att nämnderna skall var och en inom sitt område se till att

verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten.

- Stadens budget 2020, 2021 och 2022.
- Sveriges Kommuner och Regioners (SKR) Guide för planering, uppföljning/analys och åtgärder i kommunövergripande styrning. Fortsättningsvis kallad ”SKRs målstyrningsguide”.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och granskning av dokument samt information som finns tillgänglig i webbverktyget ILS. Som underlag för bedömning har verksamhetsplaner och tertialrapporter från åren 2020 till 2022 används samt verksamhetsberättelser för åren 2020 och 2021.

Intervjuer har genomförts med förtroendevalda, chefer och medarbetare på berörda nämnder. På stadsledningskontoret (SLK) har controllers och chefer intervjuats. Intervjupersonerna redovisas i bilaga 1.

Styrningen granskas genom utvalda verksamhetsområden för att bedöma om målnedbrytning, analys och uppföljning sker på ett ändamålsenligt sätt hela vägen ut i verksamheterna.

Granskningen har genomförts av Åsa Hjortsberg Sandgren och Aisha Hassan på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

2 Granskningens iakttagelser

2.1 Krav på målstyrning

I kommunallagen anges att en kommun ska för verksamheten ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. God ekonomisk hushållning innebär inte enbart att räkenskaperna går ihop på ett ansvarsfullt sätt. Begreppet innefattar även ett krav på att pengarna används till rätt saker och att de utnyttjas på ett effektivt sätt.

Avsikten med att sätta mål på kommunövergripande nivå är att tydliggöra den politiska styrningen. De mål som sätts ska vara strategiskt viktiga eller fokusera på utvecklingsområden. Erfarenheter från många kommuner som arbetar med mål- och resultatstyrning i allmänhet visar på att just analysen av resultatindikatorer är den svåra delen i styrning och uppföljning, enligt SKR målstyrningsguide.

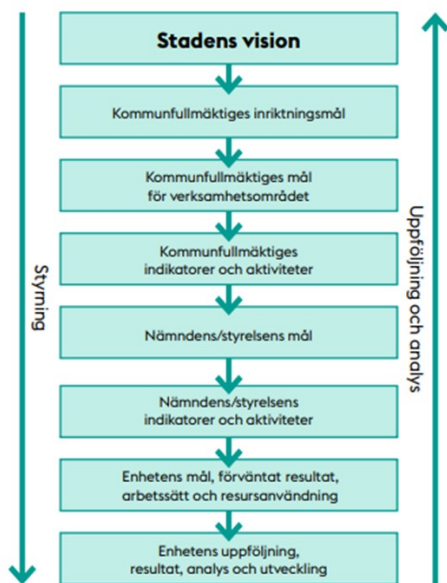
I Stockholms stad har kommunfullmäktige valt att styra och följa upp verksamheterna med stöd av ILS. Stadens ledningssystem för integrerad styrning samt uppföljning av verksamhet och ekonomi omfattar hela koncernen Stockholms stad. Det innebär att ILS gäller för såväl nämndernas som bolagsstyrelsernas verksamheter. Staden använder ett webverktyg, ILS-web, för att styra mot och följa upp kommunfullmäktiges mål, indikatorer och aktiviteter. I budgeten anges att en viktig del i stadens styrning är dialog och delaktighet inom organisationen. Dialogen och delaktigheten ska präglas av tillit och ett förtroendefullt förhållningssätt.

I SKRs målstyrningsguide anges att ett mål- och resultatstyrningssystem inte har något egenvärde. Syftet med systemet är att utifrån ett helhetsperspektiv stödja verksamheterna att förbättra tjänsterna för medborgare och brukare. Ett mål- och resultatstyrningssystem kan beskrivas utifrån tre olika delar: planering, uppföljning samt analys och åtgärder.

2.2 Verksamhetsplanering och budgetarbete

I inledningen av en ny mandatperiod beslutar Stockholms stads kommunfullmäktige om den politiska styrningen för perioden. Målstrukturen i stadens integrerade ledningssystem består av tre övergripande inriktningsmål för mandatperioden 2018-2022. Under respektive inriktningsmål har tolv verksamhetsområdesmål beslutats.

Som stöd för att bedöma måluppfyllelse beslutar kommunfullmäktige även om indikatorer och aktiviteter. Indikatorerna är ofta samma över mandatperioden medan aktiviteterna oftast är tidsatta för innevarande år. För 2022 har kommunfullmäktige beslutat om cirka 150 indikatorer totalt för alla verksamheter. Nedan återfinns en bild över stadens styrning enligt ILS.



Kommunfullmäktiges budgetprocess, se årshjul i bilaga 2, startar på våren med att nämnderna lämnar in sitt budgetunderlag till nästkommande år, den så kallade treåringen. Där redovisas en analys av kommande års utveckling samt dess konsekvenser inom respektive verksamhetsområde. Nämndernas treåringar är ett av flera underlag som stadsledningskontoret har som grund för arbetet med det konjunkturärende som presenteras i maj. Ärendet innehåller planeringsförutsättningar inför budgetarbetet. Med utgångspunkt i dessa och andra underlag tas kommunfullmäktiges budget fram. Utifrån budgeten upprättar respektive nämnd en verksamhetsplan med budget för kommande år. Nämndernas verksamhet följs sedan upp i tertialrapport 1 och 2 samt i verksamhetsberättelsen.

Stadsledningskontoret tar fram anvisningar för arbetet med planering, prognos och uppföljning. Planering och uppföljning i staden sker i ett webbaserat verktyg, ILS-web. Verktöget stödjer samtliga organisatoriska nivåer.

Enligt anvisningarna ska nämnden i sin verksamhetsplan ange på vilket sätt nämnden ska bidra till att stadens mål uppnås. Vidare ska nämnden utifrån kommunfullmäktiges indikatorer och målvärden sätta årsmål. Ambitionen kan vara högre än kommunfullmäktiges

målvärden, inom given budget, och bör inte vara lägre än nämndens/styrelsens utfall året innan. Nämnden ska i sin verksamhetsplan planera för genomförandet av aktiviteterna i budgeten.

Nämnderna ska ta fram egna mål i sina verksamhetsplaner som stödjer och konkretiserar fullmäktiges verksamhetsområdesmål. Målen ska innehålla förväntat resultat, det vill säga det tillstånd/målbild som ska uppnås. Nämnderna kan även ta fram egna aktiviteter och indikatorer med målvärden för att följa upp och styra mot sina mål. Det framgår dock av intervjuerna att nämnden har begränsat utrymme att ta fram egna nämndspecifika anpassningar, då kommunfullmäktiges styrning är omfattande.

I budgetens inledande avsnitt redovisas ett antal gemensamma direktiv för samtliga nämnder och bolagsstyrelser, cirka 170 stycken. Direktiven rör prioriterade områden där det finns ett särskilt stort behov av utvecklade processer och samverkan mellan flera av stadens nämnder och bolagsstyrelser. Utöver dessa redovisas i avsnittet för stadsdelsnämnder nästan 500 olika punktsatser/uppgifter som är specifika för stadsdelsnämnderna för 2022. Varken direktiven eller punkterna redovisas som aktiviteter eller på annat sätt i ILS-web. Nämnden ska redogöra i löptext för hur genomförandet planeras. Uppföljning ska göras i rapporternas sammanfattande analys.

I kommunstyrelsens ärende ”Avstämning av mål och budget för 2022” redovisas analys, synpunkter och förslag utifrån granskning och uppföljning av nämndernas verksamhetsplaner med budget för 2022. Analysen innefattar en prognos över bedömning av måluppfyllelse för helåret 2022. I ärendet ges uppmaningar till vissa nämnder och bolag i de fall kommunstyrelsen anser att de bör höja sin ambitionsnivå gällande exempelvis en indikatorns målvärde. Justeringar genomförs för att summan eller medelvärdet av stadens samlade resultat inte ska understiga beslutade mål i budgeten.

Andra styrande dokument är Agenda 2030, Vision 2040 – Möjligheternas Stockholm samt drygt 30 olika program och strategier, till exempel kvalitetsprogrammet, miljöprogrammet och strategi för en äldrevänlig stad. Vissa styrdokument följs även upp i separata rapporter.

I intervjuerna med förvaltningarna lyfts att de olika styrsignaler som staden har i form av handlingsplaner, program, indikatorer, direktiv och aktiviteter m.m. kan göra den politiska styrningen och dess prioriteringar otydlig.

Stadsledningskontorets anvisningar för verksamhetsplanering ger bra stöd i arbetet med verksamhetsplanering, enligt förvaltningarna. Dock anges att nya medarbetare kan ha svårt att hitta i stadens budget inklusive ILS och ILS-web. Av intervjuer framkommer att det är viktigt med stabila och långsiktiga planeringsförutsättningar för verksamheterna. De upparbetade arbetssätt som finns anses fungera väl. Vidare är uppfattningen att budgetprocessen fungerar väl, från fullmäktige till nämnd och vidare till avdelning/enhetsnivå.

Processen för att ta fram en verksamhetsplan ser lite olika ut inom de granskade nämnderna. Förvaltningsledningen tillsammans med controllers, kvalitetsansvariga och ILS-samordnare har oftast en strategisk roll i att läsa och tolka budget samt att fånga upp vad som är nytt mot tidigare år. Förvaltningen tar fram ett utkast som i första hand diskuteras med majoriteten. Förslaget till verksamhetsplan redovisas sedan för både majoritet och opposition inför nämndsmötet. Intervjuade ledamöter anser att de får bra stöd och information av sin förvaltning, oavsett majoritet eller opposition. Granskningen visar att ändringar sällan görs i samband med nämndens godkännande.

Av intervjuerna med nämndernas presidier framkommer att ledningssystemet för att styra, följa upp och rapportera är svårt att överblicka. Samtliga intervjuade förtroendevalda anger att de, på olika sätt, önskar en djupare kunskap om målstyrningen och ledningssystemet. Utbildningsinsatser görs oftast översiktligt och i början av mandatperioden.

2.3 Styrning nämnd och förvaltning

Utifrån stadens budget sker verksamhetsplaneringen på nämndnivå. I granskade nämnder/förvaltningar sker arbetet med verksamhetsplanen från ledningen ner till enhetsnivå. Prioriteringar görs i steg, först övergripande i ledningen och sedan områdesvis i respektive avdelningsledning. Alla enheter ska skriva en verksamhetsplan. Vissa förvaltningar tar även fram verksamhetsplan på avdelningsnivå som hjälp till enheterna vid nedbrytningen av nämndens verksamhetsplan.

Respektive enhets verksamhetsplan fokuserar på det som är viktigast för deras verksamhet med nämndens övergripande målbild som grund. Flertalet av enheterna har en planeringsdag där kommande års verksamhet diskuteras och förväntat resultat ses över och vid behov justeras. För att konkretisera verksamhetsplanen för personalen redovisar enhetscheferna vad målen innebär för dem i deras

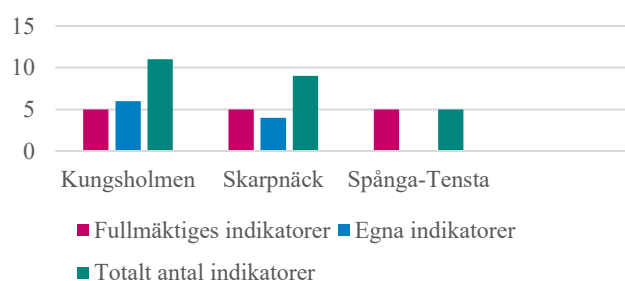
arbete. Inom vissa verksamheter intervjuar enhetscheferna personalen för att få deras syn på hur verksamhetens mål och aktiviteter har uppnåtts. Det görs exempelvis inom hemtjänsten där det är omöjligt att samla all personal samtidigt.

På enhetsnivå är det förväntat resultat, som beskrivs under respektive nämnd- och enhetsmål, som redogör för hur enheten bryter ner och planerar för att uppnå målen för innevarande år. Där beskrivs hur enheten ska bidra till att uppfylla målen. Enheterna formulerar enhetsmål under nämndmålen. Dessa kan skilja sig åt mellan de olika enheterna inom en avdelning. Enheterna kan även prioritera egna aktiviteter utifrån behov.

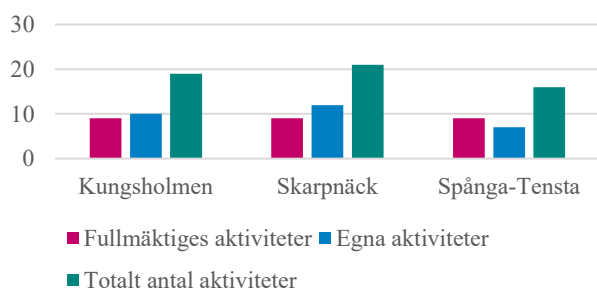
Indikatorerna som kommunfullmäktige beslutat har antingen ett målvärde som beslutats av kommunfullmäktige eller så får nämnderna besluta om målvärdet själva. I två av tre granskade nämnder har även nämndspecifika indikatorer tagits fram. På enhetsnivå tas det sällan fram enhetsspecifika indikatorer. Utfallet för varje indikator redovisas som helt uppfyllt, delvis uppfyllt eller inte uppfyllt. Utfallet framgår av verksamhetsberättelsen men även i delårsrapporterna finns utfall alternativt prognos för vissa av indikatorerna.

Som diagrammen nedan visar agerar stadsdelsnämnderna olika vad gäller att ta fram nämndspecifika indikatorer och aktiviteter. Beroende på hur stor vikt indikatorernas utfall ges vid en nämnds bedömning av måluppfyllelse, påverkar valet att lägga in egna indikatorer nämndens analys. Om en nämnd uteslutande bedömer måluppfyllelse utifrån indikatorers utfall kan bedömningen påverkas av att nämnden lägger in egna indikatorer.

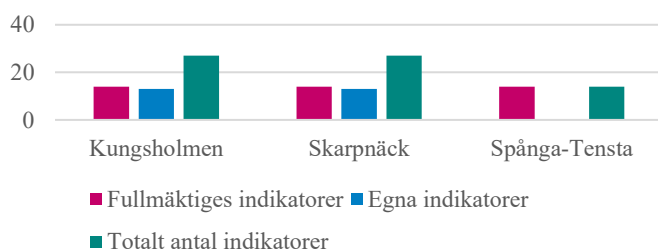
Indikatorer på förskoleområdet



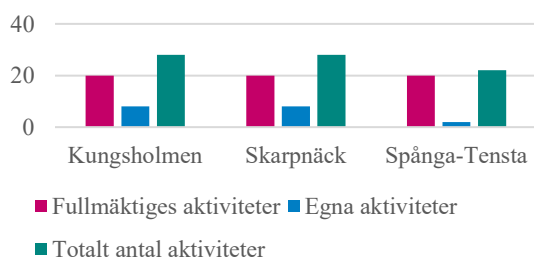
Aktiviteter inom förskola



Indikatorer inom äldreomsorg



Aktiviteter inom äldreomsorg



2.4 Nämndernas bedömning av måluppfyllelse

Den målbedömning som nämnderna gör i samband med verksamhetsberättelsen sker på olika sätt. I anvisningarna från stadsledningskontoret står att nämnderna ska ange vad de baserar sin bedömning på. Nämnderna har därmed stor frihet över vilka parametrar de gör sina bedömningar utifrån. Utöver bedömningen i slutet av året sker även delrapporteringar i tertial 1 och 2.

Stadsdelsnämnderna återrapporterar hur de bedömer sin måluppfyllelse från enheter/avdelningar till förvaltningsledning, nämnd och slutligen till kommunfullmäktige.

Respektive enhets rapportering av måluppfyllelse summeras till en gemensam bedömning per verksamhetsområdesmål. Denna bedömning redovisas i nämndens delårsrapport/verksamhetsberättelse.

I mall för rapportering finns även ett avsnitt kallat ”förväntat resultat”. Här beskriver enheterna i löptext resultatet av det utvecklingsarbete som pågår. Enheternas rapporter är ett viktigt underlag för den rapport som sammanställs till nämnden. Förvaltningsledningarna lyfter fram enheternas analysförmåga i rapporteringen som en kritisk faktor och i vissa fall har satsningar gjorts på utbildningar och/eller skrivgrupper för att höja kvaliteten i rapporteringen. Avdelningschef och/eller ILS-samordnare läser enheternas rapporter som ett underlag till den gemensamma målbedömningen för avdelningen. I arbetet med att ta fram en nämndrapport läggs fokus på de mål eller delar av rapporteringen som innehåller avvikelser mot mål. Vid delårsrapportering görs målbedömningar utifrån utfall, om det finns tillgängligt. I de fall utfallet inte speglar helårsnivå redovisas även prognos för helår. Saknas utfall prognosticeras ett utfall för helåret som även delårsbedömningen grundas på. Det innebär att indikatorer och mål kan redovisas som uppfyllda trots att utfall saknas i delårsrapporten.

De tre granskade stadsdelsnämnderna gör sina målbedömningar på skilda sätt. En nämnd går helt på utfallet i ILS-webbens funktion ”kontrollrummet”. I kontrollrummet räknas måluppfyllelsen fram per verksamhetsområdesmål genom att matematiskt summera värden för indikatorer. Det gäller både obligatoriska indikatorer som kommunfullmäktige beslutat om och de som nämnden beslutat om själva. I kontrollrummet tas inte hänsyn till något annat än indikatorerna, vilket inte ger en fullständig bild av verksamhetsområdesmålet. För att kontrollrummet ska spegla verksamheten på ett mer balanserat sätt anger intervjuade att stadsdelsnämnden har tagit fram och beslutat om flera egna indikatorer utöver kommunfullmäktiges obligatoriska, se diagram 1 och 3 i avsnitt 2.3.

En annan av de nämnder som granskats uppger att målbedömningen bygger på en samlad bedömning där kontrollrummet ger en indikation men kompletteras med annan information såsom genomförande av aktiviteter och andra uppdrag i budgeten. Andra delar som ligger till grund för målbedömningen ska enligt intervjuade utvecklas i text som underlag till bedömningen, exempelvis satsningar eller uppdrag som inte mäts eller redovisas i ILS-webbens uppföljning av indikatorer och aktiviteter.

Ytterligare en metod för att bedöma måluppfyllnad är att verksamhetscontroller intervjuar enhetschefer inför de tre årliga rapporteringstillfällena. Verksamhetscontrollern sammanställer och gör sedan målbedömningen tillsammans med avdelningschefen utifrån faktiska utfall, prognoser och intervjuerna innan förvaltningsledningen och slutligen nämnden godkänner den. Enligt intervjuade har förvaltningen valt arbetssättet för att få en mer enhetlig process, istället för att respektive enhetschef rapporterar in underlag i ILS-webb.

En utmaning som genomgående lyfts i granskningen är svårigheten att mäta kvalitet i verksamheten. Exempelvis lyfts i intervjuer att brukarundersökningen inom äldreomsorgen har en låg svarsfrekvens och att det finns osäkerheter kring om brukarna själva eller anhöriga fyllt i. Indikatorerna har heller ingen bäring för vissa av enheterna inom avdelningen äldreomsorg, exempelvis en beställarenhet. Samtliga stadsdelsförvaltningar lyfter vikten av att staden centralt analyserar och löpande värderar de indikatorer som används. Intervjuade uppger att detta är av vikt för att säkerställa att indikatorerna mäter mot uppsatta mål och ger relevanta underlag.

2.5 Kommunstyrelsens målanalys

Vid intervjuer med stadsledningskontoret framkommer att kommunstyrelsen årligen ser över indikatorerna i budgeten för att lyfta fram eventuella förbättringsmöjligheter till den politiska majoriteten. Detta vägs dock mot värdet av att kunna jämföra med historiska utfall. Ändringar görs i relativt liten utsträckning under en mandatperiod då mål, indikatorer, aktiviteter och direktiv är politiskt förhandlade.

Stadsledningskontoret framhåller att det finns en styrka i att anvisningarna till verksamheterna för målbedömning ger nämnderna möjlighet till nämndspecifika metoder för analys.

Vidare redogörs för att nämndernas redovisningar analyseras inför bedömningen av stadens gemensamma måluppfyllelse men det görs inte någon generell kvalitetssäkring av det underlag som inkommer från verksamheterna. Målsvarig controller tar fram underlag för bedömning som presenteras vid målbedömningsmöten där även stadsdirektör, biträdande stadsdirektörer, avdelnings- och enhetschefer närvarar. Fokus vid mötet är avvikelser och de mål som inte nås. Stadsledningskontorets analys bygger också på kännedom om verksamheten och kunskap som fås genom dialog med stadsdelsförvaltningarna. Frågor kan, enligt uppgift, ställas under processen för

att stadsdelsförvaltningarna ska förtydliga motiveringen till bedömning.

Kommunstyrelsen bedömer stadens gemensamma måluppfyllnad genom att följa upp den rapportering som respektive nämnd/bolagsstyrelse lämnar under året. Kommunstyrelsen överprövar sällan nämndernas bedömning. Kommunstyrelsen kan dock göra en annan bedömning för staden som helhet. Exempelvis bedömde många stadsdelsnämnder att verksamhetsområdesmålet för äldreomsorgen var uppfyllt för 2020 och 2021, medan kommunstyrelsen för staden som helhet, bedömde samma mål som delvis uppfyllt utifrån verksamhetens påverkan av pandemin.

3 Revisionskontorets analys och slutsatser

3.1 Planering

Kommunfullmäktige beslutar årligen om en budget för staden. Av stadens budget framgår beslutade mål, indikatorer och aktiviteter men även direktiv. Nämnderna kan i sina verksamhetsplaner komplettera kommunfullmäktiges styrning med nämndspecifika mål, indikatorer och aktiviteter. Eftersom kommunfullmäktiges styrning är omfattande blir utrymmet dock begränsat.

Alla budgetens olika styrsignaler innebär att styrningen blir svår att överblicka. Ibland överlappar dessa varandra, till exempel finns både en indikator och ett direktiv för budgetföljsamhet. I andra fall kan mål och indikatorer hamna i konflikt med varandra. I budgetens styrning av stadsdelsnämnderna finns över 800 ”prioriteringar” som ska planeras för, genomföras och följas upp. Utöver detta tillkommer olika program och strategidokument som styr verksamheten.

Budgetens styrsignaler till stadsdelsnämnderna	
Verksamhetsområdesmål	12
Indikatorer	75
Aktiviteter	80
Direktiv och övriga uppdrag i budget	670

När styrsignalerna är så omfattande finns risk för att styrningen försvagas genom att verksamheten behöver prioritera vad som är viktigast av allt det som anges vara prioriterat i budget. Det kan leda till att den verkliga prioriteringen flyttas från kommunfullmäktige till verksamheten.

Att lära sig förstå och tolka stadens ”styrkultur” är något som flera intervjuade uppger tar tid. Även förtroendevalda lyfter svårigheten att förstå processen. I revisionens tidigare granskning lyftes just utbildning som en rekommenderad förbättringsåtgärd för att öka förståelsen och kunskapen om ledningssystemet. Granskningen visar att behovet kvarstår och att det efterfrågas fler utbildningstillfällen under en mandatperiod.

För att verksamheterna ska kunna engagera personalen i arbetet med aktiviteter mot målen görs anpassade verksamhetsplaner på enhetsnivå. Enheternas verksamhetsplan tydliggör prioriterade områden som varje enhet ska bidra med för att nämndens och

stadens mål ska uppnås. De prioriterade områdena kan vara avdelningsgemensamma men också helt enhetsanpassade. Detta är ett viktigt styrmedel för att få med personalen i arbetet mot uppställda mål. När personalen vet hur de kan bidra skapas bättre förutsättningar för god måluppfyllelse. Risker är annars att den verksamhet som utförs på enhetsnivå sker utan styrning mot stadens mål.

3.2 Uppföljning och rapportering

Styrningen genom budget från kommunfullmäktige till nämnd sker på relativt hög detaljeringsnivå, medan uppföljningen lämnas mer öppet till respektive enhet, avdelning och nämnd att uttolka och bedöma. I anvisning från stadsledningskontoret anges inte hur bedömningen ska göras utan nämnden ska istället beskriva hur den är gjord. Vad respektive nämnd lägger med i sin bedömning av måluppfyllelsen varierar. Vissa gör en bedömning utifrån indikatorernas utfall medan andra även tar in andra parametrar såsom aktiviteter, prioriterade insatser, Agenda 2030, individuppföljningar m.m.

Det kan finnas fördelar med att delar i ett ledningssystem möjliggör för nämnderna att välja grund för bedömning. Bedömningsgrunderna bör dock vara fastställda i ett tidigt skede, exempelvis i samband med verksamhetsplaneringen. Vad som ligger till grund för nämndens bedömning påverkar hur måluppfyllelsen bedöms. Det är därför viktigt att det är tydligt hur analys och bedömningen ska ske vid rapporteringstillfället. För att ge förutsättning för jämförbarhet mellan nämnder bör stadsledningskontorets anvisning ge vägledning.

Äldreomsorgen mäts i huvudsak genom indikatorer som baseras på Socialstyrelsens brukarundersökning. Undersökningen har ett lågt svarsdeltagande, vilket gör det svårt att dra slutsatser av resultatet. Inom förskolan saknas mått för hur väl förskolan möter upp kraven i läroplanen. Inom vissa verksamheter saknas kvalitativa mått helt. I den sammanfattande bedömningen av kommunfullmäktiges mål är det därför viktigt att även få med de delar som inte är mätbara.

I SKRs målstyrningsmodell framgår att åtgärder bör bygga på den genomförda uppföljningen och analysen. Detta ställer krav på kvaliteten i uppföljning och analys. Av granskningen framgår att kvaliteten på nämndernas analys och uppföljning varierar. Det tolkningsutrymme som ges till nämnderna skapar risk för att skilda tolkningar kan göras av nämnder, avdelningar och enheter. Olika risker leder till att bedömningen på nämnd- och stadsövergripande nivå kan bli missvisande. En förutsättning för att möjliggöra en

korrekt bild av stadens verksamhetsmässiga resultat, är att underlaget som respektive verksamhet rapporterar bygger på liknande analyser av målbedömningen. Brister i analysen kan leda till att de åtgärder och förbättringar som beslutas utifrån uppföljningen riktas fel.

3.2.1 Uppföljning i tertialrapport 2

Staden och nämnderna redovisar delårsrapport och tertialrapporter per 31 augusti. I rapporterna ska prognos över måluppfyllelse lämnas. För indikatorerna redovisas utfall och/eller prognos för helår. I de fall prognos lämnas i nivå med årsmålet redovisas att indikatorn är/kommer bli uppfylld även om utfallet i augusti avviker stort. Indikatorer redovisas ofta som uppfyllda, även när utfall saknas. Eftersom analys av indikatorn med åtgärdsförslag endast krävs vid avvikelse, saknas analys i de fall nämnden prognostiserat att målvärdet för indikatorn nås. Förbättringsåtgärder för att nå målvärdet behöver därför inte redovisas.

Granskningen av nämndernas tertialrapportering visar på exempel där nämnder redovisar indikatorer som uppfyllda trots att utfall saknas och/eller har en låg uppfyllandegrad för perioden. Detta för att signalera till verksamheten att en förändring är möjlig de sista månaderna på året. Delårsrapporteringens trovärdighet riskerar att minska utifrån att nämnderna hellre är positiva i sin bedömning än realistiska. Syftet med rapporteringen är att nämnder och kommunstyrelsen under året ska kunna vidta åtgärder, om uppföljningen visar på avvikelser mot budget. Utifrån mängden arbete som läggs ner i staden på att ta fram underlag till stadens delårsrapport och nämndernas tertialrapporter bör redovisningen vara realistisk och fokusera på avvikelser och åtgärder för att nå förbättrat resultat. Vidare behöver mått och mätmetoder utvecklas för att i större utsträckning spegla faktiskt utfall.

3.3 Slutsatser

Stadens integrerade ledningssystem ger kommunfullmäktige, kommunstyrelsen och verksamheterna en samlad och strukturerad process för planering och uppföljning. Ledningssystemet ingår i kommunstyrelsens förutsättning för att utöva sin uppsiktsplikt. Målformuleringar, indikatorer och aktiviteter ändras över tid men grunden har varit densamma i många år. Arbetet sker i ett gemensamt system, ILS-web, vilket bidrar till transparens i stadens styrning och uppföljning.

Stadsdelsnämnderna har ett stort antal styrsignaler att ta hänsyn till i sitt arbete. För att utveckla styrningen behöver antalet styrsignaler reduceras och på ett tydligt sätt prioriteras. Risken för att verksamheten inte till fullo förstår kommunfullmäktiges prioritering är stor och kan leda till att verksamheten inte fokuserar på de uppgifter som kommunfullmäktiges anser vara viktigast.

Nämndernas analys och uppföljning varierar i kvalitet. Att nämnderna använder olika bedömningsgrunder riskerar att ge skilda bedömningar trots liknade utfall. För att utveckla uppföljning och analys bör anvisningar för bedömning förtydligas.

Staden har inte genomfört någon utvärdering av ledningssystemet sedan införandet 2007. Med tanke på att ledningssystemet funnits i många år och att granskningen visar på utvecklingsområden vad gäller tillämpning och innehåll, bör staden göra en utvärdering. Det anges även som en förbättringsåtgärd i SKRs utvärdering av staden genom kommunkompassen.

4 Samlad bedömning och rekommendationer

Stadens ledningssystem ger en struktur för nedbrytning och uppföljning av kommunfullmäktiges mål. Revisionskontorets bedömning är att ledningssystemets tillämpning försvåras av mängden styrsignaler som ges i budgeten och otydligheten i grunderna för bedömning av måluppfyllelse. Med så omfattande styrsignaler finns risk för att den verkliga prioriteringen flyttas från kommunfullmäktige till verksamheten.

Ledningssystemet är förankrat i verksamheten och kan tillämpas på alla organisatoriska nivåer. Nämndernas analys och målbedömning behöver dock utvecklas för att bli mer enhetlig och för att förbättra möjligheten att aggregera bedömningar i den stadsövergripande analysen. För att säkerställa att mätmetoder och mått ger relevanta och korrekta underlag för bedömning behöver staden se över ledningssystemets innehåll.

Det är viktigt att utbildning ges regelbundet i hur stadens integrerade ledningssystem fungerar. Det gäller både förtroendevalda och tjänstemän.

Kommunstyrelsen rekommenderas att:

- I budgetberedningen verka för att väsentligt reducera antal styrsignaler.
- Utveckla anvisningar för målbedömning.
- Utvärdera ledningssystemet för att utveckla stadens styrning.

Kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna Kungsholmen, Skarpnäck och Spånga-Tensta rekommenderas att:

- Regelbundet genomföra utbildningsinsatser för förtroendevalda och medarbetare i hur stadens ledningssystem fungerar.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Stadsdelsdirektör
Avdelningschef äldreomsorgsavdelningen
Avdelningschef förskoleavdelningen
Enhetschefer inom äldreomsorg och förskola (totalt 4 medarbetare)
ILS-samordnare/controller
Nämndpresidiet

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Stadsdelsdirektör
Avdelningschef äldreomsorgsavdelningen
Avdelningschef förskoleavdelningen
Ekonomichef
Enhetschefer inom äldreomsorg och förskola (totalt 4 medarbetare)
ILS-samordnare
Vice ordförande i nämnden

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Stadsdelsdirektör
Avdelningschef ekonomi och kvalitetschef
Avdelningschef äldreomsorgsavdelningen
Avdelningschef förskoleavdelningen
Kvalitetsansvarig
Enhetschefer inom äldreomsorg och förskola (totalt 4 medarbetare)
ILS-samordnare/controller
Nämndpresidiet

Kommunstyrelsen

Budgetchef
Avdelningschef avdelning för stadsutveckling och lokalförsörjning
Kvalitetschef avdelningen för kvalitet och säkerhet
Biträdande avdelningschef för kvalitet och säkerhet
Controllers på avdelningen kvalitet och säkerhet (2 medarbetare)

Bilaga 2. Årshjul för stadens planering och uppföljning

Årshjul ILS

KF/KS
Nämnd

