

**Utlåtande 2004:115 RI+V (Dnr 021-4314/2003)**

## **Stadens politiska organisation (SPO) – Demokrati och ledarskap**

### **Principer för styrning, Del I**

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utveckla stadens principer för styrning i enlighet med vad föredragande borgarråden anför.
2. Kommunfullmäktiges presidium och revisorskollegiet ges i uppdrag att ansvara för en översyn av stadens revision.
3. Under Kommunfullmäktige m.m. avsätts 2,0 mnkr för en översyn av kommunens revision. Finansieringen sker ur *Central medelsreserv*:  
*1. Till kommunfullmäktige för oförutsedda behov i 2004 års budget.*

**Föredragande borgarråden Annika Billström och Leif Rönngren** anför följande.

#### *Bakgrund*

Kommunfullmäktige har i budget för 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning om stadens politiska organisation (SPO). Kommunstyrelsen har den 8 januari 2003 beslutat anta direktiv till en SPO-utredning. Stadsledningskontoret fick i uppdrag att tillhandahålla resurser för utredningsarbetet och stadsdirektören gavs i uppdrag att ta fram ett förslag till organisation av stödet till utredningsarbetet. Kommunstyrelsen fattade den 27 maj 2003 beslut om budget för utredningen. SPO-utredningen presenterade ett förslag den 16 december 2003. Utredningen skickades omgående ut på bred remiss i staden för yttrande senast den 15 mars 2004.

SPO-utredningen har ett kommunövergripande perspektiv. I utredningen finns förslag som bl.a. berör:

Principer för styrning och uppföljning.

Central administrativ organisation och ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och facknämnder.

Central politisk organisation inklusive kommunstyrelsens funktion, beredningar, utskott och borgarrådets roll.

Ansvarsfördelningen mellan stadsdelsnämnder och facknämnder, förtroendevaldas arbetsvillkor och demokratisyn.

SPO-utredningens förslag angående principer för styrning behandlas i detta ärende. Utredningens övriga förslag behandlas senare.

I detta ärende behandlas SPO-utredningens förslag angående:

Principer för styrning.

Integrerat lednings- och styrsystem (ILS).

Budget och ekonomisystem.

Kvalitetsstrategi.

Nyckeltal.

Uppföljning.

Revisionen.

I ärenderedovisningen återfinns en sammanfattning av utredningens förslag inom ovan nämnda områden. Redovisningen inleds med en sammanfattning av nämndernas och bolagsstyrelsernas förslag. Därefter följer en sammanfattning av förvaltningarnas och bolagens synpunkter. Slutligen ges exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag.

På KF/KS kansli samt på stadens hemsida och intranät återfinns SPO-utredningen i sin helhet. Utredningen är tidigare utskickad till samtliga förtroendevalda.

### *Remisser*

SPO-utredningen finns i sin helhet i bihang 2004:44 samt återfinns även på stadens intranät. Utredningen har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, KF/KS kansli, samtliga stadsdelsnämnder, facknämnder, kommunstyrelsens utskott, beredningar m.m., bolag samt berörda fackförbund. I ärenderedovisningen återfinns en sammanfattning av utredningens förslag inom området principer för styrning följt av en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på respektive förslag. En fullständig redovisning av samtliga remissinstansers samtliga synpunkter dvs. förvaltningar och bolags tjänsteut-

låtanden, nämndbeslut, reservationer och uttalanden m.fl. yttranden finns samlad i bihang 2004:45.

Orsaken till att SPO-utredningen i sin helhet och samtliga remissinstansers fullständiga yttranden är samlade i bihang och inte bifogas detta ärende är att större delen av materialet rör frågor som inte berörs i detta ärende om principer för styrning, utan kommer att behandlas senare. Det gäller t.ex. stadens centrala politiska organisation, stadens centrala administrativa organisation, ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och facknämnder samt ansvarsfördelningen mellan stadsdelsnämnder och facknämnder. Synpunkter som rör principer för styrning återfinns i huvudsak i ärenderedovisningen.

Av remissinstanserna har fem stadsdelsnämnder, sex facknämnder, fyra styrelser överlämnat förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder och bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande. Moderaterna har i nämnder, bolag och beredningar lämnat in en i huvudsak likalydande reservation. Det samma har folkpartiet och kristdemokraterna gjort var för sig. Reservationerna rör i huvudsak de delar av SPO-utredningen som inte behandlas i detta ärende. Moderaterna och kristdemokraterna välkomnar dock i sina reservationer ett fortsatt arbete med ett integrerat lednings- och styrsystem (ILS).

Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens föreslagna principer för styrning. Det är främst förslaget om att kommunstyrelsen och koncernstyrelsen skall ägna sig åt kommunövergripande samordning och uppföljning som möter invändningar.

Två fackförvaltningar; (konsumentförvaltningen och kulturförvaltningen) menar att det ansvaret skall delas upp mellan olika fackförvaltningar och bolag som skall samordna och följa upp hela stadens verksamhet inom respektive fackområde. Kulturnämnden överlämnade ärendet utan eget ställningstagande. Konsumentnämnden godkände konsumentförvaltningens tjänsteutlåtande. Stockholms Näringslivskontor AB tog inte ställning mot en generell samordning, men avstyrkte i tjänsteutlåtandet förslaget om att överföra näringslivskontorets ansvar för samordning och uppföljning av övriga nämnders och bolags näringslivsarbete till kommunstyrelsen. Styrelsen beslutade att överlämna ärendet utan eget ställningstagande.

## *Våra synpunkter*

Vi anser att det är av yttersta vikt att staden har en tydlig struktur för styrning, genomförande, uppföljning och utvärdering samt att utvecklingen av stadens verksamheter fortgår. Ett omfattande utvecklingsarbete av stadens styr- och uppföljningssystem har genomförts under de senaste åren. Idag läggs också ned omfattande tid och resurser på styrning och uppföljning. Trots detta har SPO-utredningen visat att staden inte fullt ut utnyttjar de möjligheter som de befintliga styr- och uppföljningssystemen ger. Syftet med detta ärende är att fatta beslut om att utveckla befintliga styrsystem.

### Principer för styrning

Kommunfullmäktiges styrning av stadens verksamhet utövas genom målstyrning, fastställande av kungörelseprogram, policys, planer och riktlinjer samt genom tilldelning av ekonomiska resurser och fastställande av avkastningskrav.

Budgetens ställning som styrverktyg skall stärkas. Budgeten är det huvudsakliga styrdokumentet för staden och styrningen skall i största möjliga utsträckning ske via budget. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tillse att budgeten från och med 2005 innehåller tydlig information om vilka kommunövergripande styrdokument som gäller utöver budget. Målet är att samla program i budgeten. Eventuella nya program skall i fortsättningen kopplas till budgeten.

Antalet program, policys, riktlinjer, planer och anvisningar skall begränsas. De skall kostnadsberäknas och inte göras mer detaljerade än nödvändigt. En mängd planer och måldokument som utarbetats och antagits vid sidan av budget har gjort styrningen rörig, inte varit tillräckligt fokuserad och har försvårat kostnadskontrollen. Kommunstyrelsen får i uppdrag att inventera vilka program, policys, riktlinjer, planer och anvisningar staden har samt var och när de fastställts. Styrelsen får även i uppgift att ta fram förslag till definitioner av olika typer av styrdokument och en beskrivning av hur de förhåller sig till varandra. Riktlinjer och program antagna av kommunfullmäktige behövs dock även i fortsättningen för att visa vad som är grundläggande och gemensamt för staden. Rätt utformade och tillämpade riktlinjer och anvisningar kan bidra till att stärka kostnadskontrollen. Samtliga program, policys, riktlinjer och anvisningar måste vara tydliga i uppföljningshänseende.

Staden skall som arbetsgivare betona att alla, oavsett vilken förvaltning eller bolag medarbetarna tjänstgör inom, arbetar för Stockholms stad och medborgarna. Stadens förvaltningar och bolag måste utveckla samarbetet och

gemensamt arbeta för att fullmäktiges mål nås. Kommunstyrelsen får i uppdrag att verka för att samverkan över förvaltnings- och bolagsgränserna uppmuntras och utvecklas. Ett fördjupat samarbete ökar möjligheterna att nå fullmäktiges kommunövergripande mål. Det är viktigt att undvika suboptimeringar i nämnder och bolag. En helhetsbedömning måste göras av vad som är bäst för staden och samhällsekonomin. Kommunstyrelsen bör t.ex. arrangera gemensamma aktiviteter för förvaltningar och bolag.

### Integrerat lednings- och styrsystem (ILS)

Det integrerade lednings- och styrsystemet (ILS), som styr- och uppföljningsverktyg för nämnder och bolag, skall behållas och utvecklas. Flera förvaltningar och bolag har genomfört berömvärda insatser i arbetet med ILS, medan andra inte kommit lika långt. Det är nu dags för en nysatsning innehållande en vidareutveckling av ILS som system, en ökad betoning av att ILS tillämpas i stadens samtliga verksamheter, insatser för att öka kunskapen om ILS bland politiker och tjänstemän. Ett arbete med att utveckla ILS pågår inom stadsledningskontoret.

Kommunstyrelsen får i uppdrag att i samarbete med stadens nämnder och bolag utveckla ILS. Följande utgångspunkter skall gälla för det fortsatta utvecklingsarbetet. Komponenterna budgetordning och kvalitetsstrategi utgör grundkomponenter som finns kvar över tid. Dessa kompletteras med komponenter utifrån aktuella politiska prioriteringar. Ett tydligare fokus skall läggas på resultat. ILS skall förenklas och anpassas för att bättre passa även facknämnder och bolag. Stadens miljö- och integrationsarbete måste på ett bättre sätt inkluderas i ILS. Ett arbete för att bättre samordna styrning och uppföljning av stadens skolväsende med ILS bör inledas för att undvika parallella rapportsystem. Likaså bör uppföljningar ske av viktiga delar i ILS som personalpolicy och personalrutiner.

Kommunstyrelsen skall även utarbeta informationsmaterial om ILS och genomföra utbildningar för politiker i nämnder och bolag samt tjänstemän och rotelpersonal.

## A) Budget och ekonomisystem

En lång rad beslut som berör stadens budgetprocess har redan tagits i samband med att fullmäktige fattade beslut om en ny budgetordning. De förändringar som beslutats ligger i linje med SPO-utredningens förslag. På vissa punkter behöver dock beslutet kompletteras.

Kommunstyrelsen får i uppdrag undersöka möjligheten att göra budgeten mer kortfattad och fokuserad på de huvudsakliga politiska prioriteringarna, att i högre utsträckning fokusera på olika nämnders och bolagsstyrelserns kärnverksamheter. De utförliga icke uppdaterade nämndbeskrivningarna ersätts med en kort sammanfattning av varje nämnds reglemente samt en förteckning över aktuella uppdrag inklusive krav på samverkan med andra nämnder. Syftet är att tydliggöra vem som skall göra vad.

Budgetens målgrupp är nämnder och styrelser, förvaltningar och bolag och dokumentet skall utformas därefter.

Kommunstyrelsen får därutöver i uppdrag att inom stadsledningskontoret tydligare utse en enhet som huvudansvarig för resursfördelningssystemet. Den skall se till att systemet ständigt uppdateras och att en aktuell beskrivning finns tillgänglig. En uppgift är också att utbilda stadens politiker och tjänstemän i resurssystemets konstruktion.

Staden har två olika resursfördelningssystem, ett för stadsdelsnämnder och ett för facknämnder. Stadsdelsnämnderna ges i huvudsak prestations- och nyckeltalsrelaterade ersättningar. Facknämnderna kan å andra sidan i huvudsak äska medel. Kommunstyrelsen får i uppdrag att undersöka lämpligheten och möjligheten att öka antalet prestations- och nyckeltalsbaserade ersättningar även till facknämnderna. För stadsdelsnämnderna är det av vikt att tydliggöra att ersättningarna är baserat på ett för staden transparent resursfördelningssystem, samtidigt som stadsdelsnämnderna har utrymme att utifrån de lokala förutsättningarna själva värdera, prioritera och forma verksamheten utifrån kommunfullmäktiges övergripande mål.

Stadsdelsnämndernas program för nämndorganisation, övergripande förvaltningsledning och administration har tagits bort ur fördelningssystemet. Detta uppfattas av många som att det har skapat en otydlighet då resurser måste omfördelas från andra delar av stadsdelsnämndernas ansvarsområden. Att skapa tydlighet kan åstadkommas på flera sätt, bl.a. genom olika typer av redovisning av de administrativa kostnaderna. Kommunstyrelsen får i uppdrag att inför budgetarbetet 2005 undersöka olika alternativ för att redovisa för stadsdelsnämndernas och förvaltningsledningarnas administrativa kostnader.

I enlighet med den budgetstyrning som föreslås i detta ärende sker resurstilldelningen till stadens nämnder alltmer schabloniserat utifrån prestations- och nyckeltalsbaserade system. Istället för en förhandlingsdialog mellan nämnderna och fullmäktige om hur mycket pengar som skall utgå – och till vilka ändamål – tilldelas nämnderna en rambudget som är beräknad utifrån ett antal resursfördelningsmodeller. Resursfördelningsmodellerna skall inte uppfattas som centralt fastställda budgetar utan som ett sätt att fånga upp de strukturella olikheterna i behov som de olika stadsdelsnämnderna har. Det finns inte resursfördelningsmodeller för alla de verksamheter som SDN skall bedriva. Som exempel kan nämnas att det inte finns särskilda fördelningsmodeller för Agenda 21-verksamheten eller för kolloverksamheten. Likaså rymmer det föreslagna systemet ingen särskild fördelningsmodell för nämnd, central förvaltningsorganisation och medborgardialog. Stadsdelsnämnderna måste se de medel de har att disponera som ett ramanslag för att fullfölja alla de uppdrag som kommunfullmäktige har slagit fast i budget. Budgeten tilldelas i två anslag: anslag 1, stadsdelens verksamhet och anslag 2, ekonomiskt bistånd. Mellan anslagen kan omfördelning ej ske. Formerna för den framtida finansieringen av Agenda 21 ska ses över i samband med budgetarbetet för år 2005.

Kommunstyrelsen får i uppdrag att låta budgeten för 2005 genomsyras av och granskas utifrån ett jämställdhets-, mångfalds- och barnperspektiv.

## B) Kvalitetsstrategi

Kommunstyrelsen fattar i maj beslut om fortsatt inriktning av stadens kvalitetsarbete samt Stockholms stads kvalitetsutmärkelse fr.o.m. 2004. Beslutet ligger i linje med SPO-utredningens förslag. I ärendet fastslås att goda resultat förutsätter ett professionellt ledarskap, engagerade medarbetare och en levande brukardialog. En närmare koppling mellan stadens kvalitetsstrategi och ledningssystem är av den anledningen synnerligen önskvärd. Ett arbete med att ta fram åtaganden, beskriva arbetssätt, följa upp verksamheten, arbeta med klagomålshantering samt ta fram kvalitetsstrategier pågår ute i stadens olika verksamheter.

## C) Miljö

Styrningen av stadens miljöarbete har redan integrerats i ILS. Det innebär att styrning och uppföljning av miljöarbetet skall vara integrerat i stadens budget, anvisningar och uppföljning, men hittills har detta inte varit tillräckligt tydligt. Därför bör systemet kompletteras och utvecklas för att fungera bättre. Kom-

munstyrelsen får i uppdrag att förse stadsledningskontoret med den kompetens som krävs för att kunna styra, utvärdera och driva på miljöarbetet i stadens nämnder och bolagsstyrelser i enlighet med fullmäktiges beslut i miljöprogrammet.

I detta ligger att säkerställa att samtliga nämnder och styrelser skall analysera den egna miljöpåverkan. Miljöprogrammet behöver kompletteras i detta avseende eftersom det idag fokuserar främst på stadens externa miljöpåverkan. I budgeten finns angivet att samtliga nämnder och styrelser skall ha en miljöplan för att operationalisera inriktningsmålen. Detta är ett viktigt utvecklingsarbete och måste säkerställas, bl.a. genom att det kommer till uttryck i budgetanvisningarna.

#### D) Uppföljning och utvärdering

En grundläggande princip är att alla nämnder och bolag har ansvar för uppföljning och utvärdering av sin egen verksamhet eller verksamheter som köpes av andra förvaltningar och privata entreprenörer.

Kommunstyrelsen har ansvar för kommunövergripande analyser och utvärderingar av uppnådda resultat såväl volymmässigt som kvalitativt. Systemen bör utformas av stadsledningskontoret i samarbete med berörda förvaltningar/bolag. Det betyder dock inte att all kommunövergripande uppföljning måste utföras inom stadsledningskontoret. I detta ärende läggs inga förslag som rör förändrad ansvarsfördelning mellan kommunstyrelsen och facknämnder inom olika områden. Var gränsen mellan kommunstyrelsen och fackförvaltningarna skall gå när det gäller kommunövergripande uppföljning och utvärderingar får avgöras när resterande delar av SPO-utredningen behandlas.

Kommunstyrelsen får i uppdrag att årligen sammanväga och sammanställa olika uppföljningsorgans rapporter till en sammanhängande helhet per verksamhetsområde som redovisas i kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen får också i uppdrag att med jämna mellanrum göra helhetsbedömningar av hur en nämnd bedrivit sin verksamhet samt att bygga upp ett system för återkommande jämförelser mellan nämnder där så kan ske.

SPO-utredningen beskriver brister i stadsdelningskontorets ekonomiska, verksamhetsmässiga och miljömässiga uppföljning och utvärdering av facknämndernas verksamheter. Kommunstyrelsen får i uppdrag att i större utsträckning än tidigare följa upp facknämndernas verksamheter både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, bl.a. genom jämförelser med motsvarande verksamheter i andra kommuner.



Kommunstyrelsen, andra nämnder och bolagsstyrelser bör utveckla kontakterna med forskare inom olika verksamhetsområden med syfte att stimulera till mer utvärdering och forskning inom för staden viktiga områden. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utveckla kontakterna med och ta fram förslag till former för samarbete med forskare inom området kommunövergripande styrning, uppföljning och utveckling.

#### E) Nyckeltal

Kommunfullmäktige har i budget för 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att utveckla stadens nyckeltal. Ett sådant utredningsarbete pågår nu. Med utgångspunkt från de synpunkter som framförs i SPO-utredningen bör det fortsätta arbetet ges följande inriktning.

Kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram basnyckeltal för nämnder och bolag. Beslut om basnyckeltal bör tas efter diskussion mellan samtliga partier. Därutöver bör politiskt prioriterade nyckeltal med utgångspunkt från majoritetens prioriteringar fastställas som mäter måluppfyllelse. Basnyckeltal och politiskt prioriterade nyckeltal skall redovisas varje år i stadens centrala årsredovisning och används dessförinnan för genomgångar med nämndernas politiker och förvaltningsledningar ledda av stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret bör utfärda anvisningar om redovisning av nyckeltal för nämnder och bolag. Syftet är att nyckeltal används i verksamhetsplaneringen. Det gäller både kostnadsuppgifter och kunskapsmål inom skolan eller antal genomförda åtgärder eller uppnådda resultat. Det handlar om att få jämförbara mått på resurser, prestationer och effekter.

#### Revisionen

Den kommunala revisionen har genom kommunallagen och kommunfullmäktige tilldelats uppdraget att bedriva en oberoende granskning av hela den kommunala verksamheten. Revisorerna skall med oberoende, självständighet, saklighet och integritet granska verksamheten i styrelser och nämnder.

Därför ligger revisionen direkt under kommunfullmäktige. Revisionen är inte underordnad kommunstyrelsen och stadsledningskontoret, utan även dessa organ är föremål för revisorernas granskning.

Revisorskollegiet är revisionens styrelse. Revisorskollegiets administrativa förvaltning, räkenskaper och bokslut granskas årligen av tre förtroendevalda revisorer, varav fullmäktiges ordförande är en. I detta granskningsarbete biträds revisorerna av sakkunniga från KomRev.

Kommunstyrelsens samt koncernstyrelsens uppföljning och utvärdering skall hållas skild från revisionens granskning enligt särskild lagstiftning. Kommunstyrelsen får i uppdrag att tydliggöra skillnaderna mellan kommunstyrelsens, koncernstyrelsens och revisionens granskningar. Revisionen är enligt lag ett led i att årligen framtaga underlag för ansvarsprövning och för att göra uttalanden om nämnder och styrelser kan beviljas ansvarsfrihet eller inte.

Revisionen bör stärkas och utvecklas status- och kvalitetsmässigt. Revisionens unikt självständiga roll ger en särskild tyngd. Alla nämnder och bolagsstyrelser får därför i uppdrag att behandla de revisionsrapporter som berör nämnden respektive bolagsstyrelsen tillsammans med förvaltningens eller bolagsledningens kommentarer. Koncernstyrelsen för Stockholms Stadshus AB skall granska och analysera revisionen av bolagen medan kommunstyrelsen skall granska och analysera revisionen av nämnderna. Detta i syfte för att vidta eventuella åtgärder med anledning av vad som framkommit i revisionens granskningar.

Vi rekommenderar fullmäktiges presidium att ge revisionen möjlighet en gång per år i fullmäktige ge en samlad muntlig och skriftlig redovisning av föregående års revision av kommunstyrelsen, stadsdelsnämnder, facknämnder och bolagsstyrelser. För närvarande sker endast en skriftlig redovisning till fullmäktige.

Samtliga stadens verksamheter bör från tid till annan bli föremål för översyn. Detta bör även gälla för stadens revision. Senast kommunfullmäktige beslutade att granska stadens revision var 1987 då fullmäktige uppdrog åt revisorskollegiet att genomföra översynen. Som en del i arbetet med att utveckla stadens revision föreslås att fullmäktige ånyo beslutar att genomföra en översyn av stadens revision.

Kommunfullmäktiges presidium och revisorskollegiet föreslås ansvara för genomförandet av översynen med utarbetande av en uppdragsplan. Översynsarbetet måste utföras av en utomstående part för att inte revisionens självständighet och oberoende skall ifrågasättas. I översynen som bl.a. skall granska effektiviteten och kvaliteten i enlighet med gällande lagstiftning bör även innefatta en granskning av revisionsstadgan. Även formerna för de förtroendevalda revisorernas arbete och organisation bör granskas.

Utredningen om stadens revision bör så långt det är möjligt beakta de förslag som den statliga utredningen Översynen av den kommunala revisionen (Fi 2003:09) redovisar i sitt betänkande under hösten 2004. Översynen av stadens revision skall vara slutförd innan utgången av år 2004.

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Reservation** anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår kommunstyrelsen föreslå kommunfullmäktige besluta att

1. i huvudsak godkänna föredragande borgarråds förslag till beslut
2. därutöver anför följande.

Redan i samband med att utredningen av stadens politiska organisation (SPO-utredningen) tillsattes hade vi allvarliga invändningar mot den inriktning som majoritetens anvisade. Den övergripande målsättningen med att se över stadens organisation borde ha varit att minska den politiska styrningen av stockholmarna. Tyvärr har medborgarperspektivet helt gått förlorat i utredningens direktiv och förslag. Ett gyllene tillfälle att söka förtydliga ansvaret, öka medborgarnas egenmakt och minska klyftan mellan väljare och valda har därmed gått förlorad.

Sammantaget innebär SPO-utredningens förslag i stort sett inga inslag av ökat inflytande för den enskilde stockholmaren. Vi är beredda att medverka till långsiktiga överenskommelser om stadens konstitutionella frågor om avsikten är att förtydliga rollerna, öka medborgarnas inflytande och valfrihet, klargöra ansvaret och effektivisera organisationen. Sammantaget innehåller SPO-utredningen dessvärre i stort sett inga förbättringar i dessa viktiga frågor. Det enda verkliga undantaget är den betoning av vikten av att staden behåller och utvecklar det Integrerade styrnings- och ledningssystemet (ILS) som fanns med i utredningen och nu ingår i den första delen av SPO som vi nu i huvudsak ställer oss bakom.

Samtidigt som SPO-utredningen diskuterades valde socialdemokraterna att driva igenom en ny budgetordning för staden som vi hade starka invändningar emot. Budgetarbetet i nämnder och styrelser får inte bli ett hastverk. Inte minst gäller är detta av stor vikt när ambitionen är att fördjupa arbetet med det Integrerade styrnings- och ledningssystemet (ILS). Detta förutsätter att tid ges för de enskilda nämnderna att besluta om budget och generella åtaganden etc. utifrån givna resurser efter att kommunfullmäktige fastslagit budgeten, men innan början på det verksamhetsår som budgeten avser. Det är av vikt att de olika nämnderna och dess enheter får tillräcklig tid för mål och planformulering.

Med ett tidigt budgetavgörande skapas längre tid för planering och anpassning enligt de olika ekonomiska förutsättningarna i nämnder och bolag. Dessutom ges mer tid åt att förankra budget/verksamhetsplan lokalt. Om budgetförslaget presenteras och debatteras under första halvan av året finns också god tid att föra demokratiska resonemang med invånare och stadens medarbetare. Detta förbättrar i sin tur möjligheten för den politiska majoriteten att implementera de mål som uttrycks i budgeten.

Stadsdelsnämndernas administration bör återkommande granskas. Den stadsdelsnämndsgemensamma administrationen motiveras ju av de behov av gemensam samordning och styrning som stadsdelsnämndernas administrativa avdelningar och staber

utför. Att därför återinföra ett program för nämndorganisation, övergripande förvaltningsledning och administration riskerar att leda till att den andel av resurserna som läggs i gemensam administration ökar på ett omotiverat sätt.

Särskilda medel till administration kan också innebära att stadsdelsnämnderna begränsas när det gäller att organisera sin verksamhet på det sätt man själv önskar.

Det är viktigt att staden håller fast vid och förstärker det integrerade ledningssystemet och det kvalitetssystem som tagit form. En ökad mål- och resultatstyrning är angelägen också av det skälet att det tydliggör politikerrollen i relation till tjänstemannaorganisationen. Majoritetens inriktning att förkorta och förtydliga budgettexterna är riktig.

Denna första del av SPO behandlar frågor med relativt stor samstämmighet mellan de politiska partierna. Det är angeläget att skapa stor uppslutning bakom organisationsförändringar. Omfattande organisationsförändringar skapar osäkerhet i tjänstemannaorganisationen, medför kostnader och innebär också att medborgarnas möjligheter att nå såväl tjänstemän som politiker med sina åsikter försvåras.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) enligt följande.

SPO-utredningens övergripande mål borde ha varit att finna former för att minska den politiska styrningen av stockholmarnas liv. En god politik är en politik som i högre grad låter stockholmarna själva besluta över sina egna liv.

Att minska politikens omfattning handlar om att öka människors frihet. Med ökad frihet kommer också ett ökat ansvar - ett ansvar som alla stockholmare i grunden kan och vill ta. Målet måste vara att flytta makten närmare stockholmarna. Verklig decentralisering handlar inte om att flytta makt från en central nämnd till en stadsdelsnämnd utan om att flytta makten över vardagen från de politiska sammanträdesrummen till människors kök eller vardagsrum.

Genom att renodla den kommunala organisationen och ompröva vilka åtaganden som kommunen skall åta sig skapas möjligheter både till satsningar inom de områden där det offentliga åtagandet bör vara starkt och till skattesänkningar. Skattebetalarnas pengar skall gå till verksamhet, inte till byråkratisk överbyggnad och politisk administration. Stadsdelsnämnderna bör avskaffas. En lägre kommunalskatt ger stockholmaren ökad frihet.

**Kommunstyrelsen** delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår kommunfullmäktige besluta följande

1. Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utveckla stadens principer för styrning i enlighet med vad föredragande borgarråden anför.
2. Kommunfullmäktiges presidium och revisorskollegiet ges i uppdrag att ansvara för en översyn av stadens revision.

3. Under Kommunfullmäktige m.m. avsätts 2,0 mnkr för en översyn av kommunens revision. Finansieringen sker ur *Central medelsreserv*:
  1. Till kommunfullmäktige för oförutsedda behov i 2004 års budget.

Stockholm den 22 juni 2004

På kommunstyrelsens vägnar:  
ANNIKA BILLSTRÖM

Annika Billström Leif Rönngren

*Anette Otteborn*

**Reservation** anfördes av *Kristina Axén Olin, Sten Nordin* och *Kristina Alven- dal* (alla m), *Lotta Edholm* och *Ann-Katrin Åslund* (båda fp) och *Ewa Samuelsson* (kd) med hänvisning till reservationen av (m) och (fp) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Kristina Axén Olin, Sten Nordin* och *Kristina Alven- dal* (alla m) med hänvisning till det särskilda uttalandet av (m) i borgarrådsberedningen.

**Särskilt uttalande** gjordes av *Ewa Samuelsson* (kd) enligt följande.

Utgångspunkten för en förbättring av stadens politiska och administrativa organisation måste vara att skapa bättre överblick, enkelhet och tydligare styrning. Den politiska och administrativa organisationen bör också uppmuntra medborgarna till delaktighet och vara transparent. Inriktningen bör vara att stadsdelsnämnderna ges ett så heltäckande ansvar som möjligt för all kommunal service som direkt berör medborgarna.

## ÄRENDET

Kommunfullmäktige har i budget för 2003 givit kommunstyrelsen i uppdrag att tillsätta en utredning om stadens politiska organisation. Kommunstyrelsen har den 8 januari 2003 beslutat anta direktiv till en SPO-utredning. Stadsledningskontoret fick i uppdrag att tillhandahålla resurser för utredningsarbetet och stadsdirektören gavs i uppdrag att ta fram ett förslag till organisation av stödet till utredningsarbetet. Kommunstyrelsen fattade den 27 maj 2003 beslut om budget för utredningen. SPO-utredningen presenterade ett förslag den 16 december 2003. Utredningen skickades omgående ut på remiss för yttrande senast den 15 mars 2004.

## REMISSER

SPO-utredningen har för synpunkter remitterats till stadsledningskontoret, KF/KS kansli, samtliga stadsdelsnämnder, facknämnder, kommunstyrelsens beredningar, utskott m.m., bolag samt berörda fackförbund.

Nedan återfinns en sammanfattning av utredningens förslag inom området principer för styrning följt av en sammanfattning av remissinstansernas synpunkter på respektive förslag.

En fullständig redovisning av samtliga remissinstansers samtliga synpunkter dvs. förvaltningar och bolags tjänsteutlåtanden, nämndbeslut, reservationer och uttalanden kan fås på KF/KS kansli och på stadens intranät.

Orsaken till att SPO-utredningen i sin helhet och samtliga remissinstansers fullständiga yttranden inte bifogas i tryckt form är att större delen av materialet rör frågor som inte berörs i detta ärende utan kommer att behandlas senare. Det gäller t.ex. stadens centrala politiska organisation, stadens centrala administrativa organisation, ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och facknämnder samt ansvarsfördelningen mellan stadsdelsnämnder och facknämnder. Synpunkter som rör principer för styrning återfinns i huvudsak i nedanstående sammanfattning.

## SPO-UTREDNINGEN I SAMMANFATTNING

I det följande redovisas en sammanfattning av SPO-utredningens förslag och remissinstansernas synpunkter på förslag till principer för styrning.

## Principer för styrning

### SPO-utredningens förslag

- Att staden beslutar anta föreslagna principer för styrning.

### I utredningen föreslås följande principer:

- Kommunfullmäktiges styrning av stadens verksamhet utövas genom målstyrning, fastställande av kommungemensamma policys, planer och riktlinjer samt genom tilldelning av ekonomiska resurser och fastställande av avkastningskrav.
- Budgeten är det huvudsakliga styrdokumentet för staden och styrningen skall i största möjliga utsträckning ske via budget. Budgeten skall innehålla tydlig information om vilka kommunövergripande styrdokument som gäller utöver budget. Viktiga program bör ingå i budgeten.
- Ambitionen skall vara att begränsa antalet program, policys, riktlinjer och planer. Staden skall normalt inte utforma egna riktlinjer etc. utöver gällande lagar och allmänna råd från statliga verk annat än när staden beslutat gå utöver gällande lagstiftning.
- Program, policys, riktlinjer och planer skall alltid innehålla en kostnadsanalys för nämnder och bolag och en plan för uppföljning.
- Ansvar för den kommunövergripande uppföljningen av samtliga nämnder och bolag skall ligga på kommunstyrelsen och koncernstyrelsen, som leder och finansierar denna.
- Alla nämnder och bolag har ansvaret för styrning och uppföljning av sin egen verksamhet och för att rapportera om denna.
- Staden skall som arbetsgivare betona att alla, oavsett vilken förvaltning eller bolag man arbetar på, arbetar för Stockholms stad. Samverkan över förvaltnings- och bolagsgränserna bör uppmuntras och utvecklas. Gemensamma aktiviteter förvaltningar och bolag emellan bör genomföras.

### Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslagna principer för styrning.
- Det är främst förslaget om att kommunstyrelsen och koncernstyrelsen skall ägna sig åt kommunövergripande samordning och uppföljning som möter invändningar. Två fackförvaltningar (konsumentförvaltningen och kulturförvaltningen) och ett bolag (Stockholms näringslivskontor AB) menar att det ansvaret skall delas upp mellan olika fackförvaltningar och bolag som skall samordna och följa upp hela stadens verksamhet inom respektive fackområde. Dvs. att Näringslivsbolaget följer upp och samordnar SDN:s, fackförvaltningarnas och bolagens näringslivsverksamhet, konsumentförvaltningen följer upp och samordnar SDN:s, facknämndernas och bolagens konsumentverksamhet, kulturförvaltningen följer upp och samordnar SDN:s, facknämndernas och bolagens kulturverksamhet osv.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- En ökad tydlighet är önskvärd ur ett demokrati- och effektivitetsperspektiv. Principerna ger kommunfullmäktige och kommunstyrelse bättre förutsättningar att styra stadens verksamheter och göra helhetsbedömningar. När staden förtydligar principer för styrning måste vissa uppgifter som i dag ligger på facknämnderna flyttas.
- Principerna välkomnas av stadsdelsförvaltningar, de flesta fackförvaltningar och bör om de genomförs kunna underlätta för staden att få en tydligare och effektivare styrning och uppföljning. Ingen facknämnd bör ha uppdrag som innebär styrning, uppföljning eller utveckling (inklusive resursfördelning) av verksamheter inom stadsdelnämndernas ansvarsområde.
- Det är angeläget att det sker ett genomgripande utvecklingsarbete enligt ILS. Stadens politiska organisation nyttjar ej de möjligheter som finns med styrsystemet. Otydliga mål och i vissa fall helt avsaknad av mål och prioriteringar i budgeten påverkar nämndernas arbete menligt då den politiska viljan inte når ut på enhetsnivå och de enskilda medarbetarna.
- Stadsledningskontoret anser att staden tydligt ska anta dessa principer. Då kommer de även framgent att vara vägledande i beslut om såväl verksamhetsmässiga som organisatoriska frågor, vilket skapar tydlighet samt konsekvens över tid.
- Revisionskontoret delar utredningens uppfattning om behovet av ett klargörande av de uppgifter stadsdelnämnderna ska ha kontra facknämnderna.



Det bör inte vara så att facknämnderna på något sätt ska ha kommunövergripande arbetsuppgifter som kan kopplas till stadsdelsnämnderna.

- Samtliga stadsdelsförvaltningar och utbildningsförvaltningen framför att styrningen och ansvarsfördelningen inom utbildningssektorn är särskilt problematisk och behöver förtydligas enligt utredningens förslag.
- USK instämmer i utredningens föreslagna principer för styrning i staden. Budgeten bör vara det huvudsakliga styrdokumentet i staden. Det är genom tydlig målstyrning och fastslagna principer i budget som kommunfullmäktige kan förmå styra staden på ett strukturerat sätt. När en mängd planer och måldokument utarbetas vid sidan av budget riskerar styrningen att bli rörig och ofokuserad.
- Stockholm Visitors Board betonar att det är en förutsättning att staden ges en enhetlig och tydlig framtoning och att samordningen mellan stadens olika verksamheter är effektiv. Utvecklingen av Stockholm som destination berör ett flertal av stadens olika verksamheter. Därför är en förstärkning av möjligheterna att samordna stadens insatser utifrån en helhetssyn av mycket stort värde.
- Stockholms Näringslivskontor tillbakavisar utredningens förslag om att överföra bolagets ansvar för samordning och uppföljning av övriga nämnders och bolags näringslivsarbete till kommunstyrelsen. En uppdelning av ansvaret går emot kommunfullmäktiges intentioner om att skapa förutsättningar för ett samlat och effektivt näringslivsarbete i staden.
- Konsumentförvaltningen har en avvikande uppfattning och menar att förvaltningen bör ansvara för samordning och uppföljning av samtliga nämnders konsumentverksamhet.
- Kulturförvaltningen anser att all uppföljning och utvärdering av verksamhet hänger intimt samman med utvecklingsarbete, vilket otvetydigt facknämnden måste ansvara för.
- Budgetens ställning bör förstärkas anser nästan samtliga remissinstanser. Budgeten är politikernas styrmedel där alla planer, riktlinjer mm bör samordnas. Detta kräver dock en stor skärpa i planeringen och styrningen av stadens arbete. Denna modell för styrning medför att politiska initiativ utöver budget under löpande verksamhetsår inte kan få genomslag.
- En översyn av budgetens omfattning och utformning välkomnas av de flesta remissinstanserna. Med tanke på budgetens centrala betydelse i staden har själva utformningen av dokumentet länge varit försummad. De vällovliga men långa nämndbeskrivningarna har ofta varit bristfälligt uppdaterade och har allt mer kommit att skymma väsentliga nyheter, uppdrag

etc. Kortare och mer fokuserade texter skulle öka läsbarheten och underlätta både genomförande och uppföljning av budgetbesluten.

- Ambitionen att minska antalet program, policies, riktlinjer och planer är bra anser i synnerhet stadsdelsförvaltningarna. Det är svårt att veta vilka som gäller och vilka som har utgått. SLK borde presentera en lista på vilka dokument som gäller. Dessutom efterlyses mallar för hur beslutade planer skall utformas. Detta underlättar vid sammanställningar och vid upprättandet av planerna.
- Riktlinjer och program antagna av kommunfullmäktige är viktiga för att visa vad som är grundläggande och gemensamt för staden. En koncentration och begränsning av dessa behövs då det visar vad som ska prioriteras.
- Det är viktigt att det finns riktlinjer för hur stadens gemensamma mål ska uppnås, och de ska beslutas av kommunstyrelsen efter samråd med berörda nämnder. Men riktlinjerna får inte vara kostnadsdrivande. I de fall besluten innebär ökade kostnader måste också ekonomiska resurser tilldelas, så att det finns rimliga möjligheter för verksamheterna att följa riktlinjerna.
- Arbetet med riktlinjer ska av två skäl flyttas från facknämnder till stadsledningskontoret. För det första blir kopplingen till budget tydlig och för det andra är riktlinjerna idag mer generösa än gällande lagstiftning. En tydlig koppling mellan riktlinjer i myndighetsutövning och budget ger lika förutsättningar oavsett vilken stadsdelsnämnd som utövar myndighetsutövning till enskilda. Om det är möjligt att inom ramen för budget ge tydliga direktiv och anvisningar i frågor kring myndighetsutövning, service, kärnverksamheter mm. är detta bra.
- Socialtjänstförvaltningen menar att avsaknad av riktlinjer och gemensamma anvisningar för biståndsbedömning och handläggning dels gör handläggaren mer osäker och därmed oftare generös än återhållsam, dels gör att handläggaren får ägna betydligt mer tid åt att lösa frågorna.

#### *Integrerat lednings- och styrsystem, ILS*

##### SPO-utredningens förslag:

- Att staden behåller det integrerade lednings- och styrsystemet (ILS) som sitt styr- och uppföljningsinstrument för nämnder och bolag.
- Att komponenterna budgetordning och kvalitetsstrategi utgör grundkomponenter som finns kvar över tid, och att dessa kompletteras med komponenter utifrån aktuella politiska prioriteringar.
- Att ett tydligare fokus läggs på resultat.

- Att kommunstyrelsen utarbetar förslag till förenklingar av ILS och anpassar systemet för att bättre passa även facknämnder och bolag.
- Att kommunstyrelsen utarbetar informationsmaterial om systemet, genomför utbildningar bland nämnder/bolag, riktade till tjänstemän som politiker.

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- Det råder stor samstämmighet i stadens förvaltningar och bolag om att staden ska behålla det integrerade lednings- och styrsystemet ILS.
- Den föreslagna anpassningen av ILS till facknämnder och bolag samt ett tydligare fokus på resultat är ett steg i rätt riktning.
- Det finns upplevda brister i systemet, framför allt inom några facknämnder och bolag. Emellanåt uppfattas de övergripande målen så styrande att de ej kan belysas med relevanta åtaganden inom vissa verksamheter. Det upplevs också som ett problem när politiker emellanåt använder andra kanaler för både styrning och uppföljning.
- Förvaltningarna och bolagen framför att det är angeläget att få koncentrera sin beskrivning av verksamheten och uppföljningen av den till det som är centralt i nämndens kärnverksamhet.
- St Erik Försäkring framhåller att riskhantering måste bli en central ledningsfråga och bör vara en integrerad del av ILS. Riskhantering spänner över flera sektorer inom staden där tydliga ansvarsområden saknas.
- Stadsdelsförvaltningarna framför att stadens skolväsende bör inordnas i stadens budgetprocess och därmed omfattas av stadens sammanhållna styr- och uppföljningssystem, ILS. Samma struktur bör gälla för förskolan.
- Ett flertal förvaltningar framhåller att personalfrågorna inte blir tillräckligt synliggjorda i ILS.
- Personalkostnaderna utgör den största delen av totalkostnaderna och medarbetarnas insatser är en förutsättning för att de andra delarna i styrsy-

stemet ska fungera. Uppföljning av hur personalpolicys och personalrutiner följs är därför en viktig del i styrsystemet.

- Principerna med ILS är bra, dock har systemet brister bl. a med de benämningar som används i systemet som ofta missförstås och gör systemet mycket svårbegripligt. En förenkling av systemet är viktigt så förståelsen för hur systemet ska användas och syftet med det tydliggörs.
- Det är angeläget att budgeten fokuserar på kärnverksamheten och att en översyn görs av kvalitetsstrategin som syftar till att förenkla arbetssättet och anpassa systemet efter olika nämnders och bolags uppdrag.
- Som exempel framför SISAB att det inte går att överskatta betydelsen av fokusering och tydlighet när det gäller att framgångsrikt leda och styra en så mångskiftande verksamhet som stadens. Allt för splittrat fokus genom allt för många målsättningar, policys och planer riskerar att leda till en otydlighet som minskar förutsättningarna genomföra den politiska majoritetens ambitioner och beslut. Bolaget välkomnar därför utredningens inriktning när det gäller att förenkla och vidareutveckla stadens integrerade lednings- och styrsystem.
- Stockholms Stadshus AB tillämpar en bolagsanpassad och förenklad variant av ILS varför kommunstyrelsens arbete med att förenkla hela stadens uppföljning bör ske i samråd med Stadshus AB.
- Information om det integrerade lednings- och styrsystemet är nödvändigt, externt och internt.

#### *Budget och ekonomisystem*

##### SPO-utredningens förslag

- Att budgeten görs mer kortfattad och fokuserad på de huvudsakliga politiska prioriteringarna.
- Att budgeten i högre utsträckning skall fokusera på olika nämnders och bolags kärnverksamheter.
- Att de utförliga nämndbeskrivningarna i budgeten ersätts med kort sammanfattning av varje nämnds reglemente samt en förteckning över aktuella uppdrag inklusive krav på samverkan med andra nämnder.
- Att stadsledningskontoret utser en enhet som huvudansvarig för resursfördelningssystemet. Den skall se till att systemet ständigt uppdateras och att en aktuell beskrivning finns tillgänglig. En uppgift är också att varje mandatperiod utbilda stadens politiker.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Att staden utreder möjligheten att öka antalet prestations- och nyckeltalsbaserade ersättningar, och att i möjligaste mån införa ett sådant system även vad avser budgetfördelningen till facknämnderna.</li></ul> |
|--|

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- Budgeten bör inriktas mot de viktigaste politiska prioriteringarna och att man från centralt håll strävar efter att göra såväl budgeten som resursfördelningssystem och nyckeltal tydliga och möjliga att kommunicera. Då minskar risken att stadens budget uppfattas som en uppräkningslista av ett stort antal prioriterade mål utan inbördes rangordning.
- Budgeten ska vara det huvudsakliga styrdokumentet liksom att stora och principiellt eller ekonomiskt viktiga frågor i enlighet med kommunallagen ska behandlas av kommunfullmäktige. Det vore värdefullt om alla planer och andra övergripande styrdokument som idag finns och som uppgår till ett tvåsiffrigt antal kunde samlas i budgetdokumentet utan att detta förlorar i åskådlighet. Detta är också en av de bärande idéerna i ILS. Genom ett sådant förfarande borde den ökade tyngden på uppföljning av kärnverksamheterna som nämnts ovan underlättas.
- Budgeten är svårläst för vanliga medborgare. En användarvänlig version, med sökfunktioner så att man lätt hittar sakfrågorna, efterlyses, gärna på Internet.
- Texten är i princip samma år från år så den är inte särskilt styrande mot de förändringar som ständigt sker och måste ske i verksamheten. Vissa av inriktningsmålen är inte adekvata för verksamheten.
- Budgettexten aktualiseras inte, varken mellan år eller vid val och byte av majoritet. Reglementena och övergripande policydokument behöver kontinuerligt ses över.

- Ansvar för resursfördelningssystemet måste samlas bättre centralt. Systemet skall ständigt uppdateras och en aktuell offentlig beskrivning finnas tillgänglig, även av hur resursfördelningen varje år beräknats enligt olika fördelningsnycklar till de olika nämnderna.
- Stadsdelsnämnderna bör ges en möjlighet till överföringar mellan program utifrån principen om målstyrning. Stadsdelsnämnderna måste ges utrymme att kunna prioritera mellan olika program när de lokala förhållandena och behoven så kräver.
- Det är viktigt att en avvägning görs mellan vad som bör fördelas lika och därför inte ska justeras av nämnden och att samtidigt vidmakthålla möjligheten till lokal omfördelning efter lokala förutsättningar.
- Det är positivt att utreda möjligheten att öka antalet prestations- och nyckeltalsbaserade ersättningar och där det går införa motsvarande system vad avser budgetfördelningen till facknämnderna. Alla vägar att skapa lika villkor är bra att pröva.
- Att i ökad utsträckning göra budgeterade ersättningar prestations- och nyckeltalsbaserade framstår som en intressant tanke, detta framför t ex stadsbyggnadskontoret. En tydligare koppling mellan förväntad prestation och tillförda medel skulle även det öka tydligheten både vid budgetbeslutens genomförande och uppföljning, men förutsätter sannolikt också ökad flexibilitet i organisationen.
- Kyrkogårdsförvaltningen anser dock att det är ett dåligt förslag att införa ett budgetfördelningssystem för facknämnderna som bygger på prestations- och nyckeltalsbaserade ersättningar. Facknämnderna är var och en unika och det är svårt att se hur ett sådant budgetfördelningssystem skall ge kvalitativt bättre underlag för budgetfördelningen.

### *Kvalitetsstrategi*

#### SPO-utredningens förslag

- Att kommunstyrelsen som en del i översynen av ILS inleder en översyn av kvalitetsstrategin framförallt inriktat på att göra termerna tydligare, förenkla arbetssättet och anpassa systemet efter olika nämnders och bolags olika uppdrag.

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdels-

nämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- Stadens kvalitetsstrategi utgör en bra grund för styrning och verksamhetsutveckling. En översyn i syfte att förtydliga, förenkla och anpassa systemet så att det kan tillämpas i alla stadens verksamheter är bra.
- Begreppen bör vara sådana att det utgår från definitioner som är begripliga och som kan vara gemensamma för både politiker, tjänstemän, brukare och medborgare.
- En översyn av begreppen i kvalitetsstrategin behövs, bland annat så att antalet mål-åtaganden-nivåer kan minskas. Blir de övergripande målen och prioriteringarna från fullmäktige tydliga behöver de inte brytas ned i så många steg som idag. Då kan mer kraft läggas på nämndernas arbetssätt för att nå målen, metoder för uppföljning samt resultatredovisningar och analyser av dessa. Utifrån nämndernas resultatredovisningar och analyser kan kommunstyrelsen göra stadsövergripande analyser och sätta nya mål och prioriteringar i budgeten för nämndernas arbete.

*Nyckeltal*

*SPO-utredningens förslag*

- Att fullmäktige fastställer basnyckeltal för nämnder och bolag. Beslut om basnyckeltal bör tas efter diskussion mellan samtliga partier.
- Att fullmäktige fastställer politiskt prioriterade nyckeltal med utgångspunkt från majoritetens prioriteringar.
- Att basnyckeltal och politiskt prioriterade nyckeltal redovisas varje år i stadens centrala årsredovisning och används dessförinnan för genomgångar med nämndernas politiker och förvaltningsledningar ledda av stadsledningskontoret.
- Att stadsledningskontoret utfärdar anvisningar om redovisning av nyckeltal för nämnder och bolag.

- Att nyckeltal används i verksamhetsplaneringen. Det gäller både kostnadsuppgifter och andra såsom kunskapsmål eller antal genomförda åtgärder eller uppnådda resultat.

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslag

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- Stadsdelsförvaltningarna är organiserade på olika sätt och nyckeltalen måste kunna tas fram och vara jämförbara trots detta. Det är viktigt att verktyg och rapporter utvecklas så att framtagandet av nyckeltalen underlättas.
- Om krav ska ställas på att använda nyckeltalen i verksamhetsplaneringen är det viktigt att de är jämförbara mellan stadsdelarna och *långsiktigt* fastställda. Definitionen av nyckeltalen måste vara entydig.
- I konsekvens med målstyrningsprincipen, och förslaget att budgeten i högre utsträckning ska koncentreras till nämndernas respektive kärnverksamhet, är det viktigt att de nyckeltal som nämnderna/bolagen ska redovisa är relevanta för verksamheten och att de bakomliggande uppgifterna de facto existerar till följd av att verksamheten omfattar nämnda basår.
- Långsiktiga basnyckeltal för stadens kärnverksamheter behöver fastställas och tydliga anvisningar ges för att dessa ska bokföras. Staden bör ta ett större ansvar för att all den statistik som stadsdelarna/staden är skyldiga att leverera till socialstyrelsen (nationell statistik) också går att hämta från stadens olika system.
- Nyckeltal är ett bra verktyg för att tillsammans med övrig analys av resultat och ekonomi följa upp, jämföra mellan verksamheter samt jämföra över tid. Nyckeltal är ett kvantitativt mått och har därmed en begränsad användning i verksamheter vars resultat i huvudsak uppfattas i kvalitativa mått.



- Politiskt fastställda nyckeltal bör ligga klara i budgeten vid ett eventuellt maktskifte, annars är det svårt att under mandatperioden kunna följa processen mot målet.
- Nuvarande nyckeltal (som inhämtas av stadsledningskontoret i anslutning till verksamhetsberättelsen) ger inte särskild väsentlig och framför allt inte tillförlitlig information. Det är tveksamt om särskilt många ens har värde som indikatorer. Det kriterium man lever upp till är att samma (dåliga) nyckeltal tas fram varje år. Det relativt omfattande arbete som läggs ner på att ta fram dem är att betrakta som resursslöseri. Utredningens förslag om nyckeltal kan bejakas under förutsättning att nya nyckeltal fastställs efter en *kvalificerad* analys av syfte och utredning om tillvägagångssätt.

### *Uppföljning och utvärdering*

#### SPO-utredningens förslag

- Att varje nämnd och bolag ges ett förtydligat ansvar för uppföljning och utvärdering av den verksamhet som man själv bedriver, eller som man köper av andra förvaltningar och privata entreprenörer.
- Att kommunstyrelsen ges ansvar för stadens gemensamma analys och utvärdering av uppnådda resultat såväl volymmässigt som kvalitativt. Systemen bör utformas av stadsledningskontoret i samarbete med berörda nämnder/bolag.
- Att kommunstyrelsen ges i uppdrag att årligen sammanväga och sammanställa olika uppföljningsorgans rapporter till en sammanhängande helhet/verksamhetsområde som redovisas i kommunfullmäktige.
- Att kommunstyrelsen med jämna mellanrum gör helhetsbedömningar av hur en nämnd bedrivit sin verksamhet, samt att system skapas för återkommande jämförelser mellan nämnder där så kan ske.
- Att kommunstyrelsen i större utsträckning än tidigare skall följa upp facknämndernas verksamheter både ekonomiskt och verksamhetsmässigt, bl.a. genom jämförelser med motsvarande verksamheter i andra städer.
- Att kommunstyrelsen genom stadsledningskontoret ges ansvar för kontakter med forskning inom stadens olika verksamhetsområden med syfte att stimulera till mer utvärdering och forskning inom för staden viktiga områden, samt att stimulera nämnder och bolag att öka sina kontakter med och användning av forskning.

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- Stadsdelsförvaltningarna, fackförvaltningarna, bolag och övriga förvaltningar tillstyrker i huvudsak utredningens förslag.
- Två fackförvaltningar (konsumentförvaltningen och kulturförvaltningen) och ett bolag (Stockholms näringslivskontor AB) menar att det ansvaret skall delas upp mellan olika fackförvaltningar och bolag som skall samordna och följa upp hela stadens verksamhet inom respektive fackområde.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- Förvaltningar och bolag delar utredningens förslag om att uppföljningsansvaret ska ligga på den nämnd som har ansvar för verksamheten.
- Idrottsförvaltningen menar t ex att det är otillfredsställande att en facknämnd, som i själva verket, är sidoordnad, svarar för uppföljningar och utredningar av stadsdelsnämndernas verksamheter. Förvaltningen har påpekat detta tidigare när det gäller uppföljning av t ex sommarkollo och kommunal fritidsverksamhet. Lokala uppföljningar och utvärderingar bör främst vara en fråga för den egna nämnden. Bedömningar av hela stadens olika verksamheter bör rimligen genomföras av SLK alternativt revisionskontoret och inte av en sidoordnad facknämnd.
- Kulturförvaltningen instämmer dock inte i utredningens förslag utan menar att all uppföljning och utvärdering av verksamhet hänger intimt samman med utvecklingsarbete, vilket otvetydigt facknämnden måste ansvara för.
- Förvaltningar och bolag framför att SLK bör skaffa sig ökad kännedom om kärnverksamheten och inför nästkommande budget. En samlad genomgång med förvaltningsledningen av nämndens verksamhet under det gångna året är därvid värdefull.
- Konsumentförvaltningen anser dock att konsumentnämnden bör ansvara för samordning och uppföljning av samtliga nämnders konsumentverksamhet. (Konsumentnämnden har fått i uppdrag att ta fram ett Konsumentpolitiskt program med en långsiktig strategi och riktlinjer för stadens konsumentverksamhet i samråd med stadsdelsnämnderna och fastställas av kommunfullmäktige).

- Konsumentförvaltningen framför även att det bör inrättas en reklamationsnämnd som kan pröva klagomål gällande tvister av konsumenträttslig karaktär inom stadens verksamheter. Dessutom bör staden inrätta en särskilt utpekad klagomålsansvarig person som ska hjälpa konsumenten/medborgaren att få sin tvist löst.
- Socialtjänstförvaltningen delar utredningens uppfattning om att staben för utredning inom socialtjänstförvaltningen som arbetar med bl.a. uppföljning av den samlade socialtjänsten i staden bör flyttas till SLK.
- Stadsbyggnadskontoret framför som exempel att kompetensen inom SLK bör stärkas vad gäller styrning och uppföljning, medan det operativa ansvaret bör ligga kvar på förvaltningarna. Därigenom ökar tydligheten och risken för dubbelarbete minskar.
- Det är angeläget att staden lämnar en mer korrekt och objektiv information om stadens budget men också om stadens resultat. Det är uppenbart så att stadens majoritet, oavsett vilken den är, ger en alltför glättad bild av stadens budget och resultat. Detta skapar stora problem för nämnder och förvaltningar som sedan ska förklara för medborgarna att de utlovade satsningarna i stadens budget i själva verket är besparingar.
- Några fackförvaltningar har kommenterat utredningens förslag när det gäller jämförelser med andra städer och ställer sig positiv till jämförelser av motsvarande verksamhet i andra storstäder. Förvaltningarna påpekar dock att de vill vara med initialt i diskussionerna om vad som kan vara väsentligt att jämföra.
- Socialtjänstförvaltningen kommenterar bl.a. att utredningen inte berört FoU-enhetens arbete och följaktligen inte heller dess framtida placering. FoU-enheten bedriver forskning inom stadsdelsnämndernas verksamhetsområde i syfte att bidra till långsiktig kunskapsutveckling inom stadsdelarna och staden som helhet. Mot denna bakgrund ter det sig rimligt att FoU-enheten får en tydlig koppling till kommunstyrelsen.
- Det är viktigt att ta till vara forskningsresultat för att säkerställa och utveckla verksamheter. Särskilt för de individbaserade insatserna där just *metoderna* är väsentliga i arbetet. En förankring hos ansvarig utförare är också nödvändig för att forskningens resultat ska kunna bli användbar.
- Kyrkogårdsförvaltningen påpekar dock att det förefaller inte sannolikt att, även ett rejält förstärkt stadsledningskontor, skulle ha resurser nog att kunna svara för kontakterna med forskarvärden inom stadens olika verksamhetsområden. Däremot är det viktigt att varje verksamhet själv utvecklar utbytet med universitet och högskolor samt stimulerar bland annat teknisk

utveckling genom exempelvis upphandlingsinstrumentet. Vidare förekommer ofta branschgemensamma forsknings- och utvecklingsprojekt genom branschorganisationer.

### *Revision*

#### *SPO-utredningens förslag*

- Att revisionsrapporter alltid tas upp i berörd nämnd/berörd bolagsstyrelse tillsammans med förvaltningens eller bolagsledningens kommentarer.
- Att Stadshus AB bör granska och analysera revisionen av bolagen medan stadsledningskontoret bör granska och analysera revisionen av nämnderna.
- Att revisionen en gång per år i fullmäktige ger en samlad muntlig och skriftlig redovisning av föregående års revision av nämnder och bolag.
- Att fullmäktige överväger om en översyn av revisionen bör göras.

Sammanfattning av nämnder och bolagsstyrelser synpunkter:

- 5 stadsdelsnämnder, 6 facknämnder, 4 styrelser överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till kommunstyrelsen. Övriga stadsdelsnämnder, facknämnder, bolagsstyrelser lämnade remissen utan eget ställningstagande.

Sammanfattning av förvaltningar och bolagssynpunkter:

- 4 stadsdelsförvaltningar, 1 fackförvaltning, koncernstyrelsen och 1 bolag tillstyrker utredningens förslag. 8 stadsdelsförvaltningar, 7 fackförvaltningar och övriga bolag uttalar sig inte i frågan., revisionskontoret instämmer till viss del inte i utredningens förslag.

Exempel på kommentarer från förvaltningar och bolag:

- I stadens totala organisation utgör stadens revisorer en stor del av den uppföljande och kontrollerande funktionen. Det bör prövas om det går att finna större samordningseffekter genom ett mer proaktivt samarbete med revisorerna utan att revisionens oberoende roll hotas. Revisionsrapporterna bör utgöra en naturlig del av planerings- och utvecklingsarbetet.
- Revisorernas ställning och arbetsuppgifter regleras i kommunallagen. Det bör ankomma på de förtroendevalda revisorerna att avgöra om och i så fall när en översyn av revisionen kan anses påkallad. En sådan översyn är inte ett självändamål utan ska grundas i ett konstaterat behov.